Monitor niet-gebruik toeslagen: rapportage niet-gebruik 2021

Vroonhof, P.; Fris, P.; Droog, J.; Zaal, E.; Hasselman, N.; Simonse, O.

Citation
Vroonhof, P., Fris, P., Droog, J., Zaal, E., Hasselman, N., & Simonse, O. (2025). *Monitor niet-gebruik toeslagen: rapportage niet-gebruik 2021*. Zoetermeer: Ministerie van Financien. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4297078

Version:	Publisher's Version
License:	Creative Commons CC BY 4.0 license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4297078

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Monitor niet-gebruik toeslagen

Rapportage niet-gebruik 2021

Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag

Panteia

Click here and insert picture via Insert|Picture Click here and insert picture via Insert|Picture Click here and insert picture via Insert|Picture

Click here and insert picture via Insert|Picture Click here and insert picture via Insert|Picture Click here and insert picture via Insert|Picture

<in case of no partner logo's: delete this table>

Monitor niet-gebruik toeslagen

Rapportage niet-gebruik 2021

Auteur(s)
Paul Vroonhof (Panteia, projectleider)
Pieter Fris (Panteia)
Joerian Droog (Panteia)
Emil Zaal (Panteia)
Nelleke Hasselman (Panteia)
Olaf Simonse (Universiteit Leiden, Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag

Opdrachtgever(s)
Ministerie van Financiën

Gepubliceerd
Zoetermeer, 21-5-2025

Projectnummer
11123

Versie
Definitief

Status
Openbaar

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	**4**
	Achtergrond	4
	Aanpak	4
	Belangrijkste resultaten	5
	Aanbevelingen	6
1	**Inleiding**	**9**
1.1	Doel en achtergrond	9
1.2	Opdracht	9
1.3	Leeswijzer	9
2	**Aanpak en methodologie**	**10**
2.1	Definitie en criteria vaststellen	10
2.2	Eisen aan de data formuleren	10
2.3	Mogelijke databronnen in kaart brengen	10
2.4	Benaderen van beschikbare data	10
2.5	Berekeningen uitvoeren	11
2.6	Methodische aandachtspunten	11
2.7	Criteria waarvoor geen data beschikbaar waren	13
2.8	Betrouwbaarheid van de uitkomsten	16
2.9	Accuraatheid versus tijdigheid van de data afwegen	18
2.10	Kwaliteitscontrole en samenwerking	19
3	**Resultaten**	**20**
3.1	Zorgtoeslag (ZT)	21
3.2	Huurtoeslag (HT)	33
3.3	Kindgebonden budget (KGB)	45
3.4	Kinderopvangtoeslag (KOT)	56
4	**Conclusies en aanbevelingen**	**59**
4.1	Samenvatting belangrijkste bevindingen	59
4.2	Aanbevelingen	59
	Annexes	
Bijlage 1	Referenties	63

Samenvatting

Achtergrond

Panteia en Universiteit Leiden hebben op verzoek van Dienst Toeslagen een monitor niet-gebruik opgezet voor vier toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Het verminderen van niet-gebruik is een belangrijke doelstelling, zoals vastgelegd in het Jaarplan 2024 en 2025 van Dienst Toeslagen. Dit sluit aan bij aanbevelingen van de Parlementaire Ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WAU).

Het monitoren van niet-gebruik speelt een belangrijke rol in het verminderen ervan. Monitoren helpt trends te waarnemen, zodat structurele verbeteringen kunnen worden doorgevoerd die het toeslagenstelsel duurzamer en toegankelijker maken. Daarnaast biedt de monitor inzicht in welke groepen het risico lopen op niet-gebruik en hoe interventies gericht kunnen worden ingezet om juist deze huishoudens te ondersteunen. Tot slot is het monitoren essentieel om te kunnen beoordelen of de genomen maatregelen effectief zijn in het terugdringen van niet-gebruik.

Het opzetten van de monitor gebeurde in twee fasen. Fase 1 richtte zich op het inventariseren van databronnen en het beoordelen van de kwaliteit, bruikbaarheid en juridische haalbaarheid ervan, met een voorstel voor de aanpak van de monitor. Het rapport voor fase 1 werd in de zomer van 2024 opgeleverd. In fase 2 is de voorgestelde methode doorontwikkeld en is de eerste monitor opgesteld. Het voorliggende rapport (deel 1) beschrijft de resultaten van de eerste monitor (over 2021). Deel 2 biedt een gedetailleerd stappenplan voor toekomstige analyses en monitoring.

Aanpak

Voor het opzetten van de monitor is een gedegen aanpak gevolgd, die bestond uit het in kaart brengen van criteria voor het recht op toeslagen, het inventariseren van mogelijke databronnen om te bepalen of mensen voldoen aan deze criteria, het aan elkaar koppelen van deze databronnen en het uitvoeren van analyses om de hoogte van het niet-gebruik voor de vier genoemde toeslagen te berekenen

Niet-gebruik is gedefinieerd als de situatie waarin burgers bewust of onbewust, voor een specifiek jaar geen toeslag aanvragen terwijl zij hier recht op hebben. Niet-gebruik is deels inherent aan het stelsel, dat gebaseerd is op aanvragen door inwoners. We spreken over niet-gebruik voor een specifiek jaar omdat het best zo kan zijn dat iemand een jaar niet-gebruiker was maar voor latere jaren de toeslag wel heeft aangevraagd en gekregen. Bijvoorbeeld doordat een nieuw recht is ontstaan en/of wetgeving veranderd is. Het kan gaan om langdurig niet-gebruik, maar ook om niet-gebruik van een paar maanden aan het eind van het jaar, omdat men zich niet tijdig realiseert dat men recht heeft.

Het monitoren vereist nauwkeurige data die vanuit juridisch oogpunt beschikbaar zijn voor gebruik, die betrouwbaar en consistent zijn en die inzicht bieden in verschillen tussen doelgroepen.

De analyses zijn gebaseerd op data van het CBS en andere relevante bronnen. Hierbij is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen accurate data, die betrouwbaardere maar minder actuele

inzichten biedt, en recente data, die actuelere maar minder zekere resultaten oplevert. Het verschil in betrouwbaarheid was zo groot dat gekozen is voor accuraat, in dit geval dus 2021 (zie verderop voor een toelichting). De berekeningen zijn uitgevoerd in de beveiligde CBS-microdata-omgeving.

Hoewel sommige databronnen ontbraken, zoals volledige administratieve gegevens over het gebruik van formele kinderopvang, biedt de monitor een solide basis voor het inzichtelijk maken van niet-gebruik en de verschillen tussen doelgroepen. Gedurende het hele proces is nauw samengewerkt met de Werkgroep en de Klankbordgroep van Dienst Toeslagen, het CPB (dat een eigen monitor uitvoerde[1]), het CBS (de belangrijkste dataleverancier) en de ministeries van FIN, BZK, SZW en VWS (de beleidsverantwoordelijke departementen). Dit overleg was essentieel om de kwaliteit en de bruikbaarheid van de data te waarborgen en om te zorgen voor een goed afgestemde aanpak.

Belangrijkste resultaten

De analyses laten de schattingen voor niet-gebruik zien die zijn weergeven in Tabel 1. Het niet-gebruik is het hoogst, zowel percentueel als in absolute aantallen, bij de zorgtoeslag. Voor de huurtoeslag is het percentage iets lager en is het aantal veel lager, maar het totale bedrag ligt met ruim 470 miljoen euro bijna even hoog als bij de zorgtoeslag. Per rechthebbende ligt het bedrag dat men laat liggen door niet-gebruik dus veel hoger bij de huurtoeslag. Bij kindgebonden budget is niet-gebruik, zowel in aantallen, percentage als bedrag, lager dan bij zorgtoeslag en huurtoeslag. Het niet-gebruik van de KOT ligt aanzienlijk lager dan bij andere toeslagen, wat te verklaren is door het hoge bedrag dat eraan verbonden is.

De gepresenteerde cijfers zijn schattingen en met de nodige onzekerheid omgeven. Toch is gekozen voor het tonen van het precies berekende getal, en niet een afronding. Deze keuze is gemaakt omdat dit de beste schatting is. Als geen rekeningen gehouden moet worden met afrondingsverschillen is het beter mogelijk om de vergelijking tussen jaren te maken.

Tabel 1 Geschat niet-gebruik van de verschillende toeslagen in 2021

Toeslag	Percentage	Aantal	Bedrag (x €1000)
Zorgtoeslag (ZT)	11,8	595.826	515.348
Huurtoeslag (HT)	11,0	173.832	473.575
Kindgebonden Budget (KGB)	8,0	100.473	163.815
Kinderopvangtoeslag (KOT)	3,4	13.908	onbekend

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Noot: bij KOT gaat het om een schatting op basis van een steekproef met zelfgerapporteerd gebruik van kinderopvang. Bij de overige toeslagen gaat het om een schatting op basis van CBS-registerdata.

Er bestaan verschillen met de schattingen in het CPB-onderzoek. Hier gaan we in Hoofdstuk 2.8 verder op in.

De onzekerheid in de schattingen op basis van beschikbare gegevens bestaat er in de eerste plaats uit dat niet voor alle criteria op basis van de beschikbare data kon worden vastgesteld welke

[1] Meer over het CPB-onderzoek in paragraaf 2.8. Zie verder https://www.cpb.nl/onbenut-recht-het-niet-gebruik-van-huur-en-zorgtoeslag-en-het-kindgebonden-budget

huishoudens recht hadden op een toeslag. Niet alle gegevens van Dienst Toeslagen zijn beschikbaar in de CBS-microdata. Omdat we geen gegevens hebben over samenlevingscontracten, kunnen we bij ongehuwd samenwonenden in veel gevallen niet vaststellen of zij toeslagpartner zijn. Dienst Toeslagen beschikt wel over de genoemde data, maar het moet nog onderzocht worden of het mogelijk is deze beschikbaar te stellen aan het CBS.

Daarnaast ontbreekt ook bijzonder vermogen, bijvoorbeeld vermogen van kinderen en compensatiebetalingen voor kinderopvangtoeslag, waardoor in sommige gevallen het vermogen dat meetelt voor toeslagen niet volledig kan worden vastgesteld. Voor kinderopvangtoeslag geldt daarnaast dat de schattingen gebaseerd zijn op een steekproef van de totale populatie en zelfgerapporteerd gebruik van geregistreerde kinderopvang. Daarnaast zijn andere regelingen in het sociaal domein die invloed kunnen hebben op gebruik van toeslagen niet meegenomen, zoals gemeentelijke hulp. Ook sommige methodologische keuzes hebben impact. Zo impliceert het gebruik van enkele peildata dat tijdelijk niet-gebruik binnen een jaar soms gemist wordt.

Het rapport van deze monitor bevat verder cijfers over het niet-gebruik in verschillende groepen huishoudens en personen, zoals bij leeftijd, inkomen en het plaatsvinden van gebeurtenissen zoals de komst van het eerste kind. Ook gaat het rapport in op de relatie tussen niet-gebruik en de hoogte van de toeslag waar men recht op zou hebben. De resultaten laten grote verschillen zien tussen groepen, waarbij het opvalt dat de resultaten ook voor de vier toeslagen nogal uiteenlopen. We lichten er hier enkele opvallende groepen uit:

- Bij alle toeslagen geldt dat het niet-gebruik hoger is naarmate inkomen en vermogen hoger zijn en het toeslagbedrag lager.
- Het niet-gebruik is hoger als er ook niet-gebruik is bij één van de andere toeslagen.
- Bij zorgtoeslag zien we een lager niet-gebruik onder jongeren (tot 29 jaar) en een hoger niet gebruik onder echtparen zonder kinderen, zelfstandigen en gepensioneerden.
- Bij huurtoeslag zien we ook een lager niet-gebruik onder jongeren (tot 29 jaar) en een hoger niet-gebruik onder paren zonder kinderen en zelfstandigen. Daarnaast laten de resultaten bij de huurtoeslag hoger niet-gebruik zien bij mensen die een private huurwoning hebben dan bij mensen die een sociale huurwoning hebben, en bij mensen die recent getrouwd zijn of een eerste kind hebben gekregen.
- Bij kindgebonden budget is het percentage niet-gebruik hoog onder zelfstandigen, scholieren en mensen met een koopwoning .
- Kinderopvangtoeslag wijkt af van de andere toeslagen. Zo is het niet-gebruik hoger onder lager opgeleiden dan onder hoger opgeleiden en onder lagere inkomens in vergelijking met hogere inkomens. Overigens is over de gehele linie het niet-gebruik van de KOT zoals aangegeven aanzienlijk lager dan bij andere toeslagen.

Aanbevelingen

De monitor is opgezet met als doel om het niet-gebruik van toeslagen in de tijd te kunnen volgen. Dit betekent dat periodiek gerapporteerd moet kunnen worden. Voorwaarden om dit te kunnen doen, zijn dat de methode ongewijzigd blijft en de gebruikte databronnen periodiek (bij voorkeur jaarlijks) beschikbaar zijn. Indien een methodeverbetering kan worden doorgevoerd, bijvoorbeeld wanneer een nieuwe databron beschikbaar komt, verdient het aanbeveling om ten minste één jaar te ‘overlappen’ (oude en nieuwe methodiek toepassen), zodat inzichtelijk is in hoeverre een verandering van de cijfers het gevolg is van de gewijzigde methodiek.

Voor de continuïteit is het tevens van belang dat de gebruikte databronnen beschikbaar blijven. Dit geldt zeker voor de CBS-microdata-omgeving, waarvan de bestanden in de regel periodiek geüpdatet worden. Om toegang te hebben tot deze microdata is het raadzaam om een meerjarig project met het CBS te specificeren omtrent het behoud van programmatuur en de continuïteit van data, waarbinnen de monitor een aantal jaar kan draaien.

Een specifiek aandachtspunt is de beschikbaarheid van de Enquête Beroepsbevolking over het gebruik van kinderopvang. Hier gaat het om data die om het jaar beschikbaar is, maar steeds door het ministerie van SZW expliciet moet worden aangevraagd. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van data van het CAK over onverzekerden en gemoedsbezwaarden met betrekking tot de zorgverzekering. Ook hiervoor geldt dat deze datalevering van CAK aan CBS ten behoeve van de Monitor moet worden gecontinueerd met data over een nieuw verslagjaar.

We hebben gekeken naar het effect op de uitkomsten, wanneer we de Monitor draaien op voorlopige data versus definitieve data met betrekking tot inkomens, verstrekte toeslagbedragen en vermogen. De definitieve vaststelling van de inkomstenbelasting kan tot ruim anderhalf jaar duren, bijvoorbeeld omdat zelfstandigen nog met terugwerkende kracht winst mogen verrekenen. Daarom stelt het CBS voor deze gegevens eerst voorlopige en een jaar later definitieve cijfers op. Het blijkt dat met name voorlopige cijfers van de toeslagbedragen niet betrouwbaar en volledig genoeg zijn om betrouwbare niet-gebruik cijfers op te baseren: de gebruikscijfers veranderen substantieel in de definitieve versie ten opzichte van de voorlopige versie. Wij bevelen daarom aan om de definitieve cijfers te gebruiken voor de Monitor en het gat van 2 tot 3 jaar tussen verslagjaar en jaar van rapportage voor lief te nemen: in de eerste helft van 2025 kan (in theorie) gerapporteerd worden over verslagjaar 2022.

Dit overziend, is de aanbeveling om de periodieke monitoring op te starten aan het begin van een kalenderjaar. Publicatie is dan mogelijk voor de zomer. In de huidige constellatie is jaarlijks updaten niet mogelijk voor de kinderopvangtoeslag. De volgende versie van het EBB wordt verwacht in januari 2026 (over 2023).

Er zijn drie mogelijkheden om met data die beschikbaar is binnen Dienst Toeslagen de Monitor te verbeteren. Het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken of dit juridisch en praktisch haalbaar is. Het betreft zowel de kwaliteit van de gegevens als het proces en gaat om:

- Gegevens over toeslagpartnerschap. Dienst Toeslagen beschikt over deze gegevens maar de data zijn niet terug te vinden in de CBS-microdata. De gegevenslevering van Dienst Toeslagen en de beschikbaarheidsstelling daarvan in de CBS-omgeving kan verder verbeterd worden. Deze kunnen de ‘berekende’ inschatting van partnerschap op basis van kenmerken in de voorliggende Monitor vervangen. Dit helpt niet voor het beter vaststellen van mogelijke toeslagpartners bij hen die helemaal geen toeslag hebben aangevraagd. Het verbetert wel diverse andere elementen zoals het (onterecht geschatte) niet-gebruik bij personen met een toeslagpartner die een toeslag ontvangt en onterecht vastgesteld recht op gebruik op persoonsniveau waar dit niet het geval is als beide partners in de berekening worden meegenomen.
- Gegevens over het hebben van een zorgverzekering. Vecozo-data bevat gegevens over het hebben van een zorgverzekering, wat de belangrijkste eis is voor mogelijk recht op zorgtoeslag. Op dit moment is een betrouwbare benadering gehanteerd. De Vecozo-data zijn echter nog iets beter dan de gegevens over onverzekerden en gemoedsbezwaarden van het CAK die nu gebruikt zijn, omdat ook de laatste groepen niet-rechthebbenden (vanwege het niet hebben van een zorgverzekering) volledig nauwkeurig kunnen worden vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om een deel van de mensen die in het buitenland wonen en in Nederland verplicht

verzekerd zijn voor zorgkosten, een deel van de mensen die door hun werkgever in het buitenland gedetacheerd zijn en een A1-verklaring hebben en in het buitenland wonen en een deel van de mensen die in het buitenland studeren die in Nederland een zorgverzekering hebben. Bovendien hoeft het CAK dan geen data aan te leveren aan het CBS. Dienst Toeslagen gebruikt de Vecozo-data enkel om het recht op zorgtoeslag te kunnen vaststellen. Onderzocht moet worden of de gegevens waarbij er geen sprake is van recht ook gebruikt en gedeeld mogen worden met het CBS, maar dit lijkt vanwege het onderzoeksdoel en het welwillende standpunt van de zorgverzekeraars wel waarschijnlijk.

- Gegevens over het gebruik van formele kinderopvang. Kinderopvangorganisaties die vallen onder 'formele kinderopvang', de vormen van kinderopvang die onder de eisen van de KOT vallen, leveren de data over hun afnemers aan Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen is bezig met slagen ter verbetering van de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze data. Op dit moment worden deze enkel gebruikt om vast te stellen of aan de KOT-eis voor gebruik van formele kinderopvang wordt voldaan. De Monitor zou bij gebruik van deze gegevens nauwkeuriger kunnen vaststellen wie gebruik maken van formele kinderopvang maar geen KOT ontvangen dan mogelijk is met de EBB. Omdat analyseren dan mogelijk wordt voor de gehele populatie en niet voor een steekproef uit de EBB kan dan veel beter gekeken worden naar de kenmerken van de groep niet-gebruikers. Ook is het dan desgewenst mogelijk om dat jaarlijks te doen (het EBB is slechts om het jaar beschikbaar). Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat het koppelen van wel-gebruikers en het afleiden van niet-gebruikers nog verdere doorontwikkeling behoeft. Tijdens dit onderzoek kon er geen ruimte gevonden worden binnen de AVG om de data van kinderopvanginstellingen te gebruiken voor het vaststellen van niet-gebruik. Voor (anoniem) onderzoek geldt in de AVG echter een zeer brede uitzondering. Dit onderzoek is partieel anoniem: alhoewel de data volledig geanonimiseerd is en de publicatie volledig anoniem is, worden wel geanonimiseerde persoonsgegevens verwerkt. Als dit niet juridisch mogelijk wordt geacht, kan worden overwogen om dit gebruik van de data vast te leggen in de wet.

In de resultaten van de Monitor valt op dat in de groepen 'onbekend', personen of huishoudens waarvoor het CBS niet over bepaalde data beschikt, vaak een relatief groot deel als niet-gebruiker wordt ingeschat. Vaak gaat het om kleine groepen en/of zijn er logische verklaringen te bedenken waarom iets onbekend is. En vaak is het betreffende kenmerk niet relevant voor de inschatting van het recht op een toeslag. Denk bijvoorbeeld aan de hoogst bekende opleiding die onbekend is. Het verdient aanbeveling om bij een volgende meting nader onderzoek te doen naar deze groep: wie zijn het (doorgaans zijn andere kenmerken wel bekend), is het niet-gebruik inderdaad hoog en waarom dan, en zijn er verbeterpunten voor de Monitor uit af te leiden? Daarbij zijn vooral de kenmerken relevant die een rol spelen bij het bepalen van het recht op een of meer toeslagen.

Tot slot een doorkijkje. Door over de jaren te monitoren is het mogelijk trends vast te stellen en die te confronteren met bijvoorbeeld wijzigingen in het gevoerde beleid. Zo ontstaat een beeld van de effectiviteit van het beleid. De resultaten van de Monitor roepen ook vragen op in de trant van 'waarom is het niet-gebruik van huurtoeslag veel hoger bij private huur dan bij sociale huur?'. Hoewel de Monitor niet is opgezet met het doel om dit soort zaken te verklaren, kunnen de monitor-data daar in nadere analyses soms wel voor gebruikt worden. In andere gevallen zal extra dataverzameling nodig zijn om verklaringen te vinden.

1 Inleiding

1.1 Doel en achtergrond

In de Jaarplannen 2024 en 2025 heeft Dienst Toeslagen strategische doelstellingen voor de komende jaren geformuleerd. Deze zijn gebaseerd op bevindingen en aanbevelingen van de Parlementaire Ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK), het eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), Werk aan Uitvoering (WAU) en moties Lodders/van Weyenberg, waarbij het terugdringen van het niet-gebruik van Toeslagen één van deze doelstellingen is. Het niet-gebruik is deels inherent aan het stelsel, dat gebaseerd is op aanvragen door inwoners, maar daarom niet minder onwenselijk. Het is in dat verband zinvol om niet-gebruik en de effecten van beleid te kunnen monitoren.

Panteia en Universiteit Leiden hebben daarom opdracht gekregen een Monitor op te zetten voor niet-gebruik van vier toeslagen: zorgtoeslag (ZT), huurtoeslag (HT), kindgebonden budget (KGB) en kinderopvangtoeslag (KOT). De gehanteerde definitie van niet-gebruik is daarbij: burgers die voor een specifiek jaar (bewust of onbewust) geen gebruik maken van toeslagen, terwijl zij wel recht hebben op (en aan de voorwaarden voldoen van) één of meerdere toeslagen. Voor een specifiek jaar omdat het best zo kan zijn dat iemand een jaar niet-gebruiker was maar voor latere jaren de toeslag wel heeft aangevraagd en gekregen. Tijdelijk niet-gebruik kan bijvoorbeeld voorkomen een nieuw recht is ontstaan en/of wetgeving veranderd is.

1.2 Opdracht

De opdracht bestond uit twee onderdelen:

1. **Ontwikkel een “recept” op basis waarvan het niet-gebruik van toeslagen periodiek kan worden gemonitord**. Dit vond plaats in twee fasen. De eerste fase richtte zich op het inventariseren van databronnen en het beoordelen van de kwaliteit, bruikbaarheid en juridische haalbaarheid ervan, met een voorstel voor de aanpak van de Monitor. De uitvoering van de eerste versie van de Monitor heeft tot de nodige aanpassingen van het voorstel geleid.
2. **Voer de eerste versie van de Monitor uit** om een schatting te krijgen van de meest recente cijfers voor niet-gebruik. Deze is opgesteld aan de hand van het definitieve recept uit onderdeel 1. Het voorliggende rapport (deel 1) beschrijft de resultaten van de eerste Monitor over 2021.

1.3 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende structuur. Hoofdstuk 2 gaat in op de aanpak, de gebruikte data, de belangrijkste keuzes in het proces en de consequenties voor de kwaliteit en bruikbaarheid van de Monitor hiervan. Het hoofdstuk vormt daarmee een publieksvriendelijke samenvatting van het tweede deel van het rapport, dat de technische specificaties bevat (het ‘recept’). Hoofdstuk 3 presenteert de resultaten. Na een kort algemeen overzicht komen de toeslagen één voor één aan de orde. Naast het totale aantal en aandeel niet-gebruikers en het gemiste bedrag komt daarbij ook een groot aantal kenmerken aan bod, zoals leeftijd, inkomen en woonsituatie en een aantal recente events zoals getrouwd zijn, het eerste kind gekregen hebben en de pensioengerechtigde leeftijd bereikt hebben. We sluiten het rapport af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid en kwaliteit van de Monitor en aanbevelingen in die context.

2 Aanpak en methodologie

2.1 Definitie en criteria vaststellen

Bij het bepalen van niet-gebruik zijn we uitgegaan van de definitie die Dienst Toeslagen hanteert. Niet-gebruik is zoals vermeld gedefinieerd als burgers die, bewust of onbewust, voor een specifiek jaar geen toeslag aanvragen terwijl zij hier recht op hebben. Het % niet-gebruik wordt gedefinieerd als het % gerechtigden, waarvoor in het verslagjaar geen toeslagbedrag is verstrekt. Dit kan gaan om langdurig niet-gebruik, maar ook om niet-gebruik van een paar maanden omdat men zich niet tijdig realiseert dat men recht heeft. Als basis voor deze criteria is de informatie op de algemeen toegankelijke website van Toeslagen gebruikt (zie Toeslagen).

2.2 Eisen aan de data formuleren

In overleg met Dienst Toeslagen zijn de eisen voor de data bepaald. De data moesten:

- Nauwkeurig en betrouwbaar zijn, en voldoen aan de wettelijke criteria voor toeslagen.
- Consistent over tijd beschikbaar zijn en zo volledig mogelijk het recht op en het verkrijgen van een toeslag kunnen vaststellen.
- Juridisch getoetst en goedgekeurd zijn voor gebruik.
- Inzicht geven in verschillende doelgroepen, zodat verschillen in niet-gebruik (zoals naar inkomen, opleidingsniveau of huishoudtype) kunnen worden geanalyseerd.

Deze eisen hebben de selectie en het gebruik van databronnen en variabelen bepaald. In het vervolg gaan we hier verder op in als de data(bronnen) aan de orde komen.

2.3 Mogelijke databronnen in kaart brengen

Er is een inventarisatie gemaakt van mogelijke databronnen, met een focus op CBS-microdata als kernbron. Andere relevante bronnen, zoals gegevens van Dienst Toeslagen, VWS en SVB, zijn ook onderzocht. Voor elke bron is beoordeeld of deze de benodigde variabelen bevatte om niet-gebruik vast te stellen. Indien een bron ontbrak, is gekeken naar alternatieven of is vastgesteld dat een specifiek criterium niet kan worden meegenomen.

2.4 Benaderen van beschikbare data

De benodigde data zijn verkregen via het CBS en andere relevante partijen. Hierbij zijn structurele afspraken gemaakt over toegang en juridisch gebruik van de data. Soms was bepaalde data niet voorhanden en kon een bepaald criterium voor het recht op een toeslag niet worden meegenomen in de berekeningen. Voor kinderopvangtoeslag waren de data van kinderopvangorganisaties die gedeeld worden met Dienst Toeslagen over het gebruik van kinderopvang helaas niet beschikbaar en hebben we als alternatief de Enquête Beroepsbevolking (EBB) gebruikt, waarin gevraagd wordt naar het gebruik van kinderopvang door respondenten. De EBB is echter een steekproef, wat de betrouwbaarheid van de schattingen beïnvloedt-en de mogelijkheden om de resultaten uit te splitsen naar kenmerken aanzienlijk beperkte (zie verder).

2.5 Berekeningen uitvoeren

De analyses zijn uitgevoerd in de beveiligde CBS-microdata-omgeving. Hier zijn de beschikbare bronnen gekoppeld en verwerkt om het niet-gebruik van toeslagen te berekenen. Bescherming van de privacy van inwoners is hiermee verzekerd; de data over huishoudens en individuen verlaat het CBS niet; we rapporteren alleen tellingen en gemiddelden over groepen – nadat het CBS heeft vastgesteld dat de data die we publiceren voldoen aan strenge geheimhoudingseisen.

2.6 Methodische aandachtspunten

Meting op twee peilmomenten
Gerechtigden zijn personen of huishoudens, die volgens de criteria van Dienst Toeslagen in het verslagjaar recht hebben op de betreffende toeslag. Dit recht op toeslag wordt gemeten op twee peilmomenten: 1 januari en 31 december. Gerechtigden in het verslagjaar zijn de personen of huishoudens, die op één van de twee peilmomenten dan wel op beide peilmomenten, volgens de data op die peilmomenten, recht hadden op de toeslag. Door 31/12 als tweede peilmoment mee te nemen, zorgen we ervoor dat recht op toeslag, dat ten gevolge van veranderende kenmerken gedurende het verslagjaar ontstaat, in de cijfers wordt meegenomen[2]. Aangezien de gebruikscijfers volledig worden waargenomen en in de Monitor betrekking hebben op de twee peilmomenten, betekent twee peilmomenten een iets hoger niet-gebruik percentage dan wanneer we waren uitgegaan van slechts één peilmoment (het gebruik blijft immers gelijk en het niet-gebruik wordt hoger omdat er (berekende) gerechtigden bij komen). Twee peilmomenten geven weliswaar een iets hogere, maar onzes inziens een zuiverder schatting van niet-gebruik dan cijfers op basis van slechts één peilmoment.

Jaarcijfers voor het meten van gebruik
Voor het meten van het gebruik van de toeslag zijn uitsluitend jaarcijfers beschikbaar. Dit betekent dat per jaar en per (ontvangende) persoon één bedrag per toeslag geregistreerd is, zonder dat bekend is op welke periode van het verslagjaar dit bedrag betrekking heeft. Om gebruikers aan rechthebbenden te koppelen, zijn we ervan uitgegaan dat het gebruik van toepassing is voor beide peilmomenten 1/1 en 31/12. Voorbeeld: als iemand op 1 januari recht heeft op een toeslag, maar dit pas op 1 juli aanvraagt en in de tweede helft van het jaar ontvangt, interpreteren we het als gebruik van de toeslag op 1/1 EN op 31/12. Niet-gebruik is het pas wanneer een persoon/huishouden gerechtigd is op 1/1 en/of op 31/12 EN er in het verslagjaar geen toeslagbedrag geregistreerd is.

Personen/huishoudens, die volgens de beschikbare data en meetbare criteria niet gerechtigd zijn voor een toeslag, maar wel een toeslagbedrag ontvangen, voegen we toe aan de lijst gerechtigden op 1/1 en op 31/12[3].

Meet- en teleenheid
Voor het meten van niet-gebruik van zorgtoeslag tellen we individuele personen. Wanneer echter sprake is van een toeslagpartner, nemen we beiden mee als rechthebbende c.q. gebruiker, maar tellen we elk met een gewicht van 0,5. Dit doen we omdat er slechts één aanvraag per ‘koppel’ kan worden gedaan voor de zorgtoeslag. Andere gerechtigde gezinsleden, zoals studerende kinderen

[2] Tussentijdse peilmomenten in het jaar levert data-technische beperkingen op en hebben we daarom niet meegenomen.
[3] Deze mismatch tussen recht op en gebruik van een toeslag is het gevolg van het niet kunnen meenemen van alle criteria, het ontbreken van data of van uitzonderingsgevallen.

van 18 jaar of ouder, worden apart geteld. Zowel het aantal gebruikers als het aantal niet-gebruikers wordt daarmee lager dan wanneer alle personen een gewicht van 1 zouden hebben[4]. Dit is consistent met de andere toeslagen in de monitor.

Voor huurtoeslag nemen we alle personen in een huishouden mee, die volgens de criteria recht hebben op huurtoeslag. We beschouwen uitsluitend huishoudens die op één adres wonen en nemen situaties van meer dan één huishouden op één adres niet mee. Aangezien voor huurtoeslag slechts één aanvraag per adres kan worden ingediend, tellen we voor zowel rechthebbend als voor gebruik van huurtoeslag de huishoudens, waarvan tenminste één persoon rechthebbend en/of gebruiker is. De rechthebbende personen binnen deze huishoudens geven we een gewicht 1/aantal rechthebbende personen. Ook tellen wij een persoon maximaal één keer per jaar mee als rechthebbende, ondanks dat een persoon meerdere keren per jaar deel uit kan maken van een aanvraag. Hierdoor wijken onze aantallen gebruikers af van cijfers gerapporteerd door Dienst Toeslagen, waar wel een persoon meermaals als aanvrager kan worden geregistreerd. Zoals toegelicht, nemen we institutionele huishoudens niet mee, wat ook een deel van het verschil verklaart.

Ook voor kindgebonden budget nemen we alle personen in een huishouden mee, die volgens de criteria recht hebben op kindgebonden budget. Het betreft hierbij de ouders van kinderen jonger dan 18 jaar, die tot hetzelfde huishouden behoren als het kind (bij scheiding of overlijden kan dit dus ook slechts één van de ouders zijn). In het geval geen van beide ouders deel uitmaken van het huishouden van het kind, nemen we de hoofdkostwinner van het huishouden van het kind als rechthebbende. Ook voor kindgebonden budget tellen we huishoudens, door de rechthebbende personen binnen een huishouden met een gewicht 1/aantal rechthebbende personen inclusief toeslagenpartners mee te tellen.

Voor de kinderopvangtoeslag zijn alle personen meegenomen die recht hebben op kinderopvangtoeslag en deel uitmaken van de Enquête Beroeps Bevolking (EBB[5]) -enquête. Het bepalen van de weging werkt net wat anders dan bij de andere toeslagen vanwege het gebruik van een enquête. In de enquête heeft elke persoon een wegingsfactor op basis van de sociaaleconomische gegevens van deze personen, zodat de enquête een zo accuraat mogelijk beeld geeft van de Nederlandse beroepsbevolking. Als van een kind beide ouders beschikbaar zijn in de dataset dan halveren we de wegingsfactor om dubbeltellingen te voorkomen. In de praktijk blijkt de gemiddelde wegingsfactor voor gebruikers van de kinderopvangtoeslag iets te klein; na toepassing van de weging komt het geschatte (opgehoogde) aantal gebruikers lager uit dan het feitelijk bekende aantal. Impliciet is aangenomen dat dit ook geldt voor het aantal niet-gebruikers. Het is niet bekend of dit klopt. Aangezien de netto steekproefaantallen (er worden 200.000 personen benaderd) veel kleiner zijn dan bij integrale telling (zoals voor de andere toeslagen het geval is), zijn de mogelijkheden om het totale niet-gebruik van kinderopvangtoeslag nader uit te splitsen, beperkt als gevolg van statistische beperkingen en outputrichtlijnen van het CBS[6].

[4] Wanneer we de niet-gebruik percentages zouden baseren op ongewogen aantallen in plaats van op gewogen aantallen, zoude we voor zorgtoeslag 1,0 procentpunt hoger uitkomen, voor huurtoeslag 1,9, voor KGB 0,6 procentpunt hoger en voor KOT 1,1 procentpunt lager (voor KOT nemen we dan de steekproefaantallen uit de EBB in plaats van de opgehoogde aantallen).

[5] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/enquete-beroepsbevolking--ebb--

[6] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/enquete-beroepsbevolking--ebb--

Minimum toeslagbedrag
We houden rekening met het minimumbedrag van € 24,- per jaar, waarvoor een toeslagbedrag wordt uitgekeerd. Dit betekent dat iemand die recht heeft op een toeslagbedrag van minder dan € 24,- per jaar, niet als rechthebbende wordt meegenomen in de tellingen. Dit is equivalent aan €2 per maand, alhoewel personen die minder dan een heel jaar toeslag ontvangen hierdoor een hoger minimum maandbedrag wordt aangerekend.

'Onbekend'
In de resultaten van de Monitor valt op dat de groep 'onbekend', personen of huishoudens waarvoor het CBS niet over bepaalde data beschikt, vaak een hoog niet-gebruik kent. Het team is van mening dat dit de algehele kwaliteit van de Monitor slechts beperkt beïnvloedt. Vaak gaat het om kleine groepen en/of zijn er logische verklaringen te bedenken waarom iets onbekend is – waarbij deze reden niet van invloed is op conclusies over niet-gebruik of het bestaan van recht op een toeslag. Denk bijvoorbeeld aan het niet-gebruik zorgtoeslag bij mensen waarvan de hoogste opleiding niet bekend is – waarneming daarvan is pas in de jaren '90 begonnen. Het verdient aanbeveling om bij een volgende meting nader onderzoek te doen naar deze groep: wie zijn het (doorgaans zijn andere kenmerken wel bekend), is het niet-gebruik inderdaad hoog en waarom dan, en zijn er verbeterpunten voor de Monitor uit af te leiden?

Om de rechthebbenden van een toeslag te traceren moeten data, die daarop betrekking hebben, bekend zijn. Er zijn echter situaties, waarbij dit laatste in de door ons gebruikte methode niet volledig het geval hoeft te zijn:

- De vermogenscheck wordt uitsluitend uitgevoerd, wanneer het huishoudvermogen bekend is. Wanneer dit niet bekend is, wordt het vermogenscriterium in onze berekeningen genegeerd – het gaat dan waarschijnlijk niet om grote vermogens, is de achterliggende gedachte.
- Gebruikers van een toeslag worden in de Monitor altijd als rechthebbenden bestempeld, ongeacht of zij op basis van de criteria rechthebbend zijn. De data over bijvoorbeeld het inkomen hoeft dan niet persé bekend te zijn (data over het gebruik natuurlijk wel). Er geldt een beperkte uitzondering voor de huurtoeslag (zie 2.8 en 2.9).
- Voor sommige toeslagen worden de toeslagpartners van rechthebbenden standaard als rechthebbende toegevoegd, ongeacht of zij zelf aan de criteria voldoen; de data voor het vaststellen van recht op toeslag kan dan op onderdelen ontbreken.

2.7 Criteria waarvoor geen data beschikbaar waren

Op basis van de beschikbare databronnen kon niet in alle gevallen worden vastgesteld welke huishoudens aan de criteria voor de verschillende toeslagen voldeden.

Algemeen
Sommige criteria komen terug in verschillende toeslagen.

- *Toeslagpartnerschap* kan niet in alle gevallen worden vastgesteld. Bij samenwonenden kan niet worden vastgesteld dat of zij een samenlevingscontract hebben. Bij gepensioneerde samenwonenden kan niet worden vastgesteld of zij zich bij hun pensioenfonds hebben aangemeld als partner; wij benaderen de toeslagpartners door fiscaal partnerschap, aangevuld met niet-fiscale partners, die gehuwd of geregistreerd partner zijn; samenwonende niet-fiscale partners beschouwen we niet als toeslagpartners. Dit kan zowel leiden tot een beperkte overschatting als onderschatting van het niet-gebruik.

- *Inkomen.* Gegevens over inkomen dat in het buitenland is belast, zijn niet beschikbaar; hierdoor kan het voorkomen, dat iemands inkomen hoger is dan waargenomen, waardoor men ten onrechte als rechthebbende (en niet-gebruiker) wordt aangemerkt.
- *Vermogen.* Persoonlijk vermogen kan niet worden vastgesteld voor meerpersoonshuishoudens. We hebben hiervoor een schatting gemaakt op basis van het huishoudvermogen. Bijzonder vermogen is niet meegeteld[7].

Zorgtoeslag

Voor bepaalde groepen is het niet zeker of ze correct zijn meegenomen:

- Nederlanders die in het buitenland wonen en pensioen of een uitkering hebben in Nederland, zijn meegenomen als potentiële rechthebbenden, hoewel een deel wellicht toch geen recht heeft op zorgtoeslag
- Nederlanders die in het buitenland wonen en verplicht een zorgverzekering hebben in Nederland waren niet te traceren en zijn niet meegenomen in de cijfers; voor een deel komen ze overeen met de bovengenoemde groep buitenlanders, die een uitkering uit Nederland ontvangen; het deel dat niet te traceren is, zorgt voor een onderschatting van het aantal rechthebbenden en dat leidt tot een onderschatting van niet-gebruik, omdat het gebruik van zorgtoeslag (via belastingdienst en CBS data) integraal door ons wordt gemeten; we verwachten een gering effect, omdat deze groep in vergelijking met de groep Nederlanders dat in Nederland woont, klein is.
- Evenmin te traceren waren Nederlanders, die door hun werkgever in het buitenland gedetacheerd zijn en in het bezit zijn van een A1-verklaring of Nederlandse studenten, die in het buitenland wonen en studeren en een Nederlandse zorgverzekering hebben. Ook die groepen zijn niet in de cijfers meegenomen; ook deze groepen leiden tot een (lichte) onderschatting van het niet-gebruik, om dezelfde reden als boven beschreven.

Huurtoeslag

- Bij aangepaste woningen of huishoudens met meer dan acht personen kan een verzoek tot verhoging van de huurgrens worden ingediend. Deze hogere huurgrens is niet goed vast te stellen, en zodanig wordt het huurgrenscriterium in dit onderzoek voor deze groep grote huishoudens niet meegenomen. Dit kan leiden tot een kleine overschatting van dergelijke huishoudens. In totaal hebben van de 66.640 huishoudens van 8 of meer personen, door deze uitzondering 131 huishoudens toch recht op huurtoeslag waar dit zonder de uitzondering niet gerechtigd is. Dit is 0,008% van het totaal aan gebruikers.
- Voor huishoudens met leden die langer dan een jaar niet thuis wonen, maar wel op hetzelfde adres staan ingeschreven, kan een verzoek worden ingediend om hun vermogen niet mee te tellen. Bij gebrek aan data is dit vermogen door ons wel meegeteld. Dit kan tot een kleine onderschatting van niet-gebruik leiden. De grootte van deze groep is ons niet bekend.
- Indien een lid van het huishouden thuis wordt verzorgd met een Wlz-indicatie, kan een verzoek worden gedaan om deze persoon niet mee te tellen qua inkomen en vermogen. Dit is niet vast te stellen. Omdat vermogens alleen op huishoudniveau beschikbaar zijn, is het inschatten van de grootte van het effect lastig. Dit kan echter leiden tot een onderschatting van het niet-gebruik.

[7] Bijzonder vermogen omvat vermogen van kinderen, smartengeld, vergoedingen voor ziekte en lichamelijk letsel, vergoedingen voor de gevolgen van oorlog en conflicten, vergoedingen voor seksueel misbruik, tegemoetkomingen voor transgender en intersekse personen, nabetalingen van kindgebonden budget, corona-uitkeringen in de zorg, compensatiebetalingen kinderopvangtoeslag, eenmalige uitkeringen aan ouderen van Surinaamse herkomst, en compensatie voor onterechte selectie van belastingaangiften.

- Huishoudens met beide partners jonger dan 23 jaar waarvan een lid een handicap heeft, kunnen een verzoek indienen voor een hogere huurgrens. Dit kan niet worden vastgesteld en leidt waarschijnlijk tot een kleine onderschatting van niet-gebruik. De hogere huurgrens wordt niet meegenomen in de schattingen binnen dit onderzoek.
- Uitsluiting van bijzonder vermogen waarvoor een verzoek op uitsluiting is gedaan, is niet meegenomen in de analyses. Onder bijzonder vermogen valt een scala aan verschillende soorten gelden, waaronder uitkeringen voor corona, en vergoedingen. Door de diversiteit binnen deze categorie is een schatting lastig te maken van de grootte van deze uitzonderingsgroep.
- Studenten op kamers komen doorgaans niet in aanmerking voor huurtoeslag, tenzij de woning vóór 1 juli 1997 is aangewezen. In de regel komt deze uitzondering voornamelijk voor bij corporaties. Deze status moet specifiek nagevraagd worden bij de corporatie waarvan gehuurd wordt voordat een aanvraag gedaan wordt. Hier is geen data over beschikbaar. Dit maakt het inschatten van de grootte van deze uitzonderingsgroep lastig.

Kindgebonden budget

Er zijn bijzondere situaties, waarin het recht op kindgebonden budget moeilijk vast te stellen is en die we vanwege gebrek aan data niet in de cijfers hebben kunnen verwerken:

- Co-ouders die onderling afwijkende afspraken hebben gemaakt, zijn lastig te categoriseren; in de Monitor kennen wij aan de ouder(s) het recht op KGB toe, wanneer zij tot hetzelfde huishouden behoren als het betreffende kind; wanneer geen van beide ouders deel uitmaken van het huishouden van het kind, kennen wij het recht toe aan de hoofdkostwinner en toeslagpartner van het huishouden; co-ouders krijgen daarmee recht op KGB; wanneer dit anders geregeld is en bijvoorbeeld het recht aan de elders wonende ouders zou worden toegekend bij een aanvraag, zou het aandeel niet-gebruik in principe niet veranderen, aangezien het ene huishouden wordt vervangen door het andere en wij de telling uitvoeren op huishoudniveau; de verbijzondering naar persoons- en huishoudkenmerken zou wel kunnen veranderen; we verwachten echter geen grote effecten;
- Voor thuiswonende kinderen van 16 of 17 jaar die geen kinderbijslag meer ontvangen vanwege een beëindigde schoolgang, maar nog geen startkwalificatie hebben behaald, bestaat recht op kindgebonden budget; aangezien wij deze groep niet meenemen als potentieel rechthebbend, maar het gebruik van deze personen impliciet wel wordt meegenomen (wij meten uit de CBS data alle gebruikers in een verslagjaar), verwachten we een (lichte) onderschatting van niet-gebruik.
- Voor niet-thuiswonende kinderen van 16 of 17 jaar en waarvan de kinderbijslag is gestopt omdat het kind niet meer op school zit en geen startkwalificaties behaald heeft, is er toch recht op kindgebonden budget als de ouder minimaal € 512 bijdraagt aan de kosten van het kind; ook dit leidt tot een (lichte) onderschatting van niet-gebruik, om dezelfde reden als boven beschreven;
- Voor niet-Nederlanders, die in Nederland verblijven, gelden aparte regels afhankelijk van verblijfsstatus en/of verblijfsvergunning; KGB is sowieso dan alleen mogelijk indien kinderbijslag wordt verstrekt; de groep, die kinderbijslag ontvangt, maakt deel uit van de populatie, waaruit door ons de rechthebbenden op KGB worden geselecteerd; indien verblijfsstatus en/of verblijfsvergunning een extra criterium vormt, dat wij niet meenemen, leidt dit tot een overschatting van het aantal gerechtigden en bij volledig waargenomen gebruik tot een overschatting van niet-gebruik. De omvang van het effect is ons niet bekend

Kinderopvangtoeslag
Voor de kinderopvangtoeslag zijn er de nodige beperkingen:

- Het onderzoek is gebaseerd op een steekproef, omdat data over het gebruik van kinderopvang van kinderopvangorganisaties bekend bij Dienst Toeslagen vooralsnog niet gedeeld mogen worden (zie aanbevelingen). Daarom wordt uitgegaan van zelfrapportage vanuit de Enquête Beroepsbevolking van het CBS. Bij deze enquête wordt om het jaar een steekproef getrokken uit de Nederlandse beroepsbevolking. Deze personen worden gevraagd om online de enquête in te vullen en een deel van de niet-respondenten wordt vervolgens face-to-face of telefonisch benaderd. In deze vragenlijst zit onder andere de vraag of men gebruikt maakt van kinderopvang en welke soort kinderopvang dit precies is. Het gaat dan dus niet om administratieve data maar om het oordeel (zelfrapportage) van de respondent of bijvoorbeeld sprake is van een formele organisatie. De vragen zijn overigens wel zeer nauwkeurig en de aantallen zeer plausibel[8].
- Een aantal specifieke groepen is niet meegenomen als ze niet-gebruiker zijn. Het betreft pleegouders, mensen die niet kunnen werken maar een opleiding, inburgeringscursus of opleiding naar werk volgen, mensen die werkloos zijn geraakt in de 3 maanden voor het meetmoment, mensen die een inburgeringscursus volgen, mensen die een UWV opleiding volgen, mensen die arbeidsongeschikt zijn, één van de co-ouders, mensen die in Nederland wonen, maar geen Nederlander zijn en mensen die in Nederland werken, maar in het buitenland wonen. Omdat we deze groepen missen zullen we het niet-gebruik onderschatten, maar de grootte van deze impact zou niet te hoog zijn, hoewel het precieze aantal moeilijk is in te schatten.
- We weten dat het aantal gebruikers van KOT wordt onderschat in de EBB, maar we weten niet of dit ook geldt voor niet-gebruik en of dit uiteindelijk leidt tot een onderschatting of overschatting van het percentage niet-gebruik. We weten alleen dat de onzekerheid bij KOT groter is dan bij andere toeslagen vanwege het gebruik van de EBB.

2.8 Betrouwbaarheid van de uitkomsten

In het algemeen achten we de uitkomsten van de berekeningen betrouwbaar. De belangrijkste criteria hebben we kunnen meenemen en de uitkomsten zijn in lijn met recente berekeningen door het CPB. Uiteraard zijn de cijfers conditioneel op de wijze waarop gebruik en niet-gebruik in dit onderzoek zijn gedefinieerd:

- Op basis van een kalenderjaar. Als iemand in 2022 alsnog voor 2021 aanvraagt, wordt dit in de data van het CBS verwerkt en is het daarom geen niet-gebruiker.
- Als iemand voor een deel van het jaar gebruiker en voor een deel van het jaar niet-gebruiker is, dan telt deze als gebruiker: in de data is niet te zien in welke maanden iemand toeslag ontving. De ontvangen bedragen zijn alleen op jaarbasis beschikbaar en het recht op toeslag wordt ook per jaar vastgesteld.
- Op vergelijkbare wijze is het mogelijk dat een persoon meerdere malen per jaar van status als rechthebbende verandert, en dus meerdere malen een aanvraag (moet) doen. Een persoon telt per jaar maximaal eenmaal mee als aanvrager. Zo kan het totaal aan aanvragen lager zijn dan officieel gerapporteerd bij Dienst Toeslagen, waar een persoon vaker als aanvrager geregistreerd kan staan. Mede door deze reden is de zekerheid van de schattingen van het (niet)gebruik voor huurtoeslag iets lager dan het cijfer voor zorgtoeslag en kindgebonden

[8] Zie ook paragraaf 2.8

budget: Immers kan het bij een huurder lastig te volgen zijn welke samenstelling van een huishouden als nieuwe aanvraag geldt.

- Voor zorgtoeslag is gebruik beschouwd op het niveau van personen c.q. koppels (toeslagpartners, ingeschat op basis van fiscaal partnerschap, huwelijk en geregistreerd partnerschap), voor de andere toeslagen op het niveau van huishoudens (toeslagpartners).
- Voor kinderopvangtoeslag wordt de basis voor de berekeningen gevormd door de Enquête Beroepsbevolking van het CBS (EBB). Deze enquête wordt afgenomen bij een klein deel van de beroepsbevolking (steekproef), dat betekent dat de aantallen veel lager zijn dan bij integrale waarneming via registers; En aangezien niet-gebruik een klein percentage is van het aantal gerechtigden van KOT, is het aantal niet-gebruikers, dat deelneemt aan de EBB, zeer laag (van de ruim 3000 rechthebbenden KOT, zijn slechts 70 niet-gebruikers). Hoewel het percentage niet-gebruik is gebaseerd op opgehoogde aantallen[9], betekent het wel dat de basis smal is en de mogelijkheden om de cijfers te verbijzonderen naar kenmerken, zeer beperkt zijn;
- Gebruik wordt (in de micro-data van het CBS) integraal gemeten via gegevens van Dienst Toeslagen; wanneer echter niet alle rechthebbenden kunnen worden getraceerd, leidt dit tot een onderschatting van niet-gebruik. Dit laatste zal het geval zijn met betrekking tot de 'bijzondere situaties', die we niet kunnen ontlenen uit de data en waarbij bepaalde groepen niet voldoen aan de reguliere criteria maar toch recht hebben op toeslag; Andersom is ook mogelijk: een overschatting omdat bepaalde groepen vanwege data beperkingen niet (volledig) kunnen worden uitgesloten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vermogenscriterium dat door ons alleen wordt toegepast wanneer het huishoudvermogen bekend is.

Parallel aan het opzetten van deze Monitor heeft het CPB onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget (Verberk et al., 2025). Er vond regelmatig overleg plaats met de onderzoekers van het CPB om uitgangspunten en methodieken op elkaar af te stemmen. Dit overleg zorgde ervoor dat er een gemeenschappelijke basis was voor beide analyses, terwijl er op detailniveau verschillen in aanpak bleven bestaan.

Zowel de Monitor als het CPB berekenen het recht op toeslagen door gebruik te maken van individuele gegevens over inkomen, vermogen en huishoudenssituatie. Beide hanteren definitieve CBS-data om niet-gebruik te identificeren, houden rekening met wijzigingen in huishoudenssituaties gedurende het jaar, en zien toeslaguitbetalingen als indicatie van een rechtmatige toekenning. Voor het bepalen van toeslagpartnerschap hebben Panteia/UvL en het CPB dezelfde methode toegepast. En voor uitzonderingssituaties in de zorgtoeslag, zoals onverzekerden en gemoedsbezwaarden gebruikten we beide dezelfde brondata van het CAK. De Monitor verschilt op een paar punten van de aanpak van het CPB. Waar het CPB regressieanalyses toepast om niet-gebruik te verklaren, richt de Monitor zich op een indeling van huishoudens in groepen. Daarnaast ligt in de Monitor de nadruk op een nauwkeurige identificatie van niet-gebruik door meer uitzonderingssituaties mee te nemen, wat zowel opwaartse als neerwaartse effecten op de schattingen kan hebben. Tot slot maakt het CPB gebruik van het WOONBASE-bestand voor gegevens over inkomen en vermogen, terwijl de Monitor de oorspronkelijke bronbestanden hanteert. Deze verschillen in aanpak kunnen leiden tot verschillen in de uitkomsten.

Kijkend naar de bevindingen in beide publicaties dan zijn belangrijke verschillen in de uitkomsten:

- Het aantal niet-gebruikers in de zorgtoeslag ligt met 12,4% aanzienlijk hoger bij het CPB. De reden daarvoor is waarschijnlijk dat het CPB rapporteert over personen, waar in de monitor toeslagpartners samen voor 1 tellen;

[9] Opgehoogd op basis van wegingsfactoren, die het CBS aan iedere EBB respondent heeft toegekend.

- Het percentage niet-gebruikers in de huurtoeslag is in de monitor 11,0%, terwijl het in de CPB-rapportage op 12,0% ligt. De monitor is waarschijnlijk wat accurater omdat de relevante inkomenscijfers meegenomen worden in de berekeningen, in plaats van schattingen in de brondata. Ook telt de monitor vaker personen tot een huishouden, waardoor als (minstens) een persoon in dat huishouden gebruiker is, dit huishouden als gebruiker wordt gerekend, en dus het niet-gebruik iets lager is.
- Voor het kindgebonden budget is het aantal niet-gebruikers in beide onderzoeken vergelijkbaar, maar ligt het percentage wat hoger bij het CPB (8,5% tegen 8,0%). Dit verschil hangt er mogelijk mee samen dat de monitor wat meer uitzonderlijke situaties verwerkt.
- Het bedrag waarvan wordt gerapporteerd dat het officieel aan toeslagen is uitgekeerd, wijkt af van het door ons gerapporteerde bedrag. Het officiële bedrag van zorgtoeslag ligt zo'n 2% hoger. Bij de huurtoeslag is dit verschil zo'n 5% in dezelfde richting. Bij kindgebonden budget is het officiële bedrag juist 4% lager. In de monitor verwijderen wij voor huurtoeslag personen met ongeldige huishoudens, en personen die wonen in institutionele huishoudens. Hierbij worden 32.064 aanvragen niet meegenomen, voor een totaalbedrag van €64.902.000, ongeveer twee procentpunt. Daarnaast kunnen voor alle toeslagen door incomplete of nog veranderende data, huishoudens foutief uitgesloten worden of juist toegevoegd worden. Over de tijd ontvangen de gebruikte databronnen regelmatig updates van personen die laat toeslag aanvragen, zodat ook het tijdstip van de monitor uitmaakt voor het totaalbedrag.

2.9 Accuraatheid versus tijdigheid van de data afwegen

Er is voor de Monitor een vergelijking gemaakt tussen het gebruik van accurate data, gebaseerd op definitieve gegevens, en recente data, gebaseerd op voorlopige gegevens. Accurate data bieden meer betrouwbaarheid, maar zijn minder actueel. Recente data geven actuelere inzichten, maar brengen onzekerheden met zich mee door wijzigingen zoals naheffingen of late aanvragen. Dit element speelt met name bij gegevens die op één of andere manier samenhangen met de aangifte Inkomstenbelasting, in het bijzonder inkomen, vermogen en ontvangen toeslag(en). Het CBS brengt voor deze gegevens in eerste instantie een voorlopige versie uit. Voor specifieke groepen, waaronder zelfstandigen, kunnen de voorlopige data substantieel afwijken van de definitieve.

Er is een significant verschil merkbaar tussen de werkbaarheid van de verschillende toeslagen bij het gebruik van voorlopige data. De verschillen tussen de datasets zijn groot bij de berekening voor zorgtoeslag en kindgebonden budget, met afwijkingen van de schatting van het niet-gebruikpercentage voor 2022 (voorlopige data) van 20% resp. 70% ten opzichte van de accurate schatting (2021, definitieve data). Het advies is dan ook om in principe geen gebruik te maken van voorlopige data, met name de datasets die het gebruik van toeslagen weergeven. Bij huurtoeslag zijn deze verschillen kleiner, met afwijkingen van enkele procenten. In het geval van kinderopvangtoeslag hadden we geen beschikking over voorlopige gebruikscijfers 2021 (wel over voorlopige inkomenscijfers 2021) en zien we nauwelijks verschil tussen de voorlopige en de definitieve resultaten. Het is echter niet aan te raden om met deze toeslagen anders om te gaan. Als deze toeslagen eerder gemeten worden, levert dat extra kosten op. Daarnaast wordt bijvoorbeeld de confrontatie met uitgevoerd beleid een stuk minder overzichtelijk of zelfs onbetrouwbaar.

2.10 Kwaliteitscontrole en samenwerking

Gedurende het hele proces is nauw overleg gevoerd met de Klankbordgroep van Dienst Toeslagen en Ministerie van FIN, het CPB, het CBS, en de Ministeries van VWS, SZW en BZK. Deze afstemming was essentieel om de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten te waarborgen en methodologische keuzes te harmoniseren. Het onderzoeksteam bedankt de deelnemers voor de prettige en constructieve samenwerking.

3 Resultaten

Tabel 2 bevat het geschatte niet-gebruik voor 2021. Het niet-gebruik is het hoogst, zowel percentueel als in absolute aantallen, bij de zorgtoeslag. Voor de huurtoeslag is het percentage iets lager, het aantal veel lager, maar het totale bedrag ligt met ruim 470 miljoen euro bijna even hoog als bij de zorgtoeslag. Per rechthebbende ligt het bedrag voor de huurtoeslag veel hoger dan voor de zorgtoeslag; naast dat de bedragen bij huurtoeslag hoger zijn, heeft dit ook te maken met het feit dat rechthebbenden bij de huurtoeslag huishoudens zijn, in plaats van personen of koppels. Bij kindgebonden budget is niet-gebruik, zowel in aantallen, percentage, en bedrag, lager dan bij zorgtoeslag en huurtoeslag. Het niet-gebruik is duidelijk het laagst bij de kinderopvangtoeslag, wat verklaarbaar is gezien de gemiddeld grote omvang van die toeslag. Deze getallen zijn met enige onzekerheid omgeven, omdat niet in alle gevallen op basis van de beschikbare data kon worden vastgesteld welke huishoudens aan de criteria voor de betreffende toeslagen voldeden. Paragraaf 2.7 licht dit verder toe.

Tabel 2 Geschat niet-gebruik van de verschillende toeslagen in 2021

Toeslag	Percentage	Aantal	Bedrag (x €1000)	Gemiddeld bedrag niet-gebruik per rechthebbende in €
Zorgtoeslag (ZT)	11,8	595.826	515.348	865
Huurtoeslag (HT)	11,0	173.832	473.575	2.724
Kindgebonden Budget (KGB)	8,0	100.473	163.815	1.630
Kinderopvangtoeslag (KOT)	3,4	13.908	n.b.	n.b.

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Noot: bij KOT gaat het om een schatting op basis van een steekproef met zelf-gerapporteerd gebruik van kinderopvang. Bij de overige toeslagen gaat het om een schatting op basis van CBS-registerdata

In onderstaande tabellen wordt per toeslag een verbijzondering gemaakt van het gebruik en niet-gebruik naar kenmerken. Dit zijn meestal persoonskenmerken, in enkele gevallen (vermogen, huishoudtype, etc.) betreft het huishoudkenmerken. In het bijzonder beziet de Monitor ook levensgebeurtenissen: veranderingen in het leven van mensen die van invloed zouden kunnen zijn op recht op en niet-gebruik van toeslagen. Bijvoorbeeld 18 jaar oud worden, trouwen, het eerste kind krijgen of de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Het kan daarbij best zo zijn dat iemand een jaar niet-gebruiker was maar voor latere jaren de toeslag wel heeft aangevraagd en gekregen. Om de verbijzondering naar kenmerken te kunnen maken, hebben we voor de meeste kenmerken een peildatum nodig (leeftijd, huishoudtype, woonsituatie etc.). Als peildatum hebben we 1 juli 2021 genomen (medio het verslagjaar).

Om de tabellen goed te kunnen lezen en interpreteren is een aantal zaken van belang:

- In de tabellen presenteren we cijfers over niet-gebruik. Het gaat om schattingen met een bepaalde mate van onzekerheid. Vaak worden in zulke gevallen afgeronde cijfers

gepresenteerd. We kiezen er hier voor om niet af te ronden omdat de niet-afgeronde schatting de beste schatting is en trends in vervolgmonitoren dan beter gepresenteerd en/of uitgelegd kunnen worden.

- In de tabellen zijn soms deelgroepen niet opgenomen omdat het totale aantal per groep onder de minimumgrens ligt die het CBS daarvoor hanteert. Dat betreft dus per definitie kleine groepen. In de tabel is verder steeds dezelfde rij met totaalcijfers opgenomen om zo de vergelijking met de totale groep (van geschatte rechthebbenden op een toeslag) te kunnen maken. De combinatie hiervan impliceert dat de cijfers in de tabel niet altijd optellen tot het totaal.
- In de tabellen is het aantal gebruikers een waargenomen aantal, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag, waar dit op een steekproef is gebaseerd. Het aandeel niet-gebruikers is een schatting op basis van berekende rechten. Het totale aantal rechthebbenden is ook een schatting; het is een optelling van beide.
- Het aantal is een gewogen aantal, zodat voor de zorgtoeslag personen worden geteld in situaties zonder toeslagpartner en koppels (partner + toeslagpartner) in situaties waarbij sprake is van een toeslagpartner. Voor huurtoeslag en kindgebonden budget zorgt de weging voor een telling van huishoudens. Voor kinderopvangtoeslag zijn de tellingen opgehoogde aantallen huishoudens.
- Het aandeel niet-gebruikers is berekend door het geschatte aantal niet-gebruikers te delen door het geschatte aantal rechthebbenden.
- Het recht op toeslagen is gebaseerd op peildatums 1 januari en 31 december. Daardoor kunnen deze kenmerken afwijken van die op 1 juli 2021. Zo kan bijvoorbeeld iemand die op 1 juli 17 jaar oud is en in oktober jarig is, op 31 december recht hebben op zorgtoeslag. Waar relevant lichten we dit toe in voetnoten bij de tabellen.
- Om de rechthebbenden van een toeslag te traceren, moeten in de regel data die daarop betrekking hebben, bekend zijn. Er zijn echter situaties waarin een andere keuze gemaakt is. Samengevat (zie ook hoofdstuk 2):
    - De vermogenscheck wordt in de berekeningen alleen meegenomen als het huishoudvermogen bekend is.
    - Gebruikers van een toeslag worden in de Monitor altijd als rechthebbenden bestempeld.
    - Voor sommige toeslagen worden de toeslagpartners van rechthebbenden standaard als rechthebbende toegevoegd.

Naast het rapporteren van uitsplitsingen naar één kenmerk tegelijk, zijn enkele kruistabellen van kenmerken met inkomen opgesteld, omdat de verwachting is dat verschillen in niet-gebruik vaak te relateren zijn aan verschillen in inkomen.

3.1 Zorgtoeslag (ZT)

Bij het lezen van de tabellen moet worden gerealiseerd, dat de aantallen zodanig gewogen zijn, dat toeslagpartners opgeteld als één worden geteld (zie paragraaf 2.6, subkopje ‘meet- en teleenheid’).

Tabel 3 gaat in op het verschil tussen mannen en vrouwen.

Tabel 3 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar geslacht

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man	2.036.728	300.646	2.337.374	12,9
Vrouw	2.430.228	295.180	2.725.408	10,8
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Aangezien toeslagpartners en/of gehuwden en geregistreerde partners beide als rechthebbend en/of gebruiker zijn meegeteld, wordt het verschil in % niet-gebruik tussen mannen en vrouwen veroorzaakt door alleenstaanden en door samenwonenden, die geen toeslagpartner zijn.

Zoals toegelicht, zijn In de tabellen soms deelgroepen niet opgenomen omdat het totale aantal per groep onder de minimumgrens ligt die het CBS daarvoor hanteert. Dat betreft dus per definitie kleine groepen. In de tabel is verder steeds dezelfde rij met totaalcijfers opgenomen om zo de vergelijking met de totale groep (van geschatte rechthebbenden op een toeslag) te kunnen maken. De combinatie hiervan impliceert dat de cijfers in de tabel niet altijd optellen tot het totaal.

In tabel 4 is te zien dat het niet-gebruik zorgtoeslag bij de groep personen jonger dan 30 jaar aanmerkelijk lager is dan bij oudere leeftijdsgroepen. Zie ook het event ’18 jaar worden’ verderop in dit hoofdstuk. De oudere leeftijdsgroepen laten globaal vergelijkbare aandelen niet-gebruik zien.

Tabel 4 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar leeftijdsklasse

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Leeftijd 18-29	1.809.352	130.912	1.940.264	6,7
Leeftijd 30-49	840.804	148.940	989.744	15,0
Leeftijd 50-64	650.246	123.918	774.164	16,0
Leeftijd 65-105	1.166.504	192.048	1.358.552	14,1
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 5 zien we grote verschillen in niet-gebruik tussen typen huishoudens, waarbij het niet-gebruik het laagst is bij eenoudergezinnen en het hoogst bij paren zonder kinderen.

Tabel 5 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar huishoudtype

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Alleenstaand zonder kinderen	1.590.247	175.975	1.766.222	10,0
Paar zonder kinderen	771.698	164.950	936.648	17,6
Paar met kinderen	1.191.455	150.672	1.342.127	11,2
Eenoudergezin	631.446	45.984	677.430	6,8
Onbekend	283.662	58.245	341.907	17,0
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In de classificatie volgt het rapport de indeling van het CBS. Deze kan verschillen van indelingen in bijvoorbeeld toeslagpartnerschap

In Tabel 6 zien we dat mensen met een uitkering sociale voorzieningen laag scoren op niet-gebruik van zorgtoeslag en dat (zelfstandige) ondernemers juist heel hoog scoren. Opvallend is dat pensioengerechtigden hoger scoren op niet-gebruik dan werknemers. Van een relatief kleine groep kon de belangrijkste inkomstenbron niet door het CBS worden vastgesteld (‘Onbekend’), deze groep heeft echter een zeer hoog percentage niet-gebruik zorgtoeslag.

Tabel 6 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar belangrijkste inkomstenbron (persoonsniveau)

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Werknemer	1.198.514	167.912	1.366.426	12,3
Dga / zelfstandige / meewerkend gezinslid	247.200	76.600	323.800	23,7
Uitkering WW/bijstand	394.376	13.063	407.439	3,2
Overige uitkering sociale voorziening	424.732	31.142	455.874	6,8
Uitkering pensioen	1.096.664	172.483	1.269.147	13,6
Scholier/student/niet schoolgaand	882.621	56.667	939.288	6,0
Overig zonder inkomen	181.038	57.792	238.830	24,2
Onbekend	43.363	20.167	63.530	31,7
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De inkomstenbron geldt per 1 juli 2021 en is door het CBS vastgesteld op basis van de belangrijkste bron van inkomsten van een persoon. Toeslagpartners tellen voor 0,5 mee, maar wel allebei met hun eigen belangrijkste inkomstenbron. De categorie ‘overig zonder inkomen’ bestaat voor het grootste deel uit partners van werkenden, die zelf geen inkomen hebben.

In tabel 7 zien we dat het niet-gebruik toeneemt met het inkomen op persoonsniveau, behalve voor de categorie met een inkomen van minder dan 10.000 euro.

Tabel 7 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	1.322.188	175.760	1.497.948	11,7
Inkomen 10.000 tot 20.000	1.833.840	145.784	1.979.624	7,4
Inkomen 20.000 tot 30.000	1.168.159	217.113	1.385.272	15,7
Inkomen 30.000 en hoger	135.224	57.168	192.392	29,7
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon, conform de aangifte inkomstenbelasting.

We zien voor het niet-gebruik in relatie tot het gezamenlijke inkomen hetzelfde beeld als met betrekking tot het persoonlijk inkomen: toenemend niet-gebruik bij hoger inkomen.

In het vervolg van deze rapportage wordt getoond in hoeverre deze verschillen in niet-gebruik tussen inkomensklassen samenhangen met andere persoons- en huishoudkenmerken en zien we dat het hoge niet-gebruik percentage bij de categorie met minder dan 10.000 euro inkomen veroorzaakt wordt door ZZP'ers met een zeer laag belastbaar inkomen.

Tabel 8 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar omvang gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	1.149.288	137.871	1.287.159	10,7
Inkomen 10.000 tot 20.000	1.523.876	87.482	1.611.358	5,4
Inkomen 20.000 tot 30.000	1.339.755	204.566	1.544.321	13,2
Inkomen 30.000 en hoger	446.492	165.907	612.399	27,1
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon en toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner tezamen, conform de aangifte inkomstenbelasting.

In tabel 9 zien we dat niet-gebruik bij de groep, waarvan het huishoudvermogen lager is dan € 20.000, aanmerkelijk lager is dan dat van de groep met een huishoudvermogen van € 20.000 en hoger.

Aangezien het vermogenscriterium voor recht op zorgtoeslag alleen is toegepast, wanneer het huishoudvermogen bekend was, bestaat er een groep rechthebbenden met onbekend vermogen. Het niet-gebruik bij deze groep is vergelijkbaar met dat van de hoge vermogens.

Tabel 9 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar huishoudvermogen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Vermogen <= 0	979.948	97.668	1.077.616	9,1
Vermogen 0 tot 20.000	1.744.932	186.303	1.931.235	9,6
Vermogen 20 tot 40.000	503.134	75.674	578.808	13,1
Vermogen 40 tot 60.000	259.554	46.910	306.464	15,3
Vermogen 60 tot 100.000	258.674	51.914	310.588	16,7
Vermogen >=100.000	363.447	69.184	432.631	16,0
Onbekend	358.819	68.173	426.992	16,0
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het huishoudvermogen is het huishouden op 1 januari 2021 en bestaat uit het vermogen exclusief eigen woonhuis en exclusief (zelfstandig) ondernemersvermogen. Als het vermogen onbekend is, hebben we dit niet meegenomen in de inschatting van het recht op een toeslag, maar wel als 'kenmerk' in deze tabel.

In tabel 10 is goed te zien dat mensen minder vaak geneigd zijn zorgtoeslag aan te vragen, wanneer het te verwachten toeslagbedrag laag is. De waterscheiding tussen laag en hoog niet-gebruik lijkt te liggen bij een toeslagbedrag van zo'n 800 euro per jaar (60 tot 70 euro per maand). Opvallend is dat het niet-gebruik in geval van een bijna nihil bedrag van minder dan 10 euro per maand gemiddeld niet heel veel hoger is dan voor bedragen tot 60-70 euro per maand.

Tabel 10 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar omvang toeslag

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag < 400 euro	366.150	150.304	516.454	29,1
Toeslag 400 tot 800 euro	488.221	163.205	651.426	25,1
Toeslag 800 tot 1200 euro	563.298	61.186	624.484	9,8
Toeslag >= 1200 euro	3.050.840	221.130	3.271.970	6,8
Recht op toeslag < 10 euro per maand	93.617	42.636	136.253	31,3
Recht op toeslag >= 10 euro per maand	4.374.890	553.189	4.928.079	11,2
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De omvang van de toeslag is voor de gebruikers van de toeslag gebaseerd op de CBS gegevens (bedrag toeslag op jaarbasis, conform de aangifte inkomstenbelasting). Voor de niet-gebruikers is het toeslagbedrag berekend op basis van het toetsingsinkomen (geschat op basis van CBS data) op 1 januari en op 31 december; voor 2021 is vervolgens het gemiddelde van deze twee bedragen genomen.

Tabel 11 laat zien dat het percentage niet-gebruikte bedrag zorgtoeslag lager is dan het percentage niet-gebruik op basis van personen. Dit is in lijn met de resultaten in de vorige tabel, waarbij niet-gebruik lager is bij hogere toeslagbedragen. We schatten het niet benutte bedrag zorgtoeslag in 2021 op ongeveer een half miljard euro.

Tabel 11 Geschatte omvang toeslagbedrag in 2021, in € 1000,-

Klasse	Uitgekeerd bedrag	Niet-gebruikt bedrag	Totaalbedrag rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Bedrag Toeslag in 1000 euro	5.205.399	515.348	5.720.748	9,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het toeslagbedrag bij 'niet-gebruikt bedrag' is het geschatte bedrag aan toeslag, waar wel recht op is maar wat niet wordt benut.

In tabel 12 zien we dat in eerste instantie het niet-gebruik zorgtoeslag sterk afneemt, naarmate het toeslagbedrag een groter aandeel vormt van het inkomen. De afname stabiliseert echter wanneer het toeslagbedrag 5-10% van het inkomen bedraagt, daarboven neemt het zelf weer iets toe.

De categorie ‘onbekend’ bestaat voornamelijk uit personen, waarvan het (belastbaar) inkomen 0 euro is.

Tabel 12 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar toeslag als percentage van het gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag is 0% - 1% van gezamenlijk inkomen	250.432	132.418	382.850	34,6
Toeslag 1% - 2,5% van gezamenlijk inkomen	374.705	108.217	482.922	22,4
Toeslag 2,5% - 5% van gezamenlijk inkomen	590.764	93.482	684.246	13,7
Toeslag 5% - 10% van gezamenlijk inkomen	1.818.072	108.413	1.926.485	5,6
Toeslag 10% - 20% van gezamenlijk inkomen	672.366	53.664	726.030	7,4
Toeslag >= 20% van gezamenlijk inkomen	593.953	57.586	651.539	8,8
Toeslag als % gezamenlijk inkomen is onbekend	168.216	42.046	210.262	20
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In de volgende tabel is te zien dat de verschillen in niet-gebruik tussen groepen met verschillende opleidingsniveaus gemiddeld genomen niet erg groot is. Er is een grote groep met relatief veel ouderen, waarvan de opleiding niet bekend is[10] en die een hoog niet-gebruik laten zien.

Tabel 13 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar hoogste afgeronde opleiding

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basisonderwijs	580.178	53.329	633.507	8,4
Middelbaar onderwijs	1.351.150	147.990	1.499.140	9,9
Hoger onderwijs	1.245.180	115.156	1.360.336	8,5
Onbekend	1.292.000	279.351	1.571.351	17,8
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

We zien in tabel 14 dat het niet-gebruik toeneemt naarmate de sociaal economische status van de woonwijk hoger is, maar de verschillen zijn niet heel groot. Het hoogste percentage niet-gebruik zien we bij de groep ‘onbekend’ , waarvan hetzij de SES score niet bekend is dan wel het woonadres van de rechthebbende niet bekend is en/of het een adres in het buitenland is.

Tabel 14 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar sociaal-economische status wijk

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Laag	1.824.761	204.373	2.029.134	10,1
Midden	2.083.850	290.662	2.374.512	12,2
Hoog	237.646	37.902	275.548	13,8
Onbekend	322.251	62.889	385.140	16,3
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier de gemiddelde SES-score (CBS) op wijkniveau van het woonadres van de rechthebbenden op zorgtoeslag, waarbij we voor de indeling in laag, midden en hoog zijn uitgegaan van 25% en 75% percentielen van alle wijken in Nederland.

In tabel 15 zien we voor de kleine groep die alimentatie ontvangt het niet-gebruik van zorgtoeslag nauwelijks verschilt van dat van de andere rechthebbenden.

[10] CBS is vanaf peiljaar 1999 deze registratie gaan opbouwen en is deels gebaseerd op enquêtes en deels op registraties door DUO.

Tabel 15 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar al dan niet ontvangen van alimentatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Ontvangt alimentatie	18.366	2.451	20.817	11,8
Ontvangt GEEN alimentatie	4.450.142	593.374	5.043.516	11,8
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 16 zien we een duidelijk verband tussen het niet-gebruik van zorgtoeslag en het niet-gebruik van andere toeslagen (huurtoeslag en kindgebonden budget). Met name het niet-gebruik van zorgtoeslag bij de groep, die wel gebruik maakt van huurtoeslag, is zeer laag (minder dan 2%). Daarentegen is het niet-gebruik van de (relatief kleine) groep, die niet-gebruiker is van kindgebonden budget, extreem hoog (bijna 80%).

Tabel 16 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar samenhang met al dan niet recht op en/of gebruik van huurtoeslag en kindgebonden budget

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Gebruik van HT	1.568.114	26.240	1.594.354	1,6
Geen recht op HT	2.756.251	529.144	3.285.395	16,1
Niet-gebruik van HT	144.142	40.442	184.584	21,9
Gebruik van KGB	431.636	51.567	483.203	10,7
Geen recht op KGB	4.032.835	529.612	4.562.447	11,6
Niet-gebruik van KGB	4.037	14.646	18.683	78,4
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Voorbeeld: de categorie 'gebruik van huurtoeslag' zijn de personen, die gebruikers dan wel niet-gebruikers zijn van zorgtoeslag EN gebruikers zijn van huurtoeslag.

Aangezien kinderopvangtoeslag gebaseerd is op een steekproef, is het niet mogelijk om het verband tussen niet-gebruik zorgtoeslag en niet-gebruik van kinderopvangtoeslag betrouwbaar te meten.

We zien in tabel 17 dat het niet-gebruik zorgtoeslag bij mensen die gebruik maken van sociale woningbouw veel lager is dan dat van mensen die huren in de private sector en eigenwoningbezitters. Evenals in tabel 14 het geval is, bestaat er een groep 'onbekend', waarvan het type woning dan wel het woonadres onbekend is en waarvan het niet-gebruik relatief hoog is.

Tabel 17 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar woonsituatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie	1.891.444	134.510	2.025.954	6,6
Huurwoning privaat	622.885	86.050	708.935	12,1
Koopwoning	1.646.109	312.619	1.958.728	16,0
Onbekend	308.070	62.647	370.717	16,9
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het type woning, waar de rechthebbende geregistreerd stond op 1 juli 2021.

Het blijkt uit tabel 18 dat het niet-gebruik van mensen met een toeslagpartner bijna 8 procentpunten hoger is dan van de (veel grotere groep) rechthebbenden zonder toeslagpartner.

Tabel 18 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar het al dan niet hebben van een toeslagpartner/echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Heeft toeslagpartner	822.924	178.790	1.001.714	17,8
Heeft GEEN toeslagpartner	3.645.583	417.035	4.062.618	10,3
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De categorie ‘geen toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner’ bestaat uit alleenstaanden en uit samenwonenden, die geen toeslagpartner hebben.

Uit tabel 19 is af te leiden, dat een verandering in de gezinssituatie, zoals trouwen, samenwonen en het krijgen van een eerste kind, leidt tot een lager niet-gebruik dan bij de groep, waarbij dit niet het geval is. Bij een scheiding zien we dit lagere niet-gebruik niet in de cijfers terug. Verder zien we een laag niet-gebruik bij mensen, die in een uitkeringssituatie belanden en bij degenen, die een studie zijn gaan volgen of niet schoolgaand zijn geworden. Het meest in het oog springt het hoge niet-gebruik bij het event ‘AOW krijgen’.

Tabel 19 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar het optreden van levensgebeurtenis in de periode oktober 2020 – december 2021

Event	Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Ja	31.396	2.418	33.814	7,2
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Nee	4.437.111	593.407	5.030.518	11,8
Event: scheiden	Ja	19.790	3.232	23.022	14,0
Event: scheiden	Nee	4.448.718	592.594	5.041.312	11,8
Event: samenwonen	Ja	105.388	11.232	116.620	9,6
Event: samenwonen	Nee	4.363.119	584.594	4.947.713	11,8
Event: eerste kind krijgen	Ja	28.472	2.959	31.431	9,4
Event: eerste kind krijgen	Nee	4.440.036	592.866	5.032.902	11,8
Event: aanvrager wordt 18 jaar	Ja	223.944	31.414	255.358	12,3
Event: aanvrager wordt 18 jaar	Nee	4.244.563	564.412	4.808.975	11,7
Event: AOW	Ja	69.139	16.066	85.205	18,9
Event: AOW	Nee	4.399.368	579.760	4.979.128	11,6
Event: WAO/ziekte	Ja	56.178	6.439	62.617	10,3
Event: WAO/ziekte	Nee	4.412.329	589.386	5.001.715	11,8
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Ja	194.297	16.281	210.578	7,7
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Nee	4.274.210	579.544	4.853.754	11,9
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Ja	593.193	32.422	625.615	5,2
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Nee	3.875.314	563.404	4.438.718	12,7
Totaal		4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Een 'levensgebeurtenis' is hier gedefinieerd als een situatie, die is opgetreden in de periode oktober 2020 t/m december 2021 (en vóór dat moment anders was). Het kalenderjaar 2021 is naar achteren met 3 maanden verlengd, om rekening te houden met een vertraging tussen het moment van optreden van het 'event' en de aanvraag voor een toeslag. Verlengen naar achteren (eerste 3 maanden van 2022) is datatechnisch niet mogelijk, omdat het gebruik slechts kan worden gekoppeld aan geheel 2022 en niet aan het eerste kwartaal van 2022. Bedenk dat bijvoorbeeld samenwonen, trouwen en scheiden zich allemaal in de eventperiode kunnen voordoen.

Uit een kruistabel met geslacht en persoonlijk inkomen, valt op dat we het grootste verschil in niet-gebruik tussen mannen en vrouwen zien in de inkomensklassen boven € 30.000. Ook valt op dat vrouwen met een hoog tot zeer hoog inkomen een veel groter percentage niet-gebruik zorgtoeslag hebben dan mannen met een vergelijkbaar inkomen. Zie onderstaande tabel 20.

Tabel 20 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar geslacht * persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man, inkomen 0.000 tot 10.000	620.580	83.378	703.958	11,8
Man, inkomen 10.000 tot 20.000	755.224	62.050	817.274	7,6
Man, inkomen 20.000 tot 30.000	565.780	121.904	687.684	17,7
Man, inkomen 30.000 en hoger	91.801	33.315	125.116	26,6
Vrouw, inkomen 0.000 tot 10.000	701.603	92.382	793.985	11,6
Vrouw, inkomen 10.000 tot 20.000	1.078.617	83.735	1.162.352	7,2
Vrouw, inkomen 20.000 tot 30.000	602.379	95.209	697.588	13,6
Vrouw, inkomen 30.000 en hoger	42.952	23.853	66.805	35,7
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 21 is te zien dat bij gelijke inkomensklassen, het percentage niet-gebruik zorgtoeslag het laagste is bij mensen die wonen in een sociale huurwoning, gevolgd door private huurwoning en het hoogst is bij mensen met een koopwoning.

Tabel 21 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar woonsituatie * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie, inkomen 0.000 tot 10.000	297.014	22.299	319.313	7,0
Huurwoning corporatie, inkomen 10.000 tot 20.000	822.644	19.629	842.273	2,3
Huurwoning corporatie, inkomen 20.000 tot 30.000	620.348	52.938	673.286	7,9
Huurwoning corporatie, inkomen 30.000 en hoger	150.036	39.645	189.681	20,9
Huurwoning privaat, inkomen 0.000 tot 10.000	191.479	27.312	218.791	12,5
Huurwoning privaat, inkomen 10.000 tot 20.000	193.886	13.648	207.534	6,6
Huurwoning privaat, inkomen 20.000 tot 30.000	187.782	31.432	219.214	14,3
Huurwoning privaat, inkomen 30.000 en hoger	49.090	13.658	62.748	21,8
Koopwoning, inkomen 0.000 tot 10.000	582.912	64.250	647.162	9,9

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Koopwoning, inkomen 10.000 tot 20.000	365.252	38.172	403.424	9,5
Koopwoning, inkomen 20.000 tot 30.000	463.320	104.060	567.380	18,3
Koopwoning, inkomen 30.000 en hoger	234.196	106.137	340.333	31,2
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Wanneer de inkomstenbron gekruist wordt met inkomen (Tabel 22), valt met name het hoge niet-gebruik zorgtoeslag op van dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid.

Tabel 22 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar inkomstenbron * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 0.000 tot 10.000	79.536	18.902	98.438	19,2
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 10.000 tot 20.000	69.704	16.958	86.662	19,6
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 20.000 tot 30.000	56.486	24.110	80.596	29,9
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 30.000 en hoger	41.358	16.628	57.986	28,7
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 0.000 tot 10.000	952.426	97.216	1.049.642	9,3
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 10.000 tot 20.000	1.097.080	44.917	1.141.997	3,9
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 20.000 tot 30.000	693.976	90.380	784.356	11,5
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 30.000 en hoger	233.184	98.632	331.816	29,7
Werknemer, inkomen 0.000 tot 10.000	88.304	8.741	97.045	9,0
Werknemer, inkomen 10.000 tot 20.000	354.424	21.376	375.800	5,7
Werknemer, inkomen 20.000 tot 30.000	585.126	88.678	673.804	13,2
Werknemer, inkomen 30.000 en hoger	169.915	49.116	219.031	22,4
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het hoge niet-gebruik zorgtoeslag op van dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid zagen we ook al in tabel 5, maar ook met een laag inkomen is het niet-gebruik bij deze groep relatief hoog. Verder zien we een zeer hoog niet-gebruik bij studenten en personen met een uitkering of zonder eigen inkomen, waarvan het gezamenlijk inkomen, dat dan waarschijnlijk van de partner afkomstig is, wel hoog is.

Bij de zorgtoeslag zien we een groot verschil in % niet-gebruik tussen de groep personen, die op 1 juli 2021 18 jaar zijn en de groep personen, die in de periode oktober 2020 t/m december 2021 18 jaar zijn geworden (zie tabel 18, event 18 jaar worden). Voor de laatste groep is het gemeten niet-gebruik veel groter dan voor de eerste groep. Dit wordt veroorzaakt door de personen, die in de tweede helft van 2021 18 jaar zijn geworden. Hiervan ligt het niet-gebruik veel hoger dan voor de groep, die voor 1 juli 2021 18 jaar is geworden. Het lijkt er sterk op, dat een (groot) deel van de personen, die in de laatste maanden van 2021 18 jaar zijn geworden, pas in 2022 zorgtoeslag heeft ontvangen en daarmee tot het niet-gebruik in 2021 worden gerekend. In de tabel zien we geringe verschillen in niet-gebruik tussen jongeren met verschillende onderwijsniveaus.

Tabel 23 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik zorgtoeslag in 2021 naar opleiding * leeftijd

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basis- en middelbaar onderwijs, 18 jaar	123.462	6.052	129.514	4,7
Basis- en middelbaar onderwijs, 19 jaar	103.463	3.542	107.005	3,3
Basis- en middelbaar onderwijs, 20 jaar	91.150	2.718	93.868	2,9
Hoger onderwijs, 18 jaar	73.438	2.992	76.430	3,9
Hoger onderwijs, 19 jaar	93.817	3.861	97.678	4,0
Hoger onderwijs, 20 jaar	108.666	4.280	112.946	3,8
Totaal	4.468.508	595.826	5.064.334	11,8

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

3.2 Huurtoeslag (HT)

In deze paragraaf publiceren we de berekende cijfers van niet-gebruik van huurtoeslag voor verschillende groepen. We lichten enkele kernpunten toe per tabel.

Bij het lezen van de tabellen moet worden gerealiseerd, dat de aantallen zodanig gewogen zijn, dat ieder huishouden één keer wordt geteld (zie paragraaf 2.6, subkopje ‘meet- en teleenheid’), zodat de totalen betrekking hebben op aantallen huishoudens.

Het aantal gebruikers dat, volgens gegevens beschikbaar gesteld door Dienst Toeslagen huurtoeslag ontvangt, en bij de initiële filtering is verwijderd, is 32.064. Dit aantal wordt niet meegenomen in de gebruikersaantallen. Het betreft voornamelijk personen waarvan individuele gebruikerskenmerken

niet of minder goed vast te stellen zijn, en personen die wonen in collectieve huishoudens: de gemiddelde huishoudgrootte is onder deze groep hoog.

Bij een splitsing naar geslacht is te zien dan bij mannen vaker niet-gebruik voorkomt van huurtoeslag dan bij vrouwen. Tabel 24 laat dit zien.

Tabel 24 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar geslacht

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man	589.954	84.950	674.904	12,6
Vrouw	817.975	88.882	906.857	9,8
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Aangezien toeslagpartners en/of gehuwden en geregistreerde partners beide als rechthebbend en/of gebruiker zijn meegeteld, wordt het verschil in % niet-gebruik tussen mannen en vrouwen veroorzaakt door alleenstaanden en door samenwonenden, die geen toeslagpartner zijn.

Over het algemeen lijken mensen met een lagere leeftijd vaker huurtoeslag aan te vragen, zoals te zien in de volgende tabel 25. Verderop zal te lezen zijn dat het percentage niet-gebruik onder scholieren ook significant onder het gemiddelde ligt.

Tabel 25 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar leeftijdsklasse

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Leeftijd 0-29	356.719	28.956	385.675	7,5
Leeftijd 30-49	281.504	37.844	319.348	11,9
Leeftijd 50-64	282.049	28.647	310.696	9,2
Leeftijd 65-105	484.375	78.381	562.756	13,9
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Bij de uitsplitsing naar huishoudtype in tabel 26 blijkt dat het niet-gebruik relatief gezien het hoogst is bij paren zonder kinderen (afgezien van ‘onbekend’). Het is het laagst in eenoudergezinnen.

Tabel 26 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar huishoudtype

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Alleenstaand zonder kinderen	816.306	90.867	907.173	10,0
Paar zonder kinderen	205.993	47.833	253.826	18,8
Paar met kinderen	124.874	14.310	139.184	10,3
Eenouder gezin	231.279	10.986	242.265	4,5
Onbekend	29.478	9.836	39.314	25,0
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Een verbijzondering naar de belangrijkste inkomstenbron op persoonsniveau in tabel 27 laat zien dat scholieren en uitkeringsgerechtigden vaak gebruik maken van huurtoeslag. Onder zelfstandigen is het niet-gebruik percentage echter hoog.

Tabel 27 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar inkomstenbron (persoonsniveau)

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Werknemer	232.821	41.162	273.983	15,0
Dga / zelfstandige / meewerkend gezinslid	42.731	14.014	56.745	24,7
Uitkering WW/bijstand	230.673	7.889	238.562	3,3
Overige uitkering sociale voorziening	170.417	15.749	186.166	8,5
Uitkering pensioen	454.296	72.748	527.044	13,8
Scholier/student/niet schoolgaand	228.749	8.949	237.698	3,8
Overig zonder inkomen	36.381	9.018	45.399	19,9
Onbekend	11.862	4.303	16.165	26,6
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De inkomstenbron geldt per 1 juli 2021 en is door het CBS vastgesteld op basis van de belangrijkste bron van inkomsten van een persoon. De categorie 'overig zonder inkomen' bestaat voor het grootste deel uit partners van werkenden die zelf geen inkomen hebben.

Als naar de inkomens van gerechtigden in tabel 28 wordt gekeken, blijkt dat personen met hogere inkomens minder vaak huurtoeslag aanvragen.

Tabel 28 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	337.270	33.780	371.050	9,1
Inkomen 10.000 tot 20.000	754.758	57.176	811.934	7,0
Inkomen 20.000 tot 30.000	286.489	73.126	359.615	20,3
Inkomen 30.000 en hoger	28.502	9.739	38.241	25,5
Hoogte inkomen onbekend	911	11	922	1,2
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon, conform de aangifte inkomstenbelasting.

Ook als naar huishoudinkomen gekeken wordt, ontstaat het beeld dat onder huishoudens met hogere gezamenlijke inkomens minder vaak de toeslag aangevraagd wordt. Tabel 29 laat dit zien.

Tabel 29 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar omvang gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	280.353	25.000	305.353	8,2
Inkomen 10.000 tot 20.000	643.936	35.743	679.679	5,3
Inkomen 20.000 tot 30.000	389.031	72.366	461.397	15,7
Inkomen 30.000 en hoger	93.699	40.711	134.410	30,3
Hoogte inkomen onbekend	911	12	923	1,3
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon en toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner tezamen, conform de aangifte inkomstenbelasting.

Tabel 30 laat de uitsplitsing naar huishoudvermogen zien. Het niet-gebruik van huishoudens met vermogens onder de €20.000 ligt duidelijk lager dan van huishoudens met een hoger vermogen.

Tabel 30 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar huishoudvermogen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Vermogen <= 0.000	361.692	40.269	401.961	10,0
Vermogen 0 tot 20.000	861.806	91.962	953.768	9,6
Vermogen 20 tot 40.000	120.635	24.368	145.003	16,8
Vermogen 40 tot 60.000	22.970	6.476	29.446	22,0
Vermogen 60 tot 100.000	7.120	1.600	8.720	18,3
Vermogen >=100.000	7.422	648	8.070	8,0
Onbekend	26.285	8.509	34.794	24,5
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het huishoudvermogen is het huishouden op 1 januari 2021 en bestaat uit het vermogen exclusief eigen woonhuis en exclusief (zelfstandig) ondernemersvermogen. Als het vermogen onbekend is, hebben we dit niet meegenomen in de inschatting van het recht op een toeslag, maar wel als 'kenmerk' in deze tabel.

Als rekening gehouden wordt met de hoogte van de toeslag, blijkt uit tabel 31 dat toeslagen boven de €3.000 vaker benut worden.

Tabel 31 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar omvang toeslag

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag < 750 euro	124.087	17.074	141.161	12,1
Toeslag 750 tot 1500 euro	154.385	29.788	184.173	16,2
Toeslag 1500 tot 3000 euro	487.732	62.725	550.457	11,4
Toeslag >= 3000 euro	641.725	64.244	705.969	9,1
Recht op toeslag < 10 euro per maand	13.278	724	14.002	5,2
Recht op toeslag >= 10 euro per maand	1.394.651	173.108	1.567.759	11,0
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De omvang van de toeslag is voor de gebruikers van de toeslag gebaseerd op de CBS gegevens (bedrag toeslag op jaarbasis, conform de aangifte inkomstenbelasting). Voor de niet-gebruikers is het toeslagbedrag berekend op basis van het toetsingsinkomen (geschat op basis van CBS data) op 1 januari en op 31 december; voor 2021 is vervolgens het gemiddelde van deze twee bedragen genomen.

De totale waarde van huurtoeslagen die niet benut worden, bedraagt bijna een half miljard euro. Anders dan bij de zorgtoeslag verschilt het gemiddelde bedrag niet sterk tussen gebruikers en niet-gebruikers; waar het niet gebruik in aantallen 11,0% is, ligt dat in euro's op 11,3%.

Tabel 32 Geschatte omvang toeslagbedrag in 2021, in € 1000,-

Klasse	Uitgekeerd bedrag	Niet-gebruikt bedrag	Totaalbedrag rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Bedrag Toeslag in 1000 euro	3.728.038	473.575	4.201.613	11,3

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het toeslagbedrag bij 'niet-gebruikt bedrag' is het geschatte bedrag aan toeslag, waar wel recht op is maar wat niet wordt benut..

Als in tabel 33 naar de huurtoeslag als percentage van gezamenlijk inkomen gekeken wordt, resulteert een ander beeld dan bij de andere toeslagen. Dit is het geval omdat bij huurtoeslag het huishoudinkomen niet de enige hoofdzakelijke factor is, maar ook de hoogte van de huur een significante rol speelt in het individuele toeslagbedrag.

Tabel 33 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar toeslag als percentage van het gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag is 0% - 1% van gezamenlijk inkomen	39.178	5.570	44.748	12,4
Toeslag 1% - 2,5% van gezamenlijk inkomen	54.578	12.790	67.368	19,0
Toeslag 2,5% - 5% van gezamenlijk inkomen	89.305	25.354	114.659	22,1
Toeslag 5% - 10% van gezamenlijk inkomen	187.478	43.261	230.739	18,7
Toeslag 10% - 20% van gezamenlijk inkomen	473.548	36.556	510.104	7,2
Toeslag >= 20% van gezamenlijk inkomen	421.673	46.091	467.764	9,9
Toeslag als % gezamenlijk inkomen is onbekend	142.170	4.210	146.380	2,9
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De categorie ‘onbekend’ bestaat voornamelijk uit personen, waarvan het (belastbaar) inkomen 0 euro is.

Bij de uitsplitsing naar de hoogst afgeronde opleiding blijken laagopgeleiden relatief vaker van huurtoeslag gebruik te maken dan hoger opgeleiden. Tabel 34 laat dit zien.

Tabel 34 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar hoogste afgeronde opleiding

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basisonderwijs	394.032	22.989	417.021	5,5
Middelbaar onderwijs	347.111	36.678	383.789	9,6
Hoger onderwijs	227.486	28.766	256.252	11,2
Onbekend	439.301	85.399	524.700	16,3
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

Zoals blijkt uit tabel 35, is in wijken met een lagere sociaaleconomische status het niet-gebruik percentage lager dan in wijken met een hogere status. De verschillen zijn echter beperkt.

Tabel 35 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar sociaal-economische status wijk

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Laag	740.897	83.438	824.335	10,1
Midden	577.230	73.634	650.864	11,3
Hoog	41.942	6.086	48.028	12,7
Onbekend	47.861	10.674	58.535	18,2
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier de gemiddelde SES-score (CBS) op wijkniveau van het woonadres van de rechthebbenden op huurtoeslag, waarbij we voor de indeling in laag, midden en hoog zijn uitgegaan van 25% en 75% percentielen van alle wijken in Nederland

Onder personen die alimentatie ontvangen, is het percentage niet-gebruik lager. Zie tabel 36.

Tabel 36 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar al dan niet ontvangen van alimentatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Ontvangt alimentatie	7.111	556	7.667	7,3
Ontvangt GEEN alimentatie	1.400.819	173.276	1.574.095	11,0
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Bij gerechtigden voor meerdere toeslagen, is in tabel 37 te zien dat er een sterk verband bestaat tussen het niet-gebruik van de verschillende toeslagen.

Tabel 37 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar samenhang met al dan niet recht op en/of gebruik van zorgtoeslag en kindgebonden budget

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Gebruik van ZT	1.228.663	127.277	1.355.940	9,4
Geen recht op ZT	165.632	9.345	174.977	5,3
Niet-gebruik van ZT	13.634	37.210	50.844	73,2
Gebruik van KGB	128.328	13.704	142.032	9,6
Geen recht op KGB	1.278.406	159.039	1.437.445	11,1
Niet-gebruik van KGB	1.197	1.089	2.286	47,6
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Voorbeeld: de categorie ‘gebruik van ZT’ zijn de personen, die gebruikers dan wel niet-gebruikers zijn van huurtoeslag EN gebruikers zijn van zorgtoeslag.

Als gekeken wordt naar het soort huur dat gerechtigden gebruiken, valt in tabel 38 op dat het niet-gebruik percentage tweemaal zo hoog is in de private huur, vergeleken met het huren van een woningcorporatie.

Tabel 38 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar woonsituatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie	1.159.171	119.141	1.278.312	9,3
Huurwoning privaat	177.591	42.481	220.072	19,3
Koopwoning	32.425	2.802	35.227	8,0
Onbekend	38.743	9.408	48.151	19,5
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het type woning, waar de rechthebbende geregistreerd stond op 1 juli 2021.

Hoewel er geen recht is op huurtoeslag voor personen die in een koophuis wonen, is het wel mogelijk dat de woonsituatie anders is op 1 juli dan op 1 januari of 31 december. Zo kan iemand door een verandering in woonsituatie gedurende het jaar recht hebben op huurtoeslag, terwijl op peilmoment 1 juli deze persoon een koophuis bezit.

Onder huurders met een toeslagpartner blijkt een hoger percentage niet-gebruik voor te komen. Tabel 39 laat dit zien.

Tabel 39 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar het al dan niet hebben van een toeslagpartner

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Heeft toeslagpartner	255.635	52.117	307.752	16,9
Heeft GEEN toeslagpartner	1.152.294	121.715	1.274.009	9,6
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De categorie ‘geen toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner’ bestaat uit alleenstaanden en uit samenwonenden, die geen toeslagpartner hebben.

In tabel 40 zijn gebruikscijfers weergegeven van personen die recent een levensgebeurtenis hebben ondergaan. Anders dan bij andere toeslagen lijken de events maar beperkt effect te hebben.

Tabel 40 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar het optreden van levensgebeurteniss in de periode oktober 2020 – december 2021

Event	Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Ja	6.911	1.146	8.057	14,2
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Nee	1.401.018	172.686	1.573.704	11,0
Event: scheiden	Ja	7.585	638	8.223	7,8
Event: scheiden	Nee	1.400.345	173.194	1.573.539	11,0
Event: samenwonen	Ja	27.376	4.454	31.830	14,0
Event: samenwonen	Nee	1.380.554	169.378	1.549.932	10,9
Event: eerste kind krijgen	Ja	7.461	1.320	8.781	15,0
Event: eerste kind krijgen	Nee	1.400.469	172.512	1.572.981	11,0
Event: aanvrager wordt 18 jaar	Ja	12.171	307	12.478	2,5
Event: aanvrager wordt 18 jaar	Nee	1.395.759	173.525	1.569.284	11,1
Event: AOW	Ja	27.526	3.742	31.268	12,0
Event: AOW	Nee	1.380.404	170.090	1.550.494	11,0
Event: WAO/ziekte	Ja	22.756	2.231	24.987	8,9
Event: WAO/ziekte	Nee	1.385.173	171.601	1.556.774	11,0
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Ja	79.529	6.250	85.779	7,3
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Nee	1.328.401	167.582	1.495.983	11,2
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Ja	94.409	6.912	101.321	6,8
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Nee	1.313.520	166.920	1.480.440	11,3
Totaal		1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Een 'levensgebeurtenis' is hier gedefinieerd als een situatie, die is opgetreden in de periode oktober 2020 t/m december 2021 (en vóór dat moment anders was). Het kalenderjaar 2021 is naar achteren met 3 maanden verlengd, om rekening te houden met een vertraging tussen het moment van optreden van het 'event' en de aanvraag voor een toeslag. Verlengen naar achteren (eerste 3 maanden van 2022) is datatechnisch niet mogelijk, omdat het gebruik slechts kan worden gekoppeld aan geheel 2022 en niet aan het eerste kwartaal van 2022. Bedenk dat bijvoorbeeld samenwonen, trouwen en scheiden zich allemaal in de eventperiode kunnen voordoen.

In de volgende tabellen zijn verdere uitsplitsingen zichtbaar naar geslacht, inkomen, woonsituatie, inkomstenbron, en opleiding. De cijfers zijn vergelijkbaar met eerder getoonde tabellen.

Tabel 41 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar geslacht * persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man, inkomen 0.000 tot 10.000	155.508	16.346	171.854	9,5
Man, inkomen 10.000 tot 20.000	297.200	26.011	323.211	8,0
Man, inkomen 20.000 tot 30.000	120.298	37.422	157.720	23,7
Man, inkomen 30.000 en hoger	16.339	5.165	21.504	24,0
Vrouw, inkomen 0.000 tot 10.000	181.760	17.434	199.194	8,8
Vrouw, inkomen 10.000 tot 20.000	457.558	31.165	488.723	6,4
Vrouw, inkomen 20.000 tot 30.000	166.190	35.703	201.893	17,7
Vrouw, inkomen 30.000 en hoger	11.770	4.574	16.344	28,0
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Tabel 42 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar woonsituatie * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie, inkomen 0.000 tot 10.000	208.252	11.423	219.675	5,2
Huurwoning corporatie, inkomen 10.000 tot 20.000	555.714	21.267	576.981	3,7
Huurwoning corporatie, inkomen 20.000 tot 30.000	327.997	53.251	381.248	14,0
Huurwoning corporatie, inkomen 30.000 en hoger	66.565	33.189	99.754	33,3
Huurwoning privaat, inkomen 0.000 tot 10.000	46.204	8.749	54.953	15,9
Huurwoning privaat, inkomen 10.000 tot 20.000	71.127	11.306	82.433	13,7
Huurwoning privaat, inkomen 20.000 tot 30.000	49.351	16.160	65.511	24,7
Huurwoning privaat, inkomen 30.000 en hoger	10.701	6.251	16.952	36,9
Koopwoning, inkomen 0.000 tot 10.000	8.887	638	9.525	6,7
Koopwoning, inkomen 10.000 tot 20.000	5.201	715	5.916	12,1
Koopwoning, inkomen 20.000 tot 30.000	4.203	943	5.146	18,3

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Koopwoning, inkomen 30.000 en hoger	14.097	504	14.601	3,5
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Merk op dat de combinatie recht op huurtoeslag met het hebben van een koopwoning kan voorkomen omdat voor de woonsituatie 1 juli als peildatum is gebruikt.

Tabel 43 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar inkomstenbron * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 0.000 tot 10.000	15.588	4.131	19.719	20,9
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 10.000 tot 20.000	14.400	4.046	18.446	21,9
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 20.000 tot 30.000	7.380	3.860	11.240	34,3
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 30.000 en hoger	5.338	1.973	7.311	27,0
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 0.000 tot 10.000	246.182	16.246	262.428	6,2
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 10.000 tot 20.000	549.492	24.497	573.989	4,3
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 20.000 tot 30.000	270.362	45.164	315.526	14,3
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 30.000 en hoger	53.568	28.425	81.993	34,7
Werknemer, inkomen 0.000 tot 10.000	9.689	1.693	11.382	14,9
Werknemer, inkomen 10.000 tot 20.000	79.253	6.480	85.733	7,6
Werknemer, inkomen 20.000 tot 30.000	109.788	22.956	132.744	17,3
Werknemer, inkomen 30.000 en hoger	33.972	10.024	43.996	22,8
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Tabel 44 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik huurtoeslag in 2021 naar opleiding * leeftijd

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basis- en middelbaar onderwijs, 18 jaar	7.741	329	8.070	4,1
Basis- en middelbaar onderwijs, 19 jaar	7.142	502	7.644	6,6
Basis- en middelbaar onderwijs, 20 jaar	6.994	545	7.539	7,2
Hoger onderwijs, 18 jaar	2.310	134	2.444	5,5
Hoger onderwijs, 19 jaar	4.137	453	4.590	9,9
Hoger onderwijs, 20 jaar	5.990	748	6.738	11,1
Totaal	1.407.930	173.832	1.581.762	11,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

3.3 Kindgebonden budget (KGB)

Bij het lezen van de tabellen moet worden gerealiseerd, dat de aantallen zodanig gewogen zijn, dat ieder huishouden één keer wordt geteld (zie paragraaf 2.6, subkopje ‘meet- en teleenheid’), zodat de totalen betrekking hebben op aantallen huishoudens.

In tabel 45 is te zien dat het niet-gebruik kindgebonden budget bij mannen enkele procentpunten hoger is dan dat bij vrouwen. Dat hogere niet-gebruik bij mannen en vrouwen zagen we ook bij zorgtoeslag en bij huurtoeslag.

Tabel 45 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar geslacht

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man	408.247	47.593	455.840	10,4
Vrouw	739.879	52.880	792.759	6,7
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Aangezien toeslagpartners en/of gehuwden en geregistreerde partners beide als rechthebbend en/of gebruiker zijn meegeteld, wordt het verschil in % niet-gebruik tussen mannen en vrouwen veroorzaakt door alleenstaanden en door samenwonenden, die geen toeslagpartner zijn.

In tabel 46 is te zien dat het niet-gebruik kindgebonden budget bij de groep personen jonger dan 50 jaar aanmerkelijk lager is dan bij 50-plussers. Dat betreft logischerwijs wel een kleine groep.

Tabel 46 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar leeftijdsklasse

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Leeftijd 0-29	128.122	9.457	137.579	6,9
Leeftijd 30-49	861.157	66.853	928.010	7,2
Leeftijd 50-64	155.333	23.559	178.892	13,2
Leeftijd 65-105	3.514	564	4.078	13,8
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 47 zien we grote verschillen in niet-gebruik tussen typen huishoudens, waarbij het niet-gebruik het laagst is bij eenouder gezinnen en bij paren zonder kinderen. In het laatste geval is sprake van een situatie, waarbij per 30/6/2021 (peildatum kenmerken in deze rapportage) nog sprake was van een echtpaar zonder kinderen en in de tweede helft van 2021 het gezin met een kind werd uitgebreid.

Tabel 47 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar huishoudtype

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Alleenstaand zonder kinderen	22.615	2.945	25.560	11,5
Paar zonder kinderen	23.888	1.378	25.266	5,5
Paar met kinderen	743.439	82.054	825.493	9,9
Eenouder gezin	352.763	12.186	364.949	3,3
Onbekend	5.421	1.910	7.331	26,1
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

We zien in tabel 48 dat mensen met een uitkering sociale voorzieningen laag scoren op niet-gebruik van kindgebonden budget en dat (zelfstandige) ondernemers juist hoog scoren. Wat opvalt is dat de kleine groep ‘scholieren/studenten/niet schoolgaand’, die in de regel zal bestaan uit jonge tot zeer jonge ouders, hoog scoort op niet-gebruik.

Tabel 48 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar inkomstenbron (persoonsniveau)

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Werknemer	688.302	57.226	745.528	7,7
Dga / zelfstandige / meewerkend gezinslid	148.280	21.230	169.510	12,5
Uitkering WW/bijstand	124.936	1.733	126.669	1,4
Overige uitkering sociale voorziening	95.892	5.108	101.000	5,1
Uitkering pensioen	7.929	899	8.828	10,2
Scholier/student/niet schoolgaand	12.446	5.103	17.549	29,1
Overig zonder inkomen	68.605	8.793	77.398	11,4
Onbekend	1.736	381	2.117	18,0
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De inkomstenbron geldt per 1 juli 2021 en is door het CBS vastgesteld op basis van de belangrijkste bron van inkomsten van een persoon. e De categorie 'overig zonder inkomen' bestaat voor het grootste deel uit partners van werkenden, die zelf geen inkomen hebben.

Tabel 49 maakt duidelijk dat het niet-gebruik toeneemt naarmate het persoonlijk inkomen op een hoger niveau ligt. Zoals eerder aangegeven, hangt het hoge percentage in de groep < 10.000 samen met ondernemerschap.

Tabel 49 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	185.144	22.614	207.758	10,9
Inkomen 10.000 tot 20.000	325.055	14.512	339.567	4,3
Inkomen 20.000 tot 40.000	465.968	35.154	501.122	7,0
Inkomen 40.000 tot 60.000	139.418	19.983	159.401	12,5
Inkomen 60.000 tot 80.000	24.744	6.512	31.256	20,8
Inkomen 80.000 tot 100.000	4.515	1.510	6.025	25,1
Inkomen 100.000 en hoger	1.526	189	1.715	11,0
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon, conform de aangifte inkomstenbelasting.

We zien in tabel 50 voor het niet-gebruik in relatie tot het gezamenlijke inkomen hetzelfde beeld als met betrekking tot het persoonlijk inkomen: in het algemeen toenemend niet-gebruik bij hoger inkomen, behalve voor de laagste en hoogste inkomensklasse. Daarbij is voor de laatste (relatief kleine) groep het percentage niet-gebruik opvallend laag. In het vervolg van deze rapportage wordt getoond in hoeverre deze verschillen in niet-gebruik tussen inkomensklassen samenhangen met andere persoons- en huishoudkenmerken.

Tabel 50 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar omvang gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 10.000	54.327	9.474	63.801	14,8
Inkomen 10.000 tot 20.000	192.963	3.904	196.867	2,0
Inkomen 20.000 tot 40.000	311.568	13.578	325.146	4,2
Inkomen 40.000 tot 60.000	361.850	34.516	396.366	8,7
Inkomen 60.000 tot 80.000	186.228	30.978	217.206	14,3
Inkomen 80.000 tot 100.000	28.279	7.401	35.680	20,7
Inkomen 100.000 en hoger	11.155	622	11.777	5,3
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon en toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner tezamen, conform de aangifte inkomstenbelasting.

In tabel 51 zien we dat niet-gebruik kindgebonden budget toeneemt met het huishoudvermogen. Aangezien het vermogenscriterium voor recht op kindgebonden alleen is toegepast wanneer het huishoudvermogen bekend was, bestaat er een groep rechthebbenden met onbekend vermogen.

Tabel 51 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar huishoudvermogen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Vermogen <= 0	295.830	17.880	313.710	5,7
Vermogen >0 tot 20.000	500.624	31.255	531.879	5,9
Vermogen 20 tot 40.000	151.665	16.734	168.399	9,9
Vermogen 40 tot 60.000	69.373	10.220	79.593	12,8
Vermogen 60 tot 100.000	57.783	10.604	68.387	15,5
Vermogen >=100.000	45.333	10.600	55.933	19,0
Onbekend	27.518	3.180	30.698	10,4
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het huishoudvermogen is het huishouden op 1 januari 2021 en bestaat uit het vermogen exclusief eigen woonhuis en exclusief (zelfstandig) ondernemersvermogen. Als het vermogen onbekend is, hebben we dit niet meegenomen in de inschatting van het recht op een toeslag, maar wel als 'kenmerk' in deze tabel.

In tabel 52 is goed te zien, dat mensen minder vaak geneigd zijn kindgebonden budget aan te vragen, wanneer het te verwachten toeslagbedrag laag is: in het geval van een bijna nihil bedrag van minder dan 10 euro per maand is het niet-gebruik bijna 19%, terwijl dit voor een (verwacht) toeslagbedrag van € 250,- en hoger per mand slechts ongeveer 5% is.

Tabel 52 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar omvang toeslag

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag < 750 euro	234.722	38.162	272.884	14,0
Toeslag 750 tot 1.500 euro	239.397	24.549	263.946	9,3
Toeslag 1.500 tot 3.000 euro	283.116	19.062	302.178	6,3
Toeslag >= 3.000 euro	390.890	18.700	409.590	4,6
Recht op toeslag < 10 euro per maand	35.861	8.168	44.029	18,6
Recht op toeslag >= 10 euro per maand	1.112.265	92.306	1.204.571	7,7
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De omvang van de toeslag is voor de gebruikers van de toeslag gebaseerd op de CBS gegevens (bedrag toeslag op jaarbasis, conform de aangifte inkomstenbelasting). Voor de niet-gebruikers is het toeslagbedrag berekend op basis van het toetsingsinkomen (geschat op basis van CBS data) op 1 januari en op 31 december; voor 2021 is vervolgens het gemiddelde van deze twee bedragen genomen.

We zien in tabel 53 dat het percentage niet-gebruikte bedrag kindgebonden budget lager is dan het percentage niet-gebruik op basis van personen. Dit is in lijn met de resultaten in de vorige tabel, waarbij niet-gebruik lager is bij hogere toeslagbedragen. We schatten het niet benutte bedrag kindgebonden budget in 2021 op ongeveer 164 miljoen euro, dit is een veel lager bedrag dan dat voor de zorgtoeslag en de huurtoeslag.

Tabel 53 Geschatte omvang toeslagbedrag kindgebonden budget in 2021, in € 1000,-

Klasse	Uitgekeerd bedrag	Niet-gebruikt bedrag	Totaalbedrag rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Bedrag Toeslag in 1000 euro	2.788.642	163.815	2.952.457	5,5

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het toeslagbedrag bij 'niet-gebruikt bedrag' is het geschatte bedrag aan toeslag, waar wel recht op is maar wat niet wordt benut.

In tabel 54 zien we dat in eerste instantie het niet-gebruik van het kindgebonden budget sterk afneemt naarmate het toeslagbedrag een groter aandeel vormt van het inkomen. De afname stabiliseert echter wanneer het toeslagbedrag meer dan 10% van het inkomen bedraagt.

De categorie ‘onbekend’ bestaat voornamelijk uit personen, waarvan het (belastbaar) inkomen 0 euro is.

Tabel 54 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar toeslag als percentage van het gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Toeslag is 0% - 1% van gezamenlijk inkomen	187.246	34.993	222.239	15,7
Toeslag 1% - 2,5% van gezamenlijk inkomen	189.400	21.936	211.336	10,4
Toeslag 2,5% - 5% van gezamenlijk inkomen	199.930	15.973	215.903	7,4
Toeslag 5% - 10% van gezamenlijk inkomen	189.956	10.608	200.564	5,3
Toeslag 10% - 20% van gezamenlijk inkomen	152.966	5.690	158.656	3,6
Toeslag >= 20% van gezamenlijk inkomen	220.277	8.406	228.683	3,7
Toeslag als % gezamenlijk inkomen onbekend	8.351	2.867	11.218	25,6
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 55 is te zien dat mensen met een opleiding in het hoger onderwijs een hoger percentage niet-gebruik kindgebonden budget hebben dan degenen met basis- of middelbaar onderwijs als hoogste opleidingsniveau. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat deze groep in mindere mate recht heeft op andere toeslagen waardoor KGB niet automatisch wordt toegekend. Er is een grote groep met relatief veel ouderen, waarvan de opleiding niet bekend is[11] en die een hoger dan gemiddeld niet-gebruik hebben.

Tabel 55 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar hoogste afgeronde opleiding

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basisonderwijs	132.507	7.901	140.408	5,6
Middelbaar onderwijs	450.605	27.245	477.850	5,7
Hoger onderwijs	328.489	34.373	362.862	9,5
Onbekend	236.525	30.954	267.479	11,6

[11] CBS is vanaf peiljaar 1999 deze registratie gaan opbouwen en is deels gebaseerd op enquêtes en deels op registraties door DUO.

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

We zien in tabel 56 dat het niet-gebruik kindgebonden budget toeneemt naarmate de sociaal economische status van de woonwijk hoger is.

Tabel 56 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar sociaal-economische status wijk

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Laag	450.428	29.073	479.501	6,1
Midden	593.541	58.015	651.556	8,9
Hoog	73.561	10.122	83.683	12,1
Onbekend	30.596	3.263	33.859	9,6
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier de gemiddelde SES-score (CBS) op wijkniveau van het woonadres van de rechthebbenden op zorgtoeslag, waarbij we voor de indeling in laag, midden en hoog zijn uitgegaan van 25% en 75% percentielen van alle wijken in Nederland. De groep 'onbekend' bestaat uit huishoudens, waarvan hetzij de SES score niet bekend is dan wel het woonadres van de rechthebbende niet bekend is en/of het een adres in het buitenland is.

In tabel 57 zien we dat de groep, die alimentatie ontvangt, een lager percentage niet-gebruik heeft dan dat van de groep, die dat niet heeft.

Tabel 57 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar al dan niet ontvangen van alimentatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Ontvangt alimentatie	13.445	597	14.042	4,3
Ontvangt GEEN alimentatie	1.134.681	99.876	1.234.557	8,1
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 58 zien we dat personen die ook recht hebben op een andere toeslag dan kindgebonden budget, vaker gebruik maken van kindgebonden budget indien ook gebruik wordt gemaakt van de andere toeslag.

Tabel 58 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar samenhang met al dan niet recht op en/of gebruik van zorgtoeslag en huurtoeslag

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Gebruik van ZT	498.050	4.477	502.527	0,9
Geen recht op ZT	597.610	80.827	678.437	11,9
Niet-gebruik van ZT	52.466	15.170	67.636	22,4
Gebruik van HT	330.949	2.980	333.929	0,9
Geen recht op HT	800.031	96.176	896.207	10,7
Niet-gebruik van HT	17.146	1.318	18.464	7,1
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Voorbeeld: de categorie 'gebruik van huurtoeslag' zijn de personen, die gebruikers dan wel niet-gebruikers zijn van kindgebonden budget EN gebruikers zijn van huurtoeslag.

Aangezien kinderopvangtoeslag gebaseerd is op een steekproef, is het niet mogelijk om het verband tussen niet-gebruik zorgtoeslag en niet-gebruik van kinderopvangtoeslag betrouwbaar te meten.

We zien dat het niet-gebruik van kindgebonden budget in de sociale woningbouw veel lager is dan in de private huursector en bij eigen woningbezit. Evenals eerder in dit rapport bestaat er een groep 'onbekend', waarvan het type woning dan wel het woonadres onbekend is en waarvan het niet-gebruik relatief hoog is.

Tabel 59 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar woonsituatie

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie	420.644	11.946	432.590	2,8
Huurwoning privaat	103.955	9.718	113.673	8,5
Koopwoning	604.283	76.386	680.669	11,2
Onbekend	19.244	2.423	21.667	11,2
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het type woning, waar de rechthebbende geregistreerd stond op 1 juli 2021.

Het blijkt dat het niet-gebruik van mensen met een toeslagpartner hoger is dan van de (veel grotere groep) rechthebbenden zonder toeslagpartner. Tabel 60 laat dit zien.

Tabel 60 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar het al dan niet hebben van een toeslagpartner

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Heeft toeslagpartner	773.633	79.131	852.764	9,3
Heeft GEEN toeslagpartner	374.493	21.342	395.835	5,4
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

De categorie 'geen toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner' bestaat uit alleenstaanden en uit samenwonenden, die geen toeslagpartner hebben.

Uit tabel 61 is af te leiden, dat een verandering in de gezinssituatie, zoals trouwen, samenwonen, scheiden en het krijgen van een eerste kind, leidt tot een lager niet-gebruik dan bij de groep, waarbij dit niet het geval is. Verder zien we een laag niet-gebruik bij mensen, die in een uitkeringssituatie belanden (behoudens AOW). Voor een zeer kleine groep van mensen, die een studie zijn gaan volgen of niet schoolgaand zijn geworden (en een kind hebben), is het niet-gebruik opvallend hoog.

Tabel 61 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar het optreden van levensgebeurtenis in de periode oktober 2020 – december 2021

Event	Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Ja	22.878	1.061	23.939	4,4
Event: trouwen/geregistreerd partnerschap	Nee	1.125.248	99.412	1.224.660	8,1
Event: scheiden	Ja	24.922	1.181	26.103	4,5
Event: scheiden	Nee	1.123.204	99.292	1.222.496	8,1
Event: samenwonen	Ja	53.957	1.912	55.869	3,4
Event: samenwonen	Nee	1.094.169	98.561	1.192.730	8,3
Event: eerste kind krijgen	Ja	50.572	777	51.349	1,5
Event: eerste kind krijgen	Nee	1.097.554	99.696	1.197.250	8,3
Event: AOW	Ja	4.176	524	4.700	11,1
Event: AOW	Nee	1.143.950	99.949	1.243.899	8,0
Event: WAO/ziekte	Ja	25.182	1.296	26.478	4,9
Event: WAO/ziekte	Nee	1.122.944	99.177	1.222.121	8,1
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Ja	63.425	2.566	65.991	3,9

Event	Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal recht-hebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Event: WW/bijstand/overige sociale voorziening	Nee	1.084.701	97.907	1.182.608	8,3
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Ja	11.743	2.970	14.713	20,2
Event: scholier/student/niet schoolgaand	Nee	1.136.383	97.503	1.233.886	7,9
Totaal		1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Een 'levensgebeurtenis' is hier gedefinieerd als een situatie, die is opgetreden in de periode oktober 2020 t/m december 2021 (en vóór dat moment anders was). Het kalenderjaar 2021 is naar achteren met 3 maanden verlengd, om rekening te houden met een vertraging tussen het moment van optreden van het 'event' en de aanvraag voor een toeslag. Verlengen naar achteren (eerste 3 maanden van 2022) is datatechnisch niet mogelijk, omdat het gebruik slechts kan worden gekoppeld aan geheel 2022 en niet aan het eerste kwartaal van 2022. Bedenk dat bijvoorbeeld samenwonen, trouwen en scheiden zich allemaal in de eventperiode kunnen voordoen.

Bij een kruising tussen geslacht en persoonlijk inkomen in tabel 62, valt op dat we het verschil in niet-gebruik kindgebonden budget tussen mannen en vrouwen (mannen hebben een hoger niet-gebruik dan vrouwen) in alle inkomensklassen terugzien.

Tabel 62 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar geslacht * persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man, inkomen < 10.000	37.448	6.860	44.308	15,5
Man, inkomen 10.000 tot 30.000	153.331	10.056	163.387	6,2
Man, inkomen 30.000 tot 60.000	198.806	24.537	223.343	11,0
Man, inkomen 60.000 en hoger	17.862	6.140	24.002	25,6
Vrouw, inkomen < 10.000	147.696	15.755	163.451	9,6
Vrouw, inkomen 10.000 tot 30.000	453.737	23.921	477.658	5,0
Vrouw, inkomen 30.000 tot 60.000	124.568	11.134	135.702	8,2
Vrouw, inkomen 60.000 en hoger	12.804	2.070	14.874	13,9
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

In tabel 63 is te zien dat bij gelijke inkomensklassen, het percentage niet-gebruik kindgebonden budget het laagste is bij mensen die wonen in een sociale huurwoning, gevolgd door private huurwoning, en het gebruik het hoogst is bij mensen met een koopwoning.

Tabel 63 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar woonsituatie * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Huurwoning corporatie, inkomen < 10.000	26.903	2.260	29.163	7,7
Huurwoning corporatie, inkomen 10.000 tot 30.000	247.646	2.160	249.806	0,9
Huurwoning corporatie, inkomen 30.000 tot 60.000	124.162	5.272	129.434	4,1
Huurwoning corporatie, inkomen 60.000 en hoger	21.041	2.254	23.295	9,7
Huurwoning privaat, inkomen < 10.000	8.573	2.054	10.627	19,3
Huurwoning privaat, inkomen 10.000 tot 30.000	39.914	1.478	41.392	3,6
Huurwoning privaat, inkomen 30.000 tot 60.000	41.439	4.253	45.692	9,3
Huurwoning privaat, inkomen 60.000 en hoger	13.604	1.934	15.538	12,4
Koopwoning, inkomen < 10.000	15.882	4.429	20.311	21,8
Koopwoning, inkomen 10.000 tot 30.000	68.719	5.378	74.097	7,3
Koopwoning, inkomen 30.000 tot 60.000	332.067	32.222	364.289	8,8
Koopwoning, inkomen 60.000 en hoger	187.347	34.356	221.703	15,5
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Wanneer de inkomstenbron gekruist wordt met het gezamenlijke inkomen, valt in tabel 64 op dat niet-gebruik kindgebonden budget van ondernemers/zzp-ers in vrijwel alle inkomensklassen hoger is dan gemiddeld. Dit beeld zagen we ook bij de zorgtoeslag. Verder zien we een zeer hoog niet-gebruik bij studenten en mensen zonder eigen inkomen, waarvan het gezamenlijk inkomen (partner!) wel hoog is.

Tabel 64 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kindgebonden budget in 2021 naar inkomstenbron * gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen < 10.000	16.592	1.860	18.452	10,1
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 10.000 tot 30.000	36.664	3.140	39.804	7,9
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 30.000 tot 60.000	67.429	10.052	77.481	13,0
Dga/zelfstandige/meewerkend gezinslid, inkomen 60.000 en hoger	27.510	6.178	33.688	18,3
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen < 10.000	30.247	6.868	37.115	18,5
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 10.000 tot 30.000	188.189	2.808	190.997	1,5
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 30.000 tot 60.000	76.218	7.828	84.046	9,3
Uitkering/student/geen inkomen, inkomen 60.000 en hoger	14.016	4.131	18.147	22,8
Werknemer, inkomen < 10.000	6.957	609	7.566	8,0
Werknemer, inkomen 10.000 tot 30.000	137.477	3.376	140.853	2,4
Werknemer, inkomen 30.000 tot 60.000	359.912	24.563	384.475	6,4
Werknemer, inkomen 60.000 en hoger	183.398	28.678	212.076	13,5
Totaal	1.148.126	100.473	1.248.599	8,0

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

3.4 Kinderopvangtoeslag (KOT)

In het geval van kinderopvangtoeslag wordt de basis van de resultaten gevormd door de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Die enquête is afgenomen bij een steekproef onder de Nederlandse beroepsbevolking. De onderstaande aantallen zijn op basis van CBS ophoogfactoren opgehoogd naar het totaal aantal Nederlandse huishoudens. Aangezien de netto steekproef aantallen veel kleiner zijn dan bij integrale telling (zoals voor de andere toeslagen het geval is), zijn de mogelijkheden om het totale niet-gebruik van kinderopvangtoeslag nader uit te splitsen, beperkt als gevolg van statistische beperkingen en outputrichtlijnen van het CBS. Omdat ook het aantal gebruikers is opgehoogd, wijkt dit aantal af van het waargenomen aantal gebruikers. Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 2.

Tabel 65 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar geslacht

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Man	171.564	5.965	177.529	3,4
Vrouw	227.627	7.943	235.570	3,4
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Aangezien toeslagpartners en/of gehuwden en geregistreerde partners beide als rechthebbend en/of gebruiker zijn meegeteld, wordt het verschil in % niet-gebruik tussen mannen en vrouwen in principe veroorzaakt door alleenstaanden en door samenwonenden, die geen toeslagpartner zijn. In principe, want het percentage verschilt hier niet.

In de volgende twee tabellen (66 en 67) zien we dat het niet-gebruik hoger is voor de lagere inkomens dan voor de hogere inkomens.

Tabel 66 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar persoonlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 40.000	216.737	8.325	225.062	3,7
Inkomen 40.000 en hoger	182.453	5.582	188.035	3,0
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon, conform de aangifte inkomstenbelasting.

Tabel 67 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar omvang gezamenlijk inkomen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Inkomen < 40.000	213.502	9.367	222.869	4,2
Inkomen 40.000 en hoger	185.688	4.541	190.229	2,4
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier het belastbaar inkomen van de rechthebbende persoon en toeslagpartner/ echtgeno(o)t(e)/geregistreerd partner tezamen, conform de aangifte inkomstenbelasting.

In tegenstelling tot bij het inkomen zien we in Tabel 68 dat er een hoger niet-gebruik bij het hogere vermogen dan voor huishouden met lager vermogen.

Tabel 68 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar huishoudvermogen

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Vermogen < 40.000	231.011	6.992	238.003	2,9
Vermogen 40.000 en hoger	168.179	6.916	175.095	3,9
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het huishoudvermogen wordt hier gedefinieerd als het vermogen van een huishouden op 1 januari 2021, bestaande uit het vermogen exclusief eigen woonhuis en exclusief (zelfstandig) ondernemersvermogen

Het niet-gebruik ligt duidelijk hoger bij personen met een lagere opleiding. Dit blijkt uit tabel 69.

Tabel 69 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar hoogste afgeronde opleiding

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Basis- en middelbaar onderwijs	109.931	6.107	116.038	5,3
Hoger onderwijs	287.452	7.801	295.253	2,6
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).
Middelbaar: Dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo-2), de vakopleiding (mbo-3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).
Hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo.

Hetzelfde is in tabel 70 te zien voor personen die uit een wijk komen met een lagere sociaal-economische status.

Tabel 70 Waargenomen recht, geschat gebruik en geschat niet-gebruik kinderopvangtoeslag in 2021 naar sociaal-economische status wijk

Klasse	Aantal gebruikers	Aantal niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Aandeel niet-gebruik (in %)
Laag	97.715	4.884	102.599	4,8
Midden en hoog	290.351	9.024	299.375	3,0
Totaal	399.190	13.908	413.098	3,4

Bron: Panteia en Universiteit Leiden

Het betreft hier de gemiddelde SES-score (CBS) op wijkniveau van het woonadres van de rechthebbenden op zorgtoeslag, waarbij we voor de indeling in laag, midden en hoog zijn uitgegaan van 25% en 75% percentielen van alle wijken in Nederland

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

Is het mogelijk om een monitor te ontwikkelen voor het niet-gebruik van toeslagen? Het antwoord ligt voor in dit rapport: ja. Er zijn allerlei haken en ogen waar het gaat om nauwkeurig meten, vooral waar het gaat om het vaststellen van het recht op een toeslag. Alles overziend, is echter de conclusie van het onderzoeksteam dat de bevindingen robuust, plausibel en (consistent) herhaalbaar zijn. Waarmee aan de belangrijkste eisen ten aanzien van een monitor wordt voldaan.

De kern van de aanpak bestaat uit het gebruik van registerdata van het CBS. Een alternatief, zoals het in kaart brengen van niet-gebruik met behulp van surveydata, heeft belangrijke beperkingen. CBS-microdata biedt twee duidelijke voordelen: ten eerste vertegenwoordigt het de hele populatie, waardoor onzekerheid als gevolg van steekproeftrekking wordt vermeden. Ten tweede is het niet afhankelijk van zelfrapportage, wat onzekerheid door bijvoorbeeld herinneringsbias uitsluit. Dit onderzoek gaat verder dan eerdere studies naar niet-gebruik door uitzonderingen gedetailleerd in kaart te brengen. Voor een deel van deze uitzonderingen kon dit echter niet, omdat de benodigde data (nog) niet beschikbaar zijn. Deze beperking wordt in het rapport uitgewerkt en vormt daarmee de grootste uitdaging voor de monitor.

Het was een zeer tijdrovende klus om de Monitor op te zetten. Daarvoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen waarvan men zich ook bij herhaling rekenschap moet geven:

- Het ‘recht op’ vaststellen is een complex proces. Er zijn vele eisen, uitzonderingen, uitzonderingen op uitzonderingen, etc. De meeste van deze eisen etc. moeten worden nagegaan door het combineren van meerdere gegevens.
- Onder meer daarom maakt de Monitor gebruik van een groot aantal verschillende CBS-bestanden (meer dan 50). Daarmee is rekentijd (het draaien) een tijdrovend proces.

Zoals vaak in dit type onderzoek zijn er kanttekeningen te zetten bij de kwaliteit van de data. Zo valt in de resultaten van de Monitor op dat de groep ‘onbekend’, personen of huishoudens waarvoor het CBS niet over bepaalde data beschikt, vaak een hoog niet-gebruik kent. Het team is echter van mening dat dit de algehele kwaliteit van de Monitor slechts beperkt beïnvloedt.

4.2 Aanbevelingen

De monitor is opgezet met als doel om het niet-gebruik van toeslagen in de tijd te kunnen volgen. Dit betekent dat periodiek gerapporteerd moet kunnen worden. Voorwaarden om dit te kunnen doen zijn dat de methode ongewijzigd blijft en de gebruikte databronnen periodiek (bij voorkeur jaarlijks) beschikbaar zijn. Indien een methodeverbetering kan worden doorgevoerd, bijvoorbeeld wanneer een nieuwe databron beschikbaar komt, verdient het aanbeveling om ten minste één jaar te ‘overlappen’ (oude en nieuwe methodiek toepassen), zodat inzichtelijk is in hoeverre een verandering van de cijfers het gevolg is van de gewijzigde methodiek.

Voor de continuïteit is het tevens van belang dat de gebruikte databronnen beschikbaar blijven. Dit geldt zeker voor de CBS-microdata-omgeving, waarvan de bestanden in de regel periodiek geüpdatet worden. Om toegang te hebben tot deze microdata is het raadzaam om een meerjarig

project met het CBS te specificeren omtrent het behoud van programmatuur en de continuïteit van data, waarbinnen de monitor een aantal jaar kan draaien.

Een specifiek aandachtspunt is de beschikbaarheid van de Enquête Beroepsbevolking over het gebruik van kinderopvang. Hier gaat het om data die om het jaar beschikbaar is, maar steeds door het ministerie van SZW expliciet moet worden aangevraagd. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van data van het CAK over onverzekerden en gemoedsbezwaarden met betrekking tot de zorgverzekering. Ook hiervoor geldt dat deze datalevering van CAK aan CBS ten behoeve van de Monitor moet worden gecontinueerd met data over een nieuw verslagjaar.

We hebben gekeken naar het effect op de uitkomsten, wanneer we de Monitor draaien op voorlopige data versus definitieve data met betrekking tot inkomens, verstrekte toeslagbedragen en vermogen. De definitieve vaststelling van de inkomstenbelasting kan tot ruim anderhalf jaar duren, bijvoorbeeld omdat zelfstandigen nog met terugwerkende kracht winst mogen verrekenen. Daarom stelt het CBS voor deze gegevens eerst voorlopige en een jaar later definitieve cijfers op. Het blijkt dat met name voorlopige cijfers van de toeslagbedragen niet betrouwbaar en volledig genoeg zijn om betrouwbare niet-gebruik cijfers op te baseren: de gebruikscijfers veranderen substantieel in de definitieve versie ten opzichte van de voorlopige versie. Wij bevelen daarom aan om de definitieve cijfers te gebruiken voor de Monitor en het gat van 2 tot 3 jaar tussen verslagjaar en jaar van rapportage voor lief te nemen: in de eerste helft van 2025 kan (in theorie) gerapporteerd worden over verslagjaar 2022. Voor de Monitor 1 was de timing:

- Definitieve data 2021 over inkomen en uitbetaalde toeslagen zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget zijn beschikbaar gesteld in **januari 2024**.
- Voor één van de criteria met betrekking tot de zorgtoeslag (personen die wonen in het buitenland en een uitkering ontvangen uit Nederland), zijn ook cijfers gebruikt uit het inkomensbestand 2022, deze waren in december 2024 definitief. Wanneer in de eerste helft van 2025 gerapporteerd wordt over 2022, zijn de inkomenscijfers 2023 waarschijnlijk nog niet definitief, maar we mogen wel aannemen dat de voorlopige 2023 inkomenscijfers goed genoeg zijn om deze relatief kleine groep gerechtigden zorgtoeslag te traceren.
- Definitieve data 2021 over uitbetaalde kinderopvangtoeslag zijn beschikbaar gekomen in **juli 2023**.
- Definitieve data per januari 2021 over het huishoudvermogen waren in **november 2023** definitief.
- Het onderdeel van de Enquête Beroepsbevolking, dat betrekking heeft op het gebruik maken van kinderopvang, is slechts één keer in de twee jaar beschikbaar. Aangezien het hoofdbestand van de EBB over 2021 beschikbaar kwam in **januari 2024**, verwachten we dat gegevens over het gebruik van formele kinderopvang over 2023 beschikbaar komen in 2026. Mochten de data over feitelijk gebruik van kinderopvang beschikbaar komen waarover Dienst Toeslagen beschikt dan is jaarlijks monitoren wel mogelijk.

Dit overziend, is de aanbeveling om de periodieke monitoring op te starten aan het begin van een kalenderjaar. Publicatie is dan mogelijk voor de zomer. In de huidige constellatie is jaarlijks updaten niet mogelijk voor de kinderopvangtoeslag. Voor de overige toeslagen is een jaarlijkse monitor mogelijk, maar er kan ook gekozen worden voor een lagere frequentie.

Er zijn drie mogelijkheden om met data die beschikbaar is binnen Dienst Toeslagen de Monitor te verbeteren. Dat betreft zowel de kwaliteit van de gegevens als het proces. Het gaat om:

- Gegevens over toeslagpartnerschap. Dienst Toeslagen beschikt over deze gegevens maar de data zijn niet terug te vinden in de CBS-microdata. De gegevenslevering van Dienst Toeslagen en de beschikbaarheidsstelling daarvan in de CBS-omgeving kan verder verbeterd worden. Deze

kunnen de ‘berekende’ inschatting van partnerschap op basis van kenmerken in de voorliggende Monitor vervangen. Dit helpt niet voor het beter vaststellen van mogelijke toeslagpartners bij hen die helemaal geen toeslag hebben aangevraagd. Het verbetert wel diverse andere elementen zoals het (onterecht geschatte) niet-gebruik bij personen met een toeslagpartner die een toeslag ontvangt en onterecht vastgesteld recht op gebruik op persoonsniveau waar dit niet het geval is als beide partners in de berekening worden meegenomen.

- Gegevens over het hebben van een zorgverzekering. Vecozo-data bevat gegevens over het hebben van een zorgverzekering, wat de belangrijkste eis is voor mogelijk recht op zorgtoeslag. Op dit moment is een betrouwbare benadering gehanteerd. De Vecozo-data zijn echter nog iets beter dan de gegevens over onverzekerden en gemoedsbezwaarden van het CAK die nu gebruikt zijn, omdat ook de laatste groepen niet-rechthebbenden (vanwege het niet hebben van een zorgverzekering) volledig nauwkeurig kunnen worden vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om een deel van de mensen die in het buitenland wonen en in Nederland verplicht verzekerd zijn voor zorgkosten, een deel van de mensen die door hun werkgever in het buitenland gedetacheerd zijn en een A1-verklaring hebben en in het buitenland wonen en een deel van de mensen die in het buitenland studeren die in Nederland een zorgverzekering hebben. Bovendien hoeft het CAK dan geen data aan te leveren aan het CBS. Dienst Toeslagen gebruikt de Vecozo-data enkel om het recht op zorgtoeslag te kunnen vaststellen. Onderzocht moet worden of de gegevens waarbij er geen sprake is van recht ook gebruikt en gedeeld mogen worden met het CBS, maar dit lijkt vanwege het onderzoeksdoel en het welwillende standpunt van de zorgverzekeraars wel waarschijnlijk.
- Gegevens over het gebruik van formele kinderopvang. Kinderopvangorganisaties die vallen onder ‘formele kinderopvang’, de vormen van kinderopvang die onder de eisen van de KOT vallen, leveren de data over hun afnemers aan Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen is bezig met slagen ter verbetering van de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze data. Op dit moment worden deze enkel gebruikt om vast te stellen of aan de KOT-eis voor gebruik van formele kinderopvang wordt voldaan. De Monitor zou bij gebruik van deze gegevens nauwkeuriger kunnen vaststellen wie gebruik maken van formele kinderopvang maar geen KOT ontvangen dan mogelijk is met de EBB. Omdat analyseren dan mogelijk wordt voor de gehele populatie en niet voor een steekproef uit de EBB kan dan veel beter gekeken worden naar de kenmerken van de groep niet-gebruikers. Ook is het dan desgewenst mogelijk om dat jaarlijks te doen (het EBB is slechts om het jaar beschikbaar). Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat het koppelen van wel-gebruikers en het afleiden van niet-gebruikers nog verdere doorontwikkeling behoeft. Tijdens dit onderzoek kon er geen ruimte gevonden worden binnen de AVG om de data van kinderopvanginstellingen te gebruiken voor het vaststellen van niet-gebruik. Voor (anoniem) onderzoek geldt in de AVG echter een zeer brede uitzondering. Als dit niet juridisch mogelijk wordt geacht, kan worden overwogen de mogelijkheid om dit gebruik van de data vast te leggen in de wet.

In de resultaten van de Monitor valt op dat in de groepen ‘onbekend’, personen of huishoudens waarvoor het CBS niet over bepaalde data beschikt, vaak een relatief groot deel als niet-gebruiker wordt ingeschat. Vaak gaat het om kleine groepen en/of zijn er logische verklaringen te bedenken waarom iets onbekend is. En vaak is het betreffende kenmerk niet relevant voor de inschatting van het recht op een toeslag. Denk bijvoorbeeld aan de hoogst bekende opleiding die onbekend is. Het verdient aanbeveling om bij een volgende meting nader onderzoek te doen naar deze groep: wie zijn het (doorgaans zijn andere kenmerken wel bekend), is het niet-gebruik inderdaad hoog en waarom dan, en zijn er verbeterpunten voor de Monitor uit af te leiden? Daarbij zijn vooral de kenmerken relevant die een rol spelen bij het bepalen van het recht op een of meer toeslagen.

Tot slot een doorkijkje. Door over de jaren te monitoren is het mogelijk trends vast te stellen en die te confronteren met bijvoorbeeld wijzigingen in het gevoerde beleid. Zo ontstaat een beeld van de effectiviteit van het beleid. De resultaten van de Monitor roepen ook vragen op in de trant van ‘waarom is het niet-gebruik van huurtoeslag veel hoger bij private huur dan bij sociale huur?’. Hoewel de Monitor niet is opgezet met het doel om dit soort zaken te verklaren, kunnen de monitor-data daar in nadere analyses soms wel voor gebruikt worden. In andere gevallen zal extra dataverzameling nodig zijn om verklaringen te vinden.

Bijlage 1 Referenties

Berkhout, E. E., Koot, P. M., & Bosch, N. M. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. https://www.cpb.nl/gebruik-en-niet-gebruik-van-toeslagen-in-nederland

CBS. (2023). Enquête Beroepsbevolking (EBB) – Onderzoeksbeschrijving. CBS. Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/enquete-beroepsbevolking--ebb---onderzoeksbeschrijving

Dienst Toeslagen. Toeslagen; Een bijdrage voor de kosten van zorgverzekering, kinderen, huur en kinderopvang. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/toeslagen Geraadpleegd tot 21 mei 2025.

Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A., & Blom, M. (2023). Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Significant Ape.

Tempelman, C., Houkes-Hommes, A., & Prins, J. (2014). *Non-take-up of income support measures*.

Verberk, M., Hofland, M. , Presse, B., Verkade, E. (2025), Onbenut recht; Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget. CPB. https://www.cpb.nl/onbenut-recht-het-niet-gebruik-van-huur-en-zorgtoeslag-en-het-kindgebonden-budget