



Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoeks- rapport niet-gebruik van de Toeslagenwet

Inhoud

Infographic	3
Samenvatting	4
Beschouwing	5
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Toezichtskader	10
1.3 Toeslagenwet	10
1.4 Onderzoeksvragen	11
1.5 Methodologie deel 1: data-analyse	11
1.6 Methodologie deel 2: interviews	14
1.7 Leeswijzer	14
2 Omvang niet-gebruik Toeslagenwet	15
2.1 Omvang niet-gebruik Toeslagenwet per moederwet	15
2.2 Ontwikkeling omvang niet-gebruik door de tijd	18
2.3 Samenvattende conclusie	23
3 Kenmerken van niet-gebruikers Toeslagenwet	24
3.1 Niet-gebruik per inkomensgroep	24
3.2 Niet-gebruik per vermogensgroep	26
3.3 Sociaal demografische kenmerken	30
3.4 Leefvorm en plaats in het huishouden	33
3.5 Verklarend model	34
3.6 Samenvattende conclusie	36
4 Langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet	37
4.1 Omvang langdurig niet-gebruik	37
4.2 Kenmerken langdurig niet-gebruikers	43
4.3 Samenvattende conclusie	44
5 Beeld UWV en aanpak	45
5.1 Beeld	45
5.2 Aanpak niet-gebruik	46
5.3 Handlingsperspectieven volgens de geïnterviewde medewerkers	48
5.4 Samenvattende conclusie	49
6 Naschrift	50
Bijlage I Selectiecriteria keuze regeling*	51
Bijlage II Bedragen sociaal minimum	53
Bijlage III Beschrijving methode	54
Bijlage IV Verklarend model	62
Bijlage V Analyse kenmerken langdurig niet-gebruik	66
Bijlage VI Bestuurlijke reactie UWV	75
Bijlage VII Literatuurlijst	80



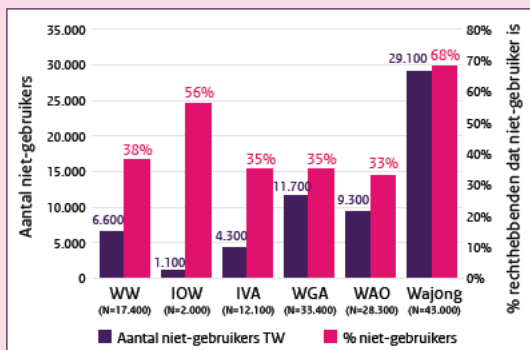
Onderzoek niet-gebruik Toeslagenwet

Doel Toeslagenwet: het aanvullen van uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen uitgevoerd door UWV tot het van toepassing zijnde sociaal minimum (met een maximum van het laatstverdiende loon).

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft op basis van CBS-microdata onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van de Toeslagenwet per 1 september 2019 onder rechthebbenden met een WW-, WIA-, IOW-, WAO- of Wajong-uitkering.* Ook zijn er interviews gehouden met UWV over de aanpak van niet-gebruik. Dit rapport gaat nadrukkelijk niet over de toeslagen die uitgevoerd worden onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën (zoals huurtoeslag en zorgtoeslag).

Omvang niet-gebruik

Het niet-gebruik van de Toeslagenwet is het hoogst in de Wajong, zowel in percentages als in absolute aantallen. De IOW kent een hoog percentage niet-gebruik, maar omdat dit een kleine regeling is gaat het om lage aantallen. In de andere moederwetten ligt het niet-gebruik rond de 35%.



Kenmerken groepen met hoog niet-gebruik

Niet-gebruik is relatief hoog bij de volgende groepen:



Personen met een inkomen vlak onder het sociaal minimum



Hoger-opgeleiden



Personen met een relatief groter vermogen



Jongeren (18-27 jaar)

* Afkortingen:

WW = Werkloosheidswet

IOW = Wet inkomensvoorziening oudere werklozen

IVA = Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten

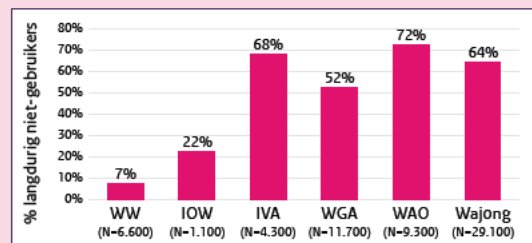
WGA = Werkherstating Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten

WAO = Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering

Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

Langdurigheid niet-gebruik

Wie een jaar lang niet-gebruiker is, noemen we langdurig niet-gebruiker. Vooral in de IVA, WGA, WAO en Wajong zien we veel langdurig niet-gebruik. Dit komt vermoedelijk doordat mensen doorgaans langer in deze uitkeringen verblijven en dus langer recht houden op een toeslag.



Beeld en aanpak niet-gebruik UWV



Beeld

- Onbekendheid bij klanten lijkt een belangrijke oorzaak van het niet-gebruik
- Niet-gebruik van de Toeslagenwet staat op de agenda van UWV, maar cijfers en een gerichte aanpak ontbreken tot nu toe



Aanpak

- Toeslagenwet is een moeilijke wet voor klanten om te begrijpen en voor UWV om uit te voeren. Dit komt door de andere begrippen (zoals kostendelers en partnerinkomsten) die gehanteerd worden bij de Toeslagenwet in vergelijking met de moederwetten
- Wet en UWV gaan uit van eigen verantwoordelijkheid van klanten, dit sluit niet altijd aan bij de cognitieve vaardigheden en het doenvermogen van klanten
- Informatievoorziening richting bestaande en nieuwe klanten kan beter
- AVG-grondslag ontbreekt waardoor UWV de mogelijk rechthebbenden niet kan identificeren

Samenvatting

De Toeslagenwet is van groot belang bij het genereren van bestaanszekerheid en voorkomen van armoede. De Toeslagenwet wordt uitgevoerd door het UWV en dient om uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen te verhogen tot het van toepassing zijnde sociaal minimum (met een maximum van het laatstverdiende loon). Dit komt in het gedrang wanneer de regeling de rechthebbenden niet afdoende bereikt. Er is dan dus sprake is van niet-gebruik. Dit rapport gaat nadrukkelijk niet over de toeslagen (zoals huurtoeslag en zorgtoeslag) die uitgevoerd worden onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) heeft op basis van CBS-microdata statistisch onderzoek gedaan naar het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet per 30 september 2019 onder rechthebbenden met een WW-, WIA-, IOW-, Wajong- of WAO-uitkering. Dit onderzoek richt zich niet op het niet-gebruik voor personen met een Wamil-uitkering, ZW-uitkering van UWV, ZW-uitkering van (ex-) werkgever, lager loon vanwege ziekte en WAZ-uitkering. Op basis van de beschikbare CBS-microdata kan de Arbeidsinspectie het gebruik van de Toeslagenwet dus niet voor alle moederwetten onderscheiden. De Arbeidsinspectie koos voor de peildatum (30 september 2019) vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig waren voor de analyse. Het doel van het onderzoek was het in kaart brengen van:

1. de potentiële omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet;
2. de achtergrondkenmerken van (niet-)gebruikers van de Toeslagenwet;
3. de mate van langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet;
4. wat UWV doet om niet-gebruik van de Toeslagenwet tegen te gaan.

Twee op de drie Wajongers met recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet is niet-gebruiker, bij meeste moederwetten is dit een op drie

Het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet is per 30 september 2019 relatief hoog onder rechthebbenden met een Wajong-uitkering (68%) en rechthebbenden met een IOW-uitkering (56%). Het niet-gebruik van rechthebbenden van de andere regelingen ligt lager (WW: 38%; IVA: 35%; WGA: 35%; WAO: 33%). Gemiddeld genomen kent de Toeslagenwet bij de moederwetten die zijn onderzocht een niet-gebruik van 46%, dit zijn 62.100 niet-gebruikers. Het absolute aantal niet-gebruikers verschilt sterk per moederwet, dit komt in de eerste plaats door verschillen in absolute aantallen rechthebbenden per moederwet. De Wajong springt er qua aantallen niet-gebruikers sterk uit (29.100 niet-gebruikers). De rechthebbenden met een Wajong-uitkering vallen wel relatief vaker in de hoogste inkomenscategorie (80%-100% van het sociaal minimum).

Kenmerken groepen hoog niet-gebruik: (gezins)inkomen vlak onder het sociaal minimum, relatief groter vermogen, jongeren en hoogopgeleiden

Vervolgens is gekeken naar de kenmerken van de niet-gebruikers, waaronder het (gezins)inkomen en het vermogen. Het niet-gebruik is het hoogst onder inkomensgroepen die vlak en ver onder het sociaal minimum zitten. Het is belangrijk te vermelden dat een meerderheid van de niet-gebruikers in totaal (inclusief hun moederwetuitkering) een inkomen van 60 tot 100% van het sociaal minimum ontvangt. De omvang van de niet-gebruikers in de laagste inkomenscategorieën is dus relatief beperkt in omvang. Niet-gebruik is hoger onder rechthebbenden die naast hun moederwetuitkering ook een inkomen uit loondienst ontvangen of van wie de partner een inkomen heeft. Dit geldt in versterkte mate voor de rechthebbenden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Rechthebbenden met een vermogen hoger dan €12.000 zijn vaker niet-gebruiker. Een belangrijke nuance is wel dat, op de IOW en WAO na, de meerderheid van de niet-gebruikers van de overige moederwetten schulden of een vermogen heeft dat onder de €6.000 ligt (Wajong: 69%; WGA: 57%; WW: 55%; IVA: 50%).

Ook is gekeken naar de sociaal-demografische kenmerken van de niet-gebruikers. Onder de rechthebbenden met een IVA- en WGA-uitkering valt op dat jongeren een relatief hoog niet-gebruik kennen, alhoewel dit absoluut gezien om lage aantallen gaat. Bij de Wajong is te zien dat ook de hoogste leeftijds-

categorie (57 jaar – AOW-leeftijd) relatief veel niet-gebruikers kent. Binnen de WW zijn de verschillen beperkt. Hoogopgeleiden kennen een relatief hoog niet-gebruik. Alleen de Wajong wijkt af. Daar is geen verschil te zien naar opleidingsniveau.

Langdurig niet-gebruik vooral hoog bij WAO, Wajong, IVA en WGA

De Arbeidsinspectie heeft ook onderzocht in welke mate er sprake was van langdurig niet-gebruik. De Arbeidsinspectie spreekt van langdurig niet-gebruik wanneer men een jaar of langer niet-gebruiker is. Gekeken is of personen die per 30 september 2019 niet-gebruiker waren ook niet-gebruiker waren op 30 juni 2019, 31 maart 2019, 31 december 2018 en 30 september 2018. Dit biedt inzicht in het langdurig niet-gebruik: het aandeel van de niet-gebruikers dat al vier kwartalen op rij niet-gebruiker was. De WAO (72%), Wajong (64%), IVA (68%) en WGA (52%) kennen een hoog langdurig niet-gebruik, bij de IOW (22%) en WW (7%) is dit juist laag. De verschillen hierin vallen te verklaren door de mate van dynamiek in de in- en uitstroom van de regelingen. Zo kennen de WW en IOW een maximale uitkeringsduur, terwijl de AO-uitkeringen juist veel uitkeringsgerechtigden bevatten die langdurig de uitkering ontvangen. Als gevolg is er ook meer gelegenheid voor langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet. Vervolgens zijn de sociaal-demografische kenmerken van de niet-gebruikers onderzocht. De kenmerken die samenhangen met langdurig niet-gebruik komen in sterke mate overeen met de kenmerken die samenhangen met niet-gebruik van de Toeslagenwet in het algemeen.

Geïnterviewde UWW-medewerkers wijzen op onbekendheid bij klanten en mogelijke problemen in de aanpak

Op basis van de gesprekken met UWW-medewerkers is het aannemelijk dat onbekendheid bij de klant een belangrijke oorzaak is van het niet-gebruik van de toeslag. Onderbenutting van de Toeslagenwet staat op de agenda van UWW, maar cijfers en een gerichte aanpak ontbreken tot nu toe. De gesproken medewerkers geven aan dat de Toeslagenwet een moeilijke wet is om uit te voeren, en voor klanten om te begrijpen, door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partner-inkomsten die voor de moederwet niet relevant zijn.

Daarnaast geven medewerkers aan dat het een probleem is dat de wet en UWW uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de klant om de toeslag aan te vragen. Dit sluit mogelijk niet altijd aan bij de cognitieve vaardigheden en het doenvermogen van bepaalde klanten. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat UWW niet zelf op basis van registerdata een eventueel recht op een toeslag kan identificeren, omdat hiervoor een AVG-grondslag ontbreekt.

Tevens wordt aangegeven dat de informatievoorziening mogelijk beter kan en dat informatie soms niet bij de klant aankomt omdat de aandacht van de klant veelal op de moederwet gericht is. De geïnterviewde medewerkers geven ook aan dat er voor UWW geen aanleiding meer is om iets met het dossier te doen en de toeslag opnieuw onder de aandacht te brengen wanneer een uitkering eenmaal loopt, er geen wijzigingen plaatsvinden en de klant geen actieve dienstverlening ontvangt. Die klant gaat dan tot het 'slapende bestand' behoren. Dit blijkt ook uit de analyse van de langdurigheid van het niet-gebruik. De moederwetten met veel rechthebbenden die langlopend een moederwetuiterkering ontvangen, kennen een hoog langdurig niet-gebruik.

Tot slot geven de geïnterviewde medewerkers aan dat een deel van de klanten wellicht bewust terughoudend is bij het aanvragen van een toeslag om mogelijke terugvorderingen te voorkomen zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire.

Beschouwing

Burgers komen als gevolg van niet-gebruik van de Toeslagenwet met hun inkomen onder het sociaal minimum terecht. De aantallen (een derde van de rechthebbenden, met uitschieters naar ruim twee derde van de rechthebbenden met een Wajong-uitkering) zijn opvallend omdat dit mensen betreft die al bij de uitvoering bekend zijn omdat zij een moederwetuiterkering van UWW ontvangen.

Rechthebbenden met een Wajong-uitkering behoren tot de meest kwetsbare groep

Niet-gebruik kan bij iedere rechthebbende tot problemen leiden, maar opvallendst is het niet-gebruik onder Wajongers. Om de kwetsbaarste doelgroep te bepalen is gekeken naar de relatieve en absolute omvang van het niet-gebruik, de langdurigheid en de aanwezigheid van schulden of een vermogen van minder dan €6.000. Uit de analyse blijkt dat de Wajong een hoog relatief (68%) en absoluut niet-gebruik (29.100 niet-gebruikers) van de Toeslagenwet kent. Daarnaast is er onder de niet-gebruikende Wajongers ook sprake van een hoog langdurig niet-gebruik (64%) en is er sprake van een meerderheid met schulden of een vermogen dat onder de €6.000 ligt (69%). De groep niet-gebruikers van de Toeslagenwet onder de Wajong-populatie is dus relatief en absoluut gezien groot, het niet-gebruik is langdurig en het overgrote deel van de langdurig niet-gebruikers kan niet uit veel vermogen putten. De Arbeidsinspectie valt verder op dat het inkomen van alleenstaande Wajongers met arbeidsvermogen zonder betaald werk net een fractie onder het sociaal minimum ligt, hierdoor is altijd een kleine toeslag nodig om aan het sociaal minimum te komen.

Zonder actieve dienstverlening hoog niet-gebruik

Ook onder gebruikers van de IVA, WGA en WAO is een hoog langdurig niet-gebruik geconstateerd. Dit valt, net als bij de Wajong, deels te verklaren door de slechts lage mate van dynamiek van de in- en uitstroom van de regelingen. Door de uitvoering is aangegeven dat de Toeslagenwet geen onderwerp van gesprek meer is op het moment dat er geen sprake meer is van actieve dienstverlening. Dit is een mogelijke verklaring waarom het langdurig niet-gebruik onder gebruikers van de Wajong, IVA, WGA en WAO zo hoog is. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten voor verbetering.

Omvang niet-gebruik Toeslagenwet bij Wajong en IOW hoger dan bij de algemene bijstand, overige moederwetten kennen een even hoog niet-gebruik

In 2021 onderzocht de Arbeidsinspectie het niet-gebruik van de algemene bijstand. Vergeleken met de resultaten van de huidige rapportage valt een aantal dingen op.¹ Allereerst is de omvang van het niet-gebruik voor de meeste regelingen vergelijkbaar. Alleen rechthebbenden met een Wajong- of IOW-uitkering kennen een aanmerkelijk hoger niet-gebruik. Net als bij de bijstandsrapportage valt op dat jongeren en mensen met een Europese migratieachtergrond een hoog niet-gebruik kennen, evenals personen met een inkomen vlak onder het sociaal minimum. Variabelen die duidelijk ook een rol spelen in het niet-gebruik zijn in deze rapportage ook meegenomen: het hebben van inkomen uit loondienst (naast de uitkering), vermogen en opleidingsniveau. Wat opvallend is, is dat binnen alle moederwetten rechthebbenden met een negatief huishoudvermogen (schuld) een iets hoger niet-gebruik kennen dan de groep met een positief maar klein vermogen. Dit hangt mogelijk samen met een lager doenvermogen als gevolg van schaarste. In beide onderzoeken kwam in de interviews naar voren dat er mogelijk rechthebbenden zijn die bewust afzien van een uitkering uit angst voor bijvoorbeeld terugvorderingen, zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire.

Mogelijkheid tot vereenvoudigen Toeslagenwet

Uitvoeringsmedewerkers van UWV gaven aan dat de Toeslagenwet een complexe wet is om uit te voeren en voor klanten om te begrijpen. De wetgeving lijkt niet altijd aan te sluiten op de moederwetten vanwege het gebruik van andere begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en inkomsten partners. Op basis van dit onderzoek zijn er aanwijzingen dat het aanpakken van de complexiteit van de Toeslagenwet het gebruik van de regeling in de hand zal werken.

Mogelijkheden voor UWV om zelf met registerdata niet-gebruikers op te sporen

Daarnaast werd aangegeven in de interviews dat UWV geen AVG-grondslag heeft om zelf op basis van registerdata de niet-gebruikers op te sporen. Ook in het Arbeidsinspectie-onderzoek naar niet-gebruik van de bijstand en de rapportage van de Algemene Rekenkamer over niet-gebruik van ouderdoms-

¹ Inspectie SZW (vanaf 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie) (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW

regelingen werd dit geconstateerd.²³ Het mogelijk maken van bestandskoppelingen zou UWV in staat stellen om zelf gericht potentiële niet-gebruikers te identificeren en te benaderen. Bij de SVB loopt op dit moment een pilot 'Aanpak niet-gebruik AIO', waarbij een experimentele regeling in het leven is geroepen om de SVB een tijdelijke taak te geven om potentieel rechthebbenden te benaderen die de SVB middels bestandskoppelingen van de eigen administratie met de polisadministratie van UWV in beeld heeft gekregen. Wellicht biedt deze pilot interessante aanknopingspunten voor UWV voor de aanpak van niet-gebruik van de Toeslagenwet.

Verbetering van de informatievoorziening biedt mogelijkheden om niet-gebruik op korte termijn te verlagen

Dit onderzoek biedt aanwijzingen dat er ook op de korte termijn al mogelijkheden bestaan om het niet-gebruik te verlagen. Op basis van onze data-analyse is aannemelijk gemaakt dat het versturen van een brief door UWV naar (een deel)populatie potentieel rechthebbenden effect heeft op het verlagen van het niet-gebruik. Op deze manier zou UWV de Toeslagenwet vaker en begrijpelijker bij andere nieuwe en bestaande klanten onder de aandacht kunnen brengen. Medewerkers gaven zelf als mogelijk verbeterpunt aan dat de klant op meerdere momenten op het bestaan van de Toeslagenwet gewezen kan worden. Dat zou niet alleen in persoonlijke gesprekken hoeven te gebeuren, maar dit kan ook via verbetering van de website en voorlichtingsfilmpjes en tussentijdse brieven. Daarnaast gaven medewerkers aan dat in het geval bij moederwetten met relatief veel klanten met een lager doen-vermogen, het belangrijk is om de klant meer aan de hand te kunnen nemen als dat nodig is.

Beperkingen van het onderzoek

Het niet-gebruik van de Toeslagenwet is niet eerder middels data-analyse in kaart gebracht. De gekozen methodologie heeft geresulteerd in een zo precies mogelijke benadering van de omvang van het niet-gebruik. Niet van alle moederwetten was het niet-gebruik van de Toeslagenwet te onderscheiden in de CBS-microdata (Wamil, ZW-uitkering van UWV, WAZ-uitkering, ZW-uitkering van ex-werkgever of werkgever). De moederwetten met de meeste uitkeringsgerechtigden zijn echter wel meegenomen. Het gebruik van CBS-microdata kent zijn beperkingen. Hier wordt nader op ingegaan in de methodologie (Bijlage III). Klanten (met een partner) met inkomen uit ondernemerschap zijn in dit onderzoek uitgesloten. Het inkomen uit zelfstandig ondernemerschap is namelijk gebaseerd op een heel jaar en het is daardoor niet mogelijk te bepalen waar in het jaar het inkomen daadwerkelijk is ontvangen. Het was daardoor voor deze mensen niet goed vast te stellen wat het inkomen was op de peildata en daardoor ook niet of er sprake was van een recht op een toeslag. Dit heeft mogelijk tot een onderschatting geleid van het aantal niet-gebruikers, omdat bekend is dat zelfstandig ondernemers bij andere regelingen een hoger niet-gebruik kennen.⁴

Middels interviews met negen UWV-medewerkers is getracht een eerste beeld te geven van wat UWV doet om het niet-gebruik van de Toeslagenwet tegen te gaan. Alhoewel de geïnterviewden een aantal terugkerende zaken aan het licht brengen, is het belangrijk om te zeggen dat het een illustratief maar geen volledig beeld is.

Tot slot

Het hoge niet-gebruik van de Toeslagenwet wijst erop dat mensen niet in hun eigen levenshoud kunnen voorzien. Dit verdient des te meer aandacht in recente tijden waarin het inkomen lijdt onder inflatie en hoge energieprijzen. Het sociaal minimum is het absolute minimuminkomen dat nodig is om te voorkomen dat mensen in armoede vervallen. Daarom is het belangrijk om het bereik van de Toeslagenwet te vergroten en te zorgen dat rechthebbenden weten dat zij en hoe zij de uitkering kunnen aanvragen, en geen barrières voelen om de toeslag daadwerkelijk aan te vragen.

² Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW

³ Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

⁴ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel heeft als uitgangspunt dat mensen in de eerste plaats voorzien in hun eigen inkomen. Wanneer het mensen niet lukt om in hun bestaanszekerheid te voorzien, ontvangen zij (tijdelijke) inkomensondersteuning en ondersteuning bij re-integratie op de arbeidsmarkt. Inkomensondersteuning is een belangrijk instrument om armoede tegen te gaan of te verzachten. Dit omvat het geheel aan landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen. Het doel van deze (aanvullende) voorzieningen is veelal het voorkomen dat het inkomen van burgers en huishoudens onder het sociaal minimum terechtkomt. Dit doel wordt niet bereikt wanneer burgers geen gebruik maken van de voorziening(en) waar ze wel voor in aanmerking komen, ook wel 'niet-gebruik' genoemd. Bij niet-gebruik wordt onderscheid gemaakt tussen volledig en partieel niet-gebruik. Bij volledig niet-gebruik ontvangt de rechthebbende de voorziening helemaal niet en bij partieel niet-gebruik ontvangt de rechthebbende de voorziening slechts gedeeltelijk. De Arbeidsinspectie richt zich in dit onderzoek op volledig niet-gebruik, omdat partieel niet-gebruik zeer vermoedelijk niet voorkomt. UWV gebruikt namelijk de door klanten opgegeven inkomsten in combinatie met de gegevens uit de polisadministratie.

Meerdere onderzoeken hebben aangetoond dat niet-gebruik structureel voorkomt bij inkomensondersteunende voorzieningen.⁵ Uit een onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie bleek dat Nederland op 1 januari 2018 170 duizend huishoudens telde die waarschijnlijk recht hadden op algemene bijstand maar hier geen gebruik van maakten.⁶ Dit komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens. Uit ditzelfde onderzoek bleek dat het niet-gebruik hoger is onder personen met bepaalde kenmerken, zoals jongeren, personen met een Europese migratieachtergrond en zelfstandigen. Ook bleek bij een derde het niet-gebruik langdurig te zijn. Bij gemeenten was weinig tot geen zicht op het niet-gebruik. Er was weinig aandacht voor dit probleem en de aanpak van niet-gebruik vond vaak uitsluitend plaats via algemene informatieverstrekking.

Niet-gebruik van regelingen voor inkomensondersteuning is een indicator voor de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen en kan ertoe leiden dat burgers voor langere tijd onder het bestaansminimum leven. Vanuit haar toezichtstaak besteedt de Arbeidsinspectie daarom structureel aandacht aan het onderwerp niet-gebruik.

⁵ Zie o.a.:

- Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO.
- Oorschot, W. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschap*, 39, 1-32.
- Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: SCP-publicatie 2007/11.

⁶ Inspectie SZW (2021). [Niet gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak](#). Den Haag: Inspectie SZW.

Een recente synthesestudie, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wijst uit dat de oorzaken van niet-gebruik zeer divers zijn (zie tabel 1; afkomstig uit de synthesestudie).⁷

Tabel 1 Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveau

De bredere context		
<ul style="list-style-type: none"> • De leefomgeving van de burger • De ontwikkelingen in de context • Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp • Vertrouwen in de overheid • Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers • Toegang tot data 		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
<ul style="list-style-type: none"> • Grote regeldichtheid • Complexe begrippen • Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen • Regelingen waarbij het aanvraag-initiatief bij de burger ligt • Een inkomens- en/of vermogens-toets • Instabielrecht als de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen 	<ul style="list-style-type: none"> • Een menging van hulp- en controlefuncties • Administratieve onjuistheden • Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers • Jargon en andere ingewikkelde formulieren • Tunnelvisie 	<ul style="list-style-type: none"> • Een tekort aan kennis • Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht • Angst voor stigmatisering • Een te klein bedrag en/of te hoge kosten • Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie • Beperkt doenvermogen • Angst voor terugvorderingen

* Bron: Significant APE.⁸

De Arbeidsinspectie brengt in dit huidige onderzoek het niet-gebruik van de Toeslagenwet in kaart. De keuze voor de Toeslagenwet is ingegeven vanuit een set vooraf vastgestelde selectiecriteria (zie Bijlage I), die zowel betrekking hebben op de verwachte omvang van het niet-gebruik en de eventuele impact van niet-gebruik als op de mate waarin het niet-gebruik op dit moment inzichtelijk is.⁹ Specifiek geldt voor de Toeslagenwet:

- Er is relatief weinig bekend over (niet-gebruik van) de toeslag; er is weinig onderzoek gedaan naar de Toeslagenwet en het niet-gebruik is nog niet eerder in beeld gebracht. Uit eigen onderzoek is bekend dat de helft van de Wajongers onbekend is met de mogelijkheden om het totale inkomen, mocht dit beneden het sociaal minimum uitkomen, aan te laten vullen middels de Toeslagenwet.¹⁰
- De potentieel rechthebbende moet zelf de uitkering aanvragen. Dit vergroot de kans op niet-gebruik, omdat belemmeringen op het gebied van toegankelijkheid van en bekendheid met de regeling een rol kunnen spelen.
- De toegang tot de toeslag en naleving van de inlichtingenplicht stellen aanvullende eisen ten opzichte van de eisen van de moederwet (zoals de WW of de WGA).
- De toeslag richt zich op mensen met lage inkomens, die in geval van niet-gebruik in een kwetsbare inkomenspositie kunnen belanden.

⁷ Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A. & Blom, M. (2023). *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthese studie*. Den Haag: Significant APE.

⁸ Significant APE (2023). *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthese studie*. Den Haag: Significant APE.

⁹ Deze selectiecriteria zijn grotendeels ontleend aan de selectiecriteria uit: Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: SCP.

¹⁰ Inspectie SZW (2020). *Klantperspectief Wajong 2020*. Den Haag: Inspectie SZW

1.2 Toezichtskader

Het onderzoek niet-gebruik Toeslagenwet is uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie houdt vanuit het programma Toezicht SUWI toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Met dit toezicht biedt de Arbeidsinspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel, in mechanismen, kansen en knelpunten. Daarbij wordt het perspectief van de burger, van wie de bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken. De Arbeidsinspectie reikt de bevindingen aan uitvoering, beleid en politiek aan, zodat herziening van de wet- en regelgeving, het beleid en de uitvoering waar nodig kan plaatsvinden en de publieke dienstverlening aan de burger kan worden verbeterd. Daarmee zet de Arbeidsinspectie zich in voor het borgen van bestaanszekerheid van alle Nederlanders. De Arbeidsinspectie verricht stelselbreed onderzoek vanuit drie perspectieven: klanten, professionals in de uitvoering en werkgevers. Daarnaast voert de Arbeidsinspectie op basis van risico's en signalen verdiepend onderzoek uit naar de volgende thema's: inkomensondersteuning, schuldhelpverlening en armoede, re-integratie, de Banenafpraak en beschut werk, werkgeversdienstverlening en menselijke maat in de uitvoering. De Arbeidsinspectie zoekt actief het gesprek op met betrokken partijen in het veld van werk en inkomen over mogelijke handelingsperspectieven om de publieke dienstverlening op het gebied van bestaanszekerheid te verbeteren. Burgers worden gehoord en de Arbeidsinspectie brengt de bevindingen vervolgens in het maatschappelijk debat in om armoede in Nederland terug te dringen en maatschappelijke participatie te bevorderen.

De wettelijke toezichtstaak met betrekking tot het stelsel van werk en inkomen is verankerd in artikel 37 van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt vanuit deze taak structureel toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering binnen het stelsel van werk en inkomen.

1.3 Toeslagenwet

Dit onderzoek richt zich op het niet-gebruik van de Toeslagenwet. Het doel van de Toeslagenwet is het aanvullen van uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen uitgevoerd door UWV tot het van toepassing zijnde sociaal minimum (met een maximum van het laatstverdiende loon). Daarnaast zijn er nog twee groepen die mogelijk in aanmerking komen: iemand is ziek en de werkgever betaalt hem/haar een lager loon door of iemand ontvangt een Ziektewet-uitkering van de (ex-)werkgever. Veelal is het uitkeringsbedrag namelijk een percentage van het laatstgenoten dagloon. Het is daarom mogelijk dat personen in een dergelijke situatie een (gezins)inkomen hebben dat lager is dan het sociaal minimum. In dat geval hebben zij (onder voorwaarden) recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet op hun uitkering (of loon in het geval van loondoorbetaling bij ziekte). Het doel van de toeslag is niet alleen om te voorkomen dat mensen een inkomen onder het sociaal minimum hebben. Zonder het bestaan van de toeslag zou een deel van deze personen immers recht hebben op een bijstandsuitkering van hun gemeente. De toeslag zorgt er ook voor dat mensen met een lage uitkering van UWV meestal niet naar een andere uitvoerder hoeven voor een aanvulling tot het sociaal minimum. De uitvoerder van de toeslag is namelijk UWV. UWV is verantwoordelijk voor het, op aanvraag, vaststellen van het recht op toeslag en de eventuele uitbetaling van de toeslag. In sommige gevallen bedraagt de uitkering en de toeslag samen minder dan het sociaal minimum en kan (onder voorwaarden) recht bestaan op aanvullende bijstand van de gemeente.

Een beschrijving van de hoogte van het sociaal minimum is te vinden in Bijlage II. Meer informatie over de wettelijke voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een toeslag en bijvoorbeeld informatie over de verschillende leefvormen is te vinden in de beschrijving van de methode (zie Bijlage III). In het kader zijn in het kort de belangrijkste punten te vinden om een eventueel recht op een toeslag vast te kunnen stellen.

Een persoon heeft recht op een toeslag als diegene voldoet aan de volgende wettelijke voorwaarden:

- Persoon woont rechtmatig in Nederland.
- Persoon is 18 jaar of ouder.
- Persoon heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt.
- Het totale (gezins)inkomen is lager dan het sociaal minimum dat voor de betreffende persoon geldt. Dit sociaal minimum hangt af van de leefvorm van de persoon.

Verder moet de volgende situatie gelden:

- Persoon ontvangt een uitkering van UWV.
- Persoon is ziek en de werkgever betaalt een lager loon.
- Werkgever betaalt Ziektewet-uitkering.

Er zijn ook uitsluitingsgronden die iemand uitsluit van het recht op Toeslagenwet. Het gaat om de volgende uitsluitingsgronden:

- Indien de persoon getrouwd of daarmee gelijkgesteld is en de partner of de daarmee gelijkgestelde persoon is geboren na 1971, is er alleen recht indien er kinderen bij deze persoon wonen die jonger zijn dan 12 jaar. Let wel: deze bepaling geldt vanaf 1990. Als het recht op de loondervingsuitkering (en de toeslag) daarvoor is ontstaan loopt het recht door.
- Thuiswonende kinderen van jonger dan 21 jaar hebben geen recht.
- Er is geen recht op toeslag als iemand geen recht heeft op een loondervingsuitkering omdat degene rechters van zijn vrijheid ontnomen is of degene zich onttrekt aan de uitvoering daarvoor. Een WW-uitkering stopt in dit geval direct. Een Wajong-, WIA-, of WAO-uitkering stopt na uiterlijk een maand.

1.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet centraal. Het doel van het statistische deel van het onderzoek is het in kaart brengen van de waarschijnlijke omvang van het niet-gebruik, de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers en de langdurigheid van het niet-gebruik. Ten slotte is onderzocht wat het eerste beeld is van wat UWV doet om niet-gebruik tegen te gaan. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de potentiële omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet?
2. Wat zijn de achtergrondkenmerken van (niet-)gebruikers?
3. In welke mate is er sprake van langdurig niet-gebruik en wat kenmerkt personen die langdurig niet-gebruiker zijn?
4. Wat doet UWV om niet-gebruik tegen te gaan?

De eerste drie onderzoeksvragen zijn beantwoord middels data-analyse (zie paragraaf 1.5 Methodologie deel 1) en de vierde onderzoeksvraag is beantwoord met behulp van interviews (zie paragraaf 1.6 Methodologie deel 2: interviews).

1.5 Methodologie deel 1: data-analyse

1.5.1 Stappen

Op basis van een data-analyse is voor iedereen in Nederland bepaald wie er op de peildatum (30 september 2019) potentieel recht had op een aanvulling op een toeslag. Mensen met een potentieel recht op de Toeslagenwet worden in dit rapport 'rechthebbenden' genoemd. Gecombineerd met gegevens over het gebruik van de toeslag bepaalde de Arbeidsinspectie vervolgens het waarschijnlijke niet-gebruik. Dit deed de Arbeidsinspectie op basis van CBS-microdata. De Arbeidsinspectie koos voor de peildatum 30 september 2019 vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig waren voor de analyse.

Figuur 1 laat zien welke stappen zijn ondernomen om te bepalen of iemand recht heeft op de Toeslagenwet.

Figuur 1 Ondernomen data-analysestappen om recht op en niet-gebruik van de Toeslagenwet te bepalen



Nadat bepaald is wie recht heeft op een toeslag en wie daarvan gebruiker en niet-gebruiker is, konden uitspraken gedaan worden over de omvang van het niet-gebruik. Vervolgens is gekeken naar de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers. Daarnaast is gekeken naar de langdurigheid van niet-gebruik. Langdurig niet-gebruikers zijn in dit onderzoek personen die per 30 september 2019 niet-gebruiker waren en die dit ook waren gedurende de vier kwartalen voorafgaand aan het peilmoment. Naast de omvang van deze groep langdurig niet-gebruikers is gekeken naar hun achtergrondkenmerken. Een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methode is te vinden in Bijlage III.

1.5.2 Afbakening

Op basis van de beschikbare gegevens bij CBS-microdata kan de Arbeidsinspectie het gebruik van de toeslag niet voor alle moederwetten onderscheiden omdat het gebruik van deze regelingen niet geregistreerd wordt. Tabel 2 geeft een overzicht van de groepen voor wie het gebruik wel en niet te onderscheiden was. Dit onderzoek richtte zich, vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens, op het (niet-)gebruik voor personen met een WW-, WIA-, IOW-, Wajong- en WAO-uitkering.

Tabel 2 Al dan niet te onderscheiden moederwetten middels CBS-microdata

Gebruik toeslag te onderscheiden in de CBS-microdata	Gebruik toeslag niet te onderscheiden in de CBS-microdata
WW-uitkering	Wamil-uitkering
WIA-uitkering	ZW-uitkering van UWV
IOW-uitkering	ZW-uitkering van (ex-)werkgever
Wajong-uitkering	Lager loon vanwege ziekte
WAO-uitkering	WAZ-uitkering

Werkloosheidswet (WW)

Een WW-uitkering is bedoeld voor mensen die geheel of gedeeltelijk onvrijwillig werkloos worden. De WW is een tijdelijke uitkering om het verlies aan inkomen tussen twee banen op te vangen. De wakenis en de referte-eis bepalen of en voor welke duur iemand recht heeft op een WW-uitkering. De wakenis houdt in dat de persoon die werkloos is in 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid ten minste 26 kalenderweken moet hebben gewerkt. Indien aan deze eis is voldaan, heeft de werknemer recht op een WW-uitkering voor de duur van drie maanden (13 weken). Indien ook wordt voldaan aan de jareneis kan de duur van de WW-uitkering meer zijn dan drie maanden. Aan deze eis wordt voldaan indien de werknemer in de periode van vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het kalenderjaar waarin zijn eerste werkloosheidsdag is gelegen, in tenminste vier kalenderjaren over 208 of meer uren per kalenderjaar loon moet hebben ontvangen. Indien de werkloze persoon ook aan deze tweede eis voldoet, wordt de duur van zijn basisuitkeringsduur van drie maanden verlengd met één maand voor ieder volledig kalenderjaar arbeidsverleden, voor zover het arbeidsverleden niet meer dan 10 kalenderjaren is, en voor zover het arbeidsverleden meer is dan tien kalenderjaren, wordt de basisuitkeringsduur verlengd met een halve maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden gelegen na 2015 en met een maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden gelegen vóór 2016. Voor de instroom vanaf 1 april 2019 is de maximale duur van de WW-uitkering verkort naar 24 maanden.

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen-uitkering (WIA)

UWV biedt mensen een WIA-uitkering aan als zij door ziekte of handicap niet of minder kunnen werken. De WIA bestaat uit twee soorten uitkeringen, namelijk de WGA-uitkering en de IVA-uitkering. WGA staat voor Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten. Een burger krijgt WGA als diegene twee jaar of langer ziek is en (in de toekomst) mogelijk nog kan werken. IVA staat voor Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten. Een burger krijgt mogelijk IVA als diegene niet of nauwelijks kan werken en er geen kans op herstel is.

Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW)

De Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) is een tijdelijke regeling voor een uitkering op sociaal minimumniveau voor werklozen die bij instroom in de WW ouder dan 60 jaar en 4 maanden waren, die aangevraagd kan worden na afloop van het WW-recht of loongerelateerde WGA-recht. Op de peildatum 30 september 2019 was de minimale instroomleeftijd in de WW 60 jaar.

Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)

Op het peilmoment waren er drie Wajong-regelingen binnen UWV. Dit betrof de oude Wajong-uitkering, Wajong 2010-uitkering en de Wajong 2015-uitkering. De oude Wajong-uitkering was bedoeld voor mensen die op jonge leeftijd een ziekte of handicap kregen en daardoor moeite hebben met het vinden of houden van werk. Mensen vielen onder de oude Wajong als zij voor 2010 een Wajong-uitkering hadden aangevraagd en gekregen. Wajong 2010 was bedoeld voor mensen die tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2015 Wajong hadden aangevraagd en uiterlijk in 2014 18 jaar waren geworden. In de Wajong 2010 loonde het bijvoorbeeld meer om te gaan werken dan in de oude Wajong. Wajong 2015 is bedoeld voor mensen die na 1 januari 2015 Wajong hebben aangevraagd en nu en in de toekomst geen mogelijkheden hebben om te werken.

Wet op arbeidsongeschiktheidsverzekering-uitkering (WAO)

Deze wet regelde tot en met 2005 een inkomen als mensen langdurig ziek waren. Kon je na een wachttijd van 52 weken nog steeds onvoldoende werken, dan kreeg je een WAO-uitkering. Op 1 januari 2006 maakte de WAO plaats voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Voor iedereen die vóór de invoering van de WIA met de WAO te maken had, blijft de WAO van kracht.

1.6 Methodologie deel 2: interviews

Naast de omvang, kenmerken en de langdurigheid van het niet-gebruik is het eerste beeld van het perspectief op het niet-gebruik van de Toeslagenwet van UWV in beeld gebracht. Hiervoor zijn interviews afgenomen bij verschillende medewerkers van UWV. In totaal zijn negen medewerkers geïnterviewd, waarvan sommigen in de vorm van een groepsgesprek. Hun functies waren: medewerker klantcontactcentrum, medewerker schuldhulpverlening, adviseur werk, strategisch beleidsadviseur, procesontwerper, business analyst, directieadviseur en specialist uitkeren. Daarnaast is een gesprek gevoerd met een lid van de centrale cliëntenraad. Er is een topic-lijst opgesteld die diende als leidraad tijdens de interviews. De topic-lijst bevatte de volgende onderwerpen: beeld van de omvang van het niet-gebruik, kenmerken niet-gebruikers, de aanpak en mogelijke verbetermogelijkheden. De resultaten van het totale onderzoek zijn gedeeld met UWV en het rapport is voorgelegd voor feitencheck en bestuurlijke reactie.

1.7 Leeswijzer

Bij het bespreken van de resultaten maakt de Arbeidsinspectie steeds onderscheid tussen de verschillende moederwetten waar de toeslag een aanvulling op biedt. Hoofdstuk 2 gaat in op de omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet en de ontwikkeling hiervan door de tijd. Ook wordt gekeken naar het (gezins)inkomen van niet-gebruikers. Hoofdstuk 3 bespreekt de kenmerken van niet-gebruikers. Ook wordt de invloed van deze kenmerken in samenhang in een verklarend model getoetst. Hoofdstuk 4 beschrijft hoeveel mensen langdurig niet-gebruiker zijn van de Toeslagenwet en wat hun kenmerken zijn. Ten slotte laat hoofdstuk 5 zien wat volgens de gesproken medewerkers het beeld is van het niet-gebruik en wat UWV doet om niet-gebruik tegen te gaan.

2 Omvang niet-gebruik Toeslagenwet

In dit hoofdstuk wordt de potentiële omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet naar moederwet weergegeven, op basis van de uitgevoerde data-analyse. Vervolgens is gekeken naar het niet-gebruik door de tijd en naar een aantal kenmerken van het inkomen van niet-gebruikende personen en huishoudens.

Bij het uitsplitsen naar de moederwetten zijn de WGA en de IVA apart weergegeven omdat de beleidsmatige doelen en populaties van deze regelingen sterk verschillen. De Wajong omvatte op het peilmoment (september 2019) drie regimes (oude Wajong, nieuwe Wajong en Wajong 2015, zoals verderop beschreven), waarover tezamen gerapporteerd wordt onder de noemer 'Wajong'.

2.1 Omvang niet-gebruik Toeslagenwet per moederwet

Het aandeel uitkeringsontvangers dat recht heeft op een toeslag varieert per moederwet

Figuur 2 laat zien welk aandeel van de totale groep uitkeringsontvangers op basis van onze analyse recht heeft op een toeslag, per moederwet. Dit aandeel varieert aanzienlijk tussen de moederwetten; onder ontvangers van de WW heeft 8% recht op een toeslag, terwijl dit bij de IOW 20% betreft. Enige variatie in dit percentage is te verwachten, aangezien de berekening en hoogte van de uitkeringsbedragen verschilt tussen de moederwetten. In de ene moederwet komt een uitkering dus sneller onder het sociaal minimum terecht dan in de andere. Zo is een IOW-uitkering nooit hoger dan het sociaal minimum voor een alleenstaande (70% van het minimumloon). Dit terwijl WW-uitkeringen gelijk staan aan 70 tot 75% van het laatstverdiende loon, waarmee men in veel gevallen (maar niet altijd) boven het sociaal minimum van een alleenstaande uitkomt.

Figuur 2 Percentage van alle ontvangers van de moederwetuutkering (2019) dat op het peilmoment (sept 2019) recht heeft op een toeslag*



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

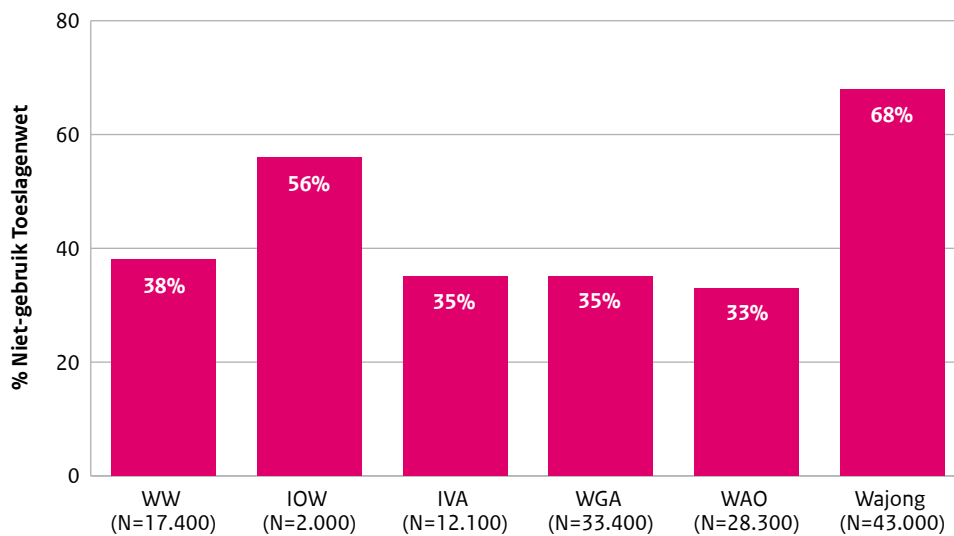
* Bron aantal ontvangers moederwetuutkering (N): UWV¹¹

¹¹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2022). Cijfers en trends UWV mei 2022. Amsterdam: UWV

WW, IVA, WGA en WAO kennen een niet-gebruik Toeslagenwet van rond de 35%, bij IOW (56%) en Wajong (68%) is dit aanzienlijk hoger

Figuur 3 toont per moederwet het geschatte percentage van de personen dat recht heeft op een toeslag op basis van de Toeslagenwet, dat hier geen gebruik van maakt.¹² Te zien is dat het niet-gebruik relatief hoog is onder ontvangers van Wajong- en IOW-uitkeringen. Bij de Wajong gaat het om twee derde van de rechthebbenden. Personen in de WW, IVA, WGA en WAO vertonen een lager, maar nog altijd aanzienlijk, niet-gebruik van rond de 35%. Gekeken over alle moederwetten heen naar de verhouding tussen rechthebbenden en niet-gebruikers, komt het percentage niet-gebruik uit op 46%. Moederwetten met meer rechthebbenden wegen zwaarder mee in dit gemiddelde.

Figuur 3 Aandeel rechthebbenden dat niet-gebruiker van de Toeslagenwet is, per moederwet (sept 2019)



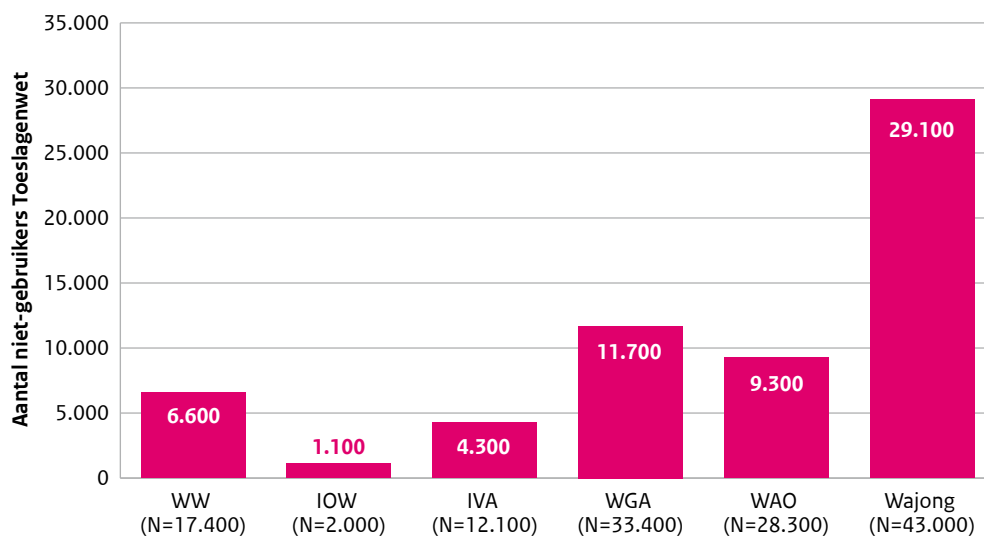
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

¹² Het gaat om geschatte percentages, omdat op basis van de beschikbare data soms aannames en keuzes gemaakt moesten worden in de analyse. Zo kon op basis van de beschikbare data niet éénduidig vastgesteld worden wanneer het recht op inkomensvrijlating begint, evenals in hoeverre woningdelers de kosten delen. Dit is in detail beschreven in bijlage III.

In absolute aantallen telt de Wajong verreweg het grootste aantal niet-gebruikers

Het aantal rechthebbende personen verschilt aanzienlijk per wet. Dit hangt samen met het aantal ontvangers van de desbetreffende uitkering en de hoogte van die uitkering in verhouding tot het sociaal minimum. Wanneer gekeken wordt naar de absolute aantallen niet-gebruikers van de Toeslagenwet per moederwet (figuur 4), is te zien dat met name de Wajong er qua aantallen uitspringt met 29.000 niet-gebruikers. De Wajong heeft namelijk het hoogste aantal rechthebbenden én het hoogste percentage niet-gebruik. Ook het niet-gebruik in de WGA en WAO vertaalt zich, door de grote aantallen uitkeringsontvangers, in hoge absolute aantallen niet-gebruikers van rond de 10.000 per moederwet. Hoewel de IOW een hoog percentage niet-gebruik kent, kent deze wet een beperkt aantal gebruikers waardoor ook het aantal niet-gebruikers in absolute aantallen relatief beperkt is.

Figuur 4 Aantal rechthebbenden dat niet-gebruiker is van de Toeslagenwet per moederwet (sept 2019)



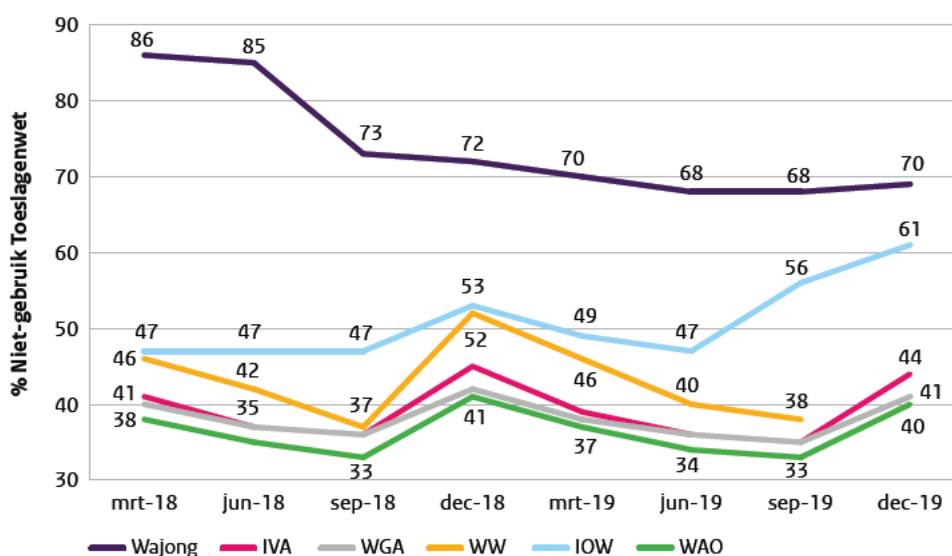
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

2.2 Ontwikkeling omvang niet-gebruik door de tijd

Meeste moederwetten soortgelijke trend in niet-gebruik, behalve Wajong

Figuur 5 toont de ontwikkeling van het niet-gebruik van de Toeslagenwet door de tijd, gemeten op de laatste dag van de maanden maart, juni, september en december in de jaren 2018 en 2019.¹³ Te zien is dat de WW, WAO, WGA, IVA een vergelijkbaar patroon volgen. Onder ontvangers van deze uitkeringen is in beide jaren in december een piek in het niet-gebruik van de Toeslagenwet te zien. Dit geldt in iets mindere mate ook voor de IOW, al is hier in 2019 vooral een sterke stijging in het niet-gebruik van de Toeslagenwet te zien tussen juni en september. Alleen de Wajong vertoont een geheel ander beeld. Hier is vooral sprake van een sterke daling in het niet-gebruik van de Toeslagenwet tussen juni en september 2018 (van 85 naar 73%). Dit percentage blijft de rest van de tijd relatief stabiel. In de rest van deze paragraaf worden mogelijke verklaringen voor deze trends geboden.

Figuur 5 Relatieve omvang niet-gebruik per moederwet door de tijd



* Voor de WW waren ten tijde van de analyse geen cijfers beschikbaar over het aantal rechthebbenden in december 2019

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

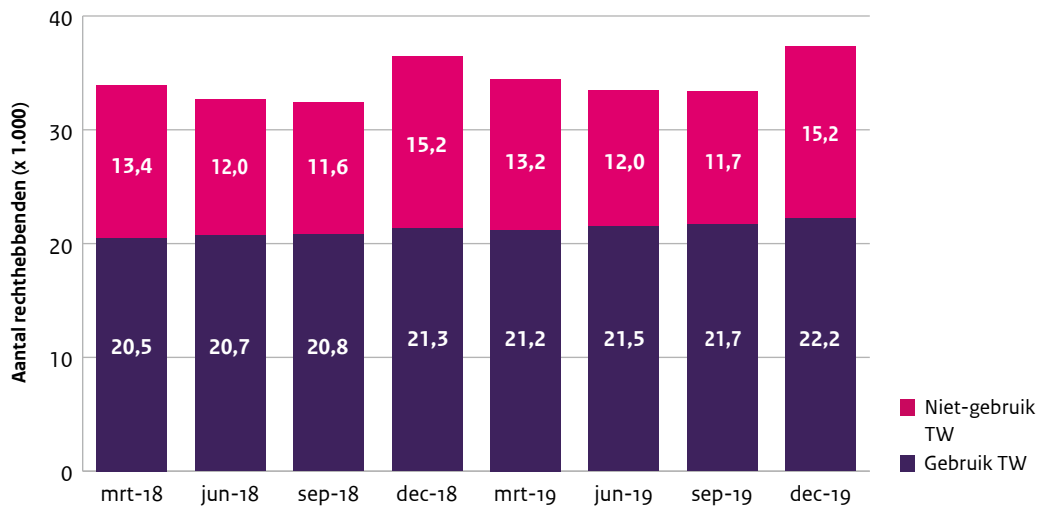
Het percentage niet-gebruik van de Toeslagenwet is van twee factoren afhankelijk; het aantal rechthebbenden dat wel gebruik maakt van de toeslag en het aantal rechthebbenden dat hier geen gebruik van maakt. Omdat het totaal aantal rechthebbenden door de tijd kan fluctueren, kunnen beide factoren eigen ontwikkelingen doormaken, die niet per se tegengesteld aan elkaar hoeven te zijn. Het aantal gebruikers kan bijvoorbeeld stijgen terwijl het aantal niet-gebruikers constant blijft (of andersom). Om de veranderingen in niet-gebruik door de tijd (figuur 5) beter te begrijpen, is het daarom relevant om te begrijpen in hoeverre deze gedreven worden door veranderingen in het aantal gebruikers en/of in het aantal niet-gebruikers. Daarom laten figuren 6 tot en met 11 per moederwet de ontwikkeling van het totaal aantal rechthebbenden van de Toeslagenwet zien en daarbinnen de aantallen gebruikers en niet-gebruikers.

¹³ In figuur 5 zijn ook de cijfers per 1 december 2019 meegenomen. Voor de WW waren deze cijfers nog niet inzichtelijk. Daarom ontbreken hier de gegevens van in de figuur. Dit is tevens de reden waarom in de rest van het rapport gekozen is voor de peildatum 30 september 2019.

Vier regelingen kennen soortgelijk seizoenseffect. Nieuwe rechthebbenden zijn in eerste instantie vooral niet-gebruiker.

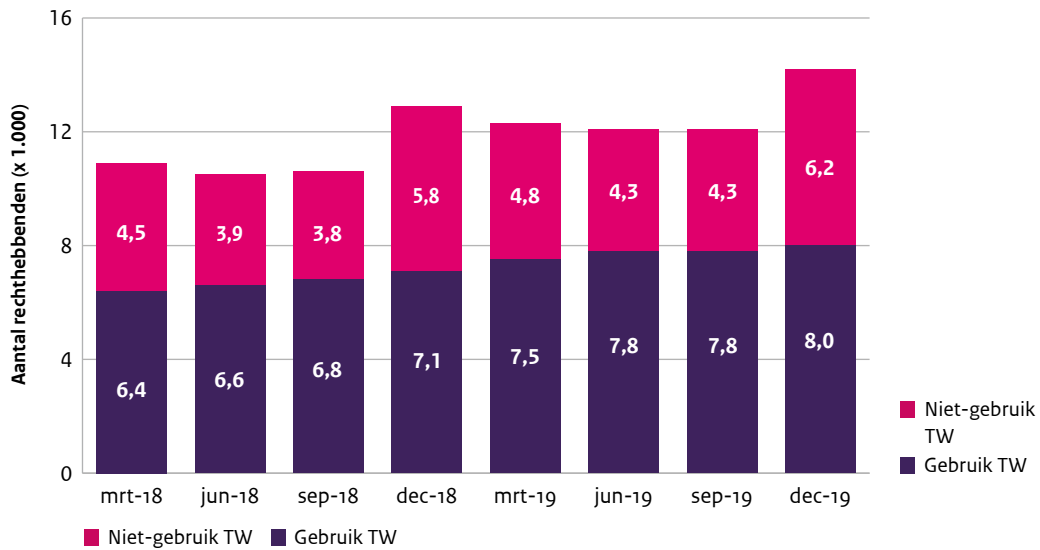
Vier van de zes regelingen (WGA, IVA, WAO en WW) kennen een sterke toename in het aantal rechthebbenden tussen september en december 2018, gevolgd door een afname (figuren 6 tot en met 9). Dit gaat gepaard met een sterke toename in het aantal niet-gebruikers, terwijl het aantal gebruikers ongeveer constant blijft. In de kwartalen daarna daalt het aantal niet-gebruikers weer, en daarmee ook het totaal aantal rechthebbenden.

Figuur 6 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de WGA (x 1.000)



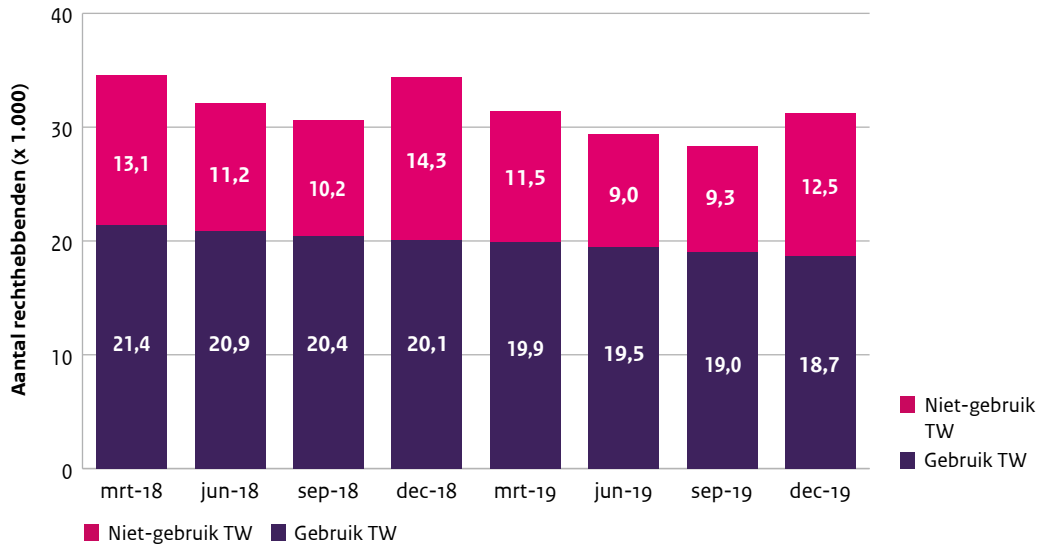
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 7 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de IVA (x 1.000)



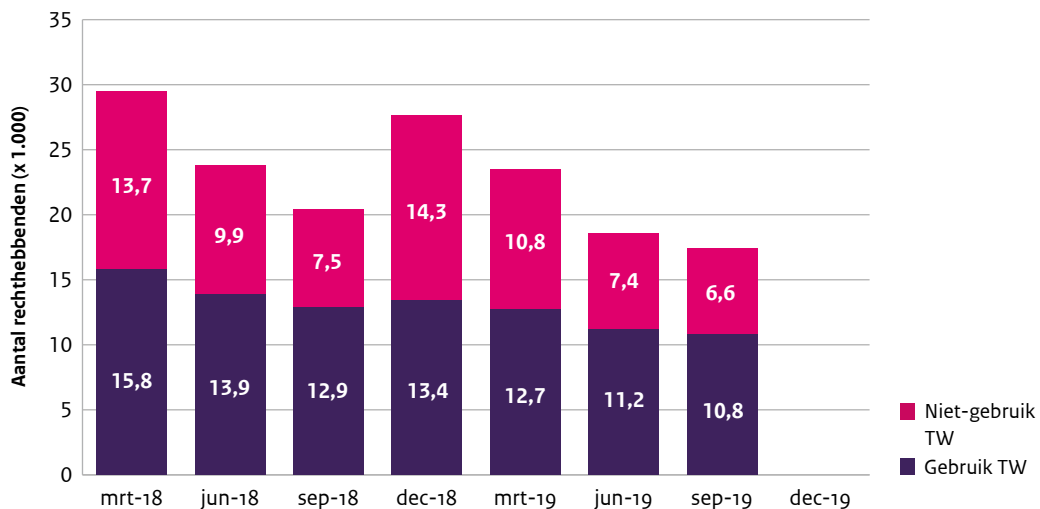
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 8 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de WAO (x 1.000)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 9 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de WW (x 1.000)



* Voor de WW waren ten tijde van de analyse geen cijfers beschikbaar over het aantal rechthebbenden en het (niet-)gebruik in december 2019.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Hoewel het op basis van de cijfers in figuren 6 tot en met 9 niet met zekerheid gezegd kan worden, is een plausibele verklaring dat de personen bij wie door de tijd heen recht op een toeslag ontstaat (in eerste instantie) voornamelijk niet-gebruikers zijn. Dit is in lijn met eerder onderzoek naar niet-gebruik van de zorgtoeslag, waarbij ook sprake is van een hoog niet-gebruik onder nieuwe rechthebbenden.¹⁴ Alleen binnen de IVA lijkt de piek in het niet-gebruik gevolgd te worden door een geleidelijke stijging in het aantal gebruikers.

¹⁴ Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO.

Hetzelfde patroon is een jaar later, tussen september en december 2019, weer te zien. Dit is waarschijnlijk het gevolg van een seizoenseffect in de werkgelegenheid: in de lente en zomer is er over het algemeen meer werk dan in de winter.¹⁵ Dit kan allereerst leiden tot een hogere instroom in de verschillende moederwetten. Van de WW is bijvoorbeeld bekend dat het aantal uitkeringen richting het einde van het jaar stijgt, wat zich in figuur 9 vertaalt naar een sterk seizoenseffect in het aantal rechthebbenden in de Toeslagenwet.¹⁶ Daarnaast kan het genoemde seizoenseffect ervoor zorgen dat personen die werken naast hun uitkering, hun baan verliezen en in aanmerking komen voor een toeslag. Dit verklaart waarom het seizoenseffect ook terug te zien is in de WAO, waarin geen nieuwe instroom meer plaatsvindt.¹⁷

Opvallende verschuiving van niet-gebruik naar gebruik in Wajong

Binnen de Wajong blijft het aantal rechthebbenden door de tijd heen relatief stabiel, met een lichte daling van in totaal 6% in de geobserveerde periode (figuur 10). Dit komt naar verwachting doordat de instroom in de Wajong sinds 2015 beperkt is tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Wel is tussen juni en september 2018 een opvallende toename te zien in het aantal gebruikers en tegelijkertijd een daling in het aantal niet-gebruikers. Hier lijkt sprake te zijn van een verschuiving waarbij een grote groep van ongeveer 5.000 personen is gewisseld van niet-gebruiker naar gebruiker.¹⁸ De waarschijnlijkste oorzaak voor deze verschuiving is een wijziging in de hoogte van Wajong-uitkeringen vanaf 1 januari 2018, en de communicatie daarover vanuit UWV. Vanaf 1 januari 2018 is de maximale uitkering voor Wajongers met arbeidsvermogen namelijk verlaagd van 75% naar 70% van het minimumloon. Hierdoor komt het inkomen van alleenstaande Wajongers met arbeidsvermogen maar zonder betaald werk net onder het sociaal minimum te liggen. Hoewel het vierde kwartaal van 2017 niet binnen de onderzochte periode ligt, ligt het in de lijn der verwachting dat het aantal Wajongers dat recht had op een toeslag hierdoor sterk is toegenomen.

Navraag bij UWV (afdeling Strategie, Beleid en Kenniscentrum) leert dat de Wajongers wier uitkeringen werden verlaagd, hier in januari 2018 een brief van UWV over hebben ontvangen en dat zij daarin ook zijn geweest op een aantal mogelijkheden om hun inkomen te verhogen, waaronder de Toeslagenwet. In de loop van 2018 constateerde UWV dat het aantal nieuwe aanvragen voor de Toeslagenwet onder Wajongers beperkt bleef. Daarop is in juli 2018 een nieuwe brief gestuurd waarin de Wajongers met een verlaagde uitkering specifiek zijn geweest op hun mogelijke recht op een toeslag. Dit valt qua timing samen met de verschuiving van gebruik naar niet-gebruik tussen juni en september 2018. Het is daarom aannemelijk dat de laatstgenoemde brief (mede) heeft gezorgd voor een toename in het gebruik van de Toeslagenwet.

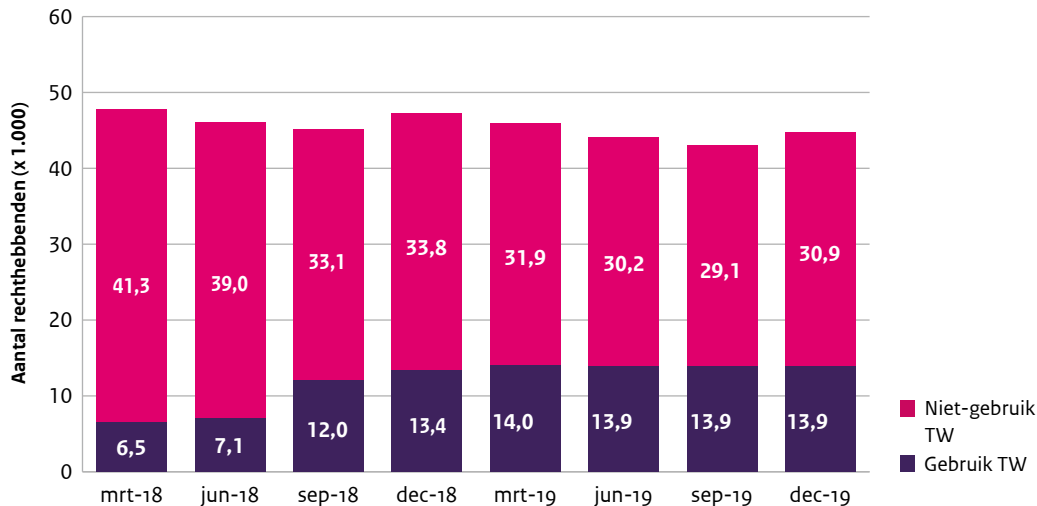
¹⁵ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2019). *Duiding arbeidsmarktontwikkelingen april 2019*. Amsterdam: UWV.

¹⁶ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021). *Kennisverslag 2021-8. Volumeontwikkelingen najaar 2021. Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid*. Amsterdam: UWV.

¹⁷ Met de invoering van de WIA in 2006 is de instroom in de WAO gesloten. Wel kan er op kleine schaal nog instroom plaatsvinden als sprake is van herleving van eerder beëindigde uitkeringen, bijvoorbeeld wanneer de ziekte van de betrokken persoon na verloop van tijd verergert.

¹⁸ Deze verschuiving van 5.000 personen leidt tot een ruime verdubbeling van het gebruik en een daling van slechts een kwart in het niet-gebruik. Dit komt doordat het aantal gebruikers lager is dan het aantal niet-gebruikers, waardoor de verschuiving van 5.000 personen relatief tot het aantal gebruikers groter is dan relatief tot het aantal niet-gebruikers.

Figuur 10 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de Wajong (x 1.000)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

In de geobserveerde periode bestond de Wajong vanwege opeenvolgende wetswijzigingen uit drie regimes.^{19,20} Het beeld uit figuur 10, met een opvallende verschuiving van niet-gebruik naar gebruik in september 2018, is zowel binnen de 'oude Wajong' als de 'nieuwe Wajong' herkenbaar terug te zien.²¹

Opvallende stijging in niet-gebruik in IOW tussen juni en september 2019

Binnen de IOW is, anders dan bij de andere regelingen, een stijging in het aantal rechthebbenden van de Toeslagenwet te zien tussen juni en september 2019 (figuur 11). In die periode is een sterke stijging zichtbaar in het aantal niet-gebruikers, terwijl het aantal gebruikers nagenoeg gelijk blijft. In 2018 was een dergelijke stijging niet te zien, wat erop wijst dat er geen sprake is van een seizoenseffect.

In algemene zin geldt dat de instroom in de IOW in 2019 fors hoger was dan in 2018.²² Dit is waarschijnlijk (mede) het gevolg van de maximering van de duur van de WW-uitkering tussen 2016 en 2019. Instroom in de IOW bestaat namelijk deels uit oudere werklozen die de einddatum van de WW-uitkering hebben bereikt. Omdat oudere werklozen doorgaans een langer arbeidsverleden hebben, hebben zij in veel gevallen recht op de maximale WW-periode. Tussen 1 januari 2016 en 1 april 2019 is de maximale WW-periode stapsgewijs afgebouwd van 38 naar 24 maanden. Hierdoor is de instroom in de IOW vanaf 2019 gestegen.²³ Niet bekend is echter waarom de toename van het aantal rechthebbenden in de IOW zich concentreert in het derde kwartaal van 2019. De nieuwe instroom is in meerderheid niet-gebruiker. Ook binnen de andere regelingen is te zien dat de nieuwe instroom vaak niet-gebruikers betreft.

¹⁹ OWajong ('oude Wajong'): voor wie de Wajong-uitkering voor 2010 aanvroeg. De oude Wajong is voor mensen die al op jonge leeftijd een ziekte of handicap kregen en daardoor moeite hebben met het vinden of behouden van werk.

NWajong ('nieuwe Wajong'): voor wie de Wajong-uitkering tussen 1 januari 2010 en 10 september 2014 aanvroeg. In de nWajong loont het in vergelijking met de oWajong meer als men werkt naast de uitkering.

Wajong 2015: Voor instroom vanaf 2015, alleen nog mogelijk voor jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.

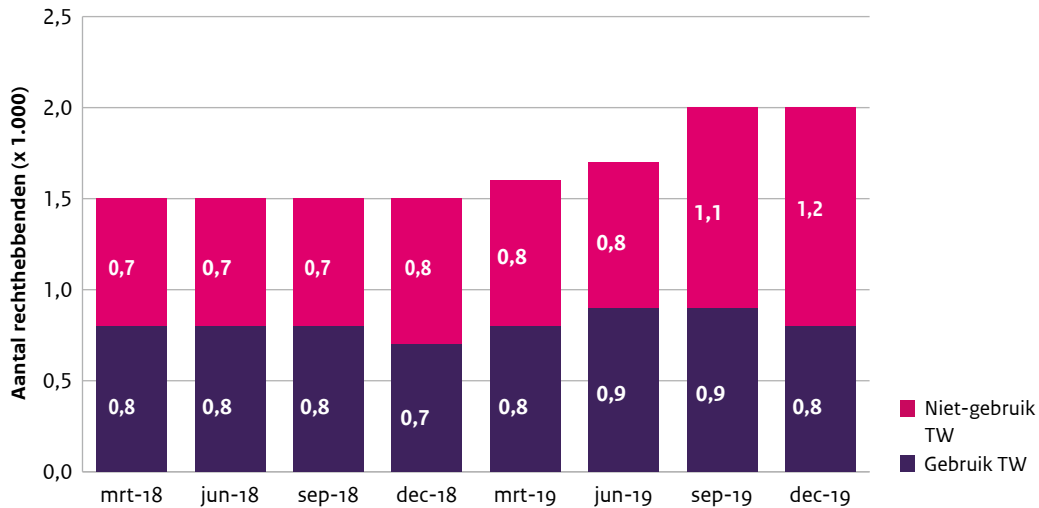
²⁰ Sinds 2021 heeft de Wet vereenvoudiging Wajong de verschillen tussen de genoemde regimes verminderd. Omdat de geobserveerde periode vóór 2021 lag, is het onderscheid tussen de genoemde regimes nog relevant.

²¹ De Wajong 2015 heeft met een zeer beperkt aantal rechthebbenden (rond de 250 – 300) nauwelijks invloed op het geheel en is daarom buiten beschouwing gelaten.

²² Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2020). *Cijfers en trends UWV. September 2020*. Amsterdam: UWV.

²³ Lammers, M., Odding, C., Schwartz, T., Heyma, A. & Meij, M. (2020). *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid. Deelrapport Evaluatie Wwz*. Amsterdam: SEO.

Figuur 11 Ontwikkeling aantal gebruikers en niet-gebruikers van de Toeslagenwet binnen de IOW (x 1.000)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

2.3 Samenvattende conclusie

- Het niet-gebruik van de Toeslagenwet is per 30 september 2019 relatief en absoluut hoog onder rechthebbenden met een Wajong-uitkering (68%) en rechthebbenden met een IOW-uitkering (56%). Het niet-gebruik van rechthebbenden van de andere regelingen ligt lager (WW: 38%; IVA: 35%; WGA: 35%; WAO: 33%).
- Gemiddeld genomen over de moederwetten die zijn onderzocht kent de Toeslagenwet een niet-gebruik van 46%. Dit zijn 62.100 niet-gebruikers.
- Het absolute aantal niet-gebruikers verschilt sterk per moederwet. Dit komt in de eerste plaats door verschillen in absolute aantallen rechthebbenden per moederwet. De Wajong springt er qua aantallen niet-gebruikers sterk uit (29.100 niet-gebruikers).
- De meeste moederwetten laten een soortgelijke trend in niet-gebruik door de tijd zien, waarbij sprake is van een seizoenseffect. Jaarlijks is er namelijk in het vierde kwartaal een hoge instroom van nieuwe rechthebbenden en gelijktijdig een toename in het aantal niet-gebruikers, terwijl het aantal gebruikers relatief stabiel blijft. Een mogelijke verklaring is dat de nieuwe rechthebbenden in eerste instantie vooral niet-gebruiker zijn.
- De Wajong en IOW vertonen een iets andere ontwikkeling, samenhangend met beleidsmatige ontwikkelingen binnen die moederwetten. Onder Wajongers is een opvallende verschuiving van niet-gebruik naar gebruik van de Toeslagenwet te zien in het derde kwartaal van 2018. Dit lijkt een gevolg te zijn van een brief van het UWV waarin Wajongers geattendeerd werden op het mogelijke recht op een uitkering in het kader van de Toeslagenwet.

3 Kenmerken van niet-gebruikers Toeslagenwet

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de persoonskenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van de Toeslagenwet, zoals (gezins)inkomen, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Daarnaast is aandacht voor de invloed van deze achtergrondkenmerken op het niet-gebruik van de Toeslagenwet in samenhang met elkaar in een verklarend model.

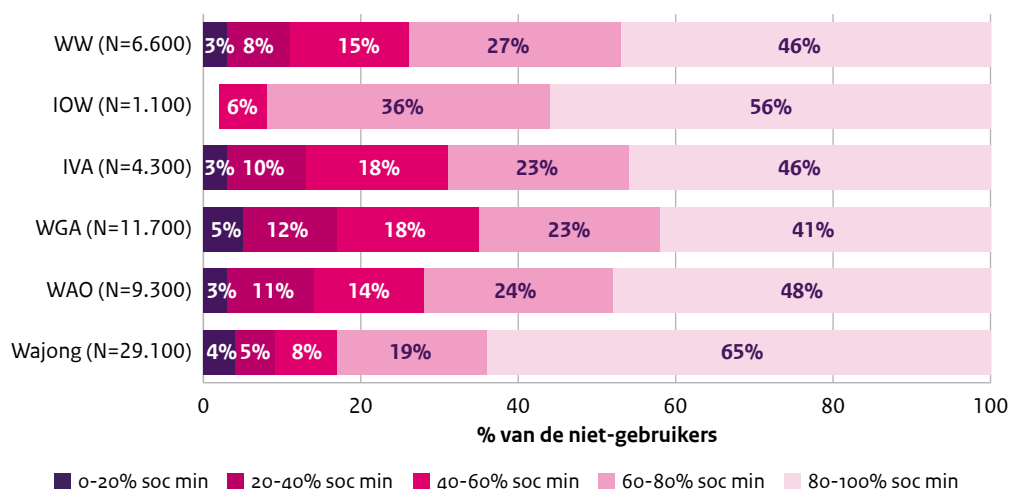
3.1 Niet-gebruik per inkomensgroep

Meerderheid niet-gebruikers ontvangt (gezins)inkomen van ten minste 60% van het sociaal minimum

Figuur 12 laat zien hoe de (gezins)inkomens verdeeld zijn onder niet-gebruikers van de Toeslagenwet. In elk van de moederwetten heeft ongeveer de helft (41 tot 65%) van de niet-gebruikers van de Toeslagenwet een (gezins)inkomen tussen de 80 en 100% van het sociaal minimum. Binnen de Wajong is dit percentage het hoogst. Dit hangt naar verwachting samen met het gegeven dat een aanzienlijke groep Wajongers, namelijk de groep alleenstaanden met arbeidsvermogen en zonder betaald werk, een uitkering ontvangt die net onder het sociaal minimum ligt.

In elk van de moederwetten heeft een relatief kleine groep niet-gebruikers een (gezins)inkomen dat onder de 40% van het sociaal minimum ligt. Het betreft per moederwet tussen de 8 tot 17% van de totale groep niet-gebruikers. Het is niet bekend waarom deze personen, die een uitkering ontvangen op basis van één van de moederwetten, een dermate laag (gezins)inkomen hebben. Mogelijk is er bij hen op het peilmoment een sanctie opgelegd, of is hun uitkering gebaseerd op een eerdere baan waarin zij in deeltijd werkten. Nader onderzoek is noodzakelijk om de inkomenssituatie en bestaanszekerheid van deze groep beter te begrijpen.

Figuur 12 Verdeling niet-gebruikers van de Toeslagenwet naar het percentage (gezins)inkomen t.o.v. het sociaal minimum, per moederwet (sept. 2019)

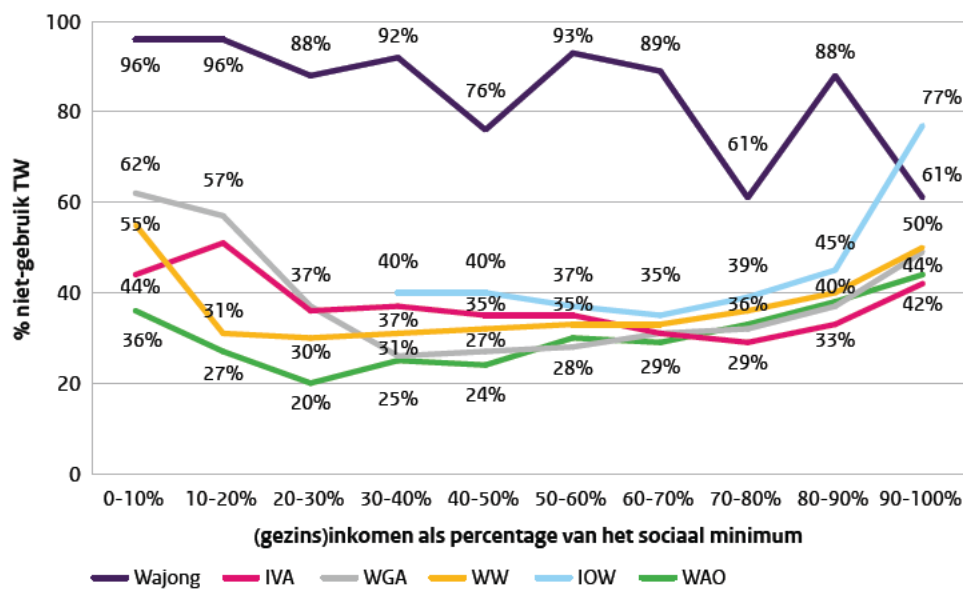


* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

* Voor de IOW kon de omvang van de laagste twee inkomenscategorieën niet worden weergegeven. Hoewel de CBS-microgegevens anoniem zijn, is er bij minder dan tien waarnemingen in een categorie een groot onthullingsrisico. Deze categorieën kunnen niet worden gepubliceerd en zijn daarom onderdrukt.

Vooral hoog niet-gebruik onder niet-gebruikers met (gezins)inkomen vlak en ver onder het sociaal minimum
 Vrijwel alle moederwetten laten een soortgelijk verband zien tussen de hoogte van het (gezins)inkomen en het aandeel niet-gebruikers van de Toeslagenwet (zie figuur 13). Te zien is dat het aandeel niet-gebruikers het hoogste is aan beide uiteinden van de inkomensverdeling, namelijk onder personen met 0 - 20% van het sociaal minimum en personen met 80 - 100% van het sociaal minimum. De enige uitzondering op het hierboven beschreven beeld is de Wajong. Het niet-gebruik is hier het hoogst in de lagere inkomenscategorieën en vertoont in de andere categorieën een wisselend beeld.

Figuur 13 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar het (gezins)inkomen als percentage van het sociaal minimum, per moederwet (sept. 2019)*



* Voor de IOW konden de niet-gebruikpercentages in de onderste inkomenscategorieën niet worden weergegeven. Omdat dit zeer kleine groepen betrof, zou dit het risico op onthulling met zich meebrengen

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Het hoge niet-gebruik van de Toeslagenwet in de laagste twee inkomenscategorieën is opvallend te noemen. Deze groep zou immers zeer gebaat zijn bij een toeslag. Wel dient hierbij vermeld te worden dat relatief weinig personen in de twee laagste inkomenscategorieën vallen, zoals reeds getoond in figuur 12. Het is niet bekend waarom deze personen met een laag (gezins)inkomen in verhouding minder vaak gebruik maken van de Toeslagenwet.

Het hoge niet-gebruik onder de hogere inkomensgroep ligt in lijn der verwachtingen. Omdat de toeslag bedoeld is om het (gezins)inkomen aan te vullen tot maximaal het sociaal minimum, maken personen met een hoger (gezins)inkomen aanspraak op een lagere toeslag dan personen met een lager inkomen. Dit kan ertoe leiden dat huishoudens met een hoger (gezins)inkomen vaker afzien van het aanvragen van de Toeslagenwet, omdat de baten (aanvulling (gezins)inkomen) voor hen onvoldoende opwegen tegen de kosten, zoals administratieve lasten en verplichtingen.²⁴ Dit verband is ook terug te zien in het onderzoek naar niet-gebruik van de algemene bijstand.²⁵ Verder kunnen wisselende inkomsten er bij mensen met hogere (gezins)inkomens voor zorgen dat afwisselend wel en geen recht bestaat op een toeslag. Daardoor is het minder aantrekkelijk om deze aan te vragen.

²⁴ Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. Den Haag: CPB.

²⁵ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.

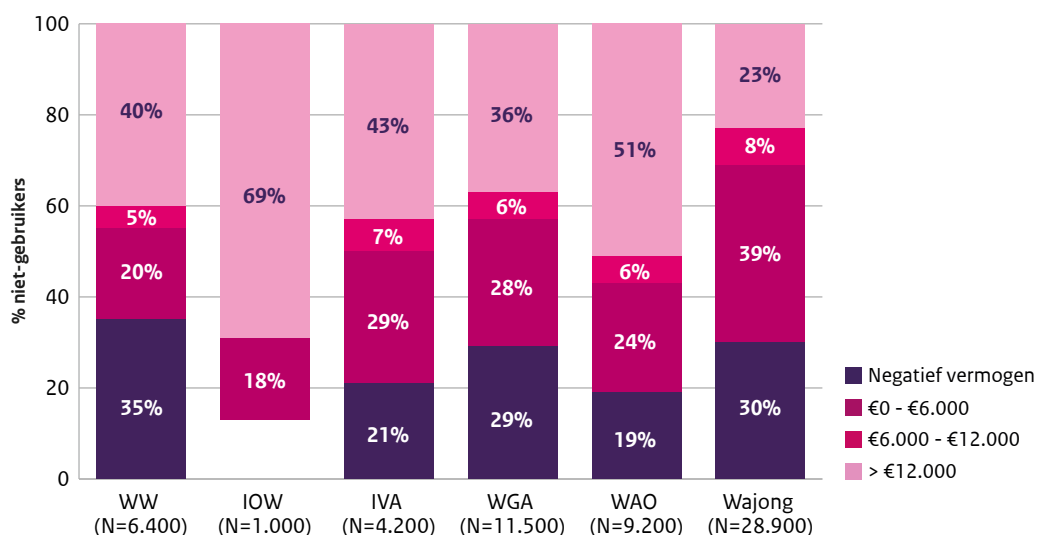
3.2 Niet-gebruik per vermogensgroep

Ook al is vermogen niet van invloed op het TW-recht, niet-gebruikers in Wajong, WGA en WW vaker lage of negatieve vermogens

Figuur 14 laat per moederwet zien hoeveel vermogen de huishoudens van niet-gebruikers van de Toeslagenwet hebben. Deze categorisering van het vermogen is gekozen om aan te sluiten bij de vermogensgrens waarboven respectievelijk alleenstaanden (€6.000) en echtparen (€12.000) niet langer recht hebben op algemene bijstand. De vermogensverdeling verschilt aanzienlijk tussen de verschillende moederwetten. Het aandeel van niet-gebruikers met een negatief huishoudvermogen (schuld), varieert tussen de moederwetten van ongeveer een vijfde tot een derde van de niet-gebruikers. Het aandeel van niet-gebruikers met een vermogen dat boven de €12.000 loopt sterker uiteen. Binnen de Wajong betreft het slechts een kwart, terwijl het binnen de WAO de helft en binnen de IOW twee derde betreft. Dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillen in de leeftijdsopbouw van het uitkeringsbestand. De IOW en WAO bevatten namelijk meer oudere uitkeringsontvangers terwijl de Wajong veel jongeren bevat. Uit eerder onderzoek is bekend dat leeftijd een belangrijke factor is in het verklaren van verschillen in vermogens; jongeren hebben immers minder tijd gehad om vermogen op te bouwen dan ouderen.²⁶

Hoe lager het huishoudvermogen, des te kwetsbaarder de financiële situatie van het huishouden is en des te onwenselijker het is dat zij geen gebruik maken van inkomensondersteuning. De groep niet-gebruikers met een vermogen dat onder de €6.000 ligt is het hoogst binnen de Wajong (69%), gevolgd door de WGA (57%) en WW (55%).

Figuur 14 Verdeling niet-gebruikers van de Toeslagenwet naar huishoudvermogen, per moederwet (sept. 2019)*



* Voor de IOW konden de vermogenscategorieën Negatief vermogen en €0-€6.000 niet worden weergegeven. Omdat dit een zeer kleine groep betrof, zou dit het risico op onthulling met zich meebrengen.

* De categorie personen met een onbekend vermogen is niet weergegeven in de figuur, vanwege de zeer beperkte omvang van deze groep. Hierdoor wijken de N-waarden licht af van eerder gepresenteerde figuren.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

²⁶ Luginbuhl, R., Smid, B (2021). De verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update. Den Haag: CPB.

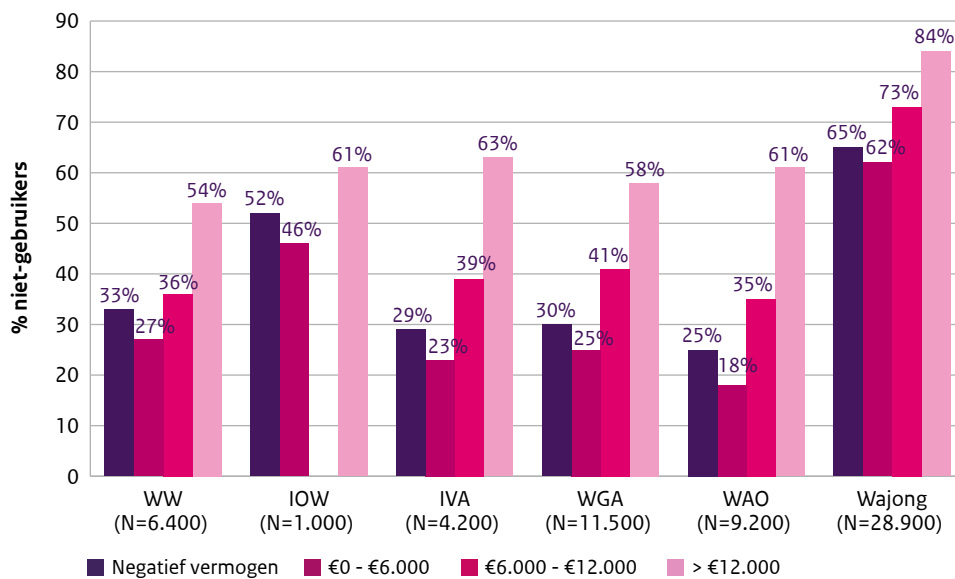
Rechthebbenden met grotere vermogens zijn vaker niet-gebruiker

Figuur 15 laat per moederwet zien hoe het niet-gebruik van de Toeslagenwet samenhangt met het huishoudvermogen van rechthebbenden. Alle moederwetten vertonen grofweg hetzelfde patroon, waarbij rechthebbenden met vermogens hoger dan €12.000 (veel) vaker niet-gebruiker zijn. Mogelijk ervaart deze groep door een betere vermogenspositie minder noodzaak om gebruik te maken van de toeslag. Ook is het mogelijk dat de groep met een hoger vermogen gemiddeld gezien een hoger (gezins) inkomen heeft, en daardoor recht heeft op een minder hoge toeslag. De invloed van het vermogen en het (gezins)inkomen worden in samenhang getoetst in het verklarende model in paragraaf 3.4.

Tevens valt op dat binnen alle moederwetten, rechthebbenden met een negatief huishoudvermogen (schuld) een (iets) hoger niet-gebruik kennen dan de groep met een positief maar klein vermogen. Mogelijk hangt dit samen met een verminderd doenvermogen in deze groep. Schuldenproblematiek gaat immers vaak samen met achterliggende problemen zoals (mentale) gezondheidsproblemen, lichte verstandelijke beperking of laaggeletterdheid. Bovendien leidt de schuldenproblematiek zelf tot stress, een tunnelvisie gericht op de korte termijn en een vermindering van de mentale bandbreedte, wat het cognitief functioneren verder kan belemmeren.^{27, 28}

De in figuur 15 gepresenteerde verschillen tussen vermogensgroepen komen ook uit het verklarende model naar voren, waarin de effecten van verschillende kenmerken op het niet-gebruik in samenhang zijn getoetst (zie paragraaf 3.4).

Figuur 15 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar de vermogenscategorie per huishouden, per moederwet (sept. 2019)*



* Voor de IOW konden de niet-gebruik percentages in de vermogenscategorie €6.000 - €12.000 niet worden weergegeven. Omdat dit een zeer kleine groep betrof, zou dit het risico op onthulling met zich meebrengen.

* De categorie personen met een onbekend vermogen is niet weergegeven in de figuur, vanwege de zeer beperkte omvang van deze groep. Hierdoor wijken de N-waarden licht af van eerder gepresenteerde figuren.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

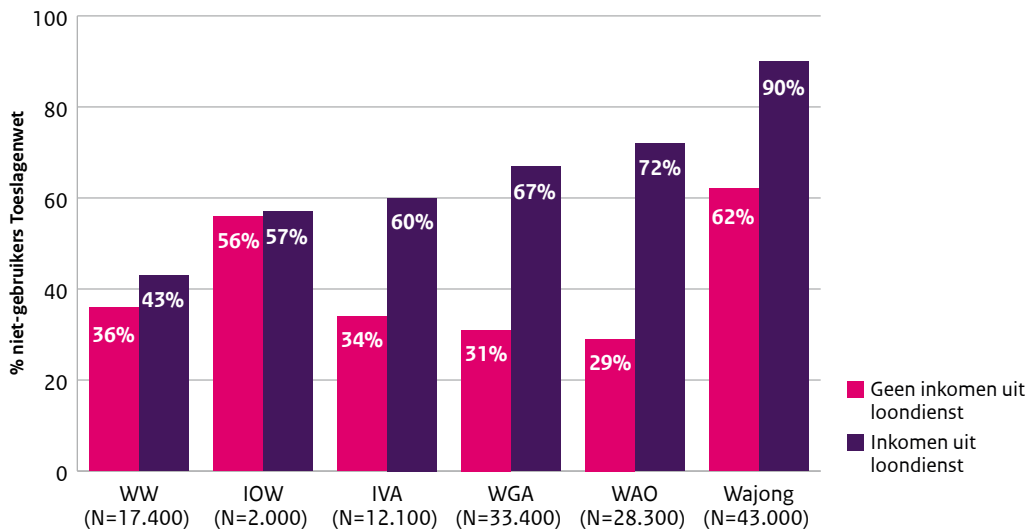
²⁷ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: RVS.

²⁸ Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (2022) Meetbare en merkbare waarde van financiële dienstverlening. Utrecht: NVVK.

Niet-gebruik hoger onder rechthebbenden met inkomen uit loondienst

Een deel van de personen die recht hebben op een toeslag, heeft naast de uitkering, ook inkomen uit betaald werk in loondienst. Hun inkomen ligt, ondanks het inkomen uit werk, nog altijd onder het sociaal minimum. Figuur 16 laat zien in hoeverre de aanwezigheid van inkomen uit loondienst samenhangt met de mate van niet-gebruik van de Toeslagenwet. Met name onder de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is een duidelijk patroon te zien waarbij personen met inkomen uit loondienst vaker niet-gebruiker zijn dan personen die alleen een uitkering ontvangen. Onder WW-ontvangers is het verschil kleiner en onder ontvangers van de IOW is er nagenoeg geen verschil. Ook in het verklarende model, waarin gecontroleerd wordt voor de effecten van andere kenmerken zoals de hoogte van het inkomen, komen de hiervoor genoemde verschillen naar voren (zie paragraaf 3.4).

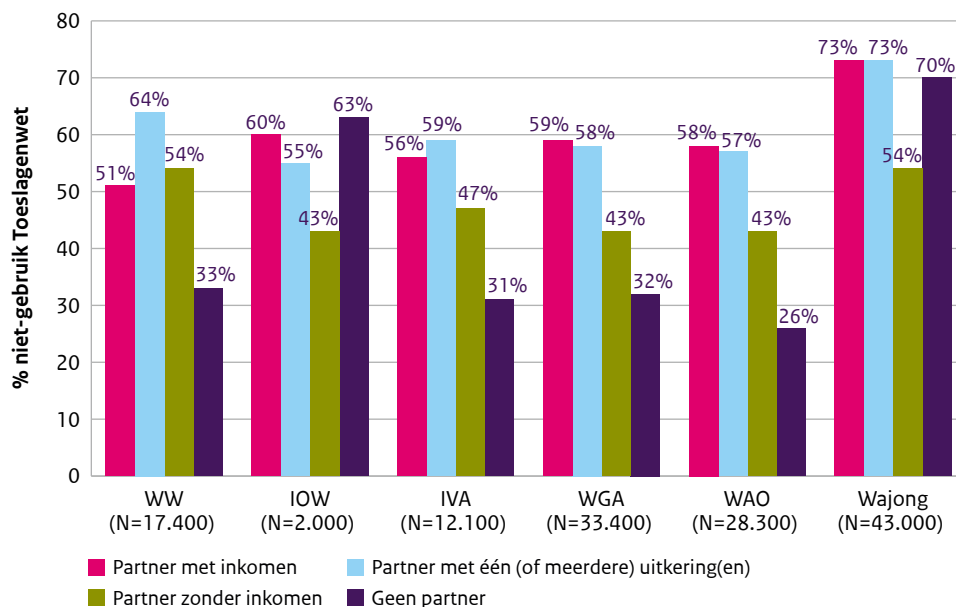
Figuur 16 Aandeel niet-gebruikers Toeslagenwet naar inkomensbron, per moederwet (sept. 2019)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Ook (het inkomen van) een eventuele partner van de uitkeringsontvanger kan een rol spelen in de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de Toeslagenwet. Zo laat figuur 17 zien dat binnen de meeste moederwetten mensen met een partner een hoger niet-gebruik van de Toeslagenwet kennen dan mensen zonder partner. Dit verschil is het meest uitgesproken wanneer de partner over een inkomen beschikt. Het verschil is ook aanwezig als de partner geen inkomen heeft. Alleen de IOW en de Wajong laten een ander beeld zien. Hier zijn het niet de mensen zonder partner, maar de mensen met een partner zonder inkomen die een lager niet-gebruik van de Toeslagenwet kennen. Overigens geldt binnen alle moederwetten dat weinig rechthebbenden een partner met een inkomen hebben. Dit komt naar verwachting doordat een eventueel inkomen van een partner al snel zou maken dat er geen recht is op de Toeslagenwet.

Figuur 17 Aandeel niet-gebruikers Toeslagenwet naar inkomenssituatie eventuele partner, per moederwet (sept. 2019)



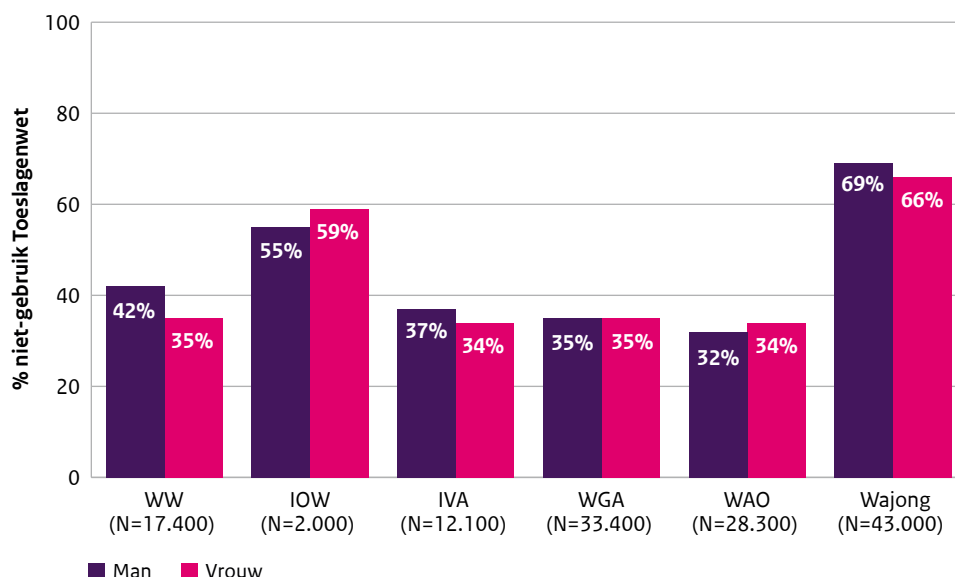
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

3.3 Sociaal demografische kenmerken

Geen duidelijk patroon in verschillen tussen vrouwen en mannen

De verschillen tussen mannen en vrouwen in het niet-gebruik van de Toeslagenwet zijn over het algemeen beperkt (figuur 18). Bovendien is over de verschillende moederwetten geen duidelijke tendens te zien in de zin van een hoger niet-gebruik onder mannen dan wel vrouwen. Binnen de Wajong, WW en IVA is het niet-gebruik (iets) hoger onder mannen, en binnen de WAO en IOW is juist een iets hoger niet-gebruik onder vrouwen te zien. Het verschil tussen mannen en vrouwen is het grootst onder WW'ers; hier is het niet-gebruik 7 procentpunt hoger onder mannen dan onder vrouwen. Ook het verklarend model laat zien dat het effect van geslacht op niet-gebruik per moederwet verschilt en qua omvang beperkt is.

Figuur 18 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar geslacht, per moederwet (sept. 2019)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

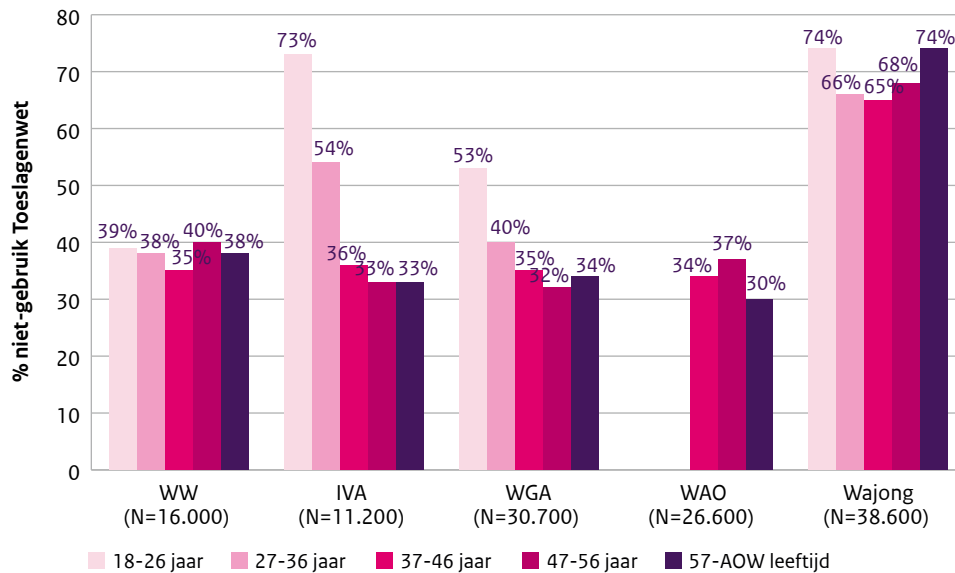
Vooral onder jongeren is er een hoog niet-gebruik

Figuur 19 laat zien dat de verschillen in niet-gebruik tussen leeftijdscategorieën afwijken tussen de moederwetten. Binnen de IVA en WGA is te zien dat de laagste twee leeftijdscategorieën een (fors) hoger niet-gebruik van de Toeslagenwet kennen dan die daarboven. Daarbij moet vermeld worden dat met name binnen de IVA de groep 18- tot 26-jarigen zeer klein is. In de Wajong is te zien dat vooral de laagste en de hoogste leeftijdscategorieën relatief veel niet-gebruikers bevatten. Binnen de WW zijn de verschillen beperkt. De genoemde verschillen tussen leeftijdscategorieën worden ook in het verklarend model bevestigd, waarbij gecontroleerd wordt voor de invloed van andere persoonskenmerken.

Het hoge niet-gebruik onder jongeren komt ook uit eerder onderzoek naar niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen naar voren.²⁹ In het desbetreffende onderzoek draagt men als verklaring aan dat sprake is van een leereffect. Naarmate personen ouder worden en langer een uitkering hebben ontvangen is de kans groter dat zij bekend raken met de Toeslagenwet. Als zij er eenmaal mee bekend zijn dan blijven zij bekend met deze regeling en zullen zij deze aanvragen indien zij hiervoor in aanmerking komen.

²⁹ Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO.

Figuur 19 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar leeftijdscategorie, per moederwet (sept. 2019)



* De leeftijdsopbouw van de niet-gebruikers van de Toeslagenwet in de IOW is niet in de figuur opgenomen, omdat deze uitkering alleen verstrekt wordt aan personen van 60 jaar of ouder.

* Omdat de instroom in de WAO sinds 2006 is gestopt, zijn er weinig jonge personen die deze uitkering ontvangen. Het aantal rechthebbende niet-gebruikers in de categorie van 37 tot 46 jaar was te laag om over te rapporteren, in verband met het risico op onthulling.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Niet-gebruik hoogst onder rechthebbenden zonder migratieachtergrond

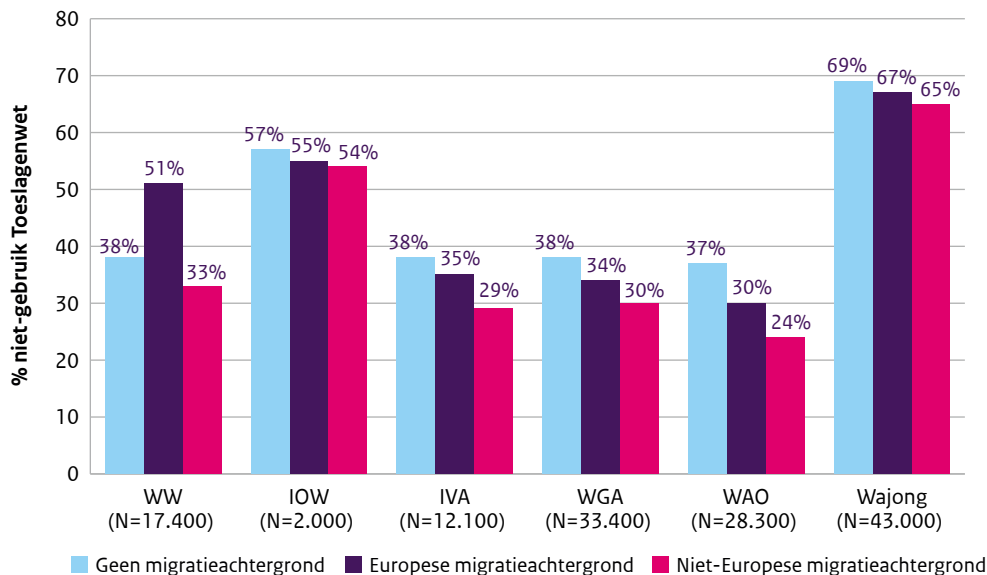
Figuur 20 laat een redelijk uniform patroon in niet-gebruik zien tussen de verschillende moederwetten als het gaat om de migratie-achtergrond van de persoon. In alle moederwetten is het niet-gebruik van de Toeslagenwet het laagst onder de groep niet-Europese migranten. Uit het eerdere onderzoek van de Arbeidsinspectie naar niet-gebruik in de Algemene Bijstand kwam eveneens een laag niet-gebruik onder niet-Europese migranten naar voren.³⁰ Hetzelfde geldt voor een onderzoek naar niet-gebruik van de AIO door de Algemene Rekenkamer.³¹

Personen met een Europese migratieachtergrond vertonen een iets hoger niet-gebruik dan personen met een niet-Europese migratieachtergrond. Het niet-gebruik is het hoogst bij personen zonder migratie-achtergrond. Alleen binnen de WW is het niet-gebruik onder Europese migranten het hoogst. In het verklarende model, dat is gecorrigeerd voor de invloed van andere persoonskenmerken, valt op dat het effect van migratieachtergrond in omvang beperkt is (zie paragraaf 3.4). Dit wijst erop dat de verschillen in niet-gebruik in figuur 20 deels het gevolg zijn van andere verschillen in persoonskenmerken tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, zoals (gezins)inkomen of opleidingsniveau.

³⁰ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.

³¹ Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Figuur 20 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar herkomst, per moederwet (sept. 2019)

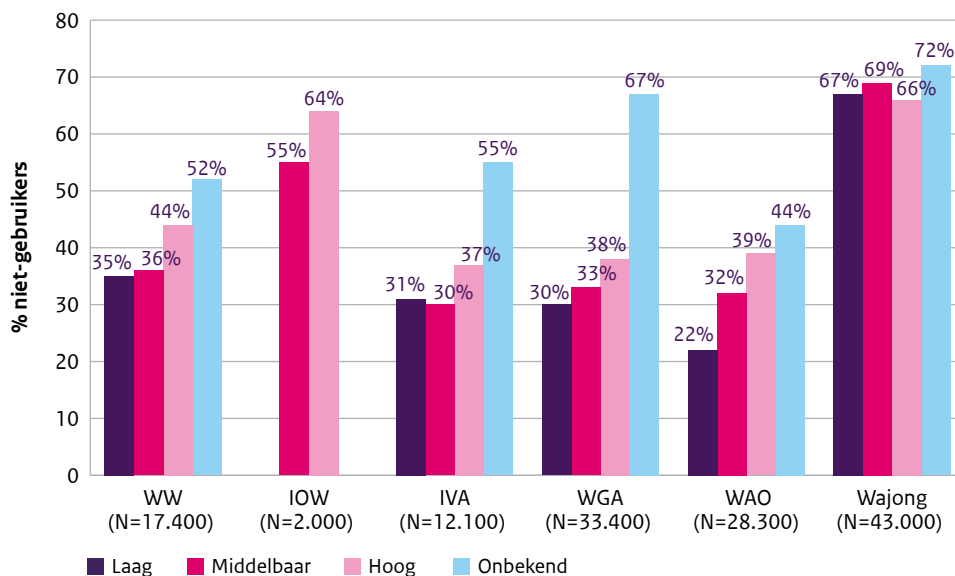


* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Hoogopgeleiden kennen in de meeste moederwetten een relatief hoog niet-gebruik

Het niet-gebruik van de Toeslagenwet is doorgaans (iets) hoger onder mensen met een hoog opleidingsniveau vergeleken met mensen met een middelbaar of laag opleidingsniveau (zie figuur 21). Alleen binnen de Wajong is dit niet het geval. In het verklarend model worden de genoemde verschillen bevestigd, hoewel opleidingsniveau in verhouding tot andere kenmerken zoals leeftijd en (gezins) inkomen een zwak effect heeft.

Figuur 21 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar opleidingsniveau, per moederwet (sept. 2019)



* Voor de IOW konden de niet-gebruik percentages voor de categorieën 'laag' en 'onbekend' niet worden weergegeven. Omdat dit zeer kleine groepen betrof, zou dit het risico op onthulling met zich meebrengen.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het verband tussen opleidingsniveau en vaardigheden minder eenduidig is dan wellicht verondersteld zou kunnen worden. Het doenvermogen, bestaande uit niet-cognitieve vermogens zoals een doel stellen, in actie komen en volhouden, hangt weliswaar positief samen met het opleidingsniveau maar zeker niet volledig.³² Een substantiële groep laagopgeleiden scoort hoog op niet-cognitieve vermogens en andersom. Ander onderzoek wijst erop dat hoogopgeleide uitkeringsontvangers over het algemeen vaker brieven en folders lezen en vaker de website van UWV bezoeken. Tegelijkertijd geven hoogopgeleiden in sommige regelingen ook aan dat zij meer moeite hebben om goede informatie te vinden of bij te houden, en minder goed bijhouden of plichten veranderen.³³

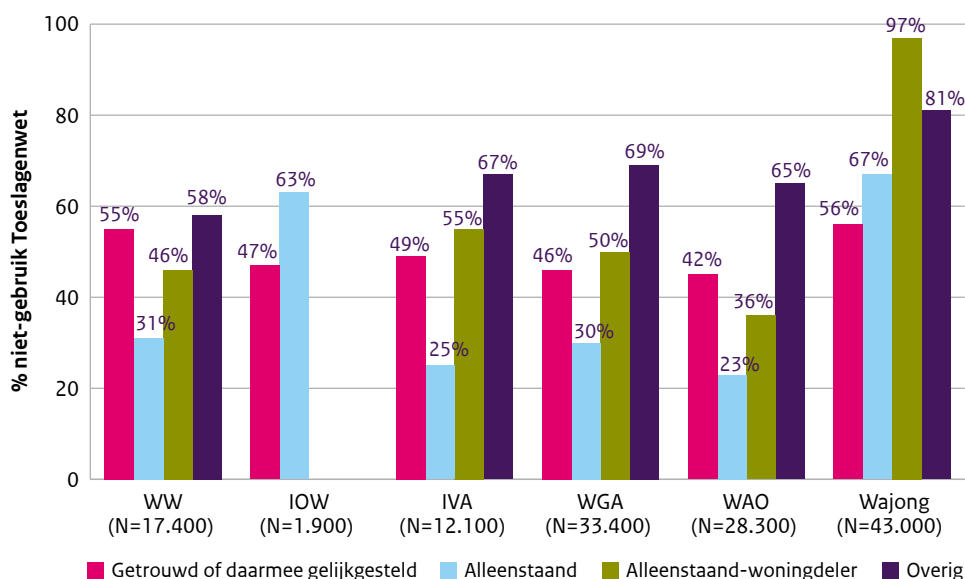
Van sommige niet-gebruikers is het opleidingsniveau bij CBS onbekend. Dit komt doordat registraties over behaalde opleidingen tussen de jaren '80 en de jaren '00 ontwikkeld zijn. Bovendien werd het hoger onderwijs eerder geregistreerd (jaren '80) dan het middelbaar beroepsonderwijs (jaren '00). Dit betekent dat de groep met een onbekend opleidingsniveau in verhouding ouder is en naar verwachting lager opgeleid. Met name de WAO, waar een relatief oude groep uitkeringsgerechtigden onder valt, kent een groot aandeel met een onbekend opleidingsniveau. De groep met een onbekend opleidingsniveau kent in alle moederwetten een relatief hoog niet-gebruik. Dit is verrassend omdat zowel ouderen als personen met een lager opleidingsniveau in algemene zin minder vaak niet-gebruiker zijn. Nadere analyse van de groep met een onbekend opleidingsniveau laat zien dat zij iets hogere (gezins)inkomens hebben en meer vermogen bezitten. Mogelijk ligt hierin een verklaring voor het relatief hoge niet-gebruik.

3.4 Leefvorm en plaats in het huishouden

Niet-gebruik hoogst onder getrouwden en alleenstaand-woningdelers

Figuur 22 toont het niet-gebruik van de Toeslagenwet uitgesplitst naar leefvorm. In alle moederwetten valt op dat het niet-gebruik over het algemeen relatief laag is onder alleenstaanden (met uitzondering van de IOW), in vergelijking tot getrouwden en alleenstaand-woningdelers. Dit verschil komt ook in het verklarend model naar voren. Personen in de categorie 'overig', waaronder instellingsbewoners, zijn juist relatief vaak niet-gebruiker van de Toeslagenwet. Overigens geldt onder alle moederwetten dat verreweg de meeste rechthebbenden alleenstaand zijn, en dat de groepen overig en alleenstaand-woningdelers samen slechts ongeveer tien procent uitmaken.

Figuur 22 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar leefvorm, per moederwet (sept. 2019)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

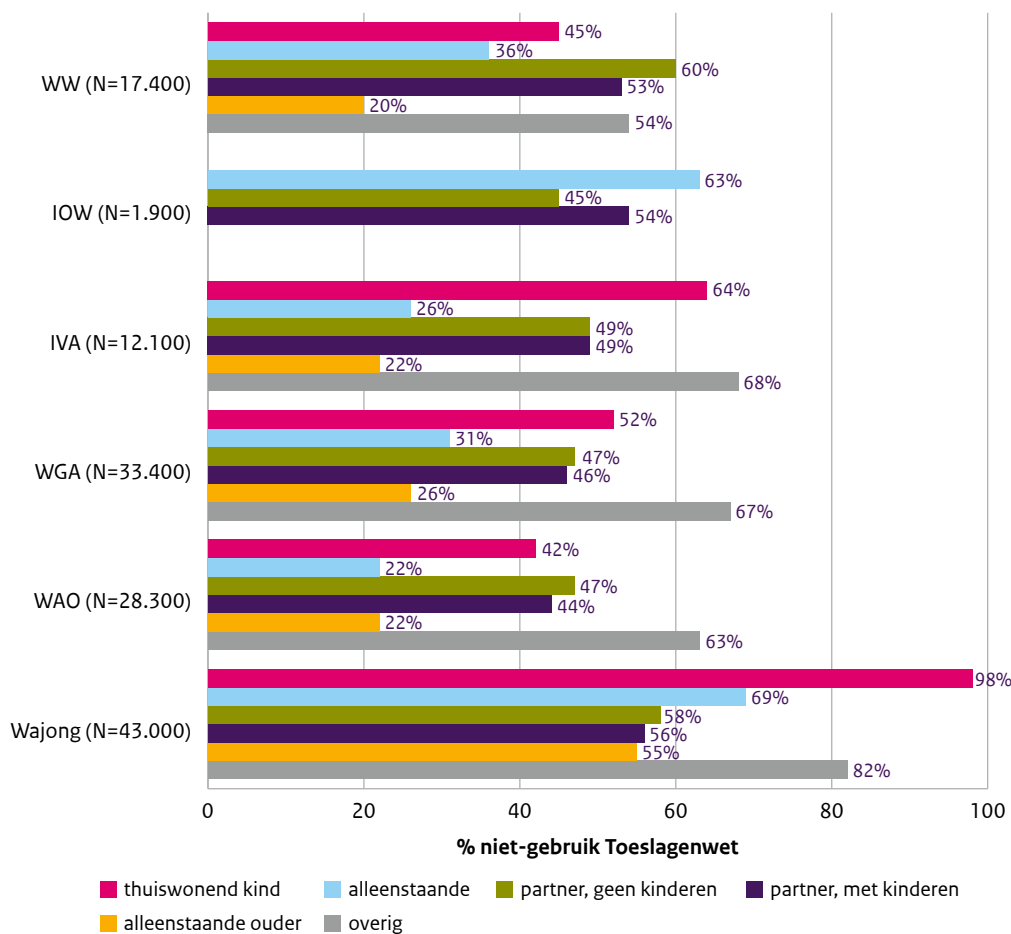
³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

³³ Beerepoot, R., Greven, J., Heuzels, L., Hoeve, R. van de, Huizen, N. van (2022). *Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans*. Amsterdam: I&O Research.

Niet-gebruik relatief hoog onder thuiswonende kinderen

Wanneer gekeken wordt naar de positie die de persoon inneemt binnen het gezin, valt op dat het niet-gebruik relatief hoog is onder thuiswonende kinderen.³⁴ Dit is te zien in zowel de IVA/WGA als in de Wajong, en komt ook overeen met eerdere bevindingen over niet-gebruik van de algemene bijstand.³⁵ De groep thuiswonende kinderen is overigens in alle moederwetten zeer beperkt in omvang, variërend van 0 tot 6 procent.

Figuur 23 Aandeel niet-gebruik van de Toeslagenwet naar plaats in het huishouden, per moederwet (sept. 2019)



* 'Overig' bestaat uit instellingsbewoners met WLZ.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

3.5 Verklarend model

Per moederwet is een verklarend model opgesteld waarmee geanalyseerd kan worden welke kenmerken individueel samenhangen met niet-gebruik van de Toeslagenwet. Doordat de modellen meerdere kenmerken bevatten, corrigeren ze voor de samenhang tussen deze kenmerken op basis van logistische regressies. De resultaten hiervan zijn te vinden in Bijlage IV. De odds ratios uit de tabel van deze bijlage zijn getransformeerd naar log odds ratios. Deze zijn te vinden in figuur 24. Dit figuur bevat ook per model de pseudo R². Dit is een maat voor de verklaringskracht van het model, waarbij getallen dichtbij 0 een lage verklaringskracht weergeven en getallen dichtbij 1 een hoge verklaringskracht weergeven.

³⁴ Het gaat hier vanzelfsprekend om thuiswonende kinderen ouder van 21 jaar en ouder, kinderen jonger dan 21 jaar kunnen niet rechthebbend zijn.

³⁵ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.

De verklaaringskracht varieert van 0.105 tot 0.231. Het is daarom belangrijk om te vermelden dat het verklarend model slechts een deel van de variantie in het niet-gebruik kan verklaren. Het overige deel zou deels door andere persoonkenmerken verklaard kunnen worden. Ook is een deel mogelijk niet te verklaren. Dit kan doordat er bijvoorbeeld in het algemeen onbekendheid over de Toeslagenwet is.

De geschatte modellen bevestigen grotendeels de resultaten per individueel kenmerk zoals besproken middels beschrijvende statistiek in de voorgaande paragrafen. Voor een aantal resultaten is dit echter niet het geval. In Bijlage IV Verklarend model wordt verder ingegaan op de resultaten uit het multivariate model die verschillen van de beschrijvende statistiek. Figuur 24 laat verder zien dat vooral het (gezins) inkomen ten opzichte van het sociaal minimum, vermogen, inkomensbron en leeftijd sterke voorspellers zijn van niet-gebruik van de Toeslagenwet, enkel kijkend naar de omvang van de coëfficiënten. De bijbehorende kleuren zijn donkergroen voor een sterk negatieve samenhang met niet-gebruik en donkerrood voor een sterk positieve samenhang met niet-gebruik. Hierbij wordt geen rekening gehouden met het significantieniveau.

Figuur 24 Regressieanalyse niet-gebruik Toeslagenwet voor de WW, IOW, IVA, WGA, WAO en Wajong

Variabelen	Categorieën	WW	IOW	IVA	WGA	WAO	Wajong
(Gezins)inkomen t.o.v. sociaal minimum	Referentiecategorie: 0-10%						
	10-20%	-0,981	-0,014	0,389	-0,185	-0,312	-0,245
	20-30%	-0,957	-1,333	-0,239	-1,090	-0,575	-1,323
	30-40%	-0,993	-0,695	-0,274	-1,529	-0,396	-0,964
	40-50%	-1,019	-0,816	-0,361	-1,528	-0,508	-2,172
	50-60%	-0,998	-1,126	-0,396	-1,542	-0,220	-1,275
	60-70%	-0,963	-1,121	-0,685	-1,465	-0,457	-1,685
	70-80%	-0,864	-1,038	-0,782	-1,471	-0,396	-2,432
	80-90%	-0,675	-0,730	-0,668	-1,182	-0,128	-2,272
	90-100%	-0,276	0,847	-0,159	-0,621	0,220	-2,985
Vermogenscategorie	Referentiecategorie: Tussen 0 en 6.000 euro						
	Negatief vermogen	0,257	0,219	0,253	0,199	0,331	0,293
	Vermogen tussen 6.000 en 12.000 euro	0,370	0,421	0,600	0,604	0,658	0,238
	Vermogen boven 12.000 euro	0,987	0,841	1,472	1,270	1,686	0,809
	Onbekend vermogen	1,396		1,850	1,231	2,233	1,441
Inkomensbron	Referentiecategorie: Geen inkomen uit loondienst						
	Wel inkomen uit loondienst	0,307	0,367	0,907	1,301	1,906	1,484
Geslacht	Referentiecategorie: Vrouw						
	Man	0,097	-0,151	-0,105	-0,188	-0,345	0,021
Leeftijdscategorie	Referentiecategorie: 18 t/m 26 jaar						
	27 t/m 36 jaar	0,118		-0,577	-0,400		-0,113
	37 t/m 46 jaar	0,049		-1,220	-0,598	-0,751	-0,340
	47 t/m 56 jaar	0,037		-1,573	-0,926	-0,920	-0,523
	57 jaar en ouder	-0,422		-1,785	-1,060	-1,383	-0,596
Migratieachtergrond	Referentiecategorie: Geen migratieachtergrond						
	Europese migratieachtergrond	0,623	-0,094	0,032	-0,032	-0,136	0,069
	Niet-Europese migratieachtergrond	-0,129	-0,066	-0,217	-0,172	-0,414	0,045

Variabelen	Categorieën	WW	IOW	IVA	WGA	WAO	Wajong
Opleidingsniveau	<i>Referentiecategorie: Laag opgeleid</i>						
	Middelbaar opgeleid	0,048	0,058	-0,185	0,018	0,313	-0,121
	Hoog opgeleid	0,246	0,389	0,108	0,186	0,603	-0,309
	Opleidingsniveau onbekend	0,416	1,625	0,655	1,312	0,727	0,132
Leefvorm	<i>Referentiecategorie: Alleenstaand</i>						
	Getrouwd of daarmee gelijkgesteld	1,220	0,050	1,118	0,814	1,194	-0,628
	Alleenstaand-woningdeler	0,425	-0,076	1,037	0,669	0,695	1,727
	Instellingsbewoner met WLZ-gebruik	1,207		1,404	1,131	1,472	0,193
Thuiswonend minderjarig kind	<i>Referentiecategorie: Geen kinderen</i>						
	Minderjarig kind in het huishouden	-0,653	0,370	-0,340	-0,343	-0,222	-0,375
	Constant	-0,511	-0,213	0,434	0,677	-0,842	3,304
	Pseudo R2	0,105	0,141	0,174	0,151	0,231	0,132

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

3.6 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de kenmerken van de niet-gebruikers, waaronder het (gezins)inkomen en het vermogen en sociaal-demografische kenmerken.

- Het niet-gebruik is het hoogst onder de laagste en hoogste inkomensgroepen. Daarbij moet vermeld worden dat de laagste inkomenscategorieën relatief beperkt zijn in omvang.
- Niet-gebruik is hoger onder rechthebbenden die naast hun moederwettuitkering ook een inkomen uit loondienst ontvangen. Dit geldt in sterkere mate voor de rechthebbenden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- Rechthebbenden met grotere vermogens zijn vaker niet-gebruiker.
- In meerdere moederwetten is het niet-gebruik van de toeslagenwet hoger onder jongeren. Binnen de WW zijn de verschillen beperkt.
- Niet-gebruik is het hoogst onder rechthebbenden zonder migratieachtergrond en daarna onder rechthebbenden met een Europese migratieachtergrond. De enige uitzondering hierop is de WW waarbij rechthebbenden met een Europese migratieachtergrond het hoogste niet-gebruik kennen.
- Hoogopgeleiden kennen een relatief hoog niet-gebruik. Alleen binnen de Wajong zijn hoogopgeleiden juist minder vaak niet-gebruiker.
- Niet-gebruik is verder relatief hoog onder getrouwen en alleenstaand-woningdelers, evenals onder thuiswonende kinderen.

4 Langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de langdurigheid van niet-gebruik van de Toeslagenwet. Daarvoor is gekeken of personen die per 30 september 2019 niet-gebruiker zijn, ook niet-gebruiker waren in het jaar ervoor.³⁶ Wanneer een jaar lang sprake is van niet-gebruik, spreekt de Arbeidsinspectie van langdurig niet-gebruik. Dit hoofdstuk laat zien hoe vaak sprake is van langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet en wat de achtergrondkenmerken zijn van de groep langdurig niet-gebruikers.

4.1 Omvang langdurig niet-gebruik

Stroomdiagrammen tonen dynamiek in niet-gebruik

Figuren 26 tot en met 31 tonen stroomdiagrammen die per moederwet van de niet-gebruikers op peilmoment 30 september 2019 laten zien wat hun situatie was in het jaar ervoor. Hierbij is gekeken naar de peilmomenten 30 juni 2019, 31 maart 2019, 31 december 2018 en 30 september 2018. De figuren bevatten voor elk peilmoment een kolom en tonen de stromen die tussen de peilmomenten plaatsvinden. Het peilmoment 30 september 2019 vormt het startpunt van waaruit 'terug in de tijd' wordt gekeken. De figuren moeten dus van rechts naar links afgelezen worden.

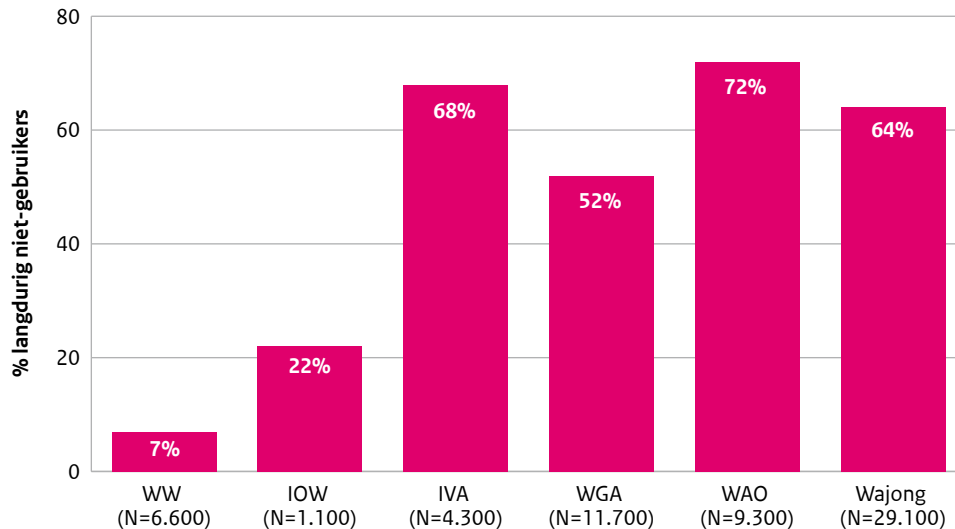
- Wanneer de persoon in de gehele geobserveerde periode niet-gebruiker was, spreekt de Arbeidsinspectie van langdurig niet-gebruik. De omvang van deze groep is linksboven in de stroomdiagrammen als percentage weergegeven.
- Wanneer er gedurende de geobserveerde periode een onderbreking is geweest van het niet-gebruik (bijvoorbeeld doordat men tijdelijk niet-rechthebbend of gebruiker was) spreekt de Arbeidsinspectie van niet-duurzaam niet-gebruik. Dit is de lichtgroene categorie in de meest linker kolom.

Over alle moederwetten heen is te zien dat de twee meest voorkomende situaties in het jaar voorafgaand aan het peilmoment 30 september 2019 gevormd worden door niet-gebruik en niet-rechthebbend. Welke van de twee de overhand heeft, verschilt per moederwet. Er kunnen twee redenen zijn waarom men in de periode voorafgaand aan het peilmoment 30 september 2019 niet-rechthebbend was: (1) men ontving nog geen uitkering van UWV of (2) men ontving wel een uitkering van UWV maar had door andere omstandigheden geen recht op de TW.

Figuur 25 laat een overzicht zien van het aandeel van de rechthebbenden op het peilmoment 30 september 2019 dat langdurig niet-gebruiker was, per regeling. Te zien is dat vooral de WGA, Wajong, IVA en WAO een hoog aandeel langdurig niet-gebruikers kennen. Figuur 26 tot en met 31 gaan per regeling dieper in op het langdurig niet-gebruik.

³⁶ Hiervoor is gekeken naar de peilmomenten 30 juni 2019, 31 maart 2019, 31 december 2018 en 30 september 2018.

Figuur 25 Overzicht aandeel langdurig niet-gebruik per regeling



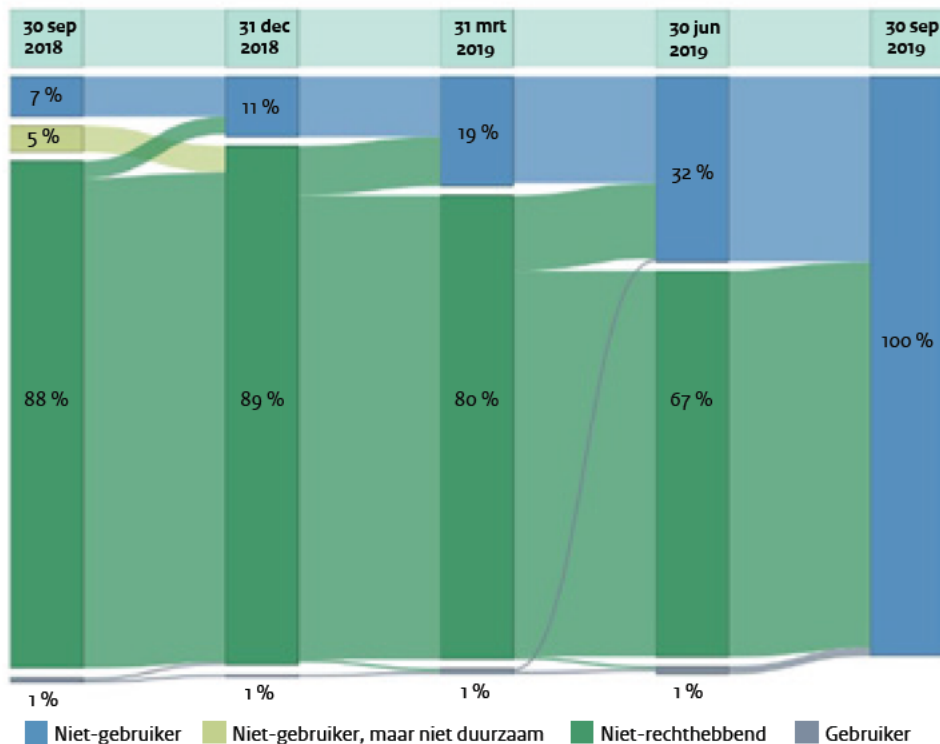
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet relatief beperkt in de WW en IOW

De WW en de IOW kennen een relatief laag langdurig niet-gebruik, van respectievelijk 7 en 22 procent. Binnen deze moederwetten had de meerderheid van de niet-gebruikers van de Toeslagenwet in het jaar ervoor nog geen recht op de Toeslagenwet. Zij stroomden bijvoorbeeld recentelijk in de moederwet, kregen te maken met een sanctie of met het (deels) wegvallen van inkomsten uit werk naast de uitkering. Niet-gebruik komt hier dus vooral voor onder personen die pas onlangs recht hebben gekregen op de Toeslagenwet. Een verklaring hiervoor is dat de WW en de IOW van alle onderzochte moederwetten het meest dynamisch zijn in termen van in- en uitstroom. Een WW-uitkering duurt bijvoorbeeld maximaal 24 maanden, en een IOW-uitkering kan op z'n langst lopen vanaf de leeftijd van 60 tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit terwijl de Wajong, WAO, IVA en WGA in principe geen maximale duur kennen anders dan het moment waarop men de AOW-leeftijd bereikt. Als gevolg hiervan zijn de in- en uitstroom in verhouding tot het totale aantal uitkeringsontvangers veel groter in de WW en IOW dan in de andere moederwetten (zie tabel 3).³⁷ Zoals beschreven in paragraaf 2.2 geldt dat personen die nieuw instromen in de moederwet, in eerste instantie veelal niet-gebruiker zijn van de Toeslagenwet.

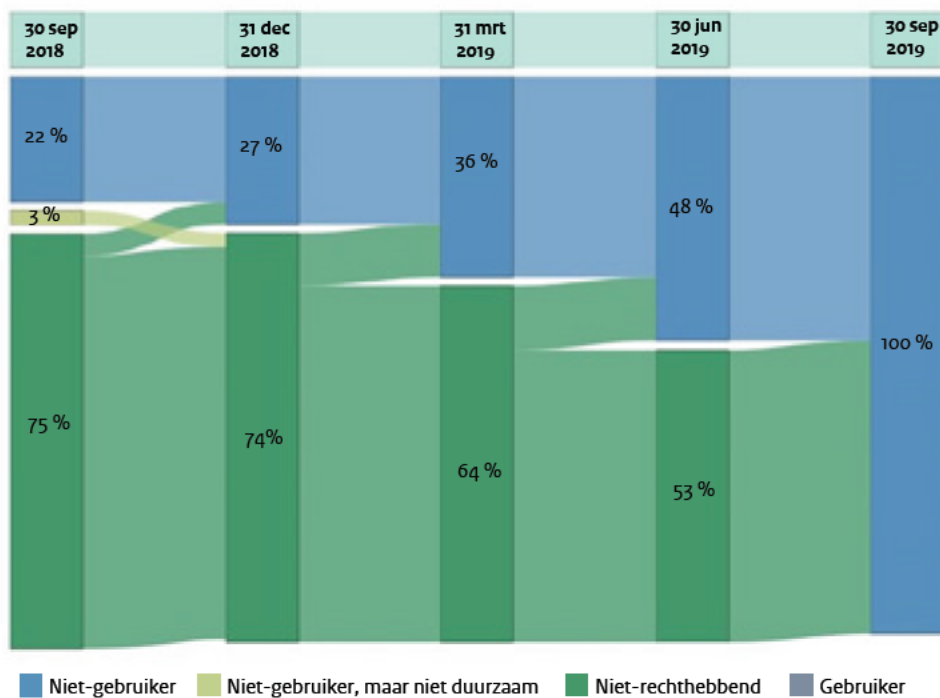
³⁷ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2022). *Cijfers en trends UWV mei 2022*. Amsterdam: UWV.

Figuur 26 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de WW op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=6.595)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 27 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de IOW op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=1.106)



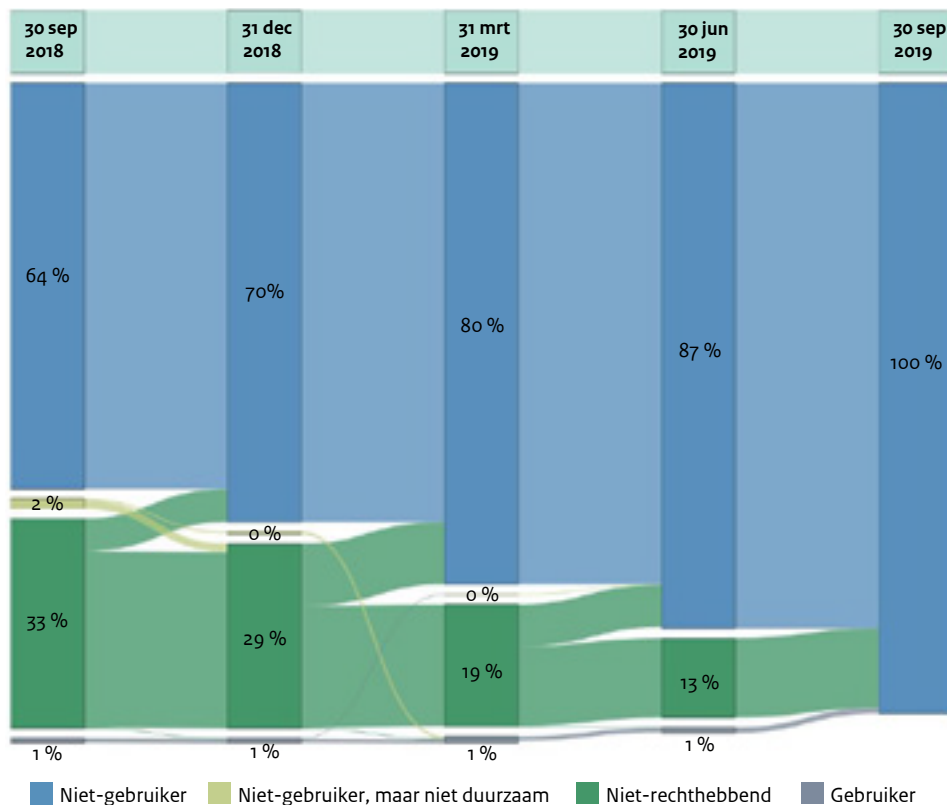
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Hoge mate van langdurig niet-gebruik in WAO, Wajong, IVA en WGA

In de Wajong, WAO, WGA en IVA is te zien dat juist de meeste niet-gebruikers in de periode daarvoor continu niet-gebruiker waren. Hier is dus veel sprake van langdurig niet-gebruik. Dit is het meest uitgesproken in de WAO (72 procent), gevolgd door de IVA (68 procent) en de Wajong (64 procent). Het aandeel langdurig niet-gebruik in de WGA is iets lager, maar met 52 procent nog altijd aanzienlijk.³⁸

Het hoge aandeel langdurig niet-gebruik in deze moederwetten laat zich, net als bij de WW en de IOW, verklaren door de mate van dynamiek in de in- en uitstroom in de moederwetten. Nieuwe instroom in de moederwetten vertaalt zich vaak naar niet-gebruik. De jaarlijkse nieuwe instroom in de Wajong, WAO, WGA en IVA is echter zeer beperkt in verhouding tot de omvang van het zittend bestand (zie tabel 3). Dit betekent dat het niet-gebruik voor een relatief groter deel bestaat uit langdurig niet-gebruik. Dit is ook terug te zien in het verschil tussen de IVA en de WGA: de WGA kent verhoudingsgewijs een hogere instroom, en een navenant lager aandeel langdurig niet-gebruik.

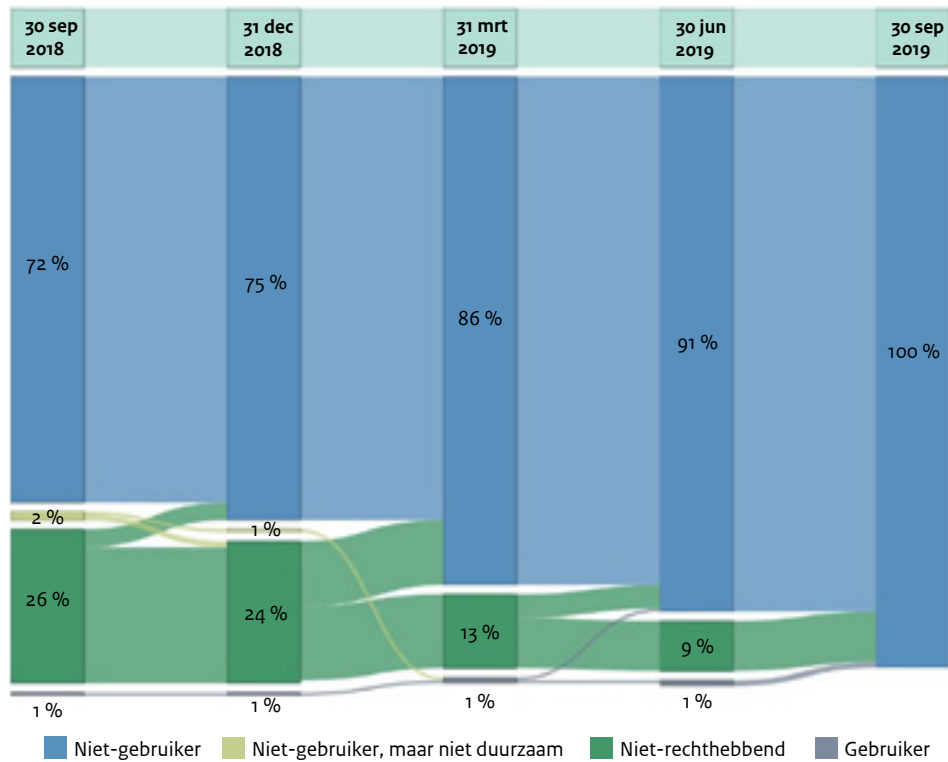
Figuur 28 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de Wajong op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=29.143)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

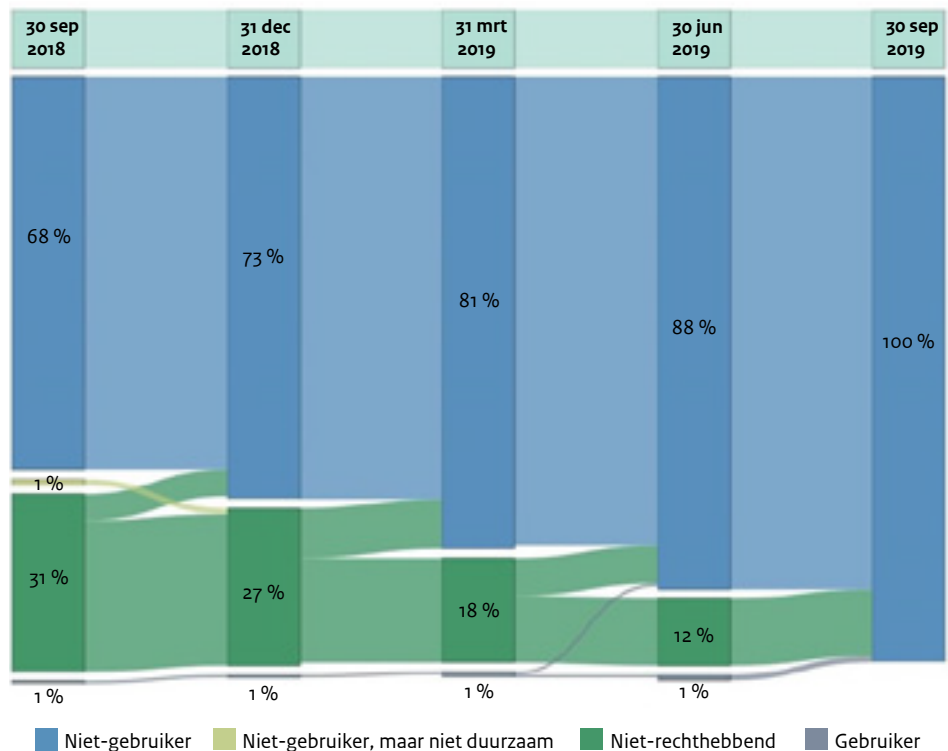
³⁸ Bij de WGA speelt mogelijk ook mee dat het uitkeringsniveau in de loop van de tijd vaak daalt wanneer deze van een loongerelateerde uitkering over gaat naar een vervolguitkering.

Figuur 29 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de WAO op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=9.292)



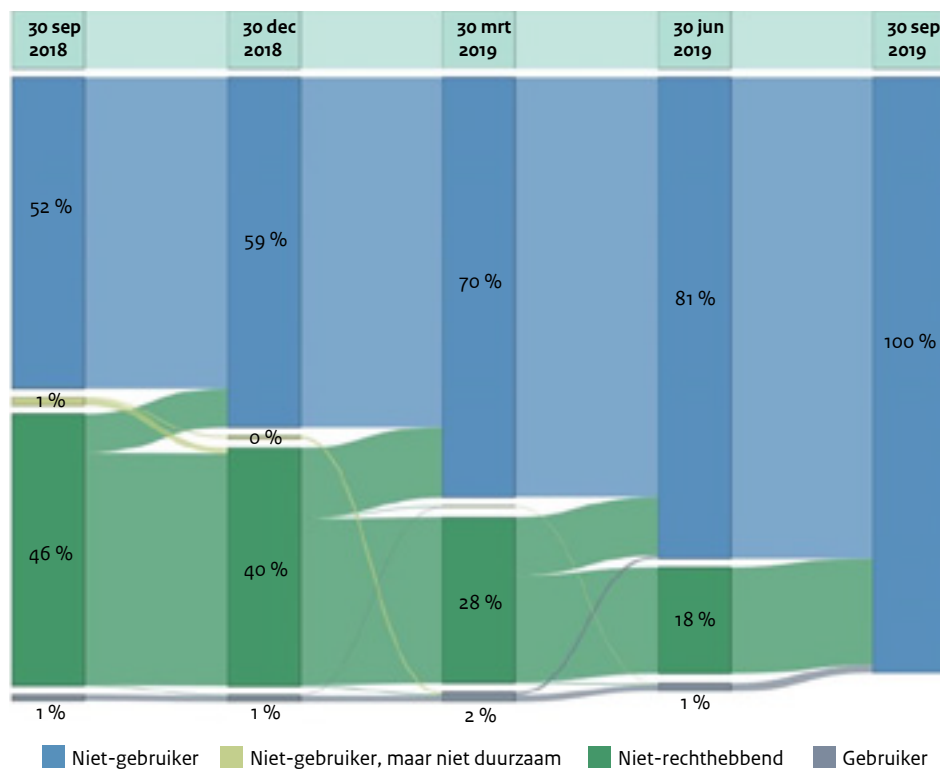
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 30 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de IVA op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=4.273)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Figuur 31 Stroomdiagram niet-gebruik van de Toeslagenwet in de WGA op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 30 september 2019 (N=11.677)



Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Tabel 3 Instroom, uitstroom en aantal uitkeringen per moederwet in 2019

	WW	IOW	Wajong	WAO*	IVA	WGA
Aantal uitkeringen	223.000	9.700	244.000	237.000	127.000	200.000
Nieuwe uitkeringen	330.000	7.200	5.000	1.000	12.000	34.000
Beëindigde uitkeringen	369.000	4.300	7.000	18.000	9.000	11.000
Instroom als % van zittend bestand	148%	74%	2%	0%	9%	17%

* Hoewel de nieuwe instroom in de WAO gesloten is, kan er op kleine schaal nog instroom plaatsvinden als sprake is van herleving van eerder beëindigde uitkeringen. Dit kan voorkomen wanneer de ziekte van de betrokken persoon na verloop van tijd verergert.

Bron: UWV³⁹

Niet-gebruikers van de Toeslagenwet waren voorheen zelden gebruikers

Wat verder opvalt uit de stroomdiagrammen is dat niet-gebruikers in het voorgaande jaar zelden gebruikers waren. Deze groep is in alle moederwetten niet groter dan één procent. Hieruit kan worden geconcludeerd dat mensen, als zij eenmaal gebruiker van de Toeslagenwet zijn, over het algemeen gebruiker blijven totdat zij hun recht op de Toeslagenwet verliezen. Ter vergelijking; in de algemene bijstand was 6% van de niet-gebruikers een jaar eerder nog gebruiker.⁴⁰ Een mogelijke verklaring hiervoor was dat deze mensen aan het werk waren gegaan vanuit de bijstand, en hun uitkering stopzetten terwijl ze nog recht hadden op een beperkte inkomensaanvulling. Ook kan het zijn dat er sprake is van uitstroom vanwege handhaving of dat voor de ontvanger de verplichtingen die aan de bijstand verbonden zijn zwaarder wegen dan het ontvangen van een (kleine) aanvullende uitkering (Inspectie SZW, 2021).

³⁹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2022). *Cijfers en trends UWV mei 2022*. Amsterdam: UWV.

⁴⁰ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.

Dynamiek tussen peilmomenten vooral van niet-rechthebbend naar niet-gebruik

Een laatste bevinding uit de stroomdiagrammen is dat er over het algemeen weinig dynamiek is. Tussen elke combinatie van twee peilmomenten blijven de meeste personen in dezelfde situatie, voornamelijk zijnde niet-gebruiker of niet-rechthebbend. De enige transitie die in alle moederwetten regelmatig voorkomt is die van niet-rechthebbend naar niet-gebruiker. De omgekeerde beweging, van niet-gebruiker naar niet-rechthebbend, is zelden te zien. Deze asymmetrie is tot op zekere hoogte inherent aan deze analyse, omdat in de figuren 26 tot en met 31 alleen personen zijn opgenomen die op het peilmoment (30 september 2019) niet-gebruiker waren. Tegelijkertijd laat het wel zien dat er weinig mensen zijn voor wie de situatie binnen de geobserveerde jaren twee keer is veranderd (van niet-gebruiker naar niet-rechthebbend en weer terug). Bij niet-gebruikers van de algemene bijstand is dit vaker te zien.⁴¹

4.2 Kenmerken langdurig niet-gebruikers

Zoals in hoofdstuk 3 is geanalyseerd welke persoons- en huishoudenskenmerken samenhangen met niet-gebruik in het algemeen, is eveneens gekeken welke kenmerken samenhangen met langdurig niet-gebruik. Hiertoe is geanalyseerd hoe deze kenmerken verdeeld zijn tussen twee groepen die beiden langdurig (minimaal 4 kwartalen) recht hebben gehad op de Toeslagenwet:

1. Langdurig niet-gebruikers: de groep die de gehele periode tussen 30 september 2018 en 30 september 2019 recht had op de Toeslagenwet en hier doorlopend geen gebruik van heeft gemaakt.
2. Overige langdurig rechthebbenden: de groep die de gehele periode tussen 30 september 2018 en 1 september 2019 recht had op de Toeslagenwet en hier in tenminste één kwartaal wél gebruik van maakte.

De tweede groep omvat dus ook personen die continu gebruik maakten van de Toeslagenwet. Deze groep is niet opgenomen in de stroomdiagrammen in paragraaf 4.1 omdat die alleen de groep weergeven die op 30 september 2019 niet-gebruiker was.

Bovengenoemde analyse laat zien dat de kenmerken die samenhangen met langdurig niet-gebruik, in sterke mate overeenkomen met de kenmerken die samenhangen met niet-gebruik in het algemeen. Daarom is ervoor gekozen om in onderstaande tabel 4 een beknopte samenvatting te geven van deze kenmerken en hoe ze zich verhouden tot de eerdere bevindingen uit hoofdstuk 3. Een belangrijke kanttekening is dat er geen verklarend model is gemaakt waarin de effecten van kenmerken op het langdurig niet-gebruik in samenhang zijn getoetst. Een uitgebreide beschrijving van de kenmerken die samenhangen met langdurig niet-gebruik is terug te vinden in Bijlage V.

⁴¹ Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW

Tabel 4 beknopte samenvatting kenmerken langdurig niet-gebruik in vergelijking met niet-gebruik in het algemeen

	Langdurig niet-gebruik (H4)	Niet-gebruik in algemeen (H3)
Geslacht	Beperkt effect en tevens niet consistent tussen de moederwetten.	
Leeftijd	Hoog onder jongste leeftijdscategorie (18 – 26 jaar)	
Leefvorm	Hoogst onder getrouwden en categorie 'overig', laag onder alleenstaanden	
Opleidings-niveau	Hoog onder groep met onbekend opleidingsniveau	Hoog onder hoogopgeleiden en groep met onbekend opleidingsniveau, laag onder laagopgeleiden
Migratie-achtergrond	Hoogst onder personen zonder migratieachtergrond, laagst onder niet-Europese migranten	
Inkomensbron	Hoog onder personen met inkomen uit loondienst	
Inkomen partner	Hoog onder personen met een partner, los van hun inkomen	Hoog onder personen met een partner met een inkomen
(Gezins)inkomensniveau	Hoog onder de hoogste inkomensgroepen	Hoog onder laagste en hoogste inkomensgroepen
Vermogen	Hoog niet-gebruik onder personen met groter vermogen	

Een kanttekening bij de bovenstaande tabel is dat sommige kenmerken slechts betrekking hebben op zeer kleine groepen. Dit geldt met name voor de groep niet-gebruikers met inkomen uit loondienst en voor de groepen in de laagste inkomenscategorieën.

4.3 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht in welke mate er sprake was van langdurig niet-gebruik. Daarvoor is gekeken of personen die per 30 september 2019 niet-gebruiker waren ook niet-gebruiker waren op 30 juni 2019, 31 maart 2019, 31 december 2018 en 30 september 2018. Dit biedt inzicht in het langdurig niet-gebruik: het aandeel van de niet-gebruikers dat al vier kwartalen op rij niet-gebruiker was.

- De WAO (72%), Wajong (64%), IVA (68%) en WGA (52%) kennen een hoog langdurig niet-gebruik, bij de IOW (22%) en WW (7%) is dit juist laag. Een verklaring voor deze verschillen ligt in het gegeven dat de moederwetten een andere dynamiek van in- en uitstroom hebben. Zo kennen de WW en IOW een relatief beperkte uitkeringsduur, terwijl de AO-uitkeringen juist veel uitkeringsgerechtigden bevatten die langdurig in de uitkering verblijven. Als gevolg is er ook meer gelegenheid voor langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet.

Vervolgens zijn de sociaal-demografische kenmerken van de niet-gebruikers onderzocht, waaruit een aantal groepen naar voren komt waar sprake is van een hoger langdurig niet-gebruik. Dit geldt voor jongeren, rechthebbenden met een onbekend opleidingsniveau, personen zonder migratieachtergrond, personen met een inkomen uit loondienst en personen met een hoger (gezins)inkomen ten opzichte van het sociaal minimum.

5 Beeld UWV en aanpak

Dit hoofdstuk levert middels interviews met een aantal UWV-medewerkers een eerste beeld op van de kijk van UWV op de omvang van het niet-gebruik, de kenmerken van de niet-gebruikers, de aanpak en de verbetermogelijkheden. De geïnterviewde medewerkers hebben verschillende functies zoals medewerker klantcontactcentrum, medewerker unit schuldhulpverlening, adviseur werk, beleidsadviseur, procesontwerper, business analyst, directieadviseur en specialist uitkeren. Ook is een lid van de centrale cliëntenraad geïnterviewd. De Arbeidsinspectie heeft geen schriftelijk materiaal ingezien of processen bestudeerd. Het is niet de bedoeling om hier volledige werkprocessen in kaart te brengen, maar vooral om een eerste beeld te krijgen van niet-gebruik van de Toeslagenwet en de wijze waarop het wordt aangepakt.

5.1 Beeld

5.1.1 Omvang niet-gebruik

De geïnterviewde medewerkers geven aan dat er sprake is van niet-gebruik van de Toeslagenwet en dat dit bekend is bij UWV. Via signalen uit de uitvoering, adviezen van de cliëntenraad en eigen onderzoek is het onderwerp op de agenda gezet. UWV is bijvoorbeeld gestart met een onderzoek naar niet-gebruik van de toeslag bij WW-gerechtigden door middel van datakoppeling, maar heeft dit stopgezet vanwege juridische belemmeringen op het gebied van privacy. De wens was om potentieel rechthebbenden op een toeslag proactief te kunnen informeren. De cijfermatige omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet is bij UWV dus onbekend. Medewerkers van het klantcontactcentrum en het Werkbedrijf geven aan dagelijks c.q. wekelijks klanten tegen te komen met financiële problemen. Een ontbrekende toeslag kan mogelijk mede de oorzaak daarvan zijn. Ook cliëntenraadsleden die cliëntspreekuren houden, komen met regelmaat mensen tegen die de toeslag niet kennen, terwijl ze er mogelijk wel recht op hebben. Een medewerker geeft verder aan dat de klanten een loketfunctie missen voor uitkeringsgerelateerde vragen. Een klant kan bellen of chatten of een brief sturen, maar niet zomaar binnenlopen om een uitkeringsmedewerker persoonlijk te spreken.

Medewerkers denken zelf dat het niet-gebruik van de toeslag langduriger is bij moederwetten zoals de Wajong of WIA. De WW is meestal een kortlopende uitkering, maar Wajong of WIA (of voorheen WAO) kan in principe een uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd betekenen. Vooral als er geen arbeidsmogelijkheden zijn, kan iemand tot het 'slapende bestand' gaan behoren. Deze klanten ontvangen geen actieve dienstverlening en missen daardoor de kans dat een medewerker hen kan attenderen op het bestaan van de Toeslagwet en kan verwijzen naar de divisie Uitkeren.

5.1.2 Kenmerken niet-gebruikers

De gesproken medewerkers is gevraagd naar het beeld van de kenmerken van doelgroepen met een hoog niet-gebruik van de Toeslagenwet. Verschillende kenmerken worden genoemd, zoals klanten met een verstandelijke beperking, met multiproblematiek, klanten die de Nederlandse taal niet machtig zijn, of andere klanten die moeite hebben met administratie. Ook mensen die niet goed met digitale dienstverlening om kunnen gaan lopen een risico. Zij zullen zeer waarschijnlijk geen berichten van UWV in hun berichtenbox lezen. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid om dienstverlening per post te laten verlopen, maar daar moet de klant wel zelf om vragen. Een respondent verwoordt dat mensen die een uitkering moeten aanvragen in een compleet andere wereld terecht komen terwijl ze daar niet voor gekozen hebben. De wereld van wetten en regels en wat ze allemaal moeten doen; daar zijn klanten soms helemaal door overweldigd. Daarbij vergeten zij vaker taken uit te voeren. Een andere geïnterviewde wijst erop dat mensen met lager betaalde banen of parttimers ook vermoedelijk een hoog niet-gebruik kennen. Als de uitkering dan 70 of 75% van dat lage inkomen is, kan iemand onder het sociaal minimum komen en is een toeslag nodig. Dat kan ook gebeuren bij een WIA-uitkeringsgerechtigde die overgaat naar een vervolguitkering. Zij lopen het risico op terugvordering van de voorschotten als naderhand blijkt dat het inkomen te hoog was. Mogelijk belemmert hen dat om die toeslag aan te vragen.

5.2 Aanpak niet-gebruik

5.2.1 Informatievoorziening

Het indienen van een aanvraag begint ermee dat iemand kennis moet hebben van het bestaan van de regeling. Goede informatievoorziening kan daarin voorzien. De geïnterviewde medewerkers twijfelen aan de duidelijkheid van de informatievoorziening bij het aanvragen van een toeslag. Een belangrijk informatiekanaal van UWV is de eigen website. Daar kan iedereen zelf zoeken naar relevante informatie. Meerdere medewerkers geven echter aan dat informatie over de toeslag nauwelijks te vinden is; dit lukt alleen wanneer men de juiste zoektermen gebruikt. Ook is er een rekentool die geraadpleegd kan worden. Als klanten bijvoorbeeld vragen hebben over de financiële consequenties van (gedeeltelijke) werkaanvaarding worden zij verwezen naar een rekentool op de website van UWV. Daar kunnen klanten voor zichzelf een berekening maken. Er zijn onder de geïnterviewde medewerkers echter twijfels of die tool voor iedereen te begrijpen is. Als de klant actief op zoek gaat naar informatie en het schriftelijk materiaal geen uitsluitend geeft, kan deze telefonisch, via de chat of via het sturen van een bericht via de persoonlijke berichtenbox het klantcontactcentrum bereiken.

Onbekendheid bij klanten speelt een rol. Bij aanvang van de moederwetuitkering wordt de mogelijkheid om een toeslag aan te vragen in de beschikking genoemd, maar die informatie dringt niet altijd door. Dat kan door stress komen of doordat de focus van de klant op de moederwetuitkering ligt. Uit onderzoek van het UWV naar klantreizen blijkt, volgens een medewerker, dat een toeslag voor veel mensen een onbekend begrip is.

Anderen noemen als oorzaak dat mensen niet begrijpen wat er met de toeslag bedoeld wordt of dat zij mogelijk niet over voldoende doenvermogen beschikken om de toeslag aan te vragen. Om een aanvraag te doen moet je veelal gebruik maken van DigiD en dat is volgens de geïnterviewde medewerkers niet voor iedereen gemakkelijk.

5.2.2 Aanvraag

De geïnterviewde UWV-medewerkers geven verder aan dat de Toeslagenwet voor medewerkers een moeilijke wet is om uit te voeren en voor klanten om te begrijpen door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partnerinkomsten. Om het recht te kunnen vaststellen is de leefvorm van belang: Voert de klant een gezamenlijke huishouding, zijn er kostedelende medebewoners (niet van toepassing voor ongehuwd woningdelers)? Heeft de partner inkomsten die meetellen? Is de partner na 1971 geboren of niet en is er dan een kind jonger dan 12 jaar? Vooral de leefvorm is een vreemde eend in de bijt voor UWV; geen enkele moederwet die door UWV wordt uitgevoerd stelt hier voorwaarden aan. Voorts hebben medewerkers niet dagelijks te maken met de Toeslagenwet.

Omdat medewerkers niet dagelijks te maken krijgen met mensen die recht hebben op een toeslag, zijn ze er dus minder op gespitst en minder ervaren in, geven ze zelf aan. Dat maakt het een lastige wet om uit te voeren. Ook de handhaving vergt veel, geven de geïnterviewde medewerkers aan. Of iemand een kostedelende medebewoner is of een onderhuurder moet bijvoorbeeld handmatig beoordeeld worden door het opvragen van huurcontracten. Ook voor de klant is niet altijd te begrijpen welke gegevens men voor welke wet moet doorgeven of welke leefvorm op diegene van toepassing is. Daar kan gemakkelijk iets verkeerd ingevuld worden. Het wordt nog gecompliceerder als het sociaal minimum ook met toeslag niet bereikt wordt en de klant een aanvullende bijstandsuitkering bij de gemeente moet aanvragen. Dan kan een klant danig verstrikt raken in regelgeving.

Door het ontbreken van een AVG-grondslag kan UWV niet zelf op basis van registerdata een eventueel recht op een toeslag beoordelen. Pas als de klant zelf contact opneemt met UWV kan het ontbreken van de toeslag boven tafel komen. Dit is omdat de toeslag alleen op aanvraag van de klant mag worden beoordeeld. Dan heeft UWV een grondslag om persoonsgegevens van de aanvrager en zijn of haar partner in te zien of kunnen deze bij de klant uitgevraagd worden. Het gaat dan om de woon- en gezins-situatie en de totale inkomsten van het desbetreffende huishouden. Bronnen die dan geraadpleegd mogen worden zijn de polisadministratie en de Basisregistratie Personen (BRP). Als de uitkomst is dat er mogelijk een recht is, zal de medewerker de klant adviseren om toeslag aan te vragen en uitleggen hoe

dat gaat. Een medewerker die inschat dat die handeling het doenvermogen van de klant te boven gaat, kan de klant verwijzen naar hulpinstanties zoals een formulierenbrigade om de klant daarbij te helpen.

De wet en UWV gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid en vrije keuze van de klant om de toeslag aan te vragen. Ook is het aan de klant om eventuele financiële problemen aan te kaarten of de financiële consequenties van gedeeltelijke werkaanvaarding te berekenen via een tool op de website. Dit alles sluit niet altijd aan bij de vaardigheden en het doenvermogen van de klant. Bij uitzondering helpt de medewerker zelf, maar hierin zijn medewerkers terughoudend vanwege de eventuele aansprakelijkheid als er iets misgaat. Bij grotere financiële zorgen en problemen kan het klantcontactcentrum of de uitkeringsafdeling de klant doorverwijzen naar de afdeling schuldhulpverlening van UWV. Binnen UWV zijn verschillende landelijke initiatieven uitgerold om de gevolgen van financiële problemen aan te pakken middels initiatieven als een schuldenteam en warme overdracht aan gemeentelijke (schuld)hulpverlening. De afhandeling van Toeslagenwetaanvragen vindt plaats op de afdeling waar ook de moederwetuiterkering in beheer is. Er is dus geen aparte afdeling Toeslagenwet. Wel kunnen medewerkers van de uitkeringsafdelingen uitkeringspecialisten raadplegen als zij er zelf niet uitkomen. Bijvoorbeeld bij de vraag hoe een leefsituatie van een klant geïnterpreteerd moet worden in het kader van de toeslag.

De manier van aanvragen van een toeslag verschilt per moederwet en daarmee ook de manier waarop de Toeslagenwet onder de aandacht wordt gebracht bij klanten. Dit hangt samen met de manier van aanvragen van de moederwetuiterkering. Bij de WW is het vooral een digitaal proces: de aanvrager vult de benodigde gegevens digitaal in en de lijst sluit af met de vraag of de persoon ook een toeslag wil aanvragen. Bij een positief antwoord volgen de vragen voor de toeslag. Als overduidelijk is dat de invuller geen recht op toeslag heeft (bijvoorbeeld door de hoogte van het loon) wordt de vraag over het al dan niet willen aanvragen van een toeslag niet voorgelegd. Een aanvraag WW kan eventueel ook schriftelijk worden ingediend. Bij de aanvraag zit dan een formulier Toeslagenwet. In dat geval vindt er geen voorselectie plaats. Het aanvragen van een toeslag voor personen met bijvoorbeeld een WIA-uitkering verloopt anders dan voor personen in de WW. Een WIA-uitkering wordt voorafgegaan door een periode van ziekte en wordt toegekend op basis van een medische keuring, gevolgd door een gesprek met een arbeidsdeskundige. De geïnterviewde medewerkers konden niet met zekerheid zeggen of in die gesprekken ook aandacht is voor de toeslag. Bij een positief besluit over de WIA-uitkering staat in de brief vermeld dat de persoon mogelijk ook recht heeft op een toeslag en hoe deze aangevraagd kan worden. De geïnterviewden geven aan dat zinsneden over een toeslag door aanvragers over het hoofd worden gezien, en dat bijgesloten formulieren worden gezien als foldermateriaal.

Als men eenmaal niet-gebruiker is, dan is de kans klein dat de toeslag nog bij uitkeringsgerechtigden onder de aandacht wordt gebracht, zo lichten geïnterviewde medewerkers toe. Bij uitkeringen die eenmaal lopen en waarop geen wijzigingen plaatsvinden, is er voor UWV geen reden om iets met een dossier te doen. De mensen die definitief en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, hebben nauwelijks contact met UWV. Zij gaan na verloop van tijd tot het 'slapende bestand' horen, waardoor er voor UWV - zolang de klant zich niet meldt - geen reden is om iets met dat dossier te doen. WIA-gerechtigden die nog wel arbeidsvermogen hebben, komen in aanmerking voor dienstverlening via het Werkbedrijf. Bij de gesprekken met de adviseur werk ligt de nadruk op de benodigde stappen richting werk en hoe UWV daarbij kan ondersteunen. Een respondent gaf aan dat de financiën van de klant niet een vanzelfsprekend onderdeel van die gesprekken vormen. Beaamd werd dat financiële problemen een belemmering kunnen zijn om daadwerkelijk aan het werk te gaan. Als de klant een signaal afgeeft van financiële zorgen, wordt daar wel op ingegaan en kan de toeslag of het ontbreken daarvan aan de orde komen. Kennis over financiële regelingen als de Toeslagenwet is echter niet bij iedere adviseur werk aanwezig geeft een medewerker aan. Een medewerker kan op een uitkeringspecificatie zien of er een toeslag is of niet, maar gaat niet zelf berekenen of er een recht op toeslag zou kunnen zijn. Het blijft bij een verwijzing naar het klantcontactcentrum of het toesturen van een link naar de website van UWV om de toeslag aan te vragen. Een adviseur werk controleert verder niet of de klant de toeslag daadwerkelijk aanvraagt en krijgt daarvan geen automatisch bericht van de uitkeringsafdeling. Aangegeven wordt dat er sporadisch contact is tussen een adviseur werk en een medewerker van de uitkeringsafdeling. Dat gebeurt alleen wanneer de klant aangeeft dat er heel veel misgaat.

5.2.3 Tussentijdse wijzigingen in het inkomen

Tussentijdse wijzigingen in het inkomen van de uitkeringsontvanger kunnen een aanleiding vormen om het recht op een toeslag opnieuw af te wegen en eventueel een toeslag aan te vragen. Het is echter geen standaard aanleiding om proactief financiële voorlichting te geven. De klant is verantwoordelijk en verplicht om tussentijdse wijzigingen in het inkomen door te geven. Dat is bijvoorbeeld het geval als een klant gedeeltelijk aan het werk gaat. De adviseur werk geeft aan dat de klant dan een wijzigingsformulier moet invullen, wat daarna door de afdeling uitkeren verwerkt wordt. Bij uitzondering geeft de adviseur zelf een seintje naar deze afdeling, zodat er alvast rekening gehouden kan worden met de komende inkomsten. Het principe is echter dat uitgegaan wordt van de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de klant. Hetzelfde geldt als iemand minder uren gaat werken; ook dan moet de klant dat zelf doorgeven aan UWV. De medewerker die de inkomenswijziging verwerkt zou er volgens de werkinstructies uitkeren alert op moeten zijn dat door de wijziging mogelijk recht ontstaat op een toeslag. Dit controleert de medewerker door het inkomen van de klant af te zetten tegen het sociaal minimum. De eventuele inkomsten van een eventuele partner kan hij echter niet inzien. Indien de medewerker constateert dat (mogelijk) recht ontstaat op een toeslag vanwege de lage inkomsten van de klant zelf, dan wordt de klant hierop geattendeerd in de brief met betrekking tot verrekening van die inkomsten. De klant moet daarna, desgewenst, zelf de aanvraag voor een toeslag indienen.

Enkele medewerkers benoemen dat zij vermoeden dat een deel van de klanten wellicht bewust terughoudend is bij het aanvragen van een toeslag, om mogelijke benadeling zoals bij de kinderopvang-toeslagaffaire te voorkomen. Specifiek werd de angst benoemd voor terugvorderingen wanneer het inkomen wijzigt.

5.3 Handelingsperspectieven volgens de geïnterviewde medewerkers

De geïnterviewde medewerkers noemen twee handelingsperspectieven voor UWV:

1. UWV zou klanten op meerdere momenten kunnen informeren over het bestaan van de Toeslagenwet. Dat kan in algemene zin zoals niet alleen in tussentijdse brieven, via verbetering van de website of voorlichtingsfilmpjes, maar ook in persoonlijke gesprekken. Dit is bijvoorbeeld mogelijk in gesprekken over arbeidsmogelijkheden, waarbij een financiële check onderdeel zou kunnen zijn van het werkproces. Die check zou in ieder geval de toeslag moeten bevatten en eventueel uitgebreid kunnen worden met andere sociale voorzieningen en schuldhulpmogelijkheden. Ook zou het helpen om meer te werken met simpele voorbeelden of infographics over de Toeslagenwet, zodat het beter te begrijpen is voor de klant.
2. De check op het recht op een toeslag door een medewerker UWV in bepaalde gevallen samen met de klant laten uitvoeren en direct samen de aanvraag indienen, zodat de klant niet zelf alles hoeft uit te zoeken.

De geïnterviewde medewerkers noemen verder nog twee handelingsperspectieven op het gebied van beleid:

1. Meer mogelijkheden voor UWV om persoonsgegevens te mogen inzien, zodat beter gesignaleerd kan worden of een klant een mogelijk recht op een toeslag heeft. Daarvoor is het nodig om inkomensgegevens van de partner te mogen inzien. Dan zouden er ook standaard checks uitgevoerd kunnen worden bij mensen met een lage uitkering.
2. Het schrappen van uitvoeringstechnisch lastige onderdelen uit de Toeslagenwet, zoals de kostendelersnorm.

5.4 Samenvattende conclusie

Uit de interviews met de gesproken medewerkers kwamen de volgende conclusies naar voren:

- De informatievoorziening kan beter. Medewerkers twijfelen aan de duidelijkheid van de informatievoorziening bij het aanvragen van een toeslag. Dat is van belang omdat vermoedelijk onbekendheid bij klanten een rol speelt.
- De Toeslagenwet is een moeilijke wet om uit te voeren en voor klanten om te begrijpen door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partnerinkomsten. Deze begrippen spelen geen rol bij de moederwetten.
- Medewerkers hebben niet dagelijks te maken met mensen die recht hebben op een toeslag. Ze zijn er daarom minder op gespitst en minder ervaren in.
- UWV kan niet zelf op basis van registerdata een eventueel recht op een toeslag identificeren, omdat hiervoor de AVG-grondslag ontbreekt.
- Een toeslag wordt slechts verstrekt als de rechthebbende daar een aanvraag bij UWV voor indient. UWV is niet bevoegd om een toeslag ambtshalve toe te kennen.
- De wet en UWV gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de klant om de toeslag aan te vragen. Dit sluit niet altijd aan bij de vaardigheden en het doenvermogen van de klant.
- Bij klanten die geen actieve dienstverlening ontvangen, ziet UWV dat er weinig aanleiding is vanuit re-integratieondersteuning om iets te doen met het dossier en om de toeslag onder de aandacht te brengen.
- Mogelijk is een deel van de klanten bewust terughoudend bij het aanvragen van een toeslag, om mogelijke benadeling zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire te voorkomen.

6 Naschrift

De Toeslagenwet werd in de jaren '80, met flinke aanpassingen in 2007, tot stand gebracht met als doel de situatie voor burgers te verbeteren: om te vermijden dat burgers die een uitkering van UWV krijgen naar de gemeente zouden moeten voor een aanvulling tot het sociaal minimum vanuit de bijstand. Toch ziet de Arbeidsinspectie dat die goede bedoeling niet optimaal werkt: er zijn potentieel rechthebbenden die deze aanvulling niet krijgen. Het gaat hier om een aanvulling tot -maximaal- het sociaal minimum dus ieder bedrag dat burgers hier mislopen kan het verschil maken.

De Arbeidsinspectie heeft kennisgenomen van de reactie van UWV (zie Bijlage VI). Het is goed om te lezen dat de bevindingen worden herkend en UWV inzet wil leveren om niet-gebruik van de Toeslagenwet terug te dringen. UWV geeft aan dat de complexiteit en de relatieve onbekendheid van de Toeslagenwet in hun ogen de belangrijkste oorzaken zijn. Dit zijn oorzaken waar ze gedeeltelijk al actie op ondernomen hebben of waar actie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor nodig is, bijvoorbeeld door het creëren van een wettelijke grondslag voor gericht proactief informeren van potentieel rechthebbenden. De Arbeidsinspectie wijst op het belang om dit traject op korte termijn te starten. De resultaten van dit onderzoek laten tevens zien dat het aanschrijven van potentieel rechthebbenden de potentie heeft om het niet-gebruik te verlagen. De Arbeidsinspectie vindt het positief dat UWV ook zelf stappen onderneemt om de informatievoorziening over de Toeslagenwet te verbeteren. De Arbeidsinspectie sluit zich tevens aan bij het punt van UWV dat de benaming voor de toeslag op grond van de Toeslagenwet verwarrend is door de associatie met de toeslagen van de Belastingdienst. Het zou goed mogelijk kunnen zijn dat de angst en onrust die dit kan oproepen (vanwege de kinderopvangtoeslagaffaire) niet-gebruik in de hand werkt. Nader onderzoek naar motieven van niet-gebruik is nodig om hier uitsluitel over te geven. De Arbeidsinspectie blijft tot slot graag in gesprek met stakeholders over dit belangrijke thema.

Bijlage I Selectiecriteria keuze regeling*

1. De aanwezigheid van kenmerken die niet-gebruik bevorderen

Een centraal selectie criterium is de mate waarin een bepaalde regeling kenmerken bevat die – direct of indirect – bijdragen aan een hoge mate van niet-gebruik:

- a. Aanwezigheid van een middelentoets
De aanwezigheid van een middelentoets is een van de belangrijkste kenmerken die de kans op niet-gebruik verhogen. Toetsing op de aanwezigheid van eigen inkomsten en vermogen kan mensen ervan weerhouden een regeling aan te vragen, niet alleen omdat zij het als een schending van hun privacy ervaren maar ook omdat het te ontvangen bedrag erdoor kan worden verlaagd en daardoor niet langer wordt gezien als de moeite waard.
- b. Een aanvullend karakter
Wanneer een voorziening een aanvullend karakter heeft, is de noodzaak voor het aanvragen ervan per definitie minder groot dan wanneer de voorziening een basisinkomensbescherming biedt. In het eerste geval zijn er in principe immers nog andere inkomensbronnen in het huishouden aanwezig, zodat niet-gebruik geen al te grote gevolgen hoeft te hebben. Zowel de behoefte aan de aanvullende voorziening als de gepercipieerde baten ervan zullen daarom relatief gering zijn.
- c. Complexe toekenningscriteria
Onduidelijkheid van de toekenningscriteria kan potentiële rechthebbenden ervan weerhouden de desbetreffende regeling aan te vragen. Men moet relatief veel moeite doen om uit te zoeken of men recht heeft op de voorziening, zodat de ‘kosten’ van het aanvragen al gauw als te hoog worden gezien. Bovendien verhogen deze kenmerken de kans op een foutieve beslissing door de uitvoeringsinstantie.
- d. Initiatief volledig bij cliënt
Indien een cliënt zelf het initiatief moet nemen om een claim in te dienen, is de kans op niet-gebruik van de desbetreffende inkomensvoorziening beduidend groter dan wanneer er sprake is van (semi) automatische toekenning. De cliënt moet in het eerste geval immers meer moeite doen, en eventuele psychologische belemmeringen spelen een grotere rol dan wanneer de uitkerende instantie het initiatief neemt.
- e. Het voorzien in de vergoeding van incidentele uitgaven
Vergoedingen van incidentele uitgaven (of van een grote variëteit aan uitgaven) zijn eveneens ontvankelijk voor niet-gebruik. Voor een eenmalige vergoeding wegen de baten lang niet altijd op tegen de kosten van het aanvragen, terwijl men bij regelingen die zich op een diversiteit aan uitgaven richten, moet uitzoeken of de benodigde vergoeding er wel onder valt. In beide gevallen zal een deel van de potentiële rechthebbenden het te veel moeite vinden om een claim in te dienen.

2. De waarschijnlijke omvang van de populatie gerechtigden

Statistisch gezien heeft niet-gebruik ernstiger gevolgen naarmate de doelgroep van een bepaalde regeling groter is. Eenzelfde percentage niet-gebruik treft in dat geval immers een groter aantal personen of huishoudens dan bij een relatief kleine doelgroep. Het heeft de voorkeur onderzoek naar niet-gebruik te richten op regelingen met een omvangrijke rechthebbende populatie.

3. Inkomen van de doelgroep

Indien een huishouden met een relatief ruim inkomen geen gebruik maakt van een bepaalde voorziening omdat men daar geen behoefte aan heeft, kan er niet worden gesproken van een zorgwekkende situatie. Van belang zijn vooral die regelingen die zich richten op de mensen met lage inkomens, en die er bij niet-gebruik toe leiden dat zij in een kwetsbare inkomenspositie belanden.

* De lijst met selectiecriteria is ontleend aan de selectiecriteria uit het SCP-rapport Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: SCP

4. Hoogte gedeerde bedrag bij volledig niet-gebruik

Het ligt voor de hand dat regelingen waarin in geval van niet-gebruik het gedeerde bedrag slechts zeer gering is, nauwelijks bijdragen aan het tegengaan van armoede. Dit betekent echter niet dat van regelingen die wel relatief grote bedragen uitkeren, de gedeerde inkomsten van niet-gebruikers per definitie omvangrijk zijn. Als gevolg van de aanwezigheid van een middelentoets kan ook in dat geval het bedrag waarop iemand recht heeft, gering zijn. Dit geldt dan uiteraard voor de hogere inkomens; personen of huishoudens met een laag inkomen ontvangen in principe het volle pond, en vormen tevens de groep voor wie het gedeerde bedrag bij niet-gebruik hoog is.

5. Onlangs verschenen onderzoek

Indien er recentelijk nog onderzoek is verschenen naar een betreffende regeling, dan is het minder relevant om ook weer naar deze regeling te kijken.⁴²

6. Relatief makkelijk te onderzoeken regeling

Ook speelt een rol dat sommige regelingen zeer complex zijn, waardoor het lastig is het recht volledig te achterhalen. Voor het huidige onderzoek naar niet-gebruik gaat de voorkeur daarom uit naar regelingen met relatief goed na te bootsen toekenningscriteria.

⁴² Zie:

- Sociale Verzekeringsbank (2014). *SVB realiseert lager niet-gebruik*. Amstelveen: SVB.
- Sociale Verzekeringsbank (2016). *Overbruggingsregeling AOW. Onderzoek naar gebruik en niet-gebruik*. Amstelveen: SVB.

Bijlage II Bedragen sociaal minimum

Onderstaande tabellen geven een overzicht van het sociaal minimum per leefvorm in het kader van de Toeslagenwet per 1 januari 2018, 1 juli 2018 en 1 januari 2019.

Tabel 5 Sociaal minimum voor de verschillende leefvormen, per 1 januari 2019

Leefvorm	Sociaal minimum per dag (bruto)	Sociaal minimum per maand (bruto)
Gehuwd / gelijkgestelden	€ 74,29	€ 1.615,81
Alleenstaande van 22 jaar en ouder	€ 54,97	€ 1.195,60
Alleenstaand-woningdeler van 22 jaar en ouder	€ 35,29	€ 767,56
Alleenstaande van 21 jaar	€ 43,92	€ 955,26
Alleenstaand-woningdeler van 21 jaar	€ 28,47	€ 619,22
Alleenstaande van 20 jaar	€ 35,51	€ 772,34
Alleenstaande van 19 jaar	€ 27,17	€ 590,95
Alleenstaande van 18 jaar	€ 23,37	€ 508,30

Tabel 6 Sociaal minimum voor de verschillende leefvormen, per 1 juli 2018

Leefvorm	Sociaal minimum per dag (bruto)	Sociaal minimum per maand (bruto)
Gehuwd / gelijkgestelden	€ 73,30	€ 1.594,28
Alleenstaande van 22 jaar en ouder	€ 54,13	€ 1.177,33
Alleenstaand-woningdeler van 22 jaar en ouder	€ 39,82	€ 866,09
Alleenstaande van 21 jaar	€ 43,54	€ 947,00
Alleenstaand-woningdeler van 21 jaar	€ 32,31	€ 702,74
Alleenstaande van 20 jaar	€ 35,32	€ 768,21
Alleenstaande van 19 jaar	€ 27,04	€ 588,12
Alleenstaande van 18 jaar	€ 22,64	€ 492,42

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/06/20/uitkeringsbedragen-per-1-juli-2018>

Tabel 7 Sociaal minimum voor de verschillende leefvormen, per 1 januari 2018

Leefvorm	Sociaal minimum per dag (bruto)	Sociaal minimum per maand (bruto)
Gehuwd / gelijkgestelden	€ 72,55	€ 1.577,96
Alleenstaande van 22 jaar en ouder	€ 53,87	€ 1.171,67
Alleenstaand-woningdeler van 22 jaar en ouder	€ 39,60	€ 861,30
Alleenstaande van 21 jaar	€ 43,12	€ 937,86
Alleenstaand-woningdeler van 21 jaar	€ 31,95	€ 694,91
Alleenstaande van 20 jaar	€ 34,87	€ 758,42
Alleenstaande van 19 jaar	€ 26,76	€ 582,03
Alleenstaande van 18 jaar	€ 22,48	€ 488,94

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/15/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2018>

Bijlage III Beschrijving methode

Op basis van een data-analyse heeft de Arbeidsinspectie voor iedereen in Nederland bepaald wie er recht heeft op een aanvulling op een uitkering vanuit de Toeslagenwet. Gecombineerd met gegevens over het gebruik van de Toeslagenwet, is vervolgens het niet-gebruik bepaald. Dit is gedaan op basis van integrale microdata-gegevens van het CBS.

De grote uitdaging zat in het bepalen van het recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Alleen het gebruik van de Toeslagenwet is integraal geregistreerd. Personen die wel potentieel recht hebben maar geen gebruik maken (niet-gebruikers) staan niet als zodanig geregistreerd. Net als in het onderzoek naar het niet-gebruik van de Participatiewet, is gewerkt met een meertrapsbenadering. Dit houdt in dat er gestart werd vanuit een grote populatie en stap voor stap naar een exactere afbakening van de recht-hebbers werd toegewerkt. Uiteindelijk bleef er een groep rechthebbenden en een groep niet-recht-hebbers over. Binnen de groep rechthebbenden zijn vervolgens de gebruikers en de niet-gebruikers geïdentificeerd. Vervolgens zijn de achtergrondkenmerken (o.a. leeftijd, type huishouden, hoogte van het (gezins)inkomen en vermogen en herkomst) van de groep gebruikers en de groep niet-gebruikers bekeken. Het eerdere onderzoek naar het niet-gebruik van de Participatiewet toonde immers aan dat de mate van niet-gebruik verschilt naar achtergrondkenmerken, met name herkomst, leeftijd en hoogte van het (gezins)inkomen ten opzichte van het sociaal minimum. Voor herkomst is onderscheid gemaakt tussen geen migratieachtergrond, Europese migratieachtergrond en niet-Europese migratieachtergrond. Deze informatie leert ons welke persoonskenmerken samenhangen met niet-gebruik van de Toeslagenwet. Deze analyses zijn afzonderlijk uitgevoerd voor een aantal moederwetten waarvoor de Toeslagenwet geldt (WIA, WW, IOW, Wajong, WAO).⁴³ De populatie van de verschillende moederwetten verschilt en de mate van niet-gebruik is daarom mogelijk ook anders per moederwet.

Het niet-gebruik is per kwartaal in 2018 en 2019 bepaald. Hierdoor was het mogelijk de ontwikkeling in het niet-gebruik van de Toeslagenwet door de tijd te volgen. Daarnaast kon vastgesteld worden in hoeverre mensen langdurig niet-gebruiker van de Toeslagenwet zijn. Een persoon is langdurig niet-gebruiker als diegene een jaar niet-gebruiker is. Als er een jaar niet-gebruik plaatsvindt, en er dus een (gezins)inkomen onder het sociaal minimum wordt ontvangen, kan gesteld worden dat sprake is van een structureel probleem. Ook is de Arbeidsinspectie nagegaan in hoeverre er kenmerken (bijv. leeftijd en herkomst) zijn die langdurig niet-gebruikers typeren. Dit leverde inzichtrijke informatie op en maakt het mogelijk om beleid om structureel niet-gebruik tegen te gaan gericht in te zetten.

De kenmerken van niet-gebruikers en de mate van langdurigheid zijn vastgesteld voor niet-gebruikers in september 2019. De Arbeidsinspectie koos voor deze peildatum vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig zijn voor de analyse. Daarnaast was de verwachting dat de situatie in 2020, vanwege de coronapandemie, een vertekend beeld zou geven van het niet-gebruik. Om de langdurigheid te kunnen bepalen is gekeken of de personen die niet-gebruikers waren op de laatste dag van september 2019, ook niet-gebruiker waren op de laatste dag van: juni 2019, maart 2019, december 2018 en september 2018.

⁴³ De CBS-microdata bevatten geen informatie over het gebruik van een aanvulling vanuit de Toeslagenwet op Ziekte-uitkeringen. Het is daarom ook niet mogelijk om het niet-gebruik vast te stellen. Dit geldt ook voor de Wamil. Databeperkingen in het bepalen wanneer in het jaar inkomen uit zelfstandig werk is genoten verklaart waarom ook het niet-gebruik van TW op basis van WAZ buiten beschouwing wordt gelaten.

Stappen data-analyse

Een persoon heeft recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet als hij/zij voldoet aan de volgende wettelijke voorwaarden:

- Hij/zij woont rechtmatig in Nederland;
- Hij/zij is 18 jaar of ouder;
- Hij/zij heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt;
- Het totale (gezins)inkomen is lager dan het sociaal minimum dat voor de betreffende persoon geldt. Dit sociaal minimum hangt af van de leefvorm van de persoon. Zie stap 2 hieronder.

Verder moet de persoon een uitkering van het UWV (WW, WIA, IOW, Wajong, WAO) ontvangen;

Er zijn ook situaties waarin er geen recht is. Het gaat om de volgende uitsluitingsgronden:

- Vanaf 1990 heeft een persoon die is getrouwd of daarmee gelijkgesteld met de partner of de daarmee gelijkgestelde persoon geboren na 1971 recht op Toeslagenwet mits er kinderen bij deze persoon wonen die jonger zijn dan 12 jaar. Als het recht op de loondervingsuitkering (en de toeslag) daarvoor is ontstaan loop het recht door.
- Thuiswonende kinderen jonger dan 21 jaar hebben geen recht.
- Er is geen recht op toeslag als iemand geen recht heeft op een loondervingsuitkering omdat degene rechten van zijn vrijheid ontnomen is of degene zich onttrekt aan de uitvoering daarvan. Een WW-uitkering stopt in dit geval direct. Een Wajong-, WIA-, WAO- of ZW-uitkering stopt na uiterlijk een maand.

Daarnaast geldt dat voor de berekening van de toeslag een eventueel gekort bedrag op de loondervingsuitkering vanwege schending van verplichtingen wel als uitbetaald wordt beschouwd. Het gaat om een gedeeltelijke weigering tot uitbetalen. Als de loondervingsuitkering geheel wordt geweigerd, is er geen recht op de Toeslagenwet. Voor de WW geldt dat een uitkering met 29 procent gedurende 26 weken kan worden gekort vanwege toestemming om te starten met een eigen onderneming (startersregeling). Voor de berekening van het recht op de Toeslagenwet wordt deze korting geacht niet gerealiseerd te zijn.

De leeftijd van personen en of iemand rechtmatig in Nederland woont was in de CBS-microdata gemakkelijk te controleren (op basis van de GBAPERSOONTAB en de GBAADRESOBJECTBUS). Het bepalen van het sociaal minimum dat voor een persoon geldt en het totale (gezins)inkomen had meer voeten in de aarde. Hieronder is in respectievelijk stap 2 en 3 beschreven hoe dit is aangepakt.

Stap 1: bepalen van de totale populatie potentieel rechthebbenden

Er werd gestart met een populatie van potentieel rechthebbenden. Hiervoor zijn mensen geïdentificeerd die rechtmatig in Nederland wonen, aan het leeftijds criterium voldoen en een uitkering van het UWV ontvingen. In stap 2 en 3 is vervolgens gecontroleerd of een persoon een (gezins)inkomen had dat lager is dan het sociaal minimum dat voor diegene gold. Of personen rechtmatig in Nederland woonden, is bepaald op basis van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) aan de hand van de gegevens uit de GBAPERSOONTAB. De GBAPERSOONTAB bevat informatie voor alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de BRP voorkomen. Dit betekende ook dat het bestand nog overledenen en personen die geëmigreerd zijn bevatte. Voor het bepalen van de Nederlandse populatie op een bepaald moment was koppeling met de GBAHUISHOUDENSBUS nodig. Daarna is de informatie gekoppeld met het woonadres van personen met behulp van de GBAADRESOBJECTBUS. Vervolgens zijn de mensen verwijderd die op peilmoment jonger waren dan 18 jaar of ouder dan de AOW-leeftijd uit het bestand. Leeftijd is bepaald op basis van gegevens uit de GBAPERSOONTAB.

Tot slot zijn alleen de personen die op het peilmoment een uitkering ontvingen van het UWV bewaard.⁴⁴ De overgebleven groep vormde de doelgroep. Zoals eerder aangegeven kon voor personen die ziek zijn en een lager loon ontvangen en voor personen die een ZW- of Wamil-uitkering ontvangen niet bepaald

⁴⁴ Hiervoor worden de volgende bestanden gebruikt: AOTOTUITKERINGATAB (Wajong, WAO, WAZ en WIA), WUSUITKERING1ATAB (WW) en IOWUITKERING1ATAB (IOW).

worden of er gebruik is gemaakt van de Toeslagenwet. Voor deze groep kon dus ook niet bepaald worden of er sprake is geweest van niet-gebruik van de Toeslagenwet. Hierdoor wordt dus de omvang van de totale potentiële doelgroep en mogelijk ook de omvang van het totale niet-gebruik van de Toeslagenwet onderschat.

Stap 2: bepalen leefvorm en sociaal minimum

Vervolgens is voor iedereen in de doelgroep de leefvorm bepaald. Het sociaal minimum dat geldt voor een persoon hangt namelijk af van de leefvorm van die persoon. Er zijn drie verschillende leefvormen mogelijk:

- 1. Getrouwd of daarmee gelijkgesteld.** UWV beschouwt iemand als gelijkgesteld als diegene met één persoon (m.u.v. de vader, moeder of kind) in één huis woont en één of meer van de volgende situaties van toepassing is:
 - Hij/zij voert een gezamenlijke huishouding. Hiervan is sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding of anderszins.
 - Hij/zij heeft met zijn/haar (mede)bewoner een samenlevingscontract of een geregistreerd partnerschap.
 - Hij/zij woont samen met zijn/haar (mede)bewoner volgens de Belastingdienst of andere organisaties.
 - Hij/zij kreeg eerder een toeslag waarbij hij/zij en zijn/haar (mede)bewoner gelijkgesteld waren met getrouwde personen.
 - Hij/zij is eerder met zijn/haar (mede)bewoner getrouwd geweest.
 - Hij/zij en zijn/haar (mede)bewoner hebben elkaars kind of kinderen erkend.
- 2. Alleenstaand.** UWV beschouwt iemand als alleenstaand als één van de volgende situaties geldt:
 - Hij/zij woont alleen.
 - Hij/zij woont niet alleen, is ouder dan 18 maar jonger dan 21 jaar en is niet getrouwd of daarmee gelijkgesteld.
 - Hij/zij woont in een verpleeghuis of groepswoning voor gehandicapten volgens de Wet langdurige zorg (Wlz) en is niet getrouwd of daarmee gelijkgesteld.
 - Hij/zij is 21 jaar of ouder en deelt de woning met bewoners die allemaal niet meetellen als medebewoners. Zie hieronder de regels voor het niet meetellen als medebewoner.
- 3. Alleenstaand-woningdeler.** UWV beschouwt iemand als alleenstaand-woningdeler als hij/zij 21 jaar of ouder is en hij/zij de woning deelt met minstens 1 andere persoon die meetelt als medebewoner. Bewoners die niet meetellen als medebewoners zijn:
 - bewoners jonger dan 21 jaar;⁴⁵
 - studenten die een tegemoetkoming in de studiekosten krijgen voor een voltijdopleiding;
 - studenten die een opleiding volgen, waardoor zij recht kunnen hebben op studiefinanciering;
 - studenten die een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgen;
 - bewoners met een eigen huurcontract bij dezelfde verhuurder;
 - een verhuurder of huurder (m.u.v. naaste familieleden).

Als een persoon getrouwd of daarmee gelijkgesteld is, dan moet deze persoon ook inkomsten van de persoon met wie men getrouwd is of daarmee gelijkgesteld is doorgeven. Het sociaal minimum dat geldt voor de verschillende leefvormen is als volgt.

⁴⁵ Per 1 januari 2023 is dit veranderd naar jonger dan 27 jaar. Het peilmoment is 2019 dus daarom gaan wij uit van de oude situatie waarbij de grens op 21 jaar lag.

Tabel 8 Sociaal minimum voor de verschillende leefvormen, per 1 juli 2019

Leefvorm	Sociaal minimum per dag (bruto)	Sociaal minimum per maand (bruto)
Gehuwd / gelijkgestelden	€ 75,20	€ 1.635,60
Alleenstaande van 21 jaar en ouder	€ 55,33	€ 1.203,43
Alleenstaand-woningdeler van 21 jaar en ouder	€ 35,52	€ 772,56
Alleenstaande van 20 jaar	€ 41,56	€ 903,93
Alleenstaande van 19 jaar	€ 30,35	€ 660,11
Alleenstaande van 18 jaar	€ 24,47	€ 532,22

Bron: <https://www.uvw.nl/particulieren/bedragen/detail/sociaal-minimum>

Bovenstaande bedragen golden per 1 juli 2019 en dus voor ons ‘hoofdpeilmoment’ van september 2019. Om het niet-gebruik vóór 1 juli 2019 te bepalen, is uitgegaan van de bedragen die op het betreffende peilmoment van toepassing waren. De bedragen die golden per 1 januari 2018, 1 juli 2018 en 1 januari 2019 staan in Bijlage II.

De leefvorm op het peilmoment is bepaald op basis van de GBAHUISHOUDENSBUS, GBAPERSONTAB en SECMBUS. Aan de hand van de variabelen *typhh* en *plhh* uit de GBAHUISHOUDENSBUS is de woonsituatie van een persoon geïdentificeerd. De variabele *typhh* geeft aan of iemand alleen woont, samenwoont, of er kinderen tot het huishouden behoren, etc. De variabele *plhh* geeft aan wat de plaats in het huishouden is van de persoon. Omdat de CBS-definitie⁴⁶ van samenwonen grotendeels overeenkomt met de definitie van de eerste leefvorm ‘getrouwd of daarmee gelijkgesteld’, is aangenomen aan dat alle samenwonende paren getrouwd zijn of daarmee gelijkgesteld. Er is per persoon bepaald of diegene een partner heeft en (zo ja) wie dat is. Dat is gedaan aan de hand van de variabele *plhh*⁴⁷. Binnen het huishouden werd gekeken wie dezelfde *plhh*-code hebben als zij partners zijn. Mensen die partners zijn worden beschouwd als gezamenlijk huishouden. Het is mogelijk dat twee personen op hetzelfde adres wonen en ook kosten voor het huishouden delen (bijvoorbeeld samenwonende vrienden). Dit wordt in de CBS-definitie echter gerekend als ‘overig huishouden’. Omdat er geen informatie beschikbaar is over het delen van huishoudkosten, zijn woningdelers die de kosten delen en woningdelers die dit niet doen niet van elkaar te onderscheiden en zijn overige huishoudens ((deels) ten onrechte) niet tot getrouwd of daarmee gelijkgestelden meegerekend. Ook (mede)bewoners die eerder getrouwd zijn geweest vielen waarschijnlijk onder de categorie ‘overige huishouden’ tenzij ze gezamenlijk van een bepaald adres naar een ander adres zijn verhuisd. De verschillen in de definities gehanteerd in de wet en door het CBS leiden tot een onderschatting van het aantal mensen in de leefvorm ‘getrouwd of daarmee gelijkgesteld’ en een overschatting van mensen in de leefvorm ‘alleenstaande’ of ‘alleenstaande-woningdeler’. Het is niet te zeggen of dit leidt tot een onder- of overschatting van het niet-gebruik.

Eenzijds geldt voor een overig huishouden (volgens CBS) dat de kosten deelt, een hoger sociaal minimum (zie tabel 5). Anderzijds telt in dat geval ook het inkomen mee van de persoon met wie de kosten voor het huishouden mee worden gedeeld. Het is daarom niet te zeggen of in deze situatie vaker personen als niet-rechthebbend zijn geteld of juist minder vaak. Overigens geldt voor een thuiswonend kind of een inwonend overig lid (zoals een ouder of een broer/zus) dat zij een apart recht hebben op een toeslag en dat hun leefvorm, afhankelijk van de situatie, alleenstaand of alleenstaand-woningdeler is. Daarnaast geldt voor 18- tot 21-jarigen die niet alleen wonen en niet getrouwd of daarmee gelijkgesteld

⁴⁶ Volgens het CBS is er sprake van een samenwoonrelatie als een persoon met een andere persoon die geen familie is op hetzelfde adres woont en daarnaast voldoet aan ten minste een van de volgende criteria:

- Ze zijn gehuwd of hebben een geregistreerd partnerschap.
- Ze hebben één of meerdere gezamenlijke juridische kinderen.
- Ze zijn gezamenlijk van een bepaald adres naar een ander adres verhuisd.
- Ze zijn fiscale partners of toeslagpartners. (Bron: [2. Data en methode \(cbs.nl\)](#))

⁴⁷ 3= niet gehuwde partner zonder kinderen, 4 = gehuwde partner zonder kinderen, 5 = niet gehuwde partner met kinderen en 6 = gehuwde partner met kinderen.

zijn, dat zij tot de groep alleenstaanden worden gerekend. Deze situatie kon onderscheiden worden aan de hand van de gegevens over leeftijd uit de GBAPERSOONTAB.

Typhh en *plhh* uit de GBAHUISHOUDENSBUS, de geboortedatum uit de GBAPERSOONTAB en de SECM zijn gebruikt om de overige twee leefvormen (alleenstaande en alleenstaande-woningdeler) te bepalen. Er zijn echter enkele subgroepen van de twee leefvormen die op basis van de variabelen *typhh* en *plhh* niet zijn te onderscheiden. Deze variabelen maken geen onderscheid tussen het wonen in een verpleeg-, of verzorgingshuis, het verblijf in een penitentiaire inrichting of het verblijf in een ander soort instelling. Aan de hand van de gegevens uit het bestand GEBWLZTAB zijn binnen de groep instellingsbewoners degenen die wonen in een verpleeghuis of groepswooning voor gehandicapten volgens de Wet langdurige zorg (Wlz) geïdentificeerd. Deze groep werd gezien als alleenstaand. De overige instellingsbewoners zijn verwijderd uit het bestand. Deze stappen hielpen om de groepen alleenstaande en alleenstaande-woningdeler accurater te identificeren.

Stap 3: toevoegen gegevens over inkomen

Vervolgens was de vraag hoe het totale (gezins)inkomen zich verhoudt tot het sociaal minimum. Het sociaal minimum is afhankelijk van de leefvorm die van toepassing is, zoals bepaald in de voorgaande stap. Eén van de voorwaarden voor de Toeslagenwet is dat het (gezins)inkomen lager is dan het sociaal minimum. UWV stelt het recht op een toeslag vast, deels op basis van gegevens over inkomen bekend bij UWV en deels op basis van gegevens over inkomen die de aanvrager dient aan te leveren bij de aanvraag. Het gaat om informatie over de onderstaande inkomensbronnen:

- inkomen uit werk (loon en winst als zelfstandige ondernemer)
- bijverdiensten en vergoedingen voor vrijwilligerswerk
- inkomsten uit werkzaamheden voor iemand met een persoonsgebonden budget (pgb)
- studiefinanciering
- uitkering van een andere organisatie (niet van UWV)
- UWV-uitkering van de partner
- bovenwettelijke WW-uitkering
- aanvulling op de WW-uitkering van vorige werkgever
- private Aanvulling WW en WGA (PAWW)
- lijfrente
- pensioen, prepensioen, flexpensioen, AOW, RVU
- Nederlands arbeidsongeschiktheidspensioen of invaliditeitspensioen
- Nederlands nabestaandenpensioen of pensioen van een ex-partner
- een uitkering van een particuliere verzekering (bijvoorbeeld tegen inkomstenderving)
- een uitkering uit het buitenland.

Voor de doelgroep is bepaald in hoeverre er inkomen is ontvangen uit deze inkomensbronnen. Van de meeste inkomensbronnen waren er in de CBS-microdata integrale gegevens beschikbaar. Voor een aantal inkomensbronnen was dat echter niet het geval. Het gaat om bijverdiensten en vergoeding voor vrijwilligerswerk, inkomsten uit werkzaamheden voor iemand met een persoonsgebonden budget (pgb), bovenwettelijke WW-uitkeringen, aanvulling op de WW-uitkering van vorige werkgever, de Private Aanvulling WW en WGA (PAWW), Nederlands arbeidsongeschiktheidspensioen, invaliditeitspensioen, Nederlands nabestaandenpensioen en pensioen van een ex-partner, uitkeringen uit een particuliere verzekering (bijvoorbeeld tegen inkomstenderving). Onze inschatting was, gebaseerd op een gesprek met UWV, dat deze inkomensbronnen relatief weinig voorkomen onder de potentiële doelgroep. Het missen van deze data heeft dus vermoedelijk weinig gevolgen voor de uitkomsten. Een mogelijk gevolg van het missen van deze inkomsten is dat voor een deel van potentiële doelgroep het inkomen te laag is ingeschat en daarmee ten onrechte is vastgesteld dat er recht is op een toeslag. Daardoor wordt ook het niet-gebruik mogelijk overschat.

De informatie over alle beschikbare inkomensbronnen op inkomen uit loondienst na zijn gebaseerd op SECMBEDRAGBUS-bestanden. Voor deze bestanden geldt het volgende: CBS telt het inkomen uit een bepaalde inkomensbron per jaar op en deelt dat door het aantal maanden dat, voor zover bekend bij CBS, inkomen uit die inkomensbron is ontvangen. Het bedrag is daarmee gelijk voor elke maand binnen hetzelfde jaar. Het is daardoor mogelijk dat het geregistreerde maandbedrag afwijkt van het bedrag dat die maand feitelijk is ontvangen uit de betreffende inkomstenbron. Het is onduidelijk of deze datalimitatie leidt tot een onder- of overschatting van het niet-gebruik (zie stap 5 hieronder).

De informatie over inkomen uit loondienst is daarentegen gebaseerd op POLISBUS-bestanden. De informatie in dit bestand is nauwkeuriger dan de informatie in de SECMWERKNDGABEDRAGBUS, onder andere omdat wisselingen in een jaar in de hoogte van het inkomen wél konden worden meegenomen en omdat het vakantiegeld buiten beschouwing gelaten kon worden. Hier is per maand gekeken naar banen die aan het einde van de maand nog lopend zijn. Negatieve inkomensbedragen telden niet mee en werden op nul gezet.

Indien potentiële rechthebbenden werken kan er vrijlating van inkomsten uit arbeid worden toegepast voor een periode van maximaal twee jaar. Het inkomen dat uit arbeid is verworven telt dan (deels) niet mee in het totale inkomen waarop het recht op een Toeslagenwet-aanvulling wordt bepaald. De volgende methode is toegepast: Als het inkomen uit arbeid onder de 5% van het WML lag, werd alles vrijgelaten, als het inkomen boven de 5% van het WML ligt werd, bovenop een bedrag gelijk aan 5% van het WML, nog eens een bedrag ter hoogte van 30% van het totale inkomen uit arbeid vrijgelaten. De totale vrijlating kon uiteraard niet meer zijn dan het totale inkomen uit loon en, bij wet, ook niet meer dan 15% WML. Wanneer het recht op inkomensvrijlating begint, is moeilijk vast te stellen aan de hand van de beschikbare CBS-microdata. Er was daarom niet met zekerheid bekend of er inkomensvrijlating toegepast kon worden en daarom is dus voor iedereen de inkomensvrijlating toegepast. Daardoor wordt het aantal rechthebbenden en dus het niet-gebruik mogelijk overschat. Ter controle is de analyse ook zonder inkomensvrijlating herhaald, waaruit bleek dat de verschillen in niet-gebruik beperkt bleken.

Stap 4: toevoegen data over mogelijke uitsluitingsgronden

Er gelden enkele uitsluitingsgronden voor de Toeslagenwet. Zo is er geen recht als een persoon getrouwd of daarmee gelijkgesteld is, de partner (of daarmee gelijkgestelde persoon) na 1971 is geboren én er geen kinderen bij de persoon wonen die 12 jaar of jonger zijn. Ook vervalt het recht op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet indien de uitkering die dient aangevuld te worden, tijdelijk is stilgezet vanwege een boete of maatregel. Dit is het geval als de uitkeringsgerechtigde niet aan de bijbehorende verplichtingen voldoet. Ten slotte hebben ook thuiswonende kinderen van jonger dan 21 jaar geen recht op de Toeslagenwet.

Voor de eerste uitsluitingsreden is gekeken naar de leeftijd van de partner. Indien de partner ná 1971 is geboren, is er alleen recht indien er inwonende kinderen van jonger dan 12 jaar zijn. Dit is bepaald op basis van de GBAPERSOONTAB en de GBAHUISHOUDENSBUS. Voor de tweede uitsluitingsgrond bevatten de WW-, IOW- en AO-bestanden in de CBS-microdata geen informatie over of er sprake is geweest van een boete of maatregel. De derde uitsluitingsgrond is gecontroleerd op basis van de GBAPERSOONTAB en de GBAHUISHOUDENSBUS.

Stap 5: van jaar naar maand- en dagbedragen

Het sociaal minimum dat werd gebruikt voor het bepalen van het recht op de Toeslagenwet is gebaseerd op dagbedragen. De inkomensgegevens daarentegen betroffen maandbedragen. Om de twee cijfers te kunnen vergelijken, zijn de dagbedragen met 21,75 vermenigvuldigd zodat een maandbedrag verkregen kon worden. Voor de meeste inkomensbronnen (alle bronnen behalve het inkomen uit loondienst) geldt dat het maandbedrag gebaseerd is op het jaarbedrag gedeeld door het aantal maanden dat inkomen uit de betreffende bron is ontvangen in dat jaar. Het is daardoor mogelijk dat het geregistreerde maandbedrag afwijkt van het bedrag dat die maand feitelijk is ontvangen uit de betreffende inkomstenbron.

Hierdoor kunnen er twee type meetfouten ontstaan.

1. Het geregistreerde inkomen ligt boven het sociaal minimum, maar in een specifieke peilmaand heeft de persoon in werkelijkheid een inkomen onder het sociaal minimum. De persoon wordt dus onterecht als niet-rechthebbende gerekend. Dit is getoetst door het maandelijkse inkomen uit loondienst te berekenen met de gegevens uit de SPOLISBUS. Voor alle andere inkomensbronnen zijn hier geen gegevens voor. Dus voor een groot deel is dit niet te zien en is dit dus een mogelijke onderschatting van de groep rechthebbenden.
2. Het tweede soort meetfout is als het geregistreerde inkomen in een specifieke peilmaand onder het sociaal minimum ligt, maar het werkelijke inkomen boven het sociaal minimum. De persoon wordt dan onterecht als rechthebbende gerekend. Het is echter niet te verwachten dat de inkomsten uit de verschillende bronnen die meetellen voor het recht op de Toeslagenwet sterk fluctueren van maand op maand. Dit is wellicht wel minder het geval voor het inkomen uit arbeid, omdat door de toename van flexibele arbeid het aannemelijk is dat inkomen meer kan fluctueren. Daarom is, net als voor de eerste meetfout, het maandelijkse inkomen op basis van de SPOLISBUS berekend.

Verder is het niet mogelijk op basis van de beschikbare data per maand te bepalen welke inkomsten toegerekend moeten worden aan de maand van aangifte en welke aan de maand waar de inkomsten betrekking hebben.

Stap 6: toevoegen gegevens gebruik Toeslagenwet

Ten slotte zijn gegevens toegevoegd over het gebruik van de Toeslagenwet. Met uitzondering van de Ziektewet kon dit bepaald worden voor alle moederwetten waar de Toeslagenwet betrekking op heeft. Gegevens over het gebruik van de Toeslagenwet zijn op maandniveau beschikbaar. De CBS-microdatabestanden die hiervoor gebruikt zijn: AOTOTUITKERINGATAB (o.a. Wajong, WAO en WIA), WUSUITKERING1ATAB (WW) en IOWUITKERING1ATAB (IOW). Deze bestanden bevatten informatie over arbeidsongeschiktheids-, WW- en IOW-uitkeringen, onder andere over of er aanvulling vanuit de Toeslagenwet is ontvangen.

Resultaat: analysebestand

Het resulterende analysebestand bevatte alle informatie die nodig is om het recht op en het niet-gebruik van de Toeslagenwet te bepalen. Per persoon uit de doelgroep is het (gezins)inkomen vergeleken met het voor die persoon geldende sociaal minimum en is een variabele 'rechthebbend' aangemaakt. Indien het (gezins)inkomen onder het sociaal minimum ligt en als geen van de uitsluitingsgronden gold, kreeg deze variabele de waarde 1. In alle andere gevallen kreeg de variabele de waarde 0. Op basis van de in stap 6 toegevoegde gegevens is vervolgens bepaald of gebruik is gemaakt van de Toeslagenwet. Een variabele 'Toeslagenwet-gebruiker' is aangemaakt die de waarde 1 heeft als er aanvulling op basis van de Toeslagenwet (oftewel een toeslag hoger dan nul) is ontvangen.

Tot slot zijn nog verwijderd: (1) observaties waarvoor er een negatieve uitkering was (terugbetaling?) of een uitkeringsbedrag gelijk aan nul en (2) personen met inkomen uit zelfstandig ondernemerschap of waarvoor de (eventuele) partner inkomen uit zelfstandig ondernemerschap had. De reden voor het verwijderen van die laatste groep is dat het inkomen uit zelfstandig ondernemerschap gebaseerd is op een heel jaar en het niet mogelijk is te bepalen op welk moment in het jaar het inkomen daadwerkelijk is ontvangen. Daardoor kon voor deze mensen niet goed vastgesteld worden wat het inkomen is en daardoor ook niet of er recht is op de Toeslagenwet. Als gevolg van deze laatste stap wordt het niet-gebruik van de Toeslagenwet op basis van WAZ niet gemeten. Voor de WAZ geldt dat een relatief groot deel van de uitkeringsontvangers inkomen heeft als zelfstandige. Uit die groep wordt hierdoor een te grote subgroep verwijderd (ongeveer een derde) om nog een zuivere analyse te kunnen doen.

De totale omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet per moederwet is in beeld gebracht.

Vervolgens zijn de resultaten, per moederwet, ook naar verschillende achtergrondkenmerken uitgesplitst:

- leeftijd (in klassen)
- geslacht
- opleidingsniveau (laag, midden, hoog of onbekend)
- herkomst (geen migratieachtergrond, Europese migratieachtergrond of niet-Europese migratieachtergrond)
- soort inkomen (geen inkomen uit loondienst of inkomen uit loondienst), hoogte inkomen (ten opzichte van het sociaal minimum dat geldt voor de persoon), en het huishoudvermogen (negatief vermogen, €0-6.000, €6.000-12.000 en €12.000>)
- leefvorm (alleenstaand, alleenstaand-woningdeler, getrouwd of daarmee gelijkgesteld, overig huishouden), plaats in het huishouden en kinderen in het huishouden.

Vervolgens is in beeld gebracht in hoeverre er sprake is van langdurig niet-gebruik. Dit is gedaan door voor de groep niet-gebruikers in september 2019, terug te kijken naar vier voorgaande kwartalen (juni 2019, maart 2019, december 2018 en september 2018). Op basis hiervan is aan de hand van een stroomdiagram bepaald welk deel een kwartaal eerder, een half jaar eerder, drie kwartalen eerder of een jaar eerder ook al niet-gebruiker was. Ten slotte is in beeld gebracht welke achtergrondkenmerken de langdurig niet-gebruikers typeren.

De kwantitatieve analyses zijn uitgevoerd met behulp van data van CBS-microdata. Het gaat om gepseudonimiseerde (persoons)gegevens op een speciale CBS-server. Naleving van de privacywetgeving is daarmee gewaarborgd.

Bijlage IV Verklarend model

Om het niet-gebruik van de Toeslagenwet te verklaren is een logistisch regressiemodel geschat per moederregeling (zie tabel 9). De analyse laat zien of de kenmerken individueel samenhangen met niet-gebruik van de Toeslagenwet, gecorrigeerd voor alle andere kenmerken. De dataset is dusdanig groot dat uitgegaan is van een significantieniveau van 1%.

Tabel 9 Regressieanalyse niet-gebruik Toeslagenwet voor de WW, IOW, IVA, WGA, WAO en Wajong

	Odds ratio (standaardfout)					
	WW	IOW	IVA	WGA	WAO	Wajong
(Gezins)inkomen t.o.v. sociaalminimum						
0-10%	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
10-20%	0.375*	0.986	1.475	0.831	0.732	0.783
	(0.072)	(0.985)	(0.502)	(0.126)	(0.174)	(0.243)
20-30%	0.384*	0.264	0.787	0.336*	0.563	0.266*
	(0.068)	(0.230)	(0.252)	(0.046)	(0.129)	(0.071)
30-40%	0.371*	0.499	0.760	0.217*	0.673	0.382*
	(0.063)	(0.403)	(0.237)	(0.028)	(0.153)	(0.097)
40-50%	0.361*	0.442	0.697	0.217*	0.602	0.114*
	(0.060)	(0.347)	(0.214)	(0.028)	(0.137)	(0.027)
50-60%	0.369*	0.324	0.673	0.214*	0.803	0.280*
	(0.060)	(0.251)	(0.205)	(0.028)	(0.182)	(0.070)
60-70%	0.382*	0.326	0.504	0.231*	0.633	0.185*
	(0.061)	(0.247)	(0.153)	(0.030)	(0.143)	(0.046)
70-80%	0.421*	0.354	0.457*	0.230*	0.673	0.088*
	(0.067)	(0.262)	(0.139)	(0.030)	(0.151)	(0.021)
80-90%	0.509*	0.482	0.513	0.307*	0.880	0.103*
	(0.080)	(0.361)	(0.155)	(0.039)	(0.196)	(0.024)
90-100%	0.759	2.331	0.853	0.538*	1.246	0.051*
	(0.120)	(1.716)	(0.257)	(0.068)	(0.278)	(0.012)
Vermogenscategorie						
€0 - €6.000	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Negatief	1.293*	1.245	1.288*	1.220*	1.392*	1.341*
	(0.058)	(0.214)	(0.072)	(0.038)	(0.056)	(0.035)
€6.000 - €12.000	1.448*	1.524	1.822*	1.830*	1.931*	1.269*
	(0.118)	(0.355)	(0.159)	(0.106)	(0.125)	(0.058)
> €12.000	2.684*	2.320*	4.359*	3.562*	5.399*	2.245*
	(0.131)	(0.326)	(0.245)	(0.125)	(0.202)	(0.086)
Onbekend	4.038*		6.359*	3.423*	9.328*	4.227*
	(0.545)		(2.119)	(0.506)	(1.586)	(0.714)
Inkomensbron: loondienst						
	1.359*	1.443	2.477*	3.672*	6.725*	4.411*
	(0.051)	(0.261)	(0.276)	(0.153)	(0.381)	(0.174)

	Odds ratio (standaardfout)					
	WW	IOW	IVA	WGA	WAO	Wajong
Geslacht: man						
	1.102*	0.860	0.900	0.829*	0.708*	1.021
	(0.041)	(0.104)	(0.044)	(0.023)	(0.024)	(0.025)
Leeftijdscategorie						
18 t/m 26 jaar	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
27 t/m 36 jaar	1.125		0.562	0.670*		0.894*
	(0.072)		(0.156)	(0.060)		(0.026)
37 t/m 46 jaar	1.051		0.295*	0.550*	0.472*	0.712*
	(0.072)		(0.081)	(0.049)	(0.080)	(0.027)
47 t/m 56 jaar	1.038		0.207*	0.396*	0.398*	0.593*
	(0.068)		(0.056)	(0.035)	(0.066)	(0.031)
57 jaar en ouder	0.656*		0.168*	0.346*	0.251*	0.551*
	(0.046)		(0.045)	(0.031)	(0.042)	(0.042)
Migratieachtergrond						
Zonder	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Europees	1.864*	0.910	1.033	0.968	0.873	1.071
	(0.104)	(0.198)	(0.087)	(0.048)	(0.057)	(0.053)
Niet-Europees	0.879*	0.936	0.805*	0.842*	0.661*	1.046
	(0.036)	(0.145)	(0.044)	(0.026)	(0.025)	(0.029)
Opleidingsniveau						
Laag	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Middelbaar	1.049	1.059	0.831*	1.018	1.368*	0.886*
	(0.043)	(0.124)	(0.045)	(0.030)	(0.059)	(0.023)
Hoger	1.279*	1.475*	1.114	1.204*	1.828*	0.734*
	(0.065)	(0.213)	(0.103)	(0.050)	(0.110)	(0.035)
Onbekend	1.515*	5.080*	1.925*	3.712*	2.068*	1.141*
	(0.126)	(2.479)	(0.115)	(0.206)	(0.076)	(0.056)
Leefvorm						
Alleenstaande	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Getrouwd of daarmee gelijkgesteld	3.387*	1.051	3.060*	2.258*	3.300*	0.534*
	(0.159)	(0.173)	(0.170)	(0.082)	(0.125)	(0.033)
Alleenstaande-woningdeler	1.530*	0.927	2.820*	1.952*	2.004*	5.625*
	(0.103)	(0.526)	(0.300)	(0.111)	(0.162)	(0.939)
Overig	3.342*		4.070*	3.098*	4.359*	1.212*
	(1.528)		(0.348)	(0.388)	(0.358)	(0.055)
Kind: thuiswonend minderjarig kind						
	0.520*	1.447	0.712*	0.710*	0.801*	0.687*
	(0.023)	(0.304)	(0.041)	(0.023)	(0.030)	(0.022)
Constant						
	0.600*	0.808	1.543	1.967*	0.431*	27.23*
	(0.101)	(0.599)	(0.624)	(0.299)	(0.118)	(6.307)
N	17,352	1,951	12,111	33,401	28,327	42,993
Pseudo R2	0.105	0.141	0.174	0.151	0.231	0.132

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Verschillen tussen multivariate model en bivariate modellen

In de onderstaande tekst wordt ingegaan op hoe de resultaten uit het multivariate model verschillen met de beschrijvende statistiek, ofwel de correlaties bij de bivariate modellen. Verschillen hierin stammen uit de samenhang tussen de kenmerken. Hierbij is gefocust op resultaten die verschillen in:

- Het teken van de log odds ratio dat omklapt van een plus naar een min of andersom na controle voor andere kenmerken. Ofwel, het lagere (hogere) niet-gebruik verandert in een hoger (lager) niet-gebruik nadat er gecorrigeerd wordt voor andere kenmerken. Resultaten zijn significant op 1% niveau.
- Statistische significantie van de coëfficiënten. Ofwel, coëfficiënten die van statistisch significant naar niet statistisch significant verspringen ofwel andersom na controle voor andere kenmerken.

Bij de IVA en WAO verschillen in de significantie van de samenhang tussen niet-gebruik en inkomensgroepen

Het lagere niet-gebruik onder huishoudens met een (gezins)inkomen tussen de 70% en 80% van het sociaal minimum ten opzichte van huishoudens met een (gezins)inkomen tussen de 0% en 10% van het sociaal minimum is bij de IVA alleen significant na correctie voor andere kenmerken. Daarentegen valt bij de WAO het significant lagere niet-gebruik weg voor de groep met een (gezins)inkomen tussen de 20% en 30%, en de 40% en 50% van het sociaal minimum in vergelijking met de referentiegroep na correctie voor andere kenmerken.

Bij de vermogensgrenzen zijn geen verschillen zichtbaar na correctie voor andere kenmerken

Verder zijn bij de vermogensgrenzen geen grote verschillen te zien na correctie voor andere kenmerken. Het beeld blijft ongeveer hetzelfde in vergelijking met de bivariate modellen. Zo hebben bijvoorbeeld huishoudens met een vermogen boven de €12.000 bij alle regelingen een hoger niet-gebruik dan huishoudens met een vermogen tussen de €0 en €6.000, ongeacht het wel of niet corrigeren voor andere kenmerken. Vermogende huishoudens hebben de financiële bijdrage van de Toeslagenwet wellicht minder hard nodig.

Personen met een inkomen uit loondienst niet gevoelig voor correctie van andere kenmerken

Het niet-gebruik van personen die naast hun uitkering een inkomen uit loondienst hebben verandert nauwelijks na correctie voor andere kenmerken. Het niet-gebruik ligt relatief hoog ten opzichte van personen die geen inkomensbron hebben naast hun UWV-uitkering. Dit geldt voor alle moederwetten behalve de IOW. Zo is bijvoorbeeld bij de IVA de kans op niet-gebruik door personen met inkomsten uit loondienst zo'n 19% groter dan door personen zonder inkomsten uit loondienst.

Verschillen in het niet-gebruik tussen man en vrouw vallen na correctie voor andere kenmerken weg bij de IVA en Wajong, bij de WGA juist na correctie significante verschillen

Het hogere niet-gebruik onder mannen bij de IVA en Wajong, wanneer enkel gekeken wordt naar de samenhang van niet-gebruik met geslacht, valt weg wanneer gecorrigeerd wordt voor andere kenmerken. Daarentegen laat de WGA juist een significant verschil tussen man en vrouw zien na correctie voor andere kenmerken. Zo ligt de kans op niet-gebruik zo'n 7%⁴⁸ lager voor mannelijke niet-gebruikers. Deze significante samenhang is er niet wanneer niet gecorrigeerd wordt voor andere kenmerken.

Bij de WGA, WAO en Wajong vervallen significante verschillen in het niet-gebruik tussen personen met of zonder migratieachtergrond na correctie voor andere kenmerken

Het significant lagere niet-gebruik onder personen met een Europese migratieachtergrond t.o.v. personen zonder migratieachtergrond verval na correctie voor andere kenmerken bij de WGA en WAO. De Wajong laat eenzelfde beeld zien, maar dan voor personen met een niet-Europese migratieachtergrond. Bovendien laat de WW een groot niet-gebruik zien onder personen met een Europese migratieachtergrond in vergelijking met personen zonder migratieachtergrond.

⁴⁸ De log odds zijn hierbij omschreven naar verschillen in procenten t.o.v. de referentiecategorie.

Bij de IOW geen verschillen meer in het niet-gebruik tussen getrouwen en alleenstaanden na correctie voor andere kenmerken

Wat betreft de leefvormen is er bij de IOW alleen zonder correctie voor andere kenmerken een significant verschil te zien in het niet-gebruik bij getrouwen of daarmee gelijkgestelden ten opzichte van alleenstaanden (de referentiecategorie). Wanneer wel wordt gecorrigeerd voor andere kenmerken valt dit significante verschil tussen het niet-gebruik van deze groepen weg. Verder laat de categorie 'overig' (die onder andere uit instellingsbewoners bestaat) een aanzienlijk hoger niet-gebruik zien dan alleenstaanden voor alle regelingen buiten de IOW.

Verschillen in het niet-gebruik tussen huishoudens met of zonder kinderen gelden bij de IVA en WGA alleen na correctie voor andere kenmerken

Het significant hogere niet-gebruik onder huishoudens zonder kinderen is bij de IVA en WGA alleen te zien na correctie voor andere kenmerken. Zonder correctie voor andere kenmerken is er namelijk geen aanzienlijk verschil zichtbaar tussen het niet-gebruik van huishoudens met of zonder kinderen. Het verschil in de kans op niet-gebruik is na correctie voor andere kenmerken het grootst binnen de WW: huishoudens met kinderen zijn 37% minder vaak niet-gebruiker dan huishoudens zonder kinderen.

Bijlage V Analyse kenmerken langdurig niet-gebruik

In deze bijlage wordt de gedetailleerde analyse gepresenteerd van welke persoons- en huishoudenskenmerken samenhangen met langdurig niet-gebruik. Hiervoor is bestudeerd hoe deze kenmerken verdeeld zijn tussen twee groepen die beiden langdurig (minimaal vier kwartalen) recht hebben gehad op de Toeslagenwet:

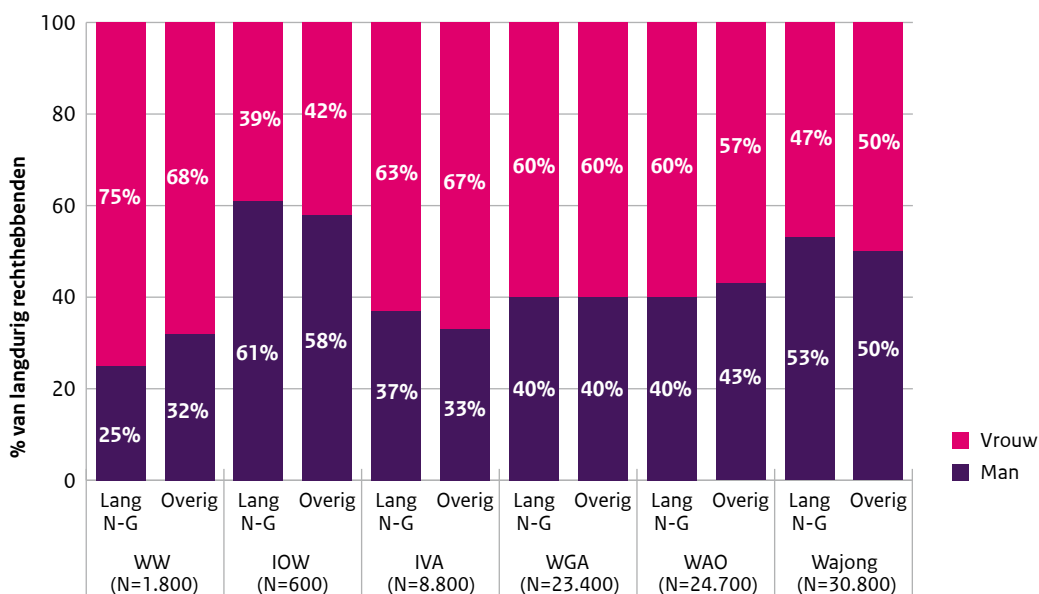
1. **Langdurig niet-gebruikers:** de groep die de gehele periode tussen 30 september 2018 en 30 september 2019 recht had op de Toeslagenwet, en hier doorlopend geen gebruik van heeft gemaakt.
2. **Overige langdurig rechthebbenden:** de groep die de gehele periode tussen 30 september 2018 en 30 september 2019 recht had op de Toeslagenwet en hier in tenminste één kwartaal wél gebruik van maakte.

De tweede groep omvat dus ook personen die continu gebruik maakten van de Toeslagenwet. Deze groep is niet opgenomen in de stroomdiagrammen in paragraaf 4.1 omdat die alleen de groep tonen die op 30 september 2019 niet-gebruiker was.

Geen duidelijke samenhang tussen geslacht en langdurig niet-gebruik

Figuur 32 laat zien dat er binnen sommige moederwetten kleine verschillen bestaan in de man-vrouw verdeling tussen de langdurig niet-gebruikers en de overige langdurig rechthebbenden. Hier is geen algemene lijn in te ontdekken; binnen de IOW, IVA en Wajong zijn mannen licht oververtegenwoordigd onder de langdurig niet-gebruikers, terwijl dit binnen de WAO en WW juist vrouwen betreft. Binnen de WGA zijn er (nagenoeg) geen verschillen in de geslachtsverdeling. In hoofdstuk 3 was al te zien dat ook het aandeel niet-gebruik in het algemeen ook geen duidelijke samenhang vertoont met het geslacht.

Figuur 32 Man-vrouw verhouding voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

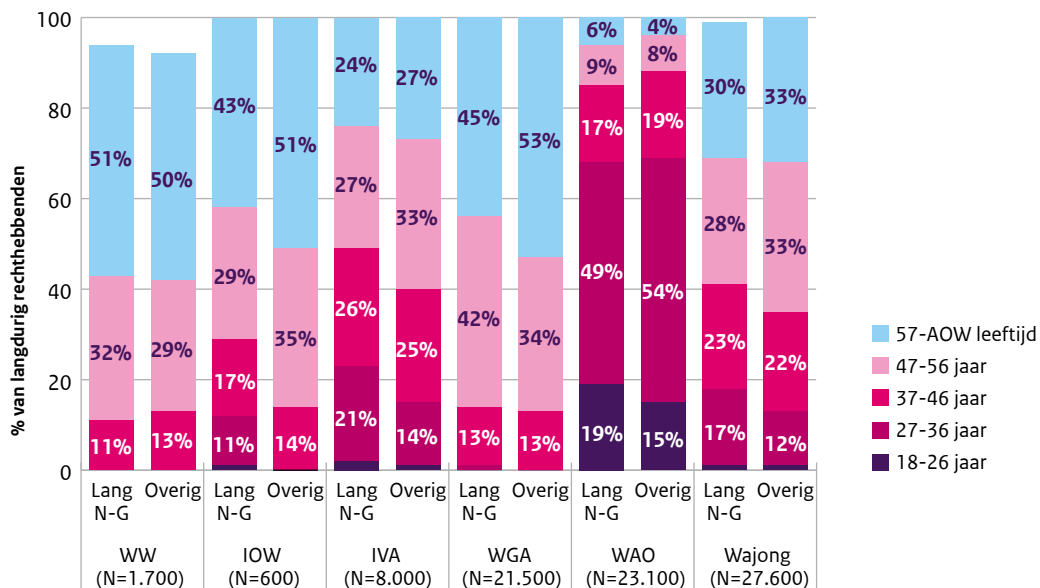
Jongeren zijn oververtegenwoordigd onder langdurig niet-gebruikers

Zoals te zien is in figuur 33, verschilt de leeftijdsopbouw tussen de verschillende moederwetten. Dit komt door de historie van de moederwetten; de WAO werd in 2006 opgevolgd door de WIA, waarmee de instroom in de WAO stopte. Daarom kent de WAO een oudere populatie dan de WIA (waar de IVA en WGA onder vallen).

In een groot deel van de moederwetten is eenzelfde verband tussen leeftijd en langdurig niet-gebruik te zien. Binnen de WGA, IVA en WAO (en in iets mindere mate de Wajong) is namelijk te zien dat langdurig niet-gebruikers jonger zijn dan de overige langdurig rechthebbenden. Mogelijk hangt dit samen met hoe lang zij al in een uitkeringssituatie verkeren. Immers, hoe langer iemand een uitkering ontvangt, des te groter is de kans dat zij op enig moment kennismaken met hun recht op een toeslag. In hoofdstuk 3 was al te zien dat jongeren ook in algemene zin vaker niet-gebruiker zijn dan andere leeftijdsgroepen.

Een blik op de WW laat daarentegen zien dat de langdurig niet-gebruikers juist iets ouder zijn dan de overige langdurig rechthebbenden, hoewel het hier om kleine verschillen gaat.

Figuur 33 Leeftijdsverdeling voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



* De leeftijdsopbouw van de niet-gebruikers van de Toeslagenwet in de IOW is niet in de figuur opgenomen, omdat deze uitkering alleen verstrekt wordt aan personen van 60 jaar of ouder.

* Binnen de WW zijn de percentages voor de categorieën 18 – 26 jaar en 27 – 36 jaar onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%.

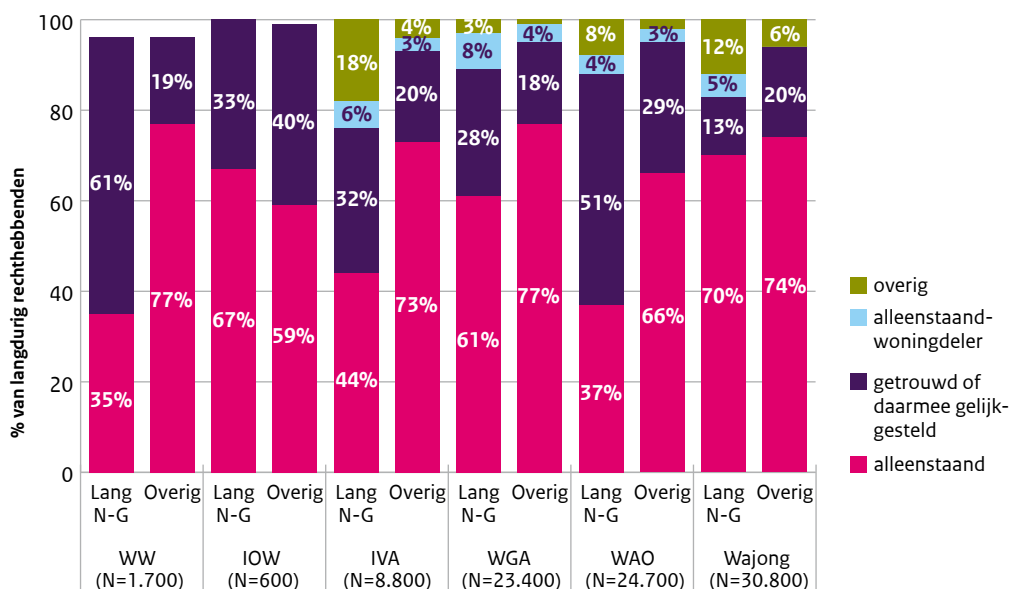
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Getrouwen zijn vaker langdurig niet-gebruiker dan alleenstaanden

Kijkend naar de leefvorm is een opvallend patroon te zien. Onder langdurig niet-gebruikers zijn in verhouding namelijk hoge percentages getrouwen (of daarmee gelijkgestelden), en juist lage percentages alleenstaanden te zien. Dit geldt voor alle moederwetten behalve de IOW, en komt het sterkst tot uiting onder ontvangers van de WAO, IVA en de WW. Mogelijk is hier sprake van een samenhang met het (gezins)inkomen: omdat de partners van de getrouwen veelal ook een inkomen hebben, is er minder financiële noodzaak om een toeslag aan te vragen en is het bedrag waar men recht op heeft bovendien lager. Verder laat figuur 34 zien dat alleenstaand-woningdelers en de categorie 'overig' onder de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (IVA, WGA, WAO en Wajong) veelal ook oververtegenwoordigd zijn onder langdurig niet-gebruikers.

Hoofdstuk 3 liet zien dat ook in algemene zin alleenstaanden minder vaak niet-gebruiker zijn dan getrouwen, alleenstaand-woningdelers en de categorie overig. Blijkbaar geldt hetzelfde voor langdurig niet-gebruik.

Figuur 34 Leefvorm voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



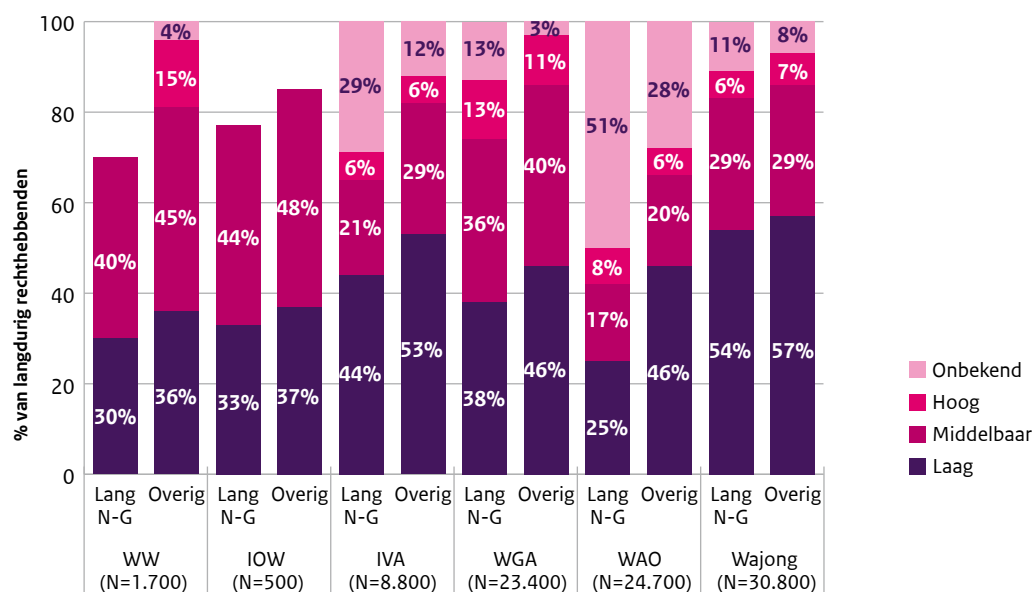
* Binnen de WW zijn de percentages voor de categorieën alleenstaand-woningdeler en overig onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Langdurig niet-gebruikers hebben vaker onbekend opleidingsniveau

Over alle moederwetten heen is te zien dat langdurig niet-gebruikers van de Toeslagenwet over het algemeen minder vaak laagopgeleid zijn en opvallend veel vaker een onbekend opleidingsniveau hebben. Het lagere aandeel laagopgeleiden gaat daardoor niet gepaard met een hoger aandeel middelbaar of hoogopgeleiden. Hoofdstuk 3 liet zien dat de groep met een onbekend opleidingsniveau opvalt met een hoog niet-gebruik. Zoals daar reeds is toegelicht, is de groep met een onbekend opleidingsniveau in verhouding ouder, vaker getrouwd en hebben zij meer vermogen. Vermoedelijk bevat deze groep vooral personen met een lagere opleiding.

Figuur 35 Opleidingsniveau voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



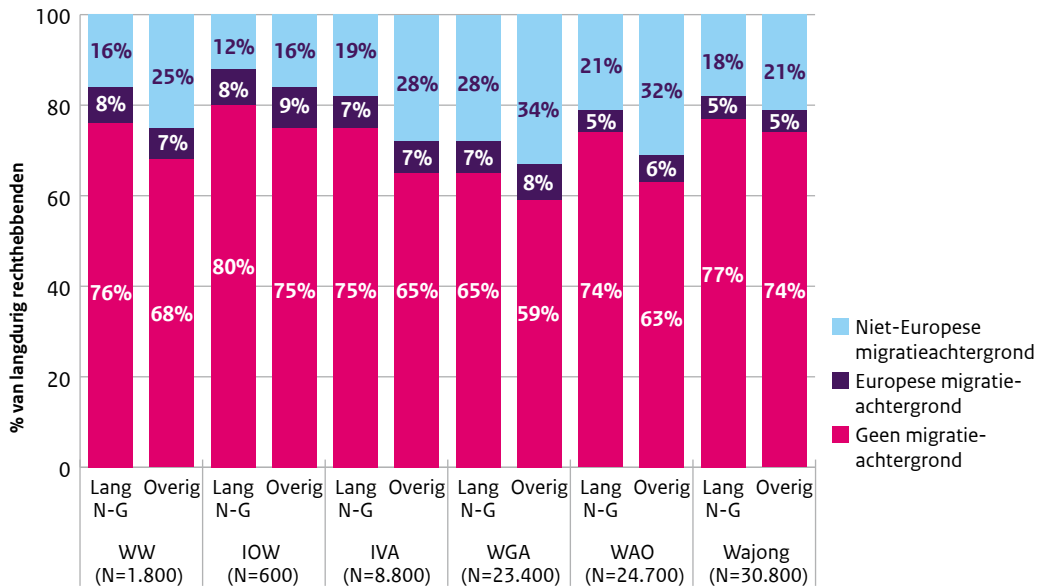
* Binnen de WW en IOW zijn de percentages voor de categorieën 'hoogopgeleid' en 'onbekend' onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Personen zonder migratieachtergrond zijn vaker langdurig niet-gebruiker

In algemene zin liet hoofdstuk 3 zien dat niet-Europese migranten het minst vaak niet-gebruiker zijn van de Toeslagenwet. Hetzelfde verband was terug te zien wanneer gekeken werd naar langdurig niet-gebruik (figuur 36). Onder langdurig niet-gebruikers waren namelijk relatief weinig mensen te zien met een niet-Europese migratieachtergrond in verhouding tot de overige langdurig rechthebbenden. Het omgekeerde is waar voor mensen zonder migratieachtergrond. Deze verschillen zijn het sterkst aanwezig in de WW en IVA. Het hebben van een Europese migratieachtergrond vertoont binnen alle moederwetten weinig samenhang met het langdurig niet-gebruik: hun percentages zijn constant tussen langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden.

Figuur 36 Migratieachtergrond voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



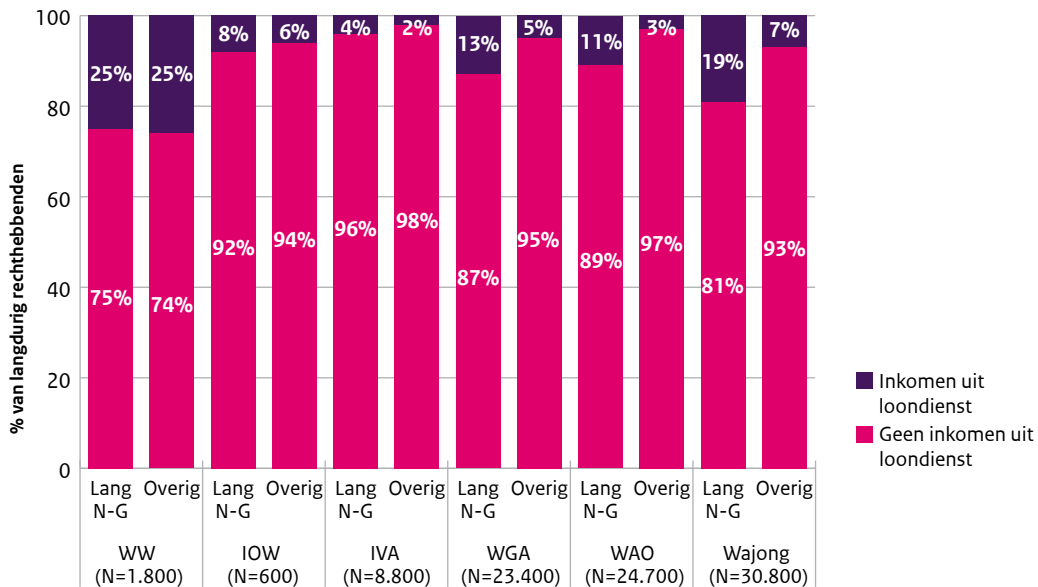
* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Inkomens- en vermogenspositie langdurig niet-gebruikers

Het hebben van een inkomen uit loondienst is risicofactor voor langdurig niet-gebruik

Een deel van de mensen met een uitkering heeft daarnaast ook inkomen uit betaald werk in loondienst. Figuur 37 laat zien in hoeverre de aanwezigheid van dit extra inkomen samenhangt met de mate van langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet. Met name onder de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is een duidelijk patroon te zien waarbij personen met inkomen uit loondienst vaker langdurig niet-gebruiker zijn dan personen die alleen een uitkering ontvangen. Onder ontvangers van een WW- of IOW-uitkering zijn de verschillen kleiner. Hetzelfde patroon is te zien in paragraaf 3.1 waar het ging om niet-gebruik in het algemeen.

Figuur 37 Verdeling van de inkomensbron, voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)

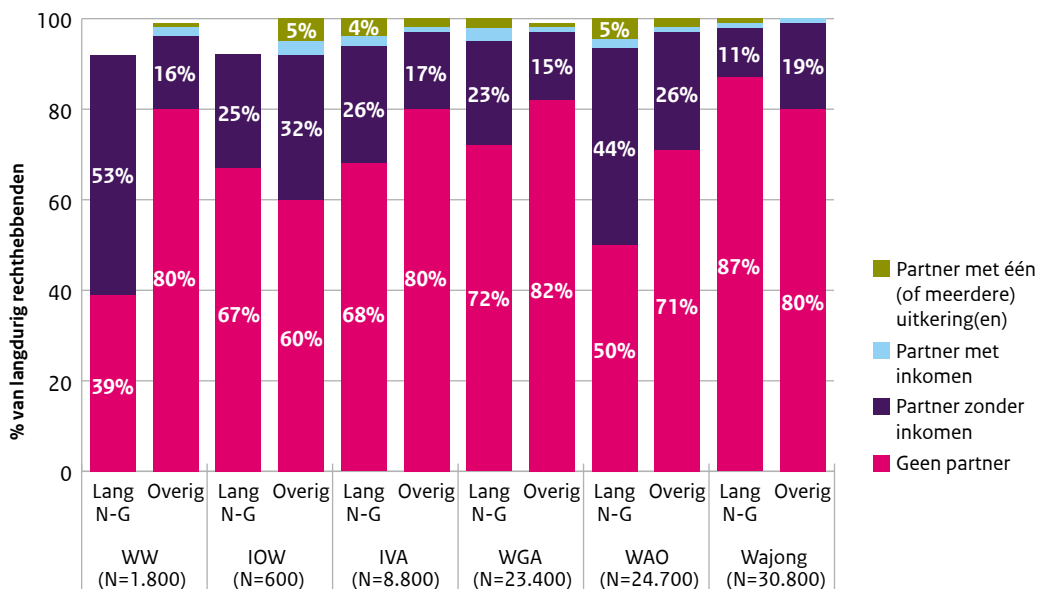


* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Binnen meeste moederwetten zijn personen met een partner vaker langdurig niet-gebruiker, ook als de partner geen inkomen heeft

Ook (het inkomen van) een eventuele partner van de uitkeringsontvanger kan een rol spelen in het verklaren van langdurig niet-gebruik van de Toeslagenwet. Figuur 38 laat allereerst zien dat in alle moederwetten en categorieën bijna niemand een partner met een inkomen heeft. Dit komt naar verwachting doordat een eventueel inkomen van een partner al snel zou maken dat er geen recht is op de Toeslagenwet. Wanneer gekeken wordt naar de andere twee categorieën, dan is in de meeste moederwetten te zien dat personen met een partner zonder inkomen oververtegenwoordigd zijn onder de langdurig niet-gebruikers ten opzichte van degenen zonder partner. Dit geldt voor de WW, IVA, WGA en Wajong. Binnen de IOW en WAO is het beeld juist omgekeerd; hier zijn degenen zonder partner juist vaker langdurig niet-gebruiker.

Figuur 38 Verdeling van inkomenssituatie eventuele partner, voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept.2019)



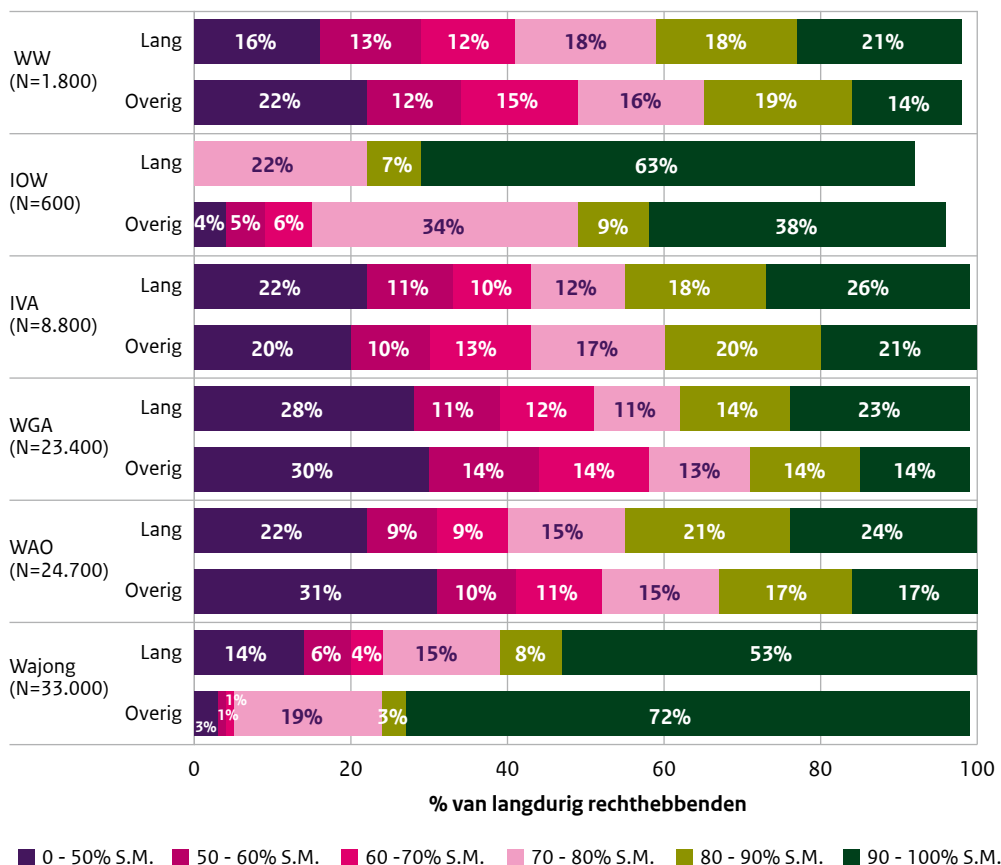
* Binnen de WW en IOW zijn de percentages voor de categorieën 'partner met inkomen' en 'partner met één (of meerdere) uitkering(en)' onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Hogere (gezins)inkomens oververtegenwoordigd onder langdurig niet-gebruikers

In paragraaf 3.1 is reeds beschreven dat het niet-gebruik van de Toeslagenwet relatief hoog is in de laagste inkomenscategorieën (0 - 20% van het sociaal minimum) evenals in de hoogste inkomenscategorie (90 - 100% van het sociaal minimum). Het gaat hier om het (gezins)inkomens. Figuur 39 toont de inkomensverdeling van langdurig niet-gebruikers in vergelijking met de overige langdurig rechthebbenden. Vooral de hoogste inkomenscategorie (90 - 100% van het sociaal minimum) is oververtegenwoordigd onder de langdurig niet-gebruikers. Dit geldt voor alle moederwetten behalve de Wajong. De overige inkomenscategorieën zijn doorgaans redelijk gelijk verdeeld tussen de langdurig niet-gebruikers en de overige langdurig rechthebbenden. Het hebben van een hoger (gezins)inkomen (dat dichterbij het sociaal minimum ligt) hangt dus zowel samen met niet-gebruik als met langdurig niet-gebruik, terwijl het hebben van een laag (gezins)inkomen alleen samenhangt met niet-gebruik, maar niet met langdurig niet-gebruik.

Figuur 39 Verdeling van (gezins)inkomens als percentage van het sociaal minimum, voor langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept. 2019)



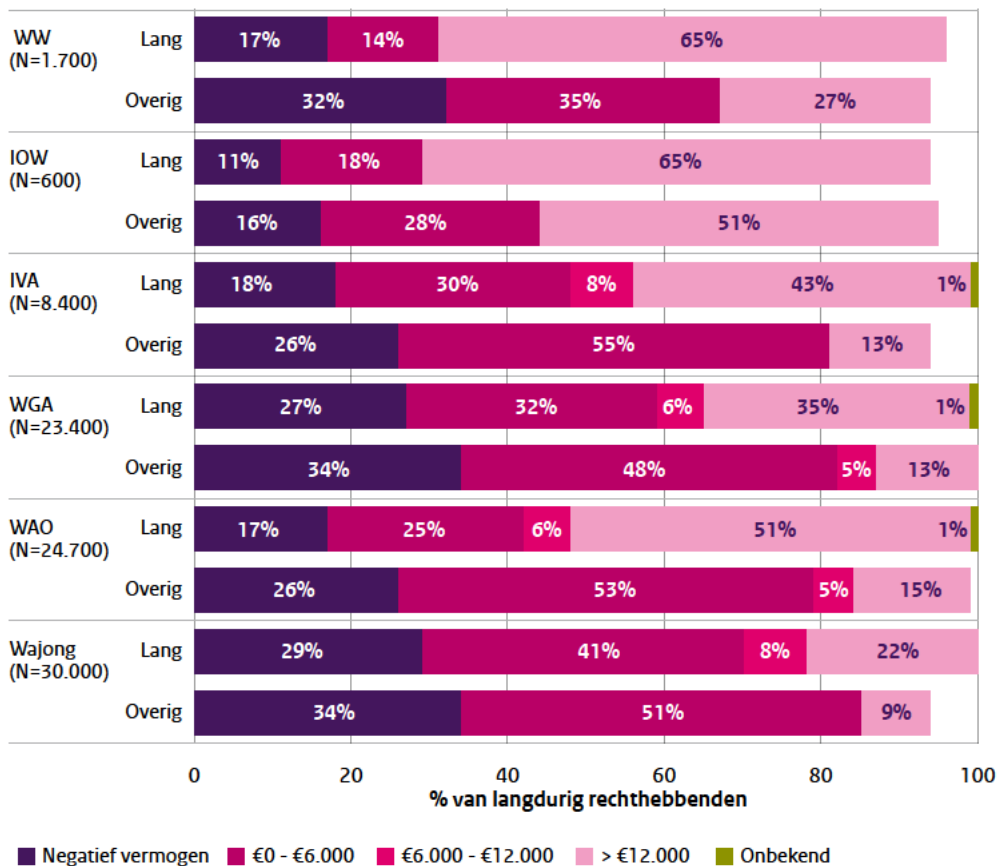
* Binnen de WW en IOW zijn enkele inkomenscategorieën onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%.

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Personen met groter vermogen zijn vaker langdurig niet-gebruikers

Figuur 40 toont de huishoudvermogens van langdurig niet-gebruikers in vergelijking met de overige langdurig rechthebbenden. In verhouding vallen langdurig niet-gebruikers in verhouding (veel) vaker in de bovenste vermogenscategorie (meer dan €12.000 vermogen) dan de overige langdurig rechthebbenden. Laatstgenoemde groep bevat in verhouding juist veel meer personen met een negatief of laag vermogen. Dit is het geval in alle moederwetten. Naast het hebben van een hoog (gezins)inkomen, is dus ook een hoog vermogen geassocieerd met langdurig niet-gebruik.

Figuur 40 Vermogensverdeling van langdurig niet-gebruikers en overige langdurig rechthebbenden, per moederwet (sept. 2019)*



Binnen de WW, IOW, IVA (groep 'overig') en Wajong (groep 'overig') zijn de percentages voor de categorieën '€6.000 – €12.000' en 'onbekend' onderdrukt in verband met het risico op onthulling. Daarom tellen de percentages hier niet op tot 100%

* Bron: Arbeidsinspectie, op basis van CBS-microdata.

Bijlage VI Bestuurlijke reactie UWV



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Directeur Toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie
Mevrouw M. Korse-Noordhoek
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Datum
19 april 2023

Ons kenmerk
SBK/104411/BB

Pagina
4

Onderwerp

Reactie op het Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet

Geachte mevrouw Korse-Noordhoek,

Op 14 maart jl. heb ik van uw inspectie het verzoek ontvangen om een bestuurlijke reactie te geven op het 'Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet', een van de onderzoeken waarmee u uw toezichtrol op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen uitoefent. U geeft inzicht in de omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet binnen de WW, Wajong, WIA WGA, WIA IVA, WAO en IOW. Dit rapport helpt ons bij het realiseren van dienstverlening waarin de menselijke maat centraal staat en het terugdringen van niet-gebruik door aanpassen van onze eigen dienstverlening en onze inzet om de Toeslagenwet (TW) eenvoudiger te maken.

Betrouwbare data over de omvang van dit niet-gebruik waren tot voor kort niet beschikbaar. Daarom doet het mij deugd dat u hier onderzoek naar heeft gedaan. Het rapport over dit onderzoek geeft inzicht in de omvang van niet-gebruik van de Toeslagenwet.

U heeft ons gevraagd om te reageren op uw conclusies en reflectie. In deze reactie starten wij met een schets van onze positie. Daarna bespreken we uw rapport en gaan we in op de reflectie. Tenslotte schetsen we wat er na 2019 (de periode van uw onderzoek) al is gedaan om niet-gebruik van de toeslagenwet tegen te gaan.

De dienstverlening van UWV en de toeslagenwet

UWV staat voor dienstverlening waarin de menselijke maat centraal staat. UWV wil daarbij via het regieprogramma Grip op Schulden zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid oppakken door bij te dragen aan het voorkomen en/of beperken van schulden bij onze cliënten. Dit doet UWV onder andere door cliënten voor te lichten over regelingen en voorzieningen waar zij mogelijk aanspraak op maken. De Toeslagenwet is één van die voorzieningen. De complexiteit van de wetgeving maakt de Toeslagenwet gevoelig voor niet-gebruik. Dit heeft UWV de afgelopen jaren meermaals geconstateerd.

Uw bevindingen onderbouwen de beleving van UWV dat het niet-gebruik binnen de toeslagenwet hoog is. De oorzaken zien wij in de complexiteit van de wet en de relatieve onbekendheid. UWV heeft daarom sinds 2019 verschillende initiatieven onderzocht en ondernomen om niet-gebruik te reduceren. Om echt grote slagen te kunnen maken is individualisering van de Toeslagenwet of ambtshalve toekennen wenselijk. Beide opties bleken na gesprekken met het ministerie van SZW tot op heden niet haalbaar. Daarom richt UWV zich op het structureel vereenvoudigen van de Toeslagenwet en het creëren van een wettelijke grondslag om cliënten gericht proactief te kunnen informeren over een mogelijk recht op toeslag. In de knelpuntenbrief 2022 heeft UWV aan de minister en de Tweede Kamer benadrukt dat de Toeslagenwet snel vereenvoudigd moet worden zodat deze laagdrempeliger en doelijker wordt voor de cliënten van UWV. Ook in de signaleringsbrieven van 2019 en 2020 heeft UWV aandacht gevraagd voor het vereenvoudigen van de Toeslagenwet.

Wat betreft het creëren van een wettelijke grondslag voor gericht proactief informeren: UWV heeft hiertoe in 2021 een verzoek gedaan bij het ministerie. In de Stand van de Uitvoering van december 2021 heeft de minister toegezegd om dit traject te starten. Op het moment van schrijven zijn de benodigde wettelijke wijzigingen nog niet doorgevoerd door het ministerie. De belangrijkste initiatieven die UWV zelf uitvoert licht ik verderop in deze reactie toe.

Uw onderzoek

U heeft met uw onderzoek het volgende in kaart gebracht: de omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet, de achtergrondkenmerken van (niet-)gebruikers, de mate van langdurig niet-gebruik en wat UWV doet om niet-gebruik van de Toeslagenwet tegen te gaan. U heeft voor het onderzoek CBS-data gebruikt over de periode september 2018-september 2019. Dit onderzoek biedt nog geen inzicht in de oorzaken van niet-gebruik (en de omvang van de oorzaken). Onderstaand ga ik aan de hand van uw conclusies en de reflectie in het rapport in op de door u behandelde onderwerpen.

Omvang, achtergrondkenmerken en mate van langdurig niet-gebruik

In het rapport constateert u dat het niet-gebruik van de Toeslagenwet per 1 september 2019 relatief hoog is onder rechthebbenden met een Wajong-uitkering (68%) en rechthebbenden met een IOW-uitkering (56%). Het niet-gebruik van rechthebbenden van de andere regelingen ligt lager (WW: 38%; IVA: 35%; WGA: 35%; WAO: 33%). Uit het rapport blijkt ook dat niet-gebruik relatief hoger is onder hoog opgeleiden, mensen met een relatief groter vermogen, mensen die werken of met een partner die werkt, mensen met een inkomen vlak beneden het sociaal minimum en onder mensen met een inkomen ver beneden het sociaal minimum.

Zoals u aangeeft in het rapport, heeft u als gevolg van de beperkingen van het onderzoek niet alle relevante regels en variabelen die binnen de Toeslagenwet gelden kunnen toepassen in uw analyse. Niet alle informatie is via de CBS-data beschikbaar. Ik ben het met u eens dat, ondanks de beperkingen, met de door u gekozen methodologie het niet-gebruik zo precies mogelijk is geanalyseerd. Mijn complimenten daarvoor. Als gevolg van deze beperkingen constateert u ook dat u geen inzicht kan bieden in de onder- of overschatting van de gepresenteerde percentages van het niet-gebruik van de Toeslagenwet en hoe groot de foutmarges zijn.

In een eerder stadium heeft UWV met u besproken dat de inspectie in haar analyse van minder gebruikers van de TW uitgaat, dan UWV verantwoordt in zijn jaarverslagen 2019 en 2018. UWV verstrekt ongeveer een derde meer uitkeringen Toeslagenwet dan de Arbeidsinspectie rapporteert in haar onderzoek (24.000 -25.000 meer). Met name bij de WW en de Wajong zijn de verschillen groot. Onduidelijk is waar deze verschillen vandaan komen, aangezien het in beide gevallen om lopende uitkeringen op één peildatum gaat. Alleen de gehanteerde peildata tussen u en UWV verschillen een aantal maanden, maar dan zou je niet zulke grote verschillen verwachten.

U heeft ook onderzoek gedaan naar langdurig niet-gebruik van de toeslagen. Dit betekent dat gebruikers er vier kwartalen achter elkaar geen gebruik van maken. In september 2019 ligt dit percentage laag voor IOW en WW. Dit percentage is hoog voor Wajong, IVA, WGA en WAO. Wij sluiten ons aan bij de conclusie dat er een verschil is in de hoogte van niet-gebruik tussen deze wetten, voornamelijk door de verschillen in in- en uitstroom in de uitkeringen. Voor de berekening van de mate van langdurig niet-gebruik middelt u het jaarinkomen gelijkmatig over het hele jaar. UWV ziet echter dat er bij lage inkomens vaak sprake is van wisselende inkomsten. Hierdoor kan iemand de ene maand wel recht hebben op een aanvullende toeslag en de andere maand weer niet. Doordat dit niet mee is genomen in de berekening acht UWV de cijfers omtrent langdurig niet-gebruik niet volledig betrouwbaar.

Reflectie UWV

De complexiteit van uw onderzoek naar de Toeslagenwet laat mijns inziens de complexiteit van de Toeslagenwet zelf zien. U constateert dat de wetgeving van de Toeslagenwet niet altijd lijkt aan te sluiten op de moederwetten, vanwege het gebruik van andere begrippen. UWV ziet dat goed geïllustreerd door uw conclusie dat een groot deel van het hoge niet-gebruik van de TW onder de

Wajong voorkomt bij Wajongers met arbeidsvermogen zonder werk. Door het hanteren van verschillende inkomensbegrippen in de oude Wajong en de Wajong 2010 ten opzichte van de Toeslagenwet, ligt de Wajonguitkering altijd een fractie onder het vastgestelde sociaal minimum. Hierdoor constateert u terecht dat deze Wajongers altijd een toeslag nodig hebben om aan het sociaal minimum te komen. Het risico is groot dat ze vanwege het lage bedrag en de angst voor terugvorderingen, de toeslag niet aanvragen. Voor de druk op het doenvermogen van cliënten is het onwenselijk om voor zulke kleine bedragen twee soorten uitkeringen te moeten ontvangen. Voor de Wajong 2015 speelt dit probleem niet, deze groep ontvangt een hogere wajonguitkering. Wij ondersteunen ook uw conclusie dat het aanpakken van de complexiteit van de Toeslagenwet het gebruik van de regeling kan bevorderen.

Bovengenoemde constatering doen niet af aan het feit dat niet-gebruik van de Toeslagenwet substantieel en onwenselijk is en dat UWV blijft werken aan het tegengaan ervan, zodat cliënten niet onterecht hoeven te leven onder het sociaal minimum. Ik ben dan ook verheugd met uw reflectie in het rapport waarin uw concrete aangrijpingspunten biedt om het niet-gebruik van de Toeslagenwet te verminderen. Uw rapport zie ik als bevestiging voor het belang van blijvende aandacht voor het reduceren van niet-gebruik binnen de Toeslagenwet.

U heeft verschillende medewerkers van UWV geïnterviewd om inzicht te krijgen in wat UWV zoal doet om niet-gebruik tegen te gaan. Daaruit bleek dat medewerkers aangeven dat de Toeslagenwet relatief onbekend is bij cliënten, het informeren van cliënten verbeterd kan worden en dat de complexiteit van de wet een rol speelt in niet-gebruik.

Initiatieven van UWV om niet-gebruik tegen te gaan

Uw onderzoek betreft cijfers uit de periode september 2018- september 2019, vanwege de beschikbaarheid en de volledigheid van de databestanden. Sinds die tijd heeft UWV verschillende initiatieven ondernomen om niet-gebruik te reduceren. UWV heeft het ministerie op meerdere momenten verzocht de Toeslagenwet te vereenvoudigen en om een wettelijke grondslag te creëren voor het gericht proactief informeren van cliënten op een mogelijk recht op toeslag. Hierdoor wordt de toegang tot de Toeslagenwet laagdrempeliger en kan UWV vooraf een inschatting doen of iemand recht heeft op een toeslag en kan UWV die persoon vervolgens gericht verzoeken een aanvraag in te dienen. De wet stelt nu dat wij alleen op aanvraag een beoordeling van een recht op toeslag mogen verrichten. Bij de WW gaan we in de praktijk al een stapje verder. Als tijdens het invullen van de digitale WW aanvraag blijkt dat de cliënt een inkomen beneden het sociaal minimum heeft, kan die cliënt automatisch ook TW vragen. Vervolgens worden zowel de TW als de WW aanvraag ingediend en afgehandeld. In de uitvoeringspraktijk bleek namelijk dat het aantal TW aanvragen aanzienlijk daalde toen cliënten eerst een keuzevraag kregen om wel of geen TW aanvraag te doen (tussen eind 2021 en oktober 2022). Uit telefonisch contact met een aantal cliënten bleek dat zij vaak niet in staat zijn de Toeslagenwet te overzien, bang zijn voor terugvorderingen en een link leggen met de toeslagen van de Belastingdienst. Dit komt overeen met inzichten opgedaan uit de gedragswetenschap. De huidige werkwijze, waarbij we mensen met een inkomen lager dan het sociaal minimum automatisch ook een TW aanvraag laten doen, wordt door het ministerie gedoogd totdat er een wettelijke grondslag is gecreëerd. Wij hebben tevens melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens van deze werkwijze bij de WW aanvraag. De gesprekken met het ministerie over deze aanpassingen lopen nog steeds. Dit rapport benadrukt dan ook de noodzaak om versneld een wettelijke grondslag te regelen voor het gericht proactief informeren en om versneld de Toeslagenwet te vereenvoudigen.

Naast deze wettelijke trajecten zijn er ook maatregelen die UWV zonder hulp van het ministerie kan treffen. UWV gaat binnen het onderdeel preventie van het regieprogramma Grip op Schulden cliënten informeren over inkomensondersteunende regelingen, waaronder de Toeslagenwet. Tevens is een aantal verbetermaatregelen uitgewerkt om de informatievoorziening over de Toeslagenwet te verbeteren. Daarnaast worden mogelijke verdere aanpassingen in onze dienstverlening onderzocht. Als een cliënt UWV belt en meldt dat er sprake is van financiële zorgen, dan kan deze cliënt verwezen worden naar een team geldzorgen. Daar wordt onder meer gekeken of de cliënt (indien diegene deze nog niet heeft) mogelijk in aanmerking komt voor een toeslag op grond van

de Toeslagenwet. Ook kan een cliënt gebruik gaan maken van budgetcoaches die mogelijke toeslagen in kaart brengen. Indien er verdere hulp nodig is, worden cliënten warm overgedragen naar gemeenten.

Tevens is recent ingeregeld dat cliënten die telefonisch bij het Klantcontactcentrum een relevante toeslagenwetwijziging melden, dit niet nogmaals via een wijzigingsformulier hoeven te doen. De melding wordt direct doorgegeven door de medewerker van het klantcontactcentrum aan de afdeling Uitkeren, die vervolgens de wijziging verwerkt. Als er verdere hulp nodig is, worden cliënten warm overgedragen naar gemeenten.

In de huidige situatie worden cliënten via algemene informatie op de website en tekstblokken in toekenningsbrieven van de moederwetten (WW, WIA etc.) gewezen op een mogelijk recht op toeslag. Als een medewerker tijdens de uitkering signaleert dat iemand onder het sociaal minimum komt, informeert diegene de cliënt dat er mogelijk recht is op een toeslag. De precieze details verschillen per moederwet omdat de toeslag daar aan gekoppeld is. Bij de WW is de aanvraag voor een toeslag bijvoorbeeld opgenomen in de digitale WW aanvraag. Voor de overige wetten is een apart aanvraagformulier Toeslagenwet beschikbaar.

Ten slotte zou ik graag een andere benaming zien voor de toeslag op grond van de Toeslagenwet. Cliënten verwarren dit namelijk veel met het toeslagenstelsel van de Belastingdienst en daarnaast roept de term toeslag door de toeslagenaffaire angst en onrust op. We zouden bijvoorbeeld kunnen spreken van een aanvullende uitkering.

Zoals gezegd zie ik uw rapport als een ondersteuning van het belang van blijvende aandacht voor en inzet op het voorkomen van niet-gebruik van de Toeslagenwet. UWV blijft zich inspinnen zodat onze cliënten de inkomensondersteuning krijgen waarvoor zij in aanmerking komen.

Hoochachtend,



Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage VII Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beerepoot, R., Greven, J., Heuzels, L., Hoeve, R. van de, Huizen, N. van (2022). *Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans*. Amsterdam: I&O Research.
- Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. Den Haag: CPB.
- Inspectie SZW (2020). *Klantperspectief Wajong 2020*. Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie SZW (vanaf 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie) (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Lammers, M., Odding, C., Schwartz, T., Heyma, A., Meij, M. (2020). *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid. Deelrapport Evaluatie Wwz*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Luginbuhl, R., Smid, B (2021). *De verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update*. Den Haag: CPB.
- Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (2022). *Meetbare en merkbare waarde van financiële dienstverlening*. Utrecht: NVVK.
- Oorschot, W. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschap*, 39, 1-32.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: RVS.
- Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A. & Blom, M. (2023). *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthese studie*. Den Haag: Significant APE.
- Sociale Verzekeringsbank (2014). *SVB realiseert lager niet-gebruik*. Amstelveen: SVB.
- Sociale Verzekeringsbank (2016). *Overbruggingsregeling AOW. Onderzoek naar gebruik en niet-gebruik*. Amstelveen: SVB.
- Tempelman, C., A. Houkes & J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen: eindrapport*. Amsterdam: SEO.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2021). *Kennisverslag 2021-8. Volumeontwikkelingen najaar 2021. Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid*. Amsterdam: UWV
- UWV (2020). *Cijfers en trends UWV. September 2020*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2022). *Cijfers en trends UWV. Mei 2022*. Amsterdam: UWV.
- Wilbeoer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: SCP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Deze publicatie is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
t 0800 51 51

Juni 2023