



Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen

*een verkenning vanuit het
perspectief van burger, beleid
en uitvoering*

Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen: een verkenning vanuit het perspectief van burger, beleid en uitvoering

datum 1 augustus 2016



Inhoud

Lijst met afkortingen—5

0 Leeswijzer—6

1 Inleiding—7

1.1 Aanleiding—7

1.2 Opdracht—7

2 Huidig stelsel, probleemstelling en uitgangspunten—8

2.1 Inleiding—8

2.2 Probleembeschrijving vanuit drie perspectieven—9

2.2.1 Het burgerperspectief—9

2.2.2 Uitvoeringsperspectief—9

2.2.3 Beleidsperspectief—9

2.3 Probleembeschrijving bij verschillende dienstverleningmodellen—10

2.3.1 Model A: Awir systematiek—10

2.3.2 Model B: Vangnet-systematiek—11

2.3.3 Model C: Polisadministratie—13

2.3.4 Model D: Bijstand en inkomstenverrekening WW—14

2.4 Rechtszekerheid versus actualiteit—15

2.5 Uitgangspunten—16

3 Variant I: Doorontwikkelvariant Toeslagen—17

3.1 Achtergrond toeslagen—17

3.2 De uitvoering van Toeslagen: stabiel en actueel—18

3.3 Burger helpen bij het schatten van inkomen—20

3.4 Het potentieel voor verdere verbetering—21

3.5 Voor- en nadelen van de op doorontwikkeling gerichte variant—21

4 Variant II: Verzamelinkomen vóór aftrekposten—23

4.1 Inleiding—23

4.2 Het verzamelinkomen—23

4.3 Analyse Box I: Doorwerking aftrekposten—24

4.3.1 Aftrekposten werken ook door in de sociale zekerheid—24

4.3.2 Aftrekposten werken niet meer door in het verzamelinkomen—25

4.3.3 Conclusie Box I—27

4.4 Analyse Box II: Inkomen aanmerkelijk belang—28

4.5 Analyse Box III: Inkomen uit sparen en beleggen—30

4.6 Variant II: Verzamelinkomen vóór aftrekposten—32

Intermezzo: casus werkloosheid en zorgtoeslag—33

5 Effecten verzamelinkomen vóór aftrekposten—35

5.1 Inleiding—35

5.1	Gevolgen voor toeslagen—35
5.2	Gevolgen WMO en Wlz—37
5.3	Gevolgen onderwijsdomein—38
5.4	Gevolgen sociale zekerheid—40
Intermezzo: casus studiefinanciering en peiljaarverlegging—44	
6	Uitvoeringsaspecten Verzamelinkomen vóór aftrekposten—45
6.1	Inleiding—45
6.2	SVB—46
6.3	Belastingdienst—46
6.4	DUO—48
6.5	UWV—50
6.6	CAK—50
6.7	Mogelijk (her)gebruik inkomensgegevens zelfstandigen—51
7	Verzamelinkomen en aftrekposten in een breder perspectief—53
7.1	Inleiding—53
7.2	Verzamelinkomen in het perspectief van fiscale herzieningen—53
7.3	Harmonisatie inkomensbegrippen in lange termijn perspectief—54
8	Conclusies en afwegingen—56
8.1	Inleiding—56
8.2	Beleidsperspectief: het juiste bedrag op het juiste moment—57
8.3	Burgerperspectief: herkenbaar en zeker—58
8.4	Uitvoeringsperspectief: voorkomen meervoudige uitvraag—59
8.5	Inkomenseffecten en budgettaire effecten—60
8.6	Breder en lange termijn perspectief—61
8.7	Eindbalans—62
9	Achtergrondinformatie—63
9.1	De loon- en belastingaangifteketen—63
9.2	Beschikbaarheid gegevens in de polis—64
9.3	Overzicht aantal personen naar combinaties van inkomensbronnen—66
10	Uitvoeringsscans—67
Bijlage I: uitvoeringsscan Belastingdienst—67	
Bijlage II: uitvoeringsscan DUO—67	
Bijlage III: uitvoeringsscan CAK—67	
Bijlage IV: uitvoeringsscan SVB—67	
Bijlage V: uitvoeringsscan UWV—67	

Lijst met afkortingen

Actal	Adviescollege toetsing regeldruk
AIO	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
BRI	Basisregistratie Inkomen
CAK	Centraal Administratiekantoor
CER	Compensatie eigen risico
DGA	Directeur-grotoaandeelhouder
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
FOR	Fiscale oudedagsreserve
IB	Inkomstenbelasting
IOAW	Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Inkomensvoorziening Oudere Werklozen
KOT	Kinderopvangtoeslag
OBR	Overbruggingsuitkering
REM	Remigratieregeling
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SV-loon	Sociale Verzekeringsloon
TW	Toeslagenwet (aanvulling op inkomen)
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
WML	Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WTCG	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand (nu: Participatiewet)
ZW	Ziektewet

0 **Leeswijzer**

Op advies van het Topberaad inkomensondersteuning heeft de Ministerraad in augustus 2015 ingestemd met een verkenning naar de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden.

Onder aansturing van een Stuurgroep heeft een interdepartementale werkgroep onderzocht wat de mogelijkheden zijn van verdere harmonisatie. Dit rapport vormt het resultaat van deze verkenning.

In de inleiding worden de aanleiding van de verkenning en de opdracht geschetst.

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het huidige stelsel en de problemen die zich daarin voordoen. De problematiek wordt benaderd vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en het beleid. Het hoofdstuk sluit af met een formulering van de uitgangspunten voor het harmoniseren van het inkomensbegrip.

Vervolgens worden twee varianten voor verbetering geschetst:

- I. De eerste variant die tot verbetering kan leiden, wordt in hoofdstuk 3 beschreven en ziet op het doorontwikkelen van de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst/Toeslagen.
- II. Met betrekking tot de tweede variant, het verzamelinkomen vóór aftrekposten, wordt in hoofdstuk 4 een aantal afwegingen geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de inkomens- en budgettaire effecten van deze variant en eventuele compensatiemogelijkheden.

In het hoofdstuk 6 wordt een samenvatting gegeven van de uitvoeringsscans die door de verschillende uitvoeringsinstanties zijn uitgevoerd over de tweede variant. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop omgegaan moet worden met de inkomensgegevens van zelfstandigen die niet in de polisadministratie opgenomen zijn.

In hoofdstuk 7 wordt het verzamelinkomen vóór aftrekposten in het breder perspectief van de analyses van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei geplaatst en wordt een lange termijn perspectief geschilderd.

In hoofdstuk 8 worden de twee varianten naast elkaar gezet en zijn de afwegingen die bij een keuze voor één van de varianten gemaakt kunnen worden opgenomen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren zijn verschillende stappen gezet om inkomensbegrippen te harmoniseren en inkomensafhankelijke regelingen te stroomlijnen. De invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in 2005 had als doel een uniform begrippenkader te introduceren voor inkomensafhankelijke regelingen en om te voorzien in een uniforme set aan uitvoeringsregels voor regelingen die door Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd. Deze harmonisatie was geënt op de aanbeveling van de commissie Derksen om tot één inkomensbegrip te komen in alle regelingen. Met de invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) werden in 2006 belangrijke stappen gezet gericht op het harmoniseren van de loon- en premieheffing en de invoering van de loonaangifteketen en de polisadministratie. In 2010 werden de inkomensbesluiten op het terrein van de sociale zekerheid geharmoniseerd. In 2013 werd met de Wet uniformering loonbegrip het loon voor de loon- en premieheffing gelijkgeschakeld.

Desondanks blijven verbeteringen mogelijk. In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst hebben de uitvoeringsorganisaties die een aantal inkomensondersteunende regelingen uitvoeren (Belastingdienst, UWV, SVB, CAK en DUO) en de betreffende beleidsdepartementen in 2011 geconcludeerd dat het domein van de inkomensondersteuning de afgelopen decennia steeds complexer is geworden voor de burger en dat de uitvoering grote moeite heeft om al de vereiste wijzigingen te implementeren. Dit heeft geleid tot de instelling van een Topberaad inkomensondersteuning waarin uitvoering en beleid samen optrekken. In een eerste gezamenlijke rapportage over uitvoeringseffecten van bestaand beleid in 2014 is geconcludeerd dat het wenselijk is een verkenning uit te voeren naar het reduceren van aantal inkomensbegrippen in regelingen. Deze conclusie wordt ondersteund door het Actal-advies regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels van september 2014, waarin onder meer geadviseerd wordt de inkomensbegrippen in alle regelingen te harmoniseren en het fiscale verzamelinkomen als uitgangspunt te nemen.

1.2 Opdracht

Op advies van het Topberaad Inkomensondersteuning heeft de Ministerraad in augustus 2015 ingestemd met het voorstel om een verkenning uit te voeren naar de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de achterliggende uitvoeringsprocessen (wordt al dan niet gewerkt met actuele of vaststaande inkomens) en naar de ICT-processen en onderlinge communicatie tussen uitvoeringsorganen (moeten burgers bij verschillende uitkeringinstanties verschillende zaken opgeven).

2 Huidig stelsel, probleemstelling en uitgangspunten

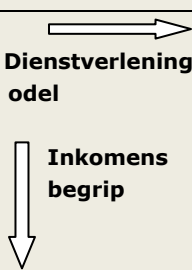
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst op hoofdlijnen een beschrijving gegeven van het huidige stelsel van inkomensafhankelijke regelingen en de problemen die zich voordoen. Vervolgens wordt daar per dienstverleningsmodel verder op ingegaan. Tot slot worden uitgangspunten geformuleerd.

In de huidige uitvoeringspraktijk onderscheiden we aan de hand van het gebruikte inkomensbegrip en het dienstverleningsmodel de volgende 4 hoofdmodellen:

- A. In de Awir-systematiek, wordt uitgegaan van het fiscaal verzamelinkomen (na aftrekposten). In dit model wordt een voorlopige toekenning gedaan op basis van een (eigen) schatting van het actueel verzamelinkomen en vervolgens na afloop van het kalenderjaar definitief vastgesteld.
- B. In het tweede model wordt ook uitgegaan van het fiscaal verzamelinkomen (na aftrekposten), maar dan van twee jaar geleden. Als sprake is van een grote inkomensdaling kan gebruik gemaakt worden van een vangnetregeling met peiljaarverlegging.
- C. Het derde model gaat uit van het polisinkomen en de belastbare winst uit onderneming (vóór aftrekposten). Daarbij wordt uitgegaan van het actuele maandinkomen.
- D. In het vierde model wordt uitgegaan van het netto maandinkomen.

Tabel 1: dienstverleningsmodellen

	Model A: Awir (Belastingdienst/T)	Model B: Vangnet (DUO en CAK)	Model C: Polis (UWV en SVB)	Model D Meldingsplicht en controle achteraf (UWV en gemeenten)
 Dienstverleningsmodel Inkomensbegrip	Voorlopige toekenning op basis van eigen schatting actueel jaarinkomen. Definitieve vaststelling na afloop van het kalenderjaar BRI uitgangspunt	Vaststelling op basis van jaarinkomen T-2 en vangnet bij grote inkomensdaling BRI uitgangspunt	Actueel maand-inkomen met circa 2-3 maand vertraging Polisadministratie uitgangspunt	Actueel inkomen op basis van eigen opgaaf en controle achteraf via polisadministratie
Verzamel inkomen (Box I, Box II en Box III na aftrek)	Zorgtoeslag Huurtoeslag KOT (oud) Kindgebonden budget	Studiefinanciering WTOS Wlz WMO Directe financiering KO		
Polisinkomen (Box I vóór aftrek)			Daglonen WW, WIA, ZW, AOW, ANW	Inkomstenverrekening WW, WIA, ZW, TW IOAW/Z, Wajong
Netto inkomen			AIO	Participatiewet

Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de verschillende gehanteerde modellen en de problemen die zich voordoen vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en het beleid.

2.2 Probleembeschrijving vanuit drie perspectieven

Bij de uitvoeringsorganisaties SVB, UWV, Belastingdienst, DUO, CAK en de gemeenten wordt een groot aantal inkomensafhankelijke regelingen uitgevoerd met verschillende inkomensbegrippen en dat voor een doelgroep van miljoenen burgers. Deze veelheid aan inkomensbegrippen leidt vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en het beleid in sommige gevallen tot onwenselijke gevolgen. De problematiek is vanuit deze drie perspectieven benaderd.

2.2.1 *Het burgerperspectief*

In meerdere rapporten is vanuit burgerperspectief de problematiek geschetst van inkomensafhankelijke regelingen die complex zijn door de gehanteerde inkomensbegrippen en dienstverleningsmodellen.¹ De beschreven problemen hangen niet alleen samen met de veelheid aan inkomensbegrippen en het dienstverleningsmodel, maar ook met de andere voorwaarden van regelingen. De genoemde rapporten geven het maatschappelijke beeld dat de burger inkomensafhankelijke regelingen als ingewikkeld en problematisch ervaart. De volgende elementen dragen bij aan de gesignaleerde problematiek vanuit burgerperspectief:

- gebruik van verschillende inkomensbegrippen;
- gehanteerde definities van inkomen sluiten niet aan op de leefwereld van de burger;
- burgers moeten zelf hun inkomen over het lopende jaar schatten en opgeven;
- burgers krijgen met diverse regelingen tegelijkertijd te maken;
- nabetalingen en terugvorderingen;
- bij terugvordering van hoge bedragen kunnen schulden ontstaan.

De gesprekken die vanuit het project gevoerd zijn met Actal, de Nationale Ombudsman en Nibud, bevestigen dit beeld. Het blijkt echter moeilijk om de precieze omvang van de problematiek te kwantificeren. Het probleem laat zich niet in een of meerdere definities vatten en laat zich daarmee ook niet in een of meer kengetallen vatten.

2.2.2 *Uitvoeringsperspectief*

In de "Uitvoeringsrapportage 2014: Inkomenstoetsen in inkomensafhankelijke regelingen" wordt de problematiek vanuit de uitvoeringsorganisaties beschreven. Uitvoeringsorganisaties zijn er bij gebaat als er bij inkomensafhankelijke regelingen uit wordt gegaan van vaststaande gegevens uit authentieke basisregistraties. Het moeten opvragen van extra gegevens bij de burger maakt de uitvoering van massale processen complexer, vergroot de kans op fouten en correcties achteraf en brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee. In de huidige praktijk wordt lang niet altijd uitgegaan van bij de uitvoeringsorganisaties beschikbare gegevens en moeten er extra processen worden ingericht om aanvullende gegevens te verkrijgen. Uitvoeringsorganisaties proberen binnen de bestaande wet- en regelgeving het uitvoeringsproces naar de vaak zeer omvangrijke doelgroepen van de regelingen te optimaliseren.

2.2.3 *Beleidsperspectief*

¹ Actal: Advies en onderzoek regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels, 2014; De Nationale Ombudsman, Gevraagd: maatwerk, Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen, 2015; MO Groep, Sociaal Raadslieden, Belastingdienst een bron van armoede, 2014; Nibud, Geldzaken in de praktijk, 2015.

Vanuit beleidsperspectief is het wenselijk dat inkomensondersteuning de juiste burger op het juiste moment in de juiste mate bereikt. De aftrekposten voor de inkomstenbelasting, zoals de hypotheekrenteaftrek en de persoonsgebonden aftrekposten leiden er toe dat een hoger bedrag aan op het verzamelinkomen gebaseerde inkomensafhankelijke tegemoetkomingen ontvangen wordt. Dit kan ondoelmatig zijn, omdat aftrekposten op deze manier zowel doorwerken in de inkomstenbelasting als de inkomensafhankelijke regelingen.

2.3 Probleembeschrijving bij verschillende dienstverleningmodellen

2.3.1 Model A: Awir systematiek

Inkomensbegrip: verzamelinkomen (of fiscaal loon als geen aangifte wordt gedaan) per huishouden.

Tijdigheid: actueel jaarinkomen over het toeslagjaar.

Wijze van vaststelling: voorlopige vaststelling op basis van schatting burger, definitieve vaststelling op basis van BRI-gegevens. In meeste gevallen 6 tot 9 maanden na afloop toeslagjaar met uitloop tot 2 jaar na T voor specifieke groepen (ondernemers in de uitstelregeling).

Hoe werkt het?

De Awir-systematiek maakt gebruik van het verzamelinkomen of fiscaal loon van de aanvrager en diens eventuele toeslagpartner. Voor de huurtoeslag wordt ook gekeken naar het verzamelinkomen of fiscaal loon van eventuele andere medebewoners. In het Awir-model worden toeslagen maandelijks vooraf uitgekeerd als voorschot. Het voorschot op de tegemoetkoming wordt gebaseerd op het geschatte inkomen van het jaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft (T-0). Na afloop van het toeslagjaar (als het verzamelinkomen over dat jaar bekend is, vaak na 6 tot 9 maanden) volgt een definitieve vaststelling. Voor burgers met inkomen als zelfstandige duurt deze periode vaak langer, omdat zij in de regel (al dan niet door tussenkomst van een belastingadviseur) op eigen verzoek in de uitstelregeling voor de aangifte inkomstenbelasting terechtkomen.

Waar wordt het toegepast?

Sinds 1 januari 2006 valt een aantal toeslagregelingen onder de paraplu van de Awir. Het betreft de zorgtoeslag, het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. Deze toeslagen worden uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De toeslagen zijn geregeld in afzonderlijke wetten. De Awir biedt een overkoepelend juridisch kader. Binnen dit kader wordt een aantal begrippen gedefinieerd (bijv. draagkrachtbegrip, partnerbegrip) en één systeem voor de vaststelling van het voor het recht op een toeslag in aanmerking te nemen inkomen voorgeschreven. Dit centrale begrippen- en berekeningskader is ontleend aan de fiscale wetgeving (de inkomstenbelasting).

Voor- en nadelen

- Als burgers een goede schatting van hun inkomen en grondslagen opgeven en veranderingen in het inkomen en andere grondslagen tijdig doorgeven, dan sluiten de toeslagen goed aan op de actuele inkomen en is de definitieve vaststelling gelijk aan de voorschotten.
- Het is inherent aan de voorschotssystematiek dat er na afloop van een toeslagjaar terugvorderingen of nabetalingen plaatsvinden. In ongeveer 1/3 van alle gevallen volgt een terugvordering en in 1/3 van de gevallen volgt een nabetaling. De hoogte van de terugvorderingen is in de meeste gevallen lager dan € 500. Dat bedrag kan in 24 maanden worden betaald of verrekend worden met lopende voorschotten. Vooral bij de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag kan sprake zijn

van hoge terugvorderingen en nabetalings als gevolg van wijzigingen in het inkomen.² De omvang van de nabetalings en terugvorderingen hangt ook samen met andere voorwaarden zoals de zelfstandigheid van de woning, de samenstelling van het huishouden, de opgegeven huurprijs en het aantal genoten uren kinderopvang.

- De systematiek leidt voor de uitvoering tot meerdere beslismomenten (naast definitieve toekenning ook voorschotbeschikkingen) en daarmee de nodige gegevensuitwisseling. Het terugvorderen en bijstorten leidt voor de uitvoering tot meer kosten.
- Terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen of andere grondslagen kunnen, ondanks de mogelijkheden voor gespreide terugbetaling, leiden tot schuldenproblematiek³.
- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening kan tot onderbenutting leiden als burgers niet meer aanvragen vanwege complexiteit of het risico van mogelijke terugvordering (rapport Sociaal Raadslieden).⁴

De Belastingdienst/Toeslagen werkt aan betere schattingen door burgers. Het aantal gevallen waarin burgers later moeten terugbetalen en de hoogte van het terug te betalen bedrag vermindert daardoor.⁵

Tabel 2: resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2014 (t/m december 2015)
(bron: 17^e halfjaarsrapportage)*

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	660.000 52%	147.000 42%	172.000 21%	900.000 18%
waarvan:				
€ 0 - € 100	32%	15%	6%	7%
€ 100 - € 500	13%	19%	11%	9%
€ 500 - € 1000	4%	5%	4%	2%
> € 1000	2%	3%	1%	1%
Nihil	298.000 23%	63.000 18%	439.000 53%	2.898.000 59%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	319.000 25%	141.000 40%	217.000 26%	1.145.000 23%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	12%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	11%
€ 500 - € 1000	4%	6%	5%	4%
> € 1000	6%	6%	2%	1%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

2.3.2 Model B: Vangnet-systematiek

Inkomen: verzamelinkomen of fiscaal loon (inkomensgegevens uit de BRI)

Tijdigheid: jaarinkomen van T-2, vangnetregeling op basis van jaarinkomen T of T-1

² Opgemerkt wordt dat het kabinet voornemens is de huidige KOT te vervangen door een stelsel van directe financiering: de wijze waarop de overheidsbijdrage zal worden gebaseerd is AWIR T-2 en vangnet(zie volgende paragraaf). Het huidige aantal terugvorderingen KOT zal dientengevolge drastisch afnemen.

³ Uit het rapport van Nibud, Geldzaken in de praktijk, 2015, blijkt dat in 19% van de gevallen waarin sprake is van betalingsachterstanden, dit te maken heeft met een hoge belastingaanslag of terugbetalen van toeslagen.

⁴ In de ontwikkeling van het aantal aanvragen zijn hier op dit moment geen aanwijzingen voor te vinden.

⁵ Concreet voorbeeld is de werkwijze waarvoor is gekozen bij het Massaal Automatisch Continueren van de toeslagen van 2015 naar 2016.

Wijze van vaststelling: definitieve vaststelling op basis van BRI (T-2)
Vangnetregeling bij substantiële inkomensteruggang, vaststelling op basis van eigen opgaaf burger T of T-1, later definitieve vaststelling op basis van BRI

Hoe werkt het?

De draagkracht voor de inkomensondersteuning wordt in de vangnetsystematiek gebaseerd op het reeds vastgestelde inkomensgegevens van twee jaar terug (T-2), zoals vastgelegd in de BRI. Op basis van het inkomen van twee jaar terug, wordt direct definitief vastgesteld. Indien sprake is van een (substantiële) teruggang in inkomen ten opzichte van het peiljaar T-2 kan het in het belang van de burger zijn dat gekeken wordt naar het actuele inkomen (T). In dat geval kan een beroep gedaan worden op een vangnetregeling. Op grond hiervan kunnen betrokkenen peiljaarverlegging aanvragen als hun inkomen aantoonbaar meer dan een bepaald percentage is gedaald. Dan wordt het inkomen van een actueler inkomensjaar genomen (T).

Waar wordt het toegepast?

Deze systematiek wordt door DUO toegepast in het onderwijsdomein bij de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en studiekosten (Wtos) en de Wet Studiefinanciering 2000 (Wsf2000).⁶

Ook bij het bepalen van de eigen bijdrage van zorgontvangers in het kader van de WMO en Wlz, wordt door het CAK gebruik gemaakt van het inkomengegeven uit de BRI van T-2. Indien dit meer dan een bepaald percentage afwijkt kan om een peiljaarverlegging worden gevraagd. Ook voor de nieuwe systematiek van de directe financiering Kinderopvang wordt bij dit model met een vangnet aangesloten.

Voor- en nadelen

- Het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming, dan wel de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage kan direct definitief worden vastgesteld. De burger hoeft in beginsel zelf geen inschatting van inkomen of aftrekposten te maken.
- Het nadeel is dat de hoogte van de toeslag of betaalverplichting minder goed aansluit bij de actuele omstandigheden van de burger.
- Een vangnet kan het nadeel beperken voor de meest schrijnende gevallen, afhankelijk van de criteria die gesteld worden voor het in aanmerking komen voor een vangnetregeling.
- De burger zal zelf moeten inschatten of hij gebruik kan maken van de vangnetregeling. Daarnaast is de bewijslast voor de vangnetregeling vaak ingewikkeld. In principe dient de burger zelf bewijsstukken te overleggen. Dit kan leiden tot niet gebruik.
- In die gevallen waarin gebruik gemaakt wordt van het vangnet, is de vaststelling pas in de loop van het volgende jaar definitief. Dit kan er toe leiden dat alsnog tot terugvordering, of nabetaling moet worden overgegaan.
- De vangnetsystematiek is alleen goed uitvoerbaar voor massale werkprocessen wanneer het beroep op de vangnetregeling beperkt kan

⁶ De Wsf2000 is met ingang van 2015 sterk gewijzigd: voor studenten in het hoger onderwijs is de zgn. basisbeurs vervangen door een studievoorschot, waarbij de aanvullende beurs is verhoogd, de terugbetaalperiode is verlengd naar 35 jaar, en de draagkrachtregeling is versoepeld. Voor studerende in het MBO is het stelsel van studiefinanciering nagenoeg onveranderd. Het aanvullende deel van de tegemoetkoming en beurs zijn afhankelijk van het inkomen van de ouder. De vorderingen bij overschrijding van de bijverdiengrens is afhankelijk van het inkomen van de student. En de terug te betalen studieschuld onder de draagkrachtregeling is afhankelijk van het inkomen van de oud-student en eventuele fiscale partner.

blijven. De uitvoering van het vangnet is relatief bewerkelijk. De omvang van de doelgroep speelt een belangrijke rol in de mate van uitvoerbaarheid.

- De systematiek leidt tot hogere programmakosten vanwege de asymmetrie in de systematiek. Gestegen inkomens leiden niet tot lagere vaststellingen, gedaalde inkomens (via het vangnet) wel tot hogere vaststellingen.

2.3.3 Model C: Polisadministratie

Inkomen: polisinkomen: sv-loon= lb-loon

Tijdigheid: actueel maandinkomen, (vaststelling dagloon jaarinkomen 12 voorafgaande maanden)

Wijze van vaststelling: definitieve vaststelling op basis van de polisadministratie met laatste gegevens van tijdvak T-2 (maand)

Werknemersverzekeringen

De aard van de werknemersverzekeringen is het individueel verzekeren tegen verlies aan arbeidsinkomen. Actualiteit is wenselijk bij deze uitkeringen omdat ze het hoofdbestanddeel van het inkomen zijn en het inkomen uit arbeid vervangen. Bij de regelingen die door UWV worden uitgevoerd is het inkomen van de burger op twee momenten van belang. Bij het toekennen en vaststellen van de hoogte van het dagloon en van de uitkering (WW, ZW, Wajong en WIA) en bij het verrekenen van inkomsten met de uitkering (WW, ZW, WIA en Wajong).

Voor het vaststellen van de hoogte van het dagloon maakt UWV gebruik van de gegevens uit de polisadministratie. Het dagloon wordt bepaald op basis van de loongegevens van de 12 maanden voorafgaand aan het moment van vaststellen. Deze gegevens zijn redelijk actueel.⁷

Volksverzekeringen

Bij de regelingen die door de SVB worden uitgevoerd (AOW, Anw, Aio, OBR en REM) wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gegevens uit de polisadministratie (voor de AKW⁸ nog niet). Deze gegevens hoeven dan niet meer uitgevraagd te worden bij de burger en de burger hoeft mutaties dan ook niet meer spontaan te melden (geen informatieplicht voor die gegevens). Middels aansluiting van de SVB op de polisadministratie wordt de hoogte van de AOW-toeslag en de Anw-uitkering geautomatiseerd aangepast als zich een wijziging voordoet in het relevante polisinkomen. Omdat de SVB wijzigingen in het polisinkomen geautomatiseerd ontvangt, hoeft een burger een wijziging in zijn polisinkomen niet meer te melden.

Voor- en nadelen

- Omdat gewerkt wordt op basis van actuele gegevens uit de polisadministratie krijgt de burger met deze werkwijze snel zekerheid over de hoogte van zijn uitkering.
- Omdat aftrekposten geen onderdeel uitmaken van het gehanteerd loonbegrip hoeft de burger geen schatting van aftrekposten te maken.
- Nadeel is dat inkomen uit zelfstandige arbeid niet in de polisadministratie zit en dat zelfstandigen dus zelf een schatting maken van hun inkomen.
- De systematiek is geschikt voor massale processen.

⁷ Als iemand bijvoorbeeld per augustus werkloos wordt, is de polisadministratie tot en met juni al gauw gevuld. Het dagloon wordt dan bepaald op basis van het inkomen van 1 juli 2014 tot en met 30 juni 2015. Een deel van de werknemers ontvangt inkomsten per 4 weken. In dat geval wordt 13 perioden terug gekeken. Daar is dan wel een kleine afwijking mogelijk, omdat de perioden niet ieder jaar op dezelfde data starten en eindigen. Bij vierwekenperiodes kan er daardoor een afwijking van een dag of twee zijn.

⁸ Inkomen van een kind van 16 of 17 jaar kan ingevolge artikel 7, lid 5 AKW gevolgen hebben voor het recht op kinderbijslag.

- Omdat mutaties sneller worden doorgevoerd (op maandbasis) leidt de systematiek tot mutaties die beperkt zijn voor wat betreft de hoogte van de terugvordering of nabetaling.
- De systematiek is gericht omdat met actuele gegevens wordt gewerkt.
- De polisadministratie kijkt achteruit en houdt geen rekening met al bekende inkomensontwikkelingen die zich in de nabije toekomst gaan voordoen.

2.3.4 *Model D: Bijstand en inkomstenverrekening WW*

Inkomen: netto inkomen (bijstand), sv-loon/fiscaal loon (inkomstenverrekening)

Tijdigheid: actueel maandinkomen

Wijze van vaststelling: vaststelling op basis van door de burger aangeleverde gegevens, definitieve vaststelling op basis van de polisadministratie.

Bijstand

Bij het bepalen van recht op bijstand (op grond van de Participatiewet) gaat het om het inkomen waarover een belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken. Bij de vaststelling van het recht op bijstand wordt als inkomensbegrip gehanteerd het (netto) inkomen uit alle bronnen en al het beschikbare vermogen.

De vaststelling van een bijstandsuitkering vergt een zorgvuldig proces teneinde alle inkomens- en vermogensbronnen in kaart te brengen. Tegelijkertijd is er bij de (eerste) aanvraag vaak sprake van acuut gebrek aan voldoende middelen van bestaan. Een snelle, maar accurate, vaststelling van het recht op bijstand is geboden. Bij de uitvoering van de Participatiewet (bijstand) wordt gewerkt met door de burger aangeleverde inkomensgegevens. Gemeenten hebben het aanvraagproces verschillend ingericht. Er zijn gemeenten die werken met een fysieke balie en een papieren aanvraag en er zijn gemeenten die werken met een online aanvraagproces. Bij continuering van de uitkering moet de burger inkomensgegevens via een (digitaal) mutatiebericht aanleveren.

De belangrijkste reden waarom de bijstand een netto-systematiek heeft, is de netto inkomenswaarborg. De netto inkomenswaarborg garandeert de bijstandsgerechtigden dat zij een inkomen ontvangen ter hoogte van het sociaal minimum. De garantie betekent niet dat het sociaal minimum niet kan dalen wanneer het minimumloon wordt aangepast. De inkomenswaarborg betekent dat de uitkeringsgerechtigde een netto uitkering ontvangt ter hoogte van het sociaal minimum en men derhalve qua inkomen niet onder het sociaal minimum kan zakken. In de gevallen dat dit wel gebeurt heeft men recht op aanvulling tot het sociaal minimum. In principe is er duidelijkheid over het besteedbaar inkomen dat een uitkeringsgerechtigde ontvangt. Vanwege de netto inkomenswaarborg doet de netto-systematiek recht aan de functie van bijstand als laatste vangnet op het sociaal minimum. Bij bruto uitkeringen komen fiscaliteiten voor rekening van de bijstandsgerechtigde, waardoor men geen zekerheid heeft over het besteedbare inkomen.

Inkomstenverrekening WW

In de nieuwe systematiek van de WW, die per 1 juli 2015 in werking is getreden, moet UWV de inkomsten van de werkloze gelijktijdig met het uitbetalen van de uitkering verrekenen. De werkloze moet hiertoe direct na afloop van de maand (digitaal) het SV-loon opgeven dat hij in de voorgaande maand heeft ontvangen. Als gegevens snel beschikbaar zijn in de polisadministratie, kan de burger al akkoord gaan met de voorgevulde gegevens. Na opgaaf door de burger, vindt de uitbetaling plaats. Vervolgens wordt in de daarop volgende maand de opgaaf van de klant vergeleken met de polisadministratie. Als er verschillen zijn, krijgt de klant

een nabetaling of terugvordering en wordt het verschil verrekend met de volgende uitkering.

Voor – en nadelen

- Burgers moeten zelf inkomensgegevens aanleveren al wordt bij inkomensverrekening WW wel zoveel mogelijk met vooringevulde gegevens vanuit de polisadministratie gewerkt.
- Voor bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken of flex werken en aanvullend een uitkering ontvangen is niet altijd op voorhand duidelijk of er nog recht op aanvullende bijstand is omdat het netto bedrag dat wordt verrekend niet altijd het bedrag is dat men uiteindelijk ontvangt (na verwerking heffingskortingen).
- De netto verrekening is relatief complex en daardoor gevoelig voor fouten.
- De netto verrekening op basis van loonstrookjes zorgt er wel voor dat het netto sociaal minimum op maandbasis gewaarborgd blijft.
- De netto-systematiek van de bijstand en het werken met actuele gegevens biedt de meeste trefzekerheid voor inkomensondersteuning.

Tabel 3: Volume inkomensafhankelijke regelingen en budget (begroting 2016)

	Volume (mln)	Budget (mlrd €)
Zorgtoeslag	4,7	4,1
Kinderopvangtoeslag	0,4	2,0
Huurtoeslag	1,4	3,2
Kindgebonden budget	0,8	2,1
Studiefinanciering ⁹	0,8	4,9 (3,6 saldo uitgaven en ontvangsten)
WMO ¹⁰	0,7	0,5
Wlz	0,3	1,9
AOW	3,4	35
Akw	1,9	3,2
Anw	0,04	0,4
WW	0,4	6,7
Participatiewet	0,4	5,6

2.4 Rechtszekerheid versus actualiteit

Bij het vormgeven van de hierboven beschreven inkomensafhankelijke regelingen zijn er twee uitgangspunten die elkaar voor een groot deel uitsluiten. Je kunt als uitgangspunt rechtszekerheid nemen, waarbij je de burger zekerheid geeft over het bedrag dat hij gedurende het tijdvak gaat krijgen of moet betalen.¹¹ Als zijn actuele inkomen gedurende het tijdvak stijgt of daalt heeft dat geen invloed op het bedrag dat maandelijks wordt betaald of ingehouden. Voor 'schrijnende' gevallen die een sterke inkomensdaling hebben, is meestal voorzien in een vangnetregeling. Het voordeel van de voorspelbaarheid die gepaard gaat met rechtszekerheid is dat hij weet wat hij maandelijks van de overheid krijgt of moet betalen. Dat maakt het makkelijk om financieel te plannen bijvoorbeeld als de student met een aanvullende beurs aan een studie begint. Mochten zijn ouders meer gaan verdienen gedurende het jaar, dan heeft dat geen invloed op het bedrag dat hij maandelijks krijgt. Bij CAK weet de burger een jaar lang wat hij voor zijn zorg maandelijks moet afdragen. Nadeel is dat de burger die meer inkomen gaat genieten, meer krijgt dan hij op basis van zijn actuele inkomen zou mogen krijgen.

⁹ Dit betreft de aanvullende beurs en is exclusief de inkomensafhankelijke terugbetaling/

¹⁰ Deze cijfers zijn met veel onzekerheid omgeven.

¹¹ Hiermee wordt niet geïmpliceerd dat regelingen die niet gebaseerd zijn op het rechtszekerheidsbeginsel onduidelijkheden bevatten voor de burger over waar hij recht op heeft en aan welke plichten hij moet voldoen.

Het andere uitgangspunt is dan ook de actualiteit. Je sluit dan aan bij de actuele inkomenspositie van de burger. Een burger die bijstand heeft zal zijn andere inkomsten moeten opgeven, zodat de gemeente die (deels) kan inhouden. Aan het begin van de WW-periode weet de burger het aantal maanden dat hij recht heeft op inkomensvervanging. De hoogte is afhankelijk of hij in de bewuste maand ander inkomen heeft genoten. De burger is verplicht om maandelijks de gegevens door te geven. Bij Toeslagen wordt het (geschat) actuele jaarinkomen gebruikt. Voordeel bij het uitgangspunt actualiteit is dat er een goede *fit* is tussen draagkracht en de ondersteuning waar burger dan recht op heeft. Nadeel zijn de eventuele herrekenrondes, het burgercontact dat er mee gemoeid is en de onzekerheid waar uiteindelijk recht op is. CAK en DUO hebben hun uitvoeringspraktijk ingericht op rechtszekerheid. UWV, SVB, Gemeenten en in iets mindere mate de Belastingdienst hebben zich ingericht op actualiteit. Een aantal uitvoeringsorganisaties weet door gebruik van de polisadministratie zowel tegemoet te komen aan het uitgangspunt van actualiteit als rechtszekerheid. Zo hebben bijvoorbeeld klanten van de SVB binnen drie maanden rechtszekerheid over de hoogte van de uitkering.

2.5 Uitgangspunten

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven modellen en probleemstelling zijn mogelijke verbeteringen vanuit het burgerperspectief, het uitvoeringsperspectief en het beleidsperspectief onderzocht. Daar waar tussen deze drie perspectieven een spanningsveld bestaat zal een afweging moeten worden gemaakt. Voor het harmoniseren en vereenvoudigen van het inkomensbegrip zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- *Minder complex en begrijpelijk voor de burger*
Voor burgers is het van belang dat zij hun inkomsten en uitgaven voortdurend op elkaar kunnen afstemmen. Vanuit dit burgerperspectief is als uitgangspunt geformuleerd dat een inkomensbegrip herkenbaar en eenvoudig moet zijn. Daarnaast moet het dienstverleningsmodel zo snel mogelijk zekerheid bieden bij mutaties die van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen en moet er zoveel mogelijk gewerkt worden met definitieve en actuele inkomensgegevens die al beschikbaar zijn bij de overheid (dus geen onnodige uitvraag bij burgers). Als een burger zelf opgave moet doen van zijn inkomen, dan moet dit eenvoudig terug te vinden zijn, bijvoorbeeld op het loonstrookje.
- *Uitvoerbaarheid*
Vanuit het uitvoeringsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat het bij massale processen de voorkeur heeft om zoveel mogelijk te werken met vastgestelde en bij de overheid beschikbare inkomensgegevens, zodat klantvragen, correcties en invorderingen beperkt worden. Hiertoe moet meervoudige uitvraag zoveel mogelijk worden voorkomen en de onderlinge bruikbaarheid van inkomensgegevens worden verbeterd.
- *Doeltreffend en doelmatig beleid*
Vanuit het beleidsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat inkomensondersteuning zo goed mogelijk gericht moet worden en het juiste bedrag op het juiste moment bij de juiste burger terecht moet komen. Zo mogelijk moet harmonisatie ook bijdragen aan het verminderen van financiële problemen die correcties bij burgers kunnen veroorzaken en van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij zal een afweging gemaakt moeten worden met het specifieke beleidsdoel dat met een regeling beoogd is.

3 Variant I: Doorontwikkelvariant Toeslagen

Vanuit de probleemstelling is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om inkomensbegrippen te harmoniseren en welke verbeteringen hiermee te bereiken zijn ten opzichte van de huidige systematiek. De uitkomsten van deze verkenning worden in hoofdstuk 4 en volgende verder uitgewerkt.

Ook is bekeken in hoeverre er verbeteringen mogelijk zijn binnen de huidige systematiek, dus zonder harmonisatie van inkomensbegrippen. Met name de Belastingdienst Toeslagen ziet mogelijkheden om met doorontwikkeling van de huidige aanpak de dienstverlening richting burgers te verbeteren en het aantal en de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen terug te dringen. Deze doorontwikkelvariant wordt in dit hoofdstuk beschreven. De andere uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven geen doorontwikkelvariant te kennen die samenhangt met verbeteringen die nodig zijn rondom de keuze van het inkomensbegrip binnen de huidige systematiek. Ze gebruiken bij de toekenning een vastgesteld inkomensbegrip uit (basis)registraties.

3.1 Achtergrond toeslagen

De Awir had als doel het stroomlijnen van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, kinderen en wonen. Het ging daarbij om regelingen die natuurlijke personen aanspraak gaven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de tegemoetkoming in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht. Dat is een verschil met de wetten ten behoeve van inkomensvoorziening in het kader van sociale zekerheid. Daar gaat het om inkomenssuppletie met het oogmerk een tekort aan bestaansmiddelen aan te vullen.

Voor inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van de Awir vallen, is minimaal de draagkracht van de aanvrager én zijn partner van belang. Daarnaast kan, afhankelijk van het feit of dit in de desbetreffende inkomensafhankelijke regeling bepaald is, de draagkracht van eventuele medebewoners nog worden meegenomen.

Doel was ook bij de introductie van de Awir om één loket voor verscheidene inkomensafhankelijke regelingen in te richten. De uitvoering van deze regelingen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebondenbudget en kinderopvangtoeslag) is belegd bij de Belastingdienst/Toeslagen omdat deze uitvoerder al beschikte over veel gegevens die nodig zijn voor de bepaling van een tegemoetkoming (waaronder de inkomensgegevens. Aan de Belastingdienst/Belastingen is het dwanginvorderingsproces gedelegeerd om ervoor te zorgen dat teveel aangevraagde bedragen aan tegemoetkoming uiteindelijk door belanghebbenden worden terugbetaald. Momenteel heeft het kabinet een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de invordering van toeslagen gelijk wordt getrokken met de invorderingsbepalingen van Belastingen.

Draagkracht

Bij de toeslagtoekenning gaat het primair om ondersteuning in de financiële draagkracht voor kosten in het huishouden in de actualiteit. De draagkracht is de som van de toetsingsinkomens van aanvrager, partner en in het geval van huurtoeslag ook de medebewoners. De financiële draagkracht wordt sterk bepaald

door inkomen uit werk, uitkering of pensioen (zoals beschikbaar in de polisadministratie). Niettemin hebben bijzondere uitkeringen en fiscale aftrekposten (hypotheekrente-aftrek, aftrek van giften, specifieke zorgkosten) hierop ook een substantiële invloed. Ook de inkomens van ondernemers en zelfstandigen en inkomenscomponenten als alimentaties, resultaat van overige werkzaamheden en niet in Nederland belastbaar inkomen (inkomenscomponenten, die niet beschikbaar zijn in de polisadministratie) zijn nadrukkelijk meegenomen in het begrip toetsingsinkomen. Bij de definiëring van het toetsingsinkomen is steeds gezien hoe dit zich verhoudt tot het begrip draagkracht. Daarnaast is het van belang te onderkennen dat het toetsingsinkomen een begrip is dat de som van de inkomens van het gehele huishouden omvat.

Vanwege de beschikbaarheid van alle inkomensvarianten (zowel uit loon, uitkering, pensioen, onderneming en vermogen) van alle leden van het huishouden (inclusief zelfstandigen en diegenen die deels in het buitenland werkzaam zijn) is voor het toetsingsinkomen uitgegaan van de Basisregistratie Inkomens. Dit is een authentiek vastgesteld inkomensgegeven, waarover eventueel geprocedeerd kan worden bij de belastinginspecteur. De hoogte van het toeslagvoorschot is afhankelijk van het actuele toetsingsinkomen (op jaarbasis). Het is daarom belangrijk dat uitgegaan wordt van de meest actuele gegevens en de ontwikkelingen die zich in het lopende jaar voordoen. De burger kan zelf het beste de ontwikkelingen inschatten die van invloed zijn op de hoogte van zijn jaarinkomen. Belastingdienst / Toeslagen volgt de inkomensschattingen en past deze aan in het proces Massaal Automatisch Continueren, wanneer de Belastingdienst meent te beschikken over actuelere, nauwkeurige inkomensgegevens. Maar een burger kan vervolgens zelf alsnog een betere schatting doorvoeren. Hij blijft verantwoordelijk voor een juiste inkomensschatting.

Kosten in het huishouden (andere grondslagen dan het inkomen)

Bij alle inkomensafhankelijke toeslagen speelt de samenstelling van het huishouden een belangrijke rol in de toekenning van het toeslagrecht. Deze huishoudsamenstelling wordt afgeleid van de Basisregistratie Personen (BRP), waarin niet altijd de materiële werkelijkheid geregistreerd staat. Dit leidt tot contacten met burgers en nabetalings- en terugbetalingen van toeslagen. Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag spelen huurprijzen, zelfstandigheid van woningen, aantal uren kinderopvang en uurtarief naast de inkomensschatting een belangrijke rol in de vaststelling van het toeslagrecht.

Na afloop van het toeslagjaar - nadat de inkomens uit de aangifte bekend zijn dan wel dat de burger een definitieve aanslag heeft ontvangen én de gegevensuitwisseling met kinderopvanginstellingen volledig heeft plaatsgevonden - worden de toeslagen definitief toegekend. Uiteindelijk worden alle toeslagen op basis van het vastgestelde inkomen uit de Basisregistratie Inkomens definitief toegekend. In meer dan 85% van de gevallen is dat binnen een jaar na afloop van het toeslagjaar (t+1). Het resterende percentage dat nog niet kan worden vastgesteld heeft vooral te maken met redenen van intensief toezicht en het ontbreken van inkomens (met name die van zelfstandigen met uitstelregeling IH).

3.2 De uitvoering van Toeslagen: stabiel en actueel

Sedert de invoering in 2005 heeft het toeslagenstelsel te kampen gehad met veel incidenten. Het systeem werd ingevoerd terwijl de IT-ondersteuning gebrekkig was vormgegeven. Er was sprake van een lappendeken van inflexibele systemen. Een fors deel van de processen moest handmatig worden uitgevoerd waardoor het niet goed

mogelijk bleek in de actualiteit te werken. De definitieve afrekening van voorschotten ijde jaren na.

Bij de vormgeving van het toeslagenstelsel heeft de wetgever ervoor gekozen dienstverlening centraal te stellen. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen had als doel het stroomlijnen van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, kinderen en wonen. Deze stroomlijning moest leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval.

Centraal staat dat de toeslaggerechtigden tijdig over hun inkomensondersteuning zouden kunnen beschikken. Dit luistert nauw omdat aan de onderkant van het inkomensgebouw men niet zelden op maandbasis de eindjes aan elkaar moet zien te knopen. Gekozen werd daarom voor een (wettelijk) systeem van bevoorschotting op basis van door burgers aangeleverde informatie. Het voorschot wordt hierbij op maandbasis vooraf betaald, het recht op de toeslag wordt door de Belastingdienst na afloop van het jaar definitief door de Belastingdienst vastgesteld. Zo vindt de betaling voor januari aan de hand van deze systematiek al plaats in december van het voorgaande jaar. Het gevolg van deze keuze is dat het per definitie niet mogelijk is om de gegevens van de burger (volledig) op juistheid te controleren voordat uitbetaald wordt.

Dit kenmerk van het stelsel laat onverlet dat de Belastingdienst/Toeslagen in de loop van de jaren grote vooruitgang heeft geboekt bij het beheersen van het proces. Het optreden van incidenten heeft soms het publiek het zicht op deze ontwikkeling ontnomen waardoor er een zekere afstand is ontstaan tussen publieke perceptie en uitvoeringspraktijk. Daar staat tegenover dat de Algemene Rekenkamer de fraudebestrijding bij de Belastingdienst/Toeslagen als *best practice* heeft bestempeld.

De verbetering van de uitvoering is gestart met de invoering van het nieuwe toeslagen automatiseringssysteem. Dit systeem is met haar scheiding tussen regels en gegevens en haar flexibele opzet en toegankelijk burgerportaal een veel betere basis om het massale toeslagenproces op te baseren dan de oorspronkelijke systemen.

Op de basis van het goed werkende systeem worden de processen steeds beter beheerst. Er wordt steeds meer in de actualiteit gewerkt en de inrichting van het toezicht is slimmer en gericht. Als gevolg van de Wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit is ook een aantal belangrijke maatregelen doorgevoerd die een betere controle aan te poort mogelijk maakt.

De maatregelen hebben geleid tot een afname van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen, omdat het toezicht steeds meer in de actualiteit plaatsvindt. Zo worden wijzigingen in huishoudsamenstellingen nu sneller verwerkt in vergelijking met de oude toeslagensystemen. Daarnaast worden voorschotten gestopt die worden verstrekt aan burgers die twee jaar achter elkaar de gehele toeslag moeten terugbetalen. Burgers worden voorts gericht geattendeerd als de Belastingdienst op grond van zijn gegevens vermoedt dat burgers hun inkomen verkeerd hebben geschat.

Ook de kwaliteit van de aangeleverde contra-informatie bij de dienst Toeslagen is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Maar de Belastingdienst/Toeslagen kan ook in de toekomst niet voorkomen dat er (kleine) terugvorderingen en nabetalen ontstaan. Dit is nu eenmaal inherent aan een voorschotsystematiek waarbij kosten worden vergoed voor het moment dat ze worden gemaakt op basis van geschatte

grondslagen. Andere grondslagen dan het geschatte jaarinkomen hebben een grote invloed op de hoogte en het aantal terugvorderingen. Het gaat daarbij om wijzigingen in de huishoudsamenstelling (gaan samenwonen bijv.), de eigen bijdrage regeling in de KOT, wel of geen doelgroeper, uren opvang, wel of geen werk, huren van een woning die niet aan de eisen voldoet, etc. Het merendeel van de grote terugvorderingen is het gevolg van deze andere grondslagen. Het stelsel blijft dus gevoelig voor de inbreng van burgers (schattingen) en ook in de toekomst zullen mediagevoelige uitvoeringsincidenten kunnen voorkomen.

3.3 Burger helpen bij het schatten van inkomen

De afgelopen jaren is er door de dienst geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering gericht op het beter richten van de toekenning en het ontzorgen van de toeslaggerechtigde.

- Burgers die moeite hebben met het doen van de aanvraag kunnen terecht bij de Toeslagen intermediairs die ondergebracht zijn bij gemeenten.
- Met behulp van het verzamelinkomen op mijnoverheid.nl en de rekenhulp op de website van de Belastingdienst, wordt de aanvrager geholpen om zijn inkomen te schatten.
- Voor de berekening van het voorschot (Massaal Automatisch Continueren) voor 2016 is voor het eerst gebruik gemaakt van andere beschikbare inkomensgegevens dan het oorspronkelijk door de burger bij de aanvraag geschatte jaarinkomen. Voor 2017 wordt deze systematiek verder verfijnd en opnieuw toegepast.

Voorheen werd het (oorspronkelijk bij de aanvraag van de toeslag door de burger zelf geschatte) inkomen jaarlijks geïndexeerd. Sinds 2016 wordt op basis van een 'afpelsysteem' voor een groot deel van de populatie (60%) gekeken; of, en zo ja welk actueler inkomensgegeven met enige mate van betrouwbaarheid beschikbaar en bruikbaar is in plaats van het geïndexeerde inkomensgegeven. Dat kan gaan om:

- het BRI inkomensgegeven;
- een door de burger vanuit de actualiteit direct aan Toeslagen doorgegeven inkomenswijziging;
- een inkomensschatting die via de voorlopige teruggaaf door de burger is doorgegeven.

In dit proces wordt telkens de afweging gemaakt welk beschikbare inkomensgegeven het meest betrouwbaar is. Ook wordt polisinformatie bij dit keuzeproces gebruikt. Ook een aantal acties in de sfeer van het toezicht levert een bijdrage aan het beter richten van de toekenning.

In voorkomende gevallen wordt informatie uit de polisadministratie gebruikt bij het toezichtproces van toeslagen (voor, tijdens en na de voorlopige toekenning) om op die manier de toekenning scherper te richten. Een aantal voorbeelden:

- als burgers twee jaar achter elkaar de gehele toeslag moeten terugbetalen, wordt hun voorschot gestopt. Bij deze aanpak wordt onder meer gebruikt gemaakt van de loongegevens in de polisadministratie van het lopende jaar;
- ook voor de risicoselectie die bij elke aanvraag en mutatie van een toeslag wordt uitgevoerd wordt deels getoetst aan gegevens uit de polisadministratie;
- de Belastingdienst is wettelijk verplicht gebruik te maken van basisregistraties, zoals BRP wijzigingen voor het vaststellen van de huishoudsamenstelling. Wijzigingen in de huishoudsamenstelling worden sinds 2012 sneller verwerkt o.b.v. signalen uit de BRP. Onjuiste registraties in de BRP leiden overigens tot onterechte terugvorderingen.

3.4 Het potentieel voor verdere verbetering

Hoewel de burger wettelijk verantwoordelijk is voor een juiste schatting van zijn actuele jaarinkomen, helpt de Belastingdienst op basis van inkomensgegevens uit T-1 en eerdere jaren (uit de BRI), maar ook op basis van het actuele loongegeven uit polis, de burger bij het steeds scherper schatten van zijn jaarinkomen. Daarbij wel de opmerking dat de populatie en informatie uit polis niet volledig de populatie van Toeslagen afdekt.

De schatting van de burger is echter leidend in de bestaande wettelijke toeslagensystematiek. Een burger kan zijn schatting ook altijd weer aanpassen. De burger is immers zelf het beste in staat in te schatten welke elementen in de nabije toekomst van invloed zijn op de hoogte van zijn inkomen (meer of minder werken, promotie, etc).

Ook in de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen worden nieuwe stappen gezet in aansluiting op de Investeringsagenda van de Belastingdienst. Een speerpunt in die agenda is om de communicatie met burgers en bedrijven verder te moderniseren. Waar nu veelal na een transactie (een betaling, een terugvordering, een aanslag) een interactie plaatsvindt (bezwaar, beroep) met burgers, wordt ingezet op interactie vooruitlopend op een transactie, waar dat mogelijk is. Zo wordt bij de Belastingdienst/Toeslagen geëxperimenteerd met een andere manier van communiceren met specifieke groepen burgers: de natuurlijke dialoog. In dit experiment probeert Belastingdienst/Toeslagen nieuwe vormen van interactie met de burger uit: minder juridisch, meer op maat, en meer gestuurd vanuit data-analyse. De kern is dat de basisprincipes van een normaal 'natuurlijk' gesprek worden gevolgd. Doel is dat de natuurlijke dialoog met deze burgers leidt tot een transactie die in 1 keer goed is. En dat de dialoog zorgt voor meer tevreden burgers. Zo kan in een dergelijke vorm vroegtijdig aan aanvragers van huurtoeslag het effect van de inkomens van medebewoners worden toegelicht, zodat terugvorderingen voorkomen kunnen worden. De uitvoering blijft massaal van karakter, maar biedt maatwerk waar dat nodig is.

3.5 Voor- en nadelen van de op doorontwikkeling gerichte variant

Verzamelinkomen blijft leidend voor zowel fiscaliteit als toeslagen

Een groot voordeel van de op doorontwikkeling gerichte variant is dat het fiscale verzamelinkomen leidend blijft voor zowel de fiscaliteit als de toeslagen. Er ontstaat derhalve geen nieuwe disharmonisatie. Het ontstaan van een verschil tussen toeslagen en fiscaliteit kan onbedoeld tot nieuwe complexiteit voor de burger leiden en ook de uitvoering van de Belastingdienst onder druk zetten omdat binnen één organisatie met twee inkomensbegrippen moet worden gewerkt. Bij meer fundamentele conceptuele aanpassingen in de vorm van harmonisatie van een inkomensbegrip voor de inkomensafhankelijke regelingen zou daar aandacht voor moeten zijn. In de 17^{de} halfjaarrapportage Belastingdienst aan de Tweede Kamer is dan ook vermeld dat in de vormgeving van de eerder genoemde interactie van burgers met de Belastingdienst sprake moet zijn van een consistente beleving. Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn. Het toepassen van weer een nieuw inkomensbegrip gaat daarbij niet helpen.

Ter illustratie: een groot deel van de burgers dat toeslagen ontvangt, doet ook aangifte voor de inkomstenbelasting. Als deze groep te maken krijgt met twee verschillende inkomensbegrippen bij dezelfde dienst ontstaat er verwarring. De

burger ziet de Belastingdienst toch als één organisatie. Daarnaast wordt in het kader van de invordering van toeslagschulden aan de achterkant van het toeslagenproces steeds meer aangesloten bij de fiscaliteit.

Om het toetsingsinkomen voor de toeslagaanvraag goed te schatten, voeren aanvragers zelf een berekening uit. Deze berekening bestaat uit verschillende facetten, zoals bruto inkomen, bijzondere uitkeringen, vakantiegeld, fiscale aftrekposten en NINBI (Niet In NL belastbaar inkomen). Ook eventuele andere inkomens binnen het huishouden zijn van belang om het uiteindelijke toetsingsinkomen te kunnen bepalen. In de rekenhulp op de website van de Belastingdienst wordt daarom verwezen naar het verzamelinkomen uit een eerder jaar (in het geval in het jaar T-1 aangifte inkomstenbelasting is gedaan) of wordt verwezen naar een ander inkomensgegeven als uitkering, pensioen, etc. Voordeel van het gebruik van het fiscale verzamelinkomen voor de toeslagen is ook dat bij een geschil over het inkomen dit in één keer beslecht kan worden. Hiervoor is de inspecteur, als vaststeller van het verzamelinkomen, verantwoordelijk.

Beheerste verandering mogelijk/ geen forse systeemaanpassingen

Het voordeel van een op doorontwikkeling gerichte variant is verder dat een beheerste stapsgewijze aanpak mogelijk is die geen forse ingrepen in het IT landschap vereist. Als er betrouwbare polisgegevens beschikbaar zijn dan kunnen die nu al gericht worden ingezet om de burger te helpen.

Geen inkomenseffecten voor de burger

Tot slot kan -afhankelijk van de politieke weging- als belangrijk voordeel worden gezien dat de op doorontwikkeling gerichte variant geen inkomenseffecten met zich mee brengt.

Geen harmonisatie

Het belangrijkste nadeel van de op doorontwikkeling gerichte variant is dat op het punt van de aftrekposten de disharmonisatie met het inkomensbegrip dat gebruikt wordt in de sociale zekerheid blijft bestaan. Daarentegen blijft de harmonisatie met het fiscale inkomensbegrip in stand.

4 Variant II: Verzamelinkomen vóór aftrekposten

4.1 Inleiding

Een belangrijke verbetering kan behaald worden als bij de verschillende regelingen voor de meting van draagkracht zoveel mogelijk wordt uitgegaan van vergelijkbare inkomensbegrippen, zodat inkomensgegevens makkelijker kunnen worden uitgewisseld en minder vaak hoeven worden uitgevraagd bij de burger. Bij draagkrachtmeting is de centrale vraag welke inkomensbestanddelen (Box I, II, III) meetellen voor de draagkrachtmeting voor inkomensafhankelijke regelingen en of aftrekposten daarin al dan niet doorwerken. Hieronder wordt allereerst ingegaan op het verzamelinkomen als criterium voor draagkracht. Daarna worden enkele opties voor harmonisatie nader belicht. Vervolgens leidt dit tot formulering van variant II, het uniform verzamelinkomen vóór aftrekposten.

4.2 Het verzamelinkomen

Naar aanleiding van het eindrapport de commissie Derksen uit 1997¹² is besloten om het belastbaar inkomen te nemen als inkomensbegrip voor inkomensafhankelijke regelingen. De gedachte was dat dit een verifieerbaar inkomen is dat goed de draagkracht meet en tevens goed aansluit bij het inkomensbegrip dat de Belastingdienst hanteert voor de belastingheffing. Met de Wet Inkomstenbelasting 2001 werd de boxenstructuur geïntroduceerd in het belastingstelsel waarbij de opbrengsten uit bronnen van inkomen worden gerangschikt in boxen die verschillend worden belast.¹³ In box I wordt het inkomen uit werk en woning (inclusief hypotheekrenteaftrek en eigen woningforfait) belast volgens een progressief tarief. In box 2 wordt het aanmerkelijk belang belast met een tarief van 25% en in box 3 wordt het inkomen uit sparen en beleggen belast tegen een tarief van 30%, waarbij een forfaitair rendement wordt verondersteld van 4%.¹⁴ In het verlengde van de aanbeveling van de commissie Derksen is bij de totstandkoming van de Awir in 2005 het verzamelinkomen of belastbaar loon gekozen als te hanteren inkomensbegrip.

Het verzamelinkomen wordt in een aantal stappen berekend (zie onderstaand schema).

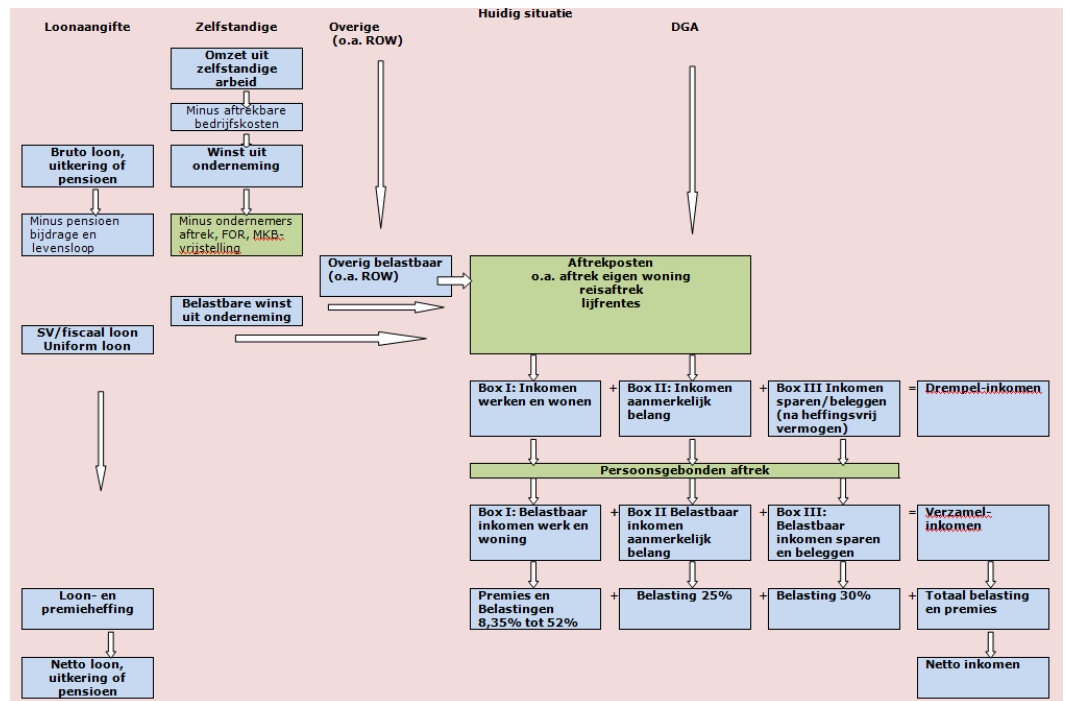
- Allereerst worden op het inkomen uit werk een aantal aftrekposten in mindering gebracht (zoals de aftrek eigen woning, de reisaftrek en bij ondernemers de ondernemersaftrek, de FOR en de MKB-vrijstelling). Dit levert het inkomen in Box I op.
- Vervolgens worden daar het inkomen uit aanmerkelijk belang (Box II) en het inkomen uit sparen beleggen (na heffingsvrije som) bij opgeteld.
- Dit levert tezamen het drempelinkomen op. Het drempelinkomen is het totale inkomen van alle drie de boxen samen, vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek.

¹² Commissie Derksen (1997), *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Rapport van de interdepartementale Commissie harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen (commissie-Derksen). Den Haag: VUGA.

¹³ Voor de herziening van 2001 vond de heffing plaats op basis van het synthetische karakter. Dit betekent dat alle inkomsten bij elkaar worden opgeteld, vervolgens aftrek plaatsvindt van persoonlijke aftrekposten en tot slot het tarief wordt toegepast.

¹⁴ Vanaf 1 januari 2017 wordt het forfaitaire rendement in box 3 afhankelijk gemaakt van de omvang van het vermogen.

- Vervolgens wordt de persoonsgebonden aftrek in mindering gebracht op het inkomen uit werk en woning en als dat niet toereikend is, op het inkomen uit sparen en beleggen en op het inkomen uit aanmerkelijk belang.
- Het verzamelinkomen is de einduitkomst van de verschillende fiscale bepalingen.



4.3 Analyse Box I: Doorwerking aftrekposten

Een belangrijk verschil tussen het inkomensbegrip zoals dat gehanteerd wordt in de sociale zekerheid en bij de regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen is gelegen in de behandeling van aftrekposten, zoals de aftrek eigen woning en reisaftrek, de persoonsgebonden aftrek (voor studiekosten en ziektekosten) en de ondernemersaftrek. Deze aftrekposten verlagen het verzamelinkomen en zorgen in de Awir-systematiek dus voor een hogere toeslag en studiefinanciering of een lagere eigen bijdrage voor de WMO of Wlz. In de sociale zekerheid worden aftrekposten niet meegenomen, waardoor ze niet van invloed zijn op de uitkeringen. In theorie zijn twee oplossingsrichtingen voor harmonisatie denkbaar. Harmonisatie in de richting van het huidige verzamelinkomen (dus aftrekposten verlagen het inkomen) of harmonisatie richting sociale zekerheid (aftrekposten niet meer meenemen).

4.3.1 Aftrekposten werken ook door in de sociale zekerheid

In deze oplossingsrichting zouden de aftrekposten voor eigen woning, de ondernemersaftrek en persoonsgebonden aftrek (in verband met studiekosten of ziektekosten) verlagend werken op het inkomen in de sociale zekerheid.

Pro:

De motivatie voor de doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen is gelegen in de logica dat het inkomensgedeelte dat gebruikt wordt voor specifieke uitgaven en waarover geen belasting wordt geheven per definitie ook niet beschikbaar is voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt

gegeven. Mutatis mutandis zou deze logica voor alle inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden toegepast op de uitkeringen die voorzien in een minimumbehoefte.

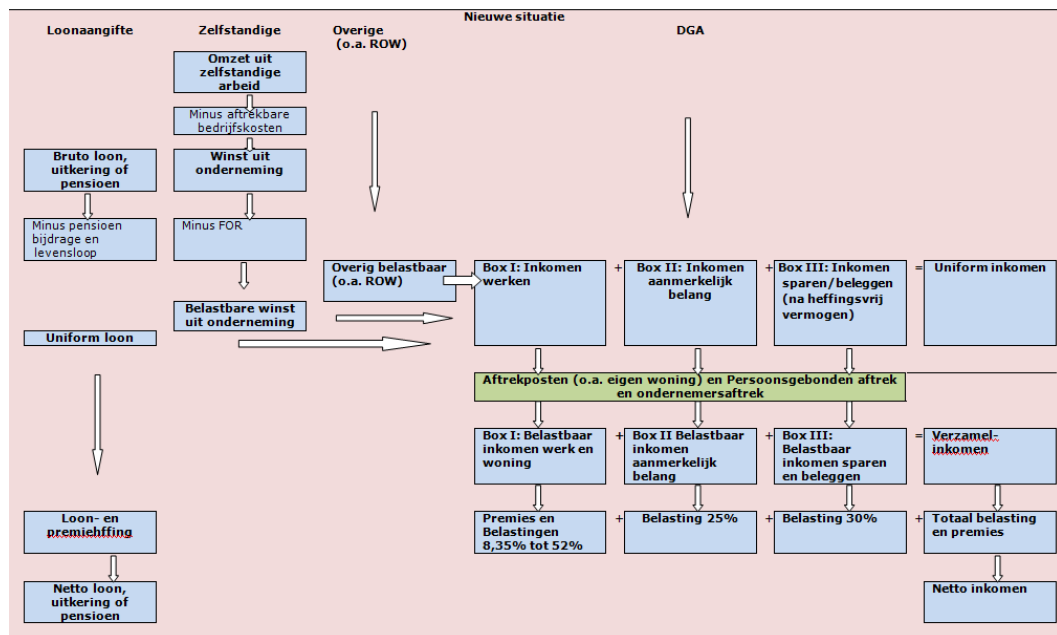
Contra:

- Het voornaamste bezwaar tegen deze oplossingsrichting is dat als de aftrekposten volledig zouden doorwerken in het inkomen voor de sociale zekerheid, dit tot gevolg heeft dat bij burgers met aftrekposten bij de inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA, ANW of bijstand een hoger recht op uitkering zou ontstaan. Burgers die gebruik maken van deze aftrekposten worden dan niet alleen in de inkomstenbelasting en de toeslagen maar ook in de uitkeringen gecompenseerd voor de kosten waar de aftrekposten op zien. Het zou tot gevolg hebben dat burgers met een eigen huis en hypotheekrenteaftrek een hogere uitkering zouden ontvangen dan burgers met een huurhuis die deze aftrekpost niet hebben. Dit betekent ook dat de uitkeringslasten fors stijgen. De hogere uitkering kan een belemmering vormen om vanuit een uitkering weer aan het werk te gaan.
- Het betrekken van aftrekposten in de werknemersverzekeringen heeft geen relatie tot het verzekerde object, het inkomen uit arbeid en het risico van verlies van dat inkomen uit arbeid door een verzekerde gebeurtenis. Er is daarom geen logica om aftrekposten daarin te betrekken. In de werknemersverzekeringen is inkomensverzekering uitgangspunt. Het is voor dat domein dus ook niet gewenst dat de hoogte van het inkomen en dus de uitkering wordt beïnvloed door aftrekposten.
- De aftrekposten zijn pas definitief nadat de IB definitief is geworden. Deze optie zou impliceren dat uitkeringen nog kunnen wijzigen als aftrekposten na afloop van het kalenderjaar in de IB definitief worden. Bijvoorbeeld de WW zou pas definitief vastgesteld kunnen worden na afloop van het kalenderjaar. Dit betekent meer onzekerheid voor de burger en een toename van terugvorderingen en nabetalingen in de sociale zekerheid.
- Het betrekken van aftrekposten bij het inkomen voor de sociale zekerheid impliceert een toename van complexiteit. Voor burgers wordt het moeilijker omdat bij actuele inkomenswisselingen ook rekening gehouden moet worden met aftrekposten. Er treden minder mutaties in inkomens op als de aftrekposten buiten beschouwing worden gelaten.
- Voorts is van belang dat de burger zelf keuzes kan maken ten aanzien van de vraag bij welk verzamelinkomen van welke partner de aftrek betrokken wordt. De uitkeringshoogte zou zo afhankelijk worden van de individuele keuze bij welk inkomen je een aftrekpost laat neerslaan.

4.3.2 *Aftrekposten werken niet meer door in het verzamelinkomen*

Een andere mogelijkheid zou zijn om toe te werken naar een nieuw uniform inkomen, te weten het huidige verzamelinkomen vóór aftrekposten (zie onderstaand schema). Het niet meer meenemen van aftrekposten in het uniform inkomen is vooral een politieke keuze. In 2012 is door de SGP, CDA, PvdA, GL en D66 voorgesteld de aftrek eigen woning niet meer mee te nemen in het toetsingsinkomen voor de toeslagen (CPB, Keuzes in Kaart). Het kabinet heeft afgelopen jaar aan de Kamer laten weten een verzamelinkomen zonder aftrekposten niet voor Toeslagen te willen invoeren omdat de complexiteit voor de burger en de kosten voor de uitvoering zouden toenemen.¹⁵

¹⁵ Brief staatssecretaris van Financiën 1 juni 2015, fiscale moties en toezeggingen voorjaar 2015, Kamerstukken TK, vergaderjaar 2014/15, 34 000 IX, nr. 28, blz. 5-7



Pro:

- Circa 89% van de burgers met inkomen uit werk, uitkering of pensioen heeft geen inkomen als zelfstandige.¹⁶ Voor deze burgers zou een inkomen vóór aftrekposten betekenen dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld, één op één gaat corresponderen met het Box I-inkomen vóór aftrekposten. Uit een analyse van inkomensgegevens over 2013 en 2014 blijkt dat nu bij 45% van de toeslagenpopulatie die in de polisadministratie is opgenomen het inkomen op jaarbasis in de polisadministratie overeenkomt met het inkomen in de BRI. In 55% van de gevallen is sprake van afwijkingen door aftrekposten (30%) of doordat er geen inkomen is of sprake is van andere inkomstenbronnen (zelfstandige, Box II, Box III of buitenland). Als gekozen zou worden voor een inkomen vóór aftrekposten zou voor 75% van de burgers met een toeslag die in de polisadministratie staan gelden dat het inkomen in de polisadministratie en BRI overeenkomen. De keuze voor een inkomen vóór aftrekposten impliceert dus voor 75% tot 89% van de burgers een belangrijke harmonisatie¹⁷.
- De actualiteit van de polisadministratie kan voor deze groep worden verzilverd en breder benut worden, waardoor van burgers minder vaak gevraagd hoeft te worden het inkomen te schatten en terugvorderingen en nabetalings in aantal en hoogte beperkt kunnen worden. Burgers krijgen sneller zekerheid omdat aftrekposten niet meer doorwerken. Wijzigingen in andere grondslagen die van invloed zijn op de vaststelling van het toeslagrecht blijven natuurlijk ook relevant en worden hiermee niet ondervangen.
- De huidige dienstverleningsmodellen (bijvoorbeeld de uitvoering van het vangnet) kunnen hierdoor verbeteren omdat de aftrekposten niet meer van invloed zijn. Ook staat de keuze open voor nieuwe dienstverleningsmodellen, bijvoorbeeld op basis van gemiddeld jaarinkomen, kalenderjaarinkomen of maandinkomen. Dit afhankelijk van de wensen per regeling. Op basis van het ontvangen en in de polis opgenomen inkomen kan bijvoorbeeld een signaal worden afgegeven dat de maximale toeslag of inkomensondersteuning is bereikt (limiet bereikt), waardoor terugvorderingen kunnen worden beperkt in aantal en hoogte.
- De huidige systematiek, waarbij aftrekposten zowel in de inkomstenbelasting als de toeslagen doorwerken, heeft tot gevolg dat burgers dubbel gecompenseerd worden voor de uitgaven waarop aftrekposten zien. Aftrekposten zijn bedoeld om rekening te houden met het draagkrachtverminderend karakter van uitgaven, maar dienen soms ook ter stimulering van bepaald gedrag.

¹⁶ Gebaseerd op CBS-cijfers 2013, zie bijlage 2.

¹⁷ Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het aantal mensen dat als zelfstandige werkt stijgt en dat de analyse op individueel niveau is uitgevoerd. Bij toeslagen is het inkomen van het huishouden van belang.

Contra:

- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten doorbreekt de logica dat het inkomen dat besteed is aan specifieke uitgaven waarover geen belasting wordt geheven, per definitie ook niet beschikbaar is voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt gegeven). Er ontstaat een gemengd beeld van hetgeen de wetgever wel of niet als draagkrachtbepalend element in aanmerking heeft willen nemen. Voor de inkomstenbelasting verminderen bijvoorbeeld de kosten eigen woning en ziektekosten wel de draagkracht, maar voor de toeslagen niet.
- Er ontstaat disharmonisatie: tussen de inkomstenbelasting en Toeslagen. Toeslagen worden gebaseerd op het verzamelinkomen vóór aftrekposten, terwijl de inkomstenbelasting gebaseerd blijft op het verzamelinkomen na aftrekposten. Voor de burger kan het verwarrend zijn dat de Belastingdienst verschillende inkomensbegrippen hanteert. Dit kan ook de uitvoering verder compliceren. Deze disharmonisatie vervalt als aftrekposten over de hele linie zouden worden omgezet in een heffingskorting. Dit vergt echter een expliciete politieke keuze.
- De (gedeeltelijke) harmonisatie van het inkomensbegrip maakt het polisgegeven beter toepasbaar in het toeslagenproces, maar de polisadministratie bevat niet alle relevante gegevens. Zo zijn er bijvoorbeeld geen gegevens over zelfstandigen, alimentatie en inkomen uit het buitenland zodat daar de inkomensschattingen van betrokkene zelf leidend blijven. Onderzocht is of uitvoeringsorganen inkomensschattingen van zelfstandigen kunnen uitwisselen. Daar wordt in paragraaf 6.7 nader op ingegaan.
- Het buiten beschouwing laten van de aftrekposten leidt tot negatieve inkomenseffecten. Wanneer wordt overgestapt op het uniform inkomen vóór aftrek tellen aftrekposten niet meer mee in het toetsinkomen, waardoor het toetsinkomen hoger wordt en de toeslag of studiefinanciering lager en de eigen bijdrage in het kader van de WMO en Wlz hoger. Zie paragraaf 5.
- Van belang is dat de polisadministratie geen voorspeller is van het toetsingsinkomen (jaarinkomen) van de burger.

4.3.3 *Conclusie Box I*

Bij de totstandkoming van de Awir is het verzamelinkomen geïntroduceerd als centraal inkomensbegrip voor meting van draagkracht voor alle inkomensafhankelijke regelingen, behalve de sociale zekerheid. De motivatie voor doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen is gelegen in de logica dat het inkomensdeel dat benut wordt voor de specifieke uitgaven waarop de aftrekposten betrekking hebben, leiden tot een vermindering van draagkracht en derhalve tot een vermindering van de grondslag waarop zowel de inkomstenbelasting als inkomensafhankelijke regelingen gebaseerd worden. Bij deze principiële keuze kan de nuancering worden aangebracht dat aftrekposten in de inkomstenbelasting in een aantal gevallen bedoeld zijn om rekening te houden met het draagkrachtverminderend karakter van specifieke uitgaven maar soms ook meer instrumenteel van karakter zijn en werken als belastingsubsidies voor specifieke doeleinden of ter stimulering van bepaald gedrag. Feitelijk heeft de huidige systematiek, waarbij aftrekposten zowel in de inkomstenbelastingen als de toeslagen doorwerken, tot gevolg dat burgers dubbel gecompenseerd worden voor hun specifieke uitgaven of zelfs overgecompenseerd worden in het geval van de bijzondere ziektekosten. Het niet meer laten doorwerken van aftrekposten in het verzamelinkomen zou wel leiden tot disharmonisatie tussen het inkomensbegrip voor de inkomstenbelasting en het inkomensbegrip voor de toeslagen en zou om die reden bij voorkeur moeten samengaan met het omzetten van de aftrekposten in de inkomensbelasting naar heffingskortingen (zoals voorgesteld in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei).

Uitgaan van een inkomen vóór aftrekposten leidt voor burgers tot een belangrijke harmonisatie van het inkomensbegrip. Voor wat betreft het inkomen uit arbeid betekent dit voor het merendeel van de burgers dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld, één op één correspondeert met het Box I-inkomen vóór aftrekposten. Dat is een omvangrijke harmonisering. De actualiteit van de polisadministratie kan voor deze groep worden verzilverd en breder benut worden waardoor van burgers minder vaak gevraagd hoeft te worden het inkomen te schatten en terugvorderingen en nabetalings in aantal en hoogte beperkt kunnen worden. Burgers krijgen sneller duidelijkheid omdat de polisadministratie beter benut kan worden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat gezien vanuit de verschillende regelingen niet alle gebruikers en hun inkomensbestanddelen in polis staan. Daarmee dekt polis niet de volledige populatie van bijvoorbeeld Toeslagen af omdat er van bijvoorbeeld zelfstandigen, resultaat uit overige werkzaamheden of het NINBI geen inkomen in opgenomen is.

4.4 Analyse Box II: Inkomen aanmerkelijk belang

Het Box II inkomen uit aanmerkelijk belang (DGA's) en Box III inkomen uit sparen en beleggen zijn onderdeel van het verzamelinkomen en tellen daardoor mee voor de hoogte van de toeslagen en de betaalverplichting eigen bijdrage. In het inkomensbesluit sociale zekerheid is het Box II inkomen niet meegenomen en vormt dit dus geen inkomen voor de sociale zekerheid.

De heffing in Box II heeft betrekking op de voordelen die een aandeelhouder geniet uit aanmerkelijk belang (hier AB). Daarvan is sprake indien een aandeelhouder tenminste 5% van het aandelenkapitaal bezit. De AB-houder wordt in box II belast voor alle voordelen die uit het aandelenbezit voortkomen, zowel dividend als vervreemdingswinst (bijvoorbeeld de winst bij verkoop van de aandelen, die hij aan die aandelen ontleent). Deze voordelen worden in Box II belast tegen een vast tarief van 25% op het moment dat de dividenden worden uitgekeerd of de vervreemdingswinst wordt behaald. De AB-houder is vaak ook werkzaam in de vennootschap (veelal als directeur). Een dergelijke AB-houder die tevens werknemer in de vennootschap is, wordt aangeduid als DGA (directeur-groottaandeelhouder). Het loon dat de DGA geniet wordt niet belast in Box II, maar in Box I en is onderworpen aan de loonbelasting. De DGA heeft daardoor te maken met twee verschillende beloningsvormen die elk verschillend worden belast. Het inkomen van een AB-houder kan dus bestaan uit inkomen uit loon in Box I en uit inkomen uit aanmerkelijk belang in Box II. Uiteraard kan een AB-houder naast inkomen uit het AB ook nog uit andere bronnen inkomen verkrijgen, bijvoorbeeld uit box III-vermogen.

Aantallen

Er zijn circa 240.000 personen die als DGA loon uit hun onderneming betrekken en die in Box I belast worden. Met de aangifte in Box II wordt slechts een klein gedeelte van de AB-houders zichtbaar, omdat de AB-houder niet elk jaar belastbaar inkomen uit Box II hoeft te hebben. In 2010 was sprake van circa 450.000 AB-houders, waarvan er zo'n 65.000 voordeel uit aanmerkelijk belang genoten dat in 2010 belastbaar was in Box II. Van belang is dat AB-houders de ruimte hebben om te bepalen in welk jaar zij dividend tot uitbetaling laten komen. Dit wijst er op dat er een grote mate van vrijheid is van toewijzen van het Box II inkomen aan een fiscaal jaar. Van de 65.000 mensen met een Box II inkomen doet slechts een beperkt aantal een beroep op inkomensafhankelijke regelingen. De DGA valt, indien de DGA aan bepaalde voorwaarden voldoet, buiten de personenkring van de

werknemersverzekeringen en is in dat geval niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen.

Harmonisatie Box II inkomen

Het Box II inkomen uit aanmerkelijk belang is onderdeel van het verzamelinkomen en telt daardoor mee voor de hoogte van de toeslagen, studiefinanciering en eigen bijdrage Wmo en Wlz. In het inkomensbesluit sociale zekerheid is het Box II inkomen niet meegenomen en vormt dit dus geen inkomen bij inkomstenverrekening in de sociale zekerheid. Bij harmonisatie kan gedacht worden aan het ook betrekken van het Box II inkomen bij inkomstenstoetsen in de sociale zekerheid. Daarbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

- Voor mensen met inkomen uit aanmerkelijk belang zou dit betekenen dat een lager recht op uitkering zou ontstaan bij inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA of ANW.
- Het dagloon in de werknemersverzekeringen is nu niet afhankelijk van aanmerkelijk belang en zou dat in deze variant ook niet worden. Immers, in de WW telt nu het inkomen uit zelfstandige arbeid ook niet mee voor de hoogte van het dagloon waarop de WW gebaseerd is. Het inkomen uit zelfstandige arbeid telt wel mee bij inkomstenverrekening in de WW. Op dezelfde wijze zou ook het inkomen uit Box II behandeld kunnen worden.
- Voor wat betreft de andere inkomensafhankelijke sociale zekerheidsregelingen die een inkomstenstoets kennen, zoals de AOW-partnertoeslag, de Anw, de bijstand en de Toeslagenwet, zijn er geen grote beleidsmatige bezwaren tegen het meenemen van dividend en vervreemdingsvoordelen in de inkomstenstoets.
- Deze optie zou als nadeel hebben dat het recht op de bovengenoemde uitkeringen pas definitief vastgesteld kan worden, nadat ook het Box II inkomen is vastgesteld.

Bij harmonisatie kan ook gedacht worden aan het niet meer betrekken van het Box II inkomen bij het inkomen dat recht geeft op toeslagen of studiefinanciering.

Daarbij plaatsen we volgende kanttekeningen:

- Het zal politiek lastig liggen dat burgers met een hoog inkomen in Box II een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen. Beleidsmatig is ook geen redelijk argument te bedenken waarom burgers met een (hoog) inkomen in Box II een beroep zouden kunnen doen op regelingen die bedoeld zijn voor mensen met een beperkte draagkracht.
- Van de 65.000 AB-houders die jaarlijks een Box II inkomen hebben, doet nu slechts een zeer beperkt deel een beroep op de sociale zekerheid of toeslagen omdat de AB-houder vaak ook werkzaam is in de vennootschap en dan in beginsel verplicht zichzelf een gebruikelijk loon van € 44.000 (2015) toe te rekenen. Als het Box II inkomen niet meer wordt meegeteld, zal dit beroep op inkomensafhankelijke regelingen uiteraard toenemen.

Conclusie

Het Box II-inkomen uit Aanmerkelijk Belang speelt op dit moment een beperkte rol in de grondslag voor inkomensafhankelijke regelingen vanwege het lage aantal van 65.000 per jaar en omdat de AB-houder vaak ook een gebruikelijk loon heeft van in beginsel € 44.000 (2015). Hierdoor zijn er slechts enkele duizenden mensen met een inkomen in Box II die gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen. Er zijn geen grote beleidsmatige bezwaren tegen het betrekken van het Box II inkomen bij de sociale zekerheid, maar dit zou wel tot gevolg hebben dat het recht op uitkering pas definitief zou worden, nadat ook het Box II inkomen is vastgesteld. Het Box II inkomen buiten beschouwing laten, zou beleidsmatig en politiek lastig liggen omdat dan de situatie kan ontstaan dat mensen met een groot inkomen uit aanmerkelijk belang alsnog in aanmerking komen voor (een groter bedrag aan)

toeslagen of geen (of een lagere) eigen bijdrage in het kader van de Wmo en Wlz zouden behoeven te betalen.

4.5 Analyse Box III: Inkomen uit sparen en beleggen

Het inkomen uit sparen en beleggen wordt belast in Box III. In Box III wordt uitgegaan van een fictief rendement van 4% waarover vervolgens een belastingtarief van 30% verschuldigd is. In 2016 is in Box III sprake van een vermogensvrijstelling van € 24.437 per persoon. Ongeveer 2 miljoen huishoudens hadden in 2010 een vermogen dat boven het heffingvrije vermogen uitkomt. De belangrijkste vermogenscomponent betreft het spaartegoed. Bank- en spaartegoeden vormen ongeveer de helft van de positieve vermogens in Box III. Circa 40% van de huishoudens in Box III bezit uitsluitend vermogen in de vorm van bank- en spaartegoeden. Het vermogen in beleggingsfondsen en aandelen in Box III is ongeveer even groot als de post onroerende zaken (tweede woning).

Box III inkomen en verzamelinkomen

Het Box III inkomen speelt in de regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen een beperkte rol indien sprake is van een vermogenstoets in deze regelingen. Bij de huurtoeslag is sprake van een vermogenstoets die even hoog is als het heffingsvrij vermogen in Box III, waardoor het Box III inkomen in de huurtoeslag geen rol speelt. Heeft een lid van het huishouden meer vermogen dan de vrijstelling, dan vervalt het recht op huurtoeslag geheel. Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is sprake van een vermogenstoets met een vrijstelling die maximaal € 82.504 (2016) boven het heffingvrij vermogen van Box III ligt. Dit impliceert dat voor het bepalen van de hoogte van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget maximaal een Box III inkomen wordt meegenomen van € 3.300 (zijnde het fictief rendement van 4% van € 82.504). Bij de studiefinanciering wordt al het fictief rendement op het vermogen boven de vrijstellingsgrens meegewogen. Bij de Wmo en Wlz wordt 8% van het vermogen boven de vrijstelling als inkomen in Box III meegeteld.

Tabel 4: doorwerking vermogen in inkomensafhankelijke regelingen

Regeling	Vermogen werkt door	Vermogensbegrip	Vermogenstoets	Inkomensbijtelling
Huurtoeslag	ja	Box 3 min bijzonder vermogen + groene beleggingen	Heffingvrij vermogen	-
Zorgtoeslag	ja	Box 3 min bijzonder vermogen + groene beleggingen	€82.504 boven heffingvrij vermogen	4% over maximaal €82.504
Kindgebonden budget	ja	Box 3 min bijzonder vermogen + groene beleggingen	€82.504 boven heffingvrij vermogen	4% op maximaal €82.504
Kinderopvang toeslag	ja	Box 3	-	4% op vermogen boven heffingvrij vermogen
Studiefinanciering	ja	Box 3	-	4% op vermogen boven heffingvrij vermogen
Wmo	ja	Box 3	-	8 % op vermogen boven heffingvrij vermogen
Wlz	ja	Box 3	-	8 % op vermogen boven heffingvrij vermogen
Participatiewet	ja	Ruim	€5985	-

		vermogensbegrip		
Werknemersverzekeringen	nee	-	-	-
AOW en Anw	nee	-	-	-

Box III inkomen en de sociale zekerheid.

In de sociale zekerheid speelt het Box III inkomen geen rol. De werknemersverzekeringen kennen geen vermogenstoetsen en betrekken evenmin het inkomen in Box III. In de Participatiewet speelt het Box III inkomen geen rol vanwege de vermogenstoets van € 5.985 (voor alleenstaanden). De AOW en Anw kennen geen vermogenstoetsen.

Harmoniseren van Box III inkomen

Bij het harmoniseren van de wijze waarop de aanwezigheid van vermogen wordt betrokken bij de draagkracht, zijn twee opties denkbaar. Harmoniseren richting sociale zekerheid of richting verzamelinkomen. Indien het inkomen uit vermogen ook betrokken zou worden bij de sociale zekerheid (conform verzamelinkomen) kunnen daarbij de volgende kanttekeningen geplaatst worden.

Pro's en contra's

- De hoogte van uitkeringen op grond van sociale verzekeringen is nu niet afhankelijk van (het inkomen) uit vermogen. Voor mensen met inkomen uit sparen en beleggen zou dit betekenen dat een lager recht op uitkering zou ontstaan bij inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA of ANW. Het meerekenen van vermogensbestanddelen past niet bij het karakter van de werknemersverzekeringen, die inkomen uit arbeid verzekeren. Werknemersverzekeringen zijn immers loondervingsuitkeringen. Voor de AOW (partnertoeslag) en ANW geldt dit contra-argument niet.
- Deze optie zou impliceren dat het recht op de bovengenoemde uitkeringen pas definitief vastgesteld kan worden, nadat ook het Box III inkomen is vastgesteld, tenzij wordt uitgegaan van T-2 jaar.

Ook is het denkbaar om zoals nu in de sociale zekerheid (in de bijstand) het geval is, bij de regelingen die nu gebaseerd zijn op het verzamelinkomen, de draagkracht niet meer te baseren op het fictief inkomen uit vermogen, maar ook bij al deze regelingen te werken met een vermogenstoets. Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Pro's en contra's

- Het zal politiek lastig liggen dat burgers met een hoog inkomen uit sparen of beleggen een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen. Beleidsmatig is ook geen redelijk argument te bedenken waarom burgers met een (hoog) inkomen in Box III een beroep kunnen doen op regelingen die bedoeld zijn voor mensen met een beperkte draagkracht. In deze variant kan dat worden ondervangen door invoering of aanscherping van de vermogenstoetsen in deze regelingen. Als, net als in de huurtoeslag, de vermogenstoets zodanig streng is dat bij inkomen uit vermogen per definitie geen recht op toeslag bestaat, is het meenemen van inkomen uit vermogen in de inkomensstoets niet nodig. Voor de meeste regelingen zou dit een verzwaring van de vermogenstoets betekenen. Dit werkt bovendien niet voor de eigen bijdrage regelingen.
- Bovendien werkt de vermogenstoets als een knock-out systeem. Overschrijding van de grens betekent het verlies van het volledige recht, terwijl een inkomen uit sparen en beleggen via het verzamelinkomen slechts leidt tot een verlaging van de aanspraak.

- In de studiefinanciering is de politieke vraag aan de orde in hoeverre ouders geacht mogen worden hun vermogen boven een bepaalde drempel in de studie van hun kinderen te steken. In de huidige situatie wordt alleen het inkomen uit vermogen (naast de andere inkomensbestanddelen) daarvoor aangesproken en geldt verder geen vermogenstoets.

Conclusie Box III (afhankelijk van discussie in Stuurgroep en Topberaad)

Met betrekking tot het meewegen van de aanwezigheid van vermogen in een huishouden is van belang dat uniformering in de richting van de sociale zekerheid, waarbij het inkomen in Box III niet meer zou meetellen, leidt tot extra uitgaven. Het is beleidsmatig en politiek lastig te beargumenteren dat burgers met een hoog inkomen uit sparen of beleggen een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen, die bedoeld zijn voor mensen met een beperkte draagkracht. Het uniformeren in de richting van het ook betrekken van inkomen uit vermogen bij de inkomstenverrekening in het kader van de sociale zekerheid, zou er toe leiden dat processen voor het toekennen en continueren van uitkeringen voor een relatieve kleine groep burgers zo ingericht zou moeten worden dat pas als het inkomen uit Box III definitief wordt, ook uitkeringen definitief worden. Het (op gelijke wijze) laten doorwerken van vermogen in alle inkomensafhankelijke regelingen ligt daarom niet in de rede.

Harmonisatie van het vermogensbegrip in de bijstand richting het Box III vermogensbegrip kan leiden tot een vereenvoudiging. Daarnaast kan in een aparte verkenning onderzocht worden of behandeling van het vermogen in regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen, verder geharmoniseerd kan worden. Bijvoorbeeld de behandeling van bijzonder vermogen op grond van hardheidsclausule Awir en de wijze waarop inkomen uit vermogen doorwerkt in de regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen zou nader onderzocht kunnen worden. Ook een harmonisatie van de hoogte van de vermogenstoets en vermogensinkomenbijtelling in de regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen zou in een apart traject nader onderzocht kunnen worden.

4.6 Variant II: Verzamelinkomen vóór aftrekposten

Op basis van een afweging van bovengenoemde voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden kan het volgende worden geconcludeerd:

- Box 1: Uitgaan van een inkomen vóór aftrekposten leidt voor burgers tot een belangrijke harmonisatie van het inkomensbegrip. Voor wat betreft het inkomen uit arbeid betekent dit voor het merendeel van de burgers dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld, één op één correspondeert met het Box I-inkomen vóór aftrekposten. Dat is een omvangrijke harmonisering.
- Box 2: Het Box II-inkomen uit Aanmerkelijk Belang speelt op dit moment een beperkte rol in de grondslag voor inkomensafhankelijke regelingen. Het betrekken van het Box II inkomen bij de sociale zekerheid zou tot gevolg hebben dat het recht op uitkering pas definitief zou worden, nadat ook het Box II inkomen is vastgesteld. Het Box II inkomen buiten beschouwing laten, zou beleidsmatig en politiek lastig liggen omdat mensen met een groot inkomen uit aanmerkelijk belang alsnog in aanmerking zouden komen voor toeslagen of geen eigen bijdrage in het kader van de Wmo en Wlz zouden behoeven te betalen. Daarom wordt geen harmonisatie van Box 2 voorgesteld.
- Box 3: Uniformering in de richting van de sociale zekerheid, waarbij het inkomen in Box III niet meer zou meetellen, leidt tot extra uitgaven en het is lastig te beargumenteren dat burgers met een hoog inkomen uit sparen of beleggen een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen. Het betrekken van inkomen uit vermogen bij de inkomstenverrekening in het kader van de sociale

zekerheid, zou er toe leiden dat pas als het inkomen uit Box III definitief wordt, ook uitkeringen definitief worden. Er wordt daarom geen harmonisatie van Box 3 voorgesteld.

Gezien het bovenstaande is als optie voor harmonisering van het inkomensbegrip het volgende geformuleerd.

Verzamelinkomen voor aftrekposten

Voor het inkomen uit werk (en uitkering en pensioen) wordt als geharmoniseerd inkomensbegrip het Box I-inkomen voor aftrekposten leidend voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Voor de sociale zekerheid blijft alleen het Box I-inkomen voor aftrek bepalend. Voor alle overige inkomensafhankelijke regelingen die nu op het verzamelinkomen zijn gebaseerd blijft ook het inkomen in Box II en Box III van belang.

Intermezzo: Zorgtoeslag bij werkloosheid

Kees is werkloos en heeft zorgtoeslag . In 2016 vindt hij weer een nieuwe baan, maar vergeet een nieuwe schatting van het inkomen door te geven

Huidige stand van zaken (variant I)

In 2016 vindt Kees een nieuwe baan; op 1 maart 2016 begint hij weer fulltime te werken. Zijn inkomen stijgt vanaf dat moment met ongeveer 30%. Hoewel Toeslagen daar in alle correspondentie en via de website op wijst, vergeet Kees echter toch een nieuwe inkomensschatting aan Toeslagen door te geven. In het voorjaar van 2017 doet Kees belastingaangifte over 2016. Deze wordt verwerkt en leidt tot een definitieve aanslag. Het inkomensgegeven hieruit wordt door Toeslagen gebruikt om de zorgtoeslag in het najaar definitief vast te stellen. Er volgt een terugvordering. Deze terugvordering mag Kees in 24 termijnen betalen.

Toekomstbeeld (variant II)

Enkele jaren later verliest Kees opnieuw zijn baan. Per 1 maart 2020 is hij weer werkloos geworden. Daarom vraagt hij weer een zorgtoeslag aan.

Bij de aanvraag van de zorgtoeslag moet Kees weer een inschatting van het toetsingsinkomen doorgeven. Daarbij hoeft hij geen rekening te houden met eventuele aftrekposten, zodat zijn inkomen beter uit de polisadministratie herleiden is. Het patroon herhaalt zich, want gelukkig vindt Kees opnieuw werk. Als hij op 1 maart 2022 aan de slag gaat, kan uit de polisadministratie worden afgeleid dat er sprake is van een overgang naar loondienst en dat er een inkomenstoename is. Naar de toekomstige stand der techniek is de verwachting dat Kees – gekoppeld aan deze overgang - in elk geval een (digitaal) bericht ontvangt waarin hij wordt herinnerd om een inkomenswijziging door te geven. Doordat Kees deze waarschuwing nu wel ter harte neemt, zet hij eerder de zorgtoeslag stop. Hierdoor hoeft hij slechts enkele tientjes terug te betalen.

5 Effecten verzamelinkomen vóór aftrekposten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inkomenseffecten, de budgettaire effecten en andere gevolgen van een overschakeling van het huidige verzamelinkomen op een geharmoniseerd inkomensbegrip waarbij het verzamelinkomen vóór aftrekposten leidend is voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Daarbij is er vanuit gegaan dat voor de sociale zekerheid alleen het Box I-inkomen vóór aftrek bepalend blijft en dat voor alle overige inkomensafhankelijke regelingen die nu op het verzamelinkomen zijn gebaseerd, ook het inkomen in Box II en Box III van belang blijft.

5.1 Gevolgen voor toeslagen

Budgettaire effecten

Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de aftrekposten niet meer mee worden genomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager.

De budgettaire effecten van aanpassing van het toetsinkomen van de toeslagen naar een verzamelinkomen bedragen circa € 700 mln. Het effect van het niet meer meetellen van de aftrek eigen woning is € 300 mln euro, het effect van zowel de ondernemersaftrek als de persoonsgebondenaftrek is € 200 mln.

Tabel 5 Ex-ante budgettaire effecten, obv CEP2016-stand (2017)

Zorgtoeslag	0,3
Huurtoeslag	0,1
Kindgebonden budget	0,1
Kinderopvangtoeslag ^a	0,1
Totaal effect	0,7^b

(a) budgettair effect inclusief gedragseffect

(b) het effect is afgerond

Inkomenseffecten

Het niet meer meenemen van de aftrek eigen woning, van de persoonsgebonden aftrek en de ondernemersaftrek in het toetsingsinkomen voor de toeslagen heeft ook inkomensgevolgen. Voor 63% van de huishoudens die een of meer toeslagen ontvangen is er geen effect wanneer het toetsinkomen wordt aangepast. Van de 37% die erop achteruit gaat, gaat 28% er maximaal 2% op achteruit. In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten voor verschillende huishoudens geschetst.

Tabel 6 Inkomenseffecten voor huishoudens met toeslagen door overgang van verzamelinkomen op verzamelinkomen voor aftrekposten als toetsinkomen voor de toeslagen 2017 (obv CEP2016)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte							
Minimum	0%	0%	2%	98%	100%	0,0%	10%
Minimum-modaal	3%	8%	24%	64%	100%	0,0%	52%
1x-1,5x modaal	5%	9%	50%	35%	100%	-0,3%	12%
1,5x-2x modaal	1%	5%	48%	47%	100%	-0,1%	10%
>2x modaal	0%	2%	31%	67%	100%	0,0%	17%
Huishoudsituatie							
Tweeverdiener	3%	6%	39%	51%	100%	0,0%	44%
Alleenstaande	2%	6%	18%	74%	100%	0,0%	51%
Alleenverdiener	3%	7%	31%	58%	100%	0,0%	5%
Inkomensbron							
Werkenden	3%	7%	34%	56%	100%	0,0%	56%
Uitkeringsontvangers	1%	4%	11%	84%	100%	0,0%	15%
Gepensioneerden	2%	6%	28%	65%	100%	0,0%	27%
Kinderen							
Zonder kinderen	2%	6%	15%	76%	100%	0,0%	39%
Met kinderen	3%	6%	44%	47%	100%	-0,1%	34%
Alle huishoudens	2%	6%	28%	63%	100%	0,0%	100%

Compensatiemogelijkheden

De 0,7 mld euro opbrengst die variant II oplevert kan gebruikt worden om de inkomenseffecten te compenseren. Compensatie via een generieke regeling als de schijftarieven is onvoldoende gericht om de huishoudens met de meest negatieve inkomenseffecten te bereiken.

Tabel 7 bevat de inkomenseffecten wanneer zo gericht mogelijk naar de betrokken huishoudens wordt teruggesluisd via zelfstandigenaftrek, eigenwoningforfait (i.v.m. hypotheekrenteaftak) en aftrek specifieke zorgkosten. De terugsluis is hierbij budgettair neutraal vormgegeven. Door de terugsluis komen er vooral huishoudens bij met positieve inkomenseffecten. Deze huishoudens worden niet of nauwelijks geraakt door de aanpassing van het toetsinkomen en hebben wel voordeel van de terugsluismaatregelen. Het aantal huishoudens met negatieve inkomenseffecten daalt door de terugsluis maar met 6%-punt, waarbij het aantal huishoudens met meer dan 2% inkomensachteruitgang zelfs maar 2%-punt daalt (van 8% naar 6%). Hierbij speelt ook dat de huurtoeslag een sterke afbouw kent tot wel 30%. Ook de afbouw in de zorgtoeslag is met ruim 13% hoog. Dit maakt compensatie lastig.

Tabel 7 Inkomenseffecten huishoudens met toeslagen na terugsluis, 2017

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte									
Minimum	0%	0%	1%	86%	12%	1%	100%	0,0%	10%
Minimum-modaal	2%	6%	21%	54%	15%	1%	100%	0,0%	52%
1x-1,5x modaal	4%	6%	40%	30%	19%	1%	100%	0,0%	12%
1,5x-2x modaal	1%	3%	37%	36%	23%	0%	100%	0,0%	10%
>2x modaal	0%	1%	26%	53%	20%	0%	100%	0,0%	17%
Huishoudsituatie									
Tweeverdiener	2%	5%	33%	42%	18%	0%	100%	0,0%	44%
Alleenstaande	1%	4%	16%	62%	16%	1%	100%	0,0%	51%
Alleenverdiener	2%	5%	26%	50%	16%	0%	100%	0,0%	5%
Inkomensbron									
Werkenden	2%	5%	28%	47%	18%	0%	100%	0,0%	56%
Uitkeringsontvangers	1%	2%	8%	71%	15%	3%	100%	0,0%	15%
Gepensioneerden	1%	4%	24%	54%	17%	0%	100%	0,0%	27%
Kinderen									
Zonder kinderen	2%	4%	12%	64%	17%	1%	100%	0,0%	39%
Met kinderen	3%	5%	36%	40%	17%	0%	100%	0,0%	34%
Alle huishoudens	2%	4%	24%	53%	17%	1%	100%	0,0%	100%

Het is niet mogelijk om met bestaande regelingen een eventuele compensatie goed te richten waardoor de grootste negatieve inkomenseffecten worden opgelost. Voor huishoudens met een eigen woning en voor zelfstandigen is compensatie minder voor de hand liggend. Voor de chronisch zieken en gehandicapten kan gedacht worden aan een compensatie via gemeenten die sinds 2014 taken op het gebied van zorg (WMO) uitvoeren en daardoor gericht kunnen compenseren. Andere mogelijkheid is compensatie binnen de parameters van de afzonderlijke regelingen. Ook hiermee is compensatie niet goed te richten, maar hierdoor blijven de middelen in elk geval terecht komen bij de beoogde doelgroep.

5.2 Gevolgen WMO en Wlz

Het CAK is verantwoordelijk voor de vaststelling en de inning van de eigen bijdrage. Als een huishouden wordt aangemeld bij het CAK omdat er Wmo of Wlz zorg wordt verleend, vraagt het CAK voor het jaar t-2 bij de Belastingdienst op basis van het BSN het verzamelinkomen, de betaalde belasting en de grondslag sparen en beleggen Box 3. Op basis van deze gegevens kan het CAK het bijdrageplichtig inkomen vaststellen en de verschuldigde bijdrage.

Als niet langer rekening wordt gehouden met de fiscale aftrekposten bij de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage Wmo/Wlz zal dit leiden tot een hoger verzamelinkomen en meer betaalde belasting, waardoor het inkomen dat gebruikt wordt voor de vaststelling van de eigen bijdrage omhoog gaat. De overgang naar een verzamelinkomen exclusief aftrekposten als grondslag voor de berekening van de eigen bijdrage Wlz/Wmo levert circa € 160 mln op. Voor deze

berekening is gekeken naar de gemiddelde aftrekpost van huishoudens met aftrekposten. Op basis van deze berekening is bij de macro opbrengst rekening gehouden met een gemiddelde aftrekposten van € 2000 per jaar. Het betreft hier een gemiddelde in werkelijkheid kan de hoogte van de aftrekpost voor individuele huishoudens hoger of lager zijn.

De hogere bijdrage die het gevolg is van de beslissing om niet langer rekening te houden met de fiscale aftrekposten bij de vaststelling van de bijdrage voor Wmo en/of Wlz zijn niet exact te compenseren. Dit komt omdat huishoudens wel of geen fiscale aftrekpost hebben en ook de hoogte van de fiscale aftrekpost verschillend is. Een aandachtspunt is dat chronische zieken nu voor extra kosten gecompenseerd worden via de fiscale aftrekposten, maar daardoor ook een lager verzamelinkomen hebben en dus een lagere eigen bijdrage betalen voor de Wmo/Wlz en een hogere toeslag ontvangen. Als de fiscale aftrekposten niet meer worden meegenomen bij het inkomen dat gebruikt wordt voor de vaststelling van de eigen bijdrage of de toeslagen worden chronisch zieken voor hun extra ziektekosten alleen nog via de aftrekpost Specifieke Zorgkosten gecompenseerd. Het bijzondere van deze aftrekpost is dat in tegenstelling tot alle overige aftrekposten deze als enige een verzilvering kent namelijk de Teruggaaf Specifieke Zorgkosten.

Omdat exacte compensatie niet mogelijk is, doet de vraag zich voor of compensatie van chronisch zieken langs andere weg wel mogelijk is. Een van de instrumenten die voor de hand ligt is het maatwerk bij gemeenten verder uit te breiden. Een mogelijkheid die eveneens bekeken zou kunnen worden is om de tarieven voor de eigen bijdrage aan te passen. Nadeel van deze compensaties blijft dat huishoudens gecompenseerd zullen worden die geen nadeel ondervinden terwijl anderzijds huishoudens die wel gebruik maken van de fiscale aftrekposten onvoldoende gecompenseerd zullen worden.

5.3 Gevolgen onderwijsdomein

In de studiefinanciering werkt overschakeling naar een uniform inkomensbegrip als verzamelinkomen vóór aftrekposten (Box I, II en III) door naar:

1. de ouderinkomensafhankelijke bijdrage, de aanvullende beurs en de Wtos-tegemoetkoming en de aanvullende beurs;
2. de draagkrachtregeling bij het terugbetalen van studieschulden;
3. de bijverdiengrens in de studiefinanciering.

Hieronder worden de inkomens- en budgettaire effecten daarvan globaal aangegeven. Vervolgens worden de gevolgen uitgelegd vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en het beleid.

Inkomenseffecten en budgettaire effecten

Bij het bepalen van de inkomenseffecten voor de burger en het rijk, is ervan uitgegaan dat het uniform inkomensbegrip sec het toetsingsinkomen is geworden in plaats van het verzamelinkomen en dat overige regelgeving ongewijzigd blijft. Er is dus geabstraheerd van compenserende maatregelen die nodig kunnen zijn om inkomensgevolgen op te vangen. Compenserende maatregelen zijn technisch gezien tot op zekere hoogte mogelijk maar het is niet mogelijk de effecten voor individuele groepen te één op één te compenseren. Herverdeeleffecten zijn onvermijdelijk.

1. De ouderinkomensafhankelijke bijdragen (aanvullende beurs)

Budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting: De structurele aanvullende beursuitgaven dalen grof geschat met een bedrag van in de orde van grootte van

ten minste €70 miljoen per jaar. De structurele situatie wordt na verloop van jaren bereikt, omdat de prestatiebeurssystematiek van toepassing is (de aanvullende beurs wordt alleen een gift als de studerende niet 10 jaar een diploma haalt, anders moet het worden terugbetaald).

Inkomensgevolgen: Zonder compenserende maatregelen daalt de gemiddelde aanvullende beurs met naar schatting 20 tot 40 procent.

Toelichting berekening:

In de studiefinanciering wordt nu conform de Awir uitgegaan van het fiscale verzamelinkomen (totaal van box 1, II en II). Bij overschakeling naar het fiscaal inkomen worden de aftrekposten buiten beschouwing gelaten. 26% daarvan werkt door naar een hogere draagkracht van ouders en dito lagere aanvullende beurs. Bij een gemiddelde aftrek van €4.500 daalt de aanvullende beurs met ongeveer €100 per maand bij één studerend kind per huishouden en met ongeveer €50 per maand bij twee studerende kinderen per huishouden. Dat is ongeveer -40% en -20% van de gemiddelde aanvullende beurs.

De inkomenseffecten doen zich niet voor bij de laagste inkomensgroepen (minder dan circa € 30.000 per jaar) maar wel bij modale inkomens en bij middeninkomens. Het gaat hier om substantiële aantallen.

Een specifieke groep die geraakt wordt door het buiten beschouwing laten van aftrekposten, is de groep studerenden met ouders met een eigen woning (hypotheekrente-aftrek). Specifieke informatie ontbreekt hierover, maar daarbij op basis van CBS-informatie gaat het waarschijnlijk om circa 45% van de gevallen.

Andere groepen, die deels kunnen samenvallen met de groep met hypotheekrente-aftrek, betreffen studerenden met ouders die persoonsgebonden aftrek vanwege bijvoorbeeld specifieke ziektekosten, kosten van het verlenen van zorg aan gehandicapte familieleden en/of studiekosten.

2. Terugbetalen studieschulden via de draagkrachtregeling

Het buiten beschouwing laten van aftrekposten leidt tot hogere terugbetaalverplichtingen voor studenten die hun studieschuld onder de draagkrachtregeling gaan terugbetalen. De impact hangt af van de specifieke draagkrachtregeling: het kan gaan om op jaarbasis €200 tot €1000 hogere terugbetaalverplichtingen bij het buiten beschouwing laten van een aftrekpost van €4.500. Personen die minder dan het wettelijk minimumloon verdienen, worden hier meestal niet door geraakt. Zonder aanpassingen van de regelgeving raakt dit modale en middeninkomens.

De budgettaire gevolgen voor het rijk worden pas over 35 jaar – aan het einde van de terugbetaalperiode - merkbaar in de vorm van lagere kwijtscheldingen.

Er zijn verschillende draagkrachtregelingen (voor studieschulden van voor 2009, van 2009 tot 2015 en van na 2015) omdat deze regelingen deel uitmaken van de terugbetaalvoorwaarden die op het moment van lening vast liggen; deze terugbetaalvoorwaarden mogen niet eenzijdig ten nadele debiteuren gewijzigd worden. Dit impliceert dat overschakeling naar een uniform inkomensbegrip alleen toegestaan zou zijn voor nieuw op te nemen studieleningen en daardoor een vierde draagkrachtregeling zou ontstaan, danwel iedereen gecompenseerd moet worden.

3. Bijverdienen naast studie

Voor mbo'ers die nog een basisbeurs kunnen krijgen, is er een grens gesteld aan de bijverdiensten (voor het hoger onderwijs is er sinds het nieuwe stelsel geen bijverdiengrens meer). Het buiten beschouwing laten van de aftrekposten leidt ertoe dat deze aftrek 100% gaat meetellen bij het inkomen waarover de vordering bij overschrijding van de bijverdiengrens aan de student wordt berekend. De vordering wordt dan met dat bedrag verhoogd tot maximaal de ontvangen prestatiebeurs. De inkomensgevolgen kunnen daardoor in individuele gevallen groot zijn: het buiten beschouwing laten van een aftrek van €4.500 betekent dat eerder een hogere vordering wordt opgelegd tot maximaal 100% van dit bedrag. Specifieke informatie is niet voorhanden, maar waarschijnlijk zal dat niet erg vaak voorkomen. Het is niet waarschijnlijk dat veel studenten een dergelijk grote aftrekposten kunnen opvoeren.

Burgerperspectief

- Los van eventuele nadelige inkomenseffecten is het voordeel van het aangepaste inkomensbegrip dat dit vermoedelijk beter herkenbaar is, omdat het aansluit bij het loonstrookje (bruto-inkomen). Het gekozen dienstverleningsmodel zal wel in vergelijking met nu vaker leiden tot herzieningen achteraf, omdat achteraf box 2 en 3 inkomen nog wordt meegenomen. Dat kan de burger als een nadeel beschouwen.

Beleidsperspectief

- Zonder compenserende maatregelen wordt voor grote groepen de aanvullende beurs lager en de terugbetaallast hoger. Het beleidsdoel van een financieel toegankelijk middelbaar en hoger onderwijs komt daarmee ernstig in het geding. De onderwijsdeelname van bepaalde groepen zal naar verwachting afnemen.
- Binnen het stelsel van studiefinanciering bestaan parameters om de de inkomenseffecten op macro-niveau te compenseren (terugsluizen van aanvullende beurs door aanpassen inkomensnormen, terugbetalingslast voor groep met beperkte draagkracht gelijk houden door aanpassen normbedragen). Het is evenwel niet mogelijk bepaalde groepen, met name modale inkomens en lagere middeninkomens, één op één te compenseren. Ex ante onderzoek is nodig om de precieze inkomenseffecten te bepalen, ook van eventuele compenserende maatregelen. Over compenserende maatregelen is politieke besluitvorming vereist.

5.4 Gevolgen sociale zekerheid

Bijstand

De Participatiewet (bijstand) kent als vangnetregeling in de sociale zekerheid netto normen voor de noodzakelijke kosten van bestaan. Dit geeft aan betrokkenen de zekerheid dat zij de beschikking krijgen over het netto bedrag voor het levensonderhoud en geen rekening meer behoeven te houden met afdrachten voor belastingen en premies. Bij een aanvraag om algemene bijstand moet de cliënt zijn actuele inkomsten en het vermogen opgeven t.b.v. de beoordeling van de aanvraag. Omdat het in de Participatiewet gaat om de beoordeling of er onvoldoende middelen van bestaan voor kosten voor levensonderhoud zijn bij de cliënt, is voor het dienstverleningsmodel in de Participatiewet de actualiteit zeer belangrijk.

Inkomensbegrip Participatiewet

Het netto inkomensbegrip dat in de bijstand wordt gehanteerd vloeit voort uit de wens om een netto inkomensgarantie te bieden. De premies en belastingen worden

door de gemeente voor haar rekening genomen. Een netto inkomenswaarborg is voor de cliënt vaak een betere waarborg voor het besteedbaar inkomen dan een bruto inkomenswaarborg, omdat bij brutering de fiscale en premie consequenties van de uitkering voor rekening van de bijstandsgerechtigde zijn. Niettemin kan een vergaande harmonisatie van inkomensbegrippen in de inkomensafhankelijke regelingen een overweging zijn om brutering van de bijstandsnormen te overwegen.

Dienstverleningsmodel Participatiewet

De cliënt moet bij een eerste aanvraag om bijstand zelf de benodigde meest actuele gegevens over inkomen en vermogen aan de gemeente verstrekken en daarvoor de benodigde bewijsstukken overleggen. De gemeente controleert de inkomensgegevens vervolgens, onder andere via de polisadministratie of er geen recht op ander sociale zekerheidsregelingen meer bestaat. De polisadministratie biedt de meest actuele stand van zaken t.a.v. inkomsten uit arbeid, pensioen of andere uitkering. Omdat de Participatiewet het laatste vangnet betreft, met een uitkering voor levensonderhoud op minimum niveau, is het extra van belang dat er zo snel mogelijk zekerheid bestaat over het recht op een uitkering.

Gevolgen bijstand

Het harmoniseren van het inkomensbegrip naar een nieuw uniform verzamelinkomen vóór aftrekposten zou ook in de bijstand kunnen worden doorgevoerd door de bijstand te bruteren. Brutering van de bijstand is de overstap naar een systeem waarin de bijstandsnormen bruto bedragen zijn en de bruto inkomsten in plaats van netto inkomsten met de bijstandsuitkering worden verrekend.

Vanuit beleidsperspectief gezien ontmoet de brutering van de bijstandsnorm geen grote bezwaren, mits de vangnet functie' van de bijstand kan worden gegarandeerd. Verder moeten de inkomenseffecten van brutering politiek haalbaar zijn. Deze effecten zijn onderzocht door APE. In het onderzoek heeft APE de mate en de hoogte van de inkomenseffecten in beeld gebracht, per maand en per jaar. Hiernaast is de voorspelbaarheid van de effecten onderzocht. Het onderzoek betreft de groep bijstandsgerechtigden met arbeidsinkomsten.

Bijstandsgerechtigden hebben in een bruto-systematiek in sommige situaties lagere netto-inkomens, in andere situaties hogere. Deze inkomenseffecten doen zich bij verschillende groepen in verschillende mate voor, afhankelijk van de specifieke situatie. Door bijvoorbeeld de heffingskorting op het loon toe te passen en het nog resterende deel op de uitkering, kunnen de inkomenseffecten worden beperkt.

Pro's en contra's van brutering:

- De verrekening van inkomsten wordt in sommige gevallen iets eenvoudiger.
- De netto inkomenswaarborg wordt losgelaten; fiscale gevolgen in het bruto-nettotraject komen voor rekening van de bijstandsgerechtigde.

Burgerperspectief

- Het loslaten van de netto-inkomenswaarborg heeft als gevolg dat er vooraf geen duidelijkheid is over het netto besteedbaar inkomen van de bijstandsgerechtigde.
- Het sociaal minimum wordt voortaan bruto vastgesteld, waarbij de gevolgen van het bruto-netto-traject voor rekening van de burger komen. Hierdoor is het mogelijk dat bijstandsgerechtigden die parttime werken (maandlijks) minder overhouden dan het huidige netto sociaal minimum of bijstandsgerechtigden die niet werken.
- De overstap naar een bruto-systematiek heeft daarmee inkomenseffecten als gevolg.

- De overstap naar een bruto-systematiek heeft beperkt effect op de regeldruk bij burgers. De burger raakt wel een inkomensbegrip kwijt.

Beleidsperspectief

- Van belang is dat in Nederland nu een netto sociaal minimum per maand wordt vastgesteld. De bijstandsuitkering vult aan tot dat sociaal minimum. Grote fluctuaties in het sociaal minimum ligt politiek gevoelig.
- Verschillende aspecten in het bruto-netto traject zijn nu van invloed op de hoogte van het netto inkomen, die voorheen voor rekening waren van de gemeente.
- Door de heffingskorting op het bijverdiende loon toe te passen en het nog resterende deel op de uitkering, kunnen de inkomenseffecten worden beperkt
- Bruterij heeft naar verwachting beperkte budgettaire effecten.
- De bruterij biedt volgens de gemeenten thans onvoldoende voordelen om te worden ingevoerd. Binnen een brede harmonisatie van inkomensbegrippen, kan invoering opnieuw worden bezien.

Uitvoeringsperspectief

- De bruterij heeft per saldo weinig gevolgen voor de uitvoering. Dit blijkt ook uit onderzoek van Pantheia.
- Verrekening van neveninkomsten wordt eenvoudiger als dit door verrekening van bruto bedragen uit de polisadministratie kan plaats vinden.
- Om de inkomenseffecten binnen de perken te houden, zal het eventueel nog resterende deel van de heffingskortingen (mn. de Algemene Heffingskorting) op de bruto-uitkering moeten worden toegepast.

Gevolgen sociale verzekeringen

Voor de WW, WIA, WAO, ZW, IOW, TW en Wajong wordt nu het inkomensbegrip SV-loon gehanteerd (artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)). Als er geharmoniseerd wordt naar een nieuw uniform verzamelinkomen vóór aftrekposten en dit gegeven wordt opgenomen in de loonaangifte en polisadministratie, dan zou het SV-loon vervangen kunnen worden door dit nieuwe loonbegrip. Hiervoor is wel een aantal wijzigingen nodig in de wetgeving over grondslagen voor de loonheffingen, de premieheffing en de uitkeringsvaststelling. Ook zullen de loonaangifteketen en de uitkeringssystemen moeten worden aangepast zodat met het nieuwe begrip gewerkt kan worden.

Zo geldt bijvoorbeeld bij de inkomstenverrekening in de WW dat als het SV-loon voor de uitkeringsgerechtigde niet herkenbaar is op het loonstrookje, het fiscaal loon mag worden opgegeven bij het UWV. In de meeste gevallen is het SV-loon van de uitkeringsgerechtigde namelijk gelijk aan het fiscaal loon. Als betrokkene het fiscaal loon opgeeft aan het UWV, zal het UWV in de meeste gevallen het correcte bedrag verrekenen met de WW-uitkering.

Wel is er verschil in personenkring voor de loonbelasting en voor de sociale verzekeringen. Dit verschil valt buiten het project en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

Overstap van SV-loon naar het nieuwe begrip heeft geen budgettaire effecten en inkomenseffecten.

Het begrip SV-loon kan uit de loonaangifteset gehaald worden. Werkgevers zullen hun aangifte en loonstrookjes hierop moeten aanpassen.¹⁸

¹⁸ In hoofdstuk 9 wordt inzicht gegeven in de werking van de loon- en belastingaangifteketen.

Op loonstrookjes worden nu nog afwisselend de termen fiscaal loon en sv-loon gebruikt. Met salarisadministraties zou afgesproken kunnen worden altijd expliciet een standaard term op het loonstrookje te vermelden. De vermelding van het loon is heel divers op loonstrookjes: vermelding van SV-loon en/of fiscaal loon (met diverse aanduidingen van het fiscaal loon). De vermelding 'verzekerd voor werknemersverzekeringen' staat al op veel loonstrookjes en is wel ongeveer hetzelfde.

Intermezzo: casus studiefinanciering en peiljaarverlegging

Kim heeft een studieschuld en vraagt peiljaarverlegging aan bij DUO

Variant I

Net voor de zomer hoort de alleenstaande Kim dat het bedrijf waar ze 10 jaar geleden na haar afstuderen is begonnen failliet is gegaan. Vanaf september heeft ze 10 maanden recht op een werkloosheidsuitkering. Haar inkomen zal fors dalen en voor de terugbetaling van haar studieschuld en de directe financiering kinderopvang zal ze peiljaarverlegging aan gaan vragen. In de huidige systematiek zal Kim zelf de opgave moeten doen inclusief het voor handen houden van bewijsstukken op papier. Dat betekent dat ze zelf een schatting moet maken van alle inkomensonderdelen en aftrekposten die van invloed zijn voor de bepaling hoogte van het verzamelinkomen.

Variant II

De grondslag voor draagkrachtmeting is het norminkomen (jaarinkomen voor alle aftrekposten) en het inkomen uit box 2 en 3. De grondslag die voor haar is gehanteerd is het inkomen dat ze 2 jaar geleden genoot. Box 2 en 3 inkomen had ze niet. Nu ze werkloos is geworden wil ze het huidige jaar gebruiken. Een groot deel van het inkomen dat ze tot september heeft genoten wordt getoond. Het loon dat ze tot het faillissement in mei van haar werkgever heeft gekregen ziet ze staan. Ze ziet ook het loon dat het UWV heeft betaald, omdat de werkgever niet meer aan de verplichtingen kon voldoen en ze ziet ook haar eerste paar weken uitkering. De app weet dat ze 10 maanden recht heeft op werkloosheidsuitkering en ze krijgt dus een prognose van de WW die ze de laatste drie maanden van haar peiljaar gaat krijgen. Box 2 en 3 inkomen had ze niet en Kim geeft aan dat nu ook niet te hebben. Door gebruik te maken van gegevens die de overheid al heeft (in de polisadministratie) en een prognose te leveren van wat Kim gaat krijgen kan het hele peiljaarverleggingsproces volledig geautomatiseerd plaatsvinden.

6 Uitvoeringsaspecten Verzamelinkomen vóór aftrekposten

6.1 Inleiding

Aan de uitvoeringsorganisaties is verzocht een uitvoeringsscan uit te voeren en op hoofdlijnen aan te geven welke winst behaald kan worden vanuit het perspectief van de burger en de uitvoering, indien voor Box I zou worden uitgegaan van een geharmoniseerd inkomensbegrip vóór aftrekposten en een dienstverleningsmodel waarbij voor de vaststelling en continuering van de tegemoetkoming meer gebruik gemaakt wordt van actuele inkomensgegevens uit de polisadministratie. Daarbij wordt opgemerkt dat dit een toekomstmodel is. Immers de populatie en informatie in de polisadministratie is nu nog niet voor alle doelgroepen van de verschillende regelingen. Ook kan de actualiteit nog verder worden verbeterd. Daarvoor is verdere doorontwikkeling van de polisadministratie wenselijk.

Aan de uitvoeringsorganisaties is verzocht uit te gaan van de volgende premisse:

- Geharmoniseerd inkomensbegrip, is het Box I-inkomen vóór aftrekposten.
- Box II en III- inkomen wordt meegenomen voor regelingen waar dat inkomen ook nu meetelt

Gevraagd is welk dienstverleningsmodel, waarbij de actualiteit van de polisadministratie optimaal benut wordt, het best past bij de uit te voeren regelingen. Hiertoe zijn vier uitvoeringsmodellen beschreven:

Model 1

Er wordt een voorlopige vaststelling gedaan aan de hand van de inkomensgegevens uit het voorgaande jaar in de polisadministratie. Vervolgens wordt voor het continueren gebruik gemaakt van actuele gegevens uit de polisadministratie (limiet in zicht of bereikt). Na twee jaar vindt de definitieve vaststelling vast op basis van het inkomen in Box I, Box II en Box III.

Model 2

Er wordt een definitieve vaststelling gedaan op basis van T-2. Als sprake is van een grote inkomensdaling, kan een beroep gedaan worden op het vangnet, waarbij een voorlopige vaststelling wordt gedaan aan de hand van de inkomensgegevens uit het voorgaande jaar in de polisadministratie (limiet in zicht of bereikt). Vervolgens wordt voor het continueren gebruik gemaakt van actuele gegevens uit de polisadministratie. Na twee jaar vindt de definitieve vaststelling vast op basis van het inkomen in Box I, Box II en Box III.

Model 3

De inkomensondersteuning wordt afgestemd op het gemiddelde Box I inkomen in de voorgaande 12 maanden.

Model 4

De inkomensondersteuning wordt maandelijks vastgesteld op basis van het maandinkomen in de polisadministratie, waarbij gewerkt kan worden met een eigen opgaaf en controle achteraf aan de hand van de polisadministratie (WW-model) of inkomstenverrekening (AOW-model).

De uitvoering is gevraagd voor elke variant voor de door haar uit te voeren regelingen na te gaan wat invoering van het betreffende dienstverleningsmodel betekent voor de burger en voor de uitvoering.

Daarnaast is advies gevraagd over de wijze waarop omgegaan moet worden met de inkomensgegevens van zelfstandigen die niet in de polisadministratie opgenomen zijn. Hierbij is gevraagd het scenario uit te werken waarin de uitvoeringsorganisaties de bij hen reeds beschikbare actuelere inkomensgegevens dan het BRI inkomen met elkaar delen, met als doel het verder verminderen van het aantal en de bandbreedte van terugbetalingen en navorderingen en het beperken van de uitvraag aan burgers.

Hieronder worden de voornaamste conclusies uit de verschillende uitvoeringsscans weergegeven. De volledige uitvoeringsscans zijn als bijlage bij het rapport bijgevoegd.

6.2 SVB

De SVB hanteert voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen het model, waarbij op maandbasis inkomen wordt vastgesteld door gebruik te maken van actuele gegevens uit de polisadministratie (*model 4*). De SVB geeft de voorkeur aan het huidige dienstverleningsmodel boven de andere 3 modellen.

De voordelen van dit model zijn:

- De SVB dient het inkomen op maandbasis vast te stellen, hetgeen aansluit bij de polisadministratie.
- Door vaststelling van het inkomen over een maand wordt gegarandeerd dat over iedere maand ten minste een inkomen op minimumniveau wordt verleend.
- De polisgegevens zijn redelijk actueel.
- Na drie maanden kan het recht definitief worden vastgesteld. Dat betekent voor de klant sneller duidelijkheid en dat hij een wijziging van de uitkeringshoogte kan relateren aan een inkomenswijziging in het nabije verleden. De hoogte van terugbetalingen en nabetalen blijft beperkt.
- Verwerking van een wijziging in inkomen kan voor een groot deel geautomatiseerd plaatsvinden. De klant hoeft zelf geen (wijziging in) inkomen te melden.

Als nadelen van het gebruik van gegevens polisadministratie ziet de SVB:

- Het vereist complexe programmatuur om het inkomen volgens het inkomensbesluit vast te stellen op basis van gegevens uit de polisadministratie. De SVB heeft deze investeringsslag reeds gemaakt.
- De SVB ziet wel een aantal mogelijke verbeterpunten in het gebruik van de polisadministratie, waarvan het specificeren van inkomenssoort 21 (pensioenen e.d.) en het verbeteren van de actualiteit de voornaamste zijn.

Voor zelfstandigen zou de SVB graag gebruik gaan maken van de inkomensschatting van de Belastingdienst.

6.3 Belastingdienst

Belastingdienst/Toeslagen voert de inkomensafhankelijke regelingen Zorgtoeslag, Huurtoeslag, Kinderopvangtoeslag en het Kindgebonden Budget uit. Bij de toeslagtoekenning gaat het primair om ondersteuning in de financiële draagkracht voor kosten in het huishouden in de actualiteit. Zowel vanuit het perspectief van de burger als de uitvoering is verdere harmonisatie van inkomensbegrippen en eventueel van vermogensbegrippen aantrekkelijk. Daarbij moet er wel voor worden gewaakt dat er op dit vlak binnen de regelingen die door 1 uitvoerder worden verzorgd, geen discrepanties worden geïntroduceerd. Het zou immers niet meer

uitlegbaar zijn als een burger verschillende inkomensbegrippen bij dezelfde uitvoerder moet doorgeven. Gezien het grote volume van de regelingen (7,5 miljoen toeslagen voor ca. 6 miljoen huishoudens en een veelheid aan data en grondslagen die een rol spelen) zijn er enkele overwegingen bij de beoordeling van nieuwe mogelijkheden: de gegevens functioneren als een goede voorspeller van het jaarinkomen, ze zijn massaal te gebruiken in de actualiteit en de toekenningszekerheid wordt hoger dan in de huidige uitvoeringspraktijk. In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven wat het toekomstperspectief is van Variant I (het doorontwikkel model). Hieronder worden aan de hand van de gemaakte quickscan de gevolgen van de modellen onder Variant II (gebaseerd op de polisadministratie) geduid.

Gevolgen burger

- De burger krijgt te maken met verschillende inkomensbegrippen bij de regelingen (toeslagen en inkomstenbelasting) die door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Dit is niet goed uitlegbaar en betekent geen vereenvoudiging.
- De voorliggende modellen bieden niet voor de hele populatie van toeslagen een oplossing omdat de (inkomens)gegevens in de polisadministratie voor een relevant deel niet dekkend voor de populatie van Toeslagen is. Burgers kunnen naast inkomen uit loon nog NINBI inkomen en/of resultaat uit overige werkzaamheden hebben. Ook het inkomen uit zelfstandig ondernemerschap is niet in polis opgenomen.
- De initiële toekenning en de uiteindelijke vaststelling van de toeslag vinden plaats op basis van verschillende grondslagen. Dit is geen vereenvoudiging en kan tot grote verwarring leiden. Bij de voorlopige toekenning wordt uitgegaan van het inkomensgegeven uit de polisadministratie (Box I minus aftrekposten), terwijl eerst bij het beschikbaar komen van de gegevens voor de vermogenstoetsen (Box II en Box III) de definitieve toekenning kan worden vastgesteld. In het toeslagenverstrekkingenproces wordt daarmee materieel twee inkomensbegrippen toegepast. Toeslaggerechtigden zullen hierdoor in de praktijk met terugvorderingen geconfronteerd worden.
- De burger moet door toepassing van deze verschillende grondslagen mogelijk langer op definitieve afdoening van zijn toeslag wachten.
- De burger krijgt bij het volgen van de (maand)gegevens uit de polisadministratie met meer pieken en dalen in het toeslagrecht en de betaling te maken. Een maandelijks / regelmatige tussentijdse herberekening, al dan niet in combinatie met een aangepaste uitbetaling van het toeslagrecht zorgt daarvoor. In de huidige situatie wordt dit opgevangen doordat er voor de berekening van het toeslagrecht wordt uitgegaan van het jaarinkomen.
- Deze variant leidt ook tot een toename van het berichtenverkeer en (balie)contact met de burger waarbij het de vraag is of de burger hierdoor meer overzicht over zijn situatie krijgt.
- Overigens is de variant waarbij er maandelijks moet worden herberekend niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Dit staat gelijk aan het meerdere keren per jaar het uitvoeren van het proces van Massaal Automatisch Continueren.
- Het is de vraag in hoeverre de burger de gegevens uit de polisadministratie kan herleiden tot zijn actuele eigen situatie. De gegevens worden op regelmatige basis door de werkgever aangepast (overwerk, correcties, nabetalingen, inhoudingen, bonussen etc.). Dit speelt gedurende het hele jaar en kent een piek aan het begin van het kalenderjaar. Tevens is er altijd sprake van enige doorlooptijd na doorlevering vanuit polis tot aan een (her)berekening.

Gevolgen uitvoering

- Door de invoering van verschillende inkomensbegrippen bij de regelingen die de Belastingdienst uitvoert (toeslagen en inkomstenbelasting) is er geen sprake van vereenvoudiging bij burger en uitvoering. Dit is niet goed uitlegbaar aan de burger en zal daarmee eerder tot verwarring bij de burger en daarmee tot een toename van (balie)contacten leiden.
- Doordat de gegevens uit polis niet de gehele toeslagenpopulatie afdekken, bieden deze varianten voor de uitvoering van deze massale processen geen verdere vooruitgang ten opzichte van het voorgenomen traject.
- De voorspellende waarde van de gegevens in polis is beperkt. Niet alleen is er sprake van fluctuaties omdat werkgevers mutaties doorgeven op het maandsalaris, ook voorziet het niet in wijzigingen die de burger al wel kent zoals in de huidige systematiek het geval is. Denk aan ander/minder / meer/ geen werk, veranderingen in huishoudsamenstelling (kind op komst) etc..
- Binnen het toeslagenproces neemt de toekenningszekerheid af door de hantering van twee verschillende inkomensbegrippen bij respectievelijk de voorlopige en definitieve toekenning. Ook dit is lastig uitlegbaar aan de burger.
- Het toeslagenrecht wordt mede bepaald door de huishoudsamenstelling en de specifieke grondslagen voor de kosten in het huishouden. Gebruik van gegevens uit de polisadministratie raken dit issue niet en betekenen daarmee geen verandering ten opzicht van de huidige situatie.
- Ook de snelheid van definitief toekennen neemt niet toe als er sprake is van verschillende berekeningsgrondslagen van enerzijds het voorschot en anderzijds de definitieve toekenning.
- Varianten waarbij er regelmatig/maandelijks moet worden herberekend zijn niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Dit staat qua omvang gelijk aan het meerdere keren per jaar het uitvoeren van het proces van Massaal Automatisch Continueren.
- Voor alle varianten geldt dat er aanpassingen in de ICT systemen en (werk)processen nodig zijn. De impact hiervan kan gezien de globale informatie nog niet gericht worden geduid anders dat deze – gezien de betrokken systemen – omvangrijk van aard zullen zijn en daarmee ook financiële impact van eenzelfde aard hebben.

Samenvattend

De Belastingdienst ziet voor de inkomensafhankelijke toeslagen geen voordelen van de genoemde vier dienstverleningsmodellen met gebruikmaking van de polisadministratie.

De Belastingdienst/Toeslagen zet wel in op het verdere gebruik van gegevens uit de polisadministratie op processen die minder tijdgevoelig en meer op individuele gevalshandeling gericht zijn.

De Belastingdienst stelt voor om binnen de bestaande overleggen als uitvoeringsorganisaties en SZW regelmatig met elkaar te blijven bezien hoe effectiever gebruik gemaakt kan worden van de actualiteit van gegevens in de polisadministratie in combinatie met het dienstverleningsmodel dat het beste is om uitvoering te geven aan wet- en regelgeving; de zogenaamde “doorontwikkelaanpak”.

6.4 DUO

Huidige uitvoering regelingen

DUO voert de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en de Wet inburgering uit en is de beoogde uitvoerder van de Wet directe financiering kinderopvang.

De werkhypothese met betrekking tot één uniform inkomensbegrip.

De opbrengst vanuit het burgerperspectief van het hanteren van één herkenbaar inkomensbegrip zoals voorgesteld is volgens DUO enerzijds gelegen in het beleven van rechtvaardigheid. Door aftrekposten niet meer in beschouwing te nemen wordt een ongelijkheid opgeheven.

Anderzijds is het voor burgers met enkel inkomen uit loon of uitkering gemakkelijker om het geharmoniseerde inkomensbegrip in voorkomende gevallen te berekenen omdat er geen rekening wordt gehouden met nog niet bekende aftrekposten. Als aftrekposten uit het verzamelinkomen worden gehaald dan gaan het inkomen en het jaarinkomen meer samenkomen.

De dienstverleningsmodellen

DUO heeft de vier voorgestelde dienstverleningsmodellen beoordeeld op effecten voor de burger en de uitvoering. Hierbij is een aantal aannames gedaan bij de werkhypothese en de dienstverleningsmodellen (zie hiervoor de bijlage).

De consequenties voor de door DUO uitgevoerde regelingen kennen bij alle vier de dienstverleningsmodellen een forse overgangsproblematiek waarbij structurele uitvoeringslasten marginaal zullen dalen dan wel zullen stijgen (afhankelijk van het voorliggende dienstverleningsmodel).

Harmonisatie binnen domeinen

Volgens DUO zijn Inkomensafhankelijke regelingen onder te verdelen in de volgende beleidsmatige domeinen:

- Actualiteitsdomein

Regelingen waarbij het van belang is om een zo actueel mogelijk inkomensbegrip te hanteren als toetsingsinkomen.

- Rechtzekerheidsdomein

Regelingen waarbij het van belang is om een zo stabiel en vastgesteld mogelijk inkomensbegrip te hanteren als toetsingsinkomen.

De vier voorgestelde dienstverleningsmodellen pogen een harmonisatie over deze twee domeinen mogelijk te maken en nemen als vertrekpunt een geharmoniseerd inkomensbegrip dat zo veel mogelijk gebruik maakt van één geharmoniseerd en actueel inkomensbegrip uit Box 1 vóór aftrekposten uit de polisadministratie. Op basis van dit inkomensbegrip worden vervolgens vier dienstverleningsmodellen geschetst die door de uitvoeringsorganisaties dienen te worden voorzien van een uitvoeringsscan voor de burger en de uitvoering.

DUO is van mening dat het op basis van de opgehaalde inzichten raadzaam is te onderzoeken of – met als randvoorwaarde de oorspronkelijk geformuleerde opdracht van de Ministerraad - harmonisatie binnen de beschreven domeinen (inclusief een harmonisatie van vangnetregelingen) mogelijk is.

Het beeld DUO voor ogen heeft is een “menukaart” waaruit de uitvoeringsorganisaties kunnen kiezen om de doelstellingen uit de oorspronkelijke opdracht uit de ministerraad te kunnen behalen.

Door de oogbaren heen zijn er dan drie menu's:

1. Afrekening per maand, maximaal aansluiten op actualiteitsbeginsel (zoals bij WW);
2. Achteraf afrekenen per jaar, actualiteitsbeginsel met iets meer rechtszekerheid (huurtoeslag/zorgtoeslag);
3. Vaststellen voor een lopend jaar op basis van een vastgesteld inkomen (met vangnet) en maximaal aansluiten op rechtszekerheid.

Als aftrekposten uit het verzamelinkomen worden gehaald dan gaan het maandinkomen en het jaarinkomen meer samenkomen. De winst zit in de transparantie die dit voor de burger bewerkstelligt. Echte winst op de uitvoeringsprocessen kan worden bereikt als over de proces- en organisatiegrenzen wordt heen gekeken.

Gegevens zelfstandigen

DUO begrijpt dat het aanvankelijke scenario waarbij er sprake zou zijn van één gezamenlijk kanaal waarbij een zzp-er zijn actuele inkomen kan doorgeven, al dan niet in combinatie met een centrale registratie en gezamenlijke dienstverlening in de loop van de verkenning is verlaten vanwege de voorziene juridische en financiële bezwaren en de vereiste ICT inspanningen. De realisatie van bruikbare bouwstenen die in het kader van de gemeenschappelijke digitale infrastructuur (GDI) zijn voorzien, kunnen er op termijn wellicht voor zorgen dat een deel van de hierboven vermelde blokkades worden weggenomen.

Een scenario dat kan worden gezien als een eerste stap op weg naar het hierboven geschetste scenario betreft een model waarbij de realisatie plateaugewijs plaatsvindt.

Er kan worden begonnen met een eenvoudige inzichtapplicatie die kan worden uitgebouwd naar een geautomatiseerde uitwisseling. Om een zo groot mogelijke dekking van zzp-ers te bewerkstelligen, moet de inzichtvoorziening bij een beperkt aantal (grote) uitvoerders gerealiseerd worden. De baten zitten vooral in het gemak voor de zelfstandige die maar één keer een schatting hoeft te doen van zijn of haar inkomen.

6.5 UWV

UWV werkt nu op basis van modellen 3 en 4. UWV baseert het inkomen van de burger op de informatie in de polisadministratie. De uitkering wordt gebaseerd op het dagloon dat is berekend op basis van het inkomen van de 12 maanden voorafgaand aan de maand waarin de burger werkloos werd. Bij de WW worden de inkomsten maandelijks verrekend. UWV concludeert dat modellen 1 en 2 een enorme verslechtering van de dienstverlening zouden betekenen.

UWV is beheerder van de polisadministratie. Als meer uitvoeringsinstellingen gebruik maken van gegevens uit de polisadministratie zal de druk op systemen, infrastructuur en personeelscapaciteit toenemen.

Voor de gegevenskwaliteit van de polisadministratie is het beter als fouten zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd door met de meest actuele gegevens te werken. Dit is met name bij modellen 3 en 4 het geval.

Met betrekking tot zelfstandigen concludeert UWV dat nog nader overleg nodig is met betrokken partijen.

6.6 CAK

Dienstverleningsmodel 2 past het beste bij de uit te voeren (eigen bijdrage) regelingen door het CAK. Het CAK ziet kansen om dit model verder te verbeteren en te optimaliseren, door gebruik te maken van actuele gegevens uit de polisadministratie bij de uitvoering van het vangnet. De burger (zonder vermogen) hoeft dan geen gegevens meer aan het CAK te verstrekken. De klant hoeft alleen te melden dat hij recht heeft op gebruik van het vangnet.

Bij de andere dienstverleningsmodellen voorziet het CAK geen verhoging van de klantwaarde of een verbetering van haar eigen (keten)processen.

Als het CAK gebruik moet maken van het uniform loon i.p.v. het inkomen uit de BRI, dan stijgt de grondslag van de eigen bijdrage. Zonder maatregelen in de berekening van de eigen bijdrage heeft deze verandering impact op alle klanten van het CAK. Het CAK verwacht dan ook een substantiële stijging van het klantrespons op de CAK beschikking en/of factuur. Het CAK ziet potentiële verbeteringen van grote toegevoegde waarde bij aanpalende onderwerpen, zoals het harmoniseren van de definitie en het gebruik van leefvormen en huishoudsamenstellingen, peiljaarverlegginggrenzen en individuele kortingen.

6.7 Mogelijk (her)gebruik inkomensgegevens zelfstandigen

Net als mensen in loondienst of met een uitkering maken ook zelfstandige ondernemers gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Hiervoor moet een aanvraag worden ingediend waarmee de verstrekende instantie het toetsingsinkomen kan bepalen. Aan de hand daarvan wordt vervolgens een vooraf of gedurende het jaar waarin een recht is ontstaan een toekenning gedaan. Na afloop van dat jaar wordt vervolgens het recht gecontroleerd. Op dat moment kan er een verrekening plaatsvinden. De gebruiker van de regeling moet dan een bedrag terugbetalen, of krijgt een bedrag nabetaald.

Door de aard van het ondernemerschap is echter het authentieke (vastgestelde) jaarinkomensgegeven van een ondernemer veelal later beschikbaar dan dat van iemand in loondienst, of met een uitkering. Daarmee duurt het voor deze groep iets langer voordat de definitieve toekenning van een inkomensafhankelijke regeling kan worden afgehandeld. Tegelijkertijd is het zo dat deze groep nu – als er gebruik wordt gemaakt van verschillende regelingen – bij de verschillende uitvoeringsorganisaties een opgave van het geschatte jaarinkomen moet doen.

Huidige situatie gebruik inkomensschattingen door uitvoeringsorganisaties

In de huidige situatie behandelen de uitvoeringsorganisaties burgers en ondernemers hetzelfde m.b.t. het doorgeven van een inkomen bij een aanvraag of een wijziging. Dit leidt ertoe dat er geen managementinformatie beschikbaar is over de omvang van beide groepen. Op verzoek moet de burger, dan wel ondernemer/zzp-er in voorkomende gevallen bewijsmateriaal voor zijn inkomensschatting aanleveren. Dat is echter zeker niet bij alle uitvoerders en/of alle regelingen het geval. Bij DUO bijvoorbeeld kan dit het geval zijn¹⁹, bij Toeslagen echter weer niet.

2 mogelijke scenario's: doorleveren versus centrale intake

Er zijn op hoofdlijnen 2 scenario's denkbaar rond de inkomensschatting die een zzp-er in de actualiteit doorgeeft.

Aan de ene kant die van een systematiek waarin de ontvangende uitvoerder in kwestie dit gegeven deelt met de andere uitvoerders. Zij besluiten vervolgens zelf of (betrouwbaarheid/zeggingskracht spelen daarbij mee) en hoe (hard gegeven / contra-gegeven) zij deze wijziging in hun proces (voor- tijdens of na het toekenningsproces inzetten.

Aan de andere kant is een systematiek denkbaar waarin een ondernemer buiten de polisadministratie een (actuele) inkomenswijziging doorgeeft bij 1 centraal

¹⁹ Zie het aanvraagformulier van DUO en UWV in bijlage II

overheidsloket van waaruit dit naar de verschillende uitvoerders wordt doorgezet. De uitvoerders gebruiken dit vervolgens als een 'hard' gegeven, waardoor een doorgegeven wijziging voor meerdere regelingen gevolgen kan hebben en tot berichten van deze uitvoerder kan leiden (papier, danwel digitaal). Dit scenario stelt zeer forse eisen aan organisatie, juridische basis, ict en financiën. Een eerste ruwe schatting is dat met deze uitgebreidere variant al gauw enkele tientallen miljoenen euro's gemoeid zijn. Daarbij lijkt ook voor e-overheid zowel organisatorisch als ict-technisch en principieel (mijnoverheid.nl is geen transactielocatie) de tijd nog niet rijp om hier als centraal platform te fungeren. Bij elkaar maakt dit dat het eerste scenario, waarbij wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn om door de Belastingdienst ontvangen actuele inkomenswijzigingen van zzp-ers met de andere uitvoerders te delen verder is uitgewerkt.

SVB, UWV en DUO zouden graag gebruik maken van inkomensgegevens van ondernemers als die bij de Belastingdienst aanwezig zijn. Zij hoeven dan minder gegevens uit te vragen bij de burger, hetgeen voordelen biedt vanuit het oogpunt van zowel uitvoerder als burger. CAK maakt binnen het klantenbestand geen onderscheid tussen ondernemers en mensen die inkomen uit loondienst genieten en ziet daarom vooralsnog geen voordelen in gegevensuitwisseling voor deze aparte groep klanten.

Het delen van inkomensgegevens tussen uitvoeringsorganisaties ten behoeve van het uitvoeren van hun wettelijk taak vindt nu al plaats. De Belastingdienst levert o.a. het vastgestelde verzamelinkomen uit de BRI door aan verschillende uitvoerders. Een volgende stap zou kunnen zijn om in bulk en voorzien van BSN nummer het in de voorlopige aanslag gebruikte inkomensgegeven door te leveren. De mogelijkheden hiervan moeten nog nader worden onderzocht. Overigens geldt wel dat het hier om een niet-definitief vastgesteld gegeven gaat, waardoor dit inkomensgegeven bijvoorbeeld als indicator in het toezicht- danwel dienstverleningsproces gebruikt zou kunnen worden. Over de meerwaarde van dit gegeven moeten de uitvoerders zich nader uitlaten.

Het doorleveren van een nog actueler inkomensgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een in de loop van het jaar aan de Belastingdienst of Toeslagen zelf doorgegeven wijziging van het ondernemersinkomen is niet realiseerbaar zonder forse systeemaanpassingen die niet logisch in lijn liggen met de aard van de regelingen. Deze maken immers naar hun aard geen onderscheid of er sprake is van iemand in loondienst of een ondernemer die niet in polis is opgenomen. Daarmee is er bij het inrichten van de systemen voor zowel de inkomstenbelasting als toeslagen nooit een aanleiding geweest hier rekening mee te houden. Vervolgens moeten er nog aanpassingen plaatsvinden waardoor een inkomenswijziging binnen een ontvangen wijzigingsbericht geïsoleerd zou kunnen worden.

Conclusie

Voor uitwisseling van actuele gewijzigde inkomensgegevens van zelfstandigen tussen uitvoerders zijn forse aanpassingen van systemen en processen bij de Belastingdienst noodzakelijk. Mogelijk alternatief is het gebruik van een inkomensgegeven uit de Voorlopige Aanslag. De voordelen van een dergelijke gegevensuitwisseling zullen met name worden gevoeld door de zelfstandige die minder vaak gegevens over diens inkomen hoeft aan te leveren. Voor de uitvoeringsinstanties zijn er ook voordelen te behalen nu minder uitvraag van gegevens bij burgers noodzakelijk is. De verwachting is echter dat de baten beperkt zullen zijn, nu het gaat om een groep van beperkte omvang. Het aantal mensen dat inkomen uit zelfstandige arbeid heeft is echter groeiende, waarmee op langere termijn de baten van een gegevensuitwisseling ook zullen toenemen.

7 Verzamelinkomen en aftrekposten in een breder perspectief

7.1 Inleiding

De in hoofdstuk 4 geschetste variant, waarbij het verzamelinkomen vóór aftrekposten leidend wordt, kan ook een rol spelen in het breder perspectief van fiscale herzieningen voor de middellange termijn, zoals gepresenteerd in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei. Daarop wordt in deze paragraaf allereerst ingegaan. Vervolgens wordt als stip aan de horizon in een lange termijn perspectief geschetst dat het uniformeren van inkomensbegrippen en voor zover mogelijk stroomlijnen van dienstverleningsmodellen niet alleen vanuit de urgentie van vandaag beoordeeld moeten worden, maar ook met het oog op toekomstige (arbeidsmarkt)ontwikkelingen en technische mogelijkheden. Dit vergt politieke keuzes.

7.2 Verzamelinkomen in het perspectief van fiscale herzieningen

In het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei is aangegeven dat de belastingheffing hoofdzakelijk dient om inkomsten op te halen om daarmee de collectieve uitgaven te financieren. Daarnaast dient de belastingheffing op inkomen ook een aantal specifieke doelen. Zo is een belangrijk doel om een bepaalde herverdeling te bewerkstelligen van meer naar minder draagkrachtige belastingplichtigen. Binnen de belastingen vindt vooral herverdeling plaats door de inkomsten op arbeid en vermogen te belasten. Hierbij is het draagkrachtbeginsel leidend. Omdat herverdeling ten koste kan gaan van arbeidsparticipatie bevat het belastingstelsel ook prikkels om werken en meer werken te stimuleren. Daarnaast zijn er ook prikkels in de vorm van aftrekposten die een meer instrumenteel karakter hebben en kunnen worden gezien als belastinguitgaven.

Herverdeling via belastingen en toeslagen

Ook de Toeslagen hebben een rol in de herverdeling. Nederland kent aan de ene kant een belastingheffingsstelsel gebaseerd op het individuele inkomen, waardoor miljoenen mensen bijdragen aan de financiering van de collectieve uitgaven. Aan de andere kant is er een toeslagensysteem gebaseerd op het huishoudinkomen waarmee miljoenen huishoudens inkomensondersteuning ontvangen voor zorgkosten, huurkosten, kosten voor kinderen en kinderopvang. Door de commissie Van Dijkhuizen is geconcludeerd dat het toeslagensysteem ook in de toekomst nodig blijft om de huidige inkomensverdeling min of meer in stand te houden. Tegelijk blijft de vraag bestaan of er niet nodeloos met geld wordt geschoven dat eerst via belastingheffing wordt betaald en vervolgens in de vorm van een toeslag weer wordt teruggegeven. De doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen versterkt het effect van rondpompen van geld.

Aftrekposten en draagkracht

Voorts wordt in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei aandacht gevraagd voor de meer dan 170 grondslagversmallende faciliteiten binnen het Nederlandse belastingstelsel die de uitvoeringslasten verhogen en de belastingheffing voor de burger een stuk minder overzichtelijk maken. Belastinguitgaven, zoals aftrekposten, leiden tot fiscaal gedreven gedrag en bieden meer mogelijkheden tot arbitrage en misbruik. Van slechts zestien procent van de belastinguitgaven is de effectiviteit vastgesteld.

Als het met een belastinguitgave beoogde doel niet wordt bereikt is afschaffing in combinatie met tariefsverlaging welvaartsverhogend. Dat is ook het geval als een bepaald instrument niet meer aansluit bij de huidige politiek-maatschappelijke wensen. Een belastinguitgave omzetten in een subsidie kan ook de doelmatigheid verhogen. In het rapport van de Studiegroep is in lijn met deze analyse een groot aantal maatregelen beschreven, zoals het omzetten van aftrekposten in heffingskortingen of het afschaffen van aftrekposten.

Daarbij wordt in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei bijzondere aandacht gevraagd voor de rol van de aftrek eigen woning en de doorwerking op het draagkrachtbeginsel. De vormgeving als aftrekpost heeft tot gevolg dat de draagkracht van eigenwoningbezitters wordt verondersteld lager te zijn dan die van een huurder met dezelfde woonlasten en hetzelfde inkomen. Daarbij profiteren hogere inkomens meer dan lagere inkomens door de werking van de tariefschijven. In aanvulling hierop kan worden opgemerkt dat doorwerking van de aftrek eigen woning in het verzamelinkomen daarboven ook leidt tot een veronderstelde lagere draagkracht voor inkomensafhankelijke regelingen, waardoor deze effecten worden versterkt en er sprake is van een "dubbele compensatie" voor vermeende verminderde draagkracht.

Conclusie

Indien het verzamelinkomen vóór aftrekposten als grondslag wordt genomen voor de toeslagen, studiefinanciering en eigen bijdrage WMO en Wlz, kan dit gezien worden als een tussenstap op weg naar een vereenvoudigd fiscaal stelsel, waar aftrekposten niet meer tot grondslagversmalling leiden, maar zijn afgeschaft indien de effectiviteit niet is bewezen, of omgezet in heffingskortingen als de effectiviteit wel evident is. Beter nog zou het zijn eerst de in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei beschreven reductie van het aantal aftrekposten en omzetting van resterende aftrekposten in kortingen te realiseren. Deze aanpassingen in het fiscale domein van de inkomstenbelasting zouden ook doorwerken in het inkomensbegrip voor de toeslagen, waardoor de in paragraaf 4 beschreven harmonisatie tussen het inkomensbegrip in de sociale zekerheid en de op het verzamelinkomen gebaseerde regelingen automatisch gerealiseerd zou worden. Tegelijk zou daarmee ook voldaan worden aan de wenselijkheid om binnen het domein van de fiscaliteit te blijven werken met één inkomensbegrip. Vervolgens kan dan ook dienstverlening verbeterd worden doordat de polisadministratie beter benut kan worden.

7.3 Harmonisatie inkomensbegrippen in lange termijn perspectief

Het uniformeren van inkomensbegrippen en voor zover mogelijk stroomlijnen van dienstverleningsmodellen zal niet alleen vanuit de urgentie van vandaag beoordeeld moeten worden, maar ook met het oog op toekomstige arbeidsmarkt ontwikkelingen. Naar verwachting zullen werkenden in de toekomst steeds vaker als zzp-er of met andere flexibele contracten werkzaamheden verrichten. De dienstverleningsmodellen van inkomensafhankelijke regelingen en informatiehuishouding ten aanzien van het inkomen, zal daar in toenemende mate op afgestemd moeten worden.

Tegelijkertijd bieden ook ICT-toepassingen steeds meer mogelijkheden. Niet ondenkbaar is een ontwikkeling in de richting van een systeem zoals dat nu in Groot-Brittannië gefaseerd geïntroduceerd wordt waarbij werkgevers op maandbasis uiterlijk op de betaaldag loonaangifte doen en ook zelfstandigen maandelijks hun inkomen doorgeven. Immers wat is er op tegen dat de werkgever tegelijk met de

betaalopdracht aan de bank ook een druk op de knop van de loonaangifte doet? De zzp-er die nu al zijn bankzaken digitaal of mobiel afhandelt, zou aangifte kunnen gaan doen via een online-portal of een te ontwikkelen app voor zijn mobiele telefoon.

Stip aan de horizon zou kunnen zijn dat werkgevers ook in Nederland op maandbasis voor de laatste dag van de maand, loonaangifte gaan doen. Een toekomstbeeld met als stip aan de horizon pay as you earn, kan uitnodigen tot het zetten van stappen die vanuit het hier en nu wellicht nog niet als urgent worden gezien.

Stip aan de horizon: Pay as you earn

In het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt aan een vereenvoudiging en harmonisatie van het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen. Verschillende inkomensafhankelijke voorzieningen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en wonen worden samengevoegd tot één inkomensafhankelijke regeling met één afbouwtraject onder de titel "Universal credit". Doelstelling daarbij is complexiteitsreductie en vermindering van de armoedeval. De regeling is zowel voor mensen in loondienst als zelfstandigen.

Loonaangifte

Werkgevers in het VK hebben in dit verband een loonaangifteplicht die strenger is dan in Nederland. Een kleine werkgever die wekelijks op vrijdag zijn salaris uitbetaald, moet die zelfde dag voor 23.59 uur loonaangifte doen bij de belastingdienst. Grote werkgevers die maandelijks op de 24e het salaris uitbetalen, moeten op de betaaldag voor 23.59 uur loonaangifte doen bij de belastingdienst. De belastingdienst zorgt er vervolgens voor dat vier keer per dag de relevante informatie over Universal Credit uitkeringsgerechtigden word doorgezonden naar de organisatie die belast is met de uitvoering van de Universal Credit. Zo ontstaat een pay as you earn systeem.

Zelfstandigen

Zelfstandigen in het Verenigd Koninkrijk worden onder de Universal Credit geacht om maandelijks hun inkomsten door te geven. Momenteel moeten zelfstandigen hun inkomsten nog telefonisch doorgeven. In de toekomst komt er een online portaal waar zelfstandigen de inkomsten in kunnen verwerken. De inkomsten moeten worden aangegeven op basis van een 'cash in, cash out'-systeem dat goed aansluit bij de inkomstenbelasting. Aan zelfstandigen wordt gevraagd om alle inkomsten en alle betalingen te melden.

8 Conclusies en afwegingen

8.1 Inleiding

Op advies van het Topberaad Inkomensondersteuning heeft de Ministerraad in augustus 2015 ingestemd met het voorstel om een verkenning uit te voeren naar de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen en de regelingen beter uitvoerbaar worden.

Burgers ervaren inkomensafhankelijke regelingen als ingewikkeld en problematisch als verschillende inkomensbegrippen niet aansluiten op de belevingswereld en burgers zelf inkomensgegevens of schattingen over hun inkomen moeten opgeven.

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt niet altijd uitgegaan van alle bij de overheid beschikbare inkomensgegevens en moeten extra processen worden ingericht om aanvullende gegevens te verkrijgen. Dit maakt de uitvoering van massale processen complexer en vergroot de kans op fouten en correcties achteraf.

Vanuit beleidsperspectief is het wenselijk dat inkomensondersteuning de juiste burger op het juiste moment in de juiste mate bereikt. Vanuit dit perspectief zijn correcties achteraf niet wenselijk.

Het is lastig de omvang van de problematiek van verschillende inkomensbegrippen te kwantificeren in termen van regeldruk of uitvoeringslasten.

Uit deze verkenning is naar voren gekomen dat het harmoniseren en vereenvoudigen van inkomensbegrippen ingrijpende gevolgen heeft, zowel voor de burger als voor de uitvoering. Het harmoniseren van inkomensbegrippen is geen “technische” operatie. Er is geen sprake meer van laaghangend fruit. Aanpassingen van het inkomensbegrip grijpen aan in het hart van inkomensafhankelijke regelingen met inkomenseffecten voor burgers als gevolg. Ook voor de uitvoeringsprocessen van de instanties die deze regelingen uitvoeren zijn er gevolgen.

Een belangrijk verschil tussen het inkomensbegrip zoals dat gehanteerd wordt in de sociale zekerheid en bij de regelingen die gebaseerd zijn op het verzamelinkomen is gelegen in de behandeling van aftrekposten, zoals de aftrek eigen woning, de persoonsgebonden aftrek (voor studiekosten en ziektekosten) en de ondernemersaftrek. Deze aftrekposten verlagen in de Awir-systematiek het verzamelinkomen. In de sociale zekerheid worden aftrekposten niet meegenomen, waardoor ze niet van invloed zijn op de sociale zekerheidsaanspraken.

In deze verkenning zijn twee varianten geschetst:

- *Variant I: Doorontwikkelvariant*
Het optimaliseren van de dienstverlening bij de uitvoering van de Toeslagen, zonder harmonisatie van inkomensbegrippen;
- *Variant II: Verzamelinkomen vóór aftrekposten*
Het optimaliseren van de dienstverlening door uit te gaan van het verzamelinkomen vóór aftrekposten.

Bij de waardering van beide varianten spelen de volgende afwegingen een rol:

- Beleidsperspectief: bereikt het juiste bedrag de burger op het juiste moment?
- Burgerperspectief: wordt het voor de burger eenvoudiger en leidt dit in de dienstverlening tot meer rechtszekerheid en minder correcties, nabetalingen en terugvorderingen?
- Uitvoeringsperspectief: wordt zoveel mogelijk gewerkt met beschikbare gegevens?
- Inkomenseffecten: wat zijn de inkomenseffecten en zijn deze te compenseren of te rechtvaardigen?
- Budgettaire effecten: wat zijn de budgettaire effecten?
- Breder perspectief: past harmonisatie binnen een breder of lange termijn perspectief?

8.2 Beleidsperspectief: het juiste bedrag op het juiste moment

Vanuit het beleidsperspectief is als uitgangspunt geformuleerd dat inkomensondersteuning zo goed mogelijk gericht moet worden en dat het juiste bedrag op het juiste moment bij de juiste burger terecht moet komen. Dit laatste impliceert dat harmonisatie ook zou moeten bijdragen aan de rechtszekerheid door het verminderen van financiële problemen die correcties bij burgers kunnen veroorzaken.

Het juiste bedrag

Bij de vraag of het juiste bedrag bij de burger terechtkomt speelt het draagkrachtbeginsel een belangrijke rol. Bij de totstandkoming van de Awir is het verzamelinkomen geïntroduceerd als uitgangspunt voor meting van draagkracht in inkomensafhankelijke regelingen (behalve de sociale zekerheid). De motivatie voor de doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen is gelegen in de gedachte dat het inkomensdeel dat benut wordt voor de specifieke uitgaven waarop de aftrekposten betrekking hebben, leiden tot een vermindering van draagkracht en derhalve tot een vermindering van de grondslag waarop zowel de inkomstenbelasting als inkomensafhankelijke regelingen gebaseerd worden. Bij deze principiële keuze kan de nuancering worden aangebracht dat aftrekposten in de inkomstenbelasting soms bedoeld zijn om rekening te houden met het draagkrachtverminderend karakter van specifieke uitgaven maar soms ook als belastingsubsidies voor specifieke doeleinden of ter stimulering van bepaald gedrag. Feitelijk heeft de huidige systematiek, waarbij aftrekposten zowel in de inkomstenbelastingen als de toeslagen doorwerken, tot gevolg dat burgers dubbel gecompenseerd worden voor hun specifieke uitgaven. Het niet meer laten doorwerken van aftrekposten in het verzamelinkomen zou wel leiden tot disharmonisatie tussen het inkomensbegrip voor de inkomstenbelasting en het inkomensbegrip voor de toeslagen en zou om die reden bij voorkeur moeten samengaan met het omzetten van de aftrekposten in de inkomensbelasting naar heffingskortingen (zoals beschreven door de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei).

Het juiste moment

De inkomensafhankelijke uitkering of ondersteuning moet de burger op het juiste moment bereiken. Daarbij kan een afweging gemaakt worden tussen enerzijds zoveel mogelijk in de actualiteit werken, waarbij de hoogte van de inkomensondersteuning of uitkering van maand op maand kan wisselen afhankelijk van de inkomsten per maand of anderzijds meer rechtszekerheid bieden door de uitkering af te laten hangen van het jaarinkomen en op jaarbasis te muteren. In een jaarsystematiek wordt rekening gehouden met een gelijkmatige verdeling van de draagkracht over het jaar, ingeval van wisselende inkomsten bij bijvoorbeeld

seizoenswerkers. In het eerste geval (maand op maand) treden vaker mutaties op, maar met lagere correctiebedragen. In het tweede geval (jaarsystematiek) treden minder vaak mutaties op, maar met hogere correctiebedragen. De keuze voor een verzamelinkomen vóór aftrekposten brengt hierin geen verandering. Wel kan het niet langer laten doorwerken van aftrekposten op het verzamelinkomen er toe leiden dat burgers met aftrekposten (30%) na afloop van het kalenderjaar minder vaak geconfronteerd worden met mutaties. Ook kan de polisadministratie beter benut worden om mutaties te voorkomen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van het vangnet. Bij de toeslagen kan met het doorontwikkelen van het huidige dienstverleningsmodel ook winst behaald worden op dit terrein

	<i>Doorontwikkelvariant</i>	<i>Verzamelinkomen vóór aftrekposten</i>
Het juiste bedrag, draagkracht en aftrekposten	Uniform inkomensbegrip voor meting draagkracht bij toeslagen, studiefinanciering, WMO, WLZ en inkomstenbelasting	Uniform inkomensbegrip voor sociale zekerheid en toeslagen, studiefinanciering, WMO en WLZ Aftrekposten werken niet meer dubbel door In lijn met analyse werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei inzake afschaffen of omzetten aftrekposten
Het juiste moment	Burgers moeten inkomensschattingen zelf aanpassen, waardoor de hoogte van de Toeslag wordt afgestemd op het actuele inkomen. De burger wordt daarbij verder ondersteund.	Minder correcties achteraf omdat aftrekposten niet doorwerken. Polisadministratie kan beter benut worden om mutaties achteraf te voorkomen.

8.3 Burgerperspectief: herkenbaar en zeker

Voor burgers is het van belang dat zij hun inkomsten en uitgaven voortdurend op elkaar kunnen blijven afstemmen. Vanuit dit burgerperspectief is als uitgangspunt geformuleerd dat een inkomensbegrip herkenbaar en eenvoudig moet zijn. Daarnaast moet het dienstverleningsmodel zo snel mogelijk zekerheid bieden bij mutaties die van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen en moet er zoveel mogelijk gewerkt worden met definitieve en actuele inkomensgegevens die al beschikbaar zijn bij de overheid (dus geen uitvraag bij burgers). Als een burger zelf opgave moet doen van zijn inkomen, dan moet dit eenvoudig terug te vinden zijn, bijvoorbeeld op het loonstrookje. Het merendeel van de burgers met inkomen uit werk, uitkering of pensioen heeft geen inkomen als zelfstandige of inkomen uit het buitenland. Voor deze burgers zou gebruik van een inkomen vóór aftrekposten betekenen dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld één op één gaat corresponderen met het Box I-inkomen vóór aftrekposten. Als gekozen zou worden voor een inkomen vóór aftrekposten zou voor het merendeel van de burgers gelden dat het inkomen zoals op het loonstrookje en in de polis is vermeld, overeenkomt met de BRI. De keuze voor een

inkomen vóór aftrekposten impliceert voor veel burgers een belangrijke harmonisatie. De actualiteit van de polisadministratie kan worden verzilverd en breder benut worden waardoor van burgers minder vaak gevraagd hoeft te worden het inkomen te schatten en terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte beperkt kunnen worden. Deze burgers krijgen sneller duidelijkheid omdat aftrekposten niet meer doorwerken. De huidige dienstverleningsmodellen (bijvoorbeeld de uitvoering van het vangnet) kunnen hierdoor verbeteren omdat de aftrekposten niet meer van invloed zijn. Van belang is dat de polisadministratie geen voorspeller is van het jaarinkomen van de burger. Wel kan op basis van het ontvangen en in de polis opgenomen inkomen bijvoorbeeld een signaal worden afgegeven dat de maximale studiefinanciering is ontvangen (limiet bereikt).

	<i>Doorontwikkeldvariant</i>	<i>Verzamelinkomen vóór aftrekposten</i>
Herkenbaar	Burger moet verzamelinkomen zelf berekenen of afleiden uit een verzamelinkomen van een eerder jaar	Voor het merendeel van de burgers zal het verzamelinkomen vóór aftrekposten meer corresponderen met de gegevens van het loonstrookje
Minder vaak opgeven inkomensgegevens	Burger blijft zelf primair verantwoordelijk voor opgeven inkomen en wijzigingen daarin.	Inkomensgegevens uit de polisadministratie kunnen beter herbenut worden zonder tussenkomst burger.
Sneller zekerheid	Aftrekposten worden definitief vastgesteld na afloop van kalenderjaar	Aftrekposten werken niet meer door, waardoor voorlopig en definitief vaker overeenstemmen.
Minder correcties	Aftrekposten kunnen tot correcties leiden	Aftrekposten leiden niet meer tot correcties

8.4 Uitvoeringsperspectief: voorkomen meervoudige uitvraag

Vanuit het uitvoeringsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat het bij massale processen de voorkeur heeft om zoveel mogelijk te werken met vastgestelde en bij de overheid beschikbare inkomensgegevens, zodat klantvragen, correcties en invorderingen beperkt worden. Hiertoe moet meervoudige uitvraag zoveel mogelijk worden voorkomen en de onderlinge bruikbaarheid van inkomensgegevens worden verbeterd. Daarnaast zijn mogelijke transitiekosten en risico's van belang, die echter afgezet moeten worden tegen de kosten en risico's van het handhaven van de bestaande uitvoeringsprocessen.

	<i>Doorontwikkeldvariant</i>	<i>Verzamelinkomen vóór aftrekposten</i>
Voorkomen meervoudige uitvraag gegevens	Burger blijft zelf primair verantwoordelijk	Gegevens uit de polisadministratie kunnen beter worden herbenut
Minder correcties	Aftrekposten kunnen tot correcties leiden	Aftrekposten leiden niet meer tot correcties
Transitie	Geen transitiekosten of risico's	Transitiekosten en risico's

8.5 Inkomenseffecten en budgettaire effecten

Toeslagen

Het buiten beschouwing laten van aftrekposten voor de toeslagen leidt voor ca 1,3 mln huishoudens tot negatieve inkomenseffecten, waarbij ruim 80 duizend huishoudens er meer dan 5% in inkomen op achteruit gaan. Er zijn geen huishoudens met positieve inkomenseffecten. Het zijn voornamelijk huiseigenaren, zelfstandigen, chronisch zieken en gehandicapten die getroffen worden. De negatieve inkomenseffecten tellen bij de toeslagen op tot 0,7 mld euro. Zo'n 0,3 mld euro hiervan zit in het niet meenemen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, terwijl het effect van zowel de persoonsgebonden aftrek als de ondernemersaftrek elk zo'n 0,2 mld euro is. Voor het verzachten van deze negatieve inkomenseffecten kan de 0,7 mld euro budgettair neutraal worden benut. Uit de verkenning is gebleken dat het lastig is gericht te compenseren. Vooral voor huishoudens met meerdere aftrekposten en/of meerdere toeslagen zal de compensatie niet toereikend zijn, waardoor de negatieve inkomenseffecten voor deze huishoudens maar beperkt verzacht worden. Wanneer alle negatieve inkomenseffecten generiek moeten worden opgevangen, dan ontvangen burgers zonder of met kleine aftrekposten een financieel voordeel en is hiervoor extra budget noodzakelijk. Meer principieel kan de vraag gesteld worden of het wenselijk is de budgettaire opbrengst van 0,7 mld in te zetten voor compensatie, omdat burgers voor dezelfde kosten ook al gecompenseerd worden via de verlaging van hun inkomstenbelasting.

Studiefinanciering

In het onderwijsdomein leidt de overschakeling naar een verzamelinkomen vóór aftrekposten tot een structurele besparing van circa € 70 mln per jaar. De structurele situatie wordt na verloop van jaren bereikt, omdat de prestatiebeurssystematiek van toepassing is. Zonder compenserende maatregelen daalt de gemiddelde aanvullende beurs met naar schatting 20 tot 40 procent. De inkomenseffecten doen zich niet voor bij de laagste inkomensgroepen tot € 30.000 per jaar, maar vooral bij middeninkomens met een aftrek eigen woning. Het buiten beschouwing laten van aftrekposten leidt ook tot hogere terugbetalingsverplichtingen voor studenten die hun studieschuld onder de draagkrachtregeling gaan terugbetalen. Zonder compenserende maatregelen wordt voor grote groepen de aanvullende beurs lager en de terugbetaallast hoger. Het beleidsdoel van een financieel toegankelijk middelbaar en hoger onderwijs komt daarmee ernstig in het geding. De onderwijsdeelname van bepaalde groepen zal naar verwachting afnemen. Binnen het stelsel van studiefinanciering bestaan parameters om de inkomenseffecten op macroniveau te compenseren (terugsluizen van aanvullende beurs door aanpassen inkomensnormen, terugbetalingslast voor groep met beperkte draagkracht gelijk houden door aanpassen normbedragen). Het is evenwel niet mogelijk bepaalde groepen, met name modale inkomens en lagere middeninkomens, één op één te compenseren. Ex ante onderzoek is nodig om de precieze inkomenseffecten te bepalen, ook van eventuele compenserende maatregelen.

WMO/Wlz

Als niet langer rekening wordt gehouden met de fiscale aftrekposten bij de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage Wmo/Wlz zal dit leiden tot een hoger verzamelinkomen, waardoor het inkomen dat gebruikt wordt voor de vaststelling van de eigen bijdrage omhoog gaat.

De overgang naar een verzamelinkomen exclusief aftrekposten als grondslag voor de berekening van de eigen bijdrage Wlz/Wmo levert circa € 160 mln op. Voor deze

berekening is gekeken naar de gemiddelde aftrekpost van huishoudens met aftrekposten. Op basis van deze berekening is bij de macro opbrengst rekening gehouden met een gemiddelde aftrekposten van € 2000 per jaar. Het betreft hier een gemiddelde in werkelijkheid kan de hoogte van de aftrekpost voor individuele huishoudens hoger of lager zijn.

Een aandachtspunt is dat chronische zieken nu voor extra kosten al volledig gecompenseerd worden via de fiscale aftrekposten, maar daardoor ook een lager verzamelinkomen hebben en dus een lagere eigen bijdrage betalen voor de Wmo/Wlz en een hogere toeslag ontvangen. Als de fiscale aftrekposten niet meer worden meegenomen bij het inkomen dat gebruikt wordt voor de vaststelling van de eigen bijdrage of de toeslagen worden chronisch zieken voor hun extra ziektekosten alleen nog via de aftrekpost Specifieke Zorgkosten gecompenseerd. Het bijzondere van deze aftrekpost is dat in tegenstelling tot alle overige aftrekposten deze als enige een verzilvering kent namelijk de Teruggaaf Specifieke Zorgkosten. Feitelijk wordt men dus al volledig gecompenseerd voor deze kosten. Omdat exacte compensatie niet mogelijk is, doet de vraag zich voor of compensatie van chronisch zieken langs andere weg wel mogelijk is. Een van de instrumenten die voor de hand ligt is het maatwerk bij gemeenten verder uit te breiden. Een mogelijkheid die eveneens bekeken zou kunnen worden is om de tarieven voor de eigen bijdrage aan te passen. Nadeel van deze compensaties blijft dat huishoudens gecompenseerd zullen worden die geen nadeel ondervinden terwijl anderzijds huishoudens die wel gebruik maken van de fiscale aftrekposten onvoldoende gecompenseerd zullen worden.

	<i>Door Ontwikkel variant</i>	<i>Verzamelinkomen vóór aftrekposten</i>
Inkomenseffecten		
- Toeslagen	0	Inkomenseffecten bij 1,3 mln huishoudens en 80.000 meer dan -5%, compensatie is lastig
- Studiefinanciering	0	daling aanvullende beurs met 20%-40% compensatie beperkt mogelijk
Budgettaire effecten		
- Toeslagen	0	700 mln
- Studiefinanciering	0	70 mln
- WMO/Wlz	0	160 mln

8.6 Breder en lange termijn perspectief

De voorstellen moeten ook beoordeeld worden in het breder perspectief van andere ontwikkelingen op het fiscale terrein en niet alleen vanuit de urgentie van vandaag, maar ook met het oog op toekomstige arbeidsmarkt ontwikkelingen.

	<i>Doorontwikkelvariant</i>	<i>Verzamelinkomen vóór aftrekposten</i>
Ontwikkelingen fiscaliteit	Mogelijke voorstellen voor het afschaffen van aftrekposten of omzetten in kortingen werken door.	In lijn met de analyses van de werkgroep fiscaliteit studiegroep duurzame groei inzake het afschaffen van aftrekposten of omzetten in kortingen.
Stip aan de horizon	Geleidelijke verbetering dienstverlening	Mogelijkheden voor meer actuele afstemming inkomensondersteuning en

		dienstverleningsconcepten "Pay as you earn"
--	--	--

8.7 Eindbalans

Deze verkenning van de mogelijkheden om tot een harmonisatie van inkomensbegrippen te komen laat zien dat er geen eenvoudige oplossingen zijn.

Uit de verkenning zijn twee mogelijk oplossingsrichtingen gekomen.

De eerste betreft de doorontwikkelingsvariant. Voor deze variant zijn geen fundamentele politieke keuzes noodzakelijk, er treden geen inkomenseffecten op, er is geen transitieproblematiek en er vindt geen disharmonisatie tussen fiscaliteit en toeslagen plaats, maar de hoogte en het aantal nabetalingen en terugvorderingen bij toeslagen wordt wel beperkt. Aan de andere kant blijft disharmonisatie met sociale zekerheid bestaan en de actualiteit van de polisadministratie wordt niet optimaal benut in de dienstverlening aan de burger.

In de tweede variant wordt als geharmoniseerd inkomensbegrip het verzamelinkomen vóór aftrekposten gehanteerd. Hiermee vindt een substantiële harmonisatie tussen toeslagen en sociale zekerheid plaats, de actualiteit van de polisadministratie kan beter benut worden, de burger hoeft minder vaak zelf inkomensgegevens aan te leveren en het aantal terugvorderingen en nabetalingen door inkomenswijzigingen kan beperkt worden. Er ontstaat in deze variant echter wel disharmonisatie tussen fiscaliteit en toeslagen, het heeft substantiële negatieve inkomenseffecten tot gevolg en leidt tot aanzienlijke transitieproblematiek. Deze variant vergt derhalve wel fundamentele (politieke) keuzes.

9 Achtergrondinformatie

9.1 De loon- en belastingaangifteketen

Hieronder wordt inzicht gegeven in de werking van de loon- en belastingaangifteketen. Hiermee wordt helder welke inkomensgegevens er op welk moment binnen de overheid beschikbaar zijn.

Loonaangifte

Werkgevers, pensioenfondsen en uitkeringsinstanties (de inhoudingsplichtigen) leveren periodiek gegevens aan de Belastingdienst. Dit is de aangifte loonheffingen. De gegevens gaan over wie zij in dienst hebben of een uitkering verstrekken en over de aard en omvang van het inkomen dat betaald is. Het aangiftetijdvak is de periode waarin de werkzaamheden door de werknemer zijn verricht en waarvoor het loon is betaald. Na afloop van het aangiftetijdvak start de aangiftetermijn (1 maand, zowel voor maand- als 4-weken aanleveraars) waarin de werkgever de loonaangifte bij de Belastingdienst moet indienen.

De loonaangifte bevat een collectief deel en een deel gegevens op werknemersniveau. De Belastingdienst levert de gegevens per werknemer aan UWV. UWV voert een plausibiliteitscontrole uit op de gegevens, waarna de gegevens worden opgeslagen in de polisadministratie. In de polisadministratie worden zowel sv-loon als fiscaal loon opgenomen. Werkgevers kunnen na het indienen van de loonaangifte nog aanvullende gegevens (bijvoorbeeld overwerk) of correcties doorgeven. Hier is een maximale termijn van 5 jaar aan verbonden. In de praktijk gebeurt dit zeer weinig.

Pilot verkorten aangiftetermijn

Vanwege de invoering van inkomstenverrekening in de WW, is het voor UWV van groter belang geworden om over actuele en betrouwbare inkomensgegevens te beschikken. UWV en de Belastingdienst hebben in een pilot onderzocht of de aanlevering van loongegevens door werkgevers via de loonaangifte versneld kan worden. De resultaten van deze pilot zijn positief. Het merendeel van de werkgevers dat mee deed aan de pilot leverde de loonaangifte sneller en vollediger aan. Bij de maandaanleveraars steeg de beschikbaarheid op werknemersniveau direct na afloop van de maand met gemiddeld 11%-punt (van 31% naar 42%). Na 10 dagen ligt dit percentage op 61% (tegen 47% voorafgaand aan de pilot). Bij werkgevers die per 4 weken aangifte doen, verschilt het beeld over het jaar. Ook de kwaliteit van de loonaangiften is aanmerkelijk gestegen met 42%-punt naar 75%.

Er wordt al lange tijd gesproken om de polisadministratie door te laten groeien naar de Basisregistratie BLAU (Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen). Begin 2016 is een onderzoek naar de doorontwikkeling van de polisadministratie naar de Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringsverhoudingen (BLAU) afgerond. Op basis van dit onderzoek is geoordeeld dat de huidige polisadministratie een substantiële bijdrage levert aan de ambitie van de overheid om te komen tot hergebruik van gegevens. Gelet op de inspanningen, (onbekende) investeringen en baten die samenhangen met doorontwikkeling tot BLAU heeft het op dit moment de voorkeur de beperkte ICT-capaciteit in te zetten op het verder verbeteren en optimaliseren van de huidige polisadministratie. Harmonisatie van inkomensbegrippen kan aanleiding zijn om opnieuw te bezien of de doorontwikkeling tot BLAU tot meerwaarde leidt.

Belastingaangifte

In februari van het daarop volgende jaar worden gegevens uit de polisadministratie aan de Belastingdienst geleverd, die gebruikt worden voor de voorgevulde aangifte.

Voor mensen die alleen loon, of een uitkering ontvangen en geen aangifte doen geldt dat het inkomensgegevens in de BRI komt nadat dit vanuit een intern systeem is vrijgegeven. De vuistregel is dat dit inkomensgegevens ongeveer 3 maanden na afloop van het jaar na een eerste geautomatiseerde controle beschikbaar komt in de BRI. Mensen die loon ontvangen, en/of winst maken (ondernemer) en/of inkomsten uit vermogen hebben, en/of aftrekposten hebben en aangifte doen geldt dat het inkomensgegevens na binnenkomst via de aangifte een aantal interne processen moet doorlopen. De vuistregel is dat dit inkomensgegevens vervolgens rond de 2^e helft van het jaar beschikbaar beginnen te komen in de BRI. Gezien de massaliteit duurt het een aantal maanden voordat de bulk van het inkomensgegevens van deze groep in de BRI zit.

Voor ondernemers geldt dat het inkomensgegevens weliswaar net als voor de overige belastingplichtigen via de aangifte binnenkomt. Tegelijkertijd weten we dat deze groep vaak via een belastingadviseur aangifte doet. Adviseurs mogen gebruik maken van een (van de particulieren afwijkende) uitstelmogelijkheid. Gedurende het jaar moeten zij groepen aanslagen aan de Belastingdienst doorgeven. Tevens is het beeld dat ondernemers vaker bezwaar en beroep indienen dan particulieren. Het vermoeden is daarom dat voor deze groep het inkomensgegevens later vast zal staan dan bij de rest van de groep aangifteplichtigen. Het inkomensgegevens kan naar aanleiding van de belastingaangifte, of vervolgens bezwaar, beroep of ambtshalve correctie (tot 5 jaar na afloop van het jaar) nog worden gewijzigd.

Werknemers in de keten

Van alle mensen in loondienst, met een uitkering of met een pensioen zijn de inkomensgegevens in de maand na afloop van het aangiftetijdvak in de polisadministratie opgenomen. De gegevens uit de polisadministratie worden in het eerste kwartaal na afloop van het kalenderjaar doorgeleverd naar de BRI voor de voorgevulde aangifte. In de regel wordt voor het merendeel van de mensen in loondienst, met uitkering of met pensioen het inkomen (naar aanleiding van de aangifte) voorlopig vastgesteld in de tweede helft van het jaar. Vervolgens kunnen nog gedurende 5 jaar correcties plaatsvinden.

Zelfstandigen in de keten

Voor zelfstandigen zijn geen gegevens in de polisadministratie opgenomen. Ook de gegevens in de BRI worden vaak later vastgesteld omdat adviseurs gebruik mogen maken van een (van de particulieren afwijkende) uitstelmogelijkheid en ondernemers vaker bezwaar en beroep indienen dan particulieren. Voor zelfstandigen staan inkomensgegevens daardoor later vast dan bij de rest van de groep aangifteplichtigen. Desalniettemin worden bij de uitvoering van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen door de verschillende uitvoeringsinstellingen schattingen van het inkomen van zelfstandig opgenomen, als zelfstandigen een beroep op een dergelijke regeling doen.

9.2 Beschikbaarheid gegevens in de polis

Uit de pilot 'verkorten aangiftetermijn' zijn de volgende gegevens gegenereerd over de beschikbaarheid van gegevens in de polis.

Het aangiftetijdvak is de periode waarin de werkzaamheden door de werknemer zijn verricht en waarvoor het loon is betaald. Na afloop van het aangiftetijdvak start de aangiftetermijn (1 maand, zowel voor maand- als 4-weken aanlevers) waarin de werkgever de loonaangifte, met daarin o.a. per werknemer de loongegevens die betrekking hebben op het aangiftetijdvak, bij de Belastingdienst moet indienen.

Tabel 1: beschikbaarheid inkomstenverhouding op werknemersniveau bij maandelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn

Aangiftetermijn	1 ^{ste} dag	5 ^e dag	10 ^e dag	15 ^e dag	20 ^e dag	25 ^e dag	Laatste dag
Pilot	35%	44%	54%	58%	73%	90%	100%
Voor pilot	22%	32%	38%	49%	58%	69%	100%

Tabel 2: beschikbaarheid inkomstenverhoudingen op werknemersniveau bij vierwekelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn

Aangiftetermijn	1 ^{ste} dag	5 ^e dag	10 ^e dag	15 ^e dag	20 ^e dag	25 ^e dag	Laatste dag
Pilot	4%	23%	46%	64%	81%	89%	100%
Voor pilot	4%	14%	21%	39%	61%	73%	100%

Tabel 3: beschikbaarheid gegevens op werknemersniveau bij vier-wekelijkse aanlevering gedurende het jaar

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Direct na afloop	1-2	1-3	1-4	1-5	1-6	1-7	1-8	1-9	1-10	1-11	1-12	1-1
Beschikbare inkomstenverhoudingen	31%	31%	42%	55%	59%	68%	81%	84%	88%	91%	95%	4%
Beschikbaar SV loon	33%	33%	45%	57%	60%	70%	79%	83%	87%	91%	95%	4%
Loontijdvaknr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 en 12	13

Tabel 4: beschikbaarheid SV loon op werknemersniveau bij maandelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn

Aangiftetermijn	1 ^{ste} dag	5 ^e dag	10 ^e dag	15 ^e dag	20 ^e dag	25 ^e dag	Laatste dag
Pilot	42%	52%	61%	66%	77%	91%	100%
Voor pilot	31%	41%	47%	57%	65%	77%	100%

Tabel 5: beschikbaarheid SV loon op werknemersniveau bij vier-wekelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn

Aangiftetermijn	1 ^{ste} dag	5 ^e dag	10 ^e dag	15 ^e dag	20 ^e dag	25 ^e dag	Laatste dag
Pilot	5%	26%	49%	65%	80%	89%	100%
Voor pilot	4%	13%	20%	37%	58%	73%	100%

Tabel 6: aantal keer dat per werkgever per periode een loonaangifte wordt ingediend

Aantal aanleveringen	1x	2x	3x	4x	5x	6x	7x	8x	9x	10x
Pilot (cumulatief)	75%	20% (95%)	4% (99%)	1% (100%)	Nvt (100%)	Nvt (100%)	Nvt (100%)	Nvt (100%)	Nvt (100%)	Nvt (100%)
Voor pilot (cumulatief)	33%	18% (51%)	12% (63%)	9% (72%)	6% (78%)	5% (83%)	4% (87%)	3% (90%)	3% (93%)	7% (100%)

Tabel 7: Gemiddeld aantal correcties na afloop van de aangiftetermijn

Correcties na afloop aangiftetermijn	Voor pilot	Tijdens de pilot
Maandelijkse aanlevering	13%	1%
Vier-wekelijkse aanlevering	5%	4%

9.3 Overzicht aantal personen naar combinaties van inkomensbronnen

In 2013 waren er op een bevolking van 16,82 mln mensen, 4,47 mln mensen zonder inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen. Van de 12,35 mln mensen met een inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen genoten 768.000 mensen een inkomen alleen als zelfstandige en waren er nog 367.000 mensen die naast hun inkomen als zelfstandige, een inkomen als werknemer genoten en 250.000 mensen die naast hun inkomen als zelfstandige, een uitkering of pensioen genoten. Van de 12,35 mln mensen met een inkomen, ontvingen dus 1.385 mln mensen enig inkomen als zelfstandige. Dit is 11%. 89% van de mensen met een inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen genoot geen inkomen als zelfstandige.

Tabel: Aantal personen naar combinaties van inkomen (september 2013)

Totaal bevolking	Totaal bevolking	Totaal bevolking	16.820
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid	Alleen arbeid, totaal	7.318
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid	Arbeid als werknemer	6.182
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid	Arbeid als zelfstandige	768
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid	Arbeid als werknemer en als zelfstandige	367
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	Alleen uitkering, totaal	1.213
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	AO-uitkering	434
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	WW-uitkering	206
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	WW- en AO-uitkering	4
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	Bijstandsuitkering	356
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	Bijstands- en AO-uitkering	10
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering	Andere uitkeringen	203
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Alleen arbeid en uitkering, totaal	491
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werknemer en uitkering totaal	377
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werknemer en AO-uitkering	105
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werknemer en WW-uitkering	101
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werknemer en bijstandsuitk.	39
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werknemer en andere uitkering	132
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als zelfstandige en uitkering	93
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en uitkering	Arbeid als werkn. en als zelfs. en uitk.	21
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen pensioen	Alleen pensioen	2.674
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en pensioen	Alleen arbeid en pensioen, totaal	365
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en pensioen	Arbeid als werknemer en pensioen	192
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en pensioen	Arbeid als zelfstandige en pensioen	157
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen arbeid en pensioen	Arbeid als werkn. en als zelfs. en pens.	16
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering en pensioen	Alleen uitkering en pensioen, totaal	250
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering en pensioen	Pensioen en AO-uitkering	79
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering en pensioen	Pensioen en WW-uitkering	14
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering en pensioen	Pensioen en bijstandsuitkering	50
Met arbeid, uitkering of pensioen	Alleen uitkering en pensioen	Pensioen en andere uitkeringen	107
Met arbeid, uitkering of pensioen	Arbeid, uitkering en pensioen	Arbeid, uitkering en pensioen	43
Zonder arbeid, uitkering of pensioen	Geen arbeid/uitkering/pensioen, totaal	Geen arbeid/uitkering/pensioen, totaal	4.467

Bron: CBS

10 Uitvoeringsscans

De uitvoeringsscans van de betrokken uitvoeringsorganisaties zijn als bijlagen bijgevoegd.

Bijlage I: uitvoeringsscan Belastingdienst

Bijlage II: uitvoeringsscan DUO

Bijlage III: uitvoeringsscan CAK

Bijlage IV: uitvoeringsscan SVB

Bijlage V: uitvoeringsscan UWV