

Onderzoek doenvermogen toeslagen

Inleiding

In het rapport 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid' pleit de WRR voor beleid op basis van gedragskennis. Beleid moet aansluiten op het 'doenvermogen' van burgers. Burgers moeten niet alleen begrijpen hoe wetten en regelingen in elkaar zitten, en welke rechten en plichten voor hen gelden; ze moeten ook in staat zijn om de van hen verwachte acties uit te voeren om aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te doen gelden. Die aansluiting ontbreekt nu vaak en hierdoor mislukken pogingen om gedrag te sturen door middel van beleid regelmatig. In het toeslagendossier betekent dat bijvoorbeeld dat burgers moeten weten en begrijpen welke wijzigingen in hun situatie relevant zijn voor hun toeslag(en) en dat ze deze wijzigingen op tijd moeten doorgeven aan de Belastingdienst. Maar weten is niet genoeg. Ook als burgers beschikken over de juiste informatie kunnen factoren als stress, gebrek aan computervaardigheid of ingewikkelde procedures er voor zorgen dat ze wijzigingen toch niet doorgeven. Effectief beleid is beleid dat rekening houdt met de aard van menselijk gedrag en de diverse factoren die het beïnvloeden.

In dit traject zijn om die reden op twee momenten middels onderzoek de inzichten van burgers en professionals betrokken:

1. In de fase van uitwerking van de fiches is uitgebreid doenvermogenonderzoek gedaan onder burgers en professionals.
2. Vervolgens zijn de integrale varianten in een quickscan voorgelegd aan professionals.

Doenvermogenonderzoek onder burgers en professionals

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek was om een zo goed mogelijke indicatie te krijgen van de "doenlijkheid" van de verschillende mogelijke maatregelen als alternatief voor het huidige toeslagenstelsel.

Om de doenlijkheid goed in kaart te brengen, is in het onderzoek daarom gekeken naar verschillende onderliggende componenten:

Acties

- Welke acties moet de doelgroep uitvoeren?
- In hoeverre zijn die acties makkelijk uit te voeren?
- Welke vaardigheden heeft de doelgroep nodig om het gewenste gedrag uit te voeren?

Begrijpelijkheid

- Is de maatregel begrijpelijk voor alle doelgroepen (denk aan laaggeletterden, anderstaligen, etc.)?
- Heeft de doelgroep het gevoel het gewenste gedrag uit te kunnen voeren?
- Is het voor de doelgroep duidelijk welk concreet gedrag er van hen wordt verwacht?
- Sluit de maatregel aan bij de motieven van de doelgroep om het gewenste gedrag te vertonen?

Consequenties

- Wat gaat de doelgroep daadwerkelijk doen als de maatregel ingevoerd wordt?

- In hoeverre bevat de maatregel risico's voor de burgers (met name terugvorderingen, niet-gebruik)
- In hoeverre is de doelgroep geneigd om het gewenste gedrag op lange termijn vol te houden (ook bij tegenslagen)?
- Roept de maatregel weerstand(en) op?

Op deze manier ontstaat een beeld van de verschillende aspecten van de doenlijkheid van elke maatregel.

Onderzoeksopzet

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Omdat het gaat om tamelijk abstracte en nog niet tot in detail uitgewerkte plannen is een kwantitatieve opzet (met gesloten vragen) of een experimentele opzet niet goed mogelijk. Middels interviews en focusgroepen kon in korte tijd veel gedetailleerde en diepgaande feedback worden verzameld. De interviewsetting bood ook de gelegenheid om nauwkeurig vast te stellen op welk punt er begripsproblemen ontstonden. Het uitvoerend onderzoeksbureau is Dijksterhuis & Van Baaren (D&B). Dit bureau is gespecialiseerd in gedragsonderzoek.

In het onderzoek zijn uiteindelijk 15 maatregelen voorgelegd aan in totaal 48 burgers en 41 professionals. Burgers zijn individueel geïnterviewd, de professionals in focusgroepen. Er is bij de werving van burgerrespondenten gezorgd voor goede spreiding op voor toeslagen belangrijke kenmerken: 'aard en regelmatigheid van het inkomen', (veranderingen in) woonsituatie en samenstelling van het huishouden.

De professionals die deelnamen aan het onderzoek waren mensen die direct te maken hebben met burgers en het aanvragen, wijzigen of oplossen van problemen met toeslagen: medewerkers van gemeentes, belastingdienst, schuldhulpverleners, vrijwilligers van de thuisadministratie, sociale raadslieden, medewerkers van organisaties die veel met zelfstandigen werken.

Zowel de professionals als de burgers kregen maatregelen voorgelegd die zoveel mogelijk aansloten op hun eigen ervaring en situatie.

Om de maatregelen te kunnen voorleggen zijn deze (met hulp van de werkgroepen en het onderzoeksbureau) omschreven naar 'burgerreizen'. Deze bevatten een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de uitwerking van de maatregel vanuit het perspectief van de burger. De burgerreizen zijn ook nog gevisualiseerd om ze zo duidelijk en levendig mogelijk te maken.

Resultaten van het onderzoek

De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Toeslagen en doenvermogen: Alternatieven voor het toeslagstelsel getoetst vanuit burgerperspectief". In de fiches is bij elke maatregel een beoordeling van het doenvermogen opgenomen. Dit oordeel is het oordeel van gedragsexperts van Financiën en Belastingdienst, gebaseerd op de onderzoeksresultaten.

Enkele aandachtspunten bij de onderzoeksresultaten:

- De maatregelen die zijn voorgelegd verschillen in scope en uitwerking. Soms betreft het nog slechts een denkrichting. De oordelen zijn dan ook niet definitief maar indicatief.
- In het onderzoek zijn maatregelen geïsoleerd voorgelegd; het was niet mogelijk of wenselijk om ze te presenteren in de context van een volledig (nieuw) toeslagenstelsel. Het is van belang hiermee rekening te houden bij het vergelijken van de beoordelingen.

- Omwille van de focus op doenvermogen en de onzekerheid over de uiteindelijke inkomenseffecten van maatregelen is voor het onderzoek naar de respondenten toe steeds gezegd dat de maatregelen inkomensneutraal zijn.
- De maatregelen zijn aan een beperkt aantal burgers voorgelegd. Hun indrukken zijn niet per se representatief voor de bredere bevolking.
- De uitleg van de maatregelen aan de burgers werd gedaan door het onderzoeksbureau, in de vorm van een vrij uitgebreide beschrijving. Dit was noodzakelijk voor het onderzoek, maar deze setting is niet representatief voor de toekomstige communicatie en uitleg vanuit de overheid rondom de betreffende maatregelen. Mogelijk ontstaat daardoor enige positieve bias (dwz. De doenlijkheid van de maatregel wordt overschat)

Quickscan integrale varianten onder professionals

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze quickscan was om vanuit de optiek van professionals een eerste indruk te krijgen van de haalbaarheid en wenselijkheid van elk van de integrale varianten.

De professionals werd gevraagd de varianten te beoordelen op de vraag of deze ten opzichte van het huidige stelsel een (substantiële) verbetering opleveren in termen van

- Aantal van de burger gevraagde acties en de bijbehorende mentale belasting
- Complexiteit, begrijpelijkheid en (gepercipieerde) rechtvaardigheid van het stelsel
- Risico op negatieve effecten zoals niet-gebruik en terugvorderingen.

Onderzoeksopzet

Aan in totaal 18 professionals zijn de drie integrale varianten in focusgroepen voorgelegd. De respondenten kregen een beschrijving en een visualisatie van de variant voorgelegd. Daarop konden ze reageren.

Resultaten van het onderzoek

De resultaten van de quickscan zijn opgenomen in de Eindrapportage.

Leeswijzer bij de paragrafen *burgerperspectief en doenvermogen*.

In deze eindrapportage is bij de beschrijving van de individuele fiches aangegeven hoe deze scoren op burgerperspectief en doenvermogen. Om praktische redenen zijn echter niet alle fiches in het onderzoek betrokken. In de notitie is hier als volgt mee omgegaan.

Zoveel mogelijk zijn de onderzoeksresultaten als basis genomen voor de beoordeling. Deze zijn aangevuld met een expertreview door gedragsdeskundigen van Financiën en Belastingdienst. Het oordeel over de niet-onderzochte fiches is grotendeels gebaseerd op de expertreview van de burgerreis, waar mogelijk aangevuld met bevindingen uit het onderzoek. Dat was bijvoorbeeld mogelijk als het ging om een variant van een wel onderzochte fiche. Tekstueel is het onderscheid gemarkeerd door de eerste zin van de paragraaf Burgerperspectief en doenvermogen. Bij onderzochte fiches begint deze als volgt "Op basis van de burgerreis en verkennend onderzoek...". Bij niet-onderzochte fiches begint de paragraaf met "Op basis van de burgerreis"