



Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland

Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget

In 2018 ontvingen ongeveer 6 mln huishoudens zo'n 12 mld euro aan inkomens-ondersteuning via toeslagen (huurtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag). Het blijkt vaak lastig om vooraf in te schatten op hoeveel toeslag huishoudens recht hebben. Daardoor ontvangen ze regelmatig te veel of juist te weinig toeslag. Dat leidt tot terugvordering van toeslagen of tot nabetalingen. Ook is er sprake van niet-gebruik.

Dit onderzoek analyseert mogelijke verklaringen voor terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik van de huurtoeslag en het kindgebonden budget, in de periode 2011-2016. Onzekerheid over het jaarinkomen is een belangrijke verklaring voor onjuist gebruik en niet-gebruik.

CPB Achtergronddocument

Ernest Berkhout, Nicole Bosch, Patrick Koot

november 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	6
2	Vormgeving van huurtoeslag en kindgebonden budget	9
2.1	Vormgeving huurtoeslag	9
2.2	Vormgeving kindgebonden budget	10
3	Bijstellingen toeslagen	11
3.1	Introductie bijstellingen	11
3.2	Hoe meten we bijstellingen?	12
3.3	Trends in terugvorderingen en nabetalings	12
3.4	Wat bepaalt de hoogte van de bijstelling in de huurtoeslag?	15
3.5	Wat bepaalt de hoogte van de bijstelling van het kindgebonden budget?	20
3.6	Aanvullende analyse interacties	24
4	Niet-gebruik toeslagen	27
4.1	Introductie niet-gebruik.....	27
4.2	Het meten van niet-gebruik.....	28
4.3	Hoe hoog is het niet-gebruik van huurtoeslag bij verschillende groepen?	28
4.4	Hoe hoog ligt het niet-gebruik van kindgebonden budget bij verschillende groepen?	30
	Appendix A: Technische documentatie	32
A.1	Analysebestand bijstellingen	32
A.2	Analysebestanden niet-gebruik huurtoeslag en kgb	34
	Appendix B: Achtergrondgegevens	37

Samenvatting en conclusies

In 2018 ontvingen ongeveer 6 mln huishoudens zo'n 12 mld euro aan inkomensondersteuning via een of meerdere toeslagen (huurtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag). Met de toeslagen zijn dus grote bedragen gemoeid, maar deze toeslagen worden niet optimaal benut. Dit onderzoek analyseert zowel de terugvorderingen en nabetalingen als het niet-gebruik, in de periode 2011-2016. We richten ons daarbij op de huurtoeslag en het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag zijn in deze analyses niet onderzocht. De analyse gebeurt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1) In welke mate is er sprake van *terugvorderingen en nabetalingen* van toeslagen (om hoeveel huishoudens en hoeveel euro gaat het)?
- 2) In hoeverre verschillen die bijstellingen tussen relevante groepen?
- 3) In welke mate is er sprake van *niet-gebruik* van toeslagen?
- 4) In hoeverre verschilt het niet-gebruik tussen relevante groepen?

Voor huishoudens blijkt het niet altijd gemakkelijk om vooraf in te schatten op hoeveel toeslag ze recht hebben, bijvoorbeeld omdat het inkomen of de huishoudenssituatie verandert. Daarom ontvangt in 2016 drie op de tien huishoudens te veel toeslag, die ze later moeten terugbetalen (terugvordering).¹ Anderen krijgen aanvankelijk te weinig uitgekeerd, en krijgen na afloop van het jaar nog extra geld (nabetaaling): dit overkomt twee (kindgebonden budget) tot vier (huurtoeslag) van de tien toeslagaanvragers. Tot slot zijn er ook huishoudens die helemaal géén toeslag aanvragen terwijl ze daar wel recht op hebben (niet-gebruik): naar schatting zo'n 10% bij de huurtoeslag en 15% bij het kindgebonden budget. Voor beide regelingen geldt dat slechts een minderheid precies het juiste bedrag ontvangt.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen maken we gebruik van nieuwe integrale gegevens van de Belastingdienst over voorlopige en definitieve toeslagen, die via het CBS beschikbaar zijn gesteld voor de jaren 2011-2016. Deze gegevens worden verrijkt met inkomensgegevens en diverse achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, vermogen, type inkomens en huur).²

Terugvorderingen en nabetalingen

In 2016 werd er bij 460 duizend huishoudens een bedrag aan huurtoeslag teruggevorderd, en bij 320 duizend huishoudens kindgebonden budget: grofweg drie op de tien rechthebbenden. Met name de inkomens boven het wettelijk minimumloon (wml) moesten vaak huurtoeslag terugbetalen, waarschijnlijk als gevolg van de harde inkomensgrens die in de onderzoeksjaren 2011-2016 nog voor deze toeslag gold.³ Ook bij het kindgebonden budget zijn het vooral de hogere inkomens die vaker moeten terugbetalen, met name bij inkomens boven de 30 duizend euro.

Bij de verklarende factoren voor de terugvorderingen en nabetalingen blijken de pure leeftijdseffecten zeer beperkt, met één uitzondering: in het eerste jaar van AOW-ontvangst moet men extra terugbetalen. Ook als men eerder met pensioen gaat moet men relatief meer terugbetalen. Zelfstandige zijn of zelfstandige worden leidt vaker tot iets hogere toeslag, terwijl de overgang van zelfstandige naar een uitkering, pensioen of baan in loondienst juist vaker leidt tot terugvorderingen. Ook bij degenen die vanuit een uitkering gaan

¹ In deze analyse is nog geen rekening gehouden met de recente, met terugwerkende kracht alsnog uitgekeerde toeslagen.

² Zie Appendix A voor een beschrijving van de onderzoeksbestanden en hun bijzonderheden.

³ De inkomensgrens ligt overigens niet exact op het niveau van wml, maar iets daarboven.

werken in loondienst blijkt de voorlopige toeslag vaak te hoog. In deze gevallen is dus sprake van een wijziging van het inkomen gedurende het jaar.⁴

Tot slot vinden we bij de terugvorderingen een aanzienlijke persistentie: als men vorig jaar flink moest terugbetalen, is ook dit jaar de kans weer groter dat men te veel toeslag heeft ontvangen en dus weer moet terugbetalen. Dat kan deels verklaard worden omdat het nu eenmaal lang duurt voordat het jaarinkomen definitief bekend is (en in de tussentijd gerekend wordt met een foutief inkomen), maar de persistentie blijkt ook na twee of drie jaar nog duidelijk zichtbaar.

Uit bovenstaande bevindingen kunnen enkele hypothesen afgeleid kunnen worden over wat ervoor zorgt dat mensen toeslag moeten terugbetalen. Zo lijkt het terugvorderen van huurtoeslag of kindgebonden budget samen te hangen met inkomensverandering, zoals bij pensionering (wellicht fiscaal complex) en onzekerheid over het jaarinkomen (bijvoorbeeld bij zelfstandigen en schoolverlaters). Ook de sterke inkomensafhankelijkheid van regelingen (met name de harde grens in de huurtoeslag en vermogenstoetsen) lijkt weerspiegeld te worden in de onderzoeksresultaten. Het is niet duidelijk of onbekendheid met bepaalde fiscale elementen (zoals startersaftrek, lagere box1-tarieven AOW'ers, vermogenstoetsen) ook een rol speelt, maar het valt ook niet op voorhand uit te sluiten.

Omdat het niet voor elk huishouden om grote bedragen gaat, zijn de bijstellingen in termen van geld (relatieve omvang in euro's) kleiner dan in termen van aantal huishoudens (relatieve omvang in aantal personen). Desondanks zijn er in totaal nog wel belangrijke bedragen gemoeid met zowel terugvorderingen als nabetalingen. In 2016 werd er voor 285 mln euro aan huurtoeslag teruggevorderd, en voor 120 mln euro aan kindgebonden budget. Dat is respectievelijk 8,3% en 6,2% van het totale bedrag aan voorlopige toeslag. Tegelijkertijd werd er voor respectievelijk 110 mln euro en 75 mln euro aan nabetalingen verricht, in beide gevallen 3,1% van het totaal aan voorlopige toeslag.

Niet-gebruik

Uit onze berekeningen volgt dat zo'n 10% van alle huishoudens die in de periode 2014-2016 recht hadden op huurtoeslag, die niet definitief heeft aangevraagd. Het niet-gebruik van kindgebonden budget schatten we in 2014-2016 op ongeveer 15% van alle huishoudens.⁵ Het gaat hier respectievelijk om jaarlijks ongeveer 150 duizend en 120 duizend huishoudens.

Ook bij niet-gebruik is de hoogte van de toeslag de belangrijkste verklarende factor. Hoe hoger de toeslag zou zijn, bijvoorbeeld vanwege een hoge huur en/of een laag inkomen, hoe lager het niet-gebruik. Of andersom geformuleerd: ook bij niet-gebruik gaat het relatief vaak om kleine bedragen. Het niet-gebruik in termen van geld (relatieve omvang in euro's) is dan ook kleiner dan in termen van aantal huishoudens (relatieve omvang in aantal huishoudens). Het niet-gebruik van kindgebonden budget ter waarde van 160 mln euro betekent dat het niet-gebruik zo'n 8% bedraagt van het totale bedrag in euro's. Ook bij huurtoeslag schatten we het niet-gebruik op ongeveer 8% van het totale bedrag in euro's.

⁴ Merk op dat de overgang van uitkering naar AOW voor sommige toeslagontvangers ook een toename van het inkomen kan betekenen.

⁵ Vanwege de complexiteit van de regelingen zijn de schattingen van niet-gebruik met enige onzekerheid omgeven. Bij de huurtoeslag komt de onzekerheid voort uit het gebruik van een steekproef (in combinatie met een register). Bij het kindgebonden budget betreft de onzekerheid vooral huishoudens die gedurende het jaar veranderen (bijvoorbeeld vanwege scheiding) en de afbakening van het begrip toeslagpartner (zie Appendix A). Voor dat laatste is geen exacte variabele beschikbaar, de gekozen benadering zou tot systematische vertekening kunnen leiden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het aantal gevallen met een heel klein recht op toeslag verkeerd wordt ingeschat. Het aantal huishoudens met niet-gebruik zou lager of hoger kunnen uitvallen wanneer een exactere afbakening voorhanden was geweest, we achten een foutmarge van 20 duizend huishoudens zeker denkbaar. Het primaire doel van dit onderzoek is echter niet om het exacte percentage niet-gebruik vast te stellen, maar om de factoren daarachter te analyseren.

Zowel bij huurtoeslag als bij kindgebonden budget zijn daarnaast inkomen en vermogen belangrijke verklaringen, zelfs wanneer we rekening houden met de hoogte van de toeslag. Bij huishoudens in de hoogste inkomens- & vermogensdecielen is het niet-gebruik nog net wat hoger dan we zouden verwachten op basis van hun lage (recht op) toeslag.⁶ Bij de huurtoeslag hangt het niet-gebruik ook nog in beperkte mate samen met een verandering van de huishoudensituatie. Daarnaast is het niet-gebruik iets hoger onder paren dan onder alleenstaanden en eenoudergezinnen, en ook iets hoger onder AOW'ers. Bij het kindgebonden budget is het niet-gebruik iets hoger onder 45-plussers, zelfstandigen, westerse niet-EU-immigranten en huishoudens die veranderen van huishoudtype.

Net als bij de bijstellingen is ook bij niet-gebruik duidelijk sprake van persistentie. Van de huishoudens die twee jaar geleden de toeslag niet aanvroegen en ook dit jaar recht hebben, vroeg het merendeel ook dit jaar geen toeslag aan.

⁶ Een mogelijke verklaring is dat deze huishoudens vaker denken dat zij geen recht hebben op toeslag, terwijl dat recht achteraf wel blijkt te bestaan. Zoiets is denkbaar wanneer het inkomen of vermogen aan het eind van het jaar lager uitvalt dan gedacht, en men daardoor onverwacht onder de inkomens- en vermogensgrenzen uitkomt. Deze hypothese is echter in dit onderzoek niet getoetst.

1 Inleiding

In 2018 ontvingen zo'n 6 mln huishoudens zo'n 12 mld euro aan inkomensondersteuning via een of meerdere toeslagen (huurtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag).⁷ Toch worden die toeslagen niet altijd volledig benut. Enerzijds vragen huishoudens soms geen toeslagen aan terwijl ze daar wel recht op hebben (niet-gebruik). Anderzijds sluit soms de hoogte van de voorlopige toeslag niet aan bij het werkelijke recht, bijvoorbeeld omdat het inkomen of de huishoudenssituatie onlangs is veranderd. Wanneer huishoudens te veel toeslag krijgen uitbetaald moeten ze die later terugbetalen (terugvordering), en wanneer de voorlopige toeslag juist te laag is vastgesteld krijgen ze na verloop van tijd nog extra geld (nabetaling). Dit onderzoek kijkt zowel naar niet-gebruik als naar terugvorderingen en nabetalings. We richten ons daarbij op de huurtoeslag en het kindgebonden budget.

De vormgeving van inkomensondersteuning via toeslagen is een uitruil tussen inkomensgelijkheid en doelmatigheid (efficiëntie). Een van de doelen van toeslagen is om huishoudens te compenseren in de kosten van zorg en wonen. Soms is het doel ook om betaald werk te stimuleren, zoals bij de kinderopvangtoeslag. Om die redenen is niet-gebruik ongewenst. Tegelijkertijd wordt het gebruik juist begrensd, om ervoor te zorgen dat de toeslag tegen zo laag mogelijke kosten terecht komt bij de huishoudens die het nodig hebben (efficiëntie). De inkomens- en vermogensgrenzen maken de toeslag meer doelgericht, wat op het eerste gezicht gunstig is voor de efficiëntie, maar kunnen ongunstig uitpakken als iemand weer een betaalde baan vindt. Want boven de grenzen verliezen huishoudens het recht op (een deel van) de toeslag. Zodoende kan onzekerheid over het precieze recht ervoor zorgen dat mensen achteraf te maken krijgen met forse terugvorderingen. Ook kan die onzekerheid (en angst voor mogelijke terugbetalingen) ervoor zorgen dat huishoudens uit voorzorg maar liever geen toeslag (meer) aanvragen. Ook een ingewikkelde vormgeving van de toeslag kan ervoor zorgen dat huishoudens onzeker zijn over hun recht op toeslag, en de toeslag bij voorbaat maar niet aanvragen (zie ook de tekstbox over complexiteit verderop in deze inleiding).

Mogelijke verklaringen

Transactiekosten en risico-aversie zijn standaard economische verklaringen voor niet aanvragen van een toeslag. Met transactiekosten bedoelen we dat de baten van de toeslag niet opwegen tegen de moeite die het kost om hem te krijgen. Vooral voor relatief kleine bedragen weegt de tijd en de moeite van de aanvraag voor sommigen niet op tegen het financiële voordeel. Ook kan het zijn dat ze de toeslag later moeten terugbetalen. Huishoudens die geen enkel risico op terugvordering willen lopen (zeer risicoavers) zullen afzien van de toeslag. Dat kan een bewuste afweging zijn of niet.

Veelgenoemde redenen voor het niet aanvragen van een toeslag zijn gedragseffecten, die samenhangen met complexiteit. Met complexiteit bedoelen we dat het correct aanvragen van een toeslag ingewikkeld is. Zo moeten alle voorwaarden om in aanmerking te komen bekend zijn. De vele voorwaarden maken de toeslagen weliswaar meer gericht, maar ook inherent complex (zie onderstaande tekstbox). Inzichten uit de gedragsliteratuur laten zien dat huishoudens keuzes anders maken dan puur op basis van calculerend en optimaliserend gedrag. Zo ervaren ze een terugvordering als een groter verlies dan de winst van een even grote nabetaling – zogenoemde verliesaversie (Blom en Dillingh, 2011). Dat zou een reden kunnen zijn om uit voorzorg maar geen toeslag aan te vragen, hoewel men daar misschien wel recht op heeft.

⁷ Zie CBS ([link](#)).

Complexiteit als reden voor niet-gebruik

Het toeslagenstelsel is op meerdere punten complex. Ten eerste moet men goed op de hoogte zijn van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een toeslag. Die hangen (onder andere) af van de huishoudsituatie en persoonlijke kenmerken. Bij de geboorte van een kind of het bereiken van de pensioenleeftijd zullen de voorwaarden vaak veranderen, maar dat is niet altijd bij iedereen bekend. Ten tweede moeten huishoudens hun toekomstige inkomen en vermogen goed kunnen inschatten. Het gaat namelijk om het verzamelinkomen op jaarbasis, dus huishoudens moeten aan het begin van het jaar een inschatting maken voor het komende jaar. Juist bij huishoudens rondom het minimumloon en met wisselende inkomsten zal dit schatten uitermate lastig zijn en is er de dreiging dat de voorlopige toeslag later misschien terugbetaald moet worden. Ten derde moeten huishoudens de toeslag soms actief aanvragen. Voor de groep met minder cognitieve capaciteiten kan het aanvraagproces te ingewikkeld zijn. Het recente rapport 'Weten is nog geen doen' (WRR, 2017) laat zien dat het 'doenvermogen' tijdelijk lager kan zijn door ingrijpende gebeurtenissen zoals echtscheiding, zelfs bij personen met hoge cognitieve capaciteit. Alles samen maakt dit het aanvragen voor veel huishouden ingewikkeld.

Afbakening & onderzoeksvragen

Dit rapport geeft een beschrijvende analyse van zowel bijstellingen (terugvorderingen en nabetalingen) als van niet-gebruik. Daarmee draagt het nieuwe bouwstenen bij voor de analyse naar de oorzaken van niet-gebruik en bijstellingen. We richten ons op twee toeslagen, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Voor de andere toeslagen zijn helaas niet alle gegevens beschikbaar die noodzakelijk zijn om het recht op een toeslag correct vast te stellen. Voor de kinderopvangtoeslag ontbreekt bijvoorbeeld het gebruik in uren en voor de zorgtoeslag weten we niet of mensen ook daadwerkelijk verzekerd of verzekeringsplichtig zijn. Bij de analyse zoomen we in op verschillende groepen, die variëren in leeftijd, bron van inkomen en hoogte van de toeslag. We proberen feitelijke verschillen en mogelijke verklaringen scherper in beeld te brengen met de volgende onderzoeksvragen:

- 1) In welke mate is er sprake van *bijstellingen* van toeslagen, en in hoeverre is daarbij verschil tussen relevante groepen?
- 2) In hoeverre hangen persoonskenmerken, huishoudkenmerken of arbeidsmarktpositie samen met die bijstellingen?
- 3) In welke mate is er sprake van *niet-gebruik* van toeslagen, en in hoeverre is daarbij verschil tussen relevante groepen?
- 4) Wat zijn mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen?

De analyse maakt gebruik van nieuwe gegevens van de Belastingdienst over voorlopige en definitieve toeslagen, die via het CBS beschikbaar zijn gesteld voor de jaren 2011-2016. Die worden gekoppeld aan een CBS-maatwerkbestand met belastbare inkomens, en aan bestaande microdata met diverse achtergrondkenmerken op persoons- en huishoudensniveau (zoals leeftijd, inkomensbron, huur). Met deze informatie kunnen we het recht op een toeslag berekenen.

In onze empirische analyse waarin we verschillende variabelen tegelijkertijd opnemen (multivariaat regressiemodel) onderzoeken we de relatie tussen enerzijds allerlei kenmerken en anderzijds de kans op niet-gebruik, de kans op terugbetalen of de hoogte van de bijstelling.

Door de unieke koppeling tussen *eerdere* terugvorderingen en *huidige* bijstellingen en aanvraaggedrag kunnen we ook persistentie inzichtelijk maken. We koppelen de informatie over terugvorderingen en nabetalingen aan het bestand met niet-gebruik. De unieke koppeling maakt het mogelijk om eerdere ervaringen met de toeslagen te vergelijken met het huidige aanvraaggedrag. We kunnen zo nagaan of bijstellingen en niet-gebruik eenmalig zijn of ook doorwerken in latere jaren (persistentie).

In hoofdstuk 2 beschrijven we de instituties, hoofdstuk 3 gaat in op de terugvorderingen en nabetalingen, hoofdstuk 4 kijkt naar niet-gebruik.

2 Vormgeving van huurtoeslag en kindgebonden budget

De huurtoeslag is een grotere regeling dan het kindgebonden budget. Tabel 2.1 toont de ontwikkeling van de uitgaven aan de huurtoeslag en het kindgebonden budget tussen 2010 en 2018. Het budget (uitgaven minus ontvangsten) voor de huurtoeslag is toegenomen van 2,2 miljard euro in 2010 tot 3,5 miljard euro in 2018. De uitgaven aan het kindgebonden budget bedragen 1,9 mld euro in 2016, meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2010. Deze stijging is grotendeels het gevolg van de herziening van het kindgebonden budget in 2015 waarin de toeslag voor alleenstaande ouders fors verhoogd is. In 2016 maakten circa 1,4 miljoen huishoudens gebruik van de huurtoeslag.⁸ Daarnaast maakten 0,7 miljoen huishoudens gebruik van het kindgebonden budget.⁹

Tabel 2.1 Uitgaven aan kindgebonden budget en huurtoeslag (x 1 mln euro), 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Huurtoeslag / -subsidie	2.213	2.311	2.288	2.435	2.814	3.094	3.339	3.434	3.504
Kindgebonden budget	896	976	911	896	936	1.822	1.908	1.895	1.910

Bron: CBS, Nationale Rekeningen (link). De cijfers van 2018 hebben de status voorlopig.

2.1 Vormgeving huurtoeslag

Het doel van de huurtoeslag is om huishoudens met lagere inkomens meer financiële armslag te geven door tegemoet te komen in de kosten van hun huurwoning. De hoogte van de toeslag hangt af van het verzamelinkomen van alle inwonende huishoudleden, het huishoudtype (alleenstaand of meerpersoons), leeftijd (boven of onder de AOW-gerechtigde leeftijd), vermogen en de hoogte van de huur van de woning (waar de vergoedingspercentages op gebaseerd zijn). Belangrijk element in de vormgeving is dat er twee inkomensgrenzen zijn:

- De afbouwgrens waarbij je minder toeslag krijgt, omdat je inkomen hoger ligt dan deze afbouwgrens.
- De harde inkomensgrens waarbij je geen toeslag meer krijgt omdat je inkomen boven deze grens ligt.

Daarnaast is er een harde vermogensgrens: bij vermogen boven de vrijstellingen in box 3 is er geen recht op huurtoeslag.

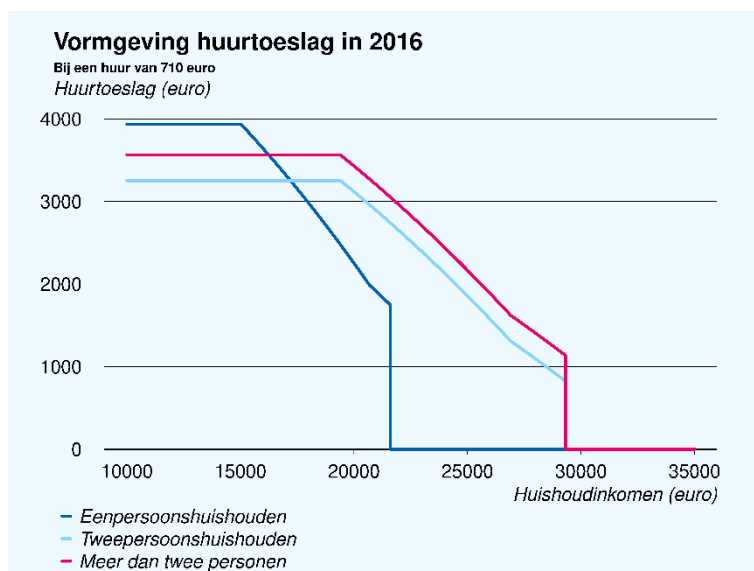
Figuur 2.1 toont de vormgeving van deze regeling in 2016 voor huishoudens onder de AOW-gerechtigde leeftijd in een woning met een huur van 710,68 euro per maand (de maximale huur waarvoor je nog in aanmerking komt voor huurtoeslag). De achterliggende berekening van de toeslag is complex met een veelheid van parameters. In 2016 is het maximale bedrag aan huurtoeslag ruim 4 duizend euro per jaar voor alleenstaanden en 3,5 duizend euro voor paren. Het inkomen moet dan onder de eerste inkomensgrens liggen. De toeslag wordt na de eerste inkomensgrens over een relatief klein inkomenstraject afgebouwd naar nul. In 2016 is sprake van een hard afkappunt: boven een inkomen van circa 22 duizend euro voor

⁸ Ministerie van BZK.

⁹ Jaarverslag SZW, 2017.

eenpersoonshuishoudens en 30 duizend euro voor meerpersoonshuishoudens is de huurtoeslag nul. In dat geval is het verlies 1850 euro voor eenpersoonshuishoudens of ongeveer 1000 euro voor meerpersoonshuishoudens (zie Figuur 2.1) bij een huur van 710 euro. In 2020 geldt dat de harde inkomensgrens in de huurtoeslag komt te vervallen (waardoor er sprake is van een meer geleidelijke afbouw naar nul voor middeninkomens).

Figuur 2.1 Vormgeving huurtoeslag in 2016, huur van 710 euro



De huurtoeslag kent naast een inkomensstoets ook een vermogensstoets. In 2016 lag de grens op ongeveer 25 duizend euro per persoon. Huishoudens met meer vermogen hebben over het algemeen geen recht op huurtoeslag.¹⁰

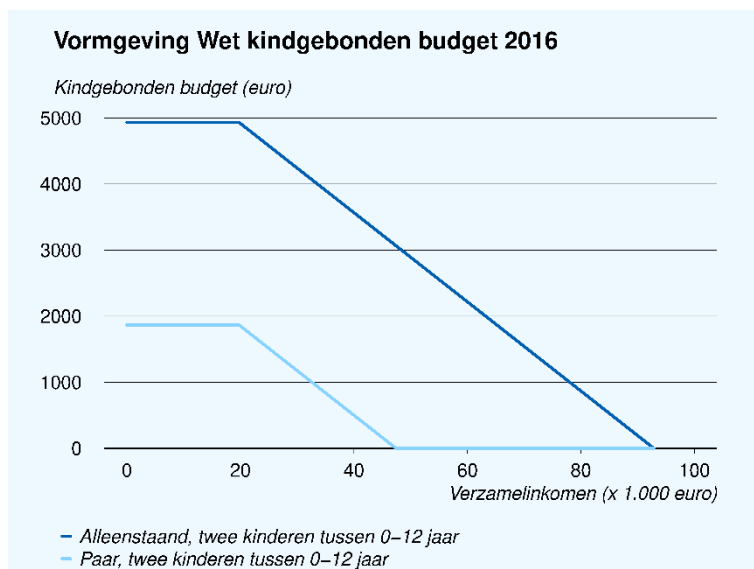
2.2 Vormgeving kindgebonden budget

De toeslag uit de Wet kindgebonden budget (WKB) is een toeslag voor huishoudens met kinderen onder de 18 jaar, die afhangt van het huishoudinkomen (verzamelinkomen van het hoofd en de eventuele partner), het vermogen van het huishouden, het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen en het huishoudtype (alleenstaand of paar). De WKB kent een afbouwgrens waarbij je minder toeslag krijgt, als het inkomen hoger ligt dan deze afbouwgrens. Figuur 2.2 geeft deze regeling weer voor alleenstaanden en paren met twee kinderen onder de 12 jaar in 2016. Het maximale bedrag dat huishoudens onder de inkomensgrens ontvangen in deze situatie is circa 4900 euro voor alleenstaande ouders en circa 1900 euro voor paren. Vanaf een inkomen van circa 20 duizend euro wordt de toeslag afgebouwd voor hogere inkomens met een afbouwpercentage van 6,75%. In 2019 geldt dat het afbouwpunt in het kindgebonden budget voor paren verlegd wordt van ongeveer 20 duizend euro naar ruim 40 duizend euro, wat relatief gunstig is voor paren met een middeninkomen. De WKB kent een vermogensstoets van (in 2016) ongeveer 107 duizend euro voor alleenstaanden en 131 duizend euro voor samenwonenden.¹¹ Huishoudens met meer vermogen hebben geen recht op WKB.

¹⁰ Zie de website van de Belastingdienst ([link](#)) voor een exacte berekening van de vermogensgrens bij de huurtoeslag.

¹¹ Zie de website van de Belastingdienst ([link](#)) voor een exacte berekening van de vermogensgrens bij het kindgebonden budget.

Figuur 2.2 Vormgeving Wet kindgebonden budget in 2016



3 Bijstellingen toeslagen

3.1 Introductie bijstellingen

Toeslagen worden eerst voorlopig toegekend en direct uitbetaald. Pas later volgt een definitieve vaststelling, omdat benodigde informatie (zoals jaarinkomen) pas veel later bekend is. Het definitieve bedrag kan hoger uitpakken dan het voorlopige bedrag, maar ook lager. Het verschil tussen de definitieve en voorlopige toekenning noemen we de 'bijstelling'. Die bijstelling kan positief zijn ('nabetaling') of negatief ('terugvordering'). In dit hoofdstuk analyseren we deze nabetalings en terugvorderingen, op basis van een CBS-maatwerkbestand met informatie over alle toeslagen. Dat bestand hebben we verrijkt met enkele achtergrondkenmerken van de toeslagontvangers en hun huishouden.

De eerste onderzoeksvragen luiden:

1. In welke mate is er sprake van *bijstellingen* van de huurtoeslag en kindgebonden budget, en in hoeverre is daarbij verschil tussen relevante groepen?
2. In hoeverre hangen bijstellingen samen met persoonskenmerken, huishoudkenmerken of arbeidsmarktpositie?

Om deze vragen te beantwoorden geven we eerst in paragraaf 3.2 een korte uitleg over de gebruikte onderzoeksdata. Daarna volgt in paragraaf 3.3 een overzicht van terugvorderingen en nabetalings op nationaal niveau in de jaren 2011-2016: om wat voor bedragen gaat het en wat zijn de trends? In paragraaf 3.4 splitsen we de bijstellingen van de huurtoeslag uit naar mogelijk verklarende factoren. We presenteren een beschrijvende analyse van de meest interessante factoren, en toetsen het belang van deze factoren aan de hand van een 'traditionele' multivariate analyse op huishoudensniveau. Een zelfde analyse voor het kindgebonden budget presenteren we in paragraaf 3.5. Ten slotte onderzoeken we in paragraaf 3.6 enkele belangrijke interacties tussen die kenmerken, aan de hand van een aanvullende analyse met datasciencetechnieken.

3.2 Hoe meten we bijstellingen?

De bijstellingen meten we door te kijken naar de verschillen tussen administratieve bestanden op twee punten in de tijd. Het VRL-bestand bevat de ‘voorlopige’ toekenningen van alle personen die toeslag ontvangen, zoals die zijn geregistreerd ruim een half jaar na afloop van het belastingjaar. Het DEF-bestand bevat de ‘definitieve’ toekenningen zoals die zijn geregistreerd na anderhalf jaar.¹² We hebben daarmee dus geen uitputtend overzicht van alle wijzigingen in aanvragen en beschikkingen gedurende een lange periode, maar wel voor elk van de belastingjaren 2011-2016 twee momentopnames. Wat er tussen die momentopnames is veranderd, nemen wij waar als ‘bijstelling’. Deze bestanden worden gekoppeld aan andere microbestanden bij het CBS, met daarin gegevens over hun inkomen, vermogen, huishoudsituatie, etc. In de Appendix gaan we verder in op de technische details. De cijfers in dit hoofdstuk bevatten ook huishoudens met een definitieve toeslag van nul euro.

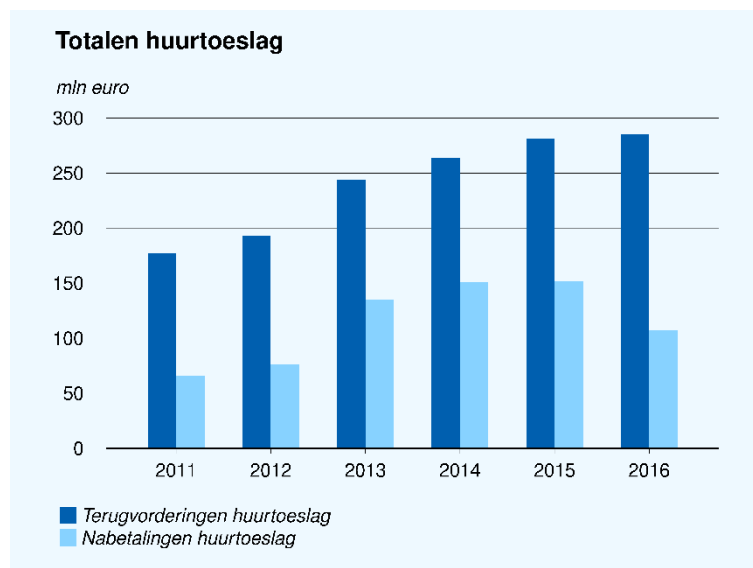
3.3 Trends in terugvorderingen en nabetalingen

3.3.1 Hoeveel geld is er gemoeid met de vorderingen & nabetalingen?

In 2016 is de totale som van nabetalingen afgenomen, zowel bij de huurtoeslag als bij het kindgebonden budget. Bij de huurtoeslag werd in 2016 107 mln euro nabetaald, oftewel 3,1% van de voorlopige toeslag. Het jaar daarvoor was dat nog 152 mln oftewel 4,7%. Ook bij het kindgebonden budget bedroegen de nabetalingen in 2016 3,1% van de voorlopige toeslag, tegen 4,4% het jaar daarvoor.

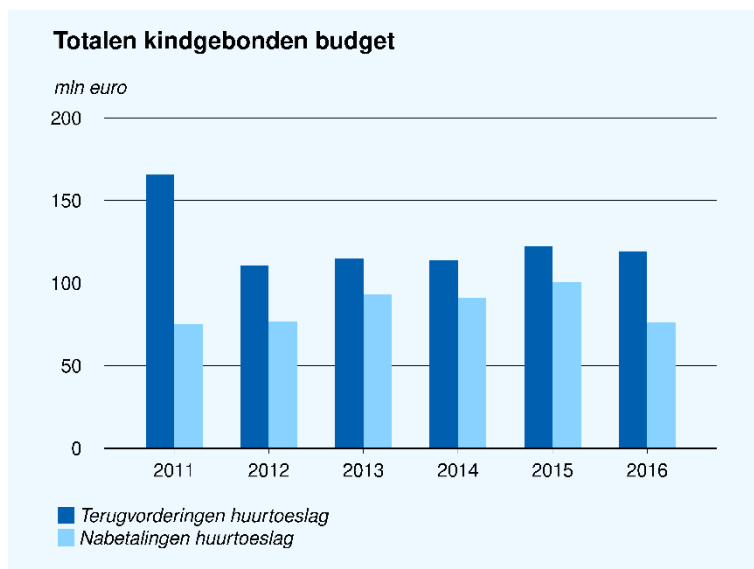
Het totale bedrag aan terugvorderingen is in 2016 stabiel gebleven. Bij de huurtoeslag was dat voor het eerst na jaren van stijging, bij het kindgebonden budget ligt het niveau al een aantal jaren rond de 120 mln euro. Van het totaal bedrag aan voorlopige huurtoeslag werd 8,3% teruggevorderd, van het voorlopig uitgekeerde kindgebonden budget werd 6,2% teruggevorderd. Bij beide regelingen wordt er dus meer teruggevorderd dan nabetaald.

Figuur 3.1 Totale som nabetalingen en terugvorderingen huurtoeslag (in mln euro)



¹² Strikt gezien zijn dit nog niet de definitieve toekenningen. Het kan immers zijn dat van enkele personen de belastingaanslag zelfs na anderhalf jaar nog niet definitief is vastgesteld. Omdat verreweg de meeste aangiften echter wel definitief zijn, worden deze bestanden door CBS na anderhalf jaar niet meer geactualiseerd, en beschouwd als de ‘definitieve’ onderzoeksbestanden.

Figuur 3.2 Totale som nabetalings en terugvorderingen kindgebonden budget (in mln euro)



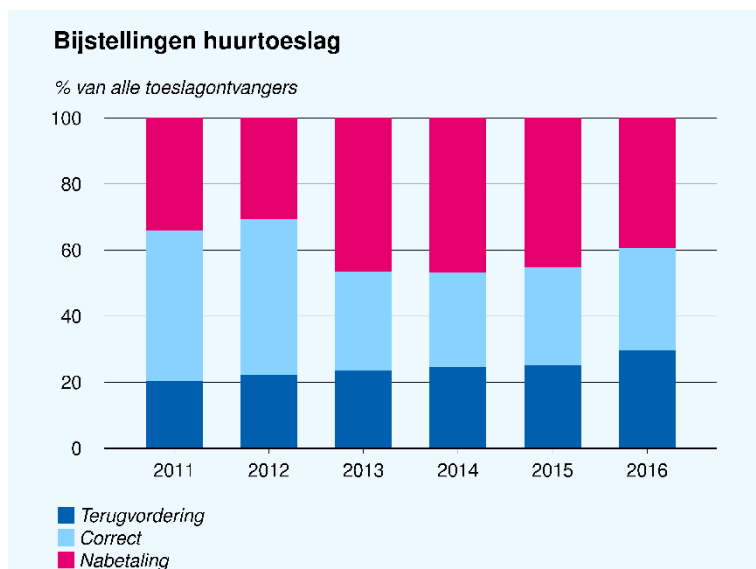
3.3.2 Aantal bijstellingen

Het aantal terugvorderingen is in 2016 gestegen, zowel bij de huurtoeslag als bij het kindgebonden budget. Zo'n 29% van alle huurtoeslagontvangers moest (een deel van) de toeslag terugbetalen. Bij het kindgebonden budget gold dat in 2016 voor 33% van de ontvangers. Omdat het totaalbedrag niet is toegenomen (zie vorige paragraaf), zal het dus vaker om kleine bedragen gaan dan in eerdere jaren. Bij beide regelingen wordt meer geld teruggevorderd dan nabetaald, maar is het aantal terugvorderingen telkens kleiner dan het aantal nabetalings. Bij terugvorderingen gaat het gemiddeld genomen dus om hogere bedragen dan bij nabetalings.

Tabel 3.1 Bijstellingen van de huurtoeslag (aantal bijstellingen, in duizenden)

	Bijstelling omlaag (‘terugvordering’)	Geen bijstelling (def==vrl)	Bijstelling omhoog (‘nabetaling’)	Totaal aantal bijstellingen*
2011	282	624	470	1.378
2012	305	650	422	1.380
2013	325	411	638	1.446
2014	352	407	669	1.503
2015	389	456	695	1.559
2016	463	484	614	1.573
*Het totaal kan hoger zijn dan de som van de drie kolommen, omdat een beperkt aantal gevallen (om administratieve reden) geen koppeling gemaakt kon worden tussen het definitieve en het voorlopige bestand.				

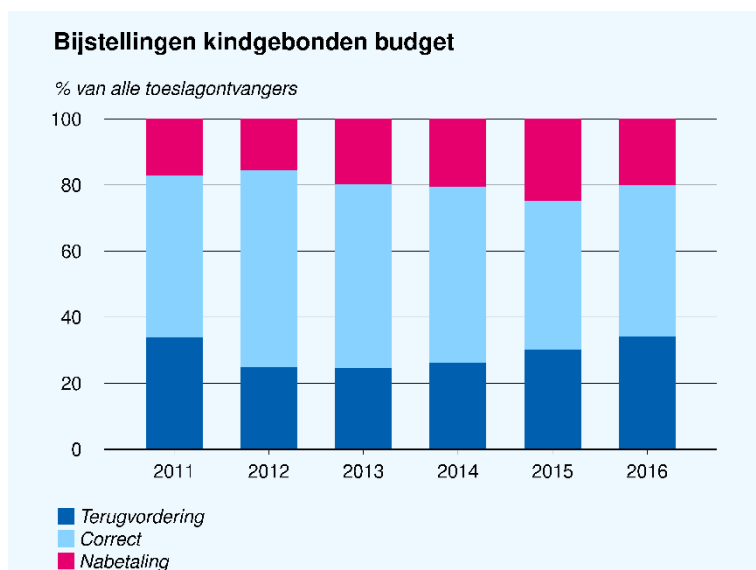
Figuur 3.3 Bijstellingen van de huurtoeslag (aantal bijstellingen als % van alle toeslagontvangers)



Tabel 3.2 Bijstellingen van het kindgebonden budget (aantal personen, in duizenden)

	Bijstelling omlaag (‘terugvordering’)	Geen bijstelling (def==vrl)	Bijstelling omhoog (‘nabetaling’)	Totaal aantal personen*
2011	365	527	183	1.087
2012	272	648	169	1.116
2013	267	603	216	1.115
2014	265	543	207	1.068
2015	298	443	243	1.009
2016	320	429	189	960

Figuur 3.4 Bijstellingen van het kindgebonden budget (aantal personen als % van alle toeslagontvangers)



3.4 Wat bepaalt de hoogte van de bijstelling in de huurtoeslag?

De hoogte van de bijstelling in huurtoeslag wordt vooral bepaald door de hoogte van het vermogen en het inkomen; vooral bij inkomens boven het wettelijk minimumloon (wml) wordt de toeslag vaak neerwaarts bijgesteld. In 2016 zijn er minder grote terugvorderingen maar wel meer kleinere. Dat bleek al uit voorgaande paragraaf, maar dat geldt ook na correctie voor achtergrondkenmerken. De pure leeftijdseffecten zijn beperkt, alleen in het eerste jaar van AOW-ontvangst moet men extra terugbetalen. Sowieso moeten mensen die met pensioen gaan relatief grotere bedragen terugbetalen. Zelfstandige zijn of zelfstandige worden leidt vaker tot iets hogere toeslag, terwijl de overgang van zelfstandige naar een uitkering, pensioen of baan in loondienst juist vaker leidt tot terugvorderingen. Ook bij degenen die vanuit een uitkering gaan werken in loondienst blijkt de voorlopige toeslag vaak te hoog.

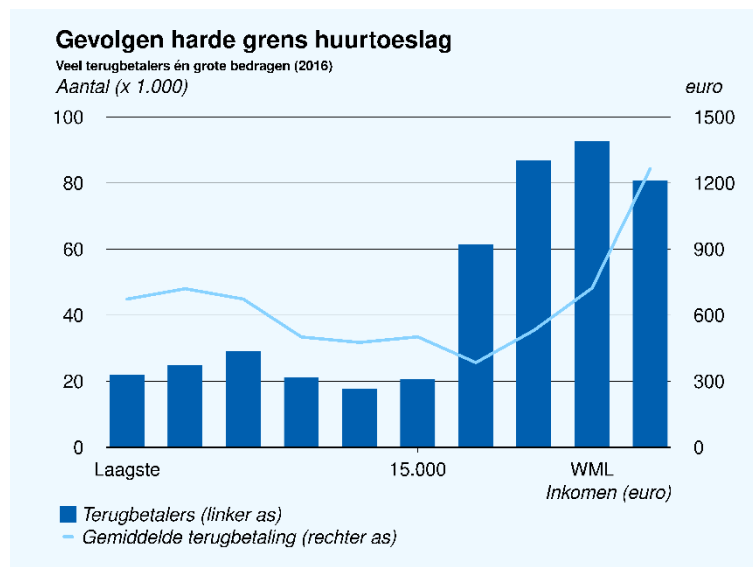
3.4.1 Vermogen

Het is maar 1% van de huurtoeslagontvangers die een vermogen hebben dat boven de fiscale vrijstelling uitkomt (25 duizend per persoon). Zij moeten echter wel de volledige toeslag terugbetalen, omdat boven de vermogensgrens er geen recht op huurtoeslag is.¹³

3.4.2 Inkomen

Het meeste geld wordt teruggevorderd bij de 'hogere' inkomensdecielen.¹⁴ Met name boven wml zijn de terug te betalen bedragen gemiddeld 700 euro of meer (zie figuur 3.5). Ook wanneer we in de multivariate analyse rekening houden met andere factoren wordt dit bevestigd: boven een bepaalde inkomensgrens moet er veel vaker huurtoeslag terugbetaald worden, en grote terugvorderingen (>500 euro) concentreren zich bij de inkomens boven wml-niveau.

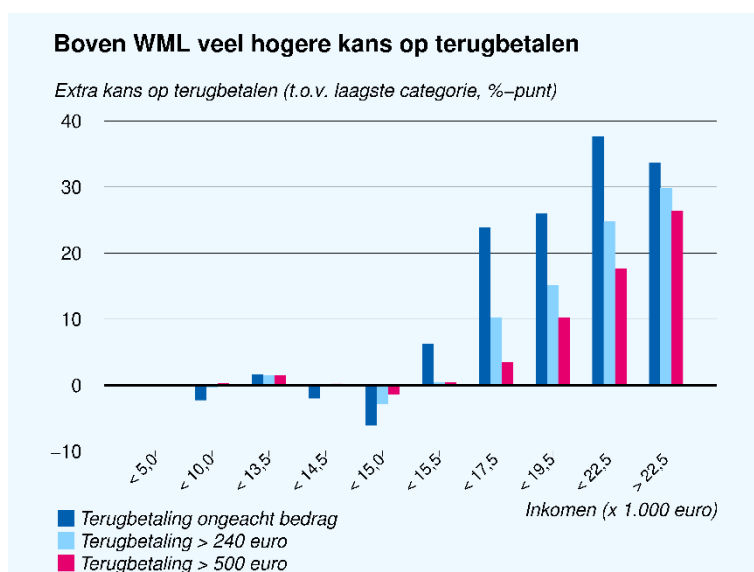
Figuur 3.5 Harde grens huurtoeslag leidt tot veel terugbetalers én grote bedragen (2016)



¹³ Hierbij is wel rekening gehouden met het feit dat ze waarschijnlijk in hogere inkomensgroepen zitten, waarbij de populatie huurtoeslagontvangers is ingedeeld in tien decielen, zie tabel A.4 in de bijlage. Maar die correctie is niet volledig. Het kan natuurlijk dat deze mensen weer in het bovenste deciel van het bovenste deciel zitten; we corrigeren echter niet voor inkomensverschillen binnen de decielen.

¹⁴ Uit tabel A.4 in de bijlage blijkt dat de 'hoge decielen' in deze populatie nog steeds relatief lage inkomens bevatten in vergelijking tot de totale bevolking. Een inkomen op wml-niveau valt in deciel 9.

Figuur 3.6 Met name boven wml veel hogere kans op terugbetalen



3.4.3 Jaarpatroon

De overgrote meerderheid van alle toekenningen komt zowel in het voorlopige als definitieve bestand voor. Enige afwijkingen van het standaardpatroon zijn te zien in 2013 en 2014. Waarschijnlijk is er in die jaren een technische onvolkomenheid geweest.¹⁵ In het onderzoeksbestand van 2013 waren er relatief veel terugvorderingen, terwijl het jaar daarna er juist opmerkelijk veel bijbetalingen zijn. Het blijkt dat (volgens de beschikbare CBS-bestanden) een groep van 57 duizend personen in 2013 wel in het VRL-bestand is opgenomen, maar uiteindelijk niet in het DEF-bestand. In 2014 was de situatie precies andersom: sommigen kregen geen VRL, maar uiteindelijk wel een DEF toekenning.

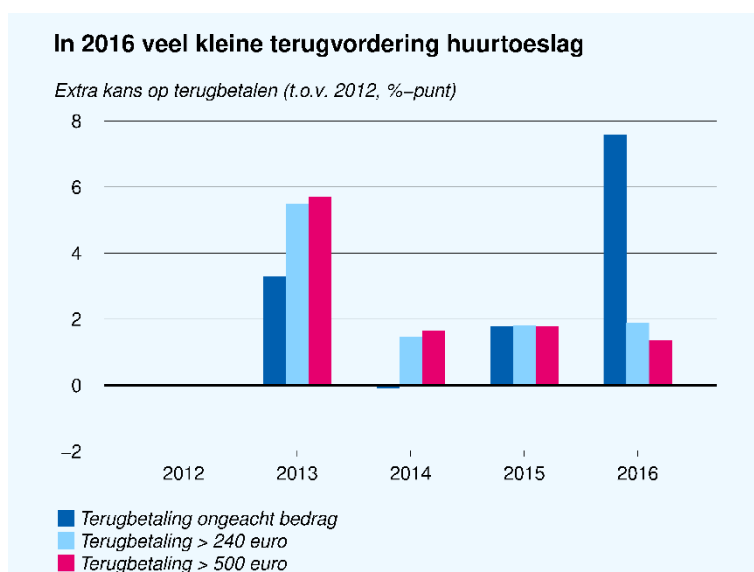
Tabel 3.3 Toekenning in het DEF-bestand en het VRL-bestand

jaar	Alleen in DEF-bestand	Alleen in VRL-bestand	Zowel in DEF als in VRL
2011	1.281	0	1.376.580
2012	4.082	0	1.376.137
2013	14.478	57.044	1.374.365
2014	74.165	0	1.428.691
2015	19.360	8	1.539.761
2016	11.275	48	1.561.483

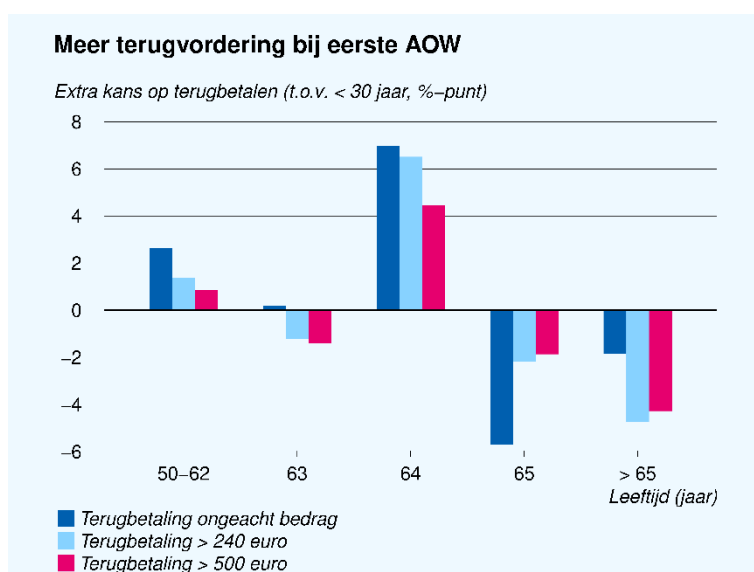
Gelukkig wordt dit technische effect in de multivariate analyse opgevangen door jaardummies. In 2013 zijn er meer grote terugvorderingen dan in andere jaren. Verder is er geen duidelijk jaareffect bij grote terugvorderingen. Kijk je ook naar de ‘kleinere’ terugbetalingen (minder dan 240 euro), dan valt het op dat die er in 2016 veel meer zijn dan in andere jaren. Wellicht was er in 2016 meer focus op bestrijden grote bijstellingen en minder op de kleinere, of zijn er andere procesaanpassingen geweest?

¹⁵ De precieze oorzaak hiervan is helaas onduidelijk, ook na navraag bij het CBS.

Figuur 3.7 In 2016 veel kleinere terugvordering huurtoeslag¹⁶



Figuur 3.8 Bij eerste AOW-ontvangst iets vaker terugvordering huurtoeslag



3.4.4 Leeftijdsverschillen

Over het algemeen zijn de pure leeftijdseffecten beperkt. Jongeren moeten gemiddeld iets grotere bedragen terugbetalen, maar dat zijn enkele uitschieters want ze hoeven gemiddeld *niet vaker* terug te betalen. Wanneer we inzoomen op ouderen komen uit de analyse nog wel interessante bevindingen:

- AOW'ers hoeven minder vaak terug te betalen.
- Behalve in het jaar van de eerste AOW-ontvangst, dan is de kans op terugbetalen juist hoger.¹⁷ Hiervoor zijn ten minste twee oorzaken waarschijnlijk:

¹⁶ De grens van 240 euro die wij in de onze analyse hanteren is arbitrair. Ook kleinere bedragen zijn wel degelijk significant voor de koopkracht van huishoudens, zeker omdat het meestal gaat om relatief lage inkomens. Voor inkomens op bijstandsniveau kan dit altijd nog om 1-2% van het jaarinkomen gaan.

¹⁷ Merk op dat er in de multivariate analyse ongetwijfeld samenhang is met de variabele 'met pensioen gaan' in de volgende paragraaf, maar dat die variabele precies hetzelfde effect toont: vaker terugbetalen. Het lijkt hier dus niet te gaan om een artificieel effect dat elders wordt gecompenseerd, maar om een relevante bevinding.

- Complexiteit (overgang naar andere belastingtarieven etc.)
- Stijging van het inkomen? Veel ontvangers van huurtoeslag zitten namelijk onder AOW-niveau.¹⁸

3.4.5 Belangrijkste inkomensbron

Het blijkt uit te maken op welke manier het inkomen van een huishouden tot stand komt: de inkomensbron hangt samen de kans op het moeten terugbetalen van de huurtoeslag. Aan de hand van de CBS-variabele ‘belangrijkste inkomensbron op jaarbasis’¹⁹ vergelijken we huishoudens met inkomen uit loondienst met huishoudens die hun inkomen vooral halen uit werk als zelfstandige, uit pensioen, uit een andere uitkering, of uit een studiebeurs. Daarbij kijken we apart naar huishoudens voor wie dit jaar de belangrijkste inkomensbron veranderd is.

- Zelfstandigen hebben gemiddeld een lagere kans op terugbetalen dan werknemers in loondienst.²⁰
- Werknemers die zelfstandige zijn geworden hebben dan ook een lagere kans op terugbetalen.
 - Wellicht pakt hun belastbaar inkomen lager uit dan aanvankelijk opgegeven, bijvoorbeeld vanwege de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstaftrek?
- Daarentegen hebben voormalig zelfstandigen die het afgelopen jaar in loondienst zijn gaan werken juist een *hogere* kans op terugbetalen, en zelfs op relatief grote bedragen.
- Vanuit een uitkering gaan werken betekent vaker terugbetalen.
 - Wellicht geeft niet iedereen tijdig door dat het belastbaar inkomen omhoog is gegaan.
- Andersom leidt de switch van loondienst naar een uitkering niet tot een significante verandering.
- Werknemers die met pensioen gaan moeten relatief vaker terugbetalen.
- Eenmaal gepensioneerd is de kans op terugbetalen juist lager.

3.4.6 Type huishouden

Sommige type huishoudens hebben vaker te maken met terugvorderingen dan anderen. Zo moeten paren met kinderen relatief vaak terugbetalen, en alleenstaande ouders juist minder vaak. Wellicht is een huishouden van twee volwassenen met kinderen in financieel opzicht minder overzichtelijk,²¹ en zijn alleenstaande ouders beter in staat om hun financiële situatie snel en correct bij te houden. Andere bevindingen:

- Gaan samenwonen en gaan scheiden gaat weliswaar samen met een iets hogere kans op terugbetalen, maar de bedragen waar het om gaat zijn niet significant.
- Huishoudens zonder kinderen die vorig jaar nog wel kinderen in huis hadden, moeten gemiddeld vaker en meer terugbetalen. Voor paren geldt dit nog sterker dan voor alleenstaanden.
- Ook zonder kinderen geldt dat paren iets vaker moeten terugbetalen dan alleenstaanden. Dit effect is wel kleiner dan bij huishoudens waar wel kinderen in het spel zijn.

3.4.7 Bijstelling in eerdere jaren

Als men vorig jaar flink moest terugbetalen, is ook dit jaar de kans weer groter dat men te veel toeslag heeft ontvangen en dus weer moet terugbetalen. Andersom geldt ook: degenen die vorig jaar geld toe kregen, krijgen dat dit jaar gemiddeld ook. In 2016 waren er 227 duizend huishoudens die meer dan 240 euro

¹⁸ Een alleenstaande AOW’er zonder aftrekposten zal in het 5^e deciel huurtoeslag zitten, een samenwonend stel met AOW in deciel 9. Zie tabel A.4 in de bijlage voor meer detail.

¹⁹ Dit is de variabele SECI.

²⁰ Merk op dat het hier niet gaat om het feit dat zelfstandigen gemiddeld minder verdienen dan werknemers. In de multivariate analyse wordt gecorrigeerd voor grote verschillen in inkomen. Alleen *binnen eenzelfde inkomensdeciel* zouden dit soort effecten nog een rol kunnen spelen. Omdat de inkomensdecielen bij ontvangers van huurtoeslag vrij smal zijn (zie Appendix) zullen deze effecten zeer beperkt zijn.

²¹ Merk op dat eenzelfde effect niet wordt gevonden bij huishoudens van twee volwassenen zonder kinderen.

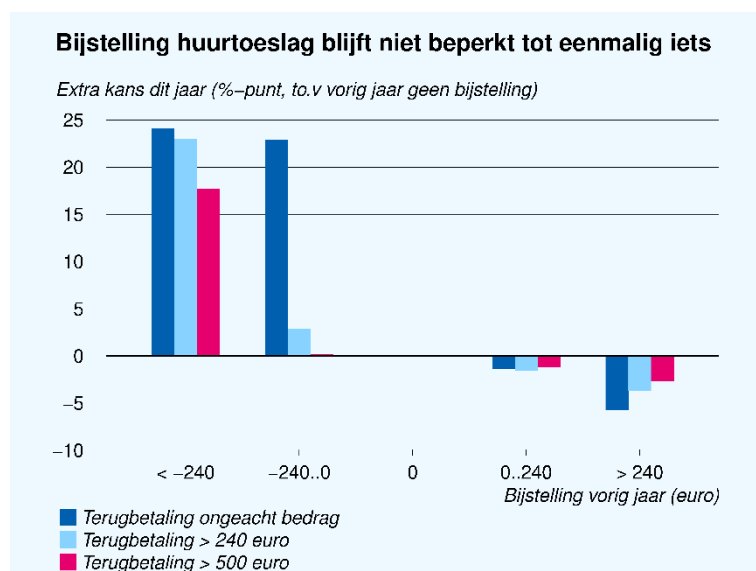
moesten terugbetalen. Zo'n 35% van hen moesten dat het jaar daarvoor ook al. Dat zou onder andere kunnen zijn omdat het enige tijd duurt voordat de toeslagaanvrager voor het eerst feedback krijgt. Het definitieve belastbaar inkomen over 2015 is bijvoorbeeld op zijn vroegst halverwege 2016 bekend. Wanneer dat inkomen te hoog blijkt, is er waarschijnlijk al een half jaar aan toeslagen uitbetaald in 2016. Dat er in het eerste jaar sprake is van persistentie is daarom niet echt opmerkelijk. Interessanter is dat tabel 3.4 laat zien dat ook twee jaar daarvoor zo'n 43 duizend huishoudens al fors moesten terugbetalen. Zelfs drie jaar daarvoor betreft het altijd nog 33 duizend huishoudens.

Tabel 3.4 Persistentie in bijstellingen huurtoeslag (dvd huishoudens)

Bijstelling in 216						
	Terugvordering >240 euro	Terugvordering 0-240 euro	Geen bijstelling	Nabetaling 0-240 euro	Nabetaling >240 euro	Totaal twee jaar eerder
Bijstelling twee jaar eerder						
min240	43	28	33	26	21	151
min	20	37	18	25	7	107
def==vrl	37	31	137	89	16	310
plus	39	64	91	242	13	448
plus240	22	25	19	31	40	137
L2 n.a.	65	46	160	71	25	367
Totaal 2016	227	230	458	484	122	1.521

Hoewel enige persistentie onvermijdelijk is vanwege bovengenoemde trage feedback, is het opmerkelijk dat die persistentie na twee jaar maar beperkt afneemt. Blijkbaar bestaat er een groep toeslagaanvragers die ook na twee of drie jaar nog steeds meer toeslag aanvragen dan waar ze recht op hebben.

Figuur 3.9 Bijstelling huurtoeslag blijft niet beperkt tot eenmalig iets



De persistentie blijkt ook uit de multivariate analyse (zie figuur 3.9). Dus zelfs na correctie voor het effect van diverse achtergrondkenmerken op de bijstelling, is er nog steeds een verband tussen de bijstelling van vorig jaar en die van dit jaar. Opvallend genoeg zit die persistentie vooral bij het terugbetalen; bij de nabetalen blijkt de persistentie veel minder groot na correctie voor achtergrondkenmerken.

3.5 Wat bepaalt de hoogte van de bijstelling van het kindgebonden budget?

Ook bij het kindgebonden budget lijken vermogen en inkomenshoogte de belangrijkste verklarende factoren. Daarnaast zijn er relatief vaak terugvorderingen bij studenten en starters, en meer bij paren dan bij alleenstaande ouders. In 2015 en 2016 zijn er opvallend meer terugvorderingen dan in eerdere jaren (ook na correctie voor achtergrondkenmerken), al geldt dat alleen voor de relatief ‘kleine’ bedragen.²² Sowieso bleek uit eerdere paragrafen al dat er bij het kindgebonden budget minder bijstellingen zijn dan bij de huurtoeslag.

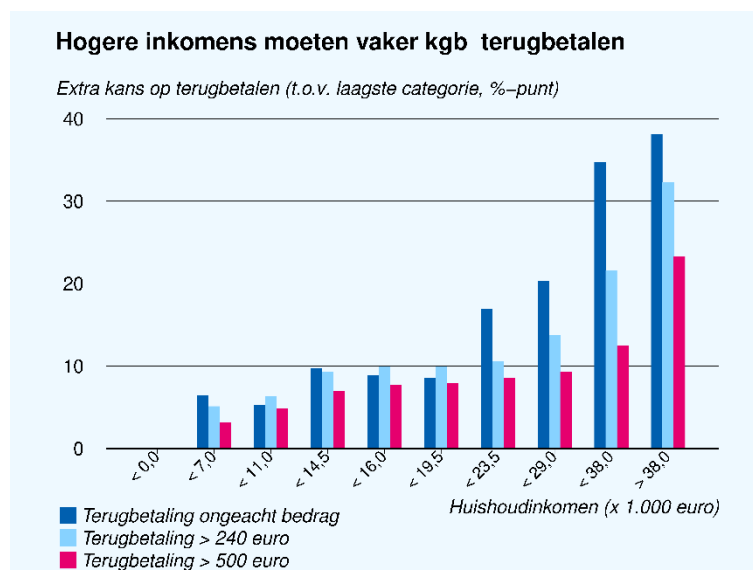
3.5.1 Vermogen

Bij het kindgebonden budget heeft 8% van de toeslagontvangers een vermogen dat boven de fiscale vrijstelling uitkomt. Dat zijn er meer dan bij de huurtoeslag, omdat het kindgebonden budget minder specifiek bedoeld is voor de lagere inkomens. Vermogende huishoudens moeten gemiddeld vaker terugbetalen, en ook veel grotere bedragen.²³

3.5.2 Inkomenshoogte

Wederom is de hoogte van het inkomen een van de belangrijkste factoren. In tegenstelling tot bij de huurtoeslag is er bij het kindgebonden budget geen sprake van een ‘alles-of-niets’ grens waarboven de hele toeslag vervalt. Toch geldt ook hier dat de hoogste inkomensklassen veel vaker moeten terugbetalen dan de klassen daar net onder (zie figuur 3.10).²⁴

Figuur 3.10 Hogere inkomens moeten vaker kindgebonden budget terugbetalen



²² De grens van 240 euro die wij in de onze analyse hanteren is arbitrair. Ook kleinere bedragen zijn wel degelijk significant voor de koopkracht van huishoudens, zeker omdat het meestal gaat om relatief lage inkomens. Voor inkomens op bijstandsniveau kan dit altijd nog om 1-2% van het jaarinkomen gaan.

²³ Hierbij is wel rekening gehouden met het feit dat ze waarschijnlijk in hogere inkomensdecielen zitten, maar die correctie is niet volledig. Het kan natuurlijk dat deze mensen weer in het bovenste deciel van het bovenste deciel zitten; we corrigeren echter niet voor inkomensverschillen binnen de decielen.

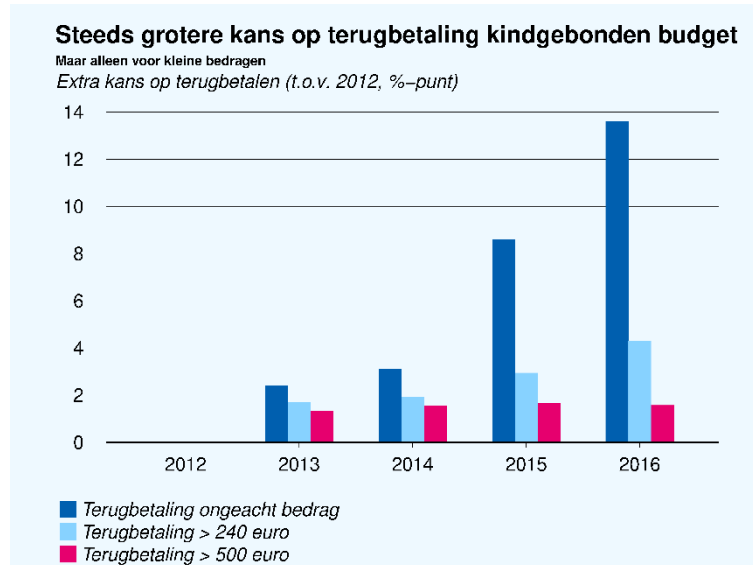
²⁴ Uit tabel A.4 in de bijlage en figuur 3.10 blijkt dat de ‘hoge decielen’ in deze populatie van kindgebondenbudgetontvangers nog steeds relatief lage inkomens bevatten in vergelijking tot de totale bevolking. Een inkomen op wml-niveau valt in deciel 7.

3.5.3 Jaarpatroon

De kans op terugbetalen van kindgebonden budget is de laatste jaren steeds groter geworden. Wel gaat het hier steeds vaker om de kleinere bedragen; de kans op terugbetalen van >500 euro is sinds 2013 stabiel.

Merk op dat in 2015 en 2016 de kans op nabetalen veel groter was, maar dat het bedrag aan bijstellingen gemiddeld juist lager lag. Kortom: veel meer relatief kleine bijstellingen dus, en/of minder hele grote bedragen. Tegelijkertijd was er ook minder persistentie!

Figuur 3.11 Steeds grotere kans op terugvordering kgb, maar alleen voor kleine bedragen



3.5.4 Leeftijdsverschillen

Voor de kans op het terugbetalen van grotere bedragen vinden we geen specifiek leeftijdseffect. Met andere woorden: als er al verschillen naar leeftijd bestaan, dan ontstaan die omdat leeftijd met andere verklarende factoren samenhangt. Uit de multivariate analyse komen dan ook geen belangrijke leeftijdseffecten meer te voorschijn.

3.5.5 Belangrijkste inkomensbron

Ook hier geldt dat de kans op het terugbetalen minder verschilt wanneer alleen naar grote bedragen kijken.

- Een relatief kleine terugvordering (<240 euro) is waarschijnlijker voor studenten/inactieven en werknemers dan voor zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden.
- Ook een grote terugvordering komt vaak voor bij studenten/inactieven, maar bij werknemers alleen als hun belangrijkste inkomensbron veranderd is.
- Een grote terugvordering komt juist weinig voor bij uitkeringsgerechtigden: een uitkering hebben betekent een lage kans op terugbetalen. Een mogelijke verklaring is dat hun inkomens vaak onder de afgbouwgrenzen blijven, waardoor ze meer zekerheid hebben over hun precieze toeslagrecht dan gezinnen met hogere inkomens.

Tabel 3.5 Kans op terugbetalen kindgebonden budget (t.o.v. andere werknemer status)

Vorig jaar	Dit jaar	Aandeel in sample 2016	Extra kans terugbetalen	Extra kans terugbetalen >240	Extra kans terugbetalen >500
Werknemer	werknemer	48%	referentiegroep	referentiegroep	referentiegroep
Zelfstandige	werknemer	1%	-4%	4%	6%
Uitkeringsgerechtigde	werknemer	3%	-3%	0%	1%
Zelfstandige	zelfstandige	12%	-10%	1%	5%
Uitkeringsgerechtigde	uitkeringsgerechtigde	22%	-11%	-5%	-1%
Student/inactief	inactief	7%	5%	5%	5%
De overige combinaties vormen elk minder dan 3% van de sample, en zijn niet in de tabel opgenomen.					

3.5.6 Type huishouden

Een paar met kinderen moet gemiddeld vaker kindgebonden budget terugbetalen dan andere huishoudtypes (zie tabel 3.6). Anders gezegd: alleenstaande ouders geven blijkbaar tijdiger (of correcter) de juiste gegevens door. Het zou kunnen dat het voor laatstgenoemde eenvoudiger is om de correcte gegevens door te geven, maar dat is slechts een hypothese die verder niet getoetst is. Door de aard van de toeslag zijn er helaas weinig relevante groepen te onderscheiden in de analyse. In vervolgonderzoek zou de arbeidsmarktpositie van beide partners: werken beiden voltijd in loondienst, of misschien een van beiden parttime in loondienst of als zelfstandige?

Tabel 3.6 Kans op terugbetalen kindgebonden budget (t.o.v. alleenstaande ouder)

vorig jaar -> dit jaar	Extra kans terugbetalen	Extra kans terugbetalen >240	Extra kans terugbetalen >500	Aandeel in sample 2016
Paar met kinderen -> paar met kinderen	0,21	0,14	0,08	58%
Paar met kinderen -> eenoudergezin	0,17	0,07	0,03	2%
Eenoudergezin -> paar met kinderen	0,13	0,05	0,03	2%
Eenoudergezin -> eenoudergezin	0,00	0,00	0,00	34%
De overige huishoudtypen vormen elk minder dan 1% van de sample, en zijn niet in de tabel opgenomen.				

3.5.7 Bijstelling in eerdere jaren

Bij het kindgebonden budget zijn er veel meer huishoudens zonder bijstelling dan bij de huurtoeslag. Omdat de afbouwgrens hoger ligt dan bij de huurtoeslag, hebben minder huishoudens te maken met afbouw vanwege te hoge inkomens. Er geldt dus vaker 'zit je eenmaal goed, dan blijft dat ook goed'. Zo laat tabel 3.7 bijvoorbeeld zien dat van de 444 duizend huishoudens zonder bijstelling in 2016 meer dan de helft (234 duizend) ook twee jaar eerder geen bijstelling had.²⁵

Desondanks is er nog steeds sprake van persistentie onder de terugbetalers: als men vorig jaar flink moest terugbetalen, is ook dit jaar de kans weer groter dat men te veel toeslag heeft ontvangen en wederom moet terugbetalen. Van de 147 duizend huishoudens die in 2016 meer dan 240 euro moesten

²⁵ Opvallend genoeg zijn de aantallen min of meer hetzelfde als we kijken naar één jaar eerder.

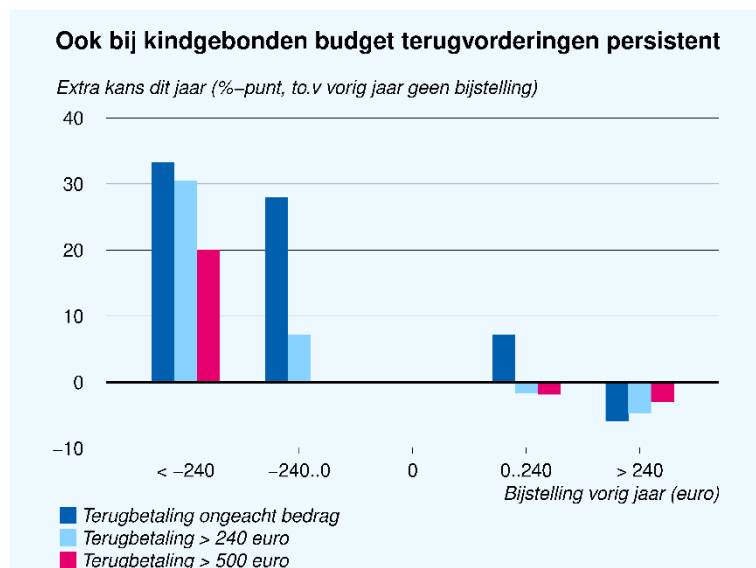
terugbetalen, moesten maar liefst 54 duizend dat een jaar eerder ook al, en 31 duizend twee jaar eerder zelfs. Ook hier dus interessant dat de persistentie na een jaar maar beperkt afneemt. Ook bij het kindgebonden budget bestaat blijkbaar een groep toeslagaanvragers die na twee of drie jaar nog steeds meer toeslag ontvangen dan waar ze recht op hebben.

Tabel 3.7 Persistentie in bijstellingen kindgebonden budget (dzt huishoudens)

Bijstelling in 2016						
	Terugvordering >240 euro	Terugvordering 0-240 euro	Geen bijstelling	Nabetaling 0-240 euro	Nabetaling >240 euro	Rijttotaal
Bijstelling twee jaar eerder						
Terugvordering >240 euro	31	23	27	13	10	104
Terugvordering 0-240 euro	20	26	16	13	7	82
Geen bijstelling	40	55	234	38	18	385
Nabetaling 0-240 euro	18	24	14	13	9	77
Nabetaling >240 euro	21	18	17	12	18	86
Niet van toepassing	18	26	137	22	14	218
Kolomttotaal	147	172	444	111	77	951

Ook uit de multivariate analyse blijkt de persistentie, het patroon is nagenoeg gelijk aan dat bij de **huurtoeslag**. Dat betekent dat die persistentie vooral zit bij het terugbetalen, en niet bij de nabetalingen (zie figuur 3.12).

Figuur 3.12 Ook bij kindgebonden budget zijn de terugvorderingen persistent



3.6 Aanvullende analyse interacties

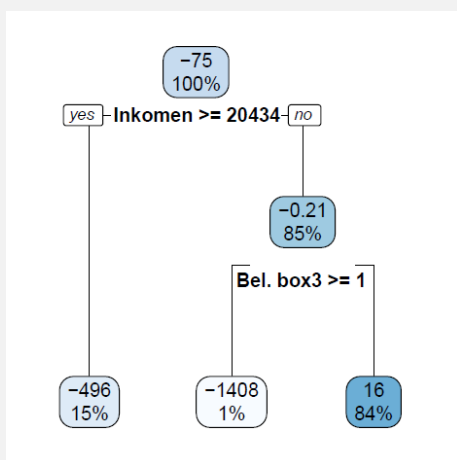
Voor de interpretatie is het zinvol om ook te zoeken naar relevante combinaties van factoren die de **bijstelling (of de kans op terugbetalen) bepalen**. Om die te achterhalen vullen we de traditionele regressies aan met technieken uit de 'data science': de zogenaamde 'regressieboom' (voor continue y-variabelen) en de 'classificatieboom' (voor discrete y-variabelen).

Als eerste voorbeeld kijken we naar een zogenaamde classificatieboom, waarbij de afhankelijke variabele simpelweg 'het bedrag aan bijstelling huurtoeslag' is, een continue variabele in euro's die zowel positief als negatief kan zijn. In de box wordt de werking van deze techniek uitgelegd, de belangrijkste conclusies zijn:

- Inkomenshoogte is ook hier belangrijk, maar de grens wordt specifieker rond het niveau van wettelijk minimumloon gelegd.
- Juist bij de lage inkomens speelt vermogen nog een extra rol (laag inkomen & hoog vermogen). Dat ligt in dit geval ook wel voor de hand, omdat voor de huurtoeslag zowel een inkomenstoets als ook een vermogenstoets geldt. Wanneer men huurtoeslag aanvraagt omdat men een laag inkomen heeft, maar achteraf blijkt het vermogen te hoog te zijn, dan moet men alsnog de toeslag terugbetalen.
- De overige effecten zijn beperkt. Dat wil zeggen, het model vindt het niet de moeite waard om verder nog uit te splitsen.

Figuur 3.13

Uitleg regressieboom: bedrag aan bijstelling huurtoeslag

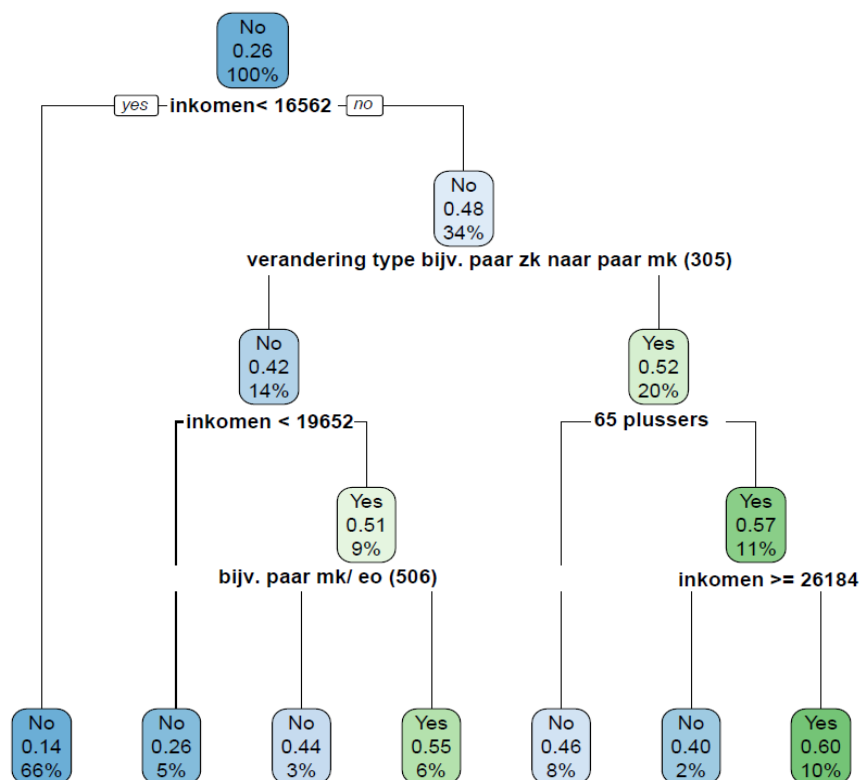


- De bovenste cel slaat op de situatie voordat er is uitgesplitst: het betreft dus nog de volle 100% van de populatie. Gemiddeld moeten die 75 euro terugbetalen.
- Deze populatie wordt vervolgens gesplitst aan de hand van het criterium 'is het inkomen ≥ 20.434 euro?'
 - Dit criterium is niet van tevoren opgelegd. Uit het data science model komt naar voren dat dit het meest relevante criterium is om deze groep in twee zo verschillend mogelijke groepen te verdelen.
- Als iemand voldoet aan dat criterium, dan belandt diegene in de linkertak van de afsplitsing (hier aangeduid met yes). Voldoet iemand niet aan het criterium, dan belandt diegene in de rechtertak.
- Bovenstaande is een algemene regel die geldt bij alle uitsplitsingen in de boom: 'ja = naar links, nee = naar rechts'
- De linkertak laat nu zien dat huishoudens met een inkomen ≥ 20.434 euro gemiddeld 496 euro terugbetalen. Veel meer dus dan het eerdergenoemde gemiddelde van 75 euro.
- De linkertak laat tegelijkertijd ook zien dat het hier, na de splitsing, nog maar gaat om 15% van de huishoudens.
- De overige 85% van de huishoudens zijn dus in de rechtertak terecht gekomen. Deze groep betaalt gemiddeld maar 0,21 euro.
- Het door het model gekozen criterium is dus inderdaad relevant: de ene groep betaalt gemiddeld 75 euro en de andere bijna niets.
- Maar de rechtertak is met 85% van de populatie nog steeds een grote groep. Het model geeft aan dat hier achter het gemiddelde (van 0,21 euro) nog een andere relevante splitsing schuil gaat: die naar de huishoudens met veel en weinig vermogen. Om precies te zijn: of men belastbaar vermogen in box 3 heeft aangeven, destijds ongeveer 25 duizend euro voor alleenstaanden en het dubbele voor het gezamenlijke vermogen van fiscale partners.
- Huishoudens die aan het criterium voldoen worden weer in de linkertak geplaatst, de huishoudens die niet aan het criterium voldoen in de rechtertak. Het model heeft nu (in de linkertak van de rechtertak) een groep van 1% afgesplitst die heel erg afwijkt van de resterende 84% (in de rechtertak van de rechtertak). Die 1% zijn degenen met lage inkomens maar wél vermogen, die 84% heeft een laag inkomen en ook geen belastbaar vermogen.
- Ook deze uitsplitsing is zeer relevant: de lage inkomens mét vermogen blijken maar liefst 1408 euro te moeten terugbetalen, terwijl de lage inkomens zonder vermogen gemiddeld juist een kleine nabetaling ontvangen van 16 euro.

Op een vergelijkbare manier kan ook een classificatieboom gemaakt worden van een ja/nee-variabele, waarmee we ‘de kans op terugbetalen’ kunnen analyseren. Deze boom is wat complexer, niet alleen omdat hij meer relevante variabelen aanwijst, maar ook omdat er meer informatie in de gekleurde cellen staat. De bovenste cel slaat op de volledige 100% van de huishoudens, voor hen is de gemiddelde kans op terugbetalen 26%. En omdat slechts 26% van de populatie *Yes* antwoord op de yes/no-vraag, geldt voor de meerderheid dus *No*. In de termen van het model: de ‘stemming’ in die groep is overwegend ‘No’, en dat wordt ook aangegeven in de cel met zowel tekst als kleur. Hoe donkerder groen, hoe sterker ‘Yes’.

De resulterende boom is vrij specifiek: de hoogste kans op terugbetalen hebben huishoudens met een inkomen boven de 16.562 euro, die niet van huishoudtype zijn veranderd, jonger zijn dan 65 en zelfs nog een inkomen hebben van minstens 26.184 euro. Deze groep omvat 10% van alle huishoudens uit de sample, en 60% van hen heeft een bedrag moeten terugbetalen.²⁶

Figuur 3.14 Classificatieboom ‘kans op terugbetalen’ huurtoeslag



In algemene zin leiden we er nu de volgende interactie-effecten uit af:

- Inkomenshoogte is wederom hier belangrijk (laag inkomen = lage kans op terugbetalen), met name de grens rondom 16,6 duizend euro.
- Binnen het ‘hoogste inkomensterdeel’ (inkomen > 16,6 dzd euro) leidt verandering van huishoudenssituatie tot lagere kans.

²⁶ De precieze hoogte van het bedrag is hier geen onderdeel van de analyse, het gaat in deze boom alleen om de dichotome keuze wel/niet terugbetalen.

- Uiteraard kan hier ook nog bekeken worden welke overgangen het meest relevant zijn, maar daar wordt de boomstructuur weer veel ingewikkelder van.
- Binnen de subgroep hoogste tertiair én verandering in hh-situatie (14% van de populatie) is de kans op terugbetalen juist weer hoger als het inkomen hoger is dan 19,7 dzt euro.
- Binnen hoogste tertiair & geen verandering hh-situatie (20% van de sample) is de kans op terugbetalen hoger voor 65-minners dan voor 65-plussers. Binnen die 65-minners zijn het dan weer vooral de inkomens boven 26 duizend euro. Bij die subgroep (10% v/d sample) is de kans op terugbetalen 60%.

4 Niet-gebruik toeslagen

4.1 Introductie niet-gebruik

Er is tot op heden weinig onderzoek verricht naar het niet-gebruik van toeslagen. In 2016 is onderzoek verricht naar het niet gebruik van de zorgtoeslag (Tempelman en Houkes-Hommes, 2016), en in 2011 naar niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag (Tempelman, Houkes en Prins, 2011). Mogelijke verklaringen voor niet-gebruik zijn onbekendheid of onjuist begrip van het recht op de toeslag. Ook aanvraagkosten of angst voor terugbetalen kunnen redenen zijn om hiervan af te zien.

Beide studies richten zich op de periode 2006-2008. In deze periode lag het niet-gebruik rond 17-18%. Verder vinden zij onder andere dat het gebruik van toeslagen toeneemt met wanneer (1) het te ontvangen bedrag hoger is, (2) het inkomen lager is, met uitzondering van de allerlaagste inkomens, en (3) er sprake is van een eenpersoonshuishouden (Tempelman en Houkes-Hommes, 2016). Bij huiseigenaren en huishoudens met schulden is het gebruik juist lager. Werkenden kennen een hoger niet-gebruik dan gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden (SEO, 2011). Dit geldt zowel voor mensen in loondienst als zelfstandigen.

Of deze bevindingen ook in de huidige context nog gelden is onbekend. Daarom luiden de derde en vierde onderzoeksvraag als volgt:

- 3) In welke mate is er sprake van niet-gebruik van toeslagen, en in hoeverre is daarbij verschil tussen relevante groepen?
- 4) Wat zijn mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van toeslagen?
 - a) In hoeverre bepalen achtergrondkenmerken niet-gebruik? (huidige data);
 - b) In welke mate beïnvloeden “life-events” het aanvraaggedrag?;
 - c) In hoeverre spelen eerdere ervaringen met recht op toeslagen een rol? (procesdata);
 - d) In hoeverre is niet-gebruik te verklaren doordat de opbrengsten niet opwegen tegen de kosten? (transactiekosten).

Om deze vragen te beantwoorden geven we eerst in paragraaf 4.2 een korte uitleg over hoe we in deze analyse het niet-gebruik meten en welk gemiddelde daar uit rolt. In paragraaf 4.3 presenteren we de uitkomsten van een multivariate analyse naar niet-gebruik van huurtoeslag in de jaren 2014-2016: bij welke groepen zien we het hoogste niet-gebruik? Voor het kindgebonden budget schetsen we de uitkomsten van de multivariate analyse in paragraaf 4.4.

4.2 Het meten van niet-gebruik

Met de combinatie van individuele gegevens (op persoons-, adres- en huishoudensniveau) en institutionele parameters berekenen we welke huishoudens in Nederlands in de jaren 2014-2016 recht hebben op een toeslag. Deze vergelijken we vervolgens met de definitieve toekenningen. Wanneer er wel recht is, maar geen definitieve toeslag wordt ontvangen, definiëren we dat als niet-gebruik.²⁷ Een uitgebreidere toelichting op de samenstelling van het analysebestand staat in de Appendix.

Uit deze berekening volgt dat in de jaren 2014-2016 het niet-gebruik van de huurtoeslag gemiddeld 10% bedraagt, en het niet-gebruik van het kindgebonden budget 15%. Het gaat daarbij jaarlijks om respectievelijk 140-150 duizend en 120-130 duizend huishoudens die geen gebruik maken van de toeslag.

Tabel 4.1 Niet-gebruik huurtoeslag 2014-2016

	Niet-gebruik	# Niet-gebruikers
2014	11%	152 duizend
2015	10%	149 duizend
2016	9%	139 duizend
2014-2016	10%	

Tabel 4.2 Niet-gebruik kindgebonden budget 2014-2016

	Niet-gebruik	# Niet-gebruikers
2014	14%	116 duizend
2015	15%	120 duizend
2016	17%	136 duizend
2014-2016	15%	

4.3 Hoe hoog is het niet-gebruik van huurtoeslag bij verschillende groepen?

Achter de gemiddelden in de vorige sectie gaat natuurlijk een veel heterogene werkelijkheid schuil. Er zijn belangrijke verschillen tussen groepen, zo blijkt uit onderstaande tabellen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De hoogte van de toeslag is van groot belang: hoe lager de toeslag, hoe hoger het niet-gebruik.²⁸
- De hoogste decielen van inkomen en vermogen hebben een duidelijk hogere kans op niet-gebruik. Dit hangt natuurlijk sterk samen met het voorgaande punt: hogere inkomens hebben sowieso lagere toeslagen.

²⁷ Ook wanneer er volgens onze berekening wel recht is, maar de definitieve toeslag 0 euro bedraagt rekenen we dat als niet-gebruik.

²⁸ Opvallende uitzondering hierop is de allerlaagste inkomensgroep (inkomens lager dan 5 duizend euro). Het is niet direct duidelijk wat hiervoor de verklaring is, maar een mogelijke verklaring is dat het hier huishoudens betreft met een sterk fluctuerend inkomen (zelfstandigen bijvoorbeeld) die normaal gesproken geen recht hebben op huurtoeslag maar vanwege eenmalig tegenvallende inkomsten dit jaar wel.

- Een verandering van de huishoudensituatie gaat samen met hoger niet-gebruik (met name het krijgen van kinderen)
- Onder AOW-gerechtigden ligt het niet-gebruik hoger
- Ook ligt het niet-gebruik hoger onder paren dan onder alleenstaanden /eenoudergezinnen
- Als er vorig jaar sprake was van niet-gebruik, dan is de kans groter dat men dit jaar weer niet-gebruikt

Tabel 4.3 Hogere inkomens- en vermogensgroepen hebben meer niet-gebruik van huurtoeslag

Decielen huurtoeslag-ontvangers	Inkomen (huishoud, vzi)	Vermogen (box 3)
1	13%	8%
2	4%	7%
3	2%	5%
4	3%	5%
5	5%	5%
6	6%	8%
7	8%	10%
8	15%	12%
9	14%	14%
10	29%	26%
Zie Tabel A.4 in de bijlage voor de exacte grenzen van de decielen van de populatie huurtoeslagontvangers. De inkomens van deze populatie zijn namelijk lager dan die van de totale Nederlandse bevolking.		

Tabel 4.4 Niet-gebruik huurtoeslag verschilt ook naar type huishouden, inkomensbron, hoogte toeslag en leeftijd

Niet-gebruik 2014-2016		Niet-gebruik 2014-2016	
Type huishouden		Hoofdincomensbron	
Alleenstaande	9%	Werknemer	12%
Eenouder	4%	Zelfstandige	22%
Paar zonder kind	18%	Bijstand	1%
Paar met kind	11%	Pensioen	13%
		Uitkering (excl. bijstand)	7%
Leeftijd		Anders	11%
Leeftijd 23-34	8%		
Leeftijd 35-44	7%	Hoogte van de toeslag	
Leeftijd 45-54	7%	0-250 euro	52%
Leeftijd 55-63	7%	250-500 euro	41%
Leeftijd 64	10%	500-1000 euro	28%
Leeftijd 65	14%	1000-2000 euro	14%
Leeftijd 66	13%	2000-3000 euro	6%
Leeftijd 71-75	13%	meer dan 3000 euro	5%
Leeftijd 76-80	14%		
Leeftijd 80+	14%		
Verandering huishoudtype			
Paar zonder kinderen -> paar met kinderen	18%		
Paar met kinderen -> eenouder	6%		

Omdat er veel samenhang is tussen de variabelen hebben we die ook geanalyseerd in multivariate regressies. De uitkomsten bevestigen vooral de reeds geformuleerde conclusies: elk van de bovengenoemde factoren is statistisch ook van belang wanneer we corrigeren voor de andere factoren.²⁹

4.4 Hoe hoog ligt het niet-gebruik van kindgebonden budget bij verschillende groepen?

Ook bij het kindgebonden budget vinden we belangrijke verschillen tussen groepen (zie tabel 4.5 en tabel 4.6). De belangrijkste bevindingen zijn:

- De hoogte van de toeslag is zeer bepalend: hoe lager de toeslag, hoe hoger het niet-gebruik.
- De hoogste decielen van inkomen, vermogen én hypotheekrenteaftrek hebben een duidelijk hogere kans op niet-gebruik. Alle drie hangen natuurlijk onderling samen als indicator van welvaart, en ook sterk met het voorgaande punt. Meer welvarende huishoudens hebben sowieso gemiddeld lagere toeslagen.
- Als er vorig jaar sprake was van niet-gebruik, dan is de kans groter dat men dit jaar weer niet-gebruikt
- Daarnaast is er iets vaker niet-gebruik onder 45-plussers, zelfstandigen, westerse immigranten (excl. MOE-landen³⁰) en huishoudens die veranderen van huishoudsamenstelling.

Tabel 4.5 Hogere inkomens- en vermogensgroepen hebben meer niet-gebruik van kindgebonden budget

Decielen kgb-ontvangers	Inkomen (huishoud, vzi)	Vermogen
1	9%	14%
2	3%	10%
3	4%	6%
4	6%	6%
5	9%	10%
6	12%	14%
7	16%	18%
8	23%	20%
9	32%	24%
10	39%	29%

Zie Tabel A.4 in de bijlage voor de exacte grenzen van de decielen van de populatie toeslagontvangers. De inkomens van deze populatie zijn namelijk lager dan die van de totale Nederlandse bevolking.

²⁹ Alleen m.b.t. de huishoudenssituatie en de verandering daarvan blijkt sprake van hoge collineariteit. Na correctie voor overige factoren blijken huishoudens met kinderen een iets hogere kans op niet-gebruik te hebben dan huishoudens zonder kinderen. Dat blijkt niet uit de uitsplitsing in tabel 4.4.

³⁰ MOE-landen: de Midden- en Oost-Europese landen die lid zijn van de Europese Unie.

Tabel 4.6 Ook bij kgb verschilt niet-gebruik naar type huishouden, inkomensbron, hoogte toeslag en leeftijd

Niet-gebruik 2014-2016		Niet-gebruik 2014-2016	
Type huishouden		Hoofdincomebron	
paar met kind	19%	Werknemer	18%
eenouder	9%	Zelfstandigen	22%
		Bijstand	1%
Hoogte van de toeslag		Pensioen	13%
0-250 euro	45%	Uitkering (excl. bijstand)	8%
250-500 euro	32%	Anders	9%
500-1000 euro	20%		
1000-2000 euro	9%	Leeftijd 23-34	11%
2000-3000 euro	11%	Leeftijd 35-44	15%
Meer dan 3000 euro	6%	Leeftijd 45-54	18%
		Leeftijd 55-64	17%
		Leeftijd 65+	16%

Bovenstaande tabellen geven een uitsplitsing naar diverse factoren, zonder rekening te houden met hun onderlinge samenhang. Wanneer we corrigeren voor die samenhang met behulp van multivariate regressies, blijken niet alle verschillen uit de tabel statistisch significant te zijn. Het feit dat bij huishoudens met een bijstandsuitkering nauwelijks sprake is van niet-gebruik, blijkt vooral verklaard te kunnen worden door het feit dat zij tegelijkertijd laag scoren op de variabelen inkomen, vermogen en hypotheekrenteaftrek. Wanneer we daarvoor corrigeren blijkt het ontvangen van een bijstandsuitkering *op zichzelf* geen verschil meer te geven ten opzichte van werknemers of ontvangers van andere uitkeringen (die zich bevinden in hetzelfde deciel van inkomen, vermogen en hypotheekrenteaftrek).

Tabel 4.7 Persistentie niet-gebruik 2016

Huishoudens		
Niet-gebruikers 1 jaar eerder, die ook in 2016 recht hebben	72.000	
w.v. niet-gebruik huidig jaar	60.000	83%
w.v. gebruik huidig jaar	12.000	17%
Niet-gebruikers 2 jaar eerder, die ook in 2016 recht hebben	55.000	
w.v. niet-gebruik huidig jaar	38.000	69%
w.v. gebruik huidig jaar	17.000	31%

Het niet-gebruik van het kindgebonden budget blijkt voor een bepaalde groep persistent. In totaal zijn er volgens onze berekening in 2016 ongeveer 136 duizend niet-gebruikers; daarvan waren er 60 duizend het jaar ervoor ook al niet-gebruiker, en 38 duizend ook het jaar daarvoor. Anders bekeken: van de niet-gebruikers uit 2015 waren er 72 duizend die volgens onze berekeningen ook in 2016 nog recht op toeslag hadden. Daarvan heeft 83% ook het jaar daarna die toeslag niet aangevraagd. Van alle niet-gebruikers uit 2014, die ook twee jaar later nog recht op toeslag hadden, heeft 69% die toeslag twee jaar later niet aangevraagd.

Appendix A: Technische documentatie

A.1 Analysebestand bijstellingen

Tabel A.1 Overzicht Stata-do-files voor analysebestand bijstellingen

Naam do-file	Bestanden IN	Koppel-ID	Bestanden UIT	Toelichting
1_inlees_maatwerkbe- standen	maatwerkbestanden VRL, DEF en BELIB	rinpersoon	huurtoeslag_vrldef_s- tapel.dta kindgebondenbudget _vrldef_stapel.dta	levert individuele bestanden met toeslag VRL en DEF, bijstelling en inkomen (box 1, 2 en 3) jaargangen gestapeld (key = rin* jaar)
			super_stapel.dta	stapel van de toeslagen
20_merge_individual	huurtoeslag_vrldef_stapel		ht-merge_individual- _2016	koppelt extra info mbt het individu - let op: <i>peildatum</i> nodig!
	gbapersoontab	rinpersoon		geboortedatum, etniciteit
	secmbus	rinpersoon		inkomensbron op 1jan en 31dec
	inpatab	rinpersoon		belangrijkste inkomensbron, rin v/d hkw, zelfstandigenaftrek, dga- inkomen etc.
	gbaadresobjectbus	rinpersoon		adresobject
	eigendomtab	soortobjectnum- mer rinobjectnummer		woningtype (koop/huur), aantal bewoners
30_merge_household	ht-merge_individual_2016		ht-merge_household- _2016	koppelt info mbt het huishouden; situatie op 1jan én op 31dec, zodat ook wijzigingen gedurende het jaar bekend zijn
	gbahuishoudens2017bus	rinpersoon		samenstelling hh, aantal kinderen/volwassenen
	veh2016tab	rinpersoonhkw		vermogen (excl. eigen woning)
40_recode	ht-merge_household_2016		ht-recoded_2016	aanmaken hercoderen van enkele variabelen, veranderingen jan-dec etc. (koppelt geen nieuwe info meer)
50_collapse_adres- 50_collapse_hkw	ht-recoded_2016 kgb-recoded_2016		ht-collapsed_adres_2- 016.dta kgb-collapsed_hh_20- 16.dta	sommeert bedragen (toeslag, bijstelling, inkomen) over personen op zelfde adres of huishouden
reshape2.do	huurtoeslag_vrldef_stapel	huurtoeslag_vrld- ef_stapel_wide		zet de stapels uit stap 1 om in bestanden met voor elk jaar een nieuwe variabele (bedrag en diff); nodig voor dataflow niet-gebruik
- ht kan vervangen worden door kgb; 2016 kan vervangen worden door andere jaartallen.				

Het VRL-bestand geeft de stand ruim een half jaar na afloop van het belastingjaar, het DEF-bestand na ruim anderhalf jaar. Strikt gezien zijn dit nog niet de definitieve toekenningen. Het kan immers zijn dat van enkele personen de belastingaanslag zelfs na anderhalf jaar nog niet definitief is vastgesteld. Omdat verreweg de meeste aangiften echter wel definitief zijn worden deze bestanden door CBS na anderhalf jaar niet meer geactualiseerd, en beschouwd als de 'definitieve' onderzoeksbestanden. De afsluitdatum komt zodoende overeen met die van de standaard-CBS-bestanden zoals INPATAB.

De maatwerkbestanden DEF-VRL omvatten *alle* personen die *gedurende* het jaar een toeslag hebben ontvangen. De bestanden bevatten dus zowel immigranten als emigranten en zijn daardoor omvangrijker dan eerdere maatwerkbestanden en INPATAB, die zich beperkten tot een bepaalde peildatum.

De bestanden BELIB omvatten alle personen van wie in Nederland het belastbaar inkomen is vastgesteld (de informatie betreft de 'definitieve' vaststelling, dat wil zeggen ruim 1,5 jaar na afloop belastingjaar). Van zo'n 97-99% van de personen in de toeslagbestanden kan de inkomensvaststelling gekoppeld worden, de rest kan bijvoorbeeld zijn overleden of in het buitenland belastingplichtig zijn. In de meeste gevallen zullen deze personen een partner hebben die wel koppelbaar is.

In een enkel geval staan er meerdere aanvragers geregistreerd per huishouden of adres. Voor de analyses worden deze bestanden daarom nog iets ingedikt, tot een bestand met als eenheid van analyse het huishouden (kindgebonden budget) of het adres (huurtoeslag). Op één adres kunnen in principe meerdere huishoudens wonen. De verhouding personen/adressen bij huurtoeslag is 1,04, de verhouding personen/huishouden bij het kgb is 1,01.

In de analyse van de bijstellingen gebruiken we alle records van het bestand met 'definitieve' toeslagen, ook degen voor wie de toeslag uiteindelijk is vastgesteld op nul. Maar de groep met '*definitieve toeslag = 0*' heeft dus uiteindelijk géén recht op toeslag. In de analyse van niet-gebruik worden deze huishoudens daarom dan ook niet meegeteld als toeslagontvangers en ook niet als niet-gebruikers: het zijn simpelweg niet-rechthebbenden.

Tabel A.2 Aantal adressen in onderzoeksbestand DEF-VRL huurtoeslag, naar recht op toeslag

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Definitieve toeslag > 0	1.168.125	1.190.130	1.180.588	1.283.629	1.330.013	1.344.743
Definitieve toeslag = 0	162.529	144.736	218.669	171.097	175.857	176.448
Totaal	1.330.654	1.334.866	1.399.257	1.454.726	1.505.870	1.521.191
% nultoekenning	12%	11%	16%	12%	12%	12%

Tabel A.3 Aantal huishoudens in onderzoeksbestand DEF-VRL kindgebonden budget, naar recht op toeslag

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Definitieve toeslag > 0	905.541	888.694	869.907	840.495	808.305	790.620
Definitieve toeslag = 0	171.998	216.017	233.535	217.247	190.054	160.242
Totaal	1.077.539	1.104.711	1.103.442	1.057.742	998.359	950.862
% nultoekenning	16%	20%	21%	21%	19%	17%

Tabel A.4 Verdeling toeslagaanvragers naar inkomen, per toeslag in 2016

Toeslag 2016	Deciel	Minimum inkomen	Gemiddelde inkomen	Maximum inkomen	Aantal huishoudens*
Huurtoeslag	1	-	878	4.864	152.100
	2	4.865	8.294	10.172	152.100
	3	10.173	12.057	13.553	152.200
	4	13.554	14.230	14.584	152.200
	5	14.585	14.854	14.896	203.500
	6	14.897	15.268	15.728	100.600
	7	15.729	16.560	17.432	152.100
	8	17.433	18.443	19.539	152.000
	9	19.540	20.849	22.659	152.100
	10	22.660	29.825	-	152.100
Kindgebonden budget	1	-	-1.297	0	101.400
	2	1	3.511	6.862	88.700
	3	6.863	9.072	10.884	95.100
	4	10.885	12.813	14.419	95.100
	5	14.420	14.973	15.792	95.100
	6	15.793	17.630	19.546	95.100
	7	19.547	21.378	23.503	95.100
	8	23.504	26.190	29.183	95.100
	9	29.184	33.136	37.954	95.100
	10	37.955	54.820	-	95.100

Alle toeslagontvangers uit 2016 zijn uitgesplitst naar het deciel van hun belastbaar inkomen.

* bij huurtoeslag betreft het niet het aantal huishoudens maar adressen. De omvang van het deciel kan afwijken van exact 10% wanneer de decielgrens samenvalt met een piek in de verdeling, zoals bv een inkomen van precies nul of het sociaal minimum of het wettelijk minimumloon.

A.2 Analysebestanden niet-gebruik huurtoeslag en kgb

De berekening van niet-gebruik bestaat uit een aantal stappen waarin verschillende CBS bestanden aan elkaar gekoppeld worden. Tabel A.5 geeft een overzicht van deze bestanden en de syntaxen. We starten met de populatie van woningen in Nederland, op 1 januari van het kalenderjaar. In de eerste stap maken we een bestand op adresniveau met daarin eigendom (huur of koop) en eventuele hoogte van de huur (syntax *step1_rinobject.do*). In de tweede stap koppelen we gegevens op individueel niveau (syntax *step2_individual.do*). Nu zijn alle persoonlijke gegevens op individueel niveau beschikbaar.

De huurtoeslag wordt echter toegekend op adresniveau en daarom sommeren we alle inkomens en vermogens per adres. Vervolgens voegen we alle parameters van de huurtoeslag toe in de derde stap (syntax *calculate_hts.do*). Dit zijn alle institutionele inkomens- en vermogensgrenzen, maar bijvoorbeeld ook de parameters die de normhuur bepalen. Met de combinatie van persoonlijke gegevens en huurbedragen op adresniveau en institutionele gegevens is het recht op huurtoeslag te berekenen.

We vergelijken dit recht met de definitieve toekenning van de toeslag (zie tabel A.2) en de discrepantie definiëren we als *niet-gebruik*. In de vierde stap maken we variabelen die nodig zijn voor de regressieanalyse van niet-gebruik zoals huishoudsamenstelling, leeftijd oudste bewoner, inkomen in decielen, hoogte van de toeslag (syntax *regression_hts.do*). Ook maken we een aantal selecties. Zo selecteren we op minimale leeftijd van de oudste bewoner (23 jaar) en verwijderen we bewoners in institutionele huishoudens. Voor deze huishoudens gelden namelijk iets andere regels die we niet goed waarnemen.

Tabel A.5 Overzicht Stata-do-files voor analysebestand niet-gebruik

Naam do-file	Bestanden IN	Koppel-ID	Toelichting
step1_rinobject	eigendontab rinobjectadresbus huurenquête	rinobjectnummer	Wooninformatie voor alle adressen in Nederland
step2_individual.do	inpatab iivs vehtab	rinpersoon	Individuele informatie koppelen, Aggregeren naar adresniveau
calculate_hts.do		rinobjectnummer	Berekening recht op toeslag en variabelen voor regressie maken
regression_hts.do		rinobjectnummer	Regressies en frequentietabellen toeslag
calculate_wkb_hh_partner_kb sl.do	maatwerkbestanden DEF en BELIB kindgebondenbudget_vrldf_ diff-wide	hh0101_huishoudnr	Informatie over definitieve toeslag en bijstellingen koppelen
regression_kgb.do		hh0101_huishoudnr	Regressies en frequentietabellen toeslag

Voor het kindgebonden budget is het inkomen per huishouden noodzakelijk. Ook hier vergelijken we het berekende recht met de definitieve toekenning van de toeslag (zie tabel A.3) en definiëren we de discrepantie als *niet-gebruik*. De berekening van het recht is voor sommige groepen minder nauwkeurig.

Ten eerste de gescheiden ouders. Zij ontvangen niet allebei kindgebonden budget, ook al voldoen ze wel allebei aan de voorwaarden. Diegene die kinderbijslag ontvangt, ontvangt ook het kindgebonden budget. Wij houden hier in onze berekening wel rekening mee (met behulp van de kinderbijslagvariabele uit het CBS-bestand INPATAB), maar weten niet wanneer er eventueel nog uitzonderingen gelden waardoor ze beiden toch recht hebben.

De tweede groep zijn huishoudens die wel een toeslagpartner hebben, maar in de CBS-huishoudensdefinitie geen lid zijn van een (echt-)paar.³¹ De exacte definities van huishouden en toeslagpartner staan in de Awir (*Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*) maar zijn niet exact te reproduceren in de CBS-gegevens, onder andere omdat het begrip ‘fiscale partner’ daarin niet is opgenomen. Het belangrijkste verschil zit dan ook in de definitie van een ‘toeslagpartner’. Het kan zijn dat iemand volgens de CBS-huishoudensdefinitie geen lid is van een paar, maar wel een toeslagpartner heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval als er nog een volwassene aanwezig is (bijvoorbeeld een broer) met een inwonend kind jonger dan 18 jaar. In dit onderzoek gaan we uit van de indeling volgens het CBS en om die reden kan het recht op kindgebonden budget voor die groep in werkelijkheid anders zijn dan wij berekenen. Aangezien wij niet weten hoe groot de twee groepen zijn, is het

³¹ We gebruiken de variabele PLHH om te definiëren of iemand partner is in een paar met kinderen (plhh==5 of plhh==6) , of ouder in een eenouderhuishouden (plhh==7).

berekende percentage niet-gebruik kindgebonden budget met enige onzekerheid omgeven. Het primaire doel van dit onderzoek is dan ook niet om het exacte percentage niet-gebruik vast te stellen, maar om de factoren daarachter te analyseren.

Indien het recht op kindgebonden budget slechts 24 euro per jaar of minder is, wordt dit niet uitbetaald. Voor deze personen berekenen wij in eerste instantie een recht van nul euro. Ook wanneer men niet voldoet aan de vermogens- of inkomensstoets berekenen we een recht van nul euro. Uiteindelijk worden alle gevallen waarvoor we een recht van nul euro berekenen (oftewel geen recht op toeslag) buiten beschouwing gelaten. Bij de berekeningen gaan we uit van de leeftijd van de kinderen op 1 januari van het kalenderjaar, en de fiscale gegevens over het gehele kalenderjaar.

Huur op basis van de huurenquête

Voor de berekening van het recht op huurtoeslag is informatie over de huur noodzakelijk (*calculate_hrs.do*). Aangezien er geen integraal huurregister bestaat van alle 2,9 mln huurwoningen in Nederland³², gebruiken we de CBS huurenquête³³. De enquête bevat gegevens over zelfstandige huurwoningen en de informatie is op adresniveau (variabele RINOBJECTNUMMER). De huurenquête 2015 bevat de huur van vorig jaar (juli 2014-juli 2015) en de huur van dit jaar (juli 2015-juli 2016). Sinds 2015 is deze uitgebreid met gegevens van een register van woningbouwcorporaties (Nationaal Computer Centrum Wonen, NCCW). We gebruiken zowel de huurgegevens uit de steekproef (circa 17 duizend) als uit het register (circa 380 duizend woningen). Om tot gewogen gemiddelden te komen, gebruiken we weegfactoren (variabele woning_weging). Die zijn zo bepaald dat de gewogen aantallen uit de steekproef optellen tot het aantal zelfstandige huurwoningen in Nederland. De extra waarnemingen uit het register verhogen het aantal huurwoningen. Om tot een correct totaal aantal woningen te komen, verlagen we de gewichten van de steekproef (ongeveer met factor 9/10).

$$\text{Correctie} = \left(\sum_{g>1} - \sum_{g=1} \right) * \sum_{g>1}$$

Omdat de uitbreiding met registergegevens niet random is, kijken we in een aparte analyse of de resultaten hiervoor gevoelig zijn (zie tabel A.6). Een vergelijking van kolom (1) met kolom (2) toont dat het percentage niet-gebruik bij de extra waarnemingen van de grote woningcorporaties circa. 1%-punt lager ligt dan in de steekproef.

Tabel A.6 Effect weging en steekproef huurenquête op percentage niet-gebruik, 2015

	(1)	(2)	(3)	(4)
Percentage niet-gebruik, 2015	11,6	10,4	11,3	11,5
Extra observaties	nee (alleen steekproef)	ja (ook registerdata)	nee (alleen steekproef)	ja (ook registerdata)
Weging	nee	nee	ja	ja
Aantallen (x1000)	25,0	194,0	1.036,0	1.070,8

³² Rapport Wonen in beweging, tabel 3.2.1, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/onderzoeken-over-bouwen-wonen-en-leefomgeving/documenten/rapporten/2016/04/01/rapport-wonen-in-beweging>

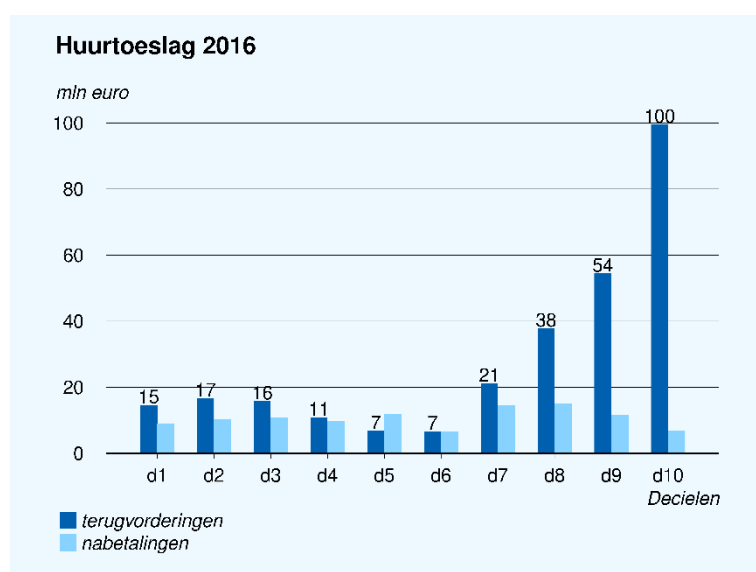
³³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/huurenquete-kenmerken-huurwoningen-in-nederland>

Het kan zijn dat de huur wel bekend is in huur enquête t, maar niet in huur enquête t+1 of andersom. In dat geval zouden we alleen de huur voor de helft van het jaar kunnen bepalen. Omdat we echter de toegekende toeslagen per jaar waarnemen en we daarmee willen vergelijken, veronderstellen we dat de huur in het eerste half jaar gelijk is aan de huur in het tweede half jaar zolang het adres niet wijzigt. Door dit te doen, kunnen we in 2015 in plaats van voor 17 duizend woningen de huurgegevens gebruiken voor bijna 25 duizend woningen.

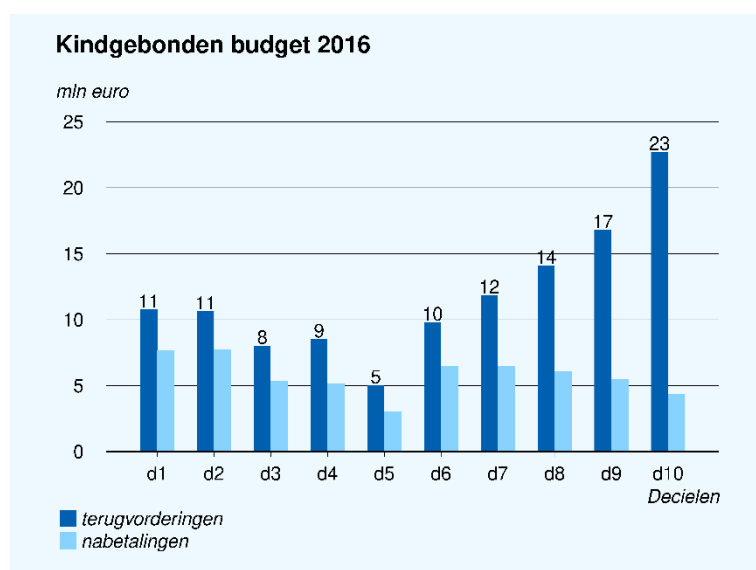
Appendix B: Achtergrondgegevens

Terugvorderingen naar inkomensdeciël

Figuur B.1 De meeste huurtoeslag wordt teruggevorderd bij de 'hogere' inkomensdecieën



Figuur B.2 Bij kindgebonden budget wordt veel minder teruggevorderd



De decielen zijn relatief ten opzichte van alle ontvangers van de toeslag. Met andere woorden de huurtoeslag heeft andere grenzen dan de kindgebonden budget (zie bijlage tabel A.4)

Tabel B.1 Persistentie in bijstelling huurtoeslag

Bijstelling huurtoeslag 2016							
Een jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	5,3%	2,0%	3,0%	1,6%	1,1%	13,1%	
<i>min</i>	1,9%	3,3%	1,5%	2,1%	0,5%	9,3%	
<i>def==vrl</i>	2,1%	1,7%	11,5%	5,3%	0,8%	21,5%	
<i>plus</i>	2,4%	4,6%	6,2%	18,3%	1,1%	32,5%	
<i>plus240</i>	1,3%	1,8%	1,3%	2,2%	3,7%	10,4%	
<i>L1 n.a.</i>	2,0%	1,6%	6,6%	2,2%	0,8%	13,3%	
Total	14,9%	15,1%	30,1%	31,8%	8,0%	100%	42%
Twee jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	5,3%	2,0%	3,0%	1,6%	1,1%	13,1%	
<i>min</i>	1,9%	3,3%	1,5%	2,1%	0,5%	9,3%	
<i>def==vrl</i>	2,1%	1,7%	11,5%	5,3%	0,8%	21,5%	
<i>plus</i>	2,4%	4,6%	6,2%	18,3%	1,1%	32,5%	
<i>plus240</i>	1,3%	1,8%	1,3%	2,2%	3,7%	10,4%	
<i>L1 n.a.</i>	2,0%	1,6%	6,6%	2,2%	0,8%	13,3%	
Total	14,9%	15,1%	30,1%	31,8%	8,0%	100%	42%
Drie jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	2,2%	1,7%	1,8%	1,7%	1,0%	8,3%	
<i>min</i>	1,0%	1,8%	1,1%	1,4%	0,4%	5,7%	
<i>def==vrl</i>	2,4%	2,0%	7,6%	5,9%	1,2%	19,0%	
<i>plus</i>	2,2%	3,8%	5,3%	14,2%	1,0%	26,6%	
<i>plus240</i>	1,1%	1,6%	1,0%	1,7%	2,1%	7,6%	
<i>L3 n.a.</i>	6,0%	4,2%	13,4%	6,8%	2,4%	32,9%	
Total	14,9%	15,1%	30,1%	31,8%	8,0%	100%	28%
'L1 n.a.' = een jaar geleden niet aangevraagd'. 'L2 n.a.' = twee jaar geleden niet aangevraagd'. 'L3 n.a.' = drie jaar geleden niet aangevraagd'.							

Tabel B.2 Persistentie in bijstelling kindgebonden budget

Bijstelling kindgebonden budget 2016							
Een jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	5,6%	3,1%	2,8%	1,4%	1,0%	13,9%	
<i>min</i>	3,1%	5,2%	2,7%	2,1%	0,8%	13,9%	
<i>def==vrl</i>	2,6%	2,9%	24,9%	1,8%	1,4%	33,5%	
<i>plus</i>	1,9%	3,6%	2,5%	3,2%	1,1%	12,3%	
<i>plus240</i>	1,7%	1,8%	1,9%	1,8%	3,0%	10,3%	
<i>L1 n.a.</i>	0,7%	1,4%	11,9%	1,3%	0,7%	16,0%	
Total	15,5%	18,1%	46,7%	11,7%	8,1%	100%	42%
Twee jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	3,3%	2,4%	2,8%	1,3%	1,1%	10,9%	
<i>min</i>	2,1%	2,8%	1,7%	1,3%	0,8%	8,6%	
<i>def==vrl</i>	4,2%	5,7%	24,6%	4,0%	1,9%	40,5%	
<i>plus</i>	1,8%	2,5%	1,4%	1,4%	0,9%	8,0%	
<i>plus240</i>	2,2%	1,9%	1,8%	1,3%	1,9%	9,1%	
<i>L1 n.a.</i>	1,9%	2,8%	14,4%	2,3%	1,5%	22,9%	
Total	15,5%	18,1%	46,7%	11,7%	8,1%	100%	34%
Drie jaar eerder							
	min240	min	def==vrl	plus	plus240	Total	
<i>min240</i>	2,8%	2,2%	2,3%	1,1%	0,9%	9,2%	
<i>min</i>	1,8%	2,3%	1,5%	1,1%	0,7%	7,4%	
<i>def==vrl</i>	4,5%	5,8%	22,6%	3,9%	2,1%	38,8%	
<i>plus</i>	1,7%	2,2%	1,4%	1,3%	0,8%	7,5%	
<i>plus240</i>	2,0%	1,9%	1,8%	1,2%	1,6%	8,5%	
<i>L3 n.a.</i>	2,7%	3,7%	17,1%	3,0%	1,9%	28,5%	
Total	15,5%	18,1%	46,7%	11,7%	8,1%	100%	31%
'L1 n.a.' = een jaar geleden niet aangevraagd'. 'L2 n.a.' = twee jaar geleden niet aangevraagd'. 'L3 n.a.' = drie jaar geleden niet aangevraagd'.							

Niet-gebruik kindgebonden budget in financiële termen

Tabel B.3 Niet-gebruik van kindgebonden budget, gewogen met het (berekende) bedrag aan toeslag

Hoogte van de toeslag (berekening CPB)	Niet-gebruik (mln. euro)	Niet-gebruik in financieel opzicht
0-250 euro	€4	47%
250-500 euro	€9	35%
500-1000 euro	€20	24%
1000-2000 euro	€37	14%
2000-3000 euro	€26	13%
Meer dan 3000 euro	€63	5%
Totaal	€159	8%