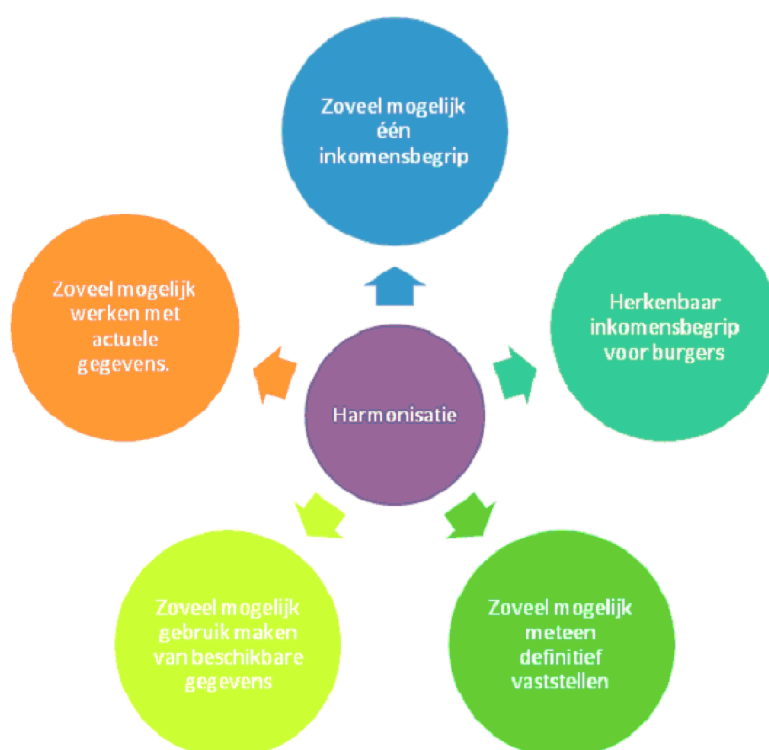




Tussenrapportage "Project Harmonisatie en vereenvoudiging inkomensbegrippen"



Versie: 4 januari 2015

Inhoud

Managementsamenvatting.....	5
1. Aanleiding en taakopdracht.....	11
2. Probleembeschrijving.....	12
2.1 De drie perspectieven.....	12
2.2 Werking in de praktijk.....	14
2.2.1 Model A: Awir-systematiek.....	15
2.2.2 Model B: Vangnet-systematiek.....	17
2.2.3 Model C: Polis-administratie.....	20
2.2.4 Model D: Bijstand en inkomstenverrekening WW.....	21
3. Uitgangspunten/randvoorwaarden harmonisatie en vereenvoudiging.....	24
4. Inkomensbegrip en draagkracht.....	25
5. Gevolgen overstap van verzamelinkomen naar uniform inkomensbegrip voor aftrek.	31
5.1 Gevolgen voor toeslagen en kindgebonden budget.....	31
5.2 Gevolgen voor het Onderwijs- en studiefinancieringsdomein.....	33
5.3 Gevolgen bijstand.....	34
5.4 Sociale verzekeringen.....	35
6. De loon- en belastingaangifteketen.....	37
6.1 Loonaangifte.....	37
6.2 Belastingaangifte.....	37
7. Het benutten van de actualiteit van de polisadministratie.....	39
8. Zelfstandigen in de keten – huidige situatie en mogelijke beleidsopties.....	43
8.1 Beleidsoptie I: harmonisatie inkomensbegrip zelfstandigen en hergebruik gegevens (korte termijn).....	44
8.2 Beleidsoptie II: naar een inkomensregistratie voor zelfstandigen (lange termijn).....	45
9. Stip aan de horizon – pay as you earn.....	46
Bijlage 1: Awir-systematiek.....	47
Bijlage 2: beschikbaarheid gegevens in de polis.....	49
Bijlage 3: Analyse verlegging toetsinkomen zorgtoeslag van t naar t-2.....	52
Bijlage 4: Situaties die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW.....	55
Bijlage 5: burgerperspectief (gespreksverslagen).....	56

Afkortingen

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

Managementsamenvatting

Aanleiding

Dit rapport is het resultaat van een verkenning die op advies van het Topberaad inkomensondersteuning, met instemming van de Ministerraad, is uitgevoerd naar de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen (*verminderen regeldruk*) en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. Daarbij is ook gekeken naar de achterliggende uitvoeringsprocessen (*wordt al dan niet gewerkt met actuele of vaststaande inkomens*) en naar de ICT-processen en onderlinge communicatie tussen uitvoeringsorganen (*moeten burgers bij verschillende uitkeringinstanties verschillende zaken opgeven*).

Probleem

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

Het systeem is complex voor burgers die afhankelijk zijn van twee of meer regelingen, indien daarbij sprake is van verschillende inkomensbegrippen neemt de regeldruk sterk toe. Soms sluiten de gehanteerde definities van inkomen niet aan op de leefwereld van de burger. Dit wordt met name problematisch als burgers zelf hun inkomen moeten schatten en opgeven. Dit vinden burgers vaak lastig. Daarnaast kan de burger geconfronteerd worden met nabetalingen en terugvorderingen als een toekenning eerst voorlopig en later pas definitief wordt vastgesteld. Dit kan leiden tot onzekerheid. Bij terugvordering van hoge bedragen kunnen schulden ontstaan.

Uitvoeringsorganisaties zijn gebaat bij inkomensafhankelijke regelingen die uitgaan van vaststaande gegevens uit authentieke registraties. Het moeten opvragen van extra gegevens bij de burger maakt de uitvoering van massale processen complexer, vergroot de kans op fouten en correcties achteraf en brengt hogere uitvoeringskosten met zich.

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

Er bestaat een breed gedeeld beeld dat het huidige stelsel complex is, met name voor de burger. Het blijkt echter moeilijk om de omvang van de problematiek te kwantificeren.

Bij het inrichten van een proces om een inkomensafhankelijke regeling uit te voeren zijn twee dimensies van belang. Het gehanteerde inkomensbegrip (de definitie van inkomen) en het dienstverleningsmodel. Bij het dienstverleningsmodel gaat het onder meer om de vraag op welke wijze gebruik wordt gemaakt van geregistreerde gegevens over het inkomen en of op basis van actuele gegevens direct definitief wordt vastgesteld of op basis van een schatting voorlopig en later definitief. Dit levert verschillende combinaties op, op basis waarvan in de huidige uitvoeringspraktijk grofweg vier hoofdmodellen te onderscheiden zijn:

- I. Het model van de Awir (algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) waarbij op basis van een schatting van het verzamelinkomen (of fiscaal loon) eerst een toeslagvoorschot wordt uitbetaald. Na afloop van het toeslagjaar volgt een definitieve toekenning nadat de Belastingdienst het inkomen heeft vastgesteld en het inkomen is opgenomen in de BasisRegistratieInkomens (BRI).
- II. Het vangnet-model, waarbij het verzamelinkomen van 2 jaar terug zoals opgenomen in de BRI de basis is voor toekenning van rechten. Er bestaat een vangnet voor situaties waarin het inkomen na het peiljaar substantieel is gedaald. In dat geval kan het door de burger geschatte actuele inkomen als basis worden gebruikt.
- III. Het polis-model waarbij op basis van het inkomen (polisadministratie) direct voorafgaand aan het intreden van het risico rechten worden toegekend en op basis van actueel inkomen (sv-loon/fiscaal loon¹) verrekening met lopende rechten plaatsvindt.

¹ Het sv-loon en fiscaal loon zijn na de uniformering loonbegrip materieel bijna aan elkaar gelijkgesteld.

IV. Het model van de bijstand waarbij met het actuele netto-inkomen wordt gewerkt.

Elk van deze modellen heeft voor- en nadelen. Uit de analyse van deze modellen blijkt dat uitvoeringsorganisaties al veel in gang gezet hebben om de uitvoeringspraktijk te optimaliseren, maar dat er ook nog veel ruimte voor verbetering is.

Streefdoelen

Analyse van de voor- en nadelen van de vier hoofdmodellen leidt tot de volgende streefdoelen die geformuleerd zijn voor de harmonisatie van inkomensbegrippen:

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

Inkomensbegrip - aftrekposten

Een belangrijk verschil tussen het inkomensbegrip zoals dat gehanteerd wordt in de sociale zekerheid en bij de regelingen die gebaseerd zijn op de Awir-systematiek is gelegen in de behandeling van aftrekposten, zoals de aftrek eigen woning en reisaftrek, de persoonsgebonden aftrek (voor studiekosten en ziektekosten) en de ondernemersaftrek. Deze aftrekposten komen in de Awir-systematiek vóór het verzamelinkomen, waardoor deze aftrekposten het verzamelinkomen verlagen. In de sociale zekerheid worden aftrekposten niet meegenomen, waardoor ze niet van invloed zijn op de sociale zekerheidsaanspraken. Er zijn twee oplossingsrichtingen voor harmonisatie denkbaar. Harmonisatie in de richting van het huidige verzamelinkomen (dus aftrekposten verlagen het inkomen) of harmonisatie richting sociale zekerheid (aftrekposten niet meer meenemen). Een mogelijkheid is ook om de verschillen tussen de domeinen te laten voortbestaan.

Oplossingsrichting 1: Aftrekposten werken ook door in de sociale zekerheid

In deze oplossingsrichting zouden de aftrekposten voor eigen woning en persoonsgebonden aftrek (in verband met studiekosten of ziektekosten) verlagend werken op het inkomen in de sociale zekerheid. Deze oplossingsrichting is ook door Actal voorgesteld.

Pro:

- De motivatie voor de doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen is gelegen in de logica dat het inkomensgedeelte dat gebruikt wordt voor specifieke uitgaven en waarover geen belasting wordt geheven per definitie ook niet beschikbaar is voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt gegeven. Mutatis mutandis zou deze logica voor alle inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden toegepast op de uitkeringen die voorzien in een minimum behoefte.

Contra:

- Het betrekken van aftrekposten in de werknemersverzekeringen heeft geen enkele relatie tot het verzekerde object, het inkomen uit arbeid en het risico van verlies van dat inkomen uit arbeid door een verzekerde gebeurtenis. Er is geen logica om aftrekposten daarin te betrekken.
- In de sociale zekerheid is altijd een inkomensverzekering een uitgangspunt geweest. Het is voor dat domein dus ook niet gewenst dat je de hoogte van het inkomen en dus de uitkering wordt beïnvloed door wel of geen aftrekposten op te voeren.
- De aftrekposten zijn pas definitief nadat de IB definitief is geworden. Dit zou impliceren dat uitkeringen nog kunnen wijzigen als aftrekposten na afloop van het kalenderjaar in de IB definitief worden. Bijvoorbeeld de WW zou pas op een laat moment definitief vastgesteld kunnen worden. Dit betekent meer onzekerheid voor de burger en een toename van terugvorderingen en nabetalingen in de sociale zekerheid.

- Het betrekken van aftrekposten bij het inkomen voor de sociale zekerheid impliceert een toename van complexiteit. Voor burgers wordt het moeilijker om bij actuele inkomenswisselingen rekening te houden met aftrekposten en er treden minder mutaties in inkomens op als de aftrek buiten beschouwing worden gelaten.
- Als de aftrekposten bij overigens ongewijzigd beleid volledig zou doorwerken in het inkomen voor de sociale zekerheid, heeft dit tot gevolg dat bij burgers met aftrekposten bij de inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA, ANW of bijstand een hoger recht op uitkering zou ontstaan en dat burgers die gebruik maken van deze aftrekposten niet alleen in de inkomstenbelasting en de toeslagen maar ook in de uitkeringen gecompenseerd worden voor de kosten waar de aftrekposten op zien. Dit betekent dat de uitkeringslasten fors stijgen en kan ook een belemmering vormen om vanuit een uitkering weer aan het werk te gaan.
- Voorts is van belang dat de burger zelf keuzes kan maken ten aanzien van de vraag bij welk verzamelinkomen van welke partner de aftrek betrokken wordt. De uitkeringshoogte zou zo afhankelijk worden van de individuele keuze bij welk inkomen je een aftrekpost laat neerslaan.

Oplossingsrichting 2: *Aftrekposten werken niet meer door in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, studiefinanciering en eigen bijdrage Wmo en Wlz*

Een mogelijkheid zou zijn om toe te werken naar een nieuw uniform inkomen, te weten het huidige verzamelinkomen vóór aftrekposten (zie bijgaand schema). Het niet meer meenemen van aftrekposten in het uniform inkomen is vooral een politieke keuze. In 2013 is door de SGP, CDA, PvdA, GL en D66 voorgesteld de aftrek eigen woning niet meer mee te nemen in het toetsingsinkomen voor de toeslagen (CPB, Keuzes in Kaart). Het kabinet heeft afgelopen jaar wel aan de Kamer laten weten een verzamelinkomen zonder aftrekposten uitdrukkelijk niet voor Toeslagen te willen invoeren omdat anders zowel de complexiteit voor de burger, als kosten voor de uitvoering zouden toenemen.²

Pro:

- Voor wat betreft het inkomen uit arbeid zou dit voor circa 90% van de burgers (met inkomen uit loon, uitkering of pensioen) gaan betekenen dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld (het uniform loonbegrip), één op één correspondeert met Box I-inkomen van het nieuwe uniforme inkomen³. Dat is een omvangrijke harmonisering. Voor zelfstandigen en Box II en III doen we aparte voorstellen.
- De actualiteit van de polisadministratie kan voor deze groep worden verzilverd en breder benut worden waardoor van burgers minder vaak gevraagd hoeft te worden het inkomen te schatten en terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte beperkt kunnen worden. Burgers krijgen sneller zekerheid omdat aftrekposten niet meer doorwerken.
- De huidige dienstverleningsmodellen (voorschot/definitief, vangnet) kunnen hierdoor verbeteren omdat de aftrekposten niet meer van invloed zijn. Ook staat de keuze open voor nieuwe dienstverleningsmodellen, bijvoorbeeld op basis van gemiddeld jaarinkomen, kalenderjaarinkomen of maandinkomen. Dit afhankelijk van de wensen per regeling.
- Op termijn kan door deze harmonisering voor alle inkomensafhankelijke regelingen de ontwikkeling worden ingezet in de richting van een systeem van "pay as you earn". Zie hier verder onder 6.

Contra:

- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten doorbreekt de logica ervan (het inkomen dat besteed is aan specifieke uitgaven waarover geen belasting wordt geheven is per definitie ook niet beschikbaar voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt gegeven). Er ontstaat een gemengd beeld van hetgeen de wetgever wel of niet als draagkrachtbepalend element in aanmerking wil nemen. Voor de inkomstenbelasting verminderen bijvoorbeeld de kosten eigen woning en ziektekosten wel de draagkracht, maar voor de toeslagen niet.
- Wanneer wordt overgestapt op het uniform inkomen voor aftrek tellen hypotheekrenteaftrek (hra), eigenwoningforfait (ewf), de persoonsgebonden aftrek (zoals

² Brief staatssecretaris van Financiën 1 juni 2015, fiscale moties en toezeggingen voorjaar 2015, Kamerstukken TK, vergaderjaar 2014/15, 34 000 IX, nr. 28, blz. 5-7

³ Zie bijlage 2

betaalde alimentatie, specifieke zorgkosten studiekosten en giftenaftrek) en de ondernemersaftrek niet meer mee in het toetsinkomen voor de toeslagen, waardoor het toetsinkomen hoger wordt en de toeslag lager.

- Zonder compenserende maatregelen zouden de negatieve inkomenseffecten optellen tot 0,7 mld euro. Zo'n 0,3 mld euro hiervan zit in het niet meenemen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, terwijl het effect van zowel de persoonsgebonden aftrek als de ondernemersaftrek zo'n 0,2 mld euro is.
- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten voor de toeslagen leidt voor ca 1,4 mln huishoudens tot negatieve inkomenseffecten, waarbij bijna 90 duizend huishoudens er meer dan 5% in inkomen op achteruit gaan. Er zijn geen huishoudens met positieve inkomenseffecten. Het zijn voornamelijk huiseigenaren, zelfstandigen en chronisch zieken die getroffen worden. De inkomenseffecten van de overgang op het uniform inkomen als toetsinkomen voor alle toeslagen staan in tabel 7 van het conceptrapport.
- Zonder compenserende maatregelen zou deze variant bij de studiefinanciering in grofweg 45% van de gevallen een lagere beurs resulteren. Bij een gemiddelde aftrek van € 4500 van ouders daalt de aanvullende beurs voor hun studerende kinderen samen met €100 per maand. Voor oud-studenten die hun studieschuld terugbetalen zou 100% van de aftrek gaan meetellen in de terugbetaalcapaciteit. Debiteuren onder de draagkrachtregeling zouden daardoor hogere maandbedragen moeten terugbetalen. Dat is in strijd met het beginsel dat terugbetaalvoorwaarden niet achteraf eenzijdig ten nadele van de debiteur gewijzigd mogen worden. Daarbij is van belang dat de studiefinanciering in 2015 grondig is herzien; toen is vastgehouden aan het op grond van de Awir geldende inkomensbegrip.
- Voor het verzachten van de negatieve inkomenseffecten kan de 0,7 mld euro budgettair neutraal worden benut. Daarbij kan gedacht worden aan compensatie van chronisch zieken en zelfstandigen door het verhogen van de aftrekposten voor deze groepen. De huiseigenaren kunnen deels gecompenseerd worden via de toeslagen zelf, maar dan zal een deel van de compensatie ook bij anderen terecht komen. De compensatie zal niet volledig zijn. Vooral voor huishoudens met meerdere aftrekposten en/of meerdere toeslagen zal de compensatie niet toereikend zijn, waardoor de negatieve inkomenseffecten voor deze huishoudens maar beperkt verzacht worden. Wanneer alle negatieve inkomenseffecten generiek moeten worden opgevangen, dan ontvangen burgers zonder of met kleine aftrekposten een financieel voordeel en is hiervoor extra budget noodzakelijk.
- Voor burgers die ermee te maken krijgen zal de aanleiding 'het voor de burger eenvoudiger en begrijpelijker maken van het stelsel van inkomensondersteuning' geen legitieme reden zijn voor negatieve inkomenseffecten.

Inkomensbegrip - Box II en Box III

Het Box II inkomen uit aanmerkelijk belang (DGA's) en Box III inkomen uit sparen en beleggen zijn onderdeel van het verzamelinkomen en tellen daardoor mee voor de hoogte van de toeslagen en de betaalverplichting eigen bijdrage. In het inkomensbesluit sociale zekerheid zijn het Box II en Box III inkomen niet meegenomen en vormt dit dus geen inkomen voor de sociale zekerheid. Zowel bij de toeslagen als in de sociale zekerheid worden vermogenstoetsen gehanteerd, waardoor het Box III inkomen uit vermogen een beperkte rol speelt. Ook hier zijn twee hoofdroutes denkbaar voor harmonisatie.

Oplossingsrichting 1: Het Box II en Box III inkomen ook betrekken bij de sociale zekerheid (conform verzamelinkomen).

In deze optie wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang en het inkomen uit sparen en beleggen ook in de sociale zekerheid meegeteld als inkomen.

Pro's en contra's

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

Box II en box III inkomen is niet opgenomen in de polis, dus dit zal op een andere manier achterhaald moeten worden. Het is qua uitvoering lastiger als de inkomensgegevens die van belang zijn voor het bepalen van draagkracht uit verschillende registraties moeten worden verkregen die bovendien qua "vullingsgraad" niet synchroon lopen. (BRI/Polis).

Oplossingsrichting 2: Het Box II en Box III inkomen uit het uniforme verzamelinkomen halen

Een andere oplossingsrichting zou er uit kunnen bestaan dat het Box II en Box III inkomen niet meer meetellen voor het verzamelinkomen dat recht geeft op toeslagen of studiefinanciering.

Pro's en contra's

- Het zal politiek lastig liggen dat burgers met een hoog inkomen uit sparen of beleggen een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen. Het is ook niet in lijn met de ratio van de toeslagregelingen (inkomensondersteuning voor huishoudens met onvoldoende draagkracht).
- Voor box III zou dit mogelijk ondervangen kunnen worden door invoering of aanscherping van de vermogenstoetsen in deze regelingen. Als, net als in de huurtoeslag, de vermogenstoets zodanig streng is dat bij inkomen uit vermogen per definitie geen recht op toeslag bestaat, is het meenemen van inkomen uit vermogen in de inkomenstoets niet nodig. Voor de meeste regelingen zou dit evenwel een verzwaring van de vermogenstoets betekenen.
- Vermogen is niet te destilleren uit de polisadministratie. Een vermogenstoets zal altijd achteraf moeten plaatsvinden.

Optimalisering dienstverleningsmodellen

Afhankelijk van de keuze ten aanzien van het inkomensbegrip, zijn ook verschillende opties denkbaar voor het verbeteren van de dienstverleningsmodellen.

Dienstverleningsvariant 1: Optimaliseren van de huidige dienstverleningsmodellen op basis van verzamelinkomen

Deze dienstverleningsvariant is gebaseerd op de huidige uitvoeringspraktijk voor de inkomensafhankelijke regelingen die gerelateerd zijn aan het verzamelinkomen en kan worden doorgevoerd ongeacht of wordt gekomen tot een harmonisatie van begrippen. In deze dienstverleningsvariant wordt nauw aangesloten bij de huidige uitvoeringspraktijk en de reeds ingezette verbeteringen om het schatten van actueel inkomen te vergemakkelijken.

Dienstverleningsvariant 2: Aansluiten bij de actualiteit van de polisadministratie

In het sociale zekerheidsdomein wordt door met name het UWV en de SVB gebruik gemaakt van de polisadministratie om de inkomensondersteuning zo nauwkeurig mogelijk op de actuele inkomensontwikkelingen van burgers af te stemmen.

Een keuze voor het uniform verzamelinkomen betekent dat voor 90% de burgers het inkomen rechtstreeks uit de polisadministratie kan worden afgeleid. De vraag is vervolgens hoe je de actualiteit van de polisadministratie benut en gebruikt in het dienstverleningsmodel. Dit kan per regeling en beleidsterrein verschillen. Bij de ene regeling kan het wenselijk zijn om de tegemoetkoming per (kalender/studie)jaar vast te stellen en bij uitkeringen zal het over het algemeen wenselijk zijn om zo dicht mogelijk bij de actualiteit aan te sluiten met maandelijkse mutaties als gevolg.

Daarnaast is van belang dat het in beginsel niet zou moeten uitmaken of er sprake is van inkomen uit zelfstandige arbeid (dat door de zelfstandige aan een periode kan worden toegewezen), wisselende inkomsten uit loondienst of vaste inkomsten uit loondienst. Bij een gemiddeld gelijk inkomen in een bepaalde periode, zou een gemiddeld gelijk recht op ondersteuning voor die periode moeten ontstaan.

Dienstverleningsvariant 3: Symbiose van twee oplossingsrichtingen

Een tussenvariant die verder onderzocht kan worden, is de variant waarbij de actualiteit van de polisadministratie gecombineerd wordt met de volledigheid van BRI.

In deze variant wordt een voorschot gegeven als inkomensondersteuning het hardst nodig is. Op dat moment zijn nog niet alle relevante gegevens voor handen. Achteraf wordt vastgesteld en afgerekend op basis van de dan wel bekende gegevens. Dat betekent dat aftrekposten bij het voorschot niet worden betrokken, maar bij de definitieve afrekening wel. Dit is anders dan in de huidige Awir-systematiek, waarbij de aftrekposten bij het bepalen van de voorlopige toekenning de aftrekposten worden betrokken.

Beperkte registratie zelfstandigen

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

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

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

1. Aanleiding en taakopdracht

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

Desondanks wordt dit als onvoldoende ervaren. In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst hebben de uitvoeringsorganisaties die een aantal inkomensondersteunende regelingen uitvoeren (Belastingdienst, UWV, SVB en DUO) en de betreffende beleidsdepartementen in 2011 geconcludeerd dat het domein van de inkomensondersteuning de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en dat de uitvoering grote moeite heeft om al de vereiste wijzigingen te implementeren. Dit heeft in 2012/13 geleid tot de instelling van een Topberaad inkomensondersteuning waarin uitvoering en beleid samen optrekken. In een eerste gezamenlijke rapportage over uitvoeringseffecten van bestaand beleid in 2014 is geconcludeerd dat het wenselijk is een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheid om het aantal inkomensbegrippen in regelingen te reduceren. Deze conclusie wordt ondersteund door de bevindingen zoals neergelegd in het rapport dat ten grondslag ligt aan het Actal-advies regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels van september 2014, waarin onder meer geadviseerd wordt de inkomenskoppelingen in alle regelingen te harmoniseren en het fiscale inkomensbegrip als uitgangspunt te nemen.

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

- **Deelopdracht I:**

De verkenning zal zich richten op de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen (verminderen regeldruk) en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de achterliggende uitvoeringsprocessen (wordt al dan niet gewerkt met actuele of vaststaande inkomens) en naar de ICT-processen en onderlinge communicatie tussen uitvoeringsorganen (moeten burgers bij verschillende uitkeringinstanties verschillende zaken opgeven).

- **Deelopdracht II:**

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

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

2. Probleembeschrijving

Bij de uitvoeringsorganisaties SVB, UWV, Belastingdienst, DUO, CAK en gemeenten wordt een groot aantal inkomensafhankelijke regelingen uitgevoerd met verschillende inkomensbegrippen en dat voor een doelgroep van miljoenen burgers. Deze veelheid aan inkomensbegrippen leidt vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en het beleid in sommige gevallen tot onwenselijke gevolgen. In dit hoofdstuk wordt eerst de problematiek vanuit deze verschillende perspectieven nader beschreven. Daarna wordt een beschrijving gegeven van de verschillende modellen waarin de inkomensondersteunende regelingen in de huidige praktijk zijn vormgegeven waarbij de voor- en nadelen van deze modellen vanuit de drie perspectieven worden belicht.

2.1 De drie perspectieven

De omvang van het probleem, het burgerperspectief

De afgelopen tijd zijn meerdere rapporten verschenen die vanuit burgerperspectief het beeld schetsen dat inkomensafhankelijke regelingen complex zijn door de gehanteerde inkomensbegrippen en dienstverleningsmodellen.⁴ Hierin wordt (soms vanuit casuïstiek) ingegaan op verschillende door de burgers ervaren problemen bij het gebruik van deze regelingen. In voorkomende gevallen wordt hierin ook problematiek geraakt die voortkomt uit het door de regeling gebruikte inkomensbegrip en het inkomensgegeven op basis waarvan de bijdrage wordt toegekend en/of vastgesteld. De rapporten van Actal, de Nationale Ombudsman en van Sociaal Raadslieden focussen op de complexiteit van de regelgeving en de uitvoering en de daarbij toegepaste systematiek van uitbetaling op basis van voorschot en definitieve toekenning achteraf. Deze systematiek leidt in een kwart van de gevallen tot terugvorderingen. Rapportage van het Nibud geeft aan dat in 19% van de gevallen waarin sprake is van betalingsachterstanden een terugvordering van toeslagen of belastingen mede oorzaak is van die betalingsachterstanden.

De beschreven problemen hangen niet alleen samen met de veelheid van inkomensbegrippen, maar ook met het gekozen inkomensbegrip in relatie tot het dienstverleningsmodel en met wijzigingen in het inkomen of in de leefsituatie. Deze rapporten geven het maatschappelijke beeld dat de burger inkomensafhankelijke regelingen als ingewikkeld en problematisch ervaart, waarbij de volgende elementen bijdragen aan de gesignaleerde problematiek vanuit burgerperspectief:

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

De gesprekken die gevoerd zijn met bovenstaande organisaties bevestigen dit beeld. Het blijkt echter moeilijk om de omvang van de problematiek te kwantificeren. Het probleem laat zich niet in een of meerdere definities vatten en laat zich daarmee ook niet in een of meer kengetallen vatten. De verwachting is ook dat dit niet door middel van onderzoek gegenereerd kan worden. Het ontbreken van een kwantitatieve onderbouwing is relevant voor de afweging die gemaakt moet worden welke uitvoeringslasten en transitieproblemen worden aanvaard bij de eventuele implementatie van de hierna geschetste oplossingsrichtingen.

Burgers kunnen te maken hebben met meerdere regelingen, waarin verschillende inkomensbegrippen worden gehanteerd. Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate van stapeling.

⁴ Actal: Advies en onderzoek regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels, 2014, De Nationale Ombudsman, Gevraagd: maatwerk, Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen, 2015., MO Groep, Sociaal Raadslieden, Belastingdienst een bron van armoede, 2014, Nibud, Geldzaken in de praktijk, 2015

Iets meer dan 75% van de huishoudens in Nederland had in 2012 te maken met inkomensafhankelijke regelingen. Van de huishoudens die met inkomensafhankelijke regelingen te maken had, had 61% te maken met twee of meer inkomensafhankelijke regelingen en 36% met drie of meer inkomensafhankelijke regelingen.

Verdeling van Nederlandse huishoudens met inkomensafhankelijke regelingen naar aantal regelingen	
Aantal regelingen per huishouden	Inkomensafhankelijke regelingen
1 regeling	39,00%
2 regelingen	25,04%
3-4 regelingen	26,60%
5-8 regelingen	9,32%
Meer dan 8 regelingen	0,04%
Totaal	100,00 %

N.B. een aantal regelingen maken gebruik van hetzelfde inkomensbegrip

Uitvoeringsperspectief

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

Uitvoeringsorganisaties proberen binnen de bestaande wet- en regelgeving het uitvoeringsproces naar de vaak zeer omvangrijke doelgroepen van de regelingen te optimaliseren. Hoewel deze inspanningen onverlet laten dat waar mogelijk verbeteringen doorgevoerd kunnen en moeten worden, is het voor de volledigheid van het beeld goed om dit met een praktijkvoorbeeld te illustreren.

Voorbeeld:

Inherent aan de toeslagsystematiek zijn de terugvorderingen en nabetalingen. Burgers worden weliswaar geacht een wijziging in het inkomen door te geven, maar doen dit vaak niet. Hierdoor kan na afloop van het jaar een nabetaling of terugvordering ontstaan. Sinds dit jaar maakt Toeslagen voor de schatting van het inkomen van het komende toeslagjaar – waar mogelijk – gebruik van een recent inkomensgegeven (bijvoorbeeld van de meest recente belastingaangifte, voor de gevallen waarin door de burger zelf geen inkomensschatting is aangeleverd). Voor het continueren van de toeslagen voor 2016 is zo'n actueel gegeven naar schatting voor 60 % van de toeslaggerechtigden gebruikt. De verwachting is dat hiermee de reeds in gang gezette ontwikkeling dat zowel aantal als omvang van terugvorderingen en nabetalingen verder wordt teruggebracht, wordt doorgezet. Andere maatregelen betreffen het gebruik van polisinformatie in het toezicht, het stopzetten van toeslagen waar mensen deze al 2 jaar achtereenvolgens volledig terug moesten betalen en het gebruik van brp-gegevens om wijzigingen in de huishoudsamenstelling te detecteren.

Beleidsperspectief

Vanuit beleidsperspectief is het wenselijk dat inkomensondersteuning de juiste burger op het juiste moment in de juiste mate bereikt. De stapeling van verschillende toeslagen en regelingen voor inkomensondersteuning, die elk op zich gericht zijn, leidt uiteindelijk tot minder doelmatigheid omdat bijvoorbeeld meer gaan werken niet meer lonend is. In sommige gevallen is sprake van een samenloop van inkomensafhankelijke regelingen. De aftrekposten voor de inkomstenbelasting, zoals de hypotheekrenteaftrek en de persoonsgebonden aftrekposten leiden er toe dat een hogere

bedrag aan toeslagen of andere inkomensafhankelijke tegemoetkomingen ontvangen wordt indien deze gebaseerd zijn op het verzamelinkomen.

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

2.2 Werking in de praktijk

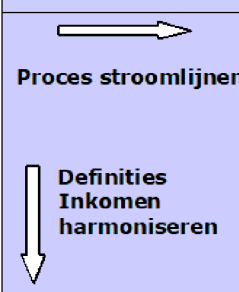
Bij het inrichten van een proces om een inkomensafhankelijke regeling uit te voeren zijn er drie 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden.

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

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

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

Tabel 2: dienstverleningsmodellen

	Verzamelinkomen (Box I, II en III na aftrek)		Box I inkomen voor aftrek	
	Model A: Awir (Belastingdienst/T)	Model B: Vangnet (DUO en CAK)	Model C: Polis (UWV en SVB)	Model D Meldingsplicht en controle achteraf (UWV, SVB, gemeenten)
	Vast te stellen inkomen van lopend jaar met voorlopige toekenning op basis van eigen opgaaf actueel inkomen. Definitieve vaststelling vaak 6 tot 9 maanden na afloop kalenderjaar BRI uitgangspunt	T-2 jaar Vastgesteld inkomen van 2 jaar terug met vangnet BRI als uitgangspunt	T-2 maand Actueel inkomen met circa 1 maand vertraging beschikbaar in de polis	Actueel inkomen op basis van eigen opgaaf en controle achteraf via polisadministratie
Verzamel inkomen voor mensen die aangifte IB doen	Zorgtoeslag Huurtoeslag KOT (oud) Kindgebonden budget	Studiefinanciering WTOS Wlz WMO Directe financiering KO		
Uniform loon/ SV-loon/fiscaal loon Inkomen voor aftrek en zonder Box II/III	Toeslagen indien geen aangifte IB		Daglonen WW, WIA, ZW, AOW, ANW	Inkomstenverrekening WW, WIA, ZW, TW IOAW/Z, Wajong
Netto inkomen			Pilot AIO	Participatiewet AIO

2.2.1 Model A: Awir-systematiek

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

Tijdigheid: actueel jaarinkomen over het toeslagjaar

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

Hoe werkt het?

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

Waar wordt het toegepast?

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

Pro's en contra's

Burgerperspectief

- Voordeel is dat de burger op het moment dat een aanvraag is ingediend vrij snel een voorschot kan krijgen omdat de burger niet hoeft te wachten op een controle op het inkomen. De vaststelling van de hoogte van het inkomen vindt achteraf plaats.
- Het systeem gaat ervan uit dat burgers een goede schatting van hun inkomen kunnen opgeven en veranderingen daarin tijdig en correct doorgeven. Als dat lukt, dan sluiten de toeslagen goed aan op de actuele inkomensontwikkelingen en is de definitieve vaststelling gelijk aan de voorschotten.
- Echter, de burger blijkt in de praktijk moeite te hebben met het maken van een correcte schatting van het verzamelinkomen of fiscaal loon. De burger moet daarbij, voor zover van toepassing, ook een schatting van zijn aftrekposten maken. De burger is ook verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in het inkomen als hierdoor een lager recht op toeslag ontstaat. Met name voor mensen met wisselende inkomsten is de systematiek complex als mutaties zich stapelen.
- Deze systematiek leidt tot mutaties.⁵ In meer dan een kwart van de gevallen is sprake van een terugvordering. Vooral bij de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag kan daarbij sprake zijn van grote bedragen.⁶ Zie bijlage 1.
- Onlangs is een traject gestart waarbij de Belastingdienst zelf een schatting maakt van het inkomen van de burger en dat niet meer overlaat aan burgers die als slechte schatters worden aangemerkt, door actuelere inkomensgegevens te gaan gebruiken als die in de BRI beschikbaar zijn. Hierdoor zal naar verwachting het aantal gevallen waarin sprake is van terugvorderingen verminderen. Aangetekend dient nog te worden dat wijzigingen niet

⁵ Door de opening van een digitaal portaal waarin mutaties kunnen worden doorgegeven treedt hierin de laatste tijd verbetering op.

⁶ Opgemerkt wordt dat het kabinet voornemens is de huidige KOT te vervangen door een stelsel van directe financiering: de wijze waarop de overheidsbijdrage zal worden gebaseerd is AWIR T-2 en vangnet (zie volgende paragraaf). Het huidige aantal terugvorderingen KOT zal dientengevolge drastisch afnemen.

alleen verband hoeven te houden met de hoogte van het inkomen. De huishoudsamenstelling is bepalend voor de hoogte van de toeslagen, dus ook wijzigingen in de huishoudsamenstelling kunnen leiden tot mutaties.

- De Awir-systematiek werkt onzekerheid voor de burger in de hand. De burger heeft pas na afloop van het toeslagjaar zekerheid. Door verbetering van de schattingen met hulp van de Belastingdienst zal deze onzekerheid afnemen.
- Voordeel is dat het proces voor zelfstandigen gelijk is aan die voor werknemers.
- Een groot deel van de terugvorderingen kan soepel worden geïnd. Een deel van de terugvorderingen kan, gelet op de inkomenspositie van de doelgroep niet worden geïnd of leidt tot een schuldenproblematiek. Uit het rapport van Nibud⁷ blijkt dat in 19% van de gevallen waarin sprake is van betalingsachterstanden, dit te maken heeft met een hoge belastingaanslag of terugbetalen van toeslagen.
- De systematiek van voorschotten en definitieve afrekening kan tot onderbenutting leiden als burgers niet meer aanvragen vanwege complexiteit of het risico van mogelijke terugvordering (rapport Sociaal Raadslieden).⁸

Uitvoeringsperspectief

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

Beleidsperspectief

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

Beeld van de actualiteit van de uitvoeringspraktijk bij Toeslagen

In de wettelijke systematiek van toeslagen wordt na een aanvraag van een burger een voorschot uitgekeerd en vindt achteraf een definitieve toekenning van de toeslag plaats. Het is inherent aan deze systematiek dat er na afloop van een toeslagjaar terugvorderingen of nabetalings volgen

⁷ Nibud, Geldzaken in de praktijk, 2015

⁸ In de ontwikkeling van het aantal aanvragen zijn hier op dit moment geen aanwijzingen voor te vinden.

Burgers worden weliswaar geachte een wijziging in het inkomen door te geven, maar doen dit vaak niet. Hierdoor kan na afloop van het jaar een nabetaling of terugvordering ontstaan. Ook wijzigingen in de huishoudsamenstelling hebben gevolgen voor het recht op een toeslag. In ongeveer 27% van de gevallen volgt er een terugvordering en in 27% volgt er een nabetaling. De hoogte van deze terugvordering is in 92% van gevallen lager dan €500,-. Dat bedrag kan in 24 maanden betaald of verrekend worden met lopende toeslagen. Binnen de huidige systematiek heeft Toeslagen in de afgelopen jaren een aantal acties ingezet waarmee de burger wordt geholpen en daarmee de uitvoering te optimaliseren:

- Met behulp van informatie uit de polisadministratie worden burgers geholpen met het schatten van hun inkomen.
- Met behulp van het verzamelinkomen op mijnoverheid.nl en de rekenhulp op de toeslagensite, wordt de aanvrager geholpen om zijn inkomen te schatten.
- Burgers die moeite hebben met het doen van de aanvraag kunnen terecht bij de Toeslagen intermediairs die ondergebracht zijn bij gemeenten en woningcorporaties.
- Voor de berekening van het voorschot voor 2016 is voor het eerst gebruik gemaakt van andere beschikbare inkomensgegevens uit o.a. de BRI. Dit bij naar schatting 60% van de toeslaggerechtigden gedaan om beter bij het actuele inkomen aan te sluiten. Voorheen werd het inkomen jaarlijks geïndexeerd. De verwachting is dat hiermee de reeds in gang gezette ontwikkeling dat zowel aantal als omvang van terugvorderingen en nabetalingen verder wordt teruggebracht, wordt doorgezet. Meer van dergelijke maatregelen die recent zijn ontwikkeld, worden toegelicht in het achterliggende rapport.
- Als burgers twee jaar achter elkaar de gehele toeslag moeten terugbetalen, wordt hun voorschot gestopt. Zo zijn recent in enkele tienduizenden gevallen de toeslagen gestopt en teruggevorderd. Bij deze aanpak wordt onder meer gebruik gemaakt van de loongegevens in de polisadministratie van het lopende jaar.
- Ook voor de risicoselectie die bij elke aanvraag en mutatie (zo'n 4 miljoen gevallen per jaar) van een toeslag wordt uitgevoerd, wordt voor een deel getoetst aan de gegevens uit de polisadministratie. Op basis van de loongegevens uit de polisadministratie is voor enkele tientallen miljoenen aan uitbetalingen stopgezet.
- Wijzigingen in de huishoudsamenstelling hebben in de regel een grote invloed op de hoogte van het voorschot. Ondanks de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager, laadt Toeslagen dagelijks mutaties uit de BRP in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) in. Hiermee wordt de hoogte van de toeslagen aangepast.

2.2.2 Model B: Vangnet-systematiek

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

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

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

Hoe werkt het?

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

Waar wordt het toegepast?

Deze systematiek wordt door DUO toegepast in het onderwijsdomein bij de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en studiekosten (Wtos) en de Wet Studiefinanciering 2000 (Wsf2000). De Wsf2000 is met ingang van 2015 sterk gewijzigd: voor studenten in het hoger onderwijs is de zgn. basisbeurs vervangen door een studievoorschot, waarbij de aanvullende beurs is verhoogd, de terugbetaalperiode is verlengd naar 35 jaar, en de draagkrachtregeling is versoepeld. Voor studerenden in het MBO is het stelsel van studiefinanciering nagenoeg onveranderd. Het

aanvullende deel van de tegemoetkoming en beurs zijn afhankelijk van het inkomen van de ouder. De vorderingen bij overschrijding van de bijverdiengrens is afhankelijk van het inkomen van de student. En de terug te betalen studieschuld onder de draagkrachtregeling is afhankelijk van het inkomen van de oud-student en eventuele fiscale partner.

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

Pro's en contra's

Burgerperspectief

- Het voordeel van de vangnetsystematiek is dat het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming, dan wel de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage direct definitief kan worden vastgesteld. De burger hoeft in beginsel zelf geen inschatting van inkomen of aftrekposten te maken.
- Een tegemoetkoming of betaalverplichting op basis van het toetsingsinkomen op jaarbasis (T-2) biedt een grote mate van zekerheid aan belanghebbenden. De tegemoetkoming of betaalverplichting vindt plaats voor een geheel tijdvak. Veranderingen in het inkomen tijdens het tijdvak leiden in beginsel niet tot wijzigingen (met uitzondering van toepassing van de vangnetregeling, wanneer sprake is van een substantiële terugval in inkomen of van wijziging van de huishoudensituatie).
- Het nadeel is dat de hoogte van de toeslag of betaalverplichting minder goed aansluit bij de actuele omstandigheden van de burger.
- Een vangnet kan het nadeel beperken voor de meest schrijnende gevallen, afhankelijk van de criteria die gesteld worden voor het in aanmerking komen voor een vangnetregeling.
- De burger zal zelf moeten inschatten of hij gebruik kan maken van de vangnetregeling. Daarnaast is de bewijslast voor de vangnetregeling vaak ingewikkeld. In principe dient de burger zelf bewijsstukken te overleggen. Dit kan leiden tot niet gebruik.
- In die gevallen waarin gebruik gemaakt wordt van het vangnet, is de vaststelling pas in de loop van het volgende jaar definitief. Dit kan er toe leiden dat alsnog tot terugvordering, of nabetaling moet worden overgegaan.

Uitvoeringsperspectief

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

Beleidsperspectief

- De vangnetsystematiek heeft beleidsmatige voordelen wanneer het niet noodzakelijk of mogelijk is om van maand tot maand heel gedetailleerd aan te sluiten op de actuele inkomensontwikkeling van de burger. De vangnetsystematiek voorkomt bij massale verwerkingsprocessen dat eventuele nabetalingen en (vooral) terugvorderingen gaan interfereren met de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen, terwijl bij ingrijpende veranderingen wel aanpassingen mogelijk zijn. Deze nabetalingen en terugvorderingen komen immers op het moment dat ze niet meer nodig zijn of kunnen zorgen voor financiële problemen die met de inkomensafhankelijke regeling juist voorkomen hadden moeten worden.

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

Tabel 3: Vangnetregelingen

Regeling	Aantal aanvragen per jaar	Aantal peiljaarverleggingen per jaar	Aantal terugvorderingen per jaar
WTOS	35.000	500-1.000 per jaar. Cijfers fluctueren	Circa 10% van de gevallen
SF2000	790.000	Toekennen SF10.000 tot 15.000 per jaar. Cijfers fluctueren	Circa 10% van de gevallen
Terugbetaling SF	600.000	Terugbetalen SF: 10.000 per jaar Opmerking; cijfers fluctueren	-
WMO	15.000	-	-
Wlz	10.000	9.000 (90% van de verzoeken worden goedgekeurd)	-

2.2.3 Model C: Polis-administratie

Inkomen: uniform loonbegrip: sv-loon= lb-loon

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

Wijze van vaststelling: definitieve vaststelling op basis van polis met laatste gegevens van tijdvak T-2

Hoe werkt het?

Werknemersverzekeringen

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

Voor het vaststellen van de hoogte van het dagloon maakt UWV gebruik van de gegevens uit de polisadministratie. Het dagloon wordt bepaald op basis van de loongegevens van de 12 maanden voorafgaand aan het moment van vaststellen. Deze gegevens zijn redelijk actueel. Als iemand bijvoorbeeld per augustus werkloos wordt, is de polis tot en met juni al gauw gevuld. Het dagloon wordt dan bepaald op basis van het inkomen van 1-07-2014 tot en met 30-06-2015. Een deel van de werknemers ontvangt inkomsten per 4 weken. In dat geval wordt 13 perioden terug gekeken. Daar is dan wel een kleine afwijking mogelijk, omdat de perioden niet ieder jaar op dezelfde data starten en eindigen. Bij vierwekenperiodes kan er daardoor een afwijking van een dag of twee zijn.

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

Tabel 4: Werknemersverzekeringen PM

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

Volksverzekeringen

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

Pro's en contra's

Burgerperspectief

- Omdat gewerkt wordt op basis van actuele gegevens uit de polisadministratie krijgt de burger met deze werkwijze sneller zekerheid over de hoogte van zijn uitkering.
- Burgers hoeven geen schatting van hun aftrekposten te maken.

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

Uitvoeringsperspectief

- De systematiek is geschikt voor massale processen.
- Omdat mutaties sneller worden doorgevoerd (op maandbasis) leidt de systematiek tot mutaties die beperkt zijn voor wat betreft de hoogte van de terugvordering of nabetaling.
- De vaststelling voor zzp-ers is relatief bewerkelijk.

Beleidsperspectief

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

2.2.4 Model D: Bijstand en inkomstenverrekening WW

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

Tijdigheid: actueel maandinkomen

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

Hoe werkt het?

Bijstand

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

De vaststelling van een bijstandsuitkering vergt een zorgvuldig proces teneinde alle inkomens- en vermogensbronnen in kaart te brengen. Tegelijkertijd is er bij de (eerste) aanvraag vaak sprake van acuut gebrek aan voldoende middelen van bestaan. Een snelle, maar accurate, vaststelling van het recht op bijstand is geboden.

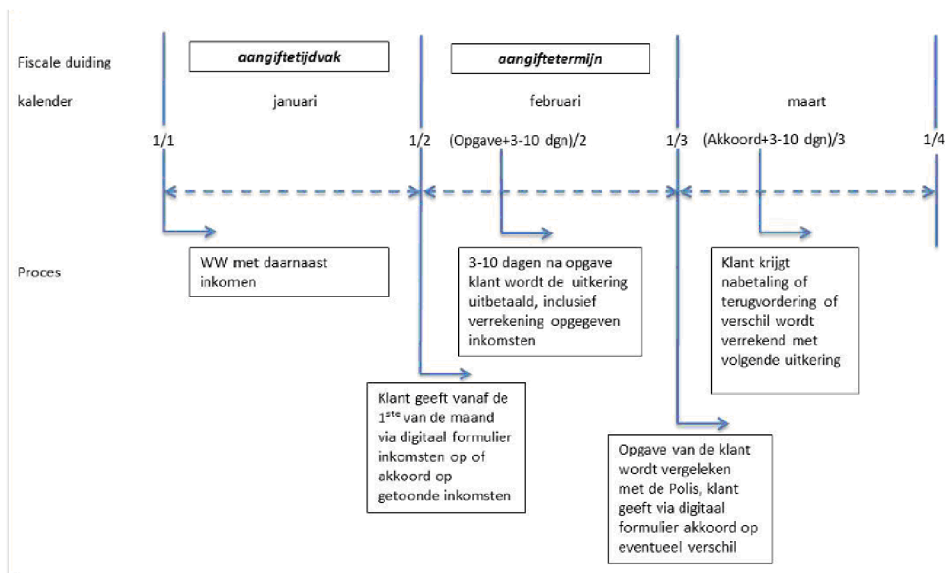
Bij de uitvoering van de Participatiewet (bijstand) wordt gewerkt met door de burger aangeleverde inkomensgegevens. Gemeenten hebben het aanvraagproces verschillend ingericht. Er zijn gemeenten die werken met een fysieke balie en een papieren aanvraag en er zijn gemeenten die werken met een online aanvraagproces. Bij continuering van de uitkering moet de burger inkomensgegevens via een (digitaal) mutatiebericht aanleveren.

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

Inkomstenverrekening WW

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

Onderstaand schema brengt dit in beeld:



Figuur 1: uitkeringsproces vanaf 1 juli 2015

Pro's en contra's

Burgerperspectief

- Burgers moeten zelf inkomensgegevens aanleveren.
- Bij inkomensverrekening WW wordt wel zoveel mogelijk met vooringevulde gegevens vanuit de polis gewerkt.
- Voor bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken of flex werken en aanvullend een uitkering ontvangen is niet altijd op voorhand duidelijk of er nog recht op aanvullende bijstand is omdat het netto bedrag dat wordt verrekend niet altijd het bedrag is dat men uiteindelijk ontvangt (na verwerking heffingskortingen).
- De netto verrekening is relatief complex en daardoor gevoelig voor fouten. Bij deeltijdwerk hangt deze complexiteit met name samen met de toepassing van de heffingskortingen. Als men geregeld flexwerk heeft, dienen er maandelijkse verrekeningen en terugvorderingen plaats te vinden. Dit creëert onzekerheid over het maandelijkse inkomen. Dit kan een belemmering zijn om flex/deeltijd-werk te aanvaarden.
- De netto verrekening op basis van loonstrookjes zorgt ervoor dat het netto sociaal minimum op maandbasis gewaarborgd blijft.

Uitvoeringsperspectief

- De systematiek van de bijstand is relatief bewerkelijk en minder geschikt voor massale processen. Mutatieberichten worden gescand en handmatig ingevoerd. Er wordt achteraf ook gebruik gemaakt van de polisadministratie (voor controle achteraf?), maar de loonstrook blijft, als de burger deze tijdig ter beschikking heeft, vanwege het belang van de actualiteit van gegevens de belangrijkste informatiebron.

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

Beleidsperspectief

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

3. Uitgangspunten/randvoorwaarden harmonisatie en vereenvoudiging

Elk van de in het vorige hoofdstuk beschreven modellen heeft voor- en nadelen. Uit de analyse van de huidige modellen blijkt dat er veel ruimte voor verbetering is.

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

- *Minder complex en begrijpelijk voor de burger*
Voor burgers is het van belang dat zij hun inkomsten en uitgaven voortdurend op elkaar kunnen blijven afstemmen. Vanuit dit burgerperspectief is als uitgangspunt geformuleerd dat een inkomensbegrip zo helder en eenvoudig mogelijk moet zijn. Daarnaast moet het dienstverleningsmodel zo snel mogelijk zekerheid bieden bij mutaties die van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen op basis van vaststaande inkomensgegevens (gebaseerd op beschikbare gegevens, dus geen uitvraag bij burgers). Hierbij zal een afweging moeten plaats vinden met de inkomenseffecten en andere gevolgen voor de burger tijdens en na de eventuele overschakeling van inkomensbegrip. Het burgerperspectief blijft echter leidend bij de afweging van de oplossingsrichtingen.
- *Uitvoerbaarheid*
Vanuit het uitvoeringsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat het bij massale processen de voorkeur heeft om zoveel mogelijk te werken met vastgestelde inkomensgegevens zodat klantvragen, correcties en invorderingen beperkt worden. Ook moet meervoudige uitvraag zoveel mogelijk worden voorkomen en de onderlinge bruikbaarheid van inkomensgegevens worden verbeterd.
- *Doeltreffend en doelmatig beleid*
Vanuit het beleidsperspectief kan als uitgangspunt worden geformuleerd dat inkomensondersteuning zo goed mogelijk gericht moet worden en het juiste bedrag op het juiste moment bij de juiste burger terecht moet komen. Zo mogelijk moet harmonisatie ook bijdragen aan het verminderen van financiële problemen die correcties bij burgers kunnen veroorzaken en van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij zal een afweging gemaakt moeten worden met het specifieke beleidsdoel dat met een regeling beoogd is.

Concreet formuleren we de navolgende streefdoelen:

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

4. Inkomensbegrip en draagkracht

Bij de verschillende dienstverleningsmodellen worden verschillende inkomensbegrippen toegepast. In het Awir-model en het vangnet-model, is het **verzamelinkomen** leidend voor het meten van de draagkracht op huishoudniveau voor mensen die aangifte IB doen. Bij de uitvoering van de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen is het **uniform loonbegrip** (en de belastbare winst uit onderneming) leidend en wordt getoetst op basis van gegevens uit de polisadministratie. Bij de uitvoering van de Participatiewet is het **netto inkomen** leidend. Zie voor een overzicht van de verschillende inkomensbegrippen, bijgaand schema.

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

Een belangrijke verbetering kan behaald worden als bij de verschillende regelingen voor de meting van draagkracht zoveel mogelijk wordt uitgegaan van vergelijkbare inkomensbegrippen, zodat inkomensgegevens makkelijker kunnen worden uitgewisseld en minder vaak hoeven worden uitgevraagd bij de burger. Bij draagkrachtmeting is de centrale vraag welke inkomensbestanddelen (Box I, II, III) meetellen voor de draagkrachtmeting voor inkomensafhankelijke regelingen en of aftrekposten daarin al dan niet doorwerken.

Inkomensbegrip en aftrekposten

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

In theorie zijn twee oplossingsrichtingen voor harmonisatie denkbaar. Harmonisatie in de richting van het huidige verzamelinkomen (dus aftrekposten verlagen het inkomen) of harmonisatie richting sociale zekerheid (aftrekposten niet meer meenemen).

Harmonisatie Box I in de richting van het huidige verzamelinkomen

Wat is het verzamelinkomen?

Met de Wet Inkomstenbelasting 2001 werd de boxenstructuur geïntroduceerd in het belastingstelsel en afscheid genomen van een systeem waarbij alle inkomsten samen werden genomen om tot een belastbaar inkomen te komen. Dit zogeheten synthetische stelsel werd in 2001 verlaten en vervangen door een analytisch stelsel waarbij de opbrengsten uit bronnen van inkomen worden gerangschikt in boxen en verschillend worden belast.⁹ In box I wordt het inkomen uit werk en woning (inclusief hypotheekrenteaftrek en eigen woningforfait) belast volgens een progressief tarief. In box 2 wordt het aanmerkelijk belang belast met een tarief van 25% en in box 3 wordt het inkomen uit sparen en beleggen belast tegen een tarief van 30%, waarbij een forfaitair rendement wordt verondersteld van 4%.

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

⁹ Voor de herziening van 2001 vond de heffing plaats op basis van het synthetische karakter. Dit betekent dat alle inkomsten bij elkaar worden opgeteld, vervolgens aftrek plaatsvindt van persoonlijke aftrekposten en tot slot het tarief wordt toegepast.

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

- Allereerst worden op het inkomen uit werk een aantal aftrekposten in mindering gebracht (zoals onder meer de aftrek eigen woning, de reisaftrek en bij ondernemers de ondernemersaftrek, de FOR en de MKB-vrijstelling). Dit levert het inkomen in Box I op.
- Vervolgens worden daar het inkomen uit aanmerkelijk belang (Box II) en het inkomen uit sparen beleggen (na heffingsvrije som) bij opgeteld.
- Dit levert tezamen het drempelinkomen op. Het drempelinkomen is het totale inkomen van alle drie de boxen samen, vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek.
- Vervolgens wordt de persoonsgebonden aftrek in mindering gebracht op het inkomen uit werk en woning en als dat niet toereikend is, op het inkomen uit sparen en beleggen en op het inkomen uit aanmerkelijk belang.
- Het verzamelinkomen is de einduitkomst van de verschillende fiscale bepalingen.
- Daarbij is van belang dat in het verzamelinkomen ook het inkomen van zelfstandigen, de voordelen uit aanmerkelijk belang en het voordeel uit sparen en beleggen is meegenomen, waardoor het voor het vaststellen van bijvoorbeeld de hoogte van de toeslagen niet uitmaakt uit welke bron dit inkomen komt.

Bij harmonisatie van inkomensbegrippen in de richting van huidige verzamelinkomen kunnen de volgende pro's en contra's worden onderscheiden.

Pro:

- De motivatie voor de doorwerking van aftrekposten in het verzamelinkomen is gelegen in de logica dat het inkomensgedeelte dat gebruikt wordt voor specifieke uitgaven en waarover geen belasting wordt geheven per definitie ook niet beschikbaar is voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt gegeven. Mutatis mutandis zou deze logica voor alle inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden toegepast op de uitkeringen die voorzien in een minimum behoefte.

Contra:

- Het betrekken van aftrekposten in de werknemersverzekeringen heeft geen enkele relatie tot het verzekerde object, het inkomen uit arbeid en het risico van verlies van dat inkomen uit arbeid door een verzekerde gebeurtenis. Er is geen logica om aftrekposten daarin te betrekken.
- In de sociale zekerheid is altijd een inkomensverzekering een uitgangspunt geweest. Het is niet gewenst dat de hoogte van het inkomen en dus van de uitkering beïnvloeden kan worden door wel of geen aftrekposten op te voeren.
- De aftrekposten zijn pas definitief nadat de IB definitief is geworden. Dit zou impliceren dat uitkeringen nog kunnen wijzigen als aftrekposten na afloop van het kalenderjaar in de IB definitief worden. Bijvoorbeeld de WW zou pas op een laat moment definitief vastgesteld kunnen worden. Dit betekent meer onzekerheid voor de burger en een toename van terugvorderingen en nabetalingen.
- Het betrekken van aftrekposten bij het inkomen voor de sociale zekerheid impliceert een toename van complexiteit. Voor burgers wordt het moeilijker om bij actuele inkomenswisselingen rekening te houden met aftrekposten en er treden minder mutaties in inkomens op als de aftrek buiten beschouwing worden gelaten.
- Als de aftrekposten bij overigens ongewijzigd beleid volledig zou doorwerken in het inkomen voor de sociale zekerheid, heeft dit tot gevolg dat bij burgers met aftrekposten bij de inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA, ANW of bijstand een hoger recht op uitkering zou ontstaan en dat burgers die gebruik maken van deze aftrekposten zowel in de inkomstenbelasting, de toeslagen als uitkeringen gecompenseerd worden voor de kosten waar de aftrekposten op zien. Dit betekent dat de uitkeringslasten fors stijgen en kan ook een belemmering vormen om vanuit een uitkering weer aan het werk te gaan.
- Voorts is van belang dat burger zelf keuzes kan maken ten aanzien van de vraag bij welk verzamelinkomen van welke partner de aftrek betrokken wordt. De uitkeringshoogte zou zo afhankelijk worden van de individuele keuze bij welk inkomen de burger die aftrekpost laat neerslaan.

Tabel 5

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

Harmonisatie Box I in de richting van sociale zekerheid

Een mogelijkheid zou zijn om toe te werken naar een nieuw uniform inkomen vóór aftrekposten (zie bijgaand schema). Dit uniform inkomen bestaat dan in elk geval uit inkomen uit werken in Box I voor aftrekposten. Aftrekposten werken dan niet meer door in het verzamelinkomen voor de toeslagen, studiefinanciering en eigen bijdrage Wmo en Wlz.

Box I

Het uniform loonbegrip (sv-loon en fiscaal loon) is het bruto-loon minus de pensioenbijdrage (en bijdrage levensloop). In de bijlage bij dit hoofdstuk is het verschil tussen het sv-loon en fiscaal loon geduid en aangegeven dat er geen beleidsmatige bezwaren zijn tegen volledige harmonisatie van fiscaal loon en sv-loon richting fiscaal loon. Bij uitvoering van de sociale verzekeringen (WW, WIA, WAO, ZW, Wajong, TW, AOW en Anw) wordt door de SVB en UWV het sv-loon gehanteerd dat na de uniformering van loonbegrippen gelijk is aan het fiscaal loon, behoudens dat personenkringen verschillen¹⁰.

Voor de toeslagen, uitkeringen en andere inkomensafhankelijke regeling zou dat ook kunnen, door gebruik te maken van de polisadministratie. Op basis van de gegevens in de polisadministratie kan een toeslag, uitkering of inkomensafhankelijke regeling toegekend worden op basis van de daar bekende gegevens. Voor veel mensen zal het daar bekende inkomen (box maar voor aftrek) al het volledig inkomen zijn. Inkomen in box II en III zal er in veel gevallen niet zijn. Het inkomen in de polisadministratie is het inkomen, zonder aftrek eigen woning of persoonsgebonden aftrek. Voor de gevallen dat er wel box 2 en 3 inkomen is, zal bij verder ongewijzigd beleid definitieve toekenning pas achteraf kunnen plaatsvinden.

Hieronder worden de pro's en contra's van gebruik van het uniform loonbegrip als centraal inkomensbegrip bij alle inkomensafhankelijke regelingen behandeld.

Het niet meer meenemen van aftrekposten in het uniform inkomen is vooral een politieke keuze. In 2013 is door de SGP, CDA, PvdA, Gl en D66 voorgesteld de aftrek eigen woning niet meer mee te nemen in het toetsinkomen (CPB, Keuzes in Kaart). Het kabinet heeft afgelopen jaar wel aan de Kamer laten weten een verzamelinkomen zonder aftrekposten uitdrukkelijk niet voor Toeslagen te willen invoeren omdat anders zowel de complexiteit voor de burger, als kosten voor de uitvoering zouden toenemen.¹¹

Pro:

¹⁰ De personenkring voor werknemersverzekeringen is enerzijds veel kleiner dan de personenkring waarop de loonbelasting van toepassing is, anderzijds iets ruimer door situaties waarin geen loonbelasting in Nederland geheven wordt.

¹¹ Brief staatssecretaris van Financiën 1 juni 2015, fiscale moties en toezeggingen voorjaar 2015, Kamerstukken TK, vergaderjaar 2014/15, 34 000 IX, nr. 28, blz. 5-7

- Voor circa 90% van de burgers die inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen hebben zou dit gaan betekenen dat het inkomen zoals in de polisadministratie vermeld (het uniform loonbegrip), één op één correspondeert met Box I-inkomen van het nieuwe uniforme inkomen. Dat is een omvangrijke harmonisering. Voor zelfstandigen en Box II en III dient een andere voorziening te worden getroffen, waarvoor aparte voorstellen volgen.
- De actualiteit van de polisadministratie kan worden verzilverd en breder benut worden waardoor van burgers minder vaak gevraagd hoeft te worden het inkomen te schatten en terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte beperkt kunnen worden. Burgers krijgen sneller zekerheid omdat aftrekposten niet meer doorwerken.
- De huidige dienstverleningsmodellen (voorschot/definitief, vangnet) kunnen hierdoor verbeteren omdat de aftrekposten niet meer van invloed zijn. Ook staat de keuze open voor nieuwe dienstverleningsmodellen, bijvoorbeeld op basis van gemiddeld jaarinkomen, kalenderjaarinkomen of maandinkomen. Dit afhankelijk van de wensen per regeling.
- Op termijn kan door deze harmonisering voor alle inkomensafhankelijke regelingen de ontwikkeling worden ingezet in de richting van een systeem van "pay as you earn". Zie hier verder onder 6.

Contra:

- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten doorbreekt de logica ervan (het inkomen dat besteed is aan specifieke uitgaven waarover geen belasting wordt geheven is per definitie ook niet beschikbaar voor de bestedingsdoelen waarvoor inkomensondersteuning wordt gegeven). Er ontstaat een gemengd beeld van hetgeen de wetgever wel of niet als draagkrachtbepalend element in aanmerking wil nemen. Voor de inkomstenbelasting verminderen bijvoorbeeld de kosten eigen woning en ziektekosten wel de draagkracht, maar voor de toeslagen niet.
- Wanneer wordt overgestapt op het uniform inkomen voor aftrek tellen hypotheekrenteaftrek (hra), eigenwoningforfait (ewf), de persoonsgebonden aftrek (zoals betaalde alimentatie, specifieke zorgkosten studiekosten en giftenaftrek) en de ondernemersaftrek niet meer mee in het toetsinkomen voor de toeslagen, waardoor het toetsinkomen hoger wordt en de toeslag lager.
- Zonder compenserende maatregelen zouden de negatieve inkomenseffecten optellen tot 0,7 mld euro. Zo'n 0,3 mld euro hiervan zit in het niet meenemen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, terwijl het effect van zowel de persoonsgebonden aftrek als de ondernemersaftrek zo'n 0,2 mld euro is.
- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten voor de toeslagen leidt voor ca 1,4 mln huishoudens tot negatieve inkomenseffecten, waarbij bijna 90 duizend huishoudens er meer dan 5% in inkomen op achteruit gaan. Er zijn geen huishoudens met positieve inkomenseffecten. Het zijn voornamelijk huiseigenaren, zelfstandigen en chronisch zieken die getroffen worden. De inkomenseffecten van de overgang op het uniform inkomen als toetsinkomen voor alle toeslagen staan in tabel 7 van het conceptrapport.
- Zonder compenserende maatregelen zou deze variant bij de studiefinanciering in grofweg 45% van de gevallen een lagere beurs resulteren. Bij een gemiddelde aftrek van € 4500 van ouders daalt de aanvullende beurs voor hun studerende kinderen samen met €100 per maand. Voor oud-studenten die hun studieschuld terugbetalen zou 100% van de aftrek gaan meetellen in de terugbetaalcapaciteit. Debiteuren onder de draagkrachtregeling zouden daardoor hogere maandbedragen moeten terugbetalen. Dat is in strijd met het beginsel dat terugbetaalvoorwaarden niet achteraf eenzijdig ten nadele van de debiteur gewijzigd mogen worden. Daarbij is van belang dat de studiefinanciering in 2015 grondig is herzien; toen is vastgehouden aan het op grond van de Awir geldende inkomensbegrip.
- Voor het verzachten van de negatieve inkomenseffecten kan de 0,7 mld euro budgettaire neutraal worden benut. Daarbij kan gedacht worden aan compensatie van chronisch zieken en zelfstandigen door het verhogen van de aftrekposten voor deze groepen. De huiseigenaren kunnen deels gecompenseerd worden via de toeslagen zelf, maar dan zal een deel van de compensatie ook bij anderen terecht komen. De compensatie zal niet volledig zijn. Vooral voor huishoudens met meerdere aftrekposten en/of meerdere toeslagen zal de compensatie niet toereikend zijn, waardoor de negatieve inkomenseffecten voor deze huishoudens maar beperkt verzacht worden. Wanneer alle negatieve inkomenseffecten generiek moeten worden opgevangen, dan ontvangen burgers zonder of met kleine aftrekposten een financieel voordeel en is hiervoor extra budget noodzakelijk.
- Voor burgers die ermee te maken krijgen zal de aanleiding 'het voor de burger eenvoudiger en begrijpelijker maken van het stelsel van inkomensondersteuning' geen legitieme reden zijn voor negatieve inkomenseffecten.

- De praktijk zal moeten uitwijzen of het uniform verzamelinkomen voor de burger meer herkenbaar is dan het verzamelinkomen (bekend van de aanslag IB).

Zelfstandigen

- Bij zelfstandigen is geen sprake van een uniform loon en zouden de belastbare winst uit onderneming en het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden in het inkomensbegrip moeten worden meegenomen. De vraag is of dit conform het huidige inkomensbesluit sociale verzekeringen en de werkwijze bij UWV en SVB zou moeten worden gedaan, dat wil zeggen vóór ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling. In het huidige verzamelinkomen worden de ondernemersaftrek en MKB-vrijstelling meegenomen in het drempelinkomen en verzamelinkomen.
- Tevens komt het voor dat mensen in loondienst daarnaast als zelfstandige werken of zoveel nevenactiviteiten verrichten dat zij resultaat uit overige werkzaamheden geniet. Dit deel van het inkomen komt uiteindelijk na aangifte in de BRI terecht.

Inkomen in Box II en Box III

De vraag is vervolgens of het box II en box III inkomen bij het uniform verzamelinkomen worden betrokken.

Het Box II inkomen uit aanmerkelijk belang (DGA's) en Box III inkomen uit sparen en beleggen zijn onderdeel van het verzamelinkomen en tellen daardoor mee voor de hoogte van de toeslagen. In het inkomensbesluit sociale zekerheid zijn het Box II en Box III inkomen niet meegenomen en vormt dit dus geen inkomen voor de sociale zekerheid. Ook worden zowel bij de toeslagen als in de sociale zekerheid vermogenstoetsen gehanteerd, waardoor het inkomen uit vermogen een beperkte rol speelt. Ook hier zijn weer twee hoofdroutes denkbaar voor harmonisatie.

Het Box II inkomen uit aanmerkelijk belang (200.000 burgers) en Box III inkomen uit sparen en beleggen (PM aantal) zijn onderdeel van het verzamelinkomen en tellen daardoor mee voor de hoogte van de toeslagen. In het inkomensbesluit sociale zekerheid zijn het Box II en Box III inkomen niet meegenomen en vormt dit dus geen inkomen voor de sociale zekerheid. Ook worden zowel bij de toeslagen als in de sociale zekerheid vermogenstoetsen gehanteerd, waardoor het inkomen uit vermogen niet volledig speelt. Ook hier zijn weer twee hoofdroutes denkbaar voor harmonisatie.

Oplossingsrichting 1: Het Box II en Box III inkomen ook betrekken bij de sociale zekerheid (conform verzamelinkomen).

In deze optie wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang en het inkomen uit sparen en beleggen ook in de sociale zekerheid meegeteld als inkomen.

Pro's en contra's

- Voor mensen met inkomen uit aanmerkelijk belang of sparen en beleggen zou dit betekenen dat een lager recht op uitkering zou ontstaan bij inkomstenverrekening in de WW, AOW (partnertoeslag), WIA of ANW.
- De hoogte van uitkeringen op grond van sociale verzekeringen is nu niet afhankelijk van vermogen. Het meerekenen van vermogensbestanddelen is in strijd met het karakter van de werknemersverzekeringen, die inkomen uit arbeid verzekeren.
- Deze optie zou impliceren dat het recht op de bovengenoemde uitkeringen pas definitief vastgesteld kan worden, nadat ook het Box II en Box III inkomen is vastgesteld, tenzij wordt uitgegaan van T-2 jaar.
- Box II en box III inkomen is niet opgenomen in de polis, dus dit zal op een andere manier achterhaald moeten worden. Het is qua uitvoering lastiger als de inkomensgegevens die van belang zijn voor het bepalen van draagkracht uit verschillende registraties moeten worden verkregen die bovendien qua "vullingsgraad" niet synchroon lopen. (BRI/Polis)

Oplossingsrichting 2: Het Box II en Box III inkomen uit het uniforme verzamelinkomen halen

Een andere oplossingsrichting zou er uit kunnen bestaan dat het Box II en Box III inkomen niet meer meetellen voor het verzamelinkomen dat recht geeft op toeslagen of studiefinanciering.

Pro's en contra's

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

5. Gevolgen overstap van verzamelinkomen naar uniform inkomensbegrip voor aftrek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inkomens- en budgettaire effecten en andere gevolgen, indien gekozen zou worden voor de overstap naar één uniform loonbegrip voor aftrekposten voor het domein van:

- de toeslagen en het kindgebonden budget
- het onderwijsdomein
- de Participatiewet
- de sociale verzekeringen

5.1 Gevolgen voor toeslagen en kindgebonden budget

Budgettaire effecten

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

Wanneer wordt overgestapt op het uniform inkomen tellen hypotheekrenteaftrek (hra), eigenwoningforfait (ewf), de persoonsgebonden aftrek (zoals betaalde alimentatie, specifieke zorgkosten, studiekosten en giftenaftrek) en de ondernemersaftrek niet meer mee in het toetsinkomen voor de toeslagen, waardoor dit hoger wordt. Er zijn twee varianten doorgerekend, waarbij in de tweede variant (variant B) de ondernemersaftrek wel in mindering gebracht blijft worden op het uniform inkomen. Budgettair levert dit 0,7 mld euro op in variant A en 0,5 mld euro in variant B wanneer de ondernemersaftrek wordt uitgezonderd. Het effect van het niet meer meetellen van de hra en het ewf is 0,3 mld euro, het effect van zowel de ondernemersaftrek als de persoonsgebonden aftrek is 0,2 mld euro.

Tabel 6: budgettaire effecten van aanpassing toetsinkomen van de toeslagen naar uniform inkomen (2016) (mld euro)

	Variant A	Variant B
Huurtoeslag	-0,1	-0,1
Kindgebonden budget	-0,2	-0,1
Kinderopvangtoeslag	-0,1	-0,1
Zorgtoeslag	-0,3	-0,2
Totaal effect	-0,7	-0,5

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten van de overgang op het uniform inkomen als toetsinkomen voor alle toeslagen staan in tabel 7 en 8. De tabellen zijn beperkt tot de huishoudens die minimaal 1 toeslag ontvangen. Dit is de helft van alle huishoudens. In variant A heeft 62% van de huishoudens met toeslagen geen inkomenseffect. Doordat de overgang slechts een kleine groep treft is er maar een beperkt effect op de medianen¹² van de onderscheidde groepen (zie tabel 7). Voor 2% van de huishoudens met een toeslag is het inkomenseffect groter dan -5%. In de inkomensgroep van 1 tot 1,5 keer modaal loopt dit op tot 6% van de huishoudens in deze groep.

¹² De mediaan is de middelste waarneming van de naar inkomenseffect gesorteerde groep. De helft van de huishoudens heeft een inkomenseffect kleiner of gelijk aan de mediaan en de helft heeft een inkomenseffect dat groter is dan de mediaan.

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

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte							
Minimum	0%	1%	2%	97%	100%	0,0%	10%
Minimum-modaal	3%	9%	24%	64%	100%	0,0%	52%
1x-1,5x modaal	6%	10%	50%	33%	100%	-0,4%	12%
1,5x-2x modaal	1%	5%	49%	45%	100%	-0,1%	10%
>2x modaal	0%	2%	32%	66%	100%	0,0%	16%
Inkomensbron							
Werkenden	3%	7%	34%	55%	100%	0,0%	56%
Uitkeringsontvangers	1%	5%	12%	82%	100%	0,0%	16%
Gepensioneerden	2%	6%	28%	65%	100%	0,0%	27%
Kinderen							
Zonder kinderen	2%	7%	16%	75%	100%	0,0%	39%
Met kinderen	4%	7%	44%	45%	100%	-0,1%	33%
Alle huishoudens	2%	7%	29%	62%	100%	0,0%	100%

Wanneer de ondernemersaftrek wel aftrekbaar blijft voor het toetsinkomen (variant B) heeft de overgang voor 65% van de huishoudens met toeslagen geen inkomenseffecten (zie tabel 8). Voor 1% van de huishoudens zijn de effecten groter dan -5%.

Tabel 8: inkomenseffecten voor huishoudens met toeslagen door overgang van verzamelinkomen op uniform inkomen als toetsinkomen voor de toeslagen variant B, 2016 (obv begrotingsstand 2016)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomenshoogte							
Minimum	0%	1%	2%	97%	100%	0,0%	10%
Minimum-modaal	2%	7%	24%	67%	100%	0,0%	52%
1x-1,5x modaal	2%	8%	51%	39%	100%	-0,3%	12%
1,5x-2x modaal	0%	3%	50%	47%	100%	-0,1%	10%
>2x modaal	0%	1%	32%	67%	100%	0,0%	16%
Inkomensbron							
Werkenden	1%	5%	34%	60%	100%	0,0%	56%
Uitkeringsontvangers	1%	5%	12%	82%	100%	0,0%	16%
Gepensioneerden	2%	6%	28%	65%	100%	0,0%	27%
Kinderen							
Zonder kinderen	1%	5%	15%	79%	100%	0,0%	39%
Met kinderen	1%	5%	45%	49%	100%	0,0%	33%
Alle huishoudens	1%	5%	29%	65%	100%	0,0%	100%

5.2 Gevolgen voor het Onderwijs- en studiefinancieringsdomein

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

Inkomenseffecten en budgettaire effecten

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

Inkomensafhankelijke bijdragen.

- **Inkomensgevolgen:** Bij overschakeling naar fiscaal inkomen worden de aftrekposten buiten beschouwing gelaten. 26% daarvan werkt door naar een hogere draagkracht van ouders en dito lagere inkomensafhankelijke bijdragen. Bij een gemiddelde aftrek van €4.500 daalt de aanvullende beurs met ongeveer €100 per maand bij één studerend kind per huishouden en met ongeveer €50 per maand bij twee studerende kinderen per huishouden. Dat is respectievelijk ongeveer -10% en -5% van het budget dat nodig is om als op kamers wonende student te kunnen studeren en respectievelijk ongeveer -40% en -20% van de gemiddelde aanvullende beurs. Een specifieke groep die hierdoor geraakt wordt is de groep studerenden met ouders met een eigen woning (hypotheekrente-aftrek). Specifieke informatie ontbreekt hierover, maar daarbij op basis van CBS-informatie gaat het waarschijnlijk om circa 45% van de gevallen. Andere groepen, die deels kunnen samenvallen betreffen studerenden met ouders die persoonsgebonden aftrek vanwege bijvoorbeeld specifieke ziektekosten, kosten het verlenen van zorg aan gehandicapte familieleden en/of studiekosten.
- **Budgettaire gevolgen:** De structurele aanvullende beursuitgaven dalen daardoor grof geschat met een bedrag van in de orde van grootte van ten minste €70 miljoen per jaar. De structurele situatie wordt na verloop van jaren bereikt omdat de prestatiebeurssystematiek van toepassing is (de aanvullende beurs wordt alleen een gift als de studerende niet 10 jaar een diploma haalt, anders moet het worden terugbetaald). In de verdere uitwerking van deze variant vragen de inkomens- en budgettaire effecten gedetailleerder onderzoek in samenhang met de verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor het ondervangen van negatieve inkomenseffecten. .

Eigen bijdrage student in verband met inkomen boven de bijverdiengrens.

- Het buiten beschouwing laten van de aftrekposten leidt ertoe dat deze aftrek 100% gaat meetellen bij het inkomen waarover de vordering bij overschrijding van de bijverdiengrens aan de student wordt berekend. De vordering wordt dan met dat bedrag verhoogd tot maximaal de ontvangen prestatiebeurs. De inkomensgevolgen kunnen daardoor in individuele gevallen groot zijn: het buiten beschouwing laten van een aftrek van €4.500 betekent dat eerder een hogere vordering wordt opgelegd tot maximaal 100% van dit bedrag. Specifieke informatie is niet voorhanden, maar waarschijnlijk zal dat niet erg vaak voorkomen. Het is niet waarschijnlijk dat veel studenten een dergelijk grote aftrekposten kunnen opvoeren.

Terugbetalen studieschulden via de draagkrachtregeling

- Het buiten beschouwing laten van aftrekposten leidt tot hogere terugbetaalverplichtingen voor studenten die hun studieschuld onder de draagkrachtregeling gaan terugbetalen. De impact hangt af van de specifieke draagkrachtregeling: het kan gaan om op jaarbasis €200 tot €1000 hogere terugbetaalverplichtingen bij het buiten beschouwing laten van een aftrekpost van €4.500. De budgettaire gevolgen daarvan worden pas over 35 jaar – aan het einde van de terugbetaalperiode - merkbaar in de vorm van lagere kwijscheldingen. Er zijn verschillende draagkrachtregelingen (voor studieschulden van voor 2009, van 2009 tot 2015 en van na 2015) omdat deze regelingen deel uitmaken van de terugbetaalvoorwaarden die op het moment van lening vast liggen; deze terugbetaalvoorwaarden mogen niet eenzijdig ten nadele debiteuren gewijzigd worden. Dit impliceert dat overschakeling naar een uniform inkomensbegrip alleen toegestaan zou zijn voor nieuw op te nemen studieleningen en daardoor een vierde draagkrachtregeling zou ontstaan, danwel iedereen gecompenseerd moet worden.

5.3 Gevolgen bijstand

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

Vanuit beleidsperspectief gezien ontmoet de brutoering van de bijstandsnorm geen grote bezwaren, mits de vangnet functie van de bijstand kan worden gegarandeerd. Verder moeten de inkomenseffecten van brutoering politiek haalbaar zijn. Deze effecten zijn onderzocht door APE en het onderzoeksrapport daarover zal begin januari 2016 beschikbaar zijn.

Pro's en contra's van brutoering

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

Burgerperspectief

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

Beleidsperspectief

- Van belang is dat in Nederland een netto sociaal minimum per maand is vastgesteld. De bijstandsuitkering vult aan tot dat sociaal minimum. Grote fluctuaties in het sociaal minimum ligt politiek gevoelig.
- Verschillende aspecten in het bruto-netto traject zijn nu van invloed op de hoogte van het netto inkomen, die voorheen voor rekening waren van de gemeente.
- Op dit moment is APE bezig om dit in kaart te brengen. Door bijvoorbeeld de heffingskorting op het loon toe te passen en het nog resterende deel op de uitkering, kunnen de inkomenseffecten naar verwachting worden beperkt.
- Het onderzoek van APE (eind december 2015) zal dit nader moeten uitwijzen.
- Brutoering heeft naar verwachting beperkte budgettaire effecten (maximaal besparing van € 4 miljoen euro).

Uitvoeringsperspectief

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

- Verrekening van neveninkomsten wordt eenvoudiger als dit door verrekening van bruto bedragen uit de polisadministratie kan plaats vinden.
- Om de inkomenseffecten binnen de perken te houden, zal het eventueel nog resterende deel van de heffingskortingen (mn. de Algemene Heffingskorting) op de bruto-uitkering moeten worden toegepast.

5.4 Sociale verzekeringen

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

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

Wel is er verschil in personenkring voor de loonbelasting en voor de sociale verzekeringen. Dit verschil valt buiten het project en willen we buiten beschouwing laten (nu niet aanpakken).

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

In de bijlage 4 worden situaties aangeduid die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW.

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

Overige aandachtspunten

Burgerperspectief

- Burgers krijgen bij de werknemersverzekeringen te maken met één loonbegrip, wat de complexiteit reduceert en zorgt voor meer eenduidigheid voor de burger en werkgever
- Het begrip SV-loon kan uit de loonaangifteset gehaald worden. Werkgevers zullen hun aangifte hierop moeten aanpassen en ook de loonstrookjes.
- Op loonstrookjes worden nu nog afwisselend de termen fiscaal loon en sv-loon gebruikt. Voorgeschreven zou moeten worden aan salarisadministraties dat altijd expliciet de term uniform loon standaard op het loonstrookje zou worden vermeld. De vermelding van het loon is heel divers op loonstrookjes: vermelding van SV-loon en/of fiscaal loon (met diverse aanduidingen van het fiscaal loon). De vermelding 'verzekerd voor werknemersverzekeringen' staat al op veel loonstrookjes en is wel (ongeveer) hetzelfde.

Uitvoeringsperspectief

- Uitvoeringstechnisch betekent dit dat het UWV systemen moet aanpassen. UWV haalt thans uit de polisadministratie het gegeven 'SV-loon' op voor de berekening van dagloon, maatmanloon en te verrekenen inkomen. UWV zal in de toekomst het fiscaal loon ophalen uit de polisadministratie. Dit betekent een aanpassing van alle systemen die gegevens uit de polisadministratie ophalen over het loon en gebruik maken van het gegeven 'SV-loon'.
- Het begrip SV-loon kan uit de loonaangifteset gehaald worden. (dit kan zonder aanpassing van materiële wet- en regelgeving. Wel moet een regeling van Financiën worden aangepast: de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte: geschrapt wordt de uitvraag van

loon SV (artikel 1a.1, derde lid, onder a 2e, en vierde lid, onder f, 2e, en 1a.3, derde lid, onderdeel d, 2e), en het Besluit SUWI, Bijlage I –kruisjespatroon herkomst en gebruik gegevens).

- Sommige groepen zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen en sommige niet. Dit onderscheid kan worden geregeld met een indicatie verzekerd in de loonaangifte op 'ja' of 'nee'.

Beleidsperspectief

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

6. De loon- en belastingaangifteketen

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

Vervolgens wordt in paragraaf 7 geschetst welke opties er zijn om het dienstverleningsmodel verder uit werken. In paragraaf 8 wordt vervolgens ingegaan op de positie van zelfstandigen.

6.1 Loonaangifte

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

De loonaangifte bevat een collectief deel en een deel gegevens op werknemersniveau. De Belastingdienst levert de gegevens per werknemer aan UWV.

UWV voert een plausibiliteitscontrole uit op de gegevens, waarna de gegevens worden opgeslagen in de polis. In de polis worden zowel sv-loon als fiscaal loon opgenomen.

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

Pilot verkorten aangiftetermijn

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

In bijlage 2 zijn gegevens opgenomen die uit de pilot zijn gegenereerd over de beschikbaarheid van gegevens in de polis.

Er wordt al lange tijd gesproken om de polisadministratie door te laten groeien naar de Basisregistratie BLAU (Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen). In de tweede helft van 2015 is een onderzoek uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van BLAU. Het eindrapport wordt in februari 2016 voorzien, waarna er nadere besluitvorming zal plaatsvinden over doorontwikkeling van de polisadministratie naar de BLAU.

6.2 Belastingaangifte

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

Voor mensen die alleen loon, of een uitkering ontvangen en geen aangifte doen geldt dat het inkomensgegeven in de BRI komt nadat dit vanuit een intern systeem is vrijgegeven.

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

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

binnenkomst via de aangifte een aantal interne processen moet doorlopen. De vuistregel is dat dit inkomensgegevens vervolgens rond de 2^e helft van het jaar beschikbaar beginnen te komen in de BRI. Gezien de massaliteit duurt het een aantal maanden voordat de bulk van het inkomensgegevens van deze groep in de BRI zit.

Voor ondernemers geldt dat het inkomensgegevens weliswaar net als voor de overige belastingplichtigen via de aangifte binnenkomt. Tegelijkertijd weten we dat deze groep vaak via een belastingadviseur aangifte doet. Adviseurs mogen gebruik maken van een (van de particulieren afwijkende) uitstelmogelijkheid. Gedurende het jaar moeten zij groepen aanslagen aan de Belastingdienst doorgeven. Tevens is het beeld dat ondernemers vaker bezwaar en beroep indienden dan particulieren. Het vermoeden is daarom dat voor deze groep het inkomensgegevens later vast zal staan dan bij de rest van de groep aangifteplichtigen.

Het inkomensgegevens kan naar aanleiding van de belastingaangifte, of vervolgens bezwaar, beroep of ambtshalve correctie (tot 5 jaar na afloop van het jaar) nog worden gewijzigd. Pas als dat niet meer het geval is, is het inkomensgegevens 'echt' definitief.

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

In de BRI wordt het verzamelinkomen opgenomen.

Het bovenstaande is schematisch weergegeven in bijlage 5.

Werknemers in de keten

Van alle mensen in loondienst, met een uitkering of met een pensioen zijn de inkomensgegevens in de maand na afloop van het aangiftetijdvak in de polisadministratie opgenomen. In x% van de gevallen vinden daar later nog correcties op plaats. Hier is geen termijn aan verbonden. De gegevens uit de polis worden in het eerste kwartaal na afloop van het kalenderjaar doorgeleverd naar de BRI voor de voorgevulde aangifte. In de regel wordt voor het merendeel van de mensen in loondienst, met uitkering of met pensioen het inkomen (naar aanleiding van de aangifte) voorlopig vastgesteld in de tweede helft van het jaar. Vervolgens kunnen nog gedurende 5 jaar correcties plaatsvinden. In x% van de gevallen vinden daar later nog correcties op plaats.

Zelfstandigen in de keten

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

7. Het benutten van de actualiteit van de polisadministratie

Harmonisatie van inkomensbegrippen levert vanuit het perspectief van de burger en uitvoering pas grote voordelen op als dit ook leidt tot een verbetering van de dienstverlening in relatie tot zekerheid en actualiteit.

Zekerheid veronderstelt besluitvorming op basis van stabiele, vaststaande inkomensgegevens die eenmaal toegekende rechten en plichten niet meer veranderen en voor de burger dus ook niet meer voor verrassingen kunnen zorgen. Ook vanuit uitvoeringsoptiek vraagt de massaliteit van de uitvoeringsprocessen om standaardisatie, waarbij idealiter wordt uitgegaan van vaststaande en geharmoniseerde inkomensgegevens uit een authentieke basisadministratie. Tegelijk is er de beleidsmatige wens om op het juiste moment de juiste burger te bereiken met de inkomensondersteuning en aan te sluiten bij het actuele en feitelijk inkomen van dat moment.

Van 90% van de burgers met inkomen (uit loon, uitkering of pensioen), is het (hoofdbestanddeel van) inkomen actueel beschikbaar in de polisadministratie. Alleen het inkomen van zelfstandigen en resultaatgenieters en het Box II en Box III inkomen is niet in de polis terug te vinden. Los van de keuzes die ten aanzien van de draagkrachtmetering en het inkomensbegrip beschreven zijn, kan gebruik gemaakt worden van de actualiteit van de polis.

Er zijn drie varianten mogelijk van invulling van het dienstverleningsmodel, waarbij meer gebruik wordt gemaakt van de actualiteit van de polis.

1. Optimaliseren van de huidige dienstverleningsmodellen op basis van verzamelinkomen (zowel Awir als vangnet).

Deze dienstverleningsvariant is gebaseerd op de huidige uitvoeringspraktijk voor de inkomensafhankelijke regelingen die gerelateerd zijn aan het inkomensgegevens uit de BRI (het verzamelinkomen of fiscaal loon) en *kan ook worden doorgevoerd zonder een harmonisatie van begrippen*.

In deze dienstverleningsvariant wordt nauw aangesloten bij de huidige uitvoeringspraktijk.

De Belastingdienst/Toeslagen hanteert de systematiek van het uitkeren van voorschotten op basis van inkomensschattingen voor jaar ten het achteraf vaststellen op basis van in de BRI opgenomen en vastgestelde verzamelinkomen of fiscaal loon over jaar T. In de uitvoering bij Belastingdienst/Toeslagen zijn grote verbeteringen doorgevoerd bij de schatting van het inkomen, waardoor achteraf minder hoeft te worden nabetaald of teruggevorderd. Ook is de actualiteit van het inkomensgegevens verbeterd: het voor de inkomstenbelasting vastgestelde verzamelinkomen komt steeds sneller beschikbaar. DUO en het CAK passen het Awir-inkomensbegrip (het vastgestelde verzamelinkomen of fiscaal loon) toe (over het jaar T-2) en hebben verschillende vangnetregelingen voor situaties waarin het actuele inkomen fors afwijkt van het vastgestelde inkomen van het jaar T-2. In de systemen van DUO en CAK volstaat de vaststelling van aanspraken en verplichtingen op basis van het in de BRI opgenomen verzamelinkomen of fiscaal loon in verreweg de meeste gevallen en wordt in beperkte mate een beroep op de vangnetregeling gedaan. Voor de toekomstige kinderopvangtoeslag wordt eveneens een dergelijk vangnetstelsel uitgewerkt, waarbij de uitvoering wordt overgeheveld naar DUO. Voor deze regelingen ligt de focus van deze variant op mogelijke verbetering van de dienstverlening aan de burger. Vragen die in verdere uitwerking van deze variant aan de orde kunnen komen zijn:

- Welke mogelijkheden zijn er voor verdere verbeteringen van inkomensschattingen?
- Kan de actualiteit van het vastgesteld inkomen verder verbeterd worden?
- In hoeverre is uniformering van vangnetregelingen nodig?
- In hoeverre is verdere uitbreiding naar andere regelingen mogelijk gelet op de hierboven genoemde belemmeringen?
- In hoeverre is uniformering van inkomensbegrippen hiervoor nodig?

2. Aansluiten bij de actualiteit van de polisadministratie

Deze variant gaat uit van harmonisatie van inkomensbegrippen, waarbij aftrekposten niet meer doorwerken in het uniform inkomen. In het sociale zekerheidsdomein wordt door met name het UWV en de SVB gebruik gemaakt van de polisadministratie om de inkomensondersteuning zo nauwkeurig mogelijk op de actuele inkomensontwikkelingen van burgers af te stemmen. Een goed voorbeeld van het gebruik van de polisadministratie in de inkomensondersteuning wordt gegeven door de SVB bij de uitvoering van de bijstand voor ouderen. Hoewel de regeling relatief complex is, kan de SVB deze met gebruik van de polisadministratie nauwkeuriger en met minder hoge correcties achteraf uitvoeren dan andere eenvoudiger regelingen. Overigens is de groep ouderen ook de groep met de minste inkomensmutaties en overige inkomsten. Als een vergaande harmonisering van inkomensbegrippen (richting polisadministratie) mogelijk is, kan een vergelijkbare systematiek ook in andere domeinen worden toegepast. Voor de bijstand levert dat als voordeel op dat gemeenten niet meer afhankelijk zijn van loonstrookjes van werkende bijstandsgerechtigden en dat witte fraude (het niet opgeven van inkomsten waar belasting over betaald is) volledig wordt voorkomen.

De keuze voor het uniform inkomensbegrip betekent dat voor 90% van de burgers het inkomen rechtstreeks uit de polisadministratie kan worden afgeleid. De vraag is vervolgens hoe je de actualiteit van de polisadministratie benut en gebruikt in het dienstverleningsmodel. Dit kan per regeling en beleidsterrein verschillen. Bij de ene regeling kan het wenselijk zijn om de tegemoetkoming per (kalender/studie)jaar vast te stellen en bij uitkeringen zal het over het algemeen wenselijk zijn om zo dicht mogelijk bij de actualiteit aan te sluiten met maandelijkse mutaties als gevolg.

Daarnaast is van belang dat het in beginsel niet zou moeten uitmaken of er sprake is van inkomen uit zelfstandige arbeid (dat door de zelfstandige aan een periode kan worden toegewezen), wisselende inkomsten uit loondienst of vaste inkomsten uit loondienst. Bij een gemiddeld gelijk inkomen in een bepaalde periode, zou een gemiddeld gelijk recht op ondersteuning voor die periode moeten ontstaan.

Vanuit Toeslagen wordt opgemerkt dat het maandelijks herberekenen van alle toeslagen op basis van het maandgegeven uit de polisadministratie technisch, organisatorisch en communicatief niet uitvoerbaar is. Op z'n minst leidt het tot meerdere miljoenen nieuwe wijzigingen en beschikkingen voor de burger. De burger wordt bovendien in onzekerheid gebracht over de hoogte van zijn maandelijks wijzigende toeslagen, als het inkomensgegeven uit de polis fluctueert en altijd met drie maanden vertraging (niet actueel dus) verwerkt kan worden.

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

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

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

Pro's en contra's:

- Doordat gebruik wordt gemaakt van de gegevens over een heel jaar, zijn seizoensinvloeden en eindejaarsuitkeringen en andere fluctuaties goed meegenomen in het totaal.
 - Gegevens zijn betrouwbaar.
 - Geen mutaties.
 - Niet actueel.
 - De polis bevat geen gegevens over het vermogen en geen gegevens over inkomsten anders dan uit dienstbetrekking, dus alleen loon uit dienstbetrekking en daarmee gelijkgestelde verhoudingen.
2. Het inkomen wordt vastgesteld op basis van het **gemiddelde inkomen van 12 voorgaande maanden**.

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

Als het inkomen in augustus 2015 vastgesteld wordt, dan gebeurt dat op basis van het inkomen van 1-7-2014 tot en met 30-6-2015. Een deel van de werknemers ontvangt inkomsten per 4 weken. In dat geval wordt gekeken naar 13 perioden terug. Daar is dan wel een kleine afwijking mogelijk, omdat de perioden niet ieder jaar op dezelfde data starten en eindigen. Bij vierwekenperiodes kan er daardoor een afwijking van een dag of twee zijn.

Pro's en contra's:

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

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

Eigen opgaaf en controle achteraf

In de nieuwe WW, die per 1 juli 2015 in werking is getreden, moet UWV de inkomsten van de werkloze gelijktijdig met het uitbetalen van de uitkering verrekenen. De werkloze moet hiertoe direct na afloop van de maand (digitaal) opgeven welke inkomsten hij in de voorgaande maand heeft ontvangen. Als gegevens snel beschikbaar zijn in de polisadministratie, kan de klant al akkoord gaan met de voorgevulde gegevens. Zijn deze nog niet beschikbaar, dan doet de klant zelf opgave. Daarna vindt de uitbetaling plaats. Vervolgens wordt in de daarop volgende maand de opgaaf van de klant vergeleken met de polisadministratie. Als er verschillen zijn, krijgt de klant een nabetaling of terugvordering en wordt het verschil verrekend met de volgende uitkering.

Pro's en contra's:

- Actueel.
- Burger moet zelf opgave van inkomen doen.
- Mutaties achteraf, die verrekend moeten worden.
- De polis bevat geen gegevens over vermogen en geen gegevens over inkomsten anders dan uit dienstbetrekking.

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

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

Pro's en contra's:

- Gegevens hoeven dan niet meer uitgevraagd te worden bij de burger en de burger hoeft mutaties niet meer te melden.
- Redelijk actueel.
- Vertraging van een paar maanden, waardoor wijzigingen in het inkomen met gevolgen voor de uitkering pas een paar maanden later worden verrekend in de uitkering.
- De polis bevat geen gegevens over vermogen en geen gegevens over inkomsten anders dan uit dienstbetrekking.

3: Symbiose van twee oplossingsrichtingen (voor zowel Awir als vangnet)

Een tussenvariant die verder onderzocht kan worden, is de variant waarbij de actualiteit van de polisadministratie gecombineerd wordt met de volledigheid van BRI.

In deze variant wordt een voorschot gegeven als inkomensondersteuning het hardst nodig is. Op dat moment zijn nog niet alle relevante gegevens voor handen. Achteraf wordt vastgesteld en afgerekend op basis van de dan wel bekende gegevens. Dat betekent dat aftrekposten bij het voorschot niet worden betrokken, maar bij de definitieve afrekening wel. Dit is anders dan in de huidige Awir-systematiek, waarbij de aftrekposten bij het bepalen van de voorlopige toekenning de aftrekposten worden betrokken. De onderzoeksvraag bij deze variant is of en hoe de actualiteit van de polisadministratie kan worden gebruikt voor de bevoorschotting en toepassing van vangnetregelingen (urgente inkomensondersteuning) en de volledigheid van BRI kan worden gebruikt voor de vaststelling en afrekening achteraf (relevante inkomensondersteuning).

- Het uitgangspunt van één inkomensbegrip wordt hiermee niet gerealiseerd. De variant voldoet wel aan het uitgangspunt dat zoveel mogelijk van één inkomensbegrip wordt uitgegaan. In plaats van één inkomensbegrip ontstaan twee inkomensbegrippen, namelijk het actuele inkomensbegrip voor de bevoorschotting en vangnetregelingen en het definitieve inkomensbegrip voor de vaststelling van inkomensondersteunende aanspraken en verplichtingen achteraf.
- In deze variant blijft het mogelijk om de inkomensondersteuning direct te blijven baseren op het definitieve (relevante) inkomensbegrip uit BRI als het niet mogelijk of noodzakelijk is om aan te sluiten op de actuele (urgente) inkomenssituatie. Dit is aan de orde bij toepassing van (T-2)-systematiek.
- In deze variant blijft het daarmee mogelijk om aftrekposten in de inkomensondersteuning te betrekken. Op het moment dat de aftrekposten (achteraf) in het verzamelinkomen worden verrekend, werken ze in deze variant door naar de vaststelling en eindafrekening van inkomensafhankelijke aanspraken en verplichtingen. Op deze manier fungeren de aftrekposten voor de burger feitelijk als een buffer tegen onaangename verrassingen: er ontstaat een hogere aanspraak die nabetaald of met eventuele te hoge voorschotten verrekend kan worden, waardoor minder snel teruggevorderd hoeft te worden.
- Deze variant heeft vooralsnog geen consequenties voor het sociale zekerheidsdomein, aangezien uitkeringen samen met andere inkomsten meetellen in het belastbaar Box-I-inkomen waarop de aftrekposten in mindering worden gebracht. In de sociale zekerheid wordt met andere woorden via de inkomstenbelasting rekening gehouden met aftrekposten.

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

De beschikbaarheid van inkomensgegevens van zelfstandigen verschilt met die van werknemers. In de polis zijn geen gegevens beschikbaar van zelfstandigen. In de BRI zijn wel gegevens over zelfstandigen opgenomen zij het dat deze met de nodige vertraging juist en volledig zijn als gevolg van de veelgebruikte mogelijkheid van zelfstandigen om uitstel van aangifte aan te vragen.

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

Belastingdienst/Toeslagen

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

Regelingen DUO en CAK

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

UWV

Voor UWV is het inkomen van zelfstandigen van belang als ze nog gedeeltelijk een uitkering ontvangen op grond van de WW (Urenverrekening geldt nog steeds voor WW'ers die als zelfstandigen werkten voorafgaand aan WW of tijdens WW als zelfstandige gaan werken en geen gebruik maken van de (nieuwe) startersregeling waar een forfaitaire korting wordt toegepast), de WIA of de WAO. Het systeem ZAU is eigenlijk de 'Polis voor de zelfstandigen'. UWV geeft ermee aan de Belastingdienst door van welke zelfstandigen zij gegevens nodig hebben en de Belastingdienst geeft deze gegevens (en mutatie op gegevens) via het systeem door aan UWV. In feite zijn het de benodigde gegevens van de jaarstukken voor het verrekenen van zelfstandigeninkomsten. In juni krijgt UWV voor het eerst de gegevens van het boekjaar ervoor; dus juni 2015 komen de eerste gegevens over 2014. Dit loopt gestaag door tot september en later druppelsgewijs. UWV verrekent dus op zijn vroegst een half jaar na afsluiting van het boekjaar. Het gegeven dat UWV nodig heeft voor de berekening is de fiscale winst. Nu wordt dat afgeleid uit een aantal gegevens geleverd door de Belastingdienst (belastbare winst uit onderneming, ondernemersaftrek, MKB winstvrijstelling en/of bedrag resultaat overige werkzaamheden).

SVB

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

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

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

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

Gemeenten

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

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

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

Iets meer dan 75% van alle huishoudens met een zelfstandige deden in 2012 een beroep op inkomensafhankelijke regelingen. Ongeveer 55% van die groep huishoudens had te maken met twee of meer regelingen.

Aantal regelingen	Inkomensafhankelijke regelingen
1 regeling	44,34%
2 regelingen	32,22%
3-4 regelingen	21,09%
5-8 regelingen	2,35%
meer dan 9 regelingen	0,00%
Totaal	100,00%

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

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

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

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

Pro's en contra's

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

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

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

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

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

Pro's en contra's

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

9. Stip aan de horizon – pay as you earn

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

Tegelijkertijd bieden ook ICT-toepassingen steeds meer mogelijkheden. Niet ondenkbaar is een ontwikkeling in de richting van een systeem zoals dat nu in Groot-Brittannië geïntroduceerd wordt waarbij werkgevers op maandbasis uiterlijk op de betaaldag loonaangifte doen en zelfstandigen maandelijks hun inkomen doorgeven. Immers wat is er op tegen dat de werkgever tegelijk met de betaalopdracht aan de bank ook een druk op de knop van de loonaangifte doet? De zzp-er die nu al zijn bankzaken digitaal of mobiel afhandelt, zou aangifte kunnen gaan doen via een online-portal of een te ontwikkelen app voor zijn mobiele telefoon.

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

Pay as you earn

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

Loonaangifte

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

Zelfstandigen

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

Bijlage I: Awir-systematiek¹³

Tabel 10 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2012 (t/m juni 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	496.000 37%	186.000 36%	200.000 19%	1.157.000 19%
waarvan:				
€ 0 - € 100	25%	11%	5%	8%
€ 100 - € 500	8%	16%	9%	9%
€ 500 - € 1000	3%	5%	4%	2%
> € 1000	1%	3%	1%	1%
Nihil	436.000 33%	106.000 20%	543.000 51%	2.998.000 50%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	406.000 30%	232.000 44%	326.000 31%	1.829.000 31%
waarvan:				
€ 0 - € 100	7%	13%	7%	11%
€ 100 - € 500	11%	17%	15%	15%
€ 500 - € 1000	5%	6%	6%	4%
> € 1000	8%	8%	3%	1%

Bron: Belastingdienst, 16^e halfjaarsrapportage, p. 38

Tabel 11 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2013 (t/m juni 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	684.000 50%	206.000 43%	220.000 22%	1.191.000 21%
waarvan:				
€ 0 - € 100	29%	12%	5%	7%
€ 100 - € 500	16%	19%	11%	10%
€ 500 - € 1000	4%	7%	4%	3%
> € 1000	2%	5%	1%	1%
Nihil	331.000 24%	80.000 17%	519.000 51%	3.077.000 54%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	342.000 25%	190.000 40%	272.000 27%	1.477.000 26%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	10%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	12%
€ 500 - € 1000	5%	6%	5%	4%
> € 1000	7%	8%	3%	3%

Bron: Belastingdienst, 16^e halfjaarsrapportage, p. 39

Tabel 12 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2014 (t/m juni 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	241.000 52%	54.000 47%	73.000 20%	301.000 22%
waarvan:				
€ 0 - € 100	31%	19%	6%	9%
€ 100 - € 500	15%	21%	11%	10%
€ 500 - € 1000	5%	5%	3%	2%
> € 1000	2%	2%	0%	0%
Nihil	96.000 21%	24.000 21%	194.000 54%	717.000 52%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	124.000 27%	37.000 32%	91.000 25%	354.000 26%
waarvan:				
€ 0 - € 100	7%	15%	7%	9%
€ 100 - € 500	9%	13%	13%	12%
€ 500 - € 1000	5%	2%	4%	4%
> € 1000	7%	1%	1%	0%

¹³ * Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Bron: Belastingdienst, 16^e halfjaarsrapportage, p. 39

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

Toeslag- jaar	Uitbetaald bedrag	Terug- gevorderd bedrag	% van uitbetaald	Terug- betaald bedrag	% van terug- gevorderd	Bedrag buiten invordering	% van terug- gevorderd
2009	11.040	2.046	18,5 %	1.868	91,3 %	87	4,2 %
2010	11.530	1.900	16,5 %	1.702	89,6 %	79	4,2 %
2011	12.490	1.910	15,3 %	1.635	85,6 %	68	3,6 %
2012	11.760	1.687	14,3 %	1.370	81,2 %	40	2,3 %
2013	12.184	1.694	13,9 %	1.199	70,8 %	26	1,6 %
2014	10.376	762	7,3 %	338	44,4 %	8	1,0 %

Bron: Belastingdienst, 16^e halfjaarsrapportage, p. 26

Bijlage 2: beschikbaarheid gegevens in de polis

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

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

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

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

Tabel 2: beschikbaarheid inkomstenverhoudingen op werknemersniveau bij vier-wekelijkse aanlevering gedurende de aangiftetermijn.

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

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

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov ¹⁷	Dec
Direct na afloop	1-2	1-3	1-4	1-5	1-6	1-7	1-8	1-9	1-10	1-11	1-12	1-1
Beschikbare ¹⁸ inkomstenverhoudingen	31 %	31%	42%	55%	59%	68%	81%	84%	88%	91%	95%	4%
Beschikbaar ¹⁹ SV loon	33 %	33%	45%	57%	60%	70%	79%	83%	87%	91%	95%	4%
Loontijdvaknr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 en 12	13

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

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

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

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

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

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

Tabel 7: Gemiddeld aantal correcties na afloop van de aangiftetermijn

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

Aantal personen naar combinaties van inkomensbronnen

In 2013 waren er op een bevolking van 16,82 mln mensen, 4,47 mln mensen zonder inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen. Van de 12,35 mln mensen met een inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen genoten 768.000 mensen een inkomen alleen als zelfstandige. Daarnaast waren er nog 367.000 mensen die naast hun inkomen als zelfstandige, een inkomen als werknemer genoten en 250.000 mensen die naast hun inkomen als zelfstandige, een uitkering of pensioen genoten.

Van de 12,35 mln mensen met een inkomen, ontvingen dus 1.385 mln mensen enig inkomen als zelfstandige. Dit is 11%. 89% van de mensen met een inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen genoot geen inkomen als zelfstandige. Van deze mensen is het Box I inkomen (behoudens aftrekposten) opgenomen in de polisadministratie.

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

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

Bron: CBS

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81560NED&D1=a&D2=0&D3=0->

[1,I&D4=0&D5=0&D6=I&HD=151203-1547&HDR=G5,G4,G3,G1,G2&STB=T](#)

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

Inleiding

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

Aanpak

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

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

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

Resultaten

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

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

Tabel 1: overzicht budgetten van varianten verleggen peiljaar ZT.

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

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

Tabel 2: overzicht inkomenseffecten van varianten verleggen peiljaar ZT.

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

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

Conclusie

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

Bijlage 4: Situaties die zijn onderkend bij de verrekeningssystematiek WW

	Fiscaal loon	Geen fiscaal loon
SV-loon	Behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige: • Loon uit tegenwoordige dienstbetrekking • Uitkering op grond van werknemersverzekeringen • Topsporter • In buitenland werkende verzekerde met Nederlands inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland SV-loon gelijk aan fiscaal loon, dus verrekenen op beiden identieke uitkomst	Behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en niet behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige: • Deelvisser • Topsporter • In buitenland werkende verzekerde met buitenlands niet inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland SV-loon verrekenen
Geen SV-loon	Niet behorend tot personenkring werknemersverzekeringen, wel behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige: • Politici (APPA) Fiscaal loon verrekenen • Directeur-grotaandeelhouder • Commissaris • Opting in • Meewerkende kinderen • Topsporter • Sekswerkers met voorwaardenpakket • In buitenland werkende niet-verzekerde met Nederlands inhoudingsplichtige, heffing loonbelasting toegewezen aan buitenland • Vrijwillige brandweer • Regeling dienstverlening aan huis • 'VUT'-uitkeringen/RVU-uitkeringen • Stagiairs¹⁴ • Kostenvergoedingsdeel musici en artiesten Uren verrekenen • Transitievergoeding of vergoeding niet in acht nemen aanzegtermijn Niet verrekenen • Pensioengerechtigde (niet relevant)	Niet behorend tot personenkring werknemersverzekeringen en niet behorend tot personenkring onder inhoudingsplichtige: • Zelfstandige • Resultaat uit overige werkzaamheden • Buitenland situatie zonder verzekering en loonheffing (artikel 2, lid 3-5 Wet LB) Dan urenverrekening

¹⁴ Stagiair wel verzekerd voor ZW; dus wel dagloon ZW; geen premieheffing over vergoeding voor stagiair en geen maatmaninkomen.

Bijlage 5: burgerperspectief (gespreksverslagen)

Zie toegevoegde verslagen