



Ministerie van Financiën

9-9/25

TER BESLISSING (UITERLIJK 11 SEPTEMBER)

Aan

de staatssecretaris van Financiën - Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

nota

DBT 2025-347629 Nota Onderzoeksopzet Periodieke
rapportage Toeslagen

Persoonsgegevens

Aanleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor om iedere 4 tot 7 jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een beleidsthema te onderzoeken. In 2026 voeren we de Periodieke rapportage van Toeslagen uit (art. 13 van de Financiën begroting). Deze nota is een vervolg op een eerdere nota (bijlage 2) en deze is op 16 juli met u besproken. De door de door u gevraagde (beperkte) wijzigingen, zijn in deze nieuwe versie doorgevoerd.

Datum
27 augustus 2025

Notanummer
2025-0000347629

Bijlagen
1. Harbersbrief
2. Nota 2025-18336
3. Motie Harbers

Beslispunten

- Bent u akkoord met het versturen van de brief aan de Tweede Kamer? Zo ja, wilt u dan de bijgevoegde brief ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

akkoord

Kernpunten

- In de Periodieke rapportage zullen we de opgedane inzichten uit de onderzoeken en evaluaties samenbrengen binnen het beleidsthema Toeslagen. De vormgeving en inhoud volgen de richtlijnen van de RPE.
- De motie Harbers (zie bijlage 3) heeft in 2014 verzocht om voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting de TK te informeren over de opzet en vraagstelling zodat de TK hier nog invloed op kan uitoefenen.
- De RPE schrijft voor dat de Tweede Kamer minimaal 1 jaar voor de rapportage over de onderzoeksopzet van de evaluatie geïnformeerd dient te worden in een zogenaamde Harbersbrief. In de Handreiking Periodieke rapportage is dit gespecificeerd naar: in de week voor Prinsjesdag van jaar t-1. We streven er daarom naar dat deze Harbersbrief **uiterlijk vrijdag 12 september** bij de Tweede Kamer ligt.
- Deze Harbersbrief is op 7 juli ook besproken in de Commissie Beleidsevaluaties van Financiën, de door Commissie gevraagde wijzigingen zijn ook doorgevoerd in deze versie.
- We leggen u nu voor akkoord en ondertekening de brief voor. Deze versie is beperkt gewijzigd ten opzichte van de versie die eerder met u en het CIEBE is besproken. De belangrijkste wijzigingen zijn:
 - Nadere toelichting op de scope (het betreft beleidsthema's en geen departementale afbakening) en de samenhang met de materiewetten.
 - Uitgebreidere toelichting op de beleidstheorie en de wijzigingen daarin.

- In de vraagstelling is nadrukkelijker ook de verhouding tussen het fiscale en sociale domein t.o.v. het toeslagenstelsel en de eventuele ontwikkelingen daarin opgenomen.
- Bij deelvraag 7 is verwezen naar de eerder verzonden prioriteitenbrief Toeslagen.

Toelichting

Context

De Periodieke rapportage wordt elke vijf jaar opgesteld en combineert deze keer 3 doorlichtingen opgenomen in de SEA:

- De Periodieke rapportage over artikel 13 (beleidsthema Toeslagen) van de begroting van Financiën;
- De wettelijk verplichte evaluatie van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir);
- De evaluatie van de dienstverlening en uitvoering van Dienst Toeslagen.

Aan een Periodieke rapportage worden een aantal specifieke eisen gesteld op basis van de RPE. Waaronder het tijdig sturen van een Harbersbrief met de onderzoeksopzet naar de Tweede Kamer, het terugkijken naar eerder gedane onderzoeken, een 20% besparingsvariant, betrokkenheid van FEZ en IRF en het betrekken van minimaal 1 onafhankelijk deskundige.

In de Periodieke rapportage wordt geëvalueerd in hoeverre de wijzigingen in wet en dienstverlening en uitvoering de afgelopen jaren daadwerkelijk hebben geleid tot een beter functionerend stelsel. Daarnaast onderzoeken we wat de ontwikkelingen in de beleidstheorie en het denken over Toeslagen zijn geweest tussen 2021-2025 en of het stelsel aansluit bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen.

Proces en planning

De Harbersbrief is afgestemd met SR&B, DGFZ, de Interdepartementale Werkgroep Toeslagen, de Commissie Beleidsevaluatie (het CIEBE), de IRF en FEZ.

Het onderzoek zal uitgevoerd worden door een externe partij. Voor de aanbesteding is al contact gezocht met de Rijksinkoop Samenwerking (RIS). Naar verwachting kan in het derde kwartaal gestart worden met de aanbesteding. Over de uitslag van de aanbesteding zullen we u nader informeren.

Uiterlijk september 2026 volgt de oplevering van het (concept)rapport en (na afstemming van de kabinetsreactie op het rapport in de MR) uiterlijk december 2026 de publicatie.

Communicatie

In overleg met COMM is besloten hier geen verdere communicatie, zoals een persbericht aan te besteden.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Namen en contactgegevens van betrokken medewerkers zullen gelakt worden.



Ministerie van Financiën

bespreken

Persoonsgegevens

5-7 '25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen
Strategie Recht en Beleid

Persoonsgegevens

nota

Periodieke Rapportage Toeslagen 2026 - Harbersbrief

Datum

26 juni 2025

Notanummer

2025-0000183336

Bijlagen

1. Concept Harbersbrief

Aanleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor om iedere 4 tot 7 jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een beleidsthema te onderzoeken. In 2026 voeren we de **Periodieke rapportage (PR) van Toeslagen** uit (art. 13 van de minfin begroting). In de PR nemen we de evaluatie van de **Awir en de evaluatie van de uitvoering en dienstverlening van Dienst Toeslagen** mee over de jaren **2021-2025**. De Tweede Kamer wordt uiterlijk een week voor Prinsjesdag in het voorgaande jaar geïnformeerd over de onderzoeksopzet in een zogenaamde Harbersbrief. In deze nota nemen we u graag alvast mee in de onderzoeksopzet van de PR, de betrokken onafhankelijke experts en een conceptversie van de Harbersbrief.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de gekozen richting van de onderzoeksopzet in de Harbersbrief en de hoofd- en deelvragen?
- We overwegen om de volgende onafhankelijk experts / instituten te benaderen als externe begeleidingscommissie, maar horen daarbij graag ook uw suggesties:

Persoonsgegevens

- een open uitvraag bij het Instituut voor Publieke Economie (vanwege meer inhoudelijke expertise op het gebied van Toeslagen)

- expertise bestuursrecht/toeslagen?

Kernpunten

- In de PR brengen we de opgedane inzichten uit de onderzoeken en evaluaties samen binnen het beleidsthema Toeslagen. De vormgeving en inhoud wordt bepaald door de Rijksbrede regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit betreft onder andere het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en de effectiviteit van alle ingezette instrumenten in onderlinge samenhang. Ook wordt er om een verdiepende analyse over mogelijke beleidsverbeteringen (lessons learned) gevraagd en mogelijke besparingsopties als er substantieel (20%) minder budget beschikbaar is.
- Naast bovenstaande punten die zijn verwerkt in de deelvragen, bekijken we in deze PR ook de ontwikkelingen in de beleidstheorie van toeslagen (het geheel van veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd) en in hoeverre

wijzigingen in de Awir en in de dienstverlening en uitvoering deze ontwikkelingen hebben ondersteund.

- Voor het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid kijken we ook specifiek wat de invloed is van de wijzigingen op de probleemvelden binnen Toeslagen (terugvorderingen, complexiteit, niet-gebruik, marginale druk en doenvermogen), en naar de beleving van de burger.
- We leggen u nu een conceptversie van de brief voor. Deze versie wordt ook nog intern besproken, onder andere bij de Commissie Beleidsevaluaties (CIEBE) van FIN op 7 juli. Wij nemen graag uw inbreng hierin mee en zullen daarna de definitieve versie met u afstemmen voor verzending aan TK voor Prinsjesdag.
- We willen het onderzoek laten uitvoeren door een externe partij, het inkooptraject wordt deze zomer gestart, waarbij de verwachting is dat het onderzoek van Q1-Q3 in 2026 gaat lopen.
- De motie Harbers heeft in 2014 verzocht om voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting TK te informeren over de opzet en vraagstelling zodat TK hier nog invloed op kan uitoefenen. In uw Harbersbrief wordt beschreven wat de PR Toeslagen behelst, de ontwikkelingen in de beleidstheorie sinds 2006 en de doorgevoerde wijzigingen in de Awir en in de dienstverlening en uitvoering in de afgelopen 5 jaar. Vervolgens worden de hoofd- en deelvragen toegelicht, de begroting (art. 13), en de onderzoeksplanning. Daarnaast geeft u aan dat er twee onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek betrokken worden, waarbij wordt gekeken naar een combinatie van inhoudelijke en methodologische kennis.

Toelichting

Context

De PR wordt elke vijf jaar opgesteld en combineert deze keer 3 doorlichtingen opgenomen in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA)¹:

- De PR over artikel 13 (Toeslagen) van de begroting van Financiën;
- De wettelijk verplichte evaluatie van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir);
- De evaluatie van de dienstverlening en uitvoering van Dienst Toeslagen

Zoals eerder benoemd worden aan een PR een aantal specifieke eisen gesteld uit de RPE (zie bijlage 2). Waaronder het sturen van een Harbersbrief met de onderzoeksopzet naar de Tweede Kamer, het terugkijken naar eerder gedane onderzoeken, een 20% besparingsvariant, betrokkenheid van FEZ en IRF en het betrekken van minimaal 1 onafhankelijk deskundige.

In de PR wordt geëvalueerd in hoeverre de wijzigingen in wet en dienstverlening en uitvoering de afgelopen jaren daadwerkelijk hebben geleid tot een beter functionerend stelsel. Daarnaast onderzoeken we wat de ontwikkelingen in de beleidstheorie en het denken over Toeslagen zijn geweest tussen 2021-2025 en of het stelsel aansluit bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Denk hierbij aan verschillende gezinssituaties waarvoor begrippen in de inkomensafhankelijke

¹ Het beleidsthema Toeslagen is in de SEA opgebouwd uit twee sub-thema's: 'recht doen aan het verleden' en 'presteren in het heden/anticiperen op de toekomst'. De PR zal zich specifiek richten op het tweede sub-thema.

regelingen niet altijd toereikend zijn. Welke lessen of verbeteringen kunnen we hieruit meenemen?

Deze PR wordt uitgevoerd in een tijdsperiode waarin ook wordt nagedacht over een bredere hervorming van het toeslagenstelsel. Totdat deze bredere hervorming is doorgevoerd, is het echter van belang ook in het huidige stelsel te kijken naar verbeteringen. De PR kan daarvoor de benodigde inzichten geven.

Concept onderzoeksvraag en deelvragen

We horen graag uw reactie op onderstaande hoofd- en deelvragen. De vragen vormen de leidraad voor de uitvraag aan het onderzoeksbureau om systematisch in kaart te brengen welke verbeteringen zijn doorgevoerd, hoe effectief deze zijn en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Hoofdvraag

"Hoe hebben de Awir en de dienstverlening en uitvoering van Dienst Toeslagen zich ontwikkeld sinds 2021 en in hoeverre heeft dit geleid tot een beter functionerend stelsel voor de burger?"

Deelvragen

1. *Welke ontwikkelingen zijn er zichtbaar in de beleidstheorie van Toeslagen?*
2. *In welke mate zijn de wijzigingen in de Awir in de periode 2021 t/m 2025 doelmatig en doeltreffend geweest in relatie tot het functioneren van het stelsel en de ontwikkelingen in de beleidstheorie?*
3. *In welke mate zijn de wijzigingen in de dienstverlening en uitvoering van Toeslagen doelmatig en doeltreffend geweest in het behalen van gestelde doelen?*
4. *Welke invloed hebben de wijzigingen in de AWIR en de uitvoering en dienstverlening gehad op specifieke probleemvelden binnen het toeslagensysteem?*
Bij het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet, dienstverlening en uitvoering richten we ons in deze deelvraag in het bijzonder op de volgende probleemvelden:
 - Toekenningzekerheid, terugvorderingen en nabetalingen
 - Complexiteit voor burger en voor de uitvoering:
 - Niet-gebruik
 - Doenvermogen, transparantie en begrijpelijkheid
5. *Hoe ervaren burgers de veranderingen in de uitvoering en dienstverlening?*
6. *Welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn er die van invloed kunnen zijn op het denken over de inrichting van het toeslagenstelsel en welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn er als gevolg van het toeslagenstelsel?*
7. *Welke lessen kunnen bijdragen aan hervormingen en verbeteringen van het toeslagenstelsel gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen?*

8. *Hoe kan 20% bespaard worden op de budgettaire grondslag, met een zo groot mogelijke doeltreffendheid en doelmatigheid?*

Begeleidingscommissie en onafhankelijk deskundigen

We werken met een interne begeleidingscommissie met betrokkenheid van FEZ, IRF, diverse onderdelen van DGTSL en DGFZ.

De betrokken opdrachtgevende departementen worden meegenomen via de zogenaamde Interdepartementale Werkgroep Toeslagen (IWT).

Daarnaast verplicht de RPE dat er minimaal 1 onafhankelijk deskundige betrokken wordt bij de PR. Wij stellen voor dat we 2 onafhankelijk deskundigen benaderen met zowel inhoudelijke als methodologische expertise. Conform de eisen van de RPE worden deze onafhankelijk deskundigen tevens gevraagd om een onafhankelijk oordeel te geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. We horen graag uw suggesties voor het benaderen van extern deskundigen.

We stellen voor om 1 lid van de externe begeleidingscommissie van de evaluatie uit 2022 te vragen, zodat we continuïteit in de PR kunnen waarborgen. Hier gaat het om

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Voor de 2^e onafhankelijk deskundige overwegen wij om het Instituut voor Publieke Economie (IPE) te benaderen. Dit vanwege hun kennis en ervaring met het doen van onderzoek op het terrein van toeslagen en het bredere sociale domein.

Proces en planning

Deze conceptversie van de Harbersbrief wordt nog intern besproken, onder andere de Commissie Beleidsevaluaties (CIEBE) binnen FIN wordt om advies gevraagd. Wij vinden het desalniettemin belangrijk om op deze conceptversie uw mening te krijgen, zodat we dit mee kunnen nemen in de interne besprekingen en dit kunnen verwerken in een definitieve versie.

In de zomer wordt de aanbesteding van het onderzoek gestart. Een dergelijk inkooptraject neemt enkele maanden in beslag. Wij zullen u desgewenst over de uitslag van de aanbesteding informeren.

Uiterlijk september van het jaar t (2026) volgt de oplevering van het (concept-) rapport en (na afstemming van de kabinetsreactie op het rapport in de MR) uiterlijk december 2026 de publicatie.

Communicatie

n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.