Ministerie van Financiën

MINISTERRAAD 9 DECEMBER PUNT 11
TER ADVISERING

Aan

de Minister

de Staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T 070
F 070
@minfin.nl

Datum
6 december 2011

Notitienummer
DGB/2011/7451

Rubriek
Zorgtoeslag

Auteur

Van
cluster Uitv

Kopie aan
pa's
Communicatie

Bijlagen

notitie

Compacte Rijksdienst project 12 inkomens-ondersteuning/voorziening burgers

Paraaf de Minister	Paraaf de Staatssecretaris	

Via de directeur-generaal voor	Via de directeur-generaal van	Via

Medeparaaf

Inleiding

De minister van SZW zal de ministerraad het eindrapport "Beter geregeld" van Compacte Rijksdienst project 12 aanbieden. Project 12 heeft als onderwerp de uitvoering van inkomensondersteunende of inkomensvervangende regelingen. Het betreft de:

- werknemersverzekeringen door Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- volksverzekeringen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- toeslagen door Belastingdienst/Toeslagen
- studiefinanciering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De opdracht was om te kijken of regelingen kunnen worden vereenvoudigd en of tegelijkertijd werkzaamheden kunnen worden geclusterd. Dit moet een besparing opleveren van 210 miljoen structureel die vervolgens de uitvoeringsinstellingen mogen gebruiken voor de invulling van hun taakstelling uit het regeerakkoord. Daarnaast was de opdracht de fraudeaanpak en dienstverlening te verbeteren.

De minister van SZW vat de voorstellen van het rapport nog eens samen in een bijlage bij zijn aanbiedingsbrief met daarbij welke organisatie wat wanneer moet doen. De minister van SZW stelt verder voor dat voorstellen die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen, op reguliere wijze aan de ministerraad worden voorgelegd. Verder adviseert hij dat de stuurgroep van beleidsambtenaren en uitvoerders (niveau DG onder voorzitterschap SZW) die het rapport "Beter geregeld" tot stand hebben gebracht, de voortgang van alle voorstellen volgt en uiterlijk 30 juni 2012 aan de ministerraad rapporteert. De van de Belastingdienst zat in deze stuurgroep en zal ook daarin ook blijven deelnemen.

Advies
U wordt geadviseerd:

- In te stemmen met de voorstellen in de bijlage van de aanbiedingsbrief van de minister van SZW en met het eindrapport "Beter geregeld" van Compacte Rijksoverheid project 12.

- Aan de ministerraad mee te delen dat u één voorstel met voorrang wil oppakken. Het betreft het voorstel om de zorgtoeslag en het kindgebonden budget in de uitvoering te koppelen aan de inkomstenbelasting. U wilt dit met voorrang oppakken omdat het past bij een zuinigere overheid zonder dat hiervoor beleid op zijn kop moet worden gezet.

  Het betreft een wijziging binnen de Belastingdienst: thans twee afzonderlijke processen worden gecombineerd tot één. Deze wijziging is technisch van aard en relatief eenvoudig te realiseren. Het betekent een vereenvoudiging voor de toeslaggerechtigden die ook onder de inkomstenbelasting vallen. De besparing bedraagt per saldo maximaal 48 miljoen structureel op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst (34 miljoen zorgtoeslag en 14 miljoen kindgebonden budget). Om deze besparing binnen deze kabinetsperiode te realiseren is tempo van belang.
  Ten behoeve van VWS en SZW kunt u verduidelijken dat de inzet is om de koppeling zo vorm te geven dat er geen inkomenseffecten zijn. Tevens zal de tegemoetkoming van het Rijk materieel niet wijzigen, afzonderlijk zichtbaar en financieel beheersbaar blijven. Tevens is de koppeling essentieel voor de invoering van de loonsomheffing. U kunt desgevraagd aangeven dat de koppeling geen principiële stap richting negatieve inkomstenbelasting inhoudt.
  De betrokken departementen (VWS voor de zorgtoeslag en SZW voor het kindgebonden budget) zullen bij de uitwerking worden betrokken. Hun eventuele vragen zullen in dit traject worden meegenomen.
  De koppeling leidt tot wijziging van wet- en regelgeving (Wet zorgtoeslag, Wet kindgebonden budget, Wet Inkomstenbelasting). De betrokken bewindslieden kunnen op het moment dat de wetswijzigingen aan de ministerraad worden voorgelegd definitief hun oordeel/akkoord geven.

* opm. IRF/VJFA:
NB. De besparing wordt pas na 5 jaar gerealiseerd; in de eerste jaren is er sprake van een extra uitgave: in 2012 4 mln + pm invoeringskosten. (geen besparing)

Toelichting

1. Koppeling zorgtoeslag en kindgebonden budget aan de IB
   Bijlage brief minister van SZW Voorstel 2 "Clusteren van regelingen", pagina 5

   In de aanbiedingsbrief stelt de minister van SZW dat het rapport "Beter geregeld" van Compacte Rijksdienst 12 een verkenning is van

samenwerkingsmogelijkheden vanuit de optiek van de uitvoering. Er staan diverse voorstellen in tot vereenvoudiging en samenvoeging van regelingen. In de bijlage van de aanbiedingsbrief staat onder voorstel 2 "Clusteren van regelingen" op pagina 5:

- *Samenvoegen van regelingen (bijvoorbeeld één brede toeslag)*
- ***Koppeling van de zorgtoeslag en kindgebonden budget aan de inkomstenbelasting***

De minister van SZW stelt voor dat het kabinet ermee instemt dat deze voorstellen nader worden onderzocht en dat Financiën daarbij het voortouw neemt. Daarbij moeten de beleidsmatige en financiële consequenties in kaart worden gebracht. Vervolgens zou de stuurgroep uiterlijk 31 mei 2012 de kansrijke varianten moeten voorleggen voor politieke besluitvorming.

U wordt geadviseerd om alvast een voorschot te nemen op deze voorstellen en nu reeds met het voorstel te komen om de zorgtoeslag en kindgebonden budget te koppelen aan de inkomstenbelasting. Om deze besparing binnen deze kabinetsperiode te realiseren is tempo van belang. Deze optie is zo kansrijk dat het een gemiste kans zou zijn om eerst nog eens alle varianten (wel of niet regelingen samenvoegen versus koppelen van regelingen) beleidsmatig te beoordelen. Het samenvoegen van regelingen (bijvoorbeeld van huur-, zorg, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget één toeslag maken) heeft i.t.t. de koppeling van de zorgtoeslag en kindgebonden budget aanzienlijke beleidsmatige en financiële effecten. Al snel verdwijnt deze optie achter de horizon van deze kabinetsperiode Het voorstel van de koppeling is opgenomen in de lijst voor de invulling van spoor 2 taakstelling Belastingdienst. Tevens is de koppeling essentieel voor de invoering van de loonsomheffing. De koppeling staat andere maatregelen in de sfeer van de toeslagen en inkomstenbelasting niet in de weg.

De zorgtoeslag en kindgebonden budget zijn massaal van karakter en tevens eenvoudig in de uitvoering. De zorgtoeslag kent jaarlijks zo'n 5,6 miljoen gerechtigden en de kindgebonden budget nog eens zo'n 1,1 miljoen. Ongeveer 70% van de zorgtoeslag gerechtigden ontvangt thans ook een aanslag inkomstenbelasting, voor het kindgebonden budget geldt dat voor ongeveer 80% van de gerechtigden. De maximale besparing van per saldo 48 miljoen bij de koppeling van zorgtoeslag en kindgebonden budget is onderbouwd (o.a. Heroverweging 17 Toeslagen).

Ambtelijk VWS heeft zich enthousiast getoond over de koppeling. Ambtelijk SZW heeft begrip voor het voorstel, maar vindt het allemaal wel snel gaan. Ze zijn benieuwd naar de uitwerking. De eventuele vragen van SZW kunnen worden meegenomen in het traject van uitwerking van de koppeling.

Mogelijk meldt de minister van SZW dat hij nog onderzoekt of de kinderbijslag en kindgebonden budget moeten worden samengevoegd. Technisch gezien kan ook de kinderbijslag aan de IB worden gekoppeld.

2. Overige constateringen en voorstellen

Feitelijke constateringen

- de vier uitvoeringsorganisaties tezamen voeren 30 regelingen uit, waarvan 4 door B/T
- het betreft 17 miljoen uitkeringen waarvan 8,5 miljoen door B/T
- er wordt in totaal 67 miljard[1] euro uitgekeerd waarvan 10,5 miljard euro door B/T
- de uitvoeringskosten bedragen 1,6 miljard euro, waarvan 232 miljoen voor B/T
- de gemiddelde kostprijs per klant bedraagt in euro:

DUO	*54*
UWV	*720**
SVB	*51*
BT	*27*

* in de uitvoeringskosten van de UWV zitten deels ook kosten die verband houden met reintegratie.

- De hoogte van de uitvoeringskosten wordt bepaald door de ingewikkeldheid van de regeling
- De huidige processen van UWV, SVB, DUO en B/T zijn vergelijkbaar maar niet onderling uitwisselbaar
  Vereenvoudiging en uniformering van wet- en regelgeving is een voorwaarde voor een compactere uitvoering

De voorstellen

Algemeen
De meeste voorstellen van de werkgroep moeten nog verder worden verkend en vragen om nadere uitwerkingen. De richting hiervan is goed, maar een definitief oordeel kan pas worden gevormd na de concretisering van voorstellen, inclusief de beleidsmatige, financiële en budgettaire consequenties.

Meer samenwerken
In het rapport staat dat het nu niet doelmatig is om (delen van) UWV, SVB, DUO en BT organisatorisch te integreren aangezien de regelingen teveel verschillen. Wel zijn er kansen om de samenwerking te intensiveren en meldt hij dat de uitvoeringsorganisaties inmiddels ook besloten hebben om dit te doen. Er komen gezamenlijk expertisecentra voor de aanpak van fraude, buitenlandgevallen, ICT en privacybescherming en beveiliging. Daarnaast worden de internetportalen op elkaar afgestemd.

Regelingen vereenvoudigen
Daarnaast constateert de minister van SZW dat in het rapport diverse voorstellen staan voor vereenvoudiging van regelingen. Zie hierboven onder 1.1. koppeling zorgtoeslag en kindgebonden budget aan de IB.
Noemenswaardig is nog het voorstel om voortaan uitkeringen in één keer vast te stellen enkel op basis van beschikbare gegevens uit basisregistraties (dus geen aanlevering van gegevens
meer door burgers) en het standaardiseren en harmoniseren van begrippen. De minister van SZW stelt voor dat deze vereenvoudigingen nog eens worden geanalyseerd op de beleidsmatige en budgettaire (programma uitgaven) gevolgen.

[1] DOU vordert daarnaast nog € 17 miljard aan studieschuld terug.

14.

MINISTERRAAD/ONDERRAAD

Met eventuele gecoördineerde opmerkingen uiterlijk retour:

woens dag 7/12

X	DGRB	"	AFEP	"	BJZ	"	DGFZ		DGBel
	IRF		BFB						
			FM						
			FIN						

Ontvangen d.d.: 2-12-2011

Behandelende afd./bureau:

Behandelend medewerker:

Medeparaaf:

Geen opmerkingen ☐

Zie bijgevoegde nota*) ☒

	datum	paraaf
behandelend medewerker	7/12	
hoofd bureau/sectie		
hoofd afdeling	7/12	
plv. Directeur		
Directeur		
plv. DG		
DG		

*) Origineel + kopieën aanleveren bij secretariaat Minister, kamer H2.14

2/12

Rijksoverheid

MR

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum aanbieding 2 DEC 2011	**Nummer** RUA/UO/2011/20649
Hamerstuk Nee	**Voorgaande behandeling** N.v.t.

Korte titel
Compacte Rijksdienst project 12 Inkomensondersteuning / voorziening burgers

Inhoud en doelstelling van het voorstel
Project 12 Inkomensondersteuning / voorziening van het programma Compacte Rijksdienst is onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW uitgevoerd en had als opdracht om:

- vanuit de bril van de uitvoerende instanties Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO met voorstellen te komen om bestaande regelgeving voor inkomensoverdrachten verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en daarvan de consequenties in kaart te brengen, zodat clustering van activiteiten mogelijk wordt;
- parallel hieraan met voorstellen te komen hoe deze instanties hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensvoorzieningen en inkomensondersteuning aan burgers kunnen clusteren, en
- eventuele te realiseren besparingen op uitvoeringskosten in beeld te brengen, alsmede mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering richting burgers en voor effectievere fraude-bestrijding.

Het rapport 'Beter geregeld' van 8 november 2011 bevat de uitkomsten van deze opdracht. Het rapport is vanuit de uitvoeringsbril geschreven en heeft het karakter van een verkenning.

Het rapport bevat 16 voorstellen. Het komt er nu op aan een adequaat vervolg af te spreken. De minister van SZW stelt per voorstel concrete vervolgacties, actiehouders en opleverdata voor (zie de bijlage van de brief).

Voorgesteld besluit
Het voorstel voor de vervolgacties te aanvaarden

Interdepartementale afstemming

Gevolgen voor de Rijksbegroting
Nee

Gevolgen voor administratieve lasten
Nee

Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse)
N.v.t.

Overeenstemming met BZK (financiële / bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden in Nederland en consequenties voor Bonaire, St. Eustatius of Saba)
N.v.t.

Aan EU-notificatieverplichting voldaan N.v.t.

Samenhang met int. Verplichtingen verdragen en / of Europese regelgeving
N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten en/of Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
N.v.t.

Ambtelijk voorbereid Ja, in CEWI 22 november 2011

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau
Ja

Overeenstemming bereikt met AZ, BZK, ELenI, Fin, OCW, SZW, VenJ en VWS

Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

Naam	
Afdeling	SZW / RUA / Uitvoeringsontwikkeling
Telefoonnummer	06
E-mailadres	minszw.nl

Naam	
Afdeling	SZW / RUA / Uitvoeringsontwikkeling
Telefoonnummer	06-
E-mailadres	minszw.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Voorzitter en leden van de Ministerraad

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

T 070
minszw.nl

Onze referentie
RUA/UO/2011/20649

Datum 2 DEC 2011
Betreft Compacte Rijksdienst, project 12 Inkomensondersteuning / voorziening burgers

Met deze brief bied ik u het rapport 'Beter geregeld' aan (bijlage) en leg ik de bij dit rapport te nemen besluiten, aan u voor. Het rapport bevat de uitkomsten van project *12 Inkomensondersteuning / voorziening burgers* van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst.

Opdracht
Project 12 is onder mijn verantwoordelijkheid uitgevoerd en had als opdracht om:
- vanuit de bril van de uitvoerende instanties Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO met voorstellen te komen om bestaande regelgeving voor inkomensoverdrachten verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en daarvan de consequenties in kaart te brengen, zodat clustering van activiteiten mogelijk wordt;
- parallel hieraan met voorstellen te komen hoe deze instanties hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensvoorzieningen en inkomensondersteuning aan burgers kunnen clusteren, en
- eventuele te realiseren besparingen op uitvoeringskosten in beeld te brengen, alsmede mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering richting burgers en voor effectievere fraudebestrijding.

Het kabinet heeft eerder afgesproken dat de gerealiseerde netto besparing van het programma Compacte Rijksdienst volledig ten goede komt aan de invulling van de taakstelling van het regeerakkoord.

Algemeen beeld
Hechter samenwerken van grote uitkeringsorganisaties biedt winstkansen. De uitvoeringskosten kunnen omlaag. Dit kan samen gaan met betere dienstverlening aan burgers en een effectievere aanpak van frauduleus handelen. Tegelijkertijd laat het rapport zien dat voor het bereiken van zeer substantiële besparingen op de uitvoeringskosten, vereenvoudiging van wet- en regelgeving noodzakelijk is. De samenwerking wordt effectiever - en gaat ook meer opleveren - naarmate de vele uitkeringsregelingen die deze organisaties moeten uitvoeren, worden vereenvoudigd. Gezien de verschillen tussen de regelingen en de uitvoeringsprocessen is het zonder verregaande vereenvoudiging en uniformering van regelingen, nu niet doelmatig om organisaties of onderdelen te integreren.

Voorgesteld vervolg
Met project 12 is een nieuwe stap gezet naar verdere samenwerking van de uitvoeringsorganisaties. Allereerst zijn de huidige regelingen en organisaties geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten toenemen naar de mate waarin regelingen complexer zijn, betrouwbare gegevens niet voorhanden zijn en regelingen als gevolg van beleidswijzigingen voortdurend veranderen. Er is een eindperspectief opgesteld voor wet- en regelgeving, uitvoering en besturing. Het rapport bevat 16 voorstellen voor het zetten van concrete stappen in de richting van dit eindperspectief. Het rapport betreft uitdrukkelijk een *verkenning* van samenwerkingsmogelijkheden vanuit de *uitvoeringsbril*. Een aantal voorstellen heeft beleidsmatige gevolgen en vergt daarom een gedegen vervolganalyse van de beleidsmatige wenselijkheid en effecten, onder andere voor de grote geldstroom. Bij de overige voorstellen kan tot uitvoering ervan worden besloten. Het komt er nu op aan een adequaat vervolg af te spreken. Derhalve vraag ik uw akkoord op de in de bijlage bij deze brief per voorstel beschreven vervolgacties.

De voorstellen zijn in het rapport in drie clusters verdeeld:

1. *Voorstellen voor het vereenvoudigen en harmoniseren van wet- en regelgeving.*

Het betreft onder andere het hanteren van een nieuwe concept voor het opstellen van wet- en regelgeving waarbij uitkeringen in één keer worden vastgesteld op basis van beschikbare gegevens. Hierbij is van belang om verdere stappen te zetten met de basisregistraties. Verder betreft het voorstellen voor het samenvoegen van toeslagen of het koppelen van toeslagen aan de inkomstenbelasting, voor het aanpassen van het IAK en om na te gaan of en hoe de kosten van overgangsrecht kunnen worden verminderd.

2. *Voorstellen voor het beter samenwerken en/of clusteren van uitvoerende taken*

Het betreft voorstellen die geen aanpassing van wet- en regelgeving vereisen. Over een aantal van deze voorstellen bestaat bij de uitvoerders overeenstemming om deze zondermeer uit te voeren. Dit betreft het onder andere het oprichten van expertisecentra en het optimaal op elkaar afstemmen van de internetportalen van de vier organisaties voor het verbeteren van de dienstverlening aan burgers. De uitvoeringsorganisaties gaan de mogelijkheden om voor werkprocessen en ICT intensiever samen te werken, verder uitdiepen. Uitgangspunt is dat daar waar kansen zijn, ze ook benut worden. Dit zal niet via de weg van grootschalige en daarmee risicovolle veranderingen verlopen, maar vooral via de weg van voortschrijdend inzicht en haalbare stappen. Voorstellen voor het gebruik van één bankrekening en het verrekenen van schulden vergen nadere uitwerking en besluitvorming als een volledige analyse is uitgevoerd.

3. *Voorstellen voor het besturen van het implementatietraject en het verbeteren van wisselwerking tussen beleid en uitvoering*

Het rapport is uitdrukkelijk een verkenning en nadere analyse is dan ook nodig. Ik ondersteun het voorstel om de huidige stuurgroep van project 12 te continueren om zo een adequaat oppakken van de in deze brief voorgestelde vervolgacties te borgen. De stuurgroep wordt verbreed met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Justitie (voor de aan hen rakende acties). Ik verwacht dat een groot deel van de genoemde voorstellen bij meer organisaties dan Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO kan bijdragen aan een doelmatige en effectieve uitvoering. De stuurgroep gaat periodiek beoordelen in hoeverre

verbreding, bijvoorbeeld op het terrein van VWS, mogelijk en opportuun is en maakt dan met betrokken partijen daarover afspraken.

Opbrengsten
De voorstellen leiden tot een geschatte besparing op de uitvoeringskosten van maximaal 135 á 160 miljoen euro. Dit is nog exclusief een aantal maatregelen waarvan de opbrengst in deze fase niet kon worden geraamd. Naast gevolgen voor de uitvoeringskosten heeft een aantal voorstellen ook beleidsmatige gevolgen. De volgende stap is dan ook een gedegen analyse van de beleidsmatige wenselijkheid en effecten, onder andere voor de grote geldstroom. Daarbij moet worden bezien hoe de voorstellen zich verhouden tot de budgettaire beheersbaarheid en de begrotingsregels. Het is verder goed om voor ogen te houden dat de betrokken uitvoeringsorganisaties middels het Regeerakkoord in totaal reeds een taakstelling van circa 300 á 350 miljoen euro is opgelegd. De voorstellen in het rapport sluiten op punten dan ook nauw aan bij de richtingen die reeds zijn gekozen voor invulling van individuele taakstelling van organisaties. Zo bevat het rapport een voorstel voor het in één keer vaststellen van uitkeringen. Bij UWV bespaart dit 44 miljoen euro op de uitvoeringskosten. Deze besparing is onderdeel van de besparing van 135 á 160 miljoen euro en is reeds ingeboekt bij het invullen van de taakstelling van het Regeerakkoord. Voorzien wordt dat nog meer besparingen die onderdeel zijn van de 135 á 160 miljoen euro, benut worden voor het invullen van de taakstelling van het regeerakkoord.

Voortgang
Voorstellen met beleidsmatige effecten die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen, worden op de reguliere wijze aan de Ministerraad voorgelegd. De stuurgroep rapporteert uiterlijk 30 juni 2012 aan de Ministerraad over de voortgang van het totaal aan afgesproken acties.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

Bijlage Voorstellen

In deze bijlage zijn de voorstellen uit het rapport opgenomen (omkaderd). Per voorstel zijn de voorgestelde vervolgacties beschreven.

1. Voorstellen voor het vereenvoudigen en harmoniseren van wet- en regelgeving

Voorstel 1: Hanteren van een nieuw concept van regelgeving, leidend tot één uitvoeringsconcept
Baseer bestaande en nieuwe regelingen voor uitkeringen aan burgers op de volgende vier uitgangspunten:

1. Toets gegevens eenmalig vooraf en stel de te verstrekken uitkering meteen definitief vast: het proces van eerst voorlopig vaststellen en uiteindelijk definitief vaststellen (en eventueel verrekenen) wordt verlaten;
2. Maak alleen nog gebruik van al beschikbare gegevens: alleen die gegevens die beschikbaar zijn in (basis)registraties, worden gebruikt bij het vaststellen van een uitkering;
3. Werk daarbij zo veel als mogelijk in het heden: neem de meest actuele gegevens uit basisregistraties en eventueel andere beschikbare registraties. Door over en weer gebruik te maken van elkaars bestanden, kunnen gegevens gebruikt worden met voldoende actualiteit. Deze actualiteit kan verschillen per domein;
4. Hanteer normbedragen en/of normgetallen als er geen gegevens uit (basis)registraties benut kunnen worden.

Beoordeling voorstel
Er is veel te winnen met het voorgestelde concept, zowel in termen van een meer efficiënte uitvoering als in termen van de kwaliteit van dienstverlening. Dit blijkt ondermeer uit het volgen van deze principes bij de invulling van de taakstelling bij UWV, waar wetswijziging in voorbereiding is. Door dit concept te hanteren geeft het kabinet een helder signaal af : bij een kleinere en compactere overheid, hoort ook eenvoudiger uitvoerbare regelgeving. Het hanteren van het concept kan ingrijpend zijn. Het zal in bepaalde gevallen negatieve beleidsmatig consequenties hebben (inkomensgevolgen voor burgers). Dit dient bij de uitwerking te worden betrokken.

Voorgesteld vervolg

- Het kabinet stemt ermee in om nieuwe regelgeving in beginsel volgens de uitgangspunten van dit concept in te richten ('toepassen of uitleggen').
- Het ministerie van V&J gaat na of en hoe dit concept van regelgeving in het IAK is op te nemen en rapporteert hierover uiterlijk 31 maart 2012 aan de stuurgroep.
- Het kabinet laat het aan de betrokken departementen over om dit concept op bestaande regelgeving toe te passen. Het ministerie van SZW werkt dit voorstel al uit in het lopende traject 'Vereenvoudiging' dat onderdeel is van het invullen van de taakstelling in het regeerakkoord. Voor de toeslagen bij de Belastingdienst is dit voorstel (nog) geen onderdeel van een lopend traject. Bij het beleidsmatig toetsen en uitwerken worden de ministeries van SZW en Financiën als verantwoordelijken voor de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) betrokken. Verder worden de beleidsmatig betrokken departementen betrokken. Voor DUO leidt dit voorstel niet tot wijzigingen,

DUO beslist namelijk al op één moment en maakt gebruik van beschikbare gegevens.

Voorstel 2: Clusteren van regelingen
Beslis op politiek niveau primair welke van de in het rapport beschreven vereenvoudigings- en harmonisatievoorstellen kansrijk worden geacht en verdere uitwerking behoeven.
Laat vervolgens die varianten nader uitwerken, in termen van een business case en het in kaart brengen van de beleidsmatige consequenties.
Op basis van deze nadere uitwerking kan op een later moment nadere en meer definitief over deze voorstellen worden besloten.

Beoordeling voorstel
In het rapport zijn langs de volgende twee lijnen varianten opgenomen voor het clusteren van regelingen:
1. Samenvoegen van regelingen (bijvoorbeeld één brede toeslag);
2. Koppelen van regelingen aan de inkomstenbelasting (bijvoorbeeld met een verzilverbare heffingskorting).

Vooral het samenvoegen van regelingen kan effecten hebben voor de hoogte van programma-uitgaven, koopkracht, marginale druk, arbeidsparticipatie, administratieve lasten en dergelijke. De opbrengsten in uitvoeringskosten kunnen hoog zijn.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt in met het nader onderzoeken en uitwerken van dit voorstel door de ministeries van Financiën, SZW, OCW, BZK, VWS en EL&I waarbij Financiën het voortouw neemt. Nagegaan dient te worden of en zo ja welke kansrijke varianten op dit moment zijn te onderscheiden (beleidsmatige haalbaarheidsstudie). Hierbij worden de beleidsmatige en financiële effecten (ook de uitkeringslasten) van de varianten nader in beeld gebracht. Uiterlijk 1 maart 2012 wordt de beleidsmatige haalbaarheidsstudie aan de stuurgroep voorgelegd. De stuurgroep beoordeelt of het opportuun is om op dat moment ook aan de Ministerraad te rapporteren. Vervolgens worden eventuele kansrijke varianten nader uitgewerkt en uiterlijk 31 mei 2012 worden de uitwerkingen met een voorstel voorgelegd voor politieke besluitvorming.

Voorstellen 3: Bevorderen hergebruik van gegevens
Gegevens die relevant zijn voor het kunnen vaststellen van het recht op een uitkering en op het uitkeren als zodanig, dienen van hoge kwaliteit te zijn. Zij moeten binnen het publieke domein, uiteraard binnen de regels rond de privacy, ook optimaal hergebruikt kunnen worden. Dit is een basisvoorwaarde voor het (kunnen) koersen op gegevens uit de basisregistraties, en daarmee dus ook voor het wetgevings- en uitvoeringsconcept zoals beschreven bij voorstel 1. Onderstaande voorstellen versterken het overheidsbeleid betreffende basisregistraties.

Voorstel 3a: Standaardiseren begrippen en verbeteren stelselcatalogus
Pas regelgeving zodanig aan dat begrippen worden gestandaardiseerd en gelimiteerd tot een beperkt aantal in regelgeving te gebruiken hoofdbegrippen. Deze worden via een 'catalogus' beschikbaar gesteld om wet- en regelgeving op te baseren. Hiervoor kan de verder te verbeteren stelselcatalogus dienst doen. Geef opdracht daartoe een plan van aanpak op te stellen en uit te voeren.

Voorstel 3b: aanpassen voorschriften wijzigen gegevens
Pas op afzienbare termijn procedures en voorschriften voor het wijzigen van gegevens in basisregistraties aan om de actualiteit van gegevens te bevorderen. De primaire bronhouder neemt zonder verder nader onderzoek, de van daartoe aangewezen uitvoeringsorganisaties ontvangen gegevens, in de basisregistratie op. Uitvoeringsorganisaties beschikken namelijk via hun kanalen over kwalitatief goede gegevens.

Voorstel 3c: Gegevens via gemeenschappelijke voorzieningen beschikbaar stellen
Stel de hieronder vermelde gegevens die door meerdere uitvoeringsorganisaties worden gebruikt, aan andere overheidsorganisaties beschikbaar via een gemeenschappelijke voorziening.
Vraag deze gegevens vervolgens niet meer afzonderlijk per organisatie bij burgers uit.
Geef opdracht om hiertoe een concreet plan van aanpak op te stellen.
Het betreft hier in ieder geval de gegevens: verblijfsdoel, verzorgende wettelijke vertegenwoordiger, buitenlands adres (toekomstig RNI), gedetineerden / voortvluchtigen. De houders van deze gegevens blijven bij dit voorstel de gegevens zelf registreren.
Wat betreft rekeningnummer en contactgegevens (email, telefoon, correspondentieadres) wordt voorgesteld te onderzoeken of dit als module onder 'mijn.overheid.nl' is te plaatsen. Burgers kunnen hier namelijk vanuit één punt voor de gehele overheid eenduidig hun contactgegevens onderhouden.

Voorstel 3d: Vooraf invullen van gegevens
Bij het aanvragen van inkomensvoorzieningen door burgers gaan uitvoerings-organisaties bij de overheid beschikbare gegevens nog verder vooraf invullen. De burger wordt verplicht om bij vooraf ingevulde gegevens (onder andere uit basisregistraties) die niet juist zijn, de benodigde wijzigingen door te geven.
Laat hiertoe op korte termijn een concreet plan van aanpak opstellen.

Beoordeling voorstellen
Bovenstaande voorstellen ondersteunen een efficiëntere uitvoering en sluiten aan bij het overheidsbeleid betreffende basisregistraties. De implementatie van het stelsel van basisregistraties is opgenomen in de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening I-NUP[1]. Daarbinnen voert de Programmaraad Stelsels van Basisregistraties waarin de verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties betrokken zijn de regie op de basisregistraties en de bijbehorende voorzieningen. Uitwerking in bussinesscase en de prioritering is nu aan de orde.

[1] Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid: I-NUP, TK 26643 - 182

Voorgesteld vervolg:

- Het kabinet stemt ermee dat het ministerie van V&J de mogelijkheden voor het standaardiseren van begrippen inventariseert (voorstel 3a exclusief het verbeteren van de stelselcatalogus).
- Het kabinet stemt ermee in dat onder regie van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties de consequenties van de voorstellen 3a t/m 3c worden onderzocht. Bij voorstel 3a gaat het om het verbeteren van de stelselcatalogus). Bij voorstel 3 worden ook de juridische consequenties in beeld gebracht en beoordeeld. De programmaraad krijgt hier ook de opdracht toe.
- Met betrekking tot voorstel 3d verzoekt het kabinet de Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen om de volgende punten in beeld te brengen voor voorstel 3d:
    - de mogelijkheden voor het nog verder vooraf invullen van gegevens;
    - de consequenties van het verplichten van burgers om wijzigingen op vooraf ingevulde gegevens, door te geven.

Uiterlijk 31 mei 2012 wordt door de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties een voorstel met vervolgacties opgesteld, dat in de stuurgroep zal worden besproken.

Voorstel 4: Scherpere kaders voor regelgeving, vanuit de 'uitvoeringsbril'
Scherp (de toepassing van) het bestaande toetsingskader zodanig aan dat via het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de uitvoeringstoets, systematisch aan de hand van al geïdentificeerde kostenveroorzakers wordt getoetst hoe de nieuwe regels de complexiteit van de uitvoering beïnvloeden. Voorzie daarbij de voorstellen van wet zowel bij indiening bij de Tweede Kamer als bij indiening bij de Eerste Kamer van een expliciete analyse (met update in geval van parlementaire wijzigingsvoorstellen) door de uitvoerder van de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel en van de uitvoerbaarheid in meer algemene zin.
Pas in het verlengde hiervan eenzelfde methodiek toe bij het indienen van maje ure amendementen op voorliggende wetgeving.

Beoordeling voorstel:
Dit voorstel beoogt de kennis van de uitvoeringsorganisaties systematischer en beter te benutten in de fase van beleidsvorming. Hiermee wordt de relatie tussen wetgevingsvarianten en uitvoeringskosten transparanter. Duidelijk moet gemaakt worden hoe dit aansluit bij de reeds bestaande praktijk van uitvoeringstoetsen en tot welke veranderingen in het wetgevingsproces dit leidt.

Voorgesteld vervolg:
Het ministerie van V&J neemt het voortouw deze aanbeveling in concrete voorstellen voor het IAK te vertalen en rapporteert uiterlijk 31 mei 2012 over de voortgang aan de stuurgroep. De uitvoeringsorganisaties worden hierbij betrokken.

Voorstel 5: Beperken van (de complexiteit van) overgangsrecht
Beperk, uiteraard mede in het perspectief van de beleidsmatige implicaties daarvan, de complexiteit van overgangsrecht. Een eerste stap is om overgangsrecht altijd in een aparte Wet op te nemen zodat hierop explicieter zicht ontstaat. Een parallelle tweede stap is het starten van een nadere doorlichtingsactie, waarin alle bestaande (ook dus reeds ingegaan) overgangsrecht concreet wordt doorgelicht op vereenvoudigingopties.

Beoordeling voorstel
In het rapport wordt opgemerkt dat gedacht kan worden aan het afschaffen of geheel anders vormgeven van veel elementen van overgangsrecht die vaak kostenverhogend blijken te werken. Overgangsrecht kan hierdoor veel kosten met zich mee brengen. Een verplichte doorlichting van al het bestaande overgangsrecht gaat echter te ver; het is tijdsintensief terwijl de opbrengst erg onzeker is daar vaak zeer bewust voor bepaald overgangsrecht is gekozen. Wel is het goed dat departementen zelf bezien of en waar zij deze aanbeveling willen oppakken.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet herkent dat overgangsrecht vaak complex is maar erkent ook dat overgangsrecht vaak een rol speelt in de politieke besluitvorming. Het kabinet stemt ermee in dat:

1. Het ministerie van V&J het voortouw neemt voor het beoordelen van het voorstel om overgangsrecht altijd in een aparte wet op te nemen. V&J rapporteert uiterlijk 31 maart 2012 aan de stuurgroep over de opportuniteit van dit voorstel.
2. Departementen zelf beoordelen in hoeverre zij bestaand overgangsrecht willen aanpassen en rapporteren de uitkomsten van deze beoordeling uiterlijk 31 maart 2012 aan de stuurgroep.

2. Voorstellen voor het beter samenwerken en/of clusteren van uitvoerende taken

Voorstellen Oprichten Expertisecentra

Voorstel 6: Oprichten expertisecentrum buitenlandse uitvoering
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn een expertisecentrum op over alle uitvoeringskwesties bij uitkeringen aan mensen die in het buitenland verkeren. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert de betrokken uitvoeringsorganisaties en ministeries. Het expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoerings-organisaties. Het kenniscentrum is niet bedoeld om het behandelen van individuele gevallen over te nemen. Het kenniscentrum beantwoordt wel vragen van de uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van ingewikkelde individuele gevallen.

Voorstel 7: Oprichten expertisecentrum fraudebestrijding
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum fraudebestrijding op. Dit expertisecentrum (ook wel aangeduid als "anti-fraudebox") bundelt kennis, gegevens, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert op basis daarvan aan de betrokken uitvoeringsinstanties. Met name kan dit expertisecentrum ook onbedoelde profijtelijke, vaak domeinoverstijgende systeemkenmerken in kaart brengen en suggesties doen de daaruit voortvloeiende fraude in te perken. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties. Hier geldt, mutatis mutandis, hetzelfde voor de 'individuele gevallen' als in voorstel 6.

Voorstel 8: Oprichten expertisecentrum ICT
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor ICT op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.

Voorstel 9: Oprichten expertisecentrum Beveiliging en Privacy
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.

Beoordeling voorstellen
Het bundelen van expertise is een eerste vorm van clusteren waarbij schaarse kennis optimaal wordt benut en versterkt. De Manifestgroep - één van de samenwerkingsverbanden van grote uitvoeringsorganisaties – wordt gevraagd de regie te voeren op de expertisecentra. Binnen deze regie worden de expertisecentra aangestuurd door bestuurders van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties.
Het afgelopen jaar heeft de Manifestgroep naast bestuurlijke eenduidigheid meer ingezet op "samen investeren en uitvoeren" waarbij de Manifestgroep meer en meer gezamenlijk kiest, aanstuurt, implementeert en investeert. Door het voeren van de regie op deze expertisecentra door de Manifestgroep, is een brede samenwerking van overheidsorganisaties geborgd.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt in met dit voorstel. Het is een goed idee dat uitvoeringsorganisaties de Manifestgroep benutten om de regie op de expertisecentra te voeren. De kenniscentra ICT en Beveiliging en Privacy zorgen ervoor dat ze zijn aangesloten op de rijksbrede ontwikkelingen betreffende de I-strategie waaronder de rijksbrede operationele ICT-beveiligingsfunctie. Uiterlijk 31 maart 2012 rapporteren de vier uitvoeringsorganisaties over de geboekte voortgang aan de stuurgroep.

Voorstel 10: Eén bankrekening per klant
Pas de desbetreffende regelgeving zo aan dat voor elke burger geldt dat hij/zij, in zijn/haar financiële relatie met alle betrokken uitvoerders op centraal niveau, nog maar één bankrekeningnummer, zijnde een bankrekeningnummer op eigen naam, kan aanhouden. De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel doet mee (evenals eventueel andere diensten. Het voorstel voor de Belastingdienst in zijn geheel is al opgenomen in het Belastingplan 2012.

Beoordeling voorstel
Het voorstel voor één bankrekening vereenvoudigt de financiële relatie tussen burger en overheid en draagt bij aan een doelmatige uitvoering. Verwacht wordt dat dit voorstel voor goedwillende burgers geen ingrijpende gevolgen heeft, en juist als voordeel heeft dat sneller en met minder kans op fouten wordt uitgekeerd. Voor potentiële fraudeurs zal deze maatregel als een belemmering voor frauduleus handelen werken. Aandachtspunt bij de uitwerking is de werkwijze indien geldstromen ten behoeve van de burger, rechtstreeks naar derden gaan.

Voorgesteld vervolg
De Belastingdienst heeft het voorstel voor één bankrekeningnummer voor de Belastingdienst al opgenomen in het Belastingplan 2012. Het kabinet stemt ermee in dat na parlementaire instemming over het één bankrekeningnummer voor de Belastingdienst, ook andere departementen in aansluiten ('toepassen of uitleggen').

Voorstel 11: Verrekenen vorderingen met uitkeringen
Onderzoek de wettelijke, beleidsmatige en technische mogelijkheid dat, in geval van evidente wanbetaling en/of fraude van een burger, de overheid zo nodig de uitstaande vorderingen op die burger kan verrekenen met uitkeringen die de desbetreffende burger nog tegoed heeft, ook wanneer die van andere uitvoeringsorganisaties afkomstig zijn. Betrek daarbij de nationale en Europese juridische aspecten en inventariseer daarbij de afhankelijkheden tussen de verschillende invorderingsprocessen. Het werken met één bankrekeningnummer ondersteunt dit voorstel.
De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel kan meedoen, evenals eventueel andere diensten.

Beoordeling voorstel
Het voorstel rond het onderzoeken van verrekenen van vorderingen met uitkeringen is bedoeld om evidente gevallen van wanbetaling en fraude stevig aan te pakken.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt ermee in dat de ministeries van Financiën, SZW, OCW, VWS en BZK met name in geval van evidente wanbetaling en/of fraude van een burger, de wettelijke, beleidsmatige en technische mogelijkheid onderzoeken voor het verrekenen van uitstaande vorderingen op burgers met uitkeringen die de desbetreffende burger nog tegoed heeft, ook wanneer die van andere uitvoeringsorganisaties afkomstig zijn. Uiterlijk 31 mei 2012 rapporteren zij over de geboekte voortgang aan de stuurgroep. Het ministerie van Financiën neemt hierin het voortouw.

Voorstel 12: Afstemmen internetportalen
Neem op afzienbare termijn alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de soortgelijke internetportalen van UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen zodanig op elkaar af te stemmen dat zij voor de klant goed toegankelijk zijn, en ook uitstralen dat de klant met één en dezelfde overheid te maken heeft. Daar hoort ook bij dat klanten via die portalen ook geattendeerd kunnen worden op mogelijke rechten en plichten elders, bij andere (verwante) uitvoerders. Zo nodig moeten de onderliggende technische hulpmiddelen van de portals hierop worden aangepast. Sluit aan bij de bestaande gemeenschappelijke schil, onder de noemer van 'mijn.overheid.nl', die dient als verwijsportaal en waarmee de burger ook de juistheid van gegevens waarover de overheid beschikt, kan toetsen.

Beoordeling voorstel
De ervaring leert dat het, zeker voorlopig, onverstandig is te streven naar één overkoepelend internetportaal. Iedere organisatie heeft namelijk momenteel de eigen portalen ingericht naar het eigen productieproces. Het ontvlechten van de portalen is een kostbare en risicovolle operatie waarbij reeds verkregen inverdieneffecten weer teniet kunnen worden gedaan.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt ermee in dat de 4 uitvoeringsorganisaties dit voorstel in het bredere verband van de Manifestgroep en BZK/Logius (beheerder van mijn.overheid.nl) gaan uitvoeren. Uiterlijk 31 maart 2012 rapporteren de vier uitvoeringsorganisaties over de geboekte voortgang aan de stuurgroep.

Voorstel 13: Business Rule Management
De uitvoeringsorganisaties gaan gezamenlijk nader verkennen welke mogelijkheden de methode Business Rule Management (BRM) daadwerkelijk kan bieden. Deze mogelijkheden zullen - in lijn met de eerdere voorstellen in dit rapport - groter worden naar de mate dat het proces van het vaststellen van een uitkering meer wordt geüniformeerd en gestandaardiseerd en regelgeving wordt vereenvoudigd. Betrek in dit onderzoek processtappen zoals beslissen, financieel afhandelen, bezwaar en beroep, sanctiebeleid en sanctioneren en registratie/gebruik van gegevens.

Beoordeling voorstel
Met deze aanpak zijn werkprocessen en ICT-systemen zodanig (modulair) in te richten, dat het eenvoudiger kan worden om ICT-systemen te wijzigen als regels wijzigen. Business Rule Management kan er verder toe leiden dat op termijn meer onderlinge samenwerking mogelijk wordt. Het benutten van elkaars expertise maakt de kans op succes van deze aanpak groter. Bij toepassing van BRM zal het zo zijn dat de baten pas echt gaan optreden naar de mate waarin wet- en regelgeving zijn gestroomlijnd.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt in met het voorstel om de Manifestgroep te vragen de regie te voeren op het nader verkennen van de mogelijkheden van Business Rule Management. Daarbij is kennisdeling het startpunt.
Het kabinet stemt er verder mee in dat voor de hierboven genoemde processtappen de mogelijkheden om tot intensievere samenwerking door de vier uitvoeringsorganisaties te komen, verder worden uitgediept.

De vier uitvoeringsorganisaties rapporteren uiterlijk 31 mei 2012 aan de stuurgroep over de bereikte voortgang betreffende het verkennen van Business Rule Management en de uitgediepte mogelijkheden tot intensievere samenwerking van de vier organisaties.

3. Voorstellen voor het besturen van het implementatietraject en het verbeteren van wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Voorstel 14a: Sturen op implementatie
Geef de stuurgroep die deze verkenning heeft uitgevoerd, vervolg mandaat voor het proces van nadere uitwerking en implementatie van de voorstellen. Onverlet latend dat de afzonderlijke vakministers in staat moeten blijven hun verantwoordelijkheid te (blijven) dragen voor hun beleidsagenda en voor de onder hen ressorterende organisaties, vergt het implementeren van de voorstellen een overkoepelende aansturing.

Langs de lijn van de stuurgroep kan de voortgang van het geheel worden bewaakt, kan doorzettingsmacht worden georganiseerd en kan de verbinding met de politiek hecht blijven. Het ligt ook in de rede op deze manier - waar dat opportuun is - andere uitvoeringsorganisaties waarvoor dit soort voorstellen relevant kunnen zijn, op een tijdig moment te laten aanhaken.

De stuurgroep stelt tevens voor dat de Manifestgroep de verantwoordelijkheid neemt om de voorstellen die de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties betreffen, te implementeren; het gaat dan met name om de organisatieoverstijgende dimensie. De Manifestgroep kan het initiatief nemen bij de daadwerkelijke implementatie van dit soort maatregelen en is ook primair verantwoordelijk voor kwaliteit en voortgang daarvan, onverlet latend dat de uitvoeringsorganisaties zelf, elk voor zich, hun verantwoordelijkheid houden voor de implementatie binnen hun organisaties.

Voeg het beleidsdepartement BZK toe aan de stuurgroep vanwege de relatie met basisregistraties. Nog nader te bezien is in hoeverre alle huidige leden van de stuurgroep continu lid moeten blijven, dan wel (deels) 'op afroep' wanneer hun beleidsaspect specifiek aan de orde is.

Beoordeling voorstel
Met het voortzetten van de stuurgroep ontstaat er continuïteit rond de voorstellen. De kracht van een stuurgroep als deze, met een bezetting op het allerhoogste ambtelijke niveau, is dat de vier uitvoerders en de (ambtelijke) beleidsmakers gezamenlijk om de tafel zitten. Vanuit deze stuurgroep kunnen, waar nodig, tijdig de bewindslieden betrokken worden die het betreft.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt in met het continueren van de stuurgroep Inkomensondersteuning / voorziening. Dit laat onverlet dat de afzonderlijke vakministers de verantwoordelijkheid dragen voor hun beleidsagenda en voor de onder hen ressorterende organisaties. De betrokken organisaties zijn afzonderlijk verantwoordelijk voor de uit te voeren acties en het kader waarin ze dit willen oppakken. Het is verstandig dat hierbij de Manifestgroep wordt benut. De

stuurgroep behoudt het overzicht van alle acties ter implementatie van de aanbevelingen.

Voorstel 14b: Sturen op implementatie
Hanteer, vanaf het moment dat politiek de veranderagenda is vastgesteld, een weloverwogen migratiestrategie.
Stel daarbij naar aanleiding van de politieke besluitvorming een soort 'roadmap' op voor het implementatietraject, rekening houdend met mogelijke, nadere besluitvormingsmomenten.
Overweeg daarbij om een instrument als de 'Gateway Review' tijdig in te zetten. bij programma's en projecten in dit kader.

Beoordeling voorstel
Dit voorstel is in wezen onderdeel van de opdracht voor de stuurgroep en beoogt zowel daadkracht als zorgvuldigheid in de afwegingen te bevorderen.

Voorgesteld vervolg
Deze brief bevat per voorstel een actie ter implementatie, inclusief een tijdpad. De stuurgroep behoudt het overzicht over de implementatie van de vervolgacties. Bij voorstellen die in Manifestgroep-verband worden gerealiseerd, stemt de Manifestgroep de planning af met de stuurgroep. De Manifestgroep geeft de stuurgroep inzicht in de voortgang van het realiseren van deze voorstellen.

Voorstel 15: Jaarlijks rapporteren over uitvoerbaarheid en effecten van beleid
Ontwikkel een format op basis waarvan de uitvoeringsorganisaties voortaan in het kader van de begrotingscyclus, kort maar krachtig openbaar rapporteren over de uitvoerbaarheid van het uit te voeren beleid. Deels doen ze dat nu al. Met dit voorstel rapporteren ze voortaan systematischer over de kosten per regeling, de kostenveroorzakers, problemen en kansen en overige effecten.
Actiepunt: Format ontwikkelen door vakdepartementen; format gebruiken door elk van de vier uitvoeringsorganisaties.

Beoordeling voorstel
Het te bereiken effect van dit voorstel is dat uitvoerbaar beleid hoog op de (beleids)-agenda blijft staan. Dit voorstel beoogt ook dat de uitvoerders onbedoelde effecten van beleid signaleren.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt er mee in dat dit voorstel nader uitgewerkt wordt door een werkgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, SZW en OCW. Deze uitwerking betreft het opstellen van een format en de wijze waarop dit wordt toegepast in de respectievelijke begrotings- en planning & control cycli. Zij rapporteren uiterlijk 31 mei 2012 aan de stuurgroep over de geboekte voortgang.

Voorstel 16: Verbreden van de samenwerking
Betrek bij de verdere uitwerking en implementatie van de voorstellen aanpalende organisaties. Daarbij wordt ondermeer gedacht aan uitvoeringsorganisaties in de zorg en aan gemeenten.
Bepaal, in overleg met die organisaties, wat daarbij de beste timing is.

Beoordeling voorstel
Verwacht wordt dat een groot deel van de genoemde voorstellen niet uitsluitend binnen het domein van de vier organisaties bijdraagt aan efficiëntie en effectiviteit, maar dat de voorstellen een breder bereik hebben.

Voorgesteld vervolg
Het kabinet stemt ermee in dat de stuurgroep periodiek beoordeelt en afspraken maakt in hoeverre verbreding van uitwerking en implementatie van acties opportuun is. Wanneer tot verbreding wordt besloten maakt de stuurgroep met betrokken organisaties afspraken om deze verbreding te concretiseren.

Beter geregeld

Compacte Rijksdienst, project 12
Inkomensondersteuning / voorziening burgers

datum: 8 november 2011

status: definitief

Inhoud

Samenvatting 3

1 Inleiding 10

2 Verkennende analyse huidige situatie 13
2.1 Overeenkomsten en verschillen regelingen en uitvoeringsorganisaties 13
2.2 Kostenveroorzakers in regelgeving 13
2.3 Situatie in andere landen 15
2.4 Reeds verrichte inspanningen en geboekte resultaten 15

3 Eindperspectief 16
3.1 Wet- en regelgeving 16
3.2 Uitvoering 17
3.3 Besturing 18

4 Vereenvoudigen en harmoniseren wet- en regelgeving 19
4.1 Hanteren van een nieuw concept van regelgeving, leidend tot één uitvoeringsconcept 19
4.2 Clusteren van regelingen 21
4.3 Bevorderen hergebruik van gegevens 23
4.4 Scherpere kaders voor regelgeving, vanuit de 'uitvoeringsbril' 25
4.5 Beperken van (de complexiteit van) overgangsrecht 26

5 Voorstellen uitvoerende taken 27
5.1 Oprichten expertisecentrum buitenlandse uitvoering 27
5.2 Oprichten expertisecentrum fraudebestrijding 28
5.3 Oprichten expertisecentrum ICT 28
5.4 Oprichten expertisecentrum Beveiliging en Privacy 29
5.5 Eén bankrekening per klant 30
5.6 Verrekenen vorderingen met uitkeringen 30
5.7 Afstemmen internetportalen 31
5.8 Business Rule Management 31

6 Voorstellen besturing 34
6.1 Sturen op implementatie 34
6.2 Jaarlijks rapporteren over uitvoerbaarheid en effecten van beleid 36
6.3 Verbreden van de samenwerking 36

Bijlage 1 Opdracht
Bijlage 2 Samenstelling stuurgroep en werkgroepen
Bijlage 3 Overzicht regelingen, cijfers en kostenveroorzakers

1912743 00016

Samenvatting

1. Algemeen beeld: volop winstkansen door hechtere samenwerking

Hechter samenwerken van grote uitkeringsorganisaties biedt volop winstkansen. De uitvoeringskosten kunnen omlaag. Dit kan hand in hand gaan met betere dienstverlening aan burgers en effectievere aanpak van frauduleus handelen. De samenwerking wordt effectiever - en gaat ook meer opleveren - naarmate de vele uitkeringsregelingen die deze organisaties moeten uitvoeren, worden vereenvoudigd. Zonder vereenvoudiging is er ook winst te halen, maar die zal aanzienlijk geringer zijn.

Dat blijkt uit deze verkenning van de stuurgroep die het kabinet in het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst heeft ingesteld om dubbelingen in de uitvoering weg te halen. Project 12 richt zich in het bijzonder op uitvoerings-organisaties die zich bezighouden met inkomensondersteuning en -voorziening voor burgers. Dit betreft concreet de Belastingdienst/Toeslagen, UWV, SVB en DUO. Tal van voorstellen zijn overigens breder toepasbaar.

2. Hoe samen te werken zonder vereenvoudiging in de regelgeving?

Het gemeenschappelijk kenmerk van de vier uitvoeringsorganisaties is dat zij belast zijn met het uitvoeren van inkomensoverdrachten aan burgers. Deze overeenkomst vormt het aangrijpingspunt voor deze verkenning. Tegelijkertijd laat deze verkenning zien dat de vier uitvoeringsorganisaties regelingen uitvoeren die sterk verschillen. Hierdoor verschillen de processen van de vier uitvoeringsorganisaties ook van elkaar. Het is daarom nu niet doelmatig om organisaties of onderdelen te integreren zonder verregaande vereenvoudiging en uniformering van regelingen.

Zonder vereenvoudiging van regelingen zien de uitvoeringsorganisaties wel kansen voor intensievere samenwerking dan nu al het geval is. Dat kan door meer activiteiten gezamenlijk op te gaan pakken, door het intensiever uitwisselen van kennis en het consequenter benutten van elkaars goede praktijkvoorbeelden. Ook kan worden afgesproken op gelijksoortige wijze en op basis van dezelfde uitgangspunten contacten met burgers te onderhouden. Zij geven allemaal invulling aan de wens van het kabinet in de opdracht aan de stuurgroep om tot meer clustering te komen. Vier uitvoeringsorganisaties gaan met een aantal voorstellen voor hechtere samenwerking al concreet aan de slag.

Gezamenlijke expertisecentra opzetten

Er komt een aantal gezamenlijke expertisecentra. Die gaan in ieder geval over:
- bundelen van alle kennis op het vlak van de behandeling van uitkeringsgevallen van mensen die in het buitenland verblijven;
- bundelen van de relevante kennis over fraude in het uitkeringsdomein en eventueel daarbuiten;
- bundelen van kennis over het inkopen en toepassen van ICT;
- bundelen van kennis over informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens en
- bundelen van kennis over de methode 'Business Rule Management'.

Dit gebeurt met bestaande middelen: geld en menskracht. Het effect van de expertisecentra zal zijn: betere dienstverlening, effectievere fraudeaanpak en betere kwaliteit van ICT-oplossingen, dit alles mogelijkerwijs ook tegen lagere kosten. Op basis van de met de expertisecentra opgedane ervaring, gaan de uitvoerings-organisaties bezien of ze activiteiten op deze terreinen ook anderszins kunnen

bundelen. De Manifestgroep - één van de samenwerkingsverbanden van grote uitvoeringsorganisaties - gaat de regie voeren op de expertisecentra.

Maatregelen voor betere burgercontacten

Er komen afspraken over het optimaal op elkaar afstemmen van de internetportalen van de vier organisaties. Dat past in een tijd waarin veruit de meeste burgers een voorkeur hebben voor digitale communicatiemogelijkheden. Het overgrote deel van de burgercontacten moet daarom langs die weg gaan verlopen. Waar dat echt nodig is, blijft het "persoonlijke" contact in stand. Dit soort internetportalen moet er zo uitzien dat de burger de overheid ook echt als één overheid gaat zien. Burgers moeten met "mijn.overheid.nl" en de internetportalen van de organisaties, gemakkelijk hun weg door het digitale overheidsland kunnen vinden. Daarbij moeten ze hun gegevens kunnen inzien en correcties kunnen doorgeven op gegevens waarover de overheid rond henzelf beschikt. Ook moet de overheid in staat zijn goed en veilig dat wil zeggen persoonlijk, proactief en persoonsgebonden op digitale wijze met de burger te communiceren.

De uitvoeringsorganisaties willen er ook voor zorgen dat burgers in hun relatie met de overheid in beginsel nog maar één bankrekeningnummer mogen aanhouden. Deze vereenvoudiging bespaart € 5 à 10 miljoen aan uitvoeringskosten en bevordert ook de bestrijding van fraude. Voor deze maatregel moet regelgeving gewijzigd worden.

De uitvoeringsorganisaties gaan gezamenlijk ook zo veel mogelijk de gegevens waarover zij al beschikken, vooraf digitaal invullen. Dit scheelt de burger of de aanvrager van een uitkering tijd. Bovendien komt het de kwaliteit van de werkprocessen binnen de overheid ten goede en kan het ook tot lagere uitvoeringskosten leiden. Voorwaarde is wel dat de kwaliteit van die gegevens gewaarborgd is.

Daarnaast wordt voorgesteld om de wettelijke, beleidsmatige en technische mogelijkheden te onderzoeken om bij evidente wanbetaling en/of fraude, de schade sneller en effectiever te verhalen op de betrokkene door de mogelijkheid te creëren onderling te verrekenen. Het invoeren van één bankrekeningnummer per burger, ondersteunt deze aanpak.

Gegevensverzamelingen verbeteren

Bovenstaande voorstellen kunnen alleen goed uitgevoerd worden als de gegevens waarover de overheid in geautomatiseerde bestanden beschikt van hoge kwaliteit zijn. Nu is dat nog niet overal het geval.

De stuurgroep doet in deze verkenning een aantal voorstellen voor het verbeteren van de kwaliteit en het beheer van de basisregistraties. Die voorstellen zijn deels al eerder gedaan. Het is zaak ze nu ook echt in te voeren en daarmee de uitvoerings-kosten van onder andere het uitwisselen van gegevens tussen overheidsorganisaties te verlagen (circa € 10 miljoen).[1] Ook het vooraf invullen van gegevens en het verder invoeren van het correctierecht van de burger via "mijn.overheid.nl", zullen de kwaliteit van de basisregistraties verbeteren.

Verdere winst is te boeken door domeinoverstijgende begrippen die bepalend zijn voor een uitkering, nog meer te standaardiseren dan nu het geval is. Juist zo'n standaardisatie kan de bruikbaarheid en kwaliteit van (basis)registraties sterk verbeteren.

[1] De overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (I-NUP) is erop gericht om in 2015 de basisregistraties af te ronden.

1912743 00016

Deze voorstellen over de (basis)registraties kosten in eerste aanleg geld en tijd. Ze zijn echter van groot belang. Slagen we erin langs deze lijnen de kwaliteit van de gegevens flink te verhogen, dan is duidelijk winst te boeken. De uitvoeringskosten worden lager, de dienstverlening aan burgers wordt beter, het vertrouwen in de overheid neemt toe, (uitkerings)fraude wordt effectiever aangepakt en 'olievlekwerking' van fouten wordt vermeden.

Stroomlijning en clustering van werkprocessen en ICT

De vier uitvoeringsorganisaties gaan verder na in hoeverre nadere samenwerking in de opzet van werkprocessen en ICT-systemen, haalbaar en nuttig is. Dat begint met het kennis nemen van elkaars aanpakken en het onderling uitwisselen van expertise.

Dit onderwerp hangt nauw samen met vereenvoudiging van regels, een onderwerp dat in paragraaf 3 van deze samenvatting aan de orde komt. De huidige regelcomplexen zijn zodanig verfijnd en ingewikkeld, en elk ook nog eens vanuit vooral het eigen beleidsdomein ingekleurd, dat er een zeer grote diversiteit aan werkprocessen is ontstaan. Die werkprocessen zouden veel meer gestroomlijnd en geclusterd kunnen worden naarmate we erin slagen wet- en regelgeving te vereenvoudigen en te harmoniseren en naarmate we begrippen en definities standaardiseren.

De vier uitvoeringsorganisaties zien perspectief in het zogeheten *Business Rule Management*. Met die aanpak zijn werkprocessen en ICT-systemen zodanig (modulair) in te richten, dat het veel eenvoudiger kan worden om ICT-systemen te wijzigen als regels te wijzigen. BRM kan er verder toe leiden dat op termijn meer onderlinge samenwerking mogelijk wordt. De organisaties gaan deze aanpak verder verkennen. Daarbij wordt gekeken naar de kansen die Business Rule Management biedt en de eventuele beperkingen ervan in relatie tot de complexiteit van de inkomensregelingen. Ook bij toepassing van BRM zal het zo zijn dat de baten pas echt gaan optreden naar de mate waarin wet- en regelgeving zijn gestroomlijnd. Partijen hebben afgesproken elkaars expertise op dit vlak te gaan benutten. Het hierin gezamenlijk optrekken, maakt de kans op succes van deze aanpak groter.

Parallel hieraan gaan de uitvoeringsorganisaties over de hele linie van hun werkprocessen - en in het vervolg daarop: ICT-oplossingen - meer verregaande vormen van "samen optrekken" zoeken die haalbaar en nuttig zijn. Finale beslissingen over wat haalbaar is, worden genomen op basis van uit te werken business cases..

3. Hoe is er met vereenvoudiging van regels nog meer winst te behalen?

De samenwerking en clustering tussen uitvoeringsorganisaties kan nog (veel) meer opleveren als die gekoppeld kan worden aan een (verregaande) vereenvoudiging van regelgeving. De stuurgroep doet daarvoor hieronder een aantal voorstellen. Het vertrekpunt daarbij is niet een beleidsmatige beoordeling, maar – in lijn met de opdracht voor deze verkenning – de 'bril van de uitvoering'. De uitvoerders hebben vanuit hun expertise beoordeeld hoe vereenvoudigingvoorstellen kunnen bijdragen aan lagere uitvoeringskosten, betere dienstverlening en effectievere fraudebestrijding. Ook de burger heeft hier baat bij. Voorlichting vóóraf wordt eenvoudiger. En dit is bovendien goedkoper dan uitleg over de ingewikkelde regels achteraf.

Deze verkenning laat zien welke factoren de kosten van een regeling bepalen, de zogenoemde kostenveroorzakers. De verschillen in uitvoeringskosten zijn niet zozeer gerelateerd aan de vraag welke organisatie welke regeling uitvoert, maar wel te

verklaren uit zaken als de complexiteit van de regels en de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens.[2] Voorstellen moeten daar dus over gaan.

De voorstellen die de stuurgroep doet, vereisen politieke besluitvorming. De huidige regels hebben vaak hun eigen geschiedenis en ratio. Vaak spelen allerlei sectorspecifieke overwegingen een rol, vaak zijn het uitzonderingen op hoofdregels die maatschappelijk of politiek lastig liggen, vaak zijn er allerlei specifieke overwegingen geweest voor overgangsrecht, enzovoorts. De stuurgroep stelt dat soort factoren vanuit 'de uitvoeringsbril' welbewust ter discussie, omdat juist zij voor hoge uitvoeringskosten zorgen en regelingen fraudegevoelig maken. De politiek moet uiteindelijk zelf een afweging maken tussen bestaande en toekomstige complexiteit van beleid en de mogelijkheden om in de uitvoering winst te boeken.

In één keer definitief vaststellen van een uitkering

De stuurgroep stelt voor om regelgeving over uitkeringen vanuit één en hetzelfde regelgevings- en uitvoeringsconcept op te stellen. Concreet betekent dit dat uitvoerders uitkeringen in één keer definitief vaststellen. Dit gebeurt op basis van zo actueel mogelijke gegevens, maar die liggen wel al vast in bestaande (basis)registraties. Voor zover die gegevens er niet zijn, wordt met normbedragen gewerkt. De crux is dat uitvoerders op deze manier kunnen werken met bekende en vaststaande gegevens. Dit houdt nauw verband - ook in de randvoorwaarden - met de voorstellen over het digitaal afhandelen van uitkeringen en die over het verbeteren van (basis)registraties.

Deze verkenning geeft aan hoe dit nieuwe regelgevings- en uitvoeringsconcept concreet uitgewerkt zou moeten worden. Het gaat hierbij over het standaardiseren van het inkomens- en vermogensbegrip, en het hanteren van mogelijke normbedragen voor de huur bij het vaststellen van de huurtoeslag. Het doorvoeren van dit voorstel voor bestaande regelingen bespaart jaarlijks € 55 tot € 70 miljoen aan uitvoeringskosten.

Clusteren van regelingen

Deze verkenning schetst diverse varianten - soms heel concreet - om regelingen zodanig te vereenvoudigen dat hiermee de kostenveroorzakers stevig aangepakt worden. Dit kan het samenwerken van de uitvoeringsorganisaties een sterke impuls geven.

Een mogelijkheid is om alle bij de Belastingdienst belegde afzonderlijke toeslagen zoals huur- en zorgtoeslagen, te integreren in één nieuwe toeslagregeling. Dat verlaagt de uitvoeringskosten ook sterk. In dezelfde sfeer kan gedacht worden aan het samenvoegen van een aantal kindregelingen. Concrete voorstellen over het terugbrengen van het aantal kindregelingen zijn al door het kabinet aangekondigd.

Een alternatief is om toeslagen te koppelen aan de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld in de vorm van een verzilverbare heffingskorting. Door hun massaliteit en eenvoud komen vooral de zorgtoeslag en het kindgebonden budget hiervoor in aanmerking. De toeslag als zodanig en de daarvoor in aanmerking komende doelgroep ondergaan geen wijziging. Het betreft dan ook een in hoofdzaak technische wijziging, die relatief eenvoudig te realiseren valt. Zo'n ingreep vergt wel uniformering van begrippen als "het huishouden", alsmede aanpassing van (fiscale) wet- en regelgeving. Per saldo kan fors worden bespaard op de uitvoeringskosten.

[2] De politiek kan complexe regels bewust hebben gekozen om gewenste effecten in bijvoorbeeld de grote geldstroom (programma uitgaven) te bereiken of om bepaalde doelgroepen tegemoet te komen.

Beide voorstellen leiden tot aanzienlijke besparingen op de jaarlijkse uitvoeringskosten, die naar schatting kunnen oplopen tot tussen de € 65 en € 70 miljoen[3]. Voorgesteld wordt om te bepalen welke voorstellen kansrijk zijn en dan voor deze voorstellen, concrete business cases op te stellen, met inbegrip van het in kaart brengen van beleidsmatige consequenties.

Simpeler overgangsrecht

Overgangsrecht compliceert de uitvoering vrijwel altijd. Het zorgt ervoor dat - vaak langdurig - diverse uitkeringsregimes naast elkaar in de lucht moeten worden gehouden. De analyse over de kostenveroorzakers bevestigt dit. De stuurgroep beveelt aan overgangsrecht altijd aan een heel expliciete afweging te onderwerpen, met aandacht voor de kosten in de uitvoering. De stuurgroep stelt voor overgangsrecht in nieuwe gevallen altijd in een apart wetsvoorstel te regelen. De stuurgroep stelt verder voor alle huidige overgangsrecht vanuit de gezamenlijke domeinen bezien, nog eens goed door te lichten.

4. Welke besturingsmaatregelen zijn nodig om deze voorstellen echt waar te gaan maken?

De stuurgroep beseft dat het daadwerkelijk toepassen van de voorstellen in deze verkenning geen sine cure is. Het gaat om weerbarstige materie. Sommige voorstellen zijn niet nieuw, maar zijn nog niet succesvol doorgevoerd. Extra lastig is dat dit soort voorstellen, juist op de korte termijn, veel vergen van de betrokken organisaties, terwijl die tegelijkertijd al doende zijn met vaak pittige ombuigingstaakstellingen en daarmee gepaard gaande veranderopgaven, en ook nog eens de winkel draaiende moeten houden.
De stuurgroep is er niettemin van overtuigd dat deze voorstellen wel degelijk gaan slagen, juist ook omdat er in de betrokken organisaties draagvlak voor is. Het vergt wel een goede begeleiding en aansturing.

Heldere politieke besluitvorming vereist

Alle voorstellen in deze verkenning vragen om een heldere politieke besluitvorming. Deels gaat het om maatregelen die politiek en maatschappelijk niet omstreden zullen zijn, maar deels gaat het ook om maatregelen die scherpe politieke keuzes vragen. Dat geldt met name voor de voorstellen over sterke vereenvoudiging van regelgeving.

Mandaat voor implementatie

Het is van belang dat er een helder mandaat tot stand komt voor de implementatiefase. Onverlet latend dat de afzonderlijke vakministers in staat moeten blijven hun verantwoordelijkheid te (blijven) dragen voor hun beleidsagenda en voor de onder hen ressorterende organisaties, vergt dit een overkoepelende aansturing. De stuurgroep stelt voor dat de Ministerraad haar mandaat geeft voor het proces van nadere uitwerking en implementatie van de voorstellen. Langs de lijn van de stuurgroep kan de voortgang van het geheel worden bewaakt, kan doorzettingsmacht worden georganiseerd en kan de verbinding met de politiek hecht blijven. Het ligt ook in de rede op deze manier - waar dat opportuun is - andere uitvoeringsorganisaties waarvoor dit soort voorstellen relevant kunnen zijn, te laten aanhaken.

De stuurgroep stelt tevens voor dat de Manifestgroep gevraagd wordt de verantwoordelijkheid te nemen voor de voorstellen die de gezamenlijke

[3] Deze bedragen zijn gecorrigeerd voor dubbeltellingen met het vorige voorstel "in één keer definitief vaststellen van een uitkering".

uitvoeringsorganisaties betreffen, te implementeren; het gaat dan met name om de organisatieoverstijgende dimensie. De Manifestgroep kan het initiatief nemen bij de daadwerkelijke implementatie van dit soort maatregelen en is ook primair verantwoordelijk voor kwaliteit en voortgang daarvan, onverlet latend dat de uitvoeringsorganisaties zelf, elk voor zich, hun verantwoordelijkheid houden voor de implementatie binnen hun organisaties.

Overgangsstrategie

Het is van belang een verstandige overgangsstrategie te bepalen en die te bewaken. Daarbij moeten instrumenten worden ingezet die helpen dat we ook tijdens de rit de goede koers blijven bepalen en bewaken. Ook moet er ruimte zijn om te bepalen in hoeverre de voorstellen uit deze verkenning nog in te passen zijn in de reeds lopende uitwerking van beleidsagenda's in programma's en projecten, respectievelijk in hoeverre daardoor juist extra risico's voor de verantwoordelijke bewindspersonen zouden kunnen ontstaan voor de voortgang daarvan.

Systematische rapportages over uitvoerbaarheid

De stuurgroep stelt voor het huidige toetsingskader voor de totstandkoming van regelgeving zodanig aan te scherpen dat kostenveroorzakers altijd expliciet in kaart worden gebracht, in alle relevante fasen van de totstandkoming van beleid en wetgeving.

De stuurgroep stelt ook voor om - binnen de reguliere begrotingscyclus - uitvoeringsorganisaties de ruimte te geven om jaarlijks een expliciete en openbare evaluatie te geven van relevante ontwikkelingen over de uitvoerbaarheid. Dat kan helpen de uitvoering op een hoger plan te brengen, juist ook als onderdeel van het over en weer leren van elkaar bij beleid en uitvoering. Uitvoerders hebben goed zicht op de kostenveroorzakers en op ontwikkelingen rond frauderisico's. Die zaken zijn zo dynamisch dat het niet voldoende is om ze uitsluitend bij nieuwe wetgeving of bij een eenmalige verkenning als deze aan de orde te stellen.

5. Wat levert dit alles op in geld?

De verkenning leert dat er volop winst is te boeken, zowel in uitvoeringskosten als in dienstverlening aan burgers en effectievere aanpak van fraude met uitkeringen.

De stuurgroep hanteert daarbij drie varianten en geeft daarbij telkens aan, aan welke besparingen op de uitvoeringskosten gedacht mag worden. Het gaat om de haalbare structurele jaarlijkse besparingen. Van een aantal van maatregelen is de opbrengst niet bekend; zij hebben een PM-raming. Het kabinet heeft eerder aan de Tweede Kamer gemeld dat de gerealiseerde netto besparing van het programma compacte overheid volledig ten goede komt aan de departementen die immers op hun begroting zijn gekort.[4] De genoemde bedragen kunnen de uitvoeringsorganisaties benutten, bijvoorbeeld bij het invullen van financiële taakstellingen die reeds aan de uitvoeringsorganisaties zijn opgelegd.

[4] Brief minister BZK d.d. 14 feb. 2011, TK 31490, nr 54

Pakket	miljoen euro
A. Doorvoeren alle voorstellen, *zonder* beleidsvereenvoudigingen:	**15 á 20 + PM**
• effect maatregelen gegevensuitwisseling rond basisregistraties:	10
• effect invoeren één bankrekeningnummer burger-overheid	5 à 10
• alle overige voorstellen uit paragraaf 2	PM
B. Doorvoeren voorstellen A, *plus* nieuw regelgevings- en uitvoeringsconcept voor het in één keer definitief vaststellen van uitkeringen:	**70 à 90 + PM**
• opbrengst pakket A	15 á 20 + PM
• effect "in 1 keer vaststellen uitkering"	55 á 70
C. Doorvoeren voorstellen onder B, *plus* (verregaande) beleidsvereenvoudigingen:	**135 á 160 + PM**
• opbrengst pakket B	70 à 90 + PM
• vereenvoudigen en clusteren regelingen (in Inkomstenbelasting dan wel 1 toeslag) exclusief dubbeltelling t.o.v. pakket B	65 à 70
• effect herijken bestaand overgangsrecht	PM

De besparingen van € 44 miljoen voor het in één keer vaststellen van een uitkering (pakket B), zijn voor zover het UWV betreft, uitdrukkelijk reeds ingeboekt in het lopende traject 'Vereenvoudiging' dat onderdeel is van het invullen van de taakstelling uit het regeerakkoord van dit kabinet. Voor de SVB is dit al de bestendige praktijk.

Bij Heroverweging 19 is ingeschat dat het clusteren van taken van Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO potentieel een besparing kan opleveren van 210 miljoen euro eind 2015 en 275 miljoen euro eind 2017. In het regeerakkoord van dit kabinet is voor het totaal van de betrokken organisaties al een veel grotere taakstelling ingeboekt dan het bij heroverweging 19 geïndiceerde besparingspotentieel van 210 miljoen euro. Dit kabinet gaat uit van 300 à 350 miljoen euro.

De stuurgroep vraagt tot slot aandacht voor de beleidsmatige consequenties van voorstellen. Naast de effecten op de uitvoeringskosten kan het namelijk zo zijn dat bepaalde voorstellen, met name rond het vereenvoudigen van wet- en regelgeving, de beleidsdoelen (koopkracht, marginale druk) en de grote geldstroom (programma-uitgaven) beïnvloeden. De omvang van deze effecten is afhankelijk van de gekozen vorm van vereenvoudiging. Bij het uitwerken van de voorstellen in businesscases wordt aandacht aan deze effecten besteed. Verder mag ervan worden uitgegaan dat het uitvoeren van de voorstellen een gunstig effect heeft op de fraudebestrijding. Vereenvoudigde regelingen en het gebruik van basisregistraties bieden minder fraudemogelijkheden. Daarnaast zal bij de specifieke uitwerking van de voorstellen bijzondere aandacht worden besteed aan fraudebestrijding. Dit leidt tot een grotere rechtmatigheid van de programma-uitgaven (grote geldstroom).[5]

[5] In dit verband zijn wel twee actuele voorbeelden van fraudebestrijding in inkomensregelingen te noemen, waarvoor nu nieuwe maatregelen worden voorbereid. In de kinderopvangtoeslag is gebleken dat door te weinig controle onterecht toeslagen worden uitgekeerd, wat met een aanscherping op jaarbasis 25 miljoen euro aan verminderde fraude gaat opleveren. In de studiefinanciering is gebleken dat tot een bedrag van 40 à 55 miljoen euro gefraudeerd wordt met het (GBA-)woonadres van aanvragers.

1 Inleiding

Het kabinet bouwt met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst voort op de fundamenten van het programma Vernieuwing Rijksdienst waarmee sinds 2007 rijksbreed wordt gewerkt aan een kleinere en betere overheid. Het programma Compacte Rijksdienst bestaat uit zestien projecten:

- Rijksbrede infrastructuur bedrijfsvoering (projecten 1 t/m 5);
- Concentreren bedrijfsvoering Haagse kerndepartementen (projecten 6 t/m 9);
- Ontdubbelen van de uitvoering (projecten 10 t/m 15) en
- Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief (project 16).

Opdracht
Dit rapport bevat de resultaten van project *12 Inkomensondersteuning / voorziening burgers*. Het project is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De opdracht van dit project luidt, kernachtig vertaald, als volgt:

- Kom, gezien door de bril van uitvoerende instanties met voorstellen om bestaande regelgeving voor inkomensoverdrachten verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en breng daarvan de consequenties in kaart, zodat clustering van activiteiten mogelijk wordt.
- Kom parallel met voorstellen hoe Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensvoorzieningen en inkomensondersteuning aan burgers kunnen clusteren, en
- Breng eventueel te realiseren besparingen op uitvoeringskosten in beeld, alsmede mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering richting burgers en voor effectievere fraudebestrijding.

Bijlage 1 bevat de integrale opdracht.

De opdracht gaat over: de vier toeslagenregelingen die Belastingdienst/Toeslagen uitvoert, de studiefinancieringsregeling die DUO uitvoert, de diverse regelingen in de volksverzekeringen die de SVB uitvoert en de werknemersverzekeringen die UWV uitvoert. Het betreft de processen die direct dienstbaar zijn aan, dan wel direct betrekking hebben op het verstrekken van uitkeringen. Buiten de opdracht vallen de activiteiten van DUO voor de bekostiging van onderwijsinstellingen en de activiteiten van UWV die puur betrekking hebben op arbeidsongeschiktheidskeuringen en op arbeidsmarktbemiddeling.

De opdracht is uitdrukkelijk een verkenning. Kansrijke voorstellen dienen na politieke besluitvorming nader te worden uitgewerkt. Op project 12 rust geen taakstelling. Het kabinet heeft eerder aan de Tweede Kamer gemeld dat de gerealiseerde netto besparing van het programma compacte overheid volledig ten goede komt aan de departementen die immers op hun begroting zijn gekort (Brief minister BZK d.d. 14 feb. 2011, TK 31490, nr 54).

Achtergrond
Het idee van het vormen van clusters van uitvoeringsorganisaties komt voort uit heroverweging *19 Bedrijfsvoering*.[6] Deze heroverweging hanteerde als uitgangspunt dat schaalvoordelen en meer efficiëntie vooral gezocht moet worden bij organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen. Volgens dit heroverwegingsrapport is een meer efficiënte bedrijfsvoering te bereiken door het standaardiseren en normeren van bedrijfsprocessen, het bundelen van competenties en expertise, intensieve samenwerking of (gedeeltelijke) integratie/fusie. Het in de opdracht voor

[6] Op 1 april 2010 zijn de rapporten van de brede heroverwegingen aan de Tweede Kamer aangeboden.

dit huidige rapport genoemde *clusteren van taken* omvat dan ook het hiervoor genoemde spectrum aan samenwerkingsvormen. Bij Heroverweging 19 is ingeschat dat het clusteren van taken van Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO potentieel een besparing kan opleveren van 210 miljoen euro eind 2015 en 275 miljoen euro eind 2017.
Deze bedragen waren niet gebaseerd op concrete voorstellen, maar slechts een zeer globale inschatting van een niet met maatregelen onderbouwd besparingspotentieel. Het geïndiceerde besparingspotentieel was niet alleen gericht op het doelmatiger[7] verzorgen van uitkeringen door samenwerking. Het ging ook om veronderstelde mogelijkheden tot het doelmatiger verzorgen van uitkeringen door de organisaties afzonderlijk, alsmede mogelijke winst die voortvloeit uit het vereenvoudigen van beleidsarrangementen.
In het regeerakkoord van dit kabinet is voor het totaal van de betrokken organisaties al een veel grotere taakstelling ingeboekt dan het bij heroverweging 19 geïndiceerde besparingspotentieel van 210 miljoen euro. Dit kabinet gaat uit van 300 à 350 miljoen euro. De vier uitvoeringsorganisaties hebben al plannen opgesteld die de taakstelling voor deze kabinetsperiode vormgeven. De taakstelling wordt gerealiseerd door taken niet, minder of efficiënter uit te voeren. Samenwerken kan helpen om deze taakstelling te realiseren, maar biedt ook kansen om na deze kabinetsperiode door samenwerking efficiencywinst te boeken.

Uitvoering opdracht
De opdracht is, onder begeleiding van [redacted] van ABD Top Consultants en onder aansturing van een stuurgroep, uitgevoerd in de periode van januari tot en met oktober 2011. Voorzitter van de stuurgroep was [redacted] van het ministerie van SZW. De stuurgroep bestond verder uit de voorzitters van de raden van bestuur van UWV en SVB, [redacted] Belastingdienst, [redacted] DUO en [redacted] van de ministeries van SZW (UWV, SVB, kindtoeslagen), VWS (zorgtoeslag), BZK (huurtoeslag) en OCW (Studiefinanciering). In bijlage 2 zijn de namen van de stuurgroepleden vermeld. De stuurgroep onderschrijft dit rapport.

De stuurgroep en de daaronder functionerende werkgroepen hebben de materie en de organisaties geanalyseerd en mogelijke (beleids)opties verregaand verkend. Dit rapport volstaat met een beknopte weergave van de analyse en van de vruchtbaar gebleken opties. Op enkele onderdelen zijn deelstudies verricht waarvan de rapportages op aanvraag beschikbaar zijn.[8] Een aparte werkgroep heeft de (budgettaire) doorrekening van de voorstellen getoetst. In deze werkgroep waren de directies FEZ van de betreffende departementen vertegenwoordigd.

Relaties met andere Compacte Rijksdienst projecten
DUO (via OCW) en Belastingdienst/Toeslagen (via Financiën) zijn ten volle betrokken bij het ontwikkelen van shared services binnen de rijksoverheid en bij de desbetreffende projecten (met name 1 t/m 5) van het programma Compacte Rijksdienst.
Met BZK/DGOBR is afgesproken dat voor de ondersteunende processen de eerste bevindingen van de andere Compacte Rijksdienst-projecten worden afgewacht. De 'bedrijfsvoering in enge zin' is in dit rapport dan ook buiten beschouwing gelaten. Aldus wordt een ongewenste doublure met deze projecten voorkomen. Bij voorstellen waar winst te behalen is via een goede business case, nemen de zelfstandige bestuursorganen SVB en UWV ook deel aan deze projecten. Vooral schaalvoordelen spelen hierbij een rol. De vier organisaties zijn relatief grote organisaties. Dit betekent dat er al in ruime mate sprake is van schaalvoordelen in de bestaande setting. Dat sluit niet uit dat er verdere schaalvoordelen te behalen zijn, maar tegelijkertijd is aandacht nodig voor het risico van schaalnadelen bij verdere schaalvergroting.

[7] Het in dit rapport toegepaste begrip 'doelmatigheid' betreft het efficiënt inzetten van middelen.
[8] Het betreft de deelstudies 'Hergebruik van gegevens' en 'Standaardisatie van gegevens'.

Betreffende project 10 *Incasso-diensten* gaat de stuurgroep ervan uit dat samenwerking van de vier organisaties op het vlak van terugvordering en inning, een voorliggende fase is ten opzichte van de voorstellen van project 10; in deze rapportage zal dit onderwerp daarom wel aan de orde komen.

In project *16 Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief* ligt een soortgelijke opdracht voor, gericht op efficiëntere uitvoering, maar dan in de volle breedte van alle rijksregelgeving. De opdracht van project 12 is hier parallel aan uitgevoerd en inhoudelijk is van elkaars inzichten geprofiteerd.

2 Verkennende analyse huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft de overeenkomsten en verschillen in de regelingen en in de uitvoeringsorganisaties. Het brengt ook de factoren in beeld die de omvang van de kosten van een regeling bepalen of in belangrijke mate beïnvloeden, de zogenoemde kostenveroorzakers. Verder is verkend hoe het uitvoeren van uitkeringsregelingen in andere landen is georganiseerd.

2.1 Overeenkomsten en verschillen regelingen en uitvoeringsorganisaties

Het gemeenschappelijk kenmerk van de vier uitvoeringsorganisaties is dat zij belast zijn met het uitvoeren van inkomensoverdrachten aan burgers. Deze overeenkomst vormt het aangrijpingspunt voor deze verkenning. Tegelijkertijd is er ook sprake van een grote mate van verscheidenheid.

De kengetallen in bijlage 3 geven een indruk van de omvang van de betrokken diensten en van de uitgevoerde regelingen. De regelingen zijn qua karakter en beleidsintentie sterk verschillend, namelijk deels inkomensaanvullend en deels inkomensvervangend. De doelgroepen lopen sterk uiteen: van oud naar jong, van actief naar inactief, van een stabiele groep naar een sterk wisselende groep. De uitkeringsgrondslagen zijn soms sterk verschillend, mede omdat de wettelijke grondslagen van de regelingen los van elkaar tot stand zijn gekomen.
Daarnaast maken de desbetreffende regelingen vaak onderdeel uit van een groter geheel. De studiefinanciering hangt bijvoorbeeld samen met de algehele toegankelijkheid van het onderwijs. Het verstrekken van uitkeringen door het UWV is vrijwel altijd verbonden met re-integratieactiviteiten. De diverse toeslagen zijn verbonden met beleidsdomeinen als het woon- en huurbeleid, het zorgstelsel, en het kinderopvangbeleid.
Voor een deel zijn de verschillen te veranderen, maar voor een deel horen de verschillen gewoon bij de uiteenlopende beleidsdoeleinden. Hierdoor kennen de processen elk hun eigen politiek/bestuurlijke, maar evenzeer een uitvoeringstechnische dynamiek waar rekening mee moet worden gehouden.

De cijfers in bijlage 3 illustreren verder hoe uiteenlopend de uitvoeringskosten van de regelingen zijn, zowel in absolute zin (kosten per regeling) als relatief bezien (kosten per geval). Ook blijkt dat binnen één organisatie de uitvoeringskosten van regelingen sterk uiteen kunnen lopen. Zo is de duurste toeslagregeling maar liefst vijf keer zo duur als de goedkoopste toeslagregeling. Dit laat nog eens zien dat de te behalen winst in uitvoeringskosten vooral afhangt van de complexiteit van de regelgeving.

2.2 Kostenveroorzakers in regelgeving

Wat maakt de ene regeling kostbaarder dan de andere? Met andere woorden, wat zijn de kostenveroorzakers? De uitvoeringspraktijk leert dat de volgende factoren de kosten in sterke mate beïnvloeden:
1. complexiteit van de regelgeving;
2. beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en
3. frequente beleidswijzigingen door politieke keuzes.

ad 1. Kostenveroorzakers complexiteit van de regelgeving [9]:

- *Aantal grondslagen in combinatie met omvangrijke doelgroep*
  De ervaring leert dat burger en uitvoerder meer fouten maken wanneer een regeling veel grondslagen[10] kent. Grondslagen kunnen op zichzelf wel eenvoudig zijn, maar een stapeling van grondslagen verhoogt desondanks de complexiteit. Voor de uitvoerder neemt de kans op fouten verder toe wanneer de regeling ook nog een omvangrijke doelgroep kent. Zo zijn bij de start van de zorgtoeslag en huurtoeslag in 2006 de geautomatiseerde systemen overbelast geraakt door het enorme aantal aanvragers in combinatie met de vele berekeningen die de systemen moesten maken. Een groot aantal grondslagen vermindert ook de begrijpelijkheid voor de burger. De burger moet met veel regels rekening houden en uitvoeringsorganisaties moeten veel inspanningen leveren om burgers daarbij te ondersteunen.

- *Uitzonderingen op de grondslagen*
  Uitzonderingen op grondslagen betekenen dat de uitvoerder rekening moet houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden. In veel gevallen moeten de benodigde gegevens bij de burger worden opgevraagd. Dit soort processen zijn vaak niet te automatiseren en leiden tot (duur) handwerk.

- *Begrijpelijkheid van grondslagen*
  Moeilijk te begrijpen grondslagen leiden tot vragen, klachten en fouten van burgers. De uitvoerder moet hiermee in de dienstverlening rekening houden. Voorbeeld van een moeilijk te begrijpen grondslag is de rekenhuur van de huurtoeslag.

- *Controleerbaarheid van grondslagen*
  Grondslagen die niet of moeilijk te controleren zijn, zijn fraudegevoelig. De uitvoerder staat dan voor een dilemma: wel of niet controleren. Controleren zal veel mankracht vragen. Moeilijk te controleren grondslagen zijn vaak onduidelijke normen. De burger kan ze juridisch aanvechten. Dit leidt tot allerlei ingewikkelde en dure juridische procedures waarvan de uitkomst, ook voor de uitvoerder, onzeker is.

- *Voorspelbaarheid van grondslagen*
  Onvoorspelbare grondslagen zijn grondslagen waarvan de burger niet weet waartoe ze leiden. Een voorbeeld is de verplichting van burgers om hun inkomen te schatten voor het lopende jaar. De praktijk leert dat burgers dit niet goed kunnen. Achteraf blijkt dat het inkomen hoger of lager is dan ze van tevoren dachten. Het gevolg is dat burgers worden geconfronteerd met navorderingen en nabetalingen die ze niet begrijpen. Dit leidt tot vragen van burgers en klachten en beroepszaken met bijbehorende kosten.

- *Complexe vormen van overgangsrecht*
  Overgangsrecht werkt vaak nog jarenlang door en dit leidt ertoe dat verschillende regelingen naast elkaar onderdeel zijn van de uitkeringsprocessen en -systemen.

ad 2. Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens
De kosten van de uitvoering hangen ook af van de mate waarin benodigde gegevens voorhanden en betrouwbaar zijn. Gegevens die niet te halen zijn uit basisregistraties moeten op een andere wijze worden verkregen. Gebruik van onvoldoende betrouwbare gegevens, leidt tot intensieve contacten met de klanten. Het

[9] Complexiteit van regelgeving kan voortvloeien uit keuzes die in ons wetgevingsproces tot stand zijn gekomen, maar ook uit internationale regelgeving en verdragen.
[10] Grondslagen zijn de wettelijke criteria en variabelen die bepalen of iemand recht heeft op een uitkering en voor welk bedrag.

standaardiseren van begrippen voor meerdere domeinen tegelijk bevordert de mogelijkheden om gebruik te maken van de beschikbare gegevens.

ad 3. Frequente beleidswijzigingen door politieke keuzes
Politieke keuzes kunnen ertoe leiden dat beleid frequent wordt aangepast. Voorbeelden zijn de door opeenvolgende kabinetten ingevoerde beleidswijzigingen om de sociale zekerheid en de kinderopvang betaalbaar te houden.

In bijlage 3 zijn per regeling de concrete kostenveroorzakers beschreven.

2.3 Situatie in andere landen

Nederland heeft, vergeleken met een aantal andere landen, aan de ene kant op een aantal fronten al een forse slag gemaakt met het bundelen van de krachten in de uitvoeringswereld. De samenwerking rond de Manifestgroep - één van de samenwerkingsverbanden van grote uitvoeringsorganisaties - is vruchtbaar gebleken, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van DigiD. Daarnaast is er overheidsbreed een stelsel van basisregistraties en basisvoorzieningen in opbouw. Er is een visie op de dienstverlening opgesteld en er zijn allerlei concrete voorbeelden van samenwerking. Aan de andere kant kan Nederland zich zeker ook nog verder laten inspireren door landen als Australië en Canada en de Scandinavische landen.

Australië heeft een geclusterd model waarbij alle overheidsdiensten met klantcontact in één organisatie zijn ondergebracht: het Department of Human Services (voorheen Centrelink). Hoewel ook deze situatie niet zonder haken en ogen blijkt te zijn, is zo'n concept rond de klantbenadering interessant. In Denemarken voeren gemeenten de inkomensoverdrachten decentraal uit, met daarbij een sterk normerende invloed vanuit het ministerie van Financiën, met name bij de inrichting van de ICT. In Canada voert de centrale belastingdienst zowel nationale als decentraal vastgestelde inkomenstoeslagen uit. In de toeslagregelingen is een gestandaardiseerde begrippenset toegepast. Daarnaast stelt de Canadese Belastingdienst inkomenstoeslagen meteen definitief vast.

Dit soort inzichten in institutionele en organisatorische keuzes in andere landen toont een veelheid aan gekozen concepten voor samenwerking. Tussen landen zijn institutionele, culturele en geografische verschillen. Vooral Australië en Canada zijn in dit opzicht heel anders dan Nederland en Denemarken. Bij de keuze van een samenwerkingsconcept is van belang om steeds zelfstandig de toegevoegde waarde te wegen. De te kiezen besturing moet passen bij het te bereiken doel van de samenwerking en moet passen bij de inhoudelijke maatregelen.

2.4 Reeds verrichte inspanningen en geboekte resultaten

Deze verkenning is niet vanuit 'nul' gestart. De vier uitvoerders hebben in de afgelopen jaren forse verbeteringen doorgevoerd in een doelmatiger uitvoering met een betere dienstverlening. Daarbij hebben de uitvoerders in de Manifestgroep samen met de departementen de afgelopen jaren de krachten ook beter gebundeld. Deze verkenning bouwt daarop voort. Het is goed dit in het oog te houden bij het beoordelen van de voorstellen in dit rapport. Tegelijkertijd zijn in het verleden reeds veel oplossingen bedacht die nog niet integraal zijn uitgevoerd. De praktijk blijkt vaak weerbarstiger dan eerder gedacht en het daadwerkelijk implementeren van oplossingen vergt vaak veel tijd. Dat betekent dat niet altijd weer naar nieuwe oplossingen moet worden gezocht, maar vooral ook krachtig moet worden ingezet op de implementatie van wat al eerder is bedacht. Een voorbeeld hiervan zijn de basisregistraties die nog niet allemaal operationeel zijn.

3 Eindperspectief

Tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 2 geschetste huidige situatie en als opstap naar de voorstellen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 bevat dit hoofdstuk een eindperspectief. Het laat het *ideaalbeeld* zien waarbij de betrokken uitvoeringsorganisaties, zoveel als mogelijk in synergie, doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten leveren en waarin fouten en fraude worden voorkomen dan wel effectief worden bestreden. [11]

Voor de goede orde: dit eindperspectief is, conform de opdracht voor deze verkenning, niet bedoeld als een politiek of beleidsmatig bepaald perspectief, maar als een perspectief 'vanuit de uitvoeringsbril' waarbij niet alle beleidsmatige effecten zijn verwoord. Bij de finale afwegingen voor concrete voorstellen moeten uiteraard ook de meer beleidsmatige effecten worden betrokken.

In lijn met de opdracht maakt dit rapport onderscheid tussen de vormgeving van *wet- en regelgeving* en de vormgeving van *uitvoeringsprocessen*. In het algemeen is grove regelgeving doelmatiger uit te voeren dan fijnmazige regelgeving. Het dilemma is dat grove regelgeving maatwerk voor specifieke doelgroepen minder goed mogelijk maakt. De politiek moet dan afwegen of de kosten van meer fijnmazig beleid acceptabel zijn. Van belang is dat bij deze afwegingen de kosten zichtbaar zijn.

Voor het borgen van de beoogde verdergaande samenwerking van de uitvoerings-organisaties formuleert dit rapport ook over het thema *besturing* een perspectief.

Bij het opstellen van het eindperspectief is rekening gehouden met de hiervoor in paragraaf 2.2 beschreven kostenveroorzakers. Verder sluit het eindperspectief aan op de overheidsbrede visie op dienstverlening voor de periode tot 2020. Bij elk van de elementen in het eindperspectief is aangegeven welke voorstellen daarop betrekking hebben. Gewaakt moet worden voor het opvatten van het eindperspectief als afzonderlijke punten: het gaat juist om de samenhang van de punten.

3.1 Wet- en regelgeving

Het eindperspectief voor wet- en regelgeving ziet er als volgt uit:

a. Inkomensafhankelijke regelingen zijn zoveel mogelijk geüniformeerd, gestandaardiseerd en geclusterd. Hierbij zijn uiteenlopende vormgevingen mogelijk zoals het koppelen van kostenvergoedingen aan de inkomstenbelasting of het samenvoegen van regelingen tot één regeling, tot (sub)varianten daarop. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1 en 4.2).*

b. Het aantal uit te voeren regelingen is beperkt tot wat echt nodig is om de bestaande beleidsdoelstellingen te realiseren. Clusteren begint daarmee al bij het zoveel als mogelijk aansluiten op al bestaande beleidsinstrumenten en begripsdefinities. *(zie voorstellen in paragrafen 4.2 en 4.3)*

c. Regelgeving is zodanig opgezet dat deze efficiënt is uit te voeren en de mogelijkheden voor fraude minimaal zijn:
   - Minimaal aantal uitkeringsgrondslagen waarbij grondslagen zo min mogelijk uitzonderingen kennen en begrijpelijk, controleerbaar en voorspelbaar zijn;
   - Minimaal aantal vereiste handelingen per uitkering per jaar;

[11] De stuurgroep is zich ervan bewust dat het om een *ideaalbeeld* gaat dat nooit voor de volle 100% werkelijkheid wordt. Bij concrete stappen richting het *ideaalbeeld* is van belang dat voor een goed evenwicht tussen kosten en effect wordt gekozen (80/20-regel).

- Voorkomen van uitzonderingen op de hoofdregels;
- Voorkomen van complex overgangsrecht en
- Alleen gebaseerd op (gestandaardiseerde) gegevenssoorten waarvan de gegevens reeds beschikbaar zijn bij de overheid (basis- en sectorale registraties) en die ook aantoonbaar betrouwbaar zijn. Waar nodig is regelgeving rond het beheer van gegevens afgestemd op het gebruik ervan door afnemers van deze gegevens. Bijvoorbeeld het bij correcties in de GBA registreren van de feitelijke datum in plaats van de correctiedatum.

Eenvoud in regelgeving bevordert de mogelijkheden voor het clusteren van uitvoerende taken. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 en 4.5)*

d. Regelingen zijn zodanig afgestemd op het te bereiken beleidsdoel, dat de te bedienen doelgroep niet groter is dan strikt nodig is, gegeven de te bereiken beleidsdoelen. Daarbij geldt uiteraard als gegeven dat doelgroepen soms simpelweg een natuurlijke omvang hebben en dat bijvoorbeeld de doelgroep van AOW-gerechtigden altijd groot zal blijven. *(zie voorstel in paragraaf 4.2)*

e. Regelingen zijn zo begrijpelijk mogelijk vormgegeven en worden ook helder gecommuniceerd naar de gebruikers. Voorlichting vooraf is effectiever dan uitleg achteraf. Dat is een kwestie van beleidsmakers en uitvoerders gezamenlijk, maar moet juist mede vanuit burgerperspectief worden vormgegeven. Dit bevordert het naleven van regels en voorkomt veel burgervragen. *(zie voorstel in paragraaf 4.4)*

f. Wet- en regelgeving houdt rekening met het te verwachten gedrag van burgers op regels, en mogelijke gedragsbeïnvloeding. Beleid en de wijze van dienstverlening moeten zo veel mogelijk 'evidence based' zijn. *(zie voorstel in paragraaf 4.4)*

g. Bij elk beleidsvoornemen wordt consequent de uitvoerende instantie gehoord over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten van voorstellen. *(zie voorstellen in paragrafen 4.4 en 6.2)*

3.2 Uitvoering

Het eindperspectief voor de uitvoering ziet er als volgt uit:

a. Voor de uitvoeringsorganisaties is het adagium: 'We werken samen en stemmen onderling af waar dat opportuun is vanuit de oogpunten van een doelmatiger uitvoering, verbeterde dienstverlening aan de burger en verbeterde fraudebestrijding.' De mate van samenwerking/clustering wordt bepaald door de toegevoegde waarde ervan. Gegeven de in paragraaf 2.1 beschreven verschillen tussen de inkomensregelingen ligt het niet voor de hand om de vier organisaties nu of op langere termijn te fuseren tot één organisatie. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8)*

b. Gelijksoortige primaire uitvoeringsprocessen zijn zo veel mogelijk gestandaardiseerd. Dat leidt niet alleen tot goede praktijkvoorbeelden die ook buiten het eigen domein gebruikt worden, maar maakt het ook beter mogelijk in de sfeer van de ICT-oplossingen de krachten optimaal te bundelen. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 4.3, 5.7, 5.8)*

c. Uitgangspunt in de dienstverlening is: de burger zo goed mogelijk te ondersteunen op de meest efficiënte wijze. De primaire uitvoeringsprocessen verlopen daarbij zoveel mogelijk geautomatiseerd. Bij voorkeur communiceren de burgers en de uitvoerders digitaal met elkaar. Meer dan nu gaan uitvoerders naar de burger digitaal communiceren, in plaats van bijvoorbeeld brieven te schrijven. Via portalen (websites) vragen burgers uitkeringen aan. Bij de overheid beschikbare gegevens van de burger zijn daarbij vooraf ingevuld. Burgers controleren deze gegevens en geven wijzigingen op digitale wijze door. Via de

portalen delen de uitvoerders informatie met burgers. Het gezamenlijk toepassen van eenzelfde soort uitgangspunten over inzagerecht, correctierecht, informatie vooraf en persoonsgebonden informatie, maakt voor de burger de overheid herkenbaar. Burgers kunnen op deze wijze vooraf hun gegevens inzien bijvoorbeeld over de toekomstige rechten op AOW. Waar echt nodig, kunnen burgers terecht bij servicecentra voor persoonlijke dienstverlening. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3 en 5.7)*

d. De uitvoeringsorganisaties richten hun processen en contacten met burgers zo in dat burgers eenvoudig de weg vinden als zij een beroep doen op hun legitieme (uitkerings)rechten. *(zie voorstel in paragraaf 5.7)*

e. Binnen de wettelijke eisen en privacy waarborgen wisselen de betrokken overheidsorganisaties de voor hun taken noodzakelijke gegevens uit en maken ze gebruik van basisregistraties. De kwaliteit van de gegevens, met name ook van de GBA, moet daarbij fors verbeteren. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1 en 4.3)*

f. De burger kan actief en effectief zijn rechten en plichten uitoefenen en zo ook zijn al bestaande recht beter gebruiken om gegevens waarover de overheid beschikt in te zien en te corrigeren. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3 en 5.7)*

g. Vertrouwen in burgers en bedrijven is uitgangspunt in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat vertrouwen heeft zich ontwikkeld naar het goede midden tussen blind vertrouwen en geïnstitutionaliseerd wantrouwen (gerechtvaardig vertrouwen). Uitgaan van gerechtvaardigd vertrouwen leidt tot lagere uitvoeringskosten en een betere dienstverlening aan burgers. Dit werkt alleen als er tegelijkertijd voldoende (effectieve) maatregelen zijn om fraude te voorkomen en te bestrijden. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3)*

3.3 Besturing

Het eindperspectief voor het goed besturen van beleid en uitvoering is:

a. De uitvoeringsorganisaties en departementen zorgen samen voor een sturingsmodel dat samenwerking koppelt aan slagkracht. *(zie voorstel in paragraaf 6.1)*

b. Kansen worden benut door ook breder dan UWV, SVB, Belastingdienst/Toeslagen en DUO samen te werken met en tussen overheidsorganisaties. *(zie voorstel in paragraaf 6.3)*

4 Vereenvoudigen en harmoniseren wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft 'vanuit de uitvoeringsbril' een aantal voorstellen die wet- en regelgeving vereenvoudigen en harmoniseren. De voorstellen zijn stappen in de richting van het eindperspectief zoals hiervoor beschreven in paragraaf 3.1. De voorstellen dienen de uitvoering beter en doelmatiger vorm te geven en daarbij ook clustering in de uitvoering te bevorderen. Deze voorstellen hebben vaak ook ingrijpende beleidsmatige consequenties die een politieke afweging vergen.

4.1 Hanteren van een nieuw concept van regelgeving, leidend tot één uitvoeringsconcept

Er is veel te winnen, zowel in termen van efficiënte uitvoering als in termen van de kwaliteit van dienstverlening, met een nieuw concept van regelgeving dat het de verschillende uitvoeringsorganisaties mogelijk maakt één en hetzelfde uitvoeringsconcept toe te passen.

Voorstel 1:
Baseer bestaande en nieuwe regelingen voor uitkeringen aan burgers op de volgende vier uitgangspunten:

1. Toets gegevens eenmalig vooraf en stel de te verstrekken uitkering meteen definitief vast: het proces van eerst voorlopig vaststellen en uiteindelijk definitief vaststellen (en eventueel verrekenen) wordt verlaten;
2. Maak alleen nog gebruik van al beschikbare gegevens: alleen die gegevens die beschikbaar zijn in (basis)registraties, worden gebruikt bij het vaststellen van een uitkering;
3. Werk daarbij zo veel als mogelijk in het heden: neem de meest actuele gegevens uit basisregistraties en eventueel andere beschikbare registraties. Door over en weer gebruik te maken van elkaars bestanden, kunnen gegevens gebruikt worden met voldoende actualiteit. Deze actualiteit kan verschillen per domein;
4. Hanteer normbedragen en/of normgetallen als er geen gegevens uit (basis)registraties benut kunnen worden.

Dit vraagt vanzelfsprekend politieke besluitvorming.
Actiepunt, indien de politiek hiertoe besluit:
- het concept toepassen op nieuwe regelgeving en
- het concept voor bestaande uitkeringsregelingen en de beleidsmatige effecten op ambtelijk niveau nader uitwerken in een uiterlijk 1 april 2012 op te stellen voorstel en plan van aanpak.

Bij dit voorstel blijven verschillen tussen de regelingen onderling bestaan waar het gaat om beleidsdoel, doelgroep, uitvoeringsproces, etc. Randvoorwaarde voor dit voorstel is dat de gegevens in basisregistraties van een goede kwaliteit zijn (zie paragraaf 4.3). Het voorstel is binnen een termijn van 2 á 3 jaar te realiseren en een absolute voorwaarde voor verdergaande vereenvoudigingen in de toekomst.
Het voorstel leidt als volgt tot het vereenvoudigen van het vaststellen van uitkeringen:

Inkomens
Waar een inkomen nodig is voor het vaststellen van een uitkering, wordt zowel bij het beoordelen van een nieuwe uitkering als bij het beoordelen van de hoogte van een bestaande uitkering uitgegaan van het meest recent beschikbare inkomen dat bekend is via één van de basisregistraties. Voor de uitkeringen van SVB en UWV betekent dit het volgende:

- UWV baseert nieuwe uitkeringen nu op het gemiddelde loon van de twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan het risico, de zogenoemde referteperiode. Wordt uitgegaan van beschikbare gegevens, dan eindigt de referteperiode een maand eerder. (maand t-1 in plaats van maand t);

- Bestaande uitkeringen bij UWV en SVB gaan nu uit van het verdiende inkomen in die maand. Wordt uitgegaan van beschikbare gegevens, dan betekent dit dat de uitkering wordt gebaseerd op het inkomen een maand eerder (maand t-1).

Voor Belastingdienst/Toeslagen betekent het uitgaan van het meest recente beschikbare inkomen uit een basisregistratie, het volgende:

- Voor Belastingdienst/Toeslagen is het verzamelinkomen de basis voor het vaststellen van de toeslag. Als inkomen geldt dan het meest recente definitieve inkomen in de Basisregistratie Inkomen (BRI). Concreet betekent dit veelal het inkomen van twee jaar eerder (jaar t-2). In 2012 start de Belastingdienst met het versneld opleggen van definitieve aanslagen inkomstenbelasting.
- Wijkt het inkomen substantieel af van twee jaar geleden (t-2) dan kan desgewenst een vangnetregeling van toepassing zijn. Een burger moet daar dan zelf een aanvraag voor indienen. Een vangnet doet wel afbreuk aan de eenvoud van de uitvoeringsprocessen en gaat ten koste van het besparingspotentieel. Dit pleit (in het algemeen) voor een beperkte vangnetconstructie.

Voor DUO leidt het voorstel niet tot wijzigingen. DUO beslist namelijk al op één moment en maakt daarbij gebruik van al beschikbare gegevens uit basisregistraties. Onderstaande tabel geeft de geraamde besparingen op de uitvoeringskosten weer.

		miljoen euro	
UWV	WW	32	
	ZW/WIA	12	
	Totaal UWV	**44**	
Belastingdienst /Toeslagen	Toeslagen op basis van het verzamelinkomen in de BRI	**22** (zonder vangnet)	**10** (met vangnet)
	Besparingspotentieel 2015	**66**	**54**

Deze besparingen zijn, voor zover het UWV betreft, uitdrukkelijk reeds ingeboekt in het lopende traject 'Vereenvoudiging' dat onderdeel is van het invullen van de taakstelling uit het regeerakkoord van dit kabinet. Bij UWV vloeien de besparingen op de uitvoeringskosten voort uit het vergaand automatiseren van het vaststellen van uitkeringen. Deze besparingen vereisen wel eenmalige investeringen van globaal circa 40 miljoen euro, verspreid over de jaren tot en met 2014.

Belastingdienst/Toeslagen heeft becijferd dat het hanteren van het meest recente beschikbare inkomen kan leiden tot een structurele besparing van 22 miljoen euro per jaar op de uitvoeringskosten. Moet een (beperkte) vangnetconstructie gehanteerd worden om al te grote inkomenseffecten te voorkomen, dan is een netto besparing van 10 miljoen euro per jaar op de uitvoeringskosten mogelijk. Deze besparing is wel afhankelijk van de vormgeving en reikwijdte van het vangnet.

Het uitvoeringsconcept heeft voor burgers inkomensgevolgen.

Vermogenstoets
Op dit moment kennen de bijstand (w.o. de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)), AWBZ/WMO en de huurtoeslag een vermogenstoets. Deze verkenning gaat niet in op de bijstand aangezien die tot het gemeentelijk domein behoort.
Het regeerakkoord kondigt een vermogenstoets aan vanaf 1 januari 2013 bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. De vermogenstoets is niet over de hele linie identiek, en ook niet gebaseerd op thans beschikbare (basis)registraties. Een flinke vereenvoudiging is mogelijk wanneer alle vermogenstoetsen op dezelfde grondslag worden gebaseerd respectievelijk gebaseerd worden op bestaande (basis)registraties. Dit sluit overigens niet uit dat er beleidsmatige verschillen blijven

tussen de vermogenstoets in de verschillende regelingen. Een besparingsopbrengst is hier niet te kwantificeren, aangezien die zeer afhangt van de concrete vormgeving.

Normbedragen
Normkosten/bedragen kunnen een oplossing bieden voor uitvoeringstechnische problemen als er geen actuele gegevens zijn.

a. Toeslagen
Bij het vaststellen van de huurtoeslag speelt het bedrag van de huur een rol. De feitelijke huur is bij het vaststellen van de huurtoeslag niet actueel voorhanden. Om toch bij een aanvraag al definitief te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk om op een andere manier rekening te houden met de huur. Voorgesteld wordt dat voortaan te baseren op een normbedrag. Niet langer wordt dan de feitelijke huur gebruikt bij het berekenen van de toeslag, maar een huur op basis van bijvoorbeeld de laatst vastgestelde WOZ-waarde van de woning. Met deze aanpak van de huurtoeslag dalen de jaarlijkse uitvoeringskosten van Belastingdienst/Toeslagen met 2,6 miljoen euro.
Voor de kinderopvangtoeslag is het werken met normkosten eveneens mogelijk, althans voor een normbedrag per uur. Burgers hoeven dan niet meer zelf aan te geven welke uurprijs bij hen in rekening wordt gebracht. Dat leidt ertoe dat de burger minder mutaties hoeft door te geven en dat Belastingdienst/Toeslagen minder mutaties hoeft te verwerken. Dit leidt tot een besparing op uitvoeringskosten van 0,5 miljoen euro structureel. Een norm voor het aantal uren kinderopvang lijkt niet haalbaar. De enige mogelijkheid tot het verdergaand vereenvoudigen van de kinderopvangtoeslag is dan een totaal andere methodiek van het financieren van de kinderopvang (aanbodfinanciering).

b. DUO verleent het zogeheten collegegeldkrediet. De student mag lenen tot het feitelijk betaalde collegegeld, en dat is afhankelijk van waar je studeert. In Nederland is de hoogte eenvoudig te bepalen, omdat het aantal instellingen overzichtelijk is en de hoogte wettelijk genormeerd is. Voor de student die in het buitenland studeert en daar collegegeld betaald, is het feitelijk bepalen van de hoogte een complex uitvoeringsproces. Denkbaar is dit om te zetten naar een normbedrag dat de student die onderwijs volgt in het buitenland mag lenen. Uitvoeringstechnisch wordt het simpeler als je voor iedereen die in het buitenland studeert een normbedrag aan betaald collegegeld hanteert. Hiermee zou hooguit een beperkte besparing op de uitvoeringskosten te behalen zijn.

4.2 Clusteren van regelingen

Voorstel 2:
Beslis op politiek niveau primair welke van de navolgende vereenvoudigings- en harmonisatievoorstellen kansrijk worden geacht en verdere uitwerking behoeven. Laat vervolgens die varianten nader uitwerken, in termen van een business case en het in kaart brengen van de beleidsmatige consequenties.
Op basis van deze nadere uitwerking kan op een later moment nadere en meer definitief over deze voorstellen worden besloten.
Actiepunt:
Na politieke besluitvorming (over de kansrijk te achten varianten) uitwerking op ambtelijk niveau; dit moet leiden tot een voorstel waarover vóór de zomer van 2012 politiek kan worden besloten.

De brede heroverweging rapporten *5 Kindregelingen* en *17 Toeslagen* bevatten uiteenlopende vereenvoudigingvoorstellen die leiden tot forse besparingen op de uitvoeringskosten van de vier uitvoerders. Deze voorstellen sluiten elkaar soms uit en kunnen gevolgen hebben voor de hoogte van programma-uitgaven, koopkracht, marginale druk, arbeidsparticipatie, administratieve lasten e.d.

Hieronder staan de heroverwegingsvoorstellen die betrekking hebben op een vorm van clustering.[12]

Samenvoegen regelingen
Een eerste variant is om de toeslagensystematiek te vereenvoudigen door regelingen *samen te voegen*. Dat zou kunnen door het integreren van de bestaande toeslagregelingen in één brede toeslagregeling.
Ook hier geldt dat deze bundeling vrij gemakkelijk kan bij het huidige regime van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, maar forse vereenvoudigingen vergt bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. In het Heroverwegingrapport 17 is één en ander uitvoerig uiteengezet.
Onderstaande tabel geeft aan wat de besparing op de uitvoeringskosten zou zijn bij uiteindelijk één brede toeslagregeling.

Daarnaast is het denkbaar om kinderbijslag, het kindgebonden budget en de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) samen te voegen. Een besparing van 15 á 20 miljoen euro is mogelijk onder de volgende voorwaarden:
- de geïntegreerde regeling kent een inkomensafhankelijke deel en een inkomensonafhankelijk deel;
- voor het inkomensafhankelijke deel kent de regeling één inkomensgrens en één afbouwpercentage en
- bij de integratie van het WTOS 18-deel vervalt de koppeling tussen recht en hoogte van de uitkering met het genoten soort onderwijs.

Samengevat kent de geïntegreerde regeling drie grondslagen: het hebben van kinderen, de leeftijd van de kinderen en het inkomen.

Samenvoegen kostenvergoedingen	**Besparing uitvoeringskosten in miljoen euro**	
Brede toeslag: zowel zorgtoeslag, als kindgebonden budget, als huurtoeslag en kinderopvangtoeslag integreren in één toeslag op basis van inkomen t-2 (zonder of met vangnet)	79 (zonder vangnet)	65 (met vangnet)
Kinderbijslag, kindgebonden budget en WTOS worden één inkomens-regeling	15 á 20	
Totaal	**75 á 90**	

De besparing van de brede toeslag kan niet opgeteld worden bij de besparing van het nieuwe wetgevingsconcept in paragraaf 4.1) betreffende het Belastingdienst/Toeslagen-deel daarin (10 á 22 miljoen). De brede toeslag omvat namelijk het gebruikmaken van al beschikbare gegevens.

De vereenvoudigingsvoorstellen in deze paragraaf hebben vaak ingrijpende beleidsmatige consequenties en vragen om een goede politieke afweging. Ook is het van belang te blijven kijken naar de consequenties van de voorstellen voor programma-uitgaven en voor de beheersbaarheid daarvan.
Het kabinet denkt overigens al na over het reduceren en/of samenvoegen van regelingen. Zo heeft de minister van SZW in de begroting van 2012 aangekondigd het aantal kindregelingen in de toekomst te gaan beperken. In 2012 wordt een eerste stap gezet door twee van de twaalf regelingen af te schaffen. Het betreft de kindertoeslag in box 3 en de aftrek van de kosten voor levensonderhoud van kinderen.

[12] Heroverwegingsvoorstellen voor het vereenvoudigen van regelingen die niet een vorm van clustering betreffen, zijn in dit rapport niet opgenomen.

Regelingen koppelen aan de inkomstenbelasting
Een andere variant van clusteren is om regelingen die zich daarvoor lenen, te koppelen aan de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld in de vorm van een verzilverbare heffingskorting. Hierbij kan vooral gedacht worden aan (enkele van) de huidige toeslagenregelingen. Een dergelijke koppeling is technisch gezien relatief eenvoudig te realiseren. De zorgtoeslag en het kindgebonden budget lenen zich door hun massaliteit en eenvoud bij uitstek voor koppeling aan de inkomstenbelasting. De beide andere toeslagen - de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag - zijn in hun huidige vorm niet goed te koppelen aan de inkomstenbelasting[13], maar dat zou anders komen te liggen bij een verregaande vereenvoudiging van deze regelingen.

Koppelen aan de inkomstenbelasting	**Besparing uitvoeringskosten in miljoen euro**
Zorgtoeslag	34
Kindgebondenbudget	14
Subtotaal	**48**
Alleen bij verregaande vereenvoudigingen:	
Huurtoeslag	20
Kinderopvangtoeslag	10
Totaal	**78**

Randvoorwaarde voor het realiseren van de besparingen is het uniformeren van onder meer het huishoudbegrip. Het koppelen van toeslagen aan de inkomstenbelasting kan niet additioneel worden ingeboekt aan het voorstel voor het nieuwe wetgevingsconcept (zie paragraaf 4.1). De baten van het nieuwe wetgevingsconcept bij UWV (44 miljoen euro) kunnen daarentegen wel opgeteld worden bij de baten van het koppelen van toeslagen aan de inkomstenbelasting.

4.3 Bevorderen hergebruik van gegevens

In lijn met de voorstellen in paragraaf 4.1 dienen gegevens die relevant zijn voor het kunnen vaststellen van het recht op een uitkering en op het uitkeren als zodanig, van hoge kwaliteit te zijn. Zij moeten binnen het publieke domein, uiteraard binnen de regels rond de privacy, ook optimaal hergebruikt kunnen worden. Dit is een basisvoorwaarde voor het (kunnen) koersen op gegevens uit de basisregistraties, en daarmee dus ook voor wetgevings- en uitvoeringsconcept zoals beschreven in paragraaf 4.1.

Het overheidsbeleid betreffende basisregistraties is gericht op het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Overheidsorganisaties vragen burgers en bedrijven eenmaal naar gegevens. Dit verlicht de administratieve lasten.
Overheidsorganisaties zijn daarbij verplicht om de in basisregistraties opgeslagen gegevens, die als 'authentiek' zijn aangemerkt, ook echt te gebruiken.
Basisregistraties leveren daarnaast een bijdrage aan een efficiëntere uitvoering, aan fraudebestrijding en het vergroten van de transparantie voor de burger. Het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het realiseren van basisregistraties (zoals GBA, NHR, BAG, Kadaster) en de daarbij toe te passen gemeenschappelijke voorzieningen voor gegevensuitwisseling en ontsluiting. Een gemeenschappelijke voorziening is bijvoorbeeld Digimelding. Dit is een centraal punt voor het melden van onjuistheden aan basisregistraties. De melding komt dan automatisch bij de juiste instantie terecht. Deze faciliteit moet ook voor burgers beschikbaar komen.

[13] Om deze reden waren ze ook niet opgenomen in het Heroverwegingsrapport.

1912743 00016

Op dit moment zijn de basisregistraties en stelselvoorzieningen nog niet allemaal operationeel en sluiten zij nog niet altijd voldoende op de gebruikerswensen aan. In april 2011 heeft de Bestuurlijke Regiegroep e-overheid en dienstverlening (BRG) de Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid vastgesteld. Dit vervolg op het NUP - I-NUP genaamd - richt zich meer op het *implementeren* van de basisregistraties en stelselvoorzieningen bij de verschillende overheidsorganisaties. Het gebruikersperspectief krijgt daarbij meer aandacht. I-NUP is erop gericht om tot 2015 basisregistraties en stelselvoorzieningen af te ronden, op te leveren, in beheer te nemen en bij alle overheden te implementeren en te gebruiken. De besparingen op uitvoeringskosten door het volledig ontsluiten van de basisregistraties via gemeenschappelijke voorzieningen beloopt maximaal 10 miljoen euro per jaar.

Wat is nodig is om de uitvoeringsprocessen van UWV, SVB, Belastingdienst/Toeslagen en DUO optimaal op de basisregistraties te funderen? En wat zijn, aanvullend op de huidige praktijk, de mogelijkheden voor het hergebruiken van gegevens uit andere registraties? Het perspectief is dat al veel gegevens bij (andere) overheidsorganisaties beschikbaar zijn en dat het gebruik van al elektronisch beschikbare gegevens de kosten van het vaststellen van inkomensvoorzieningen lager maken. Hieronder zijn de belangrijkste voorstellen weergegeven.

Voorstel 3a:
Pas regelgeving zodanig aan dat begrippen worden gestandaardiseerd en gelimiteerd tot een beperkt aantal in regelgeving te gebruiken hoofdbegrippen. Deze worden via een 'catalogus' beschikbaar gesteld om wet- en regelgeving op te baseren. Hiervoor kan de verder te verbeteren stelselcatalogus dienst doen.
Geef opdracht daartoe een plan van aanpak op te stellen en uit te voeren.
Actiepunt:
Voor begripsdefinities gaat Justitie aan de slag, voor de stelselcatalogus BZK/ Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Voorstel 3b:
Pas op afzienbare termijn procedures en voorschriften voor het wijzigen van gegevens in basisregistraties aan om de actualiteit van gegevens te bevorderen. De primaire bronhouder neemt zonder verder nader onderzoek de van daartoe aangewezen uitvoeringsorganisaties ontvangen gegevens in de basisregistratie op. Uitvoeringsorganisaties beschikken namelijk via hun kanalen over kwalitatief goede gegevens.
Actiepunt:
BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Voorstel 3c:
Stel de hieronder vermelde gegevens die door meerdere uitvoeringsorganisaties worden gebruikt, aan andere overheidsorganisaties beschikbaar via een gemeenschappelijke voorziening.
Vraag deze gegevens vervolgens niet meer afzonderlijk per organisatie bij burgers uit.
Geef opdracht om hiertoe een concreet plan van aanpak op te stellen.
Het betreft hier in ieder geval de gegevens: verblijfsdoel, verzorgende wettelijke vertegenwoordiger, buitenlands adres (toekomstig RNI), gedetineerden / voortvluchtigen. De houders van deze gegevens blijven bij dit voorstel de gegevens zelf registreren.
Wat betreft rekeningnummer en contactgegevens (email, telefoon, correspondentieadres) wordt voorgesteld te onderzoeken of dit als module onder 'mijn.overheid.nl' is te plaatsen. Burgers kunnen hier namelijk vanuit één punt voor de gehele overheid eenduidig hun contactgegevens onderhouden.
Actiepunt: BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Voorstel 3d:
Bij het aanvragen van inkomensvoorzieningen door burgers gaan uitvoerings-organisaties bij de overheid beschikbare gegevens nog verder vooraf invullen. De burger wordt verplicht om bij vooraf ingevulde gegevens (onder andere uit basisregistraties) die niet juist zijn, de benodigde wijzigingen door te geven.
Laat hiertoe op korte termijn een concreet plan van aanpak opstellen.[14]
Actiepunt: BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Hiernaast is het zaak dat de reeds voorgeschreven terugmeldingsplicht van publieke gebruikers van basisregistraties, in geval van gerede twijfel bij gegevens in basisregistraties, consequent wordt toegepast. Alleen dan kan de kwaliteit van basisregistraties op een voldoende hoog niveau komen te liggen.

Succesvolle toepassingen/best practices in het stelsel van basisregistraties dienen nadrukkelijk uitgevent te worden. Actief sturen op het gebruik van dit soort best practices is nodig.

4.4 Scherpere kaders voor regelgeving, vanuit de 'uitvoeringsbril'

Voorkomen is beter dan genezen. Het levert winst op als in de fase van beleidsvorming de optiek van de beleidsuitvoering scherp in beeld is en in de afweging wordt betrokken.

Voorstel 4:
Scherp (de toepassing van) het bestaande toetsingskader zodanig aan dat via het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de uitvoeringstoets, systematisch aan de hand van al geïdentificeerde kostenveroorzakers wordt getoetst hoe de nieuwe regels de complexiteit van de uitvoering beïnvloeden.
Voorzie daarbij de voorstellen van wet zowel bij indiening bij de Tweede Kamer als bij indiening bij de Eerste Kamer van een expliciete analyse (met update in geval van parlementaire wijzigingsvoorstellen) door de uitvoerder van de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel en van de uitvoerbaarheid in meer algemene zin.
Pas in het verlengde hiervan eenzelfde methodiek toe bij het indienen van majeure amendementen op voorliggende wetgeving.
Actiepunt: aanscherpen IAK door Justitie.

[14] Met het invoeren van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen vragen de betreffende uitvoerders daartoe aangewezen gegevens in de sectorale registraties niet meer bij burgers uit. De evaluatie van deze wet is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd.

1912743 00016

Dit voorstel beoogt de kennis van de uitvoeringsorganisaties beter te benutten in de fase van beleidsvorming. Het is zaak dat de uitvoeringsorganisaties ook beoordelen of de regels optimaal inspelen op te verwachten gedragsreacties van burgers. Juist ook uitvoeringsinstanties hebben daar goed zicht op. Beleid wordt soms nog gebaseerd op veronderstellingen over hoe burgers zich zouden behoren te gedragen in plaats van over hoe ze zich werkelijk gedragen. Zie hiervoor o.a. publicaties van de WRR (Hoe mensen keuzes maken, WRR, 2011).

4.5 Beperken van (de complexiteit van) overgangsrecht

Voorstel 5:
Beperk, uiteraard mede in het perspectief van de beleidsmatige implicaties daarvan, de complexiteit van overgangsrecht. Een eerste stap is om overgangsrecht altijd in een aparte Wet op te nemen zodat hierop explicieter zicht ontstaat. Een parallelle tweede stap is het starten van een nadere doorlichtingsactie, waarin alle bestaande (ook dus reeds ingegaan) overgangsrecht concreet wordt doorgelicht op vereenvoudigingopties.
Actiepunt: primair Justitie en vervolgens ook betrokken departementen.

Gedacht kan worden aan het afschaffen of geheel anders vormgeven van veel elementen van overgangsrecht die vaak kostenverhogend blijken te werken. Denk aan de cohortgarantie bij de studiefinanciering, waardoor nadelige maatregelen alleen voor nieuwe instroom gelden. DUO is daardoor gedwongen aparte systemen voor diverse cohorten naast elkaar te draaien wat de uitvoering compliceert en de kosten opdrijft.

5 Voorstellen uitvoerende taken

Dit hoofdstuk bevat voorstellen die leiden tot meer efficiëntie, een betere dienstverlening en een betere fraudebestrijding door het beter samenwerken en/of het clusteren van taken.
Bij het in beeld brengen van de voorstellen is gekeken bij welke thema's het clusteren van kennis voordelen heeft. Verder is gekeken welke kansen er zijn om op het terrein van bedrijfsprocessen en informatiesystemen synergie te bereiken.
Bij sommige voorstellen kan sprake zijn van wijziging van wet- en regelgeving, dat staat dan los van de materiewetten. Gelet op de aard van de voorstellen, hebben de betrokken uitvoeringsorganisaties inmiddels besloten om een aantal van de voorstellen (in het bijzonder 5.1 t/m 5.4) zonder meer te gaan uitvoeren.

De vier uitvoeringsorganisaties werken voor het verbeteren van de dienstverlening samen in de Manifestgroep. Het afgelopen jaar heeft de Manifestgroep naast bestuurlijke eenduidigheid meer ingezet op "samen investeren en uitvoeren" waarbij de Manifestgroep meer en meer gezamenlijk kiest, aanstuurt, implementeert en investeert. Hierbij past dat de Manifestgroep gevraagd wordt de regie te voeren op de hieronder beschreven expertisecentra. Binnen deze regie worden de expertisecentra aangestuurd door bestuurders van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties.

5.1 Oprichten expertisecentrum buitenlandse uitvoering

Voorstel 6:
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn een expertisecentrum op over alle uitvoeringskwesties bij uitkeringen aan mensen die in het buitenland verkeren. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert de betrokken uitvoeringsorganisaties en ministeries. Het expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoerings-organisaties. Het kenniscentrum is niet bedoeld om het behandelen van individuele gevallen over te nemen. Het kenniscentrum beantwoordt wel vragen van de uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van ingewikkelde individuele gevallen.
Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

De uitvoeringsorganisaties hebben meer en meer te maken met internationale aspecten, burgers die in het buitenland wonen en werken, daar familie hebben en daarvandaan uitkeringen en voorzieningen aanvragen. De zogenoemde 'buitenlandgevallen' zijn veelal wat complexer dan gemiddeld. Dit voorstel leidt tot een betere dienstverlening inclusief het op samenhangende wijze uitvoeren van de verschillende uitkeringsregimes.

5.2 Oprichten expertisecentrum fraudebestrijding

Voorstel 7:
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum fraudebestrijding op. Dit expertisecentrum (ook wel aangeduid als "anti-fraudebox") bundelt kennis, gegevens, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert op basis daarvan aan de betrokken uitvoeringsinstanties. Met name kan dit expertisecentrum ook onbedoelde profijtelijke, vaak domeinoverstijgende systeemkenmerken in kaart brengen en suggesties doen de daaruit voortvloeiende fraude in te perken. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties. Hier geldt, mutatis mutandis, hetzelfde voor de 'individuele gevallen' als in voorstel 5.1.
Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

Het expertisecentrum zorgt voor een krachtig instrumentarium voor het voorkomen en bestrijden van fraude. De uitvoeringsorganisaties gaan in het expertisecentrum fraudebestrijding kennis en ideeën ('best practices') uitwisselen rond het opstellen van risicoprofielen, het gebruik van handhavinginstrumenten en het uitwisselen van gegevens.
Van belang is dat:
a. handhaving bij het ontwerpen en de realiseren van grootschalige systemen expliciet aandacht krijgt;
b. een leercirkel ontstaat, in die zin dat ervaringen opgedaan bij fraudeonderzoeken waar mogelijk leiden tot het aanpassen van beleid, processen en systemen.

5.3 Oprichten expertisecentrum ICT

Voorstel 8:
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor ICT op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.
Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

Het expertisecentrum bevordert het ontwikkelen en delen van kennis op uiteenlopende onderwerpen zoals:

Digitale dienstverlening
Het leveren van diensten verschuift de komende jaren steeds meer naar het internet en telefonie. Dit raakt niet alleen de inrichting van de kanalen zelf, maar ook gerichte sturing op het gebruik ervan. De uitvoeringsorganisaties gaan kennis delen over het sturen op een samenhangend gebruik van de kanalen. Het gezamenlijk toepassen van eenzelfde soort uitgangspunten bijvoorbeeld over inzagerecht, correctierecht, informatie vooraf en persoonsgebonden informatie, maakt voor de burger de overheid herkenbaar. Verder leidt de toenemende digitale dienstverlening tot vraagstukken die voor alle partijen min of meer hetzelfde zijn zoals het opnieuw definiëren van de grens tussen front- en backoffice en het vormgeven van 7 x 24 uur beschikbaarheid van systemen en gegevensbronnen.

Zaakgericht werken
De uitvoeringsorganisaties moeten naast massaal uitgevoerde geautomatiseerde processen ook specifieke individuele situaties afhandelen, zoals bijvoorbeeld bij bezwaar en beroep aan de orde is. Het afhandelen van deze situaties is gebaseerd op de wetgeving voor het betreffende domein en die is voor iedere organisatie verschillend. Dit beperkt de mogelijkheden om samen te werken tot procesbesturing en zaakgericht werken. De uitvoeringsorganisaties gaan aanpakken en ervaringen betreffende gebruikte ICT-hulpmiddelen uitwisselen en gezamenlijk sturen op het

(door)ontwikkelen van overheidsbrede oplossingen (bijvoorbeeld 'Lopende Zaken' van Mijn.overheid.nl).

Marktconform specificeren en aanbesteden van ICT
Het overgaan naar een 7 x 24 uurs dienstverlening leidt tot nieuwe vraagstukken (zelf doen of uitbesteden, wat zijn de ervaringen met marktpartijen, etc.). Het invullen van goed opdrachtgeverschap is cruciaal bij uitbestede ICT-diensten. Belangrijk onderdeel hiervan betreft het (Europees) aanbesteden. Bij dergelijke aanbestedingen is een gedegen voorbereiding van cruciaal belang. Zonder een dergelijke voorbereiding realiseren de uitvoeringsorganisaties hun bedrijfsdoelstellingen en de te behalen besparingen niet of in onvoldoende mate. De uitvoeringsorganisaties gaan daarom kennis ontwikkelen en uitwisselen over onder andere:

- Strategieën voor het inkopen van verschillende soorten producten en oplossingen;
- Het specificeren van de aan deze producten te stellen eisen zodat ze zijn afgestemd op de mogelijkheden in de softwaremarkt;
- Onderhandelen met ICT-dienstenleveranciers bij grote en complexe aanbestedingen. De ervaring hiermee is vaak beperkt, terwijl de aanbieders die ervaring wel hebben. De uitwisseling van kennis en ervaring kan mogelijk substantiële besparingen opleveren.

Domeinoverstijgende wetgeving, standaarden en richtlijnen
De uitvoeringsorganisaties hebben vaak te maken met dezelfde wet- en regelgeving, zoals de Archiefwet, de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), et cetera. Ook gelden er op nationaal en Europees niveau meer en meer standaards en richtlijnen. De uitvoeringsorganisaties gaan deze kaders en richtlijnen gezamenlijk analyseren. Verder gaan de uitvoeringsorganisaties gezamenlijk inhoudelijk sturen op het (door)ontwikkelen van normatieve standaarden en richtlijnen.

5.4 Oprichten expertisecentrum Beveiliging en Privacy

Voorstel 9:
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.
Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties in samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

De vier uitvoeringsorganisaties ontvangen, beheren en verwerken grote hoeveelheden gegevens over personen. Overeenkomstig de wettelijke kaders dienen de gegevensverwerkingen te voldoen aan criteria van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Met de toenemende digitalisering van de werkprocessen en de communicatie met burgers, vergt dit meer en meer aandacht.

De betrokken uitvoeringsorganisaties leveren voor bovengenoemde expertisecentra de mensen en het geld uit de bestaande middelen. Ze gaan op basis van de met de expertisecentra opgedane ervaring, bekijken of ze activiteiten op de desbetreffende terreinen ook anderszins kunnen bundelen.

5.5 Eén bankrekening per klant

De (financiële) relatie tussen overheid en burger dient zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te zijn. In dit kader wordt het volgende voorgesteld.

Voorstel 10:
Pas de desbetreffende regelgeving zo aan dat voor elke burger geldt dat hij/zij, in zijn/haar financiële relatie met alle betrokken uitvoerders op centraal niveau, nog maar één bankrekeningnummer, zijnde een bankrekeningnummer op eigen naam, kan aanhouden. De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel doet mee (evenals eventueel andere diensten. Het voorstel voor de Belastingdienst in zijn geheel is al opgenomen in het Belastingplan 2012.
Actiepunt: voortouw Belastingdienst

Het voorstel voor één bankrekening vereenvoudigt de financiële relatie tussen burger en overheid en draagt bij aan een doelmatige uitvoering. Verwacht wordt dat dit voorstel voor goedwillende burgers geen ingrijpende gevolgen heeft, en juist als voordeel heeft dat sneller en met minder kans op fouten wordt uitgekeerd. Voor potentiële fraudeurs zal deze maatregel als een belemmering voor frauduleus handelen werken.

Het invoeren van dit voorstel kan ingebed worden in het voorstel rond de internetportalen (paragraaf 5.7). Via een internetportaal zoals 'Mijn.overheid.nl' kan de burger zelf het bankrekeningnummer vastleggen en desgewenst aanpassen. Dit kan de acceptatie van het voorstel bij burgers vergemakkelijken.

Wanneer deze operatie parallel wordt ingevoerd aan het invoeren van de zogeheten SEPA-operatie[15] - de Europese richtlijn voor bankrekeningnummers - kan dit voorstel naar verwachting zonder substantiële extra kosten worden doorgevoerd. Er treden daarentegen wel extra besparingen op de uitvoeringskosten op: de vier uitvoeringsorganisaties besparen gezamenlijk jaarlijks zo circa 3 miljoen euro op de uitvoeringskosten. Als de Belastingdienst als geheel wordt meegeteld, dan beloopt de winst tussen 5 en 10 miljoen euro per jaar.

5.6 Verrekenen vorderingen met uitkeringen

Voorstel 11:
Onderzoek de wettelijke, beleidsmatige en technische mogelijkheid dat, in geval van evidente wanbetaling en/of fraude van een burger, de overheid zo nodig de uitstaande vorderingen op die burger kan verrekenen met uitkeringen die de desbetreffende burger nog tegoed heeft, ook wanneer die van andere uitvoeringsorganisaties afkomstig zijn. Betrek daarbij de nationale en Europese juridische aspecten en inventariseer daarbij de afhankelijkheden tussen de verschillende invorderingsprocessen. Het werken met één bankrekeningnummer ondersteunt dit voorstel.
De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel kan meedoen, evenals eventueel andere diensten.
Actiepunt: de ministeries van Financiën, SZW en OCW.

Het voorstel rond het onderzoeken van verrekenen van vorderingen met uitkeringen is bedoeld om evidente gevallen van wanbetaling en fraude stevig aan te pakken. Het voorstel voor één bankrekening per burger helpt daarbij zeer. Uiteraard is het mogelijk om een hardheidsclausule toe te passen voor bepaalde gevallen van wanbetaling.

[15] SEPA staat voor Single Euro Payments Area'

Dit voorstel vergt per uitvoeringsorganisatie investeringen van 1 à 2 miljoen en leidt niet tot directe besparingen in de uitvoeringskosten, maar moet vooral vanuit het oogpunt van minder wanbetaling en minder fraude worden gewogen. Opletpunt bij dit voorstel is hoe één en ander begrotingstechnisch wordt verwerkt en in de budgettaire (compensatie)regels zijn weg vindt.

5.7 Afstemmen internetportalen

Een goede relatie tussen de uitvoeringsinstanties en hun klanten, is van groot belang voor een goede dienstverlening, maar kan tegelijkertijd ook bijdragen aan een doelmatiger uitvoering. Die oogmerken kunnen hand in hand gaan, mits de relatie naar de burger goed is vormgegeven. Daarbij spelen de digitale kanalen uiteraard een cruciale rol. Die digitale kanalen moeten een tweerichtingsverkeer tussen uitvoeringsorganisatie en klant faciliteren.

Voorstel 12:
Neem op afzienbare termijn alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de soortgelijke internetportalen van UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen zodanig op elkaar af te stemmen dat zij voor de klant goed toegankelijk zijn, en ook uitstralen dat de klant met één en dezelfde overheid te maken heeft. Daar hoort ook bij dat klanten via die portalen ook geattendeerd kunnen worden op mogelijke rechten en plichten elders, bij andere (verwante) uitvoerders. Zo nodig moeten de onderliggende technische hulpmiddelen van de portals hierop worden aangepast. Sluit aan bij de bestaande gemeenschappelijke schil, onder de noemer van 'mijn.overheid.nl', die dient als verwijsportaal en waarmee de burger ook de juistheid van gegevens waarover de overheid beschikt, kan toetsen (zie ook voorstel 4.3).
Actiepunt: de 4 uitvoeringsorganisaties, in het bredere verband van de Manifestgroep en BZK/Logius (beheerder van mijn.overheid.nl).

Dit voorstel wil burgers behulpzaam zijn in de contacten met diverse overheidsdiensten door een gelijksoortige systematiek en logica in de diverse internetportalen te realiseren. Bestaande richtlijnen worden aangescherpt ten einde eenduidige lay-out, functionaliteiten, doorklikmogelijkheden en dergelijke te realiseren. Onderdeel van dit voorstel is een gemeenschappelijke schil rond de portalen die weer aansluit bij de bestaande schil "mijn.overheid.nl".

De ervaring leert dat het, zeker voorlopig, onverstandig is te streven naar één overkoepelend internetportaal. Iedere organisatie heeft namelijk momenteel de eigen portalen ingericht naar het eigen productieproces. Het ontvlechten van de portalen is een kostbare en risicovolle operatie waarbij reeds verkregen inverdieneffecten weer teniet kunnen worden gedaan.

Wel kunnen gezamenlijke zaken als het beheren van contactgegevens inclusief het melden van een gewijzigd bankrekeningnummer op de website 'mijn.overheid.nl' worden gerealiseerd (zie de voorstellen 4.3 en 5.5). Ook het melden door burgers van onjuistheden in basisregistraties zou langs deze weg kunnen verlopen. Het voorstel draagt bij aan een betere dienstverlening aan burgers en dat burgers de regels beter naleven.

Dit voorstel vereist nauwelijks extra investeringen. Een aantal investeringen loopt al in het kader van samenwerking rondom de Manifestgroep (bijvoorbeeld voor de berichtenbox). Aanvullende investeringen liggen vooral in het beter op elkaar aan laten sluiten van de portaalveranderingen die elke organisatie nu zelf doet.

5.8 Business Rule Management

Alle betrokken uitvoeringsorganisaties zien perspectief in het onderzoeken van de mogelijkheden van Business Rule Management (BRM). BRM is een methode die het voor elk van de organisaties mogelijk kan maken om de primaire werkprocessen en ICT-systemen bij (wets)wijzigingen efficiënter en met kortere doorlooptijden aan te

passen. Tegelijkertijd kan BRM de mogelijkheid bieden om processen en ICT-systemen, over de eigen organisatiegrenzen heen, op een meer gelijke wijze in te richten. Nader onderzoek van BRM dient uit te wijzen in hoeverre deze aanpak verdere samenwerking in de uitvoering kan bevorderen. Daarbij moet worden gekeken naar de kansen en de eventuele beperkingen voortvloeiend uit de complexiteit van de inkomensregelingen. Verder laten de ervaringen bij andere partijen zien dat het toepassen van BRM principes een langdurig en kostbaar proces is. Elk van de organisaties staat nog aan het begin van de verkenning van wat BRM aan meerwaarde te bieden heeft. Dat is reden te meer om de krachten op dit vlak te bundelen.

Voorstel 13:
De uitvoeringsorganisaties gaan gezamenlijk nader verkennen welke mogelijkheden BRM daadwerkelijk kan bieden. Deze mogelijkheden zullen - in lijn met de eerdere voorstellen in dit rapport - groter worden naar de mate dat het proces van het vaststellen van een uitkering meer wordt geüniformeerd en gestandaardiseerd en regelgeving wordt vereenvoudigd. Betrek in dit onderzoek processtappen zoals beslissen, financieel afhandelen, bezwaar en beroep, sanctiebeleid en sanctioneren en registratie/gebruik van gegevens.
Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties, onder de regie van de Manifestgroep

Ter toelichting het volgende

Algemeen over Business Rule Management
Bij het ontwerp en het inrichten van processen en systemen is de tendens een onderscheid te maken tussen:

a. *de processtappen en hun onderlinge samenhang*
   Hiermee brengen organisaties in kaart in welke delen het proces uiteenvalt, welke stappen mogelijk optioneel zijn en in welke volgorde de stappen moeten worden uitgevoerd. Deze stappen zijn het aangrijpingspunt voor de besturing van het proces. Een voorbeeld: een proces voor het vaststellen van een sociale verzekeringsuitkering kent als stappen de ontvangst van de aanvraag, het controleren van de aanvraag, het verzamelen van benodigde gegevens, het toetsen of aan wettelijke criteria is voldaan, het berekenen van het dagloon en het vaststellen van de uitkeringsduur.

b. *de op wet- en regelgeving en relevant beleid gebaseerde beslisregels die de organisatie in de verschillende stappen uitvoert*
   De beslisregels beschrijven in detail hoe een processtap wordt uitgevoerd en welke regels en voorschriften daarbij van toepassing zijn. Een voorbeeld: de beslisregels voor het vaststellen van een dagloon beschrijven tot in detail welke looncomponenten uit welke tijdvakken daarbij van belang zijn, welke rekenregels op deze componenten moeten worden toegepast en welke corrigerende acties op de uitkomsten van de berekeningen nodig zijn (bijvoorbeeld: het berekende dagloon mag nooit lager uitkomen dan ...).

Sinds enige jaren zijn gestandaardiseerde ICT-oplossingen (suites) verkrijgbaar die van dit onderscheid uitgaan. Organisaties kunnen in dergelijke suites de procesgang ontwerpen en daarna per processtap de beslisregels vastleggen.

BRM is een relatief nieuwe methode. De ervaringen met het toepassen van BRM wijzen uit dat het implementeren van een dergelijk concept jaren doorlooptijd vergt en geen sinecure is. Bovendien moet nog nader blijken in hoeverre BRM ook bruikbaar is in het complexe veld van de inkomensregelingen. Een zorgvuldige weging van kosten en baten van een BRM-aanpak, is daarom geboden. Ook is van belang, indien daadwerkelijk tot een brede hantering van BRM wordt besloten, dat de implementatie zeer zorgvuldig wordt vormgegeven, met gerichte besturing en

1912743 00016

volwaardig sponsorschap van de bestuurders. Het is daarbij ook goed om kennis te nemen van succesvolle ervaringen elders.

De aanpak langs de lijnen van het BRM-concept werpt pas na langere tijd volledig haar vruchten af. Om ook al tot resultaten op kortere termijn te komen, is een overzicht opgesteld van de primaire processen van de verschillende organisaties. Aan de hand van dat overzicht is bepaald waar nauwe(re) samenwerking kansrijk kan zijn. De gedachte is om dit te doen in de geest van de BRM-benadering, ook als die nog niet volledig is geïmplementeerd.

Daarbij is kennisdeling het startpunt. Het uitwisselen van kennis en ervaringen (over hulpmiddelen, "best practices", etc.) kan namelijk een belangrijke en zelfs noodzakelijke bijdrage leveren aan het verder uitdiepen van mogelijkheden om tot intensievere samenwerking te komen. Het betreft de volgende terreinen:

- beslissen;
- financieel afhandelen:
- aan financieel afhandelen voorafgaande processtappen zoals bruto-nettotrajecten;
- bezwaar en beroep;sanctiebeleid en sanctioneren en
- registraties/gebruik van gegevens.

6 Voorstellen besturing

Dit hoofdstuk beschrijft voorstellen die beogen om in de aansturings- en organisatiestructuur te borgen dat de beoogde verdergaande samenwerking van de uitvoeringsorganisaties ook van de grond komt en dat daarbij ook de wisselwerking tussen beleid en uitvoering verbetert. Achtergrond daarbij is dat de huidige besturing tekortschiet: er is geen gelijk speelveld tussen uitvoeringsorganisaties en de beleidsbepalende instanties.
Daarnaast is het gewenst dat er meer slagkracht ontstaat bij het implementeren van voorzieningen waartoe is besloten, vooral ook waar het gaat om voorzieningen waarin de uitvoeringsorganisaties van elkaar afhankelijk zijn.

6.1 Sturen op implementatie

De voorstellen in deze verkenning waartoe de politiek besluit, moeten vervolgens ook daadwerkelijk tot stand komen. Te vaak is in het verleden gebleken dat mooie plannen toch niet gerealiseerd werden. Soms komt dat door weerstand, soms door onvoldoende doorzettingsmacht, soms ook doordat later bleek dat de plannen toch veel lastiger te implementeren waren dan aanvankelijk gedacht. Dit is een belangrijke waarschuwing: ook voor de in deze verkenning gedane voorstellen geldt dat implementatie geen sinecure zal zijn. Daarop krachtig sturen, is een noodzakelijke voorwaarde voor succes.

Voorstel 14a:
Geef de stuurgroep die deze verkenning heeft uitgevoerd, vervolg mandaat voor het proces van nadere uitwerking en implementatie van de voorstellen. Onverlet latend dat de afzonderlijke vakministers in staat moeten blijven hun verantwoordelijkheid te (blijven) dragen voor hun beleidsagenda en voor de onder hen ressorterende organisaties, vergt het implementeren van de voorstellen een overkoepelende aansturing.

Langs de lijn van de stuurgroep kan de voortgang van het geheel worden bewaakt, kan doorzettingsmacht worden georganiseerd en kan de verbinding met de politiek hecht blijven. Het ligt ook in de rede op deze manier - waar dat opportuun is - andere uitvoeringsorganisaties waarvoor dit soort voorstellen relevant kunnen zijn, op een tijdig moment te laten aanhaken.

De stuurgroep stelt tevens voor dat de Manifestgroep de verantwoordelijkheid neemt om de voorstellen die de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties betreffen, te implementeren; het gaat dan met name om de organisatieoverstijgende dimensie. De Manifestgroep kan het initiatief nemen bij de daadwerkelijke implementatie van dit soort maatregelen en is ook primair verantwoordelijk voor kwaliteit en voortgang daarvan, onverlet latend dat de uitvoeringsorganisaties zelf, elk voor zich, hun verantwoordelijkheid houden voor de implementatie binnen hun organisaties.

Voeg het beleidsdepartement BZK toe aan de stuurgroep vanwege de relatie met basisregistraties. Nog nader te bezien is in hoeverre alle huidige leden van de stuurgroep continu lid moeten blijven, dan wel (deels) 'op afroep' wanneer hun beleidsaspect specifiek aan de orde is.

Actiepunt: de bestaande Stuurgroep onder leiding van [redacted] *van SZW.*

Bij voorstellen die in Manifestgroep-verband worden gerealiseerd, stemt de Manifestgroep de planning af met de stuurgroep. De Manifestgroep geeft de stuurgroep inzicht in de voortgang van het realiseren van deze voorstellen.

De stuurgroep benoemt 'trekkers' per activiteit of volgt de voortgang en treedt zo nodig daarover in overleg met de Manifestgroep. Ook bepaalt de stuurgroep wanneer er zaken zijn die nadere politieke besluitvorming vergen, al dan niet op basis van een specifieke business case.

Met het voortzetten van de stuurgroep ontstaat er continuïteit rond de voorstellen. De kracht van een stuurgroep als deze, met een bezetting op het allerhoogste ambtelijke niveau, is dat de vier uitvoerders en de (ambtelijke) beleidsmakers gezamenlijk om de tafel zitten. Vanuit deze stuurgroep kunnen, waar nodig, tijdig de bewindslieden betrokken worden die het betreft.

Implementatietrajecten moeten belegd worden bij de uitvoeringsorganisaties zelf. Gelet op de samenhang der dingen, en ook omdat veel voorstellen een bredere strekking hebben dan de vier in deze verkenning betrokken organisaties (zie ook paragraaf 6.3), leent de Manifestgroep zich hier zeer voor. De Manifestgroep heeft immers in de afgelopen jaren goed werk verricht, maar het ontbrak haar soms ook aan slagkracht. Dit laatste is goed te ondervangen door de hiervoor beschreven interactie tussen de te continueren stuurgroep en de Manifestgroep. Daar komt bij dat, wanneer op politiek niveau expliciet besloten wordt over de inhoudelijke voorstellen uit deze verkenning, ook het mandaat voor de Manifestgroep veel helderder wordt.

De ervaring leert dat grote veranderopgaven, vooral wanneer die ook nog eens gepaard gaan met een belangrijke ICT-component, grote (implementatie)risico's met zich brengen. Dat risico neemt vermoedelijk nog eens toe wanneer de opgaven organisatieoverstijgend zijn. Dit vergt een weloverwogen aanpak van het implementatietraject, inclusief een aantal 'zekeringen' daarbij.

Voorstel 14b:
Hanteer, vanaf het moment dat politiek de veranderagenda is vastgesteld, een weloverwogen migratiestrategie.
Stel daarbij naar aanleiding van de politieke besluitvorming een soort 'roadmap' op voor het implementatietraject, rekening houdend met mogelijke, nadere besluitvormingsmomenten.
Overweeg daarbij om een instrument als de 'Gateway Review' tijdig in te zetten. bij programma's en projecten in dit kader.

Dit voorstel is in wezen onderdeel van de opdracht voor de stuurgroep en beoogt zowel daadkracht als zorgvuldigheid in de afwegingen te bevorderen. Het inzetten van Gateway Reviews biedt extra houvast bij het bepalen en vasthouden van de juiste koers en bij vragen over de voortgang en risico's van programma's en projecten. Ook moet er ruimte zijn om te bepalen in hoeverre de voorstellen uit deze verkenning nog in te passen zijn in de reeds lopende uitwerking van beleidsagenda's in programma's en projecten, respectievelijk in hoeverre daardoor juist extra risico's voor de verantwoordelijke bewindspersonen zouden kunnen ontstaan voor de voortgang daarvan.

6.2 Jaarlijks rapporteren over uitvoerbaarheid en effecten van beleid

Voorstel 15:
Ontwikkel een format op basis waarvan de uitvoeringsorganisaties voortaan in het kader van de begrotingscyclus, kort maar krachtig openbaar rapporteren over de uitvoerbaarheid van het uit te voeren beleid. Deels doen ze dat nu al. Met dit voorstel rapporteren ze voortaan systematischer over de kosten per regeling, de kostenveroorzakers, problemen en kansen en overige effecten.
Actiepunt: Format ontwikkelen door vakdepartementen; format gebruiken door elk van de vier uitvoeringsorganisaties.

Het te bereiken effect is dat uitvoerbaar beleid hoog op de (beleids)-agenda blijft staan. De AFM die jaarlijks een 'openbare' wetgevingsbrief opstelt, geldt daarbij als 'best practice'. Cruciaal is dat goede beleidsvoering begint met transparantie over de consequenties van beleidsarrangementen. Een volwaardige emancipatie van de uitvoeringswereld is gebaat bij een consequent en helder signaal vanuit de uitvoeringsinstanties richting beleidsmakers, tot en met het parlement toe. Van belang is dat vervolgens die signalen ook op de agenda van besluitvormers komen en blijven. Gezien de dynamiek rondom thema's als ICT en georganiseerde fraude kan niet worden volstaan met signalen van de uitvoeringsorganisaties bij alleen het vormen van nieuw beleid.

Het voorstel is dat de rapportages onderdeel zijn van de begrotingscyclus. Dat betekent dat de ministers (per definitie) de volle verantwoordelijkheid nemen voor die rapportages. Materieel wordt dit op zodanige wijze ingevuld dat de ministers een ruime eigen verantwoordelijkheid bij de managers van de uitvoeringsdiensten laten voor het opstellen van de bedoelde rapportages.

Dit voorstel beoogt in indirecte zin bij te dragen aan het verlagen van uitvoerings-kosten, het verbeteren van de dienstverlening en het effectiever bestrijden van fraude.

6.3 Verbreden van de samenwerking

Voorstel 16:
Betrek bij de verdere uitwerking en implementatie van de voorstellen aanpalende organisaties. Daarbij wordt ondermeer gedacht aan uitvoeringsorganisaties in de zorg en aan gemeenten.
Bepaal, in overleg met die organisaties, wat daarbij de beste timing is.

Verwacht wordt dat een groot deel van de genoemde voorstellen niet uitsluitend binnen het domein van de vier organisaties bijdraagt aan efficiëntie en effectiviteit, maar dat de voorstellen een breder bereik hebben. Het is van belang dat andere organisaties met uitvoerende taken tijdig aanhaken. Zo kunnen zij mede richting geven aan de optimale oplossingen in dit domein. Op het beleidsterrein van de zorg ligt het in de rede om op korte termijn te bezien wanneer aansluiting van het CAK en het CVZ opportuun is, waarbij rekening wordt gehouden met lopende transitie-trajecten. Verder is het verstandig om een aantal voorstellen meteen op te pakken met andere uitvoeringsorganisaties (af te stemmen in de Manifestgroep). Dat geldt zonder meer voor de Belastingdienst, aangezien de Belastingdienst als geheel een belangrijke rol speelt in het krachtenveld waarin alle voorstellen nader worden uitgewerkt.

Een optie voor bredere toepassing binnen de overheid betreft het concentreren van relatief eenvoudige inkomenstoetsen. Dit voorkomt het meervoudig inwinnen, rubriceren en beoordelen van inkomensgegevens. Verder geeft het concentreren inzicht in waar toetsen van elkaar verschillen en wat nodig is om ze meer uniform te maken.

Bijzondere aandacht is nodig voor de eventuele betrokkenheid van medeoverheden. Gemeenten verstrekken ook uitkeringen en in die zin is het aannemelijk dat er mogelijkheden zijn om taken te clusteren met uitvoeringsorganisaties op landelijk niveau.
Een gezamenlijke werkgroep van VNG en SZW verkent momenteel de mogelijkheden op dit vlak. Gezien de vaak kleinschaliger opzet van gemeenten valt onder meer te denken valt aan het benutten van schaalvoordelen door vooral administratieve taken en de daarbij benodigde ICT te concentreren. Een dergelijke benadering stelt de afzonderlijke gemeenten in staat om zich te focussen op de taken die juist uitvoering en klantcontact op een lokaal niveau vereisen zoals bijvoorbeeld re-integratie. Het proces begint bijvoorbeeld met een e-intake die met voorinvulling ervoor zorgt dat het gesprek met de betrokkenen zich maximaal richt op het element werk. Een belangrijke vraag bij een verdere verkenning is hoe een concentratie van taken en ICT mogelijk is, gegeven de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Inhoud bijlagen Beter Geregeld, Compacte Rijksdienst, project 12

Bijlage 1 Opdracht 2

Bijlage 2 Samenstelling stuurgroep en werkgroepen 4

Bijlage 3 Overzicht regelingen, cijfers en kostenveroorzakers 6

1912743 00016

Bijlage 1 Opdracht

COMPACTE RIJKSDIENST PROJECT 12:
INKOMENSONDERSTEUNING/VOORZIENING BURGERS
(Clustering primair proces)

AMBITIE / OPDRACHT:
Er zijn meerdere onderdelen in de rijksdienst die vormen van inkomensvoorzieningen en/of inkomensondersteuning richting de burger uitvoeren. Het gaat hierbij om delen van de Belastingdienst (de drie toeslagenregelingen), delen van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO onderdeel Studiefinanciering), volksverzekeringen (SVB) en werknemersverzekeringen (UWV).

Redenerend vanuit het perspectief van de burger hebben deze regelingen veel raakvlakken met elkaar en huishoudens maken ook vaak gebruik van de diensten van meer dan één uitvoerende instantie. Los van de specifieke inhoud van de betreffende regeling, bestaat er in het uitvoerende werk van deze diensten dan ook veel overeenkomsten.

De totale uitvoeringskosten van genoemde inkomensvoorzieningen en/of inkomende ondersteuning bedraagt rond € 2,6 miljard[1]. Ten tijde van de heroverweging is een besparingspotentieel geïndiceerd van € 210 miljoen per ultimo 2015 en € 275 miljoen per ultimo 2017. Kernvoorwaarde om tot betere (lees: effectievere) dienstverlening te komen is het vereenvoudigen, harmoniseren en beter uitvoerbaar maken van bestaande regelgeving. Een voorbeeld is het hanteren van een uniforme, minder aan mutaties onderhevige, peildatum als T-2 of de implementatie van een parapluconstructie als het uniform subsidiekader, wat het aanvragen en verantwoorden van subsidies harmoniseert en vereenvoudigt. Deze eerste stap is noodzakelijk om tijdens het clusteren van taken niet op hindernissen te stuiten zoals het werken met ongelijke normen of onuitvoerbare regelgeving. Daarna is het zinvol te kijken naar het bundelen van redundante uitvoerende functies, het combineren van piek en dal momenten in de uitvoering en daarbij gebruik maken van elkaars (tijdelijke) capaciteit, het bundelen van hoogwaardige ICT kennis, het realiseren van een gemeenschappelijke ICT infrastructuur waarop de onderscheiden regelingen worden uitgevoerd en gemeenschappelijke huisvesting en communicatievormen richting de burgers. Daarnaast kan een kwalitatieve slag in de dienstverlening aan de burger worden gerealiseerd door als een eenheid richting de burger op te treden. Randvoorwaardelijk is daarbij in de heroverweging aangegeven dat een stevige sturing hierop noodzakelijk is en dat daarbij de departementale grenzen weggenomen dienen te worden door te clusteren.

Vanuit strategische perspectief ontstaat na clustering van genoemde diensten de mogelijkheid uitvoerende (bulk)taken van gemeente op dit terrein hieraan te verbinden. Deze kabinetsperiode is het doel te clusteren op rijksniveau. In een volgende kabinetsperiode kan dan worden gewerkt aan de verbinding aan het lokale niveau.

De opdracht luidt als volgt:
- Kom vanuit de uitvoeringsbril met voorstellen om bestaande regelgeving met betrekking tot inkomensoverdrachten (zie hierboven) verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en breng daarvan de consequenties in kaart, zodat clustering mogelijk wordt.
- Kom parallel met voorstellen op welke wijze genoemde diensten hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensondersteuning/voorziening aan burgers kunnen clusteren ter realisering van de in de heroverweging geïndiceerde besparing, alsmede voor het realiseren van een kwaliteitsverbetering richting burgers.

[1] Berekend in het kader van Heroverweging 19 op basis van jaarverslagen 2008.

RESULTATEN: Uitgewerkte aanpak op hoofdlijnen om de genoemde uitvoerende taken op het terrein inkomensondersteuning/voorziening burgers te clusteren en de dienstverlening te verbeteren (o.a. door vereenvoudiging regelgeving). De aanpak zal worden voorgelegd aan de ministerraad ter besluitvorming waarna e.e.a. op basis van deze besluitvorming ter hand kan worden genomen.
AANPAK: Samen met betrokken diensten een plan opstellen dat ertoe leidt dat de uitvoering van inkomensondersteuning/voorziening wordt geclusterd. Betrokken rijksdiensten zullen alle relevante informatie beschikbaar stellen en actief meewerken aan het opstellen van het plan. Eventuele lopende ontwikkelingen binnen de betrokken diensten zullen worden bijgestuurd op een zodanige wijze dat deze niet complicerend zijn voor een toekomstige clustering, maar hier juist aan bijdragen. Opdracht zal worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de betrokken rijksdiensten.
PLANNING: Startdatum verkenning: 1 januari 2011 Besluitvorming in de Ministerraad: juni 2011
MIDDELEN: Het plan wordt binnen de reguliere budgetten uitgevoerd.
VERANTWOORDELIJKEN: De minister van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht.

Bijlage 2 Samenstelling stuurgroep en werkgroepen

Stuurgroep

Voorzitter: ministerie van SZW

Leden: Raad van bestuur SVB
Raad van Bestuur UWV (tot 1-8-2011)
Raad van Bestuur UWV (van 1-8-2011 tot 16-9-2011)
Raad van Bestuur UWV (vanaf 16-9-2011)
Belastingdienst
DUO, ministerie van OCW
Participatie en Inkomenswaarborg, ministerie SZW
Markt en Consument, Directoraat-generaal
Curatieve Zorg, ministerie VWS
Wonen, Wijken en Integratie
Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie, ministerie van OCW
ABD TOP Consultants

Secretaris: Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing, ministerie van SZW

Secretariaat: (tot 1-7-2011)

Werkgroep

Voorzitter: ABD TOP Consultants

Leden: UWV
SVB
Belastingdienst
Belastingdienst
, DUO
ministerie van SZW, directie IVV
, ministerie van SZW, directie RUA
ministerie van VWS
ministerie van OCW
ministerie van BZK, WWI
ministerie van Financiën
ABD-interim

Subwerkgroep Basisregistraties

Voorzitter: ABD-interim

Leden: DUO
UWV
Belastingdienst
SVB
ministerie van BZK
ministerie van OCW
ministerie van SZW

Subwerkgroep Informatiemanagement

Voorzitter: ABD TOP Consultants

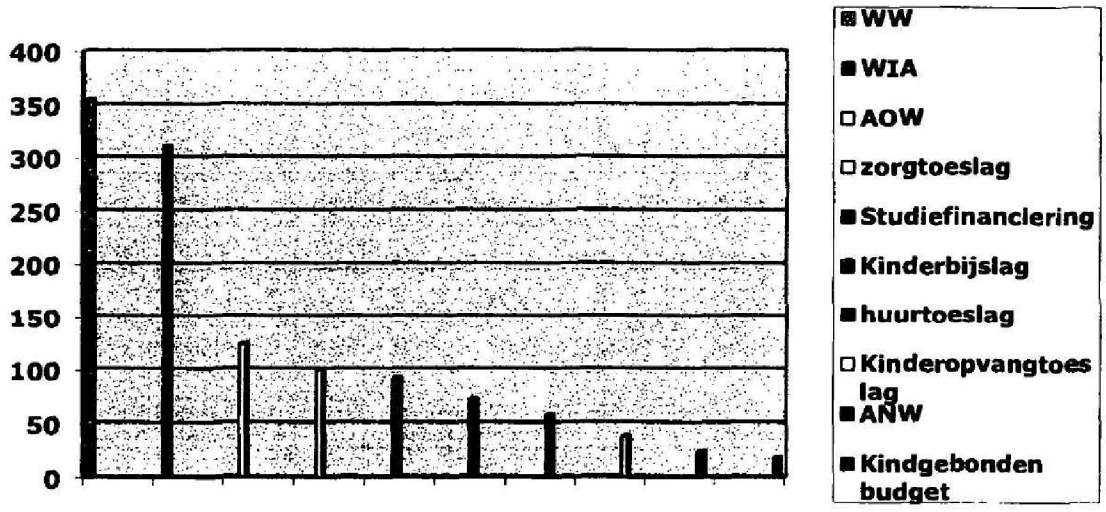
Leden:
Belastingdienst
DUO
SVB
UWV
loonaangifteketen
ministerie van SZW
ABD-interim
ministerie van BZK
ministerie van Financiën (tot PM)

Bijlage 3 Overzicht regelingen, cijfers en kostenveroorzakers

Deze bijlage bevat indicatieve cijfers om in grote lijnen een beeld te geven van de huidige stand van zaken van de in de opdracht genoemde regelingen en de kostenveroorzakers die daarmee gemoeid zijn.

1. Uitvoeringkosten per regeling
UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen voeren inkomensondersteunende regelingen uit die burgers recht geven op een financiële vergoeding. Hieronder staan voor een aantal regelingen de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten verschillen per regeling.

Uitvoeringskosten
in miljoenen euro



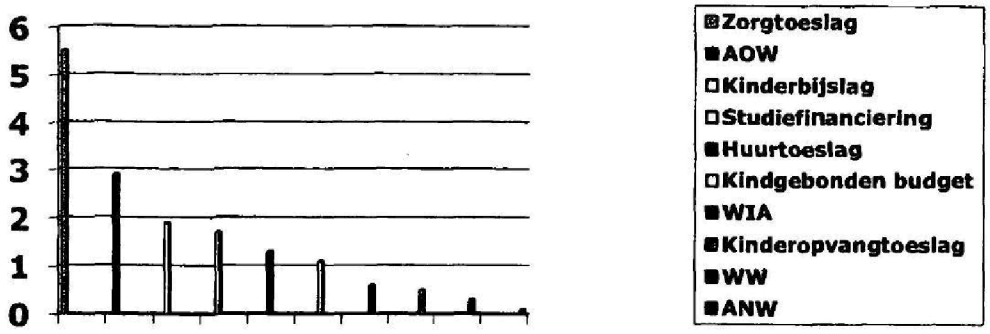
Waar geven UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen geld aan uit?

De uitkeringsinstanties verrichten allerlei werkzaamheden zoals:
- verwerken van een aanvraag;
- feiten registreren;
- toetsen of een burger recht heeft en vaststellen van de hoogte (en duur);
- mededelen;
- uitbetalen, nabetalen, terugvorderen;
- verwerken van mutaties;
- klachten, bezwaar- en beroepschriften afhandelen;
- dwanginvordering, verrekenen en
- houden van toezicht.

De uitkeringsinstanties ontwerpen processen waarin deze werkzaamheden een plaats krijgen. De werkzaamheden vergen de inzet van mensen en middelen. Denk aan dienstverleners, klantbehandelaars, toezichthouders, gebouwen, ICT systemen, websites etc. Hieraan wordt het geld besteed.

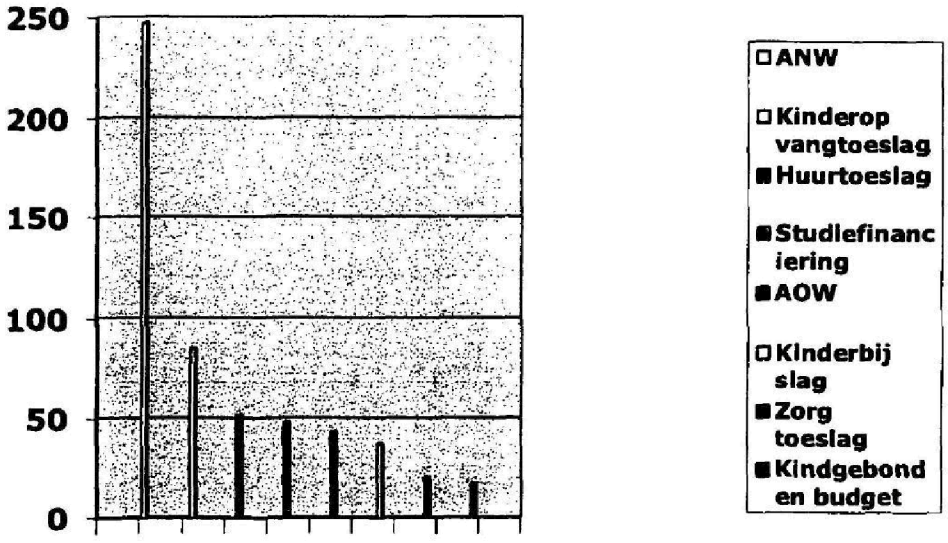
2. Aantal klanten in miljoenen

Hoe groter de doelgroep des te meer handelingen er worden verricht. Meer aanvragen moeten worden beoordeeld, meer burgers moeten worden geïnformeerd, meer burgers vallen onder toezicht, meer terugvorderingen en nabetalingen vinden plaats, etc. In omvang zijn de grootste regelingen:



De zorgtoeslag is qua doelgroep de grootste regeling. De ANW de kleinste. De doelgroepen van de regelingen lopen fors uiteen, zowel qua omvang als samenstelling.

3. Gemiddelde kostprijs per klant in euro



	gemiddelde kostprijs per klant in euro
WIA	1.800
WW	1.307
ANW	247
Kinderopvangtoeslag	85
Huurtoeslag	52
Studiefinanciering	48
AOW	43
Kinderbijslag	37
Zorgtoeslag	20
Kindgebondenbudget	17

4. DUO cijfers over 2010

Wet Studiefinanciering 2000	
Klanten:	1,4 mln
Uitgaven:	3.698 mln
Ontvangsten:	629 mln
Vorderingen:	17.064 mln
Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS)	
Klanten:	0,1 mln
Uitgaven:	100 mln
Ontvangsten:	14 mln
Les- en cursusgeldwet	
Klanten:	205.000
Ontvangsten:	203 mln
Uitvoeringskosten Stufi, WTOS, Les en cursusgeldwet:	91,6 mln

FTE primair proces, projectcapaciteit en de overhead voor het product SF: 1051

Algemene toelichting kostenveroorzakers
De wet Studiefinanciering is complex en kent qua uitvoering een cyclisch karakter (studeren, stoppen, afbetalen, eventueel weer studeren etc.), een langdurige relatie met haar klantenpopulatie (meer dan 20 jaar) en complicerende regels met betrekking tot begroting en verantwoording van programmagelden (gift/lening, relevant/niet relevant voor de begroting)). Hierin verschilt de DUO van andere, qua bedrijfsprocessen min of meer vergelijkbare uitvoeringsorganisaties.

De wet studiefinanciering is bedoeld als een *tegemoetkoming* van het Rijk voor de kosten van levensonderhoud (boeken, leermiddelen, wonen) van de student. Die tegemoetkoming dekt het beleidsdoel om de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen. Ook de overige partijen (ouders, student) dienen zelf hun bijdrage te leveren ter dekking van de kosten van levensonderhoud.

Het oorspronkelijke stelsel (oorsprong 1986) was in opzet generiek, transparant en robuust. In de loop der tijden is de complexiteit van de regelgeving, door een veelheid aan wijzigingen verfijning, differentiatie en maatwerk, sterk toegenomen (bevragen en terugkoppelen gegevens doelgroep).

Studiefinanciering is vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik omdat de hoogte van de toekenning afhankelijk is van de persoonlijke situatie van de aanvrager (bijvoorbeeld uit/thuiswonend, functionele beperking, inkomen ouders, alleenstaande ouder, etc) en de debiteur (draagkracht).

Kostenveroorzakers

- *Volume klantcontacten*
  Complexe regelgeving leidt tot het bevragen en terugkoppelen van veel gegevens om te bepalen of er recht is op studiefinanciering (producten) en zo ja hoe hoog het bedrag is. De complexe regelgeving is voor de burger moeilijk te begrijpen: dit leidt tot veel klantcontacten (zowel van studenten, maar óók van ouders). De vele grondslagen (met afhankelijkheid van juistheid, tijdigheid en derdenregistraties):
  - GBA (woonadres uitwonend / thuiswonend – populatie in studiefase wisselt "nogal eens" van feitelijk woonadres – impact op Bezwaar en correcties; toezicht: fraude uitwonendheid gemitigeerd),

- BD (inkomensgegevens)
- etc.

leiden weer tot mutaties, correcties, klachten en bezwaren.

- *Aanvullende beurs*
  Als de ouders hun normatieve bijdrage op basis van hun draagkracht niet kunnen leveren, springt de overheid bij door het verstrekken van een aanvullende beurs. Het zo juist mogelijk vaststellen van de veronderstelde ouderlijke normatieve bijdrage wordt bepaald op basis van het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen van de ouder(s). Sterk bepalende factoren zijn hierbij zijn:
  - Afhankelijkheid belastingdienst (complicatie: ouders waarvan het inkomen niet eenvoudig kan worden vastgesteld: oa: ZZP-ers, buitenlands inkomen) om zo nauwkeurig mogelijk de inkomensgrondslag vaststellen.
  - Grondslag berekening: ook overige studerende kinderen betrekken (relatieketting, telkinderen)
  - Beschikbaarheid gegevens Belastingdienst

- *Reisvoorziening*
  De studenten OV-chipkaart is het 'natura' onderdeel van de Studiefinanciering. Het vertrekken van deze kaart aan de aanvrager is een complex ketenproces met een groot aantal schakels/partijen. Het bepalen van het recht op de OV-Chipkaart gebeurt door DUO en is slechts onderdeel van dit ketenproces. Het verstrekken van de OV-Chipkaart gebeurt elders. Bij klantcontacten is dit onderscheid niet eenvoudig uit te leggen.

- *Innen*
  - Schulduitleg
  - Ontvangsten die niet geautomatiseerd te matchen zijn met uitstaande vorderingen (handmatig matchen)
  - Verlegging van het peiljaar voor het bepalen van de hoogte vd de draagkracht debiteur

Verder geldt dat een aantal producten (alleenstaande oudertoeslag, partnertoeslag) asynchroon en veelal handmatig moeten worden afgehandeld (volledigheid, juistheid aanvraag, toezicht) waarbij ook een afhankelijkheid bestaat met derdenadministraties (GBA, SVB).

5. UWV cijfers over 2010

Werkeloosheidswet	
Lopende uitkeringen ultimo 2010 [2]	263.700
Uitkeringslasten	5.385 mln
Uitvoeringskosten inkomensdeel	355 mln
Toeslagenwet	
Lopende uitkeringen ultimo 2010	169.940
Uitkeringslasten	388 mln
Uitvoeringskosten	-

Lopende uitkeringen: de uitkeringen TW zijn aanvullingen op andere uitkeringen, die voorkomen dat uitkeringsgerechtigden onder het sociale minimum komen. De toename van uitkeringen, in het bijzonder die van de WW, leidt ertoe dat er meer toeslagen worden verstrekt. De uitvoeringskosten TW worden toegerekend aan de moederwetten.

[2] Het aantal WW-beslissingen in 2010 is ruim 518.000

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WGA en IVA, incl. WAO en WAZ)	
Lopende uitkeringen ultimo 2010	626.800
Uitkeringslasten	9.918 mln
Uitvoeringskosten inkomensdeel	310 mln

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten	
Lopende uitkeringen ultimo 2010	205.100
Uitkeringslasten	2.508 mln
Uitvoeringskosten inkomensdeel	101 mln

Ziektewet	
Gemiddeld lopende uitkeringen per dag [3]	98.400
Uitkeringslasten	1.564 mln
Uitvoeringskosten inkomensdeel	216 mln

Algemene toelichting kostenveroorzakers
In bovenstaand overzicht zijn de uitvoeringskosten gepresenteerd voor het vaststellen en het (blijven) verstrekken van een uitkering. Niet inbegrepen zijn de uitvoeringskosten uit hoofde van dienstverlening, re-integratie etc.

In zijn algemeenheid gelden de volgende kostenveroorzakers:

- *Aantallen*
  Hoe hoger het aantal aanvragen, hoe meer beschikkingen er moeten worden afgegeven, klantcontacten noodzakelijk zijn, bezwaren worden ingediend etc. en hoe hoger derhalve de uitvoeringskosten in absolute zin zullen zijn.

- *Complexiteit*
  De wet- en regelgeving ten aanzien van de werknemersverzekeringen is omvangrijk en complex. Dit betekent uiteraard veel werk voor de uitvoering, omdat aanvragen op al deze regelgeving moeten worden getoetst. De instructies om de wet- en regelgeving juist uit te voeren, zijn daarom vaak nóg veel omvangrijker dan de wet- en regelgeving zelf.
  Complexe regelgeving betekent dat het uitkeringsproces minder snel kan worden geautomatiseerd en dus vaker individueel afgehandeld moet worden.
  De complexiteit betekent ook dat burgers de regelgeving niet begrijpen. Dit leidt op zijn beurt weer tot veel vragen, bezwaren en klachten.

Kostenveroorzakers per regeling

- *WW*
  De WW kent een aantal aspecten die de uitvoering complex en daardoor tijdrovend maken:
  a. Voor het vaststellen van een uitkering (de beoordeling van de toetredingsvoorwaarden) zijn veel gegevens noodzakelijk:
     - aantal gewerkte weken in de laatste 36 weken;
     - aantal gewerkte uren in de laatste 26 weken;
     - arbeidsverleden;
     - sv-loon van de laatste twaalf maanden;
     - aantal uren dat wordt gewerkt.

     Voor een deel zijn deze gegevens voor de burger lastig te beoordelen: zo leveren inkomensgegevens altijd vragen op. Voor een ander deel leidt de regelgeving tot vragen: zo weet nagenoeg geen enkele burger dat het aantal gewerkte uren niet gelijk hoeft te zijn aan het aantal uren waarover loon is

[3] Het aantal toekeningen ZW in 2010 is 281.000

ontvangen. Dit alles leidt dus tot uitvraag van gegevens, herhaaldelijke klantcontacten etc.

b. Als een WW-gerechtigde werk hervat, moet hij/zij dit niet alleen zelf melden, maar bovendien aangeven hoeveel uren hij/zij gaat werken. Met name voor wisselende dienstverbanden cq uitzendwerk betekent dit veel gegevensoverdracht en -beoordelingen om de hoogte van de uitkering vast te kunnen stellen.

c. De WW kent ook nog bijzondere regels voor bijvoorbeeld musici en artiesten, voor vorstverlet voor faillissement etc.

- *WIA*
  a. De belangrijkste kostenveroorzaker voor de WIA is de beoordeling of sprake is van arbeidsongeschiktheid, de zogenoemde claimbeoordeling. Deze beoordeling, waarvoor per definitie spreekuurcontact noodzakelijk is, bestaat uit twee onderdelen, namelijk een beoordeling door een verzekeringsarts en door een arbeidsdeskundige. Beide beoordelingen zijn relatief tijdrovend en – gezien de aard van de beoordeling – gevoelig voor bezwaar.
  Voor de laatste beoordeling wordt daarnaast gebruik gemaakt van een complex computersysteem, het ClaimBeoordelings en -BorgingsSysteem, om de mate van arbeidsongeschiktheid vast te stellen. De uitkomsten van dit systeem zijn lastig te communiceren met de klant, hetgeen eveneens klachtgevoelig is.
  b. Voorafgaand aan de claimbeoordeling vindt de zogenoemde Poortwachterstoets plaats. Dit is een beoordeling van de re-integratie-inspanning van de werkgever en werknemer. Deze toets is relatief intensief.
  c. Ook de aanvraag en de verrekening van inkomsten van de WIA gaan gepaard met noodzakelijke aanlevering van gegevens. Hier gelden dus deels dezelfde overwegingen als bij de WW.

- *ZW*
  a. Zie WIA
  b. Bijzonder aan de ZW is dat het aantal aanvragen per jaar een veelvoud is van het aantal lopende uitkeringen; ZW-uitkeringen zijn namelijk meestal kortlopende uitkeringen. Het aantal lopende uitkeringen is dus geen goede indicatie voor de uitvoeringskosten per uitkering.

- *Wajong*
  Zie WIA.

- *Toeslagenwet*
  Voor de Toeslagenwet geldt dat UWV gegevens moet uitvragen over de partner van een uitkeringsgerechtigde. Daarmee wordt het proces voor de Toeslagenwet wezenlijk anders dan dat van de overige uitkeringen.

6. SVB cijfers over 2010

Algemene Ouderdomswet	
Aantal AOW gerechtigden	2.881.335
Uitkeringslasten	27.796 mln
Uitvoeringskosten	124 mln
Algemene Nabestaandenwet	
Aantal ANW gerechtigden	98.359
Uitkeringslasten	1.158 mln
Uitvoeringskosten	24 mln

Algemene kinderbijslagwet

Aantal AKW gerechtigden	1.927.691
Uitkeringslasten	3.371 mln
Uitvoeringskosten	72 mln

In 2010 is een bedrag van € 26,2 miljoen uitgegeven aan externen. De bezetting bestaat uit 3.044 fte vast personeel.

Algemene toelichting kostenveroorzakers

In zijn algemeenheid gelden de volgende costdrivers:

- Algemeen: Volume en complexiteit. Concreet voor de grote wetten is dit demografie en internationalisering.
- Moeilijkheidsgraad van klanten (zoals buitenlandse gevalsbehandelingen, samenstelling van het klantenbestand).
- Aantal controles (rechtmatigheidsnorm SUWI 1%), beroep.
- Beleidsintensiteit.

Kostenveroorzakers per regeling

De qua uitvoeringskosten grootste uitvoeringsregelingen worden hieronder toegelicht. Daarnaast enkele kleinere uitvoeringsregelingen waarvan de uitvoeringskosten per klant in het oog springen. Het overzicht van kostenveroorzakers per wet hebben wij aldus beperkt.

- *AOW*
  Vergrijzing zorgt voor hogere volumina, vanaf dit jaar gaat de babyboom-generatie met pensioen; internationalisering zorgt ervoor dat nu al bijna een kwart van de instroom geen volledige AOW heeft vanwege buitenlandse tijdvakken: complexere beoordeling.

- *ANW*
  Afnemende aantallen zorgen voor diseconomies of scale. Daardoor nemen de kosten per klant toe. De toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt zorgt voor een complexer en instabieler inkomenspatroon, waardoor de kosten per klant ook toenemen omdat vaker een inkomensherziening plaatsvindt.

- *AKW*
  Belangrijkste kostenveroorzaker is het aantal kinderen van 16 en 17 jaar (vanwege de complexere beoordeling waarbij rekening gehouden moet worden met inkomen en schoolgaandheid) en het toenemende aantal kinderen met internationale aspecten. Zo is er de laatste jaren een zeer sterke groei in de export van AKW naar Polen te zien door de Poolse werknemers die hierheen komen.

- *AIO*
  internationalisering zorgt voor een sterke toename van het aantal gekorte AOW'ers en samen met de vergrijzing dus voor een nog sterkere toename van het aantal AIO-klanten. De gevalsbehandeling hiervan is complex doordat zowel de inkomens- als vermogenstoets op huishoudniveau moet worden toegepast. Voor AIO-klanten met een jongere partner is afstemming met de gemeente over de sollicitatieplicht noodzakelijk. Beleidsintensivering nieuwe kabinet: intensievere toets op maximale vakantieduur vereist.

- *PGB AWBZ & WMO*
  Voor de uitvoeringskosten van de regeling AWBZ-PGB hebben we te maken met de volgende kostenveroorzakers:
  1. Complexiteit werkgeverschap dat samenhangt met PGB-budgethouderschap (budgethouders worden door SVB ondersteund bij werkgeversverplichtingen zoals sociale verzekeringen, fiscaliteit, arbo en arbeidsrecht).

2. Volumina budgethouders AWBZ: meer budgethouders leidt tot grotere afname van onze diensten.
3. Is geen wettelijke (SUWI-)taak SVB, daarom geen synergie met SVB-systemen noch uitnutting GBA-abonnement SVB of benutting gegevens zorgkantoren met betrekking tot budgettoekenning.

Voor het PGB WMO geldt hetzelfde en daar bovenop geldt nog het gegeven dat de SVB met elke afzonderlijke gemeente een (overigens uniforme) overeenkomst moet sluiten en begroten/verantwoorden als een bijkomende kostenveroorzaker. Eén centrale opdrachtgever zou deze inefficiëntie kunnen opheffen, is echter in strijd met beginsel van gemeentelijke autonomie. Alleen regelgeving (vanuit VWS) zou hier iets aan kunnen doen.
Overigens is bij deze uitvoering geen sprake van uitkeringslasten: de SVB verricht slechts diensten.

- *TAS/TNS*
  Een groot deel van de uitvoeringskosten (circa 55%) heeft betrekking op de de bijdrage van de SVB in de exploitatie van het Instituut Asbestslachtoffers (IAS). Het IAS vervult de primair een bemiddelingsfunctie tussen het slachtoffer en de (ex)-werkgever voor het verkrijgen van een standaardschadevergoeding.

  Daarnaast bestaan de SVB kostenveroorzakers uit *aantallen*: Hoe hoger het aantal aanvragen, hoe hoger de inzet van de SVB medewerker is. Complexiteit: Aangezien het twee regelingen betreft dient de beslissing op grond van de juiste regeling te worden genomen. Om dit te bewerkstelligen dient de informatie van het IAS goed te worden gelezen en geïnterpreteerd. Daarnaast wordt onderzoek naar blootstelling door TAS/TNS medewerkers uitgevoerd. Indien een TNS tegemoetkoming is betaald moet de SVB onderzoeken of het voorschot of de tegemoetkoming toch terugbetaald kan/moet worden. Vooral de onderzoeken als een werkgever niet wil bemiddelen kunnen lang duren als de SVB denkt dat een werkgever aansprakelijk is, omdat een externe partij ingeschakeld wordt. Er zijn twee ministeries betrokken: er bestaat één aanvraag voor of een betaling op grond van de TAS of op grond van de TNS. De SVB neemt ook één beslissing waarin iets gezegd wordt over het recht op TAS en het recht op TNS. Rapportages dienen echter per regeling plaats te vinden.

- *TOG*
  Aantallen: Hoe hoger het aantal aanvragen, hoe hoger de inzet van de SVB medewerker is. Complexiteit: Uit de indicatiestellingen van CIZ of BJZ moet herleid worden of een kind voldoende zorg heeft om in aanmerking te komen voor een TOG uitkering. Buitenland: Als een gerechtigde in het buitenland woont, dient een adviesopdracht naar CIZ MO te worden gezonden. De uitvoering zou eenvoudiger/goedkoper kunnen bij elektronische uitwisseling indicatiegegevens met CIZ/BJZ (vereist stukje regelgeving).

- *Bijstand Buitenland*
  - Volumina
    Hoe lager het aantal gerechtigden, hoe hoger de kosten per klant (negatief schaaleffect). Op dit moment zijn er 240 gerechtigden in 23 landen!
  - Complexiteit
    De regeling is erg complex. Ieder land heeft zijn eigen historisch verklaarbare specifieke dingen en gewoontes. Bijvoorbeeld een collectieve ziektekostenverzekering die alleen afgesloten is voor onze klanten in Brazilië.
    Vervolgens zijn de situaties van klanten binnen een land meestal niet te vergelijken. Bijvoorbeeld de huurkosten en de medische kosten die niet onder een verzekering vallen. Deze zijn natuurlijk per persoon verschillend.

De taalbarrière. Bewijsstukken van bijvoorbeeld huurovereenkomsten of nota's van medicijnen zijn in een vreemde taal.

- Tijdverschil
  Door tijdverschillen kan niet op elk moment van de werkdag contact opgenomen worden met een gerechtigde of diens vertegenwoordiger.
- Normen vastgesteld in lokale valuta
  Voor de uitvoering van de BBL wordt gebruik gemaakt van het AOW-betaalsysteem. Aangezien dit systeem alleen in EURO betalingen kan verrichten en de normen zijn vastgesteld in lokale valuta heeft de uitvoering te maken met wisselkoersschommelingen.
- Geen ondersteuning GBA
  Gerechtigden wonen allemaal in het buitenland waardoor de persoonsgegevens niet ondersteund worden door de GBA. Ieder jaar dient voor elke gerechtigde via een levensbewijs nagegaan te worden of hij/zij nog in leven is.
- Jaaropgaven
  Er is geen volledige ondersteuning voor het verzenden van de jaaropgaven. Ieder jaar dienen deze handmatig te worden verzonden.

7. Belastingdienst/Toeslagen cijfers over 2010

Aantallen toeslagen

Huurtoeslag	1,3 mln
Zorgtoeslag	5,8 mln
Kinderopvangtoeslag	0,5 mln
Kindgebonden budget	1,1 mln
Totaal	8,7 mln

Programma-uitgaven (grote geldstroom)

Huurtoeslag begroting BZK	2,5 miljard
Zorgtoeslag begroting VWS	4,0 miljard
Kinderopvangtoeslag begroting SZW	3,1 miljard
Kindgebonden budget begroting SZW	0,9 miljard
Totaal	10,5 miljard

Aantal toeslaggerechtigden
In 2010 waren er in totaal ruim 6,5 mln. toeslaggerechtigden. Eén toeslag-gerechtigde kan meerdere toeslagen ontvangen. Ca 75%van alle toeslag-gerechtigden ontvangt één toeslag. Ca 15% ontvangt huur- en zorgtoeslag. De overige 10% ontvangt een andere mix van toeslagen.

Uitvoeringskosten en formatie
In 2010 bedragen de uitvoeringskosten 232 miljoen.
Opgesplitst over de toeslagen bedragen deze kosten:

Huurtoeslag	58 mln
Zorgtoeslag	100 mln
Kinderopvangtoeslag	38 mln
Kindgebonden budget	18 mln
Uitzendkrachten	18 mln
Totaal	232 mln

In 2010 is een bedrag van 18 miljoen uitgegeven aan uitzendkrachten voor het op orde brengen van de datakwaliteit van de bestaande bestanden. Dit bedrag wordt niet als structureel beschouwd. De formatie bestaat uit 630 fte vast personeel.

Vaste en variabele kosten
De uitvoeringskosten ex uitzendkrachten van 214 miljoen in 2010 kunnen worden uitgesplitst in:
- 148 miljoen vaste kosten
- 66 miljoen variabele kosten

De vaste kosten betreffen bijvoorbeeld personeel en ICT. Deze kosten zijn op korte termijn niet beïnvloedbaar. De variabele kosten betreffen o.a. telefonie, papier en porti. Deze kosten zijn op korte termijn wel beïnvloedbaar. Daarnaast geldt dat door de wettelijke termijnen waarop toeslaggerechtigden nog mutaties over een berekeningsjaar mogen indienen en de wettelijke termijn waarlangs uiteindelijk het inkomen vastgesteld kan worden, dat de toeslagprocessen nog circa vijf jaar operationeel gehouden moeten worden

Gemiddelde kostprijs
De uitvoeringskosten per toeslag bedragen in 2010:

Huurtoeslag	52
Zorgtoeslag	20
Kinderopvangtoeslag	85
Kindgebonden budget	17

Algemene toelichting kostenveroorzakers
Toeslagen kent in algemene zin de volgende kostenveroorzakers[4]:

- *Volume*
  Hoe groter de groep des te meer beschikkingen (geautomatiseerd) moeten worden opgelegd en des te meer klantcontacten (telefoon, brieven, baliebezoek, klachten en bezwaren en toezicht) er zijn. Voorbeeld: de zorgtoeslag kost het meeste geld (100 miljoen) vanwege het grote volume: 5,8 miljoen toeslagen.

- *Complexiteit*
  Toeslagen zijn opgezet vanuit het idee dat ze massaal geautomatiseerd kunnen worden afgehandeld. Om die reden zijn de toeslagen bij de Belastingdienst ondergebracht. De werkelijkheid is dat de toeslagen complex van aard zijn. Een complexe regeling is een regeling met veel grondslagen die moeilijk eenduidig zijn vast te stellen aan de hand van betrouwbare derdenadministraties. Complexe regelingen zijn voor de burger minder goed te begrijpen. Hoe complexer de regeling des te meer vragen aan de telefoon of bij de balie, mutaties, klachten en bezwaren. Er kan minder geautomatiseerd worden afgehandeld en de uitval moet handmatig worden verwerkt. Complexe regelgeving vraagt om meer toezicht. Voorbeeld: de gemiddelde prijs van één kinderopvangtoeslag (€ 85) is veel hoger dan die van één zorgtoeslag (€ 20) omdat deze toeslag veel complexer is.

Kostenveroorzakers per regeling

- *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: schatten actueel jaarinkomen is te moeilijk voor aanvrager*
  De AWIR kent als belangrijke kostenveroorzaker het toekennen van voorschotten aan de hand van een door de aanvrager geschat actueel jaarinkomen: het toetsingsinkomen. Het toetsingsinkomen is het inkomen dat men het komende of lopende jaar denkt te gaan verdienen. Het schatten van het toetsingsinkomen blijkt voor de aanvrager in de praktijk erg moeilijk te zijn.

[4] De Belastingdienst/Toeslagen kent een normale bedrijfsadministratie. Daarin worden kosten toegerekend aan kostensoorten en kostenplaatsen. Er vindt geen registratie plaats naar kostenveroorzakers per toeslag.

Een verklaring is dat het begrip toetsingsinkomen (verzamelinkomen wet Inkomstenbelasting dan wel het belastbaar loon) voor de burger moeilijk is te doorgronden. Daarnaast is het aantal mensen waarvan het inkomen van jaar tot jaar sterk schommelt toegenomen. Dan moet gedacht worden aan de zzp'ers en de groep werknemers die jaarlijks wisselt van werkgever. Na afloop van het jaar moeten ca. 1/3 van de aanvragers toeslag terugbetalen omdat ze minder recht hadden vanwege een te laag ingeschat inkomen. Terugbetalen is nooit leuk en leidt dan ook tot veel vragen, klachten en bezwaren. De daaruit voorvloeiende klantcontacten (telefoon, balie, brieven) zijn bewerkelijk en brengen kosten met zich mee.

- *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: huishouden lastig vast te stellen en te controleren*
  De aanvrager van een toeslag doet een aanvraag voor een huishouden. Dat wil zeggen een samenlevingsverband van de aanvrager met zijn toeslagpartner. In het geval van de huurtoeslag komen daar medebewoners bij. Voor de vraag wat een samenlevingsverband is dat een huishouden uitmaakt, is in beginsel de GBA bepalend. In beginsel, want samenlevingsverbanden bestaande uit een gedeelde huishouding, samenlevingscontractanten, pensioen- en eigen woningdelers zijn niet in de GBA te vinden. Andersom kunnen gehuwden duurzaam gescheiden leven waardoor ze weer niet tot het huishouden van de aanvrager behoren. Bij het controleren van huishoudens met de gegevens uit de GBA blijkt bij de huurtoeslag soms van spookbewoning (niet uitgeschreven ex bewoners) of van een groot aantal bewoners omdat zich onder het adres meer woonobjecten bevinden of de aanvrager kan aantonen dat de registratie in de GBA niet juist is of was. Daarbij speelt een rol dat correcties van de GBA op correctiedatum worden aangebracht en niet op de feitelijke datum. Het uitzoeken wie tot het huishouden behoort is daarmee bewerkelijk en vraagt de inzet van personele capaciteit.

- *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: misbruik van rekening naar keuze*
  Nu staat de Awir toe dat op de rekening wordt uitbetaald die door de aanvrager wordt aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld de verhuurder zijn maar ook een willekeurige onderneming of een buurman. De reden hiervoor was het faciliteren van de aanvrager en/of de belanghebbende bij de toeslag. In de huursubsidie bestond de figuur van het geclusterd betalen. VROM betaalde uit aan de verhuurder die slechts het restant van de huur van de huurder vroeg. Zo was de verhuurder in ieder geval van een deel van de huurpenningen verzekerd. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt door fraudeurs die bekend zijn met de gegevens van de aanvrager door de betaalrichting naar zichzelf te verleggen. Een kwetsbaar onderdeel van het Awir proces dat inzet van personele capaciteit vraagt om toezicht te houden. Om die reden wordt dan ook in het Belastingplan 2012 voorgesteld om de burger te verplichten alleen gebruik te maken van één bankrekeningnummer. Dit nummer moet op naam staan van de aanvrager van de toeslag.

- *Huurtoeslag: vermogenstoets wijkt af van de inkomstenbelasting*
  De vermogenstoets van de huurtoeslag is niet geharmoniseerd met de grondslag van de vermogensrendementsheffing van box 3 van de inkomstenbelasting. De disharmonisatie bestaat uit het meetellen van maatschappelijke (groene) beleggingen en beleggingen in durfkapitaal en een reeks vermogensbestanddelen die voor bijzondere groepen (oorlogsslachtoffers) buiten beschouwing mogen worden gelaten. Noch de groene beleggingen noch de uitzonderingsgevallen zijn volledig geadministreerd zodat controle niet massaal met behulp van contra informatie kan plaatsvinden.

- *Huurtoeslag: rekenhuur, woonobject en medebewoners lastig vast te stellen en te controleren*
  Om in aanmerking te komen voor een huurtoeslag moet aan een groot aantal voorwaarden voldaan zijn. De hoogte van de toeslag hangt naast het toetsingsinkomen ook af van de vraag of sprake is van een één- of meerpersoonshuishouden en of het een jongeren of ouderen huishouden is. Voor gehandicapten en jongeren tot 23 gelden bijzondere regelingen. Volgens de wet op de huurtoeslag moeten aanvrager, partner en medebewoner op het adres wonen waarvoor de toeslag gevraagd wordt. Er mag ook niemand anders op dat adres wonen. Het huurobject moet een zelfstandig woonobject zijn en het mag niet gaan om tijdelijke verhuur. De huur is de zogenoemde rekenhuur. Dat is niet hetzelfde als de huur die de huurder betaalt. De complexiteit van het begrip rekenhuur en de mogelijkheden voor verhuurder en huurder om die naar een optimum te manipuleren maakt de controle van de rekenhuur bewerkelijk en kostbaar. Naast de rekenhuur vormen ook de zelfstandigheid van het woonobject, de tijdelijkheid van de verhuur en het bestaan van een huurder – verhuurdersrelatie kwetsbare grondslagen.

- *Kinderopvangtoeslag: niet te controleren aantal uren opvang*
  Het toezicht op de kinderopvangtoeslag is zeer bewerkelijk en daarmee duur. Er moeten kosten zijn gemaakt voor kinderopvang. De toeslag wordt gegeven afhankelijk van huishouden en inkomen tot een bepaald maximaal uurtarief en voor een maximum aantal uren per maand en, met ingang van 2012 tot het aantal arbeidsuren van de minstwerkende partner (maal 1,4 of 0,7). Er moet ook sprake zijn van inkomsten uit arbeid (vanwege de strekking van de regeling) of van studie inburgering of re-integratie (de zogenaamde doelgroepers). De Kinderopvanginstelling, Gastouderbureau (GOB) en gastouder moeten geregistreerd zijn. Betaling aan de gastouder moet via de GOB plaatsvinden (de zogenaamde kassiersfunctie). Voor registratie geldt een reeks van kwaliteitseisen. De grondslagen zijn om meerdere redenen kwetsbaar. Zo is niet te controleren of kinderen ook daadwerkelijk worden opgevangen. De rekensom dat 75% van de kosten (tot de maximum uurprijs) vergoed wordt en de gastouder over het algemeen 30% belasting betaalt na aftrek van gemaakte kosten maakt het voor vraagouder-, gastouder en gastouderbureau een profijtelijke aangelegenheid om het aantal uren te maximaliseren. Iedereen kan zich het maximum aantal uren (230 uur) opvang verschaffen. Dat tussenschoolse opvang niet kwalificeert voor een toeslag, dat vervoerskosten niet kwalificeren voor een toeslag, dat geen toeslag mag worden toegekend voor uren op dagen dat de instelling gesloten is of op dagen die niet bestaan[5], is voor calculerende belanghebbenden geen beletsel. Immers al deze kosten kunnen verwerkt worden in de reguliere opvanguren.

[5] Belastingdienst/Toeslagen krijgt rekensommen voorgeschoteld met meer dan 365 dagen in een jaar, meer dan 31 dagen in een maand en meer dan 24 uur in een dag