

Betreft: Appreciatie Evaluatieonderzoek Awir, uitvoering en dienstverlening toeslagen.

Hooggeachte Mevrouw de Vries,

Op uitnodiging van het directoraat-generaal Fiscale Zaken en het directoraat-generaal Toeslagen van het Ministerie van Financiën traden wij op als Externe Begeleidingscommissie van het Evaluatieonderzoek Awir, uitvoering en dienstverlening toeslagen. Gedurende de looptijd van het onderzoek konden we -conform de instellingsbeschikking- met een onafhankelijke blik vanuit onze expertise adviseren en meedenken over de uitvoering, en gevraagd en ongevraagd advies geven aan de leden van de ambtelijke werkgroep en de Opdrachtnemer.

Aanpak en proces

Tijdens de onderzoeksperiode en ter voorbereiding van iedere bijeenkomst van de Begeleidingscommissie met de Opdrachtnemer vond regulier overleg plaats met de ambtelijke werkgroep. Deze voorbereidende meetings waren nuttig in functie van het afstemmen van wederzijdse verwachtingen. We hebben de houding van de Opdrachtnemer doorheen het proces als constructief ervaren, waarbij substantiële aanpassingen zijn gedaan aan het onderzoeksdesign -en model naar aanleiding van onze feedback.

Het onderzoek werd gezamenlijk uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en Centerdata, met Prof. Dr. Meuwese (Universiteit Leiden) als juridisch adviseur. SEO leidde het onderzoek naar de beschrijving van het toeslagenstelsel, de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, en in hoeverre het wettelijk kader, de uitvoering en dienstverlening van toeslagen doeltreffend en doelmatig zijn. Deze taakstelling komt overeen met de focus van een beleidsdoorlichting (conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek-RPE). Centerdata nam de leiding in het onderzoek naar het burgerperspectief op het toeslagenstelsel, inclusief het vragenlijstonderzoek afgenomen binnen het zogenaamde LISS panel. Terwijl deze rolverdeling logisch was in functie van het tweeledige karakter van het onderzoek, zijn we van mening dat nog meer synergiën hadden kunnen worden benut tussen beide partijen en de twee deelonderzoeken, temeer omdat de overkoepelende onderzoeksvraag eveneens het burgerperspectief centraal stelde. Beide partijen hebben nu grotendeels zelfstandig en los van elkaar geopereerd. Meer algemeen zouden we naar de toekomst toe willen adviseren reeds bij aanbesteding goed te bekijken of en hoe synergiën zullen worden gezocht, indien evaluaties worden uitgevoerd door meerdere partijen.

Gerelateerd hiermee zijn we van mening dat voor toekomstig onderzoek kritisch dient te worden bekeken of een combinatie tussen een beleidsdoorlichting (i.e. een synthese-onderzoek volgens de vragen geldend in de RPE) en een ambitieuze studie die nieuwe primaire datavergaring vergt wenselijk is. Het is wellicht raadzaam hier twee afzonderlijke studies voor op te zetten, zodat beide onderdelen nog meer eigenstandig en in de diepte kunnen worden onderzocht. We erkennen dat het nu voor de onderzoekers zeer uitdagend was beide deelonderzoeken te combineren in een enkele studie.

Onderzoeksdesign en validiteit conclusies

De evaluatie van het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening werd gebaseerd op een duidelijke reconstructie van de beleidstheorie. Inzake **doeltreffendheid** werd hiertoe een lijst van indicatoren opgesteld, die systematisch in kaart werden gebracht aan de hand van literatuuronderzoek en een data-uitvraag bij de Belastingdienst/Toeslagen. Vermits geen echte effectmeting kon worden uitgevoerd, kon niet met zekerheid worden gezegd of verbeteringen het resultaat zijn van inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen. Anders gesteld, kunnen we de resultaten op een valide manier interpreteren als resultaten over *doelbereik*, maar voor wat betreft doeltreffendheid dient de nodige omzichtigheid aan de dag te worden gelegd. De onderzoekers geven dit zelf ook terecht aan in de rapportage- uitspraken over effectiviteit situeren zich op maximaal niveau 3 op de effectlader ('waarschijnlijk' effectief). Ook in de eerdere beleidsdoorlichting over de periode 2012-2015 werd al geconstateerd dat het niet mogelijk was om inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen te relateren aan de mate waarin doelen werden gerealiseerd. In functie van toekomstige beleidsdoorlichtingen adviseren we daarom alternatieve maar nog weinig toegepaste technieken te overwegen die kunnen helpen met meer systematiek uitspraken te doen over de bijdrage van bepaalde inspanningen aan de realisatie van de doelen. Een methode als *contribution analysis* valt hiertoe te overwegen, bij voorkeur ter aanvulling op effectmetingen van individuele maatregelen. Belangrijk is eveneens dat naar de toekomst toe indicatoren (en data) beschikbaar zijn voor alle impacts (zoals toename van de praktische rechtsbescherming), wat nu nog niet het geval is, en voor de onderzoekers terecht een beperking was tijdens het onderzoek. Ook bij de invoering van nieuwe maatregelen blijft het een aandachtspunt na te denken welke indicatoren beschikbaar zijn, en welke gecreëerd dienen te worden om in een later stadium doeltreffendheid na te kunnen gaan.

Wat betreft **doelmatigheid** betreffen de resultaten een inschatting van de doelmatigheid van de prestaties (i.e. 'kleine doelmatigheid', i.e. efficiëntie), en niet van de doelmatigheid van de effecten- door het ontbreken van informatie over de kosten en causale effecten van maatregelen ('grote doelmatigheid'). Deze beperking en keuze wordt ook door de onderzoekers onderstreept. De inschatting van de kleine doelmatigheid is gebaseerd op het vergelijken van de uitvoeringskosten per toeslag van de Belastingdienst/Toeslagen met de uitvoeringskosten per uitkering van de SVB en UWV. Dit levert inzichtelijke informatie op, al is dit natuurlijk gebaseerd op de assumptie dat deze goed vergelijkbaar zijn.

Voor de studie van het **burgerperspectief** op het toeslagenstelsel gebruikten de onderzoekers, naast een bespreking van inzichten uit bestaande studies, een vragenlijst uitgevoerd onder gebruikers van toeslagen waarvoor het LISS-panel werd gebruikt. Alhoewel de vragenlijst relevante resultaten oplevert, is het een gemiste kans dat deze niet werd voorafgegaan door uitgebreider kwalitatief vooronderzoek. Als onderdeel van het onderzoek werden weliswaar een (beperkt) aantal interviews georganiseerd met intermediairs en burgers, maar deze vonden in de feiten zo goed als allemaal simultaan plaats met de vragenlijst. Toekomstig onderzoek waarin 'ervaringen' van burgers centraal staan, bevat idealiter een meer uitgebreide kwalitatieve component, ter aanvulling van en voorafgaand aan kwantitatief onderzoek.

Ondanks voornoemde beperkingen van het onderzoek zijn we van mening dat de antwoorden op de deelvragen en de conclusies van het evaluatierapport zo geformuleerd zijn dat we deze als begeleidingscommissie kunnen onderschrijven.

Vervolgonderzoek op basis van deze evaluatie

Op basis van de onderzoeksresultaten adviseren we meer specifiek nader vervolgonderzoek uit te voeren naar **toeslagenservicepunten**. Toeslagenservicepunten kunnen voor burgers immers een belangrijke ondersteuningsrol vervullen, maar blijken voor veel toeslaggerechtigden nog ongekend. Het lijkt ons van belang te onderzoeken op welke manier bepaalde groepen al dan niet op de hoogte kunnen worden gebracht van de diensten die toeslagservicepunten leveren.

Inzake deze ondersteuning lijkt het ons cruciaal tevens te anticiperen op hoe **nieuwkomers** in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt zullen worden geïnformeerd over (wijzigingen in) het toeslagenstelsel. We houden een sterk pleidooi voor het ontwikkelen van een weloverwogen strategie, op basis van onderzoek, over hoe communicatie t.a.v. deze groepen kan worden opgezet. Het huidig instrumentarium is hiervoor immers wellicht ontoereikend.

Hoogachtend,

dr. Valérie Pattyn

Universiteit Leiden.
Instituut Bestuurskunde



prof. dr. Wilco van Dijk

Universiteit Leiden.
Instituut Psychologie;
Kenniscentrum Psychologie
en Economisch Gedrag



mr. Anne Mieke Zwaneveld

Senior Rechter; Voormalig
Ombudsman Gemeente
Rotterdam (tot 1 maart 2022).

