



Onbenut recht

Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget

Het totale niet-gebruik van toeslagen laat een wisselend beeld zien. Het percentage rechthebbenden dat de huur- en zorgtoeslag niet aanvroeg, is licht gestegen tussen 2018 en 2021, maar bij het kindgebonden budget is het gedaald. Bij alle toeslagen is er een relatief hoog niet-gebruik onder zelfstandigen. Het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden is juist relatief laag. Ook zien we bij alle toeslagen dat het niet-gebruik hardnekkig is: een deel van de rechthebbenden maakt jaar na jaar geen gebruik van de toeslag. De omvang van die groep langdurige niet-gebruikers verschilt wel per toeslag.

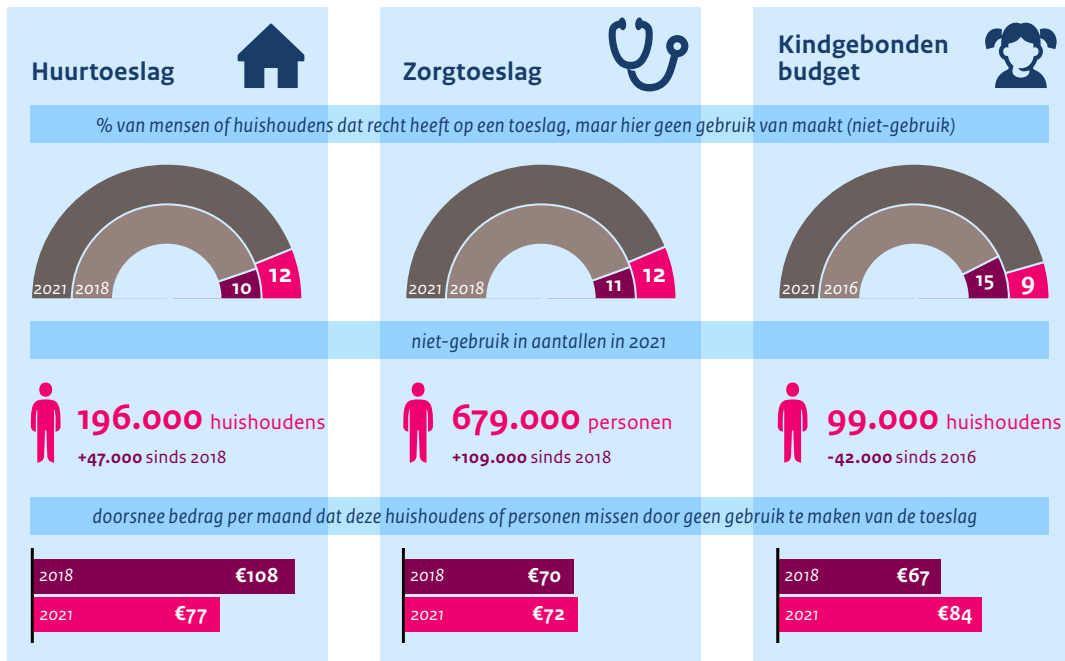
Deze publicatie gaat in op de ontwikkeling en mate van niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget tot en met 2021. De toeslagen zijn in het leven geroepen om de meest kwetsbare groepen financieel te ondersteunen. Dit onderzoek draagt bij aan het inzicht in hoeverre de groepen voor wie de toeslagen bedoeld zijn ook daadwerkelijk bereikt worden.

CPB - maart 2025

Marjan Verberk, Maud Hofland,
Bente Presse, Eugène Verkade

Zicht op niet-gebruik van toeslagen

Toeslagen zijn bedoeld om financieel kwetsbare mensen te ondersteunen. Dit onderzoek brengt voor drie toeslagen in beeld of huishoudens voor wie ze bedoeld zijn, ze ook gebruiken



"Doorsnee" houdt in dat de helft van de mensen dit bedrag of minder mist. De andere helft mist dit bedrag of meer

Conclusies



Hoe lager het bedrag waar mensen recht op hebben, hoe hoger het aantal mensen dat geen gebruik maakt van een toeslag



Onder **zpp'ers** is het niet-gebruik van toeslagen relatief **hoog**. Een op de vier vraagt geen huurtoeslag aan



Het niet-gebruik is **laag** onder **mensen in de bijstand**, maar als zij een toeslag missen is het effect groot



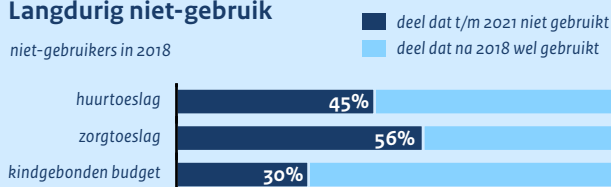
We zien bij **volwassenen** een hoger niet-gebruik in het jaar van een **grote verandering** zoals een eerste kind of pensioen



Onder **jongeren** tot 23 jaar is het niet-gebruik van de zorgtoeslag **laag**

Langdurig niet-gebruik

niet-gebruikers in 2018



Het komt vaak voor dat wie in het eerste jaar geen gebruik maakt van een toeslag, dat daarna ook niet doet. Bij de zorgtoeslag is dit aandeel het grootst. Huurders missen in doorsnee het meest: €150 per maand

Beleid



Het totale niet-gebruik is mogelijk te verlagen door net-gepensioneerden en zpp'ers gerichter te informeren

We hebben niet onderzocht waarom mensen geen gebruik maken van toeslagen

Samenvatting

Dit CPB-onderzoek laat zien hoeveel mensen of huishoudens geen gebruik maken van de huurtoeslag, zorgtoeslag of het kindgebonden budget terwijl ze daar wel recht op hebben. We noemen dit ook wel niet-gebruik: mensen of huishoudens hebben recht op een toeslag, maar ontvangen deze om welke reden dan ook niet. Hierdoor lopen zij het risico om onder het sociaal minimum te belanden. Het is daarom relevant om in kaart te brengen hoe hoog het niet-gebruik precies is, gelet op verschillende kenmerken. Niet-gebruik van de huurtoeslag en het kindgebonden budget is al eerder onderzocht in een CPB-studie uit 2019 (Berkhout et al., 2019). Niet-gebruik van de zorgtoeslag hebben we nog niet eerder geanalyseerd. De resultaten geven antwoord op de vraag in hoeverre de toeslagen de groepen bereiken voor wie ze bedoeld zijn.

Het niet-gebruik van de zorg- en huurtoeslag is licht gestegen en het niet-gebruik van het kindgebonden budget is gedaald. Het totale niet-gebruik van toeslagen laat dus een wisselend beeld zien. Het niet-gebruik van de huurtoeslag nam in de periode 2018 tot en met 2021 toe van 10% naar 12% van de huishoudens met recht op huurtoeslag. Tegelijk nam het doorsnee bedrag dat deze huishoudens niet aanvroegen af van 108 naar 77 euro per maand. Dit is het gevolg van de verruiming van de inkomensgrenzen in 2020. Het aantal huishoudens met recht op huurtoeslag nam daardoor toe, maar de nieuwe groep huishoudens had wel recht op lagere bedragen. Bij het kindgebonden budget nam het niet-gebruik in de periode 2016 tot en met 2021 af van bijna 15% naar 8,5%. Mogelijk speelt de hersteloperatie uit 2018¹ hierbij een rol. Het niet-gebruik van de zorgtoeslag is door de jaren heen licht gestegen van bijna 11% tot iets meer dan 12% van de personen die er recht op hadden.

Bij alle toeslagen is het niet-gebruik relatief hoog onder zelfstandigen en relatief laag onder bijstandsgerechtigden. Het niet-gebruik onder zelfstandigen varieert in 2021 van bijna 13% bij het kindgebonden budget tot ruim 25% bij de huurtoeslag. In absolute aantallen gaat het vooral bij de zorgtoeslag om een grote groep, namelijk 98 dzd personen in 2021. Bijstandsgerechtigden hebben bij alle toeslagen een zeer laag niet-gebruik. Voor bijstandsgerechtigden geldt wel dat zij direct een belangrijk deel van hun besteedbaar inkomen missen wanneer zij een toeslag niet aanvragen.

Daarnaast kent de huurtoeslag een hoog niet-gebruik onder gepensioneerden en het kindgebonden budget een laag niet-gebruik onder eenoudergezinnen. Bijna één op de vijf huishoudens met een recent gepensioneerde maakt geen gebruik van de huurtoeslag. Bij het kindgebonden budget ligt het niet-gebruik van eenoudergezinnen met ruim 5% laag in vergelijking met het totaal. Door de alleenstaande ouderkop missen zij wel zo'n 265 euro per maand als zij de toeslag niet aanvragen. De alleenstaande ouderkop is een vast extra bedrag voor alleenstaande ouders. Bij de zorgtoeslag is het lage niet-gebruik onder jongeren tot 23 jaar, thuiswonende kinderen en studenten opvallend.

Het percentage niet-gebruik ligt hoger naarmate het bedrag afneemt waar een huishouden recht op heeft. Het niet-gebruik is bij alle toeslagen het hoogst onder huishoudens die recht hebben op maximaal 50 euro per maand. Dat dit veel huishoudens betreft is niet direct zorgelijk, want het gaat over het algemeen om huishoudens met een wat hoger inkomen. Over het algemeen geldt: hoe hoger het bedrag per maand, hoe lager het niet-gebruik.

Bij alle toeslagen zien we dat een deel van de rechthebbenden jaar op jaar geen gebruik maakt van een toeslag terwijl ze er wel recht op hebben. De omvang van deze groep verschilt wel per toeslag. Bij de zorgtoeslag en de huurtoeslag is het langdurige niet-gebruik hoog. Bij het kindgebonden budget ligt het lager.

¹ In de periode 2013-2019 ontving een aantal ouders ten onrechte geen kindgebonden budget. Zij hebben dit bedrag met een herstelreactie alsnog toegekend gekregen.

Het bedrag dat deze huishoudens mislopen als zij de toeslag vier jaar lang niet aanvragen, is bij de huurtoeslag ongeveer 150 euro per maand. Bij het kindgebonden budget en de zorgtoeslag liggen de niet-aangevraagde bedragen respectievelijk rond de 130 euro per maand en rond de 80 euro per maand. Gepensioneerden en paren vormen bij de huur- en zorgtoeslag de grootste groepen. Bij het kindgebonden budget betreft het voornamelijk paren en ouders tussen de 45 en 54 jaar. Voor alle drie de toeslagen geldt dat het aantal huishoudens dat de toeslag alsnog aanvraagt snel afneemt naarmate zij langer niet-gebruiker zijn.

Bij sommige groepen kan het niet-gebruik mogelijk worden verminderd door mensen gericht te informeren. Beleid om niet-gebruik binnen het huidige stelsel verder tegen te gaan, kan mogelijk gericht worden op zelfstandigen. Dat is een groep die bij alle toeslagen een relatief hoog percentage niet-gebruik heeft. Het gaat om substantiële bedragen en er is sprake van relatief veel langdurig niet-gebruik. Verder kan worden geprobeerd om mensen actief te informeren over de huurtoeslag via private verhuurders, omdat het niet-gebruik ervan in deze sector relatief hoog is. Voor huur- en zorgtoeslag kan beleid daarnaast ook gericht worden op net gepensioneerden, omdat deze groep relatief eenvoudig te bereiken is. Het gaat wel om een kleine groep niet-gebruikers. Overigens is het niet mogelijk om individuele huishoudens te benaderen op basis van dit onderzoek, omdat we geanonimiseerde data hebben gebruikt met vastgestelde inkomens uit het verleden. Huishoudens die worden geïnformeerd moeten de huur- of zorgtoeslag daarnaast zelf aanvragen, omdat hiervoor actuele gegevens nodig zijn.

1 Inleiding

Verschillende onderzoeken tonen aan dat niet-gebruik van toeslagen één van de belangrijkste nadelen van het huidige toeslagenstelsel is. Dit blijkt uit zowel het eindrapport van de Commissie Sociaal Minimum (Commissie Sociaal Minimum, 2023) als het eindrapport van het onderzoek naar de toekomst van het toeslagenstelsel (Ministerie van Financiën, 2024). Niet-gebruik is vooral problematisch voor mensen die voor een substantieel deel van hun inkomen afhankelijk zijn van toeslagen. Zij lopen het risico onder het sociaal minimum te belanden wanneer zij geen gebruik maken van hun recht op toeslag. Het is daarom relevant om in kaart te brengen hoe hoog het niet-gebruik precies is, gelet op verschillende kenmerken.

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de mate van niet-gebruik van toeslagen is in Nederland. Daarbij kijken we naar de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget; de kinderopvangtoeslag blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Deze toeslagen zijn in het leven geroepen om de meest kwetsbare groepen financieel te ondersteunen. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre de huishoudens voor wie de toeslagen bedoeld zijn ook daadwerkelijk bereikt worden. Voor de drie verschillende toeslagen brengen we de hoogte van het niet-gebruik in kaart naar verschillende achtergrondkenmerken. Welke kenmerken hangen samen met een hoge mate van niet-gebruik en om welke bedragen gaat het? Ook volgen we per toeslag de groep niet-gebruikers in 2018 vier jaar om uitspraken te kunnen doen over langdurig niet-gebruik.

Het CPB heeft het niet-gebruik van toeslagen al eerder onderzocht. Het betrof toen de periode 2011-2016 (Berkhout et al., 2019). In diverse onderzoeken en beleidsrapporten wordt deze CPB-studie uit 2019 aangehaald. Er zijn op dit moment namelijk geen studies bekend met daarin een data-analyse om niet-gebruik voor de jaren na 2016 gedetailleerd in kaart te brengen. De meest recente studie die niet-gebruik kwantificeert, is de evaluatie van het toeslagenstelsel door SEO Economisch Onderzoek in 2022 (Kok et al., 2022). Latere studies verwijzen hier vaak naar. In het SEO-rapport zijn recentere gegevens over niet-gebruik opgenomen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, maar dit betreft schattingen van de Belastingdienst en enkel percentages op macroniveau. Schattingen voor het niet-gebruik van de huurtoeslag en uitsplitsingen naar huishoudenskenmerken zijn niet opgenomen. Ook het volgen van huishoudens door de tijd was geen onderdeel van het onderzoek.

In vergelijking met het vorige CPB-onderzoek voegt dit onderzoek op vier punten nieuwe inzichten toe. Ten eerste beslaat het onderzoek een periode waarin enkele beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden. Zo zijn bijvoorbeeld de inkomensgrenzen voor de huurtoeslag afgeschaft. Ook maakt deze studie gebruik van vollediger en recentere microdata die sinds de vorige studie beschikbaar zijn gekomen via het CBS. Ten derde gaat het onderzoek uitvoeriger in op langdurig niet-gebruik. Dat kwam in de vorige studie minder uitgebreid aan de orde. En tot slot biedt het updaten van het onderzoek uit 2019 de mogelijkheid om de zorgtoeslag toe te voegen. Met aanvullende data van het CAK is er meer informatie beschikbaar dan bij het vorige onderzoek waardoor toevoeging dit keer wel mogelijk is.

2 Toeslagen en niet-gebruik

Dienst Toeslagen betaalde in 2023 7,7 mln toeslagen uit, met een waarde van 19 mld euro (Dienst Toeslagen, 2024a). Daarbij zijn bijna 6 mln unieke huishoudens betrokken. In het geval van huishoudens met kinderen, met een laag inkomen en wonend in een huurwoning zal daarbij sprake zijn van meerdere toeslagen binnen het huishouden.

Achtergrond toeslagen

Op 1 januari 2006 werden de huurtoeslag en de zorgtoeslag ingevoerd, in 2009 gevolgd door het kindgebonden budget. Tezamen met de kinderopvangtoeslag vormen zij het stelsel van toeslagen. Anders dan bij de inkomstenbelasting die op individuele basis wordt opgelegd, worden toeslagen toegekend op het niveau van huishoudens. Ze worden uitbetaald door de Dienst Toeslagen en zijn bedoeld om huishoudens met lage inkomens te ondersteunen in de te maken kosten voor wonen, gezondheidszorg en zorg voor kinderen onder de 18 jaar.

Een toeslag moet zelf worden aangevraagd via de website van de Dienst Toeslagen. Snelle uitbetaling staat daarna centraal. Pas maanden na afloop van het jaar kan de exacte hoogte van de toeslag worden vastgesteld. Dit gebeurt na de beoordeling van de aangifte van de inkomstenbelasting. In een groot deel van de gevallen volgt daarom achteraf een bijstelling in de vorm van een nabetaling of een terugvordering.

Hoeveel toeslag een huishouden vooraf krijgt toegekend, hangt af van de (eigen) inschatting van het inkomen. Het gaat daarbij om het inkomen dat gedurende het hele kalenderjaar binnen het huishouden zal worden verdiend. Dat is het verzamelinkomen uit box 1, box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting. De hoogte van de toeslag waar men recht op heeft, bouwt geleidelijk af met de hoogte van het huishoudensinkomen. Meer informatie hierover staat in bijlage A.

Per toeslag gelden uiteenlopende aanvullende voorwaarden voor de samentelling van het huishouden en de omvang van het vermogen. Zo tellen bij de huurtoeslag alle volwassen medebewoners mee, maar bij de andere toeslagen alleen voor zover ze door de Belastingdienst aangemerkt zijn als toeslagpartner. Daarnaast is er een harde grens met betrekking tot het financiële huishoudensvermogen. Boven deze grens vervalt het volledige recht op de betreffende toeslag in één keer. De vermogensgrens verschilt per toeslag.

In de recente CPB-ramingen (tabel 2.1) zien we dat veruit het grootste aantal van de uitgekeerde toeslagen de zorgtoeslag betreft. Deze toeslag is beschikbaar voor alle personen tot een zeker inkomen, terwijl de huurtoeslag en het kindgebonden budget alleen beschikbaar zijn voor huishoudens in huurwoningen en/of met kinderen. De toegekende aantallen van deze beide toeslagen zijn daardoor een factor 4 à 5 lager.

Gemeten in euro's gaat het bij de huurtoeslag en het kindgebonden budget gemiddeld om hoge bedragen per huishouden. Daarbij is het te ontvangen bedrag aan kindgebonden budget met name fors toegenomen na de introductie van de alleenstaande ouderkop in 2015. Dat is een vast bedrag waar alleenstaande ouders recht op hebben. Deze toeslag is dus beschikbaar voor een beperkt deel van de huishoudens met kinderen.

Tabel 2.1 Aantallen toeslagen, budgettaire beslag en gemiddeld bedrag per jaar per huishouden/persoon, 2009, 2016 en 2024

	2009			2016			2024		
	Aantal	Totaal bedrag	Per huishouden of persoon*	Aantal	Totaal bedrag	Per huishouden of persoon*	Aantal	Bedrag	Per huishouden of persoon*
	<i>mln</i>	<i>mld</i> €	€	<i>mln</i>	<i>mld</i> €	€	<i>mln</i>	<i>mld</i> €	€
Huurtoeslag	1,1	2,1	904	1,5	3,3	2196	1,7	5,6	3328
Kindgebonden budget	1,1	0,9	863	0,8	1,8	2325	1,2	5,1	4319
Zorgtoeslag	5,8	3,8	647	4,5	4,2	943	4,7	6,5	1377
Totaal	8,0	6,8		6,8	9,4		7,6	17,2	

* De bedragen voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget zijn per huishouden en de bedragen voor de zorgtoeslag zijn per persoon

Bron: CPB

Het totale budgettaire beslag voor de overheid is fors toegenomen in de afgelopen 15 jaar. Het totaal aantal uitgekeerde toeslagen daalde tussen 2009 en 2015 bij zowel het kindgebonden budget als de zorgtoeslag, om vanaf 2016 weer geleidelijk toe te nemen. De huurtoeslag laat in de tijd een consistente stijging zien in zowel aantallen als bedragen. Opvallend is de verviervoudiging van het gemiddeld bedrag per huishouden aan kindgebonden budget, die vooral ten goede komt aan eenoudergezinnen. Dit is toe te schrijven aan de invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015. Alleenstaande ouders hebben daardoor naast de bedragen per kind recht op een extra vast bedrag per jaar. Met name voor de specifieke groep van alleenstaande ouders met lage inkomens die in een huurwoning wonen, bestaat het besteedbaar inkomen hierdoor voor een steeds groter gedeelte uit toeslagen om in het onderhoud te kunnen blijven voorzien.

Het systeem van voorlopige toekenning brengt in vele gevallen onvermijdelijk een correctie achteraf met zich mee. Bij een stabiel inkomen zal het hooguit om een beperkt bedrag gaan. Voor de beperkte groep met onzeker of sterk wisselend inkomen kan het echter om grote bedragen gaan. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde zelfstandigen of oproepkrachten. Grote aanpassingen kunnen ook optreden bij huishoudens die gedurende het jaar van samenstelling veranderen of die de harde vermogensgrens hebben overschreden. Een hoger bedrag aan toekenning vooraf brengt natuurlijk ook het risico van hogere correcties achteraf met zich mee.

Om diverse redenen maakt niet iedereen die recht heeft op een toeslag daar ook gebruik van. Deels komt dit door de gekozen vormgeving waarbij mensen de toeslag zelf vooraf moeten aanvragen. Huishoudens die slechts recht hebben op een klein bedrag kunnen daarvan afzien. Bijvoorbeeld omdat ze het geld niet nodig hebben of het te veel gedoe vinden om de aanvraag te regelen. Ook vereist zelf aanvragen bekendheid met het systeem en de voorwaarden, en die bekendheid is niet automatisch aanwezig. Recentelijk doet de overheid wel pogingen om de toegang tot regelingen makkelijker te maken. Bijvoorbeeld door huishoudens die gebruikmaken van kinderbijslag en/of een ander toeslag automatisch het kindgebonden budget toe te kennen. Voor anderen kunnen de regels met betrekking tot toeslagpartnerschap of inkomensverandering te

complex zijn, waardoor ze niet aan de aanvraag (durven te) beginnen. Dit geldt zeker voor mensen met beperktere cognitieve vaardigheden.

Mensen kunnen een aanvraag ook achteraf met terugwerkende kracht doen. Soms ontstaat pas gedurende het jaar een recht op toeslag. Bijvoorbeeld door veranderingen in huishoudenssamenstelling of bij sterke inkomensdaling. In dat geval volgt de aanvraag pas na enige vertraging. Voor huishoudens met sterk wisselende inkomens is het wellicht te lastig om het jaarinkomen elk jaar opnieuw goed in te schatten. Zij zouden ervoor kunnen kiezen om te wachten met aanvragen tot hun definitieve belastingaanslag bekend is. Zo kunnen ze het risico op grote terugbetaling achteraf vermijden. Dat werkt echter minder voor huishoudens die geen belastingaangifte hoeven te doen of voor wie de aanslag pas definitief kan worden vastgesteld als de aanvraagtermijn voor toeslagen al is gesloten (bijvoorbeeld zelfstandigen).

Beleidsmatig zijn we het meest geïnteresseerd in het percentage langdurig niet-gebruik onder kwetsbare groepen op wie de toeslagen primair zijn gericht. Te denken valt dan vooral aan bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten met een lage uitkering en aan zelfstandigen en mensen in loondienst met inkomens rond het bestaansminimum of net daarboven. In deze publicatie geven we daarom inzicht in het langdurig niet-gebruik. We kijken daarbij onder andere naar de omvang van de totale groep en wat de belangrijkste kenmerken van deze groep zijn.

3 Eerder onderzoek niet-gebruik

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de bevindingen uit eerder onderzoek naar het niet-gebruik van toeslagen. Vooral de mate van niet-gebruik onder lage inkomens is daarbij belangrijk. Hoog niet-gebruik onder lage inkomens betekent namelijk dat sociaal beleid niet doeltreffend is, omdat de lage inkomensgroepen niet voldoende bereikt worden. Het eerste onderzoek stamt uit 2011 en werd uitgevoerd door SEO. Dit onderzoek beschouwde het niet-gebruik van de huurtoeslag en zorgtoeslag in de jaren 2006-2009 op basis van een uitgebreide micro-dataset (Tempelman et al., 2011).

Uit de SEO-analyse bleek dat iets meer dan één op de zes van alle rechthebbenden in de jaren 2006-2008 geen gebruik maakte van de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Bij nader inzoomen op de specifieke lage inkomensdoelgroep halveerde het aandeel niet-gebruik naar ruwweg één op de twaalf. Onder die lage inkomensdoelgroep vielen in deze studie huishoudens met inkomens tot 120% van het sociaal minimum. Het is niet verrassend dat het niet-gebruik lager is onder de lage inkomensgroepen. Het belang van de toeslag is immers groter in deze groep dan in hogere inkomensgroepen. Daarnaast lag het niet-gebruik hoger onder werkenden (zowel in loondienst als zelfstandigen) dan onder niet-werkenden.

In 2019 heeft het CPB onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van de toeslagen (Berkhout et al., 2019). Het CPB beperkte zich daarbij tot de huurtoeslag en het kindgebonden budget en keek naar de jaren 2011-2016. De zorgtoeslag werd toen dus buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor was dat het lastig was om bepaalde groepen die geen recht hadden op zorgtoeslag in kaart te brengen, zoals gemoedsbezwaarden. De analyse werd daardoor te onzuiver of incompleet.

Het CPB schatte het niet-gebruik in de jaren 2014-2016 wat lager in dan SEO eerder, te weten 10% bij de huurtoeslag en 15% bij het kindgebonden budget. In termen van percentage niet-uitgekeerd geld gaat het om lagere percentages: in beide gevallen circa 8% van het verwachte benodigde budget voor de overheid. Dit bevestigt het beeld dat het percentage niet-gebruik relatief hoog is als het om lagere bedragen per huishouden gaat. Dit betreft vooral de hogere inkomens, omdat deze vaak recht hebben op lagere bedragen. Daarnaast kunnen onzekerheid over het jaarinkomen en fluctuaties in het jaarinkomen andere belangrijke verklarende variabelen zijn voor niet-gebruik. Het risico op mogelijke terugbetaling wordt door huishoudens waarschijnlijk als pijnlijker ervaren dan het gemiste inkomen. Bij de huurtoeslag zijn veranderingen in huishoudenssituatie aanleiding voor wat meer niet-gebruik. Niet-gebruik ligt wat hoger onder paren en onder mensen met een AOW-uitkering. Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik hoger onder 45+-ers, zelfstandigen, westerse niet-EU-migranten en huishoudens die gedurende het jaar veranderen van huishoudentype.

Verschillende rapporten uit de daaropvolgende jaren (2019-2024) gaan vooral in op de ervaringen met het toeslagenstelsel. De focus ligt op de steeds verdere uitdijning en toegenomen complexiteit van het toeslagensysteem. De toeslagbedragen per huishouden worden door de jaren steeds verder verhoogd om de koopkracht onder lage inkomens te ondersteunen. De risico's op en de gevolgen van grotere terugbetaling zijn daardoor door de jaren toegenomen. Dat de toeslagen een steeds groter aandeel van het inkomen uitmaken, maakt dat kwetsbare groepen met lage inkomens toeslagen harder nodig hebben om maandelijks rond te komen. Juist deze groepen zullen over het algemeen de meeste moeite hebben met de steeds complexere regels bij de aanvraag (Ministerie van Financiën, 2020). Financiële stress om tekortschietende financiën kan dan uitmonden in mentale en fysieke gezondheidsproblemen (Simonse, 2024). Niet-gebruik onder kwetsbare groepen met lage inkomens is een steeds groter punt van zorg (Ministerie van Financiën, 2024). Sinds een aantal jaren is er extra aandacht voor het aantal mensen dat leeft in armoede. Daarbij worden toeslagen vaak ingezet om het aantal huishoudens met een inkomen

onder de armoedegrens terug te dringen. Niet-gebruik maakt beleid minder effectief, zeker als dit zich meerdere jaren achter elkaar voordoet bij huishoudens.

Ook andere landen hebben regelingen om specifieke groepen met lage inkomens te ondersteunen via gerichte subsidies voor wonen, gezondheidszorg en kosten van kinderen. Schattingen over niet-gebruik lopen per regeling en per land sterk uiteen, maar zijn lastig te vergelijken vanwege verschillen in hoe de regelingen zijn vormgegeven (Goedemé & Janssens, 2020). Onderzoek laat zien dat regelingen uitgevoerd via de belastingautoriteiten in landen met goede bevolkingsregistratiesystemen veelal een hoger bereik hebben. Uitvoeringskosten zijn dan relatief beperkt en de doelgroep is makkelijker te identificeren. Obstakels zijn dan wel informatiegebrek en aanvraaginspanning voor de doelgroep. Landen met meer ondersteuning kennen veelal een lager niet-gebruik. Het gaat dan bijvoorbeeld om ondersteuning bij het invullen van de belasting voor lage inkomens. Regelingen via lokale overheden zijn vaak minder gestandaardiseerd en bureaucratischer en kennen daardoor vaak een veel hoger niet-gebruik (Ko & Moffitt, 2022).

Er zijn weinig makkelijke oplossingen om niet-gebruik verder terug te dringen omdat er veel verschillende onderliggende oorzaken aan te wijzen zijn. Zo vormt beperkt financieel voordeel internationaal gezien vaak een relatief belangrijke verklaring voor niet-gebruik. Maak ook stigmatiserende werking, transactiekosten, imperfecte informatie en administratieve obstakels spelen in sommige gevallen merkbaar een rol. Het terugdringen van niet-gebruik zal niet mogelijk zijn zonder aanvullende overheidsuitgaven.

Binnenkort zal een monitor niet-gebruik toeslagen naar buiten komen. Deze monitor is opgesteld door Panteia in opdracht van Dienst Toeslagen. Voor 2021 maakt deze monitor gebruik van dezelfde informatie als deze CPB-studie. Door definitieverschillen zijn lichte afwijkingen mogelijk. Ook zijn er enkele inhoudelijke verschillen tussen beide publicaties. De Panteia-monitor gaat in op niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag, terwijl dat geen onderdeel is van deze CPB-studie. Het huidige CPB-onderzoek gaat in op langdurig niet-gebruik en kijkt naar een langere periode. Die elementen zijn geen onderdeel van de Panteia-monitor.

4 Methodologie

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de methodologie waarmee we het niet-gebruik van de verschillende toeslagen inschatten en beoordelen. De methodologie is veelal vergelijkbaar met die van het CPB-onderzoek naar niet-gebruik uit 2019, maar wijkt soms ook wat af. We stippen de belangrijkste aspecten kort aan. Een uitgebreidere toelichting staat in bijlage B.

We berekenen het recht op een toeslag met een combinatie van individuele gegevens over inkomen, vermogen en huishoudenssituatie. De gegevens zijn op niveau van de persoon, het adres of het huishouden verzameld, afhankelijk van de voorwaarden van de toeslag. Aan de hand van de gegevens berekenen we het toeslagbedrag waar recht op bestaat. Dit berekende bedrag vergelijken we met de definitieve uitbetaling om niet-gebruik te identificeren.² We spreken van volledig niet-gebruik als er wel recht berekend is, maar er geen uitbetaling zichtbaar is in de data. Deze situatie staat centraal in dit onderzoek. Gedeeltelijk niet-gebruik blijft buiten beschouwing. Daarvan is sprake wanneer het berekende recht hoger ligt dan het toegekende bedrag. We hebben hiervoor gekozen omdat de focus in beleidsdiscussies ligt op volledig niet-gebruik en het bereiken van kwetsbare groepen. Bij gedeeltelijk niet-gebruik worden deze groepen wel bereikt en is de beleidsvraag dus anders.

We gebruiken binnen een kalenderjaar twee peildata om rekening te houden met veranderingen in het huishouden gedurende het jaar. We bepalen het recht op toeslag voor zowel 1 januari als 31 december. Als op minimaal een van deze twee data recht op een toeslag bestaat, is de aanname dat het huishouden in dat jaar inderdaad recht op een toeslag heeft. Door het gebruik van beide peildata zijn niet alleen huishoudenswijzigingen gedurende het jaar meegenomen,³ maar sluiten we ook beter aan bij de daadwerkelijke ontvangsten uit de inkomensstatistiek. Die data gaan namelijk over inkomen gedurende het jaar. Bij de indeling naar kenmerken geldt de huishoudenssituatie op 1 januari, omdat sommige gegevens in tegenstelling tot de inkomensstatistiek niet op jaarbasis zijn. In feite nemen we dus voor bepaalde kenmerken aan dat ze gelden voor het hele jaar.

We zien de aanwezigheid van een uitbetaling automatisch als het bestaan van een recht op een toeslag. Met andere woorden: we nemen aan dat elke uitbetaling van toeslagen rechtmatig is gedaan. Dat kunnen we aannemen omdat de gebruikte CBS-data definitieve cijfers zijn, dus na verwerking van terugvorderingen en nabetalings. Het kan voorkomen dat de leefsituatie op basis van de gegevens die wij in onze analyse gebruiken geen recht op toeslag suggereert, maar dat er wel een uitbetaling zichtbaar is. Een voorbeeld is een huishouden zonder kinderen dat kindgebonden budget ontvangt omdat de kinderen geregistreerd staan op het adres van de ex-partner. In dit onderzoek nemen we ook huishoudens mee die volgens onze berekening geen recht hadden op een toeslag, maar deze wel hebben ontvangen. De populatie van het onderzoek betreft dus alle huishoudens die volgens onze berekening recht hebben op een toeslag en de huishoudens die een toeslag uitbetaald hebben gekregen. De omvang van de populatie kan per toeslag verschillen.

Met behulp van een regressieanalyse onderzoeken we bij welke huishoudenskenmerken niet-gebruik significant vaker voorkomt. We hebben bij alle toeslagen gekeken naar huishoudenssamenstelling, belangrijkste inkomstenbron, de hoogte van het bedrag dat een huishouden aan toeslag ontvangt, de aanwezigheid van andere toeslagen, de hoogte van het vermogen, de aanwezigheid van een levensgebeurtenis

² Als het recht op toeslag minder dan 24 euro per jaar is, wordt dit niet uitgekeerd. Het missen van de uitbetaling is dan terecht en er is dan geen sprake van niet-gebruik. Met deze situatie houden we in dit onderzoek rekening.

³ Relevante wijzigingen zijn bijvoorbeeld de geboorte van een kind, een scheiding, inkomensveranderingen, samenwonen of een overlijden.

(overlijden, scheiding, pensionering en geboorte eerste kind), de aanwezigheid van alimentatieontvangsten, het geboorteland (in Nederland, in Europa of buiten Europa) en de leeftijd van de hoofdkostwinner. Bij de huurtoeslag hebben we ook nog gekeken naar de soort verhuurder (privaat of corporatie) en bij het kindgebonden budget naar het aantal kinderen. De relatie tussen de kans op niet-gebruik en een combinatie van deze kenmerken, bijvoorbeeld een eenoudergezin met bijstand, hebben we niet onderzocht.

In het regressiemodel vinden we bij alle toeslagen veel kenmerken die als significant naar voren komen. Voor de beschrijving van de resultaten hebben we gekeken naar de meest in het oog springende kenmerken. De selectie is gebaseerd op een combinatie van de mate van significantie, de absolute en relatieve hoogte van het niet-gebruik in vergelijking met het totaal, de omvang van de groep en de relevantie in de beleidsdiscussie.

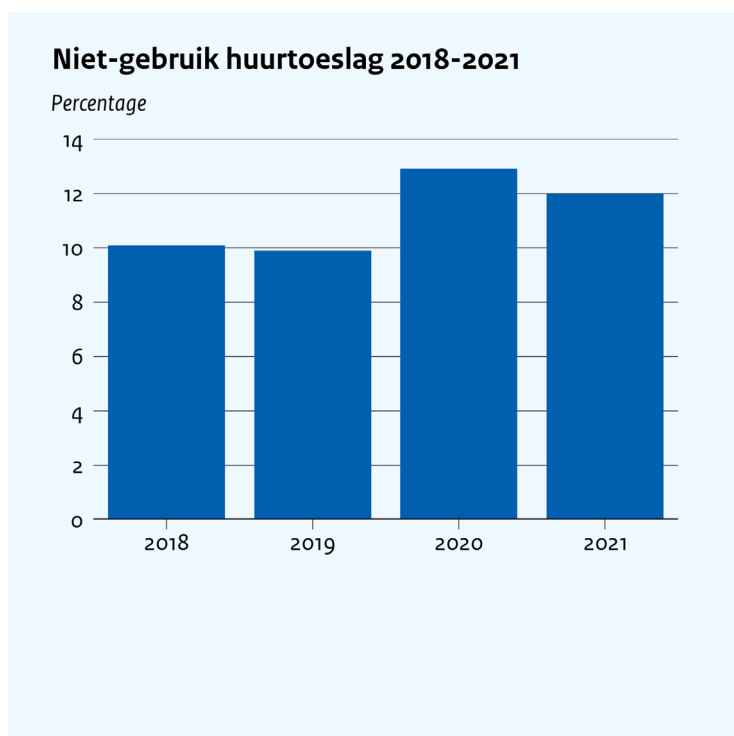
5 Resultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het niet-gebruik over de jaren 2018-2021 voor de huur- en zorgtoeslag en over de jaren 2016-2021 voor het kindgebonden budget. We gaan in op het percentage niet-gebruik, de omvang van de groep en de hoogte van het niet-aangevraagde bedrag. We hanteren daarbij per toeslag steeds dezelfde aanpak. Eerst bespreken we de ontwikkeling van het totaalbeeld van het gemiddeld niet-gebruik. Vervolgens zoomen we in op het niet-gebruik naar de verschillende relevante kenmerken. Ten slotte bespreken we langdurig niet-gebruik.

5.1 Huurtoeslag

5.1.1 Totaalbeeld

Figuur 5.1 Het niet-gebruik van de huurtoeslag is procentueel gezien iets toegenomen tussen 2018 en 2021



Bron: CPB

Het niet-gebruik onder alle huishoudens met recht op huurtoeslag lag in 2018 en 2019 rond de 10%, in de jaren daarna lag het rond de 12% (zie figuur 5.1). Het ging in 2021 om ruim 196 dzd huishoudens die gezamenlijk ongeveer 246 mln euro niet aanvroegen. Het is aannemelijk dat de toename van niet-gebruik in 2020 wordt veroorzaakt door het verruimen van de inkomensgrenzen in dat jaar. Hierdoor kregen meer huishoudens recht op huurtoeslag. De ontwikkeling van het mediane bedrag laat dat ook zien. Dat daalde namelijk van 115 euro per maand in 2019 naar 73 euro per maand het jaar erna. Door het nieuwe beleid kwamen er vooral huishoudens met een hoger inkomen en daarmee een lager toeslagbedrag bij. De stijging in het percentage niet-gebruik kan worden verklaard doordat niet iedereen zich bewust was van dit nieuwverworven recht. De uitsplitsing naar kenmerken laat een wisselend beeld zien.

5.1.2 Uitsplitsing naar kenmerken

Tabel 5.1 De belangrijkste kenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van de huurtoeslag

	Percentage niet-gebruik				Mediane bedrag				Aantal huishoudens			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	%				€				X 1000			
Totaal	10,1	9,9	12,9	12,0	108	115	73	77	149	144	214	196
Huishoudenssamenstelling												
Eenoudergezin	6,0	5,9	7,1	7,0	110	115	74	81	15	15	19	18
Paar zonder kinderen	15,9	15,4	21,3	20,1	100	107	68	70	38	35	59	53
Belangrijkste inkomstenbron												
Inkomen uit winst	24,5	25,5	26,8	25,6	145	150	131	133	18	19	20	19
Inkomen uit bijstand	2,4	2,3	2,2	2,2	140	152	163	171	7	6	6	6
Overige kenmerken												
Met pensioen gaan	19,1	17,6	20,2	18,8	100	106	66	67	3	3	5	5
Private verhuurder	19,5	19,0	21,0	20,0	139	148	107	111	43	41	53	50

Bron: CPB

Bij paren zonder kinderen daalde het mediane bedrag dat niet werd aangevraagd in 2020 vanwege de verruiming van de inkomensgrenzen. Meer huishoudens kregen recht op huurtoeslag, maar het ging om lagere bedragen. Dit is ook te zien in tabel 5.1. Het percentage niet-gebruik bij paren zonder kinderen steeg weliswaar in 2020, maar het mediane bedrag dat niet werd aangevraagd daalde. Toch blijft het percentage niet-gebruik opvallend hoog. Zeker in vergelijking met eenoudergezinnen.

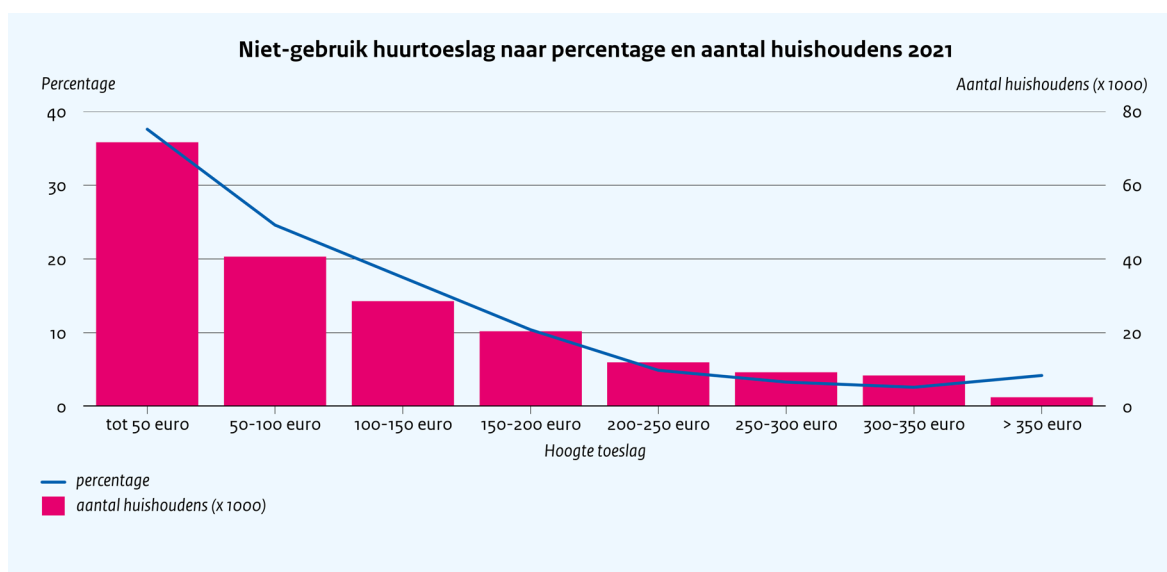
Huishoudens met voornamelijk inkomen uit winst (zelfstandigen) gebruikten de toeslag in ruim een kwart van de gevallen niet. Dit is erg hoog in vergelijking met huishoudens die voornamelijk inkomen uit loon ontvangen. Het niet-gebruik onder die huishoudens lag de laatste jaren rond de 15%. Daar komt bij dat het mediane bedrag aan toeslag dat niet werd aangevraagd door zelfstandigen hoog is in vergelijking met het totaal. Het is aannemelijk dat zelfstandigen die geen toeslagen aanvragen vaak een wisselend inkomen hebben, maar dat is iets voor een vervolgonderzoek.

Het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden was laag, maar het ging in voorkomende gevallen wel om hoge bedragen. Uit ons onderzoek is gebleken dat het ontvangen van bijstand de kans op niet-gebruik significant verlaagt. Dat blijkt ook uit het lage percentage niet-gebruik van iets meer dan 2%. Maar het mediane bedrag dat niet werd aangevraagd, is hoog. Dit bedrag wordt ook jaarlijks hoger, in tegenstelling tot wat we zien bij de andere kenmerken in tabel 5.1. Bijstandsgerechtigden zijn over het algemeen in beeld bij gemeenten, waardoor het bereik goed is. Maar huishoudens die de toeslag om welke reden dan ook niet aanvragen, missen direct een groot deel van hun besteedbaar inkomen.

Bij de levensgebeurtenissen valt op dat vooral net gepensioneerden de huurtoeslag lang niet altijd aanvroegen. De mate van niet-gebruik steeg met de leeftijd, maar er was wel enige heterogeniteit onder ouderen. Huishoudens waarbij de hoofdkostwinner net met pensioen is gegaan, maakten van alle groepen ouderen het vaakst geen gebruik van hun recht op huurtoeslag. De mediane bedragen liggen echter wel in lijn met het totaalbeeld en het gaat niet om enorme aantallen huishoudens.

Ongeveer 20% van de huurders die huren van een private verhuurder maakte geen gebruik van het recht op huurtoeslag. Ter vergelijking, het niet-gebruik onder huurders van een corporatiewoning ligt met 10% tot 11% bijna de helft lager. Omdat ongeveer een kwart van alle huishoudens met recht op huurtoeslag huurt van een private verhuurder, is de groep niet-gebruikers onder private verhuurders ook in aantallen een grote groep. Daarnaast liggen de mediane bedragen relatief hoog. Dit komt onder andere doordat de huren van de groep private huurders hoger liggen dan gemiddeld. Bij huurders van een corporatiewoning liggen de mediane bedragen van niet-gebruikte toeslagen een stuk lager. In 2021 was het niet-aangevraagde mediane bedrag voor private huurders 111 euro per maand tegenover 67 euro per maand bij huurders van een woningcorporatie.

Figuur 5.2 Het niet-gebruik van de huurtoeslag loopt snel terug naarmate het bedrag aan toeslag hoger wordt



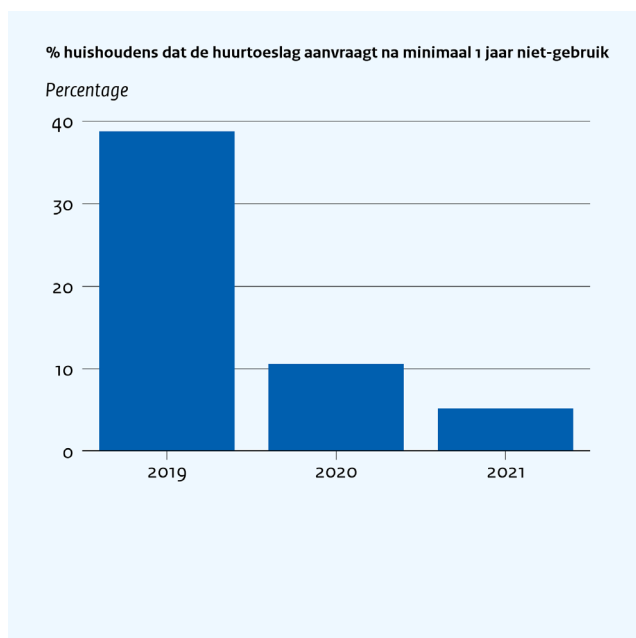
Bron: CPB

Hoe hoger het bedrag van de toeslag waar men recht op heeft, hoe lager het niet-gebruik. Bij lage toeslagbedragen ligt het niet-gebruik juist hoog. Dat dit veel huishoudens betreft is niet direct zorgelijk. Het gaat immers over het algemeen om huishoudens met een wat hoger inkomen en daardoor een relatief klein bedrag aan gemist besteedbaar inkomen. Het niet-gebruik neemt snel af naarmate het bedrag hoger wordt. Huishoudens met een toeslag tussen de 300 en 350 euro per maand maakten slechts in 2,6% van de gevallen geen gebruik van de huurtoeslag.

5.1.3 Langdurig niet-gebruik

Van de groep huishoudens die tussen 2018 tot en met 2021 in alle jaren recht had op huurtoeslag, vroeg 45% vier jaar lang de huurtoeslag niet aan. Door vier jaar lang de huurtoeslag niet aan te vragen, liep een huishouden in deze groep ruim 7200 euro aan toeslag mis. Dit is zo'n 150 euro per maand. Als huishoudens de huurtoeslag gedurende deze vier jaar alsnog aanvroegen, zien we dat dit vooral gebeurde na het eerste jaar niet-gebruik. Hoe langer het duurt voordat een huishouden de toeslag aanvraagt, hoe minder groot het deel van de groep wordt dat dit alsnog doet. Na een jaar niet-gebruik vroeg 39% de toeslag in 2019 alsnog aan. Na drie jaar niet-gebruik was dit nog slechts 5%.

Figuur 5.3 Uitstroom door gebruik loopt terug naarmate men langer wacht met aanvragen van huurtoeslag



Bron: CPB

Gepensioneerden en alleenstaanden vormen de grootste groep langdurige niet-gebruikers, terwijl het aandeel zelfstandigen laag is. Het gaat dan vooral om huishoudens waarbij iemand net met pensioen is gegaan. Dit is een levensgebeurtenis die de kans op niet-gebruik significant vergroot. De bevinding dat ouderen een van de grotere groepen langdurige niet-gebruikers vormen hangt samen met de bevinding dat niet-gebruik significant vaker aanwezig is bij een hogere leeftijd. Bij ruim de helft van huishoudens die langdurig niet-gebruiken is de hoofdkostwinner tussen de 65 en 69 jaar oud. Kijkend naar huishoudenssamenstelling bestaat ruim de helft van de groep langdurige niet-gebruikers uit alleenstaanden. Bij de belangrijkste inkomstenbron zien we dat het aandeel zelfstandigen onder langdurig niet-gebruikers met 11% laag is. Deze groep heeft een hoog niet-gebruik, maar het niet-gebruik is over het algemeen niet langdurig. De meeste zelfstandigen vroegen de huurtoeslag ergens in de vier jaar alsnog aan of verloren ergens in de vier jaar hun recht op huurtoeslag.

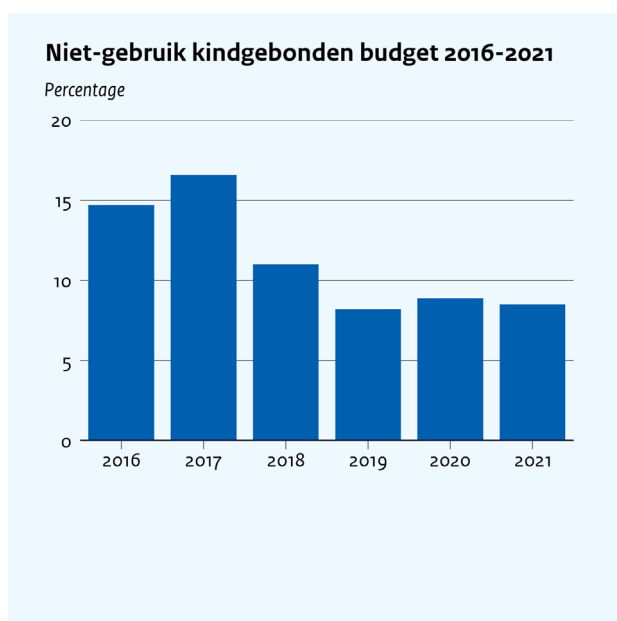
5.2 Kindgebonden budget

5.2.1 Totaalbeeld

Het niet-gebruik onder alle huishoudens met recht op het kindgebonden budget lag in 2016 op bijna 15% en is in 2021 teruggelopen tot 8,5%. Het ging in dat jaar om 99 dzd huishoudens die gezamenlijk ongeveer 139 mln euro niet aanvroegen. Een doorsnee niet-gebruikend huishouden vroeg in 2021 ongeveer 84 euro per maand niet aan. Dat is een iets hoger bedrag dan bij de huurtoeslag. In 2020 schoof het afbouwpunt voor paren op, waardoor paren met kinderen langer het maximale kindgebonden budget ontvangen. Deze verandering had slechts een lichte stijging van 0,7%-punt van het niet-gebruik tot gevolg. Dat effect is veel kleiner dan het effect van de verruiming van de inkomensgrenzen bij de huurtoeslag in datzelfde jaar. In 2018 is een grote daling in het niet-gebruik te zien. Deze is mogelijk het gevolg van de beleidsdoorlichting op de kindregelingen die in die tijd is gedaan door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de

herstelreactie die daarop heeft plaatsgevonden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). De uitsplitsing naar kenmerken laat een wisselend beeld zien.

Figuur 5.4 Het niet-gebruik van het kindgebonden budget is in 2021 gedaald ten opzichte van 2016



Bron: CPB

5.2.2 Uitsplitsing naar kenmerken

Een aanwezige uitbetaling van de huurtoeslag en de aanwezigheid van meerdere kinderen zijn kenmerken waarbij niet-gebruik significant minder vaak aanwezig is. Dat is conform verwachting. In 2019 is er namelijk een automatische koppeling geïntroduceerd die ervoor zorgt dat huishoudens die een andere toeslag ontvangen automatisch het kindgebonden budget ontvangen. Ook huishoudens die al kinderbijslag hebben, ontvangen het kindgebonden budget automatisch. In tabel 5.3 staan de andere meest opvallende kenmerken.

Tabel 5.2 De belangrijkste kenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van het kindgebonden budget

	Percentage niet-gebruik			Mediane bedrag			Aantal huishoudens		
	2016	2018	2021	2016	2018	2021	2016	2018	2021
	%			€			X 1000		
Totaal	14,7	11,0	8,5	52	67	84	141	104	99
Huishoudenssamenstelling									
Eenoudergezin	9,6	8,0	5,3	247	260	265	35	30	19
Paren met kinderen	18,8	13,3	9,9	35	43	70	100	68	72
Belangrijkste inkomstenbron									
Inkomen uit winst	16,7	14,7	12,7	84	93	100	23	19	18
Inkomen uit bijstand	1,5	1,3	0,9	167	140	119	2	1	1
Overige kenmerken									
Ontvangen alimentatie	14,5	13,0	10,4	253	264	212	7	6	4
Geboorte 1 ^e kind	13,4	12,7	15,7	25	27	22	2	2	4
Aanwezigheid huurtoeslag	1,6	1,4	0,9	161	177	137	5	4	3

Bron: CPB

Bij eenoudergezinnen nam het niet-gebruik over de hele periode af. Het niet-gebruik nam niet alleen af, maar lag ook in alle jaren onder het gemiddelde en onder het niet-gebruik van paren met kinderen. Een mogelijke oorzaak voor het lage niet-gebruik kan de alleenstaande ouderkop zijn. Dit is een vast bedrag dat alleenstaande ouders per jaar ontvangen en is een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen van deze groep. Dat zien we terug in het mediane bedrag dat een huishouden miste als het kindgebonden budget niet werd aangevraagd. Het mediane niet-aangevraagde bedrag voor alleenstaande ouders was 265 euro per maand in 2021, waar het voor paren met kinderen 70 euro per maand was. Dat grote verschil wordt veroorzaakt door de alleenstaande ouderkop die in dat jaar 3240 euro was.

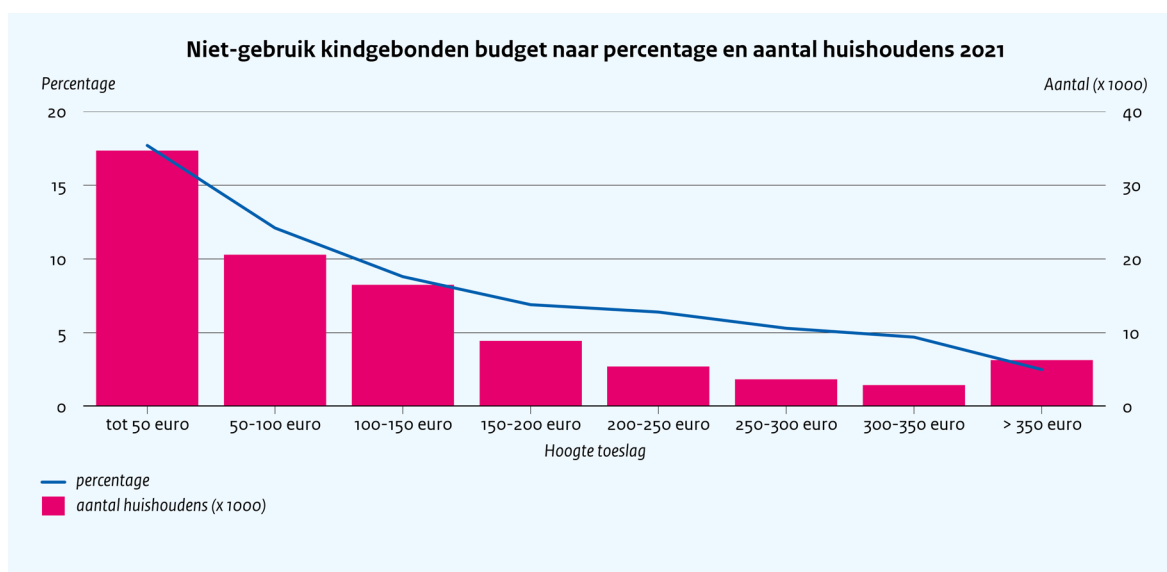
Huishoudens met inkomen uit winst hadden in alle jaren een hoger niet-gebruik dan gemiddeld. Dit zagen we ook bij de huurtoeslag, maar het percentage niet-gebruik ligt bij het kindgebonden budget wel een stuk lager. In 2021 vroeg meer dan een kwart van de zelfstandigen de huurtoeslag niet aan en bij het kindgebonden budget was dit bijna 13%. Het mediane bedrag dat niet werd aangevraagd lag elk jaar hoger dan voor de totale groep die niet wordt bereikt, en liep ook op van 84 euro per maand in 2016 naar 100 euro per maand in 2021. Positief is dat het aantal ondernemers met niet-gebruik sinds 2016 is afgenomen.

Het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden was in 2021 nog geen 1%. Dat betekent dat deze potentieel kwetsbare groep goed bereikt wordt. Dat heeft te maken met de automatische koppeling waardoor gezinnen het kindgebonden budget automatisch toegekend krijgen als zij minimaal één andere toeslag ontvangen. Uit de analyse blijkt namelijk dat een aanwezige uitbetaling van de huurtoeslag samenhangt met een lager niet-gebruik van het kindgebonden budget. Door de automatische koppeling ontvangen bijstandsgerechtigden dan ook het kindgebonden budget. Huishoudens die de toeslag om een bepaalde reden niet aanvroegen, misten in 2021 per maand bijna 120 euro.

De geboorte van het eerste kind is een levensgebeurtenis waarbij niet-gebruik relatief vaak voorkomt. In 2021 vroeg bijna 16% van deze groep het kindgebonden budget niet aan. Dat is duidelijk meer dan het totaal van 8,5% in dat jaar. Dit effect is minder uitgesproken bij de geboorte van nog een kind. Nieuwe ouders worden zich dus waarschijnlijk pas een tijdje na de geboorte van het kind bewust van hun recht op inkomensondersteuning. Een mogelijke verklaring ligt in de koppeling met de kinderbijslag. Ouders die kinderbijslag ontvangen, ontvangen ook automatisch het kindgebonden budget. Het mediane bedrag dat niet werd aangevraagd is met 22 euro per maand laag.

Huishoudens die alimentatie ontvangen hebben een hoger niet-gebruik dan gemiddeld en de niet aangevraagde bedragen zijn hoog. Dit laatste wordt veroorzaakt door de alleenstaande ouderkop. Over het algemeen zijn huishoudens die alimentatie ontvangen eenoudergezinnen die recht hebben op dit extra bedrag. In vergelijking met de totale groep eenoudergezinnen is er wel sprake van een hoger niet-gebruik dan gemiddeld. Dat kan samenhangen met de fiscale behandeling van alimentatie, die zorgt voor extra complexiteit en mogelijk extra onzekerheid bij ontvangers. Ontvangen alimentatie wordt namelijk tot het verzamelinkomen gerekend en heeft daarmee direct invloed op de hoogte van de toeslag.

Figuur 5.5 Het niet-gebruik loopt snel terug naarmate het bedrag aan toeslag hoger wordt



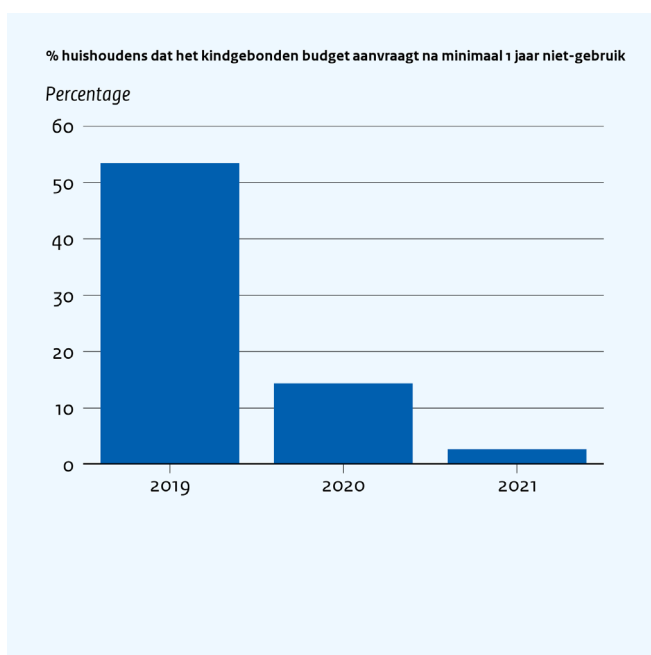
Bron: CPB

Net als bij de huurtoeslag worden huishoudens die recht hebben op een hoog bedrag aan toeslag goed bereikt. Bij lage toeslagbedragen is het niet-gebruik juist hoog. Dit is op zichzelf niet direct zorgelijk, aangezien het meestal huishoudens met een hoger inkomen betreft. Voor hen betekent het gemiste bedrag slechts een beperkte impact op het besteedbaar inkomen. Het niet-gebruik neemt snel af naarmate het bedrag hoger wordt. Huishoudens met een toeslag tussen de 300 en 350 euro per maand maakten slechts in 4,7% van de gevallen geen gebruik van het kindgebonden budget.

5.2.3 Langdurig niet-gebruik

Van de groep huishoudens die tussen 2018 tot en met 2021 in alle jaren recht had op het kindgebonden budget vroeg bijna 30% vier jaar lang de toeslag niet aan. Dat is lager dan bij de huurtoeslag. Door vier jaar lang het kindgebonden budget niet aan te vragen, liep een huishouden in deze groep ruim 6200 euro aan toeslag mis. Dit is zo'n 130 euro per maand en daarmee een iets lager bedrag dan bij de huurtoeslag. Bij de huishoudens die ergens in de vier jaar het kindgebonden budget alsnog aanvroegen zien we dat dit vooral gebeurde na het eerste jaar niet-gebruik. Hoe langer het duurt voordat een huishouden de toeslag aanvraagt, hoe minder groot de groep wordt die dit alsnog doet. Na een jaar niet-gebruik vroeg iets meer dan 53% de toeslag in 2019 alsnog aan. Na drie jaar niet-gebruik was dit nog krap 3%.

Figuur 5.6 Na drie jaar niet-gebruik vraagt nog slechts 3% van de huishoudens het kindgebonden budget aan



Bron: CPB

Paren met kinderen en oudere ouders maken een belangrijk deel uit van de groep langdurige niet-gebruikers. Twee derde van deze groep bestaat uit paren met kinderen als we kijken naar huishoudenssamenstelling. Dit is in lijn met de bevinding dat het niet-gebruik onder deze groep duidelijk hoger ligt dan bij eenoudergezinnen. Kijkend naar de leeftijd bestaat ruim de helft van de groep langdurige niet-gebruikers uit ouders tussen de 45 en 54 jaar. Bij driekwart van de huishoudens die langdurig geen gebruik maken van het kindgebonden budget is de hoofdkostwinner in loondienst. Net als bij de huurtoeslag geldt dat de groep zelfstandigen die langdurig niet-gebruiker is, relatief klein is.

5.3 Zorgtoeslag

5.3.1 Totaalbeeld

Het relatieve niet-gebruik van de zorgtoeslag is tussen 2018 en 2021 licht gestegen. Bij de zorgtoeslag heeft in de periode 2018 tot en met 2021 geen grote beleidswijziging plaatsgevonden anders dan het aanpassen van de parameters. Het aantal personen dat geen gebruik maakt van de zorgtoeslag is ook toegenomen. Het gaat om bijna 109 dzd extra personen in vier jaar tijd. In totaal werd in 2021 bijna 632 mln euro niet aangevraagd, een veelvoud van het niet-aangevraagde bedrag aan huurtoeslag of kindgebonden budget.

Figuur 5.7 Het niet-gebruik van de zorgtoeslag loopt licht op



Bron: CPB

5.3.2 Uitsplitsing naar kenmerken

Tabel 5.3 De belangrijkste kenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van de zorgtoeslag

	Percentage niet-gebruik				Mediane bedrag				Aantal personen			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	%				€				X 1000			
Totaal	10,6	11,5	12,1	12,4	70	67	72	72	570	626	662	679
Huishoudenssamenstelling												
Zonder partner	8,8	9,2	9,7	10,0	62	61	64	64	177	186	197	206
Met partner	16,0	18,0	19,0	19,4	64	62	67	67	334	380	401	408
Belangrijkste inkomstenbron												
Inkomen uit winst	17,5	18,7	20,7	20,3	95	99	104	107	85	93	97	98
Inkomen uit bijstand	2,6	2,5	2,4	2,3	95	99	104	107	10	10	9	8
Levensgebeurtenis												
Met pensioen gaan	14,1	14,8	15,5	15,7	59	59	60	62	5	5	7	7
Jongeren												
Tot 23 jaar	3,7	3,7	3,9	4,2	95	99	104	107	35	35	37	40
Thuiswonende kinderen	4,7	4,7	4,8	4,9	95	99	104	107	59	61	63	65
Studenten	7,1	7,3	7,7	7,6	95	99	104	107	4	3	3	3

Bron: CPB

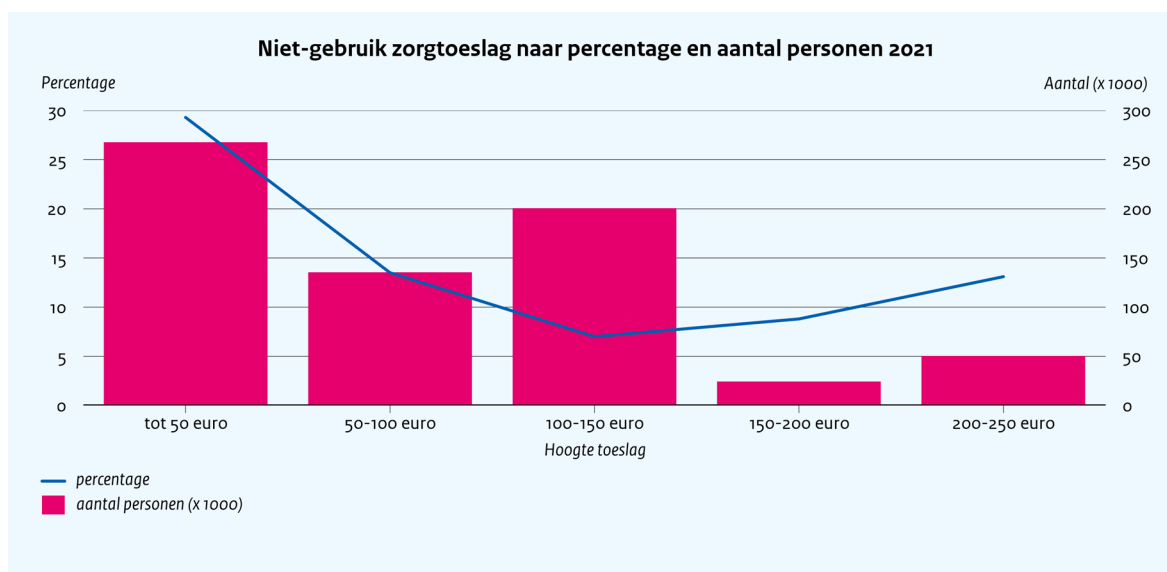
Inkomen uit winst en inkomen uit bijstand zijn de meest opvallende kenmerken als het gaat om belangrijkste inkomstenbron. Het percentage niet-gebruik onder zelfstandigen ligt hoog in vergelijking met de andere kenmerken genoemd in tabel 5.4. Het percentage niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden ligt

juist heel laag. Het beeld bij de zorgtoeslag wijkt hiermee niet af van het beeld bij de andere toeslagen. De mediane bedragen zijn bij zelfstandigen en bijstandsgerechtigden gelijk, omdat in beide groepen meer dan de helft recht heeft op het maximale bedrag aan zorgtoeslag. Dit wijst erop dat een groot deel van de zelfstandigen die geen gebruik maken van hun recht op zorgtoeslag een laag inkomen heeft.

Bij de levensgebeurtenissen is het vooral het met pensioen gaan waar niet-gebruik significant vaker voorkwam. Net als bij de huurtoeslag liggen de mediane bedragen in lijn met het totaal en is de omvang van de groep net-gepensioneerden beperkt. De samenhang tussen net gepensioneerd zijn en de omvang van het niet-gebruik zien we ook terug als we kijken naar leeftijd. Van alle leeftijdsgroepen ligt het niet-gebruik onder de groep 65-69 jaar het hoogst.

Onder jongeren ligt het niet-gebruik van toeslagen relatief laag. Dit is opvallend, omdat het niet-gebruik onder deze groep in het nieuws vaak als hoog wordt bestempeld (RTL Z, 2024). Zowel jongeren onder de 23 jaar als thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder⁴ als studenten⁵ kennen een relatief niet-gebruik dat significant onder het totaal ligt. Jongeren worden als ze 18 worden ook actief geattendeerd op het aanvragen van de zorgtoeslag. Uit de cijfers blijkt dat deze aanpak succesvol is en de kans op niet-gebruik beperkt. Dat een groot deel van deze groepen een laag inkomen heeft, blijkt uit de mediane bedragen. Die liggen op de maximale toeslag, wat betekent dat meer dan de helft van een groep recht heeft op de maximale zorgtoeslag.

Figuur 5.8 Het niet-gebruik van de zorgtoeslag loopt op bij recht op hogere bedragen



Bron: CPB

Het niet-gebruik van de zorgtoeslag neemt toe bij het recht op hogere bedragen per maand. Dit beeld zien we niet bij de huurtoeslag en het kindgebonden budget. We zien in onze resultaten dat het niet-gebruik van toeslagen onder paren hoger ligt dan onder alleenstaanden. Paren hebben recht op een hoger bedrag per maand. In 2021 bedroeg de maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande 107 euro per maand. Voor paren bedroeg de maximale zorgtoeslag 207 euro per maand. De groepen 150-200 euro per maand en 200-250 euro

⁴ Thuiswonende kinderen hoeven niet altijd tot de jongeren te behoren, maar de grootste groep behoort wel tot die leeftijdscategorie. Hetzelfde geldt voor studenten.

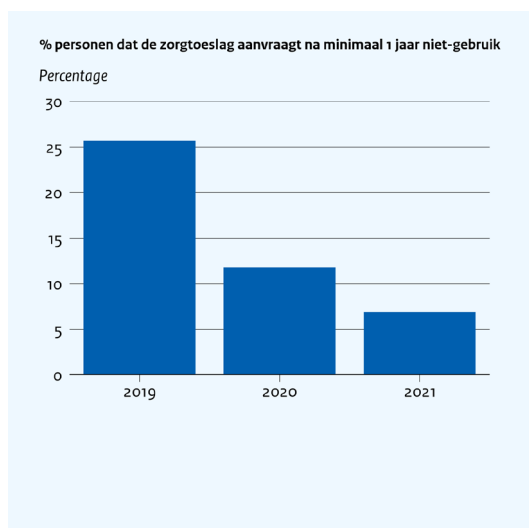
⁵ Niet-gebruik onder studenten is ook onderzocht voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget, maar de groepen waren te klein om goede uitspraken over te kunnen doen.

per maand bevatten dus alleen paren. Onder paren zien we een hoger percentage niet-gebruik. Het recht op hogere bedragen onder paren en het hogere percentage niet-gebruik verklaren de oploop in figuur 5.8.

5.3.3 Langdurig niet-gebruik

Van de personen die van 2018 tot en met 2021 in alle jaren recht hadden op zorgtoeslag, vroeg 56% de toeslag vier jaar lang niet aan. Door vier jaar lang de zorgtoeslag niet aan te vragen, liep een persoon in deze groep ruim 3800 euro aan toeslag mis. Dit is zo'n 80 euro per maand. Bij de mensen die ergens in de vier jaar de zorgtoeslag alsnog aanvraagden, zien we dat dit vooral gebeurde na het eerste jaar niet-gebruik. Hoe langer het duurt voordat iemand de toeslag aanvraagt, hoe minder groot het deel van de groep wordt dat dit alsnog doet. Na een jaar niet-gebruik vroeg ruim een kwart van de mensen de toeslag in 2019 alsnog aan. Na drie jaar niet-gebruik was dit nog bijna 7%. In vergelijking met de andere toeslagen vragen relatief weinig mensen de zorgtoeslag alsnog aan na één jaar niet-gebruik.

Figuur 5.9 Na drie jaar niet-gebruik vraagt nog maar bijna 7% van de mensen de zorgtoeslag aan



Bron: CPB

Paren en 65-plussers zijn grote groepen binnen de groep langdurige niet-gebruikers. Bijna de helft van de 65-plussers die in 2018 het recht op toeslag niet benutten, vraagt de zorgtoeslag vier jaar lang niet aan, terwijl ze er wel recht op hebben. Ongeveer 58% van de groep die langdurig geen gebruik maakt van de zorgtoeslag heeft een partner. Dit is in lijn met de bevinding dat het niet-gebruik onder paren sowieso duidelijk hoger ligt dan onder alleenstaanden. Tot slot heeft iets minder dan de helft van de langdurige niet-gebruikers inkomsten uit loondienst. Ook bij de zorgtoeslag geldt dat de groep zelfstandigen die langdurig geen gebruik maakt van hun recht relatief klein is.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het relatieve niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag is sinds 2018 iets toegenomen. Bij de huurtoeslag komt dit door het verruimen van de inkomensgrenzen in 2020. Meer huishoudens kregen hierdoor recht op huurtoeslag, maar het is aannemelijk dat niet alle huishoudens zich hiervan bewust waren. De beleidswijziging had daardoor waarschijnlijk een stijging van het niet-gebruik tot gevolg. De extra huishoudens die recht kregen op toeslag hadden over het algemeen een hoger inkomen en daardoor recht op een relatief laag bedrag. Dat zien we terug in het mediane bedrag dat door een huishouden niet werd aangevraagd. Dat is gedaald van 108 euro per maand in 2018 tot 77 euro per maand in 2021. Het relatieve niet-gebruik van de zorgtoeslag laat een lichte stijging zien. Kijkend naar de bedragen is het beeld stabiel. Het gaat om een mediaan maandbedrag van 70 tot 72 euro per persoon dat niet wordt aangevraagd. Het valt op dat de omvang van de groep niet-gebruikers van de zorgtoeslag wel duidelijk is toegenomen sinds 2018.

Het niet-gebruik van het kindgebonden budget is significant gedaald sinds 2016. Voor deze toeslag gold ook een beleidswijziging in 2020 waardoor meer huishoudens recht kregen op het kindgebonden budget, maar deze had een kleinere invloed op de toename van het niet-gebruik dan bij de huurtoeslag. Ook is er in 2018 een beleidsdoorlichting van de kindregelingen geweest, met vervolgens een hersteloperatie. Daarnaast is er in 2019 een automatische koppeling ingevoerd. Deze ontwikkelingen hebben een positieve bijdrage geleverd aan de reductie van het niet-gebruik. Het mediane maandelijkse bedrag dat door een huishouden niet werd aangevraagd is wel gestegen, van 52 euro in 2016 naar 84 euro in 2021.

Het relatieve niet-gebruik onder eenoudergezinnen, bijstandsgerechtigden en huishoudens met recht op een hoog bedrag aan toeslag ligt elk jaar onder het totaal. Feit is wel dat het bij de huishoudens die de toeslag niet aanvragen direct gaat om een hoog bedrag. Daardoor missen zij een belangrijk deel van hun besteedbaar inkomen. Dit geldt voor alle drie de toeslagen. Vooral het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden is bijzonder laag. Dit komt doordat zij over het algemeen het maximale toeslagbedrag ontvangen. Bij eenoudergezinnen speelt de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget een belangrijke rol. Specifiek bij de zorgtoeslag valt op dat vooral jongeren een laag niet-gebruik kennen. Zij worden als ze 18 worden actief geïnformeerd via een brief en dat lijkt te werken.

Zelfstandigen kennen bij alle toeslagen een hoger niet-gebruik dan gemiddeld. Vooral bij de huurtoeslag ligt dit met ruim 25% hoog. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag is de omvang van de groep in aantal beperkt. Bij de zorgtoeslag gaat het wel om een grote groep. Daarnaast heeft meer dan de helft van de zelfstandigen die de zorgtoeslag niet aanvragen recht op het maximale bedrag. Hiermee lijkt het het meest kansrijk om in te zetten op de zorgtoeslag bij beleids- en eventuele stelselaanpassingen. Het gaat om veel mensen en in sommige gevallen om het recht op het maximale bedrag. Dienst Toeslagen zet sinds 2023 ook al in op het actief informeren van mensen over hun mogelijk recht op zorgtoeslag (Dienst Toeslagen, 2024b).

Bij de huurtoeslag maken zowel net gepensioneerden als huurders die privaat huren in ongeveer één op de vijf gevallen geen gebruik van het recht op toeslag. Dit is een hoger aandeel dan het totaal van 12% in 2021. Bij de private huurders gaat het ook om bedragen die duidelijk hoger liggen dan het totaal van 77 euro in 2021. Het is daarnaast een grote groep. Bijna een kwart van alle huishoudens met recht op huurtoeslag huurt van een private verhuurder. Bij net gepensioneerden gaat het om een bedrag dat in lijn ligt met de landelijke bedragen. Daarnaast is het een geringe groep.

Bij alle toeslagen is er sprake van langdurig niet-gebruik. Bij de huurtoeslag vroeg 45% van de groep die tussen 2018 en 2021 in alle jaren recht had op huurtoeslag deze toeslag niet aan. Bij het kindgebonden budget gaat het om bijna 30% en bij de zorgtoeslag om 56%. Het niet-aangevraagde mediane bedrag over vier jaar ligt

op ongeveer 150 euro per maand bij de huurtoeslag en ongeveer 130 euro per maand bij het kindgebonden budget. Bij de zorgtoeslag gaat het om een mediaan bedrag van rond de 80 euro per maand. Na één jaar niet-gebruik is de groep huishoudens die de toeslag alsnog aanvraagt het grootst. Dit neemt snel af naarmate er meerdere jaren achter elkaar sprake is van niet-gebruik.

Beleid om niet-gebruik verder tegen te gaan, kan onder andere gericht worden op zelfstandigen en net gepensioneerden. Zelfstandigen zijn relatief eenvoudig te bereiken op het moment dat zij zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel en als zij hun aangiftebrief ontvangen. Voor huur- en zorgtoeslag kan beleid daarnaast gericht worden op net gepensioneerden. Zij zijn relatief eenvoudig te bereiken via de Sociale Verzekeringsbank. Het ontvangen van de eerste AOW-uitkering kan een goed moment zijn om deze groep te attenderen op de toeslagen. Verder kan worden geprobeerd om private huurders beter te bereiken. Bijvoorbeeld door de verhuurders te vragen hier een rol in te spelen door hun huurders actief te informeren over het aanvragen van de huurtoeslag. Tot slot is bij langdurig niet-gebruik de meeste winst te behalen bij de groep die meerdere jaren achter elkaar de toeslag niet aanvraagt. Dit is over het algemeen wel een groep die moeilijk te bereiken is.

Er is meer nodig dan onderzoeksdata om de juiste huishoudens te bereiken. Onderzoek is namelijk gebaseerd op geanonimiseerde data, waardoor we wel kunnen nagaan welke kenmerken een rol spelen, maar niet om welke huishoudens het gaat. Wel kunnen aangiftegegevens van de Belastingdienst worden gebruikt om mensen gericht te informeren dat zij mogelijk recht hebben op een toeslag. De laatste jaren zijn hier verschillende initiatieven voor geweest, met positieve resultaten (Dienst Toeslagen, 2025). Het automatisch toekennen van toeslagen op basis van gegevens uit het verleden is echter niet mogelijk, omdat hieruit niet met zekerheid is af te leiden of een huishouden nog steeds recht heeft op een toeslag.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Ten eerste hebben we in dit onderzoek alleen gekeken naar niet-gebruik per afzonderlijke toeslag. Een interessant vervolg is het onderzoek naar huishoudens die niet-gebruik hebben op meerdere toeslagen tegelijk. Een tweede lijn ligt in het combineren van kenmerken. In dit onderzoek zijn alleen kenmerken afzonderlijk van elkaar bekeken, maar een kruising is ook mogelijk. Een derde lijn ligt in het nog verder uitdiepen van enkele kenmerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om huishoudens met een inkomen ver onder het sociaal minimum, huishoudens met een wisselend inkomen en huishoudens die een levensgebeurtenis meemaken. Ook kan de analyse op de groep langdurige niet-gebruikers verder uitgewerkt worden en kan ingezoomd worden op de groep die voor het eerst recht krijgt op een toeslag in een bepaald jaar.

Referenties

- Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. CPB Achtergronddocument. Centraal Planbureau.
- Commissie Sociaal Minimum. (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport 1*. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/doab26e9-096b-41fd-ada9-ed686c99169/file>
- Dienst Toeslagen. (2024a). *Stand van de uitvoering 2023*. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/db1f2bfd-7722-49bb-b2f9-fd6154do64f2/file>
- Dienst Toeslagen. (2024b). *Dienst Toeslagen wijst 150.000 mensen op mogelijk recht zorgtoeslag*. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://www.overtoeslagen.nl/actueel/nieuws/2024/06/26/dienst-toeslagen-wijst-150.000-mensen-op-mogelijk-recht-zorgtoeslag>
- Dienst Toeslagen. (2025). *Campagnes die hun doel(groep) bereiken*. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://www.overtoeslagen.nl/actueel/nieuws/2025/01/10/campagnes-die-hun-doelgroep-bereiken>
- Goedemé, Tim & Janssens, Julie. (2020). *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.24515.43048>
- Ko, W., & Moffitt, R. (2022). *Take-up of Social Benefits*. <https://doi.org/10.3386/w30148>
- Kok, L., Heil, L., Athmer, J., Van Eijkel, R., Cuelenaere, B., & Elsen, M. (2022). *Evaluatie Toeslagenstelsel: Evaluatie AWIR, Uitvoering en Dienstverlening Toeslagen*. SEO. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b72c248do6c88a5178ecd74a073e5ef6c845399/pdf>
- Ministerie van Financiën. (2020). *IBO Toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-eb6b1afc-f463-4dco-8ac1-45e316877063/1/pdf/rapport-deel-2-ibo-toeslagen.pdf>
- Ministerie van Financiën. (2024). *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel*. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/04746ced-9b1e-4fb5-b567-feb2e4dd3153/file>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Fout in uitbetaling kindgebonden budget - herstelactie*. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-97479210d5936704e938299b88bf3953b3556a76/pdf>
- RTL Z. (2024, 8 mei). *Veel jongeren kunnen rekening weleens niet betalen*. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van <https://www.rtl.nl/nieuws/rtl-z/artikel/5449374/veel-jongeren-hebben-schulden-en-betalingsproblemen>
- Simonse, O. (2024). *Financial stress by design: Examining barriers to social welfare take-up*. Geraadpleegd op 28 februari, van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/sociale-wetenschappen/psychologie/sociale-en-organisatiepsychologie/olaf-simonse-binnenwerk-def22.pdf>
- Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen: Eindrapport*. SEO. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2011-31_Niet-gebruik_inkomensondersteunende_maatregelen.pdf

Van den Brakel, M., Gidding, K., Lok, R., Otten, F., Vandewal, E., Bos, J., Warnaar, M., Wieman, G., Goderis, B., Hoff, S., Muns, S., & Tunderman, S. (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens: Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Nibud & Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van

<https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2023/06/30/op-weg-naar-een-nieuwe-armoedegrens/Op+weg+naar+een+nieuwe+armoedegrens++CBS+Nibud+SCP.pdf>

Bijlage A Beschrijving toeslagen

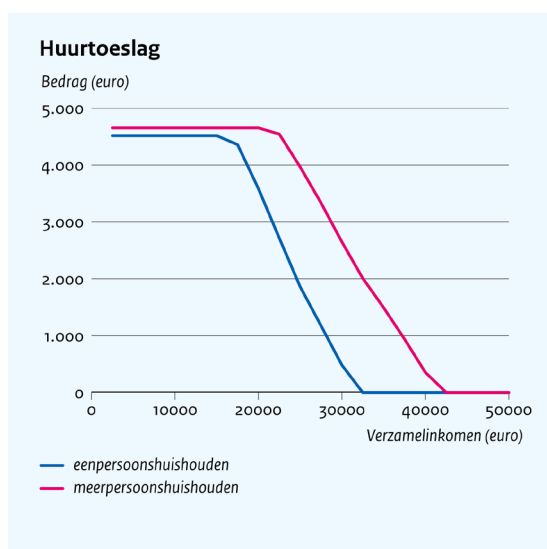
Huurtoeslag

De huurtoeslag is een toeslag voor huishoudens met lagere inkomens als tegemoetkoming in de kosten van hun huurwoning. De hoogte ervan hangt af van:

- het rekeninkomen van het huishouden. Dat is het verzamelinkomen van aanvrager, toeslagpartner en eventuele medebewoners inclusief kinderen. Bij kinderen onder de 23 jaar geldt daarbij een vrijstellingsgrens van 5044 euro in 2021. Sinds 2020 geldt er geen harde inkomensgrens meer, maar is er sprake van een meer geleidelijke afbouw naar nul voor middeninkomens. Deze afbouw wordt vormgegeven door de eigen bijdrage te verhogen naarmate het inkomen verder stijgt.
- de rekenhuur van de woning. Deze bestaat uit kale huur plus servicekosten. De rekenhuur mag in 2021 maximaal 752,33 euro per maand zijn. Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een lagere grens.
- het gezamenlijke vermogen binnen het huishouden. De vermogensgrens ligt sinds 2020 onder de vrijstelling van box 3 en bedraagt in 2021 31.340 euro voor de aanvrager, het dubbele als er sprake is van een toeslagpartner. Boven de gezamenlijke vermogensgrens vervalt het recht op huurtoeslag.
- het huishoudentype en de AOW-leeftijd. De berekening van de toeslag is zeer complex met een veelheid van parameters. De te ontvangen huurtoeslag bij een gegeven rekenhuur bouwt vanaf een minimuminkomensgrens in meerdere schijven af bij een toenemend inkomen⁶. Daarbij verschillen de gehanteerde inkomensgrenzen al naar gelang sprake is van een eenpersoons- of een meerpersoonshuishouden met en zonder AOW-gerechtigde.

Figuur A.1 geeft deze regeling weer voor een huishouden onder de AOW-gerechtigde leeftijd met een maximale huur van 752,33 euro per maand.

Figuur A.1 Vormgeving huurtoeslag, 2021



Bron: CPB

⁶ Zo moet een aanvrager met een inkomen tot aan 16.950 euro (bij een eenpersoonshuishouden) of 22.000 euro (bij een meerpersoonshuishouden) de eerste 220 euro van de huur zelf betalen. Van het huurbedrag tussen de 220 euro en de 442 euro krijgt diegene 100%, tussen de 442 euro en de 663 euro 65% en tussen de 663 euro en 752 euro 40% vergoed als huurtoeslag.

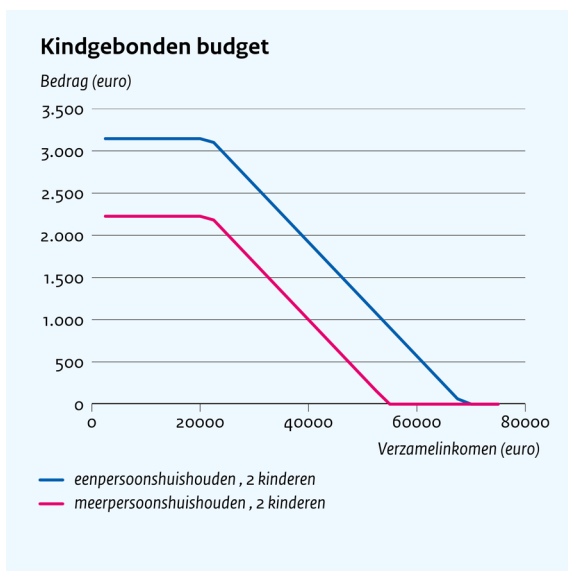
Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een toeslag voor huishoudens met kinderen onder de 18 jaar als tegemoetkoming in de kosten van kinderen. De hoogte ervan hangt af van:

- het verzamelinkomen. Dat is het gezamenlijke inkomen van aanvrager en eventuele partner. Boven de inkomensgrens (21.413 euro voor alleenstaanden en 38.181 euro voor paren in 2021) ontvangt een huishouden minder toeslag naarmate het huishoudensinkomen verder toeneemt. De afname van de toeslag gaat door totdat het toeslagbedrag gedaald is naar nul.
- het gezamenlijke vermogen binnen het huishouden. De vermogensgrens ligt aanzienlijk hoger dan bij de huurtoeslag en is in 2021 118.479 euro voor alleenstaanden en 149.819 euro voor paren. Boven de vermogensgrens vervalt het recht op toeslag.
- het huishoudentype. Sinds 2020 ligt bij paren het afbouwpunt van het verzamelinkomen hoger dan bij alleenstaanden. Daarbovenop hebben alleenstaande ouders recht op een extra bedrag, de zogenaamde alleenstaande ouderkop. Deze bedroeg 3240 euro in 2021. Het te ontvangen bedrag aan kindgebonden budget (inclusief alleenstaande ouderkop) bouwt af met 6,75% van het inkomen boven de inkomensgrens.
- het aantal kinderen. Hoe meer kinderen, hoe hoger het bedrag aan kindgebonden budget.
- de leeftijd van de kinderen. Voor kinderen tussen de 12 en 15 jaar en tussen de 16 en 17 jaar ontvangen ouders een extra bedrag boven op het standaardbedrag.

Figuur A.2 geeft deze regeling weer voor alleenstaanden en paren met twee kinderen onder de 12 jaar in 2021.

Figuur A.2 Vormgeving kindgebonden budget, 2021



Bron: CPB

Zorgtoeslag

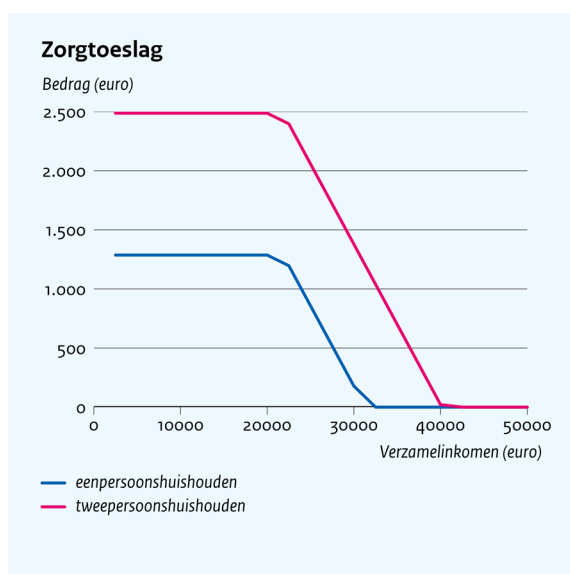
De zorgtoeslag is een toeslag voor huishoudens met lagere inkomens als tegemoetkoming in de kosten van zorg. De hoogte van de zorgtoeslag hangt af van:

- het verzamelinkomen. Dat is het gezamenlijke inkomen van de aanvrager plus eventueel aanwezige toeslagpartner.

- het gezamenlijke vermogen. De hier gehanteerde vermogensgrenzen voor alleenstaanden en paren zijn hetzelfde als bij het kindgebonden budget.
- het huishoudentype. De afbouwgrens waarboven je minder toeslag ontvangt, ligt in 2021 op 21.835 euro. De afname van de toeslag gaat door totdat het toeslagbedrag gedaald is naar nul. De zorgverzekeringspremie wordt betaald per persoon vanaf 18 jaar, zodat een paar het dubbele aan zorgpremie betaalt. De zorgtoeslag kent slechts één afbouwgrens voor het inkomen. Op de afbouwgrens krijgt een paar bijna twee keer zoveel zorgtoeslag als een alleenstaande. Het afbouwpercentage boven die grens is gelijk.

Figuur A.3 geeft deze regeling weer voor alleenstaanden en paren in 2021.

Figuur A.3 Vormgeving zorgtoeslag, 2021



Bron: CPB

Enkele groepen hebben geen recht op zorgtoeslag omdat zij geen zorgverzekering hebben of op een andere manier verzekerd zijn voor zorg dan via de basisverzekering. Het gaat om militairen, gedetineerden, gemoedsbezwaarden, onverzekerden en niet-ingezetenen die werken in Nederland. Voor deze groepen geldt dat zij geen Nederlandse zorgverzekering hebben en daarmee uitgesloten zijn van het recht op zorgtoeslag. Voor militairen in actieve dienst worden de zorgkosten gedekt door de ziektekostenregeling van het ministerie van Defensie. Gedetineerden betalen geen zorgpremie meer en krijgen een andere verzekering van de overheid. Gemoedsbezwaarden krijgen een ontheffing van de premieplicht, maar hebben daardoor ook geen recht op zorgtoeslag. Onverzekerden hebben een speciale verzekering via het CAK en voor niet-ingezetenen geldt dat zij over het algemeen in het land van herkomst verzekerd zijn.

Bijlage B Uitgebreide methodologie

Huurtoeslag

We berekenen het niet-gebruik van de huurtoeslag aan de hand van een aantal stappen waarin we verschillende CBS-bestanden aan elkaar koppelen. We starten met de populatie van personen in Nederland, op 1 januari en 31 december van het kalenderjaar. Deze informatie halen we uit de Basisregistratie Personen (BRP). Institutionele huishoudens laten we buiten beschouwing. In de eerste stap aggregeren we het persoonsbestand naar huishoudens en koppelen we er het huishoudensvermogen aan. De ontvangen toeslagen per persoon worden bij de aggregatie naar huishoudensniveau opgeteld. In de tweede stap koppelen we informatie uit de Woonbase aan. Het gaat dan om de huren en het inkomen dat gebruikt is voor het ontvangen van huurtoeslag. Het eindbestand bevat de ontvangen toeslagen per huishouden, woonlasten, rekeninkomen voor de huurtoeslag, en persoonlijke kenmerken. Tot slot voegen we alle parameters van de huurtoeslag toe in de derde stap. Dit zijn alle institutionele inkomens- en vermogensgrenzen, maar bijvoorbeeld ook de parameters die de normhuur bepalen. Met de combinatie van persoonlijke gegevens en huurbedragen op adresniveau en institutionele gegevens kunnen we het recht op huurtoeslag berekenen.

Adressen waarop meerdere huishoudens ingeschreven staan hebben we niet meegenomen in de analyse vanwege ongeschikte data. Dit betreft vooral woningdelers, waaronder studentenhuizen, omdat deze vaak als losse huishoudens op één adres worden beschouwd. Daardoor is het onmogelijk om een duidelijke leefsituatie op dit adres vast te stellen. Deze aanpak volgt eerdere analyses van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In totaal vallen hierdoor ongeveer 500 dzd huishoudens buiten de analyse, oftewel 7% van de populatie van 7,5 mln huishoudens. Ook overige uitzonderingen, zoals een aangepaste woning vanwege een handicap, laten we buiten beschouwing door gebrek aan passende data.

De Woonbase van het CBS verbetert de analyse ten opzichte van eerdere studies door een compleet overzicht van alle belangrijke kenmerken voor de huurtoeslag. Dit is namelijk een nieuwe database die bij het vorige onderzoek nog niet beschikbaar was. Om consistentie tussen de berekeningen van verschillende jaren te waarborgen, volgt de analyse van de huurtoeslag de beschikbaarheid van de Woonbase. De analyse begint dus in 2018. Vanaf dat jaar zijn er ook data beschikbaar over de huren van huishoudens die geen huurtoeslag ontvangen. Het rekeninkomen halen we, in tegenstelling tot het kindgebonden budget, niet uit de inkomensstatistiek, maar we gebruiken direct het rekeninkomen voor de huurtoeslag uit de Woonbase. Het voordeel daarvan is dat er in dat inkomen al rekening gehouden is met het inkomen van eventuele medebewoners. Voor het vaststellen van een uitbetaling volgen we wel de inkomensstatistiek en niet de specifieke variabele voor de huurtoeslag uit de Woonbase, omdat deze nauwkeuriger is.

Kindgebonden budget

Bij het kindgebonden budget stellen we het analysebestand op dezelfde manier samen als bij de huurtoeslag. In de basis gebruiken we dezelfde gegevens over personen en huishoudens en doorlopen we dezelfde stappen. Het belangrijkste verschil met de huurtoeslag is het bepalen van het huishoudensinkomen. Bij de huurtoeslag maken we gebruik van een variabele uit de Woonbase, maar bij het kindgebonden budget tellen we de inkomens van de hoofdkostwinner en eventuele partner bij elkaar op. De reden hiervoor is dat we de reeks in 2016 starten en de Woonbase pas start in 2018. We houden geen rekening met het inkomen van thuiswonende kinderen tot en met 17 jaar, ondanks dat er een inkomensgrens gold tot 2020. Vanaf 2018 gaan

we ook bij het kindgebonden budget uit van de Woonbase. Deze biedt minder voordelen dan bij de huurtoeslag, maar vanuit het oogpunt van consistentie houden we dezelfde methodiek aan.

Door het aankoppelen van extra informatie houden we rekening met de leeftijd gedurende het jaar. Het kindgebonden budget is leeftijdsafhankelijk. Vanaf 12 jaar gaat het maandelijkse bedrag omhoog en vanaf 16 jaar ligt het maandbedrag nog iets hoger. Daarnaast willen we rekening houden met kinderen die gedurende het jaar geboren worden en kinderen die gedurende het jaar 12, 16 of 18 worden. Door het aankoppelen van informatie over de geboortemaand kunnen we wijzigingen in leeftijd meenemen en op die manier het recht op kindgebonden budget preciezer vaststellen.

Uitgangspunt bij het kindgebonden budget is dat een toeslag zou moeten worden uitgekeerd op het adres waar het kind woont. Dit is in de praktijk echter niet altijd het geval. Zo zijn er kinderen die in het buitenland wonen of kinderen die bij een ex-partner ingeschreven staan. Hier houden we nu geen rekening mee. Hierdoor ontstaan situaties waar een uitbetaling van het kindgebonden budget kan worden vastgesteld bij een huishouden zonder kinderen. We corrigeren dit door te veronderstellen dat er geen onterechte uitbetalingen worden gedaan en aan deze huishoudens op basis van de uitbetaling toch een recht op toeslag toe te wijzen. In principe geldt dat het kindgebonden budget wordt uitgekeerd aan de ouder die ook de kinderbijslag ontvangt en vormt het adres waar het kind woont geen uitgangspunt. Het CBS registreert de kinderbijslag tegenwoordig echter bij het kind zelf. Daardoor konden we geen gebruik maken van deze regel en zijn we uitgeweken naar het uitgangspunt van het woonadres van het kind.

De berekening van het recht op kindgebonden budget is voor toeslagpartners minder nauwkeurig. Het gaat dan vooral om de groep huishoudens die wel een toeslagpartner heeft, maar in de CBS-huishoudensdefinitie geen lid is van een (echt)paar. De exacte definities van huishouden en toeslagpartner zijn niet exact te reproduceren in de CBS-gegevens, onder andere doordat het begrip 'fiscale partner' daarin niet is opgenomen. Het belangrijkste verschil zit dan ook in de definitie van een 'toeslagpartner'. Het kan zijn dat iemand volgens de CBS-huishoudensdefinitie geen lid is van een paar, maar wel een toeslagpartner heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval als er nog een volwassene aanwezig is (bijvoorbeeld een broer) met een inwonend kind jonger dan 18 jaar. In dit onderzoek gaan we uit van de indeling volgens het CBS. Om die reden kan het recht op kindgebonden budget voor die groep in werkelijkheid anders zijn dan wij berekenen.

Bijzondere situaties zijn niet meegenomen in de analyse omdat ze niet in de data kunnen worden waargenomen. Zo kunnen we in de data niet zien of iemand pleegvergoeding ontvangt. In dat geval vervalt het recht op kindgebonden budget voor pleegkinderen. We hanteren daarom de aanname dat in beginsel voor thuiswonende kinderen recht bestaat op kindgebonden budget. Ook kan niet worden bepaald hoe hoog het onderhoud is dat ouders betalen voor hun uitwonende kind. In de analyse geldt daarom dat voor uitwonende kinderen geen recht is op kindgebonden budget. Een ingewikkelde situatie ontstaat ook als kind, ouders en grootouders samenwonen. Dit is vooral lastig als de ouder(s) zelf nog best jong zijn of zelfs minderjarig. Dan is een grootouder vaak de referentiepersoon en kan uit de data het recht op kindgebonden budget niet goed worden afgeleid.

Zorgtoeslag

We berekenen het niet-gebruik van de zorgtoeslag aan de hand van een aantal stappen waarin we verschillende CBS-bestanden aan elkaar koppelen. We starten met de populatie van personen in Nederland, op 1 januari en 31 december van het kalenderjaar. Deze informatie halen we uit de Basisregistratie Personen (BRP). Personen in institutionele huishoudens zijn verwijderd. De analyse van de zorgtoeslag gebeurt op persoonsniveau, in tegenstelling tot die van de andere twee toeslagen. We verwijderen militairen,

gedetineerden, gemoedsbezwaarden en onverzekerden uit het personenbestand. We doen dit omdat zij geen recht hebben op zorgtoeslag, omdat zij geen Nederlandse zorgverzekering hebben of op een andere manier verzekerd zijn (zie ook bijlage A). Sommige groepen, zoals personen die wonen en/of werken in het buitenland, zijn niet uit de data af te leiden. We hebben daarom geen rekening gehouden met deze groepen. Hierdoor kan een kleine overschatting van het niet-gebruik plaatsvinden.

Gedetineerden en militairen zijn met behulp van CBS-gegevens uit de dataset gehaald. In de Woonbase zit een variabele die aangeeft of iemand gedetineerd is en voor hoe lang. Tijdens de periode van detentie mag geen gebruik gemaakt worden van de zorgverzekering. We hanteren de aanname dat iemand gedurende het jaar geen recht heeft op zorgtoeslag, als iemand op 1 januari en/of op 31 december in detentie zit. Het is mogelijk dat iemand aan het begin en het eind van het jaar geregistreerd staat als gedetineerd en in de tussenliggende maanden zorgtoeslag heeft ontvangen. Het is niet mogelijk om deze situatie op basis van de beschikbare data mee te nemen. Militairen worden uit de dataset verwijderd op basis van de Polisadministratie. Als iemand in die statistiek geregistreerd staat als militair, dan gaan we ervan uit dat er sprake was van militaire dienst gedurende het hele jaar.

Gemoedsbezwaarden en onverzekerden worden met behulp van CAK-data uit de dataset gehaald. Ook deze twee groepen hebben geen recht op zorgtoeslag. Omdat het CBS niet over gegevens over deze groepen beschikt, hebben we externe CAK-data opgevraagd. In die bestanden is opgenomen wie er onverzekerd of gemoedsbezwaard is en voor welke periode. Door gebruik te maken van een anonieme sleutel was het mogelijk om deze data aan onze dataset te koppelen en op die manier de juiste personen uit de dataset te verwijderen. We gaan ervan uit dat mensen het hele jaar geen recht hebben op zorgtoeslag, als zij ergens in het jaar onverzekerd of gemoedsbezwaard zijn. Er is een kleine kans dat we hierdoor personen onterecht uit de populatie hebben verwijderd.

Het hebben van een toeslagpartner is niet zuiver vast te stellen. Het CBS beschikt niet over data van toeslagpartners. Wel zijn er data over fiscaal partners. Via een maatwerkbestand zijn deze gegevens toegevoegd aan de dataset. Omdat het ruwe data vanuit de belastingaangiftes betreft, was een aantal extra bewerkingen nodig. Het was in het bestand niet altijd zichtbaar dat als persoon A fiscaal partner is van persoon B dit omgekeerd ook geldt. Dit speelt vooral in de situaties waarin de partner geen aangifte doet. In die situaties hebben we op basis van het unieke huishoudensnummer bepaald welke fiscaal partners bij elkaar horen. Daarnaast kwam ook de situatie voor dat personen die in de Woonbase opgenomen zijn als gehuwd niet elkaars fiscaal partner bleken. Omdat gehuwden wettelijk elkaars fiscaal partner zijn, hebben we zowel de Woonbase-informatie als het maatwerkbestand gebruikt om vast te stellen welke personen onderdeel zijn van een paar.

In het maatwerkbestand zit ook informatie over persoonlijk vermogen. Deze informatie is opgenomen als paartotaal, oftewel beide personen noteren hetzelfde bedrag aan vermogen. Voor de bepaling van het persoonlijk vermogen hebben we aan beide leden van een paar de helft van het vermogen toegekend. Voor paren waarvan slechts een van de partners aangifte heeft gedaan, kunnen we het vermogen toch over beide partners verdelen door gebruik te maken van het unieke huishoudensnummer. In veel gevallen geldt dat fiscaal partners ook elkaars toeslagpartners zijn, maar niet altijd. In die situaties waarin dit niet het geval is, kunnen we het niet-gebruik van de zorgtoeslag niet goed vaststellen. Door het paartotaal te vergelijken met het huishoudensvermogen uit de vermogensstatistiek, is het mogelijk om het vermogen van de overige huishoudensleden vast te stellen. Dit is van meerwaarde bij de bepaling van recht op zorgtoeslag van thuiswonende kinderen.

Huishoudens volgen over de tijd

We brengen in kaart wat het verloop van niet-gebruik van toeslagen over de tijd is. We volgen daarom personen over een langere periode (2018 tot en met 2021). Voor de analyse van de huurtoeslag en het kindgebonden budget behouden we alleen de personen die in de Woonbase als de referentiepersoon van een huishouden worden aangemerkt. Zodoende behouden we één observatie per huishouden. Dat is nodig omdat de huurtoeslag en het kindgebonden budget op huishoudensniveau worden uitgekeerd.⁷ Dit betekent wel dat we aan de referentiepersonen die we in onze data hebben de huishoudenskenmerken koppelen, bijvoorbeeld het huishoudensinkomen of het huishoudensvermogen. Op basis van deze huishoudenskenmerken wordt uiteindelijk het recht op de huurtoeslag en het kindgebonden budget bepaald. Voor de zorgtoeslag behouden we ook de personen die geen referentiepersoon van een huishouden zijn. Dit doen we omdat het recht op zorgtoeslag op persoonsniveau bepaald wordt.

In deze analyse behouden we alleen personen die in 2018 tot en met 2021 in alle jaren in de gemeentelijke basisadministratie zaten en 18 jaar of ouder waren. Door deze restricties is het aantal huishoudens (huurtoeslag en het kindgebonden budget) en/of personen (zorgtoeslag) in deze dataset lager dan het aantal huishoudens en/of personen in Nederland. Het aantal huishoudens in de dataset ligt echter wel ruim boven de 6 mln en is daarmee voldoende representatief. Ook het aantal personen voor de analyse van de zorgtoeslag is voldoende representatief. Door de restricties behouden we echter wel de stabiele huishoudens en personen. Migratie valt bijvoorbeeld buiten onze analyse, omdat we personen volgen die in alle jaren in de gemeentelijke basisadministratie zaten. Hierdoor is het totale percentage van niet-gebruik in deze analyse iets lager dan in onze hoofdanalyse, waarin we het niet-gebruik van alle huishoudens in Nederland analyseren.

We brengen met behulp van het analysebestand in kaart of huishoudens en/of personen langdurig geen gebruik maken van toeslagen. We selecteren daarvoor de groep die in 2018 recht op een toeslag had en deze niet gebruikte. We identificeren welk deel van deze groep tussen 2019 tot en met 2021 uitstroomde vanwege het verliezen van het recht op toeslag. Eenmaal uitgestroomd is altijd uitgestroomd. Dit betekent dat mensen niet terugkeren in onze populatie als ze wel weer recht op de toeslag krijgen, bijvoorbeeld door een daling in het inkomen. Zo behouden we de groep, die bestaat uit zowel langdurig niet-gebruikers als huishoudens en/of personen die uitstromen, omdat zij de toeslag aanvragen en ontvangen. Op die manier kunnen we uitspraken doen over kenmerken van langdurige niet-gebruikers. Ook kunnen we hiermee in beeld brengen hoe de uitstroom door gebruik over de periode 2019 tot en met 2021 verandert.

⁷ In principe wordt de huurtoeslag op adresniveau uitgekeerd, maar we kijken in dit onderzoek alleen naar de situatie waarin geldt één huishouden per adres. Daarom kunnen we hier spreken van huishoudensniveau.