

EVALUATIE TOESLAGENSTELSEL

EVALUATIE AWIR, UITVOERING EN DIENSTVERLENING
TOESLAGEN

NOVEMBER 2022

seo • economisch onderzoek



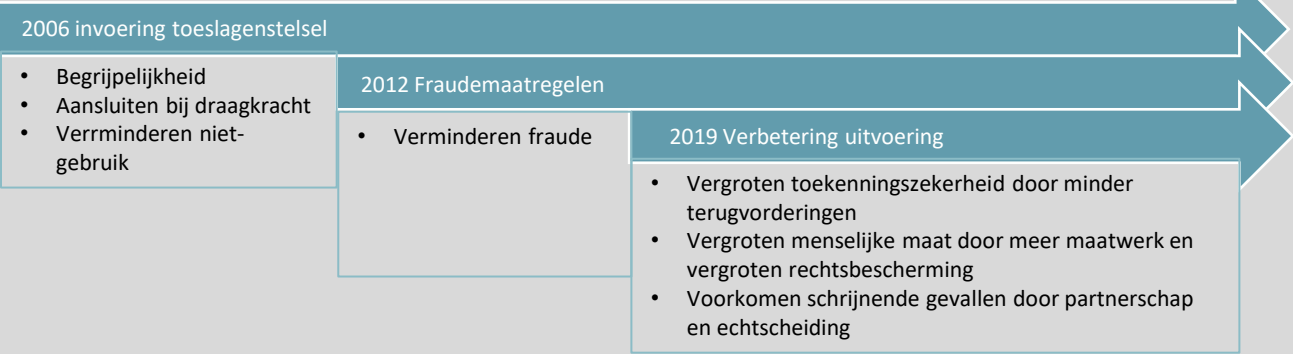
AUTEURS

LUCY KOK (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), LIEKE HEIL (CENTERDATA)
JOERI ATHMER, REMCO VAN EIJKEL (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
BOUKJE CUELENAERE, MILLIE ELSSEN (CENTERDATA)
MET MEDEWERKING VAN ANNE MEUWESE EN ESTHER HUISKERS (UNIVERSITEIT LEIDEN)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIEN

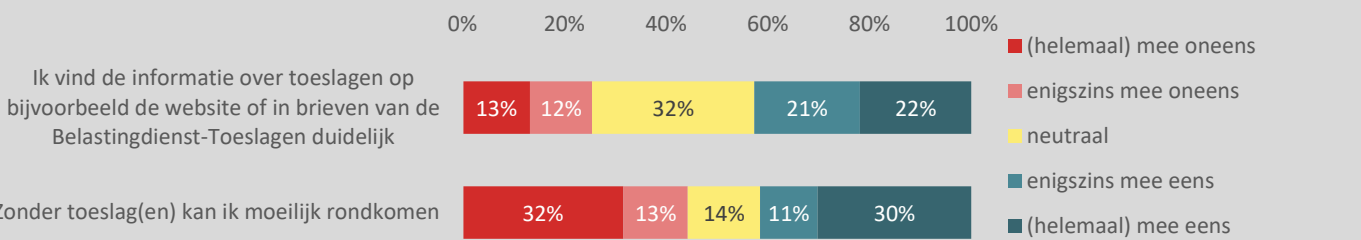
Belangrijkste doelen toeslagenstelsel



Begrijpelijkheid en aansluiten bij draagkracht

Van de in 2022 ondervraagde huishoudens vindt 25 procent de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen enigszins of helemaal niet duidelijk. Dit aandeel is de afgelopen jaren niet gestegen.

Van de huishoudens is 32 procent het oneens met de stelling dat ze moeilijk rond kunnen komen zonder toeslagen; zij denken dus ook zonder toeslag te kunnen rondkomen. Dit komt deels doordat de kinderopvangtoeslag niet alleen een kostenvergoeding is, maar ouders ook moet stimuleren om te gaan werken. Daarom krijgen ook ouders met een hoog inkomen een toeslag.



Verminderen niet-gebruik

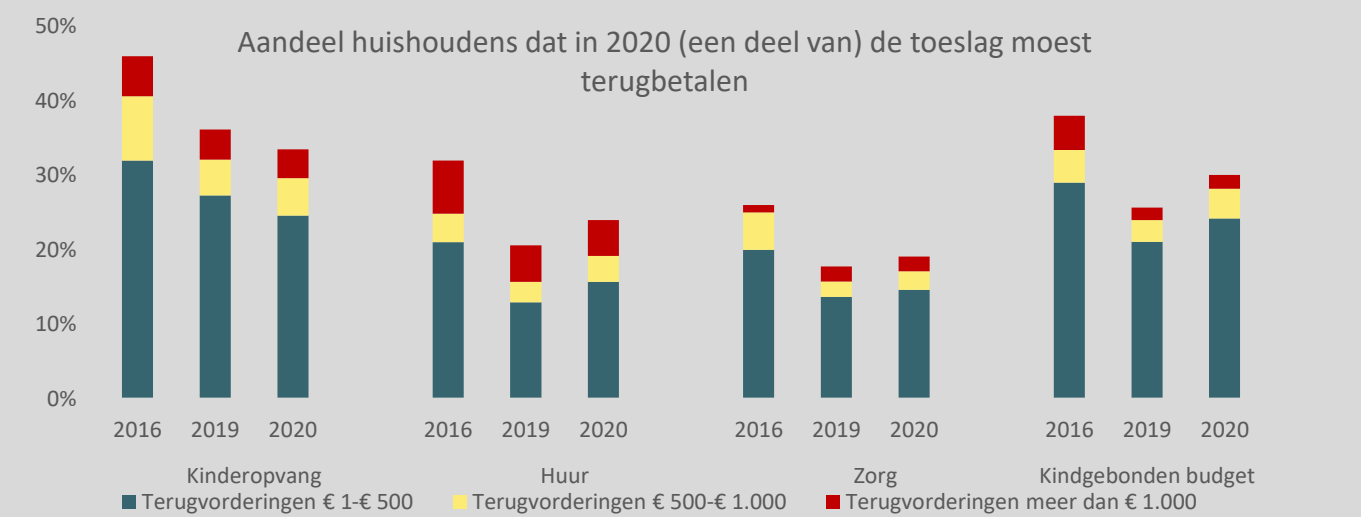
De schattingen van het niet-gebruik van de huurtoeslag zijn afgenomen vanaf 2006. Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag en van het kindgebonden budget ligt laag. De ontwikkeling van het niet-gebruik van de zorgtoeslag is stabiel vanaf 2015.

Verminderen fraude

Door meer controle en het opleggen van boetes hebben toeslagontvangers iets vaker de indruk dat fraude ontdekt wordt. Daardoor is de kans op fraude mogelijk verminderd.

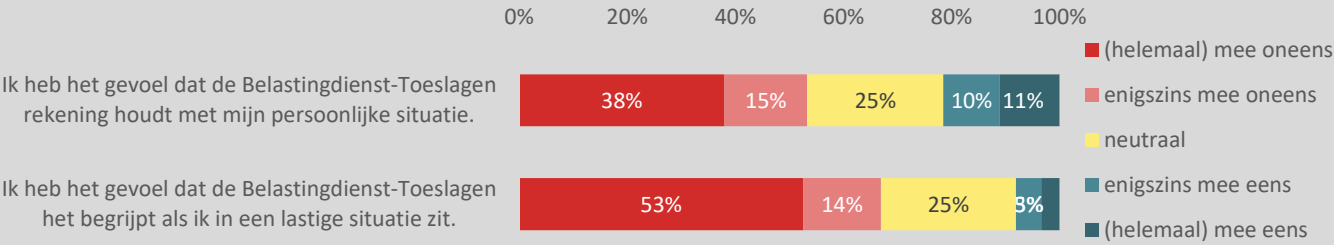
Minder terugvorderingen

Door verbetering van de uitvoering is het aandeel huishoudens met hoge terugvorderingen gedaald sinds 2016. Van de 6,3 miljoen huishoudens met toeslagen moesten er in 2020 1,4 miljoen een bedrag terugbetalen. **Ongeveer 130.000 huishoudens hadden problemen met terugbetalen, vooral degenen met hoge terugvorderingen.**



Menselijke maat

Een groot deel van de toeslagontvangers heeft niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie. Burgers ervaren kennelijk nog geen **maatwerk** in de dienstverlening. Verder sluit het proces van terugvorderen van te veel betaalde toeslagen onvoldoende aan bij het denk- en doenvermogen van burgers.



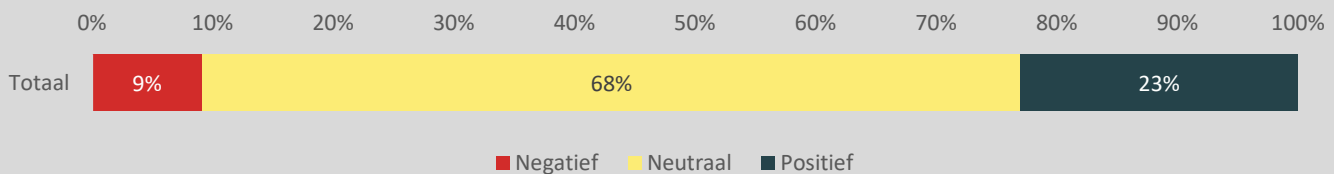
De Belastingdienst/Toeslagen is vermoedelijk doeltreffend in het vergroten van de **praktische rechtsbescherming**. Het aantal bezwaren tegen besluiten over de definitieve toeslag is verminderd. Dit is een indicatie dat de Belastingdienst/Toeslagen de besluiten beter uitlegt of eerder in gesprek gaat met de burger.

Voorkomen schrijnende gevallen door partnerschap en echtscheiding

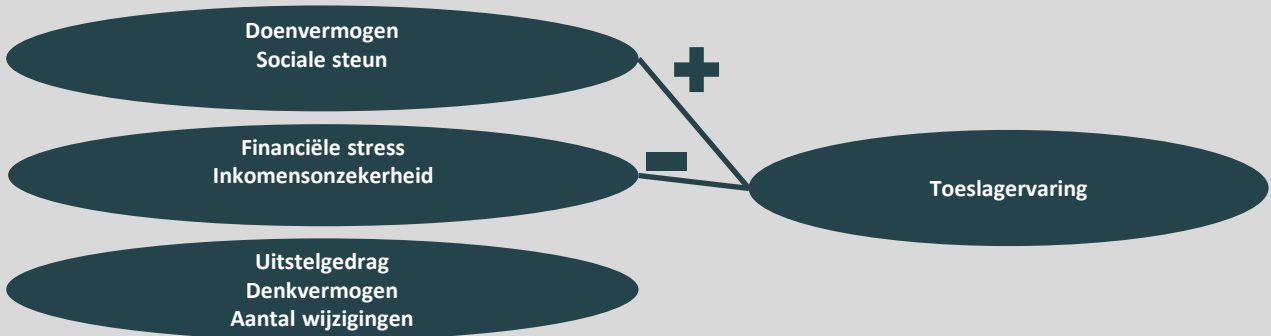
De wetgeving gericht op het voorkomen van schrijnende gevallen bij partnerschap uit 2019 is deels doeltreffend. Mensen die getrouwd zijn maar die niet samenwonen en mensen die gedurende het jaar zijn gaan samenwonen worden nu niet meer als toeslagpartner beschouwd op de momenten dat zij niet samenwonen. Voor familieleden die samenleven en die de Belastingdienst/Toeslagen als toeslagpartner beschouwt is nog geen oplossing.

Ervaringen van burgers

Uit een enquête onder ruim 1.000 burgers met toeslagen blijkt dat 9 procent van de toeslagontvangers een negatieve ervaring heeft met toeslagen. Toeslagontvangers die een negatieve toeslagervaring hebben, ervaren vooral meer angst voor terugvorderingen. Zij hebben sterker het gevoel dat het veel gedoe of uitzoekwerk is om dingen rondom toeslagen te regelen en vinden de informatie over toeslagen zoals die aangeboden wordt door Toeslagen vaak moeilijker te begrijpen.



Toeslagontvangers met meer doenvermogen en meer sociale steun hebben over het algemeen een positievere ervaring met toeslagen. Toeslagontvangers die meer financiële stress en inkomensonzekerheid ervaren hebben juist negatievere toeslagervaringen. Meer denkvermogen en meer uitstelgedrag heeft geen invloed op de algemene toeslagervaring. Ook het aantal wijzigingen dat burgers moeten doorgeven heeft geen invloed op de toeslagervaring.



Samenvatting

Het toeslagenstelsel werkt voor verreweg de meeste toeslagontvangers goed, maar voor ongeveer 130.000 huishoudens per jaar levert het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen problemen op. De toeslagensystematiek is voor een grote groep burgers niet begrijpelijk en vergt een groot doenvermogen. Een duidelijkere communicatie door de Belastingdienst/Toeslagen en wijzigingen in de regelgeving kunnen de begrijpelijkheid voor burgers bevorderen.

In 2020 kregen 6,3 miljoen huishoudens huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en/of kinderopvangtoeslag. Daarvan moesten 1,4 miljoen huishoudens (meestal een jaar later) een bedrag terugbetalen, terwijl 2,1 miljoen huishoudens juist een bedrag erbij kregen. De meeste huishoudens die geld terug moesten betalen, hadden daar geen problemen mee. Het ging vaak om kleine bedragen. Ongeveer acht procent van de huishoudens die een bedrag moest terugbetalen (130.000) had daar wel moeite mee. Ook een deel van de burgers die een bedrag erbij kregen kwam in de problemen, doordat zij gedurende het jaar moeite hadden om rond te komen.

De problemen met terugvorderingen en nabetalingen zijn inherent aan de huidige toeslagensystematiek. De toeslagenaffaire heeft laten zien dat terugvorderingen vergaande consequenties kunnen hebben voor burgers. Het kabinet heeft zich daarom voorgenomen om de toeslagen af te schaffen. Dat is echter geen eenvoudige operatie. Er moet een systeem voor in de plaats komen wat niet de nadelen van de toeslagen heeft, maar wel de voordelen: gerichte inkomensondersteuning voor mensen die het nodig hebben. In de tussentijd moet het huidige systeem beter. In de afgelopen jaren zijn daarvoor al veranderingen doorgevoerd. Het Ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek en Centerdata gevraagd om te onderzoeken in hoeverre het toeslagenstelsel en de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen de afgelopen jaren (vanaf 2016) al verbeterd zijn. Het onderzoek heeft als doel te bepalen in hoeverre het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen doeltreffend en doelmatig zijn. In het bijzonder kijkt het onderzoek naar de veranderingen doorgevoerd in de periode 2016 tot en met 2020. Vanuit het burgerperspectief moet het onderzoek zicht geven op de effecten van het toeslagenstelsel op de ervaringen van burgers. De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe ervaart de burger het toeslagenstelsel, wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken en hoe kan het huidige toeslagenstelsel voor de burger worden verbeterd?*

De toeslagenaffaire en de hersteloperatie vallen buiten de scope van dit onderzoek. De invloed van de toeslagenaffaire op de huidige ervaringen van burgers met het toeslagenstelsel komt wel aan de orde.

Het onderzoek is verricht op basis van literatuuronderzoek, gesprekken met ambtenaren van verschillende ministeries, 16 interviews met burgers en intermediairs, een enquête onder ruim 1.000 burgers met toeslagen in het LISS panel en gegevens die de Belastingdienst/Toeslagen geleverd heeft.

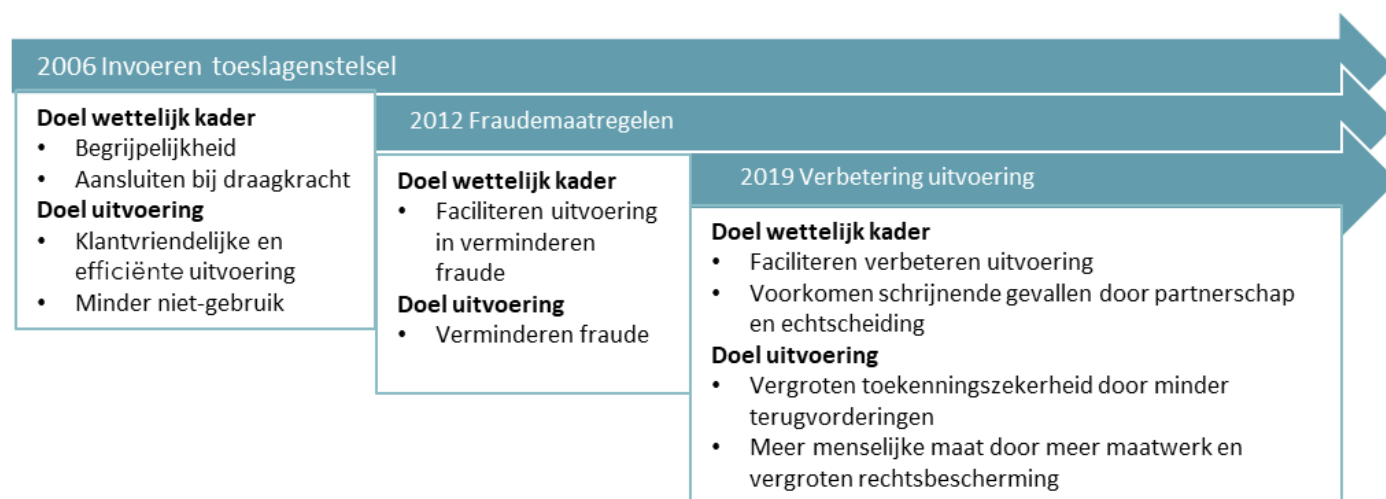
Wat waren de doelen van het toeslagenstelsel?

Het oorspronkelijke doel, bij de invoering van het toeslagenstelsel in 2006 – vastgelegd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) – was om een begrijpelijke toeslagensystematiek op te zetten. Deze moest goed aansluiten bij de draagkracht van burgers. Om de toeslagensystematiek begrijpelijk te maken waren de verschillende toeslagen op dezelfde leest geschoeid en was het de bedoeling in de toekomst meer regels te harmoniseren. Om de toeslagen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de draagkracht is ervoor gekozen de toeslagen te baseren op het actuele inkomen. Vóór de invoering van het toeslagenstelsel was er alleen huursubsidie die werd gebaseerd op het vastgestelde inkomen twee jaar eerder. De huursubsidie kon daardoor te laag zijn voor

mensen van wie het inkomen gedaald was en te hoog voor mensen van wie het inkomen was gestegen. Voor degenen van wie het inkomen gedaald was, bestond er een vangnet. Door het stelsel te baseren op het actuele inkomen was er geen vangnet meer nodig. Een gevolg van het werken met een actueel inkomen is dat burgers bij de aanvraag van toeslagen hun toekomstige inkomen moeten inschatten. Als er tijdens het jaar veranderingen optreden die niet worden doorgegeven, dan leiden die op een later moment tot terugvorderingen of nabetalingen.

Vanaf de invoering van het toeslagenstelsel zijn er drie perioden geweest met beleidswijzigingen, zie Figuur S.1. De eerste periode, bij de invoering van het toeslagenstelsel in 2006, werd gekenmerkt door een groot vertrouwen in de burger wat betreft zelfredzaamheid en integriteit. Het beleid was erop gericht om het voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken om de toeslagen aan te vragen en deze zo snel mogelijk uit te betalen. De aanvraag werd daarom beperkt gecontroleerd. Gaandeweg bleek deze werkwijze ook tot misbruik te kunnen leiden, denk bijvoorbeeld aan de Bulgarenfraude. Sinds 2012 was het politieke klimaat omgeslagen en kwam er meer aandacht voor fraudebestrijding, niet alleen bij de toeslagen maar in de gehele sociale zekerheid. Het nieuwe beleid ging in mindere mate uit van vertrouwen in de integriteit van de burger. Dit leidde tot wetgeving die de Belastingdienst/Toeslagen meer mogelijkheden gaf om fraude te bestrijden. Het beleid werd achteraf als te streng beoordeeld en niet in verhouding met de gemaakte fouten of overtredingen. Door de toeslagenaffaire is het besef doorgedrongen dat het toeslagenstelsel voor een deel van de burgers te ingewikkeld is en het niet aansluit bij hun doen- en denkvermogen. Fouten in de aanvraag bleken vaak niet het gevolg van fraude, maar het gevolg van onwetendheid en van het gebrek aan doenvermogen bij het wijzigen van de gegevens. Vanaf 2019 is daarom de wetgeving meer gericht op het ondersteunen van burgers en het terugbrengen van de menselijke maat in de uitvoering door meer maatwerk te bieden en de praktische rechtsbescherming te vergroten. Ook is in 2019 wetgeving ingevoerd om schrijnende gevallen bij partnerschap en echtscheiding te voorkomen.

Figuur S.1 Doelstellingen wettelijk kader en uitvoering toeslagenstelsel



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit onderzoek gaat in op de doeltreffendheid van het wettelijk kader en de uitvoering. Er is geen effectmeting gedaan waardoor we niet met zekerheid kunnen zeggen of de verbeteringen komen door de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen. Er is daarom in eerste instantie gekeken naar doelbereik. Vervolgens is beoordeeld hoe waarschijnlijk het is dat de bereikte doelen veroorzaakt zijn door inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit is gedaan door te kijken met welke inspanningen de Belastingdienst/Toeslagen beoogde de doelen te bereiken en welke tussendoelen ze daarbij stelden. Als de inspanningen inderdaad gedaan zijn en de tussendoelen bereikt

zijn, dan beoordelen we het beleid als waarschijnlijk doeltreffend. Als het doelbereik niet te meten is, maar de inspanningen en tussendoelen wel gehaald zijn, dan beoordelen we de maatregelen als mogelijk doeltreffend.

Doeltreffendheid van het wettelijk kader

De doeltreffendheid van het wettelijk kader betreft de wettelijke maatregelen die niet gericht zijn op het faciliteren van de uitvoering, maar direct op de rechten van burgers (zie Figuur S.1). Dit omdat de doeltreffendheid van de maatregelen die gericht zijn op het faciliteren van de uitvoering, niet goed te onderscheiden is van de maatregelen in de uitvoering.

Wat is (deels) goed gegaan?

De wetgeving gericht op het voorkomen van schrijnende gevallen bij partnerschap uit 2019 is deels doeltreffend. Voor mensen die getrouwd zijn, maar die (noodgedwongen) niet (kunnen) samenwonen, en voor mensen die gedurende het jaar zijn gaan samenwonen bieden de nieuwe regels in de Wet verbetering uitvoering toeslagen een oplossing. Wel zijn er nog problemen met de regel dat twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen automatisch als toeslagpartner worden beschouwd als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven. Het gaat daarbij onder andere om alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind, zoals ouders, kinderen, broers of zussen. Zij krijgen aanzienlijk lagere toeslagen dan andere alleenstaande ouders. Ook kunnen zij het recht op kinderopvangtoeslag verliezen als de toeslagpartner niet werkt en geen familielid is. Dit leidt tot schrijnende situaties.

De 10%-regeling voor partners die zijn gescheiden is doeltreffend. Mensen die scheiden moeten toeslagen terugbetalen als het inkomen van de ex-partner gestegen is na de scheiding. Dit komt doordat de toeslag wordt bepaald op het jaarinkomen van beide partners. De 10%-regeling is bedoeld om dit te voorkomen. De 10%-regeling is per 1 januari 2012 geschrapt, omdat de regeling ingewikkeld was en er nauwelijks gebruik van werd gemaakt (minder dan honderd gevallen per jaar). De regeling is opnieuw ingevoerd in 2018. De regeling wordt meer gebruikt dan de eerdere regeling (bijna 2.000 gevallen in 2021), wat erop duidt dat deze in een behoefte voorziet. Wel is de regeling weinig bekend.

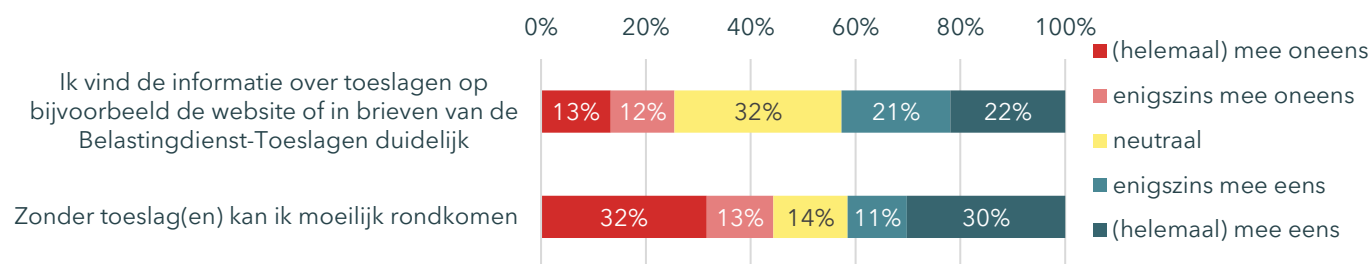
Wat is minder goed gegaan?

De Awir is niet doeltreffend geweest in het bereiken van begrijpelijkheid voor de burger, een van de belangrijkste doelen van de Awir. Om de toeslagensystematiek begrijpelijk te maken was het de bedoeling in de toekomst meer regels te harmoniseren. Dit is niet gebeurd waardoor er nog steeds verschillen zijn tussen toeslagen. Bijna de helft van de respondenten in de enquête in het LISS panel vindt de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk, maar een kwart vindt dit niet, zie Figuur S.2. Dit komt doordat begrippen beperkt geharmoniseerd zijn en doordat het inkomensbegrip voor burgers ingewikkeld is. Daarnaast betekent het werken met een actueel inkomen voor burgers dat zij zowel toekomstig inkomen als overige grondslagen vooraf moeten inschatten en gedurende het jaar wijzigingen doorgeven. Daarvoor is denkvermogen, maar vooral ook doenvermogen nodig. Verder sluit het partnerbegrip (dat wel grotendeels geharmoniseerd is) voor een klein deel van de toeslagpartners (alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind) niet aan bij hun beleving en bij het begrip gezamenlijke huishouding in de sociale zekerheidswetgeving.

Of de Awir doeltreffend was in de aansluiting van de toeslag bij de draagkracht is lastig te beoordelen. Het werken met een actueel inkomen zou moeten leiden tot een betere aansluiting bij draagkracht. Deze leidt echter onvermijdelijk tot nabetalingen en terugvorderingen. Een analyse op basis van de enquête in het LISS panel laat zien dat circa 130.000 huishoudens in meer of mindere mate problemen hebben met terugbetalen van terugvorderingen. Ook een deel van de degenen die een bedrag erbij kregen kwam in de problemen, doordat zij

gedurende het jaar moeite hadden om rond te komen. Verder zegt 32 procent van de toeslagontvangers in het LISS panel ook zonder toeslag te kunnen rondkomen, vooral degenen met een hoog inkomen, zie Figuur S.2. Deels komt dit doordat ook mensen met een hoog inkomen kinderopvangtoeslag ontvangen, omdat de kinderopvangtoeslag ook als doel heeft de arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen. Deze oorzaak ligt niet in de Awir, maar in de Wet kinderopvang. Overigens bestaat het merendeel van de toeslagontvangers wel uit degenen die de toeslagen niet kunnen missen: alleenstaanden met een laag inkomen.

Figuur S.2 Een kwart van de toeslagontvangers vindt de informatie van Belastingdienst/Toeslagen niet duidelijk en 32 procent kan ook zonder toeslag rondkomen



Bron: Enquête LISS panel

Conclusie

Het belangrijkste doel van de Awir – transparantie voor de burger – is onvoldoende bereikt. De Awir is daarmee niet doeltreffend. Het tweede belangrijke doel van de Awir – betere aansluiting bij draagkracht – is voor een deel van de toeslagontvangers niet bereikt. Dit omdat zij geconfronteerd worden met liquiditeitsproblemen door terugvorderingen en nabetalingen. Daarnaast kan een deel van de toeslagontvangers ook rondkomen zonder toeslag.

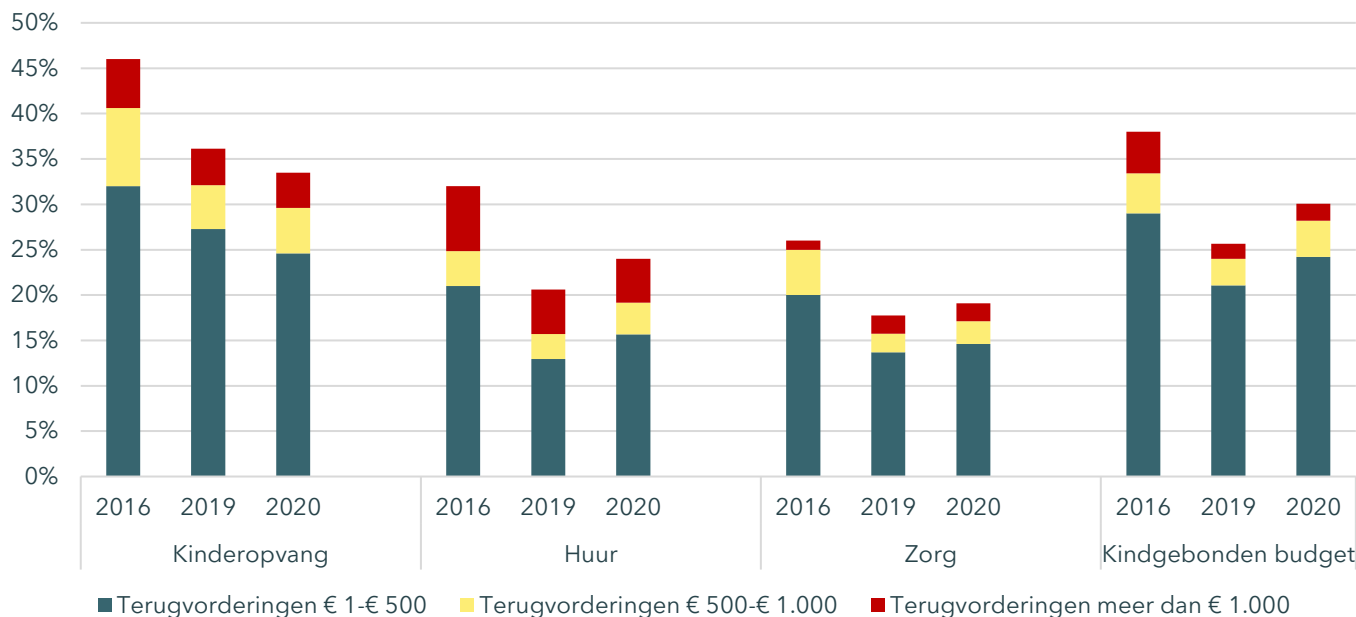
Doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en de dienstverlening

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en de dienstverlening betreft de wettelijke maatregelen die gericht zijn op het faciliteren van de uitvoering en de uitvoeringsmaatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de wettelijke mogelijkheden voor de Belastingdienst/Toeslagen om fraude te bestrijden en de wettelijke mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren.

Wat is goed gegaan?

Een belangrijke doelstelling was om de toekenningszekerheid te vergroten door de terugvorderingen te beperken en burgers eerder zekerheid te geven over hun definitieve toeslag. Het totale aandeel terugvorderingen is verminderd en ook de hoge terugvorderingen zijn verminderd ten opzichte van 2016, zie Figuur S.3. In 2020 is het totale aandeel terugvorderingen weer iets toegenomen, behalve bij de kinderopvangtoeslag. Dit komt waarschijnlijk door wijzigingen in de inkomensgrenzen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget in 2020 en door de coronacrisis.

Figuur S.3 Aandeel terugvorderingen gedaald vanaf 2016



Bron: Belastingdienst/Toeslagen

De maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen hebben waarschijnlijk bijgedragen aan het verminderen van het aandeel toeslagontvangers met een terugvordering. Belastingdienst/Toeslagen heeft het makkelijker gemaakt toeslagen aan te vragen en wijzigingen aan te brengen. Ook heeft het verschillende initiatieven genomen om de aanvragen beter te controleren, zodat burgers achteraf niet voor verrassingen komen te staan. Zo heeft de Belastingdienst/Toeslagen geleidelijk meer informatie opgevraagd bij kinderopvangorganisaties. Vanaf 2022 zijn alle kinderopvangorganisaties verplicht maandelijks het gebruik van kinderopvang door te geven. Als de opgave van de ouders niet overeenstemt met de gegevens die de kinderopvangorganisaties doorgeven, krijgen de ouders een signaal, zodat zij de gegevens kunnen controleren en aanpassen. Ook voor de andere toeslagen werkt de Belastingdienst/Toeslagen met dergelijke signalen. Daarnaast kan de toegenomen controle op de aanvragen om fraude te beperken als neveneffect hebben geleid tot minder terugbetalingen. De bevoegdheid van de Belastingdienst om terugvorderingen te matigen heeft tot nu toe niet bijgedragen aan de daling van het aantal en de hoogte van terugvorderingen. Van deze mogelijkheden is tot en met 2021 weinig gebruikgemaakt.

Het beleid om de toekenningszekerheid te vergroten is waarschijnlijk doeltreffend geweest. Op de eerste plaats door de vermindering van het aandeel terugvorderingen. Daarnaast is de toekenningszekerheid iets toegenomen doordat toeslagontvangers eerder een definitieve toekenning krijgen. In 2016 werd de definitieve toeslag voor negentig procent van de toeslagontvangers uiterlijk een jaar volgend op het toeslagjaar vastgesteld, in 2020 was dat 93 procent. Uit een enquête van de Belastingdienst blijkt dat in 2022 tien procent van de toeslagontvangers onzekerheid over hun toeslag ervoer.

De maatregelen die in 2012 zijn genomen om onterecht gebruik van toeslagen terug te brengen waren mogelijk doeltreffend. Hoewel niet met zekerheid is te zeggen of fraude met toeslagen is afgenomen, is wel de kans op fraude afgenomen doordat de Belastingdienst/Toeslagen meer informatie van derden gebruikt. Bovendien spoort de Belastingdienst/Toeslagen fouten sneller op waardoor misbruik van de regeling eerder wordt gedetecteerd en wordt gestopt of voorkomen. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat burgers de kans op detectie van fraude vanaf

2012 hoger inschatten. Hierdoor daalt de kans op fraude. Sinds halverwege 2019 legt de Belastingdienst/Toeslagen geen boetes meer op waardoor de sanctiekans vermindert en de kans op fraude mogelijk weer stijgt.

De Belastingdienst/Toeslagen is mogelijk doeltreffend in het vergroten van de praktische rechtsbescherming. Het aantal bezwaren tegen besluiten over de definitieve toeslag is verminderd. Dit is een indicatie dat de Belastingdienst/Toeslagen de besluiten beter uitlegt of eerder in gesprek gaat met de burger.

Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag en van het kindgebonden budget ligt laag. De ontwikkeling van het niet-gebruik van de zorgtoeslag is stabiel in de periode 2015-2020. Het niet-gebruik van de huurtoeslag is gedaald in de periode 2006-2016. Recentere schattingen van het niet-gebruik van de huurtoeslag zijn niet beschikbaar. Niet duidelijk is wat de bijdrage van de Belastingdienst/Toeslagen in de daling is waardoor we niet kunnen concluderen of het beleid van de Belastingdienst/Toeslagen doeltreffend was. Wel doet de Belastingdienst onderzoek naar de wijze om het niet-gebruik te verminderen.

Wat is minder goed gegaan?

De Belastingdienst/Toeslagen was nog niet doeltreffend in het bieden van maatwerk aan toeslagontvangers. De klantvriendelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen wordt positief beoordeeld, maar een groot deel van de toeslagontvangers heeft niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie. Burgers ervaren kennelijk nog geen maatwerk in de dienstverlening. Verder sluit het proces van terugvorderen van te veel betaalde toeslagen onvoldoende aan bij het denk- en doenvermogen van burgers. Wel heeft de Belastingdienst de uitvoering verbeterd. Het aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen zijn makkelijker geworden en de snelheid waarmee de aanvraag wordt toegekend is toegenomen.

Doelmatigheid van de uitvoering

De uitvoeringskosten van de kinderbijslag (uitgevoerd door de SVB) en het kindgebonden budget (uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen) zijn vergelijkbaar. Deze regelingen lijken wat betreft de uitvoering sterk op elkaar. Het is daarom waarschijnlijk dat de uitvoering van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen even efficiënt is als de uitvoering door de SVB.

Conclusie

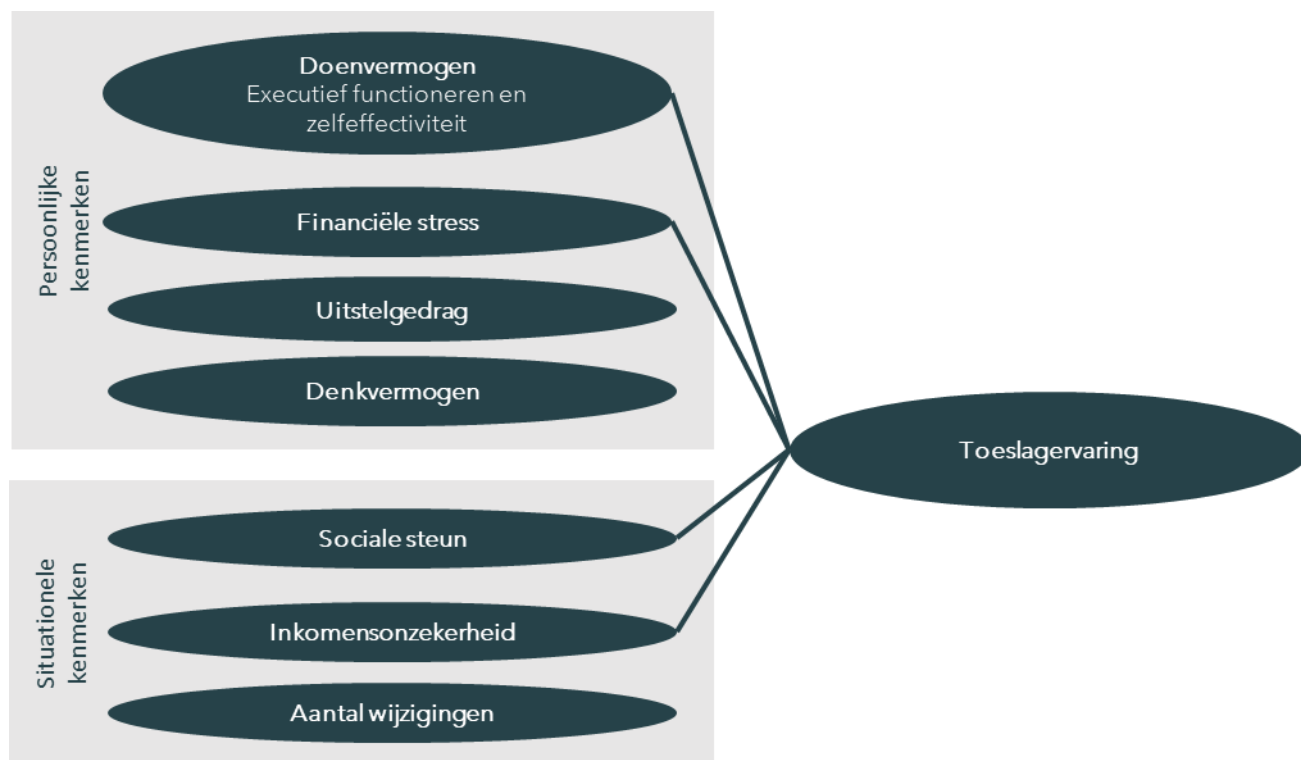
De uitvoering was doeltreffend in het vergroten van de toekenningzekerheid, het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen, het beperken van fraude, het vergroten van de praktische rechtsbescherming en (mogelijk) het verminderen van het niet-gebruik. De uitvoering is nog niet doeltreffend in het bieden van maatwerk aan toeslagontvangers. De doelmatigheid van de Belastingdienst/Toeslagen is waarschijnlijk even groot als die van de SVB.

Het burgerperspectief

Uit de enquête onder 1.000 burgers met toeslagen blijkt dat negen procent van de toeslagontvangers een negatieve ervaring heeft met toeslagen. Toeslagontvangers die een duidelijk negatieve toeslagervaring hebben, ervaren in vergelijking met andere toeslagontvangers vooral meer angst voor terugvorderingen. Verder vinden toeslagontvangers met negatieve ervaringen de aangeboden informatie over toeslagen vaak moeilijk te begrijpen. Zij hebben sterk het gevoel dat het veel gedoe of zoekwerk is om dingen rondom toeslagen te regelen.

Figuur S.4 geeft aan welke factoren wel en geen invloed hebben op de algemene toeslagervaring.

Figuur S.4 Toeslagervaring hangt samen met doenvermogen, financiële stress, sociale steun en inkomensonzekerheid



Bron: Enquête LISS panel

Toeslagervaring hangt samen met doenvermogen

Wat opvalt is dat doenvermogen, bestaande uit executief functioneren en zelfeffectiviteit, een belangrijke rol speelt in de toeslagervaring. 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.

Financiële stress voorspelt negatieve toeslagervaringen

Het ervaren van financiële stress voorspelt de toeslagervaring: naarmate mensen meer financiële stress ervaren, hebben zij negatievere toeslagervaringen. Financiële stress kan vele oorzaken hebben waardoor het moeilijk is hier specifiek binnen het toeslagenstelsel verbetering in aan te brengen. Wel kan het beleid zich richten op mensen met een grotere kans op financiële stress, zoals mensen met een laag inkomen.

Gebrek aan sociale steun gaat gepaard met negatieve toeslagervaringen

Toeslagontvangers met weinig steun uit hun sociale omgeving hebben vaak minder goede toeslagervaringen. Sociale steun kent verschillende verschijningsvormen. Zo kan de sociale omgeving praktische steun bieden door te helpen bij bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen. Wanneer iemand geld geeft of leent om terugvorderingen te betalen is er sprake van materiële steun. Ten slotte kan er sprake zijn van emotionele steun wanneer de sociale omgeving bijvoorbeeld een luisterend oor biedt als een toeslagontvanger daar behoefte aan heeft.

Inkomensonzekerheid zorgt voor negatieve ervaringen

Inkomensonzekerheid hangt samen met negatieve toeslagervaringen. Veranderingen in het inkomen en onzekerheid over het te verwachten inkomen in een jaar zorgen ervoor dat toeslagontvangers vaak wijzigingen

moeten doorgeven en mogelijk meer angst voor terugvorderingen ervaren. Binnen het huidige systeem van voorschotten blijft inkomensonzekerheid lastige situaties opleveren voor toeslagontvangers. Het beleid kan zich wel specifiek richten op mensen die meer inkomensonzekerheid ervaren, zoals jongeren en anderen met flexibel werk.

Uitstelgedrag, denkvermogen en aantal wijzigingen hangen niet samen met de algemene toeslagervaring

Uit de analyses blijkt dat denkvermogen geen invloed heeft op de algemene toeslagervaring. Doenvermogen blijkt veel belangrijker te zijn. Ook uitstelgedrag blijkt geen rol te spelen in de algemene toeslagervaring. De hypothese was dat uitstelgedrag leidt tot terugvorderingen en daardoor tot een slechtere toeslagervaring. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook was de hypothese dat meer wijzigingen tot meer terugvorderingen en een slechtere toeslagervaring leiden. Ook dit blijkt niet het geval.

Doenvermogen en inkomensonzekerheid voorspellen vooral in kwetsbare groepen de toeslagervaring

Executieve functies en inkomensonzekerheid bleken vooral in de groepen die vaak (onder andere door de geïnterviewde intermediairs) als kwetsbaarder gezien worden (lager opgeleiden, mensen met lagere inkomens en ouderen) een rol te spelen in het voorspellen van de toeslagervaring. Beleidsaanpassingen die gericht zijn op het verminderen van de rol van executieve functies en inkomensonzekerheid kunnen specifiek ingezet worden voor deze groepen. Voor de overige determinanten van de toeslagervaring (zelfeffectiviteit, financiële stress en sociale steun) lijkt generiek beleid gericht op alle toeslagontvangers juist weer zinnvoller.

Jongeren en mensen met lage inkomens hebben meer angst voor terugvorderingen

Jongere toeslagontvangers (tot 40 jaar) en mensen met lage inkomens (tot 2.000 netto per maand) ervaren relatief veel angst voor terugvorderingen. Deze groepen ervaren ook meer inkomensonzekerheid (jongeren) en financiële stress (mensen met een laag inkomen). Jongeren hebben ook in het algemeen een negatievere toeslagervaring dan ouderen.

Wat zou er nog beter kunnen de komende jaren?

Oorzaken van het niet of onvoldoende bereiken van doelen van het toeslagenstelsel liggen in het wettelijk kader, de uitvoering, de dienstverlening en het menselijk gedrag (denk- en doenvermogen). Burgers die negatieve ervaringen hebben met de toeslagen hebben over het algemeen minder doenvermogen, meer financiële stress, minder sociale steun en meer inkomensonzekerheid. Om het doelbereik te vergroten moet zowel het wettelijk kader als de uitvoering en dienstverlening meer aansluiten bij het doenvermogen van de burger.

Voor het verbeteren van de toeslagervaring is het belangrijk dat zowel het stelsel als de uitvoering minder eist van het doenvermogen van burgers. Verdere vereenvoudiging, duidelijkere communicatie en verdere ondersteuning van toeslagontvangers is nodig. Een doenlijk toeslagenstelsel kan ervoor zorgen dat een groot doenvermogen geen vereiste meer is voor een positieve ervaring. Een eenvoudig systeem, heldere communicatie en ondersteuning dragen ook bij aan de zelfeffectiviteit. Ook is het belangrijk oog te hebben voor de rol van financiële stress en de eventuele invloed daarvan op het doenvermogen. Dit kan bijvoorbeeld door proactiever in contact te treden met toeslagontvangers die te maken krijgen met hoge terugvorderingen.

Veranderingen in het wettelijk kader

Vereenvoudiging van de begrippen kan de begrijpelijkheid van het stelsel vergroten. Verandering van het inkomensbegrip van verzamelinkomen naar bruto-inkomen maakt het stelsel begrijpelijker. Daardoor kunnen

burgers hun inkomen beter inschatten, wat terugvorderingen voorkomt. Vanuit de burger gezien is het verzamelinkomen een zeer ingewikkeld, abstract, ongrijpbaar inkomensbegrip. Het is zowel mentaal als praktisch moeilijk om het (gezamenlijke) verzamelinkomen juist te voorspellen. Deze maatregel zorgt ervoor dat het inkomen voor de toeslagen veel beter en eenvoudiger in te schatten is voor burgers. De burger kan met deze maatregel makkelijker vanuit loonstrookje doorrekenen of hij recht heeft op toeslagen (IBO, 2019).

Om de toeslagen beter te laten aansluiten bij de draagkracht is onderzoek nodig naar de oorzaken van het relatief grote aandeel toeslagontvangers dat zegt ook te kunnen rondkomen zonder toeslag. Voor de kinderopvangtoeslag is dat duidelijk: het is het gevolg van een bewuste beleidskeuze. Ook bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget kan daar sprake van zijn.

Door het schrappen van de regel dat twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen automatisch als toeslagpartners worden beschouwd, sluit het partnerbegrip beter aan bij de beleving van burgers. Twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen worden automatisch als toeslagpartner beschouwd als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven. Het gaat daarbij onder andere om alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind, zoals ouders, kinderen, broers en zussen.

Veranderingen in de uitvoering en dienstverlening

In de uitvoering en de dienstverlening is het belangrijk dat Belastingdienst/Toeslagen brieven en overige communicatie in begrijpelijke taal formuleert en geen juridische termen of jargon gebruikt. Het is belangrijk om relevante gedragsinzichten te gebruiken. Het standaard inschakelen van een test of de communicatie begrijpelijk is, is gewenst. Leg in de brieven uit wat burgers kunnen doen in hun persoonlijke situatie.

Voor burgers die minder digitaal vaardig zijn, is het raadzaam om laagdrempelig contact mogelijk te maken, zowel telefonisch als fysiek. Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat toeslagontvangers die meer sociale steun ontvangen minder vaak te maken hebben met terugvorderingen. Voor mensen die minder sociale steun ontvangen, kunnen toeslagservicepunten deze steun deels vervangen. Uit de interviews met burgers blijkt dat zij de toeslagservicepunten als heel waardevol ervaren. De meeste respondenten in de enquête kenden deze service echter niet. Belangrijk is dus dat Belastingdienst/Toeslagen toeslagontvangers goed voorlicht over de toeslagservicepunten. Bijvoorbeeld door in brieven steeds te vermelden dat als mensen vragen hebben ze bij een toeslagservicepunt in de buurt terecht kunnen.

Door burgers regelmatig te herinneren aan de noodzaak wijzigingen door te geven doet het stelsel minder een beroep op het doenvermogen van burgers. Zij hoeven dan niet meer te plannen wanneer zij informatie moeten doorgeven. Dit is vooral belangrijk voor burgers voor wie het doenvermogen samenhangt met de toeslagervaring: lager opgeleiden, mensen met lagere inkomens en ouderen. Burgers zouden veel vaker actieve informatie kunnen krijgen over welke wijzigingen je wanneer moet doorgeven. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een standaard vragenlijstje met de vraag of een van de grondslagen voor de toeslag is veranderd (voor de kinderopvangtoeslag onder andere: inkomen van uzelf, uw (toeslag)partner, opvanguren, aantal gewerkte uren). Daarvoor zou de Belastingdienst/Toeslagen eerst moeten onderzoeken welke communicatiekanalen voor lager opgeleiden, mensen met lagere inkomens en ouderen het meest effectief zijn.

Voor burgers met hoge terugvorderingen is het een optie om aparte dienstverlening met direct persoonlijk contact in te richten. Mensen die financiële stress ervaren, maken soms hun post niet open uit angst voor vorderingen. Belastingdienst/Toeslagen zou deze mensen proactief telefonisch of via apps kunnen benaderen om te checken of

zij de terugvordering kunnen betalen en of zij een persoonlijke betalingsregeling nodig hebben. Vooral mensen met een laag inkomen (en specifiek alleenstaande ouders) hebben hier baat bij, omdat zij meer financiële stress ervaren.

Het regelmatig (bijvoorbeeld eens per jaar, of eens per twee jaar) sturen van brieven aan potentiële toeslaggerechtigden blijkt een effectieve methode om niet-gebruik terug te dringen. Voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag is dit lastiger, omdat de Belastingdienst/Toeslagen niet alle informatie heeft om het recht op deze toeslagen te bepalen. Voor die toeslagen heeft een regelmatig herhaalde, goed toegespitste mediacampagne zin.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Beschrijving van het toeslagenstelsel	6
3 De beleidstheorie	14
3.1 Invoering van de Awir in 2006	14
3.2 Meer grip op fraude vanaf 2011	16
3.3 Terugkeer naar de menselijke maat vanaf 2019	18
3.4 Samenvatting beleidstheorie	25
3.5 Toetsing van de beleidstheorie	26
4 Algemene toeslagervaring van burgers	28
4.1 Inzichten uit literatuur en interviews	28
4.2 Van inzichten naar onderzoeksmodel	35
4.3 De toeslagervaring van burgers	37
5 Doeltreffendheid Awir	43
5.2 Meer transparantie voor burgers	43
5.3 Toeslag sluit beter aan bij draagkracht	48
5.4 Voorkomen schrijnende situaties als gevolg van partnerschap en echtscheiding	51
5.5 Conclusie	53
6 Doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoering	55
6.2 Ontwikkeling terugvorderingen en nabetalingen	56
6.3 Vergroten toekenningszekerheid	60
6.4 Meer maatwerk	62
6.5 Vergroten praktische rechtsbescherming	67
6.6 Beperken niet-gebruik	68
6.7 Beperken onterecht gebruik toeslagen	72
6.8 Lagere uitvoeringskosten	75
6.9 Conclusie	75
7 Oorzaken en beleidsopties	78
7.1 Inleiding	78
7.2 Begrijpelijkheid van het stelsel	78
7.3 Aansluiting bij draagkracht	81
7.4 Terugdringen niet-gebruik	81
7.5 Terugdringen hoge terugvorderingen	84
7.6 Verbeteren proces terugvorderingen	90
7.7 Schrijnende situaties door partnerschap	91
7.8 Beleidsopties 20% bezuiniging	91
7.9 Conclusie	92
Referenties	95
Bijlage A Enquête LISS panel	98
Bijlage B Uitvoeringskosten UWV, SVB en Toeslagen	136
Bijlage C Indicatoren prestaties, outcomes en impact	140
Bijlage D Interviews intermediairs en burgers	142

1 Inleiding

Doel van het onderzoek is om te onderzoeken hoe de burger het toeslagenstelsel ervaart, wat hiervan de belangrijkste oorzaken zijn en hoe het huidige toeslagenstelsel voor de burger kan worden verbeterd.

Aanleiding en onderzoeksvragen

In het regeerakkoord 2021-2025 heeft het Kabinet de ambitie uitgesproken om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Daarom voert het kabinet de komende jaren een fundamentele herziening van de kinderopvang toeslag door. Ook wil het kabinet de huurtoeslag hervormen en vereenvoudigen. Omdat een volledige herziening van het toeslagenstelsel tijd kost is het zaak in de tussentijd het huidige toeslagenstelsel te verbeteren (Kamerstuk 31066, nr. 898). In januari 2021 is de noodzaak van het verbeteren van het toeslagenstelsel benadrukt en zijn er voorstellen gedaan om de huidige knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen en de uitvoering en dienstverlening voor burgers te verbeteren. In het kader van deze voorgestelde verbetering van het toekomstige toeslagenstelsel vindt het Ministerie van Financiën het wenselijk om de huidige situatie van het toeslagenstelsel in kaart te brengen.

Het onderzoek heeft als doel te bepalen in hoeverre het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen – en in het bijzonder de veranderingen doorgevoerd in de periode 2016 tot en met 2020 – doeltreffend en doelmatig zijn. Bij de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) gaat het vooral om de doeltreffendheid van het beleid. Voor de evaluatie van de uitvoering en dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen gaat het ook om de doelmatigheid van het beleid. Vanuit het burgerperspectief moet het onderzoek zicht geven op de effecten van het toeslagenstelsel op de ervaringen van burgers. Het onderzoek moet ook inzicht geven in de oorzaken van positieve en negatieve ervaringen van burgers met de wet. Het onderzoek moet tenslotte concrete aanbevelingen opleveren ter verbetering van het toeslagenstelsel voor de burger.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe ervaart de burger het toeslagenstelsel, wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken en hoe kan het huidige toeslagenstelsel voor de burger worden verbeterd?

Deelvragen zijn:

1. Beschrijving van het toeslagenstelsel: het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening van toeslagen. Daarnaast een beschrijving van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan tussen 2016 en 2020.
 - Hoe heeft de omvang van de toeslagen en de terugvorderingen zich ontwikkeld?
 - Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in de Awir die zich hebben voorgedaan?
 - Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de uitvoeringsprocessen?
 - Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de dienstverlening?
 - Hoe heeft het niet-gebruik van de toeslagen zich ontwikkeld?
 - Hoe hebben de ervaringen van burgers ten aanzien van toeslagen zich ontwikkeld?
2. Onderzoek naar het burgerperspectief op het toeslagenstelsel: Hoe heeft de burger het toeslagenstelsel ervaren en wat waren hiervan de belangrijkste oorzaken?

- Wat is - vanuit het perspectief van de burger - goed gegaan in het toeslagenstelsel, en wat is minder goed gegaan? Zijn toeslagen voldoende toegankelijk en begrijpelijk voor de burger?
- Wat betekent dit voor de doeltreffendheid van de Awir en de uitwerking ervan in de praktijk en voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en de dienstverlening?
- Wat waren hiervan de belangrijkste oorzaken, o.a. in termen van het wettelijk kader, de uitvoering, de dienstverlening en het menselijk gedrag, zoals het doenvermogen van burgers?

Onderzoeksopzet

Om het wettelijk kader en de dienstverlening en uitvoering van de Awir te kunnen evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid moeten eerst de doelstellingen helder zijn. De eerste stap in de evaluatie is het reconstrueren van de beleidstheorie. Kern van de beleidstheorie is dat er oorzakelijke verbanden worden verondersteld: van maatregelen naar prestaties, outcomes (effecten) en impact (uiteindelijke doel). Deze verbanden zijn in Figuur 1.1 weergegeven met pijlen. Elke pijl in de figuur is een te onderzoeken hypothese. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre deze hypothesen worden bevestigd door onderzoek.

Figuur 1.1 De beleidstheorie: van maatregelen naar impact



Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is het beleid doeltreffend als de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Er moet dus een causale relatie tussen de inzet van de maatregelen en de effecten (outcomes en impact) zijn. Het beleid is doelmatig (kosten-effectief) als het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. De kosten-effectiviteit is alleen te berekenen als de kosten en causale effecten per maatregel bekend zijn. Dat is voor het onderhavige onderzoek niet het geval. Daarom is gekozen de doelmatigheid van de prestaties in beeld te brengen. Dit kan volgens de handleiding RPE¹ gemeten worden door de kosten van de prestaties te vergelijken met andere interventies die hetzelfde doel hebben.

Een beleidsdoorlichting of wetsevaluatie dient niet alleen om te toetsen of de beoogde en niet-beoogde effecten optreden, maar ook om te onderzoeken wat de oorzaken hiervan zijn. Oorzaken kunnen liggen in het wettelijke kader zelf, de uitvoering en dienstverlening en het menselijk gedrag, zoals het denk- en doenvermogen van burgers. Het denk- en doenvermogen van burgers heeft invloed op de stap van prestaties naar effecten (zie Figuur 1.1). Om het huidige toeslagenstelsel goed te kunnen evalueren is daarom het burgerperspectief van cruciaal belang. In het huidige toeslagenstelsel wordt ervan uitgegaan dat de burger weet welke toeslagen van toepassing zijn op zijn of haar situatie, geen toeslagen laat liggen en er zelf actief voor zorgt dat de informatie waarop de toeslagen berekend worden actueel gehouden wordt. Echter, in de praktijk blijkt dat het toeslagenstelsel vaak complex is voor burgers: het aanvragen van een toeslag is ingewikkeld en brengt administratieve last mee.

¹ <https://archief.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

1. Beschrijving van het toeslagenstelsel,
2. Onderzoek naar het burgerperspectief op het toeslagenstelsel en
3. Synthese, validatie en rapportage

Het eerste onderdeel bestond uit het in kaart brengen van de beleidstheorie. Hiertoe zijn wetteksten en beleidsstukken bestudeerd en interviews gehouden met medewerkers van de toeslagdepartementen en van de Belastingdienst/Toeslagen. Om de doeltreffendheid te meten is vervolgens een lijst met indicatoren opgesteld, op basis waarvan kon worden bepaald in hoeverre specifieke prestaties en effecten (zowel beoogde als niet beoogde) zijn opgetreden, zie Bijlage C. Tot slot zijn de indicatoren in kaart gebracht met behulp van literatuuronderzoek en een data-uitvraag bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bijlage C bevat per indicator de bronnen die daarbij gebruikt zijn. Om de doelmatigheid te meten zijn de uitvoeringskosten per toeslag van de Belastingdienst/Toeslagen vergeleken met de uitvoeringskosten per uitkering van de SVB en UWV.

Het tweede onderdeel bestond uit een enquête onder gebruikers van toeslagen. Deze is beantwoord door 1.091 leden van het LISS panel, die in de periode 2019-2020 minimaal één toeslag ontvingen. Zij ontvingen samen 1.564 toeslagen. Het LISS panel is een consumentenpanel dat representatief is voor de Nederlandse bevolking. Ter voorbereiding is een vooronderzoek verricht op basis van literatuur. Ook zijn zeven interviews met burgers gehouden over hun ervaringen met toeslagen en negen interviews met intermediairs die burgers helpen met het aanvragen van toeslagen en bij problemen met toeslagen. De interviews die zijn afgenomen voor het uitzetten van de enquête zijn gebruikt als input voor de vragenlijst. Zie voor een verantwoording van de enquête en de vragenlijst bijlage A.

Tot slot hebben we de resultaten van de eerste twee onderdelen gecombineerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Score effectmetingen op de effectladder

Eerdere effectmetingen zijn gescoord op de effectladder. De effectladder geeft aan in welke mate de evaluatie een causaal effect meet tussen een maatregel en een impact. SEO heeft de effectladder gekoppeld aan de kwaliteit van onderzoeksmethoden (zie Tabel 1.1); daarbij worden vijf niveaus onderscheiden. Experimenten vormen het hoogste niveau (niveau 5). De andere methoden zijn ingedeeld op basis van SEO-expertise en -ervaring.

Tabel 1.1 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Niveau	Naam	Soorten onderzoek
5	Bewezen effectief	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie.
4	Zeer waarschijnlijk effectief	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.
3	Waarschijnlijk effectief	Meta-analyses, andere econometrische analyses aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.
2	Verwacht effectief	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.
1	Mogelijk effectief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, opgenomen in handreiking beleidsdoorlichtingen, hoofdstuk 3

Er zijn twee eerdere evaluaties geweest van de Awir, één in 2009 over de eerste drie jaar en één uit 2017 over de periode 2009-2016 (Financiën, 2009 en 2017a). Beide evaluaties zijn uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. In 2020 is een beleidsdoorlichting uitgevoerd van de uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2012-2015 (Belastingdienst, 2016). Deze evaluatie is uitgevoerd door de Belastingdienst. Alle drie de evaluaties gaan uit van een beleidstheorie. De resultaten zijn grotendeels gebaseerd op interviews en cijfermatige informatie van de Belastingdienst/Toeslagen. Er zijn geen effectmetingen gedaan waarmee een causaal verband tussen maatregelen en uitkomstmaten kan worden vastgesteld. De beleidsdoorlichting van de Belastingdienst/Toeslagen over 2012-2015 constateert dat het *“met het beschikbare cijfermateriaal niet mogelijk [is] om de inspanningen te relateren aan de mate waarin doelen worden gerealiseerd”* (Belastingdienst, 2016). Daarmee scoren deze evaluaties niveau 3, en voor sommige uitkomstmaten niveau 4, zie Tabel 1.1.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft van enkele specifieke maatregelen effectmetingen uitgevoerd. Het gaat om maatregelen om het niet-gebruik van de huurtoeslag en de zorgtoeslag te verminderen en een effectmeting van de kinderopvangtoeslagapp. Ook zijn er effectmetingen uitgevoerd van maatregelen die het aantal terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag moeten verminderen. Deze metingen scoren een 5 op de effectladder. De metingen zijn echter uitgevoerd na 2020, waardoor deze geen invloed kunnen hebben gehad op de gemeten resultaten tot en met 2020.

Beperkingen van het onderzoek

Ook voor de onderhavige beleidsdoorlichting geldt dat deze is gebaseerd op bronnen die geen causale relatie meten tussen de beleidsmaatregelen en de uitkomsten. De uitspraken over effectiviteit in dit rapport zijn daarom op maximaal niveau 3 op de effectladder: waarschijnlijk effectief.

Een extra complicatie voor het onderhavige onderzoek was dat de Belastingdienst/Toeslagen weinig capaciteit beschikbaar had om data op te zoeken voor de data-uitvraag in het kader van het onderzoek. Dit omdat capaciteit nodig was voor de voorbereiding op de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. De onderzoekers hebben hiermee rekening gehouden door een beperkte data-uitvraag op te stellen. Op enkele vragen is bovendien geen of onvolledig antwoord gegeven vanwege een gebrek aan gegevens.

Onafhankelijke begeleiding

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie. Deze commissie bestond uit de volgende personen:

- Valerie Pattyn (voorzitter). Universitair Docent Beleidsanalyse en Beleidsevaluatie aan Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, en deeltijds verbonden aan KU Leuven Instituut voor de Overheid.
- Anne Mieke Zwaneveld. Zij was van 2010 tot 1 maart 2022 gemeentelijk ombudsman Rotterdam en momenteel senior rechter in de rechtbank Rotterdam.
- Wilco van Dijk. Hoogleraar Economische Psychologie en haar toepassingen aan de Universiteit Leiden en directeur van het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag.

Daarnaast heeft een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Financiën het onderzoek ondersteund.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de huidige regelgeving en de ontwikkeling van het aantal en de kosten van de toeslagen over tijd.

Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidstheorie. Dit hoofdstuk is gebaseerd op wetteksten en interviews met medewerkers van de toeslagdepartementen en de medewerkers in de uitvoering van Belastingdienst/Toeslagen.

Hoofdstuk 4 beschrijft de ervaringen van burgers met het toeslagenstelsel. Dit hoofdstuk baseert zich op de literatuur, de interviews met burgers en bemiddelingsorganisaties en de enquête onder deelnemers van het LISS panel.

Hoofdstuk 5 en 6 beschrijven respectievelijk de doeltreffendheid van de Awir en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Awir. Bronnen voor deze hoofdstukken zijn de literatuur, de interviews met burgers en intermediairs, de enquête in het LISS panel die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd en de gegevens die de Belastingdienst/Toeslagen geleverd heeft. Hoofdstukken 5 en 6 besluiten met wat er goed gaat en wat beter kan.

Hoofdstuk 7 gaat verder in op de aspecten van het toeslagenstelsel die beter kunnen. Daartoe worden de oorzaken in beeld gebracht, waarbij het burgerperspectief centraal staat. Ook benoemt het hoofdstuk enkele oplossingsrichtingen.

2 Beschrijving van het toeslagenstelsel

Het aantal toeslagen is stabiel vanaf 2015, maar de totale kosten lopen op. In 2020 werden 7,5 miljoen toeslagen verstrekt aan 6,3 miljoen huishoudens. De kosten bedroegen in 2020 € 14,1 miljard.

Regelgeving

Een belangrijk kenmerk van het toeslagenstelsel is dat de toeslag wordt vastgesteld op basis van het actuele inkomen in dat jaar. Omdat het definitieve inkomen nog niet bekend is in het jaar zelf wordt eerst een voorschot toegekend, op basis van een schatting van het inkomen in het jaar. Het uitgangspunt is, net als bij de belastingheffing, het inkomen in een kalenderjaar.

Onderstaande beschrijving van de regelgeving is grotendeels overgenomen uit het onderzoek van de Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen Deelonderzoek 1 (IBO, 2019). De bedragen zijn aangepast naar 2020.

Zorgtoeslag

De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de standaard zorgpremie en gemiddeld eigen risico en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico (IBO, 2019). Het toeslagrecht bouwt af met 13,52% van het inkomen bij inkomens boven het wettelijk brutominimumloon (WML). In 2020 heeft een huishouden boven een huishoudinkomen van € 30.481 (alleenstaande) of € 38.945 (samen met toeslagpartner) geen recht op zorgtoeslag, zie Tabel 2.1. Consequentie hiervan is dat de groep toeslagontvangers grotendeels alleenstaande mensen zijn met een laag inkomen. De zorgtoeslag heeft ook een vermogensgrens waarboven er geen recht op zorgtoeslag is.

Huurtoeslag

De huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurkosten voor huurders met een laag inkomen. Zij betalen, zo is de gedachte, in verhouding tot hun inkomen te veel huur. Het doel van de huurtoeslag is huishoudens met een laag inkomen toegang bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. Dit betekent dat huurders elk jaar de jaarlijkse huurverhoging moeten doorgeven. Bij veel huurders van een corporatiewoning geven de corporaties de huur door. Er geldt een maximumhuurgrens (in 2020 € 737,14 per maand). De aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrenzen bepalen het vergoedingspercentage. De huurtoeslag is afhankelijk van het huishoudtype, het huishoudinkomen en de huur die het huishouden betaalt. De huurtoeslag heeft een steil afbouwtraject (met 30 tot 40% afhankelijk van het huishoudtype): elke €10 inkomensverandering leidt tot een verandering in de huurtoeslag van € 3. Tot en met 2019 was er sprake van een harde inkomensgrens in de huurtoeslag: bijna € 22.700 voor alleenstaanden en € 31.800 voor mensen met een toeslagpartner. Dat betekent dat een toeslagontvanger die €1 meer ontvangt dan het grensbedrag de volledige toeslag moet terugbetalen. Deze harde inkomensgrens is met ingang van 2020 vervallen. Ook de huurtoeslag kent een vermogensgrens.

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd. Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebonden budget een jaarlijkse extra bijdrage; de alleenstaande ouderkop (ALO kop). Het kindgebonden budget bouwt op dit moment nog af vanaf het WML met 6,75% (marginale

druk). In 2020 is het afbouwpunt voor paren fors opgeschoven van WML naar ca €38.000. Voor het kindgebonden budget geldt dezelfde vermogensgrens als voor de zorgtoeslag.

Kinderopvangtoeslag

De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren per kind, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. In 2020 krijgt een werkende in een huishouden met WML 96% voor het eerste kind (het kind met de meeste opvanguren) vergoed, aflopend tot 33% in een huishouden met een inkomen boven € 105.000. Van de extra kinderopvangkosten voor elk volgend kind vergoedt de kinderopvangtoeslag procentueel meer (van 96% tot 68%).

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de verschillen in de inkomens- en vermogensgrenzen voor de verschillende toeslagen.

Tabel 2.1 Vermogensgrenzen en inkomensgrenzen per toeslag in 2020

	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvangtoeslag
Maximaal inkomen				
▪ Zonder toeslagpartner	€ 30.481	geen harde grens	geen harde grens	geen grens
▪ Met toeslagpartner	€ 38.945	geen harde grens	geen harde grens	geen grens
Maximaal vermogen				
▪ Zonder toeslagpartner	€ 116.613	€ 30.846	€ 116.613	geen
▪ Met toeslagpartner	€ 147.459	€ 61.692	€ 147.459	geen
▪ Medebewoner	n.v.t.	€ 30.846	n.v.t.	n.v.t.

Bron: Belastingdienst.nl

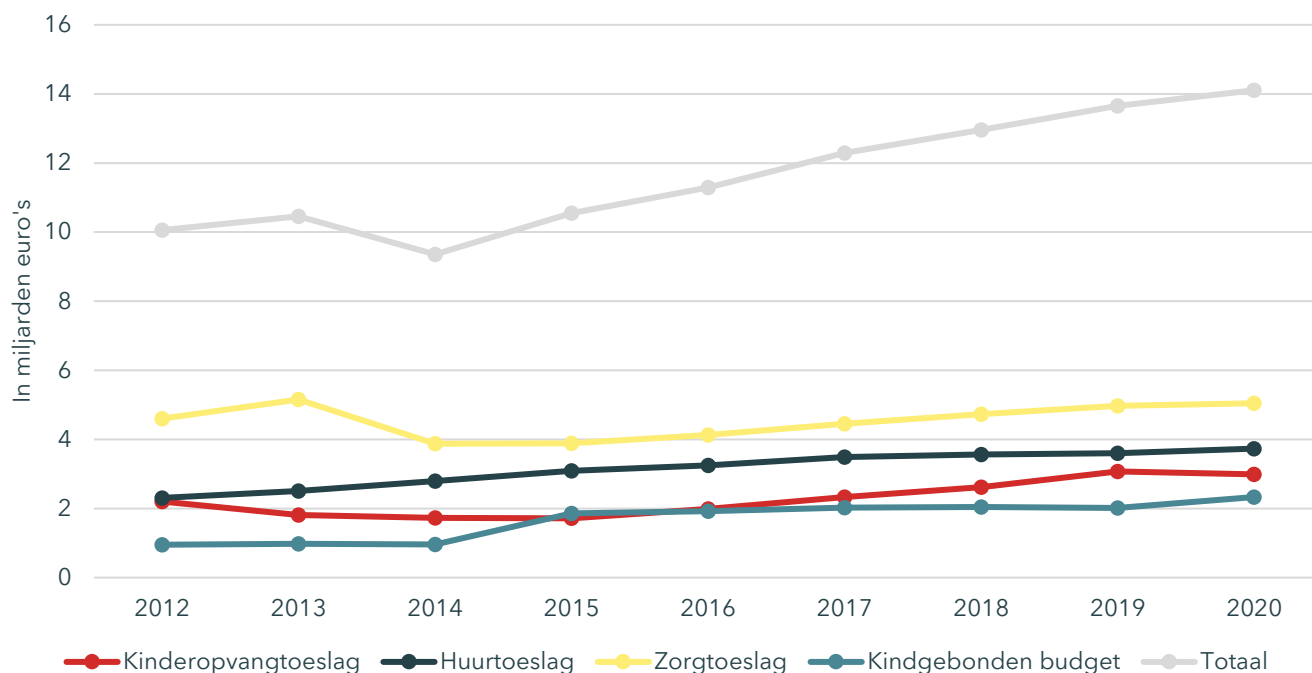
Financieel beslag van Toeslagen

Deze paragraaf gaat in op de macrobedragen en het totaal aantal toeslagen per toeslagsoort. Hierbij maken we ook onderscheid naar verschillende inkomensgroepen en leefvormen. Daarnaast tonen we het financiële belang van toeslagen voor lage inkomens.

Macrobedragen

In het toeslagenstelsel gaan jaarlijks forse bedragen om. In 2020 bedraagt het macrobedrag €14,1 miljard, waar het in 2012 nog €10,1 miljard bedroeg, zie Figuur 2.1. Na een afname in 2014 van het totaalbedrag naar €9,4 miljard, zien we een jaarlijkse stijging. De daling in 2014 vloeit voort uit een afname in het macrobedrag voor de kinderopvang- en zorgtoeslag. De afname van het macrobedrag van de kinderopvangtoeslag is met name het gevolg van wijzigingen in het percentage van kinderopvangkosten die ouders met verschillende inkomens vergoed kregen. In 2012 en 2013 werden met name de vergoedingspercentages voor de inkomens boven de € 70.000 afgebouwd, tot aan 0% voor het eerste kind voor ouders bij de hoogste inkomens. Na 2013 is deze maatregel weer teruggedraaid. Een stijging in het jaarlijkse gemiddelde beschikingsbedrag is echter pas later terug te zien. De totale uitgaven aan de zorgtoeslag daalt in 2014 alsmede door budgetingrepen. Zo werd er een lagere inkomensgrens ingesteld (Financiën, 2017a). Ten opzichte van 2014 zijn vervolgens alle macrobedragen van de losse toeslagensoorten gestegen.

Figuur 2.1 Het totale macrobedrag stijgt aanzienlijk vanaf 2014



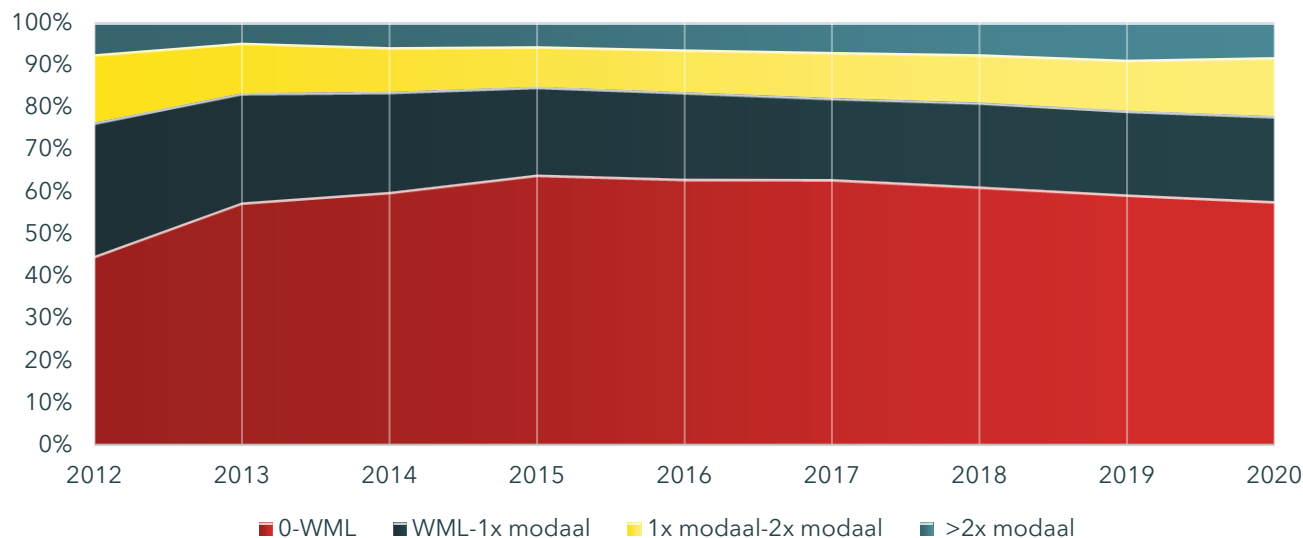
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven is het macrobedrag per toeslagsoort en het totaalbedrag

De toename van het macrobedrag van de toeslagen kan beperkt verklaard worden door een toename in het aantal toeslagen. Het aantal toeslagen is de afgelopen jaren toegenomen tot ruim 7,5 miljoen. Figuur 2.4 toont echter dat er slechts sprake is van een lichte stijging in het aantal toeslagen vanaf 2015. De toename van het macrobudget van de toeslagen is zodoende niet louter te verklaren door een toename in het aantal toeslagen. Een andere reden voor de stijging is dat het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen (IBO, 2019).

Huishoudens met een inkomen tot het wettelijk minimumloon hebben het grootste aandeel in het macrobedrag. In Figuur 2.2 zien we dat het aandeel in het totaalbedrag van deze inkomensgroep stijgt tot en met 2015. Vervolgens zijn het de twee hoogste inkomensgroepen waarbij het aandeel in het macrobedrag toeneemt.

Figuur 2.2 Huishoudens met een inkomen tot het wettelijk minimumloon hebben het grootste aandeel in het macrobedrag

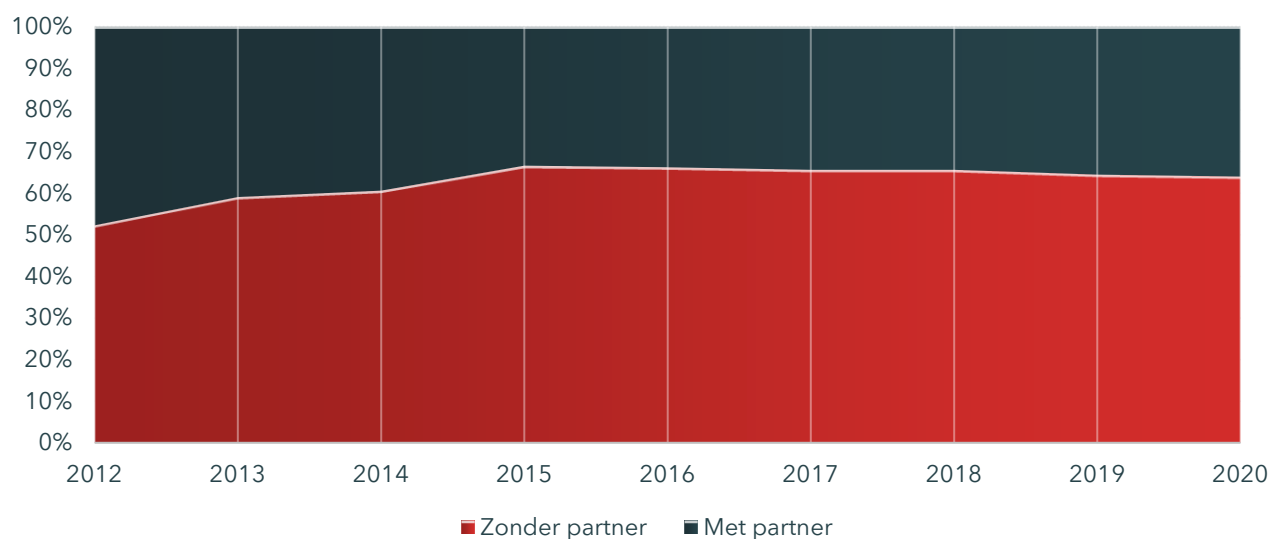


Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven is de verdeling van het macrobedrag over inkomensgroepen

Alleenstaanden (degenen zonder toeslagpartner) hebben een groter aandeel in het macrobedrag dan huishoudens met een toeslagpartner. Figuur 2.3 laat zien dat het aandeel van alleenstaanden in het totaalbedrag toeneemt tot en met 2015. Na deze periode is de verdeling van het macrobedrag over de leefvormen redelijk stabiel over de jaren.

Figuur 2.3 Alleenstaanden hebben een groter aandeel in het macrobedrag dan huishoudens met een toeslagpartner



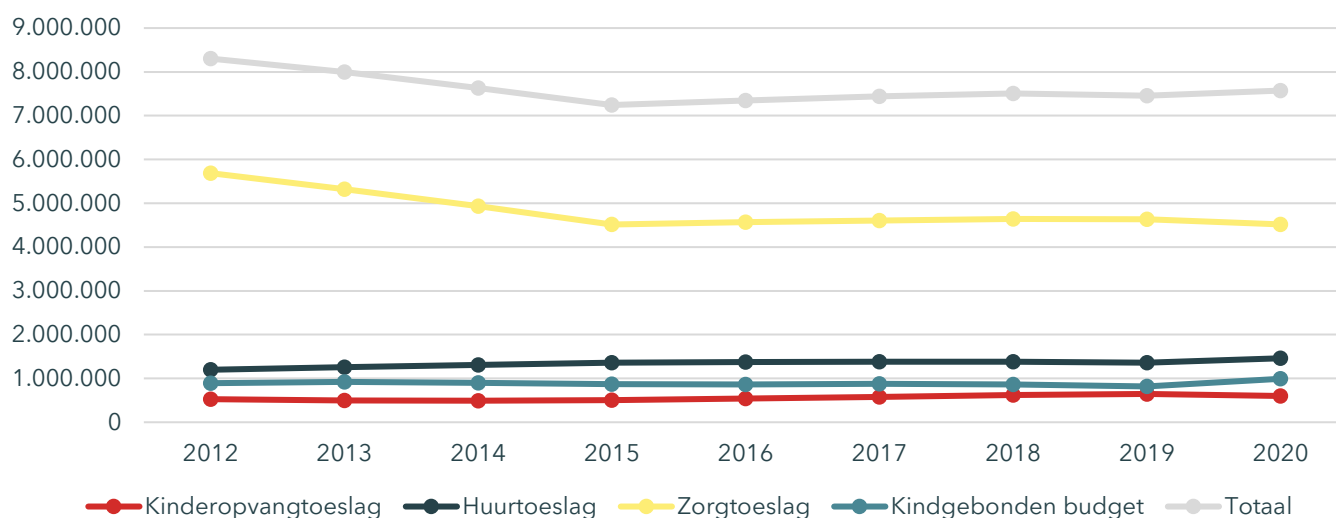
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven is de verdeling van het macrobedrag over leefvormen

Aantal toeslagen

Het aantal toeslagen is de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. Figuur 2.4 toont dat in 2020 er in totaal ruim 7,5 miljoen toeslagen werden toegekend, uitgekeerd aan 6,3 miljoen huishoudens. Het grootste deel hiervan betreft de zorgtoeslag, namelijk zo'n 4,5 miljoen. De huurtoeslag werd in 2020 bijna 1,5 miljoen keer toegekend, het kindgebonden budget bijna 1 miljoen keer en zo'n 600.000 huishoudens kregen een kinderopvangtoeslag. In de periode voorafgaand aan 2016 zien we een dalende trend in het aantal toeslagen. Dit heeft te maken met bezuinigingen, de inkomensgrenzen werden namelijk verlaagd. Hierdoor nam het aantal zorgtoeslaggerechtigden af in deze periode (IBO, 2019). Het gaat hierbij voornamelijk over de groep huishoudens met een inkomen tussen modaal en twee keer modaal, zie Figuur 2.5.

Figuur 2.4 Het totaal aantal toeslagen is redelijk stabiel vanaf 2015



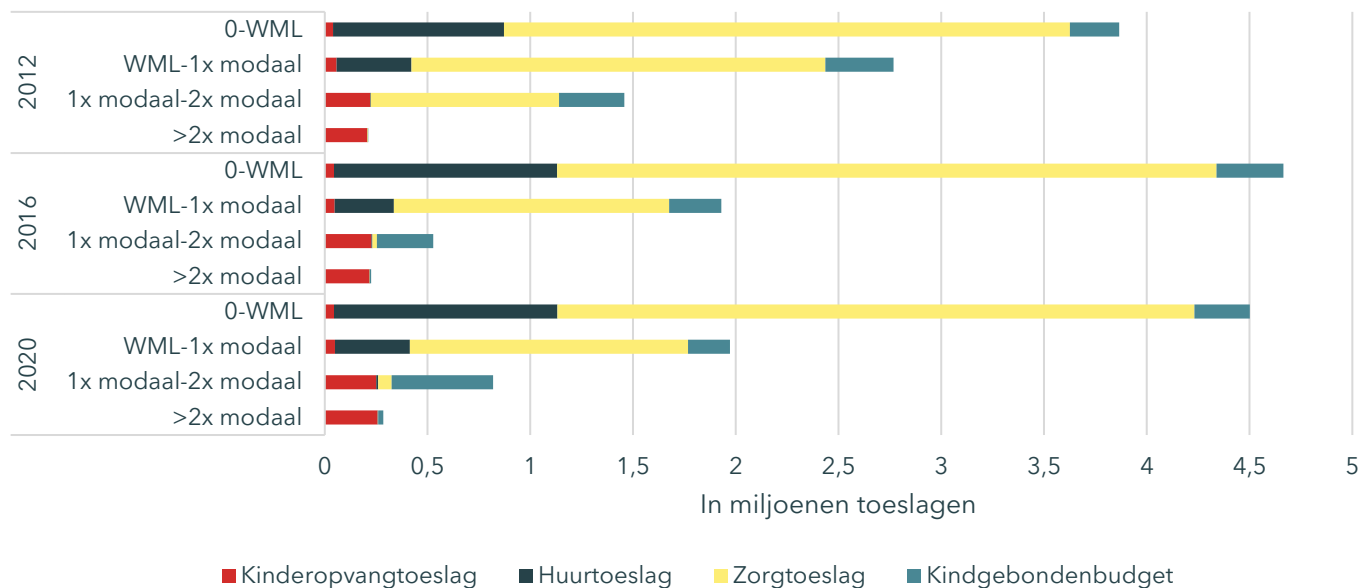
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Aantal toegekende toeslagen

Huishoudens met een inkomen onder het WML krijgen het vaakst toeslagen. Figuur 2.5 toont dat zij in 2020 4,5 miljoen toeslagen ontvingen. Ook de groep met een inkomen tussen het WML en modaal ontvangen relatief veel toeslagen. Opvallend is de aanzienlijke afname van het totaal aantal toeslagen van deze groep. Zo werden in 2012 nog ongeveer 2,8 miljoen toeslagen ontvangen, terwijl dit er in 2016 nog maar zo'n 1,9 miljoen waren. De laagste inkomensgroep ontvangt voornamelijk de zorg- en huurtoeslag. Hetzelfde geldt voor de huishoudens met een inkomen tussen het WML en modaal.

De hoge inkomensgroepen hebben minder recht op toeslagen. Huishoudens met een inkomen tussen modaal en twee keer modaal ontving in 2020 bijna 820.000 toeslagen, waar huishoudens met een inkomen boven twee keer modaal bijna 285.000 toeslagen ontving. In 2012 had een deel van de huishoudens met een inkomen tussen modaal en twee keer modaal nog recht op zorgtoeslag, maar door de lagere inkomensgrenzen is het aantal toeslagen in deze inkomensgroep aanzienlijk afgenomen in 2016 en 2020. Huishoudens met een inkomen boven modaal maken relatief vaak gebruik van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast wordt het kindgebonden budget frequent toegekend aan de inkomensgroep tussen één en twee keer modaal. Voor deze groep zien we een aanzienlijke toename in het aantal toekenningen van het kindgebonden budget in 2020. Dit heeft mogelijk te maken met de verhoging van de inkomensgrens voor paren per 1 januari 2020, waardoor partners langer recht hebben op het kindgebonden budget.

Figuur 2.5 Lage inkomens krijgen het vaakst toeslagen

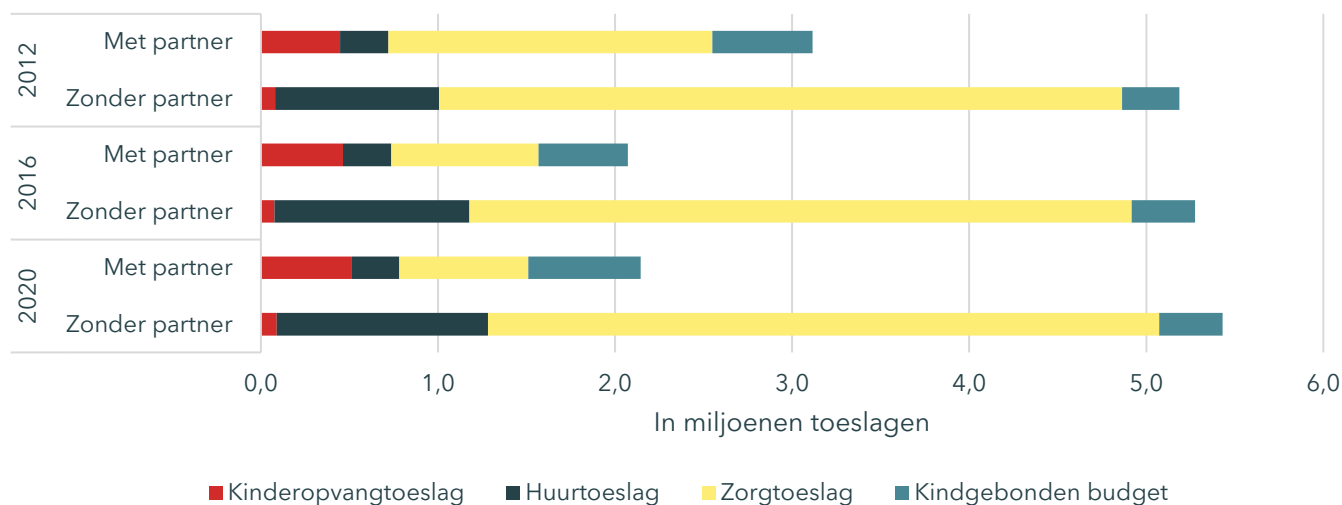


Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven is het aantal toegekende toeslagen per toeslagsoort en inkomensgroep

Alleenstaanden hebben over het algemeen vaker recht op toeslagen. Figuur 2.6 laat zien dat alleenstaanden voornamelijk zorg- en huurtoeslag krijgen in 2020: bijna 3,8 miljoen zorgtoeslagen en 1,2 miljoen huurtoeslagen. Personen met een toeslagpartner krijgen daarentegen, buiten huurtoeslag, alle toeslagen ongeveer even vaak. De kinderopvangtoeslag werd zo'n 514.000 keer toegekend, het kindgebonden budget bijna 636.000 keer en de zorgtoeslag bijna 728.000 keer. De verdeling van het aantal toeslagen over de twee leefvormen blijft per toeslagsoort redelijk stabiel over de jaren. Het aandeel alleenstaanden in het totaal aantal zorgtoeslagen neemt wel geleidelijk toe. Zo heeft de veranderende inkomensgrens voor de zorgtoeslag relatief meer effect op alleenstaanden dan op paren. Bovendien zien we de verhoogde inkomensgrens voor partners van het kindgebonden budget per 1 januari 2020 terugkomen in de verdeling van het aantal kindgebonden budget toekenningen over de leefvormen, zo neemt het aandeel van partners dat jaar sterk toe.

Figuur 2.6 Alleenstaanden hebben over het algemeen vaker recht op toeslagen



Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Gemiddelde bedragen toeslagen

Het gemiddeld jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag is aanzienlijk hoger dan de andere toeslagsoorten. In 2018 bedroeg dit zo'n €5.000. De gemiddelde jaarbedragen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget zijn bijna gelijk aan elkaar: €2.800 om €2.750 in 2018. Het gemiddelde jaarbedrag van de zorgtoeslag is veruit het laagst, namelijk €1.100.

Tabel 2.2 Het gemiddeld jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag is aanzienlijk hoger dan de andere toeslagsoorten

Toeslagsoort	Gemiddeld jaarbedrag (2018)
Kinderopvangtoeslag	€ 5.000
Huurtoeslag	€ 2.800
Zorgtoeslag	€ 1.100
Kindgebonden budget	€ 2.750

Bron: Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen Deelonderzoek 1 (IBO, 2019)

Toelichting: Het gemiddeld jaarbedrag (2018) geldt voor een toeslagontvanger die 12 maanden toeslag ontvangt. Dit betreft 88% van de ontvangers.

Het belang van toeslagen voor lage inkomens is aanzienlijk. Het gemiddeld aandeel van toeslagen in het totale inkomen neemt af naarmate het inkomen hoger is. Dit komt doordat zowel het toeslagbedrag daalt, als het relatieve belang van andere inkomenscomponenten dat toeneemt. Het gemiddelde bedrag aan toeslagen die huishoudens die minimaal één toeslag ontvangen varieert van ruim €2.500 per jaar voor de laagste inkomensgroep tot bijna €2.000 per jaar voor de hoogste inkomensgroep, zie Tabel 2.3. Dat de hoogste inkomens nog zo veel toeslag ontvangen wordt verklaard door het ontbreken van een inkomensgrens van de kinderopvangtoeslag, waardoor ook zij nog kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit blijkt ook uit Figuur 2.5. Het aandeel van de toeslagen in het totale inkomen neemt echter sterk af voor de hogere inkomensgroepen: in het laagste inkomenskwintiel vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor het hoogste inkomenskwintiel slechts 3% is (IBO, 2019).

Tabel 2.3 Toeslagen hebben voor huishoudens met een laag inkomen een aanzienlijk aandeel in het besteedbaar inkomen

Inkomensgroep	Gemiddeld bedrag	Gemiddeld aandeel besteedbaar inkomen
Laagste 20%	€ 2.550	21%
20-40%	€ 2.950	13%
40-60%	€ 2.565	8%
60-80%	€ 2.240	5%
Hoogste 20%	€ 1.985	3%

Bron: Interdepartementale beleidsonderzoek Toeslagen Deelonderzoek 1 (IBO, 2019)

Toelichting: Per inkomenskwartiel de gemiddelde toeslaghoogte van toeslagontvangers en het gemiddelde aandeel van toeslagen in het besteedbaar inkomen van toeslagontvangers weer.

3 De beleidstheorie

De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waar het beleid op berust.

In het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende (2003) was afgesproken per 1 januari 2006 een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie in te richten voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke toeslagregelingen voor huurlasten, de zorgverzekeringspremie en de kinderopvang (IBO, 2009). Deze toeslagregelingen zijn om verschillende redenen en op verschillende momenten ingevoerd. Vanaf 2005 voerde de Belastingdienst al de kinderopvangtoeslag uit. De kinderopvangtoeslag ontstond nadat in 2005 werd overgegaan op subsidiëring van de ouders in plaats van de kinderopvangorganisaties. Vanaf 2006 werd de al bestaande huursubsidie overgedragen aan de Belastingdienst. In 2006 ontstond ook de zorgtoeslag door de invoering van de Zorgverzekeringswet. Voor de voorganger van de Zorgverzekeringswet werd óf een volledig inkomensafhankelijke premie geheven (voor Ziektewetverzekerden) óf een volledig nominale premie (particulier verzekerden). Voor de Zorgverzekeringswet gold een deels inkomensafhankelijke premie en deels nominale premie. De zorgtoeslag is een vergoeding voor de nominale premie voor mensen met een laag inkomen. Het kindgebonden budget wordt sinds 2008 door Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd. Met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in 2006 hebben deze regelingen een gezamenlijke wettelijke basis gekregen.

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie achter de Awir. De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waar het beleid op berust. De beleidstheorie toont welke maatregelen ingezet worden om bepaalde prestaties en vervolgens outcomes (intermediaire effecten: zowel positieve effecten als voorziene niet-beoogde effecten) en impacts (beoogde uiteindelijke effecten) te bereiken. Het gaat dus om hoe de verschillende maatregelen in theorie tot de beoogde effecten en voorziene niet-beoogde effecten leiden.

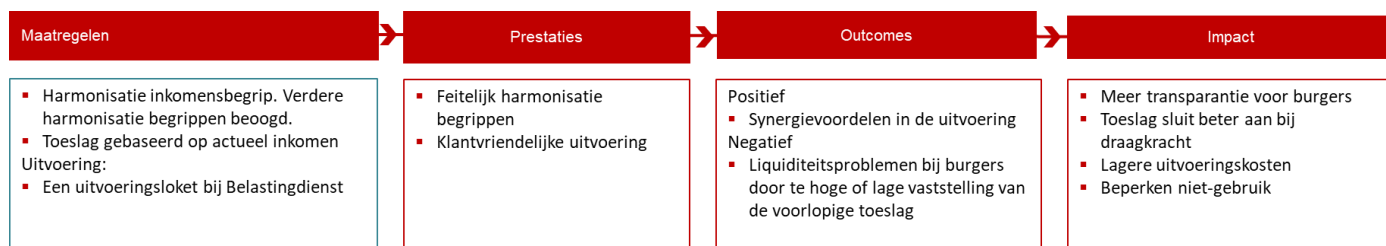
De Awir is in 2006 ingevoerd en daarna verschillende keren aangepast. Daarbij zijn drie perioden te onderscheiden: de invoering van de Awir in 2006, de wijzigingen van de Awir in 2012 met het oog op een betere fraudebestrijding en de wijzigingen vanaf 2019 met als doel het terugbrengen van de menselijke maat na de toeslagenaffaire. De verschillende wetswijzigingen gaan uit van verschillende veronderstellingen over het verwachte gedrag van toeslaggerechtigden. De volgende paragrafen behandelen deze drie perioden daarom afzonderlijk.

3.1 Invoering van de Awir in 2006

In 2006 is de Awir ingevoerd. Het uitgangspunt van de Awir was dat de toeslagen zo goed mogelijk moesten aansluiten bij de draagkracht van de burger en dat het de burger zo makkelijk mogelijk moest worden gemaakt. De toeslag werd daarom gebaseerd op het actuele jaarinkomen (gebaseerd op een kalenderjaar) en werd zo snel mogelijk uitbetaald, op basis van de door de burger verstrekte gegevens. Het uitgangspunt was dat burgers integer waren en zelfredzaam: zij leverden de juiste gegevens aan en konden zelf de aanvraag indienen en wijzigingen doorvoeren. Wel werden na afloop van het jaar gegevens aangeleverd op basis waarvan de toeslagen werden gecontroleerd.

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de beleidstheorie achter de Awir. De rest van de paragraaf gaat verder in op de beleidstheorie achter de Awir.

Figuur 3.1 Beleidstheorie achter de Awir



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de memorie van toelichting (MvT) bij de Awir is het doel van die wet als volgt geformuleerd: "Het kabinet streeft ernaar [...] om inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen, verder te stroomlijnen. Deze stroomlijning moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval."² Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het aansluiten bij de draagkracht ook een belangrijk doel was. Om deze doelen te bereiken zijn de volgende maatregelen ingezet:

1. Harmonisatie van het begrippenkader
2. De toeslag werd gebaseerd op het actueel inkomen
3. Eén uitvoeringsloket bij de Belastingdienst
4. Toekenning van de voorschotten op basis van de in de aanvraag verstrekte gegevens

De **harmonisatie van het begrippenkader** beoogde de transparantie van de regelingen voor de burger te vergroten. Zo is het inkomensbegrip voor de toeslagen gelijkgesteld aan het inkomensbegrip voor de heffing van inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (het verzamelinkomen) en is er een uniform 'partnerbegrip' voor alle onder de wet vallende regelingen geïntroduceerd. De veronderstelling hierbij was dat burgers de regelingen beter zouden begrijpen als vergelijkbare regelingen dezelfde begrippen hanteerden. Daarnaast zou harmonisatie van de begrippen efficiënter zijn doordat wijzigingen in regelgeving niet in alle afzonderlijke wetten hoeven te worden aangepast.

Om de toeslagen beter aan te laten sluiten bij de draagkracht van burgers werd de **toeslag gebaseerd op het actueel inkomen**. De toeslag wordt als voorschot betaald voorafgaand aan de maand waarin de kosten worden gemaakt. De huursubsidie werd voor 2006 vastgesteld op basis van het inkomen van twee jaar eerder. Dit leidde tot problemen als in de tussentijd het inkomen omlaag of omhoog was gegaan. Voor degenen waarvoor het inkomen omlaag was gegaan was er een vangnetregeling. Degenen waarvan het inkomen omhoog was gegaan kregen meer huursubsidie dan zij nodig hadden. Het toenmalige Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) was bij de invoering van de Awir daarom voorstander van een regeling op basis van het actuele inkomen (bron:interviews). De veronderstelling bij deze keuze was dat over het algemeen het inkomen van mensen niet sterk fluctueert. Flexwerk was destijds minder ingeburgerd dan nu. Een tweede belangrijke veronderstelling was dat burgers bij een wijziging van het inkomen dit onmiddellijk door zouden geven. In tegenstelling tot de eerdere regeling voor de huursubsidie werden de toeslagen vanaf 2006 verstrekt als voorschotten. Het denk- en doenvermogen met betrekking tot het tijdig doorgeven van wijzigingen werd optimistisch ingeschat. Wel werd ten tijde van het invoeren van de Awir al ingeschat dat zowel een te hoog of te

² Kamerstukken II 2004–2005, 29 764, nr. 3. Armoedeval is het fenomeen dat ontvangers van een uitkering die aan het werk gaan, financieel niet beter af zijn maar er op achteruit gaan. Dit komt doordat mensen die aan het werk gaan hun uitkering verliezen en minder of geen toeslagen meer ontvangen. Het inkomen uit arbeid weegt dan niet op tegen het verlies van uitkering en toeslagen. In dit onderzoek laten we de effecten van de Awir op de aanpak van de armoedeval buiten beschouwing omdat dit in de periode na 2006 niet meer aan de orde komt in het beleid rondom de Awir en het niet relevant is voor het burgerperspectief op de toeslagen.

laag voorschot kon leiden tot liquiditeitsproblemen: bij een te laag voorschot zouden mensen niet rond kunnen komen van hun maandelijkse inkomsten en bij een te hoog voorschot zouden ze geld terug moeten betalen.³

Eén uitvoeringsloket bij de Belastingdienst voor de verschillende toeslagen zou moeten leiden tot synergie in de uitvoering en daardoor lagere uitvoeringskosten. Ook zou de klantvriendelijkheid hierdoor toenemen, waardoor . Eén uitvoeringsloket voor de burger zou ook het niet-gebruik verminderen.⁴ De achtergrond om voor de Belastingdienst te kiezen als uitvoerder was dat de Belastingdienst de beschikking heeft over inkomensgegevens en als organisatie bekwaam is in het uitvoeren van zogenoemde massale processen. De inkomensafhankelijke toeslagen die onder de Awir vallen werden gezien als regelingen die gelijkenis vertonen met het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting dat goed via massale processen uit te voeren is (IBO, 2009). In 2006 ontstond zodoende de Belastingdienst/Toeslagen.

De **toekenning van de voorschotten op basis van de in de aanvraag verstrekte gegevens** had als doel de toeslagen snel te kunnen uitkeren en de regeldruk voor burgers en derden te beperken. Zo werden derden (zoals woningcorporaties en kinderopvangorganisaties) niet verplicht om informatie door te geven aan de Belastingdienst. De veronderstelling hierbij was dat burgers doorgaans te vertrouwen zijn en zelf relevante gegevens aanleveren.

3.2 Meer grip op fraude vanaf 2011

In de eerste periode na de totstandkoming van het stelsel (2006) ging de aandacht in de Tweede Kamer vooral uit naar de werking van het stelsel jegens de burger. Vanaf 2011 kwam daar verandering in als gevolg van de economische crisis. De kabinetten Rutte I en Rutte II zetten meer in op fraudebestrijding in de sociale zekerheid. Om fraude met toeslagen en belasting betalen tegen te gaan kwam de staatssecretaris van Financiën in september 2013 met een voorstel voor een Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.

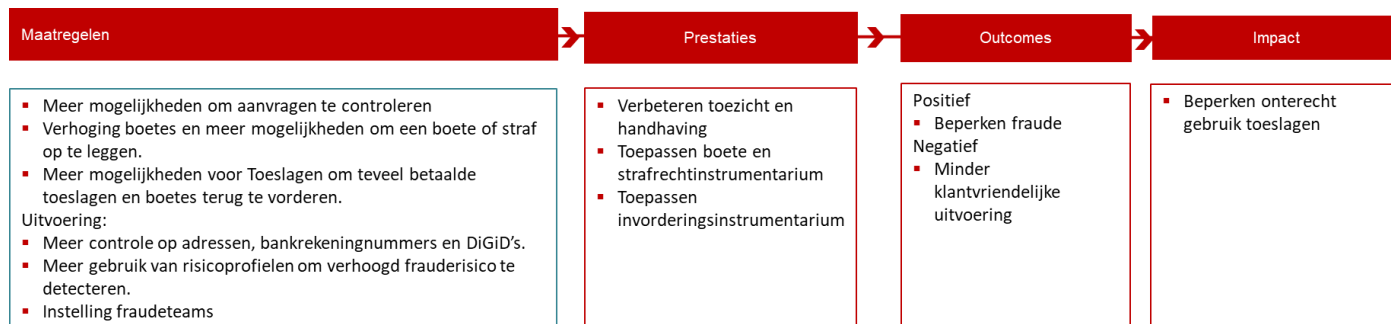
De verschuiving in de focus bij de handhaving naar fraudebestrijding werd versneld en verscherpt door het debat op 15 januari 2014 over de 'Bulgarenfraude' (Adviescommissie uitvoering toeslagen, 2019). De aanleiding voor het debat over de Bulgarenfraude was een onderzoek naar een criminele groep - er worden uiteindelijk zes personen veroordeeld - die in Bulgarije mensen ronselden en naar Nederland brachten om deze hier op een adres in te schrijven. Op die basis werd een burgerservicenummer aangevraagd en een bankrekening geopend, waarna de organisatoren op naam van deze Bulgaren toeslagen (vooral huurtoeslag) aanvroegen om deze te incasseren. Omdat de Belastingdienst pas achteraf controleerde, werd het pas opgemerkt wanneer de fraudeurs alweer terug waren in Bulgarije (Adviescommissie uitvoering toeslagen, 2019).

Vanaf 2011 nam de Belastingdienst/Toeslagen al maatregelen om fraude terug te dringen. Met de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2013) kreeg de Belastingdienst/Toeslagen meer mogelijkheden om fraude te bestrijden. Daarmee werd het idee van de integere burger losgelaten. Figuur 3.2 laat de beleidstheorie achter de maatregelen zien.

³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 3.

Figuur 3.2 Doel fraudemaatregelen is beperken onterecht gebruik toeslagen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Paragraaf 3.2.1 gaat in op de veranderingen in de uitvoering vanaf 2011. Paragraaf 3.2.2 gaat in op de beleidstheorie achter de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit en paragraaf op de consequenties van de Wet voor de uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen.

3.2.1 Veranderingen in de uitvoering vanaf 2011

In de aanloop naar de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit waren reeds een aantal maatregelen genomen om fraude terug te dringen. In 2011 is besloten om twee fraudeteams van elk 25 medewerkers op te richten en een antifraudebox in het leven te roepen⁵. In de Wet Overige fiscale maatregelen 2012 werd het verplicht gebruik van één bankrekeningnummer opgenomen, waardoor toeslagen nog slechts uitbetaald konden worden op een bankrekening die op naam staat van de toeslaggerechtigde. Verder controleerde de Belastingdienst meer op de juistheid van adressen, bankrekeningnummers en DigiD's⁶.

Eind 2011 was de Belastingdienst/Toeslagen begonnen met het stapsgewijs verschuiven van toezicht en handhaving van de fase van definitief toekennen naar de voorschotfase, zoveel mogelijk vóór uitbetaling (Belastingdienst 2016). Door het toezicht naar voren te halen en alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht te onderwerpen beoogde Belastingdienst/Toeslagen het toezicht efficiënter te laten plaatsvinden en gevallen waar sprake is van vergissingen of misbruik in een vroeg stadium af te vangen. In 2012 is Belastingdienst/Toeslagen gestart met de ontwikkeling van een risicoclassificatiemodel en vanaf april 2013 is dit model in de praktijk toegepast voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. Het model werkte met een groot aantal bronnen van contra-informatie en kent aan alle aanvragen en wijzigingen maandelijks een risicoclassificatie toe (Belastingdienst, 2016).

In 2013 startte de Belastingdienst met een nieuwe aanpak om fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart brengen, aan te pakken en in de toekomst te voorkomen. Daartoe werd het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) opgericht. De wet aanpak fraude en fiscaliteit maakte het mogelijk om ook facilitators boetes op te leggen.

3.2.2 Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit

De MvT bij de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit constateert dat bij de totstandkoming van de diverse toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen de uitvoering en met name de dienstverlening naar de

⁵ Tweede Kamer Feitenrelaas fraude met toeslagen, 14 mei 2013

⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 17 050, nr. 432

burger voorop hebben gestaan. “De brede wens bestond om het toeslagensysteem vooral zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden in de actualiteit hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen.” Doordat de nadruk op dienstverlening naar de burger lag, bestond aanvankelijk minder aandacht voor fraudepreventie. Hierin kwam volgens de MvT een kentering in 2010.”⁷ Het Ministerie van Financiën erkent in de MvT bij de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit dat meer focus op fraudebestrijding zal leiden tot een minder klantvriendelijke uitvoering. Het kabinet was echter van mening “dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Daarom is getracht om de antifraudemaatregelen zo specifiek mogelijk te richten op de fraudeurs.”⁸

De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit bevatte drie pijlers met maatregelen:

1. Versterking toezichtinstrumentarium toeslagen. Met de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit kreeg de Belastingdienst/Toeslagen meer mogelijkheden om risicovolle aanvragen goed te kunnen beoordelen voordat eventuele voorschotten werden toegekend (Belastingdienst 2016). De versterking van het toezichtinstrumentarium toeslagen betrof maatregelen om aanvragen met een mogelijk verhoogd frauderisico te detecteren en extra te controleren.
2. Versterking boete- en strafrechtinstrumentarium. Dit betrof maatregelen waardoor in meer gevallen een boete of straf kon worden opgelegd.
3. Versterking invorderingsinstrumentarium. Dit betrof verschillende instrumenten voor de Belastingdienst om te veel betaalde toeslagen of boetes terug te vorderen.

3.3 Terugkeer naar de menselijke maat vanaf 2019

In 2019 werd door de toeslagenaffaire duidelijk dat de toeslagensystematiek en de jacht op fraude leidde tot ‘Ongekend onrecht’ (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020). Wat werd gezien als fraude bleek vaak het resultaat van voor de burger onduidelijke regels, een gebrek aan doenvermogen en een strenge interpretatie van de Belastingdienst van de wet als gevolg van de ophef in de media en de Tweede Kamer over de Bulgarenfraude (Frederik, 2021). Het uitgangspunt bij de invoering van de wet dat burgers zelfredzaam zijn bleek niet te kloppen. Het toeslagenstelsel blijkt veel te vragen van het denk- en doenvermogen van de burger. De integriteit van burgers bleek daarentegen groter dan bij de jacht op fraude vanaf 2011 verondersteld. Vanaf 2019 wordt weer uitgegaan van integriteit van de burger en van een beperkt doen- en denkvermogen. Dit leidt tot de introductie van verschillende wetten en maatregelen die beogen het voor de burger makkelijker te maken en bij de gevolgen van eventuele fouten meer rekening te houden met individuele situaties. Het gaat om de volgende wetten en maatregelen:

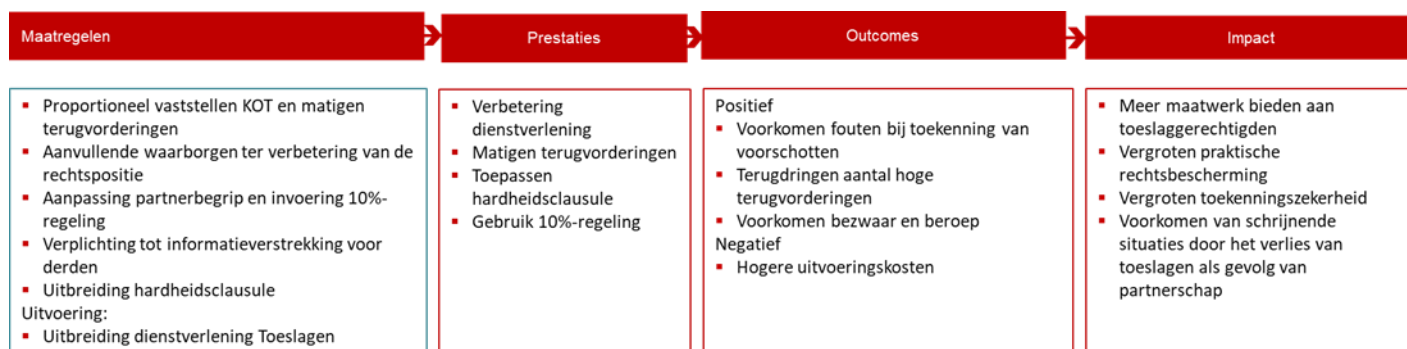
- Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen
- Wet hardheidsaanpassing Awir
- Belastingplannen: 10%-regeling
- Verbetertraject kinderopvangtoeslag
- Jaarplannen Belastingdienst/Toeslagen: uitvoering en dienstverlening

Figuur 3.3 geeft een overzicht van de beleidstheorie achter de verschillende maatregelen. De volgende paragrafen werken dit verder uit per maatregel.

⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33 754, nr. 3

⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33 754, nr. 3

Figuur 3.3 Verschillende maatregelen beogen de menselijke maat in het toeslagenstelsel te versterken



Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.3.2 Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen

Als gevolg van de toeslagenaffaire werd duidelijk dat het toeslagenstelsel nadelen kent en dat “een stelsel dat is gebouwd om burgers financiële steun te bieden [...] onzekerheid en onvoorspelbaarheid [veroorzaakt] en [ertoe] heeft [...] geleid dat burgers soms in ernstige problemen zijn gebracht.”⁹ Volgens de MvT bij het wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen worden de problemen veroorzaakt door de systematiek van het toeslagenstelsel, “waarbij voorschotten door de Belastingdienst/Toeslagen worden verstrekt op basis van door burgers zelf geschatte (inkomens)gegevens, de sterke inkomensafhankelijkheid en de vele complexe grondslagen”.¹⁰ Het kabinet had al eerder in een op 30 april 2020 aan de Tweede Kamer verzonden kabinetsreactie op het IBO Toeslagen geconcludeerd dat de nadelen van het bestaande toeslagenstelsel met name vanuit het burgerperspectief niet acceptabel zijn en heeft een hervorming aangekondigd van het huidige toeslagenstelsel.¹¹ Deze hervorming zou wel een langere periode beslaan.

De Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen beoogde in de tussentijd maatregelen voor de korte termijn te nemen naar een beter en menselijker systeem. De maatregelen in de wet hadden tot doel om de Belastingdienst/Toeslagen in staat te stellen meer maatwerk aan toeslaggerechtigden te bieden en de praktische rechtsbescherming te vergroten. Daarmee hoopte het kabinet de «menselijke maat» in het systeem van toeslagen te verbeteren.¹² Daarnaast bevatte de wet enkele maatregelen die beogen schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap te voorkomen. Het ging daarbij om situaties waarin burgers worden aangeslagen als toeslagpartners, terwijl zij feitelijk apart wonen of wel in dezelfde woning verblijven maar geen gezamenlijke huishouding voeren.

De belangrijkste maatregelen betroffen:

1. Proportioneel vaststellen toeslagen en matigen terugvorderingen
2. Opleggen verplichting informatieverstrekking door derden
3. Aanvullende waarborgen ter bescherming van de rechtspositie
4. Regels partnerschap

⁹ Kamerstukken II 2020-2021, 35 574, nr. 3

¹⁰ Kamerstukken II 2020-2021, 35 574, nr. 3

¹¹ Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 624

¹² Het begrip ‘menselijke maat’ is in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Wel duidelijk is dat het gaat om twee aspecten: maatwerk en vergroten van de praktische rechtsbescherming.

Proportioneel vaststellen en matigen terugvorderingen

Doel van het beperken van de terugvorderingen was het terugbrengen van de menselijke maat in het stelsel. Het ging om twee maatregelen:

- Proportioneel vaststellen kinderopvangtoeslag bij terugvordering.
- Discretionaire bevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen om een lager bedrag terug te vorderen in bijzondere omstandigheden.

De Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen bevat een wijziging in de Wet kinderopvang, waardoor duidelijk wordt dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld als niet de volledige kosten voor kinderopvang zijn betaald.¹³ In het verleden werden ouders geconfronteerd met hoge terugvorderingen van hun kinderopvangtoeslag op het moment dat zij de kosten voor kinderopvang niet volledig hadden betaald. Eén van de voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag was: "Een ouder heeft aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten."¹⁴ De Belastingdienst/Toeslagen interpreteerde dit artikel zodanig dat een ouder het volledige bedrag aan kinderopvangkosten daadwerkelijk moest hebben betaald. Indien de ouder dit niet had gedaan, werd het volledige voorschot aan kinderopvangtoeslag teruggevorderd. Deze lezing is in de jurisprudentie meermaals onderschreven, onder andere door de Raad van State. Dit is de hoogste nationale rechter als het gaat om toeslagen. Pas in 2019 oordeelde de Raad van State dat de Wet kinderopvang zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld.¹⁵ De uitspraak betekende een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de Raad van State, waarmee de wettelijke kaders alsnog ruimte boden aan de Belastingdienst/Toeslagen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. Deze interpretatie werd nadien al in de praktijk gebracht en is nu verduidelijkt in de Wet kinderopvang.

In de Awir was al vanaf 2006 vastgelegd dat een te hoog voorschot in zijn geheel moest worden terugbetaald. Ook hiervan heeft de Raad van State in de uitspraak van 23 oktober 2019 gesteld dat de Belastingdienst onder bijzondere omstandigheden helemaal of gedeeltelijk kan afzien van terugvordering. In de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen is ook dit principe geformaliseerd.¹⁶

Opleggen verplichting informatieverstrekking door derden

De Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen regelt dat de Belastingdienst/Toeslagen de bevoegdheid krijgt informatie op te vragen bij derden. Bij derden gaat het onder andere om verhuurders, kinderopvangcentra, gastouderbureaus, zorgverzekeraars en banken. Het doel hiervan is om zo veel mogelijk fouten in aanvragen van toeslagen te voorkomen. Daarnaast draagt de uitbreiding van informatieverstrekking door een ander dan de belanghebbende bij aan een lastenverlichting van de burger. Met de uitbreiding van deze informatieverplichting beoogt het kabinet ook om effectiever aanvragen van belanghebbende te kunnen beoordelen met behulp van contra-informatie van derden. Nadeel is wel dat de regeldruk voor derden hierdoor groter wordt.

¹³ In de Wet Kinderopvang is daartoe artikel 1.5 eerste lid gewijzigd van: "Een ouder heeft aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten" in: "Een ouder heeft aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner betaalde kosten".

¹⁴ Zie voetnoot 10

¹⁵ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.21Stcrt.

¹⁶ Artikel 26, tweede lid Awir luidde: "Het terug te vorderen bedrag, bedoeld in het eerste lid, wordt volledig door de Belastingdienst/Toeslagen teruggevorderd." Daaraan is toegevoegd: "Voor zover de nadelige gevolgen voor de belanghebbende van een volledige terugvordering van het bedrag ingevolge het eerste lid onevenredig zijn in verhouding tot de met die volledige terugvordering te dienen doelen, kan de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellen van de beschikking tot terugvordering een lager bedrag terugvorderen dan het bedrag ingevolge het eerste lid."

Vergroten rechtsbescherming

Om de rechtsbescherming te vergroten bevat de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen een aantal maatregelen:

- De mogelijkheden om in gesprek te gaan met de belanghebbende worden verruimd. Het bieden van een gelegenheid tot het naar voren brengen van een zienswijze heeft als doel zoveel mogelijk bezwaar en beroep achteraf te voorkomen door een meer passende en juiste beschikking vast te stellen.
- Aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie bij informatieverplichtingen. Het uitvragen van informatie bij belanghebbenden wordt met extra waarborgen omkleed.
- Aanvullende waarborgen bij het opleggen van een verzuimboete wegens (het niet grofschuldig of opzettelijk) niet nakomen van informatieverplichtingen. Bij het opleggen van een verzuimboete wordt de hiervoor omschreven aanvullende stap ingebouwd. Het opleggen van een verzuimboete is daardoor slechts mogelijk indien een redelijkerwijs te vergen inspanning heeft plaatsgevonden om de burger die niet heeft voldaan aan zijn informatieverplichting in de gelegenheid te stellen alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken voordat die burger wordt aangemaand.
- Een uitgebreidere motivering in een boeterapport en het geven van een zienswijze bij oplegging vergrijpboete.

Aanpassing partnerbegrip

De Awir kent een definitie van partnerschap die gebaseerd is op bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende gegevens, zie Box 3.1. Zodra op basis van objectieve criteria “formeel” een partnerschap ontstaat, bijvoorbeeld door een huwelijk of het krijgen van een kind, is met terugwerkende kracht tot begin van het jaar alsnog sprake van toeslagpartnerschap.

Box 3.1 Partnerschap toeslagen op basis van bij de Belastingdienst bekende gegevens

Bent u getrouwd of hebt u een geregistreerd partnerschap? Dan is uw partner uw toeslagpartner. Maar ook iemand anders die op uw adres ingeschreven staat, kan uw toeslagpartner zijn. Dit is zo als voor u 1 van de volgende situaties geldt:

U hebt een samenlevingscontract afgesloten bij de notaris.

U hebt samen een kind.

U of uw partner heeft een kind van de ander erkend.

U bent partner voor een pensioenregeling.

U hebt samen een koopwoning en woont daar allebei.

U of 1 van uw medebewoners heeft een kind jonger dan 18 jaar dat op uw adres staat ingeschreven. Is uw medebewoner een onderhuurder? Dan bent u niet elkaars toeslagpartner.

U was vorig jaar al elkaars toeslagpartner.

Bron: letterlijk overgenomen van <https://www.belastingdienst.nl>

Het partnerbegrip voor de toeslagen wijkt af van dat in de sociale zekerheid, waarbij partners worden gezien als burgers die een gezamenlijke huishouding voeren. Voordeel van de definitie in de Awir is dat de Belastingdienst/Toeslagen niet achter de voordeur hoeft te kijken om te beoordelen of er sprake is van partnerschap. Dit moet wel als de definitie gebaseerd is op het voeren van een gezamenlijke huishouding. Nadeel is dat er situaties zijn waarin burgers worden aangeslagen als toeslagpartners, terwijl zij feitelijk apart wonen of wel in dezelfde woning verblijven maar geen gezamenlijke huishouding voeren.

De Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen bevat de volgende maatregelen die moeten voorkomen dat er schrijnende situaties ontstaan als gevolg van partnerschap:

- Gehuwde partners kunnen ervoor kiezen niet langer als toeslagpartners te worden aangemerkt als een van beide in een verpleeghuis wordt opgenomen.
- Behalve een onderlinge zakelijke huurovereenkomst, wordt deze uitzondering nadrukkelijk ook van toepassing op de situatie dat twee personen beiden met een derde een zakelijke huurovereenkomst hebben gesloten.
- Een partnerschap zal niet langer met terugwerkende kracht naar het begin van het kalenderjaar ontstaan. Een partnerschap ontstaat per de eerste van de maand volgend op de gebeurtenis waardoor het partnerschap tot stand komt, zoals bijvoorbeeld een huwelijk of de geboorte van een kind. Hiermee wordt voorkomen dat het partnerschap leidt tot een terugvordering van de te veel ontvangen toeslagen in het eerste deel van het jaar, omdat het recht op toeslagen lager wordt door het partnerschap.

Het kabinet realiseert zich dat met de voorgestelde wijzigingen in het partnerbegrip voor de inkomensafhankelijke regelingen de samenhang met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting wordt doorbroken. Minder samenhang betekent ook minder transparantie en meer complexiteit voor de burger.

3.3.3 Wet hardheidsaanpassing Awir

De Raad van State heeft bij de invoering van de Awir vanwege het massale karakter van toeslagen geadviseerd een algemene hardheidsclausule op te nemen.¹⁷ Aan dit advies is door de staatssecretaris geen uitvoering gegeven omdat een algemene hardheidsclausule volgens de Raad voor de Rechtspraak een bron van conflicten kan zijn en om die reden aanleiding kan zijn tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter. Er is toen bij amendement een uiterst specifieke en beperkte hardheidsclausule in de Awir opgenomen die betrekking had op de vermogenstoets¹⁸ (Poelman, 2020, Meuwese & Wolswinkel, 2021).

In aanvulling op de specifieke hardheidsclausule is met de Wet hardheidsaanpassing Awir per 1 juli 2020 aan de Awir een algemene hardheidsclausule toegevoegd. Deze algemene hardheidsclausule is niet beperkt tot de vermogenstoets, maar strekt zich uit tot alle onbillijkheden die zich bij de toepassing van deze wet kunnen voordoen. Volgens de MvT bij het wetsvoorstel gaat het daarbij om "situaties waarin die toepassing leidt tot een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet, de daarop berustende bepaling of de inkomensafhankelijke regeling had voorzien". De hardheidsclausule in de Awir mag uitdrukkelijk niet worden gebruikt om: "'door de wetgever bewust gekozen voorwaarden of begrenzingen opzij te zetten.'¹⁹ Op grond van deze algemene hardheidsclausule kan de minister beleidsregels geven voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen (Meuwese & Wolswinkel, 2021).

3.3.4 Belastingplannen: 10%-regeling

Mensen die scheiden moeten toeslagen terugbetalen als de ex-partner een hoger inkomen heeft na de scheiding. Doordat de toeslag wordt bepaald op het jaarinkomen wordt het inkomen van de partner na de scheiding tot het eind van het jaar meegeteld. De achterblijvende partner krijgt daardoor minder toeslag, terwijl zijn/haar inkomen niet is gestegen. Dit geldt bijvoorbeeld ook bij mensen in de bijstand die apart gaan wonen. Beide ex-partners krijgen dan een alleenstaande-uitkering die hoger is dan de uitkering voor samenwonenden. Ook dan gaan de toeslagen omlaag omdat het inkomen omhooggaat.

¹⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 5.

¹⁸ Bepaalde aanspraken op tegemoetkomingen (zoals de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget) zijn niet alleen afhankelijk van het inkomen van de belanghebbende, maar ook van diens vermogen.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 468, nr. 3.

Tot 2012 bevatte de Awir de mogelijkheid om voor situaties waarin na scheiding de vertrokken partner meer ging verdienen een afwijkend toetsingsinkomen te hanteren in de vorm van de zogenoemde 10%-regeling. De 10% regeling is bedoeld om te voorkomen dat een aanvrager na een scheiding nadelige consequenties ondervindt van een stijging van het inkomen van de ex-partner na de scheiding. De regeling houdt in dat de belanghebbende een verzoek kan doen bij de Belastingdienst/Toeslagen om na een scheiding een inkomensstijging van de voormalige partner deels buiten beschouwing te laten. De regeling kon alleen worden toegepast als dat tot gevolg had dat het toetsingsinkomen ten minste 10% lager werd. Deze regeling voorkomt dat de toeslagen van de belanghebbende lager zouden worden vastgesteld als de ex-partner meer ging verdienen.

De 10%-regeling is per 1 januari 2012 geschrapt in het kader van vereenvoudiging. Het schrappen van de regeling was een van de aanbevelingen uit het IBO-rapport Vereenvoudiging Toeslagen uit 2009 omdat de regeling ingewikkeld was en er nauwelijks gebruik van werd gemaakt (minder dan 100 gevallen per jaar). De regeling is opnieuw ingevoerd in 2018 (Belastingplan 2018).

3.3.5 Verbetertraject kinderopvangtoeslag

Het verbetertraject kinderopvangtoeslag (KOT) was al in 2018, voor de toeslagenaffaire gestart. Het verbetertraject kinderopvangtoeslag heeft als doel het verbeteren van de dienstverlening aan ouders en het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen. Voor de kinderopvangtoeslag was extra aandacht omdat het bij deze toeslag gaat om relatief hoge toeslagen, vooral bij lage inkomens. Juist mensen met een laag inkomen konden te maken krijgen met hoge terugvorderingen. De doelstelling van het verbetertraject kinderopvangtoeslag is om het aantal hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag (>€1.000) met twee derde terug te dringen ten opzichte van 2015. In 2015 waren er in de definitieve toekenningfase circa 38.000 hoge terugvorderingen.

De verbetermaatregelen zijn gericht op vier thema's:

1. Eerder signaleren. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat door een verschil in de door de ouder opgegeven en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Een belangrijk onderdeel van het verbetertraject kinderopvangtoeslag is daarom de maatregel om kinderopvangorganisaties maandelijks gegevens over de afgenomen opvang aan de Belastingdienst/Toeslagen te laten leveren. Deze levering is sinds 1 januari 2022 verplicht op grond van de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. Met actuele gegevens over het gebruik van kinderopvang kan de Belastingdienst/Toeslagen verschillen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders door hen tijdig op deze verschillen te attenderen. Het attenderen van ouders gebeurt o.a. door middel van brieven en notificaties in de Kinderopvangtoeslagapp.
2. Begeleiden van ouders met kans op hoge terugvorderingen. Een persoonlijke begeleider gaat aan de slag met de ouder, indien deze erom vraagt, om er samen voor te zorgen dat de juiste toeslag wordt toegekend.
3. Verbeteren van de digitale dienstverlening. Dit is gedaan door het ontwikkelen van een app en het verbeteren van het burgerportaal. In 2020 is de kinderopvangtoeslagapp gelanceerd.
4. Daarnaast is in de zomer van 2020 gestart met een brede bewustwordingscampagne. Het doel van deze campagne is bewustwording creëren bij burgers dat belangrijke veranderingen in hun leven (life events) gevolgen kunnen hebben voor belastingen en toeslagen en burgers te stimuleren deze wijzigingen tijdig door te geven. Een onderdeel van de communicatiecampagne is ook specifiek gericht aan kinderopvangorganisaties.

3.3.6 Jaarplannen Belastingdienst/Toeslagen: uitvoering en dienstverlening

De jaarplannen van de Belastingdienst geven de Tweede Kamer vooraf inzicht in de uitvoeringsplannen van de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen voor het komende jaar. Dit gebeurt vanaf 2019. De Belastingdienst/Toeslagen heeft als doel de toekenningseertheid van het toeslagenstelsel vergroten door te werken aan toegankelijkheid en begrijpelijkheid. Wanneer het aanvragen van een toeslag en het doorgeven van wijzigingen begrijpelijker en eenvoudiger wordt, kunnen onverwachte en hoge terugvorderingen worden voorkomen. Dit leidt tot meer zekerheid voor de burger en minder risico's op fouten. Deze paragraaf bevat de voornemens van De Belastingdienst/Toeslagen om deze doelen te bereiken, zoals opgenomen in de Jaarplannen van 2019, 2020 en 2021. Een deel van deze maatregelen is ook in wetgeving vastgelegd. Ook is er overlap met het Verbetertraject KOT.

In hoofdlijnen gaat het om signaleren als informatie van de burger niet spoort met informatie derden, voorlichting, vergemakkelijken aanvraag en doorgeven wijzigingen, persoonlijke ondersteuning burgers, ontwikkeling netwerk dienstverleners die burgers helpen bij aanvragen en wijzigen toeslagen.

Signaleren

- Belastingdienst/Toeslagen gaat wijzigingen van burgers in hun (inkomens)situatie zelf doorvoeren en burgers attenderen om een gegeven te wijzigen wanneer Belastingdienst/Toeslagen dat niet voor een huishouden kan of mag doen, zoals een verandering in de huishoudsituatie. De Belastingdienst/Toeslagen checkt bij burger zelf als er onzekerheid is over de wijziging. Tot 2016 paste de Belastingdienst/Toeslagen geen inkomensmutaties op eigen initiatief aan.
- In 2021 gaat de Belastingdienst/Toeslagen een signaal geven aan de huishoudens wanneer ze zien dat de door hen verstrekte gegevens aanzienlijk afwijken van de gegevens van de Belastingdienst.
- Toezichtacties die gericht zijn op groepen waarvan is geconstateerd dat deze relevante wijzigingen niet (tijdig) doorgeven.
- In 2021 gaat de Belastingdienst mensen bellen, hen via een app op mogelijke wijzigingen attenderen en bij ingrijpende gebeurtenissen als trouwen, geboorte, overlijden of scheiden gericht hulp aanbieden.
- Wanneer de aanvraag afwijkt van de ontvangen gegevens van de kinderopvangorganisaties wordt de aanvrager gevraagd welke gegevens juist zijn. Indien nodig kan de aanvrager zelf wijzigingen in zijn aanvraag aanbrengen. Dat kan inmiddels ook via de ontwikkelde kinderopvangtoeslag app. In 2021 legt de Belastingdienst bij een afwijking tevens een wijzigingsvoorstel aan de aanvrager voor, waarmee hij kan instemmen of van kan afwijken.

Voorlichting

- Belastingdienst/Toeslagen gaat meer informatie verstrekken aan ouders die scheiden, via websites en via instanties die veel met scheidende ouders te maken hebben.
- Jaarlijks een geïndividualiseerde brief aan co-ouders, waarin informatie wordt verstrekt over de mogelijkheden om kindgebonden budget aan te vragen en over de samenhang tussen kindgebonden budget en kinderbijslag.
- Ca. 500 fte om vragen over toeslagen te kunnen beantwoorden via Belastingtelefoon.

Vergemakkelijken aanvraag, doorgeven wijzigingen en betalen terugvorderingen

- Vanaf eind 2011 kunnen burgers op de website toeslagen aanvragen en gegevens wijzigen met behulp van het burgerportal Mijn Toeslagen. Met een vorderingenoverzicht op een persoonlijk domein via

belastingdienst.nl krijgen burgers en ondernemers zelf digitaal inzicht in wat ze nog moeten betalen aan of ontvangen van de Belastingdienst. In de periode 2012-2015 werd Mijn Toeslagen verder ontwikkeld met als doel een meer individuele en klantgerichte benadering en het beter informeren van de burger. Vanaf 2019 worden gevolgen van wijzigingen duidelijker gemaakt, bijvoorbeeld door meteen een overzicht van de gevolgen van een wijziging te laten zien. Daarnaast wordt in 2020 de Belastingdienst kinderopvangtoeslag app verder verspreid.

- In 2012 is het toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in gebruik genomen. Burgers die een aanvraag doen voor meerdere toeslagen hoeven hun gegevens maar één keer aan te leveren. Vóór 2012 moesten aanvragers dit apart voor elke afzonderlijke toeslag doen. Deze wijziging beperkt de administratieve lasten voor aanvragers.
- Particulieren en ondernemers krijgen de mogelijkheid om hun belastingsschuld in termijnen te betalen door middel van een automatische incasso.

Persoonlijke ondersteuning burgers

- Intensief begeleiden van burgers bij wie er kans is op het ontstaan van schulden.
- Toeslagen maatwerk teams worden ingezet om ouders persoonlijk te begeleiden die in de reguliere processen onvoldoende worden ondersteund. Als het nodig is, worden burgers telefonisch benaderd en krijgen zij een vast aanspreekpunt.
- Ouders ondersteunen bij het vooraf schatten van het aantal opvanguren en hen gaan hen attenderen op de noodzaak om wijzigingen door te geven.

Ontwikkeling netwerk dienstverleners die burgers helpen bij aanvragen en wijzigen toeslagen

- Samen met een uitgebreid netwerk van onder andere sociaal raadslieden, intermediairs en toeslagenservicepunten krijgen burgers die dat nodig hebben hulp bij het indienen van een aanvraag of mutatie. Er is een landelijk dekkend netwerk van 155 servicepunten.
- Overeenkomsten met toeslagendienstverleners. Deze dienstverleners helpen ook bij het vervullen van toeslagformaliteiten. Het gaat om gemeentes, bewindvoerders, juridisch loketten, kleinere welzijnsorganisaties, maar ook om kinderopvangorganisaties en verhuurders.

3.4 Samenvatting beleidstheorie

Vanaf de invoering van de Awir zijn er drie perioden geweest met beleidswijzigingen. De eerste periode, bij de invoering van de Awir, werd gekenmerkt door een groot vertrouwen in de burger, wat betreft zelfredzaamheid en integriteit. Het beleid was erop gericht om het voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken om de toeslagen aan te vragen en deze zo snel mogelijk uit te betalen. Gaandeweg bleek het iets te makkelijk te zijn voor burgers om de toeslag aan te vragen en uitgekeerd te krijgen, wat wordt geïllustreerd door de Bulgarenfraude. Al eerder was het politieke klimaat omgeslagen en kwam er meer aandacht voor fraudebestrijding, niet alleen bij de toeslagen maar in de gehele sociale zekerheid. Het nieuwe beleid ging in mindere mate uit van vertrouwen in de integriteit van de burger. Dit leidde tot beleid dat achteraf als te streng werd beoordeeld en niet in verhouding met de gemaakte fouten of overtredingen. Door de toeslagenaffaire is het besef verder doorgedrongen dat het Toeslagenstelsel te ingewikkeld is voor burgers en het niet aansluit bij het doen- en denkvermogen. Fouten in de aanvraag bleken vaak het gevolg van onwetendheid en van het gebrek aan doenvermogen bij het wijzigingen van de gegevens. Vanaf 2019 is daarom de wetgeving meer gericht op het ondersteunen van burgers en het terugbrengen van de menselijke maat in de uitvoering. Figuur 3.4 geeft een overzicht van de paradigmaveranderingen en de bijbehorende beleidswijzigingen van de Awir vanaf 2006.

Figuur 3.4 Paradigmaveranderingen vanaf de invoering van de Awir

Paradigma	Burger is meestal zelfredzaam en integer	Burger is meestal zelfredzaam en soms niet integer	Burger is meestal niet zelfredzaam en wel integer
	2006	2012	2019-2021
Maatregelen	- Harmonisatie inkomensbegrip. Verdere harmonisatie begrippen beoogd. - Toeslag gebaseerd op actueel inkomen Uitvoering: - Een uitvoeringsloket bij Belastingdienst	- Meer mogelijkheden om aanvragen te controleren - Verhoging boetes en meer mogelijkheden om een boete of straf op te leggen. - Meer mogelijkheden voor Toeslagen om teveel betaalde toeslagen en boetes terug te vorderen. Uitvoering: - Verplicht gebruik één bankrekeningnummer. - Meer controle op adressen, bankrekeningnummers en DiGiD's. - Meer gebruik van risicoprofielen om verhoogd frauderisico te detecteren.	- Proportioneel vaststellen KOT en matigen terugvorderingen - Aanvullende waarborgen ter verbetering van de rechtspositie - Aanpassing partnerbegrip en 10%-regeling - Verplichting tot informatieverstrekking voor derden - Uitbreiding hardheidsclausule Uitvoering: - Uitbreiding dienstverlening Toeslagen,
Prestaties	- Feitelijk harmonisatie begrippen - Klantvriendelijke uitvoering	- Verbeteren toezicht en handhaving - Toepassen boete en strafrechtinstrumentarium - Toepassen invorderingsinstrumentarium	- Verbetering dienstverlening - Matigen terugvorderingen - Toepassen hardheidsclausule - Gebruik 10%-regeling
Outcomes	Positief - Synergievoordelen in de uitvoering Negatief - Liquiditeitsproblemen bij burgers door te hoge of lage vaststelling van de voorlopige toeslag	Positief - Beperken fraude Negatief - Minder klantvriendelijke uitvoering	Positief - Voorkomen fouten bij toekenning van voorschotten - Terugdringen aantal hoge terugvorderingen - Voorkomen bezwaar en beroep Negatief - Hogere uitvoeringskosten
Impact	- Meer transparantie voor burgers - Toeslag sluit beter aan bij draagkracht - Lagere uitvoeringskosten - Beperken niet-gebruik	Beperken onterecht gebruik toeslagen	- Meer maatwerk bieden aan toeslaggerechtigden - Vergroten praktische rechtsbescherming - Vergroten toekenningszekerheid - Voorkomen van schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.5 Toetsing van de beleidstheorie

Het onderzoek heeft als doel te bepalen in hoeverre het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen – en in het bijzonder de veranderingen doorgevoerd in de periode 2016 tot en met 2020 – doeltreffend en doelmatig zijn. De effecten van de uitvoering en het wettelijk kader zijn echter moeilijk uit elkaar te houden. De Awir zelf bevat het wettelijk kader, waarbij de harmonisatie van de begrippen en de keuze voor het actueel inkomen centraal staan. Daarnaast is gekozen voor de uitvoering door één uitvoerder: de Belastingdienst. Vanaf 2012 zijn er verschillende wettelijke maatregelen genomen die Belastingdienst/Toeslagen instrumenten gaf om de uitvoering te verbeteren met het oog op het beperken van fraude, het verminderen van terugvorderingen, het vergroten van de praktische rechtsbescherming, het bieden van meer maatwerk en het vergroten van de toekenningszekerheid. Alleen de wijziging van het partnerbegrip en de 10%-regeling leidden tot verandering van de toeslagregels. Daarom is gekozen voor de volgende afbakening van het wettelijk kader enerzijds, en de uitvoering en dienstverlening anderzijds:

Doeltreffendheid wettelijke kader:

- Harmonisatie begrippen;
- Toeslag gebaseerd op actueel inkomen;
- Aanpassing partnerbegrip en 10%-regeling.

Doeltreffendheid en doelmatigheid uitvoering en dienstverlening:

- Keuze voor één uitvoeringsloket: de belastingdienst;
- Maatregelen genomen in 2012 om de uitvoering meer instrumenten te geven om onterecht gebruik van toeslagen te verminderen;
- Maatregelen genomen in 2019 om de uitvoering te verbeteren met het ook op het verminderen van terugvorderingen, het vergroten van de praktische rechtsbescherming en het vergroten van de toekenningszekerheid;
- Uitbreiding van de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen om meer maatwerk te leveren.

Voor alle prestaties, outcomes en impact van de maatregelen zijn indicatoren opgesteld, zie Bijlage C. De bijlage laat zien dat niet voor alle impacts er duidelijk indicatoren zijn. Zo is fraude niet goed te meten, omdat alleen opgespoorde fraude in beeld is. Ook voor de toename van de praktische rechtsbescherming is geen indicator. In deze gevallen kan alleen een uitspraak worden gedaan op basis van prestaties en outcomes.

Hoofdstukken 5 en 6 beschrijven de prestaties, outcomes en impact van respectievelijk het wettelijk kader en de uitvoering en dienstverlening. Het volgende hoofdstuk gaat eerst in op de algemene toeslagbeleving van burgers, los van specifieke maatregelen.

4 Algemene toeslagervaring van burgers

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaring van burgers met toeslagen. Welke groepen burgers hebben positieve ervaringen en welke negatieve? En wie zijn de mensen die vooral negatieve ervaringen hebben? Welke persoonlijke of situationele kenmerken maken iemand binnen het huidige stelsel kwetsbaar? Dit hoofdstuk gaat dieper in op deze vragen. Meer kennis over de mensen achter de (potentiële) problemen, kan namelijk bijdragen aan een toeslagenstelsel dat begrijpelijk is en zekerheid geeft en waarin toeslagen zoveel mogelijk toegankelijk zijn voor degenen die deze nodig hebben.

Bij het verzamelen van deze kennis is geput uit drie bronnen: de bestaande literatuur, interviews met burgers en bemiddelingsorganisaties en resultaten van een vragenlijst die we voorlegden aan toeslagontvangers uit het LISS panel. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de inzichten die uit de eerste twee bronnen verkregen zijn. Veel van deze inzichten betreffen echter mogelijke verbanden die geopperd zijn in eerdere rapporten of gebaseerd zijn op één of enkele interviews. Omdat de onderbouwing daarmee vaak (zeer) beperkt is, was verder onderzoek van belang. Op basis van de inzichten is daarom een onderzoeksmodel opgesteld (zie Paragraaf 4.2) dat getest werd in het vragenlijstonderzoek (zie Paragraaf 4.3).

4.1 Inzichten uit literatuur en interviews

Allereerst werd in de bestaande literatuur gezocht naar inzichten met betrekking tot de mogelijke problemen die burgers kunnen tegenkomen binnen het toeslagenstelsel en factoren die dergelijke problemen kunnen voorspellen. Meer inzichten over dit onderwerp werden vervolgens verzameld in interviews met zeven burgers en negen intermediairs. In deze paragraaf beschrijven we de opgedane inzichten.

4.1.1 Persoonlijke kenmerken van burgers

Voor een goed functionerend toeslagenstelsel is het van belang dat burgers weten dat ze recht hebben op toeslagen en hoe ze deze kunnen aanvragen. Daarnaast moeten ze weten dat en hoe ze, indien nodig, op de juiste manier wijzigingen in hun situatie kunnen doorgeven. Daarmee worden hoge eisen gesteld aan de zelfredzaamheid van burgers. Eerder werd vaak aangenomen dat vooral mensen met een beperkt denkvermogen moeite hadden te voldoen aan deze eisen. Maar hoewel denkvermogen natuurlijk van belang is om de regels van het toeslagenstelsel te doorgronden, is er vanuit de gedragswetenschappelijke literatuur steeds meer bewustzijn over beperkingen in het 'doenvermogen'. In het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR (2017) wordt het doenvermogen beschreven als een combinatie van non-cognitieve vermogens, waaronder doelen stellen, plannen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.

Doenvermogen: executieve functies

Essentieel voor de vaardigheden die de WRR (2017) schaaft onder doenvermogen, is een adequaat executief functioneren. Onder executief functioneren vallen bijvoorbeeld plannen, het sturen van de aandacht en het behouden van overzicht over de situatie (Diamond, 2013). Hoewel er nog weinig literatuur is die de rol van deze vermogens in de omgang met of ervaring van toeslagen ondersteunt, toont eerder onderzoek wel aan dat er een mogelijke relatie is met niet-gebruik van toeslagen: beter executief functioneren lijkt (via verwachtingen over het recht op toeslagen) samen te gaan met een grotere kans op niet-gebruik van zorgtoeslag (Simonse et al., 2022). Deze bevinding gaat in tegen de verwachting dat executief functioneren, en doenvermogen in bredere zin, burgers wapent tegen problemen met toeslagen. De onderzoekers suggereren dat sterke executieve functies mogelijk

voorspellend zijn voor de mate waarin huishoudens zelfvoorzienend zijn. Mensen die zelfvoorzienend zijn, kunnen eerder geneigd zijn te denken dat ze geen recht hebben op toeslagen. Zij zouden mogelijk ook maar een laag bedrag aan toeslag kunnen ontvangen. De relatie is tussen executieve functies aan de ene kant en de toeslagervaring aan de andere kant is op basis van de literatuur echter nog niet duidelijk.

Doenvermogen: zelfeffectiviteit

Bij doenvermogen lijkt ook zelfeffectiviteit een rol te spelen. Zelfeffectiviteit verwijst in de context van toeslagen naar het vertrouwen dat iemand heeft dat hij/zij in staat is toeslag(en) aan te vragen of iets door te geven. Het WRR-rapport beschrijft dat iemands geloof dat hij of zij in staat is gewenste uitkomsten te bereiken, de kans vergroot dat iemand ook daadwerkelijk actie zal ondernemen (WRR, 2017).

Dat zelfeffectiviteit een rol speelt in de toeslagervaring en mogelijke problemen rondom toeslagen, blijkt uit de interviews. Zo vertellen geïnterviewde intermediairs dat voor veel van de mensen die bij hen terechtkomen, beperkte digitale vaardigheden een drempel vormen bij het aanvragen van toeslagen. Ze hebben bijvoorbeeld moeite met het inloggen via DigiD. Mensen met een beperkte zelfeffectiviteit missen daarnaast menselijk contact met de Belastingdienst/Toeslagen.

Uitstelgedrag

Doenvermogen voorspelt uitstelgedrag, dat ook genoemd wordt in het IBO-rapport (IBO, 2019). Dit gedrag kan bijvoorbeeld voorkomen uit de present bias: de voorkeur voor kleine beloningen op korte termijn boven grotere beloningen op de lange termijn. De moeite besparen om je te verdiepen in een aanvraag of het doorgeven van wijzigingen kan gezien worden als een kleine beloning op de korte termijn, die zwaarder weegt dan de grotere beloning van het ontvangen van toeslagen of het voorkomen van correcties op de langere termijn. Dit sluit aan bij bevindingen uit onderzoek van Mare (2019), waaruit blijkt dat veel geïnterviewden het doorgeven van wijzigingen niet erg serieus nemen. Ze zijn er niet zo mee bezig en zien het soms als een 'taakje' dat ze steeds uitstellen.

Financiële stress

Beperkingen in het doenvermogen kunnen versterkt worden door financiële stress. Iemand die veel stress ervaart als gevolg van zijn of haar financiële situatie, heeft minder cognitieve capaciteit over om goede beslissingen te nemen en zal eerder irrationeel of zelfs probleemverergerend gedrag vertonen (Mullainathan en Shafir, 2014). Dit kan vooral problematisch zijn in de context van veranderingen in de situatie, zoals een scheiding, verhuizing of het verlies of de verandering van een baan. Deze gaan vaak samen met financiële of een andere vormen van stress. Juist de belangrijkste wijzigingen moeten dus vaak doorgegeven worden in een periode dat het doenvermogen mogelijk beperkt wordt door stress. Dit kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat burgers financieel vermijdingsgedrag gaan vertonen (Hilbert et al., 2022) door het doorgeven van wijzigingen te blijven uitstellen. Ook kan het zo zijn dat ze het belang van het doorgeven van wijzigingen of het aanvragen van toeslagen simpelweg uit het oog verliezen.

Ook later in het proces, bij terugvorderingen, kan stress een rol gaan spelen. Een hoge terugvordering kan namelijk ook zorgen voor financiële stress, die vervolgens het doenvermogen beperkt. Dit kan ervoor zorgen dat burgers irrationeel reageren op een terugvordering en door financiële vermijding bijvoorbeeld uitstelgedrag gaan vertonen op een moment dat het juist belangrijk is de financiële situatie onder controle te krijgen. Ook kan dit ervoor zorgen dat ze niet de betalingsregeling aanvragen waar ze wel recht op hebben en uiteindelijk leiden tot problematische schulden.

Denkvermogen

Het IBO-rapport (IBO, 2019) beschrijft dat waar het doenvermogen draait om het 'actie ondernemen', het denkvermogen meer draait om het 'weten en beredeneren' dat daaraan voorafgaat. Denkvermogen omvat intelligentie, kennis, lees- en schrijfvaardigheid en rekenvaardigheden (WRR, 2017). Het hangt dan ook samen met opleidingsniveau. Het is waarschijnlijk dat een beperkt denkvermogen het voor burgers moeilijker maakt het toeslagenstelsel te doorgronden.

Tot op zekere hoogte is ieders denkvermogen echter beperkt. Dit komt door biases zoals de eerdergenoemde present bias, maar ook door bijvoorbeeld verliesaversie en het gebruik van referentiepunten. Deze laatste twee punten zijn uitgebreid beschreven door Tversky en Kahneman (1991). Deze kunnen onder andere een rol spelen bij het niet-gebruik van toeslagen, voornamelijk bij burgers die aannemen dat ze aanspraak kunnen maken op een klein bedrag aan toeslag. Zij zien hun huidige inkomen als referentiepunt. Hoewel een toeslag een winst ten opzichte van dat referentiepunt betekent, kiezen ze er mogelijk toch voor om geen toeslag aan te vragen, omdat die kleine winst de moeite van de aanvraag en het risico op verlies bij een terugvordering niet waard is. Dit sluit aan bij de transaction-costs hypothese, die uitgaat van een kosten-baten analyse: burgers wegen de moeite van het aanvragen van toeslagen (de transaction costs) af tegen de mogelijke baten in de vorm van ontvangen toeslagen. Als de verwachte toeslag laag is, zullen de baten niet opwegen tegen de kosten en zullen burgers de toeslag niet aanvragen. In de praktijk betekent dit dat niet-gebruik hoger is in groepen met hogere inkomens (Tempelman en Houkes-Hommes, 2016).

4.1.2 Situationele kenmerken van burgers

Het is waarschijnlijk dat niet alleen persoonlijke kenmerken, maar ook de situatie van burgers bepaalt hoe zij het toeslagenstelsel ervaren en of zij tegen problemen aanlopen. Daarbij is het bijvoorbeeld van belang of burgers een voorspelbaar inkomen hebben, of ze belangrijke veranderingen doormaken in hun leven en of ze voor hulp kunnen terugvallen op hun sociale omgeving.

Inkomensonzekerheid

De hoogte van toeslagen wordt bepaald op basis van een schatting van het toetsingsinkomen (of verzamelinkomen). Hieraan ligt de assumptie ten grondslag dat het inkomen voor de meeste mensen voorspelbaar is. Voor zelfstandigen, werknemers met een flexibel contract en mensen met meerdere inkomensverstrekkers is dit echter vaak niet het geval: zij kunnen moeilijk inschatten wat ze in een jaar gaan verdienen. In het IBO-rapport wordt daarom geconcludeerd dat het feit dat het toeslagenstelsel uitgaat van voorspelbaarheid in inkomen zich lastig verdraagt met de toenemende flexibilisering van arbeid (IBO, 2019).

In de interviews melden sommige intermediairs dan ook dat zij toeslagen regelmatig stopzetten en dan pas aan het eind van het jaar weer aanvragen, als alle gegevens bekend zijn. Ook schatten zij het inkomen vaak wat hoger in of raden ze hun cliënten aan dit te doen. Hiermee kunnen terugvorderingen (deels) voorkomen worden. Dat is vooral zinvol bij cliënten met een fluctuerend inkomen die het geld niet direct nodig hebben. Dat intermediairs (en vermoedelijk ook burgers zelf) regelmatig voor deze opties kiezen, is een teken dat de inkomensonzekerheid die gepaard gaat met een fluctuerend inkomen mogelijk problemen oplevert rondom toeslagen.

In deze context is ook de analyse van het CPB (2019) relevant, waarin gevonden wordt dat het niet-gebruik van huurtoeslag het hoogst is voor de laagste inkomensgroepen. De verklaring die daarbij wordt gegeven is dat het mogelijk gaat om burgers met sterk wisselende inkomens (zoals zelfstandigen) die gewend zijn geen recht te hebben op huurtoeslag, maar door eenmalig lagere inkomsten in één jaar wel. Zij realiseren zich daarom mogelijk

niet dat ze aanspraak kunnen maken op toeslagen. Let wel, zoals eerder uitgelegd kan ook denkvermogen in dergelijke situatie een rol spelen.

Wijzigingen in de situatie

Veranderingen in de persoonlijke situatie van burgers kunnen consequenties hebben voor het recht op of de hoogte van toeslag(en). Dat is dan ook de reden dat veranderingen doorgeven moeten worden. Bij grote gebeurtenissen zoals een scheiding of ziekte denken mensen daar vaak niet aan. Dit wordt door meerdere geïnterviewden bevestigd. Eén geïnterviewde benoemt dat hij veel moest regelen rondom de ziekte van zijn vrouw en het erg lastig vond dat het doorgeven van wijzigingen aan Toeslagen daar ook nog bij kwam. In dergelijke situaties kan ook een beperking van het doenvermogen door financiële of andere stress een rol spelen.

In sommige gevallen is er niet per se sprake van grote gebeurtenissen, maar moeten mensen toch regelmatig wijzigingen doorgeven. Als ze dit een keer vergeten, kan dit al snel tot problemen leiden. De kinderopvangtoeslag wordt bijvoorbeeld gebaseerd op een gemiddeld aantal uren opvang en een gemiddeld aantal gewerkte uren per maand. Ook hangt deze af van het aantal kinderen binnen het huishouden dat naar de kinderopvang gaat. Vooral burgers die bijvoorbeeld wisselende uren werken en een flexibel contract hebben bij de kinderopvang staan voor de uitdaging om een passende schatting te maken van hun gewerkte uren en afgenomen uren opvang en dit dan ook tijdig door te geven.

Uit de interviews blijkt ook dat mensen in stabiele situaties relatief weinig problemen ervaren. Eén van de geïnterviewden woont bijvoorbeeld al meer dan 30 jaar in hetzelfde huis en heeft al ruim 20 jaar een bijstandsuitkering, waardoor ze (bijna) nooit wijzigingen hoeft door te geven.

Veranderingen in de situatie kunnen ook samenhangen met niet-gebruik van toeslagen. Het kan namelijk zo zijn dat mensen zich er niet van bewust zijn dat ze in een nieuwe situatie recht hebben op toeslagen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de bevinding dat niet-gebruik vaak hoog is bij burgers die pas sinds kort recht hebben op toeslagen (Tempelman en Houkes-Hommes, 2016).

Sociale steun

Burgers raken vaak via hun eigen sociale netwerk op de hoogte van het bestaan van toeslagen, hun mogelijke recht daarop of het belang van het doorgeven van wijzigingen. Zo speelt een gebrek aan sociale steun een rol in het niet-gebruik van toeslagen (BIN NL, 2022) en het ontstaan van problemen door het niet doorgeven van wijzigingen.

Dat blijkt ook uit de interviews met intermediairs. Bij jongeren hebben vooral de hoger opgeleiden vaak een ondersteunend netwerk van waaruit ze geïnformeerd worden. Bijstandsgerechtigden en mensen die huren via een woningcorporatie worden vaak (via de gemeente of de corporatie) automatisch op de hoogte gebracht van bijvoorbeeld hun recht op bepaalde toeslagen. Mensen die niet op de hoogte zijn, zijn vaak mensen met een beperkt sociaal netwerk. Zij kloppen vaak ook niet zelf bij intermediairs aan voor hulp, niet alleen omdat ze zichzelf niet realiseren dat ze toeslagen kunnen aanvragen, maar ook omdat ze niet gewezen worden op de hulp die intermediairs kunnen bieden.

4.1.3 Begrip van het stelsel

In een stelsel waarin van burgers verwacht wordt dat zij zelfredzaam zijn en zelf op de juiste momenten relevante en actuele informatie aanleveren, is het belangrijk dat ze zich realiseren dat ze door het doorgeven van wijzigingen terugvorderingen kunnen voorkomen en welke wijzigingen in hun situatie daarbij relevant zijn. Ook moeten ze

begrijpen welke informatie er gevraagd wordt, bijvoorbeeld bij het doorgeven van het inkomen. Zonder dergelijk begrip van het stelsel zullen burgers vaak te weinig of onjuiste informatie doorgeven, hetgeen in veel gevallen leidt tot correcties aan het eind van het jaar.

Begrip van door te geven wijzigingen

Veel mensen weten niet welke wijzigingen ze moeten doorgeven. Dit wordt in meerdere interviews als zeer problematisch bestempeld. Vaak beseffen mensen niet dat ze wijzigingen moeten doorgeven, omdat ze aannemen dat de Belastingdienst/Toeslagen de benodigde informatie al heeft. Maar zelfs als ze weten dat ze wijzigingen moeten doorgeven, realiseren ze zich bijvoorbeeld niet dat een inkomenswijziging voor inwonende kinderen (of kleinkinderen, zoals bij één geïnterviewde het geval was) ook consequenties kan hebben voor hun toeslagen.

Relevant hiervoor is het onderzoek uitgevoerd door Mare (2019), waaruit bleek dat het aanvragen van toeslagen over het algemeen als eenvoudig werd gezien, vooral vanwege de duidelijke informatievoorziening op de betreffende website. Hierdoor veronderstelden de geïnterviewden dan ook de toeslagensystematiek te begrijpen en besteedden ze weinig tijd en energie aan eventuele wijziging van de toeslag(en). Velen van hen begrepen dat men in sommige gevallen terugvorderingen kan verwachten, maar niet hoe deze terugvorderingen voorkomen kunnen worden. Zo bleek dat mensen niet weten dat ook kleine wijzigingen in bijvoorbeeld inkomen of samenstelling van het huishouden doorgegeven moeten worden, dat terugvorderingen hiermee voorkomen kunnen worden of zelfs dat wijzigingen überhaupt doorgegeven kunnen worden. Veel geïnterviewden gaven aan het gevoel te hebben dat ze weinig kunnen doen om terugvorderingen te voorkomen en voelden vaak weinig urgentie om wijzigingen door te geven. Velen waren gewend geraakt aan de mogelijkheid van een terugvordering. Uit interviews door Mare kwamen verschillende manieren naar voren waarop mensen hiermee omgingen, van het doorgeven van een hoger inkomen om zo een buffer in te bouwen tot het volledig stopzetten van toeslagen.

Begrip van belangrijke termen

Veel problemen met toeslagen hebben betrekking op de complexiteit van het systeem. In het rapport van EY (2020) wordt het feit dat toeslageregels soms moeilijk toe te passen zijn op de eigen situatie daarom ook als een belangrijk knelpunt gezien.

Het verschilt bijvoorbeeld per toeslag welk vermogen meetelt en welke personen tot het huishouden behoren. (IBO, 2019). Ook is het bij het aanvragen van toeslag(en) of het doorgeven van wijzigingen bijna onmogelijk om het jaarinkomen goed in te schatten, zeker aangezien daar per toeslag andere definities voor gelden en het gaat om het toetsingsinkomen, waarin ook bijvoorbeeld vormen van inkomen uit vermogen worden meegerekend. Het schatten van het inkomen is extra moeilijk voor mensen met flexibele dienstverbanden of zelfstandigen (Mare, 2019). Een verkeerde schatting kan leiden tot een correctie in de vorm van een terugvordering of nabetaling, maar ook tot niet-gebruik. Zo kunnen zelfstandigen hun inkomen overschatten omdat ze geen rekening houden met de zelfstandigenaftrek en woningeigenaren met de hypotheekrenteaftrek. Daardoor nemen ze mogelijk aan dat ze geen recht hebben op toeslag. Dat speelt bijvoorbeeld ook als mensen een huis kopen en hun toetsingsinkomen door de hypotheekrenteaftrek lager wordt. Zij kunnen ineens recht krijgen op toeslag, terwijl ze gewend zijn geen toeslag te ontvangen (IBO, 2019).

In interviews met intermediairs en hun cliënten komt ook naar voren dat mensen belangrijke aspecten vaak echt niet begrijpen. Bij migrantengroepen heeft dat vaak te maken met taalvaardigheid, maar ook mensen die het Nederlands vaardig zijn hebben soms moeite te begrijpen wat het verschil is tussen 'bruto' en 'netto', in welk geval iemand tot het huishouden behoort of hun toeslagpartner is, welk deel van de huur de kale huur is, hoe het

toetsingsinkomen berekend wordt en dat toeslagen een voorschot zijn. Mede door dit gebrek aan begrip wordt het maken van een proefberekening vaak als lastig gezien. Intermediairs moeten hun cliënten daar vaak bij helpen.

Eén intermediair benoemt nog dat jongeren soms het huis uit gestuurd worden omdat ouders bang zijn minder toeslag te krijgen, terwijl deze jongeren geen toeslagpartner zijn. Onbegrip van belangrijke termen kan daarmee grote gevolgen hebben.

4.1.4 Gedrag met betrekking tot het stelsel

Naast begrip van het stelsel is ook daadwerkelijk gedrag van belang. Zo moeten relevante wijzigingen natuurlijk doorgegeven worden en is het belangrijk dat burgers hulp inschakelen wanneer ze ergens zelf niet uitkomen.

Het doorgeven van wijzigingen

Mogelijke redenen voor het wel of niet op de juiste manier doorgeven van wijzigingen zijn hierboven al beschreven. Zo moeten toeslagontvangers weten welke wijzigingen ze moeten doorgeven, de relevante termen begrijpen en het doenvermogen hebben om ook daadwerkelijk wijzigingen door te geven. Als hier allemaal aan voldaan is, dan lijkt het doorgeven van wijzigingen meestal zonder noemenswaardige problemen te verlopen. Als wijzigingen echter niet doorgegeven worden, kan dit leiden tot terugvorderingen (of nabetalingen) en een negatieve toeslagervaring.

Ontvangen hulp

In sommige gevallen hebben burgers hulp nodig bij het aanvragen van toeslagen of het doorgeven van wijzigingen. Uit de interviews blijkt dat intermediairs veel hulp kunnen bieden. Burgers moeten dan wel over het doenvermogen beschikken om ook daadwerkelijk om hulp te vragen. Naast intermediairs kan ook de eigen sociale omgeving hulp bieden. Of burgers wel of niet geholpen worden, zal daarom waarschijnlijk deels samenhangen met de sociale steun die zij ontvangen uit hun omgeving.

4.1.5 De toeslagervaring

In eerder onderzoek werden de hiervoor beschreven persoonlijke en situationele kenmerken en gedrag en begrip van het stelsel niet direct gerelateerd aan de toeslagervaring. In de literatuur vallen verschillende aspecten op die onderdeel lijken uit te maken van dit enigszins abstracte, overkoepelende begrip.

De menselijke maat

Een van de aspecten die een centrale rol lijken te spelen in de toeslagervaring is de menselijke maat in het toeslagensysteem. Worden burgers als mensen behandeld of hebben ze het gevoel slechts een nummer te zijn? Uit de Toeslagenmonitor (Belastingdienst/Toeslagen, 2020) kwam naar voren dat burgers vaak een betrokken houding missen bij de Belastingdienst/Toeslagen, omdat ze bijvoorbeeld het gevoel hebben hun persoonlijke situatie niet toe te kunnen lichten als daar behoefte aan is of van mening zijn dat er te weinig rekening gehouden wordt met persoonlijke omstandigheden. Ook in de knelpuntenanalyse door EY (2020) komt een gebrek aan maatwerk naar voren.

Administratieve rompslomp

Uit de interviews blijkt dat het aanvragen van toeslagen of het doorgeven van wijzigingen administratieve last met zich meebrengt. Er moet informatie verzameld worden om de juiste gegevens te kunnen invullen. Intermediairs moeten hun cliënten hier vaak bij helpen. Hoewel onderzoek suggereert dat administratieve rompslomp een rol

speelt in het niet-gebruik van voorzieningen (Fox et al. 2020), is het niet eerder onderzocht in de context van de toeslagervaring. Het is echter waarschijnlijk dat de administratieve rompslomp die burgers ervaren negatief samenhangt met de toeslagervaring.

Information overload

In de interviews wordt over het algemeen positief gesproken over de website toeslagen.nl. Deze is informatief en over het algemeen duidelijk. Toch vinden sommige burgers deze informatie juist ingewikkeld: er zijn veel uitzonderingssituaties, waardoor je veel moet lezen. Dit kan duiden op information overload: het gevoel dat men overspoeld wordt met informatie. Dit aspect is nog niet onderzocht in relatie tot problemen met het aanvragen van toeslagen of het doorgeven van wijzigingen.

Angst voor terugvorderingen

Uit onderzoek van Mare (2019) blijkt dat burgers vooral hoge terugvorderingen willen voorkomen. Kleine terugvorderingen zijn vervelend maar vormen geen 'bedreiging' voor de financiële situatie. Angst voor (hoge) terugvorderingen kan een reden zijn voor mensen om voorzichtiger om te gaan met toeslagen of deze helemaal niet aan te vragen, terwijl ze de inkomensondersteuning wel goed kunnen gebruiken (Simonse et al., 2022), CPB, 2019). Hierbij speelt wantrouwen in de overheid, en meer specifiek in de Belastingdienst/Toeslagen, een rol die niet onderschat mag worden, zeker sinds de maatschappelijke onrust rondom de recente toeslagenaffaire.

Uit de Toeslagenmonitor (Belastingdienst/Toeslagen, 2020) blijkt bijvoorbeeld dat 25% van de ontvangers van kinderopvangtoeslag de drie maanden voorafgaand aan het onderzoek (grotendeels de zomerperiode van 2020) minder vertrouwen heeft gekregen in de Belastingdienst/Toeslagen, terwijl het percentage van mensen die minder vertrouwen in de Belastingdienst/Toeslagen hebben gekregen bij ontvangers van andere toeslagen kleiner is. Uit een analyse door EY (2020) komt ook dit verminderde vertrouwen als gevolg van de recente gebeurtenissen naar voren.

Ook de interviews suggereren dat mensen bang zijn om toeslagen aan te vragen, omdat ze dan een terugvordering kunnen ontvangen. Veel geïnterviewden verwijzen daarbij ook naar de rol van de toeslagenaffaire. Ook bij mensen die wel gebruik maken van toeslagen, speelt angst voor terugvorderingen. Door hun situatie ervaren ze financiële stress. Eén geïnterviewde benoemt daarbij de angst voor de blauwe envelop. Meerdere geïnterviewden uiten wantrouwen jegens de Belastingdienst of overheid in het algemeen: ze geloven niet dat deze het zal toegeven als er fouten gemaakt zijn of uit zichzelf een nabetaling zal verrichten. Ook daarbij wordt regelmatig naar de toeslagenaffaire verwezen. Hierdoor zijn geïnterviewden vaak banger geworden om fouten te maken.

Angst voor toeslagen kan ook reden zijn voor burgers om toeslagen pas na afloop van het jaar met terugwerkende kracht aan te vragen. Vooral burgers die de toeslag niet direct nodig hebben om hun maandelijkse kosten te dekken zullen hiervoor kiezen. Uit de interviews blijkt dat dit ook regelmatig geadviseerd wordt door intermediairs.

Klantvriendelijkheid van de uitvoering

In de toeslagervaring speelt ook de ervaren klantvriendelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen een rol. Veel mensen zijn echter niet zo te spreken over de contactmogelijkheden, omdat ze vinden dat de Belastingdienst/Toeslagen traag reageert op berichten. Beperkte contactmogelijkheden en andere problemen in deze context (zoals foutieve antwoorden op complexe vragen) worden ook benoemd in de knelpuntenanalyse door EY (2020).

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het contact met Toeslagen de afgelopen jaren verbeterd is: Toeslagen is opener en behulpzamer geworden. Wel zijn de wachttijden aan de telefoon vaak nog erg lang.

Terugvorderingen en nabetalingsen

Veel toekenningen worden bij definitieve vaststelling naar boven of beneden bijgesteld. Een deel van de uitbetaalde toeslag wordt dan teruggevorderd bij de burger of een nog te ontvangen deel wordt nabetaald.

Wanneer er veel correcties zijn, ervaren burgers weinig toekenningszekerheid, terwijl toekenningszekerheid een belangrijk doel is van eerdere beleidsaanpassingen. In het geval van nabetalingsen hebben burgers namelijk gedurende het jaar te weinig toeslag ontvangen, terwijl ze deze mogelijk wel nodig hadden. Terugvorderingen zijn een nog groter probleem. Bij burgers met een beperkte financiële buffer kunnen (vooral hoge) terugvorderingen relatief snel leiden tot problematische schulden (WRR, 2016).

Uit de interviews blijkt dat terugvorderingen meestal onverwacht komen. Mensen realiseren zich niet dat ze iets hadden moeten doorgeven en worden dan verrast door een terugvordering. Een intermediair merkt daarbij op dat zelfs kleine terugvorderingen voor hun cliënten problematisch zijn.

Veel mensen kunnen hulp gebruiken wanneer ze een (hoge) terugvordering ontvangen. Sommige mensen beginnen bijvoorbeeld zo snel mogelijk met terugbetalen, terwijl ze het geld niet kunnen missen. Dat geldt bijvoorbeeld vaak voor statushouders. Het is dan belangrijk dat mensen weten dat een betalingsregeling getroffen kan worden en hoe ze die kunnen krijgen. Veel mensen weten dit echter niet. Intermediairs kunnen hier vaak bij helpen, maar zij benoemen dat hun cliënten vaak pas hulp inschakelen als de problemen hoog opgelopen zijn.

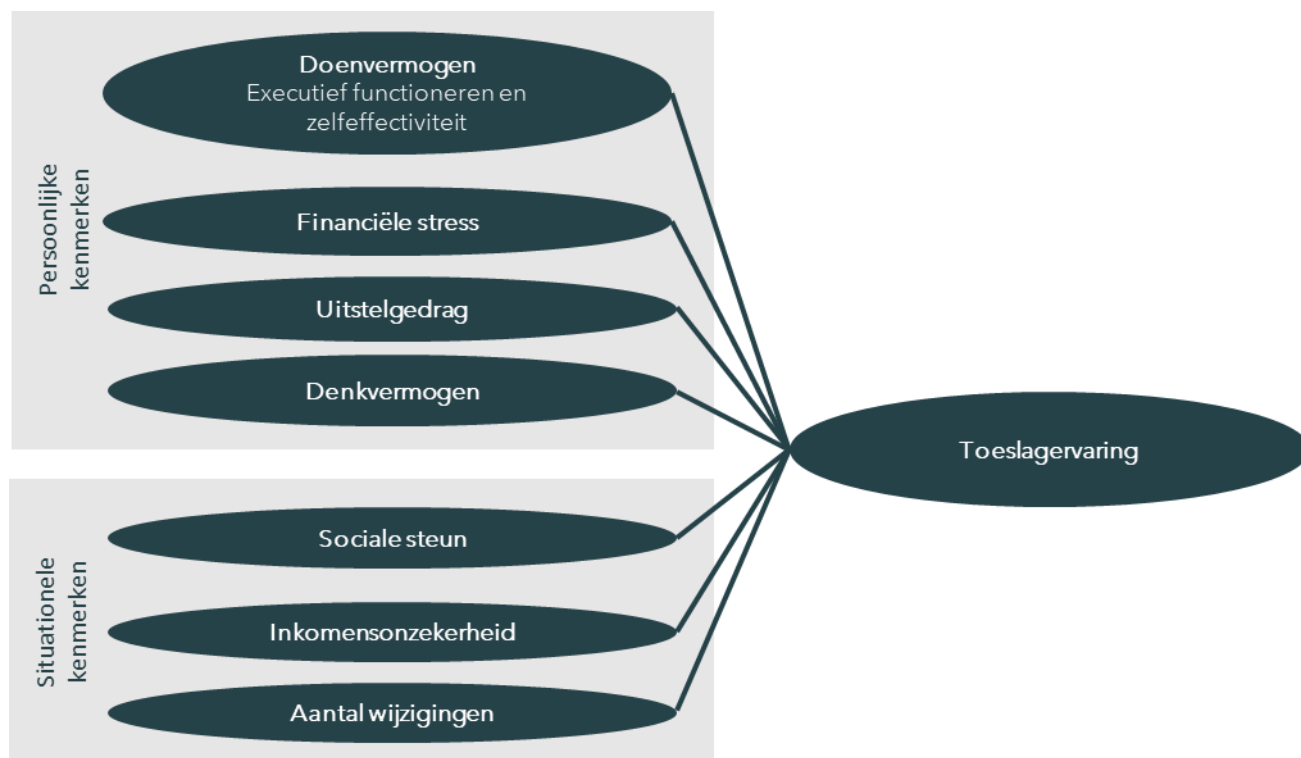
Een intermediair legt verder nog uit hoe iemand met schulden na een terugvordering steeds verder in de problemen kan komen. Bij beslagleggingen wordt de beslagvrije voet vaak niet op de juiste manier berekend, ontstaan er vaak huisvestingsproblemen door gedoe met de woningcorporatie en gaan de problemen van kwaad tot erger. Andere intermediairs merken ook op dat ze in de schuldhulpverlening zien dat de Belastingdienst/Toeslagen vaak één van de belangrijkste schuldeisers is.

4.2 Van inzichten naar onderzoeksmodel

Uit de bestaande literatuur en de interviews ontstaat al een beeld van de kenmerken die mogelijk van belang zijn voor de toeslagervaring en die kunnen verschillen tussen groepen burgers. Hierbij zijn echter wel kanttekeningen te plaatsen. Zo zijn het nog vooral losse inzichten, zijn de aspecten die naar voren komen in de literatuur zijn niet altijd onderbouwd met bevindingen uit onderzoek en zijn de inzichten uit de interviews gebaseerd op een beperkt aantal respondenten. Ook mist er vaak informatie over hoe de (mogelijk) relevante kenmerken en gedragingen gerelateerd zijn aan de toeslagervaring of correcties.

Voor het vragenlijstonderzoek zijn de kenmerken en gedragingen die in het vooronderzoek als relevant zijn aangemerkt daarom samengebracht in één model (schematisch weergegeven in Figuur 4.1), dat getest is in een grote groep toeslagontvangers. Daarmee kunnen we een completer beeld schetsen van hoe ervaringen van burgers met toeslagen samenhangen met hun persoonlijke en situationele kenmerken.

Figuur 4.1 Schematische weergave van het onderzoeksmodel



Bron: Centerdata

De persoonlijke kenmerken omvatten hierbij onder andere het denk- en doenvermogen, waarbij het doenvermogen weer onderverdeeld is in **executief functioneren** en **zelfeffectiviteit**. Naar verwachting neemt het doenvermogen af als er sprake is van **financiële stress** en leidt een beperkt doenvermogen tot meer **uitstelgedrag**. Onder situationele kenmerken vallen **inkomensonzekerheid**, relevante **wijzigingen** die zich mogelijk hebben voorgedaan in de situatie van de burger (bijvoorbeeld met betrekking tot het inkomen of de samenstelling van het huishouden) en **sociale steun**. Verwacht werd dat al deze kenmerken zouden samenhangen met het begrip van en het gedrag van burgers rondom toeslagen. Realiseren zij zich dat het doorgeven van wijzigingen belangrijk is? Begrijpen ze belangrijke termen? Geven ze doorgemaakte wijzigingen ook daadwerkelijk door? En schakelen ze hulp in wanneer nodig? Deze factoren kunnen uiteindelijk weer invloed hebben op de **toeslagervaring** en op het wel of niet ontvangen van **terugvorderingen**.

De toeslagervaring omvat ook weer verschillende aspecten. Om een positieve ervaring te hebben, moeten toeslagontvangers het systeem namelijk in elk geval voldoende **transparant** vinden, het gevoel hebben menselijk behandeld te worden (**menselijke maat**), zo min mogelijk **administratieve rompslomp** ervaren, niet het gevoel hebben overspoeld te worden met informatie (**information overload**) en geen **angst voor terugvorderingen** ervaren.

Hoewel de variabelen 'aansluiting bij draagkracht' en 'transparantie' niet duidelijk uit het vooronderzoek kwamen, is er toch voor gekozen deze aspecten mee te nemen in het onderzoek, omdat ze belangrijke doelen zijn van de Awir. Verder kwam in het vooronderzoek naar voren dat bijzondere situaties regelmatig problemen opleveren, maar

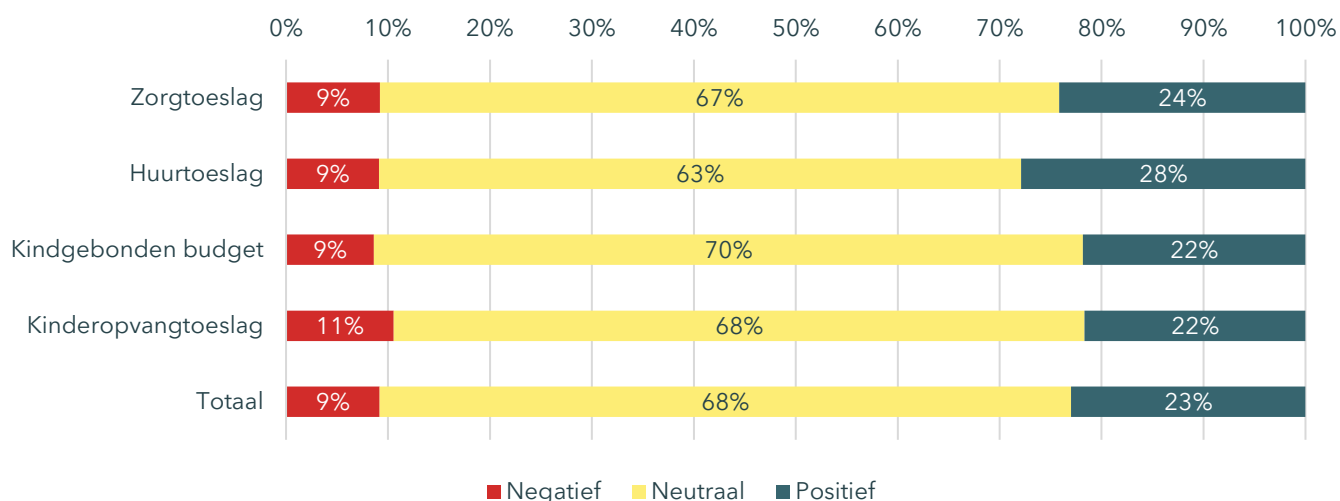
zijn deze juist niet opgenomen in het model, omdat ze zo specifiek zijn dat vragenlijstonderzoek hier weinig inzicht in kan bieden.²⁰

4.3 De toeslagervaring van burgers

4.3.1 Toeslagervaring in het algemeen

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat 9 procent van de in totaal 1.091 respondenten een negatieve toeslagervaring heeft, zie Figuur 4.2. De toeslagervaring is de gemiddelde score op stellingen die gaan over de onderwerpen die invloed hebben op de toeslagervaring: transparantie, het gevoel hebben menselijk behandeld te worden, administratieve rompslomp, het gevoel overspoeld te worden met informatie en angst voor terugvorderingen. Respondenten konden hierop een antwoord geven van 1 (zeer negatieve ervaring) tot 7 (zeer positieve ervaring). Degenen met gemiddelde een score van minder dan 3 zijn gerekend tot degenen met een negatieve toeslagervaring. 23 procent van de respondenten had een positieve toeslagervaring (gemiddelde score hoger dan 5) en de overige 68 procent had een neutrale toeslagervaring. Het percentage met een positieve of negatieve toeslagervaring verschilt niet sterk tussen de typen toeslagen.

Figuur 4.2 9 procent van de huishoudens heeft een negatieve toeslagervaring

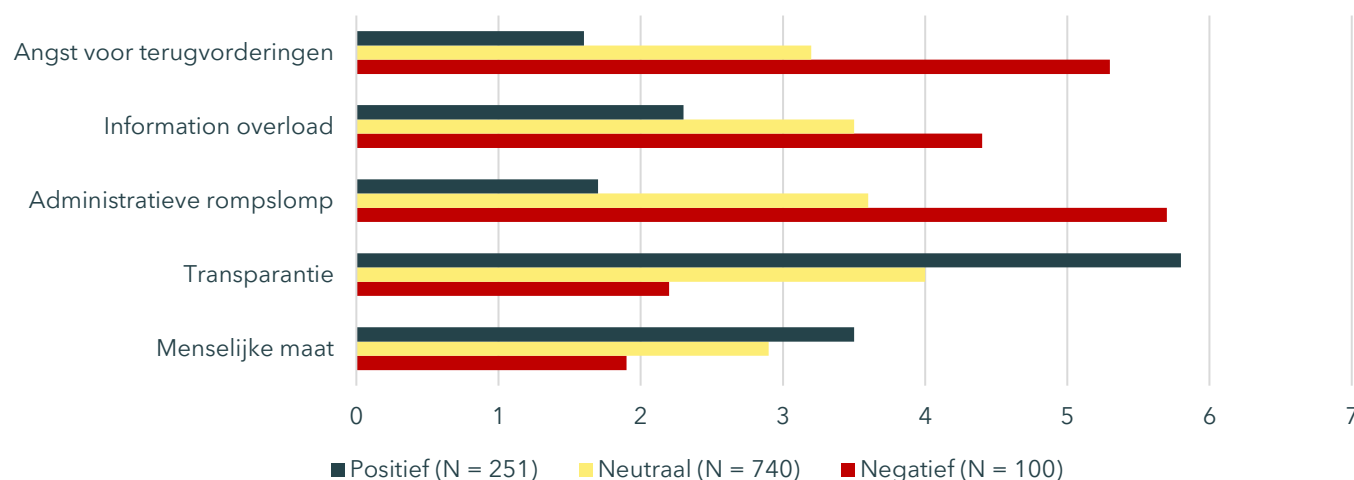


Bron: enquête LISS panel

Degenen met een negatieve toeslagervaring hebben op alle aspecten die van belang zijn voor de totale toeslagervaring een negatievere ervaring dan de groepen met gemiddeld een neutrale of positieve ervaring, zie Figuur 4.3. Zij ervaren vooral meer angst voor terugvorderingen, meer administratieve rompslomp en minder transparantie dan de andere twee groepen.

²⁰ Dat is bijvoorbeeld het geval bij scheidingen, wanneer mensen werkloos raken of wanneer kinderen naar verschillende opvanglocaties gaan. Uit de interviews blijkt ook dat statushouders vaak tegen problemen aanlopen, bijvoorbeeld omdat zij onbekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen of de Belastingdienst/Toeslagen niet alle benodigde informatie heeft.

Figuur 4.3 Respondenten met een negatieve toeslagervaring ervaren vooral meer angst voor terugvorderingen, meer administratieve rompslomp en minder transparantie



Bron: enquête LISS panel

Toeslagervaring hangt vooral samen met doenvermogen, financiële stress, inkomensonzekerheid en sociale steun

Om te zien welke kenmerken over alle toeslagen heen samenhangen met de toeslagervaring, is een regressie-analyse uitgevoerd (zie bijlage A voor meer informatie). Hierin zijn de data van alle respondenten meegenomen, ongeacht welke toeslag zij ontvangen. De regressieanalyse verklaart de toeslagervaring uit de persoonlijke kenmerken en situationele kenmerken. Daarbij corrigeert de regressieanalyse onder andere voor het type toeslag dat mensen ontvangen. De regressieanalyse (zie Tabel A.22 in bijlage A). is uitgevoerd voor de algemene toeslagervaring, de ervaren transparantie, de ervaren administratieve rompslomp en de angst voor terugvorderingen. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 4.1.

Doenvermogen (executieve functies en zelfeffectiviteit), financiële stress, sociale steun en inkomensonzekerheid blijken significant samen te hangen met de algemene toeslagervaring. Wanneer we kijken naar de specifieke aspecten, zien we dat meer angst voor terugvorderingen en meer ervaren administratieve rompslomp samenhangen met minder doenvermogen, minder sociale steun (beiden een - in de tabel), meer financiële stress en meer inkomensonzekerheid (beiden een + in de tabel). Meer ervaren transparantie hangt alleen samen met meer zelfeffectiviteit, meer sociale steun (beiden een + in de tabel) en minder inkomensonzekerheid (een - in de tabel). De executieve functies en de financiële stress hebben daarentegen geen (significante) invloed op de ervaren transparantie.

Tabel 4.1 Toeslagervaring hangt vooral samen met doenvermogen, financiële stress, inkomensonzekerheid en sociale steun

	Algemeen	Transparantie	Administratieve rompslomp	Angst voor terugvorderingen
Persoonlijke kenmerken				
Doenvermogen				
■ Executief functioneren	+		–	–
■ Zelfeffectiviteit	+	+	–	–
Financiële stress	–		+	+
Uitstelgedrag				
Denkvermogen: opleidingsniveau				
Situationele kenmerken				
Inkomensonzekerheid	–	–	+	+
Aantal wijzigingen				
Sociale steun	+	+	–	–

Bron: enquête LISS panel

Toeslagervaring hangt voor alle demografische groepen samen met zelfeffectiviteit, financiële stress en sociale steun

Tabel 4.2 laat zien in hoeverre de factoren die invloed hebben op de toeslagervaring verschillen voor verschillende demografische groepen. Daartoe is de regressieanalyse herhaald voor aparte groepen op basis van type huishouden, inkomen, leeftijd en opleidingsniveau. Tabel A.10 in bijlage A geeft de gemiddelde scores op determinanten van de toeslagervaring voor verschillende demografische groepen.

Zelfeffectiviteit, financiële stress en sociale steun blijken voor alle demografische groepen samen te hangen met de algemene toeslagervaring. Executief functioneren speelt vooral een rol voor laag- en middelbaar opgeleiden, ouderen, mensen met lagere inkomens en mensen zonder kinderen. Een vergelijkbaar patroon is te zien voor inkomensonzekerheid. Dat speelt vooral een rol bij alleenstaanden zonder kinderen, mensen met lagere inkomens- en opleidingsniveaus en mensen in de hogere leeftijdscategorieën.

Tabel 4.2 Toeslagervaring hangt voor alle groepen samen met zelfeffectiviteit, financiële stress en sociale steun. Voor sommige groepen hebben ook executieve functies en inkomensonzekerheid invloed op de toeslagervaring.

		Executieve functies	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Inkomens-onzekerheid	Sociale steun
Leeftijd	Tot 40 jaar	0,02	0,27 ***	-0,33 ***	0,01	0,19 **
	40 tot 60 jaar	0,06	0,26 ***	-0,28 ***	-0,14 *	0,22 ***
	60 jaar en ouder	0,17 **	0,36 ***	-0,16 ***	-0,20 ***	0,15 ***
Opleiding	Laagopgeleid	0,11 *	0,36 ***	-0,16 **	-0,17 **	0,18 ***
	Middelbaar opgeleid	0,17 **	0,25 ***	-0,24 ***	-0,13 *	0,18 ***
	Hoogopgeleid	0,02	0,37 ***	-0,27 ***	-0,05	0,18 ***
Inkomen	Tot 2000 euro	0,16 **	0,37 ***	-0,19 ***	-0,09 *	0,17 ***
	2000 tot 4000 euro	0,09	0,38 ***	-0,20 ***	-0,14 **	0,18 ***
	4000 euro of meer	0,02	0,26 **	-0,34 ***	0,01	0,16 *
Leefvorm	Alleenstaand zonder kind(eren)	0,20 ***	0,42 ***	-0,20 ***	-0,11 *	0,10 *
	Alleenstaand met kind(eren)	-0,04	0,35 **	-0,26 *	0,03	0,33 **
	Samenwonend zonder kind(eren)	0,17 *	0,41 ***	-0,19 **	-0,1	0,19 **
	Samenwonend met kind(eren)	-0,01	0,16 *	-0,32 ***	-0,05	0,20 **

Bron: LISS panel. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

Jongeren en mensen met een laag inkomen ervaren meer angst voor terugvorderingen

Wanneer we kijken naar de bijdrage die de demografische kenmerken leveren aan de aspecten van die het sterkst samenhangen met de toeslagervaring, zien we dat de ervaren angst voor terugvorderingen vooral samenhangt met leeftijd en inkomen. Jongere toeslagontvangers en mensen met lagere inkomens ervaren meer angst voor terugvorderingen, zie Tabel A.23 in bijlage A. Deze groepen ervaren ook meer inkomensonzekerheid (jongeren) en financiële stress (mensen met een laag inkomen), zie Tabel A.10 in bijlage A.

Conclusie

Van de toeslagontvangers heeft 9 procent een negatieve ervaring met toeslagen. Toeslagontvangers die een duidelijk negatieve toeslagervaring hebben ervaren in vergelijking met andere toeslagontvangers vooral meer angst voor terugvorderingen. Verder vinden toeslagontvangers met negatieve ervaringen de informatie over toeslagen zoals die aangeboden wordt door Toeslagen vaak moeilijker te begrijpen (transparantie) en hebben ze sterker het gevoel dat het veel gedoe of uitzoekwerk is om dingen rondom toeslagen te regelen (administratieve rompslomp).

Toeslagervaringen hangen samen met doenvermogen

Wat opvalt is dat doenvermogen, bestaande uit executief functioneren en zelfeffectiviteit, een belangrijke rol speelt in de toeslagervaring. 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.

Voor het verbeteren van de toeslagervaring kan gekeken worden naar verbetering van de doenlijkheid van het stelsel door verdere vereenvoudiging, duidelijkere communicatie en verdere ondersteuning van toeslagontvangers. Een eenvoudiger toeslagenstelsel kan ervoor zorgen dat een groot doenvermogen geen vereiste meer is voor een positieve ervaring. Een eenvoudig systeem, heldere communicatie en ondersteuning dragen ook bij aan de zelfeffectiviteit.

Financiële stress voorspelt negatieve toeslagervaringen

Ook financiële stress voorspelt de toeslagervaring: naarmate mensen meer financiële stress ervaren, hebben zij negatievere toeslagervaringen. Financiële stress kan vele oorzaken hebben, waardoor het moeilijk is hier specifiek binnen het toeslagenstelsel verbetering in aan te brengen. Wel is het belangrijk oog te hebben voor deze rol van financiële stress en de eventuele invloed daarvan op het doenvermogen. Dit kan bijvoorbeeld ook door pro-actiever in contact te treden met toeslagontvangers die te maken krijgen met hoge terugvorderingen.

Gebrek aan sociale steun gaat samen met negatieve toeslagervaringen

Toeslagontvangers met weinig steun uit hun sociale omgeving hebben vaak minder goede toeslagervaringen. Sociale steun kent verschillende verschijningsvormen. Zo kan de sociale omgeving praktische steun bieden door te helpen bij bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen. Wanneer iemand geld geeft of leent om terugvorderingen te betalen, is er sprake van materiële steun. Ten slotte kan er sprake zijn van emotionele steun, wanneer de sociale omgeving bijvoorbeeld een luisterend oor biedt als een toeslagontvanger daar behoefte aan heeft.

Het praktische aspect van sociale steun kan mogelijk (deels) overgenomen worden door toeslagenservicepunten: ook zij kunnen toeslagontvangers bijvoorbeeld wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen en helpen dat op de juiste manier te doen. Uit de analyses blijkt echter dat veel toeslagontvangers niet bekend zijn met toeslagenservicepunten, zie paragraaf 6.2.1.

Inkomensonzekerheid zorgt voor negatieve ervaringen

Bij ontvangers van zorgtoeslag en huurtoeslag gaat inkomensonzekerheid samen met negatieve toeslagervaringen. Veranderingen in het inkomen en onzekerheid over het te verwachten inkomen in een jaar zorgt ervoor dat toeslagontvangers vaak wijzigingen moeten doorgeven en mogelijk meer angst voor terugvorderingen ervaren. Binnen het huidige systeem van voorschotten zal inkomensonzekerheid altijd lastige situaties voor

toeslagontvangers blijven opleveren. Ook hier kan vereenvoudiging van het systeem en de communicatie en ondersteuning door bijvoorbeeld toeslagenservicepunten echter mogelijk zorgen voor verbetering.

Kwetsbare groepen

Doenvermogen en inkomensonzekerheid voorspellen vooral in kwetsbare groepen de toeslagervaring

Executieve functies en inkomensonzekerheid bleken vooral in de groepen die vaak als kwetsbaarder gezien worden (lager opgeleiden, mensen met lagere inkomens en ouderen) een rol spelen in het voorspellen van de toeslagervaring. Beleidsaanpassingen die gericht zijn op het verminderen van de rol van executieve functies en inkomensonzekerheid kunnen specifiek ingezet worden voor deze groepen. Voor de overige determinanten van de toeslagervaring (zelfeffectiviteit, financiële stress en sociale steun) lijkt generiek beleid gericht op alle toeslagontvangers juist weer zinvoller.

Demografische kenmerken voorspellen ervaren angst voor terugvorderingen

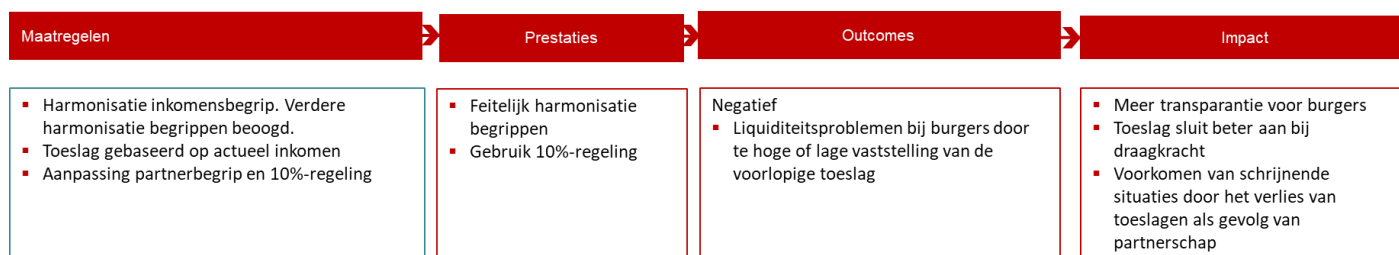
Jongere toeslagontvangers en mensen met lage inkomens ervaren relatief veel angst voor terugvorderingen. Ook dit inzicht kan gebruikt worden om beleidsaanpassingen toe te spitsen op specifieke groepen.

5 Doeltreffendheid Awir

De begrijpelijkheid van het toeslagenstelsel is nog steeds matig. Harmonisatie van begrippen is beperkt doorgevoerd. Het baseren van de toeslag op het actueel inkomen leidt tot liquiditeitsproblemen bij burgers: van de circa 6,3 miljoen huishoudens met toeslagen ging het in 2020 om circa 130.000 huishoudens die in meer of mindere mate problemen hebben met terugbetalen van terugvorderingen.

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid van het wettelijk kader. Het hoofdstuk beperkt zich tot de wettelijke maatregelen die niet gericht zijn op het verbeteren van de uitvoering maar direct op de rechten van burgers, zie Paragraaf 3.5. Het gaat bijvoorbeeld om het inkomensbegrip en het partnerbegrip dat de Belastingdienst/Toeslagen moet hanteren. Die begrippen zijn vastgelegd in de wet en de Belastingdienst/Toeslagen heeft daar geen invloed op.

Figuur 5.1 Afbakening en beleidstheorie maatregelen wettelijk kader



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit hoofdstuk gaat in op de bereikte impacts van de veranderingen in het wettelijk kader en de beoogde prestaties en outcomes die tot de beoogde impacts geleid hebben. Daarvoor zijn de in Bijlage C opgenomen indicatoren gebruikt. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Meer transparantie voor burgers door harmonisatie begrippen
2. Definitieve toeslag sluit beter aan bij draagkracht door uit te gaan van actueel inkomen
3. Voorkomen schrijnende situaties als gevolg van partnerschap en echtscheiding

5.2 Meer transparantie voor burgers

De harmonisatie van het begrippenkader voor de vier toeslagen beoogde de transparantie van de regelingen voor de burger te vergroten. Zo is het inkomensbegrip voor de toeslagen gelijkgesteld aan het inkomensbegrip voor de heffing van inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (het verzamelinkomen) en is er een uniform 'partnerbegrip' voor alle onder de wet vallende regelingen geïntroduceerd. Het was de bedoeling het begrippenkader in de toekomst verder te harmoniseren. De veronderstelling hierbij was dat burgers de regelingen beter zouden begrijpen als vergelijkbare regelingen dezelfde begrippen hanteerden.

De volgende paragraaf beschrijft in hoeverre het begrippenkader verder geharmoniseerd is na de invoering van de Awir in 2006. Paragraaf 5.2.2 gaat na in hoeverre burgers de toeslagensystematiek begrijpen.

5.2.1 Feitelijk harmonisatie begrippen

In de Tweede evaluatie van de Awir wordt geconcludeerd dat er in de periode 2009-2016 geen wezenlijke stappen zijn gezet richting harmonisatie van basisbegrippen en uitvoeringsregels van de verschillende Awir-regelingen. De afschaffing van de maximale harde inkomensgrenzen in de huurtoeslag per 2020 heeft de voorwaarden voor deze toeslag meer in lijn gebracht met die van de andere regelingen.

Het partnerbegrip is in de periode ná 2016 niet verder geharmoniseerd: het partnerbegrip voor de huurtoeslag is anders dan het partnerbegrip voor andere toeslagen en wijkt ook af van het partnerbegrip voor de fiscus. Een echtgenoot of geregistreerd partner die niet op hetzelfde adres staat ingeschreven, telt voor de huurtoeslag niet mee als toeslagpartner, maar wél voor de andere toeslagen. In 2019 zijn wijzigingen aangebracht in het partnerbegrip om partners die feitelijk niet samenwonen niet meer als toeslagpartner te beschouwen, zie paragraaf 3.3. Daarmee is de samenhang met het partnerbegrip in de inkomstenbelasting doorbroken, waardoor de systematiek juist weer wat minder transparant is geworden.

Voor de huurtoeslag wordt de hoogte ook bepaald door het inkomen en vermogen van medebewoners. Ook de vermogensbegrippen zijn niet hetzelfde voor de verschillende toeslagen. Het maximale vermogen dat mensen mogen hebben om nog een toeslag te kunnen ontvangen is gelijk voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Voor de huurtoeslag is de vermogensgrens per persoon lager, maar telt wel het vermogen van de medebewoner mee. Voor de kinderopvangtoeslag geldt helemaal geen vermogensgrens, zie Hoofdstuk 2. Er zijn in de loop der tijd veel uitzonderingen in het vermogensbegrip bijgekomen, die worden geschaard onder 'bijzonder vermogen' zie Box 5.1.

Box 5.1 Uitzonderingen op vermogen dat meetelt voor de toeslagen

U kunt ons vragen om 'bijzonder vermogen' niet mee te tellen voor uw huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget. We spreken van bijzonder vermogen in sommige situaties. Bijvoorbeeld als het gaat om vermogen van kinderen, smartengeld of speciale uitkeringen.

- Vermogen van kinderen
- Smartengeld
- Vergoedingen voor ziekte en lichamelijk letsel
- Vergoedingen voor de gevolgen van oorlog en conflicten
- Vergoedingen voor seksueel misbruik
- Tegemoetkomingen voor transgender en intersekse personen
- Nabetalingen kindgebonden budget
- Corona-uitkeringen in de zorg
- Compensatiebetalingen kinderopvangtoeslag
- Vergoedingen van aardbevingsschade tellen wél mee als vermogen

Bron: letterlijke overgenomen van <https://www.belastingdienst.nl>

Uit de interviews blijkt dat de complexiteit van de toeslagen niet alleen door de Awir komt. De complexiteit zit ook in de afzonderlijke wetten. Zo bevat de Wet kinderopvang veel vereisten waar iemand aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor KOT, zoals het aantal gewerkte uren, de eis dat beide ouders (binnen de EU) werken, een maximum uurtarief en de leeftijd van de kinderen. Het is een grote stapeling van verschillende eisen. Ook de huurtoeslag is complex. Toeslagdepartementen voeren hun eigen beleid om de toeslag zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de draagkracht van de burger. Eenvoud moet daarom soms wijken voor maatwerk.

5.2.2 Begrijpelijkheid voor burgers

Begrip toeslagsystematiek is beperkt

Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat 90 procent van de toeslagontvangers begrijpt dat de toeslag een voorschot is. Het begrip van andere toeslagregels is beperkt. Om deze kennis op een objectieve manier vast te stellen, zijn er vier stellingen voorgelegd over het doorgeven van wijzigingen. Een voorbeeld daarvan is 'Als je kindgebonden budget ontvangt en je gaat scheiden, dan moet je dat doorgeven aan de Belastingdienst-Toeslagen.' Slechts 42,7% van de respondenten wist echter precies aan te wijzen welke stellingen waar of onwaar waren. Hierbij zijn alleen de stellingen meegenomen over de toeslag(en) die de respondent ontving. Een meerderheid (55,5%) wist geen tot maximaal de helft van de voor hen relevante stellingen correct als waar of onwaar te bestempelen. Tabel 5.1 toont de percentages correct geïdentificeerde uitspraken over het toetsingsinkomen, de toeslagpartner, het vermogen en wie gezien wordt als medebewoner. In deze percentages zijn alleen antwoorden meegenomen op stellingen die relevant zijn voor de toeslag die de betreffende respondent ontving.

Tabel 5.1 Antwoorden op begripsvragen over belangrijke termen

Onderwerp begripsvraag	Percentage correct
Toetsingsinkomen	55,5%
Toeslagpartner	63,4%
Vermogen	26,4%
Medebewoner	10,2%

Bron: Enquête LISS panel, 2022

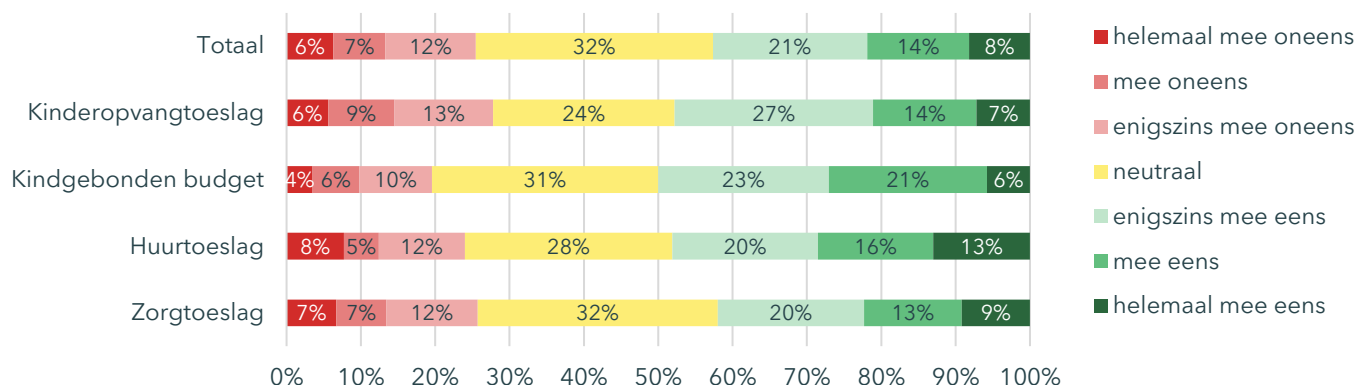
Ook al kennen mensen de regels niet goed, meer dan de helft van de respondenten heeft vertrouwen in hun vermogen om toeslagen aan te vragen of iets door te geven (enquête LISS panel). Zij weten waar ze (indien nodig) informatie kunnen vinden en kunnen deze informatie ook goed interpreteren.

Ongeveer een kwart van de respondenten vindt de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen onduidelijk

Bijna de helft van de respondenten op de enquête in het LISS panel vindt de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk, zie Figuur 5.2. Een kwart van de respondenten is het echter enigszins tot helemaal niet eens met de stelling dat de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk is. Zes procent van de respondenten is het helemaal oneens met de stelling en vindt de informatie dus erg onduidelijk. Respondenten die een kinderopvangtoeslag ontvangen vinden de informatie het vaakst onduidelijk. Ontvangers van het kindgebonden budget vinden de informatie het vaakst duidelijk.

Figuur 5.2 Een kwart van de respondenten vindt de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen niet duidelijk

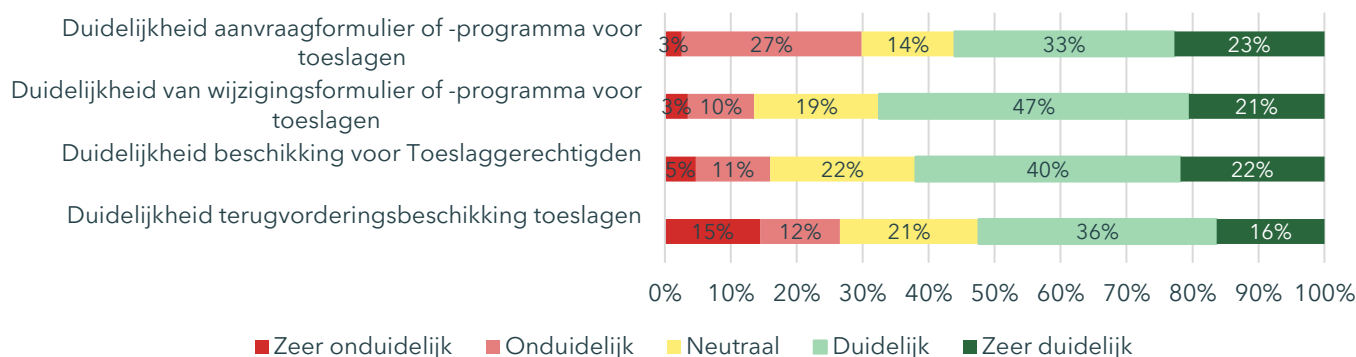
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst-Toeslagen duidelijk



Bron: Enquête LISS panel, 2022

Ook uit de Fiscale Monitor van de Belastingdienst²¹ blijkt dat de meerderheid van de respondenten de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk vindt, maar dat er een belangrijke minderheid de informatie over toeslagen onduidelijk vindt. Het gaat daarbij vooral om laagopgeleiden en mensen met een laag inkomen. Zo vindt 30 procent van de respondenten het aanvraagformulier of -programma niet duidelijk en vindt 13 procent het wijzigingsformulier of -programma onduidelijk, zie Figuur 5.3. Ook de beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen zijn niet voor iedereen duidelijk.

Figuur 5.3 Respondenten vinden vooral het aanvraagformulier of -programma niet duidelijk



Bron: Fiscale Monitor, 2020

Uit de Fiscale Monitor blijkt dat in 2020 een derde van de toeslagontvangers moeite heeft om het jaarinkomen in te schatten. Dit is een belangrijke voorwaarde om een juiste toeslag te kunnen vaststellen en terugbetalingen te voorkomen.

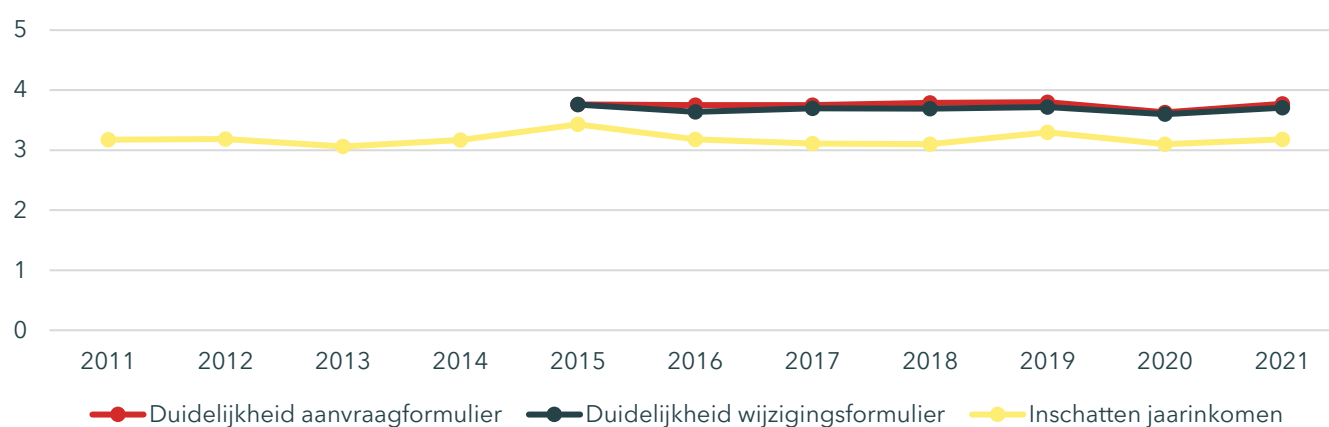
Begrijpelijkheid toeslagensystematiek en informatie Belastingdienst/Toeslagen niet toegenomen

Het begrip van het stelsel lijkt in de afgelopen jaren niet te zijn toegenomen. Uit de Fiscale Monitor blijkt dat het deel van de toeslagontvangers dat het moeilijk vindt om het jaarinkomen goed in te schatten niet is afgenomen, zie

²¹ De Fiscale Monitor is een jaarlijks enquête-onderzoek van de Belastingdienst naar de klanttevredenheid onder zeven van haar doelgroepen. Eén van die doelgroepen zijn toeslaggerechtigden; een andere doelgroep zijn maatschappelijk intermediairs. De Fiscale Monitor meet dus de transparantie van het toeslagenproces zoals deze ervaren wordt door toeslaggerechtigden en intermediairs.

Figuur 5.4. Dit komt doordat per toeslag andere definities gelden en het gaat om het toetsingsinkomen, waarin ook bijvoorbeeld vormen van inkomen uit vermogen worden meegerekend (Financiën, 2019). Verschillende vormen van inkomen uit vermogen en aftrekposten zoals hypotheekrenteaftrek en zelfstandigenaftrek komen niet voor op de maandelijkse loonstrook, maar zijn wel onderdeel van het verzamelinkomen wat bepalend is voor toeslagen (IBO, 2019). Het schatten van het inkomen is extra moeilijk voor mensen met flexibele dienstverbanden of zelfstandigen. Ook verschilt per toeslag welk vermogen meetelt en welke personen tot het huishouden behoren. Bovendien zijn toeslageregels soms moeilijk toe te passen op de eigen situatie (EY, 2020). Uit de Fiscale Monitor blijkt dat de duidelijkheid van het aanvraag- en wijzigingsformulier, en hoe makkelijk het is om het jaarinkomen in te schatten niet is toegenomen vanaf 2011, zie Figuur 5.4. Ook de duidelijkheid van de beschikkingen is niet toegenomen, zie Figuur 5.5.

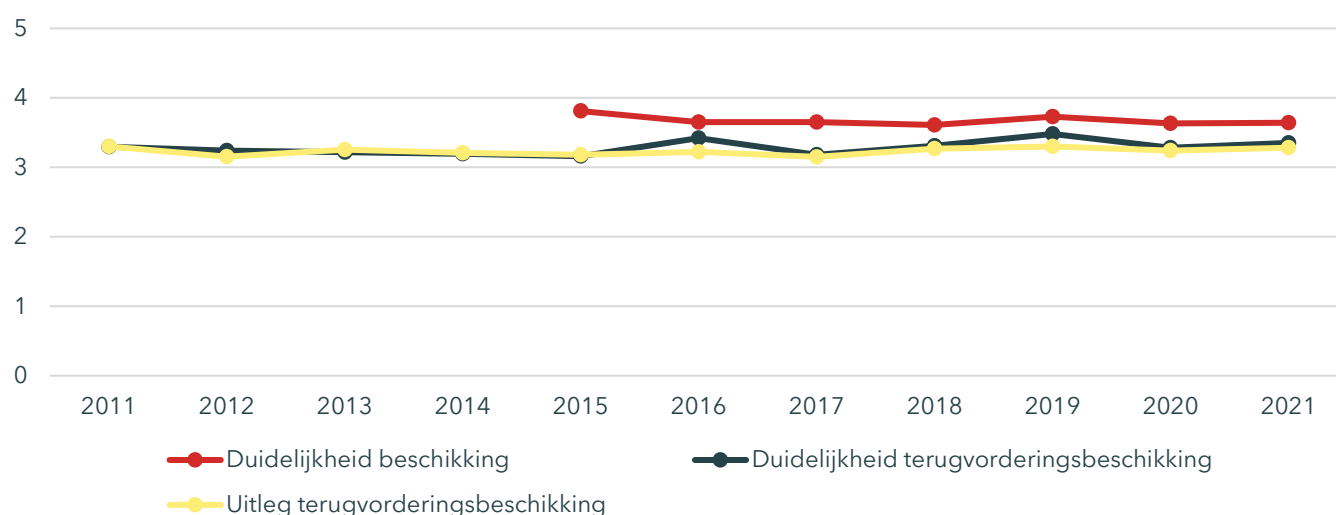
Figuur 5.4 Duidelijkheid formulieren en moeite met inschatten jaarinkomen niet toegenomen sinds 2011



Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijfpuntsschaal: een 5 is de best mogelijke score en 1 de slechtst mogelijke.

Figuur 5.5 Duidelijkheid beschikkingen niet toegenomen sinds 2011



Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijfpuntsschaal: een 5 is de best mogelijke score en 1 de slechtst mogelijke

Uit de beleidsdoorlichting van de dienstverlening van de Belastingdienst (Panteia, 2020) blijkt dat voor personen die niet digitaal vaardig zijn de sluiting van balies heeft geleid tot een verminderde zichtbaarheid en bereikbaarheid

van de Belastingdienst. Daar komt bij dat de Belastingdienst in de correspondentie vaak nog juridisch taalgebruik hanteert, waardoor burgers, met name laaggeletterden, moeite hebben om de brieven van de Belastingdienst te begrijpen (Panteia, 2020). Dit blijkt ook uit de interviews die SEO heeft gevoerd met burgers en intermediairs.

5.2.3 Conclusie

De harmonisatie van het begrippenkader van de toeslagen heeft zich nauwelijks doorgezet na de invoering van de Awir. Nog steeds zijn er verschillen in het begrippenkader tussen de toeslagen. De begrijpelijkheid van formuleren en beschikkingen is niet toegenomen in de tijd. Toeslagdepartementen voeren hun eigen beleid om de toeslag zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de draagkracht van de burger. Eenvoud moet daarom soms wijken voor maatwerk. De belangrijkste beoogde impact (transparantie) lijkt mede daardoor niet bereikt: het stelsel is voor de meerderheid van de toeslagontvangers begrijpelijk, maar voor een belangrijke minderheid niet.

5.3 Toeslag sluit beter aan bij draagkracht

Door de toeslagen te baseren op het actueel inkomen (in plaats van het inkomen van twee jaar terug) zouden de toeslagen beter aansluiten bij de draagkracht van burgers. De huursubsidie was gebaseerd op het inkomen twee jaar terug. Daardoor kregen burgers gelijk de definitieve toeslag. Sommigen kregen te veel, omdat hun inkomen in die twee jaar was gestegen. Anderen kregen te weinig omdat hun inkomen juist gedaald was. Voor die mensen was er een vangnet. Doordat de toeslagen nu gebaseerd zijn op het voorspelde actuele inkomen en voorspelde actuele kosten mag verwacht worden dat de toeslag beter aansluit bij de draagkracht. Omdat het voorspelde inkomen en de voorspelde kosten kunnen afwijken van het werkelijke inkomen was in de MvT van de Awir was al voorzien dat dit zou kunnen leiden tot liquiditeitsproblemen bij burgers.²² Paragraaf 5.3.1 gaat hierop in.

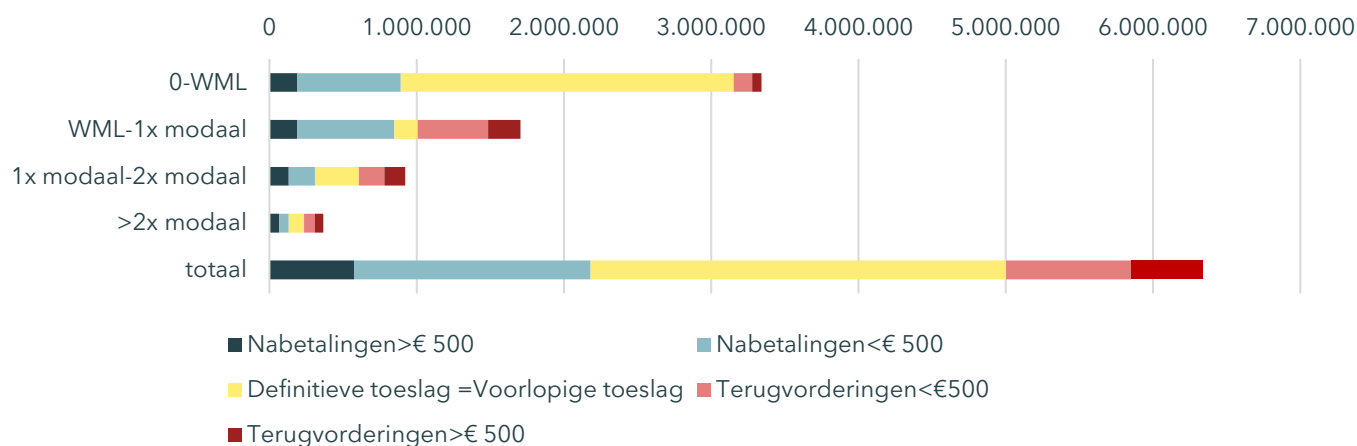
In hoeverre de toeslagen nu beter aansluiten bij de draagkracht is lastig te bepalen. Er is geen informatie over de mate waarin de huursubsidie aansloot op de draagkracht. Paragraaf 5.3.2 gaat in op de mate waarin burgers rond kunnen komen zonder toeslag.

5.3.1 Liquiditeitsproblemen bij burgers door te hoge of lage vaststelling van de voorlopige toeslag

In totaal moesten 1,3 miljoen huishoudens een deel of de gehele toeslag terugbetalen, zie Figuur 5.6. Huishoudens met een inkomen tussen het minimumloon en modaal krijgen zowel relatief als absoluut het vaakst te maken met terugvorderingen in het algemeen en ook met hoge terugvorderingen. De groep huishoudens met een inkomen tot het minimumloon ontvangt veel vaker een toeslag, maar krijgen minder vaak te maken met terugvorderingen. Dat komt doordat een inkomensverandering geen invloed heeft op de toeslag zolang het inkomen onder het minimumloon blijft. Voor deze groep komt het voorschot het vaakst overeen met de definitieve toeslag. De groep huishoudens met een inkomen boven modaal krijgt relatief iets minder vaak te maken met (hoge) terugvorderingen dan degenen met een inkomen tussen het minimumloon en modaal. Ook gaat het om lagere aantallen omdat zij minder vaak een toeslag ontvangen en de toeslagen voor deze groep bovendien lager zijn.

²² Kamerstukken II 2004–2005, 29 764, nr. 3.

Figuur 5.6 Het aantal huishoudens met hoge terugvorderingen het grootst onder huishoudens met een inkomen tussen minimumloon en modaal



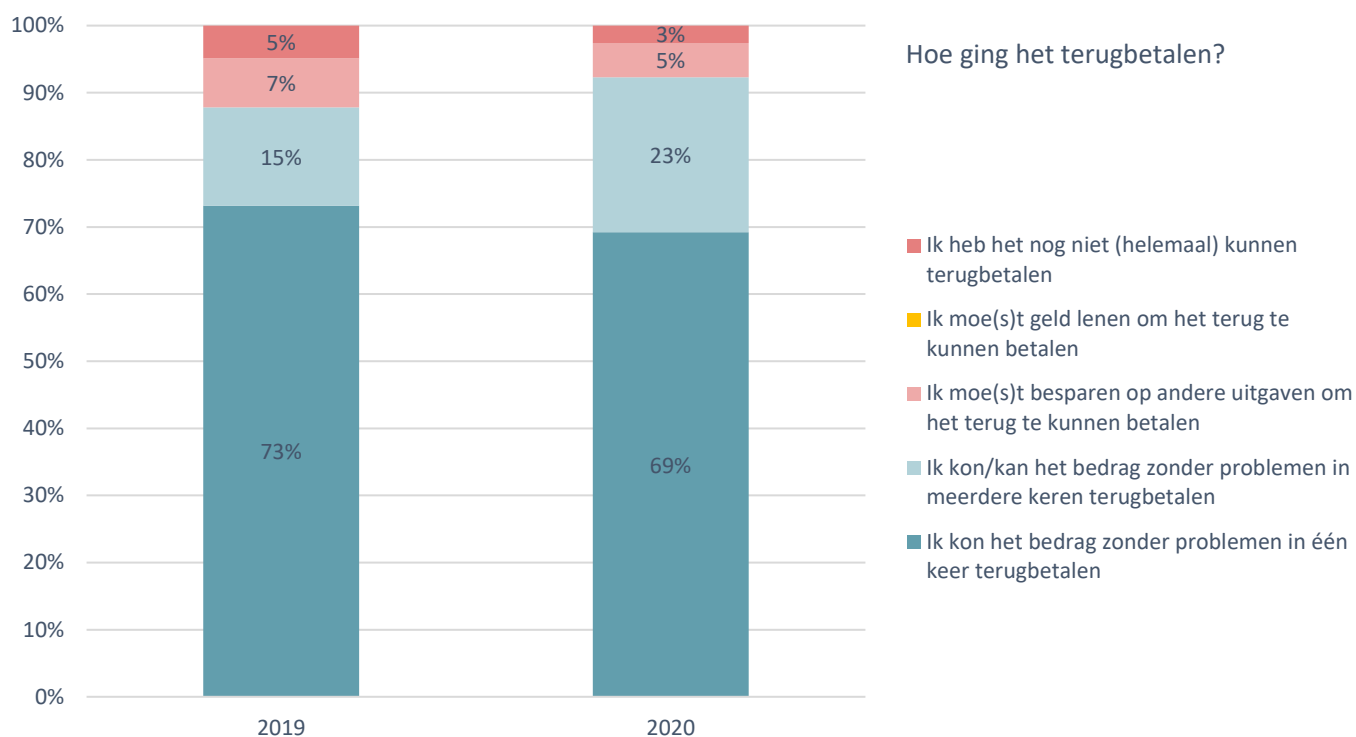
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: weergegeven zijn het saldo per huishouden van de totale terugvorderingen en nabetalingen over alle toeslagen, cijfers 2019. De cijfers over 2020 wijken hier marginaal van af.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (ARK, 2019) blijkt dat toeslagschulden voor veel huishoudens een tijdelijk probleem zijn. De helft van de huishoudens betaalt zijn toeslagschuld in maximaal 6 weken af, nog eens 33% betaalt de toeslagschuld binnen een jaar terug. Maar voor ruim 8% zijn toeslagschulden een langdurige kwestie: zij doen er langer dan 2 jaar over om weer zonder toeslagschulden te zijn. Vooral als huishoudens meerdere toeslagschulden tegelijkertijd hebben, duurt het lang voordat zij deze schulden hebben afbetaald. Huishoudens met een inkomen dat ligt tussen het wettelijke minimumloon en 2 keer modaal (circa € 71.000 bruto) en eenpersoonshuishoudens met kinderen doen er het langst over om hun toeslagschulden af te betalen.

Ook uit de enquête in het LISS panel blijkt dat de meeste huishoudens geen problemen hebben met de terugvorderingen. Van degenen die te maken krijgen met terugvorderingen kan ongeveer 90 procent die zonder problemen in één of meerdere keren terugbetalen, zie Figuur 5.7. Ongeveer 10 procent moest besparen op andere uitgaven om de terugvordering te kunnen betalen of heeft deze nog niet betaald (ca 130.000 huishoudens: 10 procent van de 1,3 miljoen huishoudens die te maken had met een terugvordering). Geen van de respondenten moest geld lenen om de terugvordering te betalen. De groep die moest besparen op andere uitgaven of de terugvordering nog niet had betaald, had te maken met hogere terugvorderingen dan de groep die geen probleem had met terugbetalen (enquête LISS panel).

Figuur 5.7 Ongeveer 90 procent van de respondenten met een terugvordering konden deze zonder problemen in een of meerdere keren terugbetalen



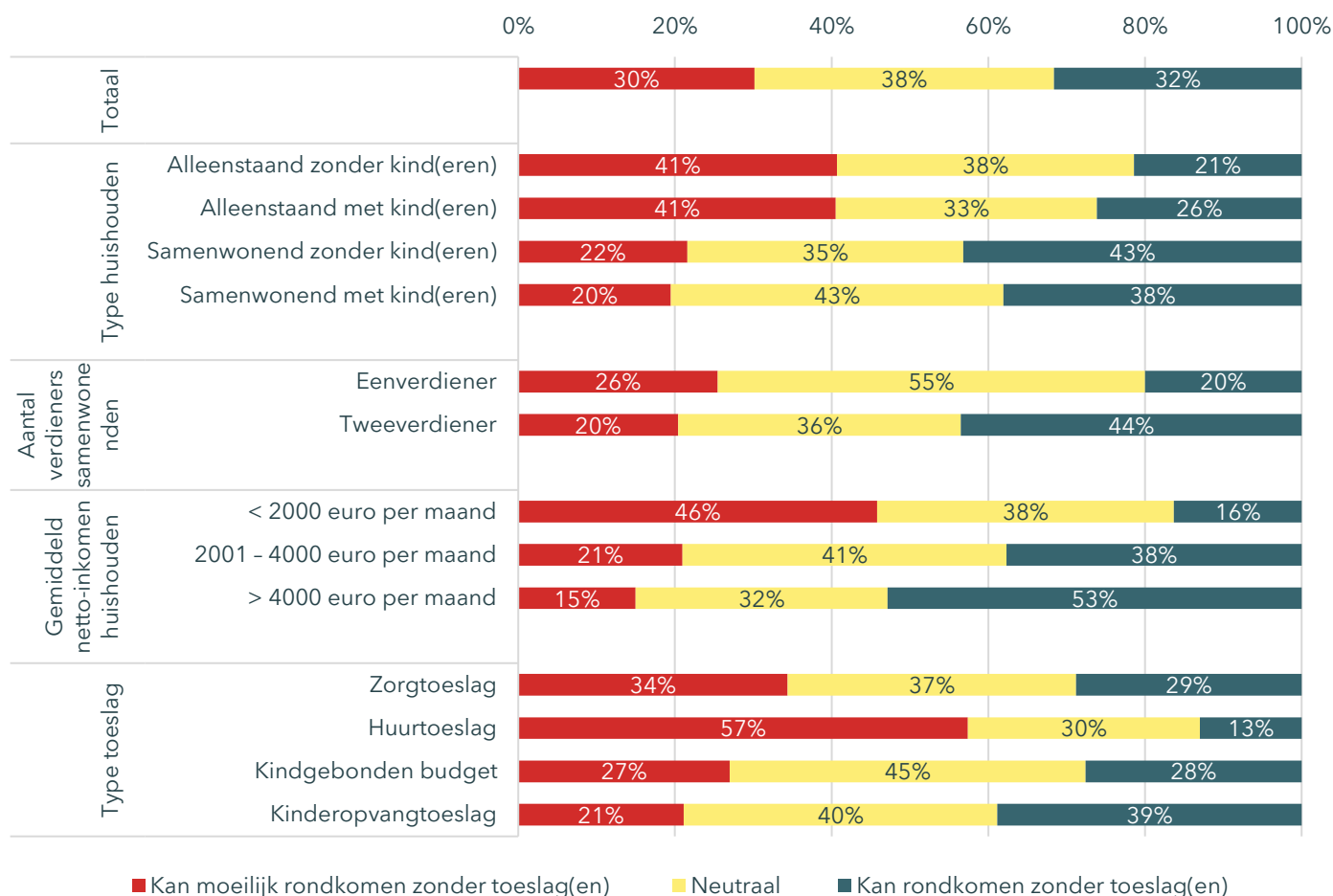
Bron: Enquête LISS panel

Van de huishoudens met meerdere toeslagen die geconfronteerd zijn met een nabetaling zegt 6,5 procent dat ze daardoor gedurende het jaar in de problemen kwamen en 9,1 procent zegt een beetje in de problemen te zijn gekomen. 84,4 procent heeft geen problemen ondervonden door de nabetaling (bron: enquête LISS panel).

5.3.2 Rondkomen zonder toeslag

De enquête in het LISS panel laat zien dat 30 procent van de 1.091 respondenten zonder toeslag moeilijk kan rondkomen, zie Figuur 5.8. Opvalt dat 32 procent zegt ook zonder toeslagen te kunnen rondkomen: zij zijn het niet eens met de stelling dat zij zonder toeslagen moeilijk kunnen rondkomen. Vooral bij kinderopvangtoeslag-ontvangers is het percentage dat ook zonder toeslag kan rondkomen hoog. Het doel van deze toeslag is vooral ook om ouders te stimuleren te gaan werken. De kinderopvangtoeslag kent geen inkomensgrens zodat ook de hoogste inkomens deze ontvangen. De hoogste inkomens geven ook het vaakst aan dat ze de toeslag niet echt nodig hebben om rond te komen. Van degenen met een inkomen van minder dan € 2.000 per netto maand kan 16 procent rondkomen zonder toeslagen, terwijl dat van degenen met een inkomen van € 4.000 netto per maand of hoger 53 procent is. Voor de huurtoeslag is het aandeel ontvangers dat kan rondkomen zonder de toeslag het kleinst: 13 procent. Mogelijk hangt dit samen met de lage vermogensgrens in de huurtoeslag, ten opzichte van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Van de alleenstaanden kan ruim 40 procent niet rondkomen zonder toeslagen, terwijl dit percentage van de samenwonenden rond de 20 procent ligt. De verschillen tussen samenwonenden met één verdiener in het huishouden en tweeverdieners is klein: 26% van de 55 eenverdieners kan moeilijk rondkomen zonder toeslagen tegen 20 procent van de 463 tweeverdieners.

Figuur 5.8 30 procent van toeslagontvangers kan moeilijk rondkomen zonder toeslag



Bron: Enquête LISS panel

De beoogde prikkelwerking in de kinderopvangtoeslag kan er dus voor zorgen dat de toeslag niet precies aansluit bij de draagkracht. Ook bij de andere toeslagen kunnen beleidskeuzes meespelen. Daarnaast kunnen hoge vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ertoe leiden dat de toeslag niet aansluit bij de draagkracht. Een andere oorzaak kan liggen in het inkomensbegrip. Het inkomensbegrip voor de toeslagen is gelijkgesteld aan het inkomensbegrip voor de heffing van inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (het verzamelinkomen). Daardoor kunnen onder andere de hypotheekrenteaftrek en de zelfstandigenaftrek leiden tot een lager inkomen voor de toeslagen. Vooral de midden en hogere inkomens hebben recht op deze aftrekposten (IBO, 2019).

5.4 Voorkomen schrijnende situaties als gevolg van partnerschap en echtscheiding

In 2019 zijn enkele wijzigingen aangebracht in het partnerbegrip om schrijnende situaties te voorkomen. Het ging daarbij om burgers die als toeslagpartner werden aangemerkt terwijl zijn feitelijk apart woonden of (nog) geen gezamenlijke huishouding vormden, zie paragraaf 3.3.2. Daarnaast is de 10 procent-regeling heringevoerd, waardoor partners die uit elkaar gaan minder nadeel ondervinden als de ex-partner na de scheiding meer gaat verdienen. Beide problemen komen doordat de toeslagen worden gebaseerd op een kalenderjaar.

Wijziging partnerbegrip

Volgens een rapport van Sociaal Werk Nederland levert het partnerbegrip in de Awir voor twee groepen problemen op (SWN, 2019):

1. Ongehuwden die samenleven met een niet-gemeenschappelijk minderjarig kind.
2. Mensen die getrouwd zijn maar die (noodgedwongen) niet (kunnen) samenwonen.
3. Mensen die gedurende het jaar zijn gaan samenwonen. Zij worden met terugwerkende kracht over het hele jaar toeslagpartner als zij al op hetzelfde adres stonden ingeschreven.

Voor de tweede en derde groep bieden de nieuwe regels in de Wet verbetering uitvoering toeslagen een oplossing. De aanpassing van het partnerbegrip zal voor de betreffende gevallen schrijnende situaties voorkomen.

Voor de eerste groep is nog geen oplossing. Het gaat om alleenstaande ouders die samenwonen met iemand die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind. De toeslagpartner hoeft dus niet bij te dragen in de kosten van het kind en ook niet op het kind te passen.

De voorbeelden die het rapport beschrijft gaan over jonge alleenstaande moeders die inwonen bij hun moeder of vader (SWN, 2019). Ook kan het gaan om alleenstaande moeders die samenwonen met een broer, zus of vriendin. De toeslagen van de alleenstaande moeders worden vanaf een leeftijd van 27 jaar vastgesteld op basis van het gezamenlijk inkomen van de alleenstaande moeder en de toegewezen toeslagpartner. Dit kan leiden tot een aanzienlijke daling van de toeslagen. Het recht op kinderopvangtoeslag voor de alleenstaande ouder vervalt zelfs helemaal als de toeslagpartner niet werkt, behalve als de toeslagpartner een familielid is. Dit vanuit het idee dat het niet vanzelfsprekend dat een familielid het kind opvangt als hij/zij niet werkt.²³ Uit een interview met een vader die samen met zijn dochter en kleindochter woont blijkt dat die wel degelijk vaker op zijn kleindochter moet passen sinds zijn dochter 27 jaar is geworden. Dit omdat zijn dochter het aantal opvanguren fors moest terugschroeven doordat de kinderopvangtoeslag omlaag ging door het meerekenen van het pensioeninkomen van haar vader.

Van het totaal aantal partnerschappen (in 2020 ruim 2 miljoen) zijn er 60.000 die vallen onder 'samengestelde gezinnen' (Belastingdienst/Toeslagen). Dit is ongeveer gelijk verdeeld over de toeslagen.²⁴ Op basis van de beschikbare cijfers en expertinschatting bij Belastingdienst/Toeslagen is de verwachting dat bijna een derde hiervan onbedoeld zijn (circa 18.000). Van deze groep bestaat ongeveer 15-30% uit eerstegraadsbloedverwanten die ouder zijn dan 27 jaar (3.000-6.000 partnerschappen). Bij de overige 42.000 partnerschappen gaat het om partners met een gemeenschappelijk kind. Deze partnerschappen zijn grotendeels vergelijkbaar met gehuwden en zijn dus bedoelde partnerschappen.

10%-regeling

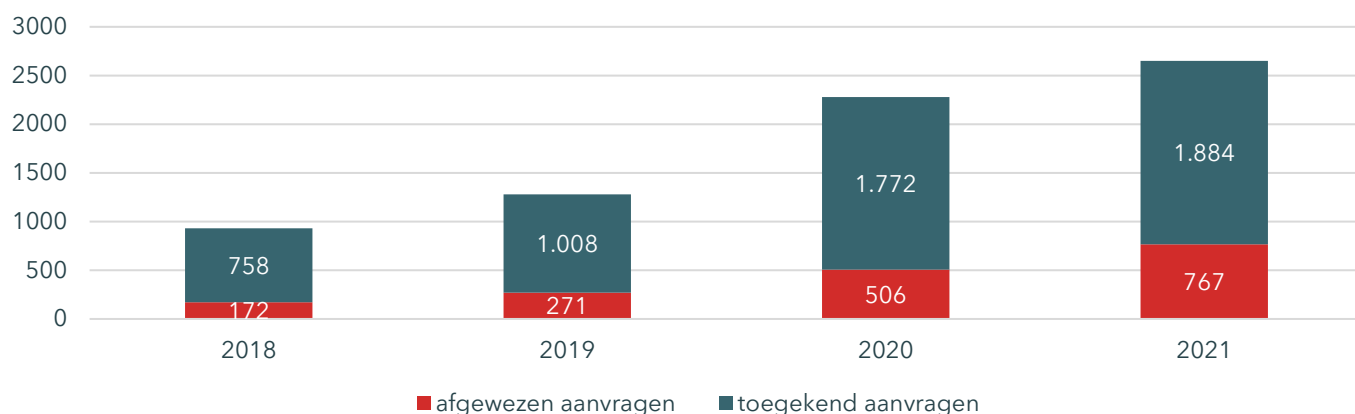
De 10%-regeling is per 1 januari 2018 opnieuw ingevoerd, zie paragraaf 3.3.4. In 2012 was deze geschrapt in het kader van vereenvoudiging. Het schrappen van de regeling was een van de aanbevelingen uit het IBO-rapport Vereenvoudiging Toeslagen uit 2009 omdat de regeling ingewikkeld was en er nauwelijks gebruik van werd gemaakt (minder dan 100 gevallen per jaar). Door toepassing van de 10% regeling kan de stijging van het inkomen van een ex-partner na vertrek buiten beschouwing gelaten worden. Daardoor wordt voorkomen dat deze inkomensstijging invloed heeft op de hoogte van het toetsingsinkomen (en dus op de hoogte van de toeslagen).

²³ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/kinderopvangtoeslag/kan-ik-kinderopvangtoeslag-krijgen-als-ik-niet-werk/mijn-toeslagpartner-is-een-familielid>

²⁴ Een aantal huishoudens/individueen krijgt meer dan één toeslag: het gaat om ongeveer 40.000 unieke partnerschappen.

Figuur 5.9 laat zien dat het gebruik van de heringevoerde 10%-regeling aanzienlijk hoger is dan de 100 gevallen per jaar voor 2012. Kennelijk voorziet deze regeling in een behoefte. Wel blijkt uit de interviews met intermediairs en de enquête dat de regeling bij hen redelijk onbekend is. In de vragenlijst zijn enkele vragen opgenomen over de 10%-regeling. Ook bij de respondenten in de LISS panel enquête die eerder in de vragenlijst hadden aangegeven in 2019 of 2020 gescheiden te zijn (18 personen) was de 10%-regeling onbekend: slechts 1 van de 18 respondenten was bekend met de regeling.

Figuur 5.9 Gebruik 10%-regeling is hoger dan voor 2012 en neemt toe vanaf 2018



Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Conclusie

Voor ongeveer 18.000 alleenstaande ouders die samenwonen met een eerstegraadsbloedverwant of een andere persoon die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind heeft de wijziging van het partnerbegrip niet tot een oplossing geleid.

De 10%-regeling lijkt in een behoefte te voorzien. Wel is de regeling onbekend, ook bij intermediairs.

5.5 Conclusie

Het belangrijkste doel van de Awir – transparantie voor de burger – is onvoldoende bereikt. De Awir is daarmee niet doeltreffend. Het tweede belangrijke doel van de Awir – betere aansluiting bij draagkracht – is voor een deel van de toeslagontvangers niet bereikt, omdat zij geconfronteerd worden met liquiditeitsproblemen door terugvorderingen en nabetalingen. Daarnaast kan een deel van de toeslagontvangers ook rondkomen zonder toeslag, wat te maken kan hebben met het inkomensbegrip in de Awir en de vermogensgrenzen.

Wat is goed gegaan?

De wetgeving gericht op het voorkomen van schrijnende gevallen bij partnerschap is deels doeltreffend. Voor mensen die getrouwd zijn maar die (noodgedwongen) niet (kunnen) samenwonen en voor mensen die gedurende het jaar zijn gaan samenwonen bieden de nieuwe regels in de Wet verbetering uitvoering toeslagen een oplossing. Voor ongehuwden die samenleven met een niet-gemeenschappelijk minderjarig kind is nog geen oplossing.

De 10%-regeling voor partners die zijn gescheiden is doeltreffend. De regeling wordt meer gebruikt dan de eerdere regeling, wat erop duidt dat deze in een behoefte voorziet. Wel is de regeling weinig bekend.

Wat is minder goed gegaan?

De Awir is niet doeltreffend geweest in het bereiken van transparantie voor de burger, een van de belangrijkste doelen van de Awir. Om de toeslagensystematiek begrijpelijk te maken waren de verschillende toeslagen op dezelfde leest geschoeid en was het de bedoeling in de toekomst meer regels te harmoniseren. Dit is niet gebeurd, waardoor er nog steeds verschillen zijn tussen toeslagen. Bijna de helft van de respondenten in de enquête in het LISS panel vindt de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk, maar een kwart niet. Dit komt doordat begrippen beperkt geharmoniseerd zijn, doordat het inkomensbegrip voor burgers ingewikkeld is en doordat het werken met een actueel inkomen voor burgers betekent dat zij zowel toekomstig inkomen als overige grondslagen vooraf moeten inschatten en gedurende het jaar wijzigingen doorgeven. Daarvoor is denkvermogen, maar vooral ook doenvermogen nodig. Verder sluit het partnerbegrip (dat wel grotendeels geharmoniseerd is) voor een klein deel van de toeslagpartners niet aan bij hun beleving. Daarbij gaat het om alleenstaande ouders die samenwonen met iemand die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind. Dit leidt tot schrijnende situaties.

Of de Awir doeltreffend was in de aansluiting van de toeslag bij de draagkracht is lastig te beoordelen. Het werken met een actueel inkomen zou moeten leiden tot een betere aansluiting bij draagkracht. Deze leidt echter onvermijdelijk tot nabetalings- en terugvorderingen. Uit een analyse op basis van de enquête in het LISS panel blijkt dat daardoor circa 130.000 huishoudens in meer of mindere mate problemen hebben met terugbetalen van terugvorderingen. Ook een deel van de degenen die een bedrag erbij kregen kwam in de problemen, doordat zij gedurende het jaar moeite hadden om rond te komen. Verder zegt 32 procent van de toeslagontvangers in het LISS panel ook zonder toeslag te kunnen rondkomen, vooral degenen met een hoog inkomen. Deels komt dit doordat ook mensen met een hoog inkomen kinderopvangtoeslag ontvangen. Deze oorzaak ligt niet in de Awir, maar in de Wet Kinderopvang. Ook voor de andere toeslagen kan het liggen aan beleidskeuzes. Daarnaast kan het liggen aan het inkomensbegrip in de Awir, waarin de hypotheekrenteaftrek meetelt. Doordat de hypotheekrenteaftrek leidt tot een lager toetsingsinkomen hebben mensen met een eigen huis een relatief laag toeslaginkomen vergeleken met mensen met een huurhuis, waardoor zij een hogere toeslag ontvangen. Ook de hoge vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget kunnen ertoe leiden dat een deel van de toeslagontvangers de toeslag niet echt nodig heeft. Overigens bestaat het merendeel van de toeslagontvangers wel uit degenen die de toeslagen niet kunnen missen: alleenstaanden met een laag inkomen.

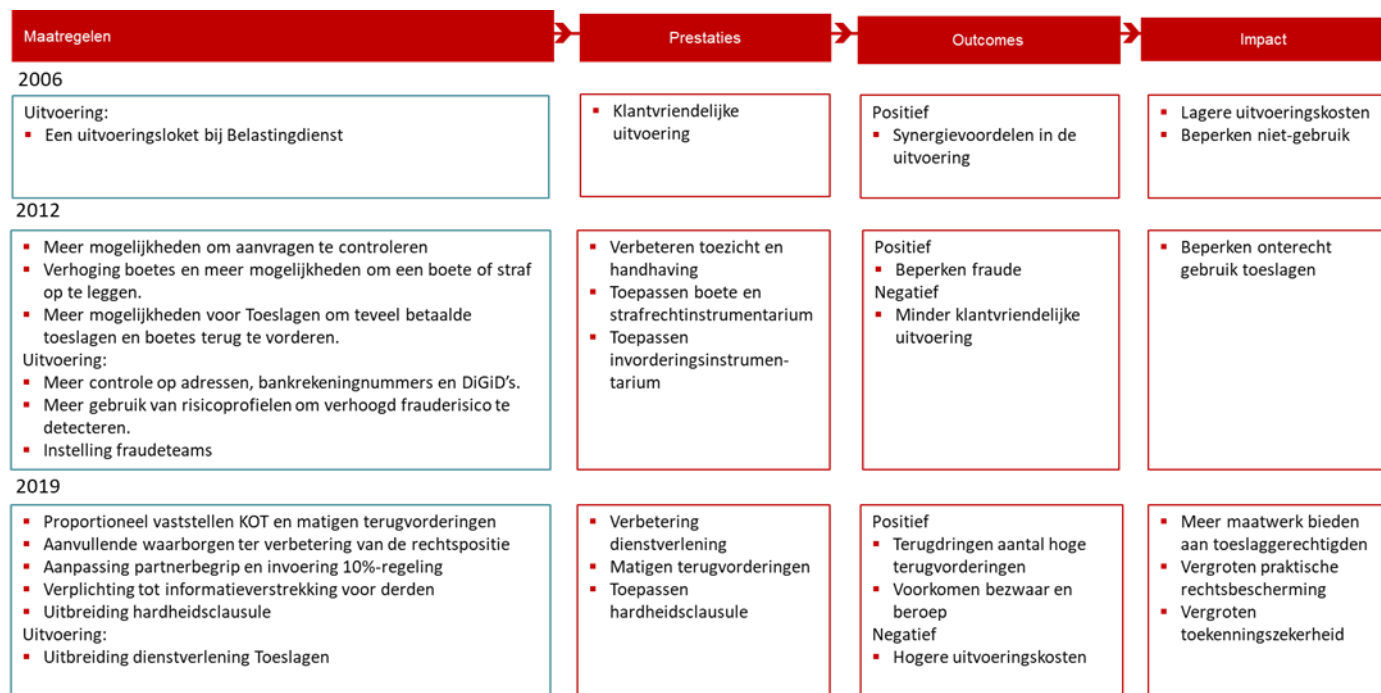
6 Doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoering

Het toeslagenstelsel werkt voor verreweg de meeste toeslagontvangers goed, maar voor ongeveer 130.000 huishoudens levert het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen problemen op. De klantvriendelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen wordt positief beoordeeld, maar een groot deel van de toeslagontvangers heeft niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie.

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en dienstverlening. Het hoofdstuk beperkt zich tot de wettelijke maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de uitvoering, zie Paragraaf 3.5.

Bij de invoering van de Awir is gekozen voor één uitvoeringsloket. Doel daarvan was een klantvriendelijke en efficiënte uitvoering. Daarbij is gekozen voor de Belastingdienst omdat de inkomensafhankelijke toeslagen die onder de Awir vallen werden gezien als regelingen die gelijkenis vertonen met het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting dat goed via massale processen was uit te voeren is (IBO, 2009). Als gevolg van de klantvriendelijke uitvoering zou het niet-gebruik dalen. Vanaf 2006 zijn er verschillende wettelijke maatregelen genomen die Belastingdienst/Toeslagen instrumenten gaf om de uitvoering te verbeteren met het oog op het beperken van fraude, het verminderen van terugvorderingen, het vergroten van de praktische rechtsbescherming en het vergroten van de toekenningszekerheid.

Figuur 6.1 Afbakening en beleidstheorie maatregelen uitvoering en dienstverlening



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit hoofdstuk gaat in op de bereikte impacts van de veranderingen in de uitvoering en dienstverlening en de beoogde prestaties en outcomes die tot de beoogde impacts geleid hebben. Daarvoor zijn de in Bijlage C

opgenomen indicatoren gebruikt. De in Figuur 6.1 genoemde impacts komen in de volgende paragrafen aan de orde. Omdat het terugdringen van (hoge) terugvorderingen een belangrijke outcome is van het beleid is hier een aparte paragraaf aan gewijd.

6.2 Ontwikkeling terugvorderingen en nabetalingen

De toeslagen worden gebaseerd op het actueel inkomen om ervoor te zorgen dat de toeslagen beter aansluiten bij de draagkracht van huishoudens. Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen kunnen burgers in de problemen komen als de toeslag te hoog of te laag is vastgesteld. Door de toeslagenaffaire is er meer aandacht voor de problematiek van de terugvorderingen. In 2019 zijn een aantal maatregelen genomen om het aantal terugvorderingen te beperken (zie Hoofdstuk 3):

- Het opleggen van een verplichting tot informatieverstrekking door derden. Deze maatregel had als doel om fouten in de aanvragen van toeslagen te voorkomen, waardoor minder sprake zou zijn van terugvorderingen en nabetalingen. Kinderopvangorganisaties zijn vanaf 2022 verplicht informatie over het gebruik van kinderopvang maandelijks door te geven.
- Proportioneel vaststellen kinderopvangtoeslag bij terugvordering. Deze wijziging maakte duidelijk dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld als niet de volledige kosten voor kinderopvang zijn betaald.
- Discretionaire bevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen om een lager bedrag terug te vorderen bij bijzondere omstandigheden.

Daarnaast zijn in de uitvoering maatregelen genomen om de terugvorderingen en nabetalingen te verminderen (zie Hoofdstuk 3). Het gaat om signaleren wanneer de gegevens van de Belastingdienst afwijken van de gegevens die de toeslaggerechtigde heeft doorgegeven en het bieden van de juiste dienstverlening aan toeslaggerechtigden door hen tijdig op deze verschillen te attenderen. Verder gaat het om voorlichting, vergemakkelijken van de aanvraag en het doorgeven van wijzigingen, persoonlijke ondersteuning burgers bij wie er kans is op het ontstaan van schulden en verder ontwikkelen van een netwerk van dienstverleners die burgers helpen bij het aanvragen en wijzigingen van toeslagen. Specifiek voor de kinderopvangtoeslag waar de hoogste terugvorderingen bij plaatsvonden) is een app gelanceerd waarmee ouders wijzigingen kunnen doorgeven.

6.2.1 Uitvoering maatregelen om terugvorderingen en nabetalingen te verminderen

Matigen terugvorderingen

Van de mogelijkheid om de terugbetaling van de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen en de discretionaire bevoegdheid om de toeslagen te matigen op basis van de persoonlijke situatie van de toeslagontvanger is tot nu toe weinig gebruik gemaakt. In 2021 is 187 keer de terugbetaling van de kinderopvangtoeslag proportioneel aan het aandeel dat te weinig was betaald vastgesteld (Belastingdienst/Toeslagen). Het matigen van de terugvorderingen is enkele keren uitgevoerd, meestal in beroepszaken (Belastingdienst/Toeslagen).

Voorlichting

De Belastingdienst/Toeslagen heeft publiekscampagnes gehouden gericht op het informeren van burgers over de mogelijkheid om via Mijn toeslagen en de website hun gegevens te controleren en wijzigingen door te geven. Uit onderzoek is gebleken dat zowel de website als Mijn toeslagen significant vaker bezocht werden in de maand na

afloop van een campagne in 2012 dan in de maanden voor de campagne (Belastingdienst, 2016). Ook in 2013 en 2014 zijn er publiekscampagnes geweest met hetzelfde doel. Na deze campagnes is de bekendheid met de website van Belastingdienst/Toeslagen sinds december 2012 onder alle vier de groepen toeslagontvangers met ongeveer 10% gestegen, waarbij de sterkste stijging in de eerste helft van 2013 heeft plaatsgevonden. Voor de bekendheid met Mijn Toeslagen zien we eenzelfde patroon en een gemiddelde stijging van ruim 15%. Een kanttekening hierbij is dat het niet mogelijk is om het effect van publiekscampagnes los te zien van andere instrumenten.

Netwerk dienstverleners

De beleidsdoorlichting 'Uitvoering toeslagen 2012-2015' komt tot de conclusie dat de samenwerking met toeslagenintermediairs in de periode 2012-2015 geïntensiveerd is, wat een belangrijk doel was voor Belastingdienst/Toeslagen. Zo is het aantal convenanten dat is afgesloten met verschillende partners en intermediairs toegenomen, alsmede het aantal toeslagservicepunten. In 2012 waren er 36 servicepunten, in 2015 was dit aantal toegenomen tot 121 (Belastingdienst 2016). Ultimo 2021 waren er 132 servicepunten (Belastingdienst/Toeslagen).

Toeslagservicepunten blijken onbekend te zijn bij toeslagontvangers. Uit de LISS panel enquête blijkt dat 79 procent nog nooit van de toeslagservicepunten gehoord had. 14 procent van de respondenten had er wel van gehoord, waarvan 2 procentpunt ook weleens om hulp had gevraagd. Van de respondenten die nooit om hulp hadden gevraagd bij een toeslagservicepunt (98 procent) denkt dat ruim een kwart dat hulp van een toeslagservicepunt voor hen wel nuttig zou zijn.

Persoonlijke ondersteuning

Uit de toeslagenmonitor 2021 blijkt dat vanaf de start van het aanbieden van persoonlijke ondersteuning tot ultimo het eerste kwartaal van 2021 de Belastingdienst/Toeslagen 800 ouders persoonlijk heeft geholpen bij het op orde houden van hun kinderopvangtoeslag (Belastingdienst/Toeslagen, 2021).

Corrigeren, signaleren en attenderen

Het doel van corrigeren, signaleren en attenderen is het verkleinen van het verschil tussen een voorlopige toekenning (VT) en de definitieve toekenning (DT). Voor het attenderen gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen brieven en app-berichten (Belastingdienst/Toeslagen, 2022).

De Belastingdienst/Toeslagen corrigeert het inkomen van toeslaggerechtigden als er grote verschillen zijn tussen het inkomen in de aangifte inkomstenbelasting en het inkomen uit de aanvraag voor een of meerdere toeslagen. Om (grote) terugvorderingen bij burgers te voorkomen, heeft de Belastingdienst/Toeslagen het inkomen van burgers in 2019 alleen naar boven bijgesteld. In totaal zijn in 2019 de toeslagen van 324.000 burgers aangepast. Dat is in lijn met voorgaande jaren (Belastingdienst, 2019).

Ook attendeert de Belastingdienst/Toeslagen ouders als er signalen zijn dat het aantal opvanguren zoals doorgegeven door de kinderopvangorganisatie verschilt van het door de klant opgegeven aantal opvanguren. Vanaf 2018 wint de Belastingdienst/Toeslagen bij kinderopvangorganisaties maandelijks gegevens in over de genoten opvanguren en betaalde tarieven van hun klanten. In 2020 waren ongeveer 70 procent van alle Kinderopvangorganisaties op de maandelijkse gegevensleveringen aangesloten. In 2021 waren dat er al 85 procent. Vanaf 2022 is het verplicht voor alle kinderopvangorganisaties. Tot het eerste kwartaal van 2021 heeft dat ertoe geleid dat 9.000 ouders op een afwijking in de gegevens zijn geattendeerd (Belastingdienst/Toeslagen, Toeslagenmonitor 2021 Q1).

In 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen geïnvesteerd in toezicht in de fase van voorlopige toekenning. Daarbij focust Belastingdienst/Toeslagen op de juistheid van hoge toekenningen die (daarmee) een risico geven op hoge terugvorderingen.

De kinderopvangtoeslagapp

In 2021 hebben 250.000 mensen de kinderopvangtoeslagapp gedownload en maken 160.000 mensen hier ook actief gebruik van (van de in totaal 650.000 burgers met een kinderopvangtoeslag). Twee derde deel van de gebruikers is tevreden of zeer tevreden over de app en 5 procent is ontevreden (Toeslagmonitor 2022 Q1). Over toeslagjaar 2021 ontvingen bijna 35.000 ouders een attentiebrieven of bericht in de app kinderopvangtoeslag, omdat Toeslagen signaleerde dat de gegevens mogelijk niet klopten. De ouders werd gevraagd of de kinderopvangtoeslaggegevens nog actueel waren. Uit de effectmeting blijkt dat inmiddels meer dan 12.000 ouders na het ontvangen van de attentie het jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag gemiddeld voor € 1.080 euro naar beneden hebben aangepast. Hiermee wordt een deel van de potentieel hoge terugvorderingen in een vroegtijdig stadium voorkomen, doordat het voorschot beter aansluit bij de situatie van de ouder. Een meerderheid van de ouders komt dus nog niet in actie na attendering door Toeslagen (SZW, 2022).

In 2021 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij ouders die niet in actie zijn gekomen na een attendering vanuit vroegsignalering actief telefonisch werden benaderd. Doelstelling van deze pilot was de effectiviteit van het eerder signaleren te verhogen door ouders die geen wijziging hebben doorgegeven na het eerder signaleren, telefonisch te ondersteunen met het actueel houden van hun kinderopvangtoeslaggegevens. Een effectmeting laat zien dat het persoonlijk contact met ouders de effectiviteit van vroegsignalering verhoogt. Met circa 450 ouders is telefonisch contact geweest, waarvan circa 65% een wijziging heeft doorgegeven. In 2022 zal Belastingdienst/Toeslagen het bellen van ouders verder uitbreiden en mogelijkheden verkennen om de effectiviteit van deze attenderingen en de toekenningszekerheid voor de burger te vergroten (SZW, 2022).

6.2.2 Ontwikkeling terugvorderingen en nabetalings

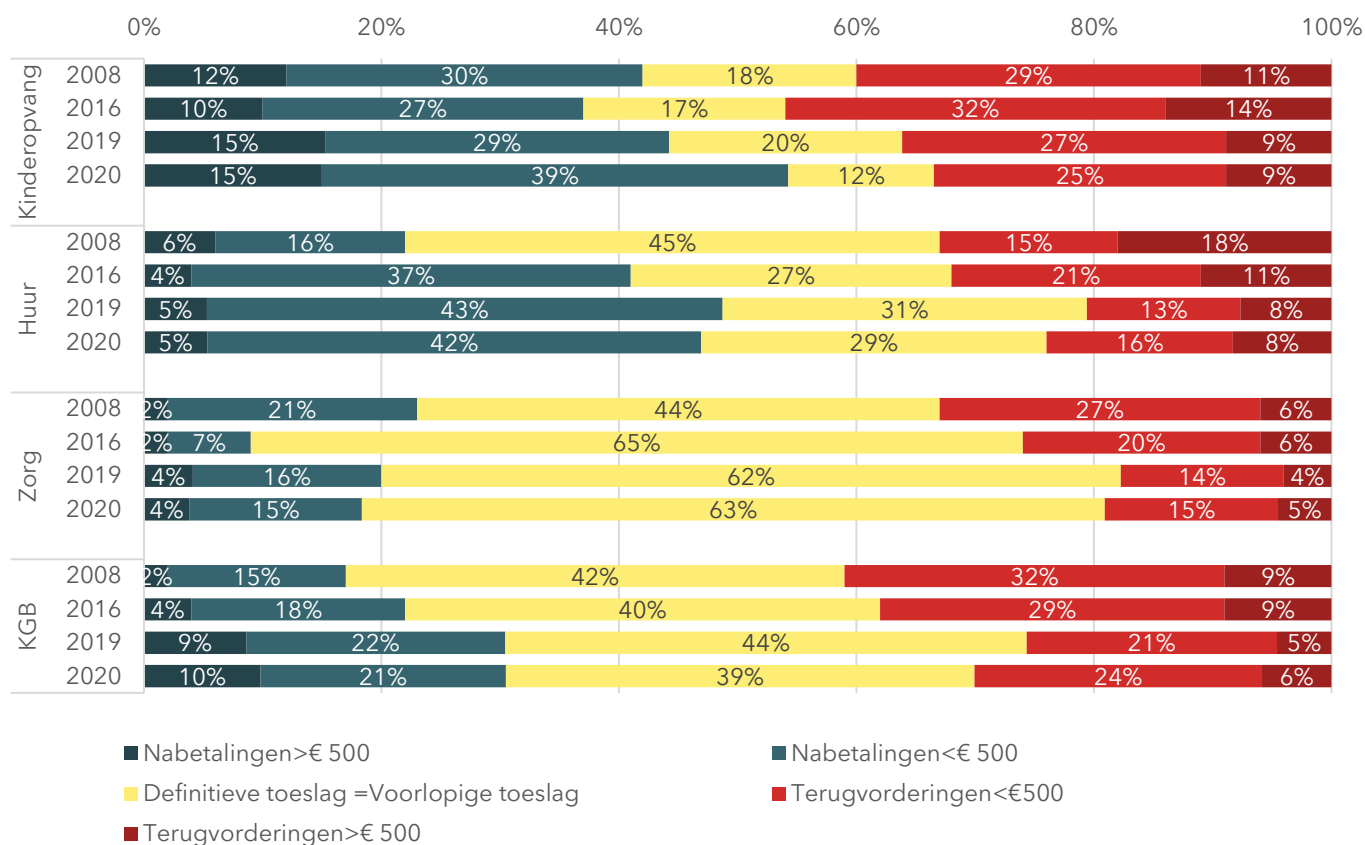
De eerste evaluatie van de Awir (Financiën, 2009) stelt dat het uitgangspunt van de Awir is dat burgers tijdig mutaties doorgeven, maar dat de ervaring is dat onder andere inkomenswijzigingen nog niet tijdig worden doorgegeven. Volgens het evaluatierapport kan dat "veroorzaakt worden doordat de burger nog moet wennen aan de methodiek van de inkomensschatting" (Financiën, 2009). Het rapport meldt dat vanaf 2007 burgers ook telefonisch, via de Belastingtelefoon mutaties konden doorgeven. Voor het uitvoeren van inkomensmutaties door de Belastingdienst/Toeslagen is toen nog niet gekozen omdat de voorspelde waarde van het inkomen twee jaar eerder een beperkte voorspellende kracht had. De evaluatie concludeert dat het uiteindelijk de belanghebbende is die de mutaties moet doorgeven.

Uit de tweede evaluatie van de Awir (Financiën 2017a) blijkt dat in de periode 2009-2014 het aantal burgers met een terugvordering iets gedaald is en het aantal burgers met een nabetaling gegroeid. Bij de huurtoeslag waren er minder hoge terugvorderingen in 2014 dan in 2008. Bij de overige toeslagen was het aantal hoge terugvorderingen (groter dan € 1.000) in deze periode juist licht gestegen. Dat in deze periode de terugvorderingen en nabetalings niet substantieel zijn afgenomen, wordt deels verklaard uit het feit dat er tussen 2008 en 2014 weinig verbetering was in de mate waarin toeslaggebruikers op eigen initiatief wijzigingen doorgeven. Dit aandeel lag gedurende deze jaren stabiel rond de 10 procent. De tweede evaluatie van de Awir (Financiën, 2017a) meldt dat de Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2016 toch is overgegaan op het zelf aanpassen van het inkomen als er actuelere en betrouwbaardere inkomensgegevens beschikbaar zijn dan het oorspronkelijke 'aanvraaginkomen'.

Vanaf 2008 op 2016 is er het aandeel terugvorderingen bij de huurtoeslag en de zorgtoeslag gedaald, zie Figuur 6.2. Dit kan te maken hebben met de maatregelen van de Belastingdienst vanaf 2012 om meer controles toe te passen op de aanvraag in het kader van fraudebestrijding. Alleen bij de kinderopvangtoeslag is het aandeel terugvorderingen toegenomen.

Van 2016 op 2019 is er een daling van het aandeel terugvorderingen en een toename van het aantal nabetalingen bij alle vier de toeslagen, zie Figuur 6.2. De verschillende maatregelen van de Belastingdienst kunnen hebben geleid tot minder terugvorderingen. Opvalt dat het aantal nabetalingen is toegenomen. Het aandeel juist vastgestelde voorschotten is daardoor niet gestegen. Mogelijk hebben burgers vanwege de toeslagenaffaire hun inkomen wat hoger ingeschat om terugvorderingen te voorkomen. Intermediairs raden dit soms ook aan (zie Hoofdstuk 4). Van 2019 op 2020 is er weer een kleine stijging van het aandeel terugvorderingen en een daling van het aandeel nabetalingen, behalve bij de kinderopvangtoeslag. Dit komt waarschijnlijk door de wijzigingen in de inkomensgrenzen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget in 2020, waardoor meer mensen met een inkomen rond een à twee keer modaal recht kregen op een toeslag. Dit is een groep met relatief veel terugvorderingen en nabetalingen, zie Figuur 5.6. Ook de coronacrisis kan hebben bijgedragen aan de toename van terugvorderingen en nabetalingen, sommige groepen juist meer gingen verdienen en anderen juist minder.

Figuur 6.2 Aandeel terugvorderingen in 2019 en 2020 lager dan in 2008



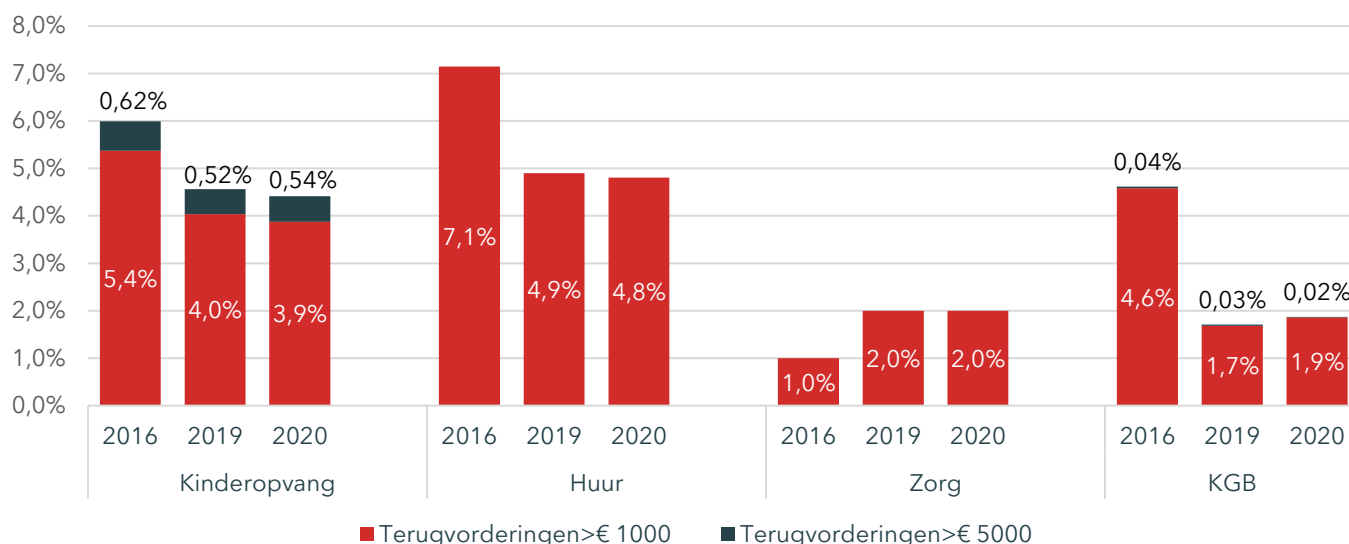
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven zijn de correcties bij de definitieve toekenning van de toeslagen

Figuur 6.3 laat zien dat het aandeel hoge terugvorderingen, van meer dan € 1000, gedaald is vanaf 2016, behalve bij de zorgtoeslag. Van 2019 op 2020 is er een lichte stijging van het aandeel hoge terugvorderingen van het kindgebonden budget (KGB). Het totaal aantal terugvorderingen van meer

Alleen bij de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget komen hoge terugvorderingen van meer dan € 5.000 voor. Het aandeel van deze hoge terugvorderingen is vanaf 2016 gedaald met 0,1 procent (630 huishoudens) en weer iets toegenomen van 2019 op 2020 met 0,02 procent (130 huishoudens). Bij het kindgebonden budget is het aandeel terugvorderingen van meer dan € 5.000 vanaf 2016 met 0,02 procent afgenomen (200 huishoudens).

Figuur 6.3 Aandeel terugvorderingen van meer dan € 5.000 gedaald



Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven zijn de correcties bij de definitieve toekenning van de toeslagen

Conclusie

De Belastingdienst/Toeslagen heeft in de afgelopen jaren veel maatregelen genomen om het aantal terugvorderingen terug te dringen. Het totaal aandeel terugvorderingen is verminderd en ook de hoge terugvorderingen zijn verminderd. De maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen hebben daar waarschijnlijk aan bijgedragen. Ook de toegenomen controle op de aanvragen om fraude te beperken kunnen als neveneffect hebben geleid tot minder terugbetalingen. De bevoegdheid van de Belastingdienst om terugvorderingen te matigen heeft tot nu toe niet bijgedragen aan de daling van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen. Van deze mogelijkheden is tot en met 2021 weinig gebruik gemaakt.

Het aandeel nabetalings is toegenomen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich vooral gericht op hoge terugvorderingen en niet op het verminderen van nabetalings. Het kan zijn dat toeslagaanvragers voor de zekerheid hun inkomen wat te hoog inschatten, waardoor zij minder risico lopen op een terugvordering.

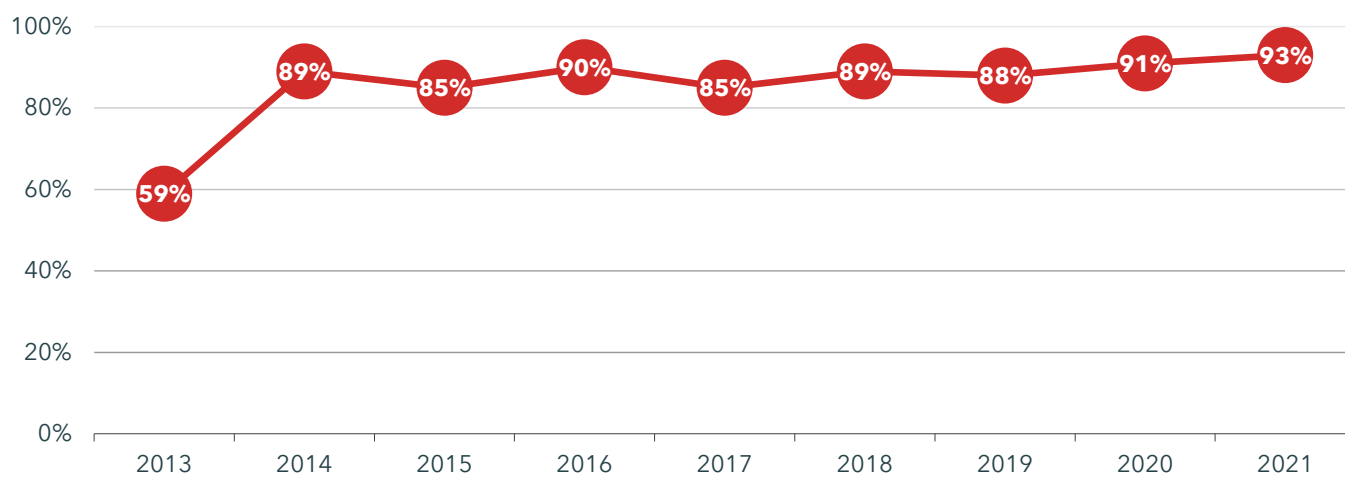
6.3 Vergroten toekenningszekerheid

Het doel van de Belastingdienst/Toeslagen is de toekenningszekerheid te vergroten. Het gaat er daarbij om dat het toegekende voorschot zoveel mogelijk overeenkomt met de definitief toe te kennen toeslag, zie Paragraaf 6.2. Daarnaast moet de toeslagontvanger zo snel mogelijk uitsluitsel krijgen over de definitieve toeslag.

Uit de tweede evaluatie van de Awir blijkt dat de tijd tussen het voorschot en de definitieve toekenning sterk is afgenomen gedurende de periode 2006-2014 (Financiën, 2017a). In 2013 was 59 procent van de voorschotten

ultimo het jaar T+1 (het jaar volgend op het toeslagjaar) definitief vastgesteld. In 2014 lag dit percentage op 89 procent. Volgens de Belastingdienst/Toeslagen komt deze versnelling door het automatiseringssysteem TVS, in combinatie met het steeds sneller beschikken over inkomensgegevens (Financiën, 2017a). Figuur 6.4 laat zien dat vanaf 2014 het percentage definitief vastgestelde toeslagen per ultimo van het jaar T+1 ongeveer constant blijft. Het zijn vooral zzp'ers, ondernemers en particulieren met afwijkende omstandigheden waarvoor het vaststellen van de definitieve toeslag langer duurt. Het gaat daarbij volgens de Belastingdienst/Toeslagen om mensen waarvan het inkomen later wordt vastgesteld of die op eigen verzoek in de uitstelregeling voor de aangifte inkomstenbelasting terecht komen (Financiën, 2017a).

Figuur 6.4 Vanaf 2014 wordt de definitieve toeslag voor ca 90 procent van de toeslagontvangers uiterlijk een jaar volgend op het toeslagjaar vastgesteld



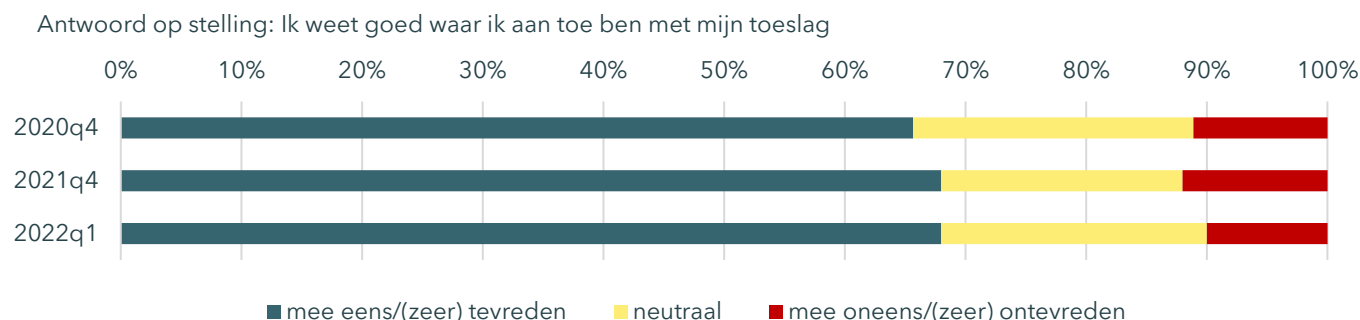
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Weergegeven is het percentage definitief vastgestelde toeslagen per 31-12-van het jaar T+1.

Uit analyses van de Belastingdienst/Toeslagen over de jaren 2012-2015 wordt er gedurende het jaar voor een aanzienlijk bedrag naar beneden bijgesteld. Voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget ligt het bedrag van de laatste voorlopige toekenningen ongeveer 5 tot 8 procent lager dan het bedrag aan maximale voorlopige toekenningen. Voor de kinderopvangtoeslag ligt dit met iets meer dan 20 procent nog een stuk hoger. Bij alle toeslagsoorten is een afname waar te nemen in het verschil tussen het bedrag dat is bijgesteld tijdens het toeslagjaar en het definitief vastgestelde bedrag. Volgens Belastingdienst/Toeslagen kleven er wel wat haken en ogen aan de analyses, waardoor de uitkomsten slechts kunnen worden opgevat als een voorlopige indicatie dat het Belastingdienst/Toeslagen meer lukt om de correcties aan te brengen tijdens het lopende toeslagjaar (Belastingdienst, 2016).

Ruim 10 procent van de toeslagontvangers ervaart onzekerheid over de toeslagen. In 2021 en 2022 was het percentage dat toekenningszekerheid ervaart gestegen van 65 procent in 2020q4 naar 68 procent in 2021q4, zie Figuur 6.5.

Figuur 6.5 10 procent van de toeslagontvangers weet niet goed waar ze aan toe zijn met hun toeslag



Bron: Toeslagenmonitor 0-meting, meting 2021 kwartaal 4 en meting 2022 kwartaal 1

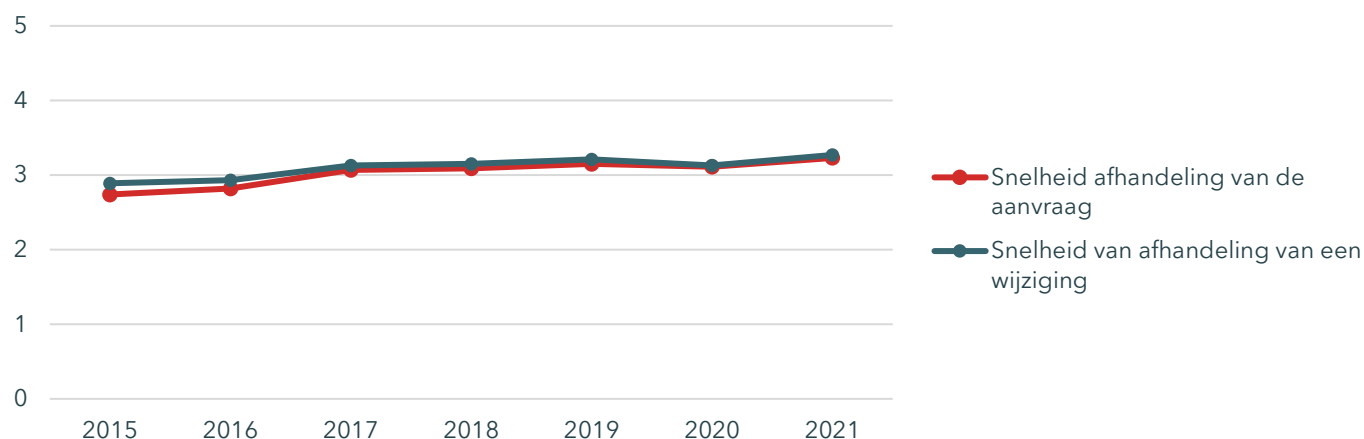
6.4 Meer maatwerk

Het onderbrengen van alle toeslagen bij de Belastingdienst moest leiden tot een klantvriendelijke uitvoering. Vanaf 2019 is het beleid gericht op een verbetering van de dienstverlening en meer maatwerk. Een klantvriendelijke uitvoering kent meerdere facetten. Het gaat om het gemak waarmee burgers een toeslag kunnen aanvragen en wijzigen, de snelheid waarmee de aanvraag wordt toegekend en uitbetaald, het proces van terugvordering van te veel betaalde toeslag en de bejegening door de Belastingdienst/Toeslagen.

Aanvraag- en wijzigingsproces

Figuur 6.6 laat zien dat toeslaggerechtigden over de jaren heen positiever zijn geworden over het aanvraag- en wijzigingsproces. Zo lag de score voor de snelheid van de afhandeling van de aanvraag in 2021 een halve punt hoger dan in 2015, oftewel een kleine 20 procent. Volgens intermediairs is het proces van aanvraag en wijziging verbeterd (niet in figuur). Dit heeft mogelijk te maken met de introductie van het burgerportal Mijn Toeslagen in 2011. Via dit burgerportal hebben burgers en ondernemers zelf digitaal inzicht in wat ze nog moeten betalen aan of ontvangen van de Belastingdienst. Ook kunnen ze via Mijn toeslagen en de website hun gegevens te controleren en wijzigingen doorgeven. Volgens de Fiscale Monitor is in de periode 2013-2021 rond de 90 tot 95 procent neutraal tot tevreden over mijn toeslagen.

Figuur 6.6 Volgens toeslaggerechtigden is de snelheid waarmee aanvragen en wijzigingen worden afgehandeld toegenomen vanaf 2015



Bron: Fiscale Monitor

Uitbetaling

0 laat zien dat vanaf 2016 meer dan 99 procent van de toeslagen op tijd wordt uitbetaald. Eerdere cijfers zijn niet beschikbaar. De norm is dat minimaal 99,9 procent van de toeslagen tijdig moet worden uitbetaald. Alleen in 2019 is dat percentage niet gehaald.

Tabel 6.1 Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,95%	99,95%	99,95%	99,83%	99,91%

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Dit percentage ziet op de daadwerkelijke uitbetaling van klaarstaande bedragen (dus niet op de doorlooptijd van de aanvraag/mutatie).

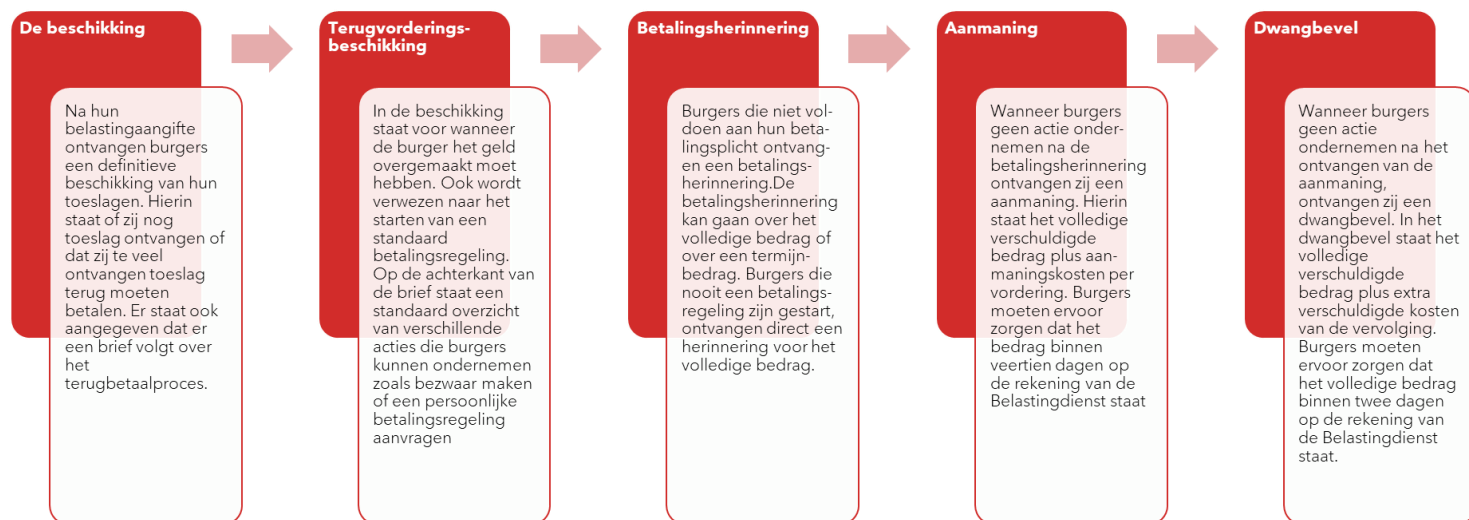
Betalen terugvorderingen

In het geval van een terugvordering biedt Belastingdienst/Toeslagen burgers een betalingsregeling van maximaal twee jaar. Wanneer de toeslagschuld niet op tijd wordt betaald en er ook geen betalingsregeling tot stand komt, is verrekening mogelijk met een nog uit te betalen bedrag aan toeslag of een teruggave inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. In geval van beperkte financiële capaciteit kan een persoonlijke betalingsregeling getroffen worden waarbij aan het einde een restschuld kan overblijven. Deze restschuld wordt voor zover mogelijk gedurende drie jaar verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld via een verrekening met een nabetaling van toeslagen of een teruggave inkomstenbelasting. Indien daarna nog een restschuld bestaat wordt deze niet meer ingevorderd. Is er echter sprake van grove schuld of opzet, dan is er geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk, kan er besloten worden een andere (kortere) termijn voor de terugvordering te hanteren en mag er aan het eind van de betalingsregeling geen restschuld overblijven (Belastingdienst, 2016).

Uit de Toeslagenmonitor blijkt dat het proces van terugvordering minder goed beoordeeld wordt dan de afhandeling van de aanvraag, wijzigingen en nabetaling. Het percentage ondervraagden dat ontevreden tot zeer ontevreden is varieert van 16% voor het kindgebonden budget tot wel 39% voor de huurtoeslag. Grofweg is bijna een kwart van de ondervraagden ontevreden over dit proces, bijvoorbeeld omdat de terugvordering onverwacht was, ze deze omslachtig vonden of ze twijfels hebben over de correctheid van de berekening. Degenen die ontevreden waren, hadden in 73% van de gevallen de terugvordering niet verwacht en waren het er in 58% van de gevallen niet mee eens. Ondervraagden zouden graag meer inzicht willen in de berekening. Wel kwamen er in de Toeslagenmonitor ook enkele positieve punten naar voren, bijvoorbeeld over het feit dat de terugvordering in termijnen betaald kan worden. Dit komt overeen met de bevindingen van Mare (2019); ondervraagden typeren de betalingsregelingen die getroffen kunnen worden als redelijk en reëel en ervaren het contact over deze regelingen als positief.

Uit het rapport Doenlijk invorderen (D&B, 2021) blijkt dat het invorderingsproces voor burgers niet altijd even duidelijk is. Onderstaande figuur geeft het invorderingsproces weer.

Figuur 6.7 Terugvorderingsproces



Bron: D&B (2021)

Het rapport schetst onder andere de volgende aandachtspunten:

1. De brieven die Toeslagen in het inningsproces verstuurd, zijn vaak onduidelijk. Zo is het taalgebruik niet op B1-niveau. De tekst bevat regelmatig moeilijke woorden, waaronder juridisch taalgebruik en jargon. Denk aan woorden zoals alsmede, invorderingsrente, dagtekening en beschikking.
2. Informatie in de brieven is onpersoonlijk. Op de achterkant van de brieven staat veel informatie over mogelijke acties die burgers kunnen nemen. Deze informatie is echter niet toegespitst op de situatie van de betreffende burger.
3. De brieven stimuleren niet om contact op te nemen met Toeslagen. De mogelijkheid om contact op te nemen beperkt zich bovendien tot de Belastingtelefoon.
4. De Belastingdienst/Toeslagen geeft geen overzicht van de openstaande schuld in de betalingsherinneringen. Burgers krijgen in de betalingsherinnering en aanmaning geen duidelijk inzicht in de hoogte van hun openstaande schuld en het bedrag dat ze reeds afbetaald hebben. Ook ontvangen ze geen bericht wanneer de schuld is afbetaald.
5. Burgers met weinig financiële middelen moeten de meeste actie ondernemen. Zo moeten zij om een persoonlijke betaalregeling te starten naar de website van toeslagen, een formulier downloaden, invullen en uitprinten, ondertekenen en op de post doen. Om het formulier in te vullen moeten ze verschillende inkomensgegevens invullen.
6. Burgers die twee maanden achterlopen op hun betalingsregeling krijgen een herinnering voor het volledige bedrag. Ook raken ze hun betalingsregeling kwijt en moeten ze contact opnemen voor een nieuwe betalingsregeling. Tenzij burgers dus contact opnemen, moeten ze het volledige bedrag in één keer betalen.

Van de toeslaggerechtigden die een terugvordering moesten betalen heeft 83 procent geen hulp gekregen, 9 procent heeft hulp gekregen van de Belastingdienst/Toeslagen en 8 procent heeft hulp gekregen van iemand anders (enquête LISS panel). Van degenen die geen hulp hebben gekregen had 7 procent wel hulp nodig, maar heeft geen hulp gezocht of wist niet aan wie ze hulp konden vragen.

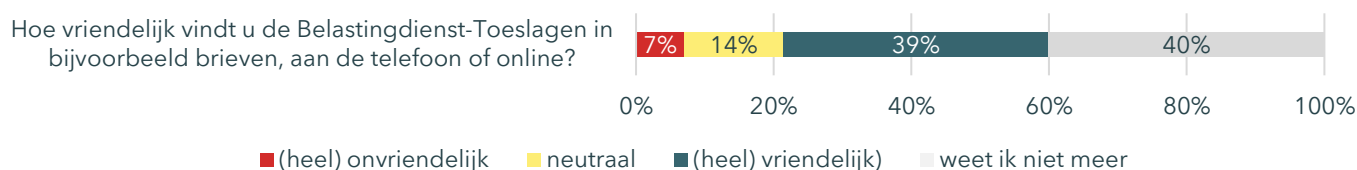
Ervaringen met de dienstverlening

Uit de beleidsdoorlichting 'Dienstverlening Belastingdienst' van Panteia uit 2020 blijkt dat de ervaringen met de dienstverlening van de Belastingdienst over het algemeen positief zijn, maar dat er nog te weinig oog is voor het

gebruikersperspectief. Voor burgers die digitaal vaardig zijn, was in de jaren 2017-2019 niet alles online te vinden. Ook is de digitale functionaliteit niet gericht op het machtigen van intermediairs, waardoor het proces niet soepel verloopt. Voor personen die niet digitaal vaardig zijn, heeft de sluiting van balies geleid tot een verminderde zichtbaarheid en bereikbaarheid van de Belastingdienst. Daar komt bij dat de Belastingdienst in de correspondentie vaak nog van juridisch taalgebruik hanteert, waardoor burgers, met name laaggeletterden, moeite hebben om de brieven van de Belastingdienst te begrijpen.

Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat anno 2022 toeslagontvangers overwegend positief zijn over de vriendelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen, zie Figuur 6.8.

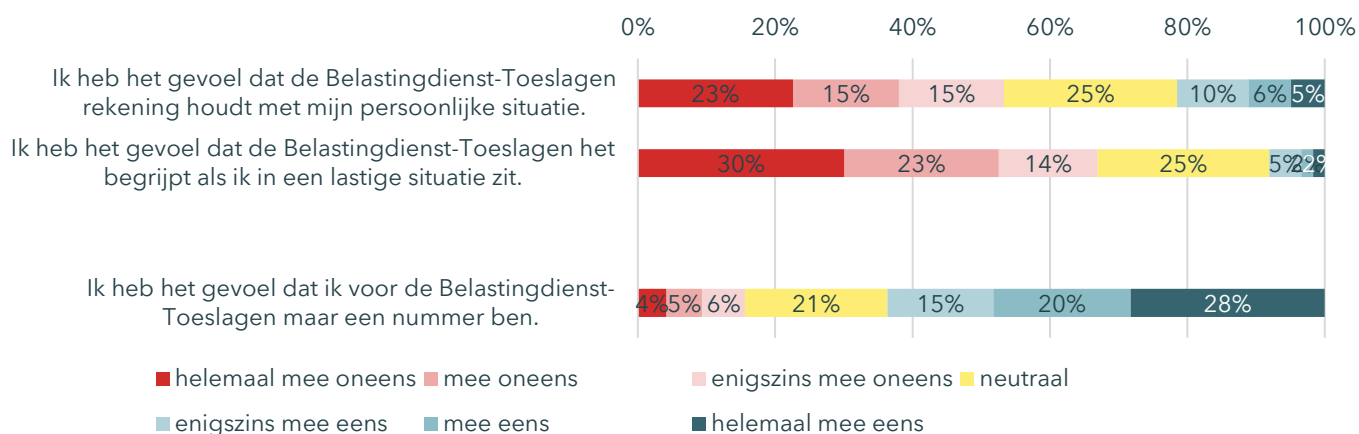
Figuur 6.8 Toeslagontvangers zijn overwegend positief over bejegening Belastingdienst/Toeslagen



Bron: Enquête LISS panel

Toeslagontvangers zijn minder positief over de persoonlijke benadering. Meer dan de helft is het overwegend niet eens met de stellingen dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met hun persoonlijke situatie en het begrijpen als zij in een lastige situatie zitten, zie Figuur 6.9. Ook is ruim 60 procent het eens met de stelling dat de Belastingdienst/Toeslagen hen als een nummer ziet.

Figuur 6.9 Toeslagontvangers hebben overwegend niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie

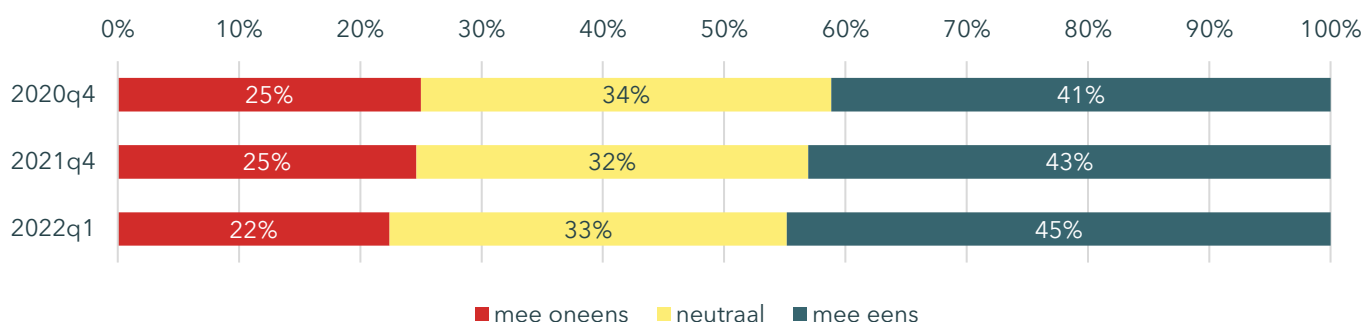


Bron: Enquête LISS panel

Uit de toeslagmonitor lijkt het aandeel toeslagontvangers dat wel het gevoel heeft dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie iets is gestegen, zie Figuur 6.10. Deze cijfers wijken af van de cijfers in Figuur 6.9 doordat in de cijfers van de toeslagenmonitor respondenten konden antwoorden dat ze de deze stelling niet konden beoordelen. Mogelijk hebben toeslagontvangers die geen recent contact hebben gehad met de Belastingdienst zich laten leiden door de negatieve berichtgeving naar aanleiding van de toeslagenaffaire.

Figuur 6.10 Van de toeslagontvangers met ervaring met de dienstverlening heeft een kwart niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie

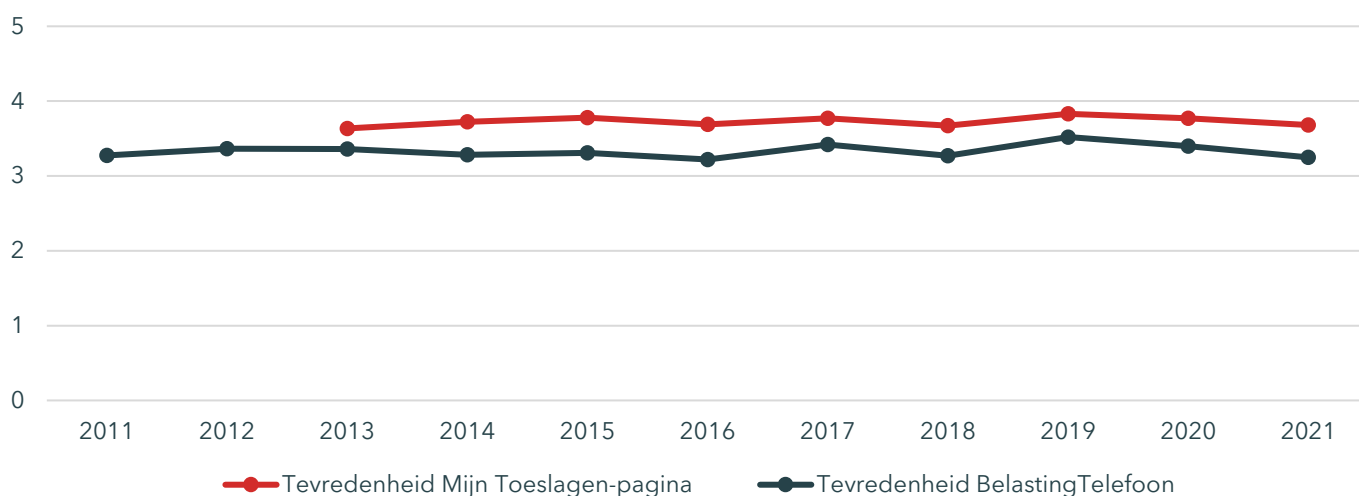
Stelling: Toeslagen houdt voldoende rekening met mijn persoonlijke omstandigheden



Bron: Toeslagen monitor. Cijfers exclusief de respondenten die de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen niet konden beoordelen (30 tot 40 procent van de respondenten)

Uit Figuur 6.11 blijkt dat de tevredenheid over Mijn Toeslagen en de Belastingtelefoon over de periode 2011-2021 vrijwel constant is gebleven. Voor deze indicatoren geldt een vijf puntsschaal, dus een 5 is de best mogelijke score en 0 de slechtst mogelijke. Tijdens de gehele dataperiode ligt de gemiddelde score voor beide indicatoren tussen 'neutraal' (3) en 'tevreden' (4).

Figuur 6.11 Tevredenheid over digitale en telefonische dienstverlening vrijwel constant gebleven



Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijf puntsschaal: een 5 is de best mogelijke score en 1 de slechtst mogelijke

6.4.2 Conclusie

De Belastingdienst/Toeslagen heeft het aanvraag en wijzigingsproces van toeslagen verbeterd. Het terugvorderingsproces wordt minder goed beoordeeld. Dit proces vergt veel doenvermogen, juist van mensen met weinig financiële middelen. Een groot deel van de toeslagontvangers heeft het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen geen oog heeft voor hun persoonlijke situatie, hoewel dit aandeel wel afneemt. De menselijke maat in de dienstverlening lijkt daarmee dus nog niet bereikt.

6.5 Vergroten praktische rechtsbescherming

De Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen bevatte een aantal maatregelen om de rechtsbescherming te vergroten. Een nevendoeel was om zoveel mogelijk bezwaar en beroep achteraf te voorkomen door een meer passende en juiste beschikking vast te stellen. De maatregelen komen erop neer dat er in geschillen met de Belastingdienst/Toeslagen meer stappen in het proces worden ingebouwd waarin de burger de mogelijkheid krijgt om de eigen zienswijze naar voren te brengen of in de gelegenheid wordt gesteld alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.²⁵

Daarnaast is met de Wet hardheidsaanpassing Awir per 1 juli 2020 aan de Awir een algemene hardheidsclausule toegevoegd.²⁶

Toepassen hardheidsclausule

Er zijn sinds juli 2020 tot 1 juli 2022 ongeveer 90 verzoeken ingediend door burgers voor toepassing van de hardheidsclausule (bron: Belastingdienst/Toeslagen), waarvan er nog geen enkele is toegekend. Volgens de Belastingdienst/Toeslagen doen burgers steeds vaker een beroep op de hardheidsclausule. De meeste verzoeken hebben betrekking op een te late aanvraag, terugvordering door overschrijding inkomens- of vermogensgrens of toeslagpartnerschap. Volgens de Belastingdienst/Toeslagen zijn er nog geen verzoeken toegekend doordat de wet toepassing van de hardheidsclausule gebonden is aan meerdere beperkingen²⁷:

- De aangewezen Ministers moeten eerst in beleidsregels aangeven voor welke gevallen of groepen van gevallen de algemene hardheidsclausule geldt.
- Er moet sprake zijn van onbedoelde of onvoorziene omstandigheden die de wetgever, als hij die had voorzien, had voorkomen.
- Het moet gaan om gevolgen waarvan het zeer onredelijk is om die voor rekening van de betreffende burger(s) te laten en om bijzondere omstandigheden van bepaalde gevallen of groepen van gevallen die noodzaken tot een oplossing.

Naar aanleiding van signalen vanuit de Belastingdienst en BZK is op twee onderwerpen beleid rondom de hardheidsclausule geformuleerd. Het gaat om een goedkeurende beleidsregel op grond van de hardheidsclausule met betrekking tot (1) particulieren die leenbijstand ontvangen die in een later jaar wordt omgezet in een gift (alle toeslagen) en (2) het recht op huurtoeslag voor (half)wezen jonger dan 23 jaar die achterblijven in de ouderlijke woning.²⁸

De Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat de hardheidsclausule niet de enige manier is om maatwerk te bieden. Maatwerk kan binnen de kaders die de wet biedt bijvoorbeeld ook geboden worden door het matigen van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden, of het bieden van een persoonlijke betalingsregeling. Soms leidt een hardheidsclausuleverzoek er alsnog toe dat op een andere wijze maatwerk geboden kan worden en heeft daarmee ook een belangrijke leer- en signaalfunctie, ook waar wetgeving wringt en een maatwerkoplossing niet voorhanden is. Het kabinet ontwikkelt een Rijksbrede visie op hardheidsclausules en onderneemt diverse acties om

²⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 35574, nr. 3

²⁶ Staatsblad 2020 227

²⁷ Kamerstukken 2019-2020 35 468 Nr. 3 MvT Wet hardheidsaanpassing Awir

²⁸ Staatscourant 2022, 17645. Verzamelbesluit Toeslagen. Directoraat-generaal Toeslagen. Besluit van 1 juli 2022, nr. 2022-21478.

de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen.²⁹ De komende tijd zal de Belastingdienst/Toeslagen ook voor het toeslagenstelsel eventuele verdere mogelijkheden verkennen.

Voorkomen bezwaar en beroep

Het aantal bezwaren tegen de definitieve toeslag neemt af vanaf 2017. Het aantal beroepszaken is bekend tot 2017. Het effect van de Wet verbetering uitvoering is hier dus niet in te zien.

Tabel 6.2 Aantal bezwaren tegen definitieve toeslag neemt af vanaf 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bezwaar tegen vaststelling definitieve toeslag	48.127	48.512	73.200	68.766	65.912	35.778	28.066	24.246	23.784
Ontvangen beroepszaken	3.681	3.341	3.532	4.203	4.391	3.429			

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Conclusie

Een van de doelen van de maatregelen om de rechtsbescherming te vergroten was het terugdringen van bezwaar en beroep. Door eerder in het proces in gesprek te gaan met de burger kunnen problemen worden opgelost, waardoor een bezwaarprocedure overbodig wordt. De daling van het aantal bezwaarschriften kan mogelijk het effect zijn van de maatregelen. De daling is al voor invoering van de Wet verbetering uitvoering toeslagen te zien, wat erop duidt dat de veranderingen in de uitvoering al eerder zijn doorgevoerd.

De hardheidsclausule is nog niet toegepast, maar heeft voor degenen die er een beroep op hebben gedaan mogelijk wel geleid tot maatwerk.

In hoeverre de rechtsbescherming van burgers nu verbeterd is kunnen we niet beoordelen, omdat er geen duidelijke indicatoren voor zijn. Dat er minder bezwaar wordt gemaakt is wel een teken dat beschikkingen beter worden uitgelegd en er beter geluisterd wordt naar burgers.

6.6 Beperken niet-gebruik

Een nevendoeel van het onderbrengen van de uitvoering bij de Belastingdienst/Toeslagen was de beperking van het niet-gebruik. Het idee was dat door de harmonisatie van begrippen en het onderbrengen bij één uitvoeringsloket het voor burgers duidelijker zou zijn waar ze recht op hebben.

Het niet-gebruik van toeslagen is lastig te berekenen, omdat voor het bepalen van het recht op toeslag veel gegevens nodig zijn, die niet allemaal beschikbaar voor mensen die geen toeslag hebben aangevraagd. Schattingen van het niet-gebruik lopen daardoor uiteen. Naast verschillen in de gebruikte data komt dat door verschillen in de keuzes die gemaakt worden in de analyses.

Niet-gebruik huurtoeslag is gedaald in de periode 2006-2016

Alleen voor de huurtoeslag kan er een vergelijking worden gemaakt van het niet-gebruik voor en na invoering van de Awir. Figuur 6.12 geeft een overzicht van de verschillende schattingen van het niet-gebruik van de huursubsidie

²⁹ Zie Brief minister BZK aan Tweede Kamer, 11 juli 2022, Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels.

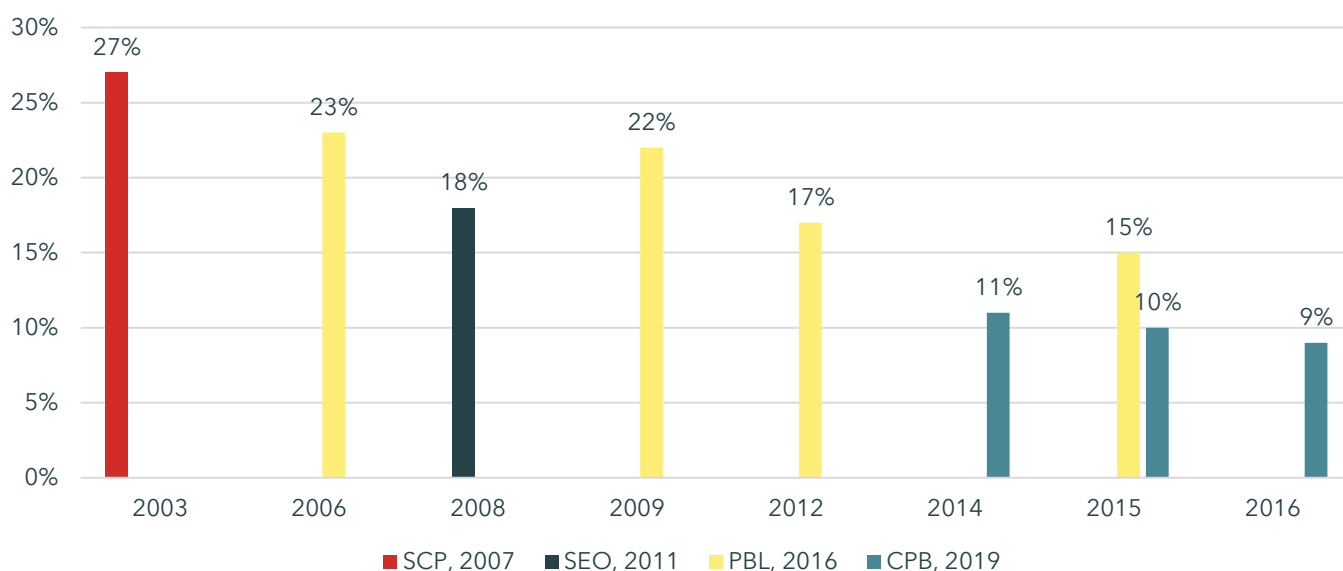
(2003) en de huurtoeslag (vanaf 2006). De schattingen zijn gemaakt door het SCP (2007), PBL (2016), SEO (2011) en het CPB (2019).

Uit onderstaande figuur blijkt dat er grote variatie bestaat in de schattingen van het niet-gebruik. De schattingen van het CPB komen lager uit dan de schattingen van PBL. Voor het jaar 2015 ligt de PBL-schatting 5%-punt hoger dan de CPB-schatting. Dat kan liggen aan het verschil in de gebruikte data. Het CPB gebruikt de huurenquête voor de gegevens over de huren, het PBL gebruikt de WoON-enquête. De WoON-enquête is een driejaarlijkse enquête onder 60.000 huurders. De huurenquête bevat gegevens van 380.000 woningbouwcorporatiewoningen en van een enquête onder 17.000 woningeigenaren. Daarnaast kunnen ook definitieverschillen tot verschillen in uitkomsten leiden. Zo zijn de CPB-schattingen gebaseerd op mensen boven de 23 jaar, om de problemen met de identificatie van studentenwoningen te vermijden.

Of er sprake is van een daling van het niet-gebruik van de huurtoeslag ten opzichte van de huursubsidie is niet met zekerheid te zeggen. De schatting van het PBL (2016) van het niet-gebruik in 2006 is lager dan die van het SCP (2007) voor 2003. Deze daling kan ook veroorzaakt worden door verschillen in de gebruikte data. Als er een daling zou zijn van het niet-gebruik met ingang van de Awir is het nog de vraag of dat komt doordat er sprake is van één uitvoeringsloket. Dat lijkt niet waarschijnlijk omdat mensen voor de huursubsidie ook te maken hadden met één uitvoerder.

Uit de schattingen die met dezelfde data en methodiek zijn gemaakt komt wel naar voren dat er een daling is van het niet-gebruik van de huurtoeslag sinds de invoering van de Awir. Dit is te zien aan de schattingen van het PBL (2016) die een daling laten zien van 23 procent niet-gebruik in 2006 naar 15 procent niet-gebruik in 2015. Ook de schattingen van het CPB laten een daling zien van het niet-gebruik van 11 procent in 2014 naar 9 procent in 2016. De daling lijkt zich vooral te hebben voorgedaan tussen 2009 en 2012. Het is onduidelijk waarom het niet-gebruik gedaald is.

Figuur 6.12 Schattingen niet-gebruik huurtoeslag gedaald vanaf 2006

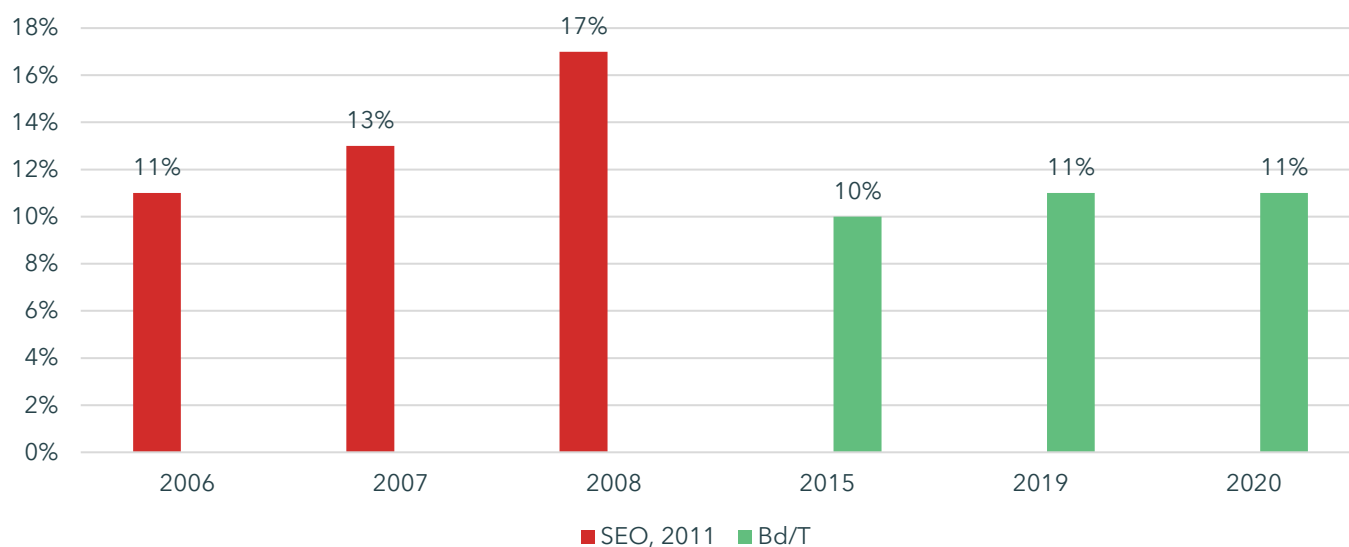


Bron: SCP (2007), SEO (2011), PBL (2016), CPB (2019).

Niet-gebruik zorgtoeslag is stabiel in de periode 2015-2020

De Belastingdienst/Toeslagen schat het niet-gebruik van de zorgtoeslag in 2020 op 11 procent. Dit percentage is stabiel in de periode 2015-2020.

Figuur 6.13 Schattingen niet-gebruik zorgtoeslag stabiel in de periode 2015-2020



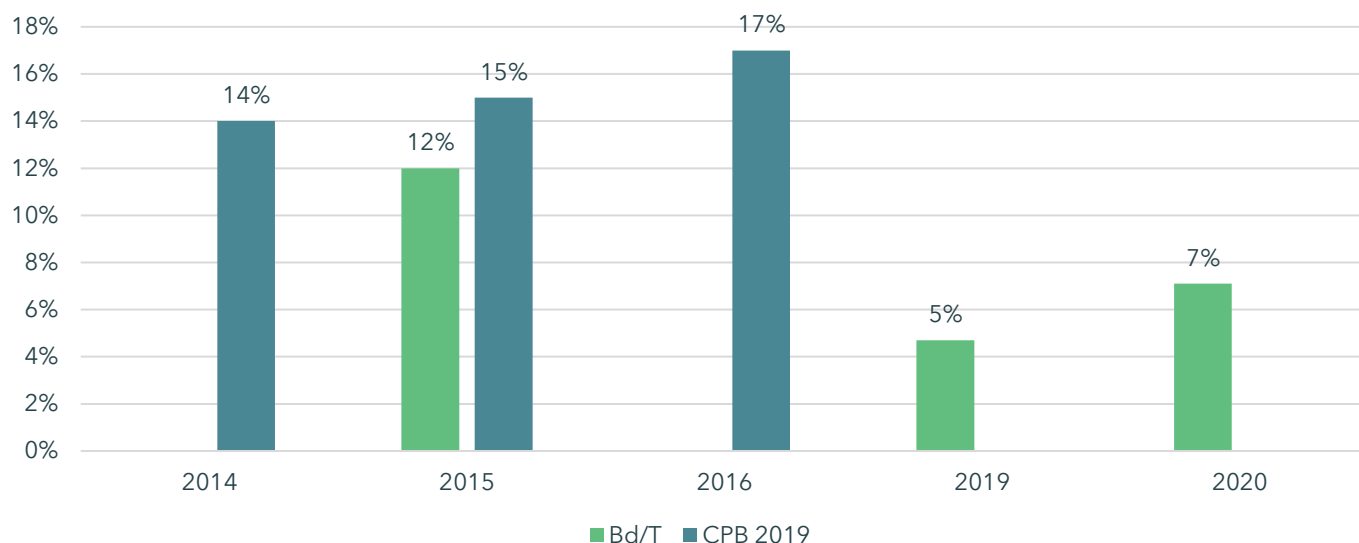
Bron: SEO (2011), IBO (2019). Schattingen voor het IBO zijn gemaakt door de Belastingdienst/Toeslagen

Niet-gebruik kindgebonden budget waarschijnlijk lager dan eerdere schattingen

De schattingen van het niet-gebruik van het kindgebonden budget lijkt te duiden op een toename van het niet-gebruik in de periode 2014-2016 en een daling daarna, zie Figuur 6.14. Het kindgebonden budget wordt automatisch toegekend als mensen recht hebben op kinderbijslag en aan de voorwaarden voldoen. Belastingdienst/Toeslagen krijgt een signaal van de SVB als iemand recht krijgt op kinderbijslag. Alleen burgers die geen kinderbijslag ontvangen zouden dus niet-gebruikers kunnen zijn. Het niet-gebruik van het kindgebonden budget zou laag moeten zijn, omdat de SVB een signaal stuurt en de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens beoordeelt of een burger aan de voorwaarden voldoet.

Het hoge en stijgende niet-gebruik van het kindgebonden budget kan verband houden met een omissie in de uitvoering waardoor ouders van 2013 tot en met 2019 onterecht geen kindgebonden budget hadden ontvangen. Als gevolg van die omissie werd het kindgebonden budget na een stopzetting niet automatisch hervat wanneer de rechthebbende weer aan de voorwaarden voldeed voor automatische toekenning. Deze omissie is hersteld over de jaren 2013-2017 en voor de toeslagjaren 2018 en 2019. Het systeem is aangepast voor de voorlopige toekenningen voor het toeslagjaar 2020 wordt. Uit berekeningen van de Belastingdienst/Toeslagen blijkt dat het niet-gebruik in 2019 rond de 5 procent lag en in 2020 rond de 7 procent, zie Figuur 6.14. De stijging van het niet-gebruik van 2019 op 2020 hangt volgens de Belastingdienst/Toeslagen samen met de stijging van de inkomensdrempel voor tweepersoonshuishoudens van €20.941 in 2019 naar €38.181 in 2020. Hierdoor is de groep ontvangers van een kindgebonden budget met zo'n 30 procent gegroeid. Voor deze nieuwe rechthebbenden heeft Belastingdienst/Toeslagen geen signaal gekregen van de SVB omdat zij al kinderbijslag ontvingen.

Figuur 6.14 Niet-gebruik kindgebonden budget in 2020 7 procent



Bron: CPB (2019). Schatting 2015 is door Belastingdienst/Toeslagen gemaakt voor het IBO (2019). De schattingen voor 2019 en 2020 zijn door Belastingdienst/Toeslagen gemaakt voor het onderhavige onderzoek.

Niet-gebruik kinderopvangtoeslag is beperkt

Voor het IBO 2019 heeft de Belastingdienst/Toeslagen ook een schatting gemaakt van het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen heeft alleen gekeken naar het aandeel dat gebruik maakt van erkende kinderopvang, maar geen toeslag ontvangt. De Belastingdienst/Toeslagen schat dit niet-gebruik op 4 tot 5 procent. Dit is een bovengrens omdat voor een deel van de kinderen geldt dat tegemoetkoming op andere wijze is geregeld, bijvoorbeeld via de gemeente. Ook geldt voor een deel van deze kinderen dat hun ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. Het IBO-rapport concludeert dat het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag dicht op de ondergrens van 2 tot 3 procent ligt (IBO, 2019).

Toeslagenaffaire lijkt niet te hebben geleid tot meer niet-gebruik

De angst voor terugvorderingen kan leiden tot niet-gebruik. Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat ongeveer een kwart van de respondenten door de toeslagenaffaire bang is om toeslagen terug te moeten betalen. Uit de interviews met intermediairs blijkt dat zij soms adviseren de toeslag achteraf aan te vragen, wat kan leiden tot afstel van het aanvragen van de toeslag. Voor mensen met een laag inkomen is dat echter vaak geen optie. De recente schattingen van het niet-gebruik van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget wijzen echter niet op een toename van het niet-gebruik.

Conclusie

De omvang van het niet-gebruik van de huurtoeslag is de afgelopen jaren gedaald. Er is geen reden om aan te nemen dat dit komt door het onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst. Het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag en van het kindgebonden budget ligt laag. De ontwikkeling van het niet-gebruik van de zorgtoeslag is stabiel vanaf 2015.

6.7 Beperken onterecht gebruik toeslagen

In 2006 is in eerste instantie gekozen voor een beperkte controle van de aanvraag om de toeslag zo snel mogelijk uit te kunnen betalen en de regeldruk voor derden te beperken. Eind 2011 was de Belastingdienst/Toeslagen begonnen met het stapsgewijs verschuiven van toezicht en handhaving van de fase van definitief toekennen naar de voorschotfase, zoveel mogelijk vóór uitbetaling (Belastingdienst 2016), zie paragraaf 3.2.1.

Sinds de invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) en de inzet van het risicoclassificatiemodel in 2012 wordt het toezicht op aanvragen en wijzigingen voor een belangrijk deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Dat resulteert volgens de beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen van 2012- 2015 (Belastingdienst, 2016) in een aanzienlijk aantal toeslagen dat niet wordt toegekend of waarbij eerst nadere informatie wordt opgevraagd bij de aanvrager. De auteurs concluderen dat resultaten gepresenteerd in de fraudemonitor een positief beeld laten zien wat betreft de inzet van de fraudemaatregelen naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, maar dat de cijfers geen inzicht bieden in de werkelijke omvang van het probleem en de mate waarin het Belastingdienst/Toeslagen lukt om de omvang van het probleem in te perken (Belastingdienst/Toeslagen).

Het Fraude Signalering Voorziening (FSV) werd gebruikt voor het registreren van risicosignalen. Uit onderzoek bleek dat het gebruik van dit systeem op verschillende punten niet voldeed aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarom is de FSV op 27 februari 2020 uitgezet en daarna niet meer gebruikt.³⁰

6.7.1 Toepassing boete- en terugvorderingsinstrumentarium

Vanaf 2012 zijn verzuimboetes opgelegd en vanaf 2015 vergrijpboetes. In de periode 2012-2015 was de Awir-wetgeving inzake boetes volgens de Belastingdienst/Toeslagen nog onvoldoende uitgekristalliseerd, daarom zijn in die periode vergrijpboetes opgelegd als verzuimboetes. Vanaf medio 2015 zijn er geen verzuimboetes meer opgelegd, volgens de Belastingdienst/Toeslagen waarschijnlijk als gevolg van capaciteitsbeperkingen. Vanaf medio 2019 zijn er geen vergrijpboetes meer opgelegd vanwege de toeslagenaffaire.

Tabel 6.3 Beperkt aantal vergrijpboetes opgelegd door Belastingdienst/Toeslagen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verzuimboetes	-	1.011	3.915	1.202	-	-	-	-	-	-
Vergrijpboetes, opgelegd als verzuimboetes	49	246	276	142	-	-	-	-	-	-
Totaal verzuimboetes	49	1.257	4.191	1.344						
Vergrijpboetes	-	-	-	5	94	65	112	78	-	-

Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat er geen actuele informatie beschikbaar is omtrent terugvordering. Uit historische informatie valt af te leiden dat de inning van boetes een zeer tijdrovend proces is. Het laatst bekende cijfer is uit 2015; destijds was na drie maanden maximaal 20% betaald.

³⁰ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/het-systeem-fraude-signalering-voorziening-fsv>

6.7.2 Beperken onterecht gebruik toeslagen

In hoeverre fraude vanaf 2012 minder vaak voorkomt als gevolg van de genomen maatregelen is niet vast te stellen, omdat niet-gedetecteerde fraude onzichtbaar is. Wel is het mogelijk om de factoren die maken dat mensen frauderen in kaart te brengen, waaruit kan worden afgeleid of de kans op fraude lager is geworden.

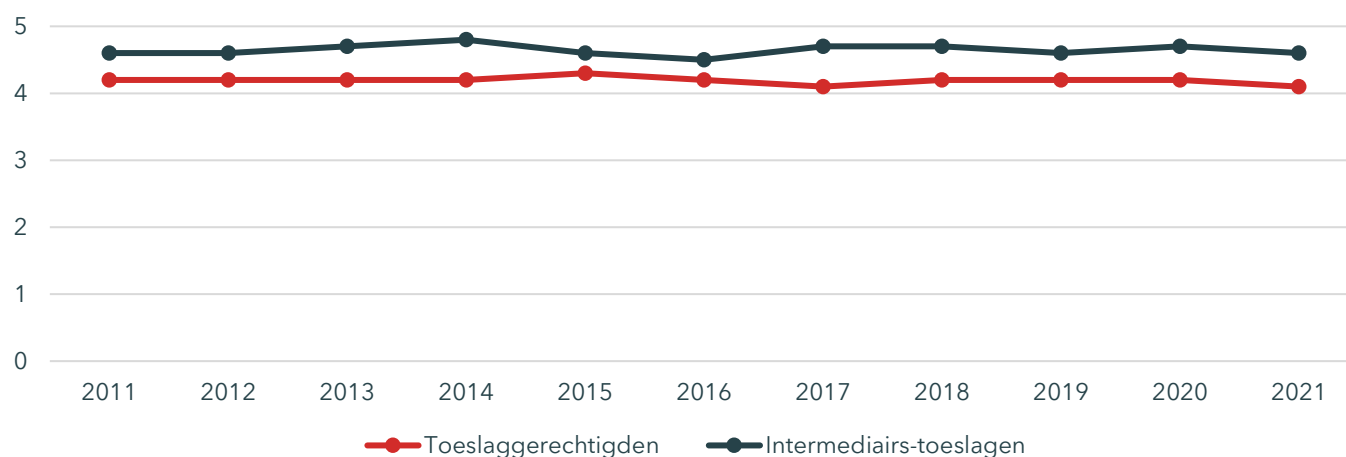
De kans dat burgers de regels spontaan goed naleven hangt onder andere af van (Brummelkamp et al. 2016):

1. de kennis van de regels, maar ook van
2. de mate waarin burgers de regels accepteren.
3. de moeite die burgers moeten doen om zich aan de regels te houden en het gemak waarmee ze de regels kunnen overtreden

Naast spontane naleving speelt de handhaving een rol in het voorkomen van fraude: een gepercipieerde hoge kans op detectie en sanctie verhoogt de kosten van fraude.

Uit paragraaf 5.2 blijkt dat de kennis van de regels matig is, en niet toegenomen over tijd. Ook de mate waarin burgers de regels accepteren is niet toegenomen over tijd, zie Figuur 6.15. Het aandeel burgers dat het onaanvaardbaar tot volstrekt onaanvaardbaar vindt om bewust een te hoog bedrag aan toeslagen te krijgen ligt rond de 75 procent van de toeslaggerechtigden en bij de intermediairs boven de 90 procent.

Figuur 6.15 Gemiddeld vinden burgers het onaanvaardbaar tot volstrekt onaanvaardbaar om bewust een te hoog bedrag aan toeslagen te krijgen

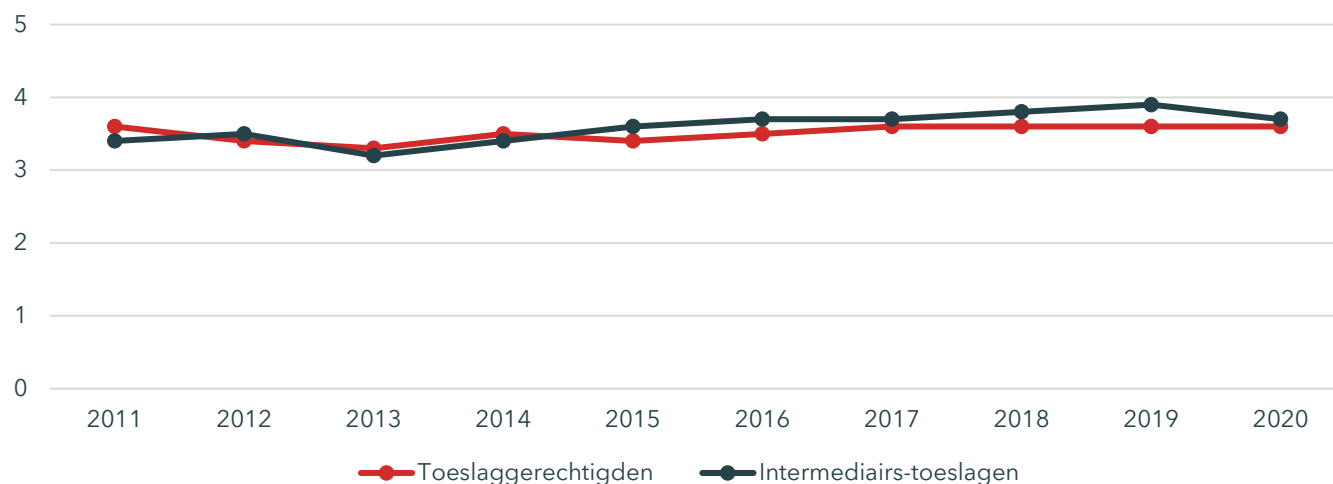


Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijfpuntsschaal.

De moeite die mensen moeten doen om de regels te overtreden neemt wel toe over tijd. de Belastingdienst/Toeslagen geeft signalen aan burgers dat zij wijzigingen moeten doorvoeren en heeft het doorgeven van wijzigingen ook makkelijker gemaakt. Verder is door de toegenomen inspanning van de Belastingdienst/Toeslagen de gepercipieerde detectiekans vanaf 2013 iets toegenomen, zie Figuur 6.16. De gepercipieerde gevolgen van detectie zijn nauwelijks toegenomen, wat waarschijnlijk samenhangt met het beperkte aantal verzuim- en vergrijpboetes dat is opgelegd, zie Figuur 6.17. Vanaf medio 2019 legt de Belastingdienst/Toeslagen helemaal geen boetes meer op.

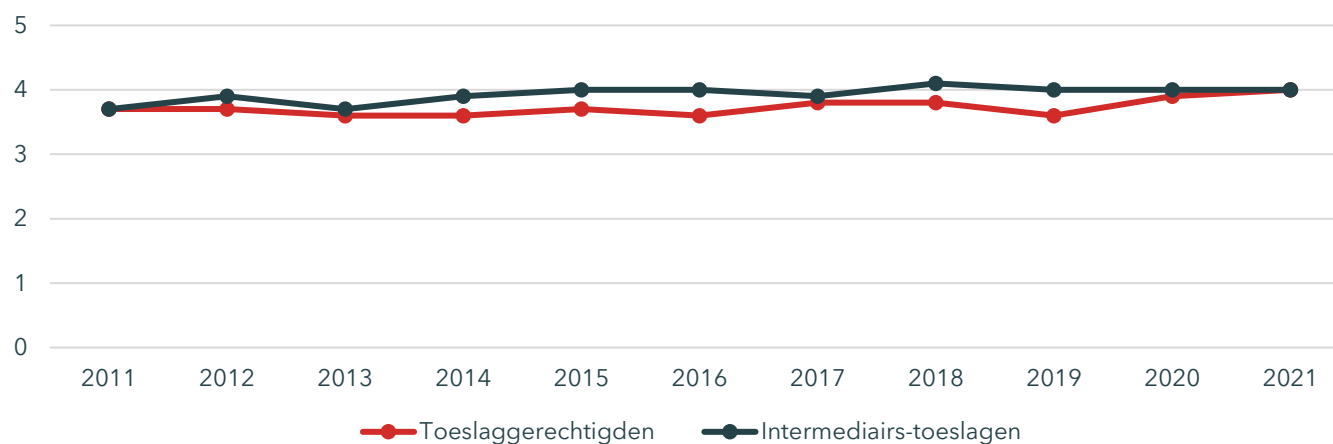
Figuur 6.16 Gepercipieerde kans dat de Belastingdienst/Toeslagen ontdekt dat iemand te veel aan toeslagen ontvangt is toegenomen



Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijfpuntsschaal

Figuur 6.17 De gepercipieerde ernst van de gevolgen als de Belastingdienst/Toeslagen ontdekt dat iemand bewust zijn aanvraag niet juist heeft ingevuld is iets toegenomen



Bron: Fiscale Monitor

Toelichting: gemeten op een vijfpuntsschaal.

Conclusie

Hoewel niet met zekerheid is te zeggen of fraude met toeslagen is afgenomen, is wel de kans op fraude afgenomen. Doordat de Belastingdienst/Toeslagen meer gebruik maakt van gegevens van derden wordt misbruik van de regeling eerder wordt gedetecteerd en wordt gestopt of voorkomen. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat burgers de kans op detectie van fraude vanaf 2012 hoger inschatten. Hierdoor daalt de kans op fraude. Sinds halverwege 2019 legt de Belastingdienst/Toeslagen geen boetes meer op, en sinds februari 2020 gebruikt de Belastingdienst/Toeslagen het Fraude Signaleringssysteem niet meer. Daardoor vermindert de detectiekans en de sanctiekans, waardoor de kans op fraude weer toeneemt.

6.8 Lagere uitvoeringskosten

In de voorgaande evaluaties zijn beoogde kostenbesparingen niet uitgebreid geanalyseerd. In de eerste evaluatie van de Awir is een grove vergelijking van de reguliere uitvoeringskosten van de huursubsidie met de reguliere uitvoeringskosten voor de huidige vier toeslagen gemaakt. Uit deze analyse blijkt dat de uitvoeringskosten met een factor 3,5 zijn toegenomen terwijl de doelgroep die door de Belastingdienst wordt bediend ongeveer 6 keer zo groot is (Financiën, 2009). Dit lijkt volgens de eerste evaluatie te wijzen op een grotere efficiency. De vergelijking is echter niet erg informatief omdat de kosten voor de huurtoeslag veel hoger zijn dan die van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, waar het gros van de toeslagen uit bestaat. De auteurs van de tweede evaluatie van de Awir verwachtten dat de integratie van drie toeslagautomatiseringssystemen naar een systeem in 2012 voor alle toeslagen kostenvoordelen oplevert, maar meldt ook dat juist de integratie een precieze kostenberekening ingewikkeld maakt (Financiën, 2017a). Om de uitvoeringskosten van toeslagen te beoordelen vergelijkt deze paragraaf de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen met de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Bijlage B geeft een overzicht van de uitvoeringskosten van de drie instellingen.

De uitvoering van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen lijkt even efficiënt als de uitvoering van andere uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringskosten van de meest vergelijkbare regelingen, de kinderbijslag (uitgevoerd door de SVB) en het kindgebonden budget (uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen), zijn vergelijkbaar. Verwacht zou mogen worden dat de uitvoeringskosten van het kindgebonden budget hoger zijn dan die voor de kinderbijslag, omdat het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is en de kinderbijslag niet. Anderzijds moet de SVB controleren welke kinderen recht hebben op kinderbijslag, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen alleen kindgebonden budget uitkeert voor kinderen die ook kinderbijslag krijgen.

De invoering van de Awir heeft mogelijk geleid tot synergie in de uitvoering, doordat wijzigingen niet in vier verschillende wetten en door vier verschillende uitvoeringsorganisaties hoeven worden uitgevoerd. Ook kan er sprake zijn van synergie met de uitvoering van de belastinginning.

6.9 Conclusie

De keuze voor één uitvoeringsloket moest leiden tot een klantvriendelijke en efficiënte uitvoering. Vanaf 2019 was het doel om de menselijke maat terug te brengen in het stelsel, door meer maatwerk te leveren en de praktische rechtsbescherming te vergroten. Daarnaast had de uitvoering de taak om terugvorderingen terug te dringen de toekenningszekerheid te vergroten, fraude te beperken en het niet-gebruik te verminderen. Wat is - vanuit het perspectief van de burger - goed gegaan in het toeslagenstelsel, en wat is minder goed gegaan?

Er is geen effectmeting gedaan, waardoor we niet met zekerheid kunnen zeggen of de verbeteringen komen door de inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen. Er is daarom in eerste instantie gekeken naar doelbereik. Vervolgens is beoordeeld hoe waarschijnlijk het is dat de bereikte doelen veroorzaakt zijn door inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit is gedaan door te kijken met welke inspanningen de Belastingdienst/Toeslagen beoogde de doelen te bereiken en welke tussendoelen ze daarbij stelden. Als de inspanningen inderdaad gedaan zijn en de tussendoelen bereikt zijn dan beoordelen we het beleid als waarschijnlijk doeltreffend. Als het doelbereik niet te meten is, maar de inspanningen en tussendoelen wel gehaald zijn, dan beoordelen we de maatregelen als mogelijk doeltreffend.

Doeltreffendheid van de uitvoering en de dienstverlening

Wat is goed gegaan?

De uitvoering was waarschijnlijk doeltreffend in het vergroten van de toekenningszekerheid en het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen. De uitvoering was mogelijk doeltreffend in het beperken van fraude (sinds 2012), het vergroten van de praktische rechtsbescherming (sinds 2019). Het niet-gebruik is verminderd, maar het is onduidelijk of dit komt door inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Een belangrijke doelstelling was om de toekenningszekerheid te vergroten door de terugvorderingen te beperken en burgers eerder zekerheid te geven over hun definitieve toeslag. Het totaal aandeel terugvorderingen is verminderd en ook de hoge terugvorderingen zijn verminderd ten opzichte van 2016. De maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen hebben daar waarschijnlijk aan bijgedragen. Belastingdienst/Toeslagen heeft het makkelijker gemaakt toeslagen aan te vragen en wijzigingen aan te brengen. Ook de signalering van burgers door de Belastingdienst/Toeslagen als gegevens niet lijken te kloppen, heeft naar verwachting bijgedragen aan minder terugvorderingen. Ook de toegenomen controle op de aanvragen om fraude te beperken kunnen als neveneffect hebben geleid tot minder terugbetalingen. De bevoegdheid van de Belastingdienst om terugvorderingen te matigen heeft tot nu toe niet bijgedragen aan de daling van de terugvorderingen. Van deze mogelijkheden is tot en met 2021 weinig gebruik gemaakt. De toekenningszekerheid is iets toegenomen doordat toeslagontvangers eerder een definitieve toekenning krijgen. In 2016 werd de definitieve toeslag voor 90 procent van de toeslagontvangers uiterlijk een jaar volgend op het toeslagjaar vastgesteld, in 2020 was dat 93 procent. Het percentage van de toeslagontvangers dat onzekerheid ervaart over hun toeslag is licht gedaald tot 10 procent in 2022.

De maatregelen die in 2012 zijn genomen om onterecht gebruik van toeslagen terug te brengen waren mogelijk doeltreffend. Hoewel niet met zekerheid is te zeggen of fraude met toeslagen is afgenomen, is wel de kans op fraude afgenomen doordat burgers vaker geattendeerd worden op wijzigingen in hun situatie en het makkelijker is geworden om wijzigingen door te geven. Bovendien spoort de Belastingdienst/Toeslagen fouten sneller worden op, waardoor misbruik van de regeling eerder wordt gedetecteerd en wordt gestopt of voorkomen. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat burgers de kans op detectie van fraude vanaf 2012 hoger inschatten. Hierdoor daalt de kans op fraude.

De Belastingdienst/Toeslagen is mogelijk doeltreffend in het vergroten van de praktische rechtsbescherming. Het aantal bezwaren tegen besluiten over de definitieve toeslag is verminderd. Dit is een indicatie dat de Belastingdienst/Toeslagen de besluiten beter uitlegt of eerder in gesprek gaat met de burger.

Het niet-gebruik van de huurtoeslag is gedaald. Niet duidelijk is wat de bijdrage van de Belastingdienst/Toeslagen daarin is, waardoor we niet kunnen concluderen of het beleid van de Belastingdienst/Toeslagen doeltreffend was. Wel doet de Belastingdienst onderzoek naar de wijze om het niet-gebruik te verminderen.

Wat is minder goed gegaan?

De Belastingdienst/Toeslagen was nog niet doeltreffend in het bieden van maatwerk aan toeslagontvangers. De klantvriendelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen wordt positief beoordeeld, maar een groot deel van de toeslagontvangers heeft niet het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen oog heeft voor hun persoonlijke situatie. Het uitvoeringsproces van Belastingdienst/Toeslagen is verbeterd. Burgers ervaren kennelijk nog geen maatwerk in de dienstverlening. Verder sluit het proces van terugvorderen van te veel betaalde toeslagen onvoldoende aan bij het denk- en doenvermogen van burgers. Wel heeft de Belastingdienst de uitvoering verbeterd. Het aanvragen

van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen is makkelijker geworden en de snelheid waarmee de aanvraag wordt toegekend toegenomen.

Doelmatigheid

De uitvoering van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen lijkt even efficiënt als andere uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringskosten van de meest vergelijkbare regelingen, de kinderbijslag (uitgevoerd door de SVB) en het kindgebonden budget (uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen), zijn vergelijkbaar.

7 Oorzaken en beleidsopties

Oorzaken van het niet of onvoldoende bereiken van doelen liggen in het wettelijk kader, de uitvoering, de dienstverlening en het menselijk gedrag (denk- en doenvermogen). Burgers die negatieve ervaringen hebben met de toeslagen hebben minder doenvermogen, meer financiële stress, minder sociale steun en meer inkomensonzekerheid.

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de oorzaken van het niet of onvoldoende bereiken van de doelen en beleidsopties om de doelen te bereiken. Oorzaken voor het niet of onvoldoende bereiken van de doelen kunnen liggen in het wettelijk kader, de uitvoering, de dienstverlening en het menselijk gedrag (denk- en doenvermogen).

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- De begrijpelijkheid van het toeslagenstelsel. Deze is nog steeds matig. Een deel van de toeslagontvangers kan niet zelf een aanvraag doen en weet niet wanneer en hoe wijzigingen moeten worden ingevoerd.
- Aansluiting bij draagkracht. Een groot deel van de toeslagontvangers kan rondkomen zonder toeslagen.
- Terugdringen niet-gebruik. Het niet-gebruik van de huurtoeslag is verminderd. Desondanks is er ruimte om het niet-gebruik van de zorg- en de huurtoeslag verder te verminderen.
- Terugdringen hoge terugvorderingen. Het aandeel hoge terugvorderingen is gedaald, maar kan verder worden teruggedrongen.
- Verbeteren van het proces van terugvorderen. Het huidige proces sluit niet aan bij het denk- en doenvermogen van burgers.
- Het partnerbegrip sluit niet in alle situaties aan bij de beleving van burgers. Alleenstaande ouders die samenwonen met een persoon die geen zorgplicht heeft voor hun kind zijn toeslagpartner, waardoor hun recht op toeslagen vermindert of zelfs helemaal vervalt.

De volgende paragrafen gaan in op deze onderwerpen. Per onderwerp schetsen we ook mogelijke beleidsopties. Deze opties moeten nog wel verder onderzocht worden, bijvoorbeeld op budgettaire consequenties en uitvoerbaarheid.

7.2 Begrijpelijkheid van het stelsel

Het toeslagenstelsel wordt door veel burgers als complex ervaren, zie Paragraaf 5.2.2. Op concrete stellingen over wanneer je wijzigingen moet doorgeven wist slechts 43% van de respondenten precies aan te wijzen welke stellingen waar of onwaar waren.

7.2.1 Oorzaken

Wettelijk kader

Dat een deel van de burgers onderdelen van het stelsel niet begrijpt komt deels door de Awir zelf, en deels door de complexiteit in de onderliggende wetten, met name de Wet kinderopvang (Wko).

Een probleem met de Awir zelf is het feit dat het actueel inkomen moet worden ingeschat. Dat betekent dat burgers een jaar vooruit moeten kijken. Het schatten van het inkomen is extra moeilijk voor mensen met flexibele dienstverbanden of zelfstandigen. Daarbij komt dat het inkomensbegrip (het toetsingsinkomen) niet goed aansluit bij de beleving van burgers. In het toetsingsinkomen worden ook vormen van inkomen uit vermogen meegerekend (Financiën, 2019). Verschillende vormen van inkomen uit vermogen en aftrekposten zoals hypotheekrenteaftrek en zelfstandigenaftrek komen niet voor op de maandelijkse loonstrook, maar zijn wel onderdeel zijn van het verzamelinkomen wat bepalend is voor toeslagen (IBO, 2019). Ook verschilt per toeslag welk vermogen meetelt, de hoogte van de vermogensgrenzen en welke personen tot het huishouden behoren. Bovendien zijn toeslageregels soms moeilijk toe te passen op de eigen situatie (EY, 2020). Verder sluit het partnerbegrip op basis van objectieve kenmerken voor de meeste burgers aan bij hun beleving, maar voor een kleine groep niet. Het gaat daarbij vaak om alleenstaande ouders (ouder dan 27 jaar) die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft, zoals ouders of broers en zussen.

Uitvoering en dienstverlening

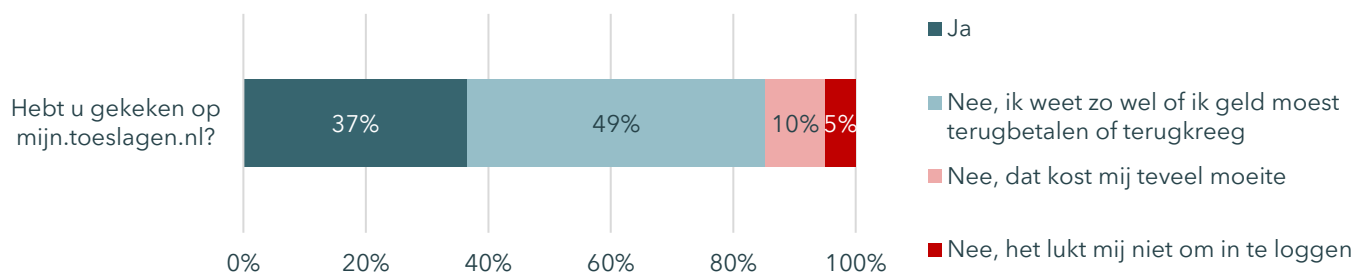
In één interview wordt genoemd dat brieven van overheden vaak moeilijk te begrijpen zijn. Een andere geïnterviewde heeft het daarbij over de 'dure woorden' die gebruikt worden. Ook uit de enquête in het LISS panel blijkt dit, zie Figuur 5.2. Het onderzoek van D&B (2021) naar het invorderingsproces vanuit het burgerperspectief laat eveneens zien dat mensen de brieven van de Belastingdienst/Toeslagen moeilijk te begrijpen vinden. Ook een recent proefschrift wijst erop dat de Belastingdienst in de communicatie met burgers moeilijke termen gebruikt. (Cramwinkel, 2022).

Denk- en doenvermogen

Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat kennis en denkvermogen een beperkte rol spelen in de toeslagervaring. Respondenten denken vaak te weten welke wijzigingen ze moeten doorgeven, maar kunnen kennisvragen hierover niet zo goed kunnen beantwoorden. Het is echter de vraag of deze kennis wel zo relevant is. Begrip van door te geven wijzigingen speelt geen duidelijke rol in de toeslagervaring. Alleen binnen de groep ontvangers van huurtoeslag hangt deze significant samen met de ervaring. Zelfeffectiviteit speelt een duidelijkere rol. Het lijkt dus belangrijker dan toeslagontvangers weten waar ze informatie kunnen vinden wanneer ze deze nodig hebben en het vertrouwen hebben dat ze deze ook op de juiste manier interpreteren, dan dat ze de begrippen uit hun hoofd kennen.

Voor toeslagontvangers is het dus van belang om te weten waar ze informatie kunnen vinden. Ze moeten bijvoorbeeld weten hoe ze moeten inloggen op Toeslagen.nl. In de enquête in het LISS panel werd aan respondenten gevraagd om in te loggen en op te zoeken of ze in 2019 en/of 2020 een correctie op de voorlopige toeslag hadden ontvangen. Daarna vroegen we ze of ze dit gedaan hadden en hoe makkelijk het was de benodigde informatie te vinden. Het overgrote deel van de respondenten bleek uit het hoofd te weten of ze een correctie hadden ontvangen (49 procent) of kon de informatie makkelijk vinden op mijn.toeslagen.nl (37 procent), zie Figuur 7.1. 5 procent van de respondenten lukte het niet om in te loggen en 10 procent vond het te veel moeite. Uit een nadere analyse blijkt dat de groep die niet inlogde omdat het te veel moeite zou kosten, meer financiële stress ervaart dan de groep die zegt zo wel te weten of ze een correctie hadden ontvangen. Dit kan erop duiden dat burgers vanwege financiële stress vermijden op mijn.toeslagen.nl te kijken.

Figuur 7.1 37 procent van de respondenten kon informatie over correcties vinden op mijn.toeslagen.nl



Bron: Enquête LISS panel

Degenen die wel ingelogd hadden (37 procent), kregen vervolgens een vraag over hoe makkelijk het was om de informatie te vinden die ze zochten. Daaruit blijkt dat de meesten de informatie hebben kunnen vinden, maar dat veel mensen daar wel even naar moesten zoeken, zie Tabel 7.1.

Tabel 7.1 58 procent van de respondenten die informatie heeft opgezocht kon deze makkelijk vinden

	Hebt u de informatie kunnen vinden die u zocht?
Ja, de informatie was makkelijk te vinden	58%
Ja, maar ik heb er wel even naar moeten zoeken	33%
Nee, ik heb er moeite voor gedaan, maar het is mij niet gelukt	7%
Nee, maar ik heb er ook niet veel moeite voor gedaan	2%
Totaal	100%

Bron: Enquête LISS panel

7.2.2 Beleidsopties

Wettelijk kader

Een optie is om het inkomensbegrip in de Awir te veranderen van verzamelinkomen naar bruto-inkomen. Vanuit het burgerperspectief is het verzamelinkomen een zeer ingewikkeld, abstract, ongrijpbaar inkomensbegrip. Het is zowel mentaal als praktisch moeilijk om het (gezamenlijk) verzamelinkomen juist te voorspellen. Deze maatregel zorgt ervoor dat het inkomen voor de toeslagen veel beter en eenvoudiger in te schatten wordt voor burgers. De burger kan met deze maatregel makkelijker vanuit zijn loonstrookje doorrekenen of hij recht heeft op toeslagen (IBO, 2019). Nadeel van deze optie is dat de uitvoering ingewikkelder wordt omdat de Belastingdienst moet gaan werken met twee verschillende inkomensbegrippen. Verder zal voor zelfstandigen een oplossing gevonden moeten worden.

Uitvoering en dienstverlening

In de uitvoering en de dienstverlening is het belangrijk dat Belastingdienst/Toeslagen brieven en overige communicatie in begrijpelijke taal formuleert en geen juridische termen of jargon gebruikt. Het standaard inschakelen van een test of de communicatie begrijpelijk is, is gewenst. Ook Cramwinkel (2022) pleit er in haar proefschrift voor dat de Belastingdienst in de communicatie beter rekening houdt met het burgerperspectief: dus geen juridische termen voor de uitleg van wetgeving, maar termen die burgers begrijpen.

7.3 Aansluiting bij draagkracht

7.3.1 Oorzaken

Van de respondenten in de enquête in het LISS panel blijkt 32 procent ook rond te kunnen komen zonder toeslagen. Een van de oorzaken daarvoor ligt in de beoogde arbeidsparticipatiestimulans van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast kunnen oorzaken liggen in de relatief hoge vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget en het inkomensbegrip. Doordat de toeslag wordt gebaseerd op het verzamelinkomen, waarin ook aftrekposten worden meegenomen hebben bijvoorbeeld mensen met een eigen huis een lager verzamelinkomen dan mensen zonder eigen huis. Mensen met een eigen huis hebben vaker een midden- of hoog inkomen en mogelijk dus minder vaak een toeslag nodig.

7.3.2 Oplossing

Allereerst is meer onderzoek nodig naar de oorzaken van het relatief grote aandeel toeslagontvangers dat zegt rond te kunnen komen zonder toeslag. Voor de kinderopvangtoeslag is dat duidelijk: het is het gevolg van een bewuste beleidskeuze. Ook bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget kan daar sprake van zijn.

Als de oorzaak ligt in het inkomensbegrip dan kan de in de vorige paragraaf genoemde oplossing – om de toeslag niet meer te baseren op het verzamelinkomen maar op het bruto-inkomen – leiden tot toeslagen die beter aansluiten bij de draagkracht. Op dit moment werken aftrekposten twee keer door: personen met aftrekposten betalen minder belasting en worden tevens geacht minder inkomsten te hebben, waardoor het toeslagrecht hoger uitvalt. Dit valt onder andere voordelig uit voor personen met een hypotheekrenteaftrek. Als aftrekposten niet meer worden meegenomen wordt de draagkracht van personen met en zonder aftrekposten gelijk beoordeeld (zie blz. 139 IBO, 2019).

Als de oorzaak ligt in de hogere vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is het een optie om voor alle toeslagen dezelfde vermogensgrenzen te hanteren, ter hoogte van de huurtoeslag.

7.4 Terugdringen niet-gebruik

7.4.1 Oorzaken niet-gebruik

Wettelijk kader

Een mogelijke oorzaak van niet-gebruik is dat burgers denken geen recht te hebben omdat ze hun inkomen verkeerd inschatten. Zelfstandigen hebben bijvoorbeeld wisselende inkomsten en in het IBO-rapport (2019) wordt gesuggereerd dat zij mogelijk hun inkomen overschatten omdat ze geen rekening houden met de zelfstandigenaftrek. Op diezelfde manier houden woningeigenaren mogelijk geen rekening met de hypotheekrenteaftrek. Dat speelt bijvoorbeeld als mensen een huis kopen en hun verzamelinkomen door de hypotheekrenteaftrek lager wordt. Zij kunnen ineens recht krijgen op toeslag, terwijl ze gewend zijn geen toeslag te ontvangen.

Dienstverlening

Onbekendheid met toeslagen kan een reden zijn voor niet-gebruik. Bij studenten zal die onbekendheid laag zijn omdat 18-jarigen een brief ontvangen over hun mogelijke recht op toeslagen, maar andere groepen worden hier mogelijk minder op geattendeerd. Dit sluit aan bij de conclusie van Tempelman & Houkes-Hommes (2016) dat niet-gebruik van zorgtoeslag het minst voorkomt in groepen die goed geïnformeerd worden, zoals jongeren, ouderen en bijstandsgerechtigden en juist veel in groepen die zich waarschijnlijk niet realiseren dat ze aanspraak kunnen maken op een toeslag.

Verder kan het zo zijn dat mensen zich er niet van bewust zijn dat ze in hun specifieke situatie recht hebben op toeslagen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de bevinding dat niet-gebruik vaak hoog is bij burgers die pas sinds kort recht hebben op toeslagen. Zo is het niet-gebruik bij burgers die pas net recht hebben gekregen op zorgtoeslag 20 procentpunt hoger dan bij burgers afgelopen jaren ook al recht hadden op toeslagen (Tempelman & Houkes-Hommes, 2016). In deze context is ook de analyse van het CPB (2019) relevant, waarin gevonden wordt dat het niet-gebruik van huurtoeslag het hoogst is voor de laagste inkomensgroepen. De verklaring die daarbij wordt gegeven is dat het mogelijk gaat om burgers met sterk wisselende inkomens (zoals zelfstandigen) die gewend zijn geen recht te hebben op huurtoeslag, maar door eenmalig lagere inkomsten in één jaar wel. Zij realiseren zich daarom mogelijk niet dat ze aanspraak kunnen maken op toeslagen.

Nog een andere verklaring kan zijn dat het voor sommige burgers een bewuste keuze kan zijn om geen toeslag aan te vragen, bijvoorbeeld omdat ze niet afhankelijk willen zijn van de overheid, aannemen dat hun lagere inkomen tijdelijk is (zoals bij ontvangers van een WW-uitkering) of de angst voor terugvorderingen te groot is (zie ook IBO, 2019). Hierbij speelt wantrouwen in de overheid, en meer specifiek in de Belastingdienst/Toeslagen, een rol die niet onderschat mag worden. Uit enkele interviews met intermediairs blijkt dat zij merken dat de angst voor terugvorderingen vergroot is als gevolg van de maatschappelijke onrust rondom de recente toeslagenaffaire. Dat kan reden zijn voor mensen om voorzichtiger om te gaan met toeslagen of deze helemaal niet aan te vragen, terwijl ze de inkomensondersteuning wel goed kunnen gebruiken.

Denk- en onvermogen

De enquête in het LISS panel kan geen goed beeld geven van het niet-gebruik van toeslagen omdat voor dit onderzoek alleen panelleden zijn geselecteerd die eerder hadden aangegeven toeslagen ontvangen te hebben in de periode 2019-2020. Wel is aan respondenten gevraagd of ze denken al eerder recht gehad te hebben op toeslagen, maar deze toen niet aangevraagd hebben. Voor huurtoeslag dacht 7,7% eigenlijk al eerder recht gehad te hebben op toeslag (19,3% weet het niet meer). Voor zorgtoeslag was dat 8,7% (32,8% weet het niet meer). Daarvan gaf voor de huurtoeslag 64,3% en voor de zorgtoeslag 56,8% aan dat ze zich niet realiseerden dat ze recht hadden op de toeslag totdat ze erop gewezen werden door bijvoorbeeld de overheid of mensen in hun omgeving. Het is echter de vraag of mensen goed kunnen inschatten of ze eerder recht hadden op toeslagen. Deze gegevens moeten daarom voorzichtig geïnterpreteerd worden. Voor de andere toeslagen is dit niet relevant, omdat het kindgebonden budget meestal niet zelf aangevraagd wordt en de kinderopvangtoeslag binnen drie maanden aangevraagd moet worden.

Tempelman & Houkes-Hommes (2016) dragen ook het denk- en doenvermogen aan als mogelijke verklaring voor de bevinding dat niet-gebruik hoog is in de laagste inkomensgroep. Zij hebben waarschijnlijk recht op een hoge toeslag, maar vragen die relatief vaak niet aan. Het zou kunnen dat dit samenhangt met een lager opleidingsniveau of een (al dan niet tijdelijk) beperkter vermogen om kosten en baten af te wegen. Het kan echter ook te maken hebben met het grotere risico dat een terugvordering met zich meebrengt voor huishoudens met een zeer laag inkomen, of met wijzigingen in de situatie, zoals in het rapport van het CPB (2019) gesuggereerd wordt. Een

verklaring die genoemd wordt in het IBO-rapport (2019) en die aansluit bij doenvermogen, is uitstelgedrag. Dat speelt vooral bij de kinderopvangtoeslag, die binnen drie maanden nadat het recht ontstaan is aangevraagd moet worden.

Beperkingen in het doenvermogen kunnen versterkt worden door financiële stress. Iemand die veel stress ervaart, bijvoorbeeld als gevolg van zijn/haar financiële situatie, heeft minder cognitieve capaciteit over om goede beslissingen te nemen en zal hij/zij eerder irrationeel of zelfs probleem verergerend gedrag vertonen (Mullainathan & Shafir, 2014). Dit kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat burgers niet de juiste afweging maken over het wel of niet aanvragen van toeslagen of dat zij het aanvragen blijven uitstellen. In dat geval vertonen mensen financieel vermijdingsgedrag, dat in onderzoek gerelateerd bleek aan financiële schaarste (Hilbert, Noordewier & van Dijk, 2022).

7.4.2 Beleidsopties

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar manieren om niet-gebruik tegen te gaan. Zo werden er in één onderzoek brieven gestuurd door de Amerikaanse belastingdienst naar mensen die recht hadden op belastinguitkering om ze te herinneren aan de mogelijkheid om deze belastinguitkering aan te vragen (Bhargava, & Manoli, 2015). Sommige burgers kregen brieven die eenvoudiger geformuleerd waren dan andere of meer informatie gaven over het bestaan van de toeslag, het recht hierop en de kosten en baten van de aanvraag. Degenen die eenvoudiger geformuleerde brieven of brieven waarin de baten van de aanvraag benadrukt werden ontvangen hadden, vroegen vaker een toeslag aan.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft in de zomer van 2021 een mediacampagne georganiseerd om het recht op huurtoeslag over het voorgaande jaar onder de aandacht te brengen. Zij heeft in samenwerking met het Ministerie van BZK meer dan 50 verschillende landelijke en regionale maatschappelijke en koepelorganisaties benaderd, zoals gemeenten, bibliotheken, de Woonbond en Wijzer in Geldzaken. Dit heeft geleid tot landelijke en lokale aandacht in onder andere huis-aan-huisbladen en landelijke dagbladen. De campagne heeft eraan heeft bijgedragen dat meer mensen huurtoeslag hebben aangevraagd (Nationale Ombudsman, 2022).

De Belastingdienst /Toeslagen heeft in 2021 ook een pilot uitgevoerd om het niet-gebruik van de zorgtoeslag terug te dringen. Daarvoor heeft Toeslagen een brief gestuurd naar 5.000 mensen, die mogelijk recht hadden op zorgtoeslag in het kalenderjaar ervoor. Dit is gedaan op basis van bij Toeslagen bekende gegevens. Toeslagen maakte gebruik van verschillende soorten brieven, waarin werd ingespeeld op het gedrag van mensen en de redenen waarom ze waarschijnlijk tot nu toe nog geen aanvraag hebben ingediend. Bijvoorbeeld omdat ze het niet weten, de vaardigheden niet hebben, een gebrek aan vertrouwen om het zelf te kunnen regelen of een angst voor terugbetalen. Uit de pilot van Toeslagen blijkt dat het op deze wijze attenderen van mensen op hun eventuele recht, goed werkt. Als mensen niet reageerden op de brief over de zorgtoeslag (door geen aanvraag te doen; niet in te loggen op het portaal of niet te bellen) nam Toeslagen telefonisch contact op met de mensen waarvan een telefoonnummer bekend was. De resultaten waren positief: veel burgers hebben de zorgtoeslag alsnog aangevraagd (Nationale Ombudsman, 2022).

Het regelmatig (bijvoorbeeld eens per jaar, of eens per twee jaar) sturen van brieven aan potentiële toeslaggerechtigden is dus een effectieve methode om niet-gebruik terug te dringen. Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget kan de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de bij hen beschikbare informatie redelijk inschatten wie er recht heeft. Voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag is dit lastiger, omdat de

Belastingdienst/Toeslagen niet alle informatie heeft om het recht op deze toeslagen te bepalen. Voor die toeslagen heeft een regelmatig herhaalde goed toegespitste mediacampagne zin.

7.5 Terugdringen hoge terugvorderingen

Ondanks alle inspanningen van de Belastingdienst/Toeslagen moet nog steeds een aanzienlijk aantal burgers geld terugbetalen. Dit is deels inherent aan het systeem en niet problematisch als het om kleine bedragen gaat. Hoge terugvorderingen zijn echter wel problematisch.

7.5.1 Oorzaken terugvorderingen

Wettelijk kader

Veel van de problemen die in de aanvraagfase kunnen optreden, hebben vooral betrekking op de complexiteit van de aanvraag zelf. Zo is het bijna onmogelijk om het jaarinkomen goed in te schatten, zeker aangezien daar per toeslag andere definities voor gelden en het gaat om het toetsingsinkomen, waarin ook bijvoorbeeld vormen van inkomen uit vermogen worden meegerekend. Het schatten van het inkomen is extra moeilijk voor mensen met flexibele dienstverbanden of zelfstandigen. Een verkeerde schatting kan leiden tot een correctie in de vorm van een terugvordering of nabetaling. Ook verschilt per toeslag welk vermogen meetelt en welke personen tot het huishouden behoren (IBO, 2019). In het rapport van EY (2020) wordt het feit dat toeslagregels soms moeilijk toe te passen zijn op de eigen situatie daarom ook als een belangrijk knelpunt gezien.

Uit de interviews met burgers en intermediairs blijkt dat terugvorderingen ook kunnen voorkomen als mensen ergens in het jaar geld ontvangen, bijvoorbeeld bij de afkoop van een pensioen, een erfenis of een nabetaling van een werkgever. Soms moeten ze dan hun toeslag voor het hele jaar terugbetalen, omdat hun jaarrecht vervalt. Dit speelt ook als ze volwassen (klein)kinderen in huis nemen, die aangemerkt worden als toeslagpartner. Eén geïnterviewde heeft het gevoel dat hij gestraft werd, terwijl hij probeerde zijn kleindochter te helpen door haar in huis te nemen.

Verschillende huishouddefinities, sterke inkomensafhankelijkheid en het ingewikkelde inkomensbegrip zorgen voor veel bijstellingen. Terugvorderingen ontstaan meestal door een inkomensstijging. Hoge terugvorderingen worden vooral veroorzaakt door harde vermogensgrens en aanvullende grondslagen in de kinderopvang-, en huurtoeslag (IBO, 2019). Hoge terugvorderingen komen vooral voor bij mensen met een laag inkomen, omdat die hogere toeslagen ontvangen, zie Paragraaf 6.2.

Uitvoering en dienstverlening

Verder kwamen er uit de Toeslagenmonitor enkele aspecten naar voren die te maken hebben met de dienstverlening door de Belastingdienst/Toeslagen (Belastingdienst/Toeslagen, 2020). Zo missen velen een betrokken houding, omdat ze bijvoorbeeld het gevoel hebben hun persoonlijke situatie niet toe te kunnen lichten als daar behoefte aan is of van mening zijn dat er te weinig rekening gehouden wordt met persoonlijke omstandigheden. Ook in de knelpuntenanalyse door EY (2020) komt een gebrek aan maatwerk naar voren.

Ook zijn sommigen minder te spreken over de contactmogelijkheden, omdat ze vinden dat de Belastingdienst/Toeslagen traag reageert op berichten. Beperkte contactmogelijkheden en andere problemen in deze context (zoals foutieve antwoorden op complexe vragen) worden ook benoemd in de knelpuntenanalyse door

EY (2020). Deze aspecten kunnen ervoor zorgen dat mensen die in het aanvraagproces tegen problemen aanlopen, onvoldoende ondersteuning ervaren.

De enquête in het LISS panel geeft duidelijke aanwijzingen dat sociale steun een rol speelt bij het voorspellen van terugvorderingen. Toeslagontvangers met minder steun uit hun sociale omgeving, lopen een groter risico op terugvorderingen. Deze steun kan mogelijk (deels) overgenomen worden door toeslagenservicepunten: ook zij kunnen toeslagontvangers bijvoorbeeld wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen en helpen dat op de juiste manier te doen. Uit de analyses blijkt echter dat veel toeslagontvangers niet bekend zijn met toeslagenservicepunten, zie Paragraaf 6.2.1.

Denk- en doenvermogen

Om terugvorderingen te voorkomen, is het van belang dat burgers wijzigingen snel doorgeven. Dit betekent echter dat ze zich allereerst moeten realiseren welke wijzigingen in hun situatie relevant zijn voor hun toeslag(en), dat ze door het doorgeven van wijzigingen terugvorderingen kunnen voorkomen en binnen welke termijn ze wijzigingen moeten doorgeven. Van alle respondenten zegt de meerderheid precies (44,9%) of ongeveer (40,6%) te weten welke wijzigingen doorgegeven moeten worden. Een veel kleinere groep zegt dit niet zo goed (10,0%) of helemaal niet (4,5%) te weten.

Om deze kennis op een objectieve manier vast te stellen, zijn in de LISS panel enquête vier stellingen voorgelegd over het doorgeven van wijzigingen. Een voorbeeld daarvan is 'Als je kindgebonden budget ontvangt en je gaat scheiden, dan moet je dat doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen.' Slechts 42,7% van de respondenten wist echter precies aan te wijzen welke stellingen waar of onwaar waren. Hierbij zijn alleen de stellingen meegenomen die relevant waren voor de toeslag(en) die de respondent ontving. Een meerderheid (55,5%) wist geen tot maximaal de helft van de voor hen relevante stellingen correct als waar of onwaar te bestempelen. Dit suggereert dat mensen beter denken te weten welke wijzigingen ze moeten doorgeven dan ze in werkelijkheid doen. Daarbij is het belangrijk aan te tekenen dat een meerderheid van de respondenten (63,6%) in de periode 2019-2020 zegt geen wijzigingen doorgemaakt te hebben die aan de Belastingdienst/Toeslagen doorgegeven zouden moeten worden.

De vraag is echter of het van belang is dat mensen dergelijke begripsvragen kunnen beantwoorden. Waarschijnlijk is het belangrijker dat mensen zich in relevante situaties realiseren dat ze actie moeten ondernemen, waar ze (indien nodig) informatie kunnen vinden en hoe ze deze informatie goed kunnen interpreteren. Daarover geven de stellingen waarmee zelfeffectiviteit gemeten is relevante informatie (zie 0). Wanneer we kijken naar de laatste twee antwoordopties voor de eerste twee stellingen en de eerste twee voor de laatste stelling, dan blijkt meer dan de helft van de respondenten vertrouwen te hebben in hun vermogen om toeslagen aan te vragen of iets door te geven. De groep die er helemaal geen vertrouwen in heeft, maakt maximaal 5% van de totale groep respondenten uit.

Tabel 7.2 Meer dan de helft van de respondenten heeft vertrouwen in hun vermogen om toeslagen aan te vragen of iets door te geven (N = 1091).

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Ik heb er vertrouwen in dat ik uit kan zoeken hoe ik toeslag moet aanvragen of hoe ik iets moet doorgeven.	2,1%	2,0%	4,9%	11,7%	19,9%	28,4%	31,0%
Als ik wil, is het voor mij gemakkelijk om toeslagen aan te vragen of iets door te geven.	1,9%	2,7%	6,1%	14,9%	19,5%	28,3%	26,7%
Ook al doe ik mijn best, ik denk dat het mij niet lukt mij om toeslagen aan te vragen of iets door te geven.	41,7%	28,7%	11,4%	9,3%	3,9%	2,8%	2,2%

Bron: enquête LISS panel

Tabel 7.3 toont dat het percentage niet doorgegeven wijzigingen relatief laag is, maar zelfs als er maar een klein aantal wijzigingen niet doorgegeven wordt, kan dat grote gevolgen hebben. Verder is het interessant aan te tekenen dat deze percentages erg laag zijn wanneer gekeken wordt naar het aantal correcties. Als alle correcties het gevolg zouden zijn van niet-doorgegeven wijzigingen, dan zou je verwachten dat deze percentages overeen zouden komen. Dat dat niet het geval is, kan betekenen dat correcties (ook) andere oorzaken hebben, zoals het niet correct doorgeven van informatie bij aanvragen of wijzigingen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer iemand zijn of haar toetsingsinkomen niet goed inschat. Ook kan het betekenen dat toeslagontvangers relevante wijzigingen niet als zodanig herkennen en bijvoorbeeld een jaarlijkse salarisverhoging niet als een relevante wijziging in het inkomen zien.

Tabel 7.3 Niet-doorgegeven wijzigingen als percentage van het totaal aantal wijzigingen is relatief laag

Type toeslag	Percentage
Zorgtoeslag	10,9%
Huurtoeslag	6,2%
Kinderopvangtoeslag	3,9%
Kindgebonden budget	2,7%
Totaal	6,0%

Bron: enquête LISS panel

Ondanks de rol van doenvermogen in de toeslagervaring, wijst de enquête in het LISS panel erop dat het geen duidelijke rol speelt in het voorkomen van terugvorderingen. Alleen zelfeffectiviteit is marginaal significant: meer zelfeffectiviteit lijkt samen te gaan met meer terugvorderingen. Dit kan komen doordat het voor de meeste mensen gaat om lage terugvorderingen, waar ze geen problemen mee hebben. Een analyse op de hoogte van de terugvorderingen binnen de groep met een terugvordering (n=98) wijst echter niet op een relatie van de hoogte van de terugvordering met doenvermogen. Binnen de groep toeslagontvangers die een terugvordering voor de huurtoeslag heeft ontvangen (n=98), voorspelt ontvangen hulp een hogere terugvordering, vermoedelijk omdat mensen bij een hoge terugvordering eerder geneigd zijn hulp in te schakelen. Binnen de groep toeslagontvangers die een terugvordering voor de zorgtoeslag heeft ontvangen (n=91), voorspelt een hoger aantal wijzigingen een hogere terugvordering. Bij het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag bleek dat geen van de variabelen significant samenhangt met de hoogte van terugvorderingen.

Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat terugvorderingen in het verleden leiden tot meer zelfeffectiviteit. Iemand die een terugvordering ontvangt, gaat zich mogelijk meer verdiepen in toeslagen en ontwikkelt daarmee ook meer zelfeffectiviteit. Ook denkvermogen (opleidingsniveau) speelt geen duidelijke rol bij het voorspellen van terugvorderingen.

Bij ontvangers van zorgtoeslag en huurtoeslag gaat inkomensonzekerheid samen met een grotere kans op terugvorderingen (enquête LISS panel). Veranderingen in het inkomen en onzekerheid over het te verwachten inkomen in een jaar zorgt ervoor dat toeslagontvangers vaak wijzigingen moeten doorgeven en meer angst voor terugvorderingen ervaren. Voor het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zijn relaties met terugvorderingen niet significant, al kan dat mogelijk ook verklaard worden door de kleinere groepen en dus beperktere statistische power.

Meer inkomensonzekerheid, minder sociale steun en meer niet-doorgegeven wijzigingen gaan samen met een grotere kans op terugvorderingen. Ook is er enige samenhang met leeftijd: ouderen maken iets meer kans op een terugvordering. Daarnaast is er een relatie met het type toeslag: vooral respondenten die kinderopvangtoeslag ontvangen, krijgen vaak te maken met terugvorderingen.

7.5.2 Beleidsopties

Voor een deel kunnen wettelijke aanpassingen in de voorwaarden voor toeslag leiden tot minder terugvorderingen. Het gaat daarbij om meer transparantie en het verminderen van de noodzaak om wijzigingen door te geven. De in de voorgaande paragrafen beschreven beleids optie om over te gaan op een ander inkomensbegrip kan leiden tot een betere inschatting van het inkomen waardoor minder terugvorderingen plaatsvinden. Bovendien kan de Belastingdienst/Toeslagen voor mensen in loondienst de Polisadministratie gebruiken om definitieve inkomen al na een of twee maanden in te vullen. Daarnaast zal het loslaten van de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het aantal gewerkte uren leiden tot minder terugvorderingen, omdat ouders geen wijziging van de gewerkte uren meer hoeven door te geven. Deze beleidswijziging is al in gang gezet.

Ook kan een verandering van de manier waarop vermogen invloed heeft op de toeslag leiden tot minder hoge terugvorderingen. Door een kleine toename van het vermogen (door afkoop pensioen, erfenis etc.) kan het de vermogensgrens overschrijden, waardoor de hele toeslag vervalt. Een geleidelijke vermogensgrens voorkomt dit (zie IBO, 2019). Bij een geleidelijke grens zijn er minder zeer hoge terugvorderingen, maar wel meer terugvorderingen in totaal. Bij een geleidelijke grens gaat bij iedereen met een vermogen in het afbouwstuk de exacte hoogte van het vermogen een rol spelen in het bepalen van de hoogte van de toeslag. Als ze dit vermogen te laag hebben ingeschat, krijgen ze een terugvordering. Dat is bij een harde grens niet het geval, tenzij ze net de grens overschrijden.

Om beter aan te sluiten op het doenvermogen van burgers kan de Belastingdienst/Toeslagen burgers actiever herinneren aan de noodzaak om wijzigingen door te geven. D&B (2022) heeft twee experimenten uitgevoerd om het aantal terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag terug te dringen. In het eerste experiment werden een groep van 30.000 ouders die eerder een terugvordering hadden gehad van bijna € 10.000 of meer verdeeld over drie groepen die een van de volgende interventies kregen:

1. Een folder met begeleidende brief – uitleg over de toeslagensystematiek, het waarom, visueel ondersteunde instructie voor controleren van de gegevens en, indien nodig, hoe wijzigingen door te geven in een uitgebreid stappenplan;

2. Een standaardbrief – tekstuele herinnering aan controleren van de gegevens en, indien nodig, hoe wijzigingen door te geven in een korte opsomming;
3. Geen extra communicatie (controlegroep).

Van de ouders die de folder en begeleidende brief ontvingen, gaven meer ouders een wijziging in inkomen of opvanggegevens door dan ouders die niets ontvingen of ouders die de standaardbrief ontvingen. Ook logden er meer ouders uit deze groep in Mijn toeslagen in dan ouders uit de andere twee groepen. De folder met begeleidende brief zette ouders met eerdere terugvorderingen (de doelgroep van het onderzoek) dus het meest aan tot actie. Daarnaast lijkt de folder met begeleidende brief in vergelijking met de standaardbrief over langere tijd aan te zetten tot het doorgeven van wijzigingen (D&B, 2022).

In het tweede experiment werden 1.800 ouders die vaak inlogden of ondernemer waren verdeeld in drie groepen van elk 600 ouders die een van de volgende interventies kregen:

1. Belactie. Ouders in deze groep werden gescreend door een belteam. Ouders waarvan het belteam inschatte dat ze mogelijk hulp nodig hadden bij het beoordelen van hun situatie werden actief gebeld (200 ouders). In het gesprek keek het belteam mee naar de situatie van ouders en hielp ze waar gewenst met het direct doorgeven van wijzigingen;
2. Folder met begeleidende brief, identiek aan de folder en brief in het eerste experiment;
3. Geen extra communicatie (controlegroep).

Ouders die actief gebeld werden gaven vaker een wijziging in inkomen of opvanggegevens door dan ouders die niets ontvingen. Ook logden ouders uit deze groep vaker in Mijn toeslagen in. Actief bellen zet ondernemers en ouders die vaak inlogden echter niet consistent aan tot meer actie dan de folder met begeleidende brief doet. Alleen op het doorgeven van een opvangwijziging lijkt actief bellen een sterker effect te hebben dan een folder met begeleidende brief. De matige resultaten van de belactie wijzen er volgens D&B (2022) op dat het selecteren van ouders die hulp nodig hebben lastig is, of dat de telefonische hulp met het doorgeven van eventuele wijzigingen niet geheel aansluit bij de behoeften van ouders.

D&B adviseert om het langetermijneffect van het sturen van brieven en folders te monitoren en deze interventie in te blijven zetten bij positief resultaat. Daarnaast geeft D&B (2022) een aantal concrete aanbevelingen om ervoor te zorgen dat ouders vaker wijzigingen doorgeven, zie Box 7.1

Box 7.1 Concrete aanbevelingen voor het stimuleren van het doorgeven van wijzigingen

- Herinner vaker en op andere (meer laagdrempelige) manieren om met ouders te communiceren zoals per mail, sms, post of de kinderopvangtoeslag app.
- Toets de inhoud van brieven en folders onder de doelgroep
- Ontwikkel een folder voor ouders die KOT aanvragen of dit recent hebben gedaan
- Stuur de brief en folder ook naar andere doelgroepen
- Gebruik een ander communicatiekanaal, bijvoorbeeld online
- Maak een speciale module in Mijn toeslagen waarin de verschillende stappen die ouders moeten nemen geïntegreerd zijn.
- Voeg een 'tutorial mode' toe in Mijn toeslagen
- Gebruik animaties om de informatie over te brengen
- Maak laagdrempelig contact mogelijk

Bron: D&B (2022)

Op basis van de experimenten lijkt het regelmatig sturen van een folder met begeleidende brief het aantal hoge terugvorderingen te kunnen verminderen. Daarnaast zouden ouders veel vaker actieve informatie kunnen krijgen over welke wijzigingen je wanneer moet doorgeven. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een standaard

vragenlijstje met de vraag of een van de grondslagen voor de toeslag is veranderd (voor de kinderopvangtoeslag onder andere: inkomen van uzelf, uw (toeslag)partner, opvanguren, aantal gewerkte uren). Daarvoor zouden mail, sms, whatsapp of de kinderopvangtoeslagapp gebruikt kunnen worden.

Verder kan in de Belastingdienst/Toeslagen in de communicatie met burgers meer rekening houden met kennis over menselijk gedrag. Opties zijn bijvoorbeeld:

- Laat burgers implementatie-intenties vormen. Om te zorgen dat burgers reageren op een verzoek, kan het zinvol zijn ze te helpen met het vormen van implementatie-intenties. Een brief kan bijvoorbeeld afgesloten worden met de suggestie om in te plannen wanneer ze controleren of hun inkomensgegevens nog actueel zijn.
- Speel in op verlies-aversie Door het taalgebruik op bijvoorbeeld de website of in brieven aan te passen, kan ingespeeld worden op verlies-aversie. Terugvorderingen worden door toeslagontvangers ervaren als verlies en het benadrukken dat bepaald gedrag (zoals het doorgeven van wijzigingen) dit verlies kan voorkomen, kan de motivatie verhogen om dat gedrag ook daadwerkelijk uit te voeren. Hierbij is het natuurlijk wel belangrijk zicht te houden op mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals een versterking van de angst voor terugvorderingen.
- Maak gebruik van sociale normen. Mensen passen hun gedrag graag aan dat van anderen. Kennis over sociale normen kan mensen daarom sturen naar bepaald gedrag. Op die manier zou bijvoorbeeld informatie over hoeveel andere mensen al wijzigingen doorgegeven hebben, toeslagontvangers kunnen stimuleren om hetzelfde te doen.
- Help burgers hun zelfeffectiviteit te verhogen. Onderzoek toont aan dat zelfeffectiviteit vergroot kan worden door mensen te vertellen dat ze iets goed kunnen (Agogu   & Parguel, 2020). In de context van toeslagen zou dat ingezet kunnen worden door in de communicatie te benadrukken wat iemand al goed gedaan heeft. Mogelijk geeft dit meer vertrouwen in het eigen kunnen en daarmee ook een positievere toeslagervaring.

Voor burgers die minder digitaal vaardig zijn is het raadzaam om laagdrempelig contact mogelijk te maken, zowel telefonisch als fysiek. Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat toeslagontvangers die meer sociale steun ontvangen minder vaak te maken hebben met terugvorderingen. Voor mensen die minder sociale steun ontvangen kunnen toeslagservicepunten deze steun geven. De meeste respondenten kenden deze service echter niet. Belangrijk is dus dat Belastingdienst/Toeslagen toeslagontvangers goed voorlicht over de toeslagservicepunten, bijvoorbeeld door in brieven steeds te vermelden dat als mensen vragen hebben ze bij een toeslagservicepunt in de buurt terecht kunnen.

Naast hulp vanuit toeslagenservicepunten kan hulp via andere kanalen natuurlijk ook zinvol zijn. Daarom bevatte de enquête in het LISS panel een vraag over hoe mensen het liefst geholpen zouden worden. Respondenten bleken het liefst te bellen met de Belastingdienst/Toeslagen als zij een probleem hadden, zie Tabel 7.3.

Tabel 7.4 Toeslagontvangers bellen het liefst met de Belastingdienst/Toeslagen bij problemen (n= 1091)

Als u een probleem zou hebben met toeslagen, hoe zou u dan het liefst geholpen willen worden?	Percentage
Door te bellen met de Belastingdienst/Toeslagen	58,7%
Door naar een belastingkantoor te gaan	7,2%
Door te bellen met een servicepunt	9,5%
Door naar een servicepunt te gaan	8,2%
Door naar de gemeente te gaan (of bellen)	2,0%
Door naar een andere organisatie te gaan (of bellen) die helpt bij het regelen van geldzaken	6,1%
Anders, namelijk...	8,3%

Bron: Enquête LISS panel

7.6 Verbeteren proces terugvorderingen

7.6.1 Oorzaken problemen proces terugvorderingen

Uit het rapport Doenlijk invorderen (D&B, 2021) blijkt dat het invorderingsproces voor burgers niet altijd even duidelijk is. De dienstverlening houdt weinig rekening met beperkt doenvermogen van burgers. D&B schetst onder andere de volgende knelpunten (zie Paragraaf 6.4 voor meer toelichting).

1. De brieven die Toeslagen in het inningsproces verstuurd, zijn vaak onduidelijk.
2. Informatie in de brieven is onpersoonlijk.
3. De Belastingdienst/Toeslagen geeft geen overzicht van de openstaande schuld in de betalingsherinneringen.
4. Burgers die al een terugbetaling hebben lopen bij Toeslagen moeten zelf contact opnemen met toeslagen om een gebundelde betalingsregeling te krijgen.
5. Burgers met weinig financiële middelen moeten de meeste actie ondernemen.
6. Burgers die twee maanden achterlopen op hun betalingsregeling krijgen een herinnering voor het volledige bedrag. Ook raken ze hun betalingsregeling kwijt en moeten ze contact opnemen voor een nieuwe betalingsregeling. Tenzij burgers dus contact opnemen, moeten ze het volledige bedrag in één keer betalen.

7.6.2 Beleidsopties

Beleidsopties om het invorderingsproces beter te laten aansluiten op het doenvermogen van burgers zijn:

1. Formuleer brieven in begrijpelijke taal.
2. Leg in de brieven (niet op de achterkant) duidelijk uit wat burgers kunnen doen in hun persoonlijke situatie als zij niet kunnen betalen.
3. Geef burgers inzicht in hun openstaande terugvordering(en)
4. Wijs burgers niet alleen op de mogelijkheid vragen te stellen via de Belastingtelefoon, maar wijs ook op ondersteuning via de toeslagservicepunten.

Voor burgers met hoge terugvorderingen is het een optie om aparte dienstverlening met direct persoonlijk contact in te richten. Mensen die in financiële stress zitten maken soms hun post niet open uit angst voor vorderingen. Belastingdienst/Toeslagen zou deze mensen proactief telefonisch of via apps kunnen benaderen om te checken of zij de terugvordering kunnen betalen en of zij een persoonlijke betalingsregeling nodig hebben.

7.7 Schrijnende situaties door partnerschap

Het partnerbegrip op basis van objectieve kenmerken sluit voor de meeste burgers aan bij hun beleving, maar voor een kleine groep niet. Twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen worden automatisch als toeslagpartner beschouwd als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven. Het gaat daarbij onder andere om alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind. Zij krijgen aanzienlijk lagere toeslagen dan andere alleenstaande ouders. Ook kunnen zij het recht op kinderopvangtoeslag verliezen als de toeslagpartner niet werkt en geen familielid is.

7.7.1 Oorzaken

Of iemand toeslagpartner is stelt Belastingdienst/Toeslagen vast op bij hen bekende gegevens. Dit partnerbegrip verschilt van het partnerbegrip in de sociale zekerheid, waar wordt uitgegaan van een gezamenlijke huishouding. Voordeel van het partnerbegrip voor de toeslagen is dat de Belastingdienst/Toeslagen niet achter de voordeur hoeft te kijken. Het probleem zit in de regel dat wanneer een toeslagerechtigde (van 27 jaar of ouder) met een kind jonger dan 18 jaar in één huis woont met een andere volwassene, deze volwassene automatisch de toeslagpartner wordt.

Van het totaal aantal partnerschappen (in 2020 ruim 2 miljoen) zijn er 60.000 die vallen onder deze 'samengestelde gezinnen' (Belastingdienst/Toeslagen). Bij ruim twee derde van deze partnerschappen gaat het om bedoelde partnerschappen: ongehuwd samenwonenden met een kind. Bij ongeveer een derde gaat het om onbedoelde partnerschappen: partnerschappen waarbij de toeslagpartner geen zorgplicht heeft ten opzichte van het kind. Van deze groep bestaat ongeveer 15-30% uit eerstegraadsbloedverwanten (3.000-6.000 partnerschappen).

7.7.2 Beleidsopties

Er zijn twee beleidsopties:

1. 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. Door het vervallen van de bepaling worden zij niet meer als toeslagpartners gezien (kosten €135 miljoen).
2. De tweede is het uitzonderen van onbedoelde partnerschappen door eerstegraadsbloedverwanten, ook als zij ouder dan 27 jaar zijn, niet meer als toeslagpartners te zien (kosten €20 miljoen).

Voordeel van de eerste optie is dat deze het probleem volledig oplost. Nadeel is dat deze optie ook partners in bedoelde partnerschappen niet meer als toeslagpartners ziet. De tweede optie is gericht, maar lost het probleem niet op voor andere alleenstaande ouders die samenwonen met iemand zonder zorgplicht ten opzichte van het kind (broers en zussen, vrienden en kennissen).

7.8 Beleidsopties 20% bezuiniging

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten, bedoeld om inzichtelijk te maken aan welke varianten gedacht kan worden om een significante besparing te realiseren. In de nasleep van de toeslagenaffaire en het streven naar meer maatwerk en de menselijke maat in de uitvoering van de toeslagen ligt een bezuiniging op de uitvoering niet erg voor de hand. Omdat het een wettelijke verplichting geeft deze paragraaf enkele beleidsopties.

De structurele jaarlijkse uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen liggen voor de jaren 2015 tot en met 2019 tussen de €255 miljoen en €282 miljoen. In 2020 zijn de uitvoeringskosten een stuk hoger, namelijk €355, als gevolg van de extra uitvoeringskosten voor de UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen). Een 20 procent bezuiniging op de reguliere uitvoeringskosten (exclusief UHT) komt neer op circa € 60 miljoen.

Aan de inhuur van externen is in 2021 € 110 miljoen besteed, terwijl € 30 miljoen begroot was. Voor 2022 is € 126 miljoen begroot. De kosten van het eigen personeel bedroegen € 104 miljoen in 2021 (€ 93 miljoen begroot) en de begrote kosten in 2022 bedragen € 148 miljoen. De inhuur van externen heeft mogelijk te maken met de toeslagenaffaire en personeelstekorten door eerdere bezuinigingen, maar dit wordt niet benoemd in de begroting. Onderzocht kan worden of door de inhuur van externen af te bouwen en in plaats daarvan eigen personeel aan te nemen € 60 miljoen bespaard kan worden.

7.9 Conclusie

Oorzaken van het niet of onvoldoende bereiken van doelen van het toeslagenstelsel liggen in het wettelijk kader, de uitvoering, de dienstverlening en het menselijk gedrag (denk- en doenvermogen). Burgers die negatieve ervaringen hebben met de toeslagen hebben minder doenvermogen, meer financiële stress, minder sociale steun en meer inkomensonzekerheid. Om het doelbereik te vergroten moet zowel het wettelijke kader als de uitvoering en dienstverlening meer aansluiten bij de het doenvermogen van de burger.

Voor het verbeteren van de toeslagervaring is het belangrijk dat zowel het stelsel als de uitvoering minder eist van het doenvermogen van burgers. Daartoe is verdere vereenvoudiging, duidelijkere communicatie en verdere ondersteuning van toeslagontvangers nodig. Een eenvoudiger toeslagenstelsel kan ervoor zorgen dat een groot doenvermogen geen vereiste meer is voor een positieve ervaring. Een eenvoudig systeem, heldere communicatie en ondersteuning dragen ook bij aan de zelfeffectiviteit. Ook is het belangrijk oog te hebben voor de rol van financiële stress en de eventuele invloed daarvan op het doenvermogen. Dit kan bijvoorbeeld door pro-actiever in contact te treden met toeslagontvangers die te maken krijgen met hoge terugvorderingen.

Veranderingen in het wettelijk kader

Verandering van het inkomensbegrip van verzamelinkomen naar bruto-inkomen maakt het stelsel begrijpelijker. Daardoor kunnen burgers hun inkomen beter inschatten, wat terugvorderingen voorkomt. Vanuit het burgerperspectief is het verzamelinkomen een zeer ingewikkeld, abstract, ongrijpbaar inkomensbegrip. Het is zowel mentaal als praktisch moeilijk om het (gezamenlijk) verzamelinkomen juist te voorspellen. Deze maatregel zorgt ervoor dat het inkomen voor de toeslagen veel beter en eenvoudiger in te schatten wordt voor burgers. De burger kan met deze maatregel makkelijker vanuit zijn loonstrookje doorrekenen of hij recht heeft op toeslagen (IBO, 2019). Door het inkomensbegrip aan te passen sluit de toeslag ook beter aan bij de draagkracht, omdat de hypotheekrenteaf trek niet meer leidt tot een hogere toeslag. Ook kan hierdoor niet-gebruik verminderen, doordat burgers beter kunnen inschatten bij welk inkomen ze nog recht hebben op een toeslag.

Schrap de regel dat twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen automatisch als toeslagpartner wordt beschouwd. Het partnerbegrip op basis van objectieve kenmerken sluit voor de meeste burgers aan bij hun beleving, maar voor een kleine groep niet. Twee meerderjarigen met een minderjarig kind van één van hen worden automatisch als toeslagpartner beschouwd als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven. Het gaat daarbij onder andere om alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene die geen zorgplicht heeft ten

opzichte van het kind. Zij krijgen aanzienlijk lagere toeslagen dan andere alleenstaande ouders. Ook kunnen zij het recht op kinderopvangtoeslag verliezen als de toeslagpartner niet werkt en geen familielid is.

Een verandering van de manier waarop vermogen invloed heeft op de toeslag leidt tot minder hoge terugvorderingen. 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 dit (zie IBO, 2019).

Veranderingen in de uitvoering en dienstverlening

In de uitvoering en de dienstverlening is het belangrijk dat Belastingdienst/Toeslagen brieven en overige communicatie in begrijpelijke taal formuleert en geen juridische termen of jargon gebruikt. Het standaard inschakelen van een test of de communicatie begrijpelijk is, is gewenst. Leg in de brieven uit wat burgers kunnen doen in hun persoonlijke situatie. Voor ouders die minder digitaal vaardig zijn is het raadzaam om laagdrempelig contact mogelijk te maken, zowel telefonisch als fysiek. Uit de enquête in het LISS panel blijkt dat toeslagontvangers die meer sociale steun ontvangen minder vaak te maken hebben met terugvorderingen. Voor mensen die minder sociale steun ontvangen kunnen toeslageservicepunten deze steun geven. De meeste respondenten kenden deze service echter niet. Belangrijk is dus dat Belastingdienst/Toeslagen toeslagontvangers goed voorlicht over de toeslageservicepunten, bijvoorbeeld door in brieven steeds te vermelden dat als mensen vragen hebben ze bij een toeslageservicepunt in de buurt terecht kunnen.

Herinner burgers regelmatig aan de noodzaak wijzigingen door te geven. Toeslagontvangers zouden veel vaker actieve informatie kunnen krijgen over welke wijzigingen je wanneer moet doorgeven. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een standaard vragenlijstje met de vraag of een van de grondslagen voor de toeslag is veranderd (voor de kinderopvangtoeslag onder andere: inkomen van uzelf, uw (toeslag)partner, opvanguren, aantal gewerkte uren). Daarvoor zouden mail, sms, whatsapp of de kinderopvangtoeslagapp gebruikt kunnen worden.

Voor burgers met hoge terugvorderingen is het een optie om aparte dienstverlening met direct persoonlijk contact in te richten. Mensen die in financiële stress zitten maken soms hun post niet open uit angst voor vorderingen. Belastingdienst/Toeslagen zou deze mensen proactief telefonisch of via apps kunnen benaderen om te checken of zij de terugvordering kunnen betalen en of zij een persoonlijke betalingsregeling nodig hebben.

Om niet-gebruik te verminderen blijkt het regelmatig (bijvoorbeeld eens per jaar, of eens per twee jaar) sturen van brieven aan potentiële toeslaggerechtigden een effectieve methode om niet-gebruik terug te dringen. Voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag is dit lastiger, omdat de Belastingdienst/Toeslagen niet alle informatie heeft om het recht op deze toeslagen te bepalen. Voor die toeslagen heeft een regelmatig herhaalde goed toegespitste mediacampagne zin.

Suggesties voor toekomstig evaluatieonderzoek

De vorige beleidsdoorlichting van de Belastingdienst/Toeslagen signaleerde dat voor sommige doelen geen indicatoren zijn, zoals voor compliance en voor de toekenningszekerheid. Voor de toekenningszekerheid adviseerde het rapport aanvullende indicatoren te ontwikkelen en te meten om inzichtelijk te maken in hoeverre het lukt om gedurende het toeslagjaar wijzigingen en correcties door te voeren. Deze indicator is er nog niet. Wel worden sinds de vorige beleidsdoorlichting twee indicatoren gemonitord voor de toekenningszekerheid: het aandeel terugvorderingen van meer dan € 500 en het aandeel toeslagen waarvan de definitieve vaststelling binnen

een jaar na het toeslagjaar definitief is vastgesteld. Ook is in de toeslagenmonitor een vraag opgenomen over hoe toeslagontvangers de toekenningseerbaarheid ervaren.

Voor verschillende beleidsdoelen ontbraken ook bij deze evaluatie indicatoren om het doelbereik te monitoren. Zo kon de Belastingdienst/Toeslagen geen cijfers geven over invorderingen van boetes. Ook was er weinig informatie over bezwaar- en beroepsprocedures. Zo was er geen informatie over het toe- dan wel afwijzen van bezwaren. Evenmin is er informatie omtrent de gronden van bezwaar. Over het aantal beroepszaken was geen informatie over de periode na 2017. Ook ontbreken de uitvoeringskosten van voor 2015. Verder ontbreekt er een indicator die aangeeft hoe vaak Toeslagen een signaal geeft aan burgers dat de gegevens die ze hebben aangeleverd afwijken van gegevens die ze uit andere bronnen hebben, behalve voor de kinderopvangtoeslagapp.

Om te kunnen monitoren of beleid effect heeft zou stelselmatig bij het stellen van nieuwe doelen deze geoperationaliseerd moeten worden. Vervolgens moet er een indicator voor benoemd worden die jaarlijks wordt gemeten. De recente doelen maatwerk, menselijke maat en verbetering van de praktische rechtsbescherming zijn niet duidelijk geoperationaliseerd. Alleen voor maatwerk is een vraag aan burgers opgenomen in de toeslagenmonitor (zie Figuur 6.10). Voor menselijke maat en praktische rechtsbescherming ontbreken indicatoren.

Wat Belastingdienst/Toeslagen wel zeer goed doet is experimenten uitvoeren met verschillende vormen van dienstverlening. Deze experimenten zijn goed opgezet en uitgevoerd en leveren informatie over welke vormen van dienstverlening werken ten opzichte van andere vormen van dienstverlening (of geen dienstverlening). De Belastingdienst/Toeslagen werkt daarmee bij het ontwerpen van nieuw beleid evidence based.

Referenties

- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2019). Omzien in verwondering. Interim-advies. Den Haag.
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2020). Omzien in verwondering 2. Eindadvies. Den Haag.
- Agogu  , M., & Parguel, B. (2020). Nudging individuals' creativity using social labeling. PloS one, 15(2), e0228961.
- ARK (2019). Toeslagen terugbetalen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. American Economic Review, 105(11), 3489-3529
- Belastingdienst (2016). Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019). Tweede Voortgangsrapportage jaarplan 2019 Belastingdienst. Den Haag
- Belastingdienst/Toeslagen (2020). Toeslagenmonitor meting 0. Den Haag: Belastingdienst/Toeslagen
- Belastingdienst/Toeslagen (2021). Toeslagenmonitor Q4 2021. Den Haag: Belastingdienst/Toeslagen
- Belastingdienst/Toeslagen (2022a). Toeslagenmonitor Q1 2022. Den Haag: Belastingdienst/Toeslagen
- Belastingdienst/Toeslagen (2022b). 3e Voortgangsrapportage 2021. Den Haag: Belastingdienst/Toeslagen
- BIN NL (2022). Gedragsadviezen: Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen.
- Brummelkamp, G., Kerckhaert, A. & Engelen, M. (2016). Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude. Zoetermeer: Panteia
- Cramwinckel, T.A. (2022). Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen (dissertatie), Universiteit Leiden 2022.
- CPB (2019) Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Den Haag: Centraal Planbureau
- D&B (2021). Doenlijk invorderen - Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief. Nijmegen: Dijksterhuis & van Baaren
- D&B (2022). Gedragsexperiment terugvordering KOT- Onderzoek naar het stimuleren van ouders om wijzigingen in inkomen en opvanguren door te geven. Nijmegen: Dijksterhuis & van Baaren
- Diamond, A. (2013). Executive functions. Annual Review of Psychology, 64, 135-168.

- EY (2020). Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Den Haag: Belastingdienst
- Financiën (2009). Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2017a). Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Financiën (2017b). Marginale druk in het inkomensbeleid. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2019). Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2020) Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag (CW 3.1). Bijlage bij vierde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2021) Stand van de uitvoering. Den Haag: Belastingdienst/Toeslagen.
- Fox, A. M., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2020). Administrative easing: Rule reduction and medicaid enrollment. *Public Administration Review*, 80(1), 104-117.
- Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld. De correspondent.
- Hilbert, L. P., Noordewier, M. K., & van Dijk, W. W. (2022). The prospective associations between financial scarcity and financial avoidance. *Journal of Economic Psychology*, 88, 102459.
- IBO (2009). Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- IBO (2019). Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- IBO (2020). Toeslagen Deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mare (2019). Burgerperspectief op het toeslagenstelsel. Rapportage van een kwalitatief onderzoek. Amsterdam: Mare.
- Meuwese, A. & Wolswinkel, J. (2021). Maatwerk en bijzondere wetgeving: een vervolgstudie. Den Haag: BZK.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). *Scarcity: The true cost of not having enough*. Penguin Books.
- Nationale ombudsman (2022). Met te weinig genoeg nemen. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Panteia (2020). Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst. Zoetermeer: Panteia.

PBL (2016) Huurtoeslag en betaalrisico's. Analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale Huur.

Poelman (2020). Cursus Belastingrecht Toeslagen 10.0.1. Hardheidsclausule.

Simonse, O., Knoef, M., van Dillen, L. F., van Dijk, W., & van Dijk, E. (2022, April 16). Psychological Barriers for Take-Up of Health Care Benefits and Child Support Benefits in the Netherlands. <https://doi.org/10.31235/osf.io/xekps>

SZW (2022). Voortgangsbrief Verbetertraject Kinderopvangtoeslag, 20 april 2022. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SWN (2019). Toeslagpartners tegen wil en dank. Utrecht: Sociaal Werk Nederland.

Tempelman et al. (2011) Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tempelman, C. & Houkes-Hommes, A. (2016). What stops Dutch households from taking up much needed benefits? *Review of Income and Wealth*, 62(4), 685-705.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference dependent model. *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039-1061.

WRR (2016). Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. Den Haag Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

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

Bijlage A Enquête LISS panel

Bijlage A.1 Steekproef

Voor de vragenlijst nodigden we leden van het representatieve LISS panel uit die in eerdere vragenlijsten hadden aangegeven toeslag ontvangen te hebben in 2019 en/of 2020. We richtten ons op deze jaren, omdat ze binnen de evaluatieperiode vallen en recent genoeg zijn, zodat toeslagontvangers zich nog kunnen herinneren hoe hun ervaringen in die periode waren. De keuze voor deze steekproef betekent dat de focus nadrukkelijk niet ligt op niet-gebruik van toeslagen, maar juist op ervaringen bij het aanvragen van toeslagen, het doorgeven van wijzigingen en het ontvangen van correcties. De volledige vragenlijst is te vinden in Bijlage A.5.

In totaal namen **1545 toeslagontvangers** deel aan het vragenlijstonderzoek. Bij deelnemers die vroeg in de vragenlijst aangaven niet degene in het huishouden te zijn die verantwoordelijk is voor toeslagen of zeiden toch geen toeslagen te ontvangen werd de vragenlijst afgesloten. Tijdens de voorbereiding van de dataset voor analyses werden vervolgens nog de data verwijderd van respondenten die de vragenlijst niet helemaal afgemaakt hadden of inconsistente antwoorden gaven. In dat laatste geval ging het bijvoorbeeld om respondenten zonder kinderen die toch aangaven kind gerelateerde toeslagen te ontvangen of respondenten die aangaven huurtoeslag te ontvangen, maar in een koopwoning of huurwoning boven de huurgrens woonden. Er bleven **1091 respondenten** tussen de leeftijd van 19 en 94 jaar over.

Selectie

Tabel A.1 geeft een overzicht van de steekproefkenmerken. Deze zijn gebaseerd op gegevens uit december 2019, om ze zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de periode waarin we geïnteresseerd zijn (2019-2020).

Tabel A.1 Steekproefkenmerken (in december 2019)

Kenmerk		Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinder-opvangtoeslag	Totaal
Geslacht	Man	39,6%	35,9%	28,0%	37,0%	39,2%
	Vrouw	60,4%	64,1%	72,0%	63,0%	60,8%
Leeftijd	18-24	16,7%	7,4%	0,7%	0,7%	13,1%
	25-34	11,8%	11,7%	21,3%	33,8%	15,1%
	35-44	6,7%	9,2%	45,3%	55,8%	16,3%
	45-54	9,7%	12,0%	29,3%	9,7%	11,6%
	54-64	15,1%	18,1%	2,7%	0,0%	12,3%
	65+	40,0%	41,7%	0,7%	0,0%	31,8%
Opleiding	Basisonderwijs	9,2%	10,1%	2,0%	2,0%	7,4%
	(V)MBO	54,1%	58,0%	54,0%	27,9%	50,1%
	HAVO/VWO	16,2%	11,7%	8,0%	3,3%	13,6%
	HBO	12,9%	12,3%	25,3%	39,0%	17,7%
	WO	6,8%	7,1%	10,7%	27,3%	10,5%
	Onbekend	0,8%	0,9%	0,0%	0,7%	0,7%

Vervolg Tabel A.1

Kenmerk		Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvangtoeslag	Totaal
Belangrijkste bezigheid	Werkt in loondienst	21,6%	21,7%	68,0%	85,6%	34,6%
	Is met pensioen	31,0%	31,0%	0,0%	0,0%	24,6%
	Gaat naar school of studeert	15,3%	6,8%	0,7%	0,7%	12,2%
	Is (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt	8,6%	14,9%	3,3%	0,7%	7,1%
	Werkt als zelfstandige	3,0%	2,8%	4,7%	4,6%	3,2%
	Overig	20,5%	22,9%	23,3%	8,5%	18,4%
Type huishouden	Alleenstaand zonder kind(eren)	40,2%	53,3%	0,0%	0,0%	32,0%
	Alleenstaand met kind(eren)	10,1%	11,8%	30,7%	8,5%	10,4%
	Samenwonend zonder kind(eren)	25,4%	19,8%	1,3%	3,9%	20,6%
	Samenwonend met kind(eren)	19,2%	8,7%	67,3%	87,6%	32,9%
	Anders	5,2%	6,5%	0,7%	0,0%	4,2%

Ontvangen toeslagen

Tabel A.2 geeft een overzicht van het type toeslag dat respondenten ontvingen in de periode 2019-2020 (of een deel van die periode). Hoewel de meerderheid van de respondenten (61,0%) slechts één toeslag ontving, ontvingen veel respondenten meerdere toeslagen. Zo ontving 35,6% van de respondenten twee toeslagen, 2,7% drie toeslagen en 0,8% alle vier de toeslagen. Vooral de combinatie van huur- en zorgtoeslag komt veel voor (32,1% van de steekproef).

Tabel A.2 Type toeslag ontvangen in (deel van) de periode 2019-2020

Type toeslag	2019	2020	Totaal 2019-2020
Zorgtoeslag	810	798	848
Huurtoeslag	332	332	362
Kinderopvangtoeslag	165	168	180
Kindgebonden budget	161	166	174

Bijlage A.2 Voorbereiding van de analyses

Ter voorbereiding op de hoofdanalyses zijn antwoorden op verschillende vragen uit de vragenlijst samengevoegd tot variabelen. Daarvoor zijn eerst enkele controles uitgevoerd.

De items die onderdeel uitmaken van de schaal voor executieve functies bleken niet allemaal sterk met elkaar te correleren. Deze schaal bestaat uit drie subschalen. De correlatiecoëfficiënten tussen items van de laatste subschaal en de overige items waren allen lager dan 0,30. Deze laatste subschaal meet planning en initiatief en bevat items als 'Ik zit vol nieuwe ideeën'. Daarmee sluit deze conceptueel gezien niet zo goed aan bij de vaardigheden die nodig zijn rondom toeslagen. Daarom is besloten bij het samenvoegen van de variabele voor executieve functies alleen de items van de overige twee subschalen mee te nemen.

Vervolgens beoordeelden we de interne consistentie van alle schalen. De schalen voor executieve functies, zelfeffectiviteit, financiële stress, uitstelgedrag, sociale steun, administratieve rompslomp en angst voor terugvorderingen hebben allemaal een goede interne consistentie, met Cronbach's alpha's boven de 0,90. Dat betekent dat de items samengevoegd kunnen worden tot schalen.

Voor de schaal voor information overload is de Cronbach's alpha met 0,72 iets lager. Aangezien deze niet sterk verbeterd kan worden door items te verwijderen, is besloten alle items mee te nemen bij het samenvoegen van de variabele. Voor inkomensonzekerheid en menselijke maat zijn de waarden respectievelijk 0,48 en 0,62. Ook daar is echter besloten alle items te behouden, omdat de items allen een ander, relevant aspect van inkomensonzekerheid of menselijke maat meten.

Ten slotte hebben we bekeken of verschillende onderdelen van de toeslagervaring samengevoegd konden worden. Twee aspecten bleken daarbij problematisch. Zo bleek de samenhang van aansluiting bij draagkracht met de overige aspecten van de toeslagervaring zwak (correlatiecoëfficiënten lager dan 0,30) en sluit dit aspect conceptueel niet goed aan bij de toeslagervaring. Dat iemand toeslagen nodig heeft om rond te komen, wil bijvoorbeeld niet zeggen dat iemand ook een positieve (of negatieve) ervaring heeft. Bij klantvriendelijkheid van de uitvoering hadden veel respondenten de optie 'Weet ik niet (meer)' gekozen. Beide onderdelen (aansluiting bij draagkracht en klantvriendelijkheid van de uitvoering) zijn daarom wel opgenomen in de tabellen met beschrijvende statistieken, maar niet in de gecombineerde variabele 'toeslagervaring'. Voor deze variabele is uiteindelijk het gemiddelde berekend van de items of schalen die transparantie, menselijke maat, administratieve rompslomp, information overload en angst voor terugvorderingen meten (Cronbach's alpha 0,68). De laatste drie onderdelen werden daarbij eerst gehercodeerd, zodat een hogere score een positievere ervaring betekent.

De vier toeslagen en de manier waarop ze door ontvangers ervaren worden verschillen. In de volgende paragrafen bespreken we daarom allereerst de kenmerken van ontvangers en bevindingen met betrekking tot de ervaring per type toeslag³¹. Daarna schetsen we vervolgens een completer beeld van de ervaringen over alle toeslagen heen.

Bijlage A.3 Beschrijvende statistiek

Toeslagervaring

Tabel A.3 laat zien hoe respondenten verschillende aspecten van de toeslagervaring beoordelen.

³¹ Hierbij is het belangrijk aan te tekenen dat er overlap zit tussen de toeslagen: iemand die zorgtoeslag ontvangt, ontvangt mogelijk ook één of meerdere van de overige toeslagen. Dat betekent dat gegevens over één respondent ook in meerdere onderdelen meegenomen kunnen zijn.

Tabel A.3 Antwoorden van alle toeslagontvangers (N = 1091) op vragen en stellingen over verschillende aspecten van de toeslagervaring.

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Aansluiting bij draagkracht							
Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.	1,7%	2,3%	3,2%	11,3%	19,8%	23,6%	38,2%
Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.	15,1%	16,5%	12,7%	14,2%	11,3%	10,3%	19,9%
Menselijke maat en maatwerk							
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.	22,6%	15,4%	15,3%	25,2%	10,4%	6,2%	4,9%
Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.	4,2%	5,2%	6,2%	20,7%	15,4%	20,0%	28,2%
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.	30,1%	22,5%	14,4%	25,0%	4,7%	1,7%	1,7%
Transparantie							
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.	6,3%	7,0%	12,2%	31,9%	20,8%	13,7%	8,2%
Administratieve rompslomp							
Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.	21,5%	18,2%	17,1%	20,7%	11,2%	7,1%	4,3%
Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.	17,3%	16,1%	16,0%	20,4%	14,1%	9,8%	6,1%
Het kost me veel moeite en zoekwerk om toeslagen aan te vragen.	20,1%	17,5%	17,5%	20,1%	12,6%	7,1%	5,2%
Information overload							
Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...							
...lees ik alle informatie zorgvuldig door.	1,7%	2,5%	7,1%	15,2%	22,6%	28,1%	22,7%
...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.	12,2%	17,3%	18,6%	23,7%	15,6%	6,5%	6,1%
...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.	2,0%	2,9%	7,2%	24,0%	29,1%	22,0%	12,8%
...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.	3,9%	7,5%	12,8%	35,7%	22,2%	12,3%	5,7%
...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.	1,9%	2,8%	8,0%	29,0%	30,3%	18,6%	9,4%
...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.	20,6%	26,7%	17,7%	21,2%	7,1%	4,4%	2,4%
Angst voor terugvorderingen							
Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.	23,3%	23,3%	12,6%	16,4%	10,7%	6,2%	7,5%
De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.	30,6%	21,5%	12,5%	13,6%	9,7%	6,1%	6,1%
Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.	26,5%	23,3%	12,9%	13,4%	10,8%	6,7%	6,4%
Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen*	27,3%	20,0%	12,0%	12,5%	10,2%	8,1%	7,2%
	1 Heel onvriendelijk	2	3	4	5	6	7 Heel vriendelijk
Klantvriendelijkheid van de uitvoering							
Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?*	1,1%	1,8%	4,1%	14,4%	17,7%	12,6%	8,2%

*Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 2,8% van de respondenten voor de optie 'Ik weet niet wat dat is' heeft gekozen.

**Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 40,2% van de respondenten voor de optie 'Weet ik niet (meer)' heeft gekozen.

Tabel A.4 Antwoorden van ontvangers van zorgtoeslag (N = 848) op vragen en stellingen over verschillende aspecten van de toelagervaring.

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Aansluiting bij draagkracht							
Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.	1,4%	2,2%	3,1%	11,0%	18,3%	23,7%	40,3%
Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.	13,9%	14,9%	11,8%	13,3%	11,7%	11,3%	23,1%
Menselijke maat en maatwerk							
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.	22,3%	14,3%	14,6%	24,7%	11,1%	7,2%	5,9%
Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.	5,0%	5,1%	6,5%	21,2%	15,6%	18,8%	28,0%
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.	29,3%	20,8%	15,1%	25,2%	5,4%	2,1%	2,1%
Transparantie							
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.	6,7%	6,7%	12,3%	32,3%	19,7%	13,1%	9,2%
Administratieve rompslomp							
Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.	22,5%	17,5%	15,9%	21,0%	11,4%	7,3%	4,4%
Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.	19,1%	16,0%	15,5%	20,8%	13,3%	9,3%	6,0%
Het kost me veel moeite en zoekwerk om toeslagen aan te vragen.	21,5%	17,3%	17,0%	19,8%	11,9%	7,2%	5,3%
Information overload							
Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...							
...lees ik alle informatie zorgvuldig door.	1,8%	2,2%	6,4%	16,3%	21,2%	28,0%	24,2%
...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.	12,6%	15,3%	17,3%	24,2%	17,2%	7,0%	6,4%
...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.	2,4%	3,1%	7,1%	25,4%	28,3%	20,8%	13,1%
...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.	4,3%	6,7%	12,0%	35,0%	21,7%	14,0%	6,3%
...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.	2,4%	2,7%	7,7%	28,9%	29,1%	18,9%	10,4%
...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.	21,0%	24,9%	17,0%	22,2%	7,1%	5,0%	3,0%
Angst voor terugvorderingen							
Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.	25,0%	22,8%	11,9%	16,7%	10,5%	6,0%	7,0%
De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.	31,5%	21,2%	12,5%	13,2%	9,4%	6,7%	5,4%
Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.	27,2%	24,1%	12,6%	13,7%	9,9%	6,5%	6,0%
Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen*	28,7%	20,1%	12,4%	12,0%	9,8%	7,4%	6,4%
	1 Heel onvriendelij k	2	3	4	5	6	7 Heel vriendelijk
Klantvriendelijkheid van de uitvoering							
Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?*	1,2%	1,7%	3,4%	13,4%	15,9%	13,7%	9,0%

*Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 3,3% van de respondenten voor de optie 'Ik weet niet wat dat is' heeft gekozen.

**Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 41,8% van de respondenten voor de optie 'Weet ik niet (meer)' heeft gekozen.

Tabel A.5 Antwoorden van ontvangers van huurtoeslag (N = 362) op vragen en stellingen over verschillende aspecten van de toeslagervaring.

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Aansluiting bij draagkracht							
Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.	0,8%	1,4%	1,1%	8,6%	15,5%	22,1%	50,6%
Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.	5,5%	7,5%	7,5%	11,9%	10,2%	17,1%	40,3%
Menselijke maat en maatwerk							
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.	21,3%	13,0%	11,3%	27,9%	10,5%	8,6%	7,5%
Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.	5,3%	5,0%	6,9%	21,6%	13,8%	17,1%	30,4%
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.	28,2%	20,7%	13,0%	25,1%	6,4%	3,0%	3,6%
Transparantie							
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.	7,7%	4,7%	11,6%	27,9%	19,6%	15,5%	13,0%
Administratieve rompslomp							
Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.	26,5%	18,2%	14,4%	19,9%	10,5%	5,3%	5,3%
Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.	21,8%	14,9%	17,4%	19,3%	12,7%	7,5%	6,4%
Het kost me veel moeite en uitzoekwerk om toeslagen aan te vragen.	25,4%	16,6%	16,6%	19,6%	10,2%	5,0%	6,6%
Information overload							
Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...							
...lees ik alle informatie zorgvuldig door.	2,2%	1,7%	6,6%	17,7%	17,4%	26,0%	28,5%
...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.	12,4%	16,6%	15,8%	24,0%	16,9%	6,4%	8,0%
...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.	3,3%	4,1%	8,0%	24,3%	24,3%	21,6%	14,4%
...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.	4,1%	6,6%	12,7%	40,1%	18,5%	12,2%	5,8%
...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.	1,9%	2,8%	8,3%	32,9%	24,0%	18,8%	11,3%
...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.	23,5%	26,0%	15,8%	21,3%	5,3%	5,0%	3,3%
Angst voor terugvorderingen							
Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.	26,8%	17,7%	10,2%	17,4%	11,1%	7,7%	9,1%
De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.	30,1%	16,6%	11,6%	14,6%	10,5%	8,8%	7,7%
Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.	29,0%	17,4%	11,3%	16,6%	10,2%	7,7%	7,7%
Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen.*	26,5%	15,8%	11,6%	14,6%	11,6%	8,3%	8,0%
	1 Heel onvriendelijk	2	3	4	5	6	7 Heel vriendelijk
Klantvriendelijkheid van de uitvoering							
Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?**	0,8%	1,9%	4,1%	13,5%	19,1%	15,8%	14,1%

*Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 3,6% van de respondenten voor de optie 'Ik weet niet wat dat is' heeft gekozen.

**Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 30,7% van de respondenten voor de optie 'Weet ik niet (meer)' heeft gekozen.

Tabel A.6 Antwoorden van ontvangers van kindgebonden budget (N = 174) op vragen en stellingen over verschillende aspecten van de toeslagervaring.

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Aansluiting bij draagkracht							
Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.	1,2%	1,7%	5,8%	16,1%	24,1%	20,1%	31,0%
Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.	9,8%	17,8%	16,7%	17,8%	10,9%	10,9%	16,1%
Menselijke maat en maatwerk							
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.	22,4%	16,1%	18,4%	28,2%	8,1%	3,5%	3,5%
Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.	1,2%	4,0%	6,9%	19,0%	14,9%	23,0%	31,0%
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.	31,0%	25,3%	14,4%	24,1%	4,0%	0,0%	1,2%
Transparantie							
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.	3,5%	6,3%	9,8%	30,5%	23,0%	21,3%	5,8%
Administratieve rompslomp							
Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.	21,8%	15,5%	21,3%	20,7%	9,2%	6,9%	4,6%
Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.	13,2%	18,4%	17,2%	21,3%	16,7%	6,9%	6,3%
Het kost me veel moeite en uitzoekwerk om toeslagen aan te vragen.	18,4%	16,1%	20,1%	23,0%	13,2%	4,6%	4,6%
Information overload							
Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...							
...lees ik alle informatie zorgvuldig door.	0,0%	2,3%	9,2%	15,5%	21,3%	29,3%	22,4%
...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.	10,3%	19,5%	20,1%	28,2%	9,8%	7,5%	4,6%
...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.	1,2%	1,2%	8,6%	20,1%	30,5%	24,7%	13,8%
...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.	2,9%	8,6%	14,9%	40,8%	23,6%	5,8%	3,5%
...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.	0,6%	1,7%	10,3%	29,3%	29,3%	20,1%	8,6%
...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.	21,3%	29,9%	19,0%	18,4%	7,5%	2,9%	1,2%
Angst voor terugvorderingen							
Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.	11,5%	21,3%	15,5%	22,4%	10,3%	8,1%	10,9%
De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.	22,4%	13,22%	14,4%	21,3%	12,6%	5,8%	10,3%
Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.	17,8%	18,4%	16,1%	17,8%	12,1%	6,9%	10,9%
Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen*	20,7%	14,4%	15,5%	14,4%	9,2%	12,6%	11,5
	1 Heel onvriendelijk	2	3	4	5	6	7 Heel vriendelijk
Klantvriendelijkheid van de uitvoering							
Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?*	1,7%	2,3%	5,8%	16,1	26,4%	9,8%	7,5%

*Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 1,7% van de respondenten voor de optie 'Ik weet niet wat dat is' heeft gekozen.

**Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 30,5% van de respondenten voor de optie 'Weet ik niet (meer)' heeft gekozen.

Tabel A.7 Antwoorden van ontvangers van kinderopvangtoeslag (N = 180) op vragen en stellingen over verschillende aspecten van de toeslagervaring.

	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5	6	7 Helemaal mee eens
Aansluiting bij draagkracht							
Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.	2,2%	1,1%	2,2%	7,8%	25,6%	25,0%	36,1%
Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.	19,4%	19,4%	12,2%	17,2%	10,6%	8,9%	12,2%
Menselijke maat en maatwerk							
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.	22,8%	20,6%	13,9%	27,8%	9,4%	3,9%	1,7%
Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.	0,6%	6,7%	5,0%	18,3%	16,1%	25,0%	28,3%
Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.	31,1%	26,7%	10,6%	27,2%	3,3%	1,1%	0,0%
Transparantie							
Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.	5,6%	8,9%	13,3%	24,4%	26,7%	13,9%	7,2%
Administratieve rompslomp							
Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.	20,0%	22,2%	18,9%	20,0%	10,0%	5,6%	3,3%
Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.	12,8%	16,7%	18,3%	18,9%	16,1%	11,1%	6,1%
Het kost me veel moeite en uitzoekwerk om toeslagen aan te vragen.	17,2%	17,2%	19,4%	17,8%	15,0%	7,8%	5,6%
Information overload							
Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...							
...lees ik alle informatie zorgvuldig door.	1,7%	5,6%	8,3%	9,4%	28,9%	27,2%	18,9%
...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.	12,2%	21,7%	23,9%	18,9%	13,3%	3,9%	6,1%
...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.	1,1%	2,8%	6,1%	18,3%	32,2%	26,7%	12,8%
...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.	1,7%	8,3%	13,3%	33,9%	30,0%	7,8%	5,0%
...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.	0,0%	4,4%	10,0%	25,6%	38,3%	16,1%	5,6%
...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.	20,6%	30,6%	20,6%	15,0%	8,3%	4,4%	0,6%
Angst voor terugvorderingen							
Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.	22,8%	23,9%	13,9%	10,6%	12,2%	7,2%	9,4%
De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.	32,2%	21,7%	13,9%	8,3%	11,1%	4,4%	8,3%
Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.	26,7%	21,7%	12,2%	9,4%	15,0%	7,8%	7,2%
Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen.*	26,1%	20,6%	10,0%	12,2%	11,7%	8,3%	10,6%
	1 Heel onvriendelijk	2	3	4	5	6	7 Heel vriendelijk
Klantvriendelijkheid van de uitvoering							
Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?**	1,1%	2,8%	5,6%	17,2%	23,3%	9,4%	6,1%

*Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 0,6% van de respondenten voor de optie 'Ik weet niet wat dat is' heeft gekozen.

** Deze percentages tellen niet op tot 100%, omdat 34,4% van de respondenten voor de optie 'Weet ik niet (meer)' heeft gekozen.

Tabel A.8 Demografische kenmerken van de groep toeslagontvangers van zorgtoeslag met een negatieve toeslagervaring en de algemene groep toeslagontvangers per type zorgtoeslag

		Zorgtoeslag		Huurtoeslag		Kindgebonden budget		Kinderopvangtoeslag	
		Groep met negatieve ervaringen (N = 78)	Algemeen (N = 848)	Groep met negatieve ervaringen (N = 33)	Algemeen (N = 362)	Groep met negatieve ervaringen (N = 15)	Algemeen (N = 174)	Groep met negatieve ervaringen (N = 19)	Algemeen (N = 180)
Geslacht	Man	34,6%	39,6%	36,4%	35,9%	26,7%	28,0%	36,8%	37,0%
	Vrouw	65,4%	60,4%	63,6%	64,1%	73,3%	72,0%	63,2%	63,0%
Leeftijd	18-24	11,7%	16,7%	0,0%	7,4%	0,0%	0,7%	0,0%	0,7%
	25-34	18,3%	11,8%	29,6%	11,7%	22,2%	21,3%	38,5%	33,8%
	35-44	6,7%	6,7%	3,7%	9,2%	22,2%	45,3%	61,5%	55,8%
	45-54	6,7%	9,7%	11,1%	12,0%	22,2%	29,3%	0,0%	9,7%
	54-64	21,7%	15,1%	22,2%	18,1%	22,2%	2,7%	0,0%	0,0%
	65+	35,0%	40,0%	33,3%	41,7%	11,1%	0,7%	0,0%	0,0%
Opleiding	Basisonderwijs	6,7%	9,2%	7,4%	10,1%	0,0%	2,0%	0,0%	2,0%
	(V)MBO	61,7%	54,1%	70,3%	58,0%	33,3%	54,0%	38,5%	27,9%
	HAVO/VWO	13,3%	16,2%	7,4%	11,7%	22,2%	8,0%	7,7%	3,3%
	HBO	15,0%	12,9%	11,1%	12,3%	33,3%	25,3%	38,5%	39,0%
	WO	3,3%	6,8%	3,7%	7,1%	11,1%	10,7%	15,4%	27,3%
	Onbekend	0,0%	0,8%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%
Belangrijkste bezigheid	Werkt in loondienst	23,3%	21,6%	22,2%	21,7%	44,4%	68,0%	76,9%	85,6%
	Is met pensioen	25,0%	31,0%	22,2%	31,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Gaat naar school of studeert	11,7%	15,3%	3,7%	6,8%	0,0%	0,7%	0,0%	0,7%
	Is (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt	11,7%	8,6%	22,2%	14,9%	0,0%	3,3%	0,0%	0,7%
	Werkt als zelfstandige	1,7%	3,0%	3,7%	2,8%	11,1%	4,7%	7,7%	4,6%
	Overig	26,7%	20,5%	25,9%	22,9%	44,4%	23,3%	15,4%	8,5%
Type huishouden	Alleenstaand zonder kind(eren)	48,3%	40,2%	51,9%	53,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Alleenstaand met kind(eren)	11,7%	10,1%	18,5%	11,8%	44,4%	30,7%	7,7%	8,5%
	Samenwonend zonder kind(eren)	26,7%	25,4%	22,2%	19,8%	0,0%	1,3%	15,4%	3,9%
	Samenwonend met kind(eren)	10,0%	19,2%	3,7%	8,7%	55,6%	67,3%	76,9%	87,6%
	Anders	3,3%	5,2%	3,7%	6,5%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%

Tabel A.9 Verschillende aspecten van de toeslagervaring van mensen die over het algemeen een negatieve, neutrale of positieve ervaring hadden, op een schaal van 1 tot 7, waarbij de interpretatie (positief of negatief) afhangt van het betreffende aspect. Voor elk aspect wordt zowel het gemiddelde als de standaarddeviatie (tussen haakjes) weergegeven.

Zorgtoeslag	Negatief (N = 78)	Neutraal (N = 565)	Positief (N = 205)	Totaal (N = 848)
Klantvriendelijkheid*	4,0 (1,9)	4,9 (1,3)	5,7 (1,1)	5,0 (1,4)
Menselijke maat	2,0 (1,0)	3,0 (1,1)	3,5 (1,5)	3,0 (1,3)
Transparantie	2,2 (1,3)	4,0 (1,2)	5,8 (1,1)	4,3 (1,6)
Administratieve rompslomp	5,8 (1,1)	3,6 (1,3)	1,6 (0,8)	3,3 (1,7)
Information overload	4,5 (1,0)	3,5 (0,7)	2,3 (0,8)	3,3 (1,0)
Angst voor terugvorderingen	5,5 (1,4)	3,2 (1,5)	1,6 (1,0)	3,0 (1,7)
Kindgebonden budget	Negatief (N = 15)	Neutraal (N = 121)	Positief (N = 38)	Totaal (N = 174)
Klantvriendelijkheid*	4,0 (1,7)	4,6 (1,1)	5,6 (1,4)	4,8 (1,3)
Menselijke maat	1,8 (0,8)	2,6 (1,1)	3,5 (1,1)	2,7 (1,2)
Transparantie	2,3 (1,3)	4,3 (1,1)	5,9 (0,8)	4,5 (1,4)
Administratieve rompslomp	5,6 (1,1)	3,6 (1,2)	1,7 (0,7)	3,3 (1,5)
Information overload	4,2 (0,8)	3,3 (0,7)	2,4 (0,7)	3,2 (0,9)
Angst voor terugvorderingen	5,8 (1,6)	3,9 (1,5)	1,7 (0,8)	3,6 (1,8)
Kinderopvangtoeslag	Negatief (N = 19)	Neutraal (N = 122)	Positief (N = 39)	Totaal (N = 180)
Klantvriendelijkheid*	3,4 (1,6)	4,7 (1,1)	5,2 (1,4)	4,7 (1,3)
Menselijke maat	1,4 (0,6)	2,7 (1,1)	3,5 (1,0)	2,7 (1,2)
Transparantie	2,1 (1,3)	4,1 (1,2)	5,8 (1,1)	4,3 (1,5)
Administratieve rompslomp	5,3 (1,3)	3,5 (1,3)	2,0 (0,9)	3,4 (1,5)
Information overload	4,2 (0,7)	3,4 (0,6)	2,4 (0,8)	3,2 (0,8)
Angst voor terugvorderingen	5,8 (1,4)	3,2 (1,5)	1,4 (0,7)	3,1 (1,8)
Totaal toeslagen	Negatief (N = 100)	Neutraal (N = 740)	Positief (N = 251)	Totaal (N = 1091)
Klantvriendelijkheid*	3,9 (1,8)	4,8 (1,2)	5,6 (1,2)	4,9 (1,4)
Menselijke maat	1,9 (0,9)	2,9 (1,1)	3,5 (1,4)	2,9 (1,2)
Transparantie	2,2 (1,3)	4,0 (1,2)	5,8 (1,1)	4,3 (1,5)
Administratieve rompslomp	5,7 (1,1)	3,6 (1,3)	1,7 (0,8)	3,3 (1,6)
Information overload	4,4 (0,9)	3,5 (0,7)	2,3 (0,8)	3,3 (0,9)
Angst voor terugvorderingen	5,3 (1,9)	3,2 (1,5)	1,6 (0,9)	3,0 (1,7)

* Dit aspect is niet meegenomen in de gecombineerde variabele 'toeslagervaring' omdat veel respondenten de optie 'Weet ik niet (meer)' hadden gekozen

Tabel A.10 Gemiddelde scores (op een schaal van 1 tot 7) op determinanten van de toeslagervaring voor verschillende demografische groepen

Kenmerk		Executieve functies	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Sociale steun	Inkomensonzekerheid
Leeftijd	Tot 40 jaar	4,8	5,7	3,1	5,6	6,4
	40 tot 60 jaar	5,1	5,7	3,1	5,2	5,5
	60 jaar en ouder	5,1	5,3	2,7	5,4	4,5
Opleiding	Laagopgeleid	5,0	5,1	2,9	5,5	5,0
	Middelbaar opgeleid	4,9	5,6	3,1	5,3	5,4
	Hoogopgeleid	5,1	5,9	2,7	5,4	5,8
Netto huishoudinkomen (per maand)	Tot 2000 euro	4,9	5,5	3,2	5,4	5,1
	2000 tot 4000 euro	5,1	5,6	2,8	5,4	5,3
	4000 euro of meer	5,0	5,9	2,4	5,5	5,9
Type huishouden	Alleenstaand zonder kind(eren)	5,0	5,5	3,1	5,4	5,0
	Alleenstaand met kind(eren)	5,2	5,8	3,4	5,4	5,4
	Samenwonend zonder kind(eren)	5,1	5,4	2,5	5,6	5,2
	Samenwonend met kind(eren)	5,0	5,7	2,8	5,3	5,9

Terugvorderingen en nabetalingen

Tabel A.11 Terugvorderingen en nabetalingen

		Kinderopvang		Huur		Zorg		Kindgebonden budget	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Terugvorderingen € 1-€ 500		15%	15%	9%	7%	11%	10%	15%	13%
Terugvorderingen € 500-€ 1.000		5%	4%	6%	4%	1%	2%	1%	1%
Terugvorderingen meer dan € 1.000		4%	2%	3%	3%	1%	0%	0%	0%
Weet niet/wil niet zeggen		1%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	2%
Totaal terugvorderingen		25%	23%	20%	16%	14%	13%	17%	15%
Nabetaling € 1-€ 500		24%	29%	18%	15%	15%	15%	17%	19%
Nabetaling € 500-€ 1.000		7%	5%	1%	2%	2%	2%	1%	2%
Nabetaling meer dan € 1.000		2%	2%	3%	1%	1%	1%	2%	1%
Weet niet/wil niet zeggen		10%	8%	2%	3%	3%	3%	5%	6%
Totaal nabetalingen		44%	45%	24%	20%	20%	20%	25%	28%
Aandeel toeslag	voorschot=definitieve	31%	32%	60%	66%	66%	66%	58%	57%
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel A.12 Mogelijke problemen met terugvorderingen

Hoe ging het terugbetalen? (Meerdere antwoorden mogelijk)	Kinderopvang		Huur		Zorg		Kindgebonden budget	
	2019 (N = 41)	2020 (N = 39)	2019 (N = 66)	2020 (N = 53)	2019 (N = 114)	2020 (N = 107)	2019 (N = 28)	2020 (N = 26)
Ik kon het bedrag zonder problemen in één keer terugbetalen	73,2%	69,2%	48,5%	39,6%	62,3%	49,5%	60,7%	53,9%
Ik kon/kan het bedrag zonder problemen in meerdere keren terugbetalen	14,6%	23,1%	28,8%	34,0%	27,2%	35,5%	32,1%	42,3%
Ik moe(s)t besparen op andere uitgaven om het terug te kunnen betalen	7,3%	5,1%	16,7%	15,1%	7,9%	6,5%	10,7%	7,7%
Ik moe(s)t geld lenen om het terug te kunnen betalen	0,0%	0,0%	3,0%	3,8%	0,0%	1,9%	0,0%	3,9%
Ik heb het nog niet (helemaal) kunnen terugbetalen	4,9%	2,6%	12,1%	13,2%	5,3%	7,5%	0,0%	0,0%

Tabel A.13 Saldo van correcties over toeslagen heen.

U kreeg in [2019 / 2020] meerdere toeslagen. Als u nu alle toeslagen bij elkaar neemt, moest u in totaal dan geld terugbetalen aan de Belastingdienst/Toeslagen of kreeg u geld terug?	Percentage 2019 (N = 380)	Percentage 2020 (N = 391)
Ik had te veel toeslag ontvangen en moest dus geld terugbetalen	20,5%	18,2%
Ik had te weinig toeslag ontvangen en kreeg dus geld terug	22,4%	25,8%
Geen van beide	47,9%	45,0%
Ik weet het niet	9,2%	11,0%

Toelichting: Deze vraag is alleen gesteld aan toeslagontvangers met meerdere toeslagen.

Tabel A.14 Mogelijke problemen als gevolg van te laag toeslagbedrag, alle toeslagen

U geeft aan dat u geld hebt teruggekregen. Dat betekent dat u in dat jaar eigenlijk minder geld hebt gekregen dan waar u recht op had. Was dat toen voor u een (financieel) probleem?	Percentage 2019 (N = 85)	Percentage 2020 (N = 101)
Ja	7,1%	5,9%
Nee	87,1%	82,2%
Een beetje	5,9%	11,9%

Toelichting: Deze vraag is gesteld aan toeslagontvangers die over meerdere toeslagen heen per saldo geld terugkregen.

Samenhang tussen terugvorderingen en toeslagervaring

Tabel A.15 Toeslagervaring van respondenten die wel/geen terugvordering hoefden te betalen

Aantal terugvorderingen ontvangen in periode 2019-2020	Kinderopvang		Huur		Zorg		Kindgebonden budget	
	Toeslagervaring Gemiddelde (SD)	N	Toeslagervaring Gemiddelde (SD)	N	Toeslagervaring Gemiddelde (SD)	N	Toeslagervaring Gemiddelde (SD)	N
Geen	4,3 (1,0)	125	4,4 (1,0)	274	4,3 (1,0)	695	4,3 (1,0)	137
1	4,2 (0,9)	30	4,3 (1,0)	57	4,4 (1,0)	85	4,1 (0,8)	20
2	4,2 (1,1)	25	3,9 (1,2)	31 ^a	4,2 (1,0)	68	4,1 (0,7)	17

^a Het verschil tussen deze gemiddelden is significant ($P < .01$)

Bijlage A.4 Modelschattingen

Correlaties tussen variabelen in het model

Hieronder presenteren we eerst de correlaties tussen alle variabelen die opgenomen zijn in de modelschattingen. Weergegeven waarden zijn Pearson's correlatiecoëfficiënten. Dit geldt niet voor paarsgewijze correlaties met opleidingsniveau. Omdat dit een ordinale variabele is, gebruiken we hier Spearman's correlatiecoëfficiënt.

Tabel A.16 Correlaties tussen variabelen in het model

Alle toeslagen																				
	Executief functioneren	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Uitstelgedrag	Opleidingsniveau	Inkomensonzekeerheid	Aantal wijzigingen	Sociale steun	Begrip van door te geven wijzigingen	Begrip van belangrijke termen	Niet-doorgegeven wijzigingen	Ontvangen hulp	Menselijke maat	Transparantie	Administratieve rompslomp	Information overload	Angst voor terugvorderingen	Leeftijd	Geslacht (vrouw)	Netto huishoudinkomen
Executief functioneren	1																			
Zelfeffectiviteit	0,31	1																		
Financiële stress	-0,33	-0,20	1																	
Uitstelgedrag	-0,50	-0,14	0,26	1																
Opleidingsniveau	0,06	0,23	-0,06	0,18	1															
Inkomensonzekeerheid	-0,21	-0,23	0,27	0,19	0,10	1														
Aantal wijzigingen	-0,02	0,22	-0,08	0,08	0,36	0,11	1													
Sociale steun	0,15	0,30	-0,20	-0,08	-0,04	-0,15	0,01	1												
Begrip van door te geven wijzigingen	0,05	0,17	-0,08	-0,02	0,24	-0,03	0,28	-0,01	1											
Begrip van belangrijke termen	0,11	0,36	-0,10	-0,01	0,31	-0,10	0,31	0,04	0,37	1										
Niet-doorgegeven wijzigingen	0,00	0,05	-0,07	0,05	0,13	0,04	0,22	-0,03	0,04	0,09	1									
Ontvangen hulp	-0,04	-0,07	0,01	0,05	0,10	0,13	0,14	0,03	0,12	0,03	0,03	1								
Menselijke maat	0,02	-0,12	-0,04	-0,05	-0,07	0,02	-0,10	0,04	-0,08	-0,17	0,01	-0,04	1							
Transparantie	0,15	0,37	-0,12	-0,07	0,03	-0,18	0,01	0,22	0,04	0,11	0,03	-0,07	0,23	1						
Administratieve rompslomp	-0,31	-0,49	0,27	0,20	-0,01	0,28	-0,05	-0,25	-0,06	-0,15	-0,06	0,11	-0,11	-0,42	1					
Information overload	-0,40	-0,59	0,25	0,26	-0,13	0,31	-0,07	-0,25	-0,10	-0,22	-0,06	0,09	-0,06	-0,49	0,58	1				
Angst voor terugvorderingen	-0,33	-0,30	0,48	0,27	0,02	0,32	0,04	-0,28	0,01	-0,07	-0,02	0,07	-0,11	-0,25	0,46	0,38	1			
Leeftijd	0,06	-0,18	-0,11	-0,26	-0,43	-0,30	-0,31	-0,04	-0,22	-0,23	-0,05	-0,18	0,07	0,02	-0,01	-0,01	-0,14	1		
Geslacht (vrouw)	-0,01	0,04	0,04	-0,07	0,01	0,02	-0,05	0,08	0,04	0,01	-0,04	0,01	-0,05	0,03	0,04	-0,04	0,12	0,00	1	
Netto huishoudinkomen	0,02	0,00	-0,11	0,08	0,29	0,06	0,12	0,05	0,05	0,07	0,04	0,06	-0,04	-0,08	0,08	0,06	-0,01	-0,16	-0,01	1

Zorgtoeslag

	Executief functioneren	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Uitstelgedrag	Opleidingsniveau	Inkomensonzekerheid	Aantal wijzigingen	Sociale steun	Begrip van door te geven wijzigingen	Begrip van belangrijke termen	Niet-doorgegeven wijzigingen	Ontvangen hulp	Menselijke maat	Transparantie	Administratieve rompslomp	Information overload	Angst voor terugvorderingen	Leeftijd	Geslacht (vrouw)	Netto huishoudinkomen
Executief functioneren	1																			
Zelfeffectiviteit	0,34	1																		
Financiële stress	-0,31	-0,16	1																	
Uitstelgedrag	-0,52	-0,16	0,29	1																
Opleidingsniveau	0,01	0,19	0,03	0,22	1															
Inkomensonzekerheid	-0,22	-0,22	0,26	0,22	0,11	1														
Aantal wijzigingen	-0,01	0,15	0,04	0,08	0,21	0,18	1													
Sociale steun	0,16	0,29	-0,20	-0,08	-0,05	-0,12	-0,01	1												
Begrip van door te geven wijzigingen	0,03	0,11	-0,03	-0,05	0,12	-0,02	0,11	-0,02	1											
Begrip van belangrijke termen	0,09	0,33	-0,04	-0,02	0,23	-0,09	0,19	0,05	0,28	1										
Niet-doorgegeven wijzigingen	-0,02	0,03	-0,06	0,04	0,14	0,02	0,32	-0,01	0,02	0,08	1									
Ontvangen hulp	-0,07	-0,10	0,03	0,05	0,06	0,16	0,14	0,05	0,06	-0,03	0,03	1								
Menselijke maat	0,03	-0,09	-0,06	-0,04	-0,05	0,01	-0,03	0,06	-0,03	-0,15	0,00	-0,02	1							
Transparantie	0,19	0,40	-0,10	-0,10	0,05	-0,18	0,03	0,24	0,04	0,13	0,03	-0,08	0,23	1						
Administratieve rompslomp	-0,35	-0,52	0,25	0,20	-0,02	0,29	-0,09	-0,23	-0,08	-0,18	-0,07	0,11	-0,09	-0,43	1					
Information overload	-0,41	-0,61	0,22	0,27	-0,10	0,31	-0,06	-0,27	-0,08	-0,22	-0,05	0,10	-0,06	-0,51	0,61	1				
Angst voor terugvorderingen	-0,35	-0,31	0,46	0,27	0,04	0,32	0,10	-0,27	0,02	-0,08	0,00	0,08	-0,10	-0,25	0,45	0,40	1			
Leeftijd	0,07	-0,15	-0,16	-0,29	-0,38	-0,34	-0,26	-0,05	-0,14	-0,16	-0,06	-0,16	0,04	0,03	-0,01	-0,03	-0,15	1		
Geslacht (vrouw)	0,00	0,05	0,03	-0,05	0,00	0,00	-0,03	0,07	0,09	0,02	-0,02	0,01	-0,05	0,05	0,03	-0,05	0,09	0,01	1	
Netto huishoudinkomen	0,00	-0,04	-0,08	0,08	0,08	0,08	0,01	0,05	-0,02	0,02	0,02	0,04	-0,03	-0,09	0,09	0,08	0,00	-0,12	0,00	1

Kindgebonden budget

	Executief functioneren	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Uitstelgedrag	Opleidingsniveau	Inkomensonzekerheid	Aantal wijzigingen	Sociale steun	Begrip van door te geven wijzigingen	Begrip van belangrijke termen	Niet-doorgegeven wijzigingen	Ontvangen hulp	Menselijke maat	Transparantie	Administratieve rompslomp	Information overload	Angst voor terugvorderingen	Leeftijd	Geslacht (vrouw)	Netto huishoudinkomen
Executief functioneren	1																			
Zelfeffectiviteit	0,25	1																		
Financiële stress	-0,29	-0,32	1																	
Uitstelgedrag	-0,40	-0,15	0,17	1																
Opleidingsniveau	0,20	0,18	-0,32	-0,02	1															
Inkomensonzekerheid	-0,19	-0,43	0,30	0,20	0,09	1														
Aantal wijzigingen	-0,09	0,21	-0,15	0,04	0,22	0,12	1													
Sociale steun	0,17	0,36	-0,24	-0,15	0,12	-0,27	0,07	1												
Begrip van door te geven wijzigingen	-0,01	0,24	-0,19	-0,01	0,13	-0,15	0,13	0,17	1											
Begrip van belangrijke termen	0,07	0,37	-0,17	-0,13	0,20	-0,20	0,13	0,16	0,34	1										
Niet-doorgegeven wijzigingen	0,03	0,01	-0,07	-0,06	-0,01	0,07	0,16	-0,13	-0,07	0,05	1									
Ontvangen hulp	0,03	-0,05	-0,06	0,02	0,00	-0,09	0,13	0,02	0,14	0,16	-0,07	1								
Menselijke maat	-0,08	-0,24	-0,01	0,07	0,01	0,12	-0,01	-0,10	-0,08	-0,20	0,08	-0,14	1							
Transparantie	0,14	0,35	-0,16	-0,07	0,02	-0,25	0,05	0,19	0,14	0,11	-0,05	-0,01	0,22	1						
Administratieve rompslomp	-0,20	-0,46	0,34	0,08	-0,03	0,29	-0,14	-0,31	-0,18	-0,12	0,05	0,03	-0,22	-0,50	1					
Information overload	-0,45	-0,54	0,31	0,25	-0,16	0,37	0,05	-0,26	-0,16	-0,20	0,08	0,04	0,03	-0,58	0,54	1				
Angst voor terugvorderingen	-0,19	-0,26	0,57	0,19	-0,16	0,31	0,02	-0,38	-0,15	-0,15	0,02	-0,08	-0,23	-0,31	0,49	0,34	1			
Leeftijd	0,12	-0,12	-0,03	-0,02	-0,02	0,02	-0,29	-0,18	-0,05	-0,04	0,03	0,04	-0,08	-0,08	0,16	-0,06	-0,05	1		
Geslacht (vrouw)	-0,03	0,12	0,14	-0,01	-0,02	0,10	-0,08	0,15	-0,16	-0,06	-0,09	-0,02	-0,09	-0,03	0,08	-0,03	0,12	-0,19	1	
Netto huishoudinkomen	-0,02	0,00	-0,31	0,02	0,27	-0,02	0,21	0,03	0,25	0,07	0,00	0,01	-0,08	-0,06	0,06	0,03	-0,09	-0,01	-0,03	1

Huurtoeslag	Executief functioneren	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Uitstelgedrag	Opleidingsniveau	Inkomensonzekerheid	Aantal wijzigingen	Sociale steun	Begrip van door te geven wijzigingen	Begrip van belangrijke termen	Niet-doorgegeven wijzigingen	Ontvangen hulp	Menselijke maat	Transparantie	Administratieve rompslomp	Information overload	Angst voor terugvorderingen	Leeftijd	Geslacht (vrouw)	Netto huishoudinkomen
Executief functioneren	1																			
Zelfeffectiviteit	0,33	1																		
Financiële stress	-0,39	-0,19	1																	
Uitstelgedrag	-0,51	-0,16	0,32	1																
Opleidingsniveau	-0,01	0,14	0,03	0,26	1															
Inkomensonzekerheid	-0,26	-0,22	0,23	0,22	0,16	1														
Aantal wijzigingen	0,00	0,15	0,02	0,09	0,21	0,21	1													
Sociale steun	0,21	0,34	-0,24	-0,13	-0,12	-0,17	-0,02	1												
Begrip van door te geven wijzigingen	0,00	0,11	0,02	0,00	0,03	0,02	0,24	-0,12	1											
Begrip van belangrijke termen	0,11	0,33	-0,04	-0,01	0,26	-0,04	0,23	0,02	0,24	1										
Niet-doorgegeven wijzigingen	0,07	0,00	-0,08	-0,01	0,06	-0,01	0,29	-0,03	-0,04	0,10	1									
Ontvangen hulp	-0,12	-0,14	0,03	0,08	0,07	0,19	0,21	-0,07	0,09	0,06	0,07	1								
Menselijke maat	0,10	-0,06	-0,09	-0,12	-0,04	-0,08	-0,04	0,08	0,04	-0,13	-0,07	-0,02	1							
Transparantie	0,22	0,40	-0,11	-0,08	0,08	-0,22	0,00	0,27	0,11	0,14	-0,06	-0,05	0,25	1						
Administratieve rompslomp	-0,40	-0,54	0,28	0,21	-0,06	0,31	-0,08	-0,31	-0,07	-0,19	-0,04	0,15	-0,08	-0,40	1					
Information overload	-0,48	-0,64	0,31	0,28	-0,09	0,35	-0,03	-0,36	-0,07	-0,25	-0,03	0,18	-0,04	-0,55	0,63	1				
Angst voor terugvorderingen	-0,41	-0,32	0,48	0,31	0,05	0,32	0,10	-0,34	-0,03	0,00	0,02	0,10	-0,17	-0,27	0,48	0,47	1			
Leeftijd	0,12	-0,17	-0,20	-0,30	-0,41	-0,27	-0,41	0,03	-0,15	-0,26	-0,07	-0,10	0,14	0,01	0,04	-0,02	-0,23	1		
Geslacht (vrouw)	0,03	0,09	-0,02	-0,06	-0,04	-0,04	-0,05	0,10	0,04	-0,04	-0,03	-0,01	-0,08	0,09	0,02	-0,13	0,06	0,01	1	
Netto huishoudinkomen	0,04	0,09	-0,15	0,05	-0,04	0,18	0,23	0,11	0,00	0,06	0,09	0,06	-0,10	-0,17	0,01	0,02	0,00	-0,18	0,00	1

Kinderopvangtoeslag

	Executief functioneren	Zelfeffectiviteit	Financiële stress	Uitstelgedrag	Opleidingsniveau	Inkomensonzekerheid	Aantal wijzigingen	Sociale steun	Begrip van door te geven wijzigingen	Begrip van belangrijke termen	Niet-doorgegeven wijzigingen	Ontvangen hulp	Menselijke maat	Transparantie	Administratieve rompslomp	Information overload	Angst voor terugvorderingen	Leeftijd	Geslacht (vrouw)	Netto huishoudinkomen
Executief functioneren	1																			
Zelfeffectiviteit	0,18	1																		
Financiële stress	-0,36	-0,24	1																	
Uitstelgedrag	-0,47	-0,18	0,27	1																
Opleidingsniveau	0,07	0,12	-0,16	0,03	1															
Inkomensonzekerheid	-0,25	-0,23	0,42	0,14	0,08	1														
Aantal wijzigingen	-0,20	0,32	0,02	0,09	0,15	0,19	1													
Sociale steun	0,07	0,36	-0,20	-0,14	0,01	-0,26	0,01	1												
Begrip van door te geven wijzigingen	0,09	0,24	-0,21	-0,01	0,20	-0,07	0,15	0,05	1											
Begrip van belangrijke termen	0,19	0,29	-0,18	-0,09	0,14	-0,13	0,17	0,08	0,34	1										
Niet-doorgegeven wijzigingen	0,05	0,09	-0,12	0,06	0,00	0,03	0,15	-0,17	0,03	0,03	1									
Ontvangen hulp	0,09	0,00	0,04	0,04	-0,03	-0,05	0,06	0,00	0,11	0,07	0,02	1								
Menselijke maat	0,06	-0,05	-0,07	-0,22	-0,04	-0,05	-0,17	-0,01	-0,09	-0,16	0,08	-0,09	1							
Transparantie	0,02	0,29	-0,27	-0,10	-0,13	-0,25	0,01	0,19	0,05	0,06	0,05	-0,03	0,39	1						
Administratieve rompslomp	-0,16	-0,43	0,41	0,21	0,06	0,22	-0,14	-0,24	-0,13	-0,14	-0,08	0,00	-0,25	-0,45	1					
Information overload	-0,34	-0,55	0,35	0,30	-0,21	0,33	-0,09	-0,30	-0,13	-0,23	-0,09	0,11	-0,27	-0,44	0,47	1				
Angst voor terugvorderingen	-0,27	-0,26	0,64	0,33	-0,07	0,35	0,03	-0,25	-0,14	-0,15	-0,06	0,00	-0,20	-0,30	0,44	0,41	1			
Leeftijd	0,13	-0,08	-0,04	0,02	0,02	-0,14	-0,11	-0,15	0,06	-0,01	0,05	-0,05	0,11	0,03	0,09	-0,08	-0,06	1		
Geslacht (vrouw)	-0,11	-0,07	0,18	-0,12	0,01	0,07	-0,17	0,16	-0,22	-0,07	-0,15	0,00	-0,04	-0,02	0,07	0,00	0,26	-0,15	1	
Netto huishoudinkomen	0,19	0,14	-0,36	-0,01	0,46	-0,08	0,13	0,04	0,18	0,18	0,15	-0,06	-0,15	-0,10	-0,05	-0,20	-0,31	0,19	-0,19	1

Kenmerken die samenhangen met de algemene toeslagervaring

Om te onderzoeken hoe de toeslagervaring van ontvangers van zorgtoeslag samenhangt met verschillende kenmerken, zijn multiële lineaire regressieanalyses uitgevoerd. Door middel van deze regressieanalyses is nagegaan wat de unieke bijdrage is van onafhankelijke variabelen ter verklaring van een afhankelijke variabele, als wordt gecontroleerd voor het effect van de andere onafhankelijke variabelen in het model.

De analyses bestonden uit drie stappen, waarin steeds een uitgebreider model getest werd. In de eerste stap zijn alleen persoonlijke en situationele kenmerken meegenomen. In een tweede stap werden de mediërende variabelen uit het onderzoeksmodel als onafhankelijke variabelen toegevoegd aan de analyse. Deze variabelen beschrijven begrip en gedrag met betrekking tot het stelsel. In de laatste analysestap zijn naast de persoonlijke en situationele kenmerken en mediërende variabelen ook enkele sociaal-demografische kenmerken als controlevariabelen toegevoegd aan het regressiemodel. Het gaat daarbij om de leeftijd van de toeslagontvanger, het geslacht en het netto inkomen van het huishouden in de relevante periode.

De gerapporteerde waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten. Op basis daarvan kunnen de verschillende verbanden met elkaar vergeleken worden in termen van sterkte. Opleidingsniveau bestaat uit drie niveaus (laag, midden en hoog). De eerste waarden testen het verschil tussen midden en laag en de tweede het verschil tussen hoog en laag.

Tabel A.17 Samenhang variabelen met de algemene toeslagervaring van alle toeslagontvangers.

N=1091	Model 1: persoonlijke en situationele kenmerken en type toeslag	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,12 ***	0,12 ***	0,10 **
Zelfeffectiviteit	0,35 ***	0,34 ***	0,34 ***
Financiële stress	-0,23 ***	-0,22 ***	-0,23 ***
Uitstelgedrag	-0,03	-0,04	-0,04
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	-0,01 / -0,03	-0,00 / -0,02	0,01 / -0,01
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,13 ***	-0,13 ***	-0,11 ***
Aantal wijzigingen	-0,02	-0,02	-0,02
Sociale steun	0,13 ***	0,14 ***	0,16 ***
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		0,02	0,06 *
Begrip van belangrijke termen		-0,02	-0,01
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		0,05 *	0,05
Ontvangen hulp		-0,05 *	-0,05
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,04
Geslacht (vrouw)			-0,07 **
Netto huishoudinkomen			-0,05 *
Zorgtoeslag	0,06	0,06	0,09 *
Huurtoeslag	0,10 ***	0,10 ***	0,11 ***
Kindgebonden budget	0,03	0,03	0,7 *
Kinderopvangtoeslag	-0,02	-0,02	0,02

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.18 Samenhang van variabelen met de algemene toeslagervaring van ontvangers van zorgtoeslag.

N = 848	Model 1: alleen persoonlijke en situationele kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,15 ***	0,14 ***	0,13 **
Zelfeffectiviteit	0,37 ***	0,37 ***	0,37 ***
Financiële stress	-0,15 ***	-0,15 ***	-0,16 ***
Uitstelgedrag	-0,03	-0,04	-0,04
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	-0,02 / -0,03	-0,01 / -0,03	0,01 / 0,00
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,15 ***	-0,14 ***	-0,11 **
Aantal wijzigingen	-0,00	-0,01	0,02
Sociale steun	0,14 ***	0,14 ***	0,15 ***
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		0,00	0,04
Begrip van belangrijke termen		-0,02	-0,03
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		0,04	0,03
Ontvangen hulp		-0,05	-0,04
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,07
Geslacht (vrouw)			-0,05
Netto huishoudinkomen			-0,07 *

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.19 Samenhang variabelen met de algemene toeslagervaring van ontvangers van huurtoeslag.

N=362	Model 1: alleen persoonlijke en situationele kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,22 ***	0,22 ***	0,17 **
Zelfeffectiviteit	0,32 ***	0,32 ***	0,33 ***
Financiële stress	-0,14 **	-0,15 **	-0,18 ***
Uitstelgedrag	-0,03	-0,03	-0,03
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	0,09 / 0,02	0,09 / 0,03	0,13 ** / 0,08
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,17 ***	-0,17 ***	-0,11 *
Aantal wijzigingen	-0,03	-0,03	0,06
Sociale steun	0,19 ***	0,20 ***	0,23 ***
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		0,10 *	0,13 **
Begrip van belangrijke termen		-0,05	-0,04
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		-0,03	-0,06
Ontvangen hulp		-0,02	-0,03
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,12 *
Geslacht (vrouw)			-0,06
Netto huishoudinkomen			-0,14 **

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.20 Samenhang van variabelen met de algemene toeslagervaring van ontvangers van kindgebonden budget

N=174	Model 1: alleen persoonlijke en situationele kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,06	0,07	-0,01
Zelfeffectiviteit	0,20 *	0,20 *	0,20 *
Financiële stress	-0,31 ***	-0,31 ***	-0,31 **
Uitstelgedrag	0,01	-0,00	0,01
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	-0,03 / -0,09	-0,01 / -0,08	0,06 / 0,00
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,08	-0,08	-0,15
Aantal wijzigingen	-0,03	-0,02	0,01
Sociale steun	0,16 *	0,15 *	0,26 **
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		0,05	0,04
Begrip van belangrijke termen		-0,05	-0,00
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		-0,03	0,01
Ontvangen hulp		-0,04	-0,04
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,03
Geslacht (vrouw)			-0,07
Netto huishoudinkomen			-0,14

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.21 Samenhang van variabelen met de algemene toeslagervaring van ontvangers van KOT

N=180	Model 1: alleen persoonlijke en situationele kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	-0,09	-0,10	-0,06
Zelfeffectiviteit	0,28 ***	0,28 ***	0,19 *
Financiële stress	-0,42 ***	-0,41 ***	-0,35 ***
Uitstelgedrag	-0,18 *	-0,18 *	-0,25 **
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	-0,34 * / -0,36 *	-0,34 * / -0,36 *	-0,17 / -0,22
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,06	-0,06	-0,10
Aantal wijzigingen	-0,07	-0,07	-0,02
Sociale steun	0,07	0,08	0,21 **
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		-0,04	-0,02
Begrip van belangrijke termen		0,01	0,05
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		0,06	0,12
Ontvangen hulp		-0,02	-0,04
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,07
Geslacht (vrouw)			-0,10
Netto huishoudinkomen			-0,09

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.22 Samenhang van variabelen met de belangrijkste aspecten van de toeslagervaring (N = 1091).

	Transparantie	Administratieve rompslomp	Angst voor terugvorderingen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,03	-0,11 **	-0,07 *
Zelfeffectiviteit	0,31 ***	-0,38 ***	-0,16 ***
Financiële stress			
Uitstelgedrag	-0,05	0,16 ***	0,34 ***
Denkvermogen	0,04	-0,00	0,05
Opleidingsniveau	0,04 / 0,02	0,04 / 0,08 *	-0,01 / 0,01
Situationele kenmerken			
Inkomensonzekerheid	-0,07 *	0,10 **	0,12 ***
Aantal wijzigingen	-0,04	-0,03	0,02
Sociale steun	0,12 ***	-0,10 ***	-0,17 ***
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen	0,03	-0,04	0,03
Begrip van belangrijke termen	0,02	-0,02	0,01
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen	0,04	-0,05 *	-0,01
Ontvangen hulp	-0,03	0,06 *	0,01
Controlevariabelen			
Leeftijd	0,04	0,00	-0,07 *
Geslacht (vrouw)	0,00	0,06 *	0,12 ***
Netto huishoudinkomen	-0,07 *	0,07 *	0,00
Zorgtoeslag	0,04	-0,07	-0,03
Huurtoeslag	0,10 **	-0,12 ***	0,00
Kindgebonden budget	0,08 *	-0,05	0,05
Kinderopvangtoeslag	0,01	0,03	-0,01

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$. Weergegeven waarden zijn gestandaardiseerde bèta-coëfficiënten.

Tabel A.23 Gemiddelde scores (op een schaal van 1 tot 7) op (aspecten van) de toeslagervaring voor verschillende demografische groepen.

Kenmerk		Transpa- rantie	Admini- stratieve rompslomp	Angst voor terug- vorderingen	Algemene toeslag- ervaring
Leeftijd	Tot 40 jaar (A)	4,14	3,50	3,36 ^C	4,14
	40 tot 60 jaar (B)	4,41	3,25	3,13 ^C	4,34 ^A
	60 jaar en ouder (C)	4,31	3,25	2,69	4,43 ^A
Opleiding	Laagopgeleid (A)	4,12	3,31	2,88	4,31
	Middelbaar opgeleid (B)	4,35	3,38	3,16	4,28
	Hoogopgeleid (C)	4,32	3,32	3,06	4,32
Netto huishoud- inkomen (per maand)	Tot 2000 euro (A)	4,40	3,18	3,06	4,39
	2000 tot 4000 euro (B)	4,26	3,43	3,15 ^C	4,25
	4000 euro of meer (C)	4,17	3,38	2,78	4,29
Type huishouden	Alleenstaand zonder kind(eren) (A)	4,29	3,18	2,89	4,40
	Alleenstaand met kind(eren) (B)	4,49	3,18	3,10	4,40
	Samenwonend zonder kind(eren) (C)	4,31	3,34	2,78	4,36
	Samenwonend met kind(eren) (C)	4,25	3,37	3,12	4,27

Toelichting: Er zijn eerst ANOVA's gedaan waarin gecontroleerd werd voor het effect van alle demografische variabelen en het type toeslag. De pairwise comparisons zijn vervolgens als post hoc analyses gedaan. Daarbij is dus specifiek gekeken naar de variabelen die significant uit de ANOVA komen. Hoofdletters geven significante effecten ($p < .05$) weer. Een hoofdletter A bij een gemiddelde betekent bijvoorbeeld dat dat gemiddelde significant hoger is dan het gemiddelde van de categorie A.

Kenmerken die samenhangen met terugvorderingen en hoogte terugvorderingen

Om te onderzoeken of het wel of niet ontvangen van terugvorderingen samenhangt met verschillende persoonlijke en situationele kenmerken, gebruikten we logistische regressieanalyse. Dit type analyse houdt namelijk rekening met het feit dat de afhankelijke variabele (terugvorderingen) slechts twee waarden kan aannemen: toeslagontvangers ontvangen wel (1) of niet (0) een terugvordering. De resultaten van deze modellen worden gepresenteerd in de vorm van verhoudingen van odds (odds ratio's). Odds representeren de kans dat een bepaalde gebeurtenis – bijvoorbeeld een terugvordering – wel optreedt ten opzichte van de kans dat die gebeurtenis niet optreedt. Voor continue onafhankelijke variabelen geeft de odds ratio weer met welke factor de kans op het ervaren van een probleem versus de kans op het niet ervaren van een probleem verandert als de onafhankelijke variabele met één meeteenheid toeneemt.

De onafhankelijke variabele en uitkomstvariabele zijn onafhankelijk als de odds ratio gelijk is aan 1. De kans op, in het voorbeeld, het ontvangen van een terugvordering versus het niet ontvangen van een terugvordering hangt dan niet samen met de onafhankelijke variabele. Als de odds ratio groter is dan 1 is er sprake van een positief effect: een hogere waarde van de onafhankelijke waarde gaat dan samen met een hogere kans op het ontvangen van een terugvordering (versus het niet ontvangen van een terugvordering). Als de odds ratio tussen 0 en 1 ligt is er sprake van een negatief effect: in dat geval is de kans op een terugvordering (versus geen terugvordering) kleiner bij een hogere waarde van de onafhankelijke variabele. Voor categorische onafhankelijke variabelen geeft de odds ratio het verschil in odds aan ten opzichte van een referentiecategorie. Of effecten statistisch significant zijn is getoetst door middel van z- en Wald-toetsen. In de volgende tabellen worden de odds ratio's met bijbehorende significantieniveaus gerapporteerd.

Het opleidingsniveau bestaat uit drie niveaus (laag, midden en hoog). De eerste waarden testen het verschil tussen midden en laag en de tweede het verschil tussen hoog en laag.

Tabel A.24 De relatie van variabelen met terugvorderingen bij alle toeslagontvangers (N = 1091). Weergegeven waarden zijn odds ratio's.

	Model 1: alleen persoonlijke en situatieve kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,98	0,99	1,16
Zelfeffectiviteit	1,55 **	1,49 *	1,54 *
Financiële stress			
Uitstelgedrag	0,87	0,89	0,96
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	2,11 / 2,01	1,79 / 1,50	1,78 / 1,90
Situatieve kenmerken			
Inkomensonzekerheid	1,22 **	1,23 **	1,32 **
Aantal wijzigingen	1,82 **	1,37	1,21
Sociale steun	0,68 **	0,68 **	0,66 **
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		2,18	1,65
Begrip van belangrijke termen		3,22	3,63
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		33,30 ***	53,91 ***
Ontvangen hulp		2,57	2,78
Controlevariabelen			
Leeftijd			1,03 *
Geslacht (vrouw)			0,83
Netto huishoudinkomen			1,00
Zorgtoeslag	10,19 ***	12,96 ***	9,84 ***
Huurtoeslag	3,32 **	4,48 ***	4,20 **
Kindgebonden budget	5,62 ***	5,30 **	7,45 **
Kinderopvangtoeslag	9,19 ***	11,35 ***	15,66 ***

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

Tabel A.25 De relatie van variabelen en controlevariabelen met terugvorderingen bij ontvangers van zorgtoeslag (N = 848). Weergegeven waarden zijn odds ratio's.

	Model 1: alleen persoonlijke en situatieve kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,96	1,03	1,39
Zelfeffectiviteit	1,62 *	1,58 *	1,82 *
Financiële stress			
Uitstelgedrag	0,97	1,00	1,23
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	0,91	0,94	1,09
Situatieve kenmerken			
Inkomensonzekerheid	1,32 / 1,66	1,14 / 1,24	1,62 / 1,27
Aantal wijzigingen	1,13	1,14	1,30 *
Sociale steun	4,12 ***	2,50 **	1,68
	0,70 *	0,69 *	0,69 *
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		2,04	1,85
Begrip van belangrijke termen		2,74	2,81
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		32,89 **	182,00 ***
Ontvangen hulp		1,86	2,69
Controlevariabelen			
Leeftijd			1,05 **
Geslacht (vrouw)			0,70
Netto huishoudinkomen			1,00

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

Tabel A.26 De relatie van variabelen met terugvorderingen bij ontvangers van huurtoeslag (N = 362).
Weergegeven waarden zijn odds ratio's.

	Model 1: alleen persoonlijke en situatieve kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	1,03	1,06	1,35
Zelfeffectiviteit	2,17 **	2,27 **	2,17 *
Financiële stress			
Uitstelgedrag	0,87	0,87	0,87
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	1,97 / 1,16	1,81 / 0,93	1,43 / 0,68
Situatieve kenmerken			
Inkomensonzekerheid	1,65 ***	1,72 ***	1,69 ***
Aantal wijzigingen	2,64 **	1,58	1,49
Sociale steun	0,71	0,74	0,64 *
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		4,38	2,53
Begrip van belangrijke termen		2,91	3,90
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		72,98 *	126,04 *
Ontvangen hulp		2,40	1,87
Controlevariabelen			
Leeftijd			1,00
Geslacht (vrouw)			2,69
Netto huishoudinkomen			1,00

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

Tabel A.27 De relatie van variabelen met terugvorderingen bij ontvangers van kindgebonden budget (N = 174).
Weergegeven waarden zijn odds ratio's.

	Model 1: alleen persoonlijke en situatieve kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	2,40	2,40	2,51
Zelfeffectiviteit	1,07	1,58	2,01
Financiële stress			
Uitstelgedrag	1,01	1,16	1,59
Denkvermogen			
Opleidingsniveau	0,65	0,67	0,86
Situatieve kenmerken			
Inkomensonzekerheid	0,39 / 0,29	0,37 / 0,28	0,30 / 0,29
Aantal wijzigingen	1,13	1,19	1,26
Sociale steun	1,51	1,18	1,17
	0,55	0,53	0,45 *
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		2,65	0,51
Begrip van belangrijke termen		0,11	0,49
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		- ³²	-
Ontvangen hulp		-	-
Controlevariabelen			
Leeftijd			0,95
Geslacht (vrouw)			0,28
Netto huishoudinkomen			1,00

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

³² Relaties aangeduid met '-' kunnen niet geïnterpreteerd worden. De variabelen zijn perfecte voorspellers van de uitkomstmaat.

Tabel A.28 De relatie van variabelen met terugvorderingen bij ontvangers van kinderopvangtoeslag (N = 180). Weergegeven waarden zijn odds ratio's.

	Model 1: alleen persoonlijke en situatieve kenmerken	Model 2: inclusief mediërende variabelen	Model 3: inclusief mediërende en controlevariabelen
Persoonlijke kenmerken			
Doenvermogen			
Executief functioneren	0,80	0,69	0,49
Zelfeffectiviteit	1,70	1,58	1,55
Financiële stress			
Uitstelgedrag	0,48 *	0,51 *	0,43
Denkvermogen	1,02	0,97	0,82
Opleidingsniveau	4,54 / 2,29	3,38 / 1,82	1,91 / 3,48
Situatieve kenmerken			
Inkomensonzekerheid	1,54 *	1,58 *	1,51
Aantal wijzigingen	1,02	0,92	0,80
Sociale steun	0,60	0,64	0,55
Mediërende variabelen			
Begrip van het stelsel			
Begrip van door te geven wijzigingen		0,96	0,39
Begrip van belangrijke termen		4,60	5,01
Gedrag			
Niet-doorgegeven wijzigingen		7,21	15,66
Ontvangen hulp		14,65	14,73
Controlevariabelen			
Leeftijd			1,06
Geslacht (vrouw)			0,59
Netto huishoudinkomen			1,00

*** $p < .001$, ** $p < .010$, * $p < .050$

Bijlage A.5 Vragenlijst

[Scherm 1: introductie]

Deze vragenlijst gaat over toeslagen.

Veel mensen hebben recht op toeslagen. Die zijn bedoeld om mensen te helpen om hun huur, zorg en kosten voor hun kind(eren) te kunnen betalen.

Er zijn vier toeslagen die je van de Belastingdienst/Toeslagen kunt ontvangen:

- Huurtoeslag
- Zorgtoeslag
- Kinderopvangtoeslag
- Kindgebonden budget

Andere uitkeringen en bijdragen, zoals kinderbijslag, bijstand of een WW-uitkering zijn geen toeslagen. Daar gaat deze vragenlijst dus ook *niet* over.

In deze vragenlijst willen we graag weten wat **uw ervaringen** zijn met toeslagen. Daarnaast stellen we u enkele algemene vragen, bijvoorbeeld over uw financiële situatie.

[Scherm 2: identificatie toeslagontvangers]

Allereerst willen we graag weten of u in (een deel van) de periode 2019-2020 één of meerdere toeslagen hebt ontvangen.

V1 Welke toeslag(en) hebt u in 2019 ontvangen? Meerdere antwoorden mogelijk.

- ☐ Huurtoeslag
- ☐ Zorgtoeslag
- ☐ Kinderopvangtoeslag
- ☐ Kindgebonden budget
- ☐ Ik heb in 2019 geen toeslag ontvangen
- ☐ Ik weet het niet (meer)

V2 Welke toeslag(en) hebt u in 2020 ontvangen? Meerdere antwoorden mogelijk.

- ☐ Huurtoeslag
- ☐ Zorgtoeslag
- ☐ Kinderopvangtoeslag
- ☐ Kindgebonden budget
- ☐ Ik heb in 2020 geen toeslag ontvangen
- ☐ Ik weet het niet (meer)

[Indien beide vragen met 'geen toeslag ontvangen' of 'Ik weet het niet (meer)' beantwoord worden: *screen-out*]

V3 U gaf aan minstens één toeslag ontvangen te hebben. Bent u degene in uw huishouden die dit regelt of geregeld heeft?

- ☐ Ja, dat ben ik.
- ☐ Ja, dat ben ik samen met mijn partner.
- ☐ Ja, dat ben ik samen met iemand anders.
- ☐ Nee, dat ben ik niet. Iemand anders regelt alles. → *screen-out*

[Scherm 3: begrip van door te geven wijzigingen]

V4 Als u een toeslag ontvangt, moet u het doorgeven als er iets verandert in uw situatie. Weet u welke veranderingen in uw situatie u moet doorgeven?

- ☐ Ja, ik weet precies welke veranderingen ik moet doorgeven
- ☐ Ja, ik weet ongeveer welke veranderingen ik moet doorgeven
- ☐ Nee, ik weet niet zo goed welke veranderingen ik moet doorgeven
- ☐ Nee, ik heb geen idee welke veranderingen ik moet doorgeven

V5 Zijn deze uitspraken volgens u waar of onwaar? Als u het niet weet, gok dan niet, maar vul "weet ik niet" in.

1. Als je zorgtoeslag ontvangt en meer gaat verdienen, dan hoeft je dat niet door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Zij krijgen die informatie vanzelf.
2. Als je kindgebonden budget ontvangt en je gaat scheiden, dan moet je dat doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen.
3. Als je kinderopvangtoeslag ontvangt en je kind gaat een extra dag naar de kinderopvang, dan hoeft je dat niet door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Zij krijgen die informatie van de kinderopvang.
4. Als je huurtoeslag ontvangt en er iemand bij je in huis komt wonen, dan hoeft je dat niet door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

[Antwoordopties: waar / onwaar / weet ik niet]

[Scherm 4: wijzigingen: financiën en huishouden]

V6 Geef voor elk van de volgende situaties aan of deze **in 2019 en/of 2020** voor u van toepassing was.

- ☐ Mijn maandelijkse inkomen of dat van mijn toeslagpartner* is veranderd
- ☐ Ik heb (of iemand in mijn huishouden heeft) in één keer veel geld ontvangen (bijvoorbeeld uit een erfenis)
- ☐ Ik ben gescheiden, uit elkaar gegaan of heb het samenwonen beëindigd

- Ik ben getrouwd of een geregistreerd partnerschap aangegaan
- * “Een toeslagpartner is iemand waarmee je samen toeslagen aanvraagt. Als je een partner hebt waarmee je samenwoont of getrouwd bent, dan is diegene vaak ook je toeslagpartner.”

[Grid met antwoordopties: In 2019 / In 2020 / niet van toepassing]

V7 Kunt u aangeven welk van deze situaties **in 2019 en/of 2020** voor u van toepassing was?

- Ik ben gaan samenwonen met een partner of iemand anders *zonder* kind(eren)
- Ik ben gaan samenwonen met een partner of iemand anders *met* kind(eren)
- Ik heb een kind gekregen

[Grid met antwoordopties: In 2019 / In 2020 / niet van toepassing]

[Scherm 5: wijzigingen: toeslagspecifieke situaties]

[Indien huurtoeslag ontvangen in 2019 en/of 2020]

V8 Kunt u aangeven welk van deze situaties **in 2019 en/of 2020** voor u van toepassing was?

- Ik ben verhuisd naar een woning waar ik recht had op huurtoeslag
- Ik ben verhuisd naar een woning waar ik geen recht meer had op huurtoeslag

[Grid met antwoordopties: In 2019 / In 2020 / niet van toepassing]

[Indien kinderopvangtoeslag ontvangen in 2019 en/of 2020]

V9 Deze vraag gaat over de kinderopvang. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook de peuterspeelzaal of buitenschoolse opvang (BSO). Kunt u aangeven welk van deze situaties **in 2019 en/of 2020** voor u van toepassing was?

- Minimaal één kind ging voor het eerst naar de kinderopvang
- Minimaal één kind is naar een andere kinderopvang gegaan
- Minimaal één kind is gestopt naar de kinderopvang te gaan
- Minimaal één kind is meer uren/dagen naar de kinderopvang gegaan
- Minimaal één kind is minder uren/dagen naar de kinderopvang gegaan
- Het uurtarief van de kinderopvang veranderde

[Grid met antwoordopties: In 2019 / In 2020 / niet van toepassing]

[Scherm 6: doorgeven wijzigingen]

[Indien één wijziging geselecteerd in V6/V8/V9: de volgende vragen]

V10 U hebt aangegeven dat er in de periode 2019-2020 iets veranderd is in uw situatie: [**wijziging invullen**]. Hebt u dat toen doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen of aan iemand die u helpt met uw toeslag(en)?

- Ja
- Nee
- Nee, het was volgens mij niet nodig om deze verandering door te geven
- Weet ik niet (meer)

[Indien 'Nee']

V11 Waarom hebt u deze verandering niet doorgegeven?

- Ik wist niet *dat* ik het moest doorgeven
- Ik wist wel *dat*, maar niet *hoe* ik het moest doorgeven
- Ik wist het wel, maar ik heb er niet aan gedacht om het door te geven
- Ik wist het wel, maar ik ben er niet aan toegekomen
- Ik wilde het doorgeven, maar ik ben ermee gestopt omdat het niet lukte
- Ik wilde het doorgeven, maar was al te laat
- Ik wilde het niet doorgeven
- Het kostte mij meer moeite dan wat het me zou opleveren
- Anders, namelijk...

[Indien 'Ik wilde het niet doorgeven']

V12 Kunt u uitleggen waarom u de wijziging niet wilde doorgeven?

[Open vraag]

[Indien meerdere wijzigingen geselecteerd in V6/V8/V9, de volgende vragen herhalen voor elke wijziging (per wijziging eerst voor 2019, dan voor 2020)]

V10_1 t/m V10_12 U hebt aangegeven dat er in de periode 2019-2020 meerdere veranderingen zijn geweest in uw situatie. Eén daarvan is: **[wijziging invullen]** in **[2019 / 2020]**. Hebt u dat toen doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen of aan iemand die u helpt met uw toeslag(en)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Nee, het was volgens mij niet nodig om deze verandering door te geven
- ☐ Weet ik niet (meer)

[Indien 'Nee']

V11_1 t/m V11_12 Waarom hebt u deze verandering niet doorgegeven?

- ☐ Ik wist niet *dat* ik het moest doorgeven
- ☐ Ik wist wel *dat*, maar niet *hoe* ik het moest doorgeven
- ☐ Ik wist het wel, maar ik heb er niet aan gedacht om het door te geven
- ☐ Ik wist het wel, maar ik ben er niet aan toegekomen
- ☐ Ik wilde het doorgeven, maar ik ben ermee gestopt omdat het niet lukte
- ☐ Ik wilde het doorgeven, maar was al te laat
- ☐ Ik wilde het niet doorgeven
- ☐ Het kostte mij meer moeite dan wat het me zou opleveren
- ☐ Anders, namelijk...

[Indien 'Ik wilde het niet doorgeven']

V12_1 t/m V12_12 Waarom wilde u de verandering niet doorgeven?

[Open vraag]

[Scherm 7: intro correcties en begrip van belangrijke termen (deel 1)]

V13 Welke uitspraak is volgens u waar?

- ☐ De Belastingdienst/Toeslagen maakt een schatting van hoeveel toeslag je in een jaar zou moeten krijgen. Aan het eind van het jaar weten ze pas of die schatting klopt. Het bedrag dat je elke maand krijgt is dus nog niet definitief van jou.
- ☐ De Belastingdienst/Toeslagen weet hoeveel toeslag je in een jaar moet krijgen. Dat bedrag wordt gedurende het jaar aan je overgemaakt. Het bedrag dat je elke maand krijgt is dus definitief van jou.

[Onderstaande tekst wordt pas getoond als bovenstaande vraag is beantwoord, optie om terug te gaan naar het vorige scherm verdwijnt]

De eerste uitspraak is waar. Nadat een jaar afgelopen is, berekent de Belastingdienst/Toeslagen op hoeveel toeslag u recht had. Soms krijgt u dan geld terug en soms moet u dan geld terugbetalen. Daarover krijgt u vaak pas veel later bericht. Als u toeslag ontvangen hebt in **2020**, dan hebt u waarschijnlijk pas **eind 2021** gehoord of u geld terugkreeg of moest terugbetalen.

Straks vragen wij u of u over uw toeslag(en) van 2019 en/of 2020 geld moest terugbetalen of terugkreeg. Als u dat niet zeker weet, dan willen wij u vragen om nu te kijken op mijn.toeslagen.nl. Daar is deze informatie te vinden.

V14 Hebt u gekeken op mijn.toeslagen.nl?

- ☐ Ja

- Nee, ik weet zo wel of ik geld moest terugbetalen of terugkreeg
- Nee, dat kost mij te veel moeite
- Nee, het lukt mij niet om in te loggen

[Indien 'ja' op vorige vraag]

V15 Hebt u de informatie kunnen vinden die u zocht?

- Ja, de informatie was makkelijk te vinden
- Ja, maar ik heb er wel even naar moeten zoeken
- Nee, ik heb er moeite voor gedaan, maar het is mij niet gelukt
- Nee, maar ik heb er ook niet veel moeite voor gedaan

[Scherm 8: correcties (vervolg)]

[Herhalen voor elk jaar (2019/2020) dat iemand toeslag ontvangen heeft]

V16 Moest u voor uw toeslag(en) over **2019/2020** geld terugbetalen of kreeg u geld terug? En hoe zeker bent u daarvan?

[Grid met alle toeslagen die de respondent in 2019/2020 kreeg met antwoordopties: Ik moest terugbetalen / Ik kreeg geld terug / Geen van beide – Dit weet ik zeker / Dit weet ik niet zeker]

[Indien minimaal één keer 'terugbetalen': volgende twee vragen herhalen voor elke terugbetaling]

V17 Voor uw [**toeslag invullen**] over [**2019/2020**] moest u geld terugbetalen. Hoeveel moest u terugbetalen?

- Tussen 1 en 100 euro
- Tussen 100 en 500 euro
- Tussen 500 en 1000 euro
- Tussen 1000 en 5000 euro
- 5000 euro of meer
- Weet ik niet (meer)
- Dat wil ik niet zeggen

V18 Hoe ging het terugbetalen? Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ik kon het bedrag zonder problemen in één keer terugbetalen
- Ik kon/kan het bedrag zonder problemen in meerdere keren terugbetalen
- Ik moe(s)t besparen op andere uitgaven om het terug te kunnen betalen
- Ik moe(s)t geld lenen om het terug te kunnen betalen
- Ik heb het nog niet (helemaal) kunnen terugbetalen

[Indien minimaal één keer 'terugbetalen']

V19 Hebt u hulp gekregen bij het terugbetalen? We bedoelen dan niet dat iemand u geld heeft gegeven, maar dat iemand u heeft geholpen om bijvoorbeeld een betalingsregeling te krijgen. Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ja, ik heb hulp gekregen van de Belastingdienst/Toeslagen
- Ja, ik heb hulp gekregen van mijn partner
- Ja, ik heb hulp gekregen van een organisatie die hulp biedt bij het regelen van geldzaken
- Ja, ik heb hulp gekregen van iemand anders
- Nee, ik heb geen hulp gekregen

[Indien 'Nee, ik heb geen hulp gekregen']

V20 Had u graag hulp willen hebben toen u geld moest terugbetalen?

- Ja, maar ik wist niet wie ik moest vragen
- Ja, maar ik heb niet gezocht naar hulp
- Nee, ik had geen hulp nodig
- Anders, namelijk...

[Indien minimaal één keer 'geld terug': volgende vraag herhalen voor elke nabetaling]

V21 Voor uw **[toeslag invullen]** over **[2019/2020]** kreeg u geld terug. Hoeveel kreeg u terug?

- Tussen 1 en 100 euro
- Tussen 100 en 500 euro
- Tussen 500 en 1000 euro
- Tussen 1000 en 5000 euro
- 5000 euro of meer
- Weet ik niet (meer)
- Dat wil ik niet zeggen

[Volgende twee vragen herhalen voor elk jaar (2019/2020) dat iemand toeslag ontvangen heeft]

[Indien respondent in dat jaar meerdere toeslagen ontvangen heeft]

V22 U kreeg in [2019 / 2020] meerdere toeslagen. Als u nu alle toeslagen bij elkaar neemt, moest u in totaal dan geld terugbetalen aan de Belastingdienst/Toeslagen of kreeg u geld terug?

- Ik had te veel toeslag ontvangen en moest dus geld terugbetalen
- Ik had te weinig toeslag ontvangen en kreeg dus geld terug
- Geen van beide
- Ik weet het niet

[Indien 'Ik kreeg geld terug']

V23 U geeft aan dat u geld hebt teruggekregen. Dat betekent dat u in dat jaar eigenlijk minder geld hebt gekregen dan waar u recht op had. Was dat toen voor u een (financieel) probleem?

- Ja
- Nee
- Een beetje

[Scherm 9: aanvraag]

[Onderstaande vragen herhalen voor elke toeslag die iemand ontvangen heeft]

De volgende vragen gaan over de **huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag/het kindgebonden budget**.

V24 In welk jaar hebt u voor het eerst de huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag/ aangevraagd?

[Drop-down lijst met jaartallen en optie 'Weet ik niet meer']

V25 Hebt u de huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag meteen aangevraagd toen u wist dat u er recht op had of denkt u dat u er misschien al eerder recht op had?

- Ja, ik heb de toeslag meteen aangevraagd
- Nee, ik denk dat ik al eerder recht had op de toeslag
- Ik weet het niet (meer)

[Indien 'Nee' op vorige vraag]

V26 Waarom hebt u de toeslag niet eerder aangevraagd? Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ik vond het bedrag eerst niet de moeite waard
- Ik vond de aanvraag te lastig
- Het kwam er niet van om de toeslag aan te vragen
- Ik schaamde me er eerst voor om een toeslag te ontvangen
- Ik was eerst bang om toeslag te moeten terugbetalen
- Ik wist niet dat ik er recht op had tot ik erover hoorde via familie/vrienden/kennissen
- Ik wist niet dat ik er recht op had tot ik erover hoorde via de overheid
- Ik wist niet dat ik er recht op had tot ik erover hoorde via andere mensen/kanalen
- Anders, namelijk...
- Ik weet het niet (meer)

[Scherm 10: hulp bij aanvragen of wijzigen]

[Onderstaande vragen herhalen voor elke toeslag die iemand ontvangen heeft]

[Indien huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag ontvangen]

V27 Hebt u hulp gekregen bij het **aanvragen** van uw huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag? Meerdere antwoorden mogelijk.

- Nee
- Ja, van mijn partner
- Ja, van iemand anders uit mijn omgeving
- Ja, van een organisatie die hulp biedt bij het regelen van geldzaken
- Ja, van iemand anders namelijk...
- Ik weet het niet meer

[Indien geen hulp ontvangen]

V28 Had u graag hulp willen hebben bij het aanvragen van deze toeslag?

- Ja, maar ik wist niet wie ik moest vragen
- Ja, maar ik heb niet gezocht naar hulp
- Nee, ik had geen hulp nodig
- Het is zo lang geleden dat ik het niet precies meer weet
- Anders, namelijk...

V29 Hebt u in de periode 2019-2020 wel eens hulp gekregen als u iets moest **doorgeven** voor uw **huurtoeslag/zorgtoeslag/kinderopvangtoeslag/kindgebonden budget**, zoals een verandering in uw inkomen?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ja, van mijn partner
- Ja, van iemand anders uit mijn omgeving
- Ja, van een organisatie die hulp biedt bij het regelen van geldzaken
- Ja, van iemand anders, namelijk...
- Nee, ik heb geen hulp gekregen
- Nee, ik hoefde nooit iets door te geven

[Indien 'Nee, ik heb geen hulp gekregen']

V30 Had u graag hulp willen hebben toen u iets moest doorgeven voor deze toeslag?

- Ja, maar ik wist niet wie ik moest vragen
- Ja, maar ik heb niet gezocht naar hulp
- Nee, ik had geen hulp nodig
- Ik hoefde niks door te geven
- Anders, namelijk...

[Scherm 11: sociale steun]

V31 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Er zijn geen goede of foute antwoorden.

1. Ik heb mensen in mijn omgeving bij wie ik terecht kan als ik hulp nodig heb met toeslagen.
2. Het is voor mij gemakkelijk om hulp te krijgen met toeslagen als ik er zelf niet uitkom.
3. Als het mij niet lukt om toeslag aan te vragen of iets door te geven, weet ik waar ik hulp kan krijgen.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 12: begrip van belangrijke termen (deel 2)]

V32 Zijn deze uitspraken volgens u waar of onwaar? Als u het niet weet, gok dan niet, maar vul "weet ik niet" in.

1. Als je toeslag aanvraagt, moet je het **toetsingsinkomen** opgeven. Daarvoor tellen alleen inkomsten uit werk mee. Inkomsten uit een uitkering, pensioen of alimentatie tellen dus niet mee.

2. Ook mensen die *niet* met elkaar getrouwd zijn, kunnen elkaars **toeslagapartner** zijn.
3. Voor sommige toeslagen moet je opgeven hoeveel **vermogen** je hebt. Het spaargeld van een kind dat jonger is dan 18 jaar telt dan ook mee.
4. Als je een woning huurt en je hebt een onderhuurder, dan is diegene je **medebewoner**.

[Antwoordopties: waar / onwaar / weet ik niet]

[Scherm 13: doenvermogen - financiële stress]

V33 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden. De afgelopen jaren...

1. Kwam ik vaak geld tekort.
2. Vroeg ik me de hele tijd af of ik wel genoeg geld heb.
3. Maakte ik me vaak zorgen over geld.
4. Leefde ik door mijn financiële situatie van dag tot dag.
5. Had ik het gevoel dat ik weinig controle heb over mijn financiële situatie.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 14: doenvermogen - executieve functies]

V34 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Ik kan me niet voor lange tijd op hetzelfde onderwerp concentreren.
2. Ik ben snel afgeleid.
3. Mijn gedachten dwalen gemakkelijk af.
4. Ik reageer vaak te snel. Ik doe of zeg dan iets voordat ik aan de beurt ben.
5. Het is voor mij moeilijk om stil te zitten.
6. Het kost mij veel moeite om dingen te onthouden.
7. Ik vergeet vaak wat ik gisteren heb gedaan.
8. Ik ben vaak dingen kwijt.
9. Ik organiseer mijn zaken goed. Ik ben bijvoorbeeld goed in het plannen van dingen die ik gedurende de dag moet doen.
10. Als ik vastloop bij het oplossen van een probleem, is het gemakkelijk voor mij om een andere oplossing te bedenken.
11. Ik zit vol nieuwe ideeën.
12. Ik ben nieuwsgierig. Ik wil weten hoe dingen werken.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 15: doenvermogen - uitstelgedrag]

V35 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Ik doe vaak taken die ik eigenlijk een paar dagen daarvoor al had willen doen.
2. Als ik iets moet inleveren, doe ik dat vaak pas vlak van tevoren.
3. Zelfs taken waarvoor ik alleen maar iets kleins moet regelen, stel ik vaak dagen uit.
4. Als ik iets belangrijks moet doen, verspil ik vaak tijd aan andere dingen.
5. Ik zeg vaak "Ik doe het morgen wel".

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 16: doenvermogen - zelfeffectiviteit]

V36 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Ik heb er vertrouwen in dat ik uit kan zoeken hoe ik toeslag moet aanvragen of hoe ik iets moet doorgeven.
2. Als ik wil, is het voor mij gemakkelijk om toeslagen aan te vragen of iets door te geven.
3. Ook al doe ik mijn best, ik denk dat het mij niet lukt mij om toeslagen aan te vragen of iets door te geven.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 17: inkomensonzekerheid]

V37 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. In 2019 en 2020 kon ik goed inschatten hoeveel inkomen ik elk jaar zou hebben.
2. In 2019 en 2020 veranderde mijn maandelijkse inkomen vaak.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 18: angst voor terugvorderingen]

V38 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Ik ben bezorgd dat wanneer ik toeslagen ontvang, ik deze (voor een deel) moet terugbetalen.
2. De gedachte dat ik toeslag moet terugbetalen omdat ik te veel heb ontvangen, maakt mij angstig.
3. Ik maak me zorgen dat ik door een fout achteraf toeslagen moet terugbetalen.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

1. Sinds de toeslagenaffaire maak ik me meer zorgen dat ik toeslagen moet terugbetalen.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens + ik weet niet wat dat is]

[Scherm 19: transparantie, aansluiting bij draagkracht, maatwerk, menselijke maat]

V39 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Het ontvangen van toeslag(en) is voor mij de moeite waard.
2. Zonder toeslag(en) kan ik moeilijk rondkomen.
3. Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.
4. Ik heb het gevoel dat ik voor de Belastingdienst/Toeslagen maar een nummer ben.
5. Ik heb het gevoel dat de Belastingdienst/Toeslagen het begrijpt als ik in een lastige situatie zit.
6. Ik vind de informatie over toeslagen op bijvoorbeeld de website of in brieven van de Belastingdienst/Toeslagen duidelijk.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 20: klantvriendelijkheid uitvoering]

V40 Er zijn verschillende manieren om contact te hebben met de Belastingdienst/Toeslagen over uw toeslag(en). Zo kunt u ze bellen of online contact opnemen. Ook als u een brief krijgt van de Belastingdienst/Toeslagen hebt u contact met ze. Hoe vriendelijk vindt u de Belastingdienst/Toeslagen in bijvoorbeeld brieven, aan de telefoon of online?

[1 = heel onvriendelijk tot 7 = heel vriendelijk + weet ik niet (meer)]

[Scherm 21: administratieve rompslomp]

V41 Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak. Ook hier zijn er geen goede of foute antwoorden.

1. Het kost mij veel tijd om uit te zoeken of ik recht heb op toeslagen.
2. Het aanvragen van toeslagen is een hoop gedoe.
3. Het kost me veel moeite en zoekwerk om toeslagen aan te vragen.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 22: information overload]

V42 Als je een toeslag wilt aanvragen of een verandering wilt doorgeven, dan kun je daar informatie over vinden op de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Soms moet je dan ook informatie opzoeken over bijvoorbeeld je

inkomen. De uitspraken op deze pagina gaan over hoe u zich voelt als u iets moet regelen voor uw toeslag(en). Geef aan hoe sterk u het oneens of eens bent met elke uitspraak.

Als ik iets moet regelen voor mijn toeslag(en), dan...

1. ...lees ik alle informatie zorgvuldig door.
2. ...heb ik het gevoel dat er meer informatie op me afkomt dan ik kan verwerken.
3. ...kan ik goed omgaan met alle informatie die ik krijg.
4. ...heb ik het gevoel dat lang niet alle informatie nuttig voor mij is.
5. ...heb ik het gevoel dat de informatie mij helpt om alles goed in te vullen.
6. ...heb ik geen idee waar ik de informatie die ik nodig heb kan vinden.

[1 = helemaal mee oneens, 7 = helemaal mee eens]

[Scherm 23: vragen rondom 10%-regeling]

[Indien 'Ik ben gescheiden, uit elkaar gegaan of heb het samenwonen beëindigd' op scherm 4]

V43 U gaf aan in 2019 of 2020 gescheiden te zijn. Had dit gevolgen voor uw toeslag(en)?

- ☐ Ja, dit had negatieve gevolgen. Ik kreeg hierdoor minder of geen toeslag meer, of moest geld terugbetalen.
- ☐ Ja, dit had positieve gevolgen. Ik kreeg hierdoor meer toeslag of kreeg geld terug.
- ☐ Nee, dit had geen gevolgen voor mijn toeslag(en).

[Indien 'negatief' op vorige vraag]

V44 Welke negatieve gevolgen had uw scheiding voor uw toeslag(en)?

- ☐ Ik kreeg minder toeslag
- ☐ Ik had geen recht meer op toeslag
- ☐ Anders, namelijk...

V45 Hebt u na uw scheiding gebruik gemaakt van de 10%-regeling?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik weet niet wat dat is

[Scherm 24: toeslagenservicepunten]

In het laatste deel van deze vragenlijst willen we u nog enkele vragen stellen over toeslagenservicepunten.

Toeslagenservicepunten kunnen u helpen bij het aanvragen van toeslag(en) of bij het doorgeven van veranderingen. Op de website van de Belastingdienst/Toeslagen staat een lijst met deze servicepunten. Deze hulp is gratis.

V46 Hebt u wel eens van deze Toeslagenservicepunten gehoord?

- ☐ Ja, ik heb ervan gehoord en heb er ook wel eens om hulp gevraagd
- ☐ Ja, ik heb ervan gehoord, maar heb er nooit om hulp gevraagd
- ☐ Nee, ik heb er nog nooit van gehoord
- ☐ Ik weet het niet zeker

[Indien nog geen hulp gevraagd bij servicepunt: volgende vraag]

V47 Denkt u dat deze hulp nuttig voor u zou zijn?

- ☐ Ja, dat denk ik wel
- ☐ Nee, ik kan het zelf wel
- ☐ Nee, ik heb al voldoende hulp
- ☐ Nee, ze kunnen mij toch niet helpen

V48 Als u een probleem zou hebben met toeslagen, hoe zou u dan het liefst geholpen willen worden?

- ☐ Door te bellen met de Belastingdienst/Toeslagen

- Door naar een belastingkantoor te gaan
- Door te bellen met een servicepunt
- Door naar een servicepunt te gaan
- Door naar de gemeente te gaan (of bellen)
- Door naar een andere organisatie te gaan (of bellen) die helpt bij het regelen van geldzaken
- Anders, namelijk...

V49 Hebt u nog ideeën over hoe de Belastingdienst/Toeslagen u beter kan helpen bij toeslagen? Vul deze dan hier in.

[open vraag]

[Scherm 25: achtergrondinformatie]

V50 Tot slot hebben we nog enkele algemene vragen voor u.

Hoe goed kunt u Nederlands schrijven?

[1 = slecht / 2 = matig / 3 = goed / 4 = uitstekend]

Hoe goed kunt u Nederlands spreken?

[1 = slecht / 2 = matig / 3 = goed / 4 = uitstekend]

Hoe goed kunt u Nederlands lezen?

[1 = slecht / 2 = matig / 3 = goed / 4 = uitstekend]

V51 Hoe handig bent u met een computer of tablet?

- Heel onhandig
- Vrij onhandig
- Niet handig, niet onhandig
- Vrij handig
- Heel handig

[Scherm 26: standaard eindscherm + evaluatievragen]

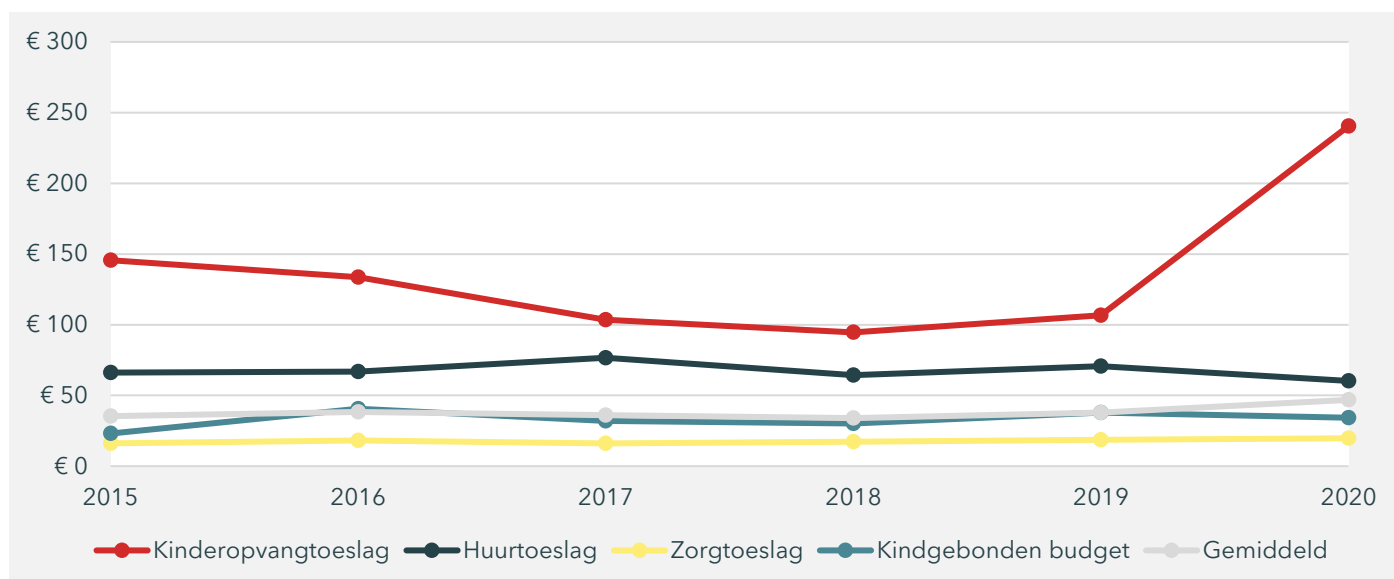
Bijlage B Uitvoeringskosten UWV, SVB en Toeslagen

Uitvoeringskosten Belastingdienst/Toeslagen

De structurele jaarlijkse uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen liggen voor de jaren 2015 tot en met 2019 tussen de €255 miljoen en €282 miljoen. In 2020 zijn de uitvoeringskosten een stuk hoger, namelijk €355 miljoen. Dit komt grotendeels door de extra uitvoeringskosten voor de UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen). Verwacht zou mogen worden dat de uitvoeringskosten zijn gestegen vanaf 2012 door de intensievere fraudebestrijding. Dit is echter niet te zien, doordat de voor het onderzoek beschikbare cijfers niet verder teruggaan dan 2015. Ook de verbetering van de dienstverlening zou tot hogere uitvoeringskosten kunnen leiden. De uitvoeringskosten lijken echter eerder te dalen, op de kosten van de kinderopvangtoeslag na. Die stijging wordt echter geheel of gedeeltelijk veroorzaakt door de UHT.

De uitvoeringskosten per toeslag wisselen per type toeslag en zijn afhankelijk van de complexiteit en schaal van de betreffende toeslag (IBO, 2019). De kinderopvangtoeslag heeft per toeslagaanvraag de hoogste uitvoeringskosten, zie Figuur B.1. Er was wel sprake van een dalende trend in de uitvoeringskosten van de kinderopvangtoeslag tot en met 2018, zo gingen de kosten van €146 per toeslagaanvraag in 2015 naar €95 in 2018. Vervolgens stegen de kosten echter sterk door de extra uitvoeringskosten voor de UHT. Hetzelfde patroon zien we voor de gemiddelde uitvoeringskosten. De kosten van de huur- en kinderopvangtoeslag zijn het hoogst, doordat deze op de meeste grondslagen zijn gebaseerd. Het recht en de hoogte van de toeslag wordt namelijk op meerdere componenten bepaald. Zo hangt dit bij de kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld niet alleen af van het inkomen, maar ook van het aantal gewerkte uren van beide partners in het huishouden, het aantal gebruikte kinderopvanguren en de uurtarieven van de kinderopvanginstelling. Dit betekent relatief veel werk om het recht en de hoogte precies vast te stellen. De grondslagen van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn minder ingewikkeld.

Figuur B.1 De uitvoeringskosten per toeslag van de kinderopvangtoeslag zijn veruit het hoogst



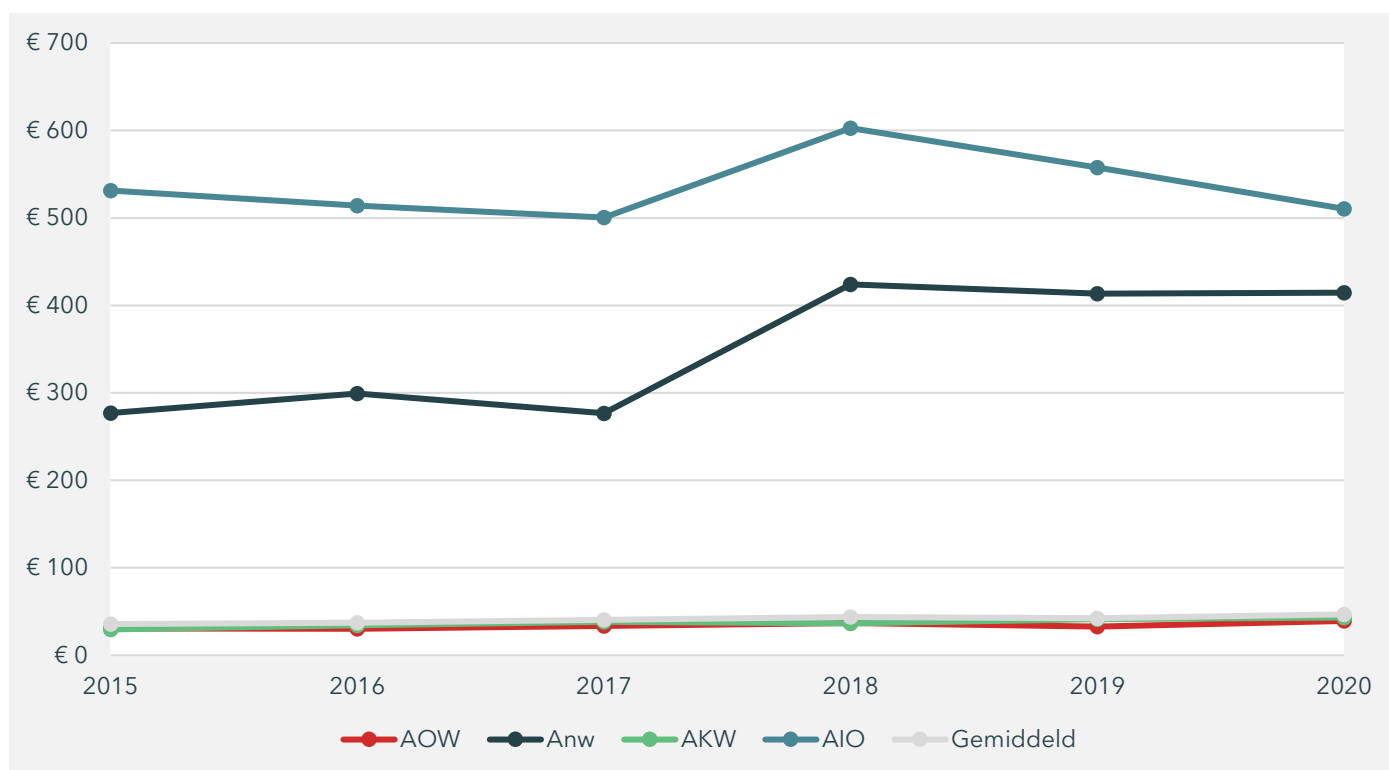
Bron: Belastingdienst/Toeslagen

Toelichting: Uitvoeringskosten Belastingdienst/Toeslagen. Het gaat om de integrale kosten van Toeslagen (kantoor), KI&S (Belastingtelefoon), Cap (centrale administratie) volgens het kostenverdeelmodel van de Belastingdienst.

Uitvoeringskosten SVB

In 2020 zijn de gemiddelde uitvoeringskosten van de SVB per uitkering zo'n €47, zie Figuur B.2. De gemiddelde uitvoeringskosten per uitkering van de SVB stijgen licht over de jaren. Alleen in 2019 is er sprake van een lichte daling ten opzichte van het voorgaande jaar. De uitvoeringskosten van de Algemene nabestaandewet (Anw) en de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) liggen aanzienlijk hoger dan de uitvoeringskosten van de andere regelingen. Beide regelingen zijn complex en inkomensafhankelijk, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog zijn. De uitvoeringskosten van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) zijn relatief laag, op een aantal uitzonderingen na kunnen namelijk alle ouders van kinderen jonger dan 18 jaar die in Nederland wonen of werken kinderbijslag aanvragen. Ten slotte zijn de uitvoeringskosten van de Algemene Ouderdomswet (AOW) ook relatief laag, voornamelijk doordat de regeling niet op veel grondslagen berust.

Figuur B.2 De gemiddelde uitvoeringskosten van de SVB stijgen licht over de jaren



Bron: Jaarverslagen SVB

Toelichting: Uitvoeringskosten SVB per uitkering. Kosten die direct toe te rekenen zijn aan de kostendragers (fondsen en regelingen) worden direct toegerekend. Indirecte kosten worden toegerekend aan de kostendragers, op basis van verdeelsleutels (productie fte's).

De gemiddelde uitvoeringskosten van de SVB liggen ongeveer op hetzelfde niveau als die van de Belastingdienst/Toeslagen. Aangezien de regelingen van elkaar verschillen kan daar nog geen conclusie aan worden verbonden. Wel kunnen de uitvoeringskosten van de AKW en het kindgebonden budget met elkaar vergeleken worden. Deze regelingen hangen beide af van het aantal en de leeftijd van de kinderen. Daarbovenop is het kindgebonden budget afhankelijk van inkomen en vermogen, waar extra uitvoeringskosten mee gemoeid gaan. Voor burgers die kinderbijslag ontvangen krijgt de Belastingdienst/Toeslagen een signaal van de SVB. Burgers krijgen automatisch kindgebonden budget als ze aan de voorwaarden voldoen. Belastingdienst/Toeslagen heeft alle gegevens in huis om het recht op kindgebonden budget te bepalen.

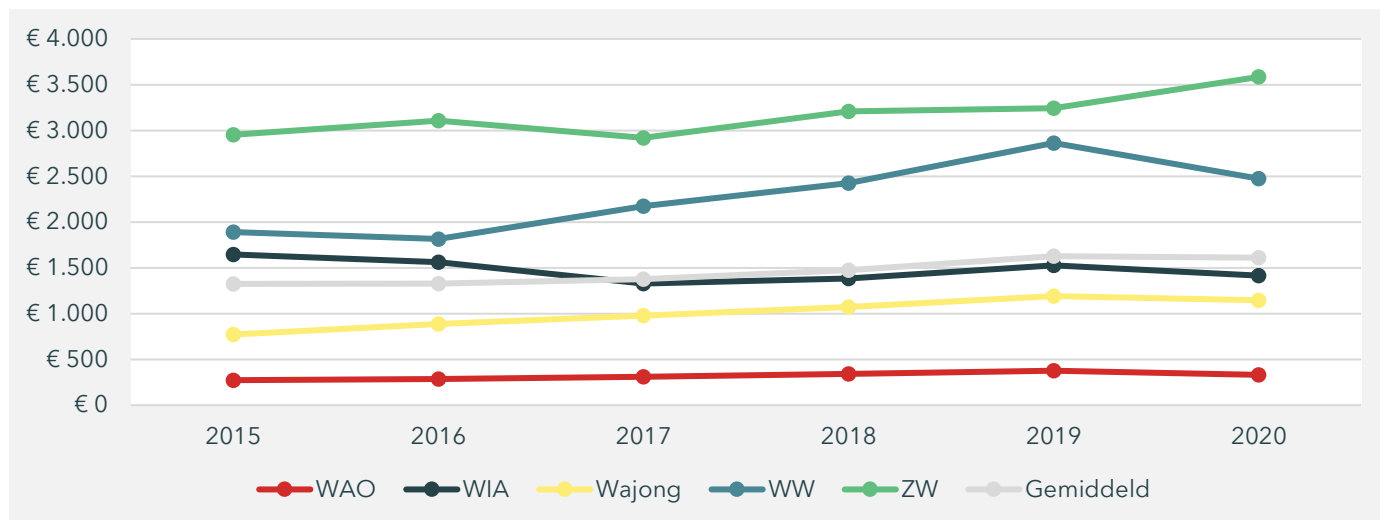
De uitvoeringskosten voor de AKW en het kindgebonden budget komen grotendeels overeen. De uitvoeringskosten voor de AKW bedragen in 2020 € 43 per uitkering en voor het kindgebonden budget € 34. Dit terwijl het kindgebonden budget afhankelijk is van inkomen en vermogen, wat extra uitvoeringskosten met zich meebrengt. Doordat de gegevens over inkomen en vermogen al bekend zijn bij de Belastingdienst is hier mogelijk sprake van een synergievoordeel. Anderzijds hoeft de Belastingdienst niet te controleren voor welke kinderen het kindgebonden budget moet worden uitgekeerd, omdat alleen wordt uitgekeerd voor kinderen die ook al AKW krijgen. De Belastingdienst hoeft dus alleen het recht op basis van inkomen en vermogen te bepalen, maar niet of een kind recht heeft op kindgebonden budget (uitzonderingen daargelaten), terwijl de SVB wel moet nagaan of voor een kind recht op kinderbijslag bestaat.

Uitvoeringskosten UWV

In Figuur B.3 is te zien dat de gemiddelde uitvoeringskosten van UWV €1.612 bedroegen. Het gaat om de gemiddelde uitvoeringskosten voor de WAO, de WIA, de Wajong, de WW en de ZW. Door de gerealiseerde bezuinigingen zijn de gemiddelde kosten per uitkering afgenomen van circa € 1.600 in 2010 naar circa € 1.330 in 2016. Sindsdien zijn de kosten per regeling weer toegenomen. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door het toegenomen aantal medewerkers en alle kosten die dat met zich meebrengt, en toegenomen ICT-kosten.³³ De uitvoeringskosten van een aantal UWV-regelingen, zoals WW- en ZW-uitkeringen variëren aanzienlijk over de tijd. Dit zijn ook de regelingen die de hoogste uitvoeringskosten met zich meebrengen, onder andere door veel in- en uitstroom en de re-integratietrajecten voor WW-en een deel van de ZW-gerechtigden. De uitvoeringskosten van UWV zijn moeilijk te vergelijken met de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen, aangezien veelal andere werkzaamheden aan de grondslag liggen. Voor beide uitkerende instanties zien we een stijging in de gemiddelde uitvoeringskosten in 2020 ten opzichte van 2015.

³³ <https://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/financieel/uitvoeringskosten-versus-budget>

Figuur B.3 De gemiddelde uitvoeringskosten van het UWV per uitkering stijgen tot 2020



Bron: Jaarverslagen UWV

Toelichting: Uitvoeringskosten UWV per uitkering. De uitvoeringskosten worden toegerekend naar wet en fonds op basis van operationele producten. Er wordt per deelproduct bepaald naar welke wet de kosten worden toegerekend, deze verdeling komt uit het costaccountingmodel. Vervolgens wordt de verdeling naar fonds berekend op basis van de uitkeringsjaren uit de financiële nota's.

Bijlage C Indicatoren prestaties, outcomes en impact

	Indicator	Bron
Prestaties		
Feitelijk harmonisatie begrippen	Kwalitatief	Documenten en interviews
Klantvriendelijke uitvoering	Indicatoren tevredenheid klanten	Fiscale monitor en enquête LISS panel
Verbeteren toezicht en handhaving bij aanvraag	Kwalitatief	Belastingdienst/Toeslagen
Toepassen boete en strafrechtinstrumentarium	Aantal opgelegde boetes	Belastingdienst/Toeslagen
Toepassen invorderingsinstrumentarium	Percentage binnen zes weken betaalde boetes ^a	Belastingdienst/Toeslagen
Verbetering dienstverlening		
• Signaal als informatie burger niet spoort met informatie derden	Aantal signalen als informatie burger niet spoort met informatie derden	Belastingdienst/Toeslagen
• Digitale app	Tevredenheid digitale app, aantal mensen dat de app gebruikt	Belastingdienst/Toeslagen
• Persoonlijke ondersteuning burgers	Aantal burgers dat persoonlijke ondersteuning krijgt	Belastingdienst/Toeslagen
• Ontwikkeling netwerk dienstverleners	Omvang netwerk dienstverleners	Belastingdienst/Toeslagen
Matigen terugvorderingen	Gebruik hardheidsclausule en proportioneel toepassen terugvorderingen	Belastingdienst/Toeslagen
Outcomes		
<i>Positief</i>		
Synergievoordelen in de uitvoering	Kwalitatief	Interviews
Beperken niet-gebruik	Schattingen niet-gebruik	Belastingdienst/Toeslagen en eerdere onderzoeksrapporten
Beperken fraude	Perceptie van detectie- en sanctiekans toeslaggebruikers	Fiscale monitor
Klantvriendelijke uitvoering	Indicatoren tevredenheid klanten	Fiscale monitor en enquête LISS panel
Voorkomen van schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap	Aantal onbedoelde toeslagpartners	Belastingdienst/Toeslagen
Voorkomen fouten bij toekenning van voorschotten	Ontwikkeling nabetalingen en terugvorderingen	Belastingdienst/Toeslagen
Terugdringen aantal hoge terugvorderingen	Ontwikkeling nabetalingen en terugvorderingen	Belastingdienst/Toeslagen

	Indicator	Bron
Voorkomen bezwaar en beroep	Aantal bezwaar en beroepsprocedures	Belastingdienst/Toeslagen
<i>Negatief</i>		
Liquiditeitsproblemen bij burgers door te hoge of lage vaststelling van de toeslag	Problemen met nabetalings en terugvorderingen	Enquête LISS panel
Minder klantvriendelijke uitvoering	Indicatoren tevredenheid klanten	Fiscale monitor en enquête LISS panel
Hogere uitvoeringskosten	Ontwikkeling uitvoeringskosten per toeslag in vergelijking met SVB en UWV	Belastingdienst/Toeslagen en jaarverslagen SVB en UWV
Impact		
Meer transparantie voor burgers	Indicatoren begrip burgers	Fiscale monitor en enquête LISS panel
Toeslag sluit beter aan bij draagkracht	Moeite met rondkomen zonder toeslag	Enquête LISS panel
Lagere uitvoeringskosten	Ontwikkeling uitvoeringskosten per toeslag in vergelijking met SVB en UWV	Belastingdienst/Toeslagen en jaarverslagen SVB en UWV
Beperken onterecht gebruik toeslagen	geen ^b	
Meer maatwerk bieden aan toeslaggerechtigden	• Perceptie maatwerk burgers • Aantal burgers dat gebruik maakt van servicepunten^c	Enquête LISS panel Belastingdienst/Toeslagen
Vergroten praktische rechtsbescherming	Geen ^d	
Vergroten toekenningszekerheid		
• Eerder definitief vaststellen	• Ontwikkeling tijdstip vaststellen definitieve toeslag • Gevoel van toekenningszekerheid burgers	Belastingdienst/Toeslagen Monitor toeslagen
• Lagere nabetalings en terugvorderingen	Ontwikkeling nabetalings en terugvorderingen	Belastingdienst/Toeslagen

aDeze indicator kon de Belastingdienst/Toeslagen niet leveren omdat er geen actuele informatie beschikbaar was over betaaltermijnen.

bNiet meetbaar omdat onterecht gebruik alleen wordt waargenomen als het wordt opgespoord.

cNiet beschikbaar bij Belastingdienst/Toeslagen

dBelastingdienst/Toeslagen heeft geen informatie omtrent toe/afwijzen van bezwaren. Evenmin is er informatie omtrent de gronden van bezwaar.

Bijlage D Interviews intermediairs en burgers

Geïnterviewde intermediairs

1. Vluchtelingenwerk
2. Bonth administraties en belastingadviezen in Vlijmen
3. Bureau Sociaal Raadsliden Gemeente Den Bosch
4. JongerenInformatiePunt Den Haag
5. Stichting Welzijn Ouderen Spijkenisse
6. Welzijnsorganisatie ElkWelzijn in Culemborg
7. Stimenz, sociaal raadsliden in Apeldoorn
8. Okidoki Kinderopvangorganisatie in 's Gravenzande
9. KindeRdam kinderopvangorganisatie in Rotterdam

Geïnterviewde burgers

1. Vrouw, alleenstaand, drie kinderen die allen het huis uit zijn. Sinds 2002 gescheiden. Ze heeft een WIA-uitkering. Contact gelegd via Stichting Welzijn Ouderen uit Spijkenisse.
2. Man, alleenstaand sinds 4 jaar, zijn vrouw is overleden. Hij heeft twee uitwonende dochters, die al zo'n twintig jaar het huis uit zijn. Contact gelegd via Bureau Sociaal Raadsliden gemeente Den Bosch
3. Vrouw, getrouwd, twee jonge kinderen van een half en tweeëneenhalf jaar. Uit een voorgaand huwelijk heeft ze een zoon van elf jaar. Contact gelegd via Caspar Bonth Administraties en Belastingadviezen.
4. Man (67 jaar) wonend met dochter (27 jaar) en kleindochter (3 jaar). Zowel vader als dochter hebben een ICT opleiding.
5. Vrouw, sinds haar 17^{de} in de Wajong. Ze heeft geen opleiding kunnen volgen, omdat ze hier te ziek voor was. Ze heeft haar hele leven met toeslagen te maken gehad.
6. Man (36 jaar) sinds kort samenwonend met zijn vriendin. Hij werkt sinds 5 jaar als ZZP'er. Hij heeft een klusbedrijf en werkt in de horeca als ZZP'er. Voordien werkte hij in de horeca op 0-urencontracten.
7. Vrouw (58 jaar), heeft al meer dan 30 jaar een bijstandsuitkering in een van de G4. Zij heeft verschillende medische klachten waardoor zij niet kan werken. Zij heeft een volwassen zoon die inmiddels uit huis is. Haar zoon heeft autisme. Door de zorg voor haar zoon en haar eigen medische situatie heeft zij met (heel) veel instanties en hulpverleners te maken (gehad).

Onderwerpen in de interviews met burgers en intermediairs

- Kennis recht op toeslag
- Ervaringen met aanvragen van de toeslag
- Ervaringen met wijzigingen doorgeven
- Ervaring met terugvorderingen
- Enkele toeslagspecifieke punten (vermogensgrenzen, samengesteld gezin, e.d.)
- Ideeën over verbetering dienstverlening Toeslagen



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2022-123
ISBN 978-90-5220-240-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl