



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Directeur Toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie  
Mevrouw 5.1 lid 2 sub e  
Postbus 90801  
2509LV Den Haag

**Datum**  
19 april 2023

**Ons kenmerk**  
SBK/104411/5.1

**Pagina**  
4

**Onderwerp**

Reactie op het Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet

Geachte mevrouw 5.1 lid 2 sub e,

Op 14 maart jl. heb ik van uw inspectie het verzoek ontvangen om een bestuurlijke reactie te geven op het 'Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet', een van de onderzoeken waarmee u uw toezichtrol op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen uitoefent. U geeft inzicht in de omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet binnen de WW, Wajong, WIA WGA, WIA IVA, WAO en IOW. Dit rapport helpt ons bij het realiseren van dienstverlening waarin de menselijke maat centraal staat en het terugdringen van niet-gebruik door aanpassen van onze eigen dienstverlening en onze inzet om de Toeslagenwet (TW) eenvoudiger te maken.

Betrouwbare data over de omvang van dit niet-gebruik waren tot voor kort niet beschikbaar. Daarom doet het mij deugd dat u hier onderzoek naar heeft gedaan. Het rapport over dit onderzoek geeft inzicht in de omvang van niet-gebruik van de Toeslagenwet.

U heeft ons gevraagd om te reageren op uw conclusies en reflectie. In deze reactie starten wij met een schets van onze positie. Daarna bespreken we uw rapport en gaan we in op de reflectie. Tenslotte schetsen we wat er na 2019 (de periode van uw onderzoek) al is gedaan om niet-gebruik van de toeslagenwet tegen te gaan.

**De dienstverlening van UWV en de toeslagenwet**

UWV staat voor dienstverlening waarin de menselijke maat centraal staat. UWV wil daarbij via het regieprogramma Grip op Schulden zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid oppakken door bij te dragen aan het voorkomen en/of beperken van schulden bij onze cliënten. Dit doet UWV onder andere door cliënten voor te lichten over regelingen en voorzieningen waar zij mogelijk aanspraak op maken. De Toeslagenwet is één van die voorzieningen. De complexiteit van de wetgeving maakt de Toeslagenwet gevoelig voor niet-gebruik. Dit heeft UWV de afgelopen jaren meermaals geconstateerd.

Uw bevindingen onderbouwen de beleving van UWV dat het niet-gebruik binnen de toeslagenwet hoog is. De oorzaken zien wij in de complexiteit van de wet en de relatieve onbekendheid. UWV heeft daarom sinds 2019 verschillende initiatieven onderzocht en ondernomen om niet-gebruik te reduceren. Om echt grote slagen te kunnen maken is individualisering van de Toeslagenwet of ambtshalve toekennen wenselijk. Beide opties bleken na gesprekken met het ministerie van SZW tot op heden niet haalbaar. Daarom richt UWV zich op het structureel vereenvoudigen van de Toeslagenwet en het creëren van een wettelijke grondslag om cliënten gericht proactief te kunnen informeren over een mogelijk recht op toeslag. In de knelpuntenbrief 2022 heeft UWV aan de minister en de Tweede Kamer benadrukt dat de Toeslagenwet snel vereenvoudigd moet worden zodat deze laagdrempeliger en doelijker wordt voor de cliënten van UWV. Ook in de signaleringsbrieven van 2019 en 2020 heeft UWV aandacht gevraagd voor het vereenvoudigen van de Toeslagenwet.

Wat betreft het creëren van een wettelijke grondslag voor gericht proactief informeren: UWV heeft hiertoe in 2021 een verzoek gedaan bij het ministerie. In de Stand van de Uitvoering van december 2021 heeft de minister toegezegd om dit traject te starten. Op het moment van schrijven zijn de benodigde wettelijke wijzigingen nog niet doorgevoerd door het ministerie. De belangrijkste initiatieven die UWV zelf uitvoert licht ik verderop in deze reactie toe.

### **Uw onderzoek**

U heeft met uw onderzoek het volgende in kaart gebracht: de omvang van het niet-gebruik van de Toeslagenwet, de achtergrondkenmerken van (niet-)gebruikers, de mate van langdurig niet-gebruik en wat UWV doet om niet-gebruik van de Toeslagenwet tegen te gaan. U heeft voor het onderzoek CBS-data gebruikt over de periode september 2018-september 2019. Dit onderzoek biedt nog geen inzicht in de oorzaken van niet-gebruik (en de omvang van de oorzaken). Onderstaand ga ik aan de hand van uw conclusies en de reflectie in het rapport in op de door u behandelde onderwerpen.

### **Omvang, achtergrondkenmerken en mate van langdurig niet-gebruik**

In het rapport constateert u dat het niet-gebruik van de Toeslagenwet per 1 september 2019 relatief hoog is onder rechthebbenden met een Wajong-uitkering (68%) en rechthebbenden met een IOW-uitkering (56%). Het niet-gebruik van rechthebbenden van de andere regelingen ligt lager (WW: 38%; IVA: 35%; WGA: 35%; WAO: 33%). Uit het rapport blijkt ook dat niet-gebruik relatief hoger is onder hoog opgeleiden, mensen met een relatief groter vermogen, mensen die werken of met een partner die werkt, mensen met een inkomen vlak beneden het sociaal minimum en onder mensen met een inkomen ver beneden het sociaal minimum.

Zoals u aangeeft in het rapport, heeft u als gevolg van de beperkingen van het onderzoek niet alle relevante regels en variabelen die binnen de Toeslagenwet gelden kunnen toepassen in uw analyse. Niet alle informatie is via de CBS-data beschikbaar. Ik ben het met u eens dat, ondanks de beperkingen, met de door u gekozen methodologie het niet-gebruik zo precies mogelijk is geanalyseerd. Mijn complimenten daarvoor. Als gevolg van deze beperkingen constateert u ook dat u geen inzicht kan bieden in de onder- of overschatting van de gepresenteerde percentages van het niet-gebruik van de Toeslagenwet en hoe groot de foutmarges zijn.

In een eerder stadium heeft UWV met u besproken dat de inspectie in haar analyse van minder gebruikers van de TW uitgaat, dan UWV verantwoordt in zijn jaarverslagen 2019 en 2018. UWV verstrekt ongeveer een derde meer uitkeringen Toeslagenwet dan de Arbeidsinspectie rapporteert in haar onderzoek (24.000 -25.000 meer). Met name bij de WW en de Wajong zijn de verschillen groot. Onduidelijk is waar deze verschillen vandaan komen, aangezien het in beide gevallen om lopende uitkeringen op één peildatum gaat. Alleen de gehanteerde peildata tussen u en UWV verschillen een aantal maanden, maar dan zou je niet zulke grote verschillen verwachten.

U heeft ook onderzoek gedaan naar langdurig niet-gebruik van de toeslagen. Dit betekent dat gebruikers er vier kwartalen achter elkaar geen gebruik van maken. In september 2019 ligt dit percentage laag voor IOW en WW. Dit percentage is hoog voor Wajong, IVA, WGA en WAO. Wij sluiten ons aan bij de conclusie dat er een verschil is in de hoogte van niet-gebruik tussen deze wetten, voornamelijk door de verschillen in in- en uitstroom in de uitkeringen. Voor de berekening van de mate van langdurig niet-gebruik middelt u het jaarinkomen gelijkmatig over het hele jaar. UWV ziet echter dat er bij lage inkomens vaak sprake is van wisselende inkomsten. Hierdoor kan iemand de ene maand wel recht hebben op een aanvullende toeslag en de andere maand weer niet. Doordat dit niet mee is genomen in de berekening acht UWV de cijfers omtrent langdurig niet-gebruik niet volledig betrouwbaar.

### **Reflectie UWV**

De complexiteit van uw onderzoek naar de Toeslagenwet laat mijns inziens de complexiteit van de Toeslagenwet zelf zien. U constateert dat de wetgeving van de Toeslagenwet niet altijd lijkt aan te sluiten op de moederwetten, vanwege het gebruik van andere begrippen. UWV ziet dat goed geïllustreerd door uw conclusie dat een groot deel van het hoge niet-gebruik van de TW onder de

Wajong voorkomt bij Wajongers met arbeidsvermogen zonder werk. Door het hanteren van verschillende inkomensbegrippen in de oude Wajong en de Wajong 2010 ten opzichte van de Toeslagenwet, ligt de Wajonguitkering altijd een fractie onder het vastgestelde sociaal minimum. Hierdoor constateert u terecht dat deze Wajongers altijd een toeslag nodig hebben om aan het sociaal minimum te komen. Het risico is groot dat ze vanwege het lage bedrag en de angst voor terugvorderingen, de toeslag niet aanvragen. Voor de druk op het doenvermogen van cliënten is het onwenselijk om voor zulke kleine bedragen twee soorten uitkeringen te moeten ontvangen. Voor de Wajong 2015 speelt dit probleem niet, deze groep ontvangt een hogere wajonguitkering. Wij ondersteunen ook uw conclusie dat het aanpakken van de complexiteit van de Toeslagenwet het gebruik van de regeling kan bevorderen.

Bovengenoemde constatering doen niet af aan het feit dat niet-gebruik van de Toeslagenwet substantieel en onwenselijk is en dat UWV blijft werken aan het tegengaan ervan, zodat cliënten niet onterecht hoeven te leven onder het sociaal minimum. Ik ben dan ook verheugd met uw reflectie in het rapport waarin uw concrete aangrijpingspunten biedt om het niet-gebruik van de Toeslagenwet te verminderen. Uw rapport zie ik als bevestiging voor het belang van blijvende aandacht voor het reduceren van niet-gebruik binnen de Toeslagenwet.

U heeft verschillende medewerkers van UWV geïnterviewd om inzicht te krijgen in wat UWV zoal doet om niet-gebruik tegen te gaan. Daaruit bleek dat medewerkers aangeven dat de Toeslagenwet relatief onbekend is bij cliënten, het informeren van cliënten verbeterd kan worden en dat de complexiteit van de wet een rol speelt in niet-gebruik.

### **Initiatieven van UWV om niet-gebruik tegen te gaan**

Uw onderzoek betreft cijfers uit de periode september 2018- september 2019, vanwege de beschikbaarheid en de volledigheid van de databestanden. Sinds die tijd heeft UWV verschillende initiatieven ondernomen om niet-gebruik te reduceren. UWV heeft het ministerie op meerdere momenten verzocht de Toeslagenwet te vereenvoudigen en om een wettelijke grondslag te creëren voor het gericht proactief informeren van cliënten op een mogelijk recht op toeslag. Hierdoor wordt de toegang tot de Toeslagenwet laagdrempeliger en kan UWV vooraf een inschatting doen of iemand recht heeft op een toeslag en kan UWV die persoon vervolgens gericht verzoeken een aanvraag in te dienen. De wet stelt nu dat wij alleen op aanvraag een beoordeling van een recht op toeslag mogen verrichten. Bij de WW gaan we in de praktijk al een stapje verder. Als tijdens het invullen van de digitale WW aanvraag blijkt dat de cliënt een inkomen beneden het sociaal minimum heeft, kan die cliënt automatisch ook TW vragen. Vervolgens worden zowel de TW als de WW aanvraag ingediend en afgehandeld. In de uitvoeringspraktijk bleek namelijk dat het aantal TW aanvragen aanzienlijk daalde toen cliënten eerst een keuzevraag kregen om wel of geen TW aanvraag te doen (tussen eind 2021 en oktober 2022). Uit telefonisch contact met een aantal cliënten bleek dat zij vaak niet in staat zijn de Toeslagenwet te overzien, bang zijn voor terugvorderingen en een link leggen met de toeslagen van de Belastingdienst. Dit komt overeen met inzichten opgedaan uit de gedragswetenschap. De huidige werkwijze, waarbij we mensen met een inkomen lager dan het sociaal minimum automatisch ook een TW aanvraag laten doen, wordt door het ministerie gedoogd totdat er een wettelijke grondslag is gecreëerd. Wij hebben tevens melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens van deze werkwijze bij de WW aanvraag. De gesprekken met het ministerie over deze aanpassingen lopen nog steeds. Dit rapport benadrukt dan ook de noodzaak om versneld een wettelijke grondslag te regelen voor het gericht proactief informeren en om versneld de Toeslagenwet te vereenvoudigen.

Naast deze wettelijke trajecten zijn er ook maatregelen die UWV zonder hulp van het ministerie kan treffen. UWV gaat binnen het onderdeel preventie van het regieprogramma Grip op Schulden cliënten informeren over inkomensondersteunende regelingen, waaronder de Toeslagenwet. Tevens is een aantal verbetermaatregelen uitgewerkt om de informatievoorziening over de Toeslagenwet te verbeteren. Daarnaast worden mogelijke verdere aanpassingen in onze dienstverlening onderzocht. Als een cliënt UWV belt en meldt dat er sprake is van financiële zorgen, dan kan deze cliënt verwezen worden naar een team geldzorgen. Daar wordt onder meer gekeken of de cliënt (indien diegene deze nog niet heeft) mogelijk in aanmerking komt voor een toeslag op grond van

de Toeslagenwet. Ook kan een cliënt gebruik gaan maken van budgetcoaches die mogelijke toeslagen in kaart brengen. Indien er verdere hulp nodig is, worden cliënten warm overgedragen naar gemeenten.

Tevens is recent ingeregeld dat cliënten die telefonisch bij het Klantcontactcentrum een relevante toeslagenwetwijziging melden, dit niet nogmaals via een wijzigingsformulier hoeven te doen. De melding wordt direct doorgegeven door de medewerker van het klantcontactcentrum aan de afdeling Uitkeren, die vervolgens de wijziging verwerkt. Als er verdere hulp nodig is, worden cliënten warm overgedragen naar gemeenten.

In de huidige situatie worden cliënten via algemene informatie op de website en tekstblokken in toekenningsbrieven van de moederwetten (WW, WIA etc.) gewezen op een mogelijk recht op toeslag. Als een medewerker tijdens de uitkering signaleert dat iemand onder het sociaal minimum komt, informeert diegene de cliënt dat er mogelijk recht is op een toeslag. De precieze details verschillen per moederwet omdat de toeslag daar aan gekoppeld is. Bij de WW is de aanvraag voor een toeslag bijvoorbeeld opgenomen in de digitale WW aanvraag. Voor de overige wetten is een apart aanvraagformulier Toeslagenwet beschikbaar.

Ten slotte zou ik graag een andere benaming zien voor de toeslag op grond van de Toeslagenwet. Cliënten verwarren dit namelijk veel met het toeslagenstelsel van de Belastingdienst en daarnaast roept de term toeslag door de toeslagenaffaire angst en onrust op. We zouden bijvoorbeeld kunnen spreken van een aanvullende uitkering.

Zoals gezegd zie ik uw rapport als een ondersteuning van het belang van blijvende aandacht voor en inzet op het voorkomen van niet-gebruik van de Toeslagenwet. UWV blijft zich inspanssen zodat onze cliënten de inkomensondersteuning krijgen waarvoor zij in aanmerking komen.

Hoogachtend.

5.1 lid 2 sub e

Voorzitter Raad van Bestuur