

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

AE

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2023

Met deze brief wordt uw Kamer de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)¹, en de uitvoering en dienstverlening door Toeslagen aangeboden. Mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt een reactie gegeven op het onderzoek.

1. Aanleiding en afbakening van het onderzoek

Aanleidingen

De evaluatie van de Awir, uitvoering en dienstverlening door Toeslagen richt zich op de ontwikkelingen in het toeslagenstelsel over de jaren 2016 tot en met 2020. Via het toeslagenstelsel worden ruim 7,5 miljoen toeslagen uitgekeerd aan 6 miljoen huishoudens met een omvang van € 15 miljard. In veel gevallen gaat dit voor burgers goed. Zij ontvangen tijdig het juiste bedrag en voeren aanpassingen zelf door. Er is echter een groep burgers waarvoor het, al dan niet tijdelijk, lastig is de toeslag actueel te houden en daar tijdig de juiste informatie voor aan te leveren. Omdat veel huishoudens afhankelijk zijn van toeslagen is het van belang om aan ingezette en nieuwe verbeteringen te werken en de lessen uit het verleden mee te nemen naar de toekomst. De manier waarop burgers toeslagen ervaren is daarbij essentieel en vormt de focus van deze evaluatie. De ambitie van het kabinet om op de korte en middellange termijn aan verbeteringen te werken bestaat naast de ambitie uit het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (hierna: het Coalitieakkoord) om de toeslagen op termijn af te schaffen.

¹ De Awir bevat een algemeen begrippenkader voor inkomensafhankelijke regelingen en procedureregels voor inkomensafhankelijke regelingen, die worden uitgevoerd door Belastingdienst/Toeslagen dat wil zeggen voor de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

Er zijn ook twee wettelijke aanleidingen voor deze evaluatie. In de Awir is vastgelegd dat de verantwoordelijke bewindspersoon iedere vijf jaar verslag uitbrengt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid van deze wet en de werking in de praktijk.

Een tweede wettelijke aanleiding voor dit onderzoek is artikel 4.20 van de Comptabiliteitswet 2016: het beleid op de begroting dient periodiek te worden onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Nu de uitvoeringsdienst Toeslagen als gevolg van de ontvlechting niet langer onderdeel uitmaakt van de Belastingdienst kan een dergelijke evaluatie dienen als een nulmeting voor de dienst. In de Strategische valuatieagenda in de Miljoenennota 2022² is daarom een beleidsdoorlichting van de uitvoering en van de dienstverlening door Toeslagen aangekondigd.

Daarom is besloten de evaluatie van de uitvoering en dienstverlening en de evaluatie van de Awir te combineren. De ervaring met toeslagen voor de burger laten zich niet afbakenen tot het wettelijk kader van de Awir. Vaak zijn deze een gevolg van de samenhang tussen het beleid en de uitvoering en dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen)³. De focus ligt hierbij op het perspectief van de burger. De hoofdvraag luidt: Hoe ervaart de burger het toeslagenstelsel, wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken en hoe kan het huidige toeslagenstelsel voor de burger worden verbeterd?

Daarnaast wordt in dit onderzoek, op verzoek van de Tweede Kamer, ingegaan op een drietal onderwerpen:

- de zogenoemde 10%-regeling⁴;
- een evaluatie van het partnerbegrip samengestelde gezinnen⁵.
- een onderzoek naar het niet-gebruik van toeslagen naar aanleiding van de motie Grinwis⁶;

Het onderzoek is verricht door een onafhankelijk consortium⁷ (hierna: onderzoeksbureau) en is begeleid door een externe begeleidingscommissie.

Afbakening

Deze evaluatie ziet op de periode 2016–2020. Het onderzoeksbureau heeft in bepaalde gevallen ook veranderingen en ontwikkelingen voor en na die periode meegenomen. Zo worden wijzigingen van de Awir door middel van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen⁸ meegenomen, hoewel de meeste maatregelen per 1 januari 2021 zijn ingegaan. Daarnaast is te verwachten dat de ondervraagde burgers niet altijd een scherpe grens kunnen trekken tussen hun ervaringen tot en met 2020 en die erna.

² Kamerstukken II, 2021–2022, nr. 35 925, IX, bijlage 2.4 Strategische Evaluatie Agenda bij Begroting 2022 IX Financiën en Nationale Schuld.

³ In de periode die onderzocht is, was er grotendeels geen sprake van de ontvlechting van de Belastingdienst/Toeslagen.

⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066, nr. 927.

⁵ Kamerstukken II, 2021–2022, nr. 2021Z17227.

⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925, nr. 93. In de motie wordt gesteld dat het onwenselijk is als huishoudens of individuen tegemoetkomingen mislopen die bedoeld zijn ter ondersteuning van de financieel kwetsbaren.

⁷ Dit onderzoeksconsortium bestaat uit SEO Economisch Onderzoek en Centerdata, met prof. dr. Meeuwese (Universiteit Leiden) als juridisch adviseur.

⁸ Staatsblad 2020, 543.

Het onderzoek richt zich op de Awir, de dienstverlening en uitvoering door Toeslagen. De Awir is niet alleen van toepassing op het toeslagendomein, maar ook op een klein aantal andere wetten, regelingen en besluiten⁹ waaronder de Wet Studiefinanciering 2000. Deze doorwerking van de Awir buiten het toeslagendomein valt buiten de scope van dit onderzoek.

De Wet op de huurtoeslag, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet op de zorgtoeslag en de Wet kinderopvang bevatten specifieke regels, bijvoorbeeld over de hoogte van de toeslag. Deze zogenoemde materie-wetten vallen onder de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke toeslagdepartementen en kennen hun eigen evaluatiemomenten. Zij vallen om die reden buiten de scope van deze evaluatie. Toch komen delen van deze wetten wel in beeld, omdat de samenloop van de materiewetten en de Awir tot uiting komen in de ervaring van de burger, en in de uitvoering en dienstverlening door Toeslagen.

De problematiek rond de kinderopvangtoeslag die aanleiding is voor de hersteloperatie is niet specifiek onderzocht. Een wettelijke evaluatie van de hersteloperatie is voorzien in 2025. De problemen bij de kinderopvangtoeslag in het verleden kunnen uiteraard wel invloed hebben gehad op de ervaringen van burgers en zo de uitkomsten van dit onderzoek hebben beïnvloed.

2. Resultaten en bevindingen van het onderzoek

Het onderzoeksbureau concludeert dat het toeslagenstelsel voor verreweg de meeste toeslagontvangers goed werkt. Tegelijkertijd levert het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen problemen op voor ongeveer 130 duizend huishoudens per jaar. Daarnaast concludeert het onderzoeksbureau dat de toeslagensystematiek voor een grote groep burgers niet begrijpelijk is en veel van de burger vraagt. Een duidelijkere communicatie door Toeslagen en wijzigingen in de regelgeving kunnen de begrijpelijkheid voor burgers bevorderen.

Het onderzoek schetst een verschuiving die heeft plaatsgevonden in de afgelopen vijftien jaar. Het onderzoeksbureau benoemt dat bij de invoering van de Awir in 2006 de nadruk lag op harmonisatie van regels, waarbij uitgegaan werd van (over het algemeen) zelfredzame, integere burgers, dat dit daarna verschoof naar zelfredzame maar niet altijd integere burgers en sinds enkele jaren naar de burger die over het algemeen integer is, maar wel minder zelfredzaam dan eerder aangenomen. De doeltreffendheid en doelmatigheid zijn vanuit dat laatste perspectief beoordeeld en laten zien dat er stappen zijn gezet om het stelsel meer bij dat perspectief te laten aansluiten.

Het onderzoeksbureau komt tot een aantal bevindingen. Deze bevindingen van het onderzoeksbureau worden hieronder als volgt samengevat: de bevindingen ten aanzien van (de doeltreffendheid van) de Awir (i) en van de dienstverlening en uitvoering (ii) en de ervaringen van burgers (iii). Ten slotte de bevindingen op een drietal, aan de Tweede Kamer toegezegde, onderwerpen.

i. Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Het onderzoeksbureau concludeert dat de Awir niet doeltreffend is in het bereiken van meer transparantie voor de burger (begrijpelijkheid en harmonisatie). Dit hangt samen met de beperkte harmonisering van begrippen, de ervaren complexiteit van het inkomensbegrip, het vooraf

⁹ De precieze doorwerking is te vinden op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018472/2022-11-05/0/Hoofdstuk1/Paragraaf3/Artikel8/informatie>.

moeten inschatten van het toekomstig inkomen en overige grondslagen en het tijdig moeten doorgeven van tussentijdse wijzigingen. Het onderzoeksbureau stelt dat bovengenoemde zaken niet enkel een beroep doen op het denkvermogen van burgers, maar vooral ook in het doen van de aanvraag en het doorvoeren van wijzigingen.

Het onderzoeksbureau kon niet goed beoordelen of de Awir doeltreffend is in de aansluiting van de toeslag bij de draagkracht. Het werken met een actueel inkomen via de voorschotsystematiek zou moeten leiden tot een betere aansluiting bij draagkracht, maar deze systematiek leidt onvermijdelijk tot nabetalings- en terugvorderingen. Daarnaast is het onderzoeksbureau kritisch op het gebruik van het verzamelinkomen als het inkomensbegrip om de draagkracht vast te stellen. Verder wordt aangegeven dat een deel van de toeslagontvangers zegt te kunnen rondkomen zonder toeslag.

ii. Dienstverlening en uitvoering

Het onderzoeksbureau concludeert dat de uitvoering – waaronder ook begrepen de dienstverlening – doeltreffend was in het vergroten van de toekenningszekerheid en het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen. De evaluatie laat zien dat in de onderzochte periode het aandeel terugvorderingen en ook het aandeel hoge terugvorderingen is afgenomen. Het onderzoeksbureau acht het plausibel dat diverse maatregelen van Toeslagen hieraan hebben bijgedragen. Ook wordt genoemd dat Toeslagen diverse initiatieven heeft genomen om de aanvragen beter te controleren, zoals het opvragen van informatie bij kinderopvangorganisaties, zodat voor burgers de kans op onverwachte terugvorderingen kleiner zijn geworden. Het onderzoeksbureau geeft aan dat de (nieuwe) bevoegdheid om terugvorderingen te matigen tot en met 2021 nog weinig gebruikt is en zodoende nog niet heeft geleid tot minder terugvorderingen. Ten slotte blijkt dat de toekenningszekerheid enigszins is toegenomen doordat burgers sneller een definitieve toekenning krijgen: in 2016 werd de definitieve toeslag voor 90 procent van de toeslagontvangers uiterlijk een jaar na het toeslagjaar vastgesteld, in 2020 was dat 93 procent.

Volgens de evaluatie is Toeslagen vermoedelijk doeltreffend geweest in het vergroten van de praktische rechtsbescherming (sinds 2019). Het afgenomen aantal bezwaren tegen besluiten over de definitieve toeslag wordt gezien als indicatie dat Toeslagen de besluiten beter uitlegt of eerder in gesprek gaat met de burger.

Toeslagen was nog niet doeltreffend in het bieden van maatwerk aan toeslagontvangers. Hoewel de klantvriendelijkheid positief wordt beoordeeld en het aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen gemakkelijker is geworden, heeft een groot deel van de toeslagontvangers niet het gevoel dat Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie. Het onderzoeksbureau suggereert als verklaring dat de processen rondom terugvorderingen complex zijn en veel vragen van burgers.

Uit het onderzoek blijkt dat het uitvoeringsproces van Toeslagen is verbeterd. De uitvoeringskosten van de meest vergelijkbare regelingen, de kinderbijslag (uitgevoerd door de SVB) en het kindgebonden budget (uitgevoerd door Toeslagen), zijn vergelijkbaar.

iii. Ervaringen van burgers

Het overgrote deel van de ondervraagden heeft een positieve (23%) of neutrale (68%) ervaring met toeslagen. De kleinere (9%) groep met een negatieve ervaring heeft vooral angst voor terugvorderingen, vindt de aangeboden informatie over toeslagen vaak moeilijk te begrijpen of heeft het gevoel dat het veel gedoe of uitzoekwerk is om dingen rondom toeslagen te regelen.

In dit onderzoek wordt de toeslagervaring gerelateerd aan objectieve, situationele en persoonlijke kenmerken, zoals inkomensniveau (objectief), sociale steun (situationeel), financiële stress (persoonlijk). Het blijkt dat de toeslagervaring over het algemeen significant lager is naarmate mensen meer financiële stress en inkomensonzekerheid hebben, naarmate zij minder sociale steun ontvangen, en naarmate zij een lager doenvermogen hebben. Omdat financiële stress over het algemeen een negatieve invloed heeft op het doenvermogen van mensen, heeft financiële stress dus zowel een directe negatieve invloed heeft als een indirecte op de toeslagervaring.

Minder inkomenszekerheid en een lager doenvermogen zijn voorspellers voor negatieve toeslagervaringen, vooral bij kwetsbare groepen. Het onderzoeksbureau geeft aan dat het vooral om ouderen, lager opgeleiden, en mensen met lagere inkomens gaat. Jongeren en mensen met lage inkomens ervaren relatief meer angst voor terugvorderingen.

iv. Motie en toezeggingen

In dit onderzoek wordt, overeenkomstig de toezeggingen aan de Tweede Kamer, specifiek ingegaan op een drietal onderwerpen.

10%-regeling

Het recht op toeslagen is afhankelijk van het inkomen van de aanvrager van de toeslag en de eventuele toeslagpartner in een kalenderjaar: het gezamenlijk toetsingsinkomen. Dat betekent dat het toetsingsinkomen ook stijgt als het inkomen van de ex-toeslagpartner stijgt na de beëindiging van het partnerschap. Een dergelijke stijging van het inkomen van de ex-toeslagpartner na beëindiging van het partnerschap leidt dan ook tot een afname van de toeslag van de aanvrager, ook voor de periode dat de partner in kwestie niet meer in beeld is.

In het onderzoek wordt als voorbeeld genoemd: mensen in de bijstand die apart gaan wonen. Beide ex-partners krijgen dan een alleenstaande-uitkering die hoger is dan de uitkering voor samenwonenden, waardoor de toeslagen omlaag gaan. De aanvrager kan verzoeken dat geen rekening wordt gehouden met een inkomensstijging na beëindiging van het partnerschap. Voorwaarde hiervoor is dat door toepassing van deze uitzondering het toetsingsinkomen minstens 10% lager wordt. Deze zogenoemde 10%-regeling voorkomt dat een grote inkomensstijging van de ex-partner doorwerkt in de hoogte van de toeslag. Het onderzoeksbureau stelt dat 10%-regeling doeltreffend is. De regeling wordt meer gebruikt dan een eerdere vergelijkbare regeling, wat erop duidt dat deze in een behoefte voorziet. Wel is de regeling weinig bekend.

Partnerbegrip

Ook heeft het kabinet toegezegd het partnerbegrip te evalueren. Dit begrip is in de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen¹⁰ aangepast. Het onderzoeksbureau vindt de wetgeving gericht op het voorkomen van schrijnende gevallen bij partnerschap deels doeltreffend. De nieuwe regels bieden een oplossing voor mensen die gedurende het jaar zijn gaan samenwonen en gehuwden die niet (kunnen) samenwonen, omdat een van beide in een verpleegtehuis verblijft. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de regels nog geen oplossing bieden voor ongehuwden die samenleven met een niet-gemeenschappelijk minderjarig kind («samengestelde gezinnen»).

Niet-gebruik

Er is een groep burgers die, bewust of onbewust, geen gebruik maakt van de toeslagen waar zij recht op hebben. De in de Tweede Kamer ingediende motie Grinwis c.s. verzoekt de regering het onderzoek naar het niet-gebruik van toeslagen te actualiseren en een extra inspanning te leveren om het niet-gebruik terug te dringen¹¹. Om hieraan te voldoen heeft het onderzoeksbureau literatuuronderzoek naar (gedrags)aspecten, drijfveren en oorzaken van niet-gebruik gedaan. Ook is de geschatte omvang van het niet-gebruik van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget geactualiseerd. Het is ingewikkeld om exact vast te stellen hoeveel mensen een toeslag niet aanvragen maar er wel recht op hebben.¹² Cijfers over de hoogte van niet-gebruik zijn dus altijd schattingen.

Uit de evaluatie blijkt dat het niet-gebruik van de zorgtoeslag stabiel is in de periode 2015–2020. Het niet-gebruik van het kindgebonden budget ligt vermoedelijk lager dan eerdere schattingen. Het onderzoeksbureau schat het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag in als vermoedelijk beperkt.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft parallel aan de evaluatie de cijfers over het niet-gebruik van de huurtoeslag geactualiseerd op basis van de databestanden WoON2018 en WoON2021. Deze databestanden komen voort uit een driejaarlijkse enquête van het CBS. Hieruit blijkt dat het niet-gebruik van de huurtoeslag is toegenomen van 10% in 2017 tot 13% in 2020. Deze toename komt door het afschaffen van de inkomensgrenzen in de huurtoeslag per 2020. Door deze aanpassing is de doelgroep vergroot, met huishoudens die een relatief hoog inkomen hebben en voor een relatief laag toeslagbedrag in aanmerking komen. Het niet-gebruik in deze groep is hoger. Bij huishoudens onder de voormalige inkomensgrenzen is het niet-gebruik 7%, een daling ten opzichte van 2017.

De actualisatie van de gegevens over niet-gebruik als onderdeel van de evaluatie en de analyse van de databestanden WoON2018 en WoON2021 leveren het volgende overzicht op:

Voorziening	Laatste schatting niet-gebruik	Jaar
Kindgebonden budget	7%	2020
Kinderopvangtoeslag	4–5%	2018

¹⁰ Staatsblad 2020, 543.

¹¹ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925, nr. 93.

¹² Dat komt omdat de gegevens om na te gaan of iemand aan de voorwaarden voor een toeslag voldoet, niet altijd voorhanden zijn. Juist omdat het huishouden geen gebruik van de toeslag maakt. Een koppeling met data uit andere bronnen is ingewikkeld vanwege bijvoorbeeld de privacywetgeving.

Voorziening	Laatste schatting niet-gebruik	Jaar
Huurtoeslag	13%	2020
Zorgtoeslag	11%	2020

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat de totale groep niet-gebruikers dynamisch is: ruim de helft van de groep die aan het begin van het jaar niet-gebruiker is, is aan het eind van het jaar geen niet-gebruiker meer. Er komen dan weer nieuwe niet-gebruikers bij. Het niet-gebruik is hoger bij burgers die pas net recht hebben gekregen op een toeslag. Zo is het niet-gebruik bij burgers die pas net recht hebben gekregen op zorgtoeslag 20 procentpunt hoger dan bij burgers die afgelopen jaren ook al recht hadden op toeslagen. Verder concludeert het onderzoeksbureau dat de kinderopvangtoeslagaffaire niet lijkt te hebben geleid tot meer niet-gebruik.

Uit de evaluatie blijkt dat niet duidelijk is of het beleid van Toeslagen om niet-gebruik terug te dringen, doeltreffend was in de periode 2016–2020.

3. Appreciatie begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een externe begeleidingscommissie¹³ bestaande uit drie externe leden¹⁴ die op persoonlijke titel zitting hadden. De begeleidingscommissie had als taak om met een onafhankelijke blik en vanuit hun expertise te adviseren en mee te denken over de opzet en uitvoering van het onderzoek, en daarnaast gevraagd en ongevraagd advies te geven.

In de appreciatie geeft de begeleidingscommissie aan dat ze de constructieve houding van het onderzoeksbureau gedurende het proces waardeert. De begeleidingscommissie constateert wel op drie punten beperkingen in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

- Er kon geen echte effectmeting worden uitgevoerd, en daarom kan niet met zekerheid worden gezegd of verbeteringen het resultaat zijn van de Awir of de inspanningen van Toeslagen. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten op een valide manier kunnen worden geïnterpreteerd als resultaten over *doelbereik*, maar dat voor wat betreft doeltreffendheid «de nodige omzichtigheid aan de dag» dient te worden gelegd.
- Ook stelt de begeleidingscommissie dat de resultaten ten aanzien van doelmatigheid een inschatting van de doelmatigheid van de prestaties betreffen (efficiëntie), en niet van de doelmatigheid van de effecten. Dit door het ontbreken van informatie over de kosten en causale effecten van maatregelen («grote doelmatigheid»).
- Verder acht de begeleidingscommissie het een gemiste kans dat voor de studie van het burgerperspectief de kwantitatieve analyse aan de hand van het LISS-panel¹⁵ niet werd voorafgegaan door uitgebreider kwalitatief vooronderzoek.

¹³ Staatscourant 2021, 49949.

¹⁴ De begeleidingscommissie bestond uit: Voorzitter dr. V.E. Pattyn, verbonden aan Universiteit Leiden en KU Leuven en gespecialiseerd in beleidsevaluaties, mr. A.M. Zwaneveld, voormalig gemeentelijke ombudsman Rotterdam, prof. dr. W. van Dijk, verbonden als gedragswetenschapper aan de Universiteit Leiden.

¹⁵ Het LISS-panel van Center Data bestaat uit 7500 leden en is gebaseerd op een reële kanssteekproef van huishoudens uit het bevolkingsregister van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Ondanks deze beperkingen is de begeleidingscommissie van mening dat de antwoorden op de deelvragen en de conclusies van het evaluatierapport zo geformuleerd zijn dat zij deze kan onderschrijven.

Het kabinet is deze commissie erkentelijk voor haar grote inzet en kritische adviezen en reflecties. De volledige appreciatie van de begeleidingscommissie is bij deze brief gevoegd.

4. Kabinetsappreciatie resultaten en conclusies

Het kabinet ziet in het onderzoek een bevestiging van de koers die eerder is ingezet. Via het toeslagenstelsel wordt jaarlijks € 15 miljard uitgekeerd aan 6 miljoen huishoudens. Als mensen in een stabiele situatie verkeren, gaat dit in veel gevallen goed. Een groeiende groep mensen die graag zelf hun zaken digitaal met de overheid regelt, wordt steeds beter en sneller bediend. Het onderzoek laat zien dat voor veel toeslagontvangers het toeslagenstelsel goed werkt. Ook de trendontwikkeling van de terugvorderingen is positief: het totale aandeel terugvordering en ook de hoge terugvorderingen is verminderd ten opzichte van 2016.

Tegelijkertijd blijkt opnieuw dat er tekortkomingen zitten in het huidige stelsel. Ook ziet het kabinet dat voor een grote groep – niet zozeer in relatieve zin, maar wel in absolute zin – het terugbetalen van teveel ontvangen bedragen problemen oplevert. Door meer uit te gaan van de integere burger en juist minder uit te gaan van de zelfredzame burger zijn er stappen gezet om het voor de burger begrijpelijker te maken. De werking van het stelsel en de mate waarin de burger tegen problemen aanloopt staat steeds meer op het netvlies. Zo is in 2021 geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om op korte termijn verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel door te voeren om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen. Bovendien voert het kabinet de komende jaren een fundamentele herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang door. Het stelsel wordt begrijpelijker en eenvoudiger voor ouders. De kinderopvangtoeslag wordt fundamenteel herzien. In de plaats daarvan komt een rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties. Werkende ouders komen in aanmerking voor een hoge inkomensafhankelijke vergoeding van 96%. Daarnaast wordt de huurtoeslag hervormd en vereenvoudigd. Ook wordt naar aanleiding van de in het Coalitieakkoord opgenomen ambitie om de toeslagen af te schaffen gewerkt aan verdere verkenning van de opties daartoe.

Hieronder wordt – in lijn met paragraaf 2 – ingegaan op (de doeltreffendheid van) de Awir, de dienstverlening en uitvoering, en daarna op de ervaringen van de burgers. De reactie op de bevindingen ten aanzien van het partnerbegrip en niet-gebruik vindt u in paragraaf 5 waarin ingegaan wordt op de aanbevelingen.

Awir en de dienstverlening en uitvoering

Het onderzoek geeft inzicht in de ontwikkeling die de Awir, en daarmee indirect het toeslagenstelsel, heeft doorgemaakt. Bredere maatschappelijke ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten worden in deze evaluatie zichtbaar gemaakt door de aandacht voor verschuivingen van doelstellingen (het onderzoek spreekt over paradigmawisseling) en de ontwikkelingen in de wetgeving en dienstverlening. Bij het ontstaan van de Awir in 2006 was het beleidsdoel om inkomensafhankelijke regelingen begrijpelijk te maken voor burgers door deze regelingen te harmoniseren. De afgelopen jaren lag er juist focus op het verminderen van terugvorderingen, het voorkomen van schrijnende gevallen en de behoefte om de menselijk maat te vergroten door maatwerk te bieden. Het streven om het

begrijpelijk te maken voor de burger blijft, maar de wijze waarop dit zou moeten worden bereikt is over de jaren heen veranderd. Harmonisatie is wat het kabinet betreft geen doel op zich, maar een instrument om een regeling of een stelsel begrijpelijk te maken en uitvoerbaarheid te verbeteren. Er komt naar voren dat er stappen in de goede richting zijn gezet, maar dat er stappen ten aanzien van de zekerheid en begrijpelijkheid van het stelsel wenselijk is. Dit komt tot uitdrukking in het oordeel van het onderzoeksbureau over de doeltreffendheid van de Awir wat betreft de transparantie.

De dienstverlening was grotendeels doeltreffend. Toeslagen heeft de afgelopen jaren grote stappen gezet, die ook in het onderzoek naar voren komen. Met name op het gebied van maatwerk wordt geconstateerd dat Toeslagen niet doeltreffend is.

In een antwoord op een vraag in de enquête geeft een deel van de ondervraagden aan zonder toeslag rond te kunnen komen. Gedeeltelijke verklaring hiervoor is dat ouders met ook een hoger inkomen recht hebben op kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is niet primair gericht op het borgen van een bestaansminimum voor huishoudens. Voor het overige past dit antwoord echter niet bij het beeld en de signalen die het kabinet ontvangt over de noodzaak van toeslagen, zeker in de huidige situatie. Het kabinet heeft voor 2023 de toeslagen juist verhoogd en ook andere koopkrachtmaatregelen getroffen om te voorkomen dat huishoudens in de problemen zouden komen. Mogelijk gingen ondervraagden bij de beantwoording van de vraag uit van tijdelijke periode waarbij ze hun vermogen zouden aanwenden om rond te kunnen komen, of de eigen financiën overschatten. Wel meent het kabinet, met het onderzoeksbureau, dat er meer onderzoek nodig is. Dit past bij de afspraak in het coalitieakkoord om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken en vast te stellen of dit toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving. Als eerste stap hiernaartoe is door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid advies gevraagd aan een onafhankelijke commissie om te onderzoeken wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. De commissie presenteert naar verwachting binnen een jaar haar eindrapport. Ook via de «toeslagenmonitor»¹⁶ wordt gekeken naar de ervaringen van burgers ten aanzien van dit punt.

Ervaringen van burgers

De evaluatie geeft inzichten ten aanzien van de relaties tussen kenmerken van burgers, vormgeving van het stelsel en procedures, de begrijpelijkheid van het stelsel en de toeslagervaringen. Het onderzoeksbureau suggereert om bij de regels en dienstverlening (meer) rekenschap te geven van de kwetsbare groepen, omdat zij negatievere toeslagervaringen hebben. Toeslagontvangers die beter zijn in plannen, het sturen van de aandacht en het overzicht behouden (executief functioneren) en er meer vertrouwen in hebben dat ze in staat zijn toeslag(en) aan te vragen of iets door te geven (zelfeffectiviteit), hebben over het algemeen een positievere ervaring. Dit benadrukt het belang om in (de uitvoering van) het toeslagenstelsel rekening te houden met de verschillende doelgroepen. Hoewel niet zo expliciet benoemd door het onderzoek is uitvoerbaarheid ook cruciaal voor de (uit)werking van het stelsel.

¹⁶ In deze monitor wordt de tevredenheid van burgers met de dienstverlening van Toeslagen gepeild. De monitoring was eerder onderdeel van de Fiscale Monitor, als gevolg van de ontvlechting is een separate monitor voor toeslagen.

Terecht benoemt het onderzoek dat oplossingen niet eenvoudig zijn. Inherent aan het stelsel zijn de dilemma's en de uitruil van keuzes. Zo leidt een stelsel dat uitgaat van de actualiteit, en daarmee goed aansluit bij de draagkracht van burgers in het hier-en-nu, ook tot nabetalings- en terugvorderingen. Een ander dilemma betreft (het nastreven van) eenvoud respectievelijk maatwerk. Hoewel een eenvoudig stelsel voor de burger begrijpelijker zal zijn, kan dit minder passend zijn bij zijn of haar draagkracht. Het is van belang om al in het ontwerpproces van nieuwe wet- en regelgeving en van de dienstverlening grote consequenties van de keuzes te dempen en rekening te houden met de begrijpelijkheid voor burgers. Het kabinet ziet in de bevindingen van het onderzoeksbureau dan ook een aanmoediging om hiermee door te gaan.

5. Kabinetsappreciatie aanbevelingen

Het onderzoeksbureau geeft aan dat voor het verbeteren van de toeslagervaring het belangrijk is dat zowel het stelsel als de uitvoering minder eist van de burger en dat daarvoor verdere vereenvoudiging, duidelijkere communicatie en verdere ondersteuning van toeslagontvangers nodig is. Het bureau geeft daartoe de onderstaande aanbevelingen mee.

1. Inkomensbegrip veranderen

Het onderzoeksbureau suggereert om het inkomensbegrip in de Awir te veranderen van verzamelinkomen naar brutoinkomen.

Bij de introductie van de toeslagen is bewust gekozen om het toetsingsinkomen aan te laten sluiten bij het verzamelinkomen, zoals gedefinieerd in de inkomstenbelasting. Door de harmonisatie van begrippen is dit voor de uitvoerder een goed hanteerbaar begrip: bij de toekenning van een toeslag kan de uitvoerder uitgaan van een reeds vastgesteld (fiscaal) inkomen. Ook voor de begrijpelijkheid voor de burger is dit belangrijk: zij zouden met introductie van het brutoinkomen als inkomensbegrip te maken krijgen met twee verschillende inkomensbegrippen.

Gezien het volle (IV-)portfolio van Toeslagen, is het kabinet bovendien terughoudend met de inzet van schaarse capaciteit op maatregelen waarvan onzeker is of deze helpen de problematiek in het stelsel te verminderen. Het kabinet is zich er desalniettemin van bewust dat het inkomen moeilijk vooraf te schatten is en dat de burger niet altijd in staat is tijdig wijzigingen door te geven.

Toeslagen probeert burgers hierin te ondersteunen door onder andere de rekenhulp en door burgers bij veranderingen in hun persoonlijke situatie of inkomen erop te attenderen dat ze hun aanvraag mogelijk moeten wijzigen. Voor de kinderopvang is daarnaast besloten dat de vergoeding in het nieuwe stelsel inkomensafhankelijk is.

2. Aanpassen partnerbegrip

Het onderzoeksbureau stelt dat het bestaande partnerbegrip op basis van objectieve kenmerken voor de meeste burgers aansluit bij hun beleving, maar voor een kleine groep niet. Het gaat om de bepaling dat twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen als toeslagpartner worden beschouwd, de zogenoemde samengestelde gezinnen. Om schrijnende gevallen te voorkomen schetst het onderzoeksbureau twee opties:

- De eerste is het volledig laten vervallen van de bepaling dat twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen automatisch als toeslagpartner worden beschouwd (kosten € 135 miljoen per jaar).

- De tweede is het uitzonderen van onbedoelde partnerschappen door eerstegraads-bloedverwanten, ook als zij ouder dan 27 jaar zijn, niet meer als toeslagpartners te zien (kosten € 20 miljoen per jaar).

In de brief van 17 juni 2022¹⁷ is ingegaan op deze problematiek en de hiervoor genoemde opties. Dit knelpunt is door het vorige kabinet in het kader van een inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel¹⁸ naar aanleiding van de motie Ladders/Van Weyenberg in kaart gebracht. Het kabinet heeft aangegeven dat ze – op het moment dat er financiële ruimte ontstaat, al dan niet via een herschikking binnen het stelsel – zich in eerste instantie richt op een drietal knelpunten, waaronder dit knelpunt. Het kabinet wil dit knelpunt dan oppakken door de eerstegraads bloedverwanten niet langer als toeslagpartner te zien in het kader van het partnerbegrip samengestelde gezinnen.¹⁹

3. Geleidelijke vermogensgrens

Ook schetst het onderzoeksbureau een beleids optie met geleidelijke vermogensgrenzen. Door de harde vermogensgrens kan een kleine toename van het vermogen (door afkoop pensioen, erfenis etc.) leiden tot het vervallen van de toeslag, waardoor de burger soms financieel slechter af is door de toename van het vermogen. Een geleidelijke vermogensgrens, waardoor een iets hoger vermogen niet gelijk leidt tot het verlies van de gehele toeslag, voorkomt de geschetste situatie, en kan ook terugvorderingen voorkomen. Ook dit knelpunt maakt onderdeel uit van de inventarisatie naar knelpunten in het stelsel mede naar aanleiding van de motie Ladders/Van Weyenberg. Een geleidelijke vermogensgrens zou echter betekenen dat het recht op toeslagen op een nieuwe manier moet worden berekend; dit vergt een ingrijpende wijziging in de uitvoeringssystematiek. Wanneer de maatregel op een budgetneutrale wijze moet worden ingevoerd, betekent dit ook voor een groot deel van de doelgroep een verlaging van hun toeslagen²⁰. Tot slot zou deze wijziging weliswaar voor degenen die de (harde) vermogensgrens overschrijden tot een beperkter effect leiden, maar er zullen veel meer mensen te maken krijgen met het effect van (kleine) mutaties in vermogen welke ook ex ante moeilijk in te schatten zijn.

Bovendien zou gezien het volle (IV-)portfolio van Toeslagen, zorgvuldig overwogen moeten worden op welke (nieuwe) maatregelen schaarse capaciteit wordt ingezet en er zijn voor het doorvoeren van verbeteringen structurele financiële middelen en aanpassing van wetgeving noodzakelijk.

4. Communicatie met de burgers verbeteren

Het onderzoeksbureau wijst erop dat brieven in begrijpelijke taal moeten worden geformuleerd en suggereert dat communicatie vooraf moet zijn getoetst. Sinds 2021 wordt extern onderzoek ingezet om de brieven van Toeslagen te verbeteren in het zogeheten «brievenverbetertraject». In dit traject worden alle brieven van Toeslagen heroverwogen en zo nodig herschreven, ook worden brieven voorafgaand aan uitsturen getoetst op begrijpelijkheid. De website van Toeslagen is op verschillende plekken

¹⁷ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 066, nr. 1053.

¹⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

¹⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 066, nr. 1053.

²⁰ De vermogensgrens bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ligt relatief hoog in vergelijking met de vermogensgrens van de huurtoeslag. Het onderzoeksbureau stelt voor de vermogensgrenzen gelijk te trekken op het niveau van de huurtoeslag, dat zou betekenen dat een deel van de doelgroep een verlaging van hun toeslagen zouden ervaren.

aangepast en ook de Kinderopvangtoeslagapp wordt verder verbeterd met oog op begrijpelijkheid en toegankelijkheid.

Ook adviseert het onderzoeksbureau burgers regelmatig te herinneren aan de noodzaak om wijzigingen door te geven. Ook hier gaat in de dienstverlening veel aandacht naar uit. Met campagnes worden burgers aangespoord wijzigingen in hun grondslagen door te geven, met als doel het verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning verkleinen. In november is de publiekscampagne gestart onder de naam «Check. Pas aan. En door.» Hierdoor kan het voorschot voor toeslagen worden gebaseerd op de meest passende informatie en worden (hoge) terugbetalingen van te veel ontvangen toeslag voorkomen. De 6 miljoen huishoudens die op dit moment één of meer toeslagen ontvangen, worden per brief geïnformeerd over hoeveel toeslagen zij het komende jaar ontvangen, waardoor ze zich realiseren dat ze veranderingen in de persoonlijke situatie aan Toeslagen moeten doorgeven. Ook attendeert Toeslagen op individueel niveau als er afwijkingen zitten tussen het feitelijke en het geschatte inkomen en verzoekt Toeslagen in deze gevallen de burger om een wijziging door te voeren. Belangrijk daarbij is de communicatie van Toeslagen bij levensgebeurtenissen. Zo is er een telefonische helpdesk voor nabestaanden, verzorgt Toeslagen webinars over scheiden en ontvangen schoolgaande kinderen en jongeren die 18 jaar worden een brief wat dit betekent voor hun recht op toeslagen. Tot slot zorgt het Massaal Automatisch Continueren (MAC) ervoor dat toeslaggerechtigden met een lopende toeslag deze niet elk jaar opnieuw hoeven aan te vragen. Om de inkomensschatting voorafgaand aan het toeslagjaar te verbeteren wordt onderzocht hoe dit proces kan worden geoptimaliseerd. Hierin worden de actualiteit van de inkomensinformatie en de wijze van indexering. Met deze optimalisatie wordt beoogd het voorschot voor het nieuwe toeslagjaar op basis van een zo goed mogelijke en actuele schatting uit te betalen zodat het aantal terugvoeringen afneemt.

Toeslagen ondersteunt burgers die dat nodig hebben ook persoonlijk. Zo kunnen mensen terecht bij 21 balies en 10 steunpunten van de Belastingdienst waar ook hulp wordt geboden voor toeslagen. Deze punten zijn verspreid over het hele land. Daarnaast zijn er STELLA-teams om burgers te ondersteunen bij complexe situaties, waarbij medewerkers naast de burger staan om met hen te bepalen wat zij nodig hebben. In deze gevallen is sprake van multiproblematiek en zijn de regulieren kanalen voor burgers niet toereikend. Toeslagen is in dit kader ook betrokken bij diverse experimenten van gemeenten, waaronder een experiment in de gemeente Amsterdam waarbij burgers in het contact met de gemeente direct kunnen worden geholpen met toeslagvragen.

In de brief «Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels» wordt de inzet van het kabinet geschetst ten aanzien van maatwerk. Met de massale en geautomatiseerde verwerking bedient Toeslagen miljoenen huishoudens in Nederland. Duidelijk is dat individueel maatwerk niet voor de gehele toeslagpopulatie mogelijk is. Daarom is goede regelgeving belangrijk, en hebben we eerder aangegeven de mogelijkheden tot verder maatwerk te zullen verkennen.²¹ Het kabinet ontwikkelt een visie op hardheidsclausules en onderneemt diverse acties om de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. In aansluiting hierop wordt binnen Toeslagen gezien hoe hier nadere invulling aan kan worden gegeven. Met het programma «Ruimte in het recht» wordt de ruimte die Toeslagen als uitvoerder heeft om keuzes te maken binnen juridische kaders verhelderd. Het gaat om het zo optimaal mogelijk

²¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 066, nr. 1053.

benutten en toepassen van de wet- en regelgeving om maatwerk te kunnen bieden. Hierbij wordt gekeken naar maatwerk zowel in de meer massale processen als in de individuele behandeling van burgers. Zoals eerder aangegeven kan gekeken worden naar eventuele aanpassing van wet- en regelgeving als een oplossing voor een signaal binnen de dienstverlening, de juridische ruimte of hardheidsclausule niet voorhanden is.

5. Terugdringen «niet-gebruik»

Het kabinet zet zich actief in om niet-gebruik van inkomensvoorzieningen te beperken. Het tegengaan van niet-gebruik van financiële regelingen in breder is een belangrijk aandachtspunt in de «Aanpak geldzorgen, armoede en schulden».²² Op dit moment zijn er veel huishoudens die het financieel moeilijk hebben door duurdere boodschappen en hogere energieprijzen. Het is van belang dat burgers de financiële ondersteuning waar zij recht op hebben, ook (kunnen) aanvragen.

Tegelijkertijd ziet het kabinet ook een aantal uitdagingen. Mensen die mogelijk recht hebben, zijn in beginsel onbekend. Met name als ze ook geen andere toeslag ontvangen. Daarnaast zorgt de voorschotsystematiek van Toeslagen ook voor een dilemma. Aan de ene kant wil je niet-gebruik van toeslagen tegen gaan en mensen wijzen op hun recht, aan de andere kant wil je een terugvordering van te veel ontvangen toeslag voorkomen. Dit laat onverlet dat Toeslagen in overleg met de betrokken departementen actief zoekt naar mogelijkheden om het niet-gebruik terug te dringen. Daarvoor is een aantal acties in gang gezet waarvan sommige in 2023 uitgebreid zullen worden.

Burgers die onzeker zijn over hun recht op toeslag, en de hoogte ervan, kunnen de toeslag ook later aanvragen. Toeslagen wijst burgers er in de maanden juni tot september op dat zij tot 1 september zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget over het voorgaande jaar kunnen aanvragen.

Momenteel werkt Toeslagen aan een strategie op het actief opzoeken van niet-gebruikers via vier verschillende benaderingen. Deze sporen worden in 2023 in een programma «niet-gebruik» uitgebreid en geïntensiveerd. Als eerste start Toeslagen zelf campagnes, waarbij een belangrijke doelgroep niet-gebruikers zal zijn. Toeslagen gaat niet-gebruikers wijzen op hun mogelijk recht en hen stimuleren hiervan gebruik te maken. De recent gestarte campagne «Check. Pas aan. En door.» is de start hiervan. Het tweede spoor is een doelgroep- en themagerichte benadering. Hierbij wordt specifiek aandacht gegeven aan specifieke doelgroepen die (vaker dan gemiddeld) toeslagen laten liggen, zoals minder digitaal vaardigen, zelfstandigen, AOW-gerechtigden en studenten. Bij specifieke doelgroepen waar het niet-gebruik hoog is, zoals bij huurtoeslag, wordt gezien of gerichte acties kunnen worden opgestart, samen met maatschappelijke partners en intermediairs. Een actie die hier al op loopt is bijvoorbeeld de 17-jarigenbrief. Jongeren die 18 jaar worden, worden persoonlijk geattendeerd op o.a. het aanvragen van zorgtoeslag. Ook werd er in 2021 en 2022 ingezet op het aanvragen van toeslagen met terugwerkende kracht van het jaar ervoor. Het derde spoor is het benutten van bestaande contactmomenten met intermediairs. Momenteel werkt Toeslagen al samen met de Belastingdienst bij de «Hulp-bij-aangifte»-campagne, waarbij burgers worden geattendeerd op hun recht van Toeslagen bij het doen van hun belastingaangifte. Het laatste spoor is het persoonlijk benaderen van individuele burgers op basis van gegevens.

²² Kamerstukken II, 2020–2021, 24 515, nr.643.

Hier is in 2021 een pilot voor uitgevoerd. Op basis van bij Toeslagen bekende gegevens werden burgers geattendeerd op mogelijk recht op zorgtoeslag van het kalenderjaar daarvoor. Deze aanpak blijkt effectief: een groot deel van de mensen die persoonlijk zijn benaderd heeft de zorgtoeslag daardoor aangevraagd en ontvangen. Op basis van deze inzichten breiden we de aanpak de komende tijd uit. Daarbij onderzoeken we, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, ook de mogelijkheden om het mogelijke recht op kindgebonden budget actief onder de aandacht te brengen van de doelgroep die voorheen daarvoor niet in aanmerking kwam²³.

6. Aanbevelingen voor aanvullend onderzoek

Het onderzoeksbureau wijst erop dat voor verschillende beleidsdoelen indicatoren ontbraken om het doelbereik te monitoren. Het onderzoeksbureau noemt specifieke de recente doelen «maatwerk», «menselijke maat» en «praktische rechtsbescherming». Het is inderdaad ondersteunend als hiervoor meetbare indicatoren worden ontwikkeld. De begrippen laten zich echter moeilijk operationaliseren.²⁴ Toeslagen zal deze aanbevelingen meenemen in de verdere doorontwikkeling van de wijze waarop zij haar doelbereik meetbaar maakt. Gezien de stapeling van prioriteiten waar Toeslagen mee te maken heeft, is het op dit moment nog te vroeg om te zeggen op welke wijze hier verdere invulling aan wordt gegeven.

Tot slot

Deze evaluatie geeft een beeld van de ontwikkelingen en de huidige stand van zaken aangaande de Awir en de uitvoering en dienstverlening door Toeslagen. De evaluatie biedt belangrijke inzichten over het verleden, en daarmee ook voor de toekomst. Het toeslagenstelsel werkt goed voor een grote groep burgers, maar vraagt om verdere verbeteringen in de begrijpelijkheid en zekerheid om iedereen van deze vitale voorzieningen gebruik te laten maken. De evaluatie geeft een beeld van wat ingezette verbeteringen hebben opgeleverd en tegelijkertijd waar verbeteringen nodig zijn. Het ondersteunt het ingezette beleid om waar nodig inkomensondersteuning te geven om alle burgers in Nederland toegang te geven tot vitale voorzieningen die cruciaal zijn om te kunnen participeren in de samenleving. Het kabinet blijft hierover graag met uw Kamer het gesprek voeren.

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A. de Vries

²³ Kamerstukken II, 2022–2023, 36202, mondelinge behandeling 9 november 2022.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de publicatie van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2022): *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar «maatwerk» in de uitvoeringspraktijk.*