

## **Tussenrapportage “Project Harmonisatie en vereenvoudiging inkomensbegrippen”**

Versie: 1 december 2015

1

## Inhoud

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 0. Managementsamenvatting .....                                                                            | 4         |
| <b>1. Aanleiding en taakopdracht .....</b>                                                                 | <b>7</b>  |
| <b>2. Probleembeschrijving .....</b>                                                                       | <b>8</b>  |
| 2.1 De drie perspectieven .....                                                                            | 8         |
| 2.2 Werking in de praktijk.....                                                                            | 10        |
| 2.2.1 Model A: Awir-systematiek .....                                                                      | 11        |
| 2.2.2 Model B: Vangnet-systematiek.....                                                                    | 12        |
| 2.2.3 Model C: Polis-administratie .....                                                                   | 14        |
| 2.2.4 Model D: Bijstand .....                                                                              | 17        |
| <b>3. Uitgangspunten/randvoorwaarden harmonisatie en vereenvoudiging .....</b>                             | <b>19</b> |
| <b>4. Inkomensbegrip en draagkracht.....</b>                                                               | <b>20</b> |
| 4.1 Verzamelinkomen .....                                                                                  | 20        |
| 4.2 Uniform loonbegrip.....                                                                                | 21        |
| 4.3 Naar een nieuw uniform inkomensbegrip voor draagkrachtmeting? .....                                    | 22        |
| 4.4 Tussenconclusie.....                                                                                   | 23        |
| <b>5. Gevolgen overstap van verzamelinkomen naar uniform inkomensbegrip .....</b>                          | <b>25</b> |
| 5.1 Gevolgen voor toeslagen en kindgebonden budget.....                                                    | 25        |
| 5.2 Gevolgen voor het Onderwijs- en studiefinancieringsdomein .....                                        | 26        |
| 5.3 Gevolgen Wmo en Wlz.....                                                                               | 28        |
| 5.4 Gevolgen bijstand .....                                                                                | 28        |
| 5.5 Sociale verzekeringen .....                                                                            | 29        |
| <b>6. De loon- en belastingaangifteketen .....</b>                                                         | <b>31</b> |
| 6.1 Loonaangifte .....                                                                                     | 31        |
| 6.2 Belastingaangifte.....                                                                                 | 31        |
| <b>7. Het benutten van de actualiteit van de polisadministratie.....</b>                                   | <b>33</b> |
| 7.1 Inkomensvaststelling op basis van de polis bij toeslagen.....                                          | 34        |
| 7.2 Inkomensvaststelling op basis van de polis in het onderwijsdomein .....                                | 34        |
| 7.3 Inkomstenverrekening op basis van de polis in de Participatiewet en de WW .....                        | 34        |
| <b>8. Zelfstandigen in de keten – huidige situatie en mogelijke beleidsopties .....</b>                    | <b>36</b> |
| 8.1 Beleidsoptie I: harmonisatie inkomensbegrip zelfstandigen en hergebruik gegevens (korte termijn) ..... | 37        |
| 8.2 Beleidsoptie II: naar een inkomensregistratie voor zelfstandigen (lange termijn)                       |           |
| 38                                                                                                         |           |
| <b>9. Stip aan de horizon – pay as you earn .....</b>                                                      | <b>39</b> |
| <br><b>Bijlage I: Awir-systematiek .....</b>                                                               | <b>40</b> |
| <b>Bijlage 2: beschikbaarheid gegevens in de polis.....</b>                                                | <b>42</b> |
| <b>Bijlage 3: Analyse verlegging toetsinkomen zorgtoeslag van t naar t-2 .....</b>                         | <b>44</b> |
| <b>Bijlage 4: Situaties die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW ....</b>                      | <b>47</b> |

## 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 Inkomens                                                              |
| CAK     | Centraal Administratiekantoor                                                          |
| CER     | Compensatie eigen risico                                                               |
| DGA     | Directeur-grotaandeelhouder                                                            |
| DUO     | Dienst Uitvoering Onderwijs                                                            |
| 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                                                                 |
| 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                                               |
| 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. Managementsamenvatting

### Aanleiding

Dit rapport is het resultaat van een verkenning die op advies van het Topberaad inkomensondersteuning, met instemming van de Ministerraad, is uitgevoerd naar de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen (verminderen regeldruk) en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. Daarbij is ook gekeken 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).

### Probleem

Bij de uitvoeringsorganisaties SVB, UWV, Belastingdienst, DUO, CAK en 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 tot onwenselijke gevolgen.

Voor burgers zijn de individuele regelingen complex door differentiatie in begrip 'inkomen' en door het feit dat de gehanteerde definities van inkomen niet aansluiten op de leefwereld van de burger. Dit wordt met name problematisch als burgers zelf hun inkomen moeten berekenen en opgeven. Dit vinden burgers vaak lastig. De regeldruk neemt sterk toe wanneer burgers met diverse regelingen tegelijkertijd te maken krijgen. Daarnaast kan de burger geconfronteerd worden met nabetalingen en terugvorderingen als een toekenning eerst voorlopig en later pas definitief wordt vastgesteld. Dit leidt in de eerste plaats tot onzekerheid. Bij terugvordering van hoge bedragen kunnen schulden ontstaan.

Uitvoeringsorganisaties zijn gebaat bij inkomensafhankelijke regelingen die uitgaan 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.

Vanuit beleidsperspectief is het wenselijk dat inkomensondersteuning de juiste burger op het juiste moment bereikt. De stapeling van verschillende ~~toeslagen en~~ regelingen voor inkomensondersteuning, die elk op zich gericht zijn, leidt uiteindelijk tot minder gerichtheid omdat bijvoorbeeld meer gaan werken niet meer lonend is.

Bij het inrichten van een proces om een inkomensafhankelijke regeling uit te voeren zijn er drie 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden.

- **Inkomensbegrip:** de definitie van inkomen.
- **Tijdigheid:** vaststelling van het inkomen op maandbasis of op jaarbasis. Actueel of niet actueel.
- **Wijze van vaststellen:** op basis van een schatting voorlopig en later definitief vaststellen, of ineens vaststellen. De registratie waarvan gebruikt wordt gemaakt voor de definitieve vaststelling.

Dit levert verschillende combinaties op, op basis waarvan in de huidige uitvoeringspraktijk grofweg 4 hoofdmodellen te onderscheiden zijn:

- I. De Awir-systeem waarbij op basis van een schatting van het ~~drempelinkomen of verzameltoetsingsinkomen~~ eerst een voorschot ~~in jaar t~~ wordt uitbetaald en vervolgens ~~na 1 of 2 jaar~~ definitief wordt vastgesteld ~~op basis van het inkomensgegevens uit de BRI over het jaar t~~
- II. Het vangnet-model, waarbij op basis van het ~~verzamelinkomensgegevens uit de BRI~~ van 2 jaar terug wordt vastgesteld en er een vangnet is voor situaties waarin het inkomen is gedaald.

Met opmerkingen ☐ Toeslag is ook inkomensondersteunend

Met opmerkingen ☐ Formeel werkt Awir met het begrip 'toetsingsinkomen' als maatstaf voor de draagkracht. Daaronder wordt verstaan het inkomensgegevens uit de BRI dat betrekking heeft op: a. verzamelinkomen (als burger aangifte IB doet) of b. belastbaar loon. Als daarsprake van is wordt bij a of b ook nog opgeteld: c. niet in NL belastbaar inkomen. Voor het recht op toeslag in jaar t is het inkomensgegevens over jaar t bepalend

- III. Het polis-model waarbij op basis van actueel inkomen (uit de polis) wordt gewerkt met sv-loon of fiscaal loon.
- IV. Het model van de bijstand waarbij met het actuele netto-inkomen wordt gewerkt.

Elk van deze modellen heeft voor- en nadelen.

#### Streefdoelen

Analyse van de voor- en nadelen van deze modellen leidt tot de volgende streefdoelen die geformuleerd zijn voor de harmonisatie van het inkomensbegrip:

- Kern van standaardisatie van gegevens voor de uitkeringsvaststelling is het hanteren van één dienstverleningsmodel voor alle domeinen;
- We gebruiken daarbij zoveel mogelijk één inkomensbegrip;
- Het inkomensbegrip moet voor burgers herkenbaar zijn. Als een burger zelf een opgave moet doen van zijn inkomen, dan moet dit eenvoudig terug te vinden zijn op bijvoorbeeld het loonstrookje.
- We stellen zoveel mogelijk meteen definitief vast;
- We maken zoveel mogelijk gebruik van beschikbare gegevens: alleen gegevens die in basisregistraties aanwezig zijn vormen de input voor het vaststellen van een tegemoetkoming;
- We werken zoveel mogelijk met actuele gegevens;

#### Inkomensbegrip

Bij de verschillende dienstverleningsmodellen worden verschillende inkomensbegrippen toegepast. In het Awir-model en het vangnet-model, is het verzamelinkomen-inkomensgegevens uit de BRI leidend voor het meten van de draagkracht. Bij de uitvoering van de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen is het uniform loonbegrip (en de belastbare winst uit onderneming) leidend en wordt getoetst op basis van gegevens uit de polisadministratie. Bij de uitvoering van de Participatiewet is het netto inkomen leidend.

Op dit moment worden verschillende inkomensbestanddelen (inkomen uit loon, onderneming, deelneming en vermogen) nog op verschillende manieren (verzamelinkomen, fiscaal loon, bruto & netto inkomen) en over verschillende tijdvakken (maand, jaar, t, t-2) betrokken in de draagkrachtbepaling van burgers en de aanspraken die daaruit volgen. Geconcludeerd kan worden dat onder het streven om te komen tot één uniform inkomensbegrip, het streven verstaan kan worden om elk inkomensbestanddeel op één heldere, eenduidige en bestpassende manier wordt betrokken in de draagkrachtbepaling van burgers en de aanspraken die daaruit volgen.

Voordeel van het verzamelinkomen is dat het objectief vastgesteld is en voor iedereen beschikbaar is in dezelfde bron (BRI). In het verzamelinkomen werken echter aftrekposten, zoals de zelfstandigenaftrek, de hypotheekrenteaftrek, de persoonsgebonden aftrek en persoonlijke keuzes door. Hierdoor is het verzamelinkomen geen geschikt inkomensbegrip voor toepassing in de sociale verzekeringen en voorzieningen. Daarnaast is een belangrijke tekortkoming van het gebruik van het verzamelinkomen en drempelinkomen de beschikbaarheid. Het verzamelinkomen is pas na 2 jaar afloop van het berekeningsjaar beschikbaar in de BRI.

Voorgesteld wordt het totale inkomen in Box I (vóór aftrekposten), Box II en Box III te nemen als nieuw uniform inkomensbegrip. Het SV-loon en fiscaal-loon die beide in de polisadministratie staan, worden geharmoniseerd tot het uniform loon. Dit uniform loon komt 1 op 1 overeen met het hiervoor genoemde uniform inkomen in Box I (voor aftrek). Als mensen geen inkomen uit zelfstandige arbeid, resultaat uit overige werkzaamheden of inkomen uit aanmerkelijk belang en/of sparen en beleggen hebben is het inkomen zoals in de polis vermeld voldoende voor vaststelling van inkomensafhankelijke regelingen. Dit impliceert dat voor xx % van de burgers die alleen inkomen uit loondienst, uitkering of pensioen hebben, het inkomen dat in de polisadministratie staat, voldoende is voor vaststelling van elke inkomensafhankelijke regeling. Daarnaast wordt voorgesteld de bijstand (op grond van de Participatiewet) te brutoeren, zodat ook hier de polisadministratie bij inkomstenverrekening beter benut kan worden en er voor alle regelingen van dezelfde inkomensbegrippen wordt uitgegaan.

Met opmerkingen

Zie opmerking hiervoor

Met opmerkingen

Bovendien wordt de draagkracht ook op huishoudniveau bepaald (in ieder geval als het om de toeslagen gaat). Inkomens van partners worden bij elkaar opgeteld

Met opmerkingen

In het Awir model wordt niet alleen gekeken naar verzamelinkomen maar ook naar het belastbaar loon en nini

Met opmerkingen

Zou wel goed zijn als toegelicht wordt waarom dat zo is

Met opmerkingen

In de meeste gevallen al veel eerder

Met opmerkingen

Van welk jaar?

Met opmerkingen

En dus ook in de BRI

### *Gevolgen*

Omdat bij de verschillende regelingen die nu uitgaan van het drempelinkomen of verzamelinkomen, aftrekposten in verband met de eigen woning en persoonsgebonden aftrek, niet meer worden meegenomen, zullen voor deze groepen zonder nadere reparatie negatieve inkomenseffecten ontstaan.

De keuze voor het uniform inkomensbegrip betekent dat voor ...% van de burgers het inkomen rechtstreeks uit de polisadministratie kan worden afgeleid. De vraag is vervolgens hoe je de actualiteit van de polisadministratie benut en gebruikt in het dienstverleningsmodel. Dit kan per regeling en beleidsterrein verschillen. Bij de ene regeling kan het wenselijk zijn om de tegemoetkoming per (kalender/studie)jaar vast te stellen en bij uitkeringen zal het over het algemeen wenselijk zijn om zo dicht mogelijk bij de actualiteit aan te sluiten met maandelijkse mutaties als gevolg.

PM

### *Zelfstandigen*

De beschikbaarheid van inkomensgegevens van zelfstandigen verschilt met die van werknemers. In de polis zijn geen gegevens beschikbaar van zelfstandigen. In de BRI zijn wel gegevens over zelfstandigen opgenomen. Voor zelfstandigen geldt dat vastgestelde inkomensgegevens in de BRI uitsluitend op jaarbasis beschikbaar zijn. Deze gegevens zijn pas na geruime tijd beschikbaar en betrouwbaar. Dit betekent dat op dit moment door alle uitvoeringsorganen gebruik wordt gemaakt van een eigen schatting van het inkomen door de zelfstandige, indien deze zelfstandige een beroep doet op een inkomensafhankelijke regeling. Een zelfstandige zal als hij gebruik maakt van meerdere regelingen voor elke regeling opnieuw zijn gegevens moeten aanleveren.

Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is de gegevens die een zelfstandige nu al aanlevert als hij aanspraak wil maken op een inkomensondersteunende regeling, hergebruikt kunnen worden bij een beroep op een andere regeling. Hiervoor is het nodig dat er een uniforme opgaaf van inkomensgegevens van de zelfstandige komt. Vervolgens zullen de gegevens opgenomen moeten worden in een systeem dat door alle uitvoeringsinstanties geraadpleegd kan worden.

Op termijn zou een dergelijke beperkte geïnformeerde registratie van (geschatte) inkomensgegevens van zelfstandigen, resultaatgenieters en DGA's zich kunnen doorontwikkelen tot een basisregistratie inkomens zelfstandigen.

**Met opmerkingen** Dit begrip wordt gehanteerd bij persoonsgebonden aftrekposten van de wet IB. Valt de wet IB ook onder de noemer IAR? Bij drempelinkomen worden andere aftrekposten al buiten beschouwing gelaten

**Met opmerkingen** Dat is het dus het verzamelinkomen inclusief aftrekposten o.a. zelfstandigenaftrek.

## 1. Aanleiding en taakopdracht

De afgelopen jaren zijn al verschillende stappen gezet om inkomensbegrippen te harmoniseren en inkomensafhankelijke regelingen te stroomlijnen. De invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wet Awir) in 2006 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 de Belastingdienst toeslagen worden uitgevoerd. Met de invoering van de wetten Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) en 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. 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 wordt dit als onvoldoende ervaren. In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst hadden de uitvoeringsorganisaties die een aantal inkomensondersteunende regelingen uitvoeren (Belastingdienst, UWV, SVB en DUO) en de betreffende beleidsdepartementen al in 2011 geconcludeerd dat het domein van de inkomensondersteuning de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en dat de uitvoering grote moeite heeft om al de vereiste wijzigingen te implementeren. Dit heeft in 2012/13 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 de mogelijkheid om het aantal inkomensbegrippen in regelingen te reduceren. Deze conclusie wordt ondersteund door de bevindingen zoals neergelegd in het rapport dat ten grondslag ligt aan het Actal-advies regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels van september 2014, waarin onder meer geadviseerd wordt de inkomenskoppelingen in alle regelingen te harmoniseren en het fiscale inkomensbegrip als uitgangspunt te nemen.

Op advies van het Topberaad heeft de ministerraad in augustus 2015 ingestemd met het voorstel om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van het reduceren van het aantal inkomensbegrippen. De projectgroep die deze verkenning zal uitvoeren en waarin zowel de uitvoering als het beleid vertegenwoordigd zijn, heeft de volgende deelopdrachten meegekregen:

- Deelopdracht I:

De verkenning zal zich richten op de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen (verminderen regeldruk) 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).

- Deelopdracht II:

Daarnaast zal de verkenning zich richten op het voorkomen van een verdere toename van het aantal inkomensbegrippen. Daarbij kan gekeken worden naar de inhoudelijke instrumenten zoals de wet Awir en de mogelijkheid van een geharmoniseerd inkomensbegrip in de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar ook naar meer procesmatige stroomlijningen via bijvoorbeeld een gezamenlijke uitvoeringstoets, samenwerking in de uitvoering of één verantwoordelijke minister voor het stelsel van inkomensondersteuning.

Deze tussenrapportage bevat een uitwerking van deelopdracht I op hoofdlijnen. Op basis van deze uitwerking op hoofdlijnen, zal in de tweede fase van het project een nadere verkenning van de problematiek volgen met daarbij een analyse van de verwachte kosten en opbrengsten en inkomenseffecten van oplossingsrichtingen en de noodzakelijke en mogelijke transitiepaden.

## 2. Probleembeschrijving

Bij de uitvoeringsorganisaties SVB, UWV, Belastingdienst, DUO, CAK en 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. In dit hoofdstuk wordt eerst de problematiek vanuit deze verschillende perspectieven nader beschreven. Daarna wordt een beschrijving gegeven van de verschillende modellen waarin de inkomensondersteunende regelingen in de huidige praktijk zijn vormgegeven waarbij de voor- en nadelen van deze modellen vanuit de drie perspectieven worden belicht.

### 2.1 De drie perspectieven

#### *Burgerperspectief*

De afgelopen tijd zijn een aantal rapporten verschenen die een beeld geven van de problemen waarmee burgers te maken krijgen als zij gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen. In het Actal-rapport over regeldruk voor burgers door inkomensbegrippen worden praktijkcasussen in beeld gebracht waarbij betrokkene met meerdere regelingen en inkomensdefinities te maken heeft.<sup>1</sup> In een rapport van de Sociaal Raadslieden wordt de problematiek van terugvorderingen van toeslagen door de Belastingdienst belicht.<sup>2</sup> De uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst Toeslagen is onderwerp van een rapport van de Nationale Ombudsman.<sup>3</sup>

Uit bovengenoemde rapporten komt een aantal knelpunten naar voren die burgers ervaren als zij een beroep doen op inkomensondersteunende regelingen:

1. Individuele regelingen zijn complex door differentiatie in begrip 'inkomen' en door het feit dat de gehanteerde definities van inkomen niet aansluiten op de leefwereld van de burger.
2. Dit wordt met name problematisch als burgers zelf hun inkomen moeten berekenen en opgeven. Dit vinden burgers vaak lastig.
3. De regeldruk neemt sterk toe wanneer burgers met diverse regelingen tegelijkertijd te maken krijgen. Veel regelingen kennen hun eigen definities, procedures, loketten en doorlooptijden.

Burgers kunnen te maken hebben met meerdere regelingen, waarin verschillende inkomensbegrippen worden gehanteerd. Onderstaande tabel toont het aantal regelingen per huishouden in 2012 en geeft inzicht in de mate van stapeling. Ongeveer de helft van de huishoudens heeft te maken met 2 of meer inkomensafhankelijke regelingen en ongeveer 30% met drie of meer regelingen.

Tabel 1: Aantal regelingen per huishouden (2012)

| Aantal regelingen per huishouden | Percentage Nederlandse huishoudens |                                 |
|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
|                                  | Alle regelingen                    | Inkomensafhankelijke regelingen |
| 0 regelingen                     | 21,22%                             | 23,52%                          |
| 1 regeling                       | 27,27%                             | 29,83%                          |
| 2 regelingen                     | 18,74%                             | 19,15%                          |
| 3-4 regelingen                   | 21,71%                             | 20,35%                          |
| 5-8 regelingen                   | 10,94%                             | 7,13%                           |
| Meer dan 8 regelingen            | 0,12%                              | 0,03%                           |

<sup>1</sup> Actal/Deloitte (2014), Rapportage onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger.

<sup>2</sup> Sociaal Raadslieden (2014), Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagnschulden.

<sup>3</sup> De Nationale Ombudsman (2015), Gevraag: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen, rapport 2015/025.

|        |         |         |
|--------|---------|---------|
| Totaal | 100,00% | 100,00% |
|--------|---------|---------|

Onderzochte regelingen: Gebruik in 2012 van WAO, WIA, WAZ, Wajong, WW, WVB, IOAW, IOAZ, bijzondere bijstand, Ziektewet, WMO (huishoudelijke verzorging), AWBZ, rugzakje speciaal onderwijs, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag, WTCG, CER en aftrek bijzondere ziektekosten. Hiervan zijn tot inkomensafhankelijke regelingen gerekend: alle behalve rugzakje en CER. Bron: De resultaten hier gepresenteerd zijn op basis van eigen berekeningen door het ministerie van SZW met het door het CBS beschikbaar gestelde microdatabestand voor het project "SZW Cumulatie van decentralisatie".

- De burger wordt geconfronteerd met nabetalingen en terugvorderingen als een toekenning eerst voorlopig en later pas definitief wordt vastgesteld. Dit leidt tot onzekerheid. Hoge bedragen van terugvorderingen kunnen tot schulden leiden. (PM tabel met correcties per regeling)

#### *Uitvoeringsperspectief*

In de *Uitvoeringsrapportage 2014: Inkomensstoetsen 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 echter lang niet altijd uitgegaan van bij de uitvoeringsorganisaties beschikbare gegevens en moeten er extra processen worden ingericht om aanvullende gegevens te verkrijgen.

#### *Beleidsperspectief*

Vanuit beleidsperspectief is het wenselijk dat inkomensondersteuning de juiste burger op het juiste moment bereikt. De stapeling van verschillende toeslagen en regelingen voor inkomensondersteuning, die elk op zich gericht zijn, leidt uiteindelijk tot minder gerichtheid omdat bijvoorbeeld meer gaan werken niet meer lonend is.

In sommige gevallen is sprake van een onbedoelde samenloop van inkomensafhankelijke regelingen. De aftrekposten voor de inkomstenbelasting, zoals de hypotheekrenteaftrek en de persoonsgebonden aftrekposten kunnen er toe leiden dat een hogere bedrag aan toeslagen of andere inkomensafhankelijke tegemoetkomingen ontvangen wordt indien deze gebaseerd zijn op het verzamelinkomen.

Daarnaast kan de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen de armoedeval vergroten. Alle inkomensafhankelijke regelingen die afbouwen vanaf ongeveer WML-niveau, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget dragen bij aan de armoedeval. Ook de huidige koppeling van de kwijscheldingsregeling aan de bijstandsnorm draagt bij aan de armoedeval. Er zijn echter ook fiscale regelingen die de armoedeval juist verlagen, zoals de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze regelingen nemen toe naarmate het inkomen toeneemt (in elk geval voor de lagere inkomens).

Mogelijke oplossingsrichting zullen vanuit het burgerperspectief, het uitvoeringsperspectief en het beleidsperspectief onderzocht moeten worden. Omdat tussen deze drie perspectieven een spanningsveld bestaat zal goed moeten worden afgewogen welk belang het zwaarst telt.

**Met opmerkingen** is niet onbedoeld maar gevolg van een bewuste keuze om aan te sluiten op het fiscale inkomen.

## 2.2 Werking in de praktijk

Bij het inrichten van een proces om een inkomensafhankelijke regeling uit te voeren zijn er drie 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden.

- **Inkomensbegrip:** de definitie van inkomen
- **Tijdigheid:** vaststelling van het inkomen op maandbasis of op jaarbasis. Actueel of niet actueel.
- **Wijze van vaststellen:** op basis van een schatting voorlopig en later definitief vaststellen, of ineens vaststellen. De registratie waarvan gebruikt wordt gemaakt voor de definitieve vaststelling.

Dit levert verschillende combinaties op, op basis waarvan in de huidige uitvoeringspraktijk grofweg 4 hoofdmodellen te onderscheiden zijn. In onderstaand schema zijn deze hoofdmodellen in beeld gebracht langs twee dimensies:

- Dienstverleningsmodel: Het proces van inkomensvaststelling, waarin de 'knoppen' tijdigheid en wijze van vaststellen zijn gecombineerd (*hoe?*);
- Inkomensbegrip: De definitie van inkomen (*wat?*).

Tabel 2: dienstverleningsmodellen

|                                                                                     | Model A:<br><b>Awir-systematiek</b><br>(Belastingdienst/T)                                                                                                                  | Model B:<br><b>Vangnet</b><br>(DUO en CAK)                                                           | Model C:<br><b>Polis</b><br>(UWV en SVB)                                                                       | Model D:<br><b>Meldingsplicht en controle achteraf</b><br>(UWV, SVB, gemeenten)       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Voorlopige vaststelling actueel inkomen op basis van eigen opgaaf<br>Definitieve vaststelling vaak 6 tot 9 maanden na afloop kalenderjaar<br>BRI gegeven van t uitgangspunt | T-2 jaar<br>Vastgesteld inkomen van 2 jaar terug met vangnet<br>BRI gegeven van t-2 als uitgangspunt | T-2 maand (of vier weken)<br>Actueel inkomen met circa 1 maand vertraging beschikbaar in de polisadministratie | Actueel inkomen op basis van eigen opgaaf en controle achteraf via polisadministratie |
| Verzamel inkomen voor mensen die aangifte IB doen                                   | Zorgtoeslag<br>Huurtoeslag<br>KOT (oud)<br>Kindgebonden budget                                                                                                              | Studiefinanciering<br>WTOS<br>Wlz WMO<br>Directe financiering KO                                     |                                                                                                                |                                                                                       |
| Uniform loon<br>SV-loon=fiscaal loon <sup>4</sup>                                   | Toeslagen indien geen aangifte IB                                                                                                                                           |                                                                                                      | Daglonen WW, WIA, ZW<br>AOW, ANW                                                                               | Inkomstenverrekening WW, WIA, ZW, TW<br>IOAW/Z                                        |
| Netto inkomen                                                                       |                                                                                                                                                                             |                                                                                                      | Pilot AIO                                                                                                      | Participatiewet AIO                                                                   |

heeft opmaak toegepast: Engels (Verenigde Staten)

heeft opmaak toegepast: Engels (Verenigde Staten)

<sup>4</sup> Het sv-loon en het fiscaal loon verschillen alleen nog vanwege een onderscheid in personenkring: als men wel belastingplichtig, maar niet premieplichtig is, is er geen sv-loon, en als men wel verzekerd is voor de werknemersverzekeringen is er wel een sv-loon.

### 2.2.1 Model A: Awir-systeematiek

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

**Tijdigheid:** actueel jaarinkomen over het toeslagjaar

**Wijze van vaststelling:** voorlopige vaststelling op basis van schatting burger, definitieve vaststelling in meeste gevallen 6 tot 9 maanden na afloop toeslagjaar t na 2 jaar op basis van BRI-gegevens over het jaar t.

#### Hoe werkt het?

De Awir-systeematiek maakt gebruik van het verzamelinkomen de aanvrager en diens eventuele toeslagpartner. Voor de huurtoeslag wordt ook gekeken naar het verzamelinkomen van eventueel andere medebewoners. In het Awir-model worden toeslagen maandelijks 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 iets langer, omdat zij in de regel (al dan niet door tussenkomst van een belastingadviseur) in de uitstelregeling terechtkomen.

#### Waar wordt het toegepast?

Sinds 1 januari 2006 valt een aantal toeslagregelingen onder de paraplu van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (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).

#### Pro's en contra's

##### Burgerperspectief

- Voordeel is dat de burger op het moment een aanvraag is ingediend vrij snel een voorschot kan krijgen omdat de burger niet hoeft te wachten op een controle op het inkomen, omdat de vaststelling van de hoogte van het inkomen achteraf plaatsvindt.
- Het systeem gaat ervan uit dat burgers een goede schatting van hun inkomen kunnen opgeven en veranderingen daarin tijdig en correct doorgeven. Als dat lukt, dan sluiten de toeslagen goed aan op de actuele inkomensontwikkelingen en is de definitieve vaststelling gelijk aan de voorschotten.
- Echter, de burger is bij het doen van een aanvraag verantwoordelijk voor het maken van een schatting van het verzamelinkomen of fiscaal loon en moet daarbij ook een schatting van zijn aftrekposten maken als zij ook aangifte IB doen. Dit is complex. De burger is ook verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in het inkomen als hierdoor een lager recht op toeslag ontstaat. Met name voor mensen met wisselende inkomsten is de systeematiek complex als mutaties zich stapelen.
- Deze systeematiek leidt tot mutaties. In meer dan een kwart van de gevallen is sprake van een terugvordering. Vooral bij de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag kan daarbij sprake zijn van grote bedragen. Zie bijlage 1. Onlangs is een traject gestart waarbij de Belastingdienst zelf een schatting maakt van het inkomen van de burger en dat niet meer overlaat aan burgers die als slechte schatters worden aangemerkt, door actuelere inkomensgegevens te gaan gebruiken als die in de BRI beschikbaar zijn. Hierdoor vermindert het aantal gevallen waarin sprake is van terugvorderingen. Aangezien dient nog te worden dat wijzigingen niet alleen verband hoeven te houden met de hoogte van het inkomen. De huishoudsamenstelling is bepalend voor de hoogte van de toeslagen, dus ook wijzigingen in de huishoudsamenstelling kunnen leiden tot mutaties. PM Cijfers
- De Awir-systeematiek werkt onzekerheid voor de burger in de hand. De burger heeft pas na afloop van het toeslagjaar zekerheid.
- Voordeel is dat het proces voor zelfstandigen gelijk is aan die voor werknemers.

**Met opmerkingen** Eventueel aangevuld met niet in NL belastbaar inkomen (bijv. diplomaten in NL met vrijgesteld inkomen of toeslagontvangers die in buitenland wonen en aldaar nog een buitenlands inkomen genieten)

**Met opmerkingen** Of belastbaar loon

**Met opmerkingen** Zie hiervoor

**Met opmerkingen** Wat wordt hier precies bedoeld?

**Met opmerkingen** Verzamelinkomen staat wel vermeld op het aanslagbiljet

- Een groot deel van de terugvorderingen kan soepel worden geïnd. Een deel van deze terugvorderingen kan, gelet op de inkomenspositie van de doelgroep niet worden geïnd of leidt tot een schuldenproblematiek. In welke mate de terugvordering van toeslagen leidt tot een schuldenproblematiek is niet duidelijk.
- 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).

#### *Uitvoeringsperspectief*

- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening achteraf is weliswaar geschikt voor massale processen, maar leidt ook tot een groot aantal mutaties. De Awir-systematiek leidt tot verveelvuldiging van beslismomenten, naast definitieve vaststelling ook voorschotbeschikkingen. Dit leidt weer tot de nodige gegevensuitwisseling. Ook het terugvorderen en **bijstortennabetalen** leidt voor de uitvoering tot meer kosten.
- Gebleken is dat het uitvoeringsproces van toeslagen – naar de aard van de regelingen gevoelig is voor fouten die door de burger worden gemaakt, maar ook voor fraude en oneigenlijk gebruik. In 2014 is daarom een pakket anti-fraudemaatregelen ingegaan om deze kwetsbaarheid te verminderen. Tegelijkertijd blijft enige gevoeligheid voor fouten door burgers gemaakt bestaan.
- De Belastingdienst/Toeslagen is na een proef een programma gestart waarbij voor het massaal automatisch continueren voor het toeslagenjaar 2016 daarvoor in aanmerking komende gevallen het geschatte inkomen op basis van bij de Belastingdienst aanwezige, actuelere, inkomensgegevens bij te stellen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het stapsgewijs verbeteren van de voorschotbetalingen van toeslagen; het aantal gevallen waarin burgers later moeten terugbetalen en het terug te betalen bedrag vermindert daardoor.

Met opmerkingen

Zin loopt niet goed

#### *Beleidsperspectief*

- Het uitgangspunt van een toeslag op basis van actueel inkomen heeft als voordeel dat huishoudens de toeslag kunnen krijgen op het moment dat ze **die** daadwerkelijk nodig hebben en gebaseerd op de feitelijke draagkracht op dat moment (uitgaande van correcte inkomenschatting).
- Omdat het actueel verzamelinkomen niet beschikbaar is op t moeten huishoudens zelf een inschatting maken van hun inkomen en is niet op dat moment al te controleren of ze ook daadwerkelijk inkomensondersteuning nodig hebben. Achteraf kan blijken dat er te veel of te weinig inkomensondersteuning is uitgekeerd. De teveel betaalde toeslagen wordt meestal (via een betalingsregeling) verrekend met een toekomstige toeslag waardoor een huishouden geen of minder toeslag ontvangt wanneer het echt noodzakelijk is.

Met opmerkingen

Op verzoek wordt wel rekening gehouden met de beslagvrije voet

#### **2.2.2 Model B: Vangnet-systematiek**

**Inkomen:** verzamelinkomen **of belastbaar loon (inkomensgegevens uit de BRI) van t-2**

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

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

#### **Hoe werkt het?**

Het vangnetmodel laat het uitgangspunt van de Awir dat de in aanmerking te nemen draagkracht voor de toeslag wordt gebaseerd op het actuele inkomen van de aanvrager en het **actuele** inkomen van de eventuele toeslagpartner(s) los. De draagkracht voor de inkomensondersteuning wordt in de vangnetsystematiek gebaseerd op het reeds vastgestelde **verzamelinkomensgegevens** van twee jaar terug (T-2), zoals vastgelegd in de BRI. Op basis van het **verzamelinkomen** 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 actueel 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). **PM nieuwe stelsel??** Het aanvullende deel van de tegemoetkoming en beurs zijn afhankelijk van het inkomen van de ouder. 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 **verzamelinkomensgegeven uit de BRI van-in** T-2 en indien dit meer dan een bepaald percentage afwijkt, kan om een peiljaarverlegging worden gevraagd. Ook voor de nieuwe systematiek van de directe financiering Kinderopvang en eigen bijdrage van ouders op basis van hun inkomen van t-2 wordt bij dit model met een vangnet aangesloten.

#### Pro's en contra's

##### Burgerperspectief

- Het voordeel van de vangnetsystematiek is dat het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming, dan wel de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage direct definitief kan worden vastgesteld (toekennen = vaststellen). De burger hoeft zelf geen inschatting van inkomen of aftrekposten te maken.
- Een tegemoetkoming of betaalverplichting op basis van het toetsingsinkomen op jaarbasis (t-2) biedt een grote mate van zekerheid aan belanghebbenden. De tegemoetkoming of betaalverplichting vindt plaats voor een geheel tijdvak. Veranderingen in het **verzamelinkomen** tijdens het tijdvak leiden in beginsel niet tot wijzigingen (met uitzondering van toepassing van de vangnetregeling, wanneer sprake is van een (substantiële) terugval in inkomen of van wijziging van de huishoudensituatie).
- 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.

##### Uitvoeringsperspectief

- De vangnetsystematiek is goed uitvoerbaar voor massale werkprocessen voor zover het beroep op de vangnetregeling beperkt kan blijven. Naarmate het vangnet en het beroep daarop uitgebreider worden, gaat de vangnetsystematiek steeds meer op de Awir-systematiek lijken en worden de voordelen vanuit het uitvoeringsperspectief navenant minder. De uitvoering van het vangnet is relatief bewerkelijk omdat dan moet worden gekeken naar het **actuele inkomen** (belastbaar loon, het inkomen uit tegenwoordige arbeid, door de uitvoerder geëxtrapoleerde inkomsten op basis van de polisadministratie of door de klant geschat verzamelinkomen). Vervolgens is de vaststelling, indien gebruik gemaakt wordt van het vangnet, pas in de loop van het jaar t+1.
- De consequenties van een vangnet voor het programmabudget en de uitvoeringskosten hangen sterk af van de vormgeving van een vangnetregeling.

##### Beleidsperspectief

- De vangnetsystematiek heeft beleidsmatige voordelen wanneer het niet noodzakelijk of mogelijk is om van maand tot maand heel gedetailleerd aan te sluiten op de actuele inkomensontwikkeling van de burger. De vangnetsystematiek voorkomt bij massale verwerkingsprocessen dat eventuele nabetalingen en (vooral) terugvorderingen gaan interfereren met de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen, terwijl bij ingrijpende

Met opmerkingen

Dan ook

Met opmerkingen

Eufemistisch; loopt 2 jaar achter

veranderingen wel aanpassingen mogelijk zijn. Deze nabetalingen en terugvorderingen komen immers op het moment dat ze niet meer nodig zijn of kunnen zorgen voor financiële problemen die met de inkomensafhankelijke regeling juist voorkomen hadden moeten worden.

- Als het wel noodzakelijk en mogelijk is om aan te sluiten op de actuele inkomensontwikkeling, dan is het belangrijkste nadeel van het hanteren van een vastgesteld inkomen (t-2) vanuit beleidsperspectief hetzelfde bezwaar als hiervoor al bij het burgerperspectief is aangegeven: voor een deel van de doelgroep zal de wijziging van de betaalverplichting of de toeslag niet de aanvulling van de draagkracht bieden, die op dat moment vereist is om de noodzakelijke kosten te kunnen dragen. De systematiek is relatief ongericht omdat het inkomen van twee jaar geleden benut wordt voor een definitieve vaststelling.
- De systematiek leidt hierdoor 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. Bij de betaalverplichting eigen bijdragen werkt dit andersom. Gestegen inkomens leiden tot hoger vastgestelde (tot een zeker maximum) betaalverplichting, terwijl gedaalde inkomens leiden tot een lagere betaalverplichting. **PM Cijfers kosten vangnet.**

Tabel 3: Vangnetregelingen

| Regeling         | Aantal aanvragen per jaar | Aantal peiljaarverleggingen per jaar                              | Aantal terugvorderingen per jaar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| WTOS             | 35.000                    |                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| SF2000           | 790.000                   | Toekennen SF10.000 tot 15.000 per jaar. Cijfers fluctueren        | In ongeveer 10% van de gevallen leidt dit tot een vordering. PM Hoogte<br>Opmerking hierbij: de registratie en verwerking hiervan is anders dan bij de AWIR waarbij erbij de laatste sprake is van een voorschot en een definitieve toeslag –met gevolgen.<br><br>Verder:<br>15.000-20.000 agv<br>Vorderingen<br>bijverdiengrens<br>Opmerking: zal fors dalen agv afschaffen bijverdiengrens miv studievoorschot. |
| Terugbetaling SF | 600.000                   | Terugbetalen SF: 10.000 per jaar<br>Opmerking; cijfers fluctueren |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| WMO              | 15.000                    | -                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Wlz              | 10.000                    | 9.000 (90% van de verzoeken worden goedgekeurd)                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

### 2.2.3 Model C: Polis-administratie

**Inkomen:** uniform loonbegrip: sv-loon= fiscaal loon

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

**Wijze van vaststelling:** schatting burger en na één maand vaststelling op basis van de polis, of voorlopig vaststellen op basis van polis en later definitieve vaststelling op basis van polis

### Hoe werkt het?

#### Werknemersverzekeringen

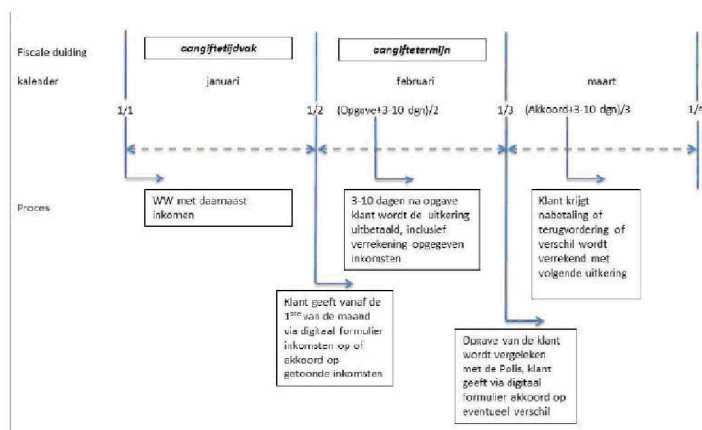
De aard van de werknemersverzekeringen is het individueel verzekeren tegen verlies aan arbeidsinkomen. Actualiteit is noodzakelijk bij deze uitkeringen.

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. Als iemand bijvoorbeeld per augustus werkloos wordt, is de polis tot en met juni al gauw gevuld. Het dagloon wordt dan bepaald op basis van het inkomen van 1-07-2014 tot en met 30-06-2015. Een deel van de werknemers ontvangt inkomsten per 4 weken. In dat geval wordt 13 perioden terug. 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.

In de nieuwe 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) opgeven welke inkomsten 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.

Onderstaand schema brengt dit in beeld:



Figuur 1: uitkeringsproces vanaf 1 juli 2015

Met opmerkingen Toelichten waarom dat zo is?

Tabel 4: Werknemersverzekeringen

|         | Aantal uitkeringen | Aantal correcties | Aantal terugvorderingen |  |
|---------|--------------------|-------------------|-------------------------|--|
| WW      | 440.800            |                   |                         |  |
| WIA     | 209.600            |                   |                         |  |
| ZW/WAZO | 315.000            |                   |                         |  |
| Wajong  | 250.600            |                   |                         |  |

#### **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 AKW 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. De mededelingsverplichting AOW en Anw zijn hieraan aangepast. **Hoe actueel zijn de gebruikte gegevens?**

#### **Pro's en contra's**

##### *Burgerperspectief*

- Omdat gewerkt wordt op basis van actuele gegevens uit de polisadministratie krijgt de burger met deze werkwijze sneller zekerheid over de hoogte van zijn uitkering.
- Burgers hoeven geen schatting van hun aftrekposten te maken.
- Burgers hebben nog wel een meldingsplicht. Klanten van de SVB hoeven wijzigingen in de vaste inkomsten uit loon, pensioen of uitkering uit Nederland niet door te geven. Deze gegevens worden via de polisadministratie ontvangen. In het kabinetsstandpunt Evaluatie WEU/SUWI wordt opgenomen dat de lijst met eenmalig uit te vragen gegevens wordt uitgebreid met 'polisinkomensgegevens'. Tegelijk wordt de inlichtingenverplichting van klanten voor die gegevens geschrapt.
- Nadeel is dat inkomen uit zelfstandige arbeid niet in de polisadministratie zit en dat zelfstandigen dus zelf een schatting maken van hun inkomen.
- De SVB treedt in overleg met de burger. Op basis van beschikbare gegevens uit het verleden worden een "ruime" schatting gemaakt van het inkomen, zodat terugvorderingen worden voorkomen.

##### *Uitvoeringsperspectief*

- De systematiek is geschikt voor massale processen.
- 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 vaststelling voor zzp-ers is relatief bewerkelijk.

##### *Beleidsperspectief*

- De systematiek is gericht omdat met actuele gegevens wordt gewerkt.

#### 2.2.4 Model D: Bijstand

**Inkomen:** netto inkomen

**Tijdigheid:** actueel maandinkomen

**Wijze van vaststelling:** vaststelling op basis van door de burger aangeleverde gegevens.

##### Hoe werkt het?

Bij het bepalen van recht op bijstand (op grond van de Participatiewet) gaat het om het inkomen en vermogen 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-systeem 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-systeem 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.

##### Waar wordt het toegepast?

Bijstand (Participatiewet).

##### Pro's en contra's

###### Burgerperspectief

- Burgers moeten zelf inkomensgegevens aanleveren.
- 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. Bij deeltijdwerk hangt deze complexiteit met name samen met de toepassing van de heffingskortingen. Als men geregeld flexwerk heeft, dienen er maandelijkse verrekeningen en terugvorderingen plaats te vinden. Dit creëert onzekerheid over het maandelijkse inkomen. Dit kan een belemmering zijn om flex/deeltijd-werk te aanvaarden.
- De netto verrekening op basis van loonstrookjes zorgt ervoor dat het netto sociaal minimum op maandbasis gewaarborgd blijft.

###### Uitvoeringsperspectief

- De systematiek is relatief bewerkelijk en minder niet geschikt voor massale processen. Mutatieberichten worden gescand en handmatig ingevoerd. Er wordt achteraf ook gebruik gemaakt van de polisadministratie (voor controle achteraf?), maar de loonstrook blijft, als

Met opmerkingen

Waarom noemen we dat hier wel?

de burger deze tijdig ter beschikking heeft, vanwege het belang van de actualiteit van gegevens de belangrijkste informatiebron.

- Bij flex/deeltijdwerk is het berekenen van de bijstand relatief complex omdat rekening gehouden moet worden met rekenregels en het onbenutte deel van de heffingskortingen dat niet bij de werkgever is benut.

*Beleidsperspectief*

- De netto-systematiek van de bijstand en het werken met actuele gegevens biedt de meeste trefzekerheid voor inkomensondersteuning. De bijstandsgerechtigde kan rekenen op een netto besteedbaar bedrag, afgestemd op de meest actuele situatie. De systematiek kan echter een belemmering zijn om flexwerk of deeltijdwerk te aanvaarden.

### 3. Uitgangspunten/randvoorwaarden harmonisatie en vereenvoudiging

Voor het harmoniseren en vereenvoudigen van het inkomensbegrip zouden de volgende uitgangspunten geformuleerd kunnen worden:

- *Minder complex en begrijpelijk voor de burger*  
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 zo helder en eenvoudig mogelijk moet zijn. Daarnaast moet het dienstverleningsmodel zo snel mogelijk zekerheid bieden bij mutaties die van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen op basis van vaststaande inkomensgegevens. Hierbij zal een afweging moeten plaats vinden met de inkomenseffecten en andere gevolgen voor de burger tijdens en na de eventuele overschakeling van inkomensbegrip.
- *Uitvoerbaarheid*  
Vanuit het uitvoeringsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat het bij massale processen de voorkeur heeft om zoveel mogelijk te werken met vastgestelde inkomensgegevens zodat klantvragen, correcties en invorderingen beperkt worden. Ook moet meervoudige uitvraag 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 de armoedeval, 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.

Concreet formuleren we de navolgende streefdoelen:

- Kern van standaardisatie van gegevens voor de uitkeringsvaststelling is het hanteren van één dienstverleningsmodel voor alle domeinen;
- We gebruiken daarbij zoveel mogelijk één inkomensbegrip;
- Het inkomensbegrip moet voor burgers herkenbaar zijn. Als een burger zelf een opgave moet doen van zijn inkomen, dan moet dit eenvoudig terug te vinden zijn op bijvoorbeeld het loonstrookje.
- We stellen zoveel mogelijk meteen definitief vast;
- We maken zoveel mogelijk gebruik van beschikbare gegevens: alleen gegevens die in basisregistraties aanwezig zijn vormen de input voor het vaststellen van een tegemoetkoming;
- We werken zoveel mogelijk met actuele gegevens;

Met opmerkingen

Waarom alleen bij vaststaande gegevens?

#### 4. Inkomensbegrip en draagkracht

Bij de verschillende dienstverleningsmodellen worden verschillende inkomensbegrippen toegepast. In het Awir-model en het vangnet-model, is het verzamelinkomen leidend voor het meten van de draagkracht voor mensen die aangifte IB doen. Bij de uitvoering van de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen is het uniform loonbegrip (en de belastbare winst uit onderneming) leidend en wordt getoetst op basis van gegevens uit de polisadministratie. Bij de uitvoering van de Participatiewet is het netto inkomen leidend. Zie voor een overzicht van de verschillende inkomensbegrippen, bijgaand schema. In deze paragraaf zullen we ingaan op de vraag wat de pro's en contra's zijn, indien het betreffende inkomensbegrip als uitgangspunt zou worden gekozen.

##### 4.1 Verzamelinkomen

###### *Wat is het verzamelinkomen?*

Met de Wet Inkomstenbelasting 2001 werd de boxenstructuur geïntroduceerd in het belastingstelsel en afscheid genomen van een systeem waarbij alle inkomsten samen werden genomen om tot een belastbaar inkomen te komen. Dit zogeheten synthetische stelsel werd in 2001 verlaten en vervangen door een analytisch stelsel waarbij de opbrengsten uit bronnen van inkomen worden gerangschikt in boxen en verschillend worden belast.<sup>5</sup> In box 1 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%.

Bij de totstandkoming van de wet Awir in 2005 is het verzamelinkomen geïntroduceerd als centraal inkomensbegrip en uitgangspunt voor de meting van draagkracht voor inkomensafhankelijke regelingen. De keuze in 2005 voor het verzamelinkomen als centraal criterium voor draagkracht hangt vooral samen met het gegeven dat verzamelinkomen in de authentiek Basisregistratie Inkomens (BRI) is opgenomen. Over de algemene doelstelling zegt de memorie van toelichting van destijds: "Het harmoniseren van de belangrijkste kernbegrippen maakt de betrokken inkomensafhankelijke regelingen transparanter voor zowel burgers als beleidsmakers. Bovendien kunnen hiermee ook synergievoordelen in de uitvoering behaald worden".

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

- Allereerst worden op het inkomen uit werk een aantal aftrekposten in mindering gebracht (zoals onder meer 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.
- 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.
- Daarbij is van belang dat in het verzamelinkomen ook het inkomen van zelfstandigen, de voordelen uit aanmerkelijk belang en het voordeel uit sparen en beleggen is meegenomen, waardoor het voor het vaststellen van bijvoorbeeld de hoogte van de toeslagen niet uitmaakt uit welke bron dit inkomen komt.

De Awir neemt het verzamelinkomen en de samenstelling van het huishouden als uitgangspunt voor de vaststelling van de toeslag.

Het verzamelinkomen is gekozen omdat het: objectief vastgesteld is, voor iedereen beschikbaar is, in dezelfde bron voor iedereen te vinden is.

<sup>5</sup> 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.

Met opmerkingen  + we kijken naar de draagkracht op huishoudniveau

Met opmerkingen  Voor zover burgers ook aangifte IB doen

Met opmerkingen  Zie hiervoor

### Pro's en contra's

- Een belangrijke tekortkoming van het gebruik van het geverifieerde en vastgestelde verzamelinkomen is het tijdstip van beschikbaarheid. Het verzamelinkomen is **heteen** inkomensgegevens dat in de basisregistratie inkomen (BRI), wordt opgenomen. In de BRI is het verzamelinkomen vanaf 6 tot 9 maanden na afloop van het fiscaal jaar beschikbaar, waardoor de vaststelling niet actueel is.
- In het verzamelinkomen zijn ook het inkomen van **zelfstandigen**, de voordelen uit aanmerkelijk belang en het voordeel uit sparen en beleggen meegenomen, zodat deze inkomensbronnen betrokken kunnen worden bij het vaststellen van bijvoorbeeld de hoogte van de toeslagen en het niet uitmaakt uit welke bron inkomen komt.
- De keuze voor het verzamelinkomen als uitgangspunt voor draagkrachtmeting heeft tot gevolg dat aftrekposten, zoals de hypotheekrenteaftrek en persoonsgebonden aftrek, meegenomen wordt bij de draagkrachtmeting. Het effect van de hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait op de toeslagen en het besteedbaar inkomen is inzichtelijk gemaakt in onderstaande box.

**Met opmerkingen** In de fiscaliteit hebben we het dan over IB ondernemers

Tabel 5:

| Effect aftrekposten op toeslagen en besteedbaar inkomen (tweeverdiener met 2 kinderen jonger dan 12 jaar met koopwoning, hra 4400 euro en WOZ 110 dzd euro) |               |               |           |                |                         |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|-----------|----------------|-------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                             | bruto inkomen | netto inkomen | toeslagen | wv zorgtoeslag | wv kind gebonden budget | besteedbaar inkomen |
| met aftrek                                                                                                                                                  | 30,000        | 24,057        | 2,622     | 1,150          | 1,471                   | 25,651              |
| zonder aftrek                                                                                                                                               | 30,000        | 22,453        | 1,902     | 0,671          | 1,230                   | 23,327              |

- De keuze om in het verzamelinkomen aftrekposten mee te nemen heeft tot gevolg dat het verzamelinkomen geen geschikt inkomensbegrip lijkt voor toepassing op het terrein van de sociale verzekeringen en voorzieningen. Dit zou er immers toe leiden dat een arbeidsongeschikte of werkloze (met WW of bijstand) bij inkomstenverrekening alleen al met zijn uitkering volledig gecompenseerd zou worden voor zijn hypotheeklasten.
- Het verzamelinkomen is afhankelijk van persoonlijke keuzes die belastingplichtigen maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze bij welk verzamelinkomen de hypotheekrente-aftrek betrokken wordt. Deze persoonlijke keuze, zou indien het verzamelinkomen leidend zou worden in de sociale zekerheid ook doorwerken in de hoogte van uitkeringen.

**Met opmerkingen** Dat is geen keuze maar vloeit voort uit de aansluiting bij het verzamelinkomen. Het feit dat je die aftrekposten hebt veronderstelt voor de IB een verminderde draagkracht

Een optie is daarom om het verzamelinkomen vóór aftrekposten te gebruiken.

## 4.2 Uniform loonbegrip

### Wat is het?

Het uniform loonbegrip (sv-loon en fiscaal loon) is het bruto-loon minus de pensioenbijdrage (en bijdrage levensloop). In de bijlage bij dit hoofdstuk is het verschil tussen het sv-loon en fiscaal loon geduid en aangegeven dat er geen beleidsmatige bezwaren zijn tegen volledige harmonisatie van fiscaal loon en sv-loon richting fiscaal loon.

Bij uitvoering van de sociale verzekeringen (WW, WIA, WAO, ZW, Wajong, TW, AOW en Anw) wordt door de SVB en UWV het sv-loon gehanteerd dat na de uniformering van loonbegrippen gelijk is aan het fiscaal loon, behoudens dat personenkringen verschillen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> De personenkring voor werknemersverzekeringen is enerzijds veel kleiner dan de personenkring waarop de loonbelasting van toepassing is, anderzijds iets ruimer door situaties waarin geen loonbelasting in Nederland geheven wordt.

#### Pro's en contra's

De vraag die aan de orde is of het uniform loonbegrip geschikt is als centraal inkomensbegrip voor de toetsing van draagkracht bij alle inkomensafhankelijke regelingen.

- Bij zelfstandigen is geen sprake van een uniform loon en zouden de belastbare winst uit onderneming en het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden in het inkomensbegrip moeten worden meegenomen. De vraag is of dit conform het huidige inkomensbesluit sociale verzekeringen en de werkwijze bij UWV en SVB zou moeten worden gedaan, dat wil zeggen vóór ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling. In het huidige verzamelinkomen worden de ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling meegenomen in het drempelinkomen en verzamelinkomen.
- Tevens komt het voor dat mensen in loondienst daarnaast als zelfstandige werken of zoveel nevenactiviteiten verrichten dat zij resultaat uit overige werkzaamheden geniet. Dit deel van het inkomen komt uiteindelijk na aangifte in de BRI terecht.
- Overschakeling van verzamelinkomen naar fiscaal loon impliceert dat burgers met grote aftrekposten en weinig vermogen erop achteruit zouden gaan en dat vermogende burgers met kleine aftrekposten er juist op vooruit zouden gaan (bij ongewijzigde normbedragen).
- Effecten zouden vooral optreden bij mensen die gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen die afhankelijk zijn van het verzamelinkomen en die aftrekposten hebben, zoals ondernemers, mensen met hypotheekrente-aftrek of aftrek van premies voor lijfrenten of andere inkomensvoorzieningen. Als die aftrekposten buiten beschouwing blijven wordt het toetsingsinkomen hoger en worden de op basis daarvan de toe te kennen aanspraken over het algemeen lager dan wanneer het verzamelinkomen wordt gehanteerd.
- Daarnaast zouden er effecten zijn voor mensen met inkomen uit aanmerkelijk belang (box II) of inkomen uit sparen en beleggen (box III). Deze inkomens worden nu voor de sociale verzekeringen niet meegeteld, maar tellen wel mee als inkomen voor inkomensafhankelijke regelingen die afhankelijk zijn van het verzamelinkomen. Iemand met een fors inkomen, als DGA of uit beleggingen of sparen kan dus wel in aanmerking komen voor sociale verzekeringen, maar niet voor de toeslagen. Als bij overschakeling naar het fiscaal loon Box-II en III-inkomen buiten beschouwing worden gelaten, dan wordt het toetsingsinkomen lager en worden de toe te kennen aanspraken over het algemeen hoger (of de eigen bijdrage lager).

**Met opmerkingen** Dat lijkt me dan wel erg logisch. Als aftrekposten ergens willekeurig doorwerken (bijv. vwb het recht op toeslagen) dan is het wel bij deze groep

#### 4.3 Naar een nieuw uniform inkomensbegrip voor draagkrachtmeting?

Op dit moment worden verschillende inkomensbestanddelen (inkomen uit loon, onderneming, deelneming en vermogen) nog op verschillende manieren (verzamelinkomen, fiscaal loon, bruto & netto inkomen) en over verschillende tijdvakken (maand, jaar, t, t-2) betrokken in de draagkrachtbepaling van burgers en de aanspraken die daaruit volgen.

Geconcludeerd kan worden dat onder het streven om te komen tot één uniform inkomensbegrip, het streven verstaan kan worden om elk inkomensbestanddeel op één heldere, eenduidige en bestpassende manier te worden betrokken in de draagkrachtbepaling van burgers en de aanspraken die daaruit volgen.

Voor het verzamelinkomen is destijds gekozen omdat het objectief vastgesteld is en voor iedereen beschikbaar is in dezelfde bron (BRI). In het verzamelinkomen werken echter aftrekposten door, zoals de hypotheekrente-aftrek, de persoonsgebonden aftrek en persoonlijke keuzes qua verdeling van de aftrekposten tussen partners onderling. Hierdoor is het verzamelinkomen geen geschikt inkomensbegrip voor toepassing in de sociale verzekeringen en voorzieningen.

Voor het uniforme inkomensbegrip kun je kijken naar de relatie in de fiscaliteit tussen de loonbelasting en inkomstenbelasting. De Belastingdienst wacht niet met het heffen van een belasting tot het moment dat het inkomen vastgesteld is. Vooruitlopend daarop wordt al loonbelasting geheven als voorheffing op de inkomstenbelasting.

Voor de toeslagen, uitkeringen en andere inkomensafhankelijke regeling zou dat ook kunnen, door gebruik te maken van de polisadministratie. Op basis van de gegevens in de polisadministratie kan een toeslag, uitkering of inkomensafhankelijke regeling toegekend worden op basis van de daar bekende gegevens. Voor veel mensen zal het daar bekende inkomen (box 1 maar voor aftrek) al het volledig inkomen zijn. Inkomen in box 2 en 3 zal er in veel gevallen niet zijn. Het inkomen in de polisadministratie is het belastbaar inkomen, zonder aftrekposten ivm o.a. eigen woning of persoonsgebonden aftrek.

#### Box I: Loondienst, uitkering en pensioen

Het uniform inkomensbegrip zou in deze benadering kunnen bestaan uit het totaal van de inkomens in Box I (maar voor aftrek eigen woning en persoonsgebonden aftrek, dus alleen inkomen uit werk), Box II (inkomen aanmerkelijk belang) en Box III (sparen en beleggen minus vrijstelling).

Voor het inkomen uit loon, pensioen of uitkering is het op deze manier mogelijk om één op één aan te sluiten bij het uniform loon zoals dat in de polisadministratie is opgenomen. Dat is het bruto loon na pensioenafdracht en voor toepassing van aftrekposten als de hypotheekrente-aftrek en persoonsgebonden aftrek. Dat is een omvangrijke harmonisering.

#### Box I: zelfstandigen en resultaatgenieters

Voor het inkomen uit onderneming (zelfstandigen, ondernemers) kan worden uitgegaan van belastbare winst of het belastbare resultaat. Ook voor hen zouden de aftrekposten eigen woning niet meer in het uniform inkomen meewegen. Voor het inkomen van zelfstandigen uit werk (Box I) kan gekeken worden naar een beperkte registratie van hun geschatte inkomen.

De vraag is nog of voor het inkomen van zelfstandigen uitgegaan wordt van winst uit onderneming minus FOR, maar voor ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling (conform SVB/UWV) of van de belastbare winst uit onderneming na ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling (conform Toeslagen)??

#### Box II: DGA'er

Net als voor de inkomstenbelasting zal voor de vaststelling van de definitieve hoogte van de toeslagen, uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen ook gekeken worden naar de inkomsten van box II. Het verschuiven van de aftrekpost eigen woning zal er ook voor huishoudens met inkomen als DGA'er toe leiden dat deze aftrekposten na het uniform inkomen komen. DGA'ers zullen het inkomen uit aanmerkelijk belang, evenals zelfstandigen moeten schatten en opgeven bij de aanvraag voor een toeslag of andere inkomens afhankelijke regeling of voorziening. Dit kan er dan toe leiden dat mogelijk een deel van de toeslag moet worden terugbetaald, hetgeen dan cumuleert met de extra belasting die dan als DGA'er betaald moet worden.

Implicatie hiervan zou zijn dat het inkomen uit aanmerkelijk belang ook voor de sociale verzekeringen en voorzieningen gaat meetellen, bijvoorbeeld bij de inkomstenverrekening in de WW of inkomstenverrekening bij de partnertoeslag in de AOW.

#### Box III: Sparen en beleggen

Het inkomen uit sparen en beleggen (na heffingsvrij vermogen) telt nu mee in het verzamelinkomen na verrekening van de resterende persoonsgebonden aftrek. Inkomen uit sparen en beleggen telt nu niet mee als inkomen in de sociale zekerheid? Hoe omgaan met de eigen woning in Box III?

Vooralsnog gaan we er vanuit dat het uniform inkomen het totaal is van het inkomen in box I (voor aftrek) en box II en box III. In bijgesloten schema is in beeld gebracht hoe de huidige loonbegrippen zijn opgebouwd en hoe het uniform loonbegrip opgebouwd zou kunnen worden.

### 4.4 Tussenconclusie

- De werkgroep stelt voor het totale inkomen in Box I, Box II en Box III (voor aftrekposten en persoonsgebonden budgetaftrekposten) te nemen als nieuw uniform inkomensbegrip.

Met opmerkingen  Dus excl pensioencomponent/vergoeding woon werk

Met opmerkingen  En andere aftrekposten

Met opmerkingen  Lijkt me wel erg logisch

Met opmerkingen  Huh? Willen we de IB dan ook gaan wijzigen?

Met opmerkingen  En wat te doen met de vrijstellingen voor box 3 zoals groene beleggingen? Dat zijn ook persoonlijke keuzes

- Het SV-loon en fiscaal-loon die beide in de polisadministratie staan, worden geharmoniseerd tot het uniform loon. Op loonstrookjes wordt nu nog afwisselend over sv-loon of fiscaal loon gesproken. Na volledige harmonisatie zou moeten worden voorgeschreven aan salarisadministraties dat het uniform loon vermeld wordt.
- Dit uniform loon komt 1 op 1 overeen met het hiervoor genoemde uniform inkomen in Box I (voor aftrek).
- Als mensen geen inkomen uit zelfstandige arbeid, resultaat uit overige werkzaamheden of inkomen uit aanmerkelijk belang en/of sparen en beleggen hebben is het inkomen zoals in de polis vermeld voldoende voor vaststelling van inkomensafhankelijke regelingen. Dit impliceert dat voor xx % van de burgers die alleen inkomen uit loondienst, uitkering of pensioen hebben, het inkomen dat in de polisadministratie staat, voldoende is voor vaststelling van elke inkomensafhankelijke regeling.
- Daarnaast stellen we voor de bijstand (op grond van de Participatiewet) te bruteren, zodat ook hier de polisadministratie bij inkomstenverrekening beter benut kan worden en er voor alle regelingen van dezelfde inkomensbegrippen wordt uitgegaan.

## 5. Gevolgen overstap van verzamelinkomen naar uniform inkomensbegrip

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de overstap naar één uniform loonbegrip voor het domein van:

- de toeslagen en het kindgebonden budget
- het onderwijsdomein
- de WMO en Wlz?
- de Participatiewet
- de sociale verzekeringen

### 5.1 Gevolgen voor toeslagen en kindgebonden budget

Pro's en contra's

PM

*Budgettaire effecten*

Tabel 6 toont de budgettaire effecten wanneer in plaats van het verzamelinkomen in jaar t het uniform inkomen in jaar t gebruikt wordt als toetsinkomen voor de toeslagen.

Wanneer wordt overgestapt op het uniform inkomen tellen hypotheekrenteaftrek (hra), eigenwoningforfait (ewf) en de persoonsgebonden aftrek (zoals betaalde alimentatie, specifieke zorgkosten studiekosten en giftenaftrek) niet meer mee in het toetsinkomen voor de toeslagen, waardoor dit hoger wordt. Budgettair levert dit 482 mln euro op. Ruim de helft van het effect (283 mln) zit in het niet meer meenemen van hra en ewf in het toetsinkomen. Het effect bij de huurtoeslag zit vrijwel volledig in het niet meer meenemen van de persoonsgebonden aftrek.

Tabel 6: budgettaire effecten van aanpassing toetsinkomen van de toeslagen

|                     | Uniform<br>inkomen |
|---------------------|--------------------|
| Huurtoeslag         | -88                |
| Kindgebonden budget | -101               |
| Kinderopvangtoeslag | -75                |
| Zorgtoeslag         | -212               |
| Totaal effect       | -477               |

*Inkomenseffecten*

De inkomenseffecten van de overgang op het uniform inkomen als toetsinkomen voor alle toeslagen staan in tabel 7. Voor 83% van de huishoudens heeft deze overgang geen inkomenseffecten. Doordat de overgang slechts een kleine groep treft is er geen effect op de medianen<sup>7</sup> van de onderscheidde groepen (zie tabel 7). Er zijn geen positieve inkomenseffecten. Voor 0,6% van de huishoudens zijn de effecten groter dan -5.

Tabel 7: inkomenseffecten van overgang van verzamelinkomen op uniform inkomen als toetsinkomen voor de toeslagen, 2016 (obv begrotingsstand 2016)

<sup>7</sup> De mediaan is de middelste waarneming van de naar inkomenseffect gesorteerde groep. De helft van de huishoudens heeft een inkomenseffect kleiner of gelijk aan de mediaan en de helft heeft een inkomenseffect dat groter is dan de mediaan.

Met opmerkingen: Dat is ook een toeslag

|                         | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | geen effect | Totaal | Mediaan | Aantal (x1.000) |
|-------------------------|------|------------|-----------|-------------|--------|---------|-----------------|
| <b>Inkomenshoogte</b>   |      |            |           |             |        |         |                 |
| Minimum                 | 0,3% | 0,6%       | 1,6%      | 97,6%       | 100,0% | 0,0%    | 373             |
| Minimum-modaal          | 1,5% | 5,8%       | 18,2%     | 74,6%       | 100,0% | 0,0%    | 2354            |
| 1x-1,5x modaal          | 0,4% | 2,2%       | 13,8%     | 83,5%       | 100,0% | 0,0%    | 1591            |
| 1,5x-2x modaal          | 0,1% | 0,8%       | 14,5%     | 84,6%       | 100,0% | 0,0%    | 1210            |
| >2x modaal              | 0,0% | 0,4%       | 10,9%     | 88,7%       | 100,0% | 0,0%    | 1682            |
| <b>Inkomensbron</b>     |      |            |           |             |        |         |                 |
| Werkenden               | 0,4% | 2,3%       | 14,7%     | 82,5%       | 100,0% | 0,0%    | 4541            |
| Uitkeringsontvangee     | 1,0% | 3,8%       | 9,2%      | 86,0%       | 100,0% | 0,0%    | 698             |
| Gepensioneerden         | 1,0% | 3,1%       | 15,0%     | 80,9%       | 100,0% | 0,0%    | 1798            |
| <b>Kinderen</b>         |      |            |           |             |        |         |                 |
| Zonder kinderen         | 0,8% | 3,5%       | 29,4%     | 66,3%       | 100,0% | 0,0%    | 1800            |
| Met kinderen            | 0,3% | 2,0%       | 5,8%      | 91,9%       | 100,0% | 0,0%    | 3551            |
| <b>Alle huishoudens</b> | 0,6% | 2,6%       | 14,0%     | 82,7%       | 100,0% | 0,0%    | 7211            |

#### Overige aandachtspunten

##### Burgerperspectief

PM

##### Uitvoeringsperspectief

PM

##### Beleidsperspectief

PM

## 5.2 Gevolgen voor het Onderwijs- en studiefinancieringsdomein

In het onderwijs- en studiefinancieringsdomein werkt overschakeling naar een uniform inkomensbegrip als verzamelinkomen voor aftrekposten (Box 1, II en III) door naar de ouderinkomensafhankelijke bijdrage (Wto- tegemoetkoming, aanvullende beurs naar de draagkrachtregeling bij het terugbetalen van studieschulden) en naar de bijverdiengrens in de studiefinanciering.

#### Inkomenseffecten en budgettaire effecten

Hieronder worden de inkomens- en budgettaire effecten daarvan globaal aangegeven. Daarbij is ervan uitgegaan dat het uniform inkomensbegrip sec het toetsingsinkomen is geworden ipv het verzamelinkomen en dat overige regelgeving **ongewijzigd** blijft. Er is dus geabstraheerd van aanvullende maatregelen die nodig kunnen zijn om inkomensgevolgen op te vangen. Het onderwijs- en studiefinancieringsdomein neemt hierbij een aparte positie in: de inkomensafhankelijke bijdragen worden in tegenstelling tot bijvoorbeeld uitkeringen en toeslagen uitbetaald aan anderen (studenten) dan op wiens inkomensgegevens ze worden gebaseerd (ouders) en de overige inkomensafhankelijke onderdelen betreffen geen aanspraken, maar betalingsverplichtingen (eigen bijdrage student, naar draagkracht terugbetalen van studieschulden) die eerder zijn te vergelijken met inkomensafhankelijke heffingen.

#### *Inkomensafhankelijke bijdragen.*

- Inkomensgevolgen: Bij overschakeling naar fiscaal inkomen worden de aftrekposten buiten beschouwing gelaten. 26% daarvan werkt door naar een hogere draagkracht van ouders en dito lagere inkomensafhankelijke bijdragen. 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 respectievelijk ongeveer -10% en -5% van het budget dat nodig is om als op kamers wonende student te kunnen studeren en respectievelijk ongeveer -40% en -20% van de gemiddelde aanvullende beurs. Een specifieke groep die hierdoor geraakt wordt is de groep studerenden met ouders met een eigen woning (hypotheekrente-aftrek). Specifieke informatie ontbreekt hierover, maar daarbij kan het op basis van CBS-informatie gaan om circa 45% van de gevallen.
- Budgettaire gevolgen: De structurele aanvullende beursuitgaven dalen daardoor met een bedrag van in de orde van grootte van €50 miljoen per jaar, vanwege de prestatiebeurssystematiek te bereiken vanaf 4 tot 10 jaar na invoering. Deze daling is nog niet vertaald naar een budgettaire reeks, daarvoor moeten extra werkzaamheden worden verricht vanwege het specifieke prestatiebeurskarakter van deze uitgaven (de relevante uitgaven worden geboekt op het moment dat de opleiding binnen 10 jaar na aanvang studiefinanciering met een diploma wordt afgesloten (anders moet de aanvullende beurs worden terugbetaald)).

#### *Eigen bijdrage student in verband met inkomen boven de bijverdiengrens.*

- 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.
- In de praktijk zullen de gevallen waarin dit aan de orde is niet talrijk zijn.

#### *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. 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. De budgettaire gevolgen daarvan worden pas over 35 jaar – aan het einde van de terugbetaalperiode – merkbaar in de vorm van lagere kwijtscheldingen.

#### *Overige aandachtspunten*

#### *Burgerperspectief*

Vanuit het burgerperspectief zal vooral de overschakeling zelf goed uitgelegd moeten worden (begrijpelijkheids criterium). De inkomensgevolgen van overschakeling naar een uniform inkomensbegrip zonder rekening te houden met aftrekposten zijn groot. Omdat beschikkingen worden gebaseerd op een vastgesteld jaarinkomen is het moeilijk uit te leggen waarom de aftrekposten buiten beschouwing moeten blijven. Eventuele corrigerende maatregelen zijn niet goed mogelijk zonder bepaalde groepen te bevoordelen en andere te benadelen. Specifiek voor het terugbetalen van studieschulden geldt dat de terugbetaalvoorwaarden bij eenmaal opgenomen leningen niet eenzijdig ten nadele van de debiteur gewijzigd mogen worden.

#### *Uitvoeringsperspectief*

Vanuit uitvoeringsperspectief is de overschakeling vooral een kwestie van verleggen van informatiestromen, aanpassen van informatiesystemen, het verwerken van eventuele aanvullende maatregelen, het communiceren over de overschakeling en afhandeling van klachten, bezwaar en beroep. Dat is omvangrijk. Hoe meer er uitgelegd moet worden, hoe meer effect het zal hebben op de uitvoeringskosten (meer klantcontacten, Bezwaren, beroepen, klachten) etc).

Daarnaast is er –indien er gebruik zal worden gemaakt van de polisadministratie (die nog niet de status heeft van authentiek register)– een principiële vraag die beantwoord moet worden: waar kan de burger terecht indien deze het niet eens is met het gehanteerde grondslaggegevens?

#### *Beleidsperspectief*

Het begrijpelijkheids criterium was bij de invoering van de Awir en bij de evaluatie ervan in 2009 voor de toenmalige regering aanleiding om aftrekposten juist niet buiten beschouwing te plaatsen. Vanuit beleidsperspectief zal daarom uitgelegd moeten worden waarom dit anders is geworden. Voor overschakeling is wetswijziging nodig.

### **5.3 Gevolgen Wmo en Wlz**

#### **PM**

### **5.4 Gevolgen bijstand**

De meest voor de hand liggende herziening in de bijstandsnorm is de bruto- of netto-inkomen (conform de werkwijze van UWV en SVB). Hierbij zijn de inkomenseffecten en de gevolgen voor de uitvoeringskosten bij gemeenten de belangrijkste beoordelingscriteria. Voor een ander inkomensbegrip dan het hanteren van een bruto-inkomen gelden wellicht dezelfde overwegingen.

Vanuit beleidsperspectief gezien ontmoet de bruto- of netto-inkomen geen grote bezwaren, mits de vangnet functie van de bijstand kan worden gegarandeerd. Verder moeten de inkomenseffecten van bruto- of netto-inkomen politiek haalbaar zijn. In december 2015 is een onderzoek van APE gereed naar de inkomenseffecten van bruto- of netto-inkomen.

Vanuit burgerperspectief heeft bruto- of netto-inkomen als voordeel dat de inkomensverrekening in de bijstand bij samenloop met tijdelijk werk eenvoudiger wordt. Het grootste voordeel van bruto- of netto-inkomen is dat de zogeheten "witte fraude" (witte inkomsten niet doorgeven) wordt uitgebannen. PM Aantal?

#### *Pro's en contra's van bruto- of netto-inkomen*

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

#### *Burgerperspectief*

- Het loslaten van de netto-inkomenswaarborg heeft als gevolg dat er vooraf geen duidelijkheid is over het besteedbaar inkomen van de bijstandsgerechtigde.
- Het sociaal minimum wordt bruto vastgesteld, waarbij de gevolgen van het bruto-netto-traject voor rekening van de burger komen. Hierdoor is het mogelijk dat bijstandsgerechtigden die

**Met opmerkingen**  + er gaat dan een verschil ontstaan met het fiscale begrip verzamelinkomen. Begrijpen burgers dat?

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 geen/beperkt effect op de regeldruk bij burgers.

#### *Beleidsperspectief*

- Van belang is dat in Nederland een netto sociaal minimum per maand is 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.
- Op dit moment is APE bezig om dit in kaart te brengen. Door bijvoorbeeld de heffingskorting op het loon toe te passen en het nog resterende deel op de uitkering, kunnen de inkomenseffecten naar verwachting worden beperkt.
- Het onderzoek van APE (eind december 2015) zal dit nader moeten uitwijzen.
- Bruterij heeft naar verwachting *beperkte budgettaire effecten* (maximaal besparing van € 4 miljoen euro).

#### *Uitvoeringsperspectief*

- De bruterij heeft per saldo weinig gevolgen voor de uitvoering. Zie ook onderzoek 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.

#### **PM Inkomenseffecten op basis van APE onderzoek**

### **5.5 Sociale verzekeringen**

Voor de WW, WIA, WAO, ZW, IOW, TW en Wajong wordt het inkomensbegrip SV-loon gehanteerd (artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)).

Het SV-loon zou vervangen kunnen worden door fiscaal loon. 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 willen we buiten beschouwing laten (nu niet aanpakken).

In geval een WW-gerechtigde inkomsten uit arbeid heeft, maar deze inkomsten niet gelden als SV-loon, dan worden de gewerkte arbeidsuren verrekend met de uren van de uitkering. In veel van deze gevallen waarin er geen SV-loon is, is er echter wel sprake van fiscaal loon uit arbeid van de uitkeringsgerechtigde.

In de bijlage worden situaties aangeduid die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW.

Voor de dagloonvaststelling, inkomstenverrekening (WW, WIA, WAO, ZW, Wajong), vaststelling van het maatmaninkomen en de financiering geldt dat beleidsmatig overgestapt kan worden van SV-loon op fiscaal loon/uniform loonbegrip. Daarbij moet wel gezegd worden voor de uitvoering dat voor de dagloonvaststelling, maatmanloon en premieheffing werknemersverzekeringen alleen het fiscaal loon dat is genoten als verzekerde voor de werknemersverzekeringen in aanmerking wordt genomen. Voor de inkomstenverrekening kan al het fiscaal loon worden meegenomen. Het voorstel heeft geen budgettaire effecten en inkomenseffecten.

#### *Overige aandachtspunten*

##### *Burgerperspectief*

- Burgers krijgen bij de werknemersverzekeringen te maken met één loonbegrip, wat de complexiteit reduceert en zorgt voor meer eenduidigheid voor de burger en werkgever
- Het begrip SV-loon kan uit de loonaangifteset gehaald worden. Werkgevers zullen hun aangifte hierop moeten aanpassen en ook de loonstrookjes. Op de loonstrookjes (sowieso is een uniform loonstrookje aan te bevelen!) zal het fiscaal loon/'uniform loon' vermeld moeten staan en ook de indicatie verzekerd ja/nee voor de werknemersverzekeringen. 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.

##### *Uitvoeringsperspectief*

- Uitvoeringstechnisch betekent dit dat het UWV systemen moet aanpassen. **PM UWV** haalt thans uit de polisadministratie het gegeven 'SV-loon' op voor de berekening van dagloon, maatmanloon en te verrekenen inkomen. UWV zal in de toekomst het fiscaal loon ophalen uit de polisadministratie. Dit betekent een aanpassing van alle systemen die gegevens uit de polisadministratie ophalen over het loon en gebruik maken van het gegeven 'SV-loon'.
- Het begrip SV-loon kan uit de loonaangifteset gehaald worden. (dit kan zonder aanpassing van materiële wet- en regelgeving. Wel moet een regeling van Financiën worden aangepast: de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte: geschrapt wordt de uitvraag van loon SV (artikel 1a.1, derde lid, onder a 2e, en vierde lid, onder f, 2e, en 1a.3, derde lid, onderdeel d, 2e), en het Besluit SUWI, Bijlage I –kruisjespatroon herkomst en gebruik gegevens).
- Sommige groepen zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen en sommige niet. Dit onderscheid kan worden geregeld met een indicatie verzekerd in de loonaangifte op 'ja' of 'nee'.

##### *Beleidsperspectief*

- Aanpassing van wet- en regelgeving. De Wfsv blijft gelijk. De materiewetten en daarop gebaseerde besluiten kunnen voortaan rechtstreeks verwijzen naar de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van naar de Wfsv voor de bepaling van het loon. Waar nodig worden uitzonderingen benoemd in die wetten en besluiten. De formulering in de wetten en besluiten wordt dus analoog aan artikel 16 Wfsv. "Voor de toepassing van deze wet/besluit wordt onder loon verstaan het loon en de gage overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964. Tot het loon behoren niet..." Voor de WW moet nog goed nagedacht worden hoe we bepaalde gevallen (zie voorgaand overzicht) willen gaan behandelen.
- Het is wat betreft regelgeving, voornamelijk een cosmetische aanpassing. Regelingen worden niet minder complex voor burgers, werkgevers en uitvoering.
- De uitzondering van de transitievergoeding of de vergoeding niet in acht nemen aanzegtermijn blijft bij hantering van fiscaal loon ook gelden (behoren tot loon uit vroegere dienstbetrekking). Deze bedragen moeten niet meegenomen worden bij de financiering of bepaling van de hoogte van de uitkeringen.

## 6. De loon- en belastingaangifteketen

Nadat de hiervoor beschreven harmonisatie van inkomensbegrippen is gerealiseerd, kan bekeken worden hoe de dienstverleningsmodellen voor de verschillende regelingen verder kunnen worden aangepast, zodat de in paragraaf 2 beschreven knelpunten (verder) worden gereduceerd. Hiertoe wordt in deze paragraaf allereerst ingegaan op de huidige inrichting van de loonaangifte en inkomstenbelasting keten.

Vervolgens wordt in paragraaf 7 voor de verschillende regelingen geschetst op welke wijze de polisadministratie en BRI benut kunnen worden bij het vaststellen van het inkomen. In paragraaf 8 wordt vervolgens ingegaan op de positie van zelfstandigen.

### 6.1 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 polis. In de polis worden zowel sv-loon als fiscaal loon opgenomen.

Werkgevers kunnen na het indienen van de loonaangifte nog aanvullende gegevens (bv overwerk) of correcties doorgeven. Hier is een maximale termijn van 5 jaar aan verbonden.

#### 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 meedeelde 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%.

In bijlage ... zijn gegevens opgenomen die uit de pilot zijn gegenereerd over de beschikbaarheid van gegevens in de polis. **PM kwantitatieve gegevens over mutaties en beschikbaarheid gegevens.** Er wordt al lange tijd gesproken om de polisadministratie door te laten groeien naar de Basisregistratie BLAU (Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen). In de tweede helft van 2015 is een onderzoek uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van BLAU. In december 2015 zal nadere besluitvorming plaatsvinden over doorontwikkeling van de polisadministratie naar de BLAU. **PM Wat zijn de conclusies van dit onderzoek?**

### 6.2 Belastingaangifte

In februari van het daarop volgende jaar worden gegevens uit de polis 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 inkomensgegeven in de BRI komt nadat dit vanuit een intern systeem is vrijgegeven.

De vuistregel is dat dit inkomensgegeven ongeveer 3 maanden na afloop van het jaar na een eerste geautomatiseerde controle beschikbaar komt in de BRI.

Mensen die loon ontvangen, en/of of winst maken (ondernemer) en/of inkomsten uit vermogen hebben, en/of aftrekposten hebben en aangifte doen geldt dat het inkomensgegeven na

binnenkomst via de aangifte een aantal interne processen moet doorlopen. De vuistregel is dat dit inkomensgegevens vervolgens rond de 2<sup>e</sup> 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) uitstel mogelijkheid. Gedurende het jaar moeten zij groepen aanslagengiften aanblij de Belastingdienst indienendoorgeven. 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. Pas als dat niet meer het geval is, is het inkomensgegevens 'echt' definitief.

Overigens wordt er meer en meer wordt gestreefd naar het – waar mogelijk – het direct opleggen van een Definitieve Aanslag, in plaats van eerst een Voorlopige Aanslag. Hoe ouder het inkomensgegevens, des te zekerder het is.

In de BRI wordt het verzamelinkomen opgenomen.

PM kwantitatieve gegevens beschikbaar

Het bovenstaande is schematisch weergegeven in bijlage ...

#### *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. In x% van de gevallen vinden daar later nog correcties op plaats. Hier is geen termijn aan verbonden.

De gegevens uit de polis 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. In x% van de gevallen vinden daar later nog correcties op plaats.

#### *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 mogen gebruik maken van een (van de particulieren afwijkende) uitstel mogelijkheid 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 schatting van het inkomen van zelfstandig opgenomen, als zelfstandigen een beroep op een dergelijke regeling doen.

## 7. Het benutten van de actualiteit van de polisadministratie

In deze paragraaf wordt voor de verschillende regelingen geschetst hoe de polisadministratie bij de vaststelling van recht als uitgangspunt zou kunnen dienen.

Voor het gebruik van de polis zijn een aantal modellen denkbaar.

1. Het **inkomen wordt per kalenderjaar** vastgesteld op basis van de polis.

In de maand februari (PM wanneer polis echt definitief?) wordt het jaarinkomen van het voorgaande kalenderjaar vastgesteld op basis van de polis.

Pro's en contra's:

- Doordat gebruik wordt gemaakt van de gegevens over een heel jaar, zijn seizoensinvloeden en eindejaarsuitkeringen en andere fluctuaties goed meegenomen in het totaal.
- Gegevens zijn betrouwbaar.
- Geen mutaties.
- Niet actueel.
- De polis bevat geen gegevens over het vermogen en geen gegevens over inkomsten anders dan uit dienstbetrekking, dus alleen loon uit dienstbetrekking en daarmee gelijkgestelde verhoudingen.

2. Het inkomen wordt vastgesteld op basis van het **gemiddelde inkomen van 12 voorgaande maanden**.

Deze systematiek wordt toegepast bij de vaststelling van het dagloon voor het bepalen van het recht op WW. Er wordt gebruik gemaakt van het voortschrijdend inkomen. Het dagloon wordt bepaald op basis van de loongegevens van de 12 maanden voorafgaand aan het moment van vaststellen. Deze gegevens zijn redelijk actueel. De gegevens in de polis zijn na 2 maanden doorgaans voldoende betrouwbaar.

Als het inkomen in augustus 2015 vastgesteld wordt, dan gebeurt dat op basis van het inkomen van 1-7-2014 tot en met 30-6-2015. Een deel van de werknemers ontvangt inkomsten per 4 weken. In dat geval wordt gekeken naar 13 perioden terug. 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.

Pro's en contra's:

- Doordat gebruik wordt gemaakt van de gegevens over een heel jaar, zijn seizoensinvloeden en eindejaarsuitkeringen en andere fluctuaties goed meegenomen in het totaal.
- Gegevens zijn betrouwbaar.
- Redelijk actueel.
- De polis bevat geen gegevens over vermogen.

3. Het **actuele maandinkomen** wordt als uitgangspunt genomen.

*Eigen opgaaf en controle achteraf*

In de nieuwe 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) opgeven welke inkomsten hij in de voorgaande maand heeft ontvangen. Als gegevens snel beschikbaar zijn in de polisadministratie, kan de klant al akkoord gaan met de voorgevulde gegevens. Zijn deze nog niet beschikbaar, dan doet de klant

zelf opgave. Daarna vindt de uitbetaling plaats. Vervolgens wordt in de daarop volgende maand de opgave 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.

Pro's en contra's:

- Actueel.
- Burger moet zelf opgave van inkomen doen.
- Mutaties achteraf, die verrekend moeten worden.

*Inkomstenverrekening zoals de SVB dat doet bij de AOW (geen eigen opgave maar verrekening achteraf)*

Het inkomen wordt vastgesteld op basis van gegevens uit de polis. Als zich een wijziging voordoet in het relevante polisinkomen wordt dit automatisch verwerkt en de gevolgen worden verrekend met de uitkering.

Pro's en contra's:

- Gegevens hoeven dan niet meer uitgevraagd te worden bij de burger en de burger hoeft mutaties niet meer te melden.
- Redelijk actueel.
- Vertraging van een paar maanden, waardoor wijzigingen in het inkomen met gevolgen voor de uitkering pas een paar maanden later worden verrekend in de uitkering.

*Voortschrijdend cumulatief*

**PM**

#### **7.1 Inkomensvaststelling op basis van de polis bij toeslagen**

**PM**

#### **7.2 Inkomensvaststelling op basis van de polis in het onderwijsdomein**

**PM**

#### **7.3 Inkomstenverrekening op basis van de polis in de Participatiewet en de WW**

Participatiewet

- Door gebruik te maken van de loongegevens uit de polisadministratie wordt de afhankelijkheid van ingestuurde loonstrookjes en het interpreteren daarvan beperkt. Het maken van fouten wordt weggenomen (nu vaak handmatige invoer).
- Opsporen van 'witte' fraude gebeurt automatisch. In 2011 heeft het Inlichtingen bureau (IB) circa 180.000 samenloopsignalen over inkomsten uit dienstverband aan gemeenten verstrekt. Deze moeten allemaal handmatig een voor een worden nagelopen. Gecontroleerd dient te worden welke inkomsten wel zijn doorgegeven en welke niet. Dit is een arbeidsintensieve bezigheid. Bij de grotere gemeenten is er minimaal één medewerker voltijds mee bezig. Bij de kleinere gemeenten zal dit over het algemeen een deeltaak zijn.
- In een enquête uit 2011<sup>8</sup> die de inspectie SZW in het kader van een eerder onderzoek onder circa honderd Nederlandse gemeenten heeft uitgevoerd, gaven enkele gemeenten aan de samenloopsignalen niet of niet altijd te gebruiken.

Werkloosheidswet

De WW-uitkering wordt betaald de 10<sup>e</sup> van de maand eerst volgend op de maand de uitkering betrekking heeft. In de WW is er sprake van inkomstenverrekening (voorheen van urenverrekening). De inkomsten naast de uitkering worden via insturen van loonstrookjes etc. door de WW-gerechtigde geregistreerd. Op basis van gegevens uit de polisadministratie worden deze opgaven gecontroleerd en bij een afwijking wordt de

<sup>8</sup> Rapport van de Inspectie Werk en Inkomen: "Zijn er inkomsten of niet; ff checken" (december 2011).

uitkering vervolgens herberekend.

- De budgettaire effecten van de aanpassing van de inkomstenverrekening zijn niet bekend.
- Verwacht kan wel worden dat de uitvoeringskosten bij gemeenten afnemen. Verschillende arbeidsintensieve handelingen kunnen geautomatiseerd uitgevoerd worden.
- De aanpassing van de inkomstenverrekening heeft naar verwachting beperkte effecten voor de regeldruk bij burgers.

Conclusie t.a.v. methode van inkomstenverrekening

De huidige werkwijze van inkomstenverrekening in de Participatiewet en de WW verschilt op hoofdpunten niet veel.

**Voorbeeld** *Fluctuaties in inkomen bij bruto verrekening en zonder de toepassing van de vrijlatingbepaling.*

In Nederland wordt een netto sociaal minimum per maand vastgesteld. De bijstandsuitkering vult aan tot dat sociaal minimum. Daarom is het van belang dat de inkomsten van maand  $t$  bij voorkeur ook met de uitkering van maand  $t$  worden verrekend. Gebeurt dat niet en de inkomsten van maand  $t-1$  worden verrekend met de uitkering van maand  $t$ , ontstaan er mogelijk ongewenste situaties als er één maand flink gewerkt wordt en men geen rekening er mee houdt dat de uitkering in de maand daarop lager wordt vastgesteld. Een goede voorlichting voor een deel van de incidenteel bijverdiende cliënten is hiervoor extra aandacht noodzakelijk.

Tabel 8:

|                    | Januari | Februari | Maart | April |
|--------------------|---------|----------|-------|-------|
| Inkomsten uit werk | 0       | 700      | 0     | 0     |
| Uitkering          | 1.000   | 1000     | 300   | 1.000 |
| Totaal             | 1.000   | 1.700    | 300   |       |

PM Kan dit nader worden toegelicht?

## 8. Zelfstandigen in de keten – huidige situatie en mogelijke beleidsopties

De beschikbaarheid van inkomensgegevens van zelfstandigen verschilt met die van werknemers. In de polis zijn geen gegevens beschikbaar van zelfstandigen. In de BRI zijn wel gegevens over zelfstandigen opgenomen.

Desalniettemin worden in de verschillende administraties van de uitvoeringsorganen wel schattingen van het inkomen van zelfstandigen opgenomen.

### *Belastingdienst/Toeslagen*

Voor een beroep op de toeslagen geven zelfstandigen (net als werknemers) bij de toeslagaanvraag een geschat inkomen op. Via de belastingaangifte komt er (na de voorlopige of de versnelde definitieve aanslag) een inkomensgegeven in de BRI. Op basis hiervan wordt een definitieve toekenning voor de toeslag(en) berekend.

### *Regelingen DUO en CAK*

In de vangnet-systeematiek wordt uitgegaan van T-2. Op dit moment kunnen de gegevens van een zelfstandige beschikbaar zijn in de BRI. Voor de WTOS/aanvullende beurs geldt dat als het inkomen niet bekend is in principe geen aanvullende beurs of draagkracht vastgesteld wordt, tenzij de belanghebbende hierom verzoekt (inkomensschatting op aanvraag). Als het inkomensgegeven later alsnog beschikbaar komt worden aanspraken alsnog met terugwerkende kracht vastgesteld en uitgekeerd. Als belanghebbende om een benadering van het inkomen verzoekt moet hij a la peiljaarverlegging een schattingsformulier met bewijsstukken meesturen. In het schattingsformulier wordt gevraagd of belanghebbende ondernemer is en worden zo'n beetje alle inkomensbestanddelen uitgevraagd. Als belastingaangifte is gedaan, wordt het laatste jaar waarin dat is gedaan zo mogelijk als uitgangspunt genomen. Als het geschatte inkomen meer dan 10% afwijkt van de latere opgave van de belastingdienst, worden aanspraken en verplichtingen opnieuw berekend.

### *UWV*

Voor UWV is het inkomen van zelfstandigen van belang als ze nog gedeeltelijk een uitkering ontvangen op grond van de WW, de WIA of de WAO. Het systeem ZAU is eigenlijk de 'Polis voor de zelfstandigen'. UWV geeft ermee aan de Belastingdienst door van welke zelfstandigen zij gegevens nodig hebben en de Belastingdienst geeft deze gegevens (en mutatie op gegevens) via het systeem door aan UWV. In feite zijn het de benodigde gegevens van de jaarstukken voor het verrekenen van zelfstandigeninkomsten. Bij de WW wordt alleen uitgegaan van de Definitieve Aanslag en bij de Arbeidsongeschiktheidswetten wordt ook uitgegaan van de Voorlopige Aanslag en volgt later bij een afwijkende Definitieve Aanslag een herziening. In de meeste gevallen is de Definitieve Aanslag namelijk identiek aan de Voorlopige Aanslag; alleen komt de Definitieve Aanslag later. In juni krijgt UWV voor het eerst de gegevens van het boekjaar ervoor; dus juni 2015 komen de eerste gegevens over 2014. Dit loopt gestaag door tot september en later druppelsgewijs. UWV verrekent dus op zijn vroegst een half jaar na afsluiting van het boekjaar. Het gegeven dat UWV nodig heeft voor de berekening is de fiscale winst. Nu wordt dat afgeleid uit een aantal gegevens geleverd door de Belastingdienst (belastbare winst uit onderneming, ondernemersaftrek, MKB winstvrijstelling en/of bedrag resultaat overige werkzaamheden).

### *SVB*

De SVB heeft inkomensgegevens van zelfstandigen nodig voor het vaststellen van de AOW-partnertoeslag, Anw, AIO en OBR. De SVB vraagt 1 keer per jaar de aangifte op die de klant doet voor de belastingdienst, en vraagt dan tegelijk of er al een beschikking is van de belastingdienst voor dat jaar, of voor het vorige jaar (afhankelijk ook van het tijdstip van opvragen). Nav de aangifte wordt het inkomen aangepast over het vorige jaar, en de uitkering herzien. Op basis van de voorlopige of definitieve vaststelling door de belastingdienst wordt gecontroleerd of er een afwijking was van de aangifte door de klant zelf (en zo ja, wat daarvan dan de reden is). Overigens blijkt de vaststelling door de belastingdienst slechts zelden af te wijken van de aangifte door de klant zelf. In het algemeen doen we dus 1 herziening per jaar. Voor het lopende jaar wordt een

inschatting van het inkomen gehanteerd. De SVB treedt hierover in overleg met de klant. Op basis van beschikbare gegevens uit het verleden worden een "ruime" schatting gemaakt van het inkomen, zodat terugvorderingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

De SVB gebruikt als inkomen uit arbeid, de winst voor ondernemersaftrek. Of anders geformuleerd de belastbare winst uit onderneming vermeerderd met de zelfstandige aftrek en MKB-vrijstelling.

Het algemeen inkomensbesluit sociale zekerheidswetten (art 2:2, lid 1 sub d) regelt dat onder inkomen uit arbeid wordt verstaan: de belastbare winst uit onderneming, bedoeld in paragraaf 3.2.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001, vermeerderd met de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling, bedoeld in de artikelen 3.74 en 3.79a van die wet, met dien verstande dat de bestanddelen van de winst, bedoeld in artikel 3.78, derde lid, van die wet, niet geacht worden te behoren tot de winst; Er vindt een correctie plaats van 100/108 i.v.m. de vakantie-uitkering. De klant moet de aangifte én de beschikking van de BD zelf aanleveren aan de SVB. Er wordt niets opgevraagd bij de Belastingdienst. De SVB is bezig met een nieuwe gegevensuitwisseling met de Belastingdienst. Als deze uitwisseling is gerealiseerd kan het definitieve inkomen van zelfstandigen over een jaar worden vastgesteld op basis van de gegevens die van de Belastingdienst wordt verkregen.

#### Gemeenten

Bij de uitvoering van de Participatiewet (bijstand) wordt gewerkt met door de burger aangeleverde inkomensgegevens. Dit geldt ook voor zelfstandigen.

### 8.1 Beleidsoptie I: harmonisatie inkomensbegrip zelfstandigen en hergebruik gegevens (korte termijn)

Voor zelfstandigen geldt dat vastgestelde inkomensgegevens uitsluitend op jaarbasis beschikbaar zijn. Deze gegevens zijn pas na geruime tijd beschikbaar en betrouwbaar. Dit betekent dat in door alle uitvoeringsorganen gebruik wordt gemaakt van een eigen schatting van het inkomen door de zelfstandige, indien deze zelfstandige een beroep doet op een inkomensafhankelijke regeling. Een zelfstandige zal als hij gebruik maakt van meerdere regelingen voor elke regeling opnieuw zijn gegevens moeten aanleveren.

Tabel 9: Aantal regelingen per huishouden met zelfstandige (2012)

| Aantal regelingen     | Aantal huishoudens (x1000) |                                 |
|-----------------------|----------------------------|---------------------------------|
|                       | Alle regelingen            | Inkomensafhankelijke regelingen |
| 0 regelingen          | 21,31%                     | 23,56%                          |
| 1 regeling            | 31,41%                     | 33,89%                          |
| 2 regelingen          | 24,55%                     | 24,63%                          |
| 3-4 regelingen        | 19,41%                     | 16,12%                          |
| 5-8 regelingen        | 3,30%                      | 1,80%                           |
| meer dan 9 regelingen | 0,01%                      | 0,00%                           |
| Totaal                | 100,00%                    | 100,00%                         |

Deze tabel toont het aantal regelingen per huishouden met een zelfstandige in 2012. Er waren in 2012 zo'n 900 duizend huishoudens met een zelfstandige.

Meer dan driekwart van de zelfstandigen maakt gebruik van 1 of meer inkomensafhankelijke regelingen. Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is de gegevens die een zelfstandige nu al aanlevert als hij aanspraak wil maken op een inkomensondersteunende regeling, hergebruikt kunnen worden bij een beroep op een andere regeling. Hiervoor is het nodig dat er de opgaaf van inkomensgegevens van de zelfstandige waarop de verschillende regelingen voor de verschillende regelingen geüniformeerd wordt. Vervolgens zullen de gegevens opgenomen moeten worden in een systeem dat door alle uitvoeringsinstanties geraadpleegd kan worden.

Voordeel van een dergelijk registratiesysteem voor inkomensgegevens van zelfstandigen is dat uitvoeringsinstanties minder gegevens hoeven uit te vragen bij de zelfstandige. Dit vermindert de regeldruk voor de zelfstandige en de uitvoeringskosten.

#### Pro's en contra's

- Zelfstandige hoeft bij gebruik van meerdere regelingen slechts eenmaal zijn gegevens aan te leveren.
- Uitvoeringsinstanties hoeven minder gegevens uit te vragen bij de zelfstandige.

#### Vragen:

- Is per regeling bekend hoeveel zelfstandigen gebruikmaken van de regeling?
- Welke gegevens moeten zelfstandigen aanleveren om gebruik te maken van de regeling?
- Hoe vaak moet een zelfstandige deze gegevens aanleveren?
- Is na te gaan hoeveel zelfstandigen gebruikmaken van meerdere regelingen?
- Is bekend of er voor zelfstandigen vaker dan voor werknemers correcties nodig zijn?
- Welke inkomensbegrip wordt gehanteerd? Voor af na ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling en FOR?

### 8.2 Beleidsoptie II: naar een inkomensregistratie voor zelfstandigen (lange termijn)

Op termijn zou een dergelijke geüniformeerde registratie van (geschatte) inkomensgegevens van zelfstandigen zich kunnen door ontwikkelen tot een basisregistratie inkomens zelfstandigen. Een mogelijk model voor een registratie van inkomensgegevens voor zelfstandigen is dat de zelfstandige maandelijks aangifte doet conform de loonaangiftesystematiek. Dit zou het mogelijk maken te beschikken over inkomensgegevens op maandbasis en er kan aangesloten worden bij de actualiteit. Het doen van aangifte zou verplicht kunnen worden gesteld als een zelfstandige een beroep doet op een inkomensondersteunende regeling.

Momenteel wordt onderzocht of de zelfstandige aangifte kan doen conform de loonaangiftesystematiek. Hierbij wordt gekeken naar een nog verder strekkend model waarin het doen van maandelijks aangifte voor alle zelfstandigen verplicht wordt gesteld.

Om na te gaan in hoe groot de stap naar een aangifte voor zelfstandigen zou inzichtelijk moeten worden van hoeveel zelfstandigen bij de overheid inkomensgegevens op basis van een eigen schatting aanwezig is

#### Pro's en contra's

- Van alle zelfstandigen zijn actuele inkomensgegevens beschikbaar.
- De door de zelfstandige aangeleverde gegevens zullen altijd schattingen betreffen en niet volledig betrouwbaar zijn. Er zal dus altijd achteraf nog vaststelling van het inkomen plaats moeten vinden
- Alle zelfstandigen, ook zelfstandigen die geen gebruik maken van een inkomensafhankelijke regeling moeten maandelijks inkomensgegevens aanleveren. Dit is een verzwaring van de regeldruk.
- Bij een flink deel van de zelfstandigen is sprake van (seizoens)fluctuaties van het inkomen.
- Bloemisten sluiten vaak in januari en heeft dan geen inkomen. Weliswaar daalt het inkomen dan tijdelijk, maar dat wordt later in het jaar weer goedge maakt. Zowel de vraag of we dit erg vinden, als het aandachtspunt dat hier een eigen keuze van de zelfstandige achter zit. In andere branches speelt de eigen keuze weer niet; een speelgoedwinkel draait een zeer flink deel van zijn in december en in de aanloop naar de zomervakantie.

#### Inkomen buitenland

##### PM??

**Maakt onderdeel uit van het toetsingsinkomen bij Toeslagen, Toeslagen geeft aan Belastingen aan wie in aanmerking komt voor een Opgaaf Wereldinkomen. Deze burgers wordt gevraagd hun wereldinkomen en vermogen op te geven. Deze gegevens worden aan Toeslagen verstrekt maar maken geen deel uit van de BRI.**

### 9. Stip aan de horizon – pay as you earn

Het uniformeren van inkomensbegrippen en 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 geïntroduceerd wordt waarbij werkgevers uiterlijk op de betaaldag loonaangifte doen en 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.

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.

#### Universal credit Verenigd Koninkrijk – 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 wordt 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.

heeft opmaak toegepast: Engels (Verenigde Staten)

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

## Bijlage I: Awir-systematiek

Tabel 110 Resultaten de finitief toeken van toelagenjaar 2012 (tym juni 2015) \*

|                                                       | Huurne slag    | Kinderopvang<br>toelag | Kindgebonden<br>budget | Zorgtoelag       |
|-------------------------------------------------------|----------------|------------------------|------------------------|------------------|
| Wettelingen van te weinig<br>ontvangen toelagen       | 425.000<br>37% | 185.000<br>3.6%        | 200.000<br>19%         | 1.157.000<br>10% |
| waarvan:                                              |                |                        |                        |                  |
| € 0 - € 100                                           | 25%            | 11%                    | 5%                     | 8%               |
| € 100 - € 500                                         | 8%             | 1.6%                   | 9%                     | 9%               |
| € 500 - € 1000                                        | 5%             | 5%                     | 4%                     | 2%               |
| > € 1000                                              | 1%             | 5%                     | 1%                     | 1%               |
| Nihil                                                 | 485.000<br>15% | 105.000<br>2.0%        | 545.000<br>51%         | 2.990.000<br>26% |
| Terugvorderingen van te<br>veel uit betaalde toelagen | 405.000<br>36% | 2.52.000<br>4.4%       | 325.000<br>31%         | 1.829.000<br>16% |
| waarvan:                                              |                |                        |                        |                  |
| € 0 - € 100                                           | 7%             | 1.3%                   | 7%                     | 11%              |
| € 100 - € 500                                         | 11%            | 1.7%                   | 15%                    | 15%              |
| € 500 - € 1000                                        | 5%             | 6%                     | 6%                     | 4%               |
| > € 1000                                              | 8%             | 8%                     | 5%                     | 1%               |

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

Tabel 111 Resultaten de finitief toeken van toelagenjaar 2013 (tym juni 2015) \*

|                                                       | Huurne slag    | Kinderopvang<br>toelag | Kindgebonden<br>budget | Zorgtoelag       |
|-------------------------------------------------------|----------------|------------------------|------------------------|------------------|
| Wettelingen van te weinig<br>ontvangen toelagen       | 684.000<br>50% | 205.000<br>4.3%        | 320.000<br>22%         | 1.191.000<br>21% |
| waarvan:                                              |                |                        |                        |                  |
| € 0 - € 100                                           | 25%            | 1.2%                   | 5%                     | 7%               |
| € 100 - € 500                                         | 16%            | 1.9%                   | 11%                    | 10%              |
| € 500 - € 1000                                        | 4%             | 7%                     | 4%                     | 5%               |
| > € 1000                                              | 2%             | 5%                     | 1%                     | 1%               |
| Nihil                                                 | 881.000<br>24% | 40.000<br>1.7%         | 519.000<br>31%         | 5.077.000<br>54% |
| Terugvorderingen van te<br>veel uit betaalde toelagen | 342.000<br>25% | 190.000<br>4.0%        | 272.000<br>27%         | 1.477.000<br>26% |
| waarvan:                                              |                |                        |                        |                  |
| € 0 - € 100                                           | 6%             | 1.0%                   | 6%                     | 7%               |
| € 100 - € 500                                         | 8%             | 1.6%                   | 15%                    | 12%              |
| € 500 - € 1000                                        | 5%             | 6%                     | 5%                     | 4%               |
| > € 1000                                              | 7%             | 8%                     | 5%                     | 5%               |

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

Tabel 12 Resultaten definitief toekennen toeslag/jaar 2014/(t/m juni 2015) \*

|                                                        | Huurbeslag     | Kinderopvang<br>toeslag | Kindgebonden<br>budget | Zorgtoeslag    |
|--------------------------------------------------------|----------------|-------------------------|------------------------|----------------|
| Habetalingen van te weinig<br>ontvangen toeslagen      | 241.000<br>52% | 54.000<br>47%           | 73.000<br>20%          | 301.000<br>22% |
| waarvan:                                               |                |                         |                        |                |
| € 0 - €100                                             | 31%            | 19%                     | 6%                     | 9%             |
| € 100 - €500                                           | 15%            | 21%                     | 11%                    | 10%            |
| € 500 - €1000                                          | 5%             | 5%                      | 3%                     | 2%             |
| > €1000                                                | 2%             | 2%                      | 0%                     | 0%             |
| Nihil                                                  | 96.000<br>21%  | 24.000<br>21%           | 194.000<br>50%         | 717.000<br>52% |
| Terugvoordelingen van te<br>veel uitbetaalde toeslagen | 124.000<br>27% | 57.000<br>52%           | 91.000<br>25%          | 354.000<br>26% |
| waarvan:                                               |                |                         |                        |                |
| € 0 - €100                                             | 7%             | 19%                     | 7%                     | 9%             |
| € 100 - €500                                           | 9%             | 19%                     | 13%                    | 12%            |
| € 500 - €1000                                          | 5%             | 2%                      | 4%                     | 4%             |
| > €1000                                                | 7%             | 1%                      | 1%                     | 0%             |

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

Tabel 13 Uitbetalingen en terugvoordelingen per toeslagjaar totaal per 30-06-2015  
(bedragen zijn miljoenen euro's)

| Toeslag-<br>jaar | Uitbetaald<br>bedrag | Terug-<br>gevoerd<br>bedrag | % van<br>uitbetaald | Terug-<br>betaald<br>bedrag | % van<br>terug-<br>gevoerd | Bedrag<br>buiten<br>invordering | % van<br>terug-<br>gevoerd |
|------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 2009             | 11.040               | 2.046                       | 18,5 %              | 1.868                       | 91,5 %                     | 82                              | 42 %                       |
| 2010             | 11.530               | 1.900                       | 16,5 %              | 1.702                       | 89,6 %                     | 79                              | 42 %                       |
| 2011             | 12.480               | 1.910                       | 15,3 %              | 1.635                       | 85,6 %                     | 68                              | 3,6 %                      |
| 2012             | 11.760               | 1.687                       | 14,3 %              | 1.570                       | 81,2 %                     | 40                              | 2,3 %                      |
| 2013             | 12.184               | 1.694                       | 13,9 %              | 1.199                       | 70,8 %                     | 26                              | 1,6 %                      |
| 2014             | 10.276               | 762                         | 7,3 %               | 538                         | 44,4 %                     | 8                               | 10 %                       |

## Bijlage 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 inkomstenverhoudingen op werknemersniveau bij maandelijks aanlevering gedurende de aangiftetermijn.

| Aangiftetermijn | 1 <sup>ste</sup> dag | 5 <sup>e</sup> dag | 10 <sup>e</sup> dag | 15 <sup>e</sup> dag | 20 <sup>e</sup> dag | 25 <sup>e</sup> 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 vier-wekelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn.

| Aangiftetermijn | 1 <sup>ste</sup> dag | 5 <sup>e</sup> dag | 10 <sup>e</sup> dag | 15 <sup>e</sup> dag | 20 <sup>e</sup> dag | 25 <sup>e</sup> 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 <sup>17</sup> | 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 <sup>18</sup> inkomstenverhoudingen | 31 % | 31% | 42% | 55% | 59% | 68% | 81% | 84% | 88%  | 91%  | 95%               | 4%  |
| Beschikbaar <sup>19</sup> 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 maandelijks aanlevering gedurende de aangiftetermijn.

| Aangiftetermijn | 1 <sup>ste</sup> dag | 5 <sup>e</sup> dag | 10 <sup>e</sup> dag | 15 <sup>e</sup> dag | 20 <sup>e</sup> dag | 25 <sup>e</sup> 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 <sup>ste</sup> dag | 5 <sup>e</sup> dag | 10 <sup>e</sup> dag | 15 <sup>e</sup> dag | 20 <sup>e</sup> dag | 25 <sup>e</sup> 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    | 1 x | 2 x          | 3 x          | 4 x          | 5 x           | 6 x           | 7 x           | 8 x           | 9 x           | 10 x          |
|-------------------------|-----|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pilot (cumulatief)      | 75% | 20%<br>(95%) | 4%<br>(99%)  | 1%<br>(100%) | Nvt<br>(100%) | Nvt<br>(100%) | Nvt<br>(100%) | Nvt<br>(100%) | Nvt<br>(100%) | Nvt<br>(100%) |
| Voor pilot (cumulatief) | 33% | 18%<br>(51%) | 12%<br>(63%) | 9%<br>(72%)  | 6%<br>(78%)   | 5%<br>(83%)   | 4%<br>(87%)   | 3%<br>(90%)   | 3%<br>(93%)   | 7%<br>(100%)  |

Tabel 7: Gemiddeld aantal correcties na afloop van de aangiftetermijn

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

### Bijlage 3: Analyse verlegging toetsinkomen zorgtoeslag van $t$ naar $t-2$

#### Inleiding

SZW heeft de budgettaire veranderingen en inkomenseffecten onderzocht van het verleggen van het peiljaar van  $t$  naar  $t-2$  voor het toetsinkomen van de zorgtoeslag. De resulterende inkomensverandering heeft gevolgen voor de hoogte van de zorgtoeslag, evenals het budgettair neutraal maken van de verlegging van het peiljaar, d.m.v. het aanpassen van de afbouwgrens van de zorgtoeslag. Vervolgens zijn budgettaire consequenties en inkomenseffecten van twee typen vangnet (o.b.v. de relatieve en absolute inkomensverandering) onderzocht.

#### Aanpak

Verlegging van het peiljaar is onderzocht op basis van een longitudinale analyse d.m.v. het IPO2010 en IPO2012 bestand. Hierbij is de 91% van de (fiscale) huishoudens in het IPO2012 bestand gebruikt waarvoor voor beide partners ook een meting in IPO2010 beschikbaar is. Vervolgens is de zorgtoeslag volgens de regels in 2015 geïmplementeerd, met de afbouwgrens 2012, en inclusief de vermogenstoets. Vervolgens zijn t.o.v. deze basis (peiljaar  $t$ ) de volgende drie alternatieven geïmplementeerd:

1. Zorgtoeslag op basis van het inkomen 2010 ( $t-2$ ). Detail: voorlopig is de vermogenstoets op basis van het vermogen in 2012 gehandhaafd. T.o.v. de basis is deze variant budgettair neutraal gemaakt d.m.v. de afbouwgrens van de zorgtoeslag.
2. Zorgtoeslag op basis van het inkomen 2010 ( $t-2$ ), zoals in 1), maar met een vangnet o.b.v. de relatieve inkomensverandering. Wanneer het inkomen in 2010 15% hoger was dan in 2012, wordt het inkomen 2012 gebruikt.
3. Zorgtoeslag op basis van het inkomen 2010 ( $t-2$ ), zoals in 1), maar met een vangnet o.b.v. de absolute inkomensverandering. Wanneer het inkomen in 2010 5.000 euro hoger was dan in 2012, wordt het inkomen 2012 gebruikt.

Uit de IPO bestanden worden zo'n 11.000 fiscale huishoudens geselecteerd, deze zijn opgeschaald d.m.v. weging. Resulterende budgetten zijn opgeschaald o.b.v. het macrototaal van de zorgtoeslag in de CEP 2015 ramingsstand in het Mimosi model. Uiteraard betreft het hier budgettaire schattingen.

#### Resultaten

Tabel 1 bevat resulterende budgetten van de verschillende varianten. Verlegging van het peiljaar kost € 196 mln, die kan worden opgehaald door het verleggen van de afbouwgrens van de zorgtoeslag naar € 16.625. Het vangnet 1, o.b.v. van een relatieve inkomensverandering groter dan 15% kost € 265 mln, en verlegging o.b.v. een absolute inkomensverandering groter dan € 5.000 kost € 259.

Tabel 2 bevat resulterende inkomenseffecten van de verschillende varianten, voor fiscale huishoudens. Door de verlegging van het peiljaar ontstaan zowel positieve als negatieve effecten, waarbij de negatieve effecten uiteraard alleen optreden bij huishoudens die in peiljaar  $t$  zorgtoeslag ontvangen. Zonder vangnet ondervindt zo'n 10% van de huishoudens met zorgtoeslag in 2012 een inkomenseffect van -2% of negatiever. Door de beide geïmplementeerde vangnetten daalt het percentage huishoudens met een inkomenseffect van -5% of negatiever tot nul, en het percentage huishoudens met een inkomenseffect tussen de -5 en -2% daalt van 7% tot 4% of 5% procent binnen de huishoudens met zorgtoeslag. Overall is het percentage huishoudens met een inkomenseffect tussen de -5 en -2% voor de beide geïmplementeerde vangnetten 2%. De geïmplementeerde vangnetten doen het percentage huishoudens met een inkomenseffect tussen de -2 en 0% niet dalen. Ook doen de beide vangnetten het percentage huishoudens met een positief inkomenseffect enigszins stijgen (van 35% naar 37%).

Tabel 1: overzicht budgetten van varianten verleggen peiljaar ZT.

|                              | Huidige<br>ZT,<br>peiljaar t | Verleggen peiljaar naar t-2 |                | Verleggen peiljaar,<br>vangnet 1: o.b.v.<br>relatieve<br>inkomensverandering<br>>15% | Verleggen peiljaar,<br>vangnet 2: o.b.v.<br>absolute<br>inkomensverandering<br>>5.000 |
|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                              | niet<br>budgetneutraal      | budgetneutraal | (vangnet niet<br>budgetneutraal)                                                     | (vangnet niet<br>budgetneutraal)                                                      |
| Afbouwgrens ZT               | € 20.079                     | € 20.079                    | € 16.625       | € 16.625                                                                             | € 16.625                                                                              |
| Budget (min)                 | € 3.715                      | € 3.909                     | € 3.714        | € 3.979                                                                              | € 3.973                                                                               |
| Budgettair verschil<br>(mln) |                              |                             | -€ 196         | € 265                                                                                | € 259                                                                                 |

NB Berekening op basis van zorgtoeslag 2015, databron: IPO2010 en IPO2012.

Tabel 2: overzicht inkomenseffecten van varianten verleggen peiljaar ZT.

| Variant                                                | ZT<br>in<br>jaar<br>t | Inkomenseffect (rijpercentages) |                    |                    |                      |                    |              |                 |                 |         | Aantal fiscale<br>huishoudens<br>(x1.000) |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------|-----------------|-----------------|---------|-------------------------------------------|
|                                                        |                       | t/m -<br>5%                     | >-5<br>t/m -<br>2% | >-2<br>t/m -<br>1% | >-1<br>t/m -<br>0.5% | >-0.5<br>tot<br>0% | precies<br>0 | >0<br>t/m<br>2% | >2t/<br>m<br>5% | >5<br>% |                                           |
| Verleggen<br>peiljaar naar t-2<br>(budget<br>neutraal) | Niet                  | 0%                              | 0%                 | 0%                 | 0%                   | 0%                 | 94%          | 3%              | 3%              | 1%      | 4.314                                     |
|                                                        | Wel                   | 3%                              | 7%                 | 10%                | 9%                   | 7%                 | 0%           | 59%             | 5%              | 1%      | 4.046                                     |
|                                                        | Totaal                | 1%                              | 4%                 | 5%                 | 4%                   | 3%                 | 48%          | 30%             | 4%              | 1%      | 8.360                                     |
| Verleggen<br>peiljaar +<br>vangnet 1                   | Niet                  | 0%                              | 0%                 | 0%                 | 0%                   | 0%                 | 94%          | 3%              | 3%              | 1%      | 4.314                                     |
|                                                        | Wel                   | 0%                              | 4%                 | 11%                | 10%                  | 7%                 | 0%           | 63%             | 5%              | 1%      | 4.046                                     |
|                                                        | Totaal                | 0%                              | 2%                 | 5%                 | 5%                   | 3%                 | 48%          | 32%             | 4%              | 1%      | 8.360                                     |
| Verleggen<br>peiljaar +<br>vangnet 2                   | Niet                  | 0%                              | 0%                 | 0%                 | 0%                   | 0%                 | 94%          | 3%              | 3%              | 1%      | 4.314                                     |
|                                                        | Wel                   | 0%                              | 5%                 | 11%                | 9%                   | 7%                 | 0%           | 62%             | 5%              | 1%      | 4.046                                     |
|                                                        | Totaal                | 0%                              | 2%                 | 5%                 | 5%                   | 3%                 | 48%          | 32%             | 4%              | 1%      | 8.360                                     |

NB Berekening op basis van zorgtoeslag 2015, databron: IPO2010 en IPO2012.

#### Conclusie

Verleggen van het peiljaar van t naar t-2 geeft aanzienlijke inkomenseffecten. Door de geïmplementeerde vangnetten, zowel op basis van een relatieve als een absolute inkomensverandering, wordt het aantal huishoudens met een inkomenseffect negatiever dan -2% gehalveerd, en zijn er geen huishoudens meer met een inkomenseffect negatiever dan -5%. De kosten voor zo'n vangnet zijn ca. € 260 mln.

**Bijlage 4: Situaties die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW**

|                     | Fiscaal loon                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Geen fiscaal loon                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SV-loon</b>      | <p>Behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loon uit tegenwoordige dienstbetrekking</li> <li>• Uitkering op grond van werknemersverzekeringen</li> <li>• Topsporter</li> <li>• In buitenland werkende verzekerde met Nederlands inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland</li> </ul> <p><b>SV-loon gelijk aan fiscaal loon, dus verrekenen op beiden identieke uitkomst</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>Behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en niet behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelvisser</li> <li>• Topsporter</li> <li>• In buitenland werkende verzekerde met buitenlands niet inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland</li> </ul> <p><b>SV-loon verrekenen</b></p> |
| <b>Geen SV-loon</b> | <p>Niet behorend tot personenkring werknemersverzekeringen, wel behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politici (APPA)</li> </ul> <p><b>Fiscaal loon verrekenen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <input type="text"/></li> <li>• Commissaris</li> <li>• Opting in</li> <li>• Meewerkende kinderen</li> <li>• Topsporter</li> <li>• Sekswerkers met voorwaardenpakket</li> <li>• In buitenland werkende niet-verzekerde met Nederlands inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland</li> <li>• Vrijwillige brandweer</li> <li>• Regeling dienstverlening aan huis</li> <li>• 'VUT'-uitkeringen/RVU-uitkeringen</li> <li>• Stagiairs<sup>9</sup></li> <li>• Kostenvergoedingsdeel musici en artiesten</li> </ul> <p><b>Uren verrekenen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transitievergoeding of vergoeding niet in acht nemen aanzegtermijn</li> </ul> <p><b>Niet verrekenen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensioengerechtigde (niet relevant)</li> </ul> | <p>Niet behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en niet behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfstandige</li> <li>• Resultaat uit overige werkzaamheden</li> <li>• Buitenland situatie zonder verzekering en loonheffing (artikel 2, lid 3-5 Wet LB)</li> </ul> <p><b>Dan urenverrekening</b></p>          |

<sup>9</sup> Stagiair wel verzekerd voor ZW; dus wel dagloon ZW; geen premieheffing over vergoeding voor stagiair en geen maatmaninkomen.