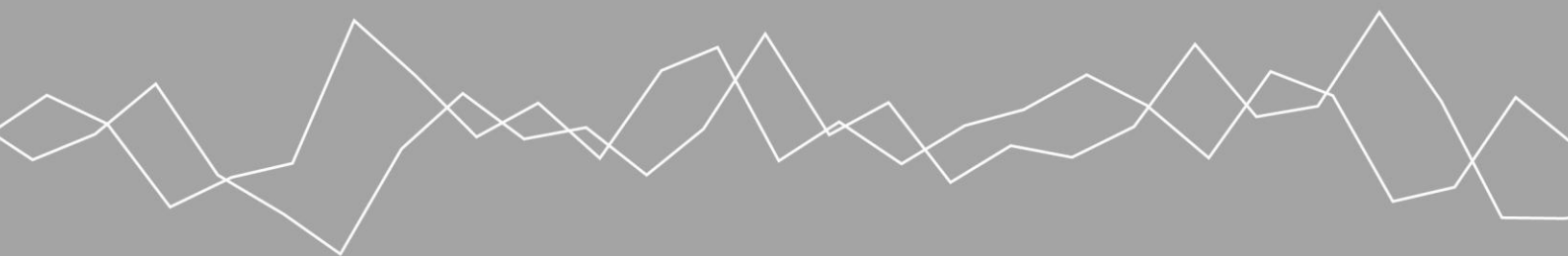


Niet-gebruik inkomensondersteunende Maatregelen



Amsterdam, juni 2011
In opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen

Eindrapport

Caren Tempelman
Aenneli Houkes
Jurriaan Prins



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-31

ISBN 978-90-6733-615-4

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Hoe groot is het niet-gebruik van voorzieningen?	i
Wat zijn de achtergrondkenmerken van de niet-gebruikers?	ii
Redenen voor niet-gebruik	iii
Palet aan ideeën om niet-gebruik tegen te gaan	iii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	1
1.2 Onderzoeksaanpak	2
1.3 Leeswijzer	2
2 Hoe groot is het niet-gebruik?	3
2.1 Zorgtoeslag	3
2.1.1 Omvang niet-gebruik	4
2.2 Huurtoeslag	9
2.2.1 Omvang niet-gebruik	10
2.3 Langdurigheidstoeslag	13
2.3.1 Omvang niet-gebruik	15
2.4 Individuele bijzondere bijstand	17
2.4.1 Omvang niet-gebruik	17
2.5 Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen	20
2.5.1 Omvang niet-gebruik	22
3 Wie zijn de niet-gebruikers met inkomens rond het sociaal minimum?	23
3.1 Wie zijn de rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum?	23
3.2 Welke kenmerken beïnvloeden niet-gebruik?	26
3.2.1 Beschrijvende analyse kenmerken niet-gebruik	26
3.2.2 Statistische analyse kenmerken niet-gebruik	30
3.3 Maatschappelijke groepen	40
3.4 Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen	42
4 De zorgtoeslag nader bekeken	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Wie zijn de rechthebbenden?	46
4.3 Welke kenmerken beïnvloeden niet-gebruik?	48
4.3.1 Beschrijvende analyse kenmerken niet-gebruik zorgtoeslag	49
4.3.2 Statistische analyse kenmerken niet-gebruik	50
5 Hoe niet-gebruik tegen te gaan	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Waarom vragen mensen niet aan?	57
5.2.1 Te veel problemen om regelingen aan te vragen	58
5.2.2 Onbekendheid met de regeling	59

5.2.3	Denken niet in aanmerking door verschillen in regels	59
5.2.4	Angst voor problemen bij vergissing of afwijkingen van inschatting	60
5.2.5	Stigmatiserend	62
5.3	Ideeën om niet-gebruik tegen te gaan	62
5.3.1	Inleiding.....	62
5.3.2	Landelijk overzicht van gemeentelijke maatregelen	63
5.3.3	Vereenvoudiging aanvraagprocedure	64
5.3.4	Koppelen bestanden.....	65
5.3.5	Formulierenbrigade	66
5.3.6	Huisbezoek.....	66
5.3.7	Tijdschrift bijstandsgerechtigden en lokale media.....	67
5.3.8	Website	67
5.3.9	Samenwerken met andere partijen	67
5.3.10	Zoeken naar nieuwe doelgroepen via publieksacties	69
5.4	Tips van gemeenten voor het Rijk.....	70
5.4.1	Minder financieel risico leggen bij aanvrager	70
5.4.2	Meer gegevens	71
5.4.3	Uniformisering en continuïteit regelingen	71
5.5	Conclusie.....	72
Literatuurlijst		75
Bijlage A	Databeschrijving.....	77
	Overzicht bronbestanden	77
	Maatwerkbestand.....	77
	Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS).....	77
	Gemeentelijk Basis Administratie (GBA)	78
	Integraal vermogens- en inkomensbestand.....	78
	WoON 2009 enquête.....	78
	Overige bronnen.....	79
	Aanmaken analysebestand	80
	Selecties	81
	Bepalen van rechthebbenden	81
	Zorgtoeslag.....	81
	Huurtoeslag	83
	Langdurigheidstoeslag	86
	Individuele bijzondere bijstand	88
	Categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.....	88
Bijlage B	Aantallen (niet-)gebruikers en rechthebbenden.....	91
	Zorgtoeslag.....	91
	Huurtoeslag	92
	Langdurigheidstoeslag	93
	Individuele bijzondere bijstand	93
	Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen	94

Bijlage C	Regressieresultaten.....	95
Bijlage D	Redenen niet-gebruik.....	103
Bijlage E	Begrippenlijst	107
Bijlage F	Onderzoeksafbakening.....	113

Samenvatting

Mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigd of werkend, kunnen – mits ze voldoen aan bepaalde eisen – recht hebben op inkomensondersteuning. Deze is bedoeld als tegemoetkoming voor onverwachte en onvermijdelijke kosten, maar ook als ondersteuning bij de gebruikelijke huur- en zorgkosten. Tegengaan van niet-gebruik kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van leven in financiële armoede en het laten participeren van mensen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarom onderzoek laten doen naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. De regelingen die zijn onderzocht, zijn: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de langdurigheidstoeslag, de individuele bijzondere bijstand en de categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe groot is het niet-gebruik van voorzieningen?
2. Wat zijn de achtergrondkenmerken van de groep die geen gebruik maakt?
3. Wat is de reden voor het niet-gebruik van voorzieningen?
4. Hoe kan het niet-gebruik van (gemeentelijke) regelingen tegengegaan worden?

Het antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen is gebaseerd op een analyse van bestanden. Hierbij hebben we zoveel mogelijk gewerkt met registraties waarin alle Nederlanders zijn opgenomen, zoals de Gemeentelijke Basis Administratie. Het antwoord op de tweede twee onderzoeksvragen is gebaseerd op interviews met gemeenteambtenaren en gesprekspartners van lokale organisaties. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van een enquête van het IWI naar redenen van niet-gebruik onder de doelgroep van het armoedebeleid.

Hoe groot is het niet-gebruik van voorzieningen?

Het niet-gebruik van landelijke (huur- en zorg)toeslagen is met 17-18 procent veel lager dan het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag (60 procent). En het niet-gebruik onder mensen met een inkomen t/m 120 procent van het sociaal minimum is nog lager voor de zorg- en huurtoeslag: 8 en 7 procent (zie tabel S.1).

Tabel S.1. Niet-gebruik van de inkomensondersteunende regelingen

Regeling	percentage niet-gebruik onder alle rechthebbenden	percentage niet-gebruik onder inkomens t/m 120 procent sociaal minimum
Zorgtoeslag	17 procent	8 procent
Huurtoeslag	18 procent	7 procent
Langdurigheidstoeslag	60 procent*	60 procent

Bron: CBS, bewerkingen SEO Economisch onderzoek * de rechthebbenden van de langdurigheidstoeslag hebben nagenoeg allemaal een inkomen onder de 120 procent van het sociaal minimum.

Er is ook gekeken naar het niet-gebruik van categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Het niet-gebruik bedroeg 47 procent. Deze cijfers zijn echter gebaseerd op een kleine steekproef en dit percentage is daarom slechts indicatief.

Voor de individuele bijzondere bijstand is het aantal rechthebbenden niet bekend, omdat onbekend is of mensen noodzakelijke kosten hebben gehad die zij niet uit hun inkomen of vermogen konden voldoen. We konden wel het gebruik (naar achtergrondkenmerken) vaststellen. Het gebruik onder de huishoudens met drie jaar lang een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum en een vermogen onder de vermogensgrens voor de bijstand is 52 procent.

Wat zijn de achtergrondkenmerken van de niet-gebruikers?

Wie zijn de niet-gebruikers? Als we kijken naar de rechthebbenden met een inkomen rondom het sociaal minimum (d.w.z. met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum), zien we dat een paar groepen er bij alle onderzochte regelingen uitspringen.

Ten eerste: de werkenden. Werkenden kennen een relatief veel hoger niet-gebruik dan gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden. Dit geldt zowel voor mensen in loondienst, als voor zelfstandigen. Zo is bij de huurtoeslag het niet-gebruik onder zelfstandigen (met een inkomen rondom het sociaal minimum) meer dan 30 procent, terwijl het gemiddelde niet-gebruik van deze groep 7 procent is. Bij de zorgtoeslag ontvangt 20 procent van de rechthebbende werkenden (met een inkomen rond het sociaal minimum) geen zorgtoeslag, terwijl dit gemiddeld 8 procent is. De langdurigheidstoeslag wordt zelfs maar door een paar procent van de werkende rechthebbenden gebruikt. Het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag ligt rond de 95 procent bij werkenden. De gesproken gemeenten bevestigen dit beeld. Het is moeilijk om werkenden te bereiken.

Ten tweede: de mensen met wat hogere inkomens. Voor de zorgtoeslag, de enige regeling waarop ook mensen met wat hogere inkomens recht kunnen maken, blijkt dat ook rechthebbenden met een inkomen boven de 240 procent van het sociaal minimum een hoog niet-gebruik kennen: 27 procent van hen gebruikt niet.

Ten derde: jongeren onder de 25 jaar. Onder de niet-gebruikers van de landelijke regelingen zijn relatief veel jongeren onder de 25 jaar. Dit hangt vermoedelijk samen met het feit dat zij nieuwe rechthebbenden zijn. In de analyse over de zorgtoeslag is te zien dat onder nieuwe rechthebbenden in het algemeen (ook degenen die bijvoorbeeld na een scheiding een veel lager inkomen hebben) meer niet-gebruik voorkomt dan onder mensen die al langer voldoen aan de lage inkomenseisen. Zo is het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder nieuwe rechthebbenden 41 procent. Daarnaast geldt dat hoe ouder mensen worden, hoe lager het niet-gebruik van de regelingen is.

Een groep die juist een heel laag niet-gebruik kent zijn de bijstandsgerechtigden. Het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden is in alle regelingen laag. Gemeenten bevestigen dit beeld. Bijstandsgerechtigden zijn met naam en toenaam (en inkomen en vermogen etc.) bekend bij de gemeente en zijn hierdoor dus gemakkelijk te benaderen.

Voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen geldt dat mensen tussen de 45 en 65 jaar minder gebruik maken van de regeling dan jongere ouders. Daarnaast gebruiken ouders van kinderen onder de zes jaar minder dan mensen met oudere kinderen. Het meest gebruikt dus de middengroep. Bij individuele bijzondere bijstand zijn het met name bijstandsgerechtigden en mensen met kinderen die een hoog gebruik kennen.

Redenen voor niet-gebruik

Waarom gebruiken mensen de inkomensondersteunende maatregelen niet? Uit de gesprekken met gemeenten en hun lokale partners bleek dat hiervoor niet één antwoord te geven is. De niet-gebruikers bestaan uit allerlei verschillende soorten mensen. Sommige mensen kennen de regelingen niet. Andere mensen denken niet in aanmerking te komen. Er zijn ook mensen die niet aanvragen omdat zij bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf kunnen zij plotseling veel geld terug moeten betalen. Liever dan dat riskeren vragen zij de regeling dan helemaal niet meer aan. Tot slot zijn er ook mensen die te veel problemen hebben om regelingen aan te vragen. Bijvoorbeeld mensen die de regie over het eigen leven verloren zijn. Zij zijn vooral bezig met overleven en hun eigen problemen. Zij hebben hun leven niet op orde, laat staan hun financiële administratie.

Palet aan ideeën om niet-gebruik tegen te gaan

De door ons gesproken lokale gesprekspartners uit zes gemeenten hebben uitvoerig toegelicht welke maatregelen zij nemen om niet-gebruik tegen te gaan. Hieruit blijkt dat er veel verschillende aanpakken mogelijk zijn. Gemeenten en lokale gesprekspartners maken, aldus de gesprekspartners, geen onderscheid in het tegengaan van niet-gebruik van lokale regelingen en landelijke regelingen. Als zij iemand informeren, gaan zij direct alle mogelijkheden af.

Om niet-gebruik tegen te gaan kunnen gemeenten:

- *Vereenvoudigen.* Vereenvoudigen kan bijvoorbeeld door het mogelijk te maken verschillende regelingen tegelijkertijd aan te vragen of door formulieren al vooraf ingevuld op te sturen;
- *Bestanden koppelen.* Het inlichtingenbureau is gemeenten hierbij behulpzaam;
- *Voorlichten.* Voorlichten kan bijvoorbeeld door de regelingen te publiceren in tijdschriften voor bijstandsgerechtigden, lokale kranten en op hun eigen website. Op hun website kunnen gemeenten informatie geven, maar ze kunnen deze ook aanvullen met een interactief programma waarop mensen hun eigen situatie direct kunnen doorrekenen. Gemeenten kunnen zich ook richten op het voorlichten van intermediairs, zodat de intermediairs (die vaak in aanraking komen met de doelgroep) op hun beurt de doelgroep weer van informatie kunnen voorzien, mocht dat aan de orde komen. Deze intermediairs kunnen ook actief op zoek gaan naar rechthebbenden die nog geen gebruikmaken. Ook kunnen gemeenten publieksacties houden, al dan niet gericht op een speciale doelgroep.
- *Ondersteunen.* Ondersteunen kan bijvoorbeeld door formulierenbrigades in te stellen die mensen ondersteunen bij het invullen van hun formulieren. De ondersteuners van de formulierenbrigade zijn soms mensen met een participatiebaan, die de doelgroep van binnenuit kennen en ook binnen hun eigen netwerk zelf kunnen werven. Een andere manier om te ondersteunen is op huisbezoek gaan. Dit is een intensief middel, dus dat doen ze niet bij iedere inwoner. Gemeenten kunnen dit doen door alleen in bepaalde wijken deur aan deur op bezoek te gaan. Ze kunnen ook als service op bezoek gaan bij mensen die niet zo mobiel zijn. Ook kunnen ze heel gericht op bezoek gaan bij mensen waarvan zij denken dat zij bemoeizorg nodig hebben, bijvoorbeeld mensen met een huurachterstand.

De lokale gesprekspartners hebben ook tips voor het Rijk. Zo stellen zij voor minder financieel risico te leggen bij de aanvrager door ingevulde formulieren direct te controleren (bijvoorbeeld door ze in principe te baseren op het inkomen in jaar t-2 zoals bij de eigen bijdrage in de zorg) en

de bedragen die mensen krijgen te verrekenen met wat ze moeten betalen. Daarnaast zijn er gesprekspartners die meer informatie zouden willen, met name over werkenden. Ten slotte geven gesprekspartners het Rijk de tip de regelingen meer te uniformeren en tijdelijke regelingen zo veel mogelijk te voorkomen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigd of werkend, hebben vaak recht op inkomensondersteuning. Deze is bijvoorbeeld bedoeld als tegemoetkoming voor onverwachte en onvermijdelijke kosten, maar ook als ondersteuning bij de gebruikelijke huur- en zorgkosten. Tegengaan van niet-gebruik kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van leven in financiële armoede en het laten participeren van mensen. Om te kunnen beoordelen of en zo ja welke beleidsmaatregelen voor de komende periode nodig zijn, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzicht nodig in het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

Het ministerie heeft daarom onderzoek laten doen naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. De regelingen die nader zijn onderzocht, zijn:

- de zorgtoeslag;
- de huurtoeslag;
- de langdurigheidstoeslag;
- de individuele bijzondere bijstand;
- de categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen.

De zorg- en de huurtoeslag zijn landelijke inkomensondersteunende maatregelen die worden uitgekeerd door de Belastingdienst. De andere maatregelen zijn gemeentelijk. Zij worden uitgevoerd en uitgekeerd door de gemeenten. In dit rapport gebruiken we het woord “regeling” als synoniem voor inkomensondersteunende maatregel.

Met het onderzoek worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

1. **Hoe groot is het niet-gebruik van voorzieningen?**

Het onderzoek gaat hierbij o.a. in op: Hoeveel mensen hebben recht op de inkomensvoorziening? Hoeveel mensen die wel recht hebben, maken geen gebruik van de voorziening?

2. **Wat zijn de achtergrondkenmerken van de groep die geen gebruik maakt?**

De volgende vragen worden hierbij beantwoord: Hoe is het niet-gebruik over maatschappelijke groepen verdeeld? Wat is de belangrijkste inkomstenbron van mensen die geen gebruikmaken? Welke kenmerken onderscheiden mensen die geen gebruikmaken van een voorziening van mensen die wel gebruikmaken van een voorziening?

3. **Wat zijn de redenen voor het niet-gebruik van voorzieningen?**

De volgende vragen worden hierbij beantwoord: Wat is de reden dat mensen die wel recht hebben op een bepaalde voorziening daar geen beroep op doen? Bestaat er samenhang tussen de reden van het niet-gebruik en kenmerken van de groep mensen die geen gebruikmaakt?

4. **Hoe kan het niet-gebruik van (gemeentelijke) regelingen tegengegaan worden?**

Het onderzoek gaat in op het beleid. Welke invulling geven gemeenten aan het armoedebelaid? Hoe kan het niet-gebruik van (gemeentelijke) regelingen (per regeling en/of doelgroep) tegengegaan worden? Hierbij gaat het zowel om de gemeentelijke als om de

landelijke regelingen. Gemeenten beperken hun beleidsmaatregelen om niet-gebruik tegen te gaan namelijk niet tot de gemeentelijke regelingen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is allereerst een deskresearch uitgevoerd en zijn interviews gehouden met onderzoekers van het SCP, IWI en het CBS. Op basis van de deskresearch en de interviews zijn de verschillende regelingen en de eisen die gesteld worden om in aanmerking te komen in kaart gebracht. Ook is inzicht verkregen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de gemeentelijke regelingen, bijvoorbeeld welke inkomensgrens zij hanteren bij het verlenen van recht op een bepaalde toeslag. Daarnaast is inzicht verkregen in problemen en oplossingen bij de analyse van de gegevensbestanden, bijvoorbeeld met betrekking tot definities.

Vervolgens is een databestand aangemaakt. Hierbij zijn gegevens van het CBS over het gebruik van voorzieningen en kenmerken van personen gekoppeld aan gegevens van het IWI over de invulling van gemeentelijke regelingen en een enquête onder cliënten. Met de CBS-gegevens is het niet-gebruik van voorzieningen onder rechthebbenden in kaart gebracht. Ook is ingezoomd op welke kenmerken het niet-gebruik beïnvloeden en wat de maatschappelijke groepen zijn. Op basis van de enquête van het IWI onder cliënten zijn redenen van niet-gebruik in kaart gebracht.

Tot slot zijn in zes gemeenten diepte-interviews afgenomen om te achterhalen waarom mensen geen gebruikmaken van de regelingen en om inzicht te krijgen in wat goede manieren zijn om mensen over te halen om de regelingen te gebruiken. Hierbij is gesproken met mensen van de gemeente zelf, zowel op beleidsniveau, als uit de uitvoering, maar ook met instanties die beroepshalve vaak mensen uit de doelgroep tegenkomen. Hiermee is een beeld verkregen in de verschillen in beleid tussen de zes gemeenten en wat gemeenten en de landelijke overheid kunnen doen om niet-gebruik tegen te gaan.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de omvang van het niet-gebruik. Hierbij wordt per regeling in kaart gebracht hoeveel mensen of huishoudens recht hebben op de ondersteuning en hoeveel daarvan ook daadwerkelijk gebruikmaken. Hoofdstuk 3 beschrijft het niet-gebruik onder rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum en beantwoordt de vraag welke kenmerken van invloed zijn op het niet-gebruik. In dit hoofdstuk wordt ook ingezoomd op de kwetsbare groepen. Omdat de doelgroep van de zorgtoeslag veel meer mensen met hogere inkomens bevat dan de andere regelingen gaat hoofdstuk 4 in op het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder alle rechthebbenden. Ten slotte, in hoofdstuk 5, wordt ingegaan op de ervaringen van gemeenten en de wijze waarop niet-gebruik tegengegaan kan worden.

2 Hoe groot is het niet-gebruik?

Hoe groot is het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen? Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wie van de rechthebbenden ook daadwerkelijk gebruikmaakt van een regeling. Landelijke regelingen als de zorgtoeslag en de huurtoeslag komen hierbij aan bod. Maar ook gemeentelijke regelingen, zoals de langdurigheidstoeslag, de categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen en de individuele bijzondere bijstand, zijn nader bekeken.

2.1 Zorgtoeslag

Een persoon heeft recht* op zorgtoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- hij of zij is minstens 18 jaar oud;
- hij of zij is verzekerd;
- hij of zij heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning;
- zijn of haar (huishoud)inkomen is niet te hoog;

De toeslag wordt alleen uitbetaald als het recht ten minste € 24 per jaar is.

**Zie bijlage A voor de gedetailleerde bepaling van het recht op zorgtoeslag en een beschrijving van de uitzonderingen, in de jaren 2006 tot en met 2008.*

De zorgtoeslag is een bijdrage van de overheid om tegemoet te komen in de kosten van een zorgverzekering. De Belastingdienst keert sinds 2006 (toen het nieuwe zorgstelsel is ingevoerd) deze toeslag uit. Om in aanmerking te komen voor zorgtoeslag moeten personen aan een aantal eisen voldoen. Allereerst moeten zij 18 jaar of ouder zijn, voor die tijd hoeven mensen immers geen zorgverzekeringspremie te betalen.¹ Daarnaast moeten mensen de Nederlandse nationaliteit bezitten en anders over een rechtmatige verblijfsvergunning beschikken.

Bovendien mag het (huishoud)inkomen niet te hoog zijn. De Belastingdienst kijkt hierbij naar het zogenaamde verzamelinkomen, ook wel toetsingsinkomen genoemd. Als mensen een toeslagpartner hebben geldt het gezamenlijke verzamelinkomen. Een toeslagpartner is bijvoorbeeld de echtgenoot of de geregistreerde partner. Maar ook ongehuwde (of niet-geregistreerde) paren zijn elkaars toeslagpartner. Mensen die elkaars toeslagpartner zijn vormen samen een zogenaamd subhuishouden. In dit geval wordt dan naar het gezamenlijke verzamelinkomen gekeken om te bepalen of dit subhuishouden recht heeft op zorgtoeslag. De mensen die op hetzelfde adres wonen, maar geen toeslagpartner zijn zoals bijvoorbeeld meerderjarige kinderen vormen een eigen subhuishouden en worden individueel beoordeeld. Zie de begrippenlijst in de bijlage voor een uitgebreide toelichting bij de gehanteerde begrippen.

Tot slot is het zo dat mensen die recht hebben op minder dan € 24 per jaar aan zorgtoeslag, geen zorgtoeslag uitbetaald krijgen. Zie bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van het recht op zorgtoeslag, de uitzonderingen en de wijze waarop dit onderzoek de rechthebbenden bepaalt.

¹ Het zorgverzekeringsfonds (ZVF) ontvangt de inkomensafhankelijke bijdrage en de rijksbijdrage voor kinderen. Uit het ZVF ontvangt elke verzekeraar een bedrag ter gedeeltelijke dekking van de zorguitgaven. Dit bedrag houdt rekening met het risicoprofiel van de verzekerden bij die verzekeraar. Daarnaast ontvangen verzekeraars uit het ZVF een vergoeding voor de kosten van kinderen.

2.1.1 Omvang niet-gebruik

Het aantal gebruikers van de zorgtoeslag is in dit rapport gelijk aan het aantal subhuishoudens dat toeslag ontvangt. Dit zijn alle subhuishoudens die voorlopig of definitief een zorgtoeslag van meer dan nul euro hebben ontvangen, zie ook de begrippenlijst in de bijlage. Subhuishoudens die voorlopig nul of meer dan nul euro toeslag krijgen toegekend kunnen daardoor onterecht als niet-gebruiker c.q. gebruiker zijn aangemerkt. Pas als de definitieve toekenning bekend is, is met zekerheid te zeggen of het gaat om een gebruikend of niet-gebruikend subhuishouden, zie ook de onderzoeksafbakening in de bijlage. Hetzelfde geldt voor de uitzonderingsgevallen, zoals gemoedsbezwaarden en militairen. Deze kunnen in de cijfers niet geïdentificeerd worden, omdat deze kenmerken niet bekend zijn. Dat betekent dat zij ten onrechte tot de groep rechthebbenden (en niet-gebruikers) gerekend worden. Er wordt gekeken naar subhuishoudens omdat in het geval van twee toeslagpartners het gehele bedrag aan de aanvrager binnen het huishouden wordt uitgekeerd.

Niet alle subhuishoudens die toeslag ontvangen zitten in de onderzoekspopulatie. Deze analyse neemt alleen mensen mee die geregistreerd zijn in de Gemeentelijke Basis Administratie. Maar mensen die in het buitenland wonen (en niet ingeschreven staan in de Gemeentelijke Basis Administratie) kunnen ook recht hebben op zorgtoeslag. Daarnaast zijn huishoudens buiten beschouwing gelaten waarbij niet eenduidig te beoordelen is of ze wel of niet rechthebbend zijn. Ook zijn huishoudens met alleen studenten en scholieren niet meegenomen, omdat deze vaak een onduidelijke huishoudsituatie hebben en zijn registratiefouten verwijderd. Een uitgebreide afbakening van de onderzoekspopulatie wordt besproken in de bijlage. Dit betekent dat ongeveer 94 procent van de Nederlanders is meegenomen. Het aantal toeslagontvangers in dit rapport is dus lager dan het werkelijke aantal toeslagontvangers in een bepaald jaar.

Figuur 2.1 Niet-gebruik van de zorgtoeslag in 2007 en 2008 iets hoger



Weergegeven is het gebruik en niet-gebruik van de zorgtoeslag onder rechthebbende subhuishoudens

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

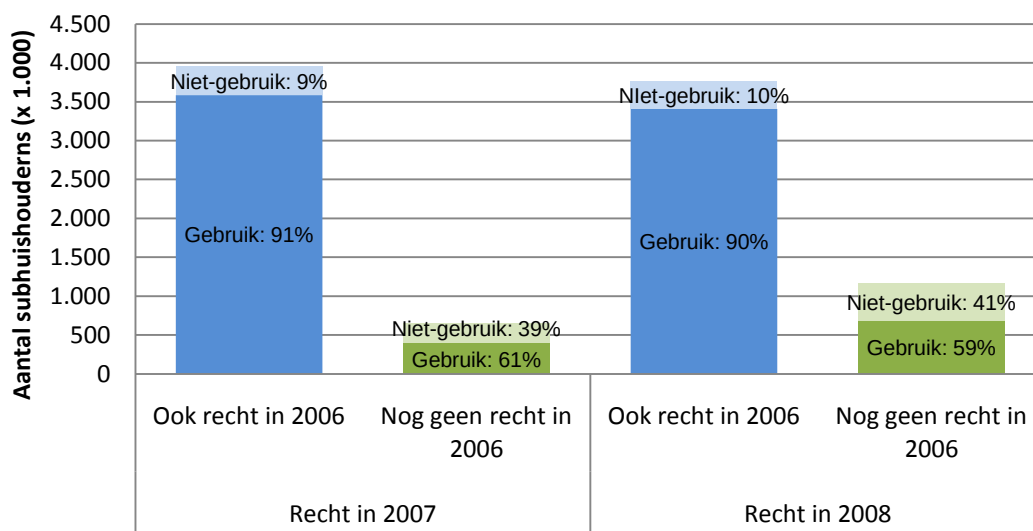
Figuur 2.1 toont het gebruik en niet-gebruik van de zorgtoeslag onder rechthebbenden in de jaren 2006 tot en met 2008. Het bereik van de zorgtoeslag is hoog en ligt in 2006 op bijna negentig procent, wat betekent dat het niet-gebruik toen elf procent was. Het niet-gebruik stijgt in de daaropvolgende jaren en is in 2007 en 2008 hoger dan in 2006 toen de zorgtoeslag voor het eerst werd uitgekeerd. Dit is niet geheel onverwacht omdat in 2006 een landelijke campagne is gehouden om mensen op het bestaan van de zorgtoeslag te wijzen. Mensen die in 2006 geen recht hadden, zullen er waarschijnlijk van uitgaan dat zij in 2007 en 2008 ook geen recht hebben. De inkomensgrenzen voor de zorgtoeslag zijn echter gestegen (met name in 2008) waardoor subhuishoudens die in 2006 geen recht hadden juist wel rechthebbend kunnen zijn in 2007 of 2008. Dit zien we terug in de figuur doordat het aantal rechthebbenden in 2008 behoorlijk is gestegen. Zie bijlage B voor exacte aantallen rechthebbenden en (niet-)gebruikers.

In bijlage B staat ook een tabel die de niet-gebruikers onderverdeelt naar een aantal achtergrondkenmerken. Bijvoorbeeld hoeveel niet-gebruikers in bepaalde inkomenscategoriën vallen en wat hun huishoudsamenstelling is. De tabel laat zien dat, ongeacht het inkomen, de niet-gebruikers vooral bestaan uit alleenstaanden zonder kinderen, die 65 jaar of jonger zijn.

Niet-gebruik onder nieuwe rechthebbenden



Figuur 2.2 Niet-gebruik zorgtoeslag onder nieuwe rechthebbenden veel hoger



Weergegeven is het (niet-)gebruik van de zorgtoeslag onder rechthebbende subhuishoudens in 2007 en 2008, onderverdeeld naar het wel of niet recht hebben in 2006

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Om te kijken of de mensen die in 2007 en 2008 recht hebben gekregen ook daadwerkelijk een hoger niet-gebruik kennen, geeft Figuur 2.2 de percentages niet-gebruik onder de nieuwe rechthebbenden. Dit blijkt inderdaad het geval. De figuur heeft het aantal rechthebbenden in 2007 en 2008 onderverdeeld in mensen die in 2006 ook al recht hadden en in mensen die in 2006 nog geen recht hadden, de zogenaamde nieuwe rechthebbenden. Het taartdiagram boven de figuur geeft deze verdeling grafisch weer: de blauwe kolommen zijn de oude rechthebbenden en de groene de nieuwe rechthebbenden. Het niet-gebruik in de groep nieuwe rechthebbenden is in 2007 39 procent en in 2008 41 procent. Dit is een stuk hoger dan het niet-gebruik onder mensen die in 2006 ook al recht hadden. Dat lag in 2007 op negen procent en in 2008 op tien procent.

De vraag is waarom deze nieuwe rechthebbenden in 2007 of 2008 recht hebben gekregen. Is dit omdat zij in de tussentijd misschien achttien jaar oud geworden? Of voldoen zij nu aan de inkomens- of nationaliteitseis? Om hier inzicht in te krijgen geeft Tabel 2.1 weer hoe hoog het (niet-)gebruik is onder de nieuwe rechthebbenden die in 2007 of 2008 achttien jaar oud zijn geworden. In de praktijk blijkt dat voor het merendeel van de overige nieuwe rechthebbenden geldt dat zij recht hebben gekregen omdat zij aan de inkomenseis zijn gaan voldoen. Dit kan twee redenen hebben. Ten eerste kan hun inkomen min of meer gelijk zijn gebleven, maar voldoen zij aan de inkomenseis omdat deze is bijgesteld. Ten tweede kunnen zij een (grote) daling in inkomen hebben gehad, bijvoorbeeld vanwege een scheiding of het verlies van werk.

Het valt op dat onder de nieuwe rechthebbenden de groep die in 2006 nog geen achttien was juist een laag niet-gebruik kent, vooral in 2008. Deze groep nieuwe rechthebbenden wordt dus juist relatief goed bereikt met de zorgtoeslag. Mensen ontvangen, zodra zij achttien worden, automatisch informatie over de zorgtoeslag. Dit omdat zij zich ook pas vanaf dan moeten gaan verzekeren. Hierdoor zijn zij beter bekend met de regeling. Het niet-gebruik voor deze 18-jarigen is dus lager dan het niet-gebruik onder de nieuwe rechthebbenden die vanwege hun inkomen recht hebben gekregen. Wel is het zo dat voor alle rechthebbenden geldt dat het niet-gebruik onder jongeren (18- tot 25-jarigen) hoger is dan het niet-gebruik onder mensen ouder dan 25 jaar, zie ook hoofdstuk 3.

Tabel 2.1 Gebruik zorgtoeslag onder nieuwe rechthebbenden die 18 zijn geworden zeer hoog

Jaar	2007			2008		
	Niet-gebruikers	Recht-hebbenden	Niet-gebruik	Niet-gebruikers	Recht-hebbenden	Niet-gebruik
nog geen 18 jaar in 2006	37.836	171.825	22%	53.106	312.946	17%
Totaal nieuwe rechthebbenden	249.830	646.087	39%	476.067	1.168.358	41%

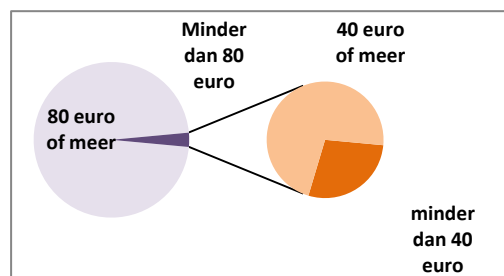
Weergegeven is het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder subhuishoudens die in 2007 en 2008 recht hebben gekregen omdat zij 18 jaar zijn geworden

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

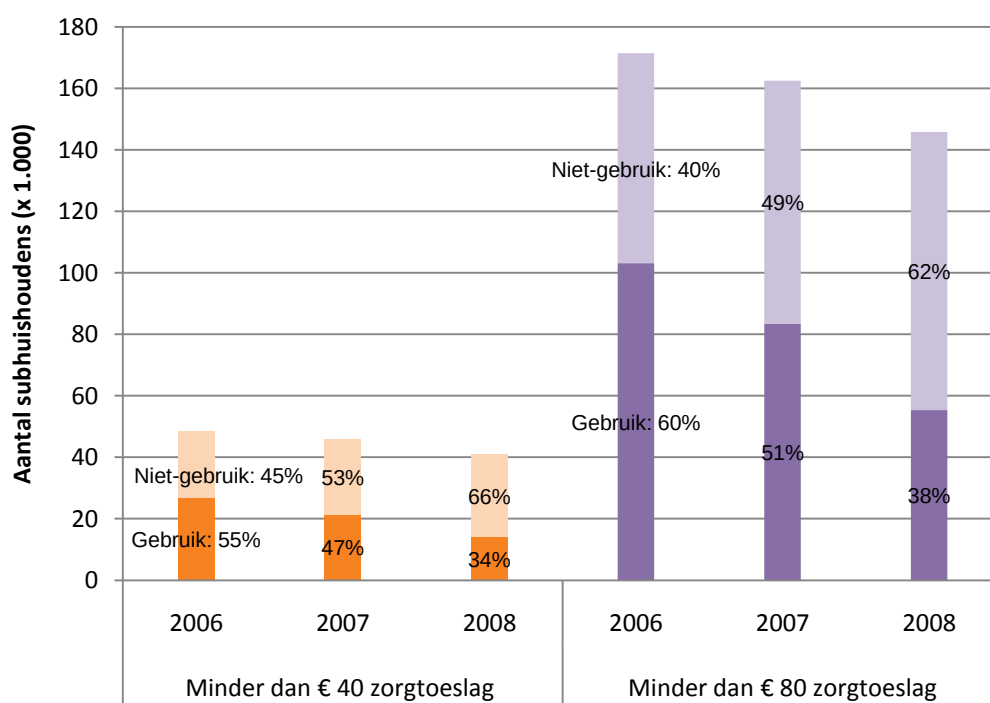
Niet-gebruik onder subhuishoudens die relatief weinig zorgtoeslag ontvangen

Naast het feit of een subhuishouden al dan niet een nieuwe rechthebbende is, kan ook de hoogte van het uit te keren bedrag van invloed zijn op het gebruik. Mensen die een laag bedrag krijgen zullen het eerder niet de moeite vinden om zorgtoeslag aan te vragen. Dit is terug te zien in Figuur 2.3. In deze figuur staat het niet-gebruik weergegeven voor subhuishoudens die per jaar minder dan € 40 of € 80 terugkrijgen. Het taartdiagram boven de figuur geeft weer grafisch weer over welke groepen Figuur 2.3 gaat. Het totaal aantal rechthebbenden is onderverdeeld in

mensen met recht op € 80 of meer zorgtoeslag en mensen die minder dan € 80 per jaar zouden krijgen. Deze laatste groep is onderverdeeld in mensen die recht hebben op meer of minder dan € 40 per jaar. De paarse kolommen in Figuur 2.3 betreffen subhuishoudens met recht op minder dan € 80, de oranje kolommen gaan over subhuishoudens met recht op minder dan € 40.



Figuur 2.3 Niet-gebruik onder mensen met recht op een klein bedrag relatief hoog



Weergegeven is het (niet-)gebruik van de zorgtoeslag voor de jaren 2006, 2007 en 2008 onder subhuishoudens die recht hebben op minder dan € 40 en minder € 80 zorgtoeslag per jaar

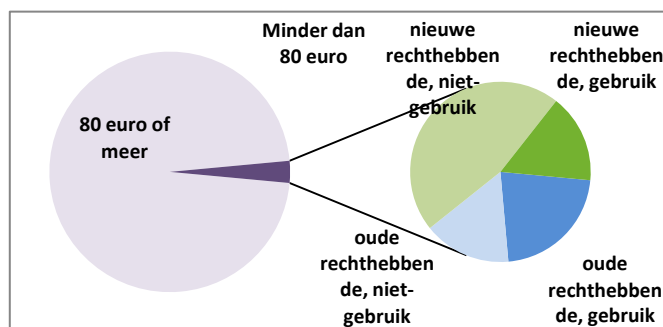
Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Wat allereerst opvalt aan Figuur 2.3 is dat deze groepen erg klein zijn en door de jaren heen ook nog iets afnemen. In 2008 hadden iets meer dan veertig duizend subhuishoudens recht op minder dan € 40 zorgtoeslag, dit is minder dan één procent van het totaal aantal rechthebbenden. Het aantal subhuishoudens dat recht heeft op minder dan € 80 zorgtoeslag bedroeg in 2008 bijna drie procent van het totaal aantal rechthebbenden. Het niet-gebruik onder de groep met recht op minder dan € 40 per jaar is, zoals verwacht, relatief hoog. In 2006 bedroeg dit 45 procent, in 2008 is dat gestegen tot 66 procent. Als het bedrag met € 40 toeneemt, neemt het niet-gebruik iets af, gemiddeld met ongeveer vier procentpunt. Het niet-gebruik blijft echter ook voor de groep mensen met recht op minder dan € 80 per jaar relatief hoog.

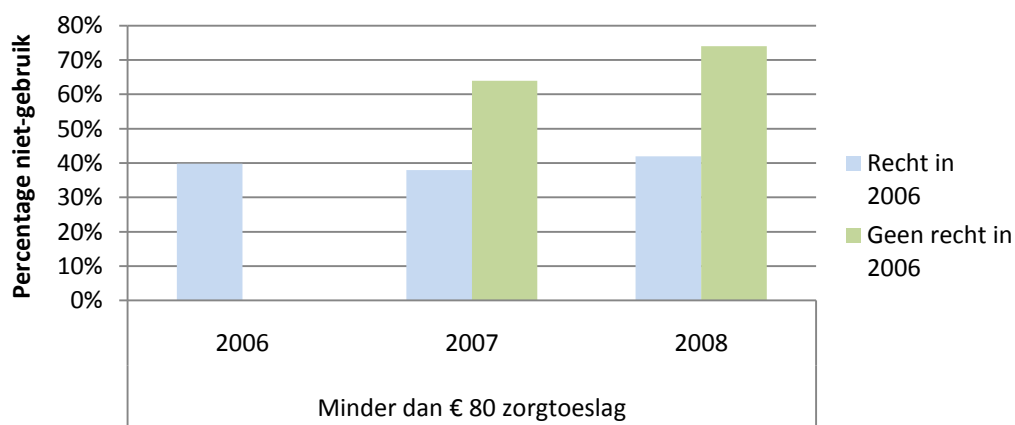
Het gemiddelde bedrag aan zorgtoeslag dat gebruikende subhuishoudens ontvangen is gelijk aan € 671 per jaar. Voor de niet-gebruikerende subhuishoudens is het bedrag waarop zij recht hebben gemiddeld € 435 per jaar.

Niet-gebruik bij nieuwe rechthebbenden die een laag bedrag ontvangen

Wat verder opvalt aan Figuur 2.3 is dat het niet-gebruik door de jaren heen toeneemt. Dit zou veroorzaakt kunnen worden door de nieuwe rechthebbenden, waarvan bekend is dat het niet-gebruik hoger is dan gemiddeld. In veel gevallen krijgen deze nieuwe rechthebbenden recht omdat zij eerst niet en later wel aan de inkomenseis voldoen. Deze mensen zullen dus relatief vaak recht hebben op een laag bedrag. Figuur 2.4 bevestigt dat de toename in niet-gebruik door de jaren heen veroorzaakt wordt door deze nieuwe rechthebbenden die recht hebben op een laag bedrag. Het taartdiagram boven de figuur geeft de samenstelling van de groep weer. De analyse kijkt naar subhuishoudens die recht hebben op minder dan € 80 zorgtoeslag. Deze subhuishoudens zijn onder te verdelen in nieuwe rechthebbenden (groen) en oude rechthebbenden (blauw). Een deel van deze groep gebruikt wel zorgtoeslag en een deel niet (lichtblauw en lichtgroen).



Figuur 2.4 Stijging in niet-gebruik bij mensen die een klein bedrag krijgen wordt veroorzaakt door nieuwe rechthebbenden



Weergegeven is het niet-gebruik van de zorgtoeslag voor de jaren 2006, 2007 en 2008 onder subhuishoudens die recht hebben op minder dan € 80 zorgtoeslag, uitgesplitst naar het wel of niet recht hebben in 2006

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het niet-gebruik onder mensen die recht hebben op minder dan € 80, maar wel al sinds 2006 recht hebben, is door de jaren heen stabiel en bedraagt ongeveer veertig procent. Dit betekent dat

de toename van het niet-gebruik onder mensen die een klein bedrag ontvangen in Figuur 2.3 voor het overgrote deel wordt veroorzaakt door de nieuwe rechthebbenden. Bij een bedrag van € 40 per jaar komt hetzelfde beeld naar voren.

Conclusie

Het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder alle rechthebbenden is elf procent in 2006 en zeventien procent in 2008. Bij bepaalde groepen mensen is het niet-gebruik hoger dan gemiddeld. Zo kennen de mensen die na 2006 recht hebben gekregen een hoger niet-gebruik dan mensen die al vanaf 2006 recht hebben. Bij nieuwe rechthebbenden van 18 of 19 jaar is het gebruik hoger dan bij de oudere nieuwe rechthebbenden, waarschijnlijk omdat zij informatie toegestuurd krijgen over de zorgtoeslag zodra zij achttien worden.

Onder de groep mensen die recht hebben op een relatief laag bedrag is het niet-gebruik hoger dan gemiddeld. Daarnaast is er ook nog een gecombineerd effect: het niet-gebruik onder nieuwe rechthebbenden die recht hebben op een laag bedrag van bijvoorbeeld maximaal € 80 per jaar is zeer hoog: in 2007 bedroeg dit bijna zeventig procent, in 2008 ging het om 74 procent niet-gebruik.

2.2 Huurtoeslag

Een persoon heeft recht* op huurtoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- hij of zij woont in een huurwoning;
- deze huurwoning is zelfstandige woonruimte;
- hij of zij heeft niet een te hoge en niet een te lage huur;
- hij of zij is 18 jaar of ouder;
- hij of zij, en alle medebewoners, heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning;
- zijn of haar (huishoud)inkomen is niet te hoog;
- zijn of haar vermogen is niet te hoog;

De toeslag wordt alleen uitbetaald als het recht ten minste € 24 per jaar is.

**Zie bijlage A voor de gedetailleerde bepaling van het recht op huurtoeslag en een beschrijving van de uitzonderingen medio 2008-medio 2009.*

Mensen die wonen in een huurwoning en die in verhouding tot hun inkomen veel geld kwijt zijn aan de huur, kunnen aanspraak maken op huurtoeslag. Deze tegemoetkoming in de huurkosten wordt uitgekeerd door de Belastingdienst.

Om in aanmerking te komen voor huurtoeslag moet iemand dus in een huurwoning wonen, daarnaast moet het gaan om zelfstandige woonruimte. Dit betekent dat de woning een eigen toegangsdeur heeft die van binnen kan worden afgesloten, ook moet in de woning minstens een eigen keuken en toilet aanwezig zijn. Soms kan er ook huurtoeslag toegekend worden aan mensen in een onzelfstandige woning, zie hiervoor bijlage A. De huur van deze woning mag niet te hoog, maar ook niet te laag zijn. Het gaat hierbij om de kale huurprijs plus bepaalde servicekosten (zoals kosten voor de diensten van een huismeester, schoonmaakkosten van gemeenschappelijke ruimten enzovoorts).

Om recht te hebben op huurtoeslag moet iemand 18 jaar of ouder zijn en beschikken over de Nederlandse nationaliteit of een rechtmatige verblijfsvergunning. Deze laatste eis geldt ook voor alle medebewoners.

Bovendien mag het huishoudinkomen en het huishoudvermogen niet te hoog zijn. Voor het huishoudinkomen rekent de Belastingdienst weer met het verzamelinkomen (ook wel toetsingsinkomen genoemd). Een verschil ten opzichte van de zorgtoeslag is dat nu het inkomen van iedere bewoner meetelt. Het maakt dus niet uit of mensen elkaars toeslagpartner zijn of niet. Bij de huurtoeslag wordt dan ook gesproken over een rechthebbend of gebruikend huishouden (zie de begrippenlijst in de bijlage). Voor inwonende kinderen jonger dan 23 jaar, en met inkomen, geldt een inkomensvrijstelling. Wat betreft het vermogen geldt dat geen van de bewoners voordeel mag hebben uit sparen en beleggen. Als één bewoner dat voordeel wel heeft, vervalt het recht op huurtoeslag voor het hele huishouden.

Tot slot is het zo dat mensen die recht hebben op minder dan € 24 per jaar aan huurtoeslag dit niet uitbetaald krijgen.

Zie bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van het recht op huurtoeslag, de uitzonderingen en de wijze waarop dit onderzoek de rechthebbenden bepaalt.

2.2.1 Omvang niet-gebruik

In de registraties die beschikbaar zijn bij het CBS is niet bekend hoeveel huur een huishouden betaalt. Hierdoor kan het percentage (niet-)gebruik onder alle Nederlandse huishoudens met recht op huurtoeslag niet in kaart worden gebracht. Dit onderzoek maakt daarom gebruik van een enquête onder ruim 75 duizend personen die is uitgevoerd door het CBS, de zogenaamde WoON-enquête. Voor de huishoudens waarvan een bewoner heeft gerepsondeerd wordt het recht bepaald en kan vervolgens het niet-gebruik in kaart worden gebracht. Omdat de enquête niet jaarlijks plaatsvindt, kan alleen voor de enquêteperiode (medio 2008-medio 2009) het niet-gebruik in kaart worden gebracht.

Figuur 2.5 Aantal gebruikende huishoudens huurtoeslag neemt iets toe



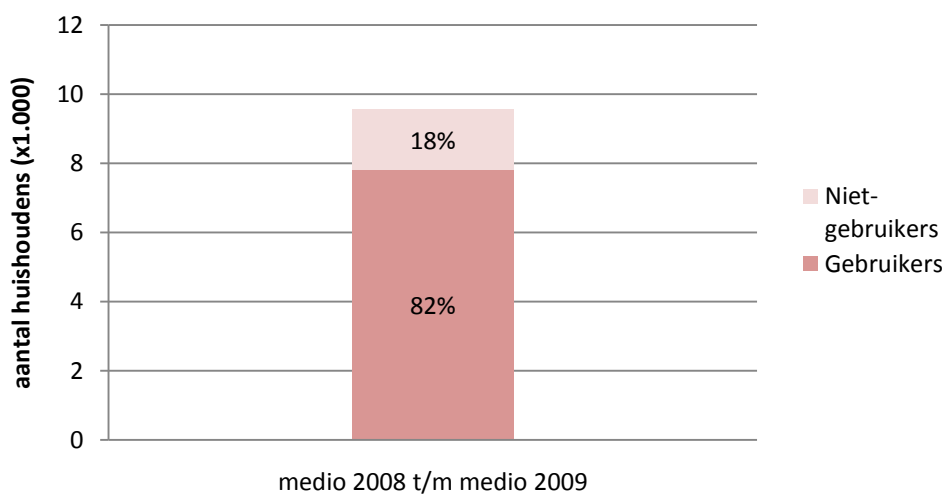
Weergegeven is het aantal huishoudens dat gebruikmaakt van de huurtoeslag in de jaren 2006, 2007 en 2008

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

In de registraties van het CBS is wel voor alle Nederlanders opgenomen of zij huurtoeslag ontvangen of niet. Figuur 2.5 toont het aantal gebruikende huishoudens in 2006, 2007 en 2008. Het gebruik van de huurtoeslag neemt langzaam toe. In 2006 ging het om iets meer dan een miljoen huishoudens, in 2008 zijn er bijna 1,1 miljoen huishoudens die huurtoeslag ontvangen.

Zoals gezegd kan het (niet-)gebruik onder rechthebbenden alleen voor de periode van medio 2008 tot en met medio 2009 in kaart worden gebracht. Alleen voor deze periode zijn immers de huren van mensen bekend. De resultaten staan in Figuur 2.6. Het niet-gebruik van de huurtoeslag is iets minder dan twintig procent. Dit is niet verwonderlijk omdat het hier een regeling betreft die al jaren geldt (voorheen was dit de huursubsidie) en die dus een hoge bekendheid heeft. Daarnaast zullen veel huurders door hun woningcorporatie op de aanwezigheid van deze toeslag gewezen worden.

Figuur 2.6 Niet-gebruik huurtoeslag onder rechthebbenden in de steekproef is 18 procent



Weergegeven is het (niet-)gebruik van de huurtoeslag onder rechthebbenden

Bron: CBS, WoON-enquête, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Percentage niet-gebruik is robuust

De cijfers kennen enkele beperkingen. Allereerst zijn zij gebaseerd op de antwoorden die mensen zelf op vragen geven en dus niet op registraties. Bij het antwoorden kunnen mensen fouten maken, bijvoorbeeld omdat zij de vraag niet goed hebben begrepen. Het kan ook zijn dat zij het antwoord niet precies weten en dus een inschatting maken. Vooral bij de vraag over de hoogte van de huur kan dit een rol spelen. Niet iedereen zal de exacte hoogte van de huur weten of weten welk deel precies aan gas, water en licht wordt betaald. Ook de registratie van de huurtoeslag kent beperkingen. Het betreft hier namelijk voorlopige en definitieve beschikkingen (zie begrippenlijst). Wij gaan in de berekeningen uit van een bepaald meetmoment (ongeveer twee jaar na het betreffende jaar²). Eventuele navorderingen of nabetalingen na het meetmoment zijn hierin mogelijk dus nog niet opgenomen. Het kan daardoor zijn dat iemand die in het bestand huurtoeslag gebruikt uiteindelijk geen gebruikmaakt en andersom. Dit heeft niet te maken met niet-gebruik. Bij een (gehele) terugvordering van het uitgekeerde bedrag is immers

² Cijfers over 2008 zijn van meetdatum 22 maart 2010, cijfers over 2007 zijn van meetdatum 11 juni 2006 en de cijfers over 2006 zijn van meetdatum 1 maart 2010. Deze meetdata zijn de meetdata van CBS.

gebleken dat er geen sprake is van recht. Bij een nabetaling worden mensen aangemerkt als niet-gebruiker terwijl zij uiteindelijk wel gebruikmaken.

Omdat de cijfers zijn gebaseerd op een steekproef en enkele aannames, is een aantal analyses uitgevoerd om te testen hoe robuust dit percentage is. Allereerst is gekeken wat het percentage niet-gebruik is bij de mensen die in 2008 niet zijn verhuisd. Bij deze mensen is de persoonlijke (woon)situatie waarschijnlijk niet veranderd en zij zullen dus heel 2008 recht hebben gehad op huurtoeslag, onafhankelijk van het meetmoment van de enquête. Het niet-gebruik in deze groep is iets lager, maar afgerond nog steeds achttien procent.

In de WoON-enquête is niet bekend of en hoeveel servicekosten iemand betaalt. Bij de bepaling van het recht op huurtoeslag kan maximaal € 48 bij de kale huur opgeteld worden voor servicekosten. Dit zijn kosten als de kosten van de huismeester en de schoonmaakkosten van gemeenschappelijke ruimten. In de oorspronkelijke berekening in Figuur 2.6 zijn deze kosten niet meegenomen. Deze berekening is herhaald, waarbij voor iedereen € 48 bij de kale huur wordt opgeteld. Dit resulteert in een niet-gebruik van 19 procent. Het percentage in Figuur 2.6 is dus robuust.

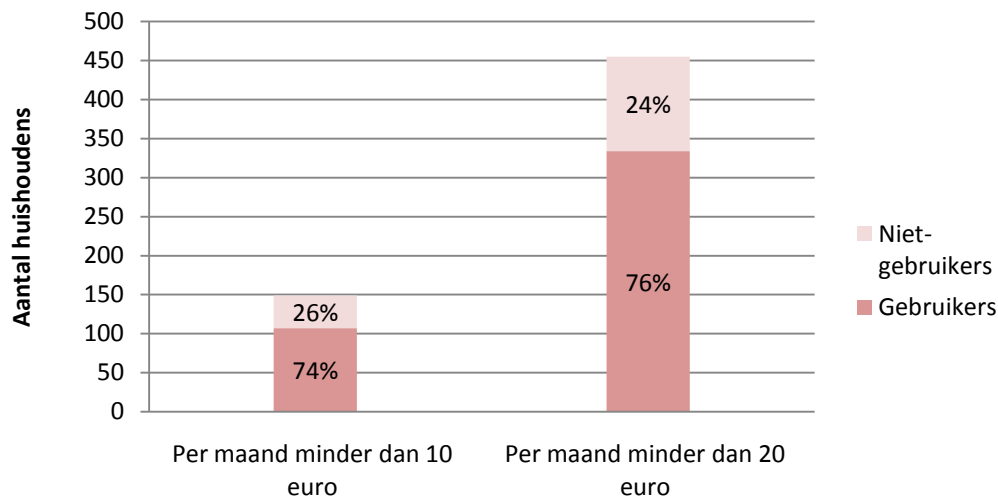
Hierbij is bij de robuustheid niet gekeken naar voorlopige toekenningen. Er kan niet gecontroleerd worden of deze de robuustheid van het percentage beïnvloeden, omdat de navorderingen of -betalingen pas na het meetmoment plaatsvinden. De verwachting is dat deze correcties vooral de hoogte van het bedrag beïnvloeden en dat huishoudens dus achteraf recht op meer of minder toeslag blijken te hebben. De verwachting is echter niet dat veel huishoudens uiteindelijk helemaal geen recht blijken te hebben terwijl zij wel toeslag hebben aangevraagd en ontvangen. Het percentage niet-gebruik zal dan dus weinig beïnvloed worden door deze navorderingen.

Niet-gebruik onder mensen die relatief weinig huurtoeslag ontvangen

Net als bij de zorgtoeslag is het de verwachting dat het niet-gebruik van de huurtoeslag hoger is bij mensen die een relatief laag bedrag ontvangen. Voor een laag bedrag zal men het immers minder snel de moeite vinden om de toeslag aan te vragen. Bij de zorgtoeslag is gekeken naar het niet-gebruik bij mensen die minder dan € 40 of € 80 per jaar aan toeslag ontvingen. Bij de huurtoeslag komt dit nauwelijks voor: minder dan één procent van de rechthebbenden in de steekproef (70 huishoudens) heeft recht op minder dan € 80 huurtoeslag per jaar.

Daarom is gekeken naar het niet-gebruik onder huishoudens die jaarlijks recht hebben op een huurtoeslag van € 120 en € 240. Dit resulteert in maandbedragen van respectievelijk € 10 en € 20. Figuur 2.7 toont het niet-gebruik onder deze huishoudens. Wat allereerst opvalt in de figuur is dat het aantal huishoudens dat recht heeft op een laag bedrag nog steeds klein is: respectievelijk bijna drie en bijna vijf procent van het totaal aantal rechthebbenden. Verder is te zien dat het niet-gebruik in deze groep inderdaad iets hoger is dan het niet-gebruik in de gehele groep, dat achttien procent was. Het verschil is echter klein. Tot slot is, zoals verwacht, het niet-gebruik onder de huishoudens met recht op minder dan € 10 per maand iets hoger dan het niet-gebruik onder huishoudens met recht op minder dan € 20 per maand.

Figuur 2.7 Niet-gebruik onder huishoudens, in de steekproef, die een laag bedrag ontvangen iets hoger



Weergegeven is het (niet-)gebruik van de huurtoeslag onder huishoudens in de steekproef die recht hebben op minder dan € 10 of € 20 huurtoeslag per maand

Bron: WoON-enquête (CBS), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Dit sluit aan bij de resultaten uit Wildeboer Schut en Hoff (2007). Zij vonden bij de huursubsidie eveneens een hoger niet-gebruik bij mensen die een relatief laag bedrag per maand ontvingen. In dit geval ging het om minder dan € 10 of minder dan € 40.

2.3 Langdurigheidstoeslag

Een persoon heeft recht* op langdurigheidstoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- hij of zij is minimaal 21 jaar en maximaal 65 jaar oud;
- hij of zij woont in Nederland, heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning;
- zijn of haar (huishoud)inkomen is langdurig laag;
- hij of zij heeft geen uitzicht op verbetering van het inkomen met werk;
- zijn of haar (huishoud)vermogen is niet te hoog.

**Zie bijlage A voor de gedetailleerde bepaling van het recht op langdurigheidstoeslag en een beschrijving van de uitzonderingen in het jaar 2009.*

De langdurigheidstoeslag is een tegemoetkoming die de gemeente verstrekt aan mensen als zij langere tijd van een minimuminkomen moeten leven. Iemand heeft recht op langdurigheidstoeslag als hij of zij 21 jaar of ouder, maar wel jonger dan 65 jaar is. Daarnaast moet men in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit of een rechtmatige verblijfsvergunning.

Ook moet het gezamenlijk huishoudinkomen langdurig laag zijn, mag er geen uitzicht zijn op verbetering van het inkomen en mag het huishoudvermogen niet boven dat van de bijstandsnorm uitkomen. Sinds 1 januari 2009 hebben gemeenten enige vrijheid gekregen om deze regeling zelf in te vullen. Dat betekent dat de gemeente zelf kan bepalen wat zij onder een langdurig laag

inkomen verstaat. In de praktijk spreken gemeenten van een langdurig laag inkomen als een persoon drie of vijf jaar lang een laag inkomen heeft gehad. Uit onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) blijkt dat tachtig procent van de gemeenten uitgaat van drie jaar (IWI, 2010a).³

Tabel 2.2 Het merendeel van de gemeenten kent de langdurigheidstoeslag toe bij een inkomen op of onder het sociaal minimum

Gehanteerde inkomensgrens ten opzichte van het sociaal minimum	Aantal gemeenten	Percentage
100%	98	60%
101% tot en met 110%	47	29%
111% tot en met 120%	19	12%
Totaal	164	100%

Weergegeven zijn de inkomensgrenzen die gemeenten in 2009 hanteren bij toekenning van de langdurigheidstoeslag

Bron: IWI-enquête onder gemeenten, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Omdat voor dit onderzoek alleen inkomensgegevens voor de jaren 2006, 2007 en 2008 beschikbaar zijn, wordt ervan uitgegaan dat iedereen die drie jaar lang een laag inkomen heeft, recht heeft op langdurigheidstoeslag. Hiermee wordt het aantal rechthebbenden voor 2009 dus overschat. Aan de andere kant wordt het aantal rechthebbenden weer iets onderschat omdat het inkomen voor 2009 onbekend is. Huishoudens kunnen dus in de jaren 2006 tot en met 2008 aan de inkomensgrens voldoen en in 2009 niet. Deze huishoudens zijn geen rechthebbenden, maar worden nu wel als dusdanig aangemerkt.

Ook wat betreft de hoogte van het inkomen mogen gemeenten zelf bepalen welke inkomensgrens zij hanteren. IWI heeft ook onderzoek gedaan naar de inkomensgrens die gemeenten hanteren bij toekenning van de langdurigheidstoeslag. Voor de 164 gemeenten uit dit onderzoek is dus precies bekend welke inkomensgrens zij hanteren, zie Tabel 2.2. Een uitzondering hierop vormen de gemeenten die de inkomensgrens niet precies als percentage van het sociaal minimum hanteren. Zij gebruiken hiernaast bijvoorbeeld een inkomensvrijstelling of houden rekening met schulden. Uit interviews met zes gemeenten (zie ook hoofdstuk 4) blijkt dat sommige gemeenten iedereen die in een schuldhulpverleningstraject zit automatisch recht geven op de langdurigheidstoeslag. Deze uitzonderingen kunnen niet meegenomen worden in de analyse.

Voor de overige gemeenten is niet precies bekend welke grens zij hanteren bij toekenning van de langdurigheidstoeslag. In de modelverordening van de VNG staat het volgende:

“Gemeenten zijn vrij om een eigen maximale inkomensgrens te hanteren. Het ligt het meest voor de hand hierbij aan te sluiten bij de inkomensgrenzen die in het eigen gemeentelijke armoedebeleid worden gehanteerd. In de meeste gevallen zal dit 110% van het sociaal minimum zijn, maar ook 120% komt voor.”⁴

Op basis van de modelverordening is dus de verwachting dat gemeenten meestal een inkomensgrens van 110 procent van het sociaal minimum gebruiken. Uit het IWI-onderzoek

³ Iets meer dan 20% van de gemeenten hanteert een periode van 5 jaar. Drie van deze gemeenten hebben een kleine variatie aangebracht, zoals 5 jaar voor 23-jarigen en ouder en 3 jaar voor 21- en 22-jarigen, of een laag inkomen gedurende 60 maanden in de afgelopen 72 maanden.

⁴ Zie Modelverordening langdurigheidstoeslag Wet Werk en Bijstand (VNG).

blijkt echter dat in de praktijk voornamelijk precies het sociaal minimum wordt gehanteerd. Van de groep gemeenten die in Tabel 2.2 in de categorie 101 tot en met 110 procent valt, hanteert het grootste deel 105 procent, maar ook 101 of juist 110 procent komt voor. Dit onderzoek gaat voor de gemeenten waarvan de exacte inkomensgrens niet bekend is uit van een inkomensgrens van het sociaal minimum. Dit betekent dat het aantal rechthebbenden voor deze gemeenten kan worden onderschat (als zij in werkelijkheid een hogere inkomensgrens hanteren).

Zie bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van het recht op langdurigheidstoelage, inclusief uitzonderingen. Hierin is ook precies beschreven hoe de rechthebbenden zijn bepaald.

2.3.1 Omvang niet-gebruik

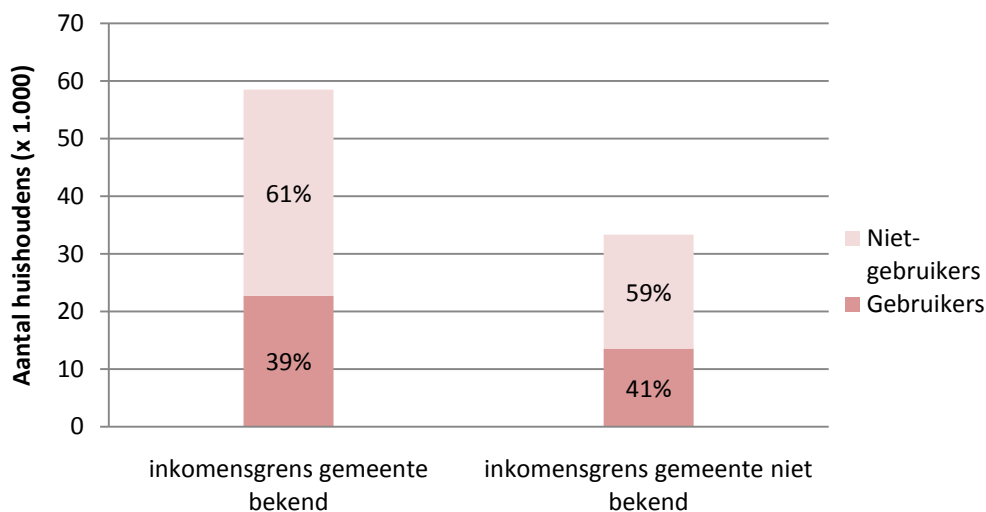
De langdurigheidstoelage is een uitkering op huishoudniveau. Als één lid van het huishouden langdurigheidstoelage heeft ontvangen, dan is dat huishouden bereikt. Omdat het recht op langdurigheidstoelage afhankelijk is van het inkomen in de drie voorgaande jaren, kan alleen voor 2009 het aantal rechthebbenden bepaald worden.

Het niet-gebruik van de langdurigheidstoelage onder rechthebbende huishoudens is weergegeven in Figuur 2.8.⁵ De figuur laat zien dat het niet-gebruik onder rechthebbenden behoorlijk hoog is met ongeveer zestig procent. Het verschil tussen de gemeenten waarbij de inkomensgrens precies bekend is en waarbij deze op honderd procent van het sociaal minimum is gezet zit vooral in de hoeveelheid rechthebbenden die worden geselecteerd. Logischerwijs worden bij een strengere inkomensgrens minder rechthebbenden geselecteerd. Het niet-gebruik ligt in die gemeenten in verhouding iets lager, maar het verschil is minimaal.

Percentage niet-gebruik is robuust

Deze cijfers veronderstellen dat iedereen die drie jaar lang een laag inkomen heeft gehad, recht heeft op langdurigheidstoelage. In de praktijk is het echter zo dat sommige gemeenten pas bij vijf jaar lang een laag inkomen spreken van langdurig. Uit het IWI-onderzoek is voor negentig gemeenten bekend wat zij verstaan onder een langdurig inkomen. Voor de gemeenten waarvan bekend is dat zij drie jaar hanteren (72 gemeenten), hebben we het niet-gebruik nogmaals berekend. Het niet-gebruik bedraagt in die gemeenten 59 procent. Het percentage neemt dus iets af, maar het verschil is klein.

⁵ Er zijn in totaal 123.466 huishoudens die drie jaar lang een inkomen tot en met 100 procent van het sociaal minimum hebben. Een deel hiervan (28.911) is gepensioneerd en heeft dus geen recht op langdurigheidstoelage.

Figuur 2.8 Niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag relatief hoog

Weergegeven is het gebruik van de langdurigheidstoeslag onder rechthebbende huishoudens, uitgesplitst naar gemeenten waarvan de inkomensgrens bekend is en naar gemeenten waarvan de inkomensgrens onbekend is (en op 100 procent van het sociaal minimum is gezet)

Bron: CBS & IWI, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Groep rechthebbenden benaderd

De groep rechthebbenden voor de langdurigheidstoeslag is benaderd. In de praktijk zal deze groep iets groter zijn. Allereerst is dit een gevolg van het opleggen van een inkomensgrens gelijk aan het sociaal minimum. In deze gemeenten kunnen huishoudens voorkomen die volgens de analyse geen recht hebben, maar dat in werkelijkheid wel hebben. Dit als gemeenten een hogere inkomensgrens dan het sociaal minimum hanteren. Uit de IWI-enquête onder gemeenten leiden we af dat zo'n veertig procent van de gemeenten een inkomensgrens hanteert die hoger is dan het sociaal minimum.

Uit interviews met een beperkt aantal gemeenten is daarnaast gebleken dat sommige gemeenten mensen die in een schuldhulpverleningstraject zitten automatisch als rechthebbend zien voor de langdurigheidstoeslag. Deze mensen hoeven dan niet per se een langdurig laag inkomen te hebben.

Ook gaf een gemeente aan te kijken naar de draagkracht als het inkomen van mensen boven de inkomensgrens uitkomt. Hierbij wordt rekening gehouden met allerlei kosten, zoals bij chronisch zieken. Deze mensen kunnen dus toch recht hebben op langdurigheidstoeslag ondanks dat hun inkomen (net) boven de gehanteerde inkomensgrens ligt.

Hiertegenover staat dat dit onderzoek het aantal rechthebbenden iets overschat doordat uit wordt gegaan van een langdurig laag inkomen van drie jaar. Ongeveer twintig procent van de gemeenten hanteert in werkelijkheid een grens van vijf jaar.

2.4 Individuele bijzondere bijstand

Een persoon heeft recht* op individuele bijzondere bijstand als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- hij of zij is minimaal 18 jaar oud;
- hij of zij kan geen beroep doen op de ouders (in geval van 18-, 19- en 20-jarigen);
- hij of zij woont in Nederland en heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning;
- hij of zij heeft noodzakelijke kosten uit bijzondere omstandigheden;
- hij of zij kan deze noodzakelijke kosten niet voldoen uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen of het inkomen boven de bijstandsnorm.

**Zie bijlage A voor de gedetailleerde bepaling van het recht op individuele en een beschrijving van de uitzonderingen in de jaren 2006 tot en met 2008.*

Mensen met een inkomen rond het sociaal minimum, die weinig of geen eigen vermogen hebben en die door bijzondere omstandigheden kosten hebben gemaakt die ze niet kunnen voldoen, kunnen een beroep doen op de gemeente voor individuele bijzondere bijstand.

Om recht te hebben op individuele bijzondere bijstand moet een persoon ten minste 18 jaar oud zijn. Bovendien hebben 18-, 19- en 20-jarigen alleen recht als zij geen beroep kunnen doen op hun ouders. Daarnaast moeten mensen over de Nederlandse nationaliteit of een rechtmatige verblijfsvergunning beschikken en in Nederland wonen.

Individuele bijzondere bijstand is bedoeld voor mensen die noodzakelijke kosten hebben uit bijzondere omstandigheden. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor een bril, verhuiskosten of de kosten voor een wasmachine. Als zij vervolgens deze kosten niet kunnen voldoen uit hun inkomen of vermogen kan de gemeente de bijstand verstrekken. Hierbij beoordeelt de gemeente per aanvraag of het gaat om noodzakelijke kosten en of deze inderdaad niet kunnen worden voldaan.

Het is in dit onderzoek niet mogelijk om rechthebbenden voor de individuele bijzondere bijstand te identificeren. Allereerst is onbekend welke bijzondere, noodzakelijke kosten mensen mogelijk hebben. Daarnaast beoordeelt de gemeente per geval of de kosten die mensen hebben noodzakelijk zijn en of zij deze niet kunnen voldoen. De gemeente hanteert dus geen uniforme criteria voor het verstrekken van individuele bijzondere bijstand.

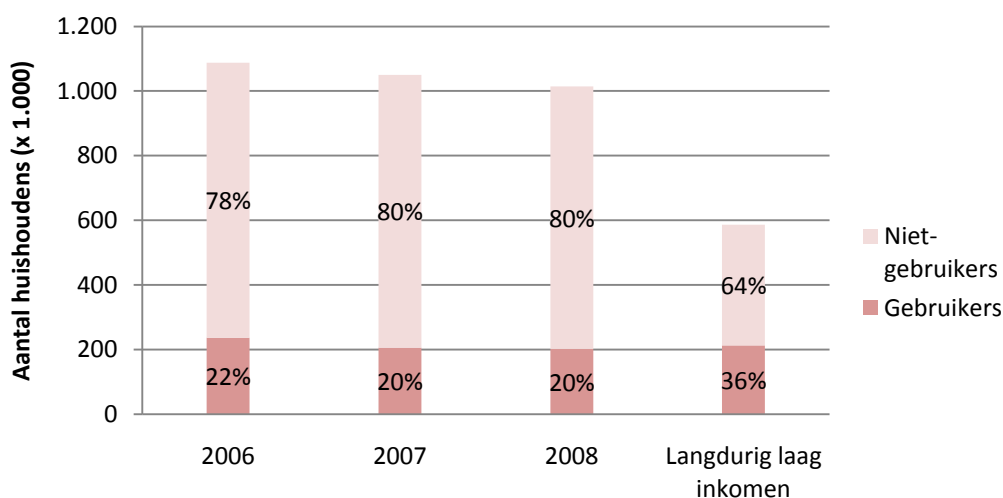
2.4.1 Omvang niet-gebruik

Ondanks het feit dat het niet mogelijk is om rechthebbenden voor de individuele bijzondere bijstand te bepalen, kan het niet-gebruik wel deels in kaart gebracht worden. Het niet-gebruik van individuele bijzondere bijstand onder minima geeft ook inzicht in het bereik van de regeling. Deze analyse kijkt daarom naar het niet-gebruik van individuele bijzondere bijstand onder mensen van 18 jaar of ouder met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Eenzelfde soort analyse wordt toegepast door gemeenten als zij het bereik van deze regeling in kaart brengen (zie bijvoorbeeld de armoedemonitor van de gemeente Amsterdam: O+S (2009)).

Figuur 2.9 laat het niet-gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder inkomens rond het sociaal minimum zien voor de jaren 2006 tot en met 2008. Het niet-gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder inkomens rond het sociaal minimum ligt jaarlijks rond de tachtig

procent. Omdat onbekend is hoe vaak mensen noodzakelijke kosten hebben die zij niet kunnen voldoen kan hieruit *niet* afgeleid worden of dit niet-gebruik hoog of laag is. De laatste kolom toont het niet-gebruik onder huishoudens die in alle drie de jaren een inkomen rond het sociaal minimum hadden. Van deze huishoudens veronderstellen we dat zij sneller moeite zullen hebben om zelf aan noodzakelijke kosten te voldoen, omdat zij al langere tijd van een minimuminkomen moeten rondkomen en dus meer moeite hebben om een buffer op te bouwen. Het gebruik wordt gemeten door te kijken of zij in minimaal één van de jaren gebruik hebben gemaakt van individuele bijzondere bijstand. Er zijn bijna 600 duizend huishoudens in Nederland die in de jaren 2006 tot en met 2008 drie jaar achtereen een inkomen rond het sociaal minimum hadden. Het niet-gebruik in deze groep is inderdaad lager: zo'n 64 procent.

Figuur 2.9 Niet-gebruik individuele bijzondere bijstand onder inkomens rond het sociaal minimum stabiel



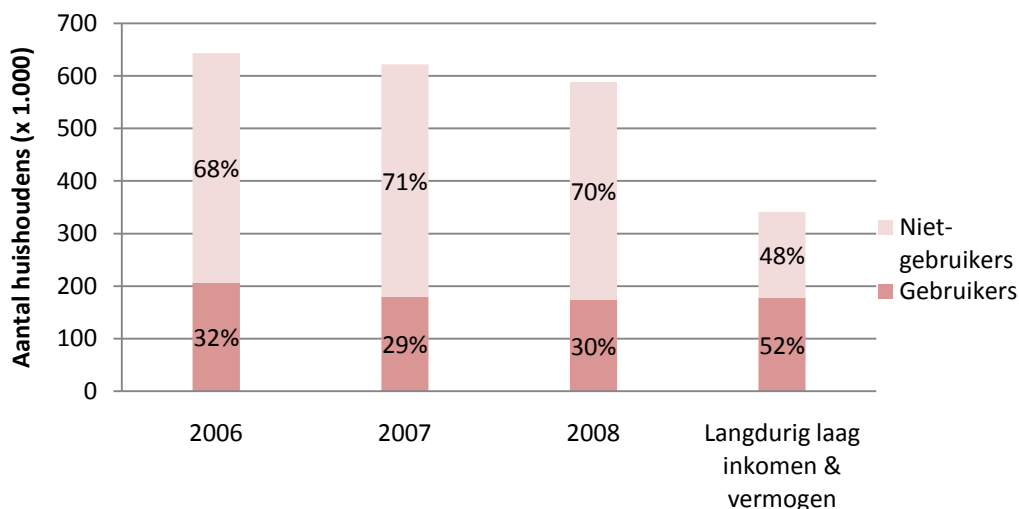
Weergegeven is het (niet-)gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met een huishoudinkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum en een referentiepersoon van 18 jaar of ouder. Daarnaast staat het (niet-gebruik) onder huishoudens die drie jaar lang een inkomen rond het sociaal minimum hadden.

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De gemeenten hanteren voor de individuele bijzondere bijstand geen vermogenstoets, zoals deze bij bijvoorbeeld de reguliere bijstand of de langdurigheidstoelag wordt toegepast. Wel is het zo dat de gemeente nagaat of de aanvrager van individuele bijzondere bijstand zijn of haar noodzakelijke kosten niet uit het vermogen kan voldoen. De kans zal dus klein zijn dat een huishouden met een wat hoger vermogen individuele bijzondere bijstand krijgt toegewezen. Figuur 2.10 laat zien dat het niet-gebruik lager is als gekeken wordt naar de groep huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum én een vermogen dat aan de vermogenstoets voor de bijstand voldoet. Het niet-gebruik komt nu op de zeventig procent uit.

Voor de huishoudens die drie jaar lang een inkomen rond het sociaal minimum hadden en voldeden aan de vermogenstoets is het niet-gebruik nog lager, namelijk 48 procent. De noodzaak voor individuele bijzondere bijstand zal in deze groep hoger zijn, omdat deze huishoudens ook minder mogelijkheden hebben om noodzakelijke kosten vanuit hun vermogen te voldoen. Deze noodzaak is terug te zien in het lagere niet-gebruik.

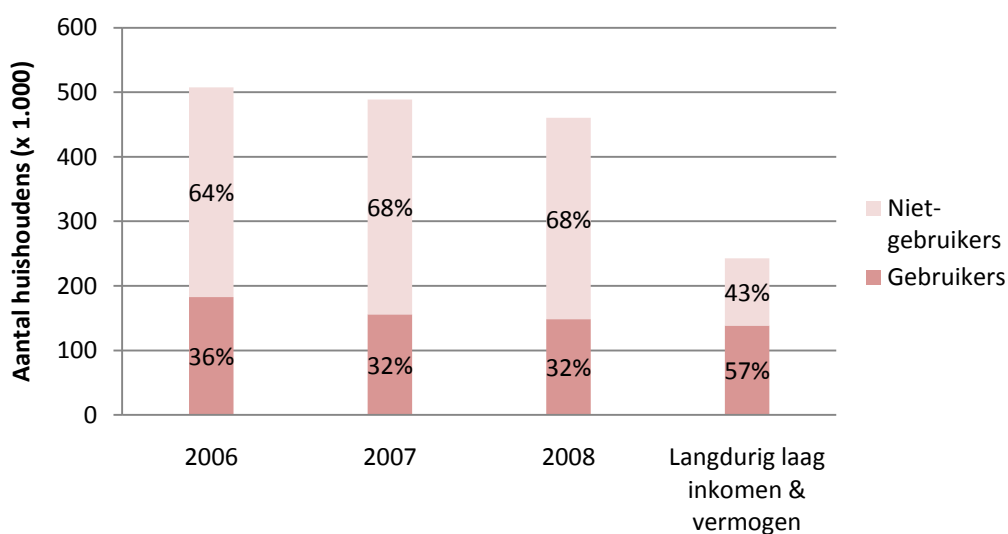
Figuur 2.10 Niet-gebruik individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum en weinig vermogen rond zeventig procent



Weergegeven is het bereik van de individuele bijzondere bijstand voor de jaren 2006, 2007 en 2008 onder huishoudens met een huishoudinkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum en een vermogen dat lager is dan de vermogensgrens van de bijstand

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.11 Niet-gebruik individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met langdurig een inkomen tot en met 110 procent van het sociaal minimum en weinig vermogen iets meer dan veertig



Weergegeven is het bereik van de individuele bijzondere bijstand voor de jaren 2006, 2007 en 2008 onder huishoudens met een huishoudinkomen tot en met 110 procent van het sociaal minimum en een vermogen dat lager is dan de vermogensgrens van de bijstand

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Tot slot laat Figuur 2.11 het bereik onder huishoudens met een inkomen tot en met 110 procent van het sociaal minimum zien. Ook in dit geval voldoen de huishoudens aan de vermogenstoets voor de bijstand. Het niet-gebruik voor huishoudens met een inkomen tot en met 110 procent van het sociaal minimum is slechts enkele procentpunten lager, dan dat voor de huishoudens met

een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Het niet-gebruik onder de huishoudens die al drie jaar lang rond moeten komen van een dergelijk inkomen en weinig vermogen hebben, is ongeveer vijf procentpunt lager. In deze groep daalt het niet-gebruik dus sterker. Zoals eerder gezegd is de noodzaak voor individuele bijzondere bijstand in deze groep hoog omdat zij weinig tot geen vermogen bezitten en daarnaast ook al drie jaar lang een inkomen rond het sociaal minimum hebben.

2.5 Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen

Een persoon heeft recht* op categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- de gemeente heeft deze regeling;
- hij of zij heeft een kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt;
- hij of zij is minimaal 18 jaar;
- hij of zij heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning;
- hij of zij heeft een laag inkomen;
- hij of zij bezit weinig vermogen.

**Zie bijlage A voor de gedetailleerde bepaling van het recht op categoriale bijstand voor de jaren 2006 tot en met 2008.*

De gemeente kan mensen met weinig inkomen die een kind hebben dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen verstrekken. Dit geldt overigens alleen voor gemeenten die deze regeling hanteren, dit is niet voor alle gemeenten in Nederland het geval. Gemeenten kunnen de participatie van kinderen ook stimuleren zonder een categoriale regeling. Sommige gemeenten keren bijvoorbeeld deze toeslag uit via de individuele bijzondere bijstand. Uit de Divosa monitor 2010 blijkt dat 56 procent van de gemeenten categoriale bijstand inzet voor de participatie van schoolgaande kinderen.⁶

Om recht te hebben moeten mensen, naast dat zij een kind hebben dat onderwijs volgt, minimaal achttien jaar oud zijn en de Nederlandse nationaliteit of een rechtmatige verblijfsvergunning bezitten.

Daarnaast moeten deze een laag inkomen hebben en mag het vermogen niet boven de vermogensgrens voor de bijstand komen. De gemeente bepaalt zelf wat zij onder een laag inkomen verstaat. Een groot aantal gemeenten heeft het convenant ‘Kinderen doen mee!’ getekend. Met het convenant spreken de gemeenten de intentie uit om extra ondersteuning te bieden aan kinderen uit gezinnen met een inkomen rond het sociaal minimum. In het (gemeentespecifieke) convenant staat welke inkomensgrens de gemeente hanteert bij toekenning van de regeling, zie Tabel 2.3. De tabel laat zien dat de inkomensgrenzen die gemeenten hanteren bij toekenning van de categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen behoorlijk uiteenlopen. Ongeveer een derde van de gemeenten kent de bijstand toe als het huishoudinkomen op of onder 110 procent van het sociaal minimum ligt. Bijna zestig procent

⁶ Zie Divosa (2010), Maatwerk zonder meerwerk. Sociale diensten en lokaal armoedebeleid. Divosa monitor 2010 – deel 2.

van de gemeenten gaat uit van een inkomensgrens die tussen de 111 en de 120 procent in ligt. Hiervan kiest het merendeel van de gemeenten voor een inkomensgrens van 120 procent van het sociaal minimum.

Tabel 2.3 Gemeenten hanteren uiteenlopende grenzen voor categoriale bijzondere bijstand

Inkomensgrens in percentage van het sociaal minimum	Aantal gemeenten	Percentage
Tot en met 110%	46	33%
111% tot en met 120%	82	58%
121% tot en met 130%	13	9%
Totaal	141	100%

Weergegeven is de inkomensgrens die door gemeenten wordt gehanteerd bij het toekennen van categoriale bijzondere bijstand voor de participatie van schoolgaande kinderen

Bron: SZW

Hiernaast bepaalt de gemeente ook de leeftijdsgrenzen van de kinderen voor wie de regeling geldt. Bijna 75 procent van de gemeenten kiest ervoor om deze vorm van bijstand toe te kennen aan mensen met een kind van vier tot achttien jaar. Bijna twintig procent hanteert een leeftijdsgrens van nul tot achttien jaar. Bij de andere gemeenten is er sprake van veel variatie en zien we grenzen van twee tot achttien jaar, maar ook van vier tot veertien.

Doordat de gehanteerde inkomensgrenzen sterk variëren tussen gemeenten is het moeilijk om rechthebbenden te bepalen voor de gemeenten die het convenant niet hebben getekend. Dit onderzoek kijkt daarom alleen naar de gemeenten waarbij de inkomensgrens bekend is. Bijkomend probleem is dat het gebruik van de maatregel niet goed geregistreerd is in de CBS-gegevens. Er is in de bijstandsstatistiek geen aparte categorie opgenomen voor deze regeling, de regeling wordt geregistreerd in een restcategorie. Daarnaast verstrekken de meeste gemeenten deze bijstand in natura, bijvoorbeeld door een stadspas of lidmaatschap van een sportvereniging te geven of een computer of internetabonnement te verstrekken. Deze bijstand in natura wordt niet of nauwelijks in de bijstandsgegevens die gemeenten aan het CBS leveren geregistreerd.

In de cliëntenquête die het IWI heeft gehouden wordt wel gevraagd naar bijstand in natura. Daarom maakt dit onderzoek van deze gegevens gebruik om het (niet-)gebruik van de categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen in kaart te brengen. Allereerst wordt gekeken met behulp van CBS-gegevens wie van de IWI-respondenten recht heeft op de categoriale bijzondere bijstand en vervolgens stellen we vast of deze mensen ook gebruik hebben gemaakt of niet. Dit betekent dat op basis van gegevens over 2008 het recht wordt bepaald, en op basis van gegevens over 2009 het gebruik. Dit kan leiden tot een groep gebruikers die geen recht lijken te hebben omdat zij bijvoorbeeld in 2008 niet aan de gemeentelijke inkomensgrens voldeden maar in 2009 wel.

Aan het gebruik van enquêtegegevens kleven daarnaast nadelen. Zo kan het moeilijk zijn voor mensen om in te schatten of zij deze bijstand hebben ontvangen. Als de gemeente bijvoorbeeld een sportvereniging subsidieert of een sportfonds heeft opgericht, is de kans groot dat mensen dat niet weten of dat niet als bijzondere bijstand ervaren. Ook weten mensen mogelijk niet dat bepaalde kortingspassen of –regelingen vanuit deze regeling zijn gefinancierd. Uit validatie-onderzoek van het IWI blijkt inderdaad dat respondenten juist bij de bijzondere bijstand moeite hebben om goed in te schatten of zij wel of niet gebruikmaken. Daarnaast is het aantal

waarnemingen in de enquête beperkt en kent het berekende gebruiksperscentage daardoor een lagere betrouwbaarheid.

Het is duidelijk dat de omvang van het niet-gebruik van de categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen op basis van deze gegevens alleen tot een indicatie leidt van het werkelijke niet-gebruik. Het niet-gebruik is in de praktijk waarschijnlijk lager.

2.5.1 Omvang niet-gebruik

Dit onderzoek geeft dus alleen een indicatie van het (niet-gebruik) van de categoriale bijzondere bijstand voor de participatie van schoolgaande kinderen. In totaal blijken 421 huishoudens uit de IWI cliëntenquête, op basis van hun gegevens in 2008, recht te hebben op categoriale bijzondere bijstand. Hiervan geeft 53 procent aan ook daadwerkelijk gebruik te hebben gemaakt van de regeling. Een indicatie van het niet-gebruik is dan dus 47 procent.

3 Wie zijn de niet-gebruikers met inkomens rond het sociaal minimum?

Wie zijn de niet-gebruikers met inkomens rond het sociaal minimum? Dit hoofdstuk gaat nader in op de achtergrondkenmerken van de gebruikende en niet-gebruikende rechthebbenden met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum voor het jaar 2008. Dit zijn dus – in tegenstelling tot hoofdstuk 2 – niet alle rechthebbenden. Voor bijvoorbeeld de zorgtoeslag komen mensen met een veel hoger inkomen ook in aanmerking.

3.1 Wie zijn de rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum?

Hoe ziet de groep rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum eruit? Zijn dit voornamelijk alleenstaanden, mensen met een bijstandsuitkering? De antwoorden op deze vragen staan voor 2008 in Tabel 3.1. Onder inkomens rond het sociaal minimum worden (sub)huishoudens verstaan met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Omdat de cijfers over de categoriale bijzondere bijstand voor de participatie van schoolgaande kinderen indicatief van aard zijn, wordt deze regeling aan het eind van dit hoofdstuk apart beschreven.

De zorgtoeslag is een regeling die aan subhuishoudens wordt toegekend. Deze bestaan uit eenpersoons- of tweepersoonshuishoudens (als er sprake is van een toeslagpartner. Het aantal rechthebbenden is in dit geval dus het aantal rechthebbende *subhuishoudens*. Voor de overige regelingen is het zo dat het aantal rechthebbenden het aantal rechthebbende *huishoudens* betreft.

Tabel 3.1 laat zien dat het niet-gebruik van de landelijke regelingen voor de (sub)huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum lager is dan het niet-gebruik onder alle rechthebbenden (zie Hoofdstuk 2). Voor de gemeentelijke regelingen is er geen verschil omdat deze regelingen al toegespitst zijn op inkomens rond het sociaal minimum. Mensen met een inkomen boven 120 procent van het sociaal minimum hebben vaak geen recht op deze regelingen.

De gemiddelde leeftijd van rechthebbenden ligt rond de 56 jaar. Alleen voor de langdurigheidstoeslag is deze lager. Dit komt omdat het recht op de langdurigheidstoeslag vervalt als men 65 jaar of ouder is. Verder is te zien dat een groot deel van de rechthebbenden alleenstaand is. Wat betreft herkomst zien we dat zo'n tien à twaalf procent van de rechthebbenden westerse allochtonen zijn. Dit is slechts iets hoger dan het landelijke percentage van negen procent.⁷ Niet-westerse allochtonen blijken in verhouding met autochtonen wel veel vaker een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum te hebben. Landelijk lag het aandeel niet-westerse allochtonen op elf procent in 2008. Bij de rechthebbenden met inkomens tot en met 120 procent van het sociaal minimum is dit ruim twintig procent, bij de langdurigheidstoeslag gaat het zelfs om bijna dertig procent.

⁷ CBS, Statline: 'Bevolking; kerncijfers' 2008

Tabel 3.1 Kenmerken van rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum

	Zorgtoeslag	Huurtoeslag ¹	Langdurigheids- toeslag	Individuele bijzondere bijstand ²
Aantal rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum	892.739	5.267	91.886	1.014.275
Niet-gebruik onder inkomens rond het sociaal minimum met recht	8%	7%	60%	80%
Kenmerken rechthebbenden:				
Gemiddelde leeftijd	56 jaar	57 jaar	46 jaar	56 jaar
Zonder partner	81%	77%	84%	72%
Westerse allochtonen	10%	10%	12%	12%
Niet-westerse allochtonen	20%	23%	29%	20%
Met kinderen	21%	26%	35%	24%
Met een kind van 6 jaar of jonger	9%	11%	13%	10%
Koophuis	14%	-	3%	14%
Belangrijkste inkomensbron:				
- loon uit arbeid	17%	14%	17%	19%
- eigen onderneming	7%	3%	5%	6%
- WW-uitkering	2%	2%	1%	2%
- AO-uitkering	8%	10%	9%	8%
- pensioen	39%	41%	3%	39%
- bijstand	22%	27%	63%	21%
- overig sociale voorziening	5%	3%	2%	4%
- overig	1%	-	1%	1%
Verzamelincome hh (mediaan)	€ 13.092	€ 13.886	€ 14.323	€ 13.271
Vermogen hh (mediaan)	€ 2.035	€ 1.314	€ 0	€ 2.024
Inkomen t/m 100% van het sociaal min.	38%	33%	86%	41%
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal min.	34%	40%	12%	33%
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal min.	28%	27%	2%	26%
Negatief (schuld) of geen vermogen	30%	32%	56%	30%
Vermogen van 5.000 of minder	33%	40%	40%	32%
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	10%	11%	3%	10%
Vermogen van meer dan 10.000	28%	17%	-	28%
Nieuwe rechthebbenden	12%	-	-	-
Nieuwe rechthebbenden van 18 of 19 jaar	2%	-	-	-
Gem. aantal inwoners woongemeente	188.000	208.000	227.000	187.000
Woongemeente:				
- niet stedelijk	9%	5%	5%	9%
- weinig stedelijk	16%	8%	9%	16%
- matig stedelijk	16%	16%	13%	17%
- sterk stedelijk	30%	26%	33%	30%
- zeer sterk stedelijk	28%	45%	39%	28%

Weergegeven zijn beschrijvende statistieken van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum in 2008 voor de verschillende regelingen. Voor de langdurigheidstoeslag betreft het het aantal rechthebbenden voor 2009

¹ De cijfers voor de huurtoeslag zijn gebaseerd op de WoON-enquête. Het gaat hier dus om een steekproef van de totale populatie.

² Voor de individuele bijzondere bijstand kunnen geen rechthebbenden worden bepaald, hier gaat het dus om huishoudens (met een referentiepersoon van 18 jaar of ouder) met een huishoudinkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Ongeveer een derde van de rechthebbenden heeft minimaal één kind en bij tien procent betreft dat een jong kind van nul tot en met zes jaar. Wat verder opvalt is dat slechts een heel klein deel van de rechthebbenden over een eigen (koop)huis beschikt. Bij de langdurigheidstoelage is dit nog maar drie procent.

Ook bij de belangrijkste inkomensbron van het huishouden zijn er grote verschillen, vooral voor wat betreft bijstandsuitkering en pensioen. Bij de langdurigheidstoelage moet ruim zestig procent van de rechthebbenden rondkomen van een bijstandsuitkering. Bij de zorgtoelage en individuele bijzondere bijstand leeft ongeveer twintig procent van een bijstandsuitkering. Bij de huurtoelage ligt dit aandeel op 27 procent. Het feit dat gemeenten bij de langdurigheidstoelage zelf de inkomensgrens mogen bepalen en deze vaak⁸ gelijk aan het sociaal minimum stellen maakt dat het aandeel bijstandsgerechtigden zo hoog is. Daarnaast zullen bijstandsgerechtigden naar verwachting vrijwel nooit een eigen huis bezitten wat het hogere aandeel bij de huurtoelage ten opzichte van de zorgtoelage en de individuele bijzondere bijstand verklaart. Hiernaast zien we dat ongeveer veertig procent van de mensen of huishoudens met recht gepensioneerd is. Uitzondering hierop vormt de langdurigheidstoelage. Dat is niet verwonderlijk omdat mensen van 65 jaar of ouder geen recht meer hebben op langdurigheidstoelage.

Het mediane verzamel- of toetsingsinkomen van het huishouden ligt rond de € 13.000. Dit is overigens niet het inkomen waarop het CBS het percentage ten opzichte van het sociaal minimum baseert. Daarvoor gebruikt het CBS het besteedbaar inkomen. Het besteedbare inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten (o.a. alimentatie), premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen. De langdurigheidstoelage is de enige regeling waarbij het gemiddelde inkomen (niet afgebeeld) lager is dan het mediane inkomen. In dit geval bestaan de rechthebbenden dus voor een deel uit een groep mensen met een inkomen tot en met 100 procent van het sociaal minimum.⁹

Het vermogen varieert sterker. Dit komt omdat bij sommige regelingen een vermogenstoets gehanteerd wordt (de huurtoelage en de langdurigheidstoelage) en bij de andere regelingen in de jaren 2006 tot en met 2008 niet. Overigens verschillen de vermogenstoetsen bij deze regelingen sterk van elkaar. Daarnaast is het zo dat de gemeente voordat zij individuele bijzondere bijstand verstrekt, nagaat of het huishouden de noodzakelijke kosten niet uit het eigen vermogen kan voldoen. Er vindt daar dus wel een vermogenstoets plaats, maar deze is niet uniform. Per geval bekijkt de gemeente of er sprake is van een te hoog vermogen.

De tabel toont ook dat de inkomens redelijk gelijkmatig zijn verdeeld over de drie inkomenscategorieën (tot en met 100 procent, van 100 tot en met 110 procent, en van 110 tot en met 120 procent). Wederom vormt de langdurigheidstoelage hier een uitzondering op. In dit geval valt 86 procent van de rechthebbenden in de inkomensgroep met een inkomen tot en met het sociaal minimum. Dit wordt deels veroorzaakt door de inkomensgrens voor gemeenten

⁸ Bijna zestig procent van de gemeenten heeft in de verordening opgenomen dat aan de eis van een laag inkomen is voldaan indien in de referentieperiode het inkomen niet uitkomt boven 100% van de relevante bijstandsnorm (Bron: IWI 2010a)

⁹ Op het eerste oog lijkt het vreemd dat bij de langdurigheidstoelage het verzamelinkomen het hoogst is, omdat deze regeling de strengste inkomenseis kent. Dit komt echter omdat het hier alleen 65-minners betreft die bij eenzelfde besteedbaar inkomen een hoger verzamelinkomen hebben.

waarbij niet bekend is of deze op 100 procent van het sociaal minimum is gezet.¹⁰ Maar ook bij gemeenten waarbij de inkomensgrens wel bekend was, heeft 78 procent van de rechthebbenden een inkomen op of onder het sociaal minimum. Dit wordt veroorzaakt doordat gemeenten de inkomensgrens relatief vaak gelijkstellen aan het sociaal minimum. Ook bij het huishoudvermogen zien we een andere verdeling bij de langdurigheidstoelage. Hier heeft bijna zestig procent van huishoudens geen vermogen of een negatief vermogen (schuld). Bij de andere regelingen is dit iets minder dan een derde.

Voor de zorgtoelage staat ook het aantal nieuwe rechthebbenden in de tabel vermeld. In totaal betreft het hier twaalf procent van de rechthebbenden. Hiervan is twee procentpunt in 2007 of 2008 achttien geworden en heeft daarom recht gekregen.

Tot slot staat in Tabel 3.1 nog een aantal gemeentekennmerken van de woongemeente van de rechthebbenden. Zo is te zien dat het gemiddelde aantal inwoners van de woongemeente voor de rechthebbenden van de zorgtoelage rond de 188 duizend ligt. Bij de huurtoelage is dit gemiddelde iets hoger. Hier kan het een rol spelen dat in de grote steden (zoals bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam) het aandeel huurwoningen relatief hoog is. Daar bevinden zich dan logischerwijs ook meer rechthebbenden. De rechthebbenden voor de langdurigheidstoelage wonen gemiddeld gezien in grotere gemeenten. Dit is ook te zien in de stedelijkheid van de gemeente.

3.2 Welke kenmerken beïnvloeden niet-gebruik?

De vraag is of het percentage niet-gebruik van de regelingen varieert tussen mensen met verschillende kenmerken. Is het bijvoorbeeld zo dat bijstandsgerechtigden een lager niet-gebruik kennen dan bijvoorbeeld mensen die werken? Om hier een beeld van te krijgen laten we de niet-gebruikspercentages zien voor een aantal interessante achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, etniciteit, bron van inkomen, hoogte van het inkomen, enzovoorts voor de vijf regelingen. We kijken eerst naar de vijf regelingen afzonderlijk. Er is hier dan nog niet gecorrigeerd voor onderlinge samenhang tussen kenmerken, zoals bijvoorbeeld samenloop tussen bijstandsgerechtigden en alleenstaanden. Dat gebeurt in de hierop volgende statistische analyse in paragraaf 3.2.2. Op basis van die analyse kan dan gezegd worden welke kenmerken afzonderlijk het (niet-)gebruik beïnvloeden. Allereerst tonen we beschrijvende resultaten.

3.2.1 Beschrijvende analyse kenmerken niet-gebruik

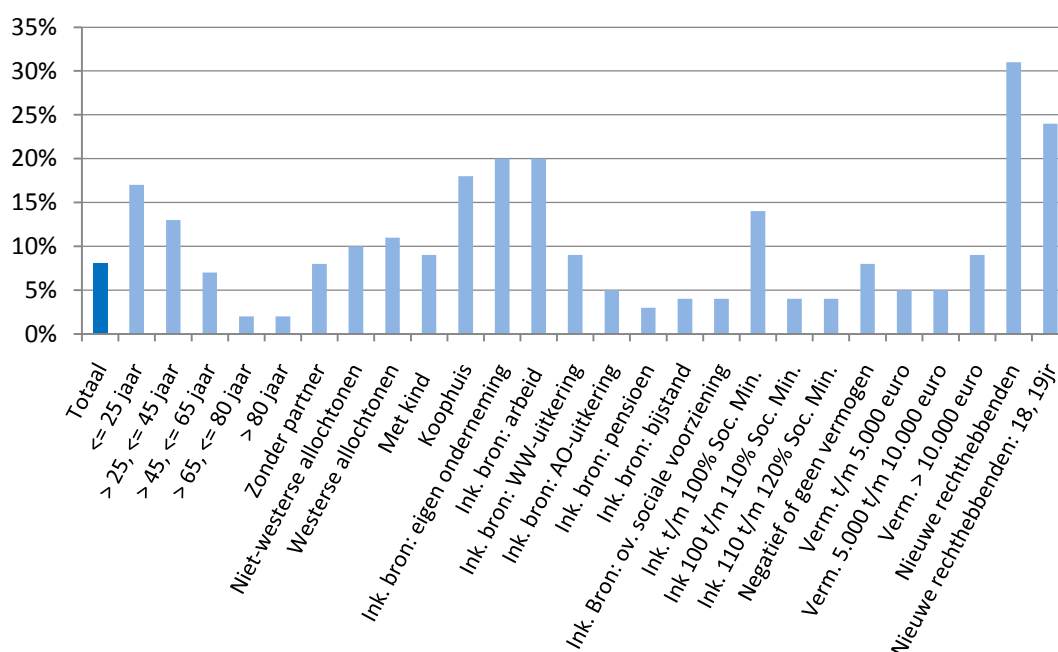
Zorgtoelage

Figuur 3.1 toont de percentages van het niet-gebruik van de zorgtoelage voor rechthebbenden, met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum, naar verschillende kenmerken. Het totale niet-gebruik is acht procent. Het niet-gebruik onder rechthebbenden met een inkomen rond het sociaal minimum is dus lager dan het niet-gebruik onder de totale groep rechthebbenden. Het valt op dat onder jongeren, allochtonen, mensen met een eigen huis, mensen die werken als zelfstandige of in loondienst, mensen met een inkomen tot en met 100 procent van het sociaal minimum, en vooral onder nieuwe rechthebbenden het niet-gebruik hoger ligt dan gemiddeld. Bij ouderen, bijstandsgerechtigden, mensen met een inkomen boven de

¹⁰ De rechthebbenden zijn bepaald voor 2009, in dat jaar konden gemeenten voor het eerst een eigen gekozen inkomensgrens hanteren.

100 procent van het sociaal minimum en mensen met een vermogen van meer dan € 0 maar minder dan € 10.000 is het niet-gebruik juist lager dan gemiddeld. Vooral het lage niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden is volgens verwachting. Zij zijn immers in beeld bij de gemeente en dus redelijk eenvoudig te bereiken. Omdat nog niet is gecorrigeerd voor onderlinge verbanden kan het zijn dat het hoge niet-gebruik onder jongeren grotendeels wordt veroorzaakt door het hoge niet-gebruik onder nieuwe rechthebbenden, bijvoorbeeld omdat jongeren vaker een nieuwe rechthebbende zijn. Of dat zo is, blijkt uit de analyse in paragraaf 3.2.2, waarbij de effecten van alle kenmerken tegelijkertijd in kaart worden gebracht.

Figuur 3.1 Niet-gebruik zorgtoeslag onder nieuwe rechthebbenden, mensen met een eigen huis en mensen die werken als zelfstandige of in loondienst hoger dan gemiddeld



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum in 2008 voor de zorgtoeslag, onderscheiden naar achtergrondkenmerken. Het gaat hier om 892.739 subhuishoudens.

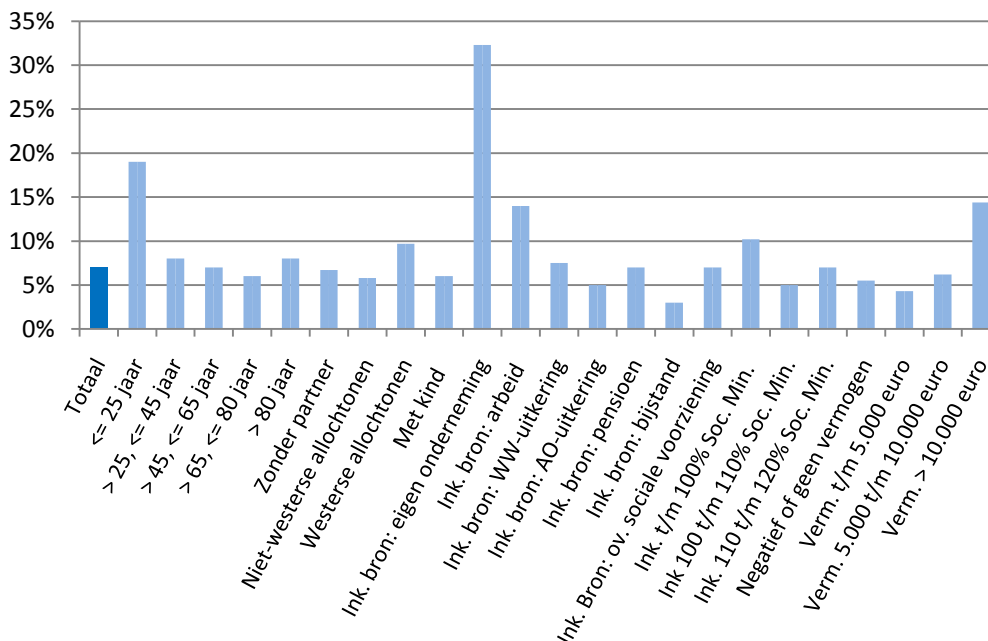
Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Huurtoeslag

De onderverdeling van het niet-gebruik van de huurtoeslag naar kenmerken onder rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum staat in Figuur 3.2. Het gemiddelde niet-gebruik van de huurtoeslag in deze groep is slechts zeven procent. Het valt op dat het niet-gebruik onder de verschillende groepen mensen voor de huurtoeslag minder variatie kent dan dat voor de zorgtoeslag. De meeste groepen kennen een niet-gebruik rond de zeven procent (bijvoorbeeld alleenstaanden, mensen met een kind, niet-westerse allochtonen, gepensioneerden enzovoorts). Wat verder opvalt is het relatief hoge niet-gebruik onder zelfstandigen (zo'n 32 procent). Misschien denken deze mensen geen recht te hebben op huurtoeslag omdat zij een eigen bedrijf hebben. Dit wordt gevolgd door jongeren, mensen in loondienst en mensen met een relatief hoog vermogen (van meer dan € 10.000). Het kan zijn dat het relatief hogere niet-gebruik in deze groep wordt veroorzaakt doordat veel zelfstandigen misschien jonger zijn of een inkomen rond het sociaal minimum hebben, maar wel een relatief hoog vermogen hebben (dat overigens wel lager is dan de gehanteerde

vermogensgrens). Dit zal moeten blijken uit de regressieanalyse (zie paragraaf 2.3.3). Net als bij de zorgtoeslag is het zo dat mensen die een bijstandsuitkering ontvangen een heel laag niet-gebruik kennen, in dit geval van drie procent.

Figuur 3.2 Niet-gebruik huurtoeslag onder zelfstandigen en jongeren relatief hoog



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum in 2008 voor de huurtoeslag, onderscheiden naar achtergrondkenmerken

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Langdurigheidstoeslag

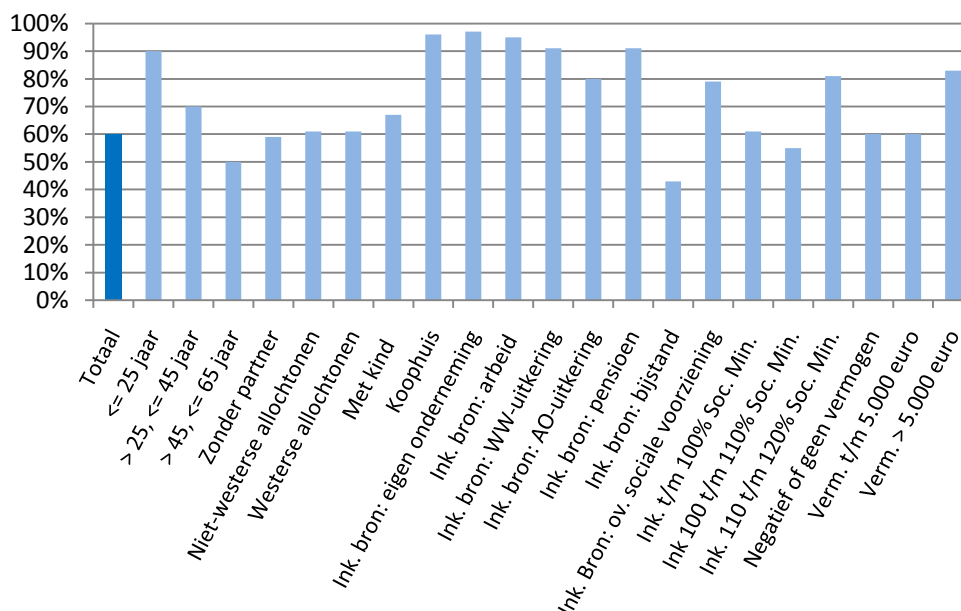
Figuur 3.3 laat het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag zien onder rechthebbenden uitgesplitst naar achtergrondkenmerken. Het gemiddelde niet-gebruik is 61 procent. Opvallend is dat bij de belangrijkste inkomensbron van het huishouden alleen bijstandsgerechtigden een lager niet-gebruik dan gemiddeld hebben. De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk voor een groot deel in het feit dat de regeling in 2009 is aangepast. Hierdoor zijn er rechthebbenden bijgekomen die in 2008 nog geen recht hadden. Zo gold in 2008 bijvoorbeeld nog dat men 23 jaar of ouder moest zijn om recht te hebben. Daarnaast werd als inkomensgrens de bijstandsnorm gehanteerd. Bovendien mochten mensen geen of zeer geringe inkomsten uit arbeid hebben (het bedrag werd hierbij bepaald door de gemeente) en geen WW-uitkering ontvangen. Voor 2006 gold de eis dat het inkomen vijf aaneengesloten jaren laag moest zijn en dat men geen arbeidsongeschiktheidsuitkering mocht ontvangen.¹¹

Het is duidelijk dat het niet-gebruik onder minima met een bijstandsuitkering veel lager ligt dan het niet-gebruik bij minima die in 2009 waarschijnlijk voor het eerst rechthebbend zijn, zoals mensen met een WW-uitkering en werkende rond het sociaal minimum (inclusief zelfstandigen). Overigens bleek uit Tabel 3.1 dat het merendeel van de rechthebbenden voor de langdurigheidstoeslag bestaat uit bijstandsgerechtigden (meer dan zestig procent).

¹¹ Uitspraak Centrale Raad van Beroep, 05/6738 WWB.

Daarnaast is te zien dat onder de rechthebbenden jongeren, huishoudens in de inkomenscategorie van 110 tot en met 120 procent en huishoudens met een vermogen van meer dan 5.000 euro een relatief hoog niet-gebruik kennen.

Figuur 3.3 Niet-gebruik langdurigheidstoeslag bij bijstandsgerechtigden relatief laag



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot en met de gemeentelijke inkomensgrens in 2008 voor de langdurigheidstoeslag, onderscheiden naar achtergrondkenmerken

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Individuele bijzondere bijstand

Bij de individuele bijzondere bijstand is het net als bij de langdurigheidstoeslag zo dat het niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden veel lager is dan het niet-gebruik in de andere groepen (zie Figuur 3.4). Verschil is wel dat het hierbij gaat om het niet-gebruik onder alle huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum en niet alleen onder rechthebbenden. Voor de individuele bijzondere bijstand was het immers niet mogelijk om rechthebbenden te bepalen.

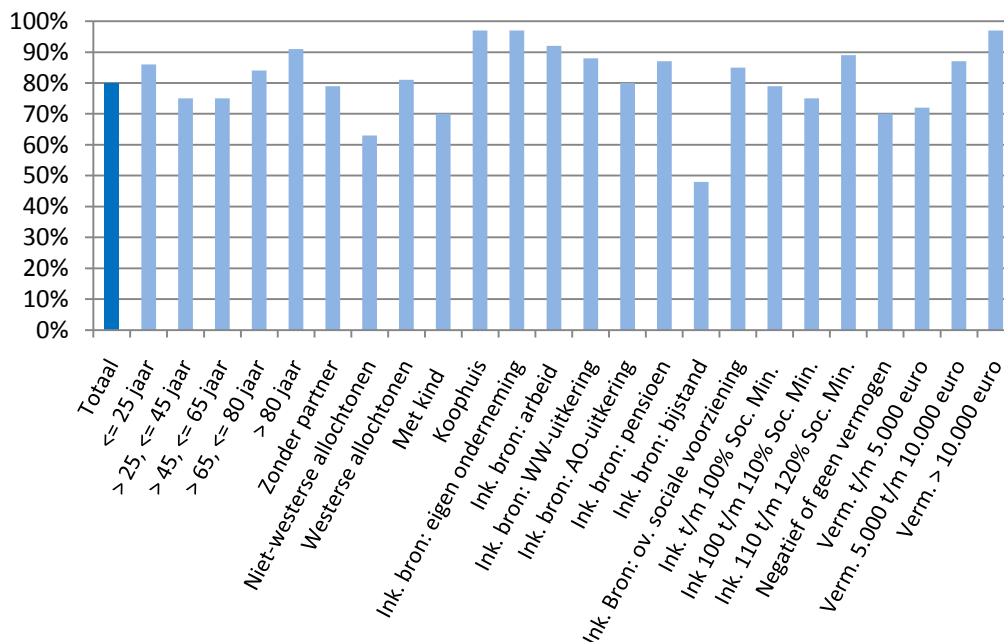
Vooral onder mensen met een koophuis, zelfstandigen, mensen in loondienst en mensen met een relatief hoog vermogen is het niet-gebruik heel hoog, variërend van 92 tot 97 procent. In dit geval kan dit hoge niet-gebruik ook verklaard worden doordat deze mensen geen recht hebben, omdat zij bijvoorbeeld noodzakelijke kosten hebben die ze in de ogen van de gemeente zelf kunnen voldoen. Daarnaast kan er ook samenhang zijn tussen het hebben van een koophuis, het werken als zelfstandige en het hebben van een relatief hoog vermogen. In de regressieanalyse zal blijken welke van deze kenmerken afzonderlijk een effect hebben.

Samenvattend

Bij de kenmerken van niet-gebruikers zien we sterke overeenkomsten tussen de vijf regelingen. Zo kennen mensen met een koophuis een hoger niet-gebruik dan gemiddeld. Hetzelfde geldt voor werkenden (inclusief zelfstandigen) rond het sociaal minimum en mensen met een relatief hoog vermogen. Bijstandsgerechtigden kennen daarentegen bij alle regelingen juist een relatief

laag niet-gebruik. Maar er zijn ook verschillen. Mensen met een inkomen van 110 tot en met 120 procent van het sociaal minimum kennen bij de zorgtoeslag en de huurtoeslag een niet-gebruik dat rond het gemiddelde ligt. Bij de langdurigheidstoeslag is het niet-gebruik in deze groep juist een stuk hoger dan gemiddeld.

Figuur 3.4 Niet-gebruik individuele bijzondere bijstand onder bijstandsgerechtigden het laagst



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum in 2008 voor de huurtoeslag, onderscheiden naar achtergrondkenmerken

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.2.2 Statistische analyse kenmerken niet-gebruik

De vraag is nu welke van deze kenmerken afzonderlijk van invloed zijn op het gebruik van de regelingen. Voor alle regelingen is een model geschat waarbij het wel of niet gebruikmaken van die regeling wordt verklaard uit allerlei achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, etniciteit, maar ook de belangrijkste bron van het inkomen, de hoogte van het inkomen en het vermogen en kenmerken van de woongemeente. Uit deze analyse blijkt of deze achtergrondkenmerken een afzonderlijk effect hebben op het gebruik van de regelingen. Dit betekent dat de analyse aantoont of bijvoorbeeld leeftijd een apart effect heeft op het gebruik, gecorrigeerd voor etniciteit, het hebben van kinderen, het hebben van een bijstandsuitkering enzovoorts.

In de vorige paragraaf was te zien dat het hebben van een bijstandsuitkering van sterke invloed lijkt op het wel of niet gebruikmaken van een bepaalde regeling. Daarom is een aantal kenmerken in de analyse gecombineerd met het hebben van een bijstandsuitkering. Dit om te kijken of bij deze groepen een extra effect is. Het gaat hier onder anderen om alleenstaanden met een bijstandsuitkering of mensen met een kind en een bijstandsuitkering. Zie bijlage C voor gedetailleerde schattingsresultaten.

In bijlage D staan de redenen voor het niet-gebruik per regeling, uitgesplitst naar persoonskenmerken. Deze redenen zijn opgevraagd in de IWI cliëntenquête. Omdat het aantal waarnemingen beperkt is, kan geen verklaringsmodel geschat worden. Het gaat hier dus om een beschrijving van de antwoorden van respondenten. Er is ook geen onderscheid gemaakt tussen wel of geen recht hebben op de regeling. Dit omdat het aantal waarnemingen al beperkt is. Bovendien gaat het erom of mensen met bepaalde kenmerken vaker een bepaalde reden opgeven voor hun niet-gebruik.

Het is interessant om te zien of een bepaald kenmerk dezelfde invloed heeft op het wel of niet gebruikmaken van de regelingen. Daarom bespreekt deze paragraaf de regressieresultaten per kenmerk voor alle vier de regelingen. Per kenmerk laten we omwille van de leesbaarheid alleen een tabel zien met de gevonden hoofdeffecten van dat kenmerk. Eventuele effecten als gevolg van de combinatie van kenmerken met het hebben van een bijstandsuitkering staan in bijlage C. De significante effecten worden getoond met plussen en minnen. Een plus betekent dat de groep met dat kenmerk een grotere kans heeft om gebruik te maken van de regeling dan de referentiegroep. Een min wijst op een lagere kans op gebruik. Per regeling geven de hoeveelheid plussen en minnen de omvang van het effect weer. Dus hoe meer plussen bij een bepaald kenmerk hoe groter het gebruik in die groep. Het aantal plussen geeft geen informatie over de omvang van effecten tussen de regelingen. Als er twee plussen bij een bepaald kenmerk staan bij zowel de zorgtoeslag als de langdurigheidstoeslag betekent dat dus niet dat het effect precies even groot is. Voor de omvang van de effecten is de hoogte van de coëfficiënt van belang, deze is te vinden in bijlage C.

Vanwege de indicatieve achtergrond van de cijfers voor de regeling voor schoolgaande kinderen, wordt deze regeling apart besproken in paragraaf 3.4.

We starten met de belangrijkste bron van het inkomen, omdat al bekend is dat het hebben van een bijstandsuitkering van grote invloed is op het gebruik.

Belangrijkste bron van het inkomen

Tabel 3.2 toont dat mensen met een WW-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering veel vaker gebruikmaken van de regelingen dan werkenden rond het sociaal minimum (inclusief zelfstandigen). Bij de zorgtoeslag hebben mensen in loondienst in verhouding het hoogste niet-gebruik. Bij de andere regelingen zijn dat de zelfstandigen. Dit is zoals verwacht. Werkenden rond het sociaal minimum zijn minder goed in beeld bij de gemeenten. Zij ontvangen immers geen uitkering via de gemeente. De gemeente beschikt daarnaast niet over de inkomensgegevens van de inwoners. Dit maakt het moeilijk voor gemeenten om deze mensen te lokaliseren. Ook kan het zijn dat er minder noodzaak wordt ervaren door deze groep mensen. Het kan zijn dat hun inkomen sterker schommelt of dat zij op korte termijn perspectief hebben op een verbetering van het inkomen. Bij zelfstandigen speelt ook nog dat men vaak pas lang nadat het jaar is afgesloten weet hoe hoog het inkomen was. Mensen die werken geven in de IWI cliëntenquête vaker dan de mensen met andere inkomensbronnen aan dat zij de regeling niet kenden of niet hebben aangevraagd omdat ze dachten geen recht te hebben.

Tabel 3.2 Bijstandsgerechtigden hebben een veel grotere kans op gebruik dan werkenden

	Zelfstandige	Loondienst	WW	AO	Pensioen	Bijstand	Ov. Sociale voorziening	Overig
Zorgtoeslag	+	Referentie	++++	+++++	+++	++++++	+++++	++
Huurtoeslag	-	Referentie	n.s.	++	n.s.	+++	+	n.s.
Langdurigheidstoeslag	-	Referentie	++	+++++	+	+++++	++++	+++
Bijzondere bijstand	-	Referentie	++	++++	+++	+++++	+++++	+

Weergegeven is het effect van de belangrijkste bron van inkomen op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het gebruik is het hoogst voor bijstandsgerechtigden. Dat is niet verwonderlijk. Deze mensen zijn immers in beeld bij de gemeenten. En andersom is de gemeente in beeld bij deze mensen. Zij weten dus dat de gemeente ondersteuning kan bieden. Daarnaast blijkt uit de Divosa monitor 2010 dat bijna negentig procent van de gemeenten hun bijstandsbestand benaderen om mensen te wijzen op voorzieningen (inclusief de landelijke voorzieningen). Mensen met een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn minder in beeld bij de gemeente. Zij hebben in de eerste plaats contact met het UWV. Die kan mensen ook wijzen op het bestaan van verschillende regelingen. Dit zal waarschijnlijk minder structureel gebeuren doordat er ook een groep WW'ers en arbeidsongeschikten, gezien de hoogte van hun uitkering, niet in aanmerking komt voor de langdurigheidstoeslag of bijzondere bijstand. Dit is terug te zien in het gebruik. Dit is weliswaar hoger dan dat van werkenden rond het sociaal minimum, maar lager dan het gebruik bij bijstandsgerechtigden.

Leeftijd

Tabel 3.3 laat zien dat mensen van 45 jaar of jonger een hogere kans hebben om geen gebruik te maken van regelingen dan mensen die ouder zijn dan 45. Dit geldt voor alle vier de regelingen. Bij de zorgtoeslag geldt dan dat jongeren van 25 jaar of jonger vaker gebruikmaken dan 25- tot 45-jarigen. Dit komt waarschijnlijk omdat jongeren, zodra zij achttien worden, automatisch worden geïnformeerd over de zorgtoeslag. Bij de andere regelingen is het zo mensen van 25 jaar of jonger juist minder gebruikmaken dan de 25- tot 45-jarigen. Verder is te zien dat, met uitzondering van de langdurigheidstoeslag, het gebruik onder 65- tot 80-jarigen het hoogst is voor alle regelingen. Bij de zorgtoeslag en de individuele bijzondere bijstand wordt dit gevolgd door een hoog gebruik onder 80-plussers.

Het feit dat het gebruik toeneemt met de leeftijd kan verklaard worden door een leereffect. Als men eenmaal met een bepaalde regeling bekend is, zal men die ook nog kennen naarmate men ouder wordt. Ook kan het komen doordat het inkomen niet veel meer wijzigt en veel ouderen die rechthebbend zijn, daarom al langdurig rechthebbend zijn. Daarnaast zijn veel instanties gericht op ouderen, dit verklaart het hogere gebruik onder 65- en 80-plussers. Deze instanties zullen de ouderen wijzen op bestaande regelingen en zo zijn ouderen dus beter op de hoogte. De resultaten uit de IWI cliëntenquête (bijlage D) bevestigen dit. Jongeren geven over het algemeen vaker dan oudere mensen aan de regeling niet te kennen.

Tabel 3.3 Ouderen hebben een grotere kans om gebruik te maken dan jongeren

	25 jaar of jonger	>25 jaar, <= 45 jaar	>45 jaar, <= 65 jaar	>65 jaar, <= 80 jaar	Ouder dan 80 jaar
Zorgtoeslag	+	Referentie	++	++++	+++
Huurtoeslag	-	Referentie	N.s.	+	N.s.
Langdurigheidstoeslag	-	Referentie	+	Nvt	Nvt
Bijzondere bijstand	-	Referentie	+	+++	++

Weergegeven is het effect van leeftijd op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Met of zonder partner

Het wel of niet hebben van een partner is van invloed op het niet-gebruik. Zoals Tabel 3.4 laat zien varieert dit sterk tussen de regelingen. Voor de zorgtoeslag geldt dat mensen zonder partner een lager gebruik kennen dan mensen met een partner. Bij de langdurigheidstoeslag geldt het tegenovergestelde: mensen zonder partner gebruiken juist meer. Bij de huurtoeslag en individuele bijzondere bijstand is geen effect gevonden. We zien dat dit een op zichzelf staand effect is. Dit effect wordt dus niet veroorzaakt doordat bijvoorbeeld alleenstaanden met bijstand een hoger gebruik kennen van de langdurigheidstoeslag.

Tabel 3.4 Het hebben van een partner heeft een wisselend effect op het gebruik

	Zonder partner	Met partner
Zorgtoeslag	-	Referentie
Huurtoeslag	n.s.	Referentie
Langdurigheidstoeslag	+	Referentie
Bijzondere bijstand	n.s.	Referentie

Weergegeven is het effect van het hebben van een partner op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De reden waarom alleenstaanden vaker gebruik maken van langdurigheidstoeslag en juist minder vaak van zorgtoeslag is onduidelijk. Noch uit de cliëntenquête van het IWI, noch uit de interviews komt een verklaring over het gebruik van alleenstaanden naar voren.

Bij zowel de zorgtoeslag als de langdurigheidstoeslag gebruiken alleenstaanden met een kind vaker zorgtoeslag dan alleenstaanden zonder kind. Dit is volgens verwachting, omdat uit een aantal interviews met gemeenten blijkt dat gezinnen met kinderen vaak politieke prioriteit hebben in het armoedebeleid. Zo worden er bijvoorbeeld bij dreigende huisuitzettingen extra veel inspanningen geleverd als er kinderen bij betrokken zijn.

Bij de individuele bijzondere bijstand zien we geen effect van het wel of niet hebben van een partner op het gebruik als we kijken naar de hele doelgroep. Als we echter inzoomen op mensen met een bijstandsuitkering zien we dat alleenstaanden met een bijstandsuitkering iets minder vaak gebruikmaken van de regeling dan samenwonenden met een bijstandsuitkering. Dit kan komen omdat individuele bijzondere bijstand per gezin gemeten wordt en dat de kans op noodzakelijke

kosten groter is in een gezin met twee personen dan een gezin met één persoon. In de totale doelgroep zien we dit effect van “hoe meer personen in het huishouden, hoe meer noodzakelijke kosten in het huishouden” ook terug bij ouders. Alleenstaande ouders hebben een iets lager gebruik dan samenwonende ouders.

Wel of geen (jonge) kinderen

Mensen met kinderen maken over het algemeen vaker gebruik van de inkomensondersteunende regelingen (zie Tabel 3.5). Dit geldt voor alle regelingen, behalve de huurtoeslag waar geen effect is gevonden. Voor de zorgtoeslag geldt dit ook niet. Subhuishoudens met kinderen ouder dan zes jaar maken juist minder vaak gebruik van zorgtoeslag dan mensen met jonge of geen kinderen. Overigens zagen we bij het wel of niet hebben van een partner dat alleenstaanden met een kind een hoger gebruik van de zorgtoeslag kennen dan alleenstaanden zonder kind, ongeacht de leeftijd van het kind.

Voor de individuele bijzondere bijstand is het hogere gebruik bij huishoudens met kinderen te verklaren uit het feit dat mensen met kinderen meer personen in huis hebben, en dus meer kans op noodzakelijke kosten.

Bij de langdurigheidstoeslag en de individuele bijzondere bijstand is het zo dat het hebben van een kind tot een hoger gebruik leidt en dit effect is bij deze twee regelingen het grootst als het een ouder kind betreft. Oudere kinderen zijn ‘duurder’ zijn dan jongere kinderen. Dit heeft tot gevolg dat de ouders meer (noodzakelijke) uitgaven hebben. Opvallend is dat dit niet lijkt te gelden voor de zorgtoeslag.

Tabel 3.5 Mensen met kinderen hebben over het algemeen een kleinere kans op niet-gebruik

	Met kinderen	Zonder kinderen	Kind van 0 t/m 6 jaar	Kind ouder dan 6
Zorgtoeslag	-	Referentie	+	Referentie
Huurtoeslag	n.s.	Referentie	n.s.	Referentie
Langdurigheidstoeslag	+	Referentie	-	Referentie
Bijzondere bijstand	+	Referentie	-	Referentie

Weergegeven is het effect van het hebben van kinderen op het gebruik van bepaalde regelingen. Een ‘+’ betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een ‘-’ duidt op een kleinere kans om te gebruiken. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het hebben van kinderen heeft een afzonderlijk effect. Daarnaast is ook gekeken naar de samenloop tussen het hebben van kinderen en het moeten rondkomen van een bijstandsuitkering. Voor alle regelingen (met uitzondering van de huurtoeslag) geldt dat ouders met een bijstandsuitkering een hoger gebruik kennen dan ouders zonder bijstandsuitkering of mensen zonder kind met een bijstandsuitkering. Bij de huurtoeslag heeft alleen het hebben van een bijstandsuitkering effect op het gebruik. Daarbij maakt het niet uit of mensen wel of geen kinderen hebben. Dat ouders met een bijstandsuitkering een hoger gebruik kennen dan mensen zonder (jonge) kinderen met een bijstandsuitkering is volgens verwachting. Gemeenten zetten veel in op gezinnen met kinderen om te voorkomen dat kinderen in de problemen komen.

Voor de zorgtoeslag en de langdurigheidstoeslag geldt dat alleenstaande ouders vaker gebruikmaken dan paren met een kind. Bij de huurtoeslag is er geen effect. Bij de individuele bijzondere bijstand is er wel een effect, maar andersom. In dit geval maken alleenstaande ouders iets minder vaak gebruik dan paren met een kind.

Etniciteit

Westerse allochtonen maken over het algemeen minder gebruik van de inkomensondersteunende regelingen dan autochtonen. In Tabel 3.6 is te zien dat dit geldt voor alle regelingen behalve de individuele bijzondere bijstand, daar is geen effect gevonden. Dit hogere niet-gebruik ten opzichte van autochtone Nederlanders wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat deze mensen meer belemmeringen ervaren: onder hen zijn relatief meer mensen die minder goed de weg kennen in Nederland en de taal minder goed spreken. Uit de IWI cliëntenquête blijkt overigens niet dat westerse allochtonen veel vaker zeggen dat zij de regeling niet kenden of niet wisten waar zij moeten zijn voor regelingen. Maar het is natuurlijk ook zo dat juist degenen die de weg niet kennen in Nederland of de taal niet spreken, lastig te enquêteren zijn.

Bij de zorgtoeslag maken niet-westerse allochtonen minder gebruik dan autochtonen. Bij de langdurigheidstoeslag en de huurtoeslag is er geen verschil in het gebruik van de regeling tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen.

Voor de individuele bijzondere bijstand geldt dat niet-westerse allochtonen juist vaker gebruikmaken van de regeling dan autochtonen. Het verschil tussen de samenstelling van de groep inkomens rond het sociaal minimum en rechthebbenden kan dit effect veroorzaken. Niet-westerse allochtonen behoren vaker tot de allerlaagste inkomensgroepen en zullen daardoor relatief vaker tot de groep rechthebbenden behoren.

Tabel 3.6 **Westerse allochtonen hebben vaak een grotere kans op niet-gebruik dan autochtonen**

	Westerse allochtoon	Niet-westerse allochtoon	Autochtoon
Zorgtoeslag	--	-	Referentie
Huurtoeslag	-	n.s.	Referentie
Langdurigheidstoeslag	-	n.s.	Referentie
Bijzondere bijstand	n.s.	+	Referentie

Weergegeven is het effect van etniciteit op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Als we kijken naar de combinatie van etniciteit met een bijstandsuitkering vinden we dat voor de zorgtoeslag het gebruik onder autochtonen in de bijstand hoger is dan het gebruik onder (niet-) westerse allochtonen in de bijstand. Bij de individuele bijzondere bijstand is bij niet-westerse allochtonen in de bijstand het gebruik het hoogst. Niet-westerse allochtonen in de bijstand maken dus meer gebruik van deze regelingen dan westerse allochtonen en autochtonen in de bijstand. Bij de langdurigheidstoeslag maken autochtonen in de bijstand het meest gebruik, gevolgd door westerse allochtonen en dan de niet-westerse allochtonen. Hier kan het volgende spelen: de niet-westerse allochtonen wonen vaker in grote steden, waarbij vaker vijf jaar als langdurig laag

inkomen wordt gehanteerd. Deze mensen kunnen dus vaker onterecht als rechthebbenden worden aangemerkt dan autochtonen, waardoor hun gebruik lager lijkt.

Eigen huisbezit

Het hebben van een eigen huis leidt tot een hoger niet-gebruik van alle regelingen, zie Tabel 3.7.¹² Dit komt waarschijnlijk doordat deze mensen denken dat zij geen recht hebben op de regeling omdat zij een eigen huis en dus denken vermogen te hebben. De IWI cliëntenquête bevestigt dit. Mensen met een eigen huis zeggen iets vaker dan gemiddeld dat zij de regeling niet hebben aangevraagd omdat zij geen recht hebben. Ook geven zij iets vaker aan de regeling niet te kennen.

Tabel 3.7 Mensen met een eigen huis hebben een kleinere kans op gebruik

	Koophuis	Geen koophuis
Zorgtoeslag	-	Referentie
Huurtoeslag	Nvt	Referentie
Langdurigheidstoeslag	-	Referentie
Bijzondere bijstand	-	Referentie

Weergegeven is het effect van eigen huisbezit op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Hoogte van het inkomen

Voor de zorg- en de huurtoeslag geldt dat mensen in de laagste inkomensgroep minder gebruikmaken van de regeling dan de mensen in de iets hogere inkomensgroepen. Bij de redenen om niet te gebruiken zien we in de IWI cliëntenquête voor de zorg- en huurtoeslag voor deze groep dat zij veel vaker aangeven dat zij niet weten hoe ze de regeling moeten aanvragen dan mensen met een hoger inkomen.

Hierbij moeten we wel de volgende kanttekening maken. Uit onderzoek van CBS (2000) blijkt dat de groep mensen met een inkomen onder de 100 procent van het sociaal minimum een lastig interpreteerbare groep is. CBS neemt aan¹³ dat ongeveer de helft van deze groep terecht in deze groep zit (dit zijn met name zelfstandigen en mensen die door te betalen alimentatie onder het sociaal minimum komen). Van de andere helft neemt het CBS aan dat zij eigenlijk een hoger inkomen hebben. Dit zijn mensen wiens inkomen niet volledig wordt waargenomen door het CBS. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die doordat het CBS geen gegevens heeft over ontvangen alimentatie onder het sociaal minimum uitkomen. Ook zijn het vaak gepensioneerden wiens echtgeno(o)t(e) in het betreffende jaar is overleden. De inkomensverandering wordt in dat geval nog niet waargenomen door CBS.

Voor dit onderzoek hebben we er om deze redenen voor gekozen mensen met een negatief inkomen niet mee te nemen in het onderzoek. Dit is ongeveer 15 procent van de groep. Desondanks blijft het belangrijk bij de interpretatie van deze groep waakzaam te zijn. Wat we kunnen concluderen is dat deze groep mensen (zelfstandigen met een erg laag inkomen, mensen die door alimentatiebetalingen onder het sociaal minimum uitkomen, gepensioneerden met een

¹² Behalve bij de huurtoeslag; deze rechthebbenden hebben per definitie geen eigen huis.

¹³ Van 40% is zeker dat zij terecht zijn ingedeeld in de inkomensgroep onder het sociaal minimum en van 10% is zeker dat zij onterecht zijn ingedeeld. Van 50% is het onzeker.

nog niet waargenomen inkomensverandering en mensen met een inkomen dat door betaalde alimentatie net op of boven het sociaal minimum uitkomt) minder gebruiken dan mensen met een hoger of beter waargenomen inkomen.

Tabel 3.8 Kans op gebruik bij gemeentelijke regelingen hoger bij de inkomens tot en met 110 procent van het sociaal minimum

	t/m 100% soc.min.	100 t/m 110% soc. min.	110 t/m 120% soc. min.
Zorgtoeslag	--	-	Referentie
Huurtoeslag	-	n.s.	Referentie
Langdurigheidstoeslag	n.s.	+	Referentie
Bijzondere bijstand	+	++	Referentie

Weergegeven is het effect van de hoogte van het inkomen op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Bij de langdurigheidstoeslag kent de groep mensen met een inkomen van 100 tot en met 110 procent van het sociaal minimum het hoogste gebruik. In veel gemeenten vallen mensen met een inkomen boven de 110 procent buiten de rechthebbenden van deze toeslag. Bij gemeenten waarbij deze mensen wel recht hebben, zien we dat zij minder gebruikmaken van de toeslag, dan de mensen met een inkomen tussen de 100 procent en 110 procent. Ook rechthebbenden met een inkomen onder het sociaal minimum maken minder gebruik van deze toeslag dan mensen met een inkomen tussen de 100 procent en 110 procent.

Bij de individuele bijzondere bijstand zien we dat de mensen in de laagste inkomensgroep juist iets vaker gebruiken dan mensen uit de inkomensgroep van 110 tot en met 120 procent. Het verschil ten opzichte van de landelijke regelingen kan worden veroorzaakt door de focus van gemeenten. Als gemeenten zich met hun armoedebelid sterk richten op mensen met de laagste inkomens binnen de groep inkomens rond het sociaal minimum, dan kan dit zorgen voor een hoger gebruik onder deze groep mensen, ondanks dat zij misschien minder zelfredzaam zijn dan de mensen met een inkomen van 110 tot en met 120 procent van het sociaal minimum.

De schuld of het vermogen

Het effect van het hebben van een schuld of vermogen op de kans om geen gebruik te maken van ondersteunende regelingen is grotendeels als verwacht. Het niet-gebruik is het hoogst voor de hoogste vermogenscategorie.

Tabel 3.9 Hoe hoger het vermogen hoe groter de kans op niet-gebruik

	Negatief of geen vermogen	Vermogen t/m € 5.000	Vermogen van € 5.000 t/m € 10.000	Vermogen van meer dan € 10.000
Zorgtoeslag	+	+++	++	Referentie
Huurtoeslag	++	+++	+	Referentie
Langdurigheidstoeslag	+	++	Referentie	Nvt
Bijzondere bijstand	++	+++	+	Referentie

Weergegeven is het effect van de hoogte van het vermogen op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Maar Tabel 3.9 laat ook iets opvallends zien. Het is namelijk zo dat het gebruik voor alle regelingen het hoogst is voor de mensen met een klein positief vermogen (tot € 5.000). Dit is dus hoger dan het gebruik bij mensen met een schuld of geen vermogen. Ook hier kan de zelfredzaamheid een rol spelen. Mensen met een schuld zijn minder zelfredzaam dan de mensen die weliswaar een inkomen rond het sociaal minimum maar toch een klein vermogen hebben.¹⁴ Ook kan het een rol spelen dat mensen met een schuld slechte ervaringen hebben met het moeten terugbetalen van toeslagen. Bijvoorbeeld omdat het moeilijk is om het inkomen vooraf goed in te schatten en de berekening van de hoogte van de toeslag is gebaseerd op deze inschatting. Het kan zijn dat zij juist daardoor nog verder in de problemen zijn geraakt en vervolgens dus liever nooit meer een toeslag aanvragen. De IWI cliëntenquête lijkt het eerste argument te ondersteunen: mensen met een schuld of geen vermogen geven namelijk vaker aan niet te weten hoe ze de regeling moeten aanvragen. Ook zeggen zij juist minder vaak dan de andere vermogenscategorieën dat de reden voor niet-gebruik is dat zij geen gebruik willen maken van de regeling.

Nieuwe rechthebbenden voor de zorgtoeslag

Tabel 3.10 laat de kans op gebruik van nieuwe rechthebbenden op de zorgtoeslag zien. Zoals we zagen in hoofdstuk 2 kennen nieuwe rechthebbenden een hoger niet-gebruik van de zorgtoeslag dan oude rechthebbenden. Dit komt waarschijnlijk doordat mensen minder snel verwachten dat zij recht hebben in 2008 als zij in 2006 (toen de toeslag is ingevoerd) ook al geen recht hadden. Mensen die in de tussentijd achttien jaar oud zijn geworden en daardoor recht hebben gekregen kennen een hoger gebruik dan de andere nieuwe rechthebbenden. Dit komt waarschijnlijk omdat zij zodra zij achttien worden, worden aangeschreven en daardoor goed op de hoogte zijn van het bestaan van de zorgtoeslag.

¹⁴ Zie ook Panteia (2009), Huishoudens in de rode cijfers.

Tabel 3.10 Nieuwe rechthebbenden hebben een grotere kans op niet-gebruik van de zorgtoeslag

	Nieuwe rechthebbenden	Oude rechthebbenden	Nieuwe rechthebbenden, 18, 19 jaar	Nieuwe rechthebbenden, >19 jaar
Zorgtoeslag	-	Referentie	+	Referentie

Weergegeven is het effect van nieuw recht op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Aantal inwoners van de gemeente

Naast persoonskenmerken is ook een aantal gemeentekennmerken meegenomen in de analyse. Het aantal inwoners en de stedelijkheid van een gemeente hingen te sterk met elkaar samen, deze konden daardoor niet afzonderlijk meegenomen worden. Er is uiteindelijk voor het aantal inwoners gekozen omdat dit leidde tot een iets hogere verklaringskracht van het model, het verschil was echter minimaal.

Tabel 3.11 Het effect van gemeentegrootte verschilt tussen landelijke en gemeentelijke regelingen

	Aantal inwoners
Zorgtoeslag	-
Huurtoeslag	n.s.
Langdurigheidstoeslag	+
Bijzondere bijstand	+

Weergegeven is het effect van gemeentegrootte op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Tabel 3.11 laat zien dat er een verschil is in het effect van de gemeentegrootte tussen de landelijke en de gemeentelijke regelingen. Voor de zorgtoeslag geldt: hoe groter de gemeente waar iemand woont hoe lager het gebruik. Bij de gemeenteregelingen is het juist andersom. De reden voor dit hogere gebruik van de gemeentelijke regelingen in grotere gemeenten is dat zij vaker een intensief armoedebelief voeren en zij hebben ook meer mogelijkheden om bestanden met elkaar te vergelijken om zo niet-gebruik op te sporen. Dit blijkt ook uit de Divosa monitor 2010. Daarin staat dat: *“de grotere gemeenten vaker innovatieve middelen inzetten om het niet-gebruik terug te dringen dan de kleinere gemeenten. In een grote gemeente kan iemand die een aanvraag doet voor één voorziening, veel vaker automatisch andere voorzieningen toegekend krijgen, zodat het invullen van formulieren tot een minimum beperkt blijft. De grote gemeenten zijn ook actiever als het gaat om het koppelen van bestanden om rechthebbenden op hun voorzieningen te wijzen. Om hun doelgroepen te bereiken, zoeken zij ten slotte vaker de samenwerking met intermediairs, zoals voedselbanken en welzijnsinstellingen.”* Uit deze monitor bleek echter ook dat grotere gemeenten ook wijzen op de landelijke voorzieningen. Dit effect wordt niet terug gevonden in de analyse.

Naast het aantal inwoners is ook voor andere gemeentekennmerken, zoals de gemiddelde woningwaarde en de vacaturegraad gecorrigeerd, zie bijlage C.

3.3 Maatschappelijke groepen

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden welke persoonlijke kenmerken en omstandigheden ertoe kunnen leiden dat er geen gebruikgemaakt wordt van de inkomensondersteunende regelingen. Op basis van een combinatie van die kenmerken kunnen we groepen identificeren die een lagere kans hebben om gebruik te maken van de regelingen. We kunnen daarnaast ook groepen identificeren die juist een hele hoge kans hebben om gebruik te maken en dus goed bereikt worden door de huidige regelingen. Dit noemen we de zogenaamde maatschappelijke groepen. Een aantal maatschappelijke groepen staat in Tabel 3.12.

Tabel 3.12 Niet-gebruik onder werkenden hoog, onder alleenstaanden met bijstand en kinderen juist laag

	Zorg- toeslag	Huur- toeslag	Langdurigheids- toeslag	Bijzondere bijstand
Totaal	8%	7%	60%	80%
Werkenden rond het sociaal minimum (incl. zelfstandigen)	20%	17%	96%	93%
Samenwonend in koophuis	15%	-	73%	85%
Huishoudens met inkomen tot en met 100%	14%	10%	61%	79%
<i>waarvan</i>				
<i>Bijstand</i>	6%	3%	44%	52%
<i>Geen bijstand</i>	17%	15%	93%	90%
Westerse allochtonen in sterk tot zeer sterk stedelijk gebied	12%	10%	58%	81%
Nieuwe rechthebbenden	31%	-	-	-
Niet-westerse allochtoon met drie of meer kinderen	9%	5%	59%	64%
Alleenstaande met bijstand en kinderen	5%	2%	44%	37%

Weergegeven is het niet-gebruik onder maatschappelijke groepen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '-' betekent niet van toepassing.

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De tabel laat zien dat het niet-gebruik onder werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum bij alle regelingen hoger is dan gemiddeld. Bij de langdurigheidstoeslag en individuele bijzondere bijstand is het niet-gebruik zelfs zeer hoog. Ook mensen die samenwonen met een partner in een koophuis maken veel minder gebruik van de regelingen.

Bij de huishoudens met een inkomen tot en met 100 procent van het sociaal minimum is het beeld minder eenduidig. Zij maken minder gebruik van de zorgtoeslag en de huurtoeslag. Bij de langdurigheidstoeslag en de individuele bijzondere bijstand zitten zij wat betreft niet-gebruik rond het gemiddelde. Ook blijkt er veel variatie te zijn binnen deze groep. Het gebruik onder huishoudens met een inkomen tot en met 100 procent van het sociaal minimum die moeten rondkomen van een bijstandsuitkering is vele malen hoger dan het gebruik bij mensen die niet in de bijstand zitten. Bij de gemeentelijke regelingen is het niet-gebruik onder deze groep mensen zelfs meer dan negentig procent.

Uit de statistische analyse is gebleken dat westerse allochtonen ook een groep is met risico op niet-gebruik. De verwachting is dat dit vooral geldt voor westerse allochtonen in sterk tot zeer sterk stedelijk gebied. Dit speelt vooral bij de huur- en zorgtoeslag. Bij de zorgtoeslag geldt daarnaast dat de nieuwe rechthebbenden een veel hoger niet-gebruik kennen.

Er zijn ook groepen mensen die juist een hoog gebruik kennen. Zo is te zien dat niet-westerse allochtonen met grote gezinnen (van drie of meer kinderen) een lager niet-gebruik kennen voor de individuele bijzondere bijstand. Alleenstaanden met kinderen en een bijstandsuitkering worden ook goed bereikt door de regelingen. Het niet-gebruik voor deze groep mensen is voor alle regelingen een stuk lager dan het totale niet-gebruik. Bij de huurtoeslag is het niet-gebruik zelfs nog maar twee procent.

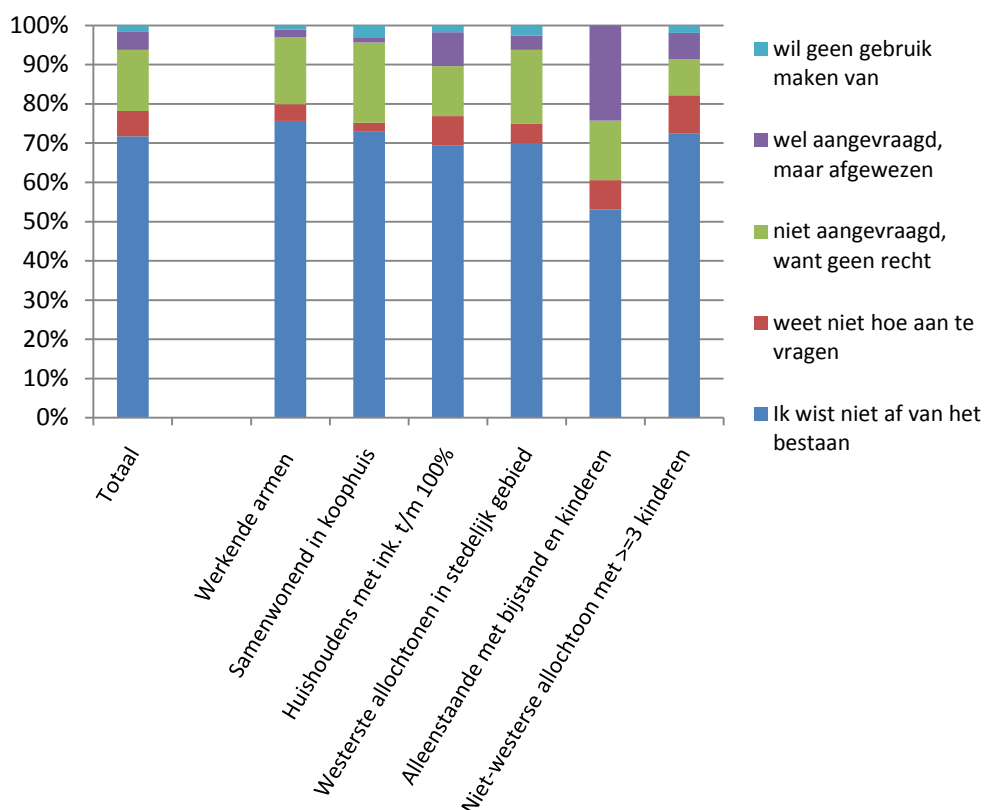
Redenen niet-gebruik maatschappelijke groepen

De vraag is of deze mensen andere redenen hebben om geen gebruik te maken van regelingen dan de mensen die niet tot deze maatschappelijke groepen behoren. Dat zou dan ook betekenen dat zij op andere wijze benaderd moeten worden om gebruik te stimuleren. Figuur 3.5 toont de redenen van niet-gebruik voor de langdurigheidstoeslag voor deze maatschappelijke groepen op basis van de IWI cliëntenquête. De reden dat voor de langdurigheidstoeslag is gekozen, is omdat voor deze regeling een groter aantal waarnemingen beschikbaar is. Veel mensen maken al gebruik van zorg- of huurtoeslag. Aan hen is de vraag waarom zij geen gebruikmaken dan niet voorgelegd. Bij deze redenen is overigens niet alleen gekeken naar rechthebbenden, omdat het aantal waarnemingen dan te beperkt wordt. Dit betekent dat mensen die denken geen recht te hebben, ook heel goed daadwerkelijk geen recht kunnen hebben.

Het opvallendst aan de figuur is dat alleenstaanden met bijstandsuitkering en kinderen veel minder vaak zeggen dat zij de regeling niet kenden en veel vaker zeggen dat ze wel langdurigheidstoeslag hebben aangevraagd, maar dat deze niet is toegekend. Bij de andere groepen zijn de verschillen minder groot. Zo varieert het aantal mensen dat zegt de regeling niet te kennen voor de andere groepen tussen de 69 (inkomens tot en met 100 procent van het sociaal minimum) en de 76 procent (werkenden rond het sociaal minimum). Onbekendheid met de regeling speelt dus een belangrijke rol in het niet-gebruik voor deze kwetsbare groepen. Om het niet-gebruik te verkleinen is het dus zaak deze groepen van informatie te zien over de aanwezigheid van regelingen.

Samenwonenden met een koophuis zeggen daarnaast het minst vaak dat zij niet weten hoe ze de regeling moeten aanvragen. Niet-westerse allochtonen met drie of meer kinderen zeggen dat juist wat vaker. Dit is niet verwonderlijk. Mensen die een huis hebben gekocht zijn in aanraking geweest met allerlei procedures en regelingen. Niet-westerse allochtonen zullen vaker, naast andere belemmeringen, ook taalproblemen kennen. Mensen met een partner en een koophuis denken ook relatief vaak dat zij geen recht hebben op de toeslag. Dit komt overeen met de voorgaande analyses onder rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum. Doordat deze mensen vermogen hebben (namelijk het huis) denken zij vaker – wellicht onterecht – dat ze geen recht hebben op de regeling.

Figuur 3.5 Alleenstaanden met bijstand en kinderen vaker bekend met de langdurigheidstoeslag



Weergegeven zijn de redenen om geen gebruik te maken van de langdurigheidstoeslag onder maatschappelijke groepen.

Bron: IWI cliëntenquête, CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.4 Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen

Zoals eerder vermeld zijn de cijfers over het gebruik van de regeling voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen gebaseerd op een kleine steekproef. Doordat het moeilijk is voor ouders om in te schatten of zij daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt en omdat het om zeer kleine aantallen gaat, zijn de gepresenteerde cijfers over deze regeling een indicatie van de omvang van het niet-gebruik. Dit is de reden dat deze regeling in deze paragraaf apart wordt besproken.

Kenmerken rechthebbenden

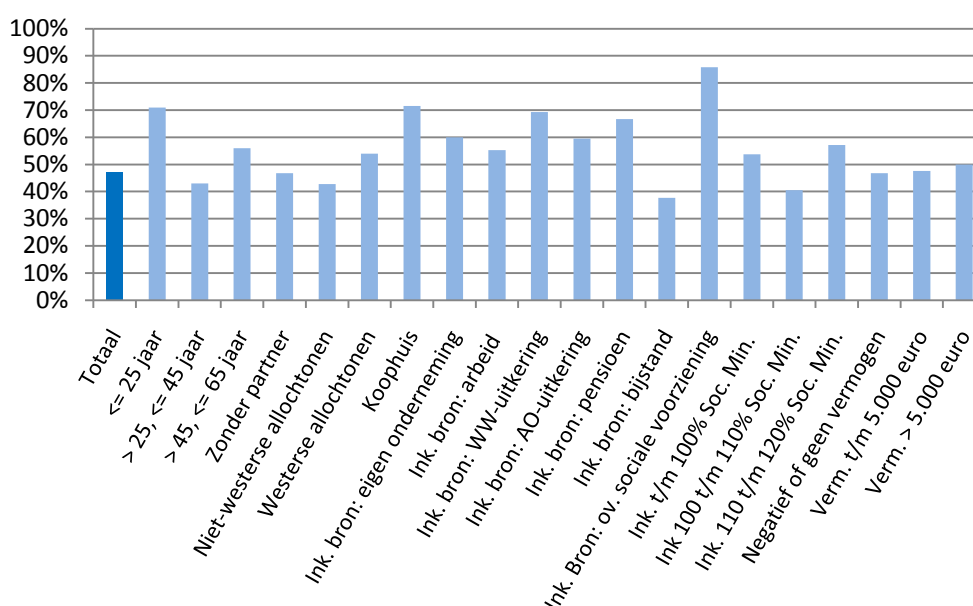
De samenstelling van de set van rechthebbenden staat in bijlage C (Tabel C.5). Daarin valt op dat de gemiddelde leeftijd met 41 jaar lager is dan die van de rechthebbenden voor de andere regelingen. Dit komt doordat het een regeling betreft voor mensen met schoolgaande kinderen. Opvallend is ook dat er in dit bestand veel meer niet-westerse allochtonen zitten. Deze zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. De belangrijkste bron van inkomen is veelal bijstand en daarna loon uit arbeid. Ongeveer de helft van de mensen heeft een schuld of geen vermogen. De

enquête is gehouden in zes gemeenten, de gemeentekennmerken vormen dus een samenvatting voor mensen uit deze zes gemeenten.

Kenmerken niet-gebruikers

De percentages niet-gebruik voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen staan in Figuur 3.6. Het gemiddelde percentage niet-gebruik is 47 procent. Ook hier is te zien dat mensen met een koophuis minder gebruikmaken van de regeling. Bij de inkomensbron van het huishouden sluit het beeld minder goed aan bij de andere regelingen. Dit komt voor een groot deel omdat het hier zeer beperkte aantallen betreft. Zo heeft slechts drie procent van de mensen een WW-uitkering en maar één procent is zelfstandige. Bijna zestig procent van de respondenten bestaat uit mensen die leven van een bijstandsuitkering. In deze groep is het niet-gebruik weer relatief laag.

Figuur 3.6 Niet-gebruik maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen naar kenmerken



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot de gemeentelijke inkomensgrens in 2008 voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen, onderscheiden naar achtergrondkenmerken

Bron: CBS, IWI, bewerking SEO Economisch Onderzoek

In bijlage C staan de resultaten van de statistische analyse, waarin het niet-gebruik wordt verklaard uit allerlei achtergrondkenmerken. Tabel 3.13 vat de significante effecten samen. Het merendeel van de kenmerken is niet significant. Dit kan komen doordat er daadwerkelijk geen effect is, maar ook het beperkte aantal waarnemingen kan ervoor zorgen dat er geen effect wordt gevonden.

Tabel 3.13 Lagere kans op niet-gebruik bij mensen van 25 tot 45 jaar en bijstandsgerechtigden

Kenmerk	Effect
25 jaar of jonger	N.s
> 25, <= 45 jaar	Referentie
> 45, <=65	+
Met een kind van 6 jaar of jonger	+
Met een kind ouder dan 6 jaar	Referentie
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	+
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	Referentie
Aantal inwoners woongemeente (log)	-
Woningwaarde woongemeente (log)	-
Aantal	421

Weergegeven zijn de significante effecten van de verklaring van het niet-gebruik van de regeling voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.

Bron: CBS, IWI, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De tabel laat zien dat oudere mensen van 45 tot en met 65 jaar vaker geen gebruikmaken van de regeling. Het kan zijn dat zij denken gezien hun leeftijd geen recht te hebben of dat zij de regeling niet kennen. Bijvoorbeeld doordat de gemeente deze regeling vooral actief promoot onder jonge(re) ouders. Dit eerste argument wordt bevestigd in de IWI cliëntenquête naar redenen van niet-gebruik (bijlage D). Deze groep mensen zegt namelijk vaker dan gemiddeld de regeling niet te hebben aangevraagd omdat zij geen recht hebben. De regeling is wel beter bekend onder deze mensen dan onder mensen jonger dan 45 jaar. De onbekendheid van de regeling zal dus waarschijnlijk voor hen minder een rol spelen bij het niet-gebruik.

Mensen met een kind van zes jaar of jonger kennen een lager gebruik dan mensen met een kind ouder dan zes jaar. Ook dit is niet verwonderlijk. De naam van de regeling doet vermoeden dat hij alleen geldt voor schoolgaande kinderen. Sommige gemeenten hebben echter besloten om schoolgaand breed te interpreteren en kennen de regeling ook toe aan kinderen jonger dan vier jaar. Het kan zijn dat ouders hier niet goed van op de hoogte zijn en dus denken dat zij geen recht hebben terwijl dat wel zo is.

Bij inkomensbron van het huishouden verschillen alleen mensen met een bijstandsuitkering en een overige sociale voorziening significant van werkende armen (en andere inkomensbronnen). Zoals gebruikelijk is het gebruik hoger voor mensen die een bijstandsuitkering hebben. Deze mensen zeggen ook minder vaak dat zij de regeling niet kenden. Opvallend is het hogere niet-gebruik voor mensen met een inkomen uit overige sociale voorzieningen. Hier hebben we geen verklaring voor. Wellicht wordt dit veroorzaakt door het kleine aantal mensen dat in deze groep valt.

De gemeentekennmerken hebben hetzelfde teken als de gemeentekennmerken voor de andere gemeentelijke regelingen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het nu om slechts zes gemeenten gaat, omdat de enquête in zes gemeenten is uitgezet. Deze geschatte effecten geven dus meer de verschillen aan tussen de gebruikte gemeenten dan dat zij de effecten zijn van de kenmerken voor alle gemeenten

.

4 De zorgtoeslag nader bekeken

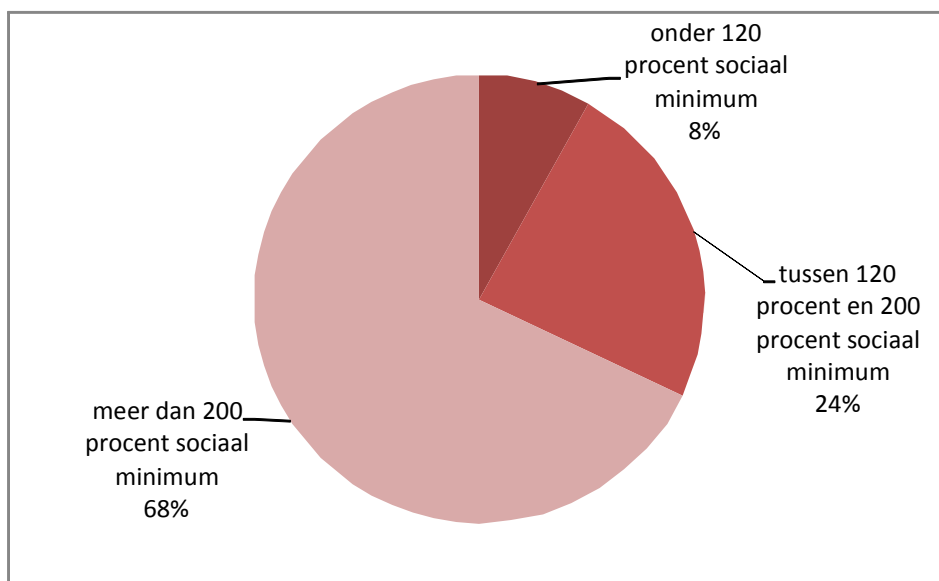
In het vorige hoofdstuk is onderzocht welke kenmerken of persoonlijke eigenschappen van invloed zijn op het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. Er is hierbij ingezoomd op de huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Voor de zorgtoeslag is het zo dat de totale groep rechthebbenden echter groter is. Ook mensen met een inkomen boven de 120 procent van het sociaal minimum kunnen recht hebben op zorgtoeslag. Dit hoofdstuk gaat nader in op de zorgtoeslag en kijkt hierbij naar de totale groep rechthebbenden.

Er wordt hier alleen naar de zorgtoeslag gekeken omdat deze regeling veel meer rechthebbenden met een inkomen hoger dan 120 procent van het sociaal minimum kent dan de andere regelingen, zoals bijvoorbeeld de huurtoeslag.

4.1 Inleiding

Als we kijken naar de zorgtoeslag zien we dat de grootste groep niet-gebruikers een inkomen heeft van 200 procent of meer boven het sociaal minimum. Dit is anders dan in de andere regelingen, waarbij het grootste deel van de rechthebbenden een inkomen heeft van maximaal 120% van het sociaal minimum.

Figuur 4.1. Niet-gebruikers zorgtoeslag verdeeld naar inkomen



Bron: CBS, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

4.2 Wie zijn de rechthebbenden?

De vraag is hoe de rechthebbenden voor de zorgtoeslag eruit zien en wat het verschil is met de rechthebbenden met een inkomen rond het sociaal minimum. Het is duidelijk dat het inkomen van de totale groep rechthebbenden gemiddeld hoger zal zijn, maar verschillen zij ook op andere eigenschappen? Dat blijkt inderdaad het geval. Tabel 4.1 toont de kenmerken van de totale groep rechthebbenden en die van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum (zie voor deze groep ook Tabel 3.1).

De totale groep rechthebbende subhuishoudens is een stuk groter dan de groep subhuishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. In totaal gaat het om bijna vijf miljoen subhuishoudens in 2008. Het niet-gebruik ligt in deze groep op zeventien procent, zie ook hoofdstuk 2. Dat is dus hoger dan het niet-gebruik bij de subhuishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum, waar het niet-gebruik acht procent bedroeg.

De gemiddelde leeftijd van de referentiepersoon van het subhuishouden is in de totale groep met 48 jaar acht jaar lager dan de gemiddelde leeftijd bij de inkomens rond het sociaal minimum. Ook is het aandeel alleenstaanden in deze totale groep lager. Wat betreft etniciteit is te zien dat onder alle rechthebbenden ongeveer acht procent van de subhuishoudens uit westerse allochtonen bestaat en nog eens elf procent uit niet-westerse allochtonen. Bij de subhuishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum zijn deze groepen groter, respectievelijk tien en twintig procent. Vooral de niet-westerse allochtonen zijn dus sterker vertegenwoordigd in de lage inkomensgroep.

Onder alle rechthebbenden voor de zorgtoeslag bevinden zich in verhouding iets meer huishoudens met kinderen. Het aandeel met een kind van zes jaar of jonger is echter hetzelfde. Het verschil zit dus in het aantal kinderen dat ouder is dan zes jaar. Daarnaast is ook het aandeel huishoudens dat in een koophuis woont sterk toegenomen.

Tabel 4.1 Kenmerken van rechthebbenden voor zorgtoeslag

	Alle rechthebbenden	Rechthebbenden met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum
Aantal rechthebbende subhuishoudens	4.933.901	892.739
Niet-gebruik	17%	8%
Kenmerken rechthebbenden:		
Gemiddelde leeftijd	48 jaar	56 jaar
Zonder partner	66%	81%
Westerse allochtonen	8%	10%
Niet-westerse allochtonen	11%	20%
Met kinderen	24%	21%
Met een kind van 6 jaar of jonger	9%	9%
Koophuis	47%	14%
Belangrijkste inkomensbron:		
- loon uit arbeid	48%	17%
- eigen onderneming	11%	7%
- WW-uitkering	1%	2%
- AO-uitkering	5%	8%
- pensioen	29%	39%
- bijstand	4%	22%
- overig sociale voorziening	2%	5%
- overig	0%	1%
Verzamelinkomen hh (mediaan)	€ 19.387	€ 13.092
Vermogen hh (mediaan)	€ 11.228	€ 2.035
Inkomen t/m 120% van het sociaal min.	18%	100%
Inkomen van 120 t/m 160% van het sociaal min.	20%	-
Inkomen van 160 t/m 200% van het sociaal min.	20%	-
Inkomen van 200 t/m 240% van het sociaal min.	16%	-
Inkomen van meer dan 240% van het sociaal min.	27%	-
Negatief (schuld) of geen vermogen	15%	30%
Vermogen van 5.000 of minder	22%	33%
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	11%	10%
Vermogen van 10.000 t/m 30.000	22%	16%
Vermogen van meer dan 30.000	30%	11%
Recht op maximale toeslag	47%	98%
Nieuwe rechthebbenden	24%	12%
Nieuwe rechthebbenden van 18 of 19 jaar	6%	2%
Gem. aantal inwoners woongemeente	135.000	188.000
Woongemeente:		
- niet stedelijk	12%	9%
- weinig stedelijk	21%	16%
- matig stedelijk	19%	16%
- sterk stedelijk	29%	30%
- zeer sterk stedelijk	19%	28%

Weergegeven zijn beschrijvende statistieken van de rechthebbende subhuishoudens van de zorgtoeslag in 2008, onderverdeeld naar alle rechthebbenden en alleen die met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Ook bij de belangrijkste bron van inkomen van het huishouden zien we verschillen. Onder alle rechthebbenden is voor bijna de helft van de mensen loon uit werk de belangrijkste bron van inkomen. Voor de mensen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum betreft het hier zeventien procent. Ook het aandeel zelfstandigen is in de totale groep groter. Bij de totale groep rechthebbenden verdient een veel groter deel van de huishoudens het inkomen dus met werk. Het aandeel gepensioneerden en bijstandsgerechtigden is juist lager in de totale groep. Dit is logisch omdat bijstandsgerechtigden vrijwel nooit een inkomen hebben dat boven 120 procent van het sociaal minimum uitkomt.

Zoals verwacht is het mediane verzamelinkomen van het subhuishouden hoger onder alle rechthebbenden. De tabel geeft ook aan hoe de verdeling is over de verschillende inkomensgroepen. Zo'n achttien procent van de totale groep rechthebbenden heeft een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Voor nog eens veertig procent ligt het inkomen tussen de 120 en 200 procent van het sociaal minimum. Ook het vermogen is hoger bij de totale groep rechthebbenden.

Heeft bij de inkomens rond het sociaal minimum nog vrijwel iedereen recht op de maximale toeslag, onder de totale groep rechthebbenden is dat 47 procent. Dit betreft grotendeels (86 procent) alleenstaande huishoudens. Dat niet iedereen van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum recht heeft op de maximale zorgtoeslag komt door verschillende definities. De hoogte van de zorgtoeslag wordt berekend op basis van het verzamelinkomen en het percentage ten opzichte van het sociaal minimum is gebaseerd op het besteedbaar inkomen.

Het aandeel nieuwe rechthebbenden is onder alle rechthebbenden een stuk hoger dan onder de rechthebbenden met een inkomen rond het sociaal minimum. Dit is logisch. De inkomensgrens is door de jaren heen gestegen en een deel van de nieuwe rechthebbenden heeft dus recht gekregen omdat zij bij een ongeveer gelijk gebleven inkomen in 2008 wel aan de inkomenseis voldeden en in 2006 nog niet. Tot slot blijkt dat de totale groep rechthebbenden in verhouding vaker in iets minder stedelijk gebied woont dan mensen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum.

4.3 Welke kenmerken beïnvloeden niet-gebruik?

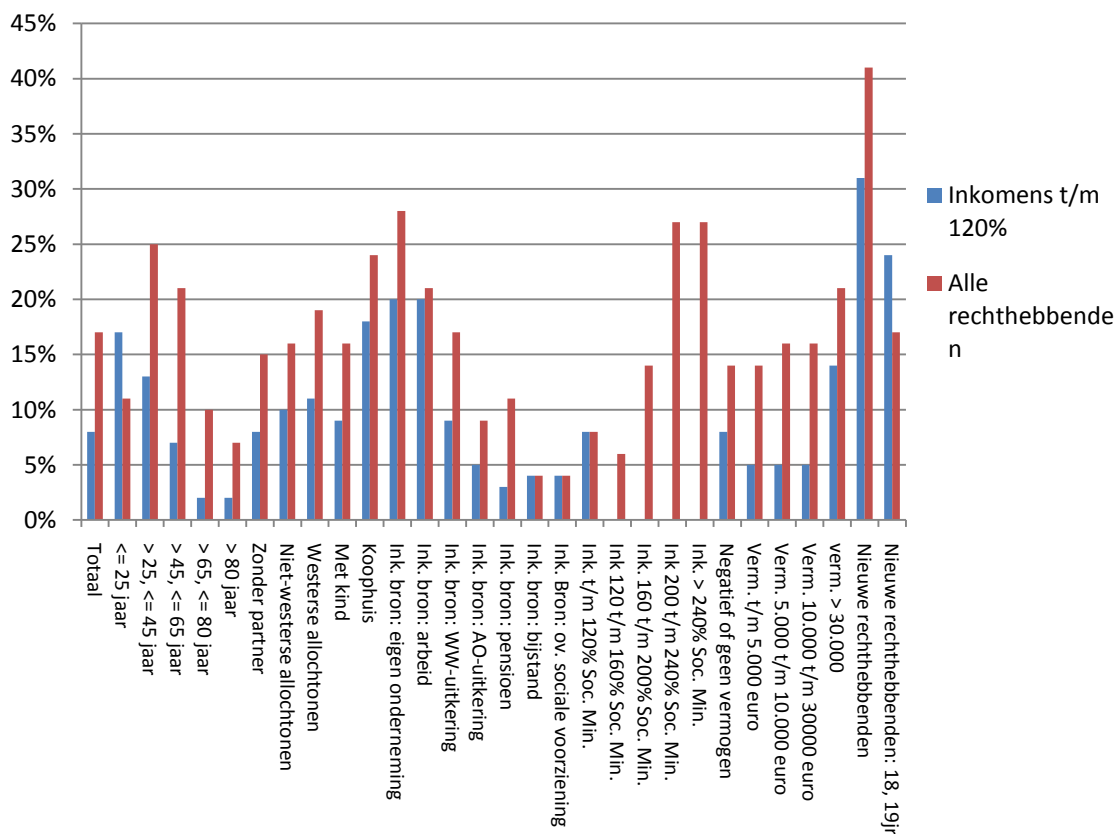
De vraag is of het percentage niet-gebruik varieert tussen huishoudens met verschillende kenmerken en of deze kenmerken het gebruik onder de totale groep rechthebbenden anders beïnvloeden ten opzichte van de rechthebbenden met een inkomen rond het sociaal minimum. Uit hoofdstuk 2 is bekend dat werkenden een hoger niet-gebruik kennen dan gepensioneerden onder de huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. De vraag is of dit ook geldt voor de totale groep rechthebbenden. Om hier een beeld van te krijgen laten we de niet-gebruikspercentages zien voor een aantal interessante achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, etniciteit, bron van inkomen, hoogte van het inkomen, enzovoorts voor de twee groepen rechthebbenden. Er is hier dan nog niet gecorrigeerd voor onderlinge samenhang tussen kenmerken, zoals bijvoorbeeld samenloop tussen bijstandsgerechtigden en alleenstaanden. Dat gebeurt in de hierop volgende statistische analyse. Op basis van die analyse kan dan gezegd

worden welke kenmerken afzonderlijk het (niet-)gebruik beïnvloeden. Allereerst tonen we beschrijvende resultaten.

4.3.1 Beschrijvende analyse kenmerken niet-gebruik zorgtoeslag

Figuur 4.1 toont de percentages van het niet-gebruik van de zorgtoeslag voor alle rechthebbenden en rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum, naar verschillende kenmerken. Het niet-gebruik onder alle rechthebbenden is, zoals verwacht, bijna altijd hoger dan het niet-gebruik onder de inkomens rond het sociaal minimum, ongeacht hun kenmerken. Uitzondering hierop vormen subhuishoudens van 25 jaar of jonger en de nieuwe rechthebbenden. Bij mensen van 25 jaar of jonger is het niet-gebruik onder de inkomens tot en met 120 procent van het sociaal minimum juist hoger dan het niet-gebruik van deze groep onder alle rechthebbenden. Hetzelfde geldt voor de nieuwe rechthebbenden die recht hebben gekregen vanwege hun leeftijd. Deze twee groepen hangen natuurlijk sterk met elkaar samen.

Figuur 4.1 Niet-gebruik zorgtoeslag voor totale groep rechthebbenden in bijna alle categorieën hoger dan niet-gebruik onder inkomens rond het sociaal minimum



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de totale groep rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum in 2008 voor de zorgtoeslag, onderscheiden naar achtergrondkenmerken.

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Wat verder opvalt is dat het niet-gebruik onder werkenden niet veel verschilt tussen alle rechthebbenden en de rechthebbenden met een inkomen rond het sociaal minimum. Dit is ook zo bij bijstandsgerechtigden, maar dat komt omdat deze mensen bijna in het geheel in de lage inkomensgroep zitten. Dit geldt niet voor de werkenden. Onder de mensen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum is zeventien procent werkzaam in loondienst, onder alle rechthebbenden is dat ongeveer de helft.

Verder toont de figuur dat het niet-gebruik onder alle rechthebbenden het hoogst is voor de nieuwe rechthebbenden gevolgd door zelfstandigen, huishoudens met een inkomen van meer dan 200 procent van het sociaal minimum en 25- tot 45-jarigen. Omdat nog niet is gecorrigeerd voor onderlinge verbanden kan het zijn dat het hoge niet-gebruik onder 25- tot 45-jarigen samenhangt met het niet-gebruik onder de wat hogere inkomens. Of dat zo is, blijkt uit de statistische analyse in de volgende paragraaf, waarbij de effecten van alle kenmerken tegelijkertijd in kaart worden gebracht.

4.3.2 Statistische analyse kenmerken niet-gebruik

De vraag is nu welke van deze kenmerken afzonderlijk van invloed zijn op het gebruik van de zorgtoeslag onder alle rechthebbenden. Daarnaast is het interessant om te zien of er verschillen zijn met de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Voor de totale groep rechthebbenden is daarom eenzelfde model geschat als in hoofdstuk 3 waarbij het wel of niet gebruikmaken van die regeling wordt verklaard uit allerlei achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, etniciteit, maar ook de belangrijkste bron van het inkomen, de hoogte van het inkomen en het vermogen en kenmerken van de woongemeente. In dit geval is ook de hoogte van de toeslag waar men recht op heeft meegenomen. Uit deze analyse blijkt of de achtergrondkenmerken een afzonderlijk effect hebben op het gebruik van de zorgtoeslag. Dit betekent dat de analyse aantoont of bijvoorbeeld leeftijd een apart effect heeft op het gebruik, gecorrigeerd voor etniciteit, het hebben van kinderen, het hebben van een bijstandsuitkering enzovoorts. Zie bijlage C voor gedetailleerde schattingsresultaten.

Het is interessant om te zien of een bepaald kenmerk dezelfde invloed heeft op het wel of niet gebruikmaken van de zorgtoeslag voor alle rechthebbenden en rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Daarom vergelijkt deze paragraaf de regressieresultaten per kenmerk voor alle rechthebbenden met de resultaten uit hoofdstuk 3 voor de mensen met een inkomen rond het sociaal minimum. Per kenmerk laten we omwille van de leesbaarheid alleen een tabel zien met de gevonden hoofdeffecten van dat kenmerk. Eventuele effecten als gevolg van de combinatie van kenmerken staan in bijlage C.

Belangrijkste bron van het inkomen

Tabel 4.2 toont dat onder alle rechthebbenden huishoudens met een arbeidsongeschiktheids-, een bijstandsuitkering of een overige sociale voorziening vaker gebruik maken van de regeling dan werkenden (inclusief zelfstandigen) en huishoudens met een inkomen uit overige bronnen. Dit beeld sluit grotendeels aan bij het gebruik onder huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Het gebruik blijft groot onder bijstandsgerechtigden. Opvallend is nu dat zelfstandigen juist minder gebruikmaken dan huishoudens met loon uit werk als belangrijkste bron van inkomen. In de lage inkomensgroep was dit andersom.

Tabel 4.2 Bijstandsgerechtigden hebben de grootste kans op gebruik

	Zelfstandige	Loondienst	WW	AO	Pensioen	Bijstand	Ov. Sociale voorziening	Overig
Alle rechthebbenden	--	Referentie	N.s.	+	N.s.	++	+++	-
Inkomen t/m 120% soc. min.	+	Referentie	++++	+++++	+++	+++++	+++++	++

Weergegeven is het effect van de belangrijkste bron van inkomen op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Leeftijd

Tabel 4.3 toont de effecten van leeftijd op het gebruik van de zorgtoeslag. Net zoals bij de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum is het zo dat onder alle rechthebbenden ouderen vaker gebruikmaken van de toeslag dan 25- tot 45-jarigen.

De groep van 25 jaar of jonger laat echter een opvallend verschil zien. Onder de rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum gebruikten jongeren tot en met 25 jaar net iets vaker zorgtoeslag dan de 25- tot 45-jarigen en minder dan de mensen die ouder zijn dan 45 jaar. Onder alle rechthebbenden is de groep ouder dan 45 jaar juist de groep met het hoogste gebruik.

Tabel 4.3 Onder alle rechthebbenden hebben jongeren de grootste kans op gebruik

	25 jaar of jonger	>25 jaar, <= 45 jaar	>45 jaar, <= 65 jaar	>65 jaar, <= 80 jaar	Ouder dan 80 jaar
Alle rechthebbenden	++++	Referentie	+	++	+++
Inkomen t/m 120% soc. min.	+	Referentie	++	++++	+++

Weergegeven is het effect van leeftijd op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Met of zonder partner

Het wel of niet hebben van een partner is verschillend van invloed op het gebruik van de zorgtoeslag. Bij de lage inkomensgroep hebben alleenstaanden een kleinere kans om gebruik te maken van de zorgtoeslag. Onder alle rechthebbenden is dit andersom en hebben alleenstaanden juist een hogere kans om gebruik te maken.

Tabel 4.4 Het hebben van een partner heeft een wisselend effect op het gebruik

	Zonder partner	Met partner
Alle rechthebbenden	+	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	-	Referentie

Weergegeven is het effect van het hebben van een partner op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De reden voor dit verschil is onduidelijk. Aan Tabel 4.1 is te zien dat het aandeel alleenstaanden onder de totale groep rechthebbenden een stuk lager is. De samenstelling van de analysegroep is dus anders, wat in een ander effect kan resulteren.

Wel of geen (jonge) kinderen

Net als bij de alleenstaanden zien we ook een verschil bij het gebruik van mensen met kinderen onder alle rechthebbenden ten opzichte van mensen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum, zie Tabel 4.5. Voor alle rechthebbenden is het zo dat huishoudens met kinderen vaker gebruikmaken van de zorgtoeslag dan huishoudens zonder kinderen. Als het jongste kind nul tot en met zes jaar is, daalt het gebruik en is dit lager dan dat van huishoudens zonder kinderen. Voor de mensen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum geldt dat het gebruik onder gezinnen met jonge kinderen hoger is dan dat van gezinnen met oudere kinderen. Maar het gebruik is dan nog steeds een fractie lager dan het gebruik bij huishoudens zonder kinderen.

Tabel 4.5 Mensen met kinderen hebben over het algemeen een kleinere kans op niet-gebruik

	Met kinderen	Zonder kinderen	Kind van 0 t/m 6 jaar	Kind ouder dan 6
Alle rechthebbenden	+	Referentie	-	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	-	Referentie	+	Referentie

Weergegeven is het effect van het hebben van kinderen op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Etniciteit

Het effect van westerse en niet-westerse allochtonen verschilt niet tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. In beide gevallen is het zo dat westerse allochtonen het minst vaak gebruikmaken van de zorgtoeslag, gevolgd door de niet-westerse allochtonen. Autochtonen maken in beide gevallen het vaakst gebruik van de regeling, zie ook Tabel 4.6.

Tabel 4.6 Westerse allochtonen hebben de hoogste kans op niet-gebruik van de zorgtoeslag

	Westerse allochtoon	Niet-westerse allochtoon	Autochtoon
Alle rechthebbenden	--	-	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	--	-	Referentie

Weergegeven is het effect van etniciteit op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Eigen huisbezit

Het hebben van een eigen huis leidt tot een hoger niet-gebruik van de zorgtoeslag, zie Tabel 4.7. Het effect geldt voor beide groepen, dus zowel voor alle rechthebbenden als de huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum.

Tabel 4.7 Mensen met een eigen huis hebben een kleinere kans op gebruik

	Koophuis	Geen koophuis
Alle rechthebbenden	-	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	-	Referentie

Weergegeven is het effect van eigen huisbezit op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Hoogte van het inkomen

Er is ook gekeken naar het effect van de hoogte van het inkomen op het gebruik. Omdat de mensen met een inkomen rond het sociaal minimum per definitie in de inkomensgroep tot en met 120 procent van het sociaal minimum vallen, kunnen de regressieresultaten niet met deze groep vergeleken worden. Tabel 4.8 laat allereerst zien dat het zo is dat de rechthebbenden in de hoogste inkomensgroep (meer dan 240 procent van het sociaal minimum) het minst vaak gebruikmaken van de zorgtoeslag. Dit is volgens verwachting. Hoe hoger het inkomen, hoe minder noodzaak er zal zijn voor ondersteunende regelingen. Opvallend is dan dat de rechthebbenden in de inkomensgroep van 120 tot en met 160 procent van het sociaal minimum het hoogste gebruik kennen. Zij gebruiken dus vaker dan de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum.

Tabel 4.8 Gebruik het hoogst in de inkomensgroep van 120 tot en met 160 procent van het sociaal minimum

	t/m 120% soc. min.	120 t/m 160% soc. min.	160 t/m 200% soc. min.	200 t/m 240% soc. min.	Meer dan 240% soc. min.
Alle rechthebbenden	+++	++++	++	+	Referentie

Weergegeven is het effect van de hoogte van het inkomen op het gebruik van de zorgtoeslag onder alle rechthebbenden. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De schuld of het vermogen

Het effect van het hebben van een schuld of vermogen op de kans om gebruik te maken van de zorgtoeslag onder alle rechthebbenden is deels gelijk aan dat van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. In beide gevallen is het zo dat het niet-gebruik in de hoogste vermogenscategorie het hoogst is. Bij de inkomens rond het sociaal minimum bestaat de hoogste vermogensgroep uit iedereen met een vermogen hoger dan € 10.000. Bij alle rechthebbenden is de hoogste vermogenscategorie iedereen met een vermogen van meer dan € 30.000.

Wat opvalt in de tabel is dat voor alle rechthebbenden het gebruik het hoogst is voor rechthebbenden met een vermogen van € 10.000 tot en met € 30.000 en dat het gebruik afneemt naarmate het vermogen afneemt. Dit is verrassend omdat bij de inkomens rond het sociaal minimum het gebruik het hoogst is voor rechthebbenden met een klein positief vermogen. Voor alle rechthebbenden is dit dus niet het geval. Bovendien gebruiken onder alle rechthebbenden diegenen met een schuld of geen vermogen het minst. Dus zelfs minder dan rechthebbenden uit

de hoogste vermogenscategorie. Overigens is het wel zo dat de regressiecoëfficiënten klein zijn en in waarde slechts weinig van elkaar verschillen. Het effect van bijvoorbeeld inkomen of inkomensbron op het gebruik is veel groter. De verschillen zijn echter wel significant.

Tabel 4.9 Onder alle rechthebbenden niet-gebruik het hoogst voor mensen met geen vermogen of een schuld

	Negatief of geen vermogen	Vermogen t/m € 5.000	Vermogen van € 5.000 t/m € 10.000	Vermogen van € 10.000 t/m € 30.000	Vermogen van meer dan € 30.000
Alle rechthebbenden	-	+	++	+++	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	+	+++	++		Referentie

Weergegeven is het effect van de hoogte van het vermogen op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Hoogte van de zorgtoeslag

De huishoudens met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum hebben vrijwel allemaal recht op maximale zorgtoeslag. Bij de totale groep rechthebbenden is dit niet het geval. In hoofdstuk 2 was te zien dat de hoogte van het bedrag van invloed kan zijn op het gebruik van de zorgtoeslag. Het niet-gebruik onder huishoudens die recht hadden op minder dan € 40 of € 80 per jaar was een stuk hoger dan het totale niet-gebruik. Dit is volgens verwachting. Mensen vinden het waarschijnlijk minder de moeite waard om voor een relatief laag bedrag de aanvraag in te vullen. Dit bevestigt de analyse, zie Tabel 4.10. Hoe hoger het bedrag, hoe groter de kans op gebruik.

Tabel 4.10 Hoe hoger de zorgtoeslag, hoe hoger het gebruik

	Hoogte zorgtoeslag
Alle rechthebbenden	+

Weergegeven is het effect van de hoogte van de zorgtoeslag op het gebruik van de zorgtoeslag. Een '+' betekent hoe hoger het bedrag, hoe groter het gebruik.

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Nieuwe rechthebbenden voor de zorgtoeslag

Tabel 4.11 Nieuwe rechthebbenden hebben een grotere kans op niet-gebruik van de zorgtoeslag

	Nieuwe rechthebbenden	Oude rechthebbenden	Nieuwe rechthebbenden, 18, 19 jaar	Nieuwe rechthebbenden, >19 jaar
Alle rechthebbenden	-	Referentie	+	Referentie
Inkomen t/m 120% soc. min.	-	Referentie	+	Referentie

Weergegeven is het effect van nieuw recht op het gebruik van de zorgtoeslag. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen alle rechthebbenden en diegenen met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum. Een '+' betekent dat deze groep een grotere kans heeft om te gebruiken t.o.v. de referentiegroep. Een '-' duidt op een kleinere kans om te gebruiken. Het aantal minnen en plussen geeft de grootte van het effect weer. N.s. betekent niet significant (dus geen effect).

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Nieuwe rechthebbenden gebruiken minder vaak zorgtoeslag dan oude rechthebbenden. Dit geldt zowel voor de totale groep rechthebbenden als diegenen met een inkomen rond het sociaal minimum. De nieuwe rechthebbenden die recht hebben gekregen omdat zij in 2007 of 2008 achttien jaar oud zijn geworden kennen vervolgens een hoger gebruik dan de nieuwe rechthebbenden die in 2006 ook al achttien waren. Ook dit geldt voor beide groepen.

Aantal inwoners van de gemeente

Naast persoonskenmerken is ook een aantal gemeentekennmerken meegenomen in de analyse. Het aantal inwoners en de stedelijkheid van een gemeente hingen te sterk met elkaar samen, deze konden daardoor niet afzonderlijk meegenomen worden.

Tabel 4.12 Het effect van gemeentegrootte verschilt tussen landelijke en gemeentelijke regelingen

	Aantal inwoners
Alle rechthebbenden	-
Inkomen t/m 120% soc. min.	-

Weergegeven is het effect van gemeentegrootte op het gebruik van bepaalde regelingen. Een '-' betekent hoe hoger het aantal inwoners, hoe lager het gebruik.

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.12 laat zien dat geldt: hoe groter de gemeente waar iemand woont hoe lager het gebruik. Naast het aantal inwoners is ook voor andere gemeentekennmerken, zoals de gemiddelde woningwaarde en de vacaturegraad gecorrigeerd, zie bijlage C

5 Hoe niet-gebruik tegen te gaan

In dit hoofdstuk proberen we te achterhalen waarom mensen niet altijd de regelingen aanvragen waarop ze recht hebben. Hierbij gaat het zowel om de landelijke, als om de gemeentelijke regelingen. Gemeenten wijzen mensen namelijk net zo goed op landelijke als op gemeentelijke regelingen. Daarnaast beschrijven we een palet aan ideeën die lokale gesprekspartners hebben genoemd om het niet-gebruik tegen te gaan. Deze ideeën komen van diepte-interviews die we hebben afgenomen in zes gemeenten onder gemeenteambtenaren en lokale instanties die een belangrijke rol spelen in het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ten eerste: waarom vragen ze deze niet aan?

In dit hoofdstuk proberen we te achterhalen waarom mensen niet altijd de regelingen aanvragen waarop ze recht hebben. Uit literatuurstudie en diepte-interviews in zes gemeenten met zowel gemeenteambtenaren als samenwerkende lokale organisaties (zie onderzoeksverantwoording) bleek dat dit verschillende redenen heeft. Daarnaast heeft IWI een enquête (IWI 2010b) gehouden onder de mensen met een inkomen rondom een sociaal minimum. Van deze mensen kende IWI niet alle gegevens die nodig zijn om te bepalen of zij recht hadden op alle regelingen maar van deze groep is het wel aannemelijk dat een groot deel recht heeft op de regelingen. In deze enquête hebben zij mensen die niet gebruikten gevraagd waarom zij dit niet deden (zie tabel D.1 in bijlage D). Om een algemeen beeld te geven beginnen we hiermee.

In dit hoofdstuk ten tweede: palet ideeën van gemeenten om niet-gebruik tegen te gaan

Ter inspiratie bespreken we daarnaast in dit hoofdstuk een bont palet van verschillende ideeën van gemeenten om het niet-gebruik tegen te gaan. Eerst geven we een overzicht van het aantal gemeenten in Nederland dat bepaalde maatregelen neemt, gebaseerd op de Divosa monitor. Daarna bespreken we diverse ideeën die de gesproken lokale gesprekspartners hebben opgeworpen. De geopperde ideeën hebben de gesproken lokale gesprekspartners vaak zelf – al dan niet met succes – uitgetoetst. Daar waar lokale gesprekspartners duidelijke voor- of nadelen geconstateerd hebben, beschrijven we deze erbij. Daarnaast lopen lokale gesprekspartners soms aan tegen de manier waarop regelingen door het rijk geregeld zijn. Hiervoor hebben zij ook tips, die het niet-gebruik zouden kunnen verminderen.

Daarom bespreken we eerst in paragraaf 2 waarom mensen niet aanvragen. Vervolgens beschrijven we het palet aan ideeën om op gemeentelijk niveau niet-gebruik tegen te gaan in paragraaf 3 en eindigen we in paragraaf 4 met tips van lokale gesprekspartners om op landelijk niveau niet-gebruik tegen te gaan.

5.2 Waarom vragen mensen niet aan?

Er zijn diverse redenen om regelingen niet te gebruiken, blijkt uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI 2010b). De gegevens zijn gebaseerd op een uitgebreide enquête onder

34.000 personen met een inkomen rond het sociaal minimum. 10.000 personen hebben deze enquête beantwoord. De steekproef is representatief voor de doelgroep.

IWI heeft in deze enquête gevraagd of mensen gebruikmaakten van inkomensondersteunende regelingen. Als zij hier geen gebruik van maakten, hebben zij verder gevraagd naar de redenen van niet-gebruik. In de onderstaande tabel staan de antwoorden hierop.

Tabel 5.1 Redenen niet-gebruik

	Huur- toeslag	Zorg- toeslag	Bijzondere bijstand	Kind- regeling	Langdurigheid stoeslag
Ik wist niet af van het bestaan	7%	26%	51%	59%	72%
weet niet hoe aan te vragen	18%	30%	13%	8%	6%
niet aangevraagd, want geen recht	46%	29%	26%	24%	16%
wel aangevraagd, maar afgewezen	23%	11%	5%	2%	5%
wil geen gebruik maken van	6%	4%	5%	7%	2%

Bron: IWI 2010b

De redenen voor niet-gebruik verschillen sterk per regeling, blijkt duidelijk uit de IWI-enquête. Zo is onbekendheid een belangrijke reden om gemeentelijke regelingen niet aan te vragen. Uit de IWI-enquête blijkt dat bijna drie kwart van de geïnterviewden die geen gebruikmaakten van de langdurigheidstoeslag aangaf niet te gebruiken omdat ze niet afwisten van het bestaan van de regeling. Bij landelijke redenen is dit veel minder vaak het probleem. Maar 7 procent van de niet-gebruikers van de huurtoeslag gaf als reden voor het niet-gebruik op niet te weten van het bestaan van de regeling.¹⁵

Uit het IWI-onderzoek blijkt verder dat een deel van het niet-gebruik te verklaren is doordat mensen niet weten hoe ze de regeling aan moeten vragen. Van de personen die de regeling niet aangevraagd hadden geeft 30 procent van de zorgtoeslag als reden op dat ze niet weten hoe deze aan te vragen. Dit is opvallend, gezien het feit dat 18 procent dit aangeeft bij de huurtoeslag en beide toeslagen op dezelfde manier aangevraagd moeten worden. Bij langdurigheidstoeslag geeft maar een klein deel aan dat zij niet gebruiken omdat ze niet weten hoe ze het moeten aanvragen. Dit komt echter omdat een groot deel van de niet-gebruikers als grootste bottleneck noemt dat ze de regeling niet kennen. Zij hebben zich dus nog helemaal niet kunnen afvragen hoe zij de regeling moeten aanvragen.

5.2.1 Te veel problemen om regelingen aan te vragen

Een reden die de lokale gesprekspartners noemen als mogelijke reden voor niet-gebruik is het hebben van “persoonlijke problemen”. Armoede is, aldus de lokale gesprekspartners, regelmatig oorzaak en/of gevolg van allerlei persoonlijke problemen. Vaak proberen mensen ondanks hun problemen het hoofd boven water te houden. Een deel van deze mensen slaagt hier echter niet in en raakt door de cumulatie van problemen de regie over het eigen leven kwijt. Zij durven hun post niet meer open te maken, plakken de ramen dicht met krantenpapier en komen hun huis

¹⁵ Deze vraag is alleen gesteld aan de mensen die geen gebruikmaakten en dus niet aan de mensen die wel gebruikmaakten van de regeling. Het percentage geeft dan ook niet de bekendheid van alle Nederlanders aan met de regeling.

niet meer uit. Dit zijn uiteraard niet mensen die de krant eens uitgebreid uitpluizen om na te gaan voor welke regelingen zij in aanmerking komen. Het aanvragen van regelingen vereist dat mensen hun leven – in ieder geval administratief – op orde hebben.

Box. 5.1. Een voorbeeld van problemen die leiden tot niet-gebruik

“Hij dacht dat de ellende begonnen was toen hij zich twee jaar geleden had laten overhalen om een contract af te sluiten met een andere gasleverancier. Die zou goedkoper zijn en de colporteur had nog zo gezegd alles te zullen regelen. Hij had verteld dat zijn energierekening maandelijks op zijn bijstanduitkering werd ingehouden en rechtstreeks doorbetaald aan het energiebedrijf. Korte tijd later was hij voor de verwerking van een vervelende gebeurtenis drie maanden opgenomen in een inrichting. Bij thuiskomst bleek zijn gas te zijn afgesloten. Want de gasrekening was al maanden niet betaald. De sociale dienst had gewoon doorbetaald aan de oude energieleverancier. Dat werd naderhand wel terugbetaald en alsnog voldaan aan de nieuwe, maar de beraansluitingskosten waren voor hem onbetaalbaar. Hij heeft geen financiële buffer, want hij leeft al jaren van een bijstanduitkering. Hierdoor kreeg hij steeds meer moeite om zijn rekeningen te betalen en durfde op een gegeven moment geen rekeningen meer open te maken vanwege al die brieven met rekeningen en aanmaningen van incassobureaus en deurwaarders.” (Bos 2010)

Een speciale categorie mensen die de regie over hun leven kwijt zijn, zijn de mensen die op straat leven. Zij zijn bezig met overleven. Het aanvragen van regelingen is daarom erg ver van hun “bed”. In plaats van het aanvragen van zorgtoeslag om zo de zorgverzekering te kunnen betalen, blijven sommigen helemaal onverzekerd. Dat het verplicht en verstandig is om zich te verzekeren voor gezondheidszorg, zeker gezien hun hoge kans op ziekten, leeft niet bij iedere dak- of thuisloze.

“Sommigen [dak- en thuislozen] zijn zo ernstig ontregeld dat ze van dag tot dag proberen te overleven en dagelijks een paar euro's bij elkaar scharrelen. Zij hebben geen geld voor zo'n [zorgverzekerings]premie. Ze denken: tegen de tijd dat ik ziek word, zie ik wel” (Visser 2006)

5.2.2 Onbekendheid met de regeling

Een andere reden is onbekendheid met de regelingen. De landelijke regelingen zijn zeer bekend, de gemeentelijke regelingen minder, aldus de lokale gesprekspartners. Ook geven de lokale gesprekspartners aan dat de bekendheid van inkomensondersteunende regelingen onder bijstandsgerechtigden veel groter is dan onder werkenden of mensen met een andere uitkering. Dat komt omdat gemeenten bijstandsgerechtigden kennen en hen daarom veel gemakkelijker gericht kunnen informeren. Dit blijkt overigens ook uit de cijfers (zie hoofdstuk 2 en 3).

5.2.3 Denken niet in aanmerking door verschillen in regels

Een volgende verklaring die genoemd wordt door de lokale gesprekspartners is dat rechthebbenden de regelingen voor inkomensondersteuning niet goed kunnen overzien, omdat het veel regelingen zijn en alle regelingen net weer wat andere voorwaarden hebben. Er zijn landelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag, gemeentelijke regelingen, zoals bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag en er zijn gemeentelijke maatregelen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De voorwaarden van de landelijke regelingen zijn niet

hetzelfde als die voor gemeentelijke regelingen en gemeentelijke regelingen zijn voor iedere gemeente ook weer verschillend. Voor mensen die niet zo'n affiniteit hebben met financiën en administratie is de veelheid en diversiteit aan regelingen soms een drempel om het geheel te overzien en de juiste regelingen aan te vragen. Bijvoorbeeld in de volgende gevallen:

“Ik kom niet in aanmerking voor een scootmobiel, dan vast ook niet voor zorgtoeslag”

Wie in aanmerking komt voor de ene voorziening, kan best niet in aanmerking komen voor een andere voorziening. Dit komt deels omdat verschillende doelgroepen beoogd zijn (bijvoorbeeld mensen met kinderen of juist ouderen), maar ook omdat definities verschillen. Het gaat dan met name om de inkomens- en vermogensdefinities tussen de landelijke en de gemeentelijke regelingen. Hierdoor moet het inkomen en het vermogen van mensen meer dan eens getoetst worden door verschillende instanties. Dit maakt het voor mensen niet gemakkelijk direct te overzien waarvoor ze wel en waarvoor ze niet in aanmerking komen.

Doordat mensen wel voor het één, maar niet voor het ander in aanmerking komen, komt het, aldus geïnterviewde gemeenten, voor dat mensen die niet voor het ene in aanmerking komen, denken dat zij ook niet in aanmerking komen voor alle andere regelingen.

“Zo dacht een mevrouw die gehoord had dat ze niet in aanmerking kwam voor een scootmobiel dat ze dus ook wel niet in aanmerking zou komen voor alle andere regelingen en verdiepte zich er verder niet meer in.” (interview)

“Mijn kinderen sporten niet, dus krijgen ze vast niets voor maatschappelijke participatie”

Ook zijn de voorwaarden van de regeling niet bij iedereen bekend. Zo geven mensen bij de regeling die maatschappelijke participatie van kinderen versterkt soms aan dat hun kinderen niet aan sport doen en ze daarom geen gebruik kunnen maken van deze regeling. Ze weten dan niet dat ze er (in sommige gemeenten) ook mee naar de bioscoop mogen of er een fiets van mogen kopen.

“Ik kwam vorig jaar niet in aanmerking, dus dit jaar vast ook niet”

Werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum hebben vaak hele wisselende inkomsten. Dit geldt ook voor mensen die regelmatig perioden van (uitzend)werk en werkloosheid afwisselen. Het kan daardoor heel goed zijn dat ze het ene jaar wel in aanmerking komen voor bepaalde regelingen en het andere jaar niet. Dit maakt het voor hen onoverzichtelijk. Daarnaast is bij een wisselend inkomen het erg lastig vooraf het inkomen in te schatten. En daarmee is het dus ook lastig te bepalen of ze in aanmerking komen voor de regelingen of dat zij achteraf toch weer geld moeten terugbetalen.

“Regelingen zijn vast alleen voor bijstandsgerechtigden, dus niet voor mij”

Daarnaast denken veel mensen, aldus een geïnterviewde gemeente, dat gemeentelijke regelingen alleen voor mensen met een bijstandsuitkering zijn en niet voor anderen. Tot voor kort was dit ook zo voor bijvoorbeeld de langdurigheidstoeslag.

5.2.4 Angst voor problemen bij vergissing of afwijkingen van inschatting

Een andere reden voor niet-gebruik is gelegen in de angst voor enorme financiële problemen bij het moeten terugbetalen van te veel ontvangen toeslag. Vergissingen maken bij het invullen van met name huur- en zorgtoeslag is snel gedaan en heeft verregaande consequenties voor met name

mensen met een inkomen rond het sociaal minimum. Ook is het inschatten van met name toekomstig inkomen erg lastig, met name bij mensen met een wisselend inkomen. We lichten deze punten hieronder toe.

Verkeerde inschattingen maken bij aanvragen zorg- en huurtoeslag is gemakkelijk

Verkeerde inschattingen maken bij het invullen van de zorg- en huurtoeslag is heel gemakkelijk gebeurd. Zeker voor mensen met een lagere administratieve affiniteit. Voorbeelden uit de praktijk:

...Inschatting toekomstig inkomen, zeker bij wisselende inkomsten, erg lastig

Mensen moeten voor de huur- en de zorgtoeslag een toekomstig geschat inkomen opgeven. In december van het jaar ervoor moeten mensen dus inschatten wat hun inkomen over het komende jaar is. Mensen die regelmatig tijdelijk een baan hebben en tussendoor van een uitkering leven, wisselen zo vaak van inkomen, dat het voor hen heel moeilijk is om vooraf goed in te schatten wat hun inkomen over het volgende jaar gaat zijn. Zij moeten er iedere keer zelf aan denken om een wijzigingsformulier in te vullen zodra hun inkomenssituatie verandert. Het is erg goed mogelijk dat een keer te vergeten. Tot voor kort was het ook mogelijk door aanloopproblemen om per ongeluk twee keer toeslag aan te vragen, bijvoorbeeld als echtparen dachten dat zij beiden een formulier moesten invullen en bij de vraag “heeft u een partner?” “ja” invulden. Inmiddels is het niet meer mogelijk om dubbel toeslag te ontvangen.¹⁶

Maar dit heeft grote gevolgen voor mensen

Het is dus voor mensen heel gemakkelijk verkeerde inschattingen te maken, zonder dit te merken. Dit zou op zichzelf nog niet zo erg zijn geweest, als de gegevens direct bij aanvraag gecontroleerd werden. Dit is echter niet het geval.

Omdat het recht bepaald wordt op grond van het inkomen in de toekomst (het volledige jaarinkomen van het lopende jaar), is dit inkomen per definitie vooraf onbekend en kan dus pas achteraf getoetst worden. Mensen moeten echter wel vooraf een inschatting maken op basis waarvan de toeslag betaald wordt. En gedurende het jaar wordt de toeslag op basis van die inschatting betaald. Wie een verkeerde inschatting maakt kan daardoor dus ongemerkt een flinke schuld oplopen, die dan opeens terugbetaald moet worden. Mensen met lage inkomens hebben meestal nauwelijks tot geen mogelijkheden om grote bedragen terug te betalen en komen hierdoor in financiële problemen.

Hierdoor willen mensen geen zorg- of huurtoeslag aanvragen

Het komt regelmatig voor - aldus de lokale gesprekspartners - dat mensen die dit één keer is overkomen, vervolgens weigeren om nog een keer zorg- of huurtoeslag aan te vragen. “Niet weer die problemen. Een veel te gevaarlijke regeling.” In alle gesproken gemeenten wordt dit probleem genoemd.

“Mensen denken dan: ik vraag nooit huurtoeslag meer aan, want de financiële problemen die ik kreeg toen ik opeens heel veel terug moest betalen, wil ik nooit meer hebben” (interview)

¹⁶ Maar omdat het in het verleden kon en er mensen mee in financiële problemen zijn gekomen, die op dit moment nog steeds bang zijn om de regeling aan te vragen, is het nog wel een reden voor niet-gebruik.

Ook de Sociaal Raadslieden signaleren dit probleem (LOSR 2009). Zij geven aan dat in 2007 achteraf 262 miljoen euro aan huurtoeslag is teruggevorderd, omdat de inschattingen die mensen zelf deden van bijvoorbeeld hun inkomen, achteraf niet overeenkwamen met de werkelijkheid of omdat zij waren vergeten wijzigingen door te geven. In 72.000 huishoudens ontstond hierdoor een schuld van 1.000 euro of meer. Voor mensen met een inkomen rond het sociaal minimum is een dergelijke schuld een groot probleem.

5.2.5 Stigmatiserend

Regelingen van de gemeente kunnen ook stigmatiserend zijn. Lokale gesprekspartners noemen in dit verband vooral ouderen en werkenden. Dit geldt echter vooral voor de gemeentelijke regelingen, omdat deze verzorgd worden door de sociale dienst. Eén van de lokale gesprekspartners vertelde dat toen zij een paar jaar geleden begonnen zijn de aanvullende bijstand door het SVB te laten uitvoeren, zij merkten dat het gebruik direct omhoog is gegaan. De ouderen hoefden niet meer langs de stigmatiserende sociale dienst te komen, maar kregen schriftelijk een aanbod van de SVB. In een ander interview voegt de gesprekspartner daaraan toe dat sommige mensen het gevoel krijgen te bedelen als zij een inkomensondersteunende regeling aanvragen. Als het geld aangeboden wordt, nemen ze het graag aan, want ze kunnen het goed gebruiken, maar er zelf om vragen voelt vervelend. Landelijke regelingen hebben dit stigma minder, aldus lokale gesprekspartners, omdat deze niet uitgevoerd worden door de sociale dienst, maar door de Belastingdienst.

5.3 Ideeën om niet-gebruik tegen te gaan

5.3.1 Inleiding

Hoe kunnen gemeenten het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegengaan? Er zijn allerlei mogelijkheden. In het kader van dit onderzoek hebben we diepte-interviews gehouden met gemeenteambtenaren, maatschappelijke organisaties en welzijnswerkers in zes gemeenten. In het kader van dit onderzoek hebben we deze mogelijkheden niet op effectiviteit onderzocht. Wel is gemeenten gevraagd naar hun ervaringen met deze mogelijkheden. Deze paragraaf behandelt daarom allerlei maatregelen, die in deze gemeenten uitgetoetst zijn en bespreekt daarbij hun ervaringen met deze regelingen. De maatregelen zijn in te delen in:

- vereenvoudigen aanvraagprocedure;
- koppelen bestanden;
- formulierenbrigade;
- huisbezoek;
- tijdschrift bijstandsgerechtigden en lokale media;
- website;
- samenwerking met andere instanties, zoals sociaal raadslieden;
- zoeken naar nieuwe doelgroepen via publieksacties.

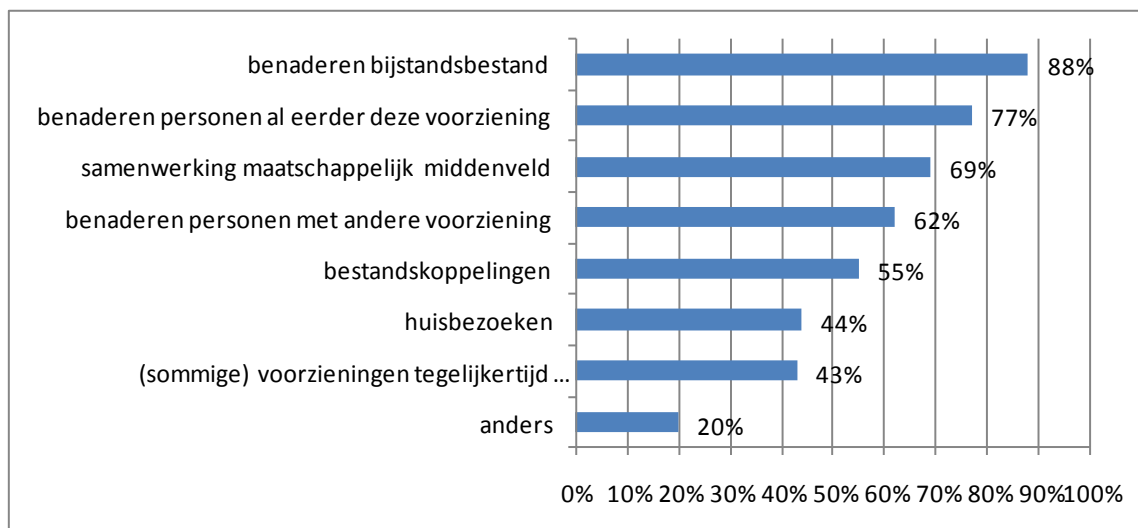
Voordat we deze ideeën één voor één behandelen, geven we eerst een landelijk overzicht van de gemeentelijke maatregelen die worden gehanteerd om niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen tegen te gaan.

5.3.2 Landelijk overzicht van gemeentelijke maatregelen

Gemeenten zijn actief in het bestrijden van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen, blijkt uit de Divosa monitor uit 2010 (Divosa 2010). De gegevens zijn gebaseerd op een enquête onder gemeenten, die ongeveer de helft van alle Nederlandse gemeenten (204 van de 431) heeft beantwoord.

Divosa heeft in deze enquête gevraagd naar hoe gemeenten proberen het niet-gebruik tegen te gaan bij de volgende drie doelgroepen: “bijstandsgerechtigden”, “mensen die al eerder dezelfde voorziening gebruikten” en “mensen die een andere voorziening gebruiken”. Daarnaast heeft Divosa gevraagd of gemeenten één van de volgende vier methoden hanteerden om gebruik te stimuleren: “mogelijkheid sommige regelingen tegelijkertijd aan te vragen”, “huisbezoeken”, “bestandskoppelingen” en “samenwerking met het maatschappelijk middenveld”. In de onderstaande figuur is te zien hoeveel gemeenten deze drie doelgroepen benaderen en hoeveel gemeenten deze vier methoden hanteren (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1. Manieren waarop gemeenten niet-gebruik van inkomensregelingen tegengaan



Bron: Divosa 2010

Benaderen van de drie doelgroepen

Uit de Divosa monitor blijkt dat gemeenten in ieder geval actief zijn in het benaderen van mensen waarvan zij weten dat zij recht hebben. Zo blijkt dat van de methoden die Divosa heeft uitgevraagd, het benaderen van de eigen bijstandsgerechtigden de meest voorkomende manier is om niet-gebruik tegen te gaan. 88 procent van de gemeenten blijkt dit te doen. De resultaten hiervan zien we terug in onze cijfers. Bijstandsgerechtigden maken veel vaker gebruik van de regelingen dan uitkeringsgerechtigden met een andere bron van inkomen (zie hoofdstuk 3). Maar ook huishoudens die eerder gebruik hebben gemaakt van de voorziening, benadert 77 procent van de gemeenten actief. Huishoudens die eerder gebruik hebben gemaakt van een andere voorziening benadert 62 procent van de gemeenten actief.

Gebruikmaken van de vier methoden

Ruim de helft van de gemeenten maakt gebruik van de wettelijke mogelijkheden die zij heeft om bestandskoppelingen uit te voeren. Daarnaast werken gemeenten vaak samen om niet-gebruik

tegen te gaan. Ruim tweederde van de gemeenten probeert het bereik onder de doelgroep te vergroten door samen te werken met externe partijen uit het maatschappelijk middenveld, zoals bijvoorbeeld welzijnsorganisaties. Huisbezoeken worden door 44 procent van de gemeenten afgelegd. De mogelijkheid om sommige voorzieningen tegelijkertijd aan te vragen bestaat in 43 procent van de gemeenten.

De categorie “anders”

De categorie “anders” bestaat voornamelijk uit het meer algemeen benaderen van de doelgroep. Als antwoorden in de enquête werden hierbij vooral niet-persoonlijke methoden genoemd als: “via de website, folders of huis-aan-huisbladen.” Hoewel Divosa deze kanttekening niet maakt, is het waarschijnlijk dat veel meer dan 20 procent van de gemeenten ook op deze wijze (in ieder geval via de eigen website) niet-gebruik tegengaat, maar er bij het invullen van de enquête niet aan gedacht heeft deze in de “anders”-categorie op te schrijven. Zo geeft in de enquête van Divosa geen van de G4-gemeenten aan dat zij ook “anders” mensen benaderen, terwijl zij alle vier aandacht besteden aan de regelingen op hun websites.

5.3.3 Vereenvoudiging aanvraagprocedure

Inleiding

Eén van de manieren om niet-gebruik tegen te gaan die gemeenten noemen is het vereenvoudigen van de aanvraagprocedure. Hoe gemakkelijker de aanvraagprocedure, hoe minder hoog de drempel om aan te vragen. De lokale gesprekspartners geven hiervoor drie ideeën:

- in één keer verschillende regelingen aanvragen;
- vooraf ingevulde formulieren;
- digitaal gegevens aanleveren.

We behandelen deze hieronder één voor één:

In één keer verschillende regelingen aanvragen

Gemeenten kunnen het mensen makkelijker maken om aan te vragen als meerdere voorzieningen tegelijkertijd aangevraagd kunnen worden. Zo hebben sommige gemeenten een “voorzieningenboek” waarin mensen alle voorzieningen van zowel armoedebeleid, als Wmo kunnen aankruisen. In een gemeente waarin we geïnterviewd hebben is ook een particuliere voorziening hierbij aangesloten (stichting Leergeld).

Vooraf ingevulde formulieren

Een andere manier om niet-gebruik tegen te gaan is het opsturen van vooringevulde formulieren. De rechthebbenden hoeven deze formulieren alleen nog maar te ondertekenen. Voordeel hiervan is dat dit het aanvragen van een regeling makkelijker maakt. Deze maatregel verlaagt met name voor mensen met weinig administratieve affiniteit de drempel om een regeling aan te vragen. Nadeel hiervan is dat mensen de neiging hebben de gegevens niet meer te controleren als een instantie ze heeft opgesteld. Vooringevulde formulieren kunnen gemeenten natuurlijk alleen invullen voor personen wiens inkomen ze kennen, zoals bijstandsgerechtigden.

Digitaal gegevens aanleveren

Een ander idee is het digitaliseren van aanvraagformulieren. Rechthebbenden kunnen de formulieren dan downloaden van de website van de gemeente. Voordeel is dat dit rechthebbenden een gang naar het gemeentehuis bespaart.

Een ander idee om het niet-gebruik tegen te gaan onder met name werkenden is het reduceren van het aantal bewijsstukken dat mensen op papier moeten aanleveren. In één van de gemeenten waar we interviews hebben afgenomen is het voldoende als rechthebbenden sommige gegevens - bijvoorbeeld hun bankgegevens - ter plekke digitaal laten zien. Voor wie digitaal bankiert is dit veel gemakkelijker dan papieren bewijzen leveren.

Gezamenlijk computersysteem

Een lokale gesprekspartner vertelde dat hun gemeente een computersysteem heeft dat bedoeld is om aanvraagprocedures te vereenvoudigen. Het idee is dat mensen niet meer steeds dezelfde gegevens hoeven in te vullen als zij verschillende regelingen aanvragen. Verschillende diensten hebben de mogelijkheid hierin centraal gegevens uit te wisselen en taken klaar te zetten voor andere diensten, zoals de schuldhulpverlening, de Wmo en de spijbelbus. Het nadeel is dat weinig diensten het systeem invullen en het daardoor niet goed werkt. Externe partijen kunnen er helemaal niet op aangesloten worden, omdat die andere computersystemen hebben.

Eén loket

Gemeenten kunnen het aanvragen van de regelingen ook vereenvoudigen door ze aan te bieden op één loket samen met andere voorzieningen zoals voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), andere voorzieningen in het kader van het minimabeleid, kinderopvang etc.

5.3.4 Koppelen bestanden

Een ander idee om niet-gebruik tegen te gaan is het koppelen van bestanden. Gemeenten hebben wettelijk de mogelijkheid sommige bestanden te koppelen om op deze manier rechthebbenden op te sporen die nog geen gebruikmaken van de regelingen. Hierbij krijgen zij hulp van het landelijk Inlichtingenbureau. Via informatie van het Inlichtingenbureau kunnen gemeenten opvragen wie in hun gemeente geen zorgtoeslag of geen huurtoeslag ontvangen. En ook wie een achterstand hebben in het betalen van hun zorgpremie. Deze personen kan de gemeente dan benaderen met het aanbod eens te praten. In een dergelijk dienstverleningsgesprek kan de betreffende gemeente bijvoorbeeld vragen of mensen bijzondere bijstand nodig hebben en of mensen wel gebruikmaken van alle regelingen waarvoor zij in aanmerking komen. Ook kunnen gemeenten nagaan of mensen misschien in aanmerking komen voor belastingaftrek.

De gesproken gemeenten spreken hun waardering uit over de gegevenslevering van het inlichtingenbureau. Omdat ze deze zo nuttig vinden, zouden ze nog wel meer informatie van hen willen. Zo zouden zij graag informatie krijgen over of iemand voldoet aan de vermogenstoets. Nu komt het soms voor dat zij mensen een dienstverleningsgesprek aanbieden, die toch nergens recht op blijken te hebben (behalve misschien de zorgtoeslag) vanwege een te hoog vermogen.

5.3.5 Formulierenbrigade

Een laagdrempelig centrum...

Gemeenten kunnen ook een laagdrempelig centrum of formulierenbrigade inzetten om het niet-gebruik tegen te gaan. Medewerkers van zo'n centrum helpen mensen – als dat nodig is – met het invullen van formulieren en met het op orde krijgen van hun administratie. Zij krijgen dan bijvoorbeeld een map waarin ze alles overzichtelijk kunnen opbergen. De mate van ondersteuning in die gemeenten kan verschillen.

...gerund door het maatschappelijk werk

Professionals van het maatschappelijk werk van de gemeente bemensen vaak deze centra.

...samen met mensen met een participatiebaan

Naast maatschappelijk werkers kunnen er ook mensen werken met behoud van uitkering. Zij doen werkervaring op in hun maatschappelijke participatietraject. Voordeel hiervan is dat dit mensen zijn, die zelf ook een inkomen rond het sociaal minimum verdienen. Zij kennen de doelgroep dus goed en zij wonen vaak in dezelfde wijken. Hierdoor is de hulp heel laagdrempelig en vindt er bovendien kennisuitbreiding in het persoonlijke netwerk van de hulpverlener plaats.

5.3.6 Huisbezoek

44 procent van de gemeenten gaat op huisbezoek bij mensen (Divosa 2010). Dit instrument kan op verschillende manieren worden ingezet. Van licht naar zwaar volgen hier enkele voorbeelden die de lokale gesprekspartners noemden:

Minder mobiele mensen hoeven niet met de hele administratie over straat

Gemeenten kunnen huisbezoek inzetten om ervoor te zorgen dat rechthebbenden niet met hun hele financiële administratie over straat hoeven. In één van de gemeenten waar we interviews hebben afgenomen wordt deze service verleend aan mensen die niet zo mobiel zijn, bijvoorbeeld ouderen, mensen met een WAO-uitkering en mensen met jonge kinderen. Mensen van de formulierenbrigade komen dan na afspraak bij de mensen thuis en informeren hen over de regelingen en helpen hen – indien nodig – met het invullen van de aanvraagformulieren.

Huis-aan-huis in bepaalde wijken om mensen te informeren

Een andere manier om huisbezoek vorm te geven is huis aan huis aanbellen. In één van de gesproken gemeenten gaan welzijnswerkers geregeld van deur tot deur in wijken waarin veel mensen met een inkomen rond het sociaal minimum wonen om hen te informeren over de ondersteuning die de gemeente hen kan bieden.

Gerichte bemoeizorg om mensen die regie verloren hebben op te vangen

Ook kunnen gemeenten huisbezoek inzetten in het kader van bemoeizorg. In dat geval gaan zogenaamde bemoeizorgteams van maatschappelijk werkers gericht op zoek naar de mensen die de regie over het eigen leven kwijt zijn. Zij sporen deze mensen op en proberen hen te ondersteunen bij het weer oppakken van de regie van hun leven. Het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen is één van de onderwerpen die hierbij aan de orde komt.

5.3.7 Tijdschrift bijstandsgerechtigden en lokale media

Lokale media

Het informeren van de doelgroep doen gemeenten op verschillende manieren. Een gemakkelijke manier is het informeren van het publiek via de lokale media, zoals de stadskrant.

Tijdschrift voor bijstandsgerechtigden

Gemeenten kunnen ook gebruikmaken van een informatiebulletin waarmee ze bijstandsgerechtigden informeren over van alles dat relevant voor hen is. In dit informatiebulletin kunnen dan ook de inkomensondersteunende regelingen uitgebreid beschreven worden.

Gemeenten kunnen dit ook verder aankleden. Zo heeft een gemeente een feuilleton over een bijstandsgerechtigde die allerlei problemen tegenkomt en deze vervolgens zelf weer oplost (o.a. door gebruik te maken van regelingen). Een andere door ons gesproken gemeente heeft van het tijdschrift voor bijstandsgerechtigden een magazine gemaakt met daarin vouchers. Er zijn vouchers bij voor leuke activiteiten die de eerste paar inzenders kunnen winnen. Daarnaast zijn er vouchers voor een gratis gesprek met een consultant over de regelingen.

5.3.8 Website

Website

Een makkelijke manier om de regelingen te promoten is ze op de gemeentelijke website te zetten. Hierop kan bijvoorbeeld een bijstandsgids staan, waarin alle regelingen en voorwaarden staan.

Interactief programma “voor welke regelingen kom ik in aanmerking” op website

Gemeenten kunnen deze informatie ook aanvullen met een interactief programma waarmee inwoners kunnen nagaan op welke regelingen zij recht hebben. Een lokale gesprekspartner vertelde dat intermediairs dit rekenprogramma regelmatig gebruiken om uit te rekenen voor welke regelingen mensen in aanmerking komen. Het voordeel hiervan is dat de informatie van intermediairs hierdoor altijd *up to date* is.

5.3.9 Samenwerken met andere partijen

Lokale partijen kunnen goede samenwerkingspartners zijn voor gemeenten in het tegengaan van niet-gebruik. De Divosa monitor geeft aan dat 69 procent van de gemeenten samenwerkt met “het maatschappelijk middenveld”. Deze samenwerking kan tussen gemeenten verschillen in intensiteit. Gemeenten kunnen:

- andere partijen informeren;
- andere partijen actief betrekken bij de opsporing;
- andere partijen nemen een deel van de uitvoering op zich.

Andere partijen informeren

Gemeenten kunnen intermediairs informeren, zodat deze partijen - als het ter sprake komt - de rechthebbenden kunnen informeren. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld informatie geven aan de gemeentelijke gezondheidsdienst, het maatschappelijk werk, sportverenigingen, welzijnsorganisaties, huisartsen, Stichting Humanitas, Stichting Leerhulp, Thuishulp, wijkverpleging, voedselbank en schuldhulpverlening. Voordeel hiervan is dat waar cliënten soms een administratieve achterstand hebben, instanties deze niet hebben. Instanties zijn ook goed bereikbaar voor de gemeente. Als zij weet hebben van de regelingen, kunnen zij cliënten erop

wijzen en doorsturen naar de gemeente of de formulierenbrigade. Nadeel hiervan is dat regelingen regelmatig veranderen en de nascholing van al die regelingen door al die instanties niet gegarandeerd is. Het kan dus goed zijn dat een thuiszorginstantie mensen op een verouderde regeling wijst. Een andere gemeente lost dit deels op door op de gemeentelijke website een interactief programma te plaatsen waarop intermediairs kunnen opzoeken of voor deze klant de regeling geldt. De intermediairs moeten hier dan natuurlijk wel op kijken en de inkomensgegevens etc. van de cliënt kennen.

Andere partijen actief betrekken bij de opsporing

Gemeenten kunnen ook partijen actief betrekken bij de opsporing van niet-gebruikers.

- *Scholen:* Gemeenten kunnen ook samenwerken met scholen die voor hen op zoek gaan naar mogelijke kandidaten voor de regeling maatschappelijke participatie voor kinderen.
- *Sportleraren.* Een ander idee om het niet-gebruik tegen te gaan is via sportleraren, die ook les geven op sportclubs. Zij signaleren of er kinderen zijn waarbij een laag inkomen een drempel is voor het deelnemen aan sportactiviteiten.
- *Ouderenadviseurs.* Gemeenten kunnen via hun lokale “Stichting Welzijn Ouderen” ouderen bereiken met laagdrempelige informatie over de regelingen.
- *Schoolarts.* In één van de gesproken gemeenten mag de schoolarts bij vermoeden van armoede vijf minuten besteden aan armoede en bijvoorbeeld een “recept voor een nieuwe winterjas” uitschrijven voor rekening van de gemeente
- *Sociale Verzekeringsbank informeert ouderen.* Omdat zij ouderen die geen volledig AOW-pensioen krijgen en ook geen of weinig andere inkomsten hebben een AIO-aanvulling betalen, kennen zij de doelgroep ouderen met een inkomen rond het sociaal minimum. Zij schrijven hen actief aan om hen te wijzen op inkomensondersteunende regelingen.
- *Intermediairs werkenden uitvragen over hoe werkenden te bereiken.* In één van de gemeenten zijn alle intermediairs rondom werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum bijengeroepen in een conferentie werkenden. Hen is hierbij gevraagd wat de gemeente kan doen om werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum te bereiken.

Andere partijen voeren een deel van de uitvoering uit

- *Sociaal raadslieden informeren en ondersteunen met aanvragen* De sociaal raadslieden geven mensen gratis advies op allerlei sociaaljuridisch terrein. Onderdeel hiervan is mensen wijzen op inkomensondersteunende regelingen en hen ondersteunen met het invullen van aanvraagformulieren, mocht dit nodig zijn.
- *Stichting Leergeld doet al het voorwerk.* Stichting Leergeld is een landelijke private liefdadigheidsorganisatie die veel doet voor kinderen (van 4 tot 18 jaar) van ouders met een laag inkomen. De stichting heeft als doel dat deze kinderen mee kunnen doen met sport, cultuur en school. In één van de gesproken gemeenten regelt Stichting Leergeld al het voorwerk bij de toekenning van regelingen die te maken met de maatschappelijke participatie van kinderen. Zo gaan zij op huisbezoek bij deze personen en hebben zij contacten met scholen en sportverenigingen. Daarnaast betalen de gemeente en Stichting Leergeld samen bepaalde faciliteiten. Zo krijgen kinderen die beginnen aan de middelbare school een computer in natura. Stichting Leergeld betaalt deze computers en declareert vervolgens de helft van het bedrag bij de gemeente. Stichting Leergeld financiert ook – samen met de gemeente - sport en cultuur voor jongeren tot 18 jaar.

- *Humanitas informeert en ondersteunt bij aanvragen* Humanitas is een organisatie voor maatschappelijke dienstverlening. Eén van de gesproken gemeenten verwijst mensen door naar Humanitas als ze bijvoorbeeld huurtoeslag willen aanvragen. Mensen hoeven hiervoor niet langs het loket van de gemeente (want dat is veel hoogdrempeliger). Humanitas levert ondersteuning aan doelgroepen, bijvoorbeeld bij het invullen van formulieren en door te verwijzen naar allerlei organisaties. Medewerkers van Humanitas helpen iedereen die hulp nodig heeft bij op orde brengen van hun administratie. Dit is bijvoorbeeld helpen bij het invullen van formulieren, maar ook bellen naar instanties voor uitleg, leren omgaan met colporteurs, het schrijven van brieven en het verwijzen naar de instanties die hun probleem kunnen oplossen. De mensen bij Humanitas zijn deels vrijwilligers en deels mensen met een participatiebaan. Omdat deze mensen met een participatiebaan zelf ook een laag inkomen hebben, kennen zij de doelgroep van binnenuit.

Lastig: regionale instanties informeren

Gemeenten werken dus veel samen. Eén van de lokale gesprekspartners gaf echter aan dat regionale samenwerking lastig is. Omdat gemeenten allemaal hun eigen invulling geven aan inkomensondersteunende regelingen is het lastig regionale instellingen, zoals het sociaal werkvoorzieningsbedrijf of het ROZ Zelfstandigen te informeren over de regelingen. De mensen die bijvoorbeeld in het werkvoorzieningsbedrijf werken, wonen niet allemaal in dezelfde gemeente en hebben dus te maken met verschillende voorwaarden om in aanmerking te komen voor regelingen.

5.3.10 Zoeken naar nieuwe doelgroepen via publieksacties

Nieuwe doelgroepen benaderen is lastig, geven de lokale gesprekspartners aan. Naast dat het lastig is om te verzinnen hoe mensen benaderd moeten worden, is er ook nog een ander probleem. Als gemeenten onbekende doelgroepen benaderen, weten zij weinig van hen. En dus weten zij ook niet of de personen allemaal rechthebbend zijn. Dit brengt met zich mee dat gemeenten bij het benaderen van onbekenden vaak ook veel niet-rechthebbenden treffen. Zo probeerde één van de gesproken gemeenten werkenden rondom het sociaal minimum te benaderen door via gegevens van de Kamer van Koophandel zelfstandigen op te bellen. Maar omdat ze hierbij veel succesvolle zelfstandigen troffen, die het telefoontje van de gemeente vreemd en soms zelfs beledigend vonden, zijn ze er maar weer mee gestopt. Een andere gemeente gaf aan per brief een hele brede doelgroep aangeschreven te hebben, in de hoop daaronder veel onbekenden te treffen. Dit was ook zo, en de actie was een succes. Het nadeel was echter wel dat doordat er zoveel mensen aangeschreven waren, de actie ook heel veel extra telefoontjes opleverde van niet-rechthebbenden. Er belden zelfs mensen die al gebruikmaakten van een regeling en dachten op grond van de brief recht te hebben op nogmaals een bedrag. Mensen uitleggen dat ze ondanks de brief toch geen recht hebben, wekt teleurstelling bij mensen en bovendien veel werk voor de gemeente. Eén van de gesproken gemeenten heeft geprobeerd om een armoedetelefoon in te stellen. Deze telefoon hebben ze nu drie kwart jaar. Deze gemeente zelf is niet zo tevreden met dit middel, omdat er nog niemand heeft gebeld.

5.4 Tips van gemeenten voor het Rijk

Gemeenten doen zelf van alles om het niet-gebruik tegen te gaan. Soms lopen zij echter aan tegen dingen die zij zelf niet kunnen oplossen. Daarom hebben zij ook tips voor het Rijk, die kunnen helpen niet-gebruik tegen te gaan.

5.4.1 Minder financieel risico leggen bij aanvrager

Gemeenten kunnen mensen ondersteunen bij het invullen van de formulieren en doen dit ook. Daarnaast stellen sommige gesprekspartners voor minder financieel risico te leggen bij mensen rond het sociaal minimum. Dit kan landelijk geregeld worden door de volgende twee maatregelen te nemen:

Gegevens vooraf controleren

Automatisch toekennen heeft als voordeel dat het niet-gebruik er sterk mee teruggedrongen kan worden. Nadeel is echter dat als er iets mis gaat en mensen terug moeten betalen zij grote problemen krijgen. Automatisch toekennen kan dus wel, maar dan liever in combinatie met het direct controleren van de gegevens, als dit mogelijk is.

Toeslagen en uitkeringen verrekenen

Wie de regels allemaal goed toepast moet via zijn persoonlijke bankrekening veel geld ontvangen en daarna weer betalen. Zo moeten mensen zorgpremie betalen en zorgtoeslag ontvangen, huur betalen en huurtoeslag ontvangen en een eigen bijdrage in de zorg betalen. Soms kunnen ze deze eigen bijdrage dan weer terug krijgen via de individuele bijzondere bijstand.

Daarnaast moeten mensen eraan denken om veranderingen door te geven. Mensen zien al deze grote bedragen op zijn rekening langstrekken, maar moeten deze netjes bewaren voor de betreffende instanties en volledig op de hoogte zijn waar, wanneer en hoeveel bewaard en betaald moet worden. Ten slotte moeten mensen ook zelf inschattingen maken van hun toekomstig inkomen, ook in het geval dat hun inkomen heel wisselend is (in en uit banen, uitzendwerk etc.)

Voor wie moeite heeft met het omgaan met geld is dat erg lastig. Bovendien kunnen rekeningen belast zijn met schulden, waardoor toeslagen direct worden gevorderd door schuldeisers. Het geld voor de huurtoeslag kan dan niet betaald worden voor de huur.

Mensen zien al deze grote bedragen op zijn rekening langstrekken, maar moeten deze netjes bewaren voor de betreffende instanties. Om dit goed te doen moeten ze volledig op de hoogte zijn waar, wanneer en hoeveel ze moeten bewaren en betalen. Voor wie moeite heeft met het omgaan met geld is dat erg lastig. Bovendien kunnen rekeningen belast zijn met schulden, waardoor toeslagen direct worden gevorderd door schuldeisers. Het geld voor de huurtoeslag kan dan niet gebruikt worden voor de huur.

Beter is het, opperen diverse gesprekspartners, om als de overheid mensen geld geeft, ze mensen met een inkomen rond het sociaal minimum alleen netto bedragen geeft, die ze dan ook daadwerkelijk kunnen besteden. Dit betekent dat de huurtoeslag direct verrekend wordt met de huur, de zorgtoeslag met de zorgpremie, de individuele bijzondere bijstand met de eigen bijdrage in de zorg. Voor de huurtoeslag kan dit soms, maar het hangt af van de verhuurder of het kan.

Daarnaast moeten mensen zichzelf dan wel tegen zichzelf beschermen. Dit kan lastig zijn op het moment dat mensen het geld hard nodig hebben.

Een veelgehoord bezwaar hiertegen is dat mensen bij het verrekenen van posten geen inzicht hebben in hoeveel zij krijgen van de overheid. Echter, als de overheid wil dat mensen inzicht krijgen in de hoogte van de bedragen, kan dat ook door hen te informeren over de bedragen die voor hen betaald worden. Hiervoor hoeven mensen niet daadwerkelijk het geld zelf in handen te krijgen, aldus verschillende gesprekspartners.

5.4.2 Meer gegevens

Gegevens over werkenden rond het sociaal minimum

Gemeenten hebben veel zicht op hun eigen bijstandsgerechtigden. Een groep waar zij weinig zicht op hebben zijn de werkenden. Sommige werkenden hebben ook een inkomen rond het sociaal minimum en kunnen daarom ook recht hebben op inkomensondersteuning. Sommige gesprekspartners geven daarom aan dat zij graag informatie zouden ontvangen over inkomens van werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum. Op dit moment is dat wettelijk niet mogelijk.

Gegevens CAK

Eén van de lokale gesprekspartners geeft aan dat zij graag met het CAK zouden samenwerken wat betreft gegevensuitwisseling om de individuele bijzondere bijstand efficiënter te kunnen inzetten. Nu gaat het als volgt: het CAK berekent een eigen bijdrage Wmo. Het CAK gaat hierbij uit van het inkomen zoals opgegeven aan de belasting twee jaar geleden. Zij doen dit om grote nabetalings zoals bij de huur- en zorgtoeslag te voorkomen.

In het geval het inkomen van een persoon door bijvoorbeeld scheiding of werkloosheid sterk gedaald is in die twee jaren en minstens 1.816 euro lager is dan twee jaar geleden, mag de eigen bijdrage gebaseerd wel worden op het verzamelinkomen van het huidige jaar.

Het CAK berekent echter in eerste instantie de eigen bijdrage op het oude inkomen. Daardoor kunnen sommige mensen met een veel lager inkomen hun eigen bijdrage niet betalen. De gemeente verleent in die gevallen bijzondere bijstand om deze rekening te kunnen betalen. Bij de definitieve afrekening berekent CAK dan dat deze mensen te veel betaald hebben. Dit betaalt het CAK dan aan de mensen terug. De gemeente krijgt echter geen inzage in de gegevens van het CAK. En dat betekent dat de gemeente dit geld dan weer zelf moet zien terug te krijgen van de klant. De lokale gesprekspartner geeft aan dat het veel efficiënter zou zijn als het CAK zou samenwerken met de gemeente.

5.4.3 Uniformisering en continuïteit regelingen

Uniformisering van voorwaarden om in aanmerking te komen voor regelingen

In de interviews gaven sommige lokale gesprekspartners aan dat het veel efficiënter, goedkoper en inzichtelijker voor klanten zou zijn als mensen die in aanmerking komen voor een regeling, gelijk in aanmerking zouden komen voor alle regelingen. Zo zou, aldus hen, bijvoorbeeld de vermogenstoets voor alle regelingen die van de WWB kunnen zijn. Op die manier hoeft de gemeente niet voor ieder persoon en voor iedere regeling opnieuw het vermogen te toetsen, maar

kan zij dat in één keer doen. Harmonisering is lastig vanwege verschillende achtergrondregelingen, maar wel erg wenselijk, aldus de gesprekspartners

Geen tijdelijke en versnipperde budgetten

Sommige lokale gesprekspartners gaven aan dat het er voor rechthebbenden niet duidelijker op wordt als regelingen tijdelijk zijn. Gemeenten maken weleens mee dat mensen langskomen voor regelingen, die tegen de tijd dat ze deze hebben weten te vinden, alweer voorbij zijn. Dit wekt teleurstelling, aldus de gesprekspartners.

5.5 Conclusie

Redenen voor niet-gebruik voor mensen rondom het sociaal minimum

Waarom gebruiken mensen de inkomensondersteunende maatregelen niet? Hiervoor is niet één antwoord te geven. De niet-gebruikers bestaan uit allerlei verschillende soorten mensen. Er zijn mensen die te veel problemen hebben om regelingen aan te vragen. Daklozen bijvoorbeeld of andere mensen die de regie over het eigen leven verloren hebben. Zij zijn vooral bezig met overleven en hun eigen problemen. Zij hebben hun leven niet op orde, laat staan hun financiële administratie. Sommige mensen kennen de regelingen niet. Andere mensen denken niet in aanmerking te komen, omdat de regelingen ingewikkeld zijn. Er zijn ook mensen die niet meer aanvragen omdat zij bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Door controle achteraf kunnen zij plotseling veel geld terug moeten betalen. Liever dan dat riskeren vragen zij de regeling helemaal niet meer aan. Er zijn ook mensen - met name ouderen en werkenden - die geld ontvangen van de sociale dienst stigmatiserend vinden. Dit geldt minder als zij het geld ontvangen van een andere partij, bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Palet aan ideeën om niet-gebruik tegen te gaan

Gemeenten kunnen allerlei dingen doen om het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan. Zij kunnen de aanvraagprocedure vereenvoudigen door het bijvoorbeeld mogelijk te maken verschillende regelingen tegelijkertijd aan te vragen of formulieren al vooraf ingevuld op te sturen. Gemeenten kunnen ook bestanden koppelen. Het inlichtingenbureau is hen hierbij behulpzaam. Daarnaast kunnen gemeenten formulierenbrigades instellen die mensen ondersteunen bij het invullen van hun formulieren. Gemeenten kunnen ook op huisbezoek gaan. Dat is een intensief middel, dus dat doen ze niet bij iedere inwoner. Gemeenten kunnen dit doen door alleen in bepaalde wijken deur aan deur op bezoek te gaan. Ze kunnen ook als service op bezoek gaan bij mensen die niet zo mobiel zijn. Ook kunnen ze heel gericht op bezoek gaan bij mensen waarvan zij denken dat zij bemoeizorg nodig hebben, bijvoorbeeld mensen met een huurachterstand. Daarnaast kunnen gemeenten publiceren in tijdschriften voor bijstandsgerechtigden, lokale kranten en op hun eigen website. Op die website kunnen gemeenten informatie geven, maar ze kunnen deze ook aanvullen met een interactief programma waarop mensen hun eigen situatie direct kunnen doorrekenen. Gemeenten kunnen ook samenwerken met andere partijen. Zij kunnen intermediairs informeren, zodat de intermediairs (die vaak in aanraking komen met de doelgroep) op hun beurt de doelgroep weer van informatie kunnen voorzien, mocht dat aan de orde komen. Ook kunnen gemeenten andere partijen actief inzetten om rechthebbenden op te sporen die nog geen gebruik maken. Daarnaast

kunnen gemeenten andere partijen ook een deel van de taken laten overnemen, zoals de beoordeling van wie in aanmerking komt voor een voorziening of het ondersteunen van mensen bij het invullen van formulieren. De partijen hebben hiervoor soms ook mensen in dienst met een participatiebaan, die de doelgroep van binnenuit kennen. Ten slotte kunnen gemeenten publieksacties houden, al dan niet gericht op een speciale doelgroep.

Tips voor het Rijk

De lokale gesprekspartners hebben ook tips voor het Rijk. Zo stellen zij voor minder financieel risico te leggen bij de aanvrager door ingevulde formulieren direct te controleren en mensen alleen netto bedragen te geven. Daarnaast zijn er gesprekspartners die meer informatie zouden willen, met name over werkenden en van het CAK. Ten slotte geven gesprekspartners het Rijk de tip de regelingen meer te uniformiseren en tijdelijke regelingen zo veel mogelijk te voorkomen.

Literatuurlijst

- Bos 2010 Bos, J, *De schuldendokter*, Eindhoven, oktober 2010
- CBS 2000 H. de Kleijn, *Huishoudens met een inkomen lager dan het sociaal minimum*, BPA-nr: H0-1040-00-SIV, 21 februari 2001
- CBS 2006 *Armoedebericht 2006*, Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2006
- CBS 2011 Statline 2011 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80799NED&LA=NL>), Centraal Bureau voor de Statistiek, februari 2011
- IWI 2010a. *De langdurigheidstoelage gedecentraliseerd*, een verkennende studie, Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- IWI 2010b. *Armoedebestrijding*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- LOSR 2009 MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LOSR. *Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir*. Utrecht: MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LOSR.
- O+S. 2009. *Amsterdamse armoedemonitor 2008*. Amsterdam: DWI.
- De Visser 2006 De Visser, E. Handen vol aan het leger van onverzekerden, *De Volkskrant*, 12-1-2006
- Wildeboer Schut, J.M. & S. Hoff. 2007 *Geld op de plank. Niet gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bijlage A Databeschrijving

In deze bijlage staat beschreven welke brondata zijn gebruikt voor dit onderzoek. Ook wordt nader ingegaan op de opbouw van het analysebestand en de rechtenmodules die worden gebruikt om de rechthebbenden van desbetreffende regelingen te bepalen.

Overzicht bronbestanden

In dit onderzoek zijn de volgende bronbestanden van het CBS gebruikt:

1. Maatwerkbestand
2. Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS)
3. Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)
4. Integraal vermogens- en inkomensbestand
5. Woon Onderzoek Nederland (WoON)-enquête

Daarnaast is gebruikgemaakt van gegevens van het IWI. Het gaat hierbij om twee verschillende onderzoeken (IWI 2010a en IWI 2010b). Het ene is een IWI cliëntenquête onder minima en de andere is een enquête over het minimabeleid onder gemeenten. Ten slotte is gebruikgemaakt van het convenant 'Kinderen doen mee!' (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) waarin gegevens staan over het beleid van een groot aantal gemeenten voor de maatschappelijke participatie bevordering van kinderen. Hieronder bespreken we deze bestanden.

Maatwerkbestand

Het maatwerkbestand is samengesteld door het CBS op basis van gegevens van de belastingdienst over de ontvangen huur- en zorgtoeslag onder de gehele Nederlandse bevolking. Het bestand is op persoonsniveau, maar kan ook op huishoudniveau bekeken worden. Voor ieder individu is namelijk bekend tot welk huishouden diegene behoort. Het maatwerkbestand is beschikbaar voor de jaren 2006 t/m 2008.

Naast de ontvangen huurtoeslag en zorgtoeslag bestaat het maatwerkbestand uit de volgende variabelen:

- Fiscaal partner (ja/nee)
- Belangrijkste inkomensbron van het huishouden (loon als werknemer, pensioen, bijstand, etc.)
- Verzamelinkomen van het huishouden
- Huishoudinkomen uitgedrukt in een percentage t.o.v. sociaal minimum (%)

Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS)

De BUS bevat alle personen die een vorm van bijstand hebben ontvangen. Dit omvat ook de ontvangen langdurigheidstoeslag en de individuele bijzondere bijstand.

Op basis van het RIN-nummer (versleuteld BSN-nummer) kunnen de gegevens gekoppeld worden aan het maatwerkbestand. Het bestand is op persoonsniveau en beschikbaar voor de jaren 2006 t/m 2009.

Gemeentelijk Basis Administratie (GBA)

Het GBA bevat persoonsgegevens. Iedere Nederlander die bij een gemeente staat ingeschreven, zit in het GBA. In dit onderzoek zijn de volgende variabelen gebruikt:

- Geslacht
- Geboortjaar en geboortemaand
- Geboorteland
- Gemeentecode
- Soort nationaliteit
- Burgerlijke staat
- Soort verblijf
- Type huishouden
- Aantal kinderen in huishouden
- Leeftijd jongste en oudste kind

De GBA-gegevens worden op basis van het RIN-nummer gekoppeld aan het maatwerkbestand. Voor tijdsvariërende persoonsgegevens (zoals gemeentecode of burgerlijke staat) vindt de koppeling plaats op basis van de langstdurende persoonlijke situatie in desbetreffende verslagjaar. Iemand die bijvoorbeeld in 2008 acht maanden getrouwd is geweest en vier maanden alleenstaand, tellen we in 2008 als getrouwd. Het GBA is beschikbaar tot en met 2009.

Integraal vermogens- en inkomensbestand

Het integraal vermogens- en inkomensbestand bevat informatie over vermogensgegevens en inkomensgegevens van personen. Het bestand is op persoonsniveau, maar kan ook op huishoudniveau bekeken worden. Uit dit bestand zijn de volgende variabelen gebruikt:

- Samenstelling van het huishouden (eenpersoonshuishouden, paar zonder kinderen etc.)
- Besteedbaar inkomen van het huishouden
- Persoonlijk inkomen van het individu
- Vermogen van het huishouden
- Vermogen van het huishouden exclusief waarde en schuld van eigen woning
- Waarde van de eigen woning van het huishouden
- Hypotheekschuld eigen woning van het huishouden
- Schulden van het huishouden exclusief eigen woningschuld

Op basis van het RIN-nummer kunnen de gegevens gekoppeld worden aan het maatwerkbestand. Het integraal vermogens- en inkomensbestand is beschikbaar voor de jaren 2006 t/m 2008. Voor de zorg- en de huurtoeslag wordt gebruik gemaakt van het verzamelinkomen van het huishouden, dat in het maatwerkbestand zit. Voor de overige regelingen wordt het percentage van het inkomen ten opzichte van het sociaal minimum gebruikt. Ook dit is meegeleverd in het maatwerkbestand. Dit bestand wordt voornamelijk gebruikt vanwege de informatie over het vermogen van een huishouden..

WoON 2009 enquête

WoON 2009 is een enquête van het CBS over de woonsituatie van personen. De enquête is gehouden in de periode augustus 2008 – juni 2009 onder personen van 18 jaar of ouder. In de WoON-enquête is onder meer opgenomen of iemand in een huurwoning woont en wat de kale

huur is van deze huurwoning. Deze variabelen zijn in dit onderzoek van belang voor het bepalen van de rechthebbenden van de huurtoeslag. Van de 78.000 respondenten wonen er ongeveer 29.000 in een huurwoning en 39.000 in een koopwoning. Voor ongeveer 8.900 respondenten is het onbekend wat voor soort woning men heeft.

De volgende variabelen uit WoON 2009 worden gebruikt:

- Soort woning (huur- of koopwoning)
- Eigenaar of huurder
- Huisvestingssituatie (zelfstandige wooneenheid, inwonend, etc.)
- Kale huur (exclusief energiekosten voor gemeenschappelijke ruimten, schoonmaakkosten en kosten huismeester)
- Garage en/of carport
- Onderverhuur van kamers (ja/nee)
- Vermogen van het huishouden uit box 3

Op basis van het RIN-nummer kunnen de gegevens gekoppeld worden aan het maatwerk bestand.

Overige bronnen

Het IWI heeft in 2009 een cliëntenquête gehouden over het gebruik van gemeentelijke regelingen. Alle vijf regelingen komen in deze enquête aan bod. In dit onderzoek wordt deze enquête gebruikt om onder andere het gebruik van de regeling voor de maatschappelijke participatie voor schoolgaande kinderen in kaart te brengen. Ook voor de redenen van niet-gebruik is deze enquête gebruikt.

De enquête is gehouden onder (ongeveer 34.000) personen met een inkomen rond het sociaal minimum, wonend in de gemeenten Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Emmen, Groningen, Helmond en Rotterdam. De respons ligt op ongeveer 10.000. Voor ongeveer 4.000 mensen is het mogelijk om vast te stellen of men recht heeft op de regeling voor de maatschappelijke participatie voor schoolgaande kinderen. Op basis van het RIN-nummer kunnen de gegevens gekoppeld worden aan het maatwerkbestand.

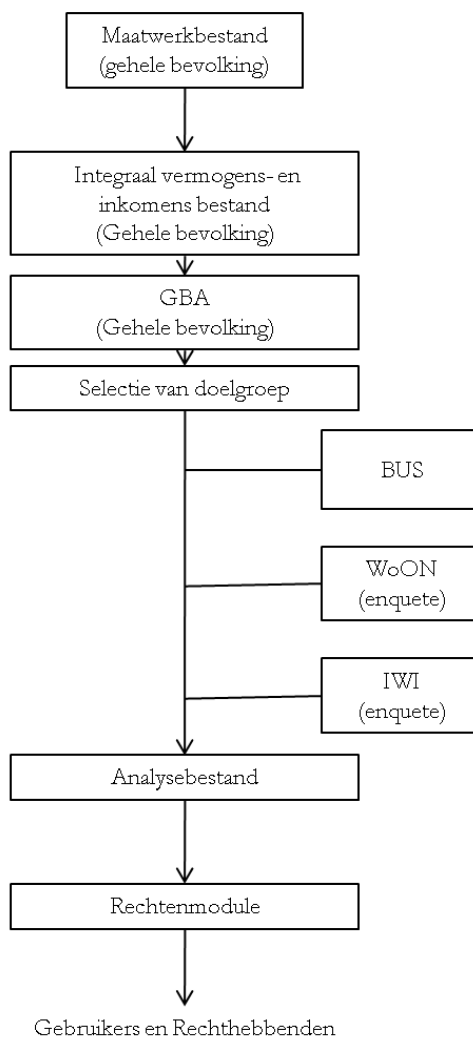
Tevens heeft het IWI een enquête gehouden onder gemeenten. Deze enquête heeft als doel om het armoedebeleid van gemeenten in kaart te brengen. In deze enquête staat welke inkomensgrens gemeenten hanteren bij het toekennen van de langdurigheidstoeslag. In totaal kan voor 164 gemeenten de inkomensgrens worden vastgesteld.

Ten slotte gebruiken we gegevens uit het convenant 'Kinderen tellen mee!'. Hieruit kan worden afgeleid welke inkomens- en leeftijdsgrenzen gemeenten hanteren bij het toekennen van de bijdrage voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Voor 186 gemeenten zijn deze grenzen opgenomen in het convenant. Op basis van de gemeentecode kunnen de gegevens gekoppeld worden aan het maatwerkbestand.

Aanmaken analysebestand

Voor het bepalen van gebruikers en rechthebbenden van de verscheidene regelingen is een analysebestand gemaakt. Dit bestand vormt de basis van elke regeling. Aan dit bestand worden extra gegevens gekoppeld die nodig zijn voor het bepalen van het gebruik of niet-gebruik. Figuur geeft de koppelingen weer tussen de bronbestanden en de verscheidene regelingen.

Figuur A.1: Overzicht koppeling bronbestanden



Het maatwerkbestand omvat de gehele Nederlandse bevolking. Aan het maatwerkbestand worden gegevens gekoppeld uit het integraal vermogens- en inkomensbestand. Vervolgens wordt uit het GBA (per jaargang) persoonsgegevens gekoppeld. Hierbij wordt steeds het langst geldige record in het desbetreffende jaar geselecteerd. In de volgende stap wordt een selectie toegepast. Deze beschrijven we hieronder.

Voor iedere regeling worden dezelfde stappen ondernomen. Afhankelijk van de regeling worden gegevens uit de BUS, WoON-, of IWI-enquêtes aan het bestand gekoppeld. Aan de hand van het uiteindelijke analysebestand kunnen de gebruikers en rechthebbenden van de regelingen worden bepaald.

Selecties

Het maatwerkbestand omvat de gehele Nederlandse bevolking. Tabel A.1 geeft de selecties die zijn gemaakt en de omvang van de doelgroep weer.

Tabel A.1 Overzicht van selecties op het bronbestand

Selectie	Aantal records	%maatwerk bestand	Aantal records	%maatwerk bestand	Aantal records	%maatwerk bestand
	2006		2007		2008	
Maatwerkbestand	16.479.450	100%	16.378.586	100%	16.464.391	100%
Excl. Studenten	16.319.808	99%	16.221.325	99%	16.323.555	99%
Excl. negatief sociaal minimum	15.331.576	93%	15.255.578	93%	15.220.385	92%
Excl. Minderjarigen	15.260.529	93%	15.182.199	93%	15.141.732	92%
Analysebestand	15.192.855	92%	15.122.692	92%	15.068.349	92%

Bepalen van rechthebbenden

De rechthebbenden van een regeling worden vastgesteld aan de hand van een zogenaamde rechtenmodule. Hierin staat aan welke voorwaarden men moet voldoen om in aanmerking te komen voor de desbetreffende regeling. Deze bijlage beschrijft per regeling welke aannames en selecties zijn gemaakt om de rechthebbenden te bepalen.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag wordt op subhuishoudniveau toegekend. Om recht te hebben op zorgtoeslag moet men aan de volgende eisen voldoen:

1. Men mag niet een te hoog inkomen hebben

Het recht op zorgtoeslag is onder andere afhankelijk van het huishoudinkomen. De inkomensgrenzen die hierbij gehanteerd worden verschillen per subhuishouden en hangen af of het subhuishouden bestaat uit twee personen met een toeslagpartner of een alleenstaande zonder toeslagpartner.

In de CBS-gegevens zit echter geen informatie over de toeslagpartner. Daarom wordt het toeslagpartnerschap afgeleid. Bij paren die getrouwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben of samenwonen wordt verondersteld dat zij elkaars toeslagpartner zijn. Zie de bijlage over de onderzoeksafbakening voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop toeslagpartners worden bepaald.

Aanname: verzamelinkomen

Het wel of niet hebben van een toeslagpartner heeft gevolgen voor de inkomenseis voor het recht op zorgtoeslag. De inkomensgrenzen voor subhuishoudens met een toeslagpartner liggen namelijk hoger dan de inkomensgrenzen voor subhuishoudens zonder toeslagpartner. Omdat het verzamelinkomen alleen op huishoudniveau bekend is zal het inkomen van ieder lid van het huishouden moeten worden herberekend, rekening houdend met het feit of men een

toeslagpartner heeft. Deze herberekening is gedaan op basis van het persoonlijk inkomen. Dit inkomen omvat de volgende bestanddelen van het bruto-inkomen van een persoon: inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (m.u.v. kinderbijslag). De onderlinge verhouding van de persoonlijke inkomens wordt vervolgens gebruikt om het verzamelinkomen van het huishouden te verdelen over de verschillende huishoudleden.

De inkomensgrenzen voor recht op zorgtoeslag staan in Tabel A.2.

Tabel A.2 Overzicht van de maximale inkomensgrenzen voor recht op zorgtoeslag

Maximale inkomensgrenzen	Zonder toeslagpartner	Met toeslagpartner
2006	€ 25.068,-	€ 40.120,-
2007	€ 26.071,-	€ 41.880,-
2008	€ 29.069,-	€ 47.520,-

2. Men moet 18 jaar of ouder zijn

De leeftijd van individuen kan berekend worden op basis van de gegevens uit het GBA. Echter hierin staat alleen in welke maand en in welk jaar men geboren is. We nemen aan dat iedereen op de 15^e van de maand is geboren.

In het jaar dat iemand 18 jaar wordt krijgt hij zorgtoeslag vanaf de eerste maand na de maand waarin de persoon 18 wordt. Dat betekent dat iedereen die 18 wordt in een bepaald jaar in datzelfde jaar voldoet aan de leeftijdseis, behalve degenen die geboren zijn in december. Zij hebben pas recht vanaf januari in het volgende jaar.

3. Men moet de Nederlandse nationaliteit hebben of een verblijfsvergunning

Uit het GBA kan worden afgeleid of iemand de Nederlandse nationaliteit heeft of een rechtmatige verblijfsvergunning. Volgens de zorgverzekeringswet wordt onder een rechtmatige verblijfsvergunning verstaan, een verblijfsvergunning volgens Artikel 8a t/m 8e en 8i van de vreemdelingenwet. Als men niet aan deze eis voldoet heeft men geen recht op zorgtoeslag. Iedereen in het subhuishouden moet aan deze eis voldoen.

4. Men mag niet minder dan 24 euro zorgtoeslag ontvangen

De zorgtoeslag komt tot uitbetaling wanneer de hoogte van de zorgtoeslag 24 euro of meer per jaar bedraagt. De hoogte van de zorgtoeslag hangt af van de standaardpremie en de normpremie. De standaardpremie staat voor de nominale premie die men betaalt voor de zorgverzekering. Deze wordt door de staat ieder jaar vastgesteld. In Tabel A.3 staan de bedragen van de standaardpremie. De normpremie geeft aan welk deel van de standaardpremie men zelf, gezien het inkomen, kan betalen.

De normpremie wordt als volgt berekend:

$$\text{Normpremie} = 3.5\% \times \text{drempelinkomen} + 5\% \times (\text{toetsingsinkomen} - \text{drempelinkomen}).$$

Voor huishoudens met toeslagpartner geldt:

$$\text{Normpremie} = 5\% \times \text{drempelinkomen} + 5\% \times (\text{toetsingsinkomen} - \text{drempelinkomen}).$$

In Tabel A.3 staan de bedragen van het drempelinkomen.

Tabel A.3 Overzicht van de standaardpremies en het drempelinkomen voor recht op zorgtoeslag en maximale bedragen

	Standaardpremie		Drempelinkomen
	Zonder toeslagpartner	Met toeslagpartner	
2006	€ 1.015,-	€ 2.030,-	€ 17.400,-
2007	€ 1.059,-	€ 2.118,-	€ 17.905,-
2008	€ 1.200,-	€ 2.400,-	€ 18.496,-

	Maximale toeslag	
	Zonder toeslagpartner	Met toeslagpartner
2006	€ 403	€ 1155
2007	€ 432	€ 1223
2008	€ 553	€ 1475

Uitzonderingen

Geen recht op zorgtoeslag hebben¹⁷:

- Militairen in actieve dienst
- Mensen in de gevangenis
- Gemoedsbezwaarden
- Mensen die wonen in Nederland en werken in het buitenland (tenzij gedetacheerd en niet te lage zorgkosten hebben in het buitenland)
- Niet-werkende buitenlandse studenten onder de 30 jaar

Deze groepen kunnen niet onderscheiden worden. Dit heeft als gevolg dat zij mogelijk wel als rechthebbende aangewezen kunnen worden. Hiermee wordt het aantal rechthebbenden dus enigszins overschat. Omdat deze mensen per definitie niet zullen gebruiken, ligt het daadwerkelijk gebruik onder rechthebbenden dus iets hoger dan in dit onderzoek is berekend.

Zoals gezegd wordt voor de zorgtoeslag het recht op het niveau van een subhuishouden bepaald. De kenmerken van het subhuishouden zijn dus gebruikt om het recht van dat subhuishouden te beoordelen. Voor de statistische analyse waarin het gebruik wordt verklaard aan de hand van achtergrondkenmerken zijn de kenmerken van het huishouden meegenomen (zoals de belangrijkste bron van inkomen) als deze niet op het niveau van een subhuishouden bekend zijn.

Huurtoeslag

Men heeft recht op huurtoeslag als men aan de volgende voorwaarden voldoet:

1. Men moet in een huurwoning wonen en de huurwoning moet een zelfstandige woonruimte zijn

Het maatwerkbestand bevat het ontvangen bedrag aan huurtoeslag. Op basis van dit bestand kan worden afgeleid hoeveel huishoudens gebruik hebben gemaakt van de huurtoeslag. Uit het maatwerkbestand kan niet worden afgeleid of iemand rechthebbend is omdat niet bekend is of hij of zij een zelfstandige huurwoning woont en welke huur hiervoor wordt betaald.

¹⁷ Zie ook www.toeslagen.nl

Voor de respondenten uit de WoON-enquête (2009) kan wel worden bepaald of iemand rechthebbend is. De WoON-enquête bevat namelijk een variabele die aangeeft of men in een huurwoning woont en of dit een zelfstandige woonruimte betreft. De kale huur (exclusief energiekosten voor gemeenschappelijke ruimten, schoonmaakkosten en kosten huismeester) is ook in WoON opgenomen.

2. De huur moet voldoen aan de huurgrenzen

De kale huur moet binnen de minimale en maximale huurgrens liggen. Tabel A.4 bevat de huurgrenzen vastgesteld voor de jaren 2008 en 2009.

Tabel A.4 **Overzicht van de huurgrenzen voor het recht op huurtoeslag**

	Minimale huur juli t/m december 2008	Maximale huur juli t/m december 2008	Minimale huur januari t/m juni 2009	Maximale huur januari t/m juni 2009
Huis met alle bewoners jonger dan 23 jaar	€ 200,70	€ 348,99	€ 209,37	€ 357,37
Huis met bewoners 23 jaar of ouder	€ 200,70	€ 631,73	€ 207,37	€ 647,53

Van de kale huur moet 22 euro worden afgetrokken als men over een garage beschikt. Als een deel van de huurwoning wordt verhuurd dan geldt een onderhuurderskorting van 25 procent op de totale huur. Ook moeten er nog bedragen voor servicekosten bij opgeteld worden, zoals bijvoorbeeld de kosten van een huismeester. Deze bedragen zitten niet in WoON en kunnen dus ook niet meegenomen worden.

3. Men mag niet een te hoog inkomen

Het inkomen van het huishouden moet aan de inkomenseis voldoen, zie Tabel A.5. Kinderen tellen mee als medebewoner als ze 18 jaar of ouder zijn, of als zij een eigen inkomen hebben. Studiefinanciering telt niet mee als inkomen. Voor inwonende kinderen jonger dan 23 jaar geldt een inkomensvrijstelling van 4.268 euro. Dit geldt ook als zij kinderen zijn van een medebewoner. Verder telt het inkomen van alle medebewoners mee.

De inkomensvrijstelling voor jongeren wordt vastgesteld op basis van het verzamelinkomen. Het verzamelinkomen is echter niet beschikbaar op individu niveau. We nemen aan dat een huishouden een inkomensvrijstelling heeft als het persoonlijk inkomen van een kind (tot 23 jaar) in het huishouden boven de 4.268 euro ligt. Met andere woorden, het verzamelinkomen wordt met 4.268 euro verminderd als een van de kinderen in het huishouden een persoonlijk inkomen heeft van meer dan 4.268 euro.

Tabel A.5 **Overzicht van de inkomensgrenzen voor het recht op huurtoeslag**

Samenstelling huishouden	Maximaal verzamelinkomen 2008
Één bewoner en jonger dan 65 jaar	€ 20.600,-
Meerdere bewoners en de meest verdienende bewoner is jonger dan 65 jaar	€ 27.950,-
Één bewoner en ouder dan 65 jaar	€ 18.525,-
Meerdere bewoners en de meest verdienende bewoner is ouder dan 65 jaar	€ 24.625,-

4. Men moet meerderjarig zijn

Om in aanmerking te komen voor huurtoeslag moet men 18 jaar of ouder zijn of om een andere reden meerderjarig zijn (bijvoorbeeld door een huwelijk).

5. Men moet de Nederlandse nationaliteit hebben of een verblijfsvergunning

Deze eis is identiek aan de zorgtoeslag, langdurigheidstoeslag en de categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Dit geldt voor iedere inwoner in het huishouden.

6. Men mag niet te hoog vermogen hebben

Het huishouden heeft geen recht op huurtoeslag als tenminste één bewoner voordeel heeft uit speren en beleggen. Dit betekent dat als het huishouden vermogen in box 3 van de belastingaangifte heeft, er geen recht is op huurtoeslag. Het CBS heeft voor iedere respondent in WoON afgeleid of er sprake is van box 3 vermogen van het huishouden.

7. Men moet minstens 24 euro huurtoeslag ontvangen

De hoogte van de huurtoeslag hangt af van de normhuur van de woning. De normhuur wordt berekend op basis van de huur van de woning, het verzamelinkomen van alle bewoners samen, de huishoudsamenstelling en de leeftijd van de bewoners. Als de huurtoeslag minder dan 24 euro per maand bedraagt, vervalt het recht.

Rechthebbende en gebruikende huishoudens

De huurtoeslag is een toeslag die wordt toegekend op huishoudniveau. We nemen aan dat een huishouden gebruikmaakt van de huurtoeslag als iemand in het huishouden gebruik heeft gemaakt van de huurtoeslag. Een huishouden is een rechthebbend huishouden als iemand in het huishouden recht heeft op huurtoeslag.

Uitzonderingen

In sommige gevallen is het mogelijk dat men toch recht op huurtoeslag ondanks dat men niet aan alle bovenstaande eisen voldoet. Het gaat om de volgende uitzonderingen:

- De huurprijs voldoet niet aan de huurgrenzen, maar iemand in het huishouden is gehandicapt en alle bewoners zijn jonger dan 23 jaar.
- De huurprijs voldoet niet aan de huurgrenzen, maar iemand in het huishouden is gehandicapt en men woont in een aangepast huis.
- De huurprijs voldoet niet aan de huurgrenzen, maar het huishouden bestaat uit 8 of meer personen.
- Co-ouders kunnen allebei hun kinderen meerekenen tot het huishouden. Hierdoor is er sprake van een meerpersoonshuishouden. Voor deze huishoudens gelden andere huurgrenzen en inkomensgrenzen dan voor eenpersoonshuishoudens en heeft men mogelijk toch recht op huurtoeslag.
- Als een lid van het huishouden langer dan 1 jaar buitenshuis (verpleeghuis, psychiatrisch ziekenhuis of in de gevangenis) woont, maar nog wel staat ingeschreven op hetzelfde adres, dan telt deze persoon niet mee voor het bepalen van de huurtoeslag.
- Als een van de personen in het huishouden thuis verzorging nodig heeft en als met deze verzorging een opname in een verzorgingshuis of verpleeghuis kan worden voorkomen dan telt deze persoon niet mee voor het bepalen van de huurtoeslag.

- Mensen met bijzonder inkomen
- Mensen met bijzonder vermogen
- Mensen die wonen in een onzelfstandige woonruimte maar welke zich bevindt in een gebouw dat door de Belastingdienst is aangewezen.

In bovenstaande gevallen is het dus mogelijk dat men toch recht heeft op huurtoeslag ondanks dat men niet aan alle eisen van de huurtoeslag voldoet. Vanwege het feit dat we deze uitzonderingen niet kunnen identificeren wordt het aantal rechthebbenden dus iets onderschat.

Langdurigheidstoeslag

De langdurigheidstoeslag wordt op huishoudniveau toegekend. Om recht te hebben op langdurigheidstoeslag moet men aan de volgende eisen voldoen:

1. Men moet een langdurig laag inkomen hebben

Gemeenten mogen zelf bepalen wat zij onder een “langdurig laag inkomen” verstaan. Vaak hanteren zij voor langdurig de norm dat iemand drie lang een laag inkomen heeft. Maar sommige gemeenten gaan uit van een norm van vijf jaar. Omdat wij slechts voor drie jaar inkomensgegevens hebben, hanteren wij een grens van drie jaar. Hiermee wordt het aantal rechthebbenden dus iets overschat.

Gemeenten bepalen zelf welk percentage zij hanteren voor een laag inkomen. Op basis van de enquête van het IWI onder gemeenten staat dit percentage vermeld voor 164 gemeenten. Dit is aangevuld met 72 gemeenten uit een aanvullende IWI enquête onder gemeenten. Voor de overige gemeenten nemen we een grens van 100 procent van het sociaal minimum, omdat deze grens in 60 procent van de gemeenten wordt toegepast. Dit is tevens de laagste waarde die gemeenten uit de IWI enquête hanteren. Hiermee wordt het aantal rechthebbenden dus onderschat.

2. Men moet een laag vermogen hebben

Het vermogen mag niet meer zijn dan ongeveer 5.000 euro voor een alleenstaande volwassene zonder kinderen. Voor een alleenstaande met kinderen of een stel (al dan niet met kinderen) geldt dat het vermogen niet meer mag zijn dan ongeveer 10.000. Uitzonderd is de overwaarde van het huis (waarde minus hypotheek) tot ongeveer een bedrag van 40.000.

Voor een alleenstaande zonder kinderen mag het vermogen van het huishouden exclusief waarde huis minus hypotheek niet groter zijn dan ongeveer 5.000 en het vermogen van het huishouden inclusief waarde van het huis minus hypotheek niet groter dan ongeveer 45.000.

In Tabel A.6 staan de precieze vermogensgrenzen vermeld.

Tabel A.6 **Overzicht van de vermogensgrenzen voor het recht op langdurigheidstoeslag**

	Vermogen van het huishouden exclusief waarde en schuld eigen woning		Vermogen van het huishouden inclusief waarde en schuld eigen woning	
	Alleenstaande met kinderen en samenwonenden	Alleenstaande zonder kinderen	Alleenstaande met kinderen en samenwonenden	Alleenstaande zonder kinderen
2006	€ 10.360	€ 5.180	€ 54.060	€ 48.880
2007	€ 10.490	€ 5.245	€ 54.790	€ 49.545
2008	€ 10.650	€ 5.325	€ 55.550	€ 50.225

3. Men moet de Nederlandse nationaliteit hebben of een verblijfsvergunning

Deze eis is identiek aan die in de zorgtoeslag.

4. Men moet ouder zijn dan 21 jaar en jonger dan 65 jaar

Alleen mensen van 21 jaar en ouder en jonger dan 65 jaar kunnen in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag.

5. Men mag geen WWIK-uitkering ontvangen

Mensen met een WWIK-uitkering hebben geen recht op langdurigheidstoeslag. Uitgezonderd zijn huishoudens met inwonende kinderen met een WWIK-uitkering. Dit komt echter nauwelijks voor. In de analyse hebben we deze uitzondering dan ook niet meegenomen. Huishoudens hebben dus geen recht op de langdurigheidstoeslag als een van de leden een WWIK-uitkering heeft.

Rechthebbende en gebruikende huishoudens

De langdurigheidstoeslag is een toeslag die wordt toegekend op huishoudniveau. We nemen aan dat een huishouden gebruikmaakt van de langdurigheidstoeslag als iemand in het huishouden gebruik heeft gemaakt van de langdurigheidstoeslag. Een huishouden is een rechthebbend huishouden als iemand in het huishouden recht heeft op langdurigheidstoeslag.

Uitzonderingen

Geen recht op langdurigheidstoeslag hebben:

- Militairen in actieve dienst
- Mensen in de gevangenis
- Niet-werkende niet-werkzoekenden
- Mensen die langer dan toegestaan (meestal vier weken) in het buitenland verblijft
- Mensen met onbetaald verlof

Deze groepen kunnen niet onderscheiden worden. Dit heeft als gevolg dat zij mogelijk wel als rechthebbende aangewezen kunnen worden. Hiermee overschatten we dus enigszins het aantal rechthebbenden. Omdat deze mensen per definitie niet zullen gebruiken, ligt het daadwerkelijk gebruik onder rechthebbenden dus iets hoger dan in dit onderzoek is berekend.

Of deze mensen al dan niet gebruik maken van de langdurigheidstoeslag wordt uit de BUS afgeleid.

De hoogte van de toeslag in 2009 mocht de gemeente zelf bepalen en varieert dus ook per gemeente. In de jaren daarvoor was de regeling nog gecentraliseerd. Voor de hoogte van de toeslag in 2008 golden de volgende bedragen:

- Paar: 486 euro
- Alleenstaande ouder: 436 euro
- Alleenstaande: 341 euro

Individuele bijzondere bijstand

Mensen met een laag inkomen en onvoorziene noodzakelijke kosten kunnen een beroep doen op de individuele bijzondere bijstand. Voor de individuele bijzondere bijstand geldt dat iemand recht heeft als:

1. **Hij of zij minimaal 18 jaar oud is**
2. **Hij of zij geen beroep kan doen op de ouders (in geval van 18-,19- en 20- jarigen)**
3. **Hij of zij de Nederlandse nationaliteit heeft of een rechtmatige verblijfsvergunning bezit**
4. **Hij of zij noodzakelijke kosten heeft uit bijzondere omstandigheden**
5. **Hij of zij deze noodzakelijke kosten niet kan voldoen uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen of het inkomen boven de bijstandsnorm**

Voor de individuele bijzondere bijstand kunnen we de rechthebbenden niet in kaart brengen omdat het niet mogelijk is om te bepalen wanneer iemand onvoorziene noodzakelijke kosten heeft.

Voor deze regeling bepalen we daarom het niet-gebruik onder inkomens rond het sociaal minimum. We kijken naar het niet-gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met een inkomen t/m 120 procent van het sociaal minimum. Personen die jonger zijn dan 18 jaar en/of student zijn worden hierin niet meegenomen.

Categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen

Men heeft recht op categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen als men aan de volgende voorwaarden voldoet:

1. **Men moet tenminste één kind hebben dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt**

De eis van schoolgaande kinderen wordt door gemeenten verschillend toegepast. Sommige gemeenten hanteren een leeftijdsgrens vanaf 4 jaar. Andere gemeenten kennen de regeling toe aan mensen met kinderen vanaf 0 jaar. Uit het convenant “Kinderen tellen mee!” kan voor 186 gemeenten worden afgeleid welke leeftijdsgrenzen men hanteert bij het wel of niet toekennen van de regeling.

2. **Men moet een laag vermogen hebben**

De vermogens eis is identiek aan die van de langdurigheidstoeslag

3. Men moet een laag inkomen hebben

Gemeenten stellen zelf vast of men een laag inkomen heeft. Hierbij hanteren de gemeenten de inkomensgrenzen zoals vermeld in het convenant “Kinderen tellen mee”. Op basis van dit convenant weten we dus welke mensen op basis van hun inkomen voor de regeling in aanmerking komen in deze gemeenten.

4. Men moet de Nederlandse nationaliteit hebben of een verblijfsvergunning

Deze eis is identiek aan die van de zorgtoeslag en langdurigheidstoeslag

5. De ontvanger moet ouder zijn dan 18 jaar of ouder dan 20 als men in een instelling woont

Voor deze regeling komen alleen mensen in aanmerking met een leeftijd van 18 jaar of ouder. Uitgezonderd zijn mensen in een instelling in de leeftijdscategorie van 18 t/m 20 jaar. Zij komen niet in aanmerking voor deze regeling.

6. Men mag geen WWIK-uitkering ontvangen

Deze eis is identiek aan die van de langdurigheidstoeslag.

Gebruikers en rechthebbenden

Alleen voor de respondenten van de IWI cliëntenquête wordt vastgesteld of men rechthebbend is. Voor de respondenten uit de IWI cliëntenenquête zijn de gemeentelijke inkomensgrenzen en leeftijdsgrenzen bekend. We maken gebruik van de cliëntenquête omdat het toekennen van deze regeling niet apart wordt geregistreerd in de bijstanduitkeringen statistiek.

Uitzonderingen

Geen recht op categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van kinderen hebben:

- Militairen in actieve dienst
- Mensen in de gevangenis
- Niet-werkende niet-werkzoekenden
- Jonger dan 20, eerst beroep op ouders
- Mensen die langer dan toegestaan (meestal vier weken) in het buitenland verblijven
- Mensen met schulden en die willen aflossen met de bijstand
- Mensen met onbetaald verlof

Deze groepen kunnen niet onderscheiden worden. Dit heeft als gevolg dat zij mogelijk wel als rechthebbende aangewezen kunnen worden. Hiermee overschatten we dus enigszins het aantal rechthebbenden. Omdat deze mensen per definitie niet zullen gebruiken, ligt het daadwerkelijk gebruik onder rechthebbenden dus iets hoger dan in dit onderzoek is berekend.

Bijlage B Aantallen (niet-)gebruikers en rechthebbenden

Deze bijlage bevat de aantallen rechthebbenden en (niet-)gebruikers voor de verschillende regelingen. Deze aantallen vormen de basis voor de figuren in hoofdstuk 2.

Zorgtoeslag

Tabel B.1 (Niet-)gebruik zorgtoeslag

-		Gebruikers	Niet-gebruikers	Totaal aantal rechthebbenden	Gebruik	Niet-gebruik
-	2006	4.117.474	517.950	4.635.424	89%	11%
-	2007	3.981.465	621.320	4.602.785	87%	13%
-	2008	4.098.532	835.369	4.933.901	83%	17%

Tabel B.2 Niet-gebruik van de zorgtoeslag onder rechthebbenden in 2007 en 2008 onderverdeeld naar recht in 2006

Jaar	2007				2008				-
	Gebruikers	Niet-gebruikers	Recht-hebbenden	niet-gebruik	Gebruikers	Niet-gebruikers	Recht-hebbenden	niet-gebruik	
Rechthebbend in 2006	3.585.208	371.490	3.956.698	9%	3.406.241	359.302	3.765.543	10%	
Niet rechthebbend in 2006	396.257	249.830	646.087	39%	692.291	476.067	1.168.358	41%	

Tabel B.3 Niet-gebruik van de zorgtoeslag van subhuishoudens die recht hebben op minder dan € 40 en minder dan € 80 zorgtoeslag, onderverdeeld naar nieuwe en oude rechthebbenden

	Minder dan € 40 zorgtoeslag			Minder dan € 80 zorgtoeslag		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Aantal rechthebbenden	48.502	45.939	41.054	171.409	162.468	145.841
Niet-gebruikers	21.687	24.397	26.971	68.278	78.982	90.459
Gebruikers	26.815	21.542	14.083	103.131	83.486	55.382
Gebruik	55%	47%	34%	60%	51%	38%
Niet-gebruik	45%	53%	66%	40%	49%	62%
Waarvan						
Rechthebbend in 2006	45%	41%	45%	40%	38%	42%
Niet rechthebbend in 2006		66%	77%		64%	74%

Tabel B.4 Aantallen niet-gebruikers onder alle rechthebbenden onderverdeeld naar inkomen en huishoudsamenstelling, inkomensbron en oud versus nieuw recht in 2008

		Sociaal minimum	Inkomen t/m 120% soc. min.	Inkomen 120% t/m 200% soc. min.	Inkomen meer dan 200% soc. min.	Totaal
Paar	Met kinderen*	€ 16.279 à € 18.084	.211	28.660	153.169	189.040
	Zonder kinderen, > 65 jaar	€ 15.375	1.400	6.075	49.760	57.235
	Zonder kinderen, <=65 jaar	€ 14.293	3.630	13.188	86.806	103.624
Alleenstaande	Met kinderen*	€ 14.973 à € 16.838	9.576	24.301	47.773	81.650
	Zonder kinderen, > 65 jaar	€ 11.158	4.724	14.472	35.693	54.889
	Zonder kinderen, <=65 jaar	€ 10.004	41.244	113.269	194.418	348.931
Totaal			67.785	199.965	567.619	835.369
Inkomensbron						
	loon uit arbeid		31.107	128.463	321.489	481.059
	eigen onderneming		12.132	23.858	119.661	155.651
	WW-uitkering		1.317	3.098	2.657	7.072
	AO-uitkering		3.619	8.303	8.972	20.894
	pensioen		9.043	33.213	110.184	152.440
	bijstand		7.785	927	97	8.809
	overig sociale voorziening		1.839	1.125	1.061	4.025
	overig		943	978	3.498	5.419
Totaal			67.785	199.965	567.619	835.369
Type recht						
	Nieuwe rechthebbenden		32.175	94.035	349.857	476.067
	Oude rechthebbenden		35.610	105.930	217.762	359.302
Totaal			67.785	199.965	567.619	835.369

* de bedragen zijn ter indicatie voor een huishouden met 1 of 2 kinderen

Huurtoeslag

Tabel B.5 Aantal huishoudens dat gebruik maakt van de huurtoeslag

	2006	2007	2008
aantal gebruikende huishoudens	1.010.283	1.036.050	1.078.867

Tabel B.6 Niet-gebruik huurtoeslag onder rechthebbende huishoudens voor de periode medio 2008 tot en met medio 2009

	Gebruikers	Niet-gebruikers	Aantal rechthebbenden	Gebruik	niet-gebruik
medio 2008 t/m medio 2009	7.811	1.744	9.555	82%	18%

Tabel B.7 Niet-gebruik van de huurtoeslag onder huishoudens die recht hebben op minder dan € 10 of € 20 per maand

	Gebruikers	Niet-gebruikers	Rechthebbenden	Gebruik	Niet-gebruik
Minder dan 10 euro terug	121	42	163	74%	26%
Minder dan 20 euro terug	334	107	441	76%	24%

Langdurigheidstoeslag

Tabel B.8 Niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag onder rechthebbende huishoudens, onderverdeeld naar gemeenten waarvan de inkomensgrens bekend is en gemeenten waarvan die niet bekend is

	Gebruikers	Niet-gebruikers	Rechthebbenden	Gebruik	Niet-gebruik
inkomensgrens gemeente bekend	22.759	35.781	58.540	39%	61%
inkomensgrens gemeente niet bekend	13.572	19.774	33.346	41%	59%
Totaal	36.331	55.555	91.886	40%	60%

Individuele bijzondere bijstand

Tabel B.9 Niet-gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum.

Jaar	Gebruikers	Niet-gebruikers	Totaal aantal huishoudens	Gebruik	Niet-gebruik
2006	236.352	851.660	1.088.012	22%	78%
2007	205.816	844.645	1.050.461	20%	80%
2008	201.785	812.490	1.014.275	20%	80%
2006, 2007 & 2008	212.719	373.177	585.896	36%	64%

De laatste rij betreft huishoudens die drie jaar lang een inkomen rond het sociaal minimum hadden en op enig moment gebruik hebben gemaakt van de bijzondere bijstand

Tabel B.10 Niet-gebruik van de individuele bijzondere bijstand onder huishoudens met een inkomen tot en met 120% van het sociaal minimum en een vermogen onder de vermogensgrens voor de bijstand

Jaar	Gebruikers	Niet-gebruikers	Totaal aantal huishoudens	Gebruik	Niet-gebruik
2006	206.804	436.381	643.185	32%	68%
2007	179.590	442.539	622.129	29%	71%
2008	173.987	414.726	588.713	30%	70%
2006, 2007 & 2008	178.170	163.092	341.262	52%	48%

De laatste rij betreft huishoudens die drie jaar lang een inkomen rond het sociaal minimum en een laag vermogen hadden en op enig moment gebruik hebben gemaakt van de bijzondere bijstand

Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen

Tabel B.11 Niet-gebruik onder huishoudens met recht op categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen

	Gebruikers	Niet-gebruikers	Rechthebbenden	Gebruik	Niet-gebruik
2009	223	198	421	53%	47%

Bijlage C Regressieresultaten

Deze bijlage bevat de regressieresultaten van de analyses naar het niet-gebruik van de vijf regelingen. Voor deze vijf regelingen is een zogeheten logit model geschat, waarbij niet-gebruik van personen of huishoudens is verklaard uit achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht, etniciteit, inkomensbron et cetera. Het niet-gebruik is gelijk aan 1 als de persoon of het huishouden geen gebruikmaakt van de regeling en 0 als wel gebruik wordt gemaakt.

Omdat de verwachting is dat het niet-gebruik bij bepaalde kenmerken verschilt tussen bijstandsgerechtigden en mensen die geen bijstand ontvangen zijn verschillende interacties meegenomen. Zo wordt gekeken naar alleenstaanden in de bijstand, mensen met een kind in de bijstand, (niet-)westerse allochtonen in de bijstand, de hoogte van het inkomen gecombineerd met bijstand. Ook worden alleenstaande ouders apart opgenomen.

Het logit model geeft aan welke kenmerken van invloed zijn op het wel of niet gebruikmaken van bepaalde regelingen. We voorspellen dan met de onafhankelijke variabelen de kans dat een persoon in de categorie 'niet-gebruik' of in de categorie 'gebruik' valt. De coëfficiënten geven dus aan welke kenmerken een significant effect hebben op de kans om niet of wel te gebruiken. Een positief significante coëfficiënt voor bijvoorbeeld het hebben van een eigen huis geeft aan dat het hebben van een eigen huis leidt tot een significant hogere kans om niet te gebruiken.

Wanneer veronderstellen we dat een kenmerk een significant effect heeft? Dit hangt sterk samen met de grootte van het analysebestand waarop het model geschat wordt. Bij een bestand met veel waarnemingen zullen kleine (soms triviale) verschillen tot een significant verschil leiden. Dit omdat de regressie dan veel zogenaamde 'power' heeft. Voor de grote datasets (zorgtoeslag, huurtoeslag, individuele bijzondere bijstand) veronderstellen we daarom dat een effect pas significant is als dat op 1%-niveau is. Bij de kleine dataset voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen gaan we bij een niveau van 10 procent uit van een significant effect.

Tabel C.1 Verklaring van het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder rechthebbende minima

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constante	-9,110***	0,342	-9,220***	0,342
25 jaar of jonger	-0,249***	0,018	-0,245***	0,018
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	-0,524***	0,013	-0,505***	0,013
Ouder dan 65, 80 jaar of jonger	-1,588***	0,028	-1,538***	0,028
Ouder dan 80 jaar	-1,503***	0,032	-1,499***	0,033
Man	0,400***	0,011	0,377***	0,010
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	0,174***	0,014	0,411***	0,019
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met kinderen	-0,290***	0,015	0,187***	0,025
Met een kind van 6 jaar of jonger	-0,184***	0,019	-0,181***	0,018
Westerse allochtoon	0,460***	0,015	0,500***	0,016
Niet-westerse allochtoon	0,235***	0,013	0,210***	0,015
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Koophuis	0,944***	0,013	0,945***	0,013
Huurhuis (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: eigen onderneming	-0,253***	0,015	-0,288***	0,015
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	-0,567***	0,034	-0,561***	0,034
Belangrijkste inkomensbron:AO-uitkering	-0,874***	0,021	-0,866***	0,021
Belangrijkste inkomensbron: pensioen	-0,333***	0,023	-0,319***	0,023
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-1,309***	0,016	-1,035***	0,080
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	-0,979***	0,028	-0,986***	0,029
Belangrijkste inkomensbron: Overig	-0,293***	0,043	-0,285***	0,043
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 100% van het sociaal minimum	0,789***	0,013	0,804***	0,014
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal minimum	0,061***	0,016	0,106***	0,016
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal minimum (ref.)	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	-0,132***	0,014	-0,142***	0,014
Vermogen van 5.000 of minder	-0,437***	0,014	-0,445***	0,014
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	-0,339***	0,020	-0,348***	0,020
Vermogen van meer dan 10.000 (referentie)	-	-	-	-
Nieuwe rechthebbenden	1,409***	0,011	1,409***	0,011
Nieuwe rechthebbenden van 18 of 19 jaar	-0,037	0,026	-0,072***	0,027
Aantal inwoners woongemeente (log)	0,053***	0,005	0,050***	0,005
Woningwaarde woongemeente (log)	0,455***	0,026	0,447***	0,026
Vacaturegraad woongemeente (vacatures per 1.000 banen)	0,006***	0,001	0,007***	0,001
Alleenstaande ouder			-0,574***	0,026
Alleenstaande bijstandsgerechtigde			0,256***	0,060
Met kind en bijstand			-0,522***	0,030
Westerse allochtoon en bijstand			-0,313***	0,046
Niet-westerse allochtoon en bijstand			0,047	0,032
Inkomen t/m 100% van het soc. min. en bijstand			-0,378***	0,049
Inkomen van 100 t/m 110% van het soc. min. en bijstand			-0,557***	0,057
N	845.989		845.989	
Pseudo R ²	0,23		0,23	

*** significant op 1% niveau. Vanwege de grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele pas significant is als dat op 1%niveau is.

Tabel C.2 Verklaring van het niet-gebruik van de zorgtoeslag onder **alle** rechthebbenden

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constante	-4,509***	0,104	-4,494***	0,104
25 jaar of jonger	-1,197***	0,006	-1,265***	0,006
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	-0,162***	0,004	-0,146***	0,004
Ouder dan 65, 80 jaar of jonger	-0,546***	0,007	-0,516***	0,007
Ouder dan 80 jaar	-0,604***	0,009	-0,565***	0,009
Man	0,164***	0,003	0,150***	0,003
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	-0,237***	0,004	-0,294***	0,005
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met kinderen	-0,163***	0,004	-0,208***	0,006
Met een kind van 6 jaar of jonger	0,183***	0,005	0,214***	0,006
Westerse allochtoon	0,303***	0,005	0,303***	0,005
Niet-westerse allochtoon	0,226***	0,005	0,217***	0,005
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Koophuis	0,615***	0,004	0,607***	0,004
Huurhuis (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: eigen onderneming	0,654***	0,004	0,653***	0,004
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	-0,025	0,016	-0,034	0,016
Belangrijkste inkomensbron: AO-uitkering	-0,403***	0,009	-0,413***	0,009
Belangrijkste inkomensbron: pensioen	0,023***	0,006	0,001	0,006
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-0,956***	0,013	-0,350***	0,057
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	-0,704***	0,018	-0,686***	0,018
Belangrijkste inkomensbron: Overig	0,512***	0,019	0,506***	0,019
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 120% van het sociaal minimum	-0,525***	0,007	-0,502***	0,007
Inkomen van 120 t/m 160% van het sociaal minimum	-0,827***	0,006	-0,806***	0,006
Inkomen van 160 t/m 200% van het sociaal minimum	-0,515***	0,005	-0,495***	0,005
Inkomen van 200 t/m 240% van het sociaal minimum	-0,151***	0,004	-0,139***	0,004
Inkomen van meer dan 240% van het sociaal minimum (ref.)	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	0,089***	0,005	0,405***	0,005
Vermogen van 5.000 of minder	-0,066***	0,005	-0,052***	0,005
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	-0,075***	0,005	-0,065***	0,005
Vermogen van 10.000 t/m 30.000	-0,079***	0,004	-0,072***	0,004
Vermogen van meer dan 30.000 (referentie)	-	-	-	-
Hoogte toeslag	-0,002***	0,000	-0,002***	0,000
Nieuwe rechthebbenden	1,664***	0,003	1,675***	0,003
Nieuwe rechthebbenden van 18 of 19 jaar	-0,468***	0,007	-0,516***	0,007
Aantal inwoners woongemeente (log)	0,073***	0,002	0,074***	0,002
Woningwaarde woongemeente (log)	0,207***	0,008	0,206***	0,008
Vacaturegraad woongemeente (vacatures per 1.000 banen)	0,010***	0,000	0,010***	0,000
Alleenstaande ouder			-0,469***	0,055
Alleenstaande bijstandsgerechtigde			0,071***	0,007
Met kind en bijstand			-1,049***	0,035
Westerse allochtoon en bijstand			-0,099	0,041
Niet-westerse allochtoon en bijstand			0,180***	0,027
N	4.729.034		4.729.034	
Pseudo R ²	0,25		0,25	

*** significant op 1% niveau. Vanwege de grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele pas significant is als dat op 1% niveau is.

Tabel C.3 Verklaring van het niet-gebruik onder rechthebbende minima van de huurtoeslag

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constante	-4,026	4,030	-4,036	4,04
25 jaar of jonger	0,962***	0,293	0,950***	0,293
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	-0,089	0,180	-0,063	0,181
Ouder dan 65, 80 jaar of jonger	-0,794**	0,320	-0,784**	0,321
Ouder dan 80 jaar	-0,453	0,351	-0,446	0,352
Man	0,559***	0,131	0,563***	0,132
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	-0,156	0,149	-0,148	0,175
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met kinderen	-0,497**	0,210	-0,490	0,325
Met een kind van 6 jaar of jonger	0,035	0,265	0,018	0,266
Westerse allochtoon	0,444**	0,183	0,409**	0,197
Niet-westerse allochtoon	-0,005	0,177	-0,084	0,197
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: zelfstandige	0,739***	0,233	0,719***	0,234
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	-0,580	0,429	-0,593	0,430
Belangrijkste inkomensbron:AO-uitkering	-1,027***	0,262	-1,051***	0,264
Belangrijkste inkomensbron:pensioen	-0,484	0,299	-0,521	0,303
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-1,700***	0,227	-2,766**	1,149
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	-1,021***	0,355	-1,046***	0,357
Belangrijkste inkomensbron:overige	-0,919	1,070	-0,933	1,070
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 100% van het sociaal minimum	0,584***	0,159	0,594***	0,164
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal minimum	-0,050	0,156	-0,083	0,161
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal minimum	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	-1,108***	0,176	-1,096***	0,177
Vermogen van 5.000 of minder	-1,306***	0,164	-1,293***	0,164
Vermogen van 5.000 tot en met 10.000	-0,927***	0,216	-0,917***	0,216
Vermogen van meer dan 10.0000 (referentie)	-	-	-	-
Aantal inwoners woongemeente (log)	0,056	0,058	0,056	0,058
Woningwaarde woongemeente (log)	0,166	0,311	0,168	0,312
Gemiddelde vacaturegraad woongemeente (2008)	0,007	0,011	0,008	0,011
Alleenstaande ouder			-0,101	0,325
Alleenstaande bijstandsgerechtigde			0,196	0,516
Met kind en bijstand			0,437	0,434
Westerse allochtoon en bijstand			0,351	0,568
Niet-westerse allochtoon en bijstand			0,422	0,454
Inkomen t/m 100% van het soc. min. en bijstand			0,487	1,045
Inkomen van 100 t/m 110% van het soc. min. en bijstand			0,742	1,064
N	5.064		5.064	
Pseudo R ²	0.13		0.13	

*** significant op 1% niveau. ** significant op 5% niveau. Vanwege de grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele significant is als dat op 1%- of 5% niveau is.

Tabel C.4 Verklaring niet-gebruik onder rechthebbenden van de langdurigheidstoeslag

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constate	18,278***	0,546	18,527***	0,552
25 jaar of jonger	1,208***	0,070	1,201***	0,070
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	-0,747***	0,018	-0,742***	0,018
Man	0,413***	0,018	0,421***	0,018
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	-0,155***	0,025	-0,237***	0,058
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met kinderen	-0,178***	0,023	-0,249***	0,059
Met een kind van 6 jaar of jonger	0,119***	0,030	0,115***	0,030
Westerse allochtoon	0,068***	0,026	0,175***	0,065
Niet-westerse allochtoon	0,159***	0,020	-0,026	0,050
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Koophuis	1,156***	0,111	1,124***	0,111
Huurhuis (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: eigen onderneming	0,487***	0,099	0,407***	0,100
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	-0,410***	0,117	-0,367***	0,118
Belangrijkste inkomensbron:AO-uitkering	-1,357***	0,049	-1,338***	0,051
Belangrijkste inkomensbron: pensioen	-0,410***	0,079	-0,313***	0,082
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-3,183***	0,040	-3,414***	0,164
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	-1,429***	0,073	-1,272***	0,078
Belangrijkste inkomensbron: Overig	-0,830***	0,145	-0,924***	0,146
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 100% van het sociaal minimum	0,027	0,073	0,132	0,098
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal minimum	-0,619***	0,075	-0,905***	0,100
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal minimum (referentie)	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	-0,510***	0,058	-0,499***	0,058
Vermogen van 5.000 of minder	-0,595***	0,058	-0,587***	0,058
Vermogen van meer dan 5.000 (referentie)	-	-	-	-
Aantal inwoners woongemeente (log)	-0,266***	0,008	-0,266***	0,008
Woningwaarde woongemeente (log)	-0,994***	0,043	-1,007***	0,043
Gemiddelde vacaturegraad woongemeente (2008)	0,030***	0,002	0,030***	0,002
Alleenstaande ouder			0,005	0,048
Alleenstaande bijstandsgerechtigde			0,105	0,060
Met kind en bijstand			0,077	0,480
Westerse allochtoon en bijstand			-0,130	0,071
Niet-westerse allochtoon en bijstand			0,209***	0,054
Inkomen t/m 100% van het soc. min. en bijstand			-0,033	0,151
Inkomen van 100 t/m 110% van het soc. min. en bijstand			0,528***	0,154
N	91.535		91.535	
Pseudo R ²	0,25		0,25	

***significant op 1%-niveau. Vanwege de grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele significant is als dat op 1%-niveau is.

Tabel C.5 Verklaring niet-gebruik van individuele bijzondere bijstand onder inkomens rond het sociaal minimum

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constante	4,679***	0,209	4,737***	0,21
25 jaar of jonger	0,446***	0,018	0,481***	0,018
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	-0,096***	0,008	-0,101***	0,008
Ouder dan 65, 80 jaar of jonger	-0,509***	0,018	-0,520***	0,018
Ouder dan 80 jaar	-0,181***	0,020	-0,199***	0,020
Man	0,176***	0,007	0,165***	0,007
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	0,071***	0,008	0,008	0,011
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met kinderen	-0,732***	0,009	-0,596***	0,016
Met een kind van 6 jaar of jonger	0,039***	0,012	0,038***	0,012
Westerse allochtoon	-0,023	0,010	0,030	0,013
Niet-westerse allochtoon	-0,357***	0,008	-0,488***	0,010
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Koophuis	1,320***	0,018	1,308***	0,018
Huurhuis (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: eigen onderneming	0,457***	0,025	0,484***	0,025
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	-0,243***	0,028	-0,215***	0,028
Belangrijkste inkomensbron: AO-uitkering	-0,867***	0,014	-0,838***	0,014
Belangrijkste inkomensbron: pensioen	-0,697***	0,019	-0,621***	0,020
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-1,965***	0,011	-2,578***	0,027
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	-0,922***	0,017	-0,875***	0,018
Belangrijkste inkomensbron: Overig	-0,198***	0,056	-0,151***	0,056
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 100% van het sociaal minimum	-0,252***	0,009	-0,414***	0,011
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal minimum	-0,492***	0,008	-0,609***	0,010
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal minimum	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	-1,866***	0,014	-1,842***	0,014
Vermogen van 5.000 of minder	-1,905***	0,013	-1,880***	0,013
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	-1,311***	0,016	-1,297***	0,016
Vermogen van meer dan 10.000	-	-	-	-
Aantal inwoners woongemeente (log)	-0,058***	0,003	-0,056***	0,003
Woningwaarde woongemeente (log)	0,035	0,016	0,035	0,016
Gemiddelde vacaturegraad woongemeente (2008)	-0,001	0,001	-0,001	0,001
Alleenstaande ouder			0,060***	0,016
Alleenstaande bijstandsgerechtigde			0,105***	0,016
Met kind en bijstand			-0,304***	0,016
Westerse allochtoon en bijstand			-0,085***	0,020
Niet-westerse allochtoon en bijstand			0,282***	0,015
Inkomen t/m 100% van het soc. min. en bijstand			0,686***	0,021
Inkomen van 100 t/m 110% van het soc. min. en bijstand			0,632***	0,021
N	923.782		923.782	
Pseudo R ²	0,23		0,23	

***significant op 1%-niveau, Vanwege de grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele significant is als dat op 1%-niveau is.

Tabel C.6 Kenmerken van rechthebbenden met inkomens rond het sociaal minimum regeling voor participatie van schoolgaande kinderen

Aantal rechthebbenden	421
Niet-gebruik	47%
Gemiddelde leeftijd	41 jaar
Mannen	26%
Zonder partner	60%
Westerse allochtonen	10%
Niet-westerse allochtonen	54%
Met een kind van 6 jaar of jonger	43%
Koophuis	3%
Belangrijkste inkomensbron:	
- loon uit arbeid	26%
- eigen onderneming	1%
- WW-uitkering	3%
- AO-uitkering	9%
- pensioen	1%
- bijstand	57%
- overig sociale voorziening	3%
Gem. verzamelinkomen hh	€ 15.415
Gem. vermogen hh	€ 1.047
Inkomen t/m 100% van het sociaal min.	37%
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal min.	46%
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal min.	17%
Negatief (schuld) of geen vermogen	49%
Vermogen van 5.000 of minder	45%
Vermogen van 5.000 t/m 10.000	5%
Gem. aantal inwoners woongemeente	332.000
Gem. woningwaarde woongemeente	€ 182.000
Gem. vacaturegraad woongemeente	27 vac. per 1.000 banen

Weergegeven zijn beschrijvende statistieken van de rechthebbenden met een inkomen tot en met 120 procent van het sociaal minimum in 2008 voor de categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen

Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Tabel C.7 Verklaring van het niet-gebruik onder rechthebbenden voor de regeling voor participatie van schoolgaande kinderen

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	Coëfficiënt	Standaardfout
Constante	38,876**	16,374	40,698**	16,469
25 jaar of jonger	0,977	0,927	0,929	0,931
Ouder dan 25, 45 jaar of jonger (referentie)	-	-	-	-
Ouder dan 45, 65 jaar of jonger	0,708***	0,271	0,686**	0,272
Man	0,149	0,314	0,142	0,315
Vrouw (referentie)	-	-	-	-
Zonder partner	0,157	0,275	0,150	0,275
Met partner (referentie)	-	-	-	-
Met een kind van 6 jaar of jonger	0,431*	0,242	0,418*	0,243
Westerse allochtoon	0,173	0,394	0,607	0,615
Niet-westerse allochtoon	-0,241	0,254	-0,094	0,386
Autochtoon (referentie)	-	-	-	-
Koophuis	0,961	0,650	0,942	0,646
Huurhuis (referentie)	-	-	-	-
Belangrijkste inkomensbron: WW-uitkering	1,009	0,656	0,991	0,656
Belangrijkste inkomensbron: AO-uitkering	0,277	0,420	0,289	0,418
Belangrijkste inkomensbron: bijstand	-0,969***	0,287	-0,790**	0,392
Belangrijkste inkomensbron: overig sociale voorziening	1,585*	0,834	1,604*	0,831
Belangrijkste inkomensbron: loon uit arbeid (referentie)	-	-	-	-
Inkomen t/m 100% van het sociaal minimum	0,408	0,331	0,425	0,331
Inkomen van 100 t/m 110% van het sociaal minimum	-0,395	0,317	-0,364	0,318
Inkomen van 110 t/m 120% van het sociaal minimum	-	-	-	-
Negatief of geen vermogen	-0,052	0,496	-0,061	0,496
Vermogen van 5.000 of minder	-0,002	0,492	-0,022	0,493
Vermogen van meer dan 5.000	-	-	-	-
Aantal inwoners woongemeente (log)	-0,628*	0,352	-0,642*	0,354
Woningwaarde woongemeente (log)	-2,696**	1,151	-2,837**	1,158
Gemiddelde vacaturegraad woongemeente (2008)	0,056	0,052	0,055	0,053
Westerse allochtoon en bijstand			-0,783	0,822
Niet-westerse allochtoon en bijstand			-0,226	0,476
N	421		421	
Pseudo R ²	0.11		0.11	

*** significant op 1%-niveau. ** significant op 5%-niveau. * significant op 10%-niveau. Vanwege de geringe grootte van de dataset veronderstellen we dat een variabele ook significant is als dat op 10%-niveau is.

Bijlage D Redenen niet-gebruik

In deze bijlage staan de redenen voor het niet-gebruik per regeling, uitgesplitst naar persoonskenmerken. Deze redenen zijn opgevraagd in de IWI cliëntenquête. Omdat het aantal waarnemingen beperkt is, kan geen verklaringsmodel geschat worden. Het gaat hier dus om een beschrijving van de antwoorden van respondenten. Er is ook geen onderscheid gemaakt tussen wel of niet rechthebbend. Dit omdat het aantal waarnemingen al beperkt is. Bovendien gaat het erom of mensen met bepaalde kenmerken vaker een bepaald antwoord geven.

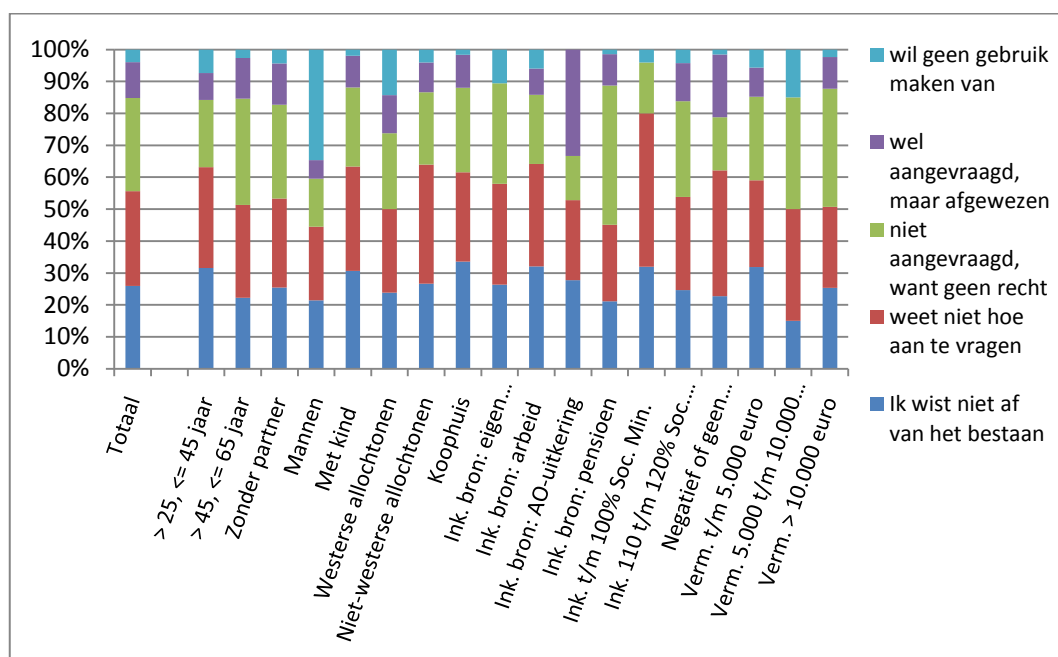
Zoals uit de cijfers voor niet-gebruik al bleek is het niet-gebruik van de zorg- en huurtoeslag laag. Het aantal mensen dat in de IWI cliëntenquête geen gebruik heeft gemaakt van deze regelingen en dus gevraagd kan worden naar de redenen daarvoor is dus beperkt. De onderverdeling naar persoonskenmerken in de volgende figuren wordt alleen getoond als het aantal waarnemingen binnen die groep groter of gelijk is aan twintig personen. In de figuur voor de zorgtoeslag zien we daardoor bijvoorbeeld dat de leeftijdscategorie '80plus' is weggevallen. Ook zijn geen uitsplitsingen naar gemeentekenmerken weergegeven. Dit omdat de IWI cliëntenquête gehouden is in zes gemeenten. Er is dus niet voldoende variatie tussen de gemeenten

Uit onderstaande figuren blijkt dat de bekendheid van de landelijke regelingen vele malen groter is dan de bekendheid van de gemeentelijke regelingen. Daarnaast is te zien dat bijstandsontvangers logischerwijs beter bekend zijn dan anderen met de gemeentelijke regelingen.

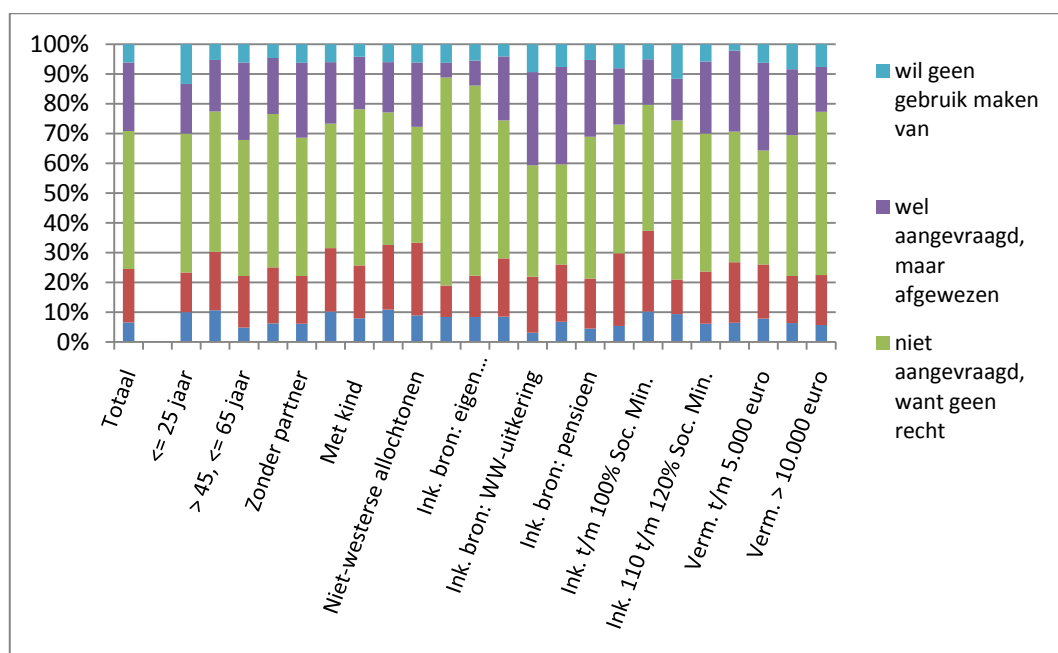
Tabel D.1. Redenen van niet-gebruik in IWI-enquête totaal

	Ik wist niet af van het bestaan	weet niet hoe aan te vragen	niet aangevraagd, want geen recht	wel aangevraagd, maar afgewezen	wil geen gebruik maken van
huurtoeslag	7%	18%	46%	23%	6%
Zorgtoeslag	26%	30%	29%	11%	4%
bijzondere bijstand	51%	13%	26%	5%	5%
kindregeling	59%	8%	24%	2%	7%
langdurigheidstoeslag	72%	6%	16%	5%	2%

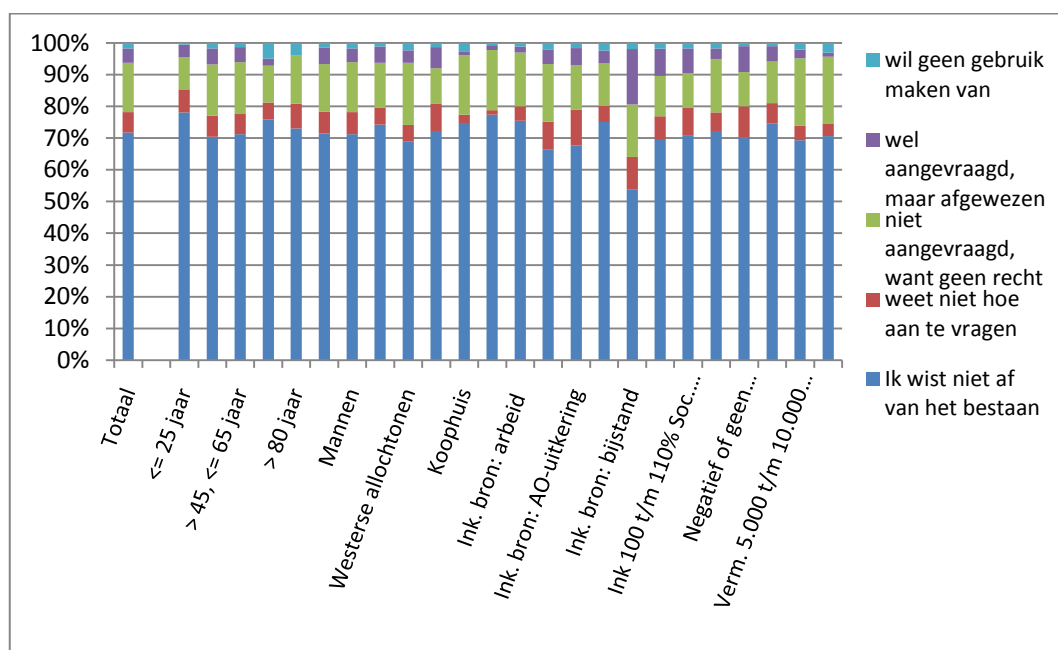
Figuur D.1 Redenen niet-gebruik: zorgtoeslag



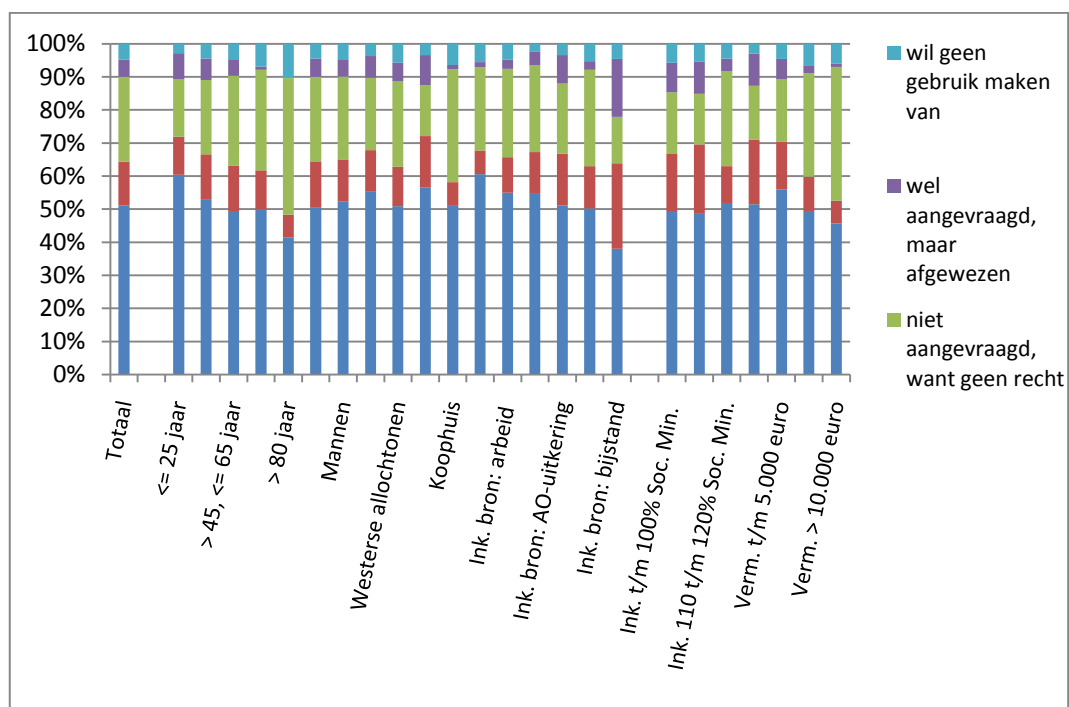
Figuur D.2 Redenen niet-gebruik: huurtoeslag



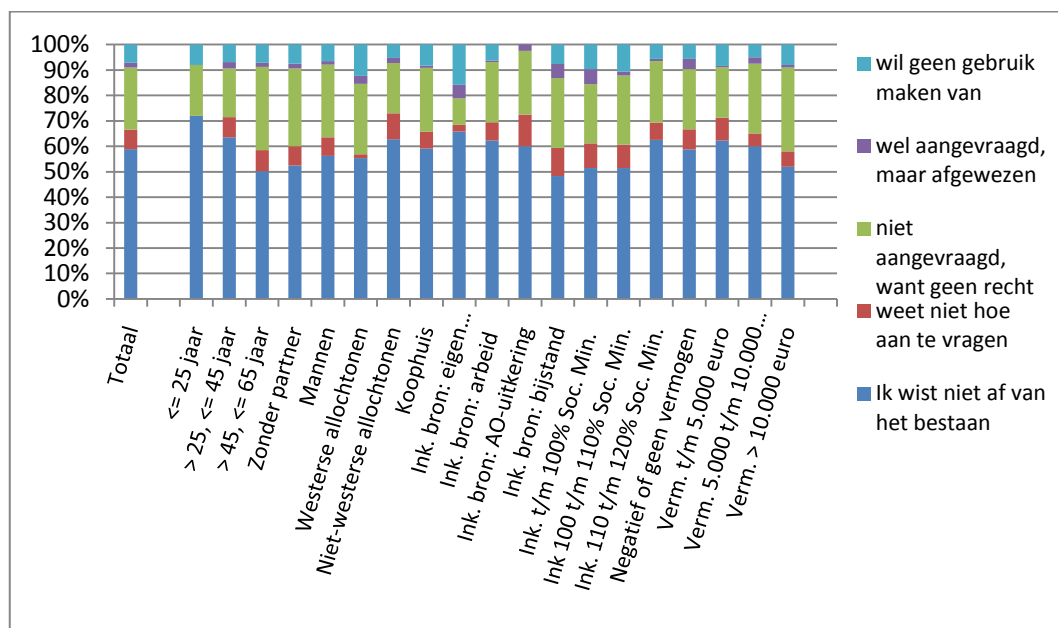
Tabel D.3 Redenen niet-gebruik: langdurigheidstoeslag



Figuur D.4 Redenen niet-gebruik: individuele bijzondere bijstand



Figuur D.5 Redenen niet-gebruik: maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen



Bijlage E Begrippenlijst

Onderwerp	Begrip	Definitie + eventueel voorbeeld
Toeslag/bijstand	Inkomensondersteunende maatregel	Eén van de vijf in het onderzoek besproken maatregelen: langdurigheidstoeslag , individuele bijzondere bijstand , categoriale bijzondere bijstand voor de participatie van schoolgaande kinderen , huurtoeslag en zorgtoeslag .
	regeling	Inkomensondersteunende maatregel
	Huurtoeslag	Bedrag om huur (gedeeltelijk) van te kunnen betalen
	Zorgtoeslag	Bedrag om zorgverzekeringspremie (gedeeltelijk) van te kunnen betalen
	Langdurigheidstoeslag	Tegemoetkoming voor diegenen die langdurig een inkomen rond het sociaal minimum hebben en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben.
	Individuele bijzondere bijstand	Tegemoetkoming voor bepaalde individuele noodzakelijke kosten, die mensen met een inkomen rond het sociaal minimum niet uit eigen middelen kunnen betalen.
	Categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van kinderen	Voorziening (in beginsel in natura) die bevordert dat schoolgaande kinderen uit huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum mee kunnen doen met de maatschappij, bijvoorbeeld kunnen sporten of mee kunnen op een schoolreisje.
	Toeslag	Het bedrag dat een persoon ontvangt of waarop een persoon recht heeft als het gaat om één van de volgende drie inkomensondersteunende maatregelen : zorgtoeslag , huurtoeslag en langdurigheidstoeslag .
	Toeslagontvanger	De persoon in een (sub)huishouden die de toeslag voor het volledige (sub)huishouden op de rekening gestort krijgt of degene in wiens naam het bedrag direct naar de zorgverzekeraar of woningbouwvereniging overgemaakt wordt.
	Toeslagpartner	Een toeslagpartner is degene met wie een persoon gezamenlijk een toeslag (moet) aanvragen, zoals een echtgenoot. Het al dan niet hebben van een toeslagpartner heeft invloed op de hoogte van de toeslag waarop iemand recht heeft. Men kan maar één toeslagpartner hebben.

Onderwerp	Begrip	Definitie + evt. voorbeeld
Huishouden	Huishouden	Eén of meer personen die alleen of samen op hetzelfde adres wonen
	Subhuishouden	De huishoudens zijn onderverdeeld in subhuishoudens . Deze onderverdeling wordt gemaakt doordat mensen samen of apart een bepaalde toeslag aanvragen. Bij de zorgtoeslag moet samen met de toeslagpartner toeslag aangevraagd worden. Zo komt een huishouden bestaande uit een paar met 3 inwonende volwassen kinderen voor de zorgtoeslag op vier subhuishoudens , omdat de volwassen inwonende kinderen zelf (alleenstaanden) zorgtoeslag aanvragen. Voor de huurtoeslag kan voor één adres maar eenmaal toeslag worden aangevraagd, hier wordt hetzelfde paar met 3 inwonende volwassen kinderen dus niet nader onderverdeeld in subhuishoudens .
	Rechthebbend (sub)huishouden	Het (sub)huishouden dat conform de wet in aanmerking komt voor één van de inkomensondersteunende regelingen
	Gebruikend (sub)huishouden	Het (sub)huishouden dat één van de inkomensondersteunende regelingen daadwerkelijk ontvangt
	Huishoudensvorm zorgtoeslag	In het kader van de zorgtoeslag bestaan slechts één- of tweepersoonshuishoudens. Dit onderscheid is van belang voor de vaststelling van de hoogte van de toeslag . Voor de bepaling of er sprake is van een tweepersoonshuishouden gelden de regels rond het begrip toeslagpartner zoals die zijn neergelegd in (art. 3 van) de Awir. De verzekerde en de verzekerde toeslagpartner hebben gezamenlijk één aanspraak (recht). Er is dus één aanvrager voor de zorgtoeslag . Als de verzekerde een toeslagpartner heeft die niet heeft voldaan aan de verplichting een zorgverzekering te sluiten, hebben beiden geen aanspraak op een zorgtoeslag . Elke jongere al of niet thuiswonend heeft een zelfstandig recht op een zorgtoeslag , als hij voldoet aan de eisen.
	Jongere	persoon tussen de 18 jaar en ouder

Onderwerp	Begrip	Definitie + evt. voorbeeld
Toekenning	Voorlopige toekenning	Het bedrag aan toeslag dat iemand krijgt omdat hij recht heeft op toeslag op basis van zijn eigen inschatting van zijn toekomstig inkomen (nog niet gecontroleerd door de Belastingdienst, vaak ook nog niet mogelijk) van de gegevens die hij op zijn aanvraag heeft ingevuld.
	Definitieve toekenning	Het bedrag aan toeslag dat iemand krijgt omdat hij recht heeft op toeslag op basis van de definitieve gegevens (gecontroleerd door de belastingdienst), zoals bijvoorbeeld het inkomen dat na afloop van het jaar door de Belastingdienst wordt geleverd.
	Nultoekenning	Een bedrag van nul euro dat wordt toegekend aan een persoon, die geen recht (b)lijkt te hebben op de toeslag die de persoon heeft aangevraagd. Het kan hier zowel om voorlopige als definitieve toekenningen gaan.
	Hier komen gegevens van de belastingdienst over voorlopige en definitieve (nul)toekenningen en zo mogelijk de redenen voor een nultoekenning (bijvoorbeeld onverzekerd zijn).	P.M.
Referentie	Referentiepersoon	Persoon in het (sub)huishouden van wie de kenmerken aan het (sub)huishouden worden toegekend. Als de referentiepersoon een autochtoon is, is het (sub)huishouden een autochtoon (sub)huishouden . De referentiepersoon is de persoon in het (sub)huishouden die het meest verdient. Bij gelijke inkomens, wordt de oudste persoon genomen.
	Referentiegroep	Groep ten opzichte waarvan is nagegaan of anderen meer of minder gebruik maken van een regeling. Als bijvoorbeeld bij leeftijd de referentiegroep tussen de 18 en 25 jaar oud is, berekenen we of mensen tussen de 25 en 35 meer of minder toeslagen gebruiken vergeleken met mensen tussen de 18 en 25 jaar oud.
	Berekeningsjaar	Het jaar waarvoor de gegevens gelden

	Begrip	Definitie + evt. voorbeeld
Recht	Rechthebbende zorgtoeslag (zie bijlage A voor de exacte bedragen in en de nadere details van de regeling geldend in de onderzochte jaren)	Een persoon heeft recht op zorgtoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden: • hij of zij is minstens 18 jaar oud; • hij of zij heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning; • zijn of haar (huishoud)inkomen is niet te hoog (als de standaardpremie hoger is dan de normpremie de toeslag wordt alleen uitgekeerd aan mensen die recht hebben op ten minste € 24 per jaar
	Rechthebbende huurtoeslag (zie bijlage A voor de exacte bedragen in en de nadere details van de regeling geldend in de onderzochte jaren)	Een persoon heeft recht op huurtoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden: • hij of zij woont in een huurwoning; • deze huurwoning is zelfstandige woonruimte; • hij of zij heeft niet een te hoge en niet een te lage huur; • hij of zij is 18 jaar of ouder; • hij of zij, en alle medebewoners, heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning; • zijn of haar (huishoud)inkomen is niet te hoog; • zijn of haar vermogen is niet te hoog; de toeslag wordt alleen uitgekeerd aan mensen die recht hebben op ten minste € 24 per jaar
	Rechthebbende bijzondere bijstand (zie bijlage A voor de exacte bedragen in en de nadere details van de regeling geldend in de onderzochte jaren)	Een persoon heeft recht op individuele bijzondere bijstand als voldaan is aan de volgende voorwaarden: • hij of zij is minimaal 18 jaar oud; • hij of zij kan geen beroep doen op de ouders (in geval van 18-, 19- en 20-jarigen); • hij of zij woont in Nederland en heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning; • hij of zij heeft noodzakelijke kosten uit bijzondere omstandigheden; • hij of zij kan deze noodzakelijke kosten niet voldoen
	Nieuwe rechthebbende	Iemand die het jaar van invoering van een inkomensondersteunende maatregel nog niet voldeed aan de eisen voor die inkomensondersteunende maatregel en die in het jaar waarover de cijfers gaan wel voldoet aan de eisen voor de betreffende inkomensondersteunende maatregel . Als iemand in 2006 dus nog geen recht had op zorgtoeslag, maar in 2008 wel, dan spreken we van een nieuwe rechthebbende.
	Rechthebbende categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen (zie bijlage A voor de exacte bedragen in en de nadere details van de regeling geldend in de onderzochte jaren)	Een persoon heeft recht op categoriale bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen als voldaan is aan de volgende voorwaarden: • de gemeente heeft deze regeling; • hij of zij heeft een kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt; • hij of zij is minimaal 18 jaar; • hij of zij heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning; • hij of zij heeft een laag inkomen; • hij of zij bezit weinig vermogen.
	Rechthebbende langdurigheidstoeslag (zie bijlage A voor de exacte bedragen in en de nadere details van de regeling geldend in de onderzochte jaren)	Een persoon heeft recht op langdurigheidstoeslag als voldaan is aan de volgende voorwaarden: • hij of zij is minimaal 21 jaar en maximaal 65 jaar oud; • hij of zij woont in Nederland, heeft de Nederlandse nationaliteit of bezit een rechtmatige verblijfsvergunning; • zijn of haar (huishoud)inkomen is langdurig laag; • hij of zij heeft geen uitzicht op verbetering van het inkomen met werk; • zijn of haar (huishoud)vermogen is niet te hoog.

Onderwerp	begrip	Definitie + evt. voorbeeld
Inkomen	Sociaal minimum	Het sociaal minimum is het bedrag waarvan de overheid heeft vastgelegd dat mensen het ten minste nodig hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Het sociaal minimum is voor 65-minners even hoog als een bijstandsuitkering. Voor mensen van 65 jaar en ouder is het (iets) hoger i.v.m. ouderenkorting en AOW-tegemoetkoming.
	Inkomens rond het sociaal minimum	Inkomens tot en met 120% van het sociaal minimum
	Toetsingsinkomen	Het inkomen van een persoon (verzamelinkomen/ belastbaar inkomen)
	Drempelinkomen	Een vast bedrag, ongeveer gelijk aan het minimumloon
Zorgverzekering	Verzekerde (zorgverzekering)	Iemand die een zorgverzekering heeft afgesloten
	Standaardpremie (zorgverzekering)	De gemiddelde nominale premie van alle verzekeraars
	Normpremie (zorgverzekering)	De normpremie geeft aan welk deel van de standaardpremie men zelf, gezien het inkomen, kan betalen
	Nominale premie (zorgverzekering)	De premie van een verzekeraar voor het wettelijk verplichte basispakket van de zorgverzekering
Overige onderwerpen	Aanvrager	Persoon die voor subhuishouden een toeslagformulier invult en opstuurt.
	Aantal niet-gebruikers	Het aantal rechthebbenden van een inkomensondersteunende maatregel minus het aantal personen dat gebruik maakt van diezelfde inkomensondersteunende maatregel
	Draagkracht	De kosten die mensen gezien hun inkomen en geacht worden zelf te kunnen dragen.

Bijlage F Onderzoeksafbakening

Dit document bakt de onderzoekspopulatie af voor de zorgtoeslag in het onderzoek niet-gebruik. Zowel rechthebbenden, als gebruikers die vallen binnen de onderzoekspopulatie worden geteld. Het percentage niet-gebruik wordt in het onderzoek berekend door de niet-gebruikers binnen de onderzoekspopulatie te delen door de rechthebbenden binnen de onderzoekspopulatie.

Uitgangspunt voor de onderzoekspopulatie zijn alle personen die geregistreerd zijn in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). In 2006 zijn dit 16.319.808 personen. Dit betekent dat personen die in het buitenland wonen en toch recht hebben en/of gebruikmaken van de zorgtoeslag niet meegenomen worden. Het ministerie van Financiën schat de groep gebruikers in het buitenland op ongeveer 100.000 personen. Daarnaast zijn daklozen niet meegenomen (thuislozen wel, want deze hebben wel een officieel adres). Er waren in 2009 17.800 daklozen.¹⁸ Dit betekent dat de totale populatie naar schatting 16.437.608 is.

Van die 16.437.608 personen geven we in de onderstaande tabel gedetailleerd aan welke groepen we daarnaast wel en niet meenemen. Er zijn drie redenen waarom we mensen niet meenemen:

- niet opgenomen in de GBA;
- huishoudsituatie onduidelijk of registratiefout in huishoudsituatie;
- inkomen (en andere gegevens) onduidelijk of registratiefout in inkomen.

Niet in de GBA

Ten eerste kunnen we geen mensen opnemen die niet in de Gemeentelijke Basis Administratie staan. Wij hebben geen gegevens over hen. Zoals hierboven beschreven gaat het waarschijnlijk om ongeveer 117.800 personen, waarvan de meesten Nederlanders zijn die in het buitenland wonen, maar toch via in Nederland verplicht verzekerd zijn voor zorg. Tabel F.1. geeft hiervan een overzicht.

Huishoudsituatie bevat registratiefouten of is onduidelijk

Ten tweede hebben mensen met een onduidelijke of ondubbelzinnig verkeerd geregistreerde huishoudsituatie niet meegenomen. Of de personen met hun gezamenlijk inkomen al of niet recht hebben, hangt af van hun huishoudsituatie. We nemen alleen mensen mee waarvan we met grote zekerheid weten of zij wel of geen toeslagpartner hebben. Voor de eenoudergezinnen met een ander is daarom bijvoorbeeld gekozen om deze geheel uit de analyse te laten. Het is moeilijk te beoordelen of de ouder en de ander nu wel of geen toeslagpartner zijn. Bovendien gaat het hier om kleine aantallen. Ook de meerpersoonshuishoudens worden niet meegenomen. Ook dit is een groep die zeer moeilijk is in te delen. Wie hoort bij wie? Alleenstaanden die nog gehuwd zijn of een geregistreerd partner hebben op een ander adres nemen we ook niet mee. Zij zijn voor de zorgtoeslag elkaars toeslagpartner. Echter, omdat de GBA-gegevens wel aangeven of iemand getrouwd is, maar niet met wie, is het alleen te achterhalen wie de partner is (en wiens inkomen

¹⁸ Bron: CBS:
Bron: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80799NED&LA=NL>

dus samen met het eigen inkomen bepaalt of mensen al dan geen recht hebben op een toeslag) als de gehuwden op hetzelfde adres wonen. Zo niet, dan kunnen we hen dus niet meenemen in de berekeningen. Ook studenten hebben we niet meegenomen, omdat deze vaak een onduidelijke huishoudsituatie hebben. Daarnaast hebben we ondubbelzinnige registratiefouten in de huishoudsituatie niet meegenomen. Bijvoorbeeld eenpersoonshuishoudens, bestaande uit meerdere volwassenen. Tabel F.2 geeft hiervan een overzicht.

Ten derde hebben we mensen niet meegenomen omdat andere kenmerken dan het huishouden (met name inkomen) ontbraken of ondubbelzinnig verkeerd geregistreerd waren. Zo is er een groep mensen met een negatief inkomen, waarvan het CBS zelf aangeeft dat dit registratiefouten zijn (dit zijn geen mensen met schulden. Schulden worden op een andere manier geregistreerd). Tabel F.3 geeft hiervan een overzicht.

Uiteindelijk betekent deze keuze dat we 93 procent van de ruim 16 miljoen Nederlanders meenemen in de analyse en 7 procent niet.

Tabel F.1. Niet meegenomen in onderzoek, want niet opgenomen in het GBA

Samenstelling huishouden	Wie nemen we na deze selectie nog mee?	Aantal personen	Wie nemen we niet mee?	Aantal personen
Niet opgenomen in de GBA			Nederlanders die wonen in het buitenland maar toch verplicht verzekerd zijn voor zorg in Nederland	100.000 (bron: <i>schatting Financiën</i>)
			daklozen	17.800 (Bron: <i>Statline</i>)
Wel opgenomen in GBA	iedereen	16.319.808		
Totaal		16.319.808		117.800

Bronnen: schatting ministerie van Financiën en CBS Statline 2011

Tabel F.2. Niet meegenomen in onderzoek, want huishoudsituatie niet correct of onduidelijk

Samenstelling huishouden	Wie nemen we na deze selectie nog mee?	Aantal personen	Wie nemen we niet mee?	Aantal personen
Studenten		0	Studenten	159.642
Eenpersoons-huishouden	Huishoudens bestaande uit 1 persoon & ongehuwd, verweduwd of gescheiden	2309149	Huishoudens met meer dan 1 persoon	2
		0	Gehuwd of geregistreerd partnerschap	103.346
Paar	Huishoudens met 2 personen (ongeacht burgerlijke staat)	4037528	Huishoudens met minder of meer dan 2 personen	358
Paar met uitsluitend minderjarige kinderen	Huishoudens met minimaal 3 personen	5271456	Huishoudens met minder dan 3 personen	186
Paar met minderjarige en meerderjarige kinderen	Huishoudens met minimaal 4 personen, waarbij de ouders minimaal 15 jaar ouder zijn dan het oudste kind	957197	Huishoudens met minder dan 4 personen	26
		0	Huishoudens waarbij de twee oudsten minder dan 15 jaar schelen met het oudste kind	12.296
Paar met uitsluitend meerderjarige kinderen	Huishoudens met minimaal 3 personen, waarbij de ouders minimaal 15 jaar ouder zijn dan het oudste kind	1321401	Huishoudens met minder dan 3 personen	52
		0	Huishoudens waarbij de twee oudsten minder dan 15 jaar schelen met het oudste kind	7.777
Eenoudergezin met uitsluitend minderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit minimaal 2 personen & ongehuwd, verweduwd of gescheiden, waarbij de ouder minimaal 15 jaar ouder is dan het oudste kind	536905	Huishoudens met 1 persoon	17
		0	Gehuwd of geregistreerd partnerschap	80.967
		0	Ouder scheelt minder dan 15 jaar met het oudste kind	298
Eenoudergezin met minderjarige en meerderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit minimaal 3 personen & ongehuwd, verweduwd of gescheiden, waarbij de ouder minimaal 15 jaar ouder is dan het oudste kind	113226	Huishoudens met minder dan 3 personen	0
		0	Gehuwd of geregistreerd partnerschap	16.348
		0	Ouder scheelt minder dan 15 jaar met het oudste kind	235
Eenoudergezin met uitsluitend meerderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit minimaal 2 personen & ongehuwd, verweduwd of gescheiden, waarbij de ouder minimaal 15 jaar ouder is dan het oudste kind	300858	Huishoudens met minder dan 2 personen	14
		0	Gehuwd of geregistreerd partnerschap	24.530
		0	Ouder scheelt minder dan 15 jaar met het oudste kind	118

Tabel F.2. Niet meegenomen in onderzoek, want huishoudsituatie niet correct of onduidelijk (vervolg)

Samenstelling huishouden	Wie nemen we na deze selectie nog mee?	Aantal personen	Wie nemen we niet mee?	Aantal personen
Paar met ander	Huishoudens bestaande uit 3 personen, waarvan 2 gehuwd of geregistreerde partner	55668	Huishoudens zonder gehuwden/geregistreerde partners + huishoudens met 1 of meer dan 2 gehuwde/geregistreerde partners	82.083
		28169	Huishoudens met 1 of meer dan 2 gehuwde/ geregistreerde partners	111.944
		0	Huishoudens zonder gehuwden/geregistreerde partners	0
		0	Huishoudens met minder dan 3 personen	205
Paar met ander en met uitsluitend minderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit 4 of meer personen, waarvan 2 gehuwd of geregistreerd partner	146557	Huishoudens met 1 of meer dan 2 gehuwde/ geregistreerde partners	99.437
		0	Huishoudens met minder dan 4 personen	123
Paar met ander en met minder-en meerderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit 5 of meer personen, waarvan 2 gehuwd of geregistreerd partner	26036	Huishoudens met 1 of meer dan 2 gehuwde/ geregistreerde partners	13.649
		0	Huishoudens met minder dan 5 personen	24
Paar met ander en met uitsluitend meerderjarige kinderen	Huishoudens bestaande uit 4 of meer personen, waarvan 2 gehuwd of geregistreerd partner	40889	Huishoudens met 1 of meer dan 2 gehuwde/ geregistreerde partners	16.622
		0	Huishoudens met minder dan 4 personen	33
Eenoudergezin met ander, uitsluitend minderjarige kinderen		0		25.946
Eenoudergezin met ander, minderjarige en meerderjarige kinderen		0		4.481
Eenoudergezin met ander, uitsluitend meerderjarige kinderen		0		12.003
Overig meerpersoons-huishoudens		0		202.342
Bevolking in instellingen	Huishoudens met 1 persoon & ongehuwd, verweduwd of gescheiden	174077	Huishoudens met 1 persoon & gehuwd of geregistreerd partner	9.936
	Huishoudens met 2 personen (ongeacht burgerlijke staat)	12460		
			Huishoudens met 3 of meer personen	3.178
Overige registratiefouten en missings		0	Samenstelling huishouden onbekend	14
Totaal		15.331.576		988.232

Bron: Gemeentelijke Basis Administratie 2006

Tabel F.3. Niet meegenomen in onderzoek, want inkomen (etc.) niet correct of onduidelijk

Samenstelling huishouden	Wie nemen we na deze selectie nog mee?	Aantal personen	Wie nemen we niet mee?	Aantal personen
Negatief inkomen		0	Mensen met een negatief inkomen	71047
Inkomen of ander cruciaal kenmerk missing		0	Andere gegevens onbekend (bv leeftijd of inkomen) die nodig zijn om te kunnen bepalen of iemand rechthebbend is.	67674
Totaal	15.192.855	0		138.721

Bron: Gemeentelijke Basis Administratie 2006



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl