

# Vergeten toeslagen

**Toelichting bij onderzoek naar ondergebruik  
van inkomensafhankelijke regelingen in Nederland.**

23 april 2016



**Bokkz**



**Bond** voor  
**Belastingbetalers**

i.s.m. Kassa!

## **Inhoud**

	<b>Conclusies</b>	<b>p. 4</b>
<b>1.</b>	<b>Algemene constatering</b>	<b>p. 5</b>
<b>2.</b>	<b>Duiding van inkomensafhankelijke toeslagen en regelingen</b>	<b>p. 8</b>

## **Bijlagen**

<b>I.</b>	<b>Tabellen ondergebruik huurtoeslag</b>	<b>p. 11</b>
<b>II.</b>	<b>Tabellen ondergebruik zorgtoeslag</b>	<b>p. 12</b>
<b>III.</b>	<b>Tabellen ondergebruik kinderopvang toeslag</b>	<b>p. 13</b>
<b>IV.</b>	<b>Overzicht regelingen</b>	<b>p. 14</b>

## Conclusies

Aan het onderzoek deden 5.119 mensen mee. Van hen is nauwkeurig het recht op en gebruik van de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de kinderopvang toeslag vastgesteld.

**Van de huishoudens die recht hebben op een van deze drie toeslagen (91%) laat 1 op de 7 huishoudens (14,3%) tenminste een toeslag liggen.**

- 14% van de mensen die recht heeft op huurtoeslag maakt hier geen gebruik van,
- 14,8 % van de mensen die recht heeft op zorgtoeslag vraagt deze niet aan en
- 5,6% van de mensen die recht heeft op kinderopvangtoeslag gebruikt deze niet.

De gemiddelde zorgtoeslag waar een deelnemer aan het onderzoek recht op heeft bedraagt € 636, de gemiddelde huurtoeslag € 2.105 en de gemiddelde kinderopvangtoeslag € 3.639. Het gemiddelde bedrag dat een huishouden laat liggen door het recht op de toeslag(en) niet te verzilveren is € 1.333,- (zie tabel pagina 6).

Ondergebruik is relatief hoog bij mensen die toeslagen juist nodig hebben:

- mensen met een inkomen tot € 10.000 (24,8%)
- mensen met een negatief inkomen (bijvoorbeeld ondernemers, 52%)
- mensen ouder dan 60 jaar (16,6%).
- mensen met een verandering in hun persoonlijke situatie (door trouwen of scheiden, 18,9%).

## 1. Algemene constatering

Van **26 maart tot en met 6 april** hebben Kassa, de Bond voor Belastingbetalers en Bokkz gezamenlijk onderzoek gedaan naar het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen in Nederland. Tijdens het onderzoek hebben de deelnemers hun aangifte inkomstenbelasting ingevuld bij Bokkz op basis van de door de Belastingdienst beschikbaar gestelde Vooraf Ingevulde Aangifte. **Daarmee is de kwaliteit van de data gewaarborgd.** In totaal hebben ruim 30.000 mensen de onderzoek pagina bezocht. **Van 5.119 mensen is geconstateerd dat het onderzoek betrouwbare informatie heeft opgeleverd.**

In het onderzoek zijn de volgende toeslagen en regelingen meegenomen:

- Zorgtoeslag
- Huurtoeslag
- Kindgebonden budget
- Kinderopvang toeslag (KOT)
- Collectieve aanvullende zorgverzekering of vergoeding daarvoor
- Kwijtschelding provinciale heffingen
- Bijdrage jeugdcultuurfonds of jeugdportfonds
- Kwijtschelding gemeentelijke heffingen
- Kwijtschelding waterschapsbelasting
- Individuele inkomensvoet
- Gesubsidieerde rechtsbijstand
- Schuldhulpverlening door gemeente

Op basis van de onderzoeksresultaten is **voor drie toeslagen nauwkeurig het ondergebruik vastgesteld. Dit zijn de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag (KOT).**

**Het nauwkeurig vaststellen van het ondergebruik van regelingen van lagere overheden is onmogelijk gebleken.** Veelal is het recht op deze regelingen afhankelijk van een individuele beoordeling door het uitvoerende bestuursorgaan.

### Uitkomsten

- Van de onderzochte deelnemers heeft **4.666, ofwel 91%, recht op één of meer toeslagen. De overige 9% van de deelnemers heeft op basis van zijn inkomen of vermogen geen recht op toeslagen.**
- Kijkend naar de toeslagen is het ondergebruik per toeslag vastgesteld op:
  - **14,0% voor de huurtoeslag;**
  - **14,8% voor de zorgtoeslag; en**
  - **5,6% voor de kinderopvangtoeslag.**
- **Het gemiddelde bedrag dat een huishouden laat liggen door het recht op toeslagen niet te verzilveren is € 1.333,- (zie tabel op de volgende pagina).** Dit is als volgt gekwantificeerd. De gemiddelde zorgtoeslag waar een deelnemer aan het onderzoek recht op heeft bedraagt € 636, de gemiddelde huurtoeslag € 2.105 en de gemiddelde kinderopvangtoeslag € 3.639.

## Combinaties gemiste toeslagen

	frequentie	Zorg	Huur	KOT	sub	totaal
Zorg	423	€ 636		€	636 €	269.028
Huur	88		€ 2.105	€	2.105 €	185.240
Kind	7			€ 3.639	3.639 €	25.473
Zorg, Huur	146	€ 636	€ 2.105	€	2.741 €	400.186
Zorg, Huur, Kind	1	€ 636	€ 2.105	€ 3.639	6.380 €	6.380
<b>Aantal huishoudens</b>	<b>665</b>	<b>totaal toeslagen gemist door deze groep</b>			<b>€</b>	<b>886.307</b>

*gemiddeld bedrag per huishouden dat één of meer toeslagen mist* € 1.333

Het gemiddelde bedrag van de zorgtoeslag is € 636 per huishouden op jaarbasis.

Het gemiddelde bedrag van de huurtoeslag is € 2.105 per huishouden op jaarbasis.

Het gemiddelde bedrag van de kinderopvangtoeslag (KOT) is € 3.639 per huishouden op jaarbasis.

- Het **ondergebruik van toeslagen is relatief hoog onder mensen met een laag inkomen tot € 10.000 (25%) of mensen met een wijziging in hun persoonlijke situatie (19%)**. Deze laatste groep bestaat vaak uit mensen die trouwen of scheiden, etc.
- Het **ondergebruik is erg hoog bij mensen met een negatief inkomen (52%)**. Dit zijn bijvoorbeeld ondernemers.
- Het ondergebruik is **relatief hoog bij ouderen boven 60 jaar (16,6%)**.
- Er is sprake van **relatief veel ondergebruik van zorgtoeslag (+63%) en huurtoeslag (+55%) bij gehuwden**.

### Uitkomsten onderzoek m.b.t. regelingen van lagere overheden

- Voor wat betreft de regelingen van lagere overheden is deelnemers aangegeven voor welke regelingen zijn mogelijk in aanmerking komen. Daarbij is aangegeven dat het vaak afhangt van aanvullende individuele voorwaarden die het uitvoerende bestuursorgaan stelt of iemand daadwerkelijk in aanmerking komt voor de regeling. Op basis van de belastingaangifte kan een goed profiel worden gemaakt van mensen die mogelijk voor deze regelingen in aanmerking komen op basis van hun leeftijd, gezinssituatie, woonsituatie en inkomen. Of er daadwerkelijk aanspraak bestaat op een tegemoetkoming, is afhankelijk van de omstandigheden van ieder geval.
- Aan de deelnemer is gevraagd aan te geven of hij (i) gebruik maakt van de regeling (ii) geen gebruik maakt van de regeling of (iii) aan te geven dat de regeling niet op hem van toepassing is, bijvoorbeeld omdat hij niet aan de aanvullende voorwaarden voldoet.
- Wat opvalt is dat de groep deelnemers die aangeeft dat (i) zij de regeling gebruiken, dan wel (ii) dat de regelingen niet van toepassing zijn, bijzonder klein is. **De groep deelnemers die de regelingen niet gebruikt schommelt tussen de 65% en de 80%. Deze deelnemers weten kennelijk niet of de regeling inderdaad niet van toepassing is.** Dit kan betekenen dat mensen onbekend zijn met de regeling, maar ook dat de onderzoeksopzet hier onvoldoende gewerkt heeft. Nader onderzoek is nodig om het exacte ondergebruik op decentraal niveau vast te stellen.

### Vergelijking t.o.v. eerder onderzoek

- De Bond voor Belastingbelasters en Bokkz hebben **voor het eerst sinds 2011 de omvang van het ondergebruik van toeslagen weer in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat het ondergebruik in de afgelopen 5 jaar niet zichtbaar is afgenomen, misschien zelfs wel toegenomen.** Geconstateerd is ook opnieuw dat de toegang tot regelingen van lagere overheden complex is. Dit beeld is eerder geschetst door de Ombudsman en door Actal.
- Actal heeft in samenwerking met Deloitte in juni 2014 een onderzoek gepresenteerd naar de regeldruk die burgers ervaren door de veelheid aan inkomensafhankelijke regelingen. **In het onderzoek wordt geconstateerd dat er een groot woud aan beschikbare regelingen is en dat burger door de bomen het bos niet meer ziet. Met name de complexiteit van de regelingen en de ontoegankelijke informatievoorziening worden genoemd als redenen voor de regeldruk.** Het rapport bevat geen uitspraken over de omvang van het ondergebruik.
- In zijn jaarverslag van 2012 **constateert de Nationale Ombudsman dat “ondergebruik van regelingen een structureel probleem vormt”.** De ombudsman doet geen uitspraken over de omvang van het ondergebruik, maar constateert **dat bureaucratie (veel formulieren en processen) en complexe wetgeving (veel instanties die eigen regels stellen) hiervan de belangrijkste oorzaken zijn.**
- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2011 een onderzoek laten doen naar het ondergebruik van toeslagen en enkele gemeentelijke regelingen. **Uit dat onderzoek volgde dat het ondergebruik van toeslagen tussen de 7% en 18% lag en dat het ondergebruik van gemeentelijke regelingen rond de 60% lag.** Het rapport bevat met name aanbevelingen om ondergebruik in de toekomst tegen te gaan.

## 2. Duiding van inkomensafhankelijke toeslagen en regelingen

### Inkomensondersteunende regelingen op decentraal niveau

#### *Collectieve ziektekostenverzekering of vergoeding voor een dergelijke verzekering;*

Is van toepassing als onderdeel van de Participatiewet. Gemeenten mogen deze verzekering of vergoeding aanbieden en zelf de criteria bepalen. 11% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 8% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 81% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

#### *Kwijtschelding gemeentelijk belasting of waterschapsheffing;*

Kwijtschelding is mogelijk als het inkomen te laag is. Daarvoor worden wel extra criteria gesteld door gemeente of waterschap. Er mag bijvoorbeeld geen enkel vermogen zijn. 21% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 7% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 71% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

#### *Bijdrage jeugdcultuurfonds of jeugdsportfonds;*

Bijdrage uit het jeugdcultuurfonds of het jeugdsportfonds is voor ouders met een laag inkomen en zonder vermogen, mits zij kinderen onder de 18 hebben.

12% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 14% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 74% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

#### *Gesubsidieerde rechtsbijstand*

Is een tegemoetkoming in de kosten van een juridische procedure indien iemand in een procedure terecht komt. Er geldt wel een eigen bijdrage.

4% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 22% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 74% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

#### *Individuele inkomenstoelage.*

Is een individuele tegemoetkoming van de gemeente voor bepaalde kosten die iemand heeft moeten maken, terwijl de gemeente van oordeel is dat deze kosten niet uit het normale inkomen of vermogen kunnen worden betaald. De toekenning van deze tegemoetkoming in de kosten wordt op individuele basis door de gemeente vastgesteld.

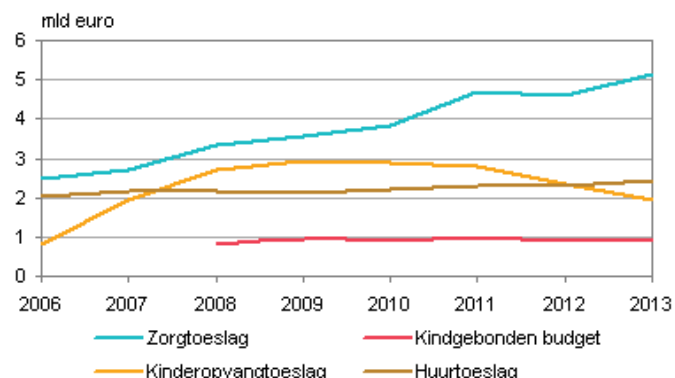
8% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 19% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 73% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

#### *Schuldhelpverlening*

Is een hulpverlening om uit de schulden te komen. Voorwaarden worden per gemeente vastgesteld. 3% van de ondervraagden geeft aan gebruik te maken van deze regeling. 32% van de deelnemers geeft aan niet voor deze regeling in aanmerking te komen. 65% van de deelnemers geeft aan niet te weten of hij voor deze regeling in aanmerking komt.

## Inkomensondersteunende toeslagen

### **Inkomensafhankelijke toeslagen 2006-2013**



Bron: CBS

#### *Huurtoeslag*

De Wet op huurtoeslag is sinds 1 januari 2006 van kracht en is de opvolger van de vroegere huursubsidie. Huurtoeslag wordt door de Belastingdienst uitgekeerd aan huurders die in verhouding tot hun inkomen duur wonen. Men heeft recht op huurtoeslag als het verzamelinkomen lager is dan €22.100 per jaar voor een alleenstaande of €30.000 per jaar voor een meerpersoonshuishouden. De kale huurprijs mag maximaal €710 bedragen.

#### *Zorgtoeslag*

Met de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 heeft de regering ook de Wet op zorgtoeslag in het leven geroepen. De overheid wil hiermee de Nederlandse burger tegemoetkomen in de kosten van een zorgverzekering. Men kan aanspraak maken op zorgtoeslag wanneer het toetsingsinkomen niet hoger ligt dan €26.316 voor een eenpersoonshuishouden of €32.655 voor een meerpersoonshuishouden. Afhankelijk van het inkomen kan de toeslag maximaal €92 bedragen.

#### *Kinderopvangtoeslag*

Wanneer beide ouders werken kan er aanspraak gemaakt worden op kinderopvangtoeslag voor dagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar, voor buitenschoolse opvang voor basisschoolkinderen en voor opvang door gastouders of crèches. Daarnaast zijn er nog een aantal bijzondere situaties waarbij men ook kinderopvangtoeslag kan krijgen wanneer men niet werkt, zoals bij een (re-)integratietraject, tijdens het volgen van een inburgeringscursus of wanneer men student is.

Het maximum uurtarief voor dagopvang waarover men toeslag kan krijgen bedraagt €6,89 voor kinderen tot 4 jaar. Voor buitenschoolse opvang of opvang door een gastouder liggen deze bedragen lager. Daarnaast geldt er een maximum van 230 opvang uren per maand waarover toeslag verkregen kan worden. Afhankelijk van de gemeente betaalt deze soms mee in de kosten van de kinderopvang.

#### *Kindgebonden budget*

Iedereen met kinderen jongeren van 18 jaar kan in aanmerking komen voor het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget staat los van de kinderbijslag. Het belangrijkste verschil tussen de twee is dat iedereen met kinderen aanspraak maakt op kinderbijslag ongeacht het inkomen, terwijl het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is. Tot een verzamelinkomen van €19.758 per jaar krijgt met het maximale bedrag aan kindgebonden budget. Dit wordt afgebouwd naarmate het inkomen deze grens overschrijft.

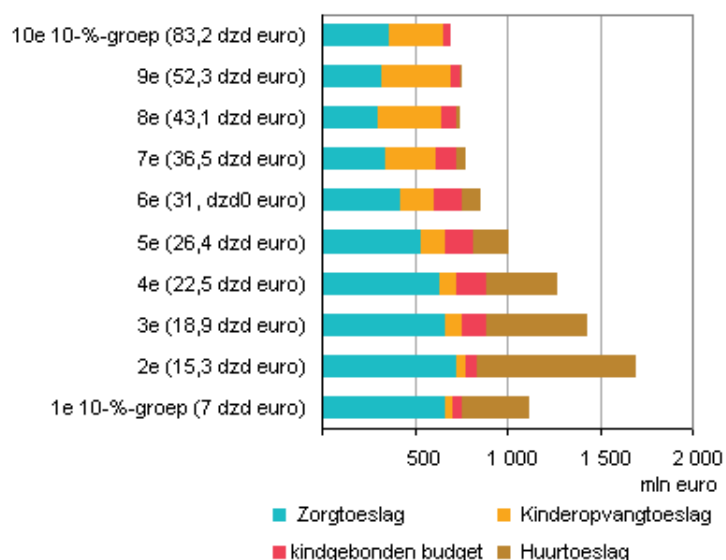


Daarnaast is het bedrag ook afhankelijk van het aantal kinderen in het gezin. Wanneer het gezin bijvoorbeeld twee kinderen telt, bedraagt het kindgebonden budget maximaal €1.866 per jaar. Bij drie kinderen is dit €2.150 per jaar. Tenslotte wordt het kindgebonden budget automatisch verhoogt met een tegemoetkoming voor schoolkosten voor kinderen tussen 12 en 18 jaar.

#### Verdeling toeslagen per inkomensgroep

Met uitzondering van de kinderopvangtoeslag zijn bovengenoemde toeslagen afhankelijk van het inkomen. Voornamelijk de huurtoeslag laat het inkomensafhankelijke karakter duidelijk zien. 70% van de huurtoeslag ging in 2013 naar de 30% laagste inkomens. Ook de zorgtoeslag toont een vergelijkbaar karakter. Ruim 8 op de 10 van de 30% laagste inkomens ontving zorgtoeslag in 2013. De kinderopvangtoeslag vertoonde daarentegen een ander verhaal. Meer dan 50% van de kinderopvangtoeslag ging naar de 30% hoogste inkomens.

#### **Inkomensafhankelijke toeslagen per inkomensgroep in 2013**



Bron: CBS

## I. Tabellen ondergebruik huurtoeslag

### A. gezinsinkomen

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
negatief	0	127	27,3%	95%
0	9.999	844	24,1%	73%
10.000	19.999	1.331	7,9%	-43%
20.000	29.999	1.184	16,4%	17%
30.000	39.999	731	0,0%	
40.000	49.000	379	0,0%	
50.000	en hoger	523	0,0%	
totaal		5.119	14,0%	

### B. burgerlijke staat

	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
alleenstaand	2.599	11,5%	-18%
gehuwd	1.881	21,7%	55%
samenwonend	427	16,9%	21%
situatie gewijzigd	212	10,6%	-24%
totaal	5.119	14,0%	

### C. leeftijd kostwinner

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
< 15 jaar		4	0,0%	
15	20	9	0,0%	
21	30	570	10,7%	-23%
31	40	756	15,7%	12%
41	50	798	10,7%	-23%
51	60	1.084	12,4%	-11%
> 60 jaar		1.898	16,4%	18%
totaal		5.119	14,0%	

## II. Tabellen ondergebruik zorgtoeslag

### A. gezinsinkomen

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
negatief	0	127	48,8%	230%
0	9.999	844	16,0%	8%
10.000	19.999	1.331	7,1%	-52%
20.000	29.999	1.184	18,3%	24%
30.000	39.999	731	26,2%	77%
40.000	49.000	379	0,0%	
50.000	en hoger	523		
totaal		5.119	14,8%	

### B. burgerlijke staat

	n	% ondergebruik	to v gem.
alleenstaand	2.599	10,2%	-31%
gehuwd	1.881	24,1%	63%
samenwonend	427	14,6%	-1%
situatie gewijzigd	212	17,6%	19%
totaal	5.119	14,8%	

### C. leeftijd kostwinner

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
< 15 jaar		4	0,0%	
15	20	9	0,0%	
21	30	570	7,3%	-51%
31	40	756	14,7%	-1%
41	50	798	15,7%	6%
51	60	1.084	14,9%	1%
> 60 jaar		1.898	17,2%	17%
totaal		5.119	14,8%	

### III. Tabellen ondergebruik kinderopvang toeslag

#### A. gezinsinkomen

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
negatief	0	127	0,0%	
0	9.999	844	0,0%	
10.000	19.999	1.331	10,0%	
20.000	29.999	1.184	11,1%	99%
30.000	39.999	731	4,8%	
40.000	49.000	379	11,1%	99%
50.000	en hoger	523	1,8%	
totaal		5.119	5,6%	

#### B. burgerlijke staat

	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
alleenstaand	2.599	0,0%	
gehuwd	1.881	6,4%	15%
samenwonend	427	6,5%	15%
situatie gewijzigd	212	12,5%	123%
totaal	5.119	5,6%	

#### C. leeftijd kostwinner

van	tot	n	% ondergebruik	t.o.v. gem.
< 15 jaar		4	0,0%	
15	20	9	0,0%	
21	30	570	0,0%	
31	40	756	3,7%	-34%
41	50	798	8,0%	43%
51	60	1.084	50,0%	
> 60 jaar		1.898	0,0%	
totaal		5.119	5,6%	

#### IV. Overzicht regelingen

De tabellen betreffen alleen de zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvang toeslag. Er bestaan nog veel meer regelingen. Hieronder een niet uitputtend overzicht.

1. Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
2. Aftrek alimentatie ex-partner
3. Aftrek giften
4. Aftrek studiekosten
5. Aftrek specifieke zorgkosten
6. Algemene bijstand
7. Algemene heffingskorting
8. Algemene Kinderbijslagewet
9. Algemene Nabestaandenwet
10. Algemene Ouderdomswet
11. Arbeidskorting
12. Betalingsregeling toeslagen
13. Bijstandsverlening zelfstandigen
14. Bijzondere bijstand
15. Calamiteitenverlof
16. Collectieve zorgverzekering
17. Compensatie eigen bijdrage kosten kinderopvang
18. Gesubsidieerde rechtsbijstand
19. Gratis openbaar vervoer
20. Heffingskorting groene beleggingen
21. Hypotheekrenteaftrek
22. Huurtoeslag
23. Inkomensafhankelijke combinatiekorting
24. Individuele inkomenstoeslag
25. Inkomensvoorziening oudere werklozen
26. IAOW
27. IOAZ
28. Jeugdwet
29. Jeugdsportfonds
30. Jeugdcultuurfonds
31. Jonggehandicaptenkorting
32. Kamerverhuurvrijstelling
33. Kinderopvangtoeslag
34. Kindgebonden budget
35. Kortdurend zorgverlof
36. Kwijtschelding durfkapitaal
37. Kwijtschelding gemeentelijke heffingen
38. Kwijtschelding ouderbijdrage scholieren
39. Kwijtschelding Rijksbelastingen
40. Kwijtschelding waterschapsheffingen
41. Levensloopverlofkorting
42. Lijfrentepremieaftrek
43. Middeling
44. Meewerkaftrek
45. Ouderenkorting
46. Ouderschapsverlofkorting
47. Pleeg- en adoptieverlof

48. Participatiewet (algemene bijstand)
49. Toewijzing sociale huurwoning
50. Reiskostenaftrek openbaar vervoer
51. Regeling tegemoetkoming meerkosten
52. Restant persoonsgebonden aftrek
53. Rijksmonumentenaftrek
54. Tegemoetkoming studiekosten ouders
55. Tegemoetkoming studiekosten scholieren
56. Studiefinanciering
57. Stadspas
58. Startersaftrek
59. Startersaftrek voor arbeidsongeschikten
60. Speur- en ontwikkelingsaftrek
61. Tegemoetkoming planschade
62. Tegemoetkoming specifieke zorgkosten
63. Tegemoetkoming woonlasten kamerhuurders
64. Tijdelijke heffingskorting vroeggepensioneerden
65. Toeslagenwet
66. Vergoeding leerlingenvervoer
67. Energiebesparingslening
68. Vrijstelling groene beleggingen
69. Werkbonus
70. Werkloosheidswet
71. Wet langdurige zorg
72. Wet maatschappelijke ondersteuning
73. Wet Wajong
74. Woonkostentoeslag
75. Zelfstandigen en Zwanger regeling
76. Zelfstandigenaftrek
77. Ziektewet
78. Zorgtoeslag
79. Zorgverzekeringswet
80. Zwangerschapsverlof