

**Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke
Regelingen (HIAR)**

Eindrapport

24 oktober 2003

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies.....	5
1 Inleiding.....	19
2 Harmonisatie Begrippen	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Inkomensbegrip	21
2.3 Vermogenstoets.....	30
2.4 Tijdvak.....	33
2.5 Het huishoudbegrip	34
2.6 Peiljaar	42
3 Harmonisatie Uitvoeringsaspecten	51
3.1 Inleiding.....	51
3.2 Aanvraagprocedure	51
3.3 Beoordeling aanvraag, vaststelling beschikking en uitbetaling	52
3.4 Vangnetregeling	52
3.5 Terugvordering en verrekening.....	52
3.6 Rente en boete	53
3.7 Controle / Fraudebestrijding.....	54
4 Modaliteiten voor samenvoeging uitvoering inkomensafhankelijke regelingen	57
4.1 Inleiding.....	57
4.2 Effecten overgang naar DIS per regeling	58
4.3 Normering regelings specifieke elementen	66
Bijlage 1 Beschrijving procedures	71
1. Aanvraagprocedure	71
2. Beoordeling aanvraag, vaststelling beschikking en uitbetaling	74
3. Vangnetregeling	77
4. Terugvordering en verrekening.....	79
5. Rente en boete	81
6. Controle / Fraudebestrijding.....	82
7. Bezwaar en beroepsprocedure.....	84

Samenvatting en conclusies

1. Aanleiding en traject

In het Hoofdlijnenakkoord (HA) zijn over het inkomensbeleid en inkomensafhankelijke regelingen de volgende afspraken neergelegd:

“Het inkomensbeleid zal worden gekenmerkt door een verdere aanpak van de armoedeval en door een verdere stroomlijning (door bundeling van regelingen en uniformering van inkomensbegrippen) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Op zo kort mogelijke termijn wordt de huidige kinderkorting meer glijdend inkomensafhankelijk gemaakt; deze wordt met ingang van 2004 verhoogd. In het kader van het nieuwe zorgstelsel wordt een zorgtoeslag ingevoerd, die de kosten voor zorg van huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren.”

Voor de uitwerking van deze afspraken uit het HA is in juli 2003 de stuurgroep Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen onder gezamenlijk voorzitterschap van SZW en Financiën in het leven geroepen. Op dat moment lagen er al twee rapporten van de IBO-werkgroep Uitvoering van Inkomensafhankelijke Regelingen: ‘Uitvoering van de zorgtoeslag’ en ‘Samen uitvoeren?’.

In het rapport ‘Samen uitvoeren?’ is op basis van een analyse van de regelingen huursubsidie, tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), studiefinanciering en kinderopvang onder meer geconcludeerd, dat - gegeven de geringe samenloop tussen de doelgroepen van deze regelingen en de verschillen in uitvoeringsprocessen, benodigde regelingspecifieke informatie, vormgeving en doelstelling - samenvoeging van de uitvoering zonder verdere harmonisatie slechts zeer beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren. Ook zal, door het gebrek aan samenloop tussen de doelgroepen van bovengenoemde regelingen, de klantgerichtheid door samenvoeging van de uitvoering van deze regelingen niet toenemen. Op basis van deze conclusies en de gemaakte afspraken in het HA is besloten om als vervolg op het IBO nader te laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor harmonisatie van begrippen en procedures bij de onderscheiden regelingen en wat, gegeven de mogelijkheden van harmonisatie, modaliteiten zijn om deze regelingen te laten uitvoeren door een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie (hierna aangeduid als Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies, afgekort DIS).

Voor de nadere uitwerking van het IBO-rapport ‘Samen uitvoeren?’ heeft de stuurgroep besloten twee werkgroepen in te stellen: de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen (HIAR) en de werkgroep Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR).

Vertrekpunt voor het onderzoek van de werkgroep Harmonisatie zijn dus het HA en het rapport ‘Samen uitvoeren?’ waarin door de IBO-werkgroep de volgende benadering is geadviseerd:

- Combineer het samenvoegen van de uitvoering voor zover mogelijk met het harmoniseren van inkomensafhankelijke regelingen;

- Onderzoek:
 - a. Op welke wijze moment van uitbetaling, aanvraagprocedure, vangnetregeling, peiljaar, inkomensbegrip en tijdvak het beste kunnen worden geharmoniseerd;
 - b. Of en zo ja hoe en in welke mate elementen die een grote invloed hebben op de doelgroep en doelstelling kunnen worden geharmoniseerd;
 - c. De doelmatigheidswinsten die deze gezamenlijke uitvoering (inclusief harmonisatie) kan opleveren;
- Overweeg de geharmoniseerde elementen, samen met andere elementen die voor de uitvoering relevant zijn, vast te leggen in een Algemene wet (voor inkomensafhankelijke regelingen).

Dit laatste punt zal, mede op basis van de uitkomsten van de werkgroep Harmonisatie, uitgewerkt worden door de werkgroep Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De planning is het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) gereed te hebben voor verzending in december 2003 ter behandeling in de RSEIB/MR van januari 2004.

Een *integraal* besluit over zowel de vormgeving van de zorgtoeslag als over de te harmoniseren elementen van andere inkomensafhankelijke regelingen is van groot belang, omdat met de invoering van de zorgtoeslag een inkomensafhankelijke regeling wordt geïntroduceerd met een doelgroep die de doelgroepen van de andere inkomensafhankelijke regelingen vrijwel geheel omvat. Van een dergelijke overlap tussen doelgroepen van inkomensafhankelijke regelingen is op dit moment nog nauwelijks sprake. Door die overlap van doelgroepen ontstaat de mogelijkheid om, via het zoveel mogelijk op elkaar afstemmen van elementen van de zorgtoeslag en andere inkomensafhankelijke regelingen, de voordelen te realiseren die met een gezamenlijke uitvoering door de DIS worden beoogd.

2. Waarom (nu) harmoniseren en gezamenlijk uitvoeren

Minder bureaucratie, beperking van de administratieve lasten en aanpak van de armoedeval met het oog op bevordering van de arbeidsparticipatie zijn centrale doelstellingen in het Hoofdlijnenakkoord. Dat zijn ook de belangrijkste doelstellingen van harmonisatie en gezamenlijke uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Ook wordt daarmee beoogd het gehele systeem van het aanvragen, vaststellen en uitkeren van inkomensafhankelijke subsidies transparanter te maken. Door het historisch gezien nagenoeg los van elkaar 'groeien' van regelingen en uitvoeringsorganisaties op het terrein van (o.a.) wonen, kinderen en zorg, is een niet coherent en voor burgers vrij ondoorzichtig systeem van subsidieverstrekking ontstaan. Op onderdelen, zoals bij de huursubsidie zijn wel stappen gezet om de doelmatigheid te verbeteren (automatische controle van inkomens-, GBA-, en huurgegevens bij de desbetreffende bron), het niet-gebruik te verminderen (automatisch continueren van aanvragen) en de armoedeval te mitigeren. Maar in het totale stelsel van inkomensafhankelijke regelingen is het vooral voor kwetsbare groepen nog moeilijk zelfstandig de weg te vinden en te weten op welke regelingen aanspraak kan worden gemaakt. Het is dan ook niet voor niets dat hierover in het verleden al veel rapporten zijn verschenen met een analyse van de problematiek en mogelijke oplossingen. De conclusie naar aanleiding van deze rapporten was veelal dat integratie en samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen potentiële voordelen heeft, met name op het vlak van synergie en schaalvoordelen, maar dat deze voordelen niet of in onvoldoende mate kunnen worden gerealiseerd als gevolg van de heterogeniteit en geringe samenloop tussen de doelgroepen van deze regelingen.

In het feit dat de doelgroepen van inkomensafhankelijke regelingen zo'n geringe samenloop kennen komt echter verandering door de introductie van de zorgtoeslag. De doelgroep van deze regeling omvat vrijwel volledig de doelgroepen van de andere inkomensafhankelijke regelingen. Daarom is dit het moment bij uitstek om te bezien of en hoe door het zoveel mogelijk harmoniseren van elementen van de zorgtoeslag en andere inkomensafhankelijke regelingen de voordelen van een gezamenlijke uitvoering nu wel kunnen worden gerealiseerd.

3. Uitgangspunten onderzoek en aanpak

De werkgroep heeft bij de start van het onderzoek de volgende algemene uitgangspunten geformuleerd:

- harmonisatie zoveel mogelijk conform het wetsvoorstel Wet Basisvoorziening Kinderopvang¹ (verder aangeduid als WBK), tenzij er evidente argumenten zijn dat niet te doen;
- de beleidsverantwoordelijkheid voor wat betreft de inhoud van inkomensafhankelijke regelingen blijft ook ingeval van samenvoeging van de uitvoering binnen de DIS liggen bij de thans verantwoordelijke minister(ie)s;
- macro-budgetneutraliteit;
- de rapportage van de werkgroep beoogt primair het schetsen van effecten en overwegingen aangaande mogelijk te harmoniseren elementen van inkomensafhankelijke regelingen en het uitvoeren van die regelingen door de DIS.

De keuze voor de WBK als referentiemodel is ingegeven door het feit dat dit een recente regeling is die (mede) is gemodelleerd naar de mogelijkheden van uitvoering door de Belastingdienst of een daaraan gelieerde organisatie. Door te harmoniseren richting de WBK wordt beoogd dat de betreffende regelingen op een eenvoudige manier door de aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie kunnen worden uitgevoerd.

Aansluitend bij de passage in het HA waar gesproken wordt over "(..) verdere stroomlijning (..) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen", zijn de volgende regelingen in het onderzoek betrokken: de *zorgtoeslag*, *eigen bijdragen in de thuiszorg en intramurale zorg*, *kinderopvang (WBK)*, *tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten (WTOS)*, *studiefinanciering (WSF 2000)*, *huursubsidie*, en de *kindgerelateerde heffingskortingen (combinatiekorting, (aanvullende) kinderkorting, (aanvullende) alleenstaande ouderkorting)*.

Wat de WSF 2000 betreft is afgesproken dat, gegeven het karakter van de regeling (alleen inkomensafhankelijk als een beroep wordt gedaan op de aanvullende beurs en voor het overige een inkomensonafhankelijke regeling met een leenstelsel) en in afwachting van de uitkomsten van de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS), de werkgroep uitsluitend kijkt naar de mogelijkheid en wenselijkheid om bepaalde elementen van de WSF 2000 ingeval van harmonisatie daarin mee te nemen.

Voor elk van de bovengenoemde regelingen zijn door de werkgroep de elementen bezien die mogelijk kunnen worden geharmoniseerd: *inkomensbegrip*, *vermogenstoets*, *peiljaar*, *tijdvak*, *huishoud-/partnerbegrip*, *formele wetgevings- en uitvoeringsaspecten (aanvraagprocedure, beoordelen van de aanvraag, vaststellen subsidie, uitbetaling, bezwaar- en beroepsprocedure, terugvordering en verrekening, gegevensverstrekking)*.

¹ Het wetsvoorstel Wet Basisvoorziening Kinderopvang is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer (kamerstukken II 2001/02, 28447).

De mogelijk te harmoniseren elementen van inkomensafhankelijke regelingen zijn (partieel) bezien op de volgende aspecten: *inkomenseffecten, armoedevaleffecten, budgettaire effecten, gevolgen voor regelings specifieke doelstellingen, gevolgen voor de uitvoering, administratieve lasten (inclusief transparantie voor de burger), fraudegevoeligheid.*

Bij de budgettaire effecten zijn de (eenmalige) transitiekosten buiten beschouwing gelaten. Ingeval van overheveling van de uitvoering van bestaande inkomensafhankelijke regelingen naar de DIS, zullen deze wel moeten (kunnen) worden ingepast in het budgettaire plaatje voor overheveling.

Op basis van de resultaten van de partiële analyse wordt vervolgens een zo integraal mogelijk beeld geschetst van de uitkomsten van het onderzoek en, per regeling, een advies gegeven met betrekking tot de te harmoniseren elementen en - gegeven de mogelijkheden van harmonisatie - de modaliteiten van overheveling van de uitvoering naar de DIS. Daarbij is tevens aandacht besteed aan en meegewogen welke gevolgen overheveling naar de DIS heeft voor de activiteiten die dan achterblijven bij de huidige uitvoerders, zoals de indicatiestelling voor de thuiszorg en in het onderwijs onder andere de inschrijving van leerlingen en de registratie van het onderwijsaanbod.

4. Samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek

Voor een volledig overzicht van de resultaten van het onderzoek wordt verwezen naar de achterliggende hoofdstukken van het rapport. De belangrijkste uitkomsten worden hier samengevat.

Inkomensbegrip

Het in de inkomensafhankelijke regelingen gehanteerde inkomensbegrip is al vergaand geharmoniseerd. In de meeste inkomensafhankelijke regelingen wordt het (fiscale) verzamelinkomen als toetsinkomen gehanteerd. In een aantal regelingen van voor 2001 (WTOS, studiefinanciering en huursubsidie)² wordt op het verzamelinkomen echter een correctie toegepast die samenhangt met het per 2001 vervallen van een groot aantal aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting. Daarbij is onderscheid gemaakt in standaardaftrekposten (arbeidskostenforfait, zelfstandigenaftrek en inactievenforfait) en niet-standaardaftrekposten (o.a. lijfrenteaftrek, renteaftrek consumptief krediet, reiskostenforfait, buitengewone lastenaftrek). De correctie op het verzamelinkomen voor niet-standaardaftrekposten is tijdelijk en wordt in een periode van 3 jaar volledig afgebouwd (laatste jaar van toepassing 2005/2006). Dat geldt niet voor de correctie op het verzamelinkomen voor de per 2001 vervallen standaardaftrekposten. De waarde van deze correctiepost neemt jaarlijks in reële termen heel geleidelijk af omdat deze niet wordt geïndexeerd met de prijsontwikkeling. Probleem bij het (budgetneutraal) afschaffen of afbouwen van deze correctie op het verzamelinkomen is, dat de inkomenseffecten, mede afhankelijk van de samenstelling van het huishoudinkomen, voor werkenden over het algemeen negatiever zijn dan voor niet-werkenden en naar de mate van snelheid van de afbouw scherper naar voren komen. Met andere woorden: afschaffing van deze correctie zal voor een grote groep werkenden met recht op huursubsidie, een aanvullende beurs voor hun studerende kind(eren) en/of een tegemoetkoming in de onderwijs- en studiekosten, tot grotere negatieve inkomenseffecten leiden dan voor

² Omdat voor de eigen bijdrage in de thuiszorg al een traject is gestart om per 2004 van het voor standaardaftrekposten gecorrigeerde verzamelinkomen over te stappen naar het (ongecorrigeerde) verzamelinkomen, wordt deze regeling wat betreft harmonisatie van het inkomensbegrip hier verder buiten beschouwing gelaten.

vergelijkbare groepen niet-werkenden. Door afschaffing van deze correctie op het verzamelinkomen wordt de armoedeval derhalve partieel vergroot.

De werkgroep is wel van mening dat het, zeker op de langere termijn, ongewenst is dat deze correctie op het verzamelinkomen gehandhaafd blijft. Het belangrijkste argument daarvoor is transparantie voor de burger. Tegen die achtergrond zijn door de werkgroep varianten verkend en berekend waarbij de correctie op het verzamelinkomen wordt afgeschaft. Het betreft de volgende varianten:

- Aanpassing van de regelingen voor het effect voor inactieven. Dit betekent een inkomensachteruitgang voor alle werkenden in de inkomensafhankelijke delen van de regelingen. Deze variant heeft een kleine budgettaire opbrengst, maar dat is een fractie van wat nodig zou zijn om deze groep generiek te compenseren (variant 3 in het rapport).
- Het beperken van de negatieve effecten voor de werkenden door in de regelingen onderscheid te maken tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. Deze variant betekent een (te) grote complicering van de regelingen met een toenemende uitvoeringslast (variant 4 in het rapport).
- Het corrigeren voor het effect voor inactieven gecombineerd met een verlaging van de marginale druk in het afbouwtraject beperkt het effect op de armoedeval. Nadeel van deze variant is dat van de werkenden de hogere inkomens relatief meer gecompenseerd worden dan de lagere inkomens. (variant 2a en 2b in het rapport)
- Het aanpassen van de regelingen door een gemiddelde aanpassing waarbij uitschieters in het inkomensbeeld zoveel mogelijk worden beperkt. Deze variant heeft wel extra budgettaire kosten (14 miljoen euro), maar biedt een betere compensatie voor werkenden met een lager inkomen. (variant 5 in het rapport)

Gegeven het uitgangspunt van zo veel mogelijk budgetneutraliteit, geldt voor elk van de varianten dat daar inkomens- en armoedeval-effecten mee gepaard gaan. Tot op zekere hoogte kunnen deze effecten in het voor een bepaald jaar geldende inkomensbeeld worden opgevangen. De mogelijkheden daartoe zijn groter naarmate de overgang van gecorrigeerd naar ongecorrigeerd verzamelinkomen geleidelijker verloopt.

De werkgroep concludeert dat de twee laatste varianten (2a/2b en 5) een mogelijkheid bieden om de correctie op het verzamelinkomen gefaseerd af te schaffen. De te maken afweging ligt daarbij tussen het beperken van negatieve inkomenseffecten en het zoveel mogelijk mitigeren van de toename van de armoedeval. Voor de betrokken regelingen kan tot een andere afweging gekomen worden.

Vermogenstoets

Naast een inkomensstoets kennen sommige inkomensafhankelijke regelingen als aanvullend criterium voor het vaststellen van de aanspraken op die regelingen een vermogenstoets. Afhankelijk van de regelings specifieke doelstellingen kan het in de rede liggen om in de ene regeling wel en in de andere regeling geen vermogenstoets te hanteren. Van de onderzochte inkomensafhankelijke regelingen kent thans alleen de huursubsidie een vermogenstoets. Indien wat betreft de vermogenstoets volledig wordt geharmoniseerd richting de WBK, zou dat betekenen dat de vermogenstoets in de huursubsidie vervalt. Het gebruik van de huursubsidie zal daardoor toenemen met als gevolg extra budgettaire lasten en uitbreiding van de groep mensen die te maken (kunnen) krijgen met de problematiek van de armoedeval. De budgettaire kosten van het laten vervallen van de vermogenstoets in de huursubsidie worden geraamd op circa 80 miljoen euro.

Een minder vergaande variant gericht op vereenvoudiging van de toepassing van de vermogenstoets ingeval de uitvoering van de huursubsidie overgaat naar de DIS is harmonisatie van de in aanmerking te nemen vermogensbestanddelen en gehanteerde vermogens(vrijstellings)grenzen met die in Box III. Aangezien de vermogensnormen in Box III over het algemeen enigszins krupper zijn dan in de huursubsidie, geldt voor deze variant dat het gebruik van de huursubsidie waarschijnlijk per saldo zal afnemen met uiteraard negatieve inkomenseffecten voor de mensen die op grond van de huidige vermogensnormen in de huursubsidie nu nog wel recht hebben op deze subsidie. In bepaalde gevallen zijn de vermogensnormen in Box III ruimer dan in de huursubsidie, wat tot instroom in de huursubsidie kan leiden. De budgettaire en inkomenseffecten van het harmoniseren van de grenzen met die van Box III zijn niet bestudeerd.

Harmonisatie van de in de huursubsidie geldende vermogensnormen met die in Box III vermindert de administratieve lasten voor burgers en maakt tevens uitvoering van de huursubsidie door de DIS eenvoudiger. Kiezen voor deze minder vergaande variant zou dus betekenen dat de hiervoor beschreven geharmoniseerde definitie van een vermogenstoets wordt opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zonder dat daarmee wordt beoogd de toepassing van de vermogenstoets te verbreden naar andere inkomensafhankelijke regelingen.

Peiljaar en formele wets- en uitvoeringsaspecten

Met betrekking tot het peiljaar staat de vraag centraal of voor het bepalen van de aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling in enig jaar uitgegaan moet worden van het geschatte actuele inkomen in dat jaar (jaar t), of van het door de Belastingdienst in de meeste gevallen reeds vastgestelde inkomen (jaar t-2).

In de WBK wordt de aanspraak bepaald op basis van het actuele inkomen. Dat geldt ook voor de kindgerelateerde kortingen en voor de in 2006 in te voeren zorgtoeslag. In de overige regelingen wordt de aanspraak bepaald op basis van het vastgestelde inkomen.

De keuze voor een (uniform) peiljaar is zeer bepalend voor de mate waarin ook formele wets- en uitvoeringsaspecten van inkomensafhankelijke regelingen (aanvraagprocedure, beoordelen van de aanvraag, vaststellen van de subsidie, uitbetaling, bezwaar- en beroepsprocedure, terugvordering en verrekening) kunnen worden geharmoniseerd. Dit ook mede door de samenloop in de doelgroepen die ontstaat als gevolg van de invoering van de zorgtoeslag. Om die reden is ervoor gekozen om de afwegingen rondom de keuze van het peiljaar in samenhang te behandelen met de uitvoeringsaspecten.

Het belangrijkste voordeel van uitgaan van het actuele inkomen is, dat daarmee het meest zuiver wordt aangesloten bij de actuele draagkracht. Daardoor wordt voorkomen dat mensen die, ten opzichte van hun inkomen in jaar t-2, een grote sprong in hun inkomen maken, toch nog een of twee jaar subsidie(s) ontvangen. Voordeel is ook dat geen vangnetregelingen meer nodig zijn voor mensen die in jaar t ten opzichte van t-2 geconfronteerd worden met een forse inkomensdaling.

Nadeel van het hanteren van het actuele inkomen is, dat het om een schatting van het inkomen gaat en dat, bij een te lage schatting, teveel ontvangen subsidie moet worden terugbetaald. Dat kan met name voor mensen met relatief lage inkomens en hoge kosten tot problemen leiden. Vooral om die reden is in 1997 als toetsinkomen voor de toekenning van huursubsidie overgestapt van geschat inkomen naar vastgesteld inkomen. Een ander nadeel van het actuele inkomen als toetsinkomen is dat het voor de gebruikers leidt tot meer administratieve lasten, omdat zij zelf hun inkomen moeten

schatten of een schatting van het inkomen door de uitvoeringsorganisatie moeten controleren.

Door het bieden van ondersteuning bij de aanvraag en de schatting en het periodiek attenderen op de mogelijkheid c.q. noodzaak om lopende het subsidiejaar mutaties door te geven, kan het verschil tussen geschat inkomen en feitelijk genoten inkomen worden beperkt. Wanneer vanaf 2008 door invoering van Walvis/SUB de gegevensuitwisseling met het UWV tot stand is gekomen zal de Belastingdienst in staat zijn sneller en beter het actuele inkomen in jaar t te beoordelen.

Zoals hiervoor gezegd heeft de keuze voor peiljaar t of t-2 allerlei consequenties voor de uitvoering, bijvoorbeeld voor de aanvraagprocedure (schatting maken van eigen inkomen of niet), de vaststelling van de subsidie (voorlopig of definitief), het aantal beschikkingen, de noodzaak van verrekening en terugvordering, de controlemogelijkheden (bij de bron of de gebruiker), de vangnetregeling, enz.

Als peiljaar en tijdvak (zie hierna) van de onderzochte inkomensafhankelijke regelingen volledig geharmoniseerd worden richting de WBK, kunnen burgers op één moment per jaar alle subsidies aanvragen waar zij voor in aanmerking (denken te) komen. Uitgaande van harmonisatie richting peiljaar t, zal voor de toekenning van deze subsidies de aanvrager één keer een schatting moeten maken (of, ingeval de DIS dat doet, moeten controleren) wat zijn verzamelinkomen is in jaar t. Dat inkomen, al dan niet gecorrigeerd, kan dan gebruikt worden voor het bepalen van de hoogte van alle subsidies waarvoor de betreffende aanvrager in aanmerking komt. Als er voor gekozen wordt om voor alle inkomensafhankelijke regelingen als toetsinkomen uit te gaan van het verzamelinkomen in jaar t-2, hoeft de aanvrager zelf geen inkomen te schatten of te controleren, maar zal wel een vangnetregeling noodzakelijk zijn voor mensen die tussen jaar t-2 en t geconfronteerd worden met een inkomensval.

Analytisch kunnen de volgende modellen voor uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen worden onderscheiden: het model van de voorlopige teruggave (*WBK-model*), het model van de vaststelling vooraf (*huursubsidiemodel*) en het tussenmodel.

Het WBK-model, waarin het actuele inkomen (jaar t) als toetsinkomen wordt gehanteerd, gaat uit van een actieve rol van de burger die zelf zorgdraagt voor het verstrekken van de benodigde gegevens (inclusief een eigen schatting van het inkomen) aan de uitvoerder(s) van de regelingen waarvoor hij in aanmerking komt of denkt te komen. Op basis van deze gegevens krijgt de aanvrager, als hij in aanmerking komt, een voorlopige subsidie of - in de belastingsfeer - een voorlopige teruggave. Na afloop van dat jaar volgt de definitieve afrekening op basis van het werkelijk genoten inkomen.

Het huursubsidiemodel, waarin het vastgestelde inkomen (jaar t-2 of t-1) als toetsinkomen wordt gehanteerd, gaat uit van de omstandigheid dat veel burgers niet weten waar zij recht op hebben en/of moeite hebben met de procedures rondom het aanvragen van subsidies. De organisatie die regelingen conform dit model uitvoert betreft de benodigde gegevens van mensen die (mogelijk) aanspraak maken op deze regelingen zoveel mogelijk bij de bron, waardoor de burger/gebruiker die gegevens niet zelf hoeft te leveren. Aanvragen in volgende jaren worden automatisch gecontinueerd. Een belangrijk onderdeel is de geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de bronnen. Het inkomen wordt, op basis van het Sofi-nummer van burgers, door de Belastingdienst aan de uitvoerende instantie geleverd.

Een model dat tussen het WBK-model en huursubsidiemodel in ligt is het model waarin de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers voorop stelt, maar tevens waar mogelijk ondersteuning biedt: het tussenmodel. In dit model is sprake van een faciliterende overheid die de burger waar nodig pro-actief benadert om hem te informeren over subsidies en belastingkortingen waar hij mogelijk recht op heeft en bij het aanvragen daarvan, waar nodig en mogelijk, ondersteuning biedt. De voorgenomen vormgeving en wijze van uitvoering van de zorgtoeslag is erop gericht om naar dit model toe te groeien.

Deze ideaaltypisch beschreven modellen kunnen behulpzaam zijn bij de te maken afwegingen rondom de keuze voor een (al dan niet uniform) inkomenspeiljaar voor inkomensafhankelijke regelingen.

Tot nu toe is met het (door de belastingplichtige zelf geschatte) actuele inkomen alleen nog ervaring opgedaan in het kader van de voorlopige teruggaafregeling (VT). De doelgroep van de VT-regeling is echter niet geheel representatief voor bijvoorbeeld de doelgroep van de huursubsidie. Om inzicht te krijgen in de mate waarin het actuele inkomen van huursubsidieontvangers afwijkt van het vastgestelde inkomen van twee jaar daarvoor en wat de mogelijkheden zijn om te voorkomen dat gebruikers achteraf met grote verrekeningen te maken krijgen, lijkt het de werkgroep het verstandig dat nader onderzoek wordt gedaan op basis van een koppeling van de bij VROM aanwezige bestanden van huursubsidieontvangers en de bestanden met inkomensgegevens bij de Belastingdienst. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag of overgang naar actuele inkomens in de huursubsidie tot majeure risico's voor belanghebbenden kan leiden.

Tijdvak

In de meeste regelingen is, net als in de WBK (en zorgtoeslag), het kalenderjaar het tijdvak waarover de subsidie wordt berekend en vastgesteld. De enige uitzonderingen zijn de huursubsidie en de WTOS (Iesgeld). Voor de huursubsidie loopt het tijdvak van juli (de maand waarin de jaarlijkse huuraanpassing plaatsvindt) tot en met juni. Bij de WTOS loopt het tijdvak gelijk met schooljaar.

Om het tijdvak voor de berekening en vaststelling van de huursubsidie in overeenstemming te brengen met het geldende tijdvak voor de WBK en zorgtoeslag, moet de jaarlijkse huuraanpassing worden verschoven van 1 juli naar 1 januari. Aangezien het huidige huurtijdvak historisch is bepaald en hieraan geen wettelijke bepaling ten grondslag ligt, kan dat alleen worden gerealiseerd met medewerking van de verhuurders en zal de regelgeving moeten worden aangepast om een tussentijdse huurverhoging (meer dan eenmaal per 12 maanden) mogelijk te maken. Het laten samenvallen van het schooljaar en kalenderjaar lijkt geen optie.

Huishoud-/partnerbegrip

Ook de mogelijkheid van volledige harmonisatie van het huishoud- en partnerbegrip in één nieuw begrip is door de werkgroep onderzocht. Gegeven de verschillen in regelingspecifieke doelstellingen en de majeure budgettaire, inkomens- en armoedevaleffecten van volledige harmonisatie, is dat geen begaanbare weg. Per regeling kan hier en daar echter nog wel enige winst worden geboekt door de gehanteerde begrippen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij (vergelijkbare) begrippen in de fiscaliteit. De werkgroep stelt dan ook voor om in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen definities op te nemen van partner, huishouden en medebewoner, zodat in ieder geval "de kleine efficiency" kan worden behaald.

Mogelijkheden van harmonisatie per regeling

Afgaande op de resultaten van de analyse van mogelijkheden om de te onderscheiden elementen van inkomensafhankelijke regelingen conform de WBK te harmoniseren, is hieronder weergegeven wat op hoofdlijnen per regeling de mogelijkheden tot harmonisatie zijn. Daarbij is vastgesteld dat regelingspecifieke elementen uit de regelingen gehandhaafd zullen blijven zodat geen sprake is van fundamentele systeemwijzigingen (geen genormeerde toeslagen). Zie ook de conclusies en adviezen onder 5.

Huursubsidie

Inkomensbegrip: harmonisatie naar ongecorrigeerd verzamelinkomen is mogelijk.

Vermogenstoets: afschaffing vermogenstoets conform de WBK in principe mogelijk, maar leidt tot een fors extra budgettair beslag en uitbreiding van de groep mensen die geconfronteerd wordt met de armoedeval. Een andere, minder vergaande mogelijkheid tot harmonisatie is het gelijktrekken van de vermogensbestanddelen en vermogens(vrijstellings)grenzen met die in Box III.

Peiljaar: uitgaan van peiljaar t is mogelijk, maar heeft bestuurlijke en uitvoeringstechnische risico's. Derhalve is het van belang het onderzoek naar de risico's van omschakeling spoedig af te ronden.

Tijdvak: harmonisatie naar kalenderjaar is mogelijk wanneer in overleg met de verhuurders de jaarlijkse huuraanpassing kan worden verschoven van 1 juli naar 1 januari.

Formele wets- en uitvoeringsprocedures: (verdergaande) harmonisatie afhankelijk van uniformering van peiljaar en tijdvak.

Huishoud- en partnerbegrip: het begrip medebewoner van de huursubsidiewet kan gehandhaafd blijven; partnerbegrip is slechts van belang voor definitie onderhuur; harmonisatie is op onderdelen mogelijk.

WTOS/lesgeld

Inkomensbegrip: harmonisatie naar ongecorrigeerd verzamelinkomen is mogelijk.

Vermogenstoets: in de WTOS is net als in de WBK geen vermogenstoets opgenomen.

Peiljaar: uitgaan van peiljaar t is mogelijk, maar heeft risico's.

Tijdvak: samen laten vallen van het schooljaar met het kalenderjaar is geen reële optie.

Formele wets- en uitvoeringsprocedures: (verdergaande) harmonisatie afhankelijk van mogelijkheden om WTOS en lesgeld te integreren met kinderregelingen.

Huishoud- en partnerbegrip: beperkte mogelijkheden om te harmoniseren.

WSF 2000

Inkomensbegrip: harmonisatie naar ongecorrigeerd verzamelinkomen is mogelijk.

Vermogenstoets: in de WSF 2000 is net als in de WBK geen vermogenstoets opgenomen.

Peiljaar: uitgaan van peiljaar t is mogelijk, maar heeft risico's.

Tijdvak: conform de WBK kalenderjaar (studenten kunnen per maand studiefinanciering aanvragen).

Formele wets- en uitvoeringsprocedures: weinig tot geen mogelijkheden om te harmoniseren

Huishoud- en partnerbegrip: beperkte mogelijkheden om te harmoniseren.

Eigenbijdrageregelingen in de zorg

Inkomensbegrip: harmonisatie naar ongecorrigeerd verzamelinkomen is mogelijk.

Vermogenstoets: De eigenbijdrageregelingen in de zorg kennen geen vermogenstoetsen meer.

Peiljaar: uitgaan van peiljaar t is mogelijk, maar heeft risico's.

Tijdvak: conform de WBK kalenderjaar.

Formele wets- en uitvoeringsprocedures: (verdergaande) harmonisatie afhankelijk van uniformering van peiljaar en tijdvak.

Huishoud- en partnerbegrip: beperkte mogelijkheden om te harmoniseren

Zorgtoeslag

Inkomensbegrip: conform de WBK verzamelinkomen

Vermogenstoets: conform de WBK geen

Peiljaar: conform de WBK jaar t (het actuele inkomen)

Tijdvak: conform de WBK kalenderjaar

Formele- wets- en uitvoeringsprocedure: vrijwel volledig conform WBK-model

Huishoud- en partnerbegrip: huishoudbegrip niet volledig conform de WBK

Uitvoeringsvarianten voor samenvoeging van regelingen

Op verzoek van de werkgroep is door de Belastingdienst gekeken naar modaliteiten voor het samenvoegen van de uitvoering van de in het onderzoek betrokken inkomensafhankelijke regelingen.

Huursubsidie

Uitvoeringsvariant 1

Met behoud van werkelijke huur als basis voor de tegemoetkoming, kan de huursubsidie worden uitgevoerd waarbij wordt uitgegaan van het (geschatte) actuele inkomen (peiljaar t) en het toekenningsjaar gelijk wordt geschakeld met het kalenderjaar.

Door het gelijkschakelen van het peiljaar en tijdvak met dat van de WBK en zorgtoeslag krijgen de burgers te maken met een uniform, transparant en zo veel mogelijk geïntegreerd aanvraagproces. Door de nauwe aansluiting op het fiscale begrippenkader en het uitvoeringsproces van de WBK en zorgtoeslag kan een aanzienlijke doelmatigheidswinst worden behaald. Deze variant is volgens de Belastingdienst uitvoerbaar per 1/1/2006.

Uitvoeringsvariant 2

Een andere uitvoeringsvariant is om de huursubsidie vooralsnog voor enkele jaren te baseren op het peiljaar t-2 (inclusief vangnetregeling). Er wordt vanuit gegaan dat voor het overige het uitvoeringsproces van de WBK en de zorgtoeslag wordt gehanteerd. Uitvoeringstechnisch is een dergelijke variant realiseerbaar per 1/1/2006. Deze variant betekent dat de doelmatigheidswinst door over te stappen op een uniform peiljaar pas op langere termijn volledig wordt gerealiseerd.

Kinderregelingen, WTOS en lesgeld

Voor de WTOS geldt dat uitvoering in bestaande vorm door de DIS naar verwachting niet leidt tot beperking van de uitvoeringskosten. Efficiencywinst kan wellicht worden geboekt als de WTOS wordt geïntegreerd met andere kinderregelingen en gesaldeerd wordt met het lesgeld. De mogelijkheden om de bestaande kinderregelingen vergaand te integreren en te combineren met WTOS en lesgeld worden op dit moment nog verkend. Zou geen integratie van kinderregelingen plaatsvinden dan is volgens de Belastingdienst de doelmatigheidswinst van uitvoering van WTOS en lesgeld door de DIS nihil.

Eigenbijdrageregelingen AWBZ

Voor de eigenbijdrageregelingen in de AWBZ geldt dat deze een afwijkend karakter hebben doordat het niet gaat om verstrekking van een subsidie, maar om heffing en inning. Daarnaast kennen deze regelingen op dit moment veel regelingspecifieke aspecten die de uitvoering complex maken. De mogelijkheden tot overgang per 2007 en

de effecten op de doelmatigheid en transparantie worden vóór eind 2003 in kaart gebracht.

Achterblijvende taken bij uitvoeringsorganisaties na samenvoeging uitvoering binnen de DIS

De doelmatigheidswinst die met samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen binnen de DIS kan worden bereikt, is mede afhankelijk van de taken die achterblijven bij de huidige uitvoerders. In alle (denkbare) uitvoeringsmodaliteiten zullen voor sommige regelingen taken achterblijven of moeten worden uitbesteed. Voor de zorgtoeslag en de kinderopvang is geen sprake van met de regeling samenhangende taken die bij het beleidsdepartement belegd moeten worden.

Bij overheveling van de uitvoering van de huursubsidie naar de DIS is het streven zo veel mogelijk taken over te hevelen. Binnen VROM worden de voor de huursubsidie benodigde gegevens en taken niet voor andere doeleinden gebruikt. Wel houdt het beleidsdepartement behoefte aan beleidsinformatie met betrekking tot de uitvoering van de regeling. Uit eerdere studie naar mogelijke beperking van de benodigde regelingsspecifieke gegevens door de huursubsidie om te vormen tot een genormeerde huurtoeslag is gebleken, dat dit tot grote inkomens- en budgettaire effecten zou leiden. Op grond hiervan heeft de werkgroep geconcludeerd dat omvorming van de huursubsidie tot een genormeerde huurtoeslag niet in de rede ligt.

Voor WTOS, lesgeldheffing en –inning en eigenbijdrageregelingen in de AWBZ hangen de achterblijvende taken uiteindelijk af van nadere uitwerking van de uitvoeringsvarianten

5. Conclusies en adviezen

In de conclusies en adviezen moet onderscheid worden gemaakt tussen (voorstellen voor) harmonisatie van elementen van inkomensafhankelijke regelingen en het samenvoegen van de uitvoering van regelingen. Ook als besloten wordt de uitvoering van regelingen niet samen te voegen, kan harmonisatie meerwaarde hebben, bijvoorbeeld voor de transparantie voor burgers die van verschillende regelingen gebruik maken. Er is echter wel een relatie tussen harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen en het (al dan niet) samenvoegen van de uitvoering van die regelingen in de zin dat, naarmate regelingen verdergaand (kunnen) worden geharmoniseerd, de bij gezamenlijke uitvoering te realiseren winst in termen van transparantie, klantvriendelijkheid en doelmatigheid groter wordt.

De werkgroep komt op basis van de resultaten van het onderzoek tot de volgende conclusies:

Algemeen

- Met name invoering van de zorgtoeslag met een doelgroep die de doelgroepen van alle andere inkomensafhankelijke regelingen vrijwel geheel omvat, creëert het momentum om, mede via harmonisatie van elementen van die regelingen, de voordelen te realiseren die met een gezamenlijke uitvoering door de DIS worden beoogd.
- De werkgroep verwacht dat met de geïdentificeerde mogelijkheden van harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen en door samenvoeging van de uitvoering binnen de DIS, doelmatigheidswinsten kunnen worden gerealiseerd, maar de werkgroep kan de omvang daarvan (vooralsnog) niet kwantificeren.
- In het algemeen geldt dat, naarmate budgetneutraal verdergaand wordt geharmoniseerd, genormeerd en geïntegreerd, de daaruit verwachte

doelmatigheidswinsten groter zijn, maar ook de inkomenseffecten die daarmee gepaard gaan.

- Het opvangen van deze inkomenseffecten is eenvoudiger wanneer deze ingepast kunnen worden in het geheel van een grote(re) operatie waarin bepaalde inkomenseffecten tegengesteld zijn aan die van harmonisatie, normering en/of integratie. Wellicht dat daarvoor de stelselherziening in de zorg kan worden benut.
- Mede gelet op de gevolgen die harmonisatie en samenvoeging van de uitvoering heeft voor de bestaande regelingen en uitvoeringsorganisaties, is een gefaseerde aanpak noodzakelijk.

Harmonisatie

- Het inkomensbegrip kan volledig worden geharmoniseerd door gefaseerd over te stappen van het gecorrigeerd naar het ongecorrigeerd verzamelinkomen (zie advies 1).
- Gelet op de majeure budgettaire consequenties en vergroting van de groep mensen die geconfronteerd wordt met de armoedeval, ligt afschaffing van de vermogenstoets in de huursubsidie niet in de rede, maar mede met het oog op vermindering van administratieve lasten is het wel gewenst de vermogensbestanddelen en vermogens(vrijstellings)grenzen die in de huursubsidie gelden in overeenstemming te brengen met die in Box III. De budgettaire- en inkomenseffecten hiervan zijn niet in kaart gebracht.
- De keuze voor een (uniform) peiljaar is zeer bepalend voor de mate waarin ook formele wets- en uitvoeringsaspecten van inkomensafhankelijke regelingen (aanvraagprocedure, beoordelen van de aanvraag, vaststellen van de subsidie, uitbetaling, terugvordering en verrekening) kunnen worden geharmoniseerd.
- Het voor het bepalen van de aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen (uniform) overgaan van peiljaar t-2 (vastgesteld inkomen) naar peiljaar t (geschat actueel inkomen) is in beginsel mogelijk, maar aangezien daarmee alleen nog in het kader van de VT-procedure ervaring is opgedaan, zijn er bestuurlijke en uitvoeringstechnische risico's. Het is daarom raadzaam voor bestaande regelingen zoals de huursubsidie deze risico's nader te onderzoeken.
- Voor harmonisatie van het tijdvak in de huursubsidie naar kalenderjaar is het noodzakelijk de datum van de jaarlijkse huuraanpassing te verschuiven van 1 juli naar 1 januari; daarvoor is overleg noodzakelijk met de verhuurders.
- Het in de WTOS harmoniseren van het tijdvak door het schooljaar gelijk te laten lopen met het kalenderjaar is volgens de werkgroep geen optie.

Gezamenlijke uitvoering door de DIS

- Bij overheveling van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen naar de DIS, blijft de beleidsverantwoordelijkheid onveranderd liggen bij de minister(ie)s die thans beleidsverantwoordelijk voor die regelingen zijn.
- Het ligt in de rede dat de DIS met ingang van 1 januari 2006, naast de zorgtoeslag en WBK, ook de huursubsidie gaat uitvoeren, tenzij uit nader onderzoek blijkt dat de overgang naar het actuele inkomen tot majeure risico's leidt.
- Indien op grond van nader onderzoek door VROM en de Belastingdienst wordt geconcludeerd dat het voor de uitvoering van de huursubsidie in 2006 overstappen van vastgesteld naar actueel inkomen majeure risico's met zich meebrengt, is een alternatief om de huursubsidie per 2006 wel over te hevelen naar de DIS maar bij de uitvoering van deze regeling nog uit te gaan van het vastgestelde inkomen tot voldoende ervaring is opgedaan met het actuele inkomen bij de uitvoering van de zorgtoeslag.
- Ten aanzien van de eigenbijdrageregelingen in de AWBZ bestaan geen principiële bezwaren tegen overgang naar de DIS/Belastingdienst. De mogelijkheden tot

overgang per 2007 en de effecten op de doelmatigheid en transparantie worden vóór eind 2003 in kaart gebracht.

- Voor invoering van de voorstellen op het terrein van harmonisatie en uitvoering door de DIS per 2006 van in ieder geval de zorgtoeslag, is afronding van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in december 2003 belangrijk (zie hierna het vervolgtraject). Vervolgens zullen in 2004 de bijbehorende Aanpassingswet en in 2005 de Invoeringswet moeten worden gemaakt.

Op grond van de resultaten van het onderzoek adviseert de werkgroep:

Met betrekking tot *harmonisatie*:

1. Bouw in een periode van 3 tot 5 jaar, zo mogelijk te beginnen per 1 januari 2005, de correctie op het verzamelinkomen af, waarbij per regeling een keuze wordt gemaakt tussen de beschreven varianten 2a, 2b of 5. De inkomens- en armoedevaleffecten die daarmee gepaard gaan zullen moeten worden ingepast in het jaarlijkse koopkrachtbeeld.
2. Neem in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen de bepaling op dat, indien in een regeling een vermogenstoets is opgenomen, de daarbij in aanmerking te nemen vermogensbestanddelen en vermogens(vrijstellings)grenzen dezelfde zijn als in Box III.
3. Kies voor alle regelingen – in elk geval voor de regelingen uit te voeren door de DIS – voor peiljaar t (actuele inkomen). Dit tenzij uit het lopende onderzoek blijkt dat de risico's te groot zijn en de mogelijkheden om grote verrekeringen aan het eind van het subsidiejaar te voorkomen beperkt zijn.
4. Laat VROM spoedig overleg starten met de verhuurders over het verschuiven van de jaarlijkse huuraanpassing van 1 juli naar 1 januari met als streefdatum 1 januari 2006, met als doel het kalenderjaar als tijdvak te kunnen hanteren;
5. Harmoniseer de begrippen partner, medebewoner en huishouden zoveel mogelijk met (vergelijkbare) begrippen uit de fiscaliteit.

Met betrekking tot *gezamenlijke uitvoering door de DIS*:

6. Bezie of het moment van overheveling van de huursubsidie naar de DIS kan worden afgestemd met het moment waarop de zorgtoeslag wordt ingevoerd (en uitgevoerd door de DIS); in de afweging dienen de potentiële doelmatigheidswinsten (bij de uitvoering en bij de burger) centraal te staan, waarbij relevant is dat de verschillende elementen geleidelijk in de tijd worden geharmoniseerd.
7. Besluit tot nader onderzoek naar mogelijkheden tot stroomlijning en harmonisatie van de eigenbijdrageregelingen in de AWBZ en de mogelijkheden tot overgang naar de DIS/Belastingdienst per 2007, inclusief de effecten op de doelmatigheid en transparantie;
8. Geef de werkgroep Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen opdracht om in december 2003 een concept-wetsvoorstel gereed te hebben voor verzending aan de RSEB/MR. Daartoe is het noodzakelijk dat alle betrokken departementen zo veel mogelijk ondersteuning geven aan deze werkgroep. Nader onderzocht moet worden welke (parallele) adviestrajecten in gang moeten worden gezet.

6. Contouren Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en uitvoering door de DIS

Als het kabinet de in deze rapportage opgenomen adviezen overneemt, betekent dat voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen het volgende:

- *Inkomensbegrip*: het inkomen waarop een eventuele aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling wordt getoetst is het *verzamelinkomen*;
- *Vermogenstoets*: als voor het bepalen van de aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling, naast een inkomenstoets, ook een vermogenstoets wordt gehanteerd, zijn de daarbij in aanmerking te nemen *vermogensbestanddelen en te hanteren vermogens(vrijstellings)grenzen, dezelfde als in Box III*;
- *Peiljaar*: de aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling wordt bepaald op basis van het door de DIS geschatte *actuele inkomen (jaar t)*;
- *Tijdvak*: als tijdvak waarvoor de aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling wordt vastgesteld geldt het *kalenderjaar*;
- *Huishoud-/partnerbegrip*: in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zullen, aansluitend bij de gehanteerde begrippen in de fiscaliteit, definities worden opgenomen van de begrippen partner, huishouden en medebewoner.
- *Uitvoering*: er is een aparte instantie die zoveel mogelijk de inkomensafhankelijke regelingen uitvoert: de DIS

In verband met de uitvoering van de regelingen door de DIS zal er in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen een aantal (van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende) bepalingen worden opgenomen:

- Voorafgaand aan het eerste jaar dat de DIS inkomensafhankelijke subsidies gaat verstrekken, ontvangen de gebruikers in september/oktober van de DIS een formulier waarmee zij voor het aankomende jaar (jaar t) de subsidies kunnen aanvragen waar zij recht op (menen te) hebben.
- De DIS bepaalt op basis van een eerste opgave van gegevens (o.a. het geschatte jaarinkomen, huishoudsamenstelling e.d.) waar de aanvrager recht op heeft; daartoe zal de Belastingdienst ter verificatie ook informatie moeten betrekken uit andere bronnen.
- Aan de hand van deze gegevens wordt vervolgens door de DIS een beschikking vastgesteld; indien een inkomensafhankelijke regeling eerst nog tijdelijk conform uitvoeringsmodaliteit 2 wordt uitgevoerd, geldt voor die regeling dat de beschikking wordt vastgesteld op basis van het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen in jaar t-2.
- Op basis van de beschikking betaalt de DIS vanaf januari jaar t maandelijks de toegekende subsidiebedragen uit;
- Gedurende het jaar kunnen subsidie-ontvangers bij de DIS mutatie-formulieren indienen als er in hun persoonlijke situatie veranderingen optreden;
- Na afloop van het subsidiejaar stelt de DIS (jaar t+1) op basis van het vastgestelde inkomen de definitieve subsidie over jaar t vast; als teveel subsidie is ontvangen dient dat te worden terugbetaald; dat kan rechtstreeks of via verrekening met de gedurende dat jaar nog uit te keren subsidiebedragen.
- Indien een te hoog subsidiebedrag is ontvangen wordt, conform het fiscale systeem, over het teveel ontvangen bedrag vanaf 1 januari in het jaar t+1 heffingsrente in rekening gebracht en, indien een te laag subsidiebedrag is ontvangen, over het te weinig ontvangen bedrag heffingsrente vergoed; teneinde de invoering niet te belasten zou overwogen kunnen worden om, in ieder geval in de eerste jaren, een drempeltijdvak te introduceren waarbij pas na 1 juli in het jaar t+1 rente in rekening wordt gebracht of vergoed.
- Met betrekking tot het opleggen van boetes wordt het boetestelsel van de AWR gevolgd; in het kader van de vierde tranche Awb wordt nog gezien of en in hoeverre de boetebepaling aanpassing behoeft.
- Nadat eerst ervaring is opgedaan is de verwachting dat overgegaan kan worden op een systematiek waarbij de DIS automatisch een vervolgbeschikking verstrekt, gebaseerd op het door de DIS geschatte inkomen.

1 Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat wordt gestreefd naar bundeling en stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Een van de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek: *Samen uitvoeren?* is dat bij het louter samenvoegen van de uitvoering van de regelingen de baten beperkt zullen zijn. De overlap tussen de doelgroepen is zo beperkt en de regelingen zijn dusdanig divers dat het samenvoegen zonder verdere harmonisatie slechts zeer beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren. In het IBO *Samen uitvoeren?* is de zorgtoeslag niet meegenomen, maar deze is wel apart behandeld in een andere studie: "Uitvoering van de zorgtoeslag". De conclusie ten aanzien van de overlap met andere regelingen komt in een ander perspectief te staan als de zorgtoeslag wel wordt meegenomen. De regeling kent een grote overlap met de andere regelingen (zie Tabel 1).

Tabel 1 Percentage huishoudens dat gebruik maakt van een regeling (rij) en tevens gebruik maakt andere regelingen (kolom)

Gebruikers	Zorgtoeslag	Huursubsidie	WSF 2000	Wtos	Wbk
Zorgtoeslag	100	23	5	7	2
Huursubsidie	100	100	2	9	2
WSF 2000	28	3	100	11	1
TS 18-,Wtos	74	22	20	100	4
Wbk	23	8	3	6	100

De regelingen die in dit rapport aan de orde komen zijn: de kinderopvangregeling (WBK), de Zorgtoeslag, de eigen bijdrage in de thuiszorg en de intramurale zorg, de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), de studiefinanciering (WSF 2000) en de huursubsidie. De kind-gerelateerde heffingskortingen worden besproken omdat in de regelingen veel vergelijkbare begrippen worden gehanteerd. Vanuit het oogpunt van harmonisatie is het daarom interessant om deze ook te bestuderen.³

De WBK en de Zorgtoeslag zijn regelingen die op dit moment nog niet bestaan. Momenteel ligt er een wetsvoorstel voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang waarin wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2005.⁴ Voor de Zorgtoeslag is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin uitgegaan wordt van invoering per 1 januari 2006, samen met de introductie van de nieuwe basisverzekering curatieve zorg. We bespreken deze regelingen echter zoals ze er volgens de wetsvoorstellen uit gaan zien en zullen in het hiernavolgende spreken over de Zorgtoeslag en de WBK, waar we eigenlijk alleen nog maar kunnen spreken van wetsvoorstellen.

Gegeven het karakter van de studiefinanciering (alleen inkomensafhankelijk als een beroep wordt gedaan op de aanvullende beurs en voor het overige een inkomensonafhankelijke regeling met een leenstelsel) en in afwachting van de uitkomsten van de commissie Vermeend, zal wat betreft de studiefinanciering uitsluitend worden

³ In dit rapport wordt onder kind-gerelateerde heffingskortingen verstaan: (aanvullende) kinderkorting, (aanvullende) alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting.

⁴ Het wetsvoorstel is aanhangig bij de TK (kamerstukken II 2001/02, 28447).

gekeken naar de mogelijkheid en wenselijkheid om bepaalde elementen mee te nemen in de harmonisatie van verschillende begrippen

Het referentiemodel in dit rapport is de WBK. De WBK is een nieuw ontworpen regeling zonder eigen 'verleden'. Bij de vormgeving van de WBK is (mede) rekening gehouden met uitvoering door de Belastingdienst. Door te harmoniseren richting de WBK wordt beoogd de regelingen makkelijker uitvoerbaar te maken door de aan de Belastingdienst gelieerde instelling, die we in het hiernavolgende de Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies (DIS) noemen. Op die manier zou gezamenlijke uitvoering kunnen leiden tot besparingen, vermindering van administratieve lasten van de burger en tot regelingen die voor de burger transparanter zijn. Wanneer blijkt dat op een bepaald onderdeel de WBK juist afwijkt van de andere regelingen of wanneer de keuze voor een begrip in de WBK erg regelingsspecifiek is, wordt de WBK als referentiemodel losgelaten.

Hoofdstuk 2 gaat in op de mogelijkheden om verschillende elementen in de regelingen te harmoniseren die invloed hebben op de doelgroep en de doelstelling, maar die de regelingsspecifieke elementen vooralsnog ongemoeid laten. Hoofdstuk 3 gaat in op elementen die geen of weinig invloed hebben op de doelgroep en doelstelling van de regeling maar vooral op de uitvoering. Eén aspect raakt zowel aan de uitvoering als aan de inhoud van de regeling, dit betreft het peiljaar. Gezien de verwevenheid worden het peiljaar en de daarmee samenhangende begrippen en processen in hoofdstuk 2 besproken. Hoofdstuk 4 richt zich op de gezamenlijke uitvoering en de normering van de regelingsspecifieke elementen. In dat hoofdstuk wordt gekeken naar welke taken van de huidige uitvoeringsinstellingen mee zouden moeten gaan als de uitvoering door de DIS plaats gaat vinden, en welke taken er dan achterblijven bij de instellingen.

De hoofdstukken 1 tot en met 4 zijn beschrijvend van aard en vormen het achtergronddeel bij het concluderende hoofdstuk waarin de conclusies en adviezen worden gepresenteerd.

De werkgroep hanteert in dit rapport de naam Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies (DIS) voor de aan de Belastingdienst gelieerde instelling. De werkgroep is zich er van bewust dat deze naam de indruk kan wekken dat slechts subsidies worden betaald, terwijl ook inning van bijvoorbeeld eigen bijdragen of lesgeld tot de mogelijkheden zouden kunnen behoren. Indien gewenst kan over een alternatieve naamgeving worden nagedacht.

2 Harmonisatie Begrippen

2.1 Inleiding

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de te harmoniseren onderdelen behandeld: het inkomensbegrip, het vermogensbegrip c.q. de vermogenstoets, het huishoudbegrip, het tijdvak en het peiljaar. In dit hoofdstuk wordt per te harmoniseren begrip beschreven of en hoe de regelingen verschillen van de WBK. Vervolgens wordt eventuele harmonisatie in het verleden besproken. Dan wordt per te harmoniseren begrip beschreven wat de effecten zijn (zo veel mogelijk in kwantitatieve termen) van het hanteren van het begrip uit de WBK in plaats van de huidige gehanteerde begrippen. Besproken worden: de inkomensaspecten, de budgettaire effecten, de armoedeval effecten, en het bereiken van de regelings specifieke doelstelling, de administratieve lasten voor de burger en in algemene zin iets over de uitvoeringskosten. Eén begrip hangt sterk samen met de uitvoering van de regeling: het peiljaar. De harmonisatie van dit begrip wordt in dit hoofdstuk in samenhang met de gevolgen voor de uitvoering besproken.

2.2 Inkomensbegrip

In de beschouwde inkomensafhankelijke regelingen zit verschil in de manier waarop draagkracht gemeten wordt. Met betrekking tot het inkomen staan twee begrippen centraal: het verzamelinkomen en het gecorrigeerde verzamelinkomen (zie tabel).

Verzamelinkomen	Gecorrigeerd verzamelinkomen
Intramurale zorg ¹	Thuiszorg ²
Kinderopvang	WTOS ³
Zorgtoeslag	Studiefinanciering ⁴
(aanvullende) Kinderkorting	Huursubsidie ⁵
Alleenstaande ouderkorting	
	Gedeelte van verzamelinkomen box 1
	Aanvullende alleenstaande ouderkorting
	Combinatiekorting

¹ Het verzamelinkomen wordt in beginsel één keer opgevraagd en geïndexeerd, en kent voor de berekening van de hoge eigen bijdrage een eigen specifieke correctie.

² In het kader van een wijziging van het systeem voor de zorg zonder verblijf is VWS van plan in 2004 over te stappen op het verzamelinkomen als toetsinkomen voor deze regeling.

³ Daarnaast wordt ook rekening gehouden met inkomen van niet binnenlands belastingplichtige ouders en inkomen van de ouders dat op grond van internationaal recht is vrijgesteld.

⁴ De aanvullende beurs is afhankelijk van het gecorrigeerde verzamelinkomen van de ouders. In het buitenland belast inkomen en inkomen dat op grond van internationaal recht is vrijgesteld wordt mede in aanmerking genomen. Daarnaast is de beurs afhankelijk van het eigen netto-inkomen van de student zelf (boven een bepaald inkomen vervalt het recht op de beurs).

⁵ In het buitenland belast inkomen en inkomen dat op grond van internationaal recht is vrijgesteld wordt mede in aanmerking genomen.

Achtergrond

Naar aanleiding van eerdere rapporten op het terrein van inkomensafhankelijke regelingen⁵ zijn de inkomensbegrippen in de beschouwde regelingen al voor een belangrijk deel op elkaar afgestemd. Op advies van deze rapporten zijn de verschillende inkomensafhankelijke regelingen indertijd overgestapt op het belastbaar inkomen als

⁵ ICHIR (1997), WVD (1999) en WHIR (2000).

toetsinkomen. Overwegingen daarbij waren een betere controleerbaarheid, een grotere overzichtelijkheid en een vereenvoudiging in de uitvoering.

Bij de belastingherziening 2001 werd het belastbaar inkomen als toetsinkomen vervangen door het verzamelinkomen en kwamen het inactievenforfait en het arbeidskostenforfait te vervallen. Beide aftrekposten kwamen in mindering op het belastbaar inkomen. Door het vervallen van deze aftrekmogelijkheden steeg het toetsinkomen ten opzichte van eerdere jaren. Deze sprongen in het toetsinkomen brachten, met name voor actieven, ongunstige effecten met zich mee. Om overgangseffecten te vermijden en negatieve effecten op de armoedeval te voorkomen, is daarom in enkele inkomensafhankelijke regelingen een correctie op het verzamelinkomen geïntroduceerd die o.a. de werking van het arbeidskostenforfait en het inactievenforfait nabootst.

Voor regelingen die na 2001 ingevoerd zijn, was geen sprake van een dergelijke overgangsproblematiek. Daarom gaan deze regelingen uit van het (ongecorrigeerde) verzamelinkomen. Ook de WBK hanteert het verzamelinkomen als uitgangspunt (met dien verstande dat tevens in het buitenland belast inkomen of inkomen dat op grond van het internationale recht is vrijgesteld, in aanmerking wordt genomen).

De correctie

De correctie op het verzamelinkomen bestaat uit een correctie voor standaard aftrekposten en voor niet-standaard aftrekposten. De correctie voor niet-standaard aftrekposten is afhankelijk gesteld van het gebruik van de aftrek in het jaar 2000 en wordt in drie jaar afgebouwd.⁶ Op termijn (vanaf subsidiejaar 2005/2006) heeft deze correctie daarom geen effect meer op de inkomensafhankelijke regelingen. Omdat hiermee sprake is van een “automatische” harmonisering, gaat deze paragraaf daar niet verder op in. Onderstaande tabel geeft de correctie voor standaard aftrekposten weer. De correctie is afhankelijk van de inkomensbron en leidt er dus bijvoorbeeld toe dat werkenden gemiddeld een grotere correctie en dus hogere subsidies krijgen dan niet-werkenden met een gelijk inkomen. De correctie voor standaard aftrekposten wordt niet geïndexeerd, waardoor de reële waarde hiervan afneemt in de tijd.

<i>Voor zelfstandigen wordt het inkomen verlaagd met</i>	<i>Voor werknemers wordt het inkomen verlaagd met</i>	<i>Voor uitkeringsgerechtigden/ gepensioneerden wordt het inkomen verlaagd met</i>
€1355	12% van het loon met een minimum van €119 en een maximum van €1605	€487

Afwijkingen van het (gecorrigeerd) verzamelinkomen

De systematiek van het vaststellen van het inkomen voor de eigen bijdrageregeling in de intramurale zorg wijkt als volgt af. Het verzamelinkomen (t-2) voor de intramurale zorg wordt in beginsel één keer opgevraagd en vervolgens jaarlijks geïndexeerd. Deze systematiek wijkt sterk af van de andere regelingen. Deze systematiek is gekozen om grote inkomensschokken in het overgangsjaar te voorkomen. Voor bijdrageplichtigen die onder het nieuwe regime instromen is eveneens gekozen voor een indexering van de eigen bijdrage na vaststelling in het eerste jaar van opname, omdat uitgegaan moet worden van het inkomen t-2. Inkomensmutaties uit het verleden bepalen dus de hoogte van de eigen bijdrage in jaar t. Omdat hier eveneens (grote) inkomensmutaties uit voort kunnen komen is ook hier gekozen voor de methode van de indexatie. Indien het peiljaar van t-2 verlegd kan worden naar t dan ontstaat tevens de mogelijkheid om de eigen

⁶ Deze correctie hangt samen met de beperking van de feitelijke verwervingskostenaf trek, de reiskostenaf trek woon-werkverkeer, de aftrek van kosten voor onderhoud voor kinderen ouder dan 27 jaar, consumptieve rente en lijfrentepremie.

bijdrage te baseren op het huidige inkomen. M.a.w. de methode van indexatie is niet langer nodig op het moment dat de hoogte van de eigen bijdrage aansluit op het actuele inkomen.

Het andere verschil is de vaststelling van de hoge eigen bijdrage. De intramurale zorg kent een hoge en een lage eigen bijdrage. De lage bijdrage is een vast percentage van het verzamelinkomen (10% in 2003). Voor de hoge bijdrage wordt een speciale correctie toegepast op het verzamelinkomen. Deze correctie wordt toegepast om het bijdrageplichtig inkomen te bepalen. Dit is een benadering van het vrij besteedbaar inkomen wat overblijft na aftrek van de vaste uitgaven die een persoon in een instelling heeft.⁷ Het verzamelinkomen voor de hoge eigen bijdrage kent zo een regelingsspecifieke correctie die aansluit bij de doelstelling van de regeling. Harmonisatie op dit onderdeel is dan ook niet wenselijk.

WSF 2000

Het inkomensafhankelijke deel van de WSF 2000 bestaat uit een uitbetalingsperiode en een terugbetalingsperiode. In de uitbetalingsperiode is studiefinanciering voor een deel (de aanvullende beurs) afhankelijk van het *gecorrigeerd* verzamelinkomen van de natuurlijk of adoptief ouders. Relevant is dat de aanvrager en ontvanger van studiefinanciering de student is. De verstrekte studiefinanciering is tevens afhankelijk van het inkomen van de student. Studenten mogen jaarlijks een maximum bedrag bijverdienen. Het relevante begrip voor dit inkomen is ruwweg het netto-inkomen (inclusief inkomen uit Box 3). Voor het netto inkomen is gekozen omdat toetsing plaatsvindt per maand en niet per jaar. Vanwege het grote verschil tussen het verzamelinkomen (een bruto inkomensbegrip) en het netto-inkomensbegrip is overgang naar het verzamelinkomen alleen mogelijk wanneer de inkomensgrens verlegd wordt. In de terugbetalingsperiode kan de debiteur (ex-student) aanspraak maken op een draagkrachtregeling. Het relevante begrip is dan het gecorrigeerd verzamelinkomen.

De kindgerelateerde heffingskortingen

De combinatiekorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting gaan uit van een gedeelte van het verzamelinkomen. Voor de combinatiekorting is het bedrag aan winst, loon of resultaat uit werkzaamheden dan wel het in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek van belang. Voor de aanvullende alleenstaande ouderkorting is het inkomen uit tegenwoordige arbeid van belang (dit is, met uitzondering van de zelfstandigenaftrek, hetzelfde inkomen als dat van de combinatiekorting). Beide uitzonderingen vinden hun oorsprong in de voorwaarden om voor de regeling in aanmerking te komen, namelijk de combinatie van werk en de zorg voor kinderen. Het ligt dan ook voor de hand om in deze twee regelingen zelf een uitzondering op het geharmoniseerde begrip "verzamelinkomen" te maken. Andere mogelijkheid zou kunnen zijn op dit punt enigermate te harmoniseren door voor beide regelingen uit te gaan van het begrip inkomen uit tegenwoordige arbeid.

Harmonisatie inkomensbegrip

Harmonisatie van het inkomensbegrip conform de WBK zou een afschaffing van correctie op het verzamelinkomen betekenen. Dit leidt voor bepaalde regelingen tot een hoger verzamelinkomen en dus tot een lagere subsidie. Een optie is om de regelingen zodanig aan te passen dat het recht op subsidie pas bij een hoger inkomen komt te vervallen. Het probleem bij deze oplossing is dat effecten uiteen lopen tussen werkenden en niet-werkenden en – binnen deze twee groepen – voor verschillende huishoudens, zodat geen sprake is van een eenduidige doorwerking op de inkomensafhankelijke regelingen.

⁷ Zo wordt de verschuldigde belasting, de premie ziektekosten, een bedrag voor zak- en kleedgeld en een (inkomensafhankelijk) bedrag volgens formule afgetrokken van het verzamelinkomen. Ook mag de persoon 15% van de inkomsten uit tegenwoordige arbeid houden. Het resterende bedrag is de eigen bijdrage. Deze wordt weer gemaximeerd op €1.624 per maand in 2003.

Om deze effecten te voorkomen zou met gedifferentieerde tabellen gewerkt kunnen gaan worden. Indertijd is hier niet voor gekozen omdat het de regelingen te gecompliceerd zou maken.

Uit oogpunt van eenduidigheid en het nauw aansluiten aan het voor de belastingheffing gebruikte inkomensbegrip verdient het verzamelinkomen de voorkeur boven het gecorrigeerde verzamelinkomen. Bij de keuze om te harmoniseren en de correctie op het verzamelinkomen af te schaffen spelen echter dezelfde overwegingen een rol als bij de belastingherziening.

Inkomenseffecten, armoedevaleffecten en budgettaire effecten

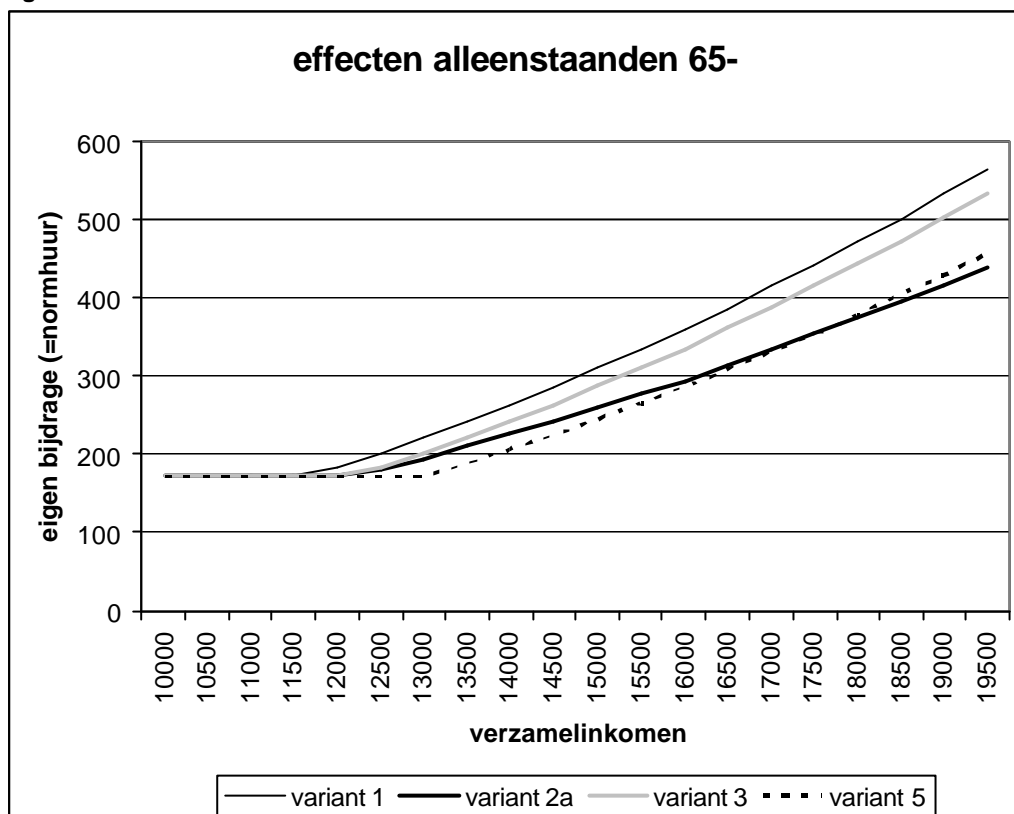
De drie criteria inkomenseffecten, armoedeval en budgettaire effecten worden hieronder in onderlinge samenhang besproken. De achtergrond hiervan is dat het vervallen van de correctie op verschillende manieren (qua fasering of verwerking in de regelingen) kan worden vormgegeven. Daarom zullen enkele varianten worden gepresenteerd. De inkomenseffecten, budgettaire effecten en armoedevaleffecten van deze varianten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij de beoordeling van de varianten zal een afruil tussen deze drie criteria moeten worden gemaakt.

De volgende varianten worden beschreven:

1. vervallen van de correctie zonder aanpassing van de tabellen/inkomensgrenzen
2. vervallen van de correctie inclusief de in de huursubsidie wettelijk vastgelegde vaststelling van tabellen/inkomensgrenzen aan de hand van het gewijzigde inkomen, leidend tot een lagere marginale druk (2a), inclusief een aanpassing in de WTOS die leidt tot een lagere marginale druk (2b)
3. vervallen van de correctie met aanpassing van de regelingen aan het (gemiddelde) effect voor uitkeringsgerechtigden
4. vervallen van de correctie met aanpassing van de regelingen met onderscheid tussen actieven en niet-actieven (variant 3 met een extra toeslag voor werkenden)
5. vervallen van de correctie gecombineerd met een gemiddelde aanpassing van de regelingen waarbij uitschieters in het inkomensbeeld zoveel mogelijk worden beperkt.

Deze varianten gaan alle in op de mogelijke aanpassingen in de regelingen gecombineerd met het afschaffen van de correctie. De optredende effecten zouden ook buiten de regelingen opgevangen kunnen worden (generieke compensatie). Hierop wordt separaat ingegaan. Ter illustratie geeft figuur 1 een grafische weergave van de verschillende varianten met betrekking tot de huursubsidie. Een nadere toelichting volgt bij de beschrijving van de varianten. De varianten geven een indicatie op basis van de huidige situatie. Een daadwerkelijke invulling van de verschillende parameters kan pas plaats vinden bij de daadwerkelijke aanpassing van de regelgeving.

Figuur 1



1. Vervallen correctie zonder aanpassing tabellen/grenzen

Het is gebruikelijk (in de huursubsidie zelfs wettelijk geregeld) dat bij verandering van inkomens definities de regelingen hierop aangepast worden. Deze variant gaat niet uit van aanpassing van de regelingen, maar is vooral toegevoegd om het effect van het vervallen van de correctie helder in beeld te brengen en biedt een basis waarop de overige varianten voortborduren.

Het vervallen van de correctie leidt tot een daling van het toetsinkomen voor de regelingen. Dat betekent dat de huishoudens met een inkomen op het inkomensafhankelijke traject van de regeling een negatief inkomenseffect ondervinden. Voor de WTOS en studiefinanciering treden inkomenseffecten op voor degenen met een (verzamelinkomen hoger dan 27.000 euro. Het gaat hier voor de WTOS om circa 57.000 huishoudens (23% van de gebruikers) De inkomenseffecten liggen tussen de -/- €1000 en €0. De gemiddelde inkomensachteruitgang voor deze gebruikers is €350. Voor de overige 198.000 huishoudens (77% van de gebruikers) met een WTOS tegemoetkoming treden er geen inkomenseffecten op.

In principe treden er binnen de huursubsidie voor huursubsidiegerechtigden met een inkomen rond het sociaal minimum⁸ ook geen effecten op, omdat de regeling daar nog geen afbouw kent. Echter voor een groep huishoudens met een inkomen net onder of op het sociaal minimum zal bij overgang naar het verzamelinkomen, indien de tabellen ongewijzigd blijven, hun inkomen boven de laagste inkomensklassen uitkomen. Zij ontvangen dan niet meer de maximale bijdrage. Voor huishoudens met een inkomen dat boven de laagste inkomensklasse in de huursubsidie uitkomt, treedt er altijd een inkomenseffect op. De achteruitgang loopt op tot gemiddeld circa €550 euro per jaar voor alleenstaande actieven jonger dan 65 jaar. De maximale bedragen kunnen nog beduidend hoger liggen. Vijftig procent van de alleenstaande actieven gaan er meer dan

⁸ Voor een alleenstaande 12.225 euro en voor meerpersoonshuishoudens 15.625 euro.

600 euro per jaar op achteruit. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de optredende inkomenseffecten.

variant 1	Gemiddeld effect in € per maand	Percentage huishoudens met genoemde inkomenseffecten per maand						
		< -50	-50 tot -25	-25 tot 0	0,00	0 tot 25	25 tot 50	meer dan 50
alleenstaande 65- minimum	-€7	1%	2%	36%	61%	0%	0%	0%
alleenstaande 65- niet-actief boven minimum	-€18	0%	0%	95%	5%	0%	0%	0%
alleenstaande 65- actief boven minimum	-€45	50%	29%	16%	5%	0%	0%	0%
meerpersoons 65- minimum	-€6	1%	8%	18%	73%	0%	0%	0%
meerpersoons 65- niet-actief boven minimum	-€15	0%	13%	78%	8%	0%	0%	0%
meerpersoons 65- actief boven minimum	-€33	11%	61%	17%	11%	0%	0%	0%
alleenstaande 65+ minimum	-€2							
alleenstaande 65+ boven minimum	-€18							
meerpersoons 65+ minimum	-€5							
meerpersoons 65+ boven minimum	-€25							

De daling van de gemiddelde subsidiebedragen houdt een besparing in binnen de regelingen. De kosten voor de huursubsidie dalen met ongeveer 130 miljoen euro, de kosten voor de WTOS dalen met 21 miljoen euro.

Deze variant heeft een negatief effect op de armoedeval. De negatieve effecten voor werkenden zijn groter dan voor niet-werkenden (uitkeringsgerechtigden). Dit betekent dat de werkloosheidsval toeneemt. Dit speelt met name binnen de huursubsidie en in mindere mate bij de WTOS. Het inkomensafhankelijke traject van de WTOS zit dermate hoog in het inkomensgebouw dat het aantal huishoudens dat na werkaanvaarding vanuit een uitkering daarmee te maken krijgt relatief gering zal zijn.

2a. Vervallen correctie inclusief wettelijk vastgelegde aanpassing huursubsidie

In de huursubsidie is wettelijk bepaald hoe de tabellen worden vastgesteld. Overgang naar het verzamelinkomen betekent dat de tabellen ook worden geijkt op het verzamelinkomen. Het zogenaamde minimuminkomen wordt geënt op het toetsinkomen zoals berekend voor een bijstandsgerechtigde (voor een alleenstaande en voor een echtpaar), het referentie-inkomen wordt geënt op een inkomen van een werknemer met een inkomen van €16.400 voor een alleenstaande en €22.250 voor meerpersoonshuishoudens. Een dergelijke aanpassing leidt er toe dat huishoudens met een uitkering in het hele traject tussen het minimuminkomen en het maximum-inkomen meer subsidie gaan krijgen (alleenstaanden gemiddeld €12 per maand, €150 per jaar), huishoudens met een inkomen uit loon gaan er tot het referentie-inkomen op achteruit. Gemiddeld gaan actieve alleenstaanden met inkomen uit arbeid er €12 per maand op achteruit (€150 per jaar). Met deze variant wordt dus een besparing bij werkenden gerealiseerd en ontstaan extra uitgaven richting niet-actieven. Per saldo is deze variant dan ook vrijwel budgettair neutraal.

variant 2a	Gemiddeld effect in € per maand	Percentage huishoudens met genoemde inkomenseffecten per maand						
		< -50	-50 tot -25	-25 tot 0	0,00	0 tot 25	25 tot 50	meer dan 50
alleenstaande 65- minimum	€ 0	0%	1%	3%	94%	1%	0%	0%
alleenstaande 65- niet-actief boven minimum	€ 12	0%	0%	0%	11%	74%	15%	0%
alleenstaande 65- actief boven minimum	-€12	0%	23%	54%	6%	16%	1%	0%
meerpersoons 65- minimum	-€1	0%	0%	8%	87%	4%	0%	0%
meerpersoons 65- niet-actief boven minimum	€ 9	0%	0%	1%	15%	83%	1%	0%
meerpersoons 65- actief boven minimum	-€6	0%	3%	67%	13%	17%	0%	0%
alleenstaande 65+ minimum	€ 0							
alleenstaande 65+ boven minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ boven minimum	€ 0							

Deze variant heeft evenals variant 1 een negatief effect op de armoedeval, werkenden gaan er immers meer op achteruit dan niet-werkenden. Ten opzichte van variant 1 scoort

deze variant evenwel beter. Deze variant leidt namelijk tot een verlaging van de marginale druk in de huursubsidie. De marginale druk voor meerpersoonshuishoudens daalt met ruim 7%-punt, die voor alleenstaanden met bijna 13%-punt. De negatieve inkomenseffecten voor werkenden (met een inkomen in het inkomensafhankelijke deel van de tabel) zijn daarom gemiddeld kleiner dan in variant 1.

2b. Vervallen correctie met een verlaging van de marginale druk in de WTOS

Het aanpassen van de huursubsidie zoals beschreven in variant 2a leidt tot een verlaging van de marginale druk in de regeling, wat de toename van de armoedeval vanwege het vervallen van de correctie enigszins mitigeert. Ook in de WTOS is een variant mogelijk waarbij de marginale druk in het inkomensafhankelijke traject wordt verlaagd.

De WTOS kent een glijdende schaal. Van het bedrag dat boven de inkomensgrens wordt verdiend wordt 30% in mindering gebracht op de maximale tegemoetkoming. Zo wordt de hoogte van de tegemoetkoming geleidelijk afgebouwd. Bij afschaffen van het gecorrigeerd verzamelinkomen kan de glijdende schaal kan met de vrijgekomen middelen worden teruggebracht tot 18%. In deze situatie ontstaan er negatieve inkomenseffecten voor 36.000 huishoudens (14% van de gebruikers). Voor 197.000 huishoudens (77% van de gebruikers) ontstaan er geen inkomenseffecten. Voor 22.000 huishoudens (9% van de gebruikers) ontstaan er positieve inkomenseffecten.

3. Vervallen van de correctie met aanpassing van de regelingen voor uitkeringsgerechtigden

De correctie op het verzamelinkomen is het geringst voor de uitkeringsgerechtigden, namelijk €487 voor alleenstaanden en €974 (het dubbele) voor paren. Wanneer alleen deze correctie wordt verwerkt in de tabellen, treden er voor uitkeringsgerechtigden in beginsel geen inkomenseffecten op. Voor werkenden is de correctie onvoldoende, waardoor de subsidie lager wordt. Het gevolg is dat de armoedeval wordt vergroot. Dit kan worden gecorrigeerd via een toeslag voor werkenden binnen de verschillende regelingen (variant 4) of via generieke compensatie.

Het verwerken van de correctie voor uitkeringsgerechtigden in de huursubsidietabellen betekent een verhoging van het minimumtabel inkomen en het referentie inkomen met 487 euro voor alleenstaanden en 974 euro voor paren. In de WSF 2000 geldt een bijdragevrije voet per ouder welke van het inkomen wordt afgetrokken. Deze bijdragevrije voet kan met 487 euro worden verhoogd. Daarmee wordt dezelfde correctie bereikt als bij de huursubsidie. De WTOS en TS 18- maken geen onderscheid tussen alleenstaanden en paren.

Na deze aanpassingen in de verschillende regelingen heeft het vervallen van de correctie van het verzamelinkomen voor uitkeringsgerechtigden over het algemeen geen inkomenseffecten voor deze groep. Uitzondering zijn de paren met één uitkering boven het niveau van het sociaal minimum (bijvoorbeeld WW,WAO). Deze hebben slechts éénmaal recht op 487 euro terwijl in de huursubsidie met 2x dit bedrag rekening wordt gehouden. Het gevolg is een hogere subsidie. Voor werknemers en zelfstandigen daalt de subsidie. Onderstaande tabel geeft een inzicht in de verdeling van de inkomenseffecten. Te zien is, zoals verwacht, dat voor inactieven gemiddeld nauwelijks effecten optreden en dat actieven negatieve inkomenseffecten ondervinden.

variant 3	Gemiddeld effect in € per maand	Percentage huishoudens met genoemde inkomenseffecten per maand						
		< -50	-50 tot -25	-25 tot 0	0,00	0 tot 25	25 tot 50	meer dan 50
alleenstaande 65- minimum	-€ 1	0%	2%	2%	95%	0%	0%	0%
alleenstaande 65- niet-actief boven minimum	€ 0	0%	0%	9%	88%	4%	0%	0%
alleenstaande 65- actief boven minimum	-€ 32	7%	61%	25%	6%	0%	0%	0%
meerpersoons 65- minimum	-€ 1	0%	1%	9%	87%	3%	0%	0%
meerpersoons 65- niet-actief boven minimum	€ 6	0%	0%	4%	38%	58%	0%	0%
meerpersoons 65- actief boven minimum	-€ 14	0%	13%	66%	13%	8%	0%	0%
alleenstaande 65+ minimum	€ 0							
alleenstaande 65+ boven minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ boven minimum	€ 0							

In de huursubsidie levert deze variant een besparing op met circa 30 miljoen euro.

In de WTOS is voor de groep met inkomenseffecten sprake van negatieve inkomenseffecten van gemiddeld €255. Negatieve inkomenseffecten treden op voor circa 50.000 huishoudens (20% van de gebruikers) Positieve inkomenseffecten treden niet op. Voor 80% van de gebruikers (circa 205.000 huishoudens) zijn er geen inkomenseffecten. De budgettaire kosten vallen 13 mln. euro lager uit. De inkomenseffecten liggen tussen -/- €900 en € 0.

4. Vervallen van de correctie met aanpassing van de regelingen met onderscheid tussen actieven en niet-actieven (variant 3 met een extra toeslag voor werkenden)

Uit varianten 1 en 2 blijkt dat inkomens- en armoedevaleffecten ontstaan bij het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen. Een belangrijk onderscheid bij de effecten betreft het onderscheid werkenden en niet-werkenden. De gehanteerde correctie is daar immers van afhankelijk. Variant 3 corrigeert de inactieven voor het merendeel wel, de actieven niet. Die gaan er dus gemiddeld genomen op achteruit. Dit kan (deels) gecompenseerd worden door binnen de regelingen onderscheid aan te brengen tussen actieven en inactieven en voor de actieven een grotere aanpassing door te voeren. Uitvoeringstechnisch de meest eenvoudige oplossing is daarbij de tabellen in stand te houden en voor toepassing van de tabellen een toeslag voor actieven te verwerken. Nadeel van deze variant is dat de besparingen in uitvoeringskosten bij de DIS (meer dan) afgeruild worden tegen extra kosten bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen, omdat met meer gegevens moet worden gewerkt. De subsidie is dan niet meer alleen afhankelijk van het inkomen, maar ook van de inkomensbron. Dit leidt tot hogere uitvoeringslasten. Overigens doet zich de principiële vraag voor waarom werkenden in dezelfde omstandigheden als niet werkenden een hogere subsidie zouden moeten krijgen, hetgeen op deze wijze heel zichtbaar wordt gemaakt.

5. Vervallen van de correctie, met een gemiddelde aanpassing van de regelingen

In de huursubsidie leidt een variant waarbij het minimuminkomen wordt verhoogd met €1300 en het referentie-inkomen met €1605 tot een daling van de marginale druk met ruim 1%-punt voor meerpersoonshuishoudens en met ruim 4% voor alleenstaanden. Daarbij blijven de negatieve inkomenseffecten in deze vormgeving relatief beperkt (in vergelijking met andere varianten). Inactieven op minimumniveau ondervinden nauwelijks effecten, zoals onderstaande tabel laat zien, inactieven met een bovenminimaal inkomen ondervinden een voordeel. Actieven gaan er veelal op achteruit, maar in de meeste gevallen slechts beperkt. Het percentage dat er meer dan 25 euro per maand (€300 per jaar) op achteruit gaat is klein in vergelijking met de andere varianten. Deze variant kost ongeveer 15 miljoen euro.

variant 5	Gemiddeld effect in € per maand	Percentage huishoudens met genoemde inkomenseffecten per maand						
		< -50	-50 tot -25	-25 tot 0	0,00	0 tot 25	25 tot 50	meer dan 50
alleenstaande 65- minimum	€ 0	0%	0%	1%	97%	1%	1%	0%
alleenstaande 65- niet-actief boven minimum	€ 26	0%	0%	0%	7%	33%	60%	0%
alleenstaande 65- actief boven minimum	€ 0	0%	0%	64%	8%	23%	6%	0%
meerpersoons 65- minimum	€ 0	0%	0%	3%	90%	7%	0%	0%
meerpersoons 65- niet-actief boven minimum	€ 15	0%	0%	0%	11%	66%	23%	0%
meerpersoons 65- actief boven minimum	-€ 1	0%	2%	35%	40%	22%	1%	0%
alleenstaande 65+ minimum	€ 0							
alleenstaande 65+ boven minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ minimum	€ 0							
meerpersoons 65+ boven minimum	€ 0							

Voor de WTOS kan ook gekozen worden voor een budgettaire neutrale aanpassing van de inkomensgrenzen. Dit betekent dat het inkomen waarop de subsidie begint af te bouwen met € 1890 wordt verhoogd. Bij deze variant ontstaan er negatieve inkomenseffecten voor 21.000 huishoudens (8 % van de gebruikers). Voor 199.000 huishoudens (78% van de gebruikers) ontstaan geen inkomenseffecten en voor 35.000 huishoudens ontstaan positieve inkomenseffecten (14% van de gebruikers). De inkomenseffecten liggen tussen de -/ € 600 en € 567 per jaar.

Generieke compensatie en/of gefaseerde afbouw van de correctie

Al de bovenstaande varianten leiden in meer of mindere mate tot inkomens- en armoedeval-effecten. Tot op zekere hoogte kunnen deze effecten in het voor een bepaald jaar geldende inkomensbeeld worden opgevangen. Dit geldt des te meer naarmate de overgang van gecorrigeerd verzamelinkomen naar verzamelinkomen geleidelijker verloopt (een overgang in 5 jaarlijkse stapjes is makkelijker in het inkomensbeeld in te passen dan een overgang ineens).

Het speciaal inzetten van generieke compensatie voor de optredende effecten in de verschillende varianten is kostbaar. Variant 3 leidt bijvoorbeeld tot negatieve inkomenseffecten voor actieven. De meest gerichte manier om die te compenseren is via verhoging van de arbeidskorting. De arbeidskorting kent evenwel een veel grotere doelgroep dan de groep die deze compensatie nodig heeft (namelijk alle werkenden). De negatieve inkomenseffecten voor werkenden in de huursubsidie kunnen zo'n € 450 per persoon bedragen. Verhoging van de arbeidskorting met dit bedrag zou ongeveer 2¼ miljard euro kosten.

Effect op de armoedeval

Hierboven zijn van enkele varianten de budgettaire en inkomenseffecten beschreven. In elke variant zal in meer of mindere mate sprake zijn van een toename van de armoedeval. Dit effect valt niet volledig weg te werken zonder negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomens of het loslaten van het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Deze toename van de armoedeval is inherent aan het loslaten van het (kunstmatige) onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden voor toepassing van inkomensafhankelijke regelingen.

Effect op regelings specifieke doelstellingen

Bij de keuze voor variant 2 of 5 vindt een eenvoudige aanpassing plaats, zonder gedifferentieerde aanpassing van de tabellen. Dit gaat niet ten koste van de doelstelling in de huursubsidie om te komen tot een vereenvoudiging van de regelgeving. Het beleidsmatig onderscheid maken tussen werkenden en niet-werkenden heeft verder geen relatie met de doelstelling van de subsidieregelingen.

Uitvoeringskosten/controle

De kosten voor de Belastingdienst gepaard met het separaat aanleveren van het gecorrigeerde verzamelinkomen bedragen ongeveer 1,8 miljoen euro.

Administratieve lasten

Het is voor de burger transparanter als voor alle regelingen eenzelfde inkomensbegrip wordt gehanteerd. Dit argument speelt een grotere rol naarmate huishoudens van meer regelingen tegelijk gebruik maken (dus de doelgroepen van regelingen elkaar overlappen). Op dit moment is dat nog in mindere mate het geval. Na introductie van de zorgtoeslag zal de overlap tussen regelingen (bijvoorbeeld zorgtoeslag en huursubsidie) groter zijn. Wanneer de informatie bij de Belastingdienst vandaan komt kunnen de administratieve lasten voor de burger gering zijn (afhankelijk van de vraag of de burger de cijfers nog moet/wil controleren zoals het geval is als van peiljaar t wordt uitgegaan).

Uit bovenstaande valt te concluderen dat het harmoniseren van alle regelingen op het verzamelinkomen budgettaire of inkomens- en armoedevaleffecten met zich meebrengt. Deze zijn bij een gefaseerde afschaffing van de correctie in te passen in het inkomensbeeld. Het is, zeker op de langere termijn, ongewenst is dat deze correctie op het verzamelinkomen gehandhaafd blijft. Het belangrijkste argument daarvoor is transparantie voor de burger, maar ook een besparing op de uitvoeringskosten. De varianten 2a/2b en 5 bieden daarbij de beste mogelijkheden om de correctie op het verzamelinkomen gefaseerd af te schaffen. De werkgroep werkt deze varianten momenteel verder uit. De te maken afweging ligt daarbij tussen het beperken van negatieve inkomenseffecten en het zoveel mogelijk mitigeren van de toename van de armoedeval. Voor de verschillende regelingen kan tot een andere afweging gekomen worden.

2.3 Vermogenstoets

Naast een inkomenstoets kan als aanvullend criterium voor de aanspraak op een inkomensafhankelijke regeling ook een vermogenstoets worden gebruikt. De hoogte van het vermogen is immers eveneens een indicatie van de aanwezige financiële draagkracht. De WBK kent geen separate vermogenstoets. Van de besproken inkomensafhankelijke regelingen kent enkel de huursubsidie een vermogenstoets. Vermogenstoetsen zijn in het verleden ook gehanteerd voor de AWBZ en de studiefinanciering. Bij de overgang van verzorgingshuizen naar het regiem van de AWBZ is toetsing aan het vermogen afgeschaft. In 1986 is bij de invoering van het nieuwe studiefinancieringssysteem de ouderbijdrage uit vermogen vooral afgeschaft om de uitvoering te vereenvoudigen.

In de huidige vormgeving van de huursubsidie is er geen aanspraak op de voorziening is als het vermogen hoger is dan de norm. Voor de berekening van het vermogen wordt de gemiddelde rendementsgrondslag als bedoeld in de Wet IB 2001 gebruikt. Het vermogen van een inwonend (pleeg)kind wordt slechts meegerekend voor zover het meer dan €925 bedraagt. De vermogenstoets huursubsidie kent echter geen verhoogde vrijstellingen voor ouderen met een laag inkomen, zoals de ouderentoeslag en de aanvullende ouderentoeslag uit Box III. Voor bepaling van het rekenvermogen (het vermogen zoals dat voor de huursubsidie in aanmerking wordt genomen) wordt geen rekening gehouden met de vrijstellingen die in Box III gelden voor kapitaalverzekeringen, maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal.

Verder kunnen op grond van het hardheidsbeleid bepaalde vermogensbestanddelen voor de toepassing van de vermogenstoets huursubsidie buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat hier om de volgende gevallen:

- individuele gevallen waarbij het vermogen (deels) onvermijdelijk dient te worden aangewend ten behoeve van de kosten die een handicap met zich mee brengt;
- individuele gevallen waarbij (deels) niet over het vermogen van minderjarige medebewoners beschikt kan worden;

- hemofiliepatiënten en asbestpatiënten die van rijkswege en/of van farmaceuten een bijdrage hebben ontvangen in die gevallen waarbij zonder de betreffende bijdrage wel sprake zou zijn geweest van subsidieverstrekking; nabestaanden die een schadevergoeding hebben ontvangen komen niet voor een uitzondering in aanmerking;
- smartengeld; in situaties waarbij naar aanleiding van een ongeval schadevergoeding is uitgekeerd, wordt alleen het gedeelte dat als smartengeld is verstrekt buiten beschouwing gelaten.
- uitkeringen gedaan in het kader van tegoeden van de Tweede Wereldoorlog door de stichtingen Maror, Sjoa-stichtingen en Stichting Het Gebaar

Bij de normen voor het rekenvermogen wordt onderscheid gemaakt naar huishoudsamenstelling en leeftijd (65 jaar). De tabel geeft de cijfers voor de huursubsidie en de heffingvrije vermogens in Box III. Door een verschillend huishoudbegrip zijn deze niet helemaal vergelijkbaar.

In de inkomstenbelasting geldt voor peiljaar 2002 een heffingvrij vermogen van € 18.146 per belastingplichtige, dat verdubbeld wordt bij overdracht door de partner. Er geldt een vrijstelling van € 2.422 per kind. Voor ouderen gelden aparte (hogere) bedragen.

Vermogensnormen in de Huursubsidie (subsidiejaar 2003-2004, betreft vermogen over 2002) en vrijstelling Box III over 2002

Huursubsidie ¹	Maximum rekenvermogen	Vrijstelling Box III
<i>Eenpersoonshuishouden</i>		
Huurder < 65 jaar	€ 19.875	€ 18.146
Huurder 65 jaar of ouder	€ 34.000	€ 18.146 + Max € 24.020 ²
<i>Meerpersoonshuishouden⁴</i>		
Huurder en medebewoner < 65 jaar	€ 36.292	€ 36.292 ³
Huurder en medebewoner 65 jaar of ouder	€ 47.075	€ 36.292 + Max € 48.040 ^{2,3}

¹ Leeftijd op laatste dag subsidiejaar. Dezelfde normen gelden ook voor de Wet bevordering eigenwoningbezit.

² Onder voorwaarden mag het heffingvrije vermogen voor ouderen worden verhoogd met de ouderentoeslag.

³ Onder voorwaarden mag het heffingvrije vermogen van de (fiscale) partner worden overgeheveld. Voor elk kind mag €2.500 vrijstelling opgeteld worden.

⁴ De eerste €925 van het vermogen van een (pleeg)kind onder de 23 jaar telt voor de vermogenstoets huursubsidie niet mee.

Omdat de belastingvrije sommen in de vermogensbelasting voor de inwerkingtreding van de Wet IB 2001 in relatie tot het doel van de huursubsidierегeling erg hoog lagen, zijn in de huursubsidie veel lagere, eigen vermogensgrenzen neergelegd. Met de invoering van de Wet IB 2001 werd de Wet op de vermogensbelasting afgeschaft, maar wel een nieuw vermogensbegrip in de inkomstenbelasting geïntroduceerd. Qua niveau sloten het daarbij behorende heffingvrije vermogen en de vermogensgrenzen in de huursubsidie redelijk op elkaar aan, zij het dat de vermogensgrenzen voor de huursubsidie wat hoger lagen dan de vrijstellingen van Box III. Om te voorkomen dat ten gevolge van de invoering van de Wet IB 2001 nadelige effecten voor huursubsidiegerechtigden zouden ontstaan, zijn de vermogensgrenzen zoals die golden in de Huursubsidiewet gehandhaafd, evenals de jaarlijkse indexering van die grenzen. Een uitzondering was de vermogensgrens voor meerpersoonshuishoudens onder 65 jaar, die lager was dan vrijstelling in Box III. Zonder een lichte verruiming van deze vermogensgrens zou een goede vermogenscontrole in het geding komen, aangezien het vermogen onder de grens niet opgegeven hoeft te worden. Voor deze grens wordt sinds het tijdvak 2002/2003 daarom aangesloten bij het heffingvrij vermogen, zoals omschreven in artikel 5.5, tweede lid, van de Wet

inkomstenbelasting 2001. De jaarlijkse indexering vindt voor deze groep niet meer plaats binnen de Huursubsidiewet.

Harmonisatie

Harmonisatie richting de WBK zou inhouden dat de vermogenstoets in de huursubsidie verdwijnt. Dit betekent welhaast per definitie een uitbreiding van het aantal huursubsidiegerechtigden. Weliswaar telt het inkomen uit vermogen ook mee via de vermogensrendementsheffing in het verzamelinkomen, voor de huursubsidie hoeft zonder de daar geldende vermogenstoets de inkomensstoets niet effectief te zijn tot een vermogen van €0,65 mln.⁹ VROM schat de budgettaire gevolgen van het schrappen van de vermogenstoets in op een uitgavenstijging van tenminste € 80 mln. Dat toepassing van een vermogenstoets en verschuiving van vermogensgrenzen van substantiële betekenis is op het huursubsidiegebruik moge blijken uit de gevolgen van de aanscherping van de vermogenstoets in 1997: mede daardoor bedroeg de uitstroom uit de huursubsidie circa 80.000 huishoudens. De budgettaire effecten zullen bij het loslaten van de vermogenstoets naar verwachting aanzienlijk zijn. Het loslaten van de vermogenstoets lijkt dan ook geen goede optie. Het handhaven van de vermogenstoets staat uitvoering door de DIS niet in de weg. Voor de transparantie zou het wenselijk zijn de vermogensgrenzen in de huursubsidie te harmoniseren met het heffingvrije vermogen van de IB. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het afwijkende huishoudbegrip in de huursubsidie. Bovendien verandert de grondslag van de vermogensheffing in de huursubsidie omdat er in Box III vrijstellingen gelden voor kapitaalverzekeringen, maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal. Andersom geldt in de huursubsidie de eerder genoemde vrijstellingen op grond van het hardheidsbeleid. Het niet langer construeren en leveren van het VROM-vermogen levert bij de Belastingdienst een besparing op.

Inkomenseffecten

Door harmonisatie van de vermogensnormen aan Box III kunnen - afhankelijk van de huishoudsamenstelling - huishoudens uit- of instromen in de huursubsidie. Voor alleenstaande huurders onder de 65 jaar betekent het veelal een aanscherping van de grens. Een deel van de alleenstaande huurders zal dus uitstromen en negatieve inkomenseffecten ondervinden. Voor ouderenhuishoudens is het effect niet eenduidig, dat hangt af van de huishoudsituatie en van de verhoging met de ouderentoeslag. Ook doordat de grondslag voor de vermogensheffing verandert, zullen mensen in- of uitstromen. Mensen die door vrijgestelde kapitaalverzekeringen, maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal nu om die reden geen huursubsidie ontvangen zouden dat straks wel kunnen. Mensen die nu bijvoorbeeld een uitkering voor oorlogsslachtoffers hebben, kunnen door harmonisatie hun huursubsidie verliezen.

Budgettaire effecten

Het effect van harmonisatie van de vermogensgrenzen aan Box III op de omvang van de huursubsidiepopulatie, en daarmee het budgettaire beslag, is niet eenduidig.

Armoedeval effecten

Voor degenen die nu ook tot de gebruikers behoren, verandert er niets wat betreft het effect op de armoedeval. In sommige gevallen komen mensen door harmonisatie juist in de huursubsidie. Dit zal vooral bij ouderen het geval zijn. Voor de groep ouderen speelt de armoedeval-problematiek niet. Voor mensen die door harmonisatie van de grenzen juist uit de huursubsidie stromen, daalt de marginale druk.

⁹ Gegeven het inkomensbereik van de huursubsidie kan maximaal €26.000 worden genoten als forfaitair inkomen uit Box III. Wordt dit inkomen volledig uit sparen en beleggen vergaard, dan ligt de grens waar men niet meer in aanmerking komt voor huursubsidie bij een vermogen van: €26.000/4%=0,65 mln.

Het bereiken van de regelingsspecifieke doelstelling

Het harmoniseren van de grenzen aan Box III is in principe niet in strijd met de regelingsspecifieke doelstelling. Het schrappen van het hardheidsbeleid kan de doelstelling om de desbetreffende huishoudens de betaalbaarheid van het wonen te waarborgen, ontkrachten.

Uitvoeringskosten/controle

Harmonisatie met Box III maakt uitvoering door de DIS eenvoudiger.

Administratieve lasten

De belastingplichtige is nu al verplicht opgave te doen van het aanwezige vermogen voor zover uitkomend boven de vrijstelling van Box III. Wel wordt het voor de burger eenvoudiger als er geen rekening gehouden hoeft te worden met de afwijkingen ten opzichte van Box III.

2.4 Tijdvak

Het tijdvak betreft de periode waarover – zonder tussentijdse wijzigingen – de subsidie wordt berekend en vastgesteld. De meeste regelingen hanteren net als in de WBK het kalenderjaar als tijdvak. Voor de huursubsidie loopt het tijdvak van juli t/m juni. Dit sluit aan bij de wettelijke huurverhoging per 1 juli. Bij de WTOS loopt het tijdvak gelijk met het schooljaar.

Kalenderjaar	Schooljaar	juli t/m juni
WBK	WTOS	Huursubsidie
Zorgtoeslag		
Intramurale zorg		
Thuiszorg		
Studiefinanciering ¹		
Kind-gerelateerde heffingskortingen		

¹ Voor de studiefinanciering geldt dat studenten per maand de studiefinanciering kunnen stopzetten en aanvragen. De hoogte van inkomensafhankelijke aanvullende beurs wordt vastgesteld per kalenderjaar

Wanneer alle regelingen conform de WBK het kalenderjaar als tijdvak nemen heeft dit voor de WTOS en de huursubsidie ongewenste effecten. Het tijdvak voor de kosten sluit dan namelijk niet meer aan bij het subsidiejaar, en het ligt voor de hand om dat wel zo te houden. Het tijdvak van het schooljaar is moeilijk aan te passen, harmonisatie van het tijdvak voor de WTOS is dan ook niet wenselijk. Voor de huursubsidie geldt dat de jaarlijkse huurverhoging in principe verplaatst zou kunnen worden naar 1 januari. Voor een dergelijke omschakeling is de medewerking van de verhuurders noodzakelijk, aangezien het niet wettelijk verplicht is de jaarlijkse huurverhoging voor alle huurders op dezelfde datum te laten plaatsvinden. De huidige vaste huurverhogingsdatum van 1 juli, die in nagenoeg alle gevallen wordt gehanteerd, is historisch zo gegroeid. Een eventuele omschakeling zal vooral voor de verhuurders gevolgen hebben, omdat zij voor het bepalen van de percentages voor de jaarlijkse huurverhoging (huuraanzegging moet nu plaatsvinden voor 1 april, na harmonisatie voor 1 november) en het daaraan voorafgaand overleg met de huurderorganisaties van minder recente jaarresultaten uit moeten gaan. Dit zou kunnen leiden tot het zekerheidshalve aan de hoge kant vaststellen van de huurverhoging. Aan de huurverhogingsdatum ligt geen wettelijke bepaling ten grondslag. Wijziging van deze datum kan enkel worden gerealiseerd in overleg met verhuurders. Of de verhuurdersector tot een dergelijke omschakeling in staat en bereid zou zijn, zal dan

ook zorgvuldig moeten worden gepeild. Hiervoor zal tijdig overleg met de sector moeten plaatsvinden.

Het tijdvak huursubsidie loopt gelijk met het tijdvak voor de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW). Het ligt dan ook de hand dat bij harmonisatie van het tijdvak huursubsidie tevens het tijdvak voor de BEW aangepast zal moeten worden.

Inkomenseffecten

Harmonisatie van het tijdvak in de huursubsidie leidt niet tot noemenswaardige inkomenseffecten. Het peiljaar wordt (zonder harmonisatie naar peiljaar) iets minder recent (van t-1½ naar t-2), wat in sommige gevallen tot inkomenseffecten kan leiden. Voor zover deze nadelig voor de burger zijn worden ze (als het inkomen daardoor teveel af gaat wijken van het huidige) opgevangen door de vangnet-regeling.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten vloeien voort uit de verandering in uitvoeringskosten en de eventuele kosten van de aanpassing van het moment van de huurverhoging. Daarnaast zal, zolang uitgegaan wordt van peiljaar t-2, het extra gebruik van de vangnetregel kosten met zich meebrengen.

Armoedeval

Harmonisatie van het tijdvak heeft geen effecten op de armoedeval.

Effect op regelingsspecifieke doelstellingen

Er zijn geen effecten op de regelingsspecifieke doelstellingen.

Uitvoeringskosten/controle

Zonder aanpassing van het tijdstip van de huurverhoging is het gebruik van het kalenderjaar nog steeds mogelijk maar brengt extra uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich mee omdat er bij aanpassing van de huur een extra aanvraag en vaststelling moet worden gedaan.

Administratieve lasten

Aanpassing van het tijdvak brengt eenmalige kosten met zich mee voor de uitvoering van de huursubsidie en voor verhuurders. Voor verhuurders komt dit door de gelijktijdige omschakeling van de datum van de jaarlijkse huurverhoging. Het zoveel mogelijk uitgaan van één tijdvak vermindert de administratieve lasten voor de burger omdat deze in één keer aanvraag kan doen voor verschillende regelingen.

Ook wanneer geen harmonisatie van het tijdvak plaatsvindt, kan gezamenlijk uitgevoerd worden. De aanvraag/beschikking kan in dat geval niet samen met de andere regelingen meelopen, en dit vergt wel een afzonderlijk uitvoeringsproces waardoor de doelmatigheidswinst in de uitvoering wordt beperkt/ tenietgedaan. De winst in het terugbrengen van het aantal aanvragen en beschikkingen voor de burger wordt zo wel beperkt en kan zelfs negatief uitvallen.

2.5 Het huishoudbegrip

Het recht en de hoogte van een subsidie zijn op verschillende manieren afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. De definitie van het huishouden heeft allereerst gevolgen voor wiens inkomen/vermogen meegerekend kan worden. Voor de vaststelling van de hoogte van een subsidie is inkomen niet het enige criterium van belang om draagkracht te meten. Belangrijk is ook hoeveel mensen van dat inkomen rond moeten

komen. Daarnaast bepaalt de definitie van het huishouden ook of een persoon op eigen grond recht heeft op een subsidie. Een aantal begrippen loopt daarbij door elkaar heen: het partnerbegrip, het begrip gezamenlijke huishouding en het huishoudbegrip. De ene regeling kent alleen een huishoudbegrip, anderen kennen enkel een partnerbegrip. Sommige regelingen hanteren beide. Voor de regelingen die betrekking hebben op kinderen is ook het ouderbegrip van belang. De voornaamste verschillen tussen de partnerdefinities zijn weergegeven in Tabel 2.

2.5.1 De partnerbegrippen

Het fiscale partnerbegrip en de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK)

In de WBK wordt in beginsel het partnerbegrip van de Wet IB 2001 gehanteerd. Als partner wordt in de Wet IB 2001 aangemerkt de niet duurzaam gescheiden levende echtgenoot (daaronder ook begrepen de geregistreerde partner) en ongehuwd samenwonenden die in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd. Voor ongehuwd samenwonenden geldt dat beiden in die periode op hetzelfde woonadres ingeschreven moeten staan (in de basisadministratie persoonsgegevens) en beiden *kiezen* voor de kwalificatie als partner.¹⁰

Een keuzemogelijkheid voor ongehuwd samenwonenden om al dan niet partner te zijn, is niet wenselijk voor de toepassing van de WBK (in verband met de draagkrachtmeting) en zou een niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling tussen ongehuwd samenwonenden en gehuwden (of geregistreerde partners) inhouden. Daarom wordt in de WBK degene die voor de inkomstenbelasting samen met de ouder voor kwalificatie als partner zou *kunnen* kiezen ook als partner aangemerkt. Daarnaast worden in enkele gevallen ook personen die voor de toepassing van de Wet IB 2001 niet als partner kunnen worden aangemerkt voor de toepassing van de WBK wel aangemerkt als partner. Zo kunnen voor de toepassing van de Wet IB 2001 bloedverwanten in de eerste graad (ouder-kind relatie) geen partner zijn, tenzij beiden bij het begin van het jaar tenminste 27 jaar zijn (en daar voor kiezen). Voor de WBK kunnen zij wel als partner worden aangemerkt, ook als de aanvrager nog geen 27 is.

Voor de WBK worden bloedverwanten van de ouder in de eerste graad van de opgaande lijn (een vader of moeder) wel als partner aangemerkt indien zij duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren. Om in aanmerking te komen voor een vergoeding dienen in principe beide partners te werken. Voor de beoordeling of de ouder/aanvrager aanspraak heeft op een tegemoetkoming speelt de vraag of de inwonende ouder van de aanvrager werkt echter geen rol. Voor de vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming wordt de inwonende ouder wel als partner gezien. Achterliggende gedachte hierbij is dat het inkomen van de inwonende ouder mede de draagkracht van het huishouden bepaalt. Een partnerrelatie kan echter nooit meer dan twee personen betreffen. Indien meer dan twee personen een gezamenlijke huishouding voeren kan het zich voordoen dat meer dan één huisgenoot als partner zou kunnen kwalificeren (zoals de bij de samenwonende ouders inwonende ouder). In dat geval wijst de ouder een van deze personen als partner aan voor de toepassing van de WBK.

¹⁰ Voor bloedverwanten in de eerste graad is die keuze alleen mogelijk indien beide personen bij het begin van het jaar tenminste 27 jaar oud zijn.

Tabel 2 Partnerbegrip

	Inkomstenbelasting	WBK	Zorgtoeslag	Intramurale Z.	Thuiszorg	WTOS¹	Huursubsidie²
Echtgenoten ³	Niet duurzaam gescheiden	Niet duurzaam gescheiden	Niet duurzaam gescheiden	Niet duurzaam gescheiden	Niet duurzaam gescheiden	Langer dan 6 maanden.	n.v.t.; zie art. 1 onderdeel i, HSW
Ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren	Kunnen kiezen wanneer langer dan 6 maanden.	Langer dan 6 maanden.	Langer dan 6 maanden.	Aanwijzingen voor regelgeving	Aanwijzingen voor regelgeving	Langer dan 6 maanden.	n.v.t.
Tijdvak of peilmoment partnerschap	Kalenderjaar	Kalenderjaar	Kalenderjaar	Moment van wijziging zorgvraag	Moment van wijziging zorgvraag	Jaar ⁴	Moment van aanvraag
Ook als partners worden aangemerkt.		- familie in de opgaande 1 ^e graad - de ouders van het kind.					
Niet als partners worden aangemerkt in afwijking op bovenstaande.	- Familie in de eerste graad, tenzij beiden ouder dan 27. ⁵ - Niet in Nederland belastingplichtig	- familie in de neergaande 1 ^e graad.	Familie in de 1 ^e graad.	Familie in de 1 ^e graad.	Familie in de 1 ^e graad.	Familie t/m de 2 ^e graad.	
Andere criteria	Voor sommige regelingen uitbreiding partnerbegrip			Leefeenheid ⁶	Leefeenheid ⁶	TOS-ouder: Wettelijke vertegenwoordiger ⁷	Eenpersoons of meerpersoons ⁸

¹ Het partnerbegrip slaat hier op de TOS-ouder en zijn/haar partner.

² De huursubsidie kent geen partnerbegrip (behoudens voor het begrip onderhuurder in artikel 1, onderdeel i). Er wordt enkel onderscheid gemaakt tussen éénpersoons en meerpersoons huishoudens. Onderhuurders tellen daarvoor niet mee.

³ Of daaraan gelijkgesteld.

⁴ Het kalenderjaar waarin het schooljaar of studiejaar aanvangt.

⁵ En zij kiezen daarvoor.

⁶ Een leefeenheid is een eenheid bestaande uit gehuwde verzekerden die al dan niet samen met een of meer ongehuwde minderjarige verzekerde(n) een huishouden voeren, dan wel een eenheid bestaande uit een meerderjarige ongehuwde verzekerde die met een of meer ongehuwde minderjarige verzekerden duurzaam een huishouden voert. De relatie ouder – meerderjarig kind wordt niet aangemerkt als leefeenheid.

⁷ Er kan slechts één TOS-ouder zijn. Dit is de ouder die eerder WTOS ontving of de ouder die de wettelijke vertegenwoordiger was in het laatste kwartaal waarin de leerling nog 17 was. In het geval er twee ouders hier aan voldoen: die wettelijke vertegenwoordiger die kinderbijslag ontvangt, die wettelijke vertegenwoordiger bij wie de leerling op 1 augustus blijkens de GBA woont. Indien laatste niet van toepassing: wettelijke vertegenwoordigers wijzen er één aan.

⁸ Huishouden: alle personen die dezelfde woning bewonen exclusief onderhuurders

Gezamenlijke huishouding (onderdeel van het partnerbegrip in de WBK)

Om als partner te kunnen worden aangemerkt wordt voor ongehuwden in de Wet IB 2001 in de eerste plaats als voorwaarde gesteld dat in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding moet zijn gevoerd en dat beiden in de basisadministratie persoonsgegevens op hetzelfde adres zijn ingeschreven. Bij gehuwden¹¹ gelden minder voorwaarden. Een gezamenlijke huishouding wordt daar aanwezig geacht, tenzij sprake is van duurzaam gescheiden leven. Ook geldt voor gehuwden geen referentieperiode van zes maanden.

Het begrip gezamenlijke huishouding is in de Wet IB 2001 (en de WBK) niet nader gedefinieerd, maar heeft nader inhoud gekregen in de jurisprudentie. Ook in andere regelgeving (sociale verzekeringen en inkomensafhankelijke regelingen) komt het begrip gezamenlijke huishouding voor. Ook hier geldt dat het begrip niet nader gedefinieerd is, maar vorm heeft gekregen in de jurisprudentie. Globaal gezegd is van een gezamenlijke huishouding sprake indien met een ander gezamenlijk wordt voorzien in huisvesting en voeding. Wanneer er op commerciële basis wordt afgerekend – bijvoorbeeld bij kostgangers – is echter geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Om misbruik te voorkomen is in de regelgeving wel opgenomen wanneer er in ieder geval sprake is van een gezamenlijke huishouding. Er zijn verschillen tussen de deze bepalingen voor de verschillende regelingen.

Voor de toepassing van de WBK geldt dat in ieder geval sprake is van een gezamenlijke huishouding als de ouder en een derde hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en:

- de huisgenoten beiden ouder zijn van het kind;
- de ene huisgenoot het kind van de andere huisgenoot heeft erkend;
- de huisgenoten eerder gehuwd zijn geweest met elkaar of voor de toepassing van de WBK elkaars partner waren;
- de huisgenoten zich via een samenlevingscontract wederzijds hebben verplicht tot een bijdrage aan de huishouding.

Het partnerbegrip en de kind-gerelateerde heffingskortingen

Voor de kind-gerelateerde heffingskortingen wordt het fiscale partner-begrip gehanteerd, dat echter wordt uitgebreid met een aantal criteria. Zo wordt ook degene die kan kiezen voor partnerschap als partner aangemerkt, net als in de WBK. Daarnaast telt als partner mee degene met wie de betrokkene een notarieel samenlevingscontract heeft, degene die voor een pensioenregeling als partner is aangemeld, en degene die mede-eigenaar en mede-schuldenaar voor de eigen woning is.

Partnerbegrip WTOS

Het partnerbegrip in de WTOS is relevant omdat het inkomen van de wettelijk vertegenwoordiger of TOS-ouder en diens partner bepalend zijn voor de hoogte van de uitkering. De definitie van de partner in de WTOS lijkt op het partnerbegrip in de WBK. Voor de WTOS geldt echter ook voor gehuwden en geregistreerde partners dat zij in het school- of studiejaar meer dan zes maanden gehuwd of geregistreerd partner moeten zijn. Voor de WBK of de Wet IB 2001 is het duurzaamheidsvereiste enkel relevant voor ongehuwden. In de WTOS is het duurzaamheidsvereiste opgenomen omdat het uitvoeringstechnisch gewenst was niet van teveel wisselende partners uit te gaan. In afwijking van de WBK geldt voor de WTOS ook een uitzondering voor personen tussen wie bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat. Een ander verschil met de WBK is dat in de WTOS aan samenwoners niet de voorwaarde wordt gesteld dat zij in de

¹¹ Met gehuwden worden hier ook steeds geregistreerde partners bedoeld

basisadministratie persoonsgegevens op hetzelfde woonadres ingeschreven moeten staan.

Gezamenlijke huishouding in de WTOS

Ook het begrip gezamenlijke huishouding in de WTOS komt in grote lijnen overeen met de WBK-definitie. Er is sprake van een gezamenlijke huishouding indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Dan zijn er nog enkele bepalingen die omschrijven wanneer een gezamenlijke huishouding in elk geval wordt verondersteld. Deze bepaling zijn grosso modo conform de WBK.

Partnerbegrip voor de intramurale zorg en thuiszorg

Voor de intramurale zorg en de thuiszorg wordt als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de geregistreerde partner of de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad. Aan het begrip gezamenlijke huishouding is invulling gegeven cf. aanwijzing 72a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het duurzaamheidsvereiste van 6 maanden geldt hier niet. Voor de hoogte van de eigen bijdrage telt het inkomen van de partner mee. Bij de intramurale zorg is voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage ook relevant of de partner eveneens in een instelling verblijft en of er in de kosten van onderhoud voor eigen, aangehuwde of pleegkinderen moet worden voorzien (voor zover voor die kinderen kinderbijslag wordt ontvangen of hen studiefinanciering is toegekend). Bij intramurale zorg kan er – vrijwel per definitie – geen sprake meer zijn van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Daarom is voor de intramurale zorg het moment van aanvraag voor zorg bepalend voor de vaststelling van het partnerschap. De huishoudsamenstelling op dat moment geldt in principe ook voor de vervolgjaren, tenzij er iets wijzigt in de burgerlijke staat van de cliënt. Als de partner overlijdt of twee gehuwden gaan scheiden, wordt de huishoudsamenstelling opnieuw vastgesteld. Vaststelling van het partnerbegrip in de AWBZ gebeurt volledig op basis van de GBA. Uitvoering door de DIS zou geen problemen hoeven op te leveren. Naast het partnerbegrip kent het Besluit Zorgaanspraken AWBZ ook nog het begrip leefeenheid (zie hieronder).

2.5.2 Het huishouden in de huursubsidie en de AWBZ

De Huursubsidiewet

De Huursubsidiewet kent in principe geen partnerbegrip, maar hanteert het begrip medebewoner (zie hieronder). Het partnerbegrip is enkel relevant voor de vaststelling of er sprake is van onderhuur. Als onderhuurder wordt aangemerkt de persoon aan wie de huurder, op basis van een schriftelijke overeenkomst, een deel van de woning heeft verhuurd en die niet de echtgenoot of geregistreerde partner van de huurder is of een bloed- of aanverwant in de eerste graad van de huurder of van zijn echtgenoot of geregistreerde partner.

Bewoningssituatie in de Huursubsidie

Voor de toepassing van de Huursubsidiewet is de bewoningssituatie relevant en vormen de huurder en de medebewoners (medebewoner is de persoon die zijn hoofdverblijf heeft op hetzelfde adres als de huurder en die geen onderhuurder is noch tot het huishouden van de onderhuurder behoort) één huishouden. Dus alle personen die op hetzelfde adres wonen, dat wil zeggen de huurder en de medebewoners (met uitzondering van onderhuurders), maken deel uit van één huishouden. Het inkomen en vermogen van al deze personen tellen mee voor de vaststelling van de hoogte van de subsidie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een eenpersoons en een meerpersoons huishouden.

Een eenpersoonshuishouden is het huishouden van de huurder die, afgezien van mogelijke onderhuurders, als enige een woning bewoont. Een meerpersoonshuishouden is het huishouden van een huurder die samen met een of meer medebewoners een woning bewoont. Dit onderscheid is van belang voor het bepalen van de draagkracht en bepaalt - naast het inkomen (en de huur) - de hoogte van de subsidie.

Leefeenheid

In de AWBZ bestaat naast het partnerbegrip het begrip "leefeenheid". Een leefeenheid is een eenheid bestaande uit gehuwde verzekerden die al dan niet samen met een of meer ongehuwde minderjarige verzekerde(n)¹² een huishouden voeren, dan wel een eenheid bestaande uit een meerderjarige ongehuwde verzekerde die met een of meer ongehuwde minderjarige verzekerden duurzaam een huishouden voert. Zoals boven beschreven moet 'gehuwden' hier breed geïnterpreteerd worden als 'partners'. Het al dan niet deel uit maken van een leefeenheid is van belang voor de vaststelling eigen bijdrage in de thuiszorg. De leefeenheid is niet van belang voor de bepaling wiens inkomen wordt meegerekend. Enkel het inkomen van de zorggebruiker en zijn eventuele partner worden meegerekend. Voor mensen die deel uitmaken van een leefeenheid gelden echter andere tabellen met lagere maximale eigen bijdragen. Het begrip leefeenheid is een begrip dat niet bekend is in de fiscaliteit. Of er sprake is van een leefeenheid kan echter volledig uit de GBA afgeleid worden. Uitvoering door de DIS hoeft dus geen problemen op te leveren.

2.5.3 Harmonisatie

Het integraal overstappen van huishoudbegrip naar het partnerbegrip zou voor de huursubsidie en de AWBZ drastische gevolgen hebben. Het partnerbegrip in de WBK is beperkter dan het begrip "medebewoner" in de Huursubsidiewet, het partnerbegrip is immers beperkt tot twee personen die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren. Harmonisatie zou voor de huursubsidie betekenen dat de inkomens van de overige medebewoners niet langer meetellen voor de vaststelling van het rekeninkomen. Voor de huursubsidie is heel uitdrukkelijk gekozen voor het begrip huurder en medebewoner(s) omdat het huis zelf het uitgangspunt voor subsidie is. Omdat iedereen gebruik maakt van dezelfde woning en men samen maar één huur betaalt, wordt ieders inkomen meegeteld en maar één subsidie per adres verstrekt. Overschakeling naar het partnerbegrip zou de regelings specifieke doelstelling te veel aantasten en grote kosten met zich meebrengen. Harmonisatie is op dit punt derhalve niet mogelijk.

In de Wet IB 2001 wordt naast het partnerbegrip ook het begrip "personen die behoren tot het huishouden" gehanteerd.¹³ Dit begrip wordt in de jurisprudentie zodanig ruim uitgelegd dat je kunt spreken van medebewoners die geen eigen woonrecht hebben en lijkt in beginsel toepasbaar voor de Huursubsidiewet. Harmonisatie met de Wet IB 2001 lijkt daarmee dus mogelijk. Het is echter, mede gelet op de vele jurisprudentie die hierover is verschenen, de vraag of dit begrip net zo duidelijk is als het begrip medebewoner in de Huursubsidiewet. De voorkeur gaat er daarom naar uit om het begrip medebewoner uit de huursubsidiewet te handhaven en op te nemen in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR). In principe kan aan de hand van de GBA het aantal medebewoners vastgesteld worden. Het is dan aan de belanghebbende om aan te tonen dat er sprake is van onderhuur.

De huursubsidie kent wel een uitzondering op het begrip medebewoner, namelijk voor bewoners die thuis verzorgd worden in plaats van in een verpleeginrichting. In die gevallen kan verzocht worden de medebewoner (en diens inkomen en vermogen) buiten beschouwing te laten, tenzij het verzamelinkomen van alle bewoners samen uitkomt

¹² In plaats van een ongehuwde minderjarige geldt dit ook voor een kind aan wie studiefinanciering is toegekend.

¹³ vgl. de eigen woningregeling in art. 3.111 Wet IB 2001

boven de €31.765. In dat geval is er geen recht op huursubsidie.¹⁴ Ook medebewoners die wel op hetzelfde adres staan ingeschreven maar langdurig (meer dan een jaar) elders verblijven kunnen in bijzondere gevallen buiten beschouwing blijven. Te denken is aan mensen die in een verpleeginstelling of een gevangenis verblijven, maar nog wel op het subsidieadres staan ingeschreven.

Voor de AWBZ geldt eveneens dat vaststelling of er sprake is van een leefeenheid aan de hand van de GBA kan plaatsvinden. Handhaving van het begrip leefeenheid naast het partnerbegrip in de AWBZ lijkt dus geen probleem.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat voor de toepassing van de Huursubsidiewet en de AWBZ handhaving van de begrippen medebewoner en leefeenheid essentieel is. Daarnaast speelt ook het partnerbegrip voor de AWBZ en de huursubsidie (te weten voor de invulling van het begrip onderhuur) een rol. Bij het harmoniseren van het partnerbegrip spelen de volgende aspecten een belangrijke rol: het duurzaamheidsvereiste en de uitzonderingen voor familie.

Duurzaamheidsvereiste

De WTOS, de WBK en de Zorgtoeslag hanteren net als in de IB 2001 een duurzaamheidsvereiste voor ongehuwden. De WTOS kent deze zelfs voor gehuwden. Harmonisatie van de WTOS op het punt van het duurzaamheidsvereiste voor gehuwden ligt voor de hand. Het risico van wisselende partners is bij gehuwden en geregistreerde partners immers aanvaardbaar. In de thuiszorg en de intramurale zorg geldt het duurzaamheidsvereiste niet. In deze regelingen geldt in principe dat het moment van aanvragen van zorg bepalend is voor de vaststelling van het partnerschap. In principe sluit het duurzaamheidsvereiste beter aan bij de werkelijke situatie omdat het hele jaar bekeken wordt en daardoor ook het probleem voorkomt van wisselende partners. Een nadeel van het duurzaamheidsvereiste is dat op het moment van aanvraag nog niet vaststaat of iemand een partner heeft of niet. De 6 maanden regel past daarom beter bij regelingen waarbij de definitieve aanslag nog volgt (peiljaar t) of waar de aanvraag pas na een half jaar wordt gedaan (WTOS). Voor de intramurale zorg ligt het duurzaamheidsvereiste niet voor de hand. Zodra iemand opgenomen is in een instelling is er geen sprake meer van een gezamenlijke huishouding. Bij de intramurale zorg wordt daarom – noodgedwongen – gekeken naar de situatie voorafgaand aan de opname en niet naar de situatie tijdens. Uitgaan van een duurzaamheidsvereiste sluit hier niet bij aan.

Harmonisatie

In het kader van de intramurale zorg ligt harmonisatie op het punt van het duurzaamheidsvereiste niet voor de hand. Voor de overige regelingen is harmonisatie conform de WBK – in de zin dat voor gehuwden geen duurzaamheidsvereiste geldt en voor ongehuwden wel – wel mogelijk. Deze harmonisatie brengt de volgende effecten met zich mee.

Inkomenseffecten

De effecten van het introduceren van een duurzaamheidsvereiste in plaats van een peilmoment zijn niet eenduidig. In sommige gevallen zullen twee partners niet langer als partner worden gezien in sommige gevallen geldt het omgekeerde. Het duurzaamheidsvereiste doet beter recht aan de draagkrachtmeting dan een begrip met een peilmoment. Inkomenseffecten die op zouden treden, zijn dus wenselijk. Bovendien treden die effecten alleen op bij wijziging van de huishoudsituatie. Er zijn dus geen structurele inkomenseffecten.

¹⁴ Om dit aan te tonen is een verklaring van het regionaal indicatieorgaan nodig.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten zullen zeer gering zijn. Het 6 maanden model zou iets goedkoper kunnen zijn omdat men bij een peilmoment in combinatie met peiljaarverlegging de gunstigste situatie uit kan kiezen.

Armoedeval

De marginale druk verandert niet bij overstappen naar de 6 maanden eis.

Regelings specifieke doelstelling

Harmonisatie op dit onderdeel heeft geen invloed op de regelings specifieke doelstelling.

Uitvoeringskosten/controle

Voor de WBK kijkt de Belastingdienst aan de hand van de inschrijving in de GBA of men langer dan 6 maanden bij elkaar in huis woont. Als dat het geval is worden ze als partners aangemerkt. Het is dan aan de burger om aan te tonen dat er geen sprake is van een duurzame huishouding. In principe is dit weinig ingewikkelder dan de keuze voor een peilmoment. Wel betekent het dat er een vaststelling achteraf plaats moet vinden. Voor veel regelingen zal dit toch gebeuren.

Administratieve lasten

Voor burgers betekent het iets meer onzekerheid ten aanzien van de toekenning, aangezien zekerheid over de stabiliteit van hun huishoudsituatie vooraf niet te geven is. Daar staat tegenover dat de regeling beter aansluit bij de werkelijke situatie. Bovendien is het transparanter voor de burger als het partnerschap voor alle regelingen gelijk is.

Uitzonderingen voor familie

Voor de WBK kan de familie van de aanvrager in de 1^e graad van de opgaande lijn aangemerkt worden als partner, ook als de aanvrager nog geen 27 is. In de meeste andere regelingen wordt familie in de eerste lijn uitgezonderd als partner. Als argument daarvoor wordt aangedragen dat het bijvoorbeeld niet wenselijk is dat een kind om financiële redenen ervan af zou zien om een ouder ter verzorging in huis op te nemen. In de WTOS geldt zelfs een uitzondering voor familie tot en met de 2^e graad.

Bij de totstandkoming van de WBK is de principiële keuze gemaakt dat het inkomen van deze inwonende ouder mede bepalend is voor de draagkracht van het huishouden. Er zijn geen principiële argumenten om hier tussen de diverse inkomensafhankelijke regelingen onderscheid in te maken. Met andere woorden: er zal één lijn getrokken moeten worden ten aanzien van het uitzonderen van familieleden. Wanneer de WBK als uitgangspunt gekozen wordt, houdt dit in dat bloedverwanten van de aanvrager die voor de Wet IB 2001 de keuze hebben om te kwalificeren als partner, voor de WBK als partner worden aangemerkt en dat ook de inwonende ouder van de aanvrager jonger dan 27 jaar niet uitgezonderd wordt van het partnerbegrip. Voor deze lijn wordt in het hiernavolgende gekozen. Indien de consequenties hiervan door anderen in twijfel zouden worden getrokken dan zou voor alle inkomensafhankelijke regelingen, dus ook de WBK, een op dit punt gewijzigd partnerbegrip moeten worden gehanteerd.

Huursubsidie

De invulling van het begrip partner speelt voor de toepassing van de Huursubsidiewet slechts een rol bij de invulling van het begrip onderhuurder. Daarbij is een zo breed mogelijk partnerbegrip wenselijk om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is enerzijds een uitzondering op het begrip onderhuurder voor partners in de geest van het partnerbegrip van de WBK mogelijk en zelfs wenselijk. Anderzijds is het partnerbegrip in de WBK in dit opzicht te beperkt, omdat het slechts twee personen betreft. Oplossing kan zijn in de definitie van onderhuurder naast de uitsluiting van echtgenoot en al dan niet geregistreerde partners, ook de bloed- of aanverwanten in de eerste graad uit te

sluiten als onderhuurder. De controle op bloed- en aanverwantschap in de eerste graad vindt plaats aan de hand van de GBA-gegevens.

Harmonisatie

Harmonisatie op het punt van bloedverwantschap in de eerste graad van de opgaande lijn conform de WBK lijkt mogelijk. De draagkrachtoverwegingen die aan de WBK-definitie ten grondslag liggen gelden evenzeer voor andere subsidies.

Inkomenseffecten

Harmonisatie richting de WBK betekent dat de inwonende bloedverwanten die de keuze voor partnerschap hebben en een ouder van de aanvrager jonger dan 27 jaar als partner aangemerkt kunnen worden. Dit betekent voor de andere regelingen dat het partnerbegrip verruimd wordt. Het inkomen van bijvoorbeeld een inwonende ouder wordt dan niet langer buiten beschouwing gelaten bij bepaling van het toetsinkomen van een alleenstaande aanvrager. Dit leidt in bepaalde gevallen tot een daling van de subsidie en negatieve inkomenseffecten, namelijk voor die gevallen waarin een alleenstaande een gezamenlijke huishouding voert met een ouder. Door 1^e en 2^e graad familie buiten beschouwing te laten, wordt in de WTOS voorkomen dat het inkomen van meerderjarige broers of zussen van de student of leerling wordt meegeteld bij bepalen van de hoogte van WTOS. Met het hanteren van de WBK-definitie wordt dit doel niet bereikt. Nader moet worden gezien in hoeverre harmonisatie in de geest van de WBK-definitie mogelijk is.

Budgettaire effecten

Verruiming van het partnerbegrip betekent lagere verstrekkingen en daarmee budgettaire opbrengsten. De uiteindelijke besparingen zijn moeilijk in te schatten omdat ze zich voordoen bij specifieke gevallen.

Armoedeval

Daar waar mensen voorheen niet als partner aangemerkt werden maar nadien wel, worden meer mensen met de armoedeval geconfronteerd. Dat wil niet zeggen dat die ook optreedt. De marginale druk blijft in principe gelijk, maar bij een extra inkomen kan het ook zijn dat men buiten het inkomensafhankelijke traject komt.

Regelings specifieke doelstelling

De harmonisatie heeft geen gevolgen voor de regelings specifieke doelstelling.

Uitvoeringskosten/controle

Voor de uitvoering maakt het niet veel uit welke familieleden uitgezonderd worden. Uit de GBA kunnen de familiebanden tot en met de tweede graad achterhaald worden. Wel maakt het de uitvoering eenvoudiger als er met één begrip gewerkt wordt. Dit is niet afhankelijk van de uitvoerder aangezien zij allen toegang tot de GBA hebben.

Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de burger veranderen niet. Het is transparanter voor de burger als het partnerschap en de uitzonderingen voor familieleden voor alle regelingen gelijk zijn.

2.6 Peiljaar

Inkomensafhankelijke regelingen bepalen de tegemoetkoming aan de burger op basis van de kenmerken van de aanvrager. De peiljaardiscussie betreft de vraag voor welk jaar deze kenmerken worden bepaald. In het navolgende wordt onder jaar t verstaan het jaar

waarin de (eerste termijn van de) subsidie tot uitbetaling komt. Jaar t -1 betreft dan het jaar voorafgaand aan het jaar van uitbetaling.

In deze paragraaf wordt met name ingegaan op het voor het inkomen gebruikte peiljaar. Voor de andere kenmerken komt dit, indien relevant, terug bij de bespreking van die specifieke kenmerken.

Onderstaande tabel geeft aan welk peiljaar de verschillende regelingen hanteren voor het inkomen.

t	t - 1½	t - 2
Kinderopvang	Huursubsidie	Intramurale zorg ¹
Zorgtoeslag		Thuiszorg
WSF inkomen student		WTOS
Kind-gerelateerde heffingskortingen		Studiefinanciering (ouders, debiteur)

¹ In principe wordt het verzamelinkomen van jaar t-2 van de eerste opname genomen en dat wordt geïndexeerd.

De meeste regelingen hanteren jaar t -2. De achtergrond hiervan is het feit dat na twee jaar de Belastingdienst voor de meeste huishoudens definitieve inkomensgegevens beschikbaar heeft, zodat niet met schattingen hoeft te worden gewerkt. In de huursubsidie wordt gebruik gemaakt van t-1½ omdat het tijdvak ingaat per 1 juli van het jaar. In het onderstaande zullen we spreken van het vastgestelde (t-2 en t-1½) versus het actuele inkomen (t). Hierbij is het van belang dat het actuele inkomen in feite een schatting van het inkomen in jaar t inhoudt, omdat de voorlopige toekenning aan het begin van het jaar al plaatsvindt. De uiteindelijke afrekening vindt achteraf plaats op basis van het feitelijke inkomen in jaar t.

Het belangrijkste voordeel van gebruik van het actuele inkomen is dat dit het beste aansluit bij de draagkracht van een huishouden. Het inkomen kan in een of twee jaar gewijzigd zijn. Weliswaar houden de regelingen die uitgaan van het vastgestelde inkomen rekening met een gemiddelde inkomensstijging, maar voor individuele huishoudens kan de inkomensontwikkeling afwijken. De nieuwe regelingen - kinderopvang en zorgtoeslag - zullen daarom uitgaan van het actuele inkomen. Een nadeel is dat de uitvoering gecompliceerder wordt aangezien mensen hun inkomen moeten schatten (bij eerste aanvraag), of controleren in het geval de DIS zelf een schatting heeft gemaakt (bij vervolgvragen). Bovendien ontvangen burgers minimaal één extra beschikking per jaar. Omdat het uitvoeringsproces is afgeleid van het VT-proces in de inkomstenbelasting, kunnen synergievoordelen in het uitvoeringsproces worden geboekt.

Bij het uitgaan van het actuele inkomen leidt elke terugval in inkomen vrijwel direct tot een toename van de subsidie. Regelingen die uitgaan van het vastgestelde inkomen kennen allen een vangnetconstructie met peiljaarverlegging. Deze vangnetregelingen zijn echter pas vanaf een bepaalde inkomensterugval effectief (15% à 20%). Als de inkomensterugval niet groter is dan de drempel, werkt de inkomensterugval pas op termijn door in de hoogte van de subsidie. Uitgaan van het actuele inkomen voorkomt tevens dat mensen die een grote sprong in inkomen gemaakt hebben, nog steeds een inkomensafhankelijke regeling ontvangen.

Het belangrijkste voordeel van het gebruik van het vastgestelde inkomen is dat de hoogte van de tegemoetkoming voor de aanvrager reeds vaststaat en dus zekerheid biedt. De aanvrager loopt geen risico aan het eind van het jaar een deel te moeten terugbetalen.

Tevens voorkomt het de extra lasten voor de burger in verband met de schatting van het inkomen.

Verschillende procedures in de uitvoering hangen met elkaar samen en met de keuze voor het peiljaar. Harmonisatie op deze onderdelen hangt dan ook sterk samen met de keuze van het peiljaar en raakt daarmee ook aan de inhoud van de regeling. In deze paragraaf worden de effecten van harmonisatie naar peiljaar t voor de uitvoering en voor de inhoud van de regeling samen besproken. De keuze voor het peiljaar hangt verder samen met onder andere: het inkomensbegrip, het tijdvak, de aanvraag, de vangnetregeling en de rechtmatigheidscontrole. Twee modellen en een tussenmodel kunnen hierbij onderscheiden worden:

2.6.1 Uitvoeringsmodellen

- *Het model van de voorlopige teruggave (WBK-model)*
Uitgegaan wordt van het actuele inkomen. Hierdoor is een specifieke vangnetregeling met peiljaarverlegging overbodig. Het tijdvak is zoveel mogelijk het kalenderjaar. Controle vindt achteraf plaats en gebeurt deels integraal (inkomen, huishouden) en deels steekproefsgewijs (genoten kinderopvang) op basis van risicoselectie. Bij het partnerbegrip wordt uitgegaan van een 6-maanden vereiste. De burger doet zelf een aanvraag bij de DIS en vult op zijn formulier zelf ook de regelings specifieke informatie in en maakt een schatting van zijn inkomen voor het komende jaar. Het verzamelinkomen is het relevante inkomensbegrip. De burger ontvangt maandelijks een voorlopige subsidie. De definitieve beschikking komt achteraf, waarbij een verrekening plaatsvindt aan de hand van de realisaties. Voor veel mensen zal de definitieve beschikking afwijken van de voorlopige en zij zullen met verrekening te maken krijgen.
- *Het model van de vaststelling vooraf (huursubsidiemodel)*
Het model gaat uit van het vastgestelde inkomen (jaar t-2 of t-1½). Een vangnetregeling (peiljaarverlegging) voorkomt dat huishoudens waar het inkomen sterk gedaald is in de problemen komen. Personen vragen subsidie aan en hoeven daarbij niet hun inkomen op te geven. De gegevens worden bij de bron verzameld om vooraf te kunnen bepalen of iemand rechthebbend is. Op deze wijze hoeft de burger/gebruiker die gegevens niet zelf te leveren en kunnen de aanvragen automatisch gecontinueerd worden. Voor het partnerbegrip of huishoudbegrip wordt gewerkt met peilmomenten i.p.v. peiljaar. Slechts in bijzondere gevallen leidt nacontrole tot een verrekening. Een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsproces in dit model is de automatische gegevensuitwisseling met de bronnen. Zo worden gegevens zoals het inkomen op basis van het Sofi-nummer van burgers door de Belastingdienst aan de uitvoerende instantie geleverd, bewoningsgegevens aan het GBA onttrokken en de huurgegevens bij de verhuurder opgevraagd.
- *Het tussenmodel (schatting door de DIS)*
Dit is het WBK-model maar bij het schatten van het inkomen zal de DIS de cliënt (vanaf het tweede aanvraagjaar) een schatting aanreiken. De burger kan zelf beslissen aan de hand van zijn eigen verwachtingen en gegevens of hij een ander bedrag invult.

Aangezien de procedures en begrippen vaak samenhangen met het gekozen model heeft harmonisatie op één onderdeel gevolgen voor de andere onderdelen.

2.6.2 Het model van de Voorlopige Teruggave (WBK-model)

Dit is het model waarnaar de WBK is vormgegeven en zoals nu ook gehanteerd wordt door de Belastingdienst voor de voorlopige teruggave inkomstenbelasting. Hoewel de WBK pas per 1 januari 2005 in werking treedt, wordt het model hier beschreven aan de hand van (het wetsvoorstel van) de WBK is omdat dat vooralsnog de enige subsidieregeling is die volgen die lijn is vormgegeven. Op dit moment wordt het model dus nog niet toegepast voor een subsidieregeling. De ervaringen met de voorlopige teruggave in de inkomstenbelasting zijn nog recent. Op dit moment wordt de systematiek geëvalueerd. De Belastingdienst heeft inmiddels besloten vanaf 2005 over te gaan tot een automatische verlenging van de VT. Belastingplichtigen hoeven dan niet langer de VT jaarlijks aanvragen, maar krijgen van de Belastingdienst bericht dat de VT wordt voortgezet, tenzij de belastingplichtige zelf om een aanpassing verzoekt.

In het geval van toekomstige subsidieverstrekking vult de aanvrager bij een eerste aanvraag een aanvraagformulier in waarin alle relevante gegevens voor de verlening moeten worden vermeld. Het gaat hierbij om n.a.w.-gegevens (naam, adres, woonplaats), sofi-nummers, een schatting van het inkomen voor het komende jaar en alle regelings specifieke gegevens (n.v.t. voor de zorgtoeslag). In het tweede jaar stuurt de DIS rond oktober aan de aanvragers met een lopende beschikking een vervolgaanvraagformulier, voorgevuld met de meest recente historische gegevens die de DIS ter beschikking heeft. Aangezien de aanvraag betrekking heeft op een toekomstige periode en ook wordt uitgegaan van het actuele inkomen, kan de aanvrager zich slechts baseren op verwachtingen en veronderstellingen voor het komende jaar. Op basis van de ervaringen in het eerste en tweede tegemoetkomingsjaar kan in het derde jaar een overstap gemaakt worden naar een systematiek van automatische toekenning, zoals vanaf 2005 met de VT zal gebeuren.

In beginsel wordt binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag de beschikking tot verlening gegeven. Een voorschot wordt uitbetaald in zoveel gelijke termijnen als de nog resterende maanden van het tegemoetkomingsjaar (het kalenderjaar). Na afloop van het tijdvak waarvoor de tegemoetkoming is verleend, dient de aanvrager (uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar) een aanvraag in tot vaststelling van de tegemoetkoming. Daarbij moeten de definitieve gegevens en het gerealiseerde inkomen worden opgegeven. De aanvrager verstrekt de gegevens in de vorm van een aanvraag (zonder nadere bewijsstukken).

De DIS gaat in eerste instantie uit van de gegevens die de burger verstrekt. De controle mogelijkheden vooraf zijn beperkt en worden uitgevoerd op basis van gegevens waar de DIS toegang tot heeft. Voor de WBK wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of ten onrechte geen partner is opgegeven, of een kind ten onrechte is opgevoerd, of dat er sprake is van niet-geregistreerd kindercentrum. Beschikt de DIS over afwijkende gegevens dan wordt contact opgenomen met de aanvrager. Deze controle wordt ook uitgevoerd bij herziening van een eerdere verlening. Steekproefsgewijs worden bewijsstukken gevraagd aan de aanvrager. Bij twijfel over de juistheid kan tevens informatie worden opgevraagd bij de werkgever, gemeente (bijstand), UWV (uitkering) of in het geval van de WBK het kinderopvangcentrum.

Doordat men in dit model uitgaat van het actuele inkomen is een vangnet niet nodig. Indien een aanvrager als gevolg van inkomensdaling een lager inkomen heeft dan aanvankelijk ingeschat, kan hij gedurende het jaar een mutatieformulier invullen. De resterende maanden van het jaar wordt dan een hoger subsidiebedrag uitbetaald.

Wanneer, na afloop van het tegemoetkomingsjaar blijkt dat teveel subsidie is ontvangen, wordt dit bij een herziene beschikking of de definitieve beschikking van belanghebbende teruggevorderd. Over het teveel genoten subsidiebedrag is in dat geval heffingsrente verschuldigd welke wordt berekend over de periode na 1 januari van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar. (Voor de inkomensafhankelijke regelingen zou er voor kunnen worden gekozen pas rente te berekenen over de periode na 1 juli.) Omgekeerd geldt dat, eveneens over de periode na 1 januari van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar, heffingsrente wordt vergoed indien blijkt dat de aanvrager te weinig subsidie heeft ontvangen. Deze schuld is invorderbaar één maand na de dagtekening van de beschikking waaruit de schuld blijkt. Als niet tijdig wordt betaald dan wordt de wettelijke rente in rekening gebracht. Uiteindelijk kan invordering van dwangbevel geschieden, zonder gerechtelijke tussenkomst.

Het niet nakomen van de verplichting of het niet (binnen redelijke termijn) juist verstrekken van inlichtingen kan worden beboet. Bij afwezigheid van alle schuld wordt geen boete opgelegd. Voor het regime van de bestuurlijke boeten is om redenen van praktische aard aangesloten bij de AWR.

De bezwaar en beroepsprocedure valt onder de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). De AWB formuleert hoe een bezwaar en beroepsprocedure georganiseerd moet worden (o.a. bezwaar binnen 6 weken, mogelijkheid om daarna in beroep te gaan bij rechtbank, procedure bezwaarbehandeling).

2.6.3 Het model van de vaststelling vooraf (huursubsidie)

Dit is het model van de huursubsidie, de WTOS en de eigen bijdrage in de AWBZ. Hoewel er verschillen zitten in de uitvoering loopt de procedure op hoofdlijnen als volgt (zie de bijlage voor een complete beschrijving). Bij een eerste aanvraag vult de aanvrager n.a.w. gegevens in en eventueel regelingsspecifieke informatie (in het geval van de huursubsidie levert de verhuurder de regelingsspecifieke informatie). Van sommige informatie moeten bewijsstukken meegestuurd worden (zoals een kopie van de polis van de particuliere ziektekostenverzekering voor de WSF 2000 of een kopie van het huurcontract bij een onderhuurder in de huursubsidie). Voor de meeste regelingen is voor de vaststelling van de huishoudsamenstelling een peilmoment van belang in plaats van een heel jaar. Er worden in beginsel geen inkomensgegevens gevraagd. Via het softnummer worden de inkomensgegevens bij de Belastingdienst opgevraagd. De meeste gegevens worden bij de bron verzameld en gecontroleerd. De continuering is doorgaans automatisch (m.u.v. de WTOS). Voor de eigen bijdrage regelingen in de AWBZ is geen sprake van een aanvraag. Het zorgkantoor of de thuiszorginstelling vraagt de informatie aan de cliënt en speelt deze informatie door aan de uitvoerder.

De uitvoeringsinstelling zoekt de inkomensgegevens uit het peiljaar bij de aanvraag en berekent de hoogte van de subsidie. Er wordt een kennisgeving gestuurd en de aanvrager krijgt de gelegenheid om daarop te reageren. Na eventuele wijziging volgt de beschikking. De toekenning is in beginsel definitief, tenzij er wijzigingen zijn in de situatie anders dan het inkomen (verhuizing, overstap naar ander type onderwijs), of als blijkt dat onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt. In dat geval kan het ook gebeuren dat geld wordt teruggevorderd. Voor de terugbetaling van de aldus ontstane schuld wordt meestal een terugbetalingsregeling getroffen. Deze regeling en de termijnen verschillen per regeling. Ook zit er verschil tussen de regelingen voor wat betreft de renteheffing over de schuld. Zo wordt over teveel ontvangen huursubsidie geen rente geheven. Mocht het inkomen sterk wijzigen, kan een aanvraag gedaan worden voor peiljaarverlegging. Dit is de vangnetregeling.

2.6.4 Het Tussenmodel (Voorlopige Teruggave met schatting door de DIS)

Dit is vrijwel hetzelfde model als het WBK-model en gaat uit van het actuele inkomen (peiljaar t). Het grootste verschil is dat in dit model de DIS (vanaf het tweede tegemoetkomingsjaar) een schatting maakt van het inkomen om de cliënt behulpzaam te zijn. Bovendien kent het tussenmodel een iets andere renteregeling. Dit is de lijn waarlangs de zorgtoeslag is vormgegeven.

Het eerste jaar van aanvraag moet de aanvrager nog zelf een schatting van zijn inkomen opgeven bij zijn aanvraag. Zodra een aanvrager eenmaal in het bestand zit hoeft deze schatting niet meer zelf gemaakt te worden. Vóór verstrijken van het tijdvak stuurt de DIS een nieuw formulier op met een schatting van het inkomen reeds ingevuld op het formulier. De cliënt kan ervoor kiezen deze schatting over te nemen of om zelf een schatting te maken. Vanaf het derde tegemoetkomingsjaar zal de DIS op basis van historische gegevens de subsidie automatisch toekennen. Wanneer de gegevens van de automatische toekenning afwijken van de feitelijke situatie, moet de rechthebbende zelf actie ondernemen. Op termijn, als het systeem voldoende opgebouwd is, kan de DIS al vanaf het tweede tegemoetkomingsjaar de subsidie automatisch gaan toekennen. Ook zou het dan mogelijk zijn om reeds bij de eerste aanvraag de DIS een schatting te laten doen. Dit kost dan wel een extra mailing en extra aanvraagtijd.

Als in de loop van het jaar blijkt dat het actuele inkomen afwijkt van het opgegeven inkomen kan de aanvrager een mutatieformulier insturen. De DIS kan de cliënt ook actief benaderen als lonen en uitkeringen sterk blijken af te wijken van het opgegeven inkomen. Door deze werkwijze is geen vangnetregeling nodig. Net als bij het WBK-model vindt de definitieve beschikking achteraf plaats aan de hand van realisaties, ook als de schatting van het inkomen door de DIS is overgenomen. Afhankelijk van het aanvraagdgedrag van de rechthebbende zal bij verlening van een te hoge subsidie het teveel toegekende bedrag worden teruggevorderd of bij een te lage subsidie een uitbetaling plaatsvinden. Hierbij dient wel bedacht te worden dat sociale minima en 65-plussers over het algemeen een stabiel inkomen hebben dan gemiddeld, waardoor navorderingen van of uitbetalingen aan minima en 65-plussers minder plaats zullen vinden.

Bij kinderopvang dient voorts te worden bedacht dat de hoogte van de tegemoetkoming niet uitsluitend afhankelijk is van het inkomen, maar tevens van de prijs voor kinderopvang, het aantal uren kinderopvang per kind, de soort kinderopvang en het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang.

In dit model wordt een wat 'milder' rentebeleid gevoerd. De rente wordt pas geheven na enige tijd, zodat verrekening met lopende subsidiebedragen mogelijk is voordat rente geheven wordt.

2.6.5 Effecten van harmonisatie naar het model van de Voorlopige Teruggave

Inkomenseffecten

Het overgaan naar het inkomen van jaar t zal in de regel betekenen dat de inkomens waarop getoetst wordt hoger zullen zijn. De tabellen, die normaal van jaar op jaar aangepast worden aan de hand van de WKA-koppeling, dienen daarom aangepast te worden aan jaar t in plaats van $t-2$. Afhankelijk van de doorgemaakte inkomensontwikkeling kan het overgaan naar het actuele inkomen tot positieve of negatieve inkomenseffecten leiden. Deze inkomenseffecten vormen echter geen probleem aangezien het inkomen in jaar t als leidend zou moeten gelden voor de vraag of voldoende draagkracht aanwezig is. Bovendien zouden deze inkomenseffecten onder de oude systematiek ook opgetreden zijn, zij het met vertraging.

De nieuwe systematiek brengt meer onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de verstrekking met zich mee. Het kan blijken dat de definitieve subsidie afwijkt van de ontvangen subsidie. De Belastingdienst onderzoekt momenteel de mogelijkheden om deze fluctuaties zoveel mogelijk te voorkomen dan wel beperken. Tegenover deze onzekerheid staat weer dat in de systematiek van het vastgestelde inkomen inkomensfluctuaties pas tot aanpassing van de subsidie kunnen leiden als zij groter dan een bepaald percentage. In de huursubsidie is peiljaarverlegging pas mogelijk bij een daling van 20% van het netto-inkomen. Aan de andere kant leidt een grote tot zeer grote sprong in het inkomen niet tot aanpassing van de verstrekking gedurende het (huidige) tijdvak.

Uitgaan van het (verwachte) actuele inkomen gaat gepaard met een minder eenvoudige aanvraagprocedure, die zou kunnen leiden tot niet-gebruik. Hantering van het tussenmodel zou het niet-gebruik zoveel mogelijk kunnen voorkomen. Aangezien de DIS na afloop van een kalenderjaar beschikt over vastgestelde inkomens kunnen niet-gebruikers alsnog worden gewezen op de subsidie. Op die manier kan niet-gebruik verder worden beperkt.

Overstappen naar het actuele inkomen gaat slecht samen met het blijven hanteren van de correctie op het verzamelinkomen. Afschaffing van de correctie brengt echter inkomens- en armoedevaleffecten met zich mee (zie onderdeel inkomensbegrip).

Armoedevaleffecten

Het gaan werken gaat veelal gepaard met een toename van het inkomen. Bij een peiljaar van t-2 zal dit pas met vertraging doorwerken in aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen. Als overgegaan wordt op peiljaar t dan is de doorwerking in inkomensafhankelijke regelingen meer direct. Een inkomenstoename leidt dan direct tot een vermindering van de subsidie. Dit betekent dat de armoedeval meer/eerder zichtbaar wordt. Overstappen naar peiljaar t brengt verder op zichzelf geen armoedeval-effecten met zich mee. De (gewenste) gelijktijdige afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen wel (zie onderdeel inkomensbegrip).

Effect op regelingsspecifieke doelstellingen

De keuze van het peiljaar heeft over het algemeen weinig tot geen wisselwerking met regelingsspecifieke doelstellingen. Voor de WBK is keuze voor het actuele inkomen juist van belang voor het bereiken van de regelingsspecifieke doelstelling aangezien kinderopvang samenhangt met de geboorte van een kind en daarmee samenhangend de beslissing om te (blijven) werken. Bij de geboorte van een kind gaat men vaak minder uren werken in combinatie met uren kinderopvang. Het vastgestelde inkomen is dan een slechte maatstaf voor draagkracht.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten van het overgaan van peiljaar t-2 naar peiljaar t zal, analoog aan de verwachte inkomenseffecten, slechts geringe budgettaire effecten met zich meebrengen. De effecten zullen vooral gelegen zijn in de uitvoeringskosten en het wegvallen van de vangnetregeling en worden hier verder niet gekwantificeerd.

Uitvoeringskosten

Uitgaan van het actuele inkomen maakt een aparte vangnetregeling overbodig, wat een besparing betekent. Er zullen per regeling echter meer (voorlopige) beschikkingen en mutatieformulieren verstuurd en verwerkt moeten worden, wat kosten met zich meebrengt, evenals de daaruit voortvloeiende toename van bezwaar- en beroepprocedures. Door de wijze van controleren (steekproefsgewijs en zonder overleg van bewijsstukken van tevoren) zullen de controlekosten naar verwachting lager zijn. De

belangrijkste kostenvoordelen zijn te behalen als alle regelingen eenzelfde peiljaar hanteren waardoor gezamenlijke uitvoering mogelijk is. Harmonisatie naar het model van de zorgtoeslag/WBK maakt gezamenlijke uitvoering aantrekkelijk, aangezien deze regeling een grote overlap met de andere inkomensafhankelijke regelingen kent.

Administratieve lasten

Bij het uitgaan van het actuele inkomen de aanvrager zelf een schatting van zijn inkomen moeten maken en doorgeven aan de uitvoerder. Dit zal niet voor iedereen even gemakkelijk zijn. Naar verwachting zal de aanvrager ook extra beschikkingen ontvangen en aanvragen. In het model van de vaststelling vooraf hoeft de burger doorgaans minder informatie door te geven. Bijvoorbeeld het inkomen wordt bij de bron verzameld. De administratieve lasten voor de burger nemen dus toe. Of de overstap naar het actuele inkomen voor een regeling *extra* lasten met zich meebrengt voor de burger hangt samen met de vraag of er overlap is met andere regelingen die gebaseerd zijn op peiljaar t. De administratieve lasten voor de burger kunnen worden beperkt door voor het tussenmodel te kiezen en door de tijdvakken te harmoniseren.

Rechtmatigheid/fraudegevoeligheid

Anders dan in het huursubsiemodell is in het voorlopige teruggavemodell niet voorzien in een integrale controle vooraf van alle subsidiebepalende gegevens voor alle aanvragen aan de hand van de primaire bronnen. De rechtmatigheidscontrole in het voorlopige teruggave model gebeurt meer achteraf en voor een deel integraal (inkomens, huishoudsamenstelling) en voor een deel steekproefsgewijs voor specifieke gegevens op basis van risicoselectie. Het is een model wat bij de belastingen nu ook wordt gehanteerd. Integrale controle die niet of niet goed geautomatiseerd kan worden uitgevoerd, betekent veelal hoge uitvoeringskosten en de vraag is of dat opweegt tegen de extra baten van het voorkomen van fraude/fouten. Fraudegevallen kunnen ook in het VT-model opgespoord worden en verschillende prikkels zijn ingebouwd om fraude te voorkomen, zoals boetes. De geheven rente zal mensen ervan weerhouden om hun inkomen bewust te laag in te schatten.

3 Harmonisatie Uitvoeringsaspecten

3.1 Inleiding

In het IBO rapport *Samen uitvoeren?* is geconcludeerd dat gezamenlijke uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen eigenlijk alleen zin heeft als de regelingen eerst geharmoniseerd worden. Bij die harmonisatie is in het IBO rapport een tweedeling gemaakt naar aspecten die de inhoud van de regeling raken (inkomensbegrip, huishouden etc) en uitvoeringsaspecten die de inhoud van de regeling (vrijwel) niet raken. Op dit laatste wordt in dit hoofdstuk ingegaan.

Harmonisatie richting de Kinderopvang is in principe als uitgangspunt genomen tenzij inhoudelijke argumenten aangeven dat dit niet zinvol is. De WBK een recente regeling is die reeds nauw aansluit bij het fiscale begrippenkader en de uitvoeringsprocessen van de Belastingdienst. Wanneer een voorstel wordt gedaan voor harmonisatie volgt een beschrijving van de gevolgen, aan de hand van het toetsingskader, tenzij het voorstellen betreft die samenhangen met de harmonisatie van het peiljaar. De harmonisatie van het peiljaar wordt in hoofdstuk 2 besproken. In afwijking van het vorige hoofdstuk worden de verschillen tussen de regelingen niet besproken in de hoofdtekst. Een complete beschrijving van de procedures is te vinden in Bijlage 1.

3.2 Aanvraagprocedure

Hierbij is aan de orde hoe de cliënt de bijdrage aanvraagt. Van belang daarbij is onder andere welke informatie de cliënt zelf op het aanvraagformulier moet invullen en welke informatie de uitvoerende dienst aanlevert. Een ander aandachtspunt is de continuering van de aanvraag.

Bij alle regelingen dient een aanvraag ingediend te worden¹⁵. Verschillen bestaan er in de hoeveelheid informatie die de cliënt moet invullen. De verschillen betreffen deels regelspecifieke kenmerken. De mogelijkheden van harmonisatie daarvan worden hier niet verder bezien, juist omdat het om regelspecifieke informatie gaat.

Daarnaast moet bij de WBK het inkomen worden opgegeven, terwijl bij de andere regelingen alleen het sofi-nummer volstaat (waarmee vervolgens de inkomensgegevens uit de primaire bron (de Belastingdienst) kunnen worden verkregen). Dit hangt onder andere samen met de keuze voor het peiljaar. In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn de gevolgen van de peiljaarkeuze voor de aanvraagprocedure besproken.

Ook zijn er verschillen bij de wijze waarop met vervolgaanvragen wordt omgegaan. Bij de huursubsidie en de intramurale eigen bijdragen AWBZ wordt automatisch gecontinueerd. Bij de WBK en de WTOS dient elk jaar opnieuw een aanvraag te worden ingediend en bij de eigen bijdragen Thuiszorg dient de Thuiszorgorganisatie elke vier weken de hoeveelheid genoten zorg door te geven. De mogelijkheden voor harmonisatie lijken beperkt. Ook dit verschil hangt namelijk deels met regelspecifieke zaken samen. Van huursubsidie en intramurale zorg wordt meestal langdurig gebruik gemaakt, terwijl

¹⁵ Bij de eigen bijdragen regelingen in de AWBZ wordt de procedure om te komen tot een eigen bijdrage gestart door een melding van een zorgaanbieder.

kinderopvang en studie een – per definitie – gelimiteerde duur kennen en thuiszorg een nogal fluctuerend karakter kan hebben. Daarnaast is continuering van regelingen die zich baseren op peiljaar t-2 eenvoudiger mogelijk, omdat het toetsinkomen beschikbaar is.

3.3 Beoordeling aanvraag, vaststelling beschikking en uitbetaling

De thans bestaande verschillen hangen vooral samen met regelingspecifieke kenmerken en met de gevolgen van de keuzes bij de aanvraagprocedure en het peiljaar. Het gaat bij dat laatste om de mate waarin gebruik wordt gemaakt van gegevens van de aanvrager of van automatisch opgevraagde gegevens. Een verschil dat nog wel resteert betreft de intensiteit van de controle voordat tot uitbetaling wordt overgegaan. Bij de WBK is de controle vooraf beperkt. Bij andere regelingen duidelijk uitgebreider. Dit hangt echter vooral samen met de mogelijkheden van controle.

De gevolgen van harmonisatie van beoordeling van de aanvraag als gevolg van een andere aanvraagprocedure zijn hiervoor reeds behandeld. In alle gevallen stelt de uitvoerende dienst het bedrag vast en meldt dat aan de cliënt. De betreffende dienst wikkelt ook de uitbetaling en inning af.

Harmonisatieslagen in de afwikkeling van de aanvraag kunnen worden gerealiseerd door de aanvraagprocedure, peiljaar en andere regeling specifieke zaken beter op elkaar aan te laten sluiten, maar hangen vooral samen met de keuze voor een uitvoeringsmodel m.b.t. het peiljaar.

3.4 Vangnetregeling

Als geharmoniseerd wordt richting de WBK, betekent dit dat wordt uitgegaan van het verwachte actuele inkomen (peiljaar t). Een vangnetregeling is dan niet nodig, omdat cliënten in het lopende het jaar de schatting van hun jaarinkomen in dat jaar kunnen aanpassen (zoals mogelijk is in de WBK). Wanneer geen harmonisatie van peiljaar plaatsvindt, kan overwogen worden om de vangnetregelingen zo op elkaar af te stemmen dat de minimale daling in het inkomen waarbij peiljaarverlegging mogelijk is voor alle regelingen gelijk is.

Een hardheidsclausule blijft bij bepaalde regelingen nodig om incidentele uitzonderingen op te kunnen vangen, ook als de vangnetregel vervalt door keuze voor peiljaar t. Voor de WSF 2000 bestaan er nog vier tegemoetkomende regelingen naast de hardheidsclausule. De draagkrachtregeling voor debiteuren en de regeling weigerachtige ouders voor studenten, de regeling voor gehandicapte studenten en de kwijtscheldingsregeling aanvullende beurs. Wanneer deze vervallen betekent dit dat debiteuren ongeacht hun inkomen een maandelijks bedrag moeten terug betalen en dat sommige studenten geen aanvullende beurs kunnen ontvangen omdat de ouders het inkomen niet willen opgeven. Tevens kunnen gehandicapte studenten dan niet meer voor een extra jaar studiefinanciering in aanmerking komen.

3.5 Terugvordering en verrekening

Er bestaan duidelijke verschillen in de wijze van verrekening bij terugvorderingen. De verschillen betreffen onder andere de fasering van verrekening en de terugbetaaltermijn. Deze verschillen zijn niet toe te schrijven aan regelingspecifieke doeleinden en zouden kunnen worden geharmoniseerd door te kiezen voor één uniforme regeling.

3.6 Rente en boete

De meeste regelingen brengen alleen rente en/of boete in rekening als te laat wordt terugbetaald en/of opzettelijk verkeerde informatie wordt opgegeven. Ingevolge de WBK wordt ook rente berekend indien een te hoge toeslag is uitgekeerd omdat het inkomen te laag is geschat. Deze rentebetaling is in lijn met de belastingwetgeving. Door het tijdsverloop tussen het ontstaan van de materiële belastingschuld en het daadwerkelijk opleggen van de belastingaanslag (formaliseren van de materiële belastingschuld) geniet de belastingplichtige in beginsel een rentevoordeel; dit voordeel wordt weggenomen door het in rekening brengen van heffingsrente. Omgekeerd wordt aan de belastingplichtige heffingsrente vergoed als de belastingaanslag leidt tot een aan de belastingplichtige te betalen bedrag aan belasting. Deze rente compenseert hiermee het tijdelijke gemis van de uiteindelijk (niet) verschuldigde belasting. Heffingsrente kan dan ook zeker niet worden gezien als een (bestuurlijke) sanctie. Overigens bevat ook de binnenkort actueel wordende 4e tranche van de Algemene wet bestuursrecht een renteclausule die hiermee in lijn is.

Indien zou worden gekozen voor harmonisatie naar peiljaar t, en burgers zelf hun inkomen moeten opgeven, dan ligt harmonisatie van het renteregime zoals dat thans gebruikt wordt bij de WBK naar alle andere regelingen voor de hand. Eventueel kan worden overwogen, mogelijk bij wijze van overgang, de rente pas vanaf 1 juli in plaats van 1 januari te laten lopen. Ook bij het boeteregime is harmonisatie mogelijk naar het systeem van de WBK.

De gevolgen van de twee genoemde harmonisatieslagen zijn als volgt:

Inkomenseffecten.

Harmonisatie van de renteprocedure leidt tot rentebetalingen en rente-ontvangsten bij cliënten. In de praktijk weet een cliënt in veel gevallen niet dat hij te veel of te weinig heeft ontvangen. De rente zal door de cliënt derhalve als tegenvaller of meevaller worden ervaren. Dit neemt niet weg dat zij dit voor- of nadeel feitelijk hebben genoten.

Harmonisatie van de boeteprocedure heeft geen inkomensgevolgen, afgezien van die voor gepakte fraudeurs.

Budgettaire (afgezien van uitvoeringskosten).

Harmonisatie van de renteprocedure leidt tot rente-ontvangsten en rentebetalingen voor de overheid. In theorie staat daar voor de overheid hogere of lagere rentebetalingen op de staatsschuld tegenover, omdat de overheid geld later of eerder heeft moeten betalen. Per saldo hoort het effect dus nul te zijn. Harmonisatie van het boeteregime leidt afhankelijk van de mate waarin fraude wordt ontdekt en afhankelijk van het feitelijke gebruik van de mogelijkheid om administratieve boetes op te leggen, tot budgettaire opbrengsten.

Armoedeval:

Geen gevolgen.

Uitvoeringskosten:

Het opleggen van rente en boetes zal gepaard gaan met hogere uitvoeringskosten.

Administratieve lasten.

Geen gevolgen.

Rechtmatigheid/fraudegevoeligheid.

Het standaard opleggen van rente indien te hoge voorschotten zijn opgelegd, zal cliënten beperken in hun neiging om een te laag inkomen te schatten (hoewel gemeld moet worden dat dit geen fraude is). Het opleggen van boetes bij fraude zal de neiging tot fraude beperken.

3.7 Controle / Fraudebestrijding

Bij de WBK is *niet* voorzien in een integrale controle vooraf van alle subsidiebepalende gegevens voor alle aanvragen aan de hand van primaire bronnen. Er vindt controle achteraf plaats, waarbij de belastingdienst de meeste informatie integraal toetst aan de hand van beschikbare informatie (bij zichzelf en in het GBA). Een beperkt deel van de informatie wordt steekproefsgewijs gecontroleerd. Bij de meeste andere regelingen worden (vrijwel) alle gegevens integraal gecontroleerd voordat tot betaling wordt overgegaan. Het verschil betreft dus primair controle vooraf versus controle achteraf. De keuze daartoe hangt deels samen met het werken met actuele inkomensgegevens die logischerwijze alleen achteraf controleerbaar zijn. De informatie die steekproefsgewijs wordt gecontroleerd bij de WBK betreft informatie die niet automatisch opvraagbaar is. Indien regelingen gaan werken met peiljaar t, dan zal bij deze regelingen integrale controle vooraf niet meer mogelijk zijn. Harmonisatie naar het WBK-model leidt tot grotere correcties achteraf dan nu het geval is, maar dat is eigenlijk het gevolg van de keuze voor peiljaar t en niet van de controlesystematiek. De gevolgen (die dus eigenlijk bij de peiljaarverlegging horen) zijn als volgt:

Inkomenseffecten.

Per saldo geen gevolgen, wel meer te hoge en te lage voorschotten die later worden verrekend.

Budgettair (afgezien van uitvoeringskosten).

Per saldo geen effect.

Armoedeval:

geen gevolgen

Uitvoeringskosten:

Controle achteraf zal tot meer bijstellingen leiden (en dus meer beschikkingen en meer beroep en bezwaar) en derhalve meer uitvoeringskosten vergen. Daartegenover kunnen minder uitvoeringskosten staan omdat controle vooraf niet meer nodig is en synergie-effecten mogelijk zijn door uitvoering in lijn met bestaande processen in de Belastingdienst.

Administratieve lasten.

Of vooraf of achteraf wordt gecontroleerd maakt in principe voor de administratieve lasten voor de cliënten en de gegevens leverende organisaties niet uit. De wijze van controle

kan wel verschil uitmaken. Integrale controle vooraf door middel van automatische gegevensuitwisseling met de bronnen (zoals bij de huursubsidie) kent relatief lage administratieve lasten voor de burger.

Rechtmatigheid/fraudegevoeligheid.

Zowel controle vooraf als controle achteraf leidt in beginsel tot verwerking van de goede gegevens in de definitieve beschikking. Voor de rechtmatigheid heeft harmonisatie dus geen gevolgen. Wel kan verschil maken of alle gegevens integraal worden gecontroleerd, dan wel steekproefsgewijs.

3.8 Bezwaar en beroepsprocedure

Bij alle regelingen verloopt de beroeps en bezwaarprocedure conform de procedures die zijn beschreven in de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt hoe een bezwaar en beroepsprocedure is ingericht (o.a. bezwaar binnen 6 weken, mogelijkheid tot inzage van stukken, hoorprocedure, beslistermijn en rechtsmiddelverwijzing,). Verdere harmonisatie is derhalve niet mogelijk, afgezien misschien van de (verplichte) hoorplicht.

4 Modaliteiten voor samenvoeging uitvoering inkomensafhankelijke regelingen

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is behandeld hoe de verschillende regeling a-specifieke begrippen en de procedures geharmoniseerd kunnen worden. Hoewel harmonisatie een doel op zich kan zijn, wordt in dit rapport vooral gekeken naar harmonisatie met als doel gezamenlijke uitvoering. In dit hoofdstuk wordt de samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen beschreven. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de regelingen op onderdelen al zoveel mogelijk geharmoniseerd zijn voor zover dit uit de vorige hoofdstukken haalbaar bleek. De vraag die nu gesteld kan worden is wat de gevolgen zijn van samenvoeging van de uitvoering. Samenvoeging van de uitvoering kan in meerdere gradaties. Momenteel fungeert de Belastingdienst voor de inkomensafhankelijke regelingen als leverancier van gegevens over inkomen en vermogen. Met de introductie van de WBK in 2005 en de Zorgtoeslag in 2006 gaat dat veranderen. Er komt dan een aparte aan de belastingdienst gelieerde Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies (DIS), die deze twee regelingen uit moeten gaan voeren. Vooral door de zorgtoeslag zullen veel klanten worden bediend vanuit deze DIS. Uitvoering van andere inkomensafhankelijke regelingen door deze instelling zou voordelen met zich mee kunnen brengen, welke groter zijn naarmate begrippen en uitvoeringsprocessen (inclusief de daarbij behorende informatiestromen) kunnen worden geharmoniseerd.

Op dit moment is de Belastingdienst informatieverstrekker (van inkomens en vermogens bij de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen). Ook over informatie die voor meerdere regelingen gebruikt wordt beschikt de belastingdienst nu al, of kan daar relatief eenvoudig over beschikken. Als de informatie voor meerdere regelingen nodig is, ligt gebundelde informatieverzameling ook voor de hand. In de inkomensafhankelijke regelingen is echter veelal ook regelingsspecifieke informatie nodig voor de uitvoering van de regeling. De vraag is hoe deze informatie verzameld moet worden als de regelingen door de DIS zouden worden uitgevoerd. Van belang is dat deze informatie vaak samenhangt met informatie die ook voor andere doeleinden gebruikt wordt. Er zijn dan verschillende opties mogelijk:

1. De regelingsspecifieke informatie wordt verzameld door de achterblijvende instelling die deze doorgeeft aan de DIS.
2. De DIS gaat de regelingsspecifieke informatie zelf verzamelen, maar de aanpalende processen blijven achter.
3. De DIS gaat de regelingsspecifieke informatie zelf verzamelen, en voert ook de aanpalende processen uit.
4. De regelingsspecifieke informatie wordt niet langer centraal verzameld, maar de burger levert de regelingsspecifieke informatie aan.
5. De regelingsspecifieke informatie wordt overbodig, bijvoorbeeld door normering van de regelingen.

De afweging tussen de modaliteiten hangt van een aantal factoren af, zoals:

- Is de informatie voor de burger eenvoudig aan te leveren, of;
- Is er een derde organisatie die de regelingspecifieke informatie toch al verzamelt en of moet blijven verzamelen in het kader van de uitvoering van andere taken.
- In hoeverre kan de informatie van de derde organisatie als een authentiek gegeven worden beschouwd, oftewel is de juistheid en kwaliteit van de gegevens gegarandeerd en ook onomstreden.
- Is de informatie van de derde organisatie tijdig beschikbaar voor het uitvoeringsproces.
- Ten slotte is de vraag of de de kosten van informatieverstrekking door derden opwegen tegen de kosten van aanlevering door de burgers zelf.

Los van de keuze van modaliteit van informatieverzameling is het relevant of gezamenlijke uitvoering efficiëntie-winsten voor de uitvoering en de klant opleveren.

4.2 Effecten overgang naar DIS per regeling

Bij de beschrijving per regeling hieronder wordt gekeken naar de uitvoeringstaken die wellicht achterblijven bij de beleidsdepartementen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft in alle gevallen bij het beleidsdepartement. Dit impliceert ook dat de DIS altijd uitvoeringsinformatie aan de beleidsdepartementen zal moeten verstrekken.

De WBK

Dit betreft een nieuwe regeling. Er is dan ook geen sprake van 'achterblijvende' processen bij de uitvoerder, maar ook niet bij het huidige departement dat verantwoordelijk is voor de regeling (SZW). Deze regeling is zo vormgegeven dat de uitvoering volledig door de DIS kan gebeuren. De regeling gaat uit van daadwerkelijk gemaakte kosten voor kinderopvang (met een maximum) en is dus niet genormeerd. Qua informatiestromen is de regeling vormgegeven als optie 4. In principe levert de aanvrager alle relevante informatie aan. Aan de hand van bij de DIS aanwezige gegevens wordt gekeken of er onjuistheden of inconsistenties in de aanvraag zitten. In die gevallen, maar ook steekproefsgewijs, worden bewijsstukken gevraagd bij de aanvrager. De bewijslast ligt dus in principe bij de burger. Wel kan voor de controle van de door de burger aangeleverde gegevens contra-informatie worden aangevraagd bij de werkgever, de gemeente, het UWV dan wel het kinderopvangcentrum. Deze informatie is voor die instanties essentieel voor de bedrijfsvoering en het ligt niet voor de hand dat de DIS deze registratie over gaat nemen.

Conclusie: De WBK wordt volgens plan al vanaf 2005 uitgevoerd door de DIS. Aan de al vastgelegde verdeling van taken hoeft niets te veranderen.

Zorgtoeslag

Ook deze regeling zal zo worden vormgegeven dat de DIS deze eenvoudig uit kan voeren. Voorts is de regeling volledig genormeerd. Voor de zorgtoeslag is dit een eenvoudige operatie aangezien iedereen de gesubsidieerde kosten moet maken (verzekeringplicht) en de vaststelling van de hoogte enkel afhangt van de huishoudsamenstelling en het inkomen (+vermogen). De zorgtoeslag vervangt de inkomensafhankelijke premie in de Zfw en de uitvoering van de solidariteitsbijdragen (WTZ, MOOZ) in de zorg. De gevolgen voor de huidige uitvoerders van het wegvallen van deze taken hangen echter samen met het nieuwe zorgstelsel, niet bij uitvoering door de DIS. Een regelingspecifiek element in de zorgtoeslag is dat het recht op de

zorgtoeslag alleen bestaat indien men ingeschreven is bij een verzekeraar voor de (verplichte) ziektekostenverzekering. Op deze inschrijving zal gecontroleerd moeten worden. Het beleidsdepartement doet verder niets met deze informatie, dus controle door de DIS ligt voor de hand.

Conclusie: Er zijn geen taken die samenhangen met de uitvoering van de zorgtoeslag die niet door de DIS kunnen worden uitgevoerd.

Eigen bijdragen in de AWBZ

Voor de intramurale en de thuiszorg geldt dat het niet zozeer gaat om de uitkering van een subsidie, maar om de inning van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De cliënt vraagt zorg aan, geen (negatieve) subsidie. In de huidige situatie geeft de thuiszorginstelling of het zorgkantoor aan het CAK-BZ de persoonsgegevens en de zorggegevens door.

Voor de thuiszorg betreft dit laatste enkel het aantal uren thuiszorg per week. Deze informatie moet door de thuiszorginstelling toch geregistreerd worden voor de bedrijfsvoering. Het CAK-BZ voert verder de regeling uit en int de eigen bedrage.

Voor de intramurale zorg ligt dit anders. De uitvoerder van de eigen bijdrage regeling is het zorgkantoor. Deze stelt vast of men de hoge of de lage eigen bijdrage moet betalen en stelt op basis van inkomensgegevens - verkregen via het CAK-BZ - de hoogte van de eigen bijdrage vast. Het zorgkantoor int ook de eigen bijdrage. Voor het vaststellen of men de hoge of lage eigen bijdrage moet betalen zijn specifieke gegevens nodig over het zorggebruik en dat van de partner. Een deel van deze gegevens heeft het zorgkantoor toch nodig voor de bedrijfsvoering. Voor een ander deel is informatie nodig speciaal voor de uitvoering van de regeling. Dit betreft informatie waar de DIS niet over beschikt en die voor de DIS ook moeilijk is vast te stellen (b.v. een inschatting over op welke termijn de persoon een instelling kan verlaten).

Als de werkzaamheden die het CAK-BZ verricht voor de uitvoering van de eigen bijdrage in de AWBZ zouden worden overgenomen door de DIS blijven er wel taken bij het CAK-BZ achter. Het CAK verricht als landelijk kantoor de betaling van bedragen, welke volgens de wet verschuldigd zijn aan personen en inrichtingen voor het verlenen van AWBZ-verstrekingen. Het ligt niet voor de hand om de DIS met deze taken te belasten.

Denkbaar is dat de zorgkantoren bepalen of de hoge of lage eigen bijdrage verschuldigd is. Zij geven dan aan de DIS door dat het zorggebruik veranderd is. De thuiszorginstelling blijft doorgeven hoeveel uren thuiszorg geleverd wordt. De DIS voert vervolgens de regeling uit en int de bedragen. Het CAK-BZ blijft de overige taken uitvoeren. Dit komt overeen met optie 1.

Eventueel kan de systematiek van de inning zo vormgegeven worden dat ze beter aansluit bij de systematiek van inkomensafhankelijke subsidie. De zorgaanbieder int bij de zorggebruiker de maximale eigen bijdrage, de DIS betaalt vervolgens weer uit wat de zorggebruiker 'teveel' heeft betaald. De subsidie wordt zo als het ware uit de regeling gehaald. Dit geeft meer inzicht in het inkomensbeleid en de armoedevalproblematiek, maar komt de klantvriendelijkheid en de administratieve lasten voor de klant niet ten goede. Bovendien gaat het veelal om klanten voor wie de armoedevalproblematiek toch al niet speelt.

De synergie tussen de processen die gepaard gaan met de inning van eigen bijdragen en de andere processen die voorzien zijn bij de DIS lijken op voorhand niet groot. De eigenbijdrageregelingen in de zorg wijken in die zin af van de overige regelingen, dat geen sprake is van uitbetaling maar meer van een "heffing". De uitvoering vergt dan ook waarschijnlijk een eigen, afzonderlijk in te richten proces. Het vaststellen en innen van eigen bijdragen vergt een duidelijk andere houding van de uitvoeringsinstantie dan de uitbetaling van subsidies. Ook de rechtshandhaving wijkt af van de subsidieregelingen. Waar bij de toekenning van toeslagen de nadruk ligt op het voorkomen van niet-gebruik, staat bij de eigenbijdrageregelingen het onderkennen van de plicht tot een eigen bijdrage en de juiste en tijdige heffing daarvan voorop.

Er bestaat een nauwe samenhang tussen de zorgregelingen als zodanig en de eigenbijdrageregelingen. Kort gezegd: zonder zorg geen eigen bijdrage. Ook kennen de eigenbijdrageregelingen thans de nodige zorginhoudelijke criteria. Deze bemoeilijken het eenvoudig, massaal en langs geautomatiseerde weg afdoen door een afzonderlijke instantie. De doelmatigheid zal naar verwachting niet worden vergroot door tussenschakeling van een extra heffingsinstantie voor de eigen bijdrage. Naast de hoge initiële kosten die de op- en inrichting van een aparte instantie en het opzetten van een nieuwe uitvoeringsproces vergt, noodzaakt de uitvoering van de eigenbijdrageregelingen tot zeer frequente gegevensuitwisselingen met de zorgkantoren/CAK.

Conclusie: Denkbaar is een variant waarbij de inning van eigen bijdragen voor de ABWZ overgenomen wordt door de DIS. Bij uitvoering door de DIS is voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdragen regelingsspecifieke informatie nodig. Dit betreft bijvoorbeeld de zorgconsumptie (bepaling van het aantal uren thuiszorg per week) voor de extramurale zorg en voor de intramurale zorg het bepalen of de hoge of lage eigen bijdrage verschuldigd is. Deze gegevens kan het CAK centraal verzamelen, toetsen, vaststellen en vervolgens aan de DIS doorgeven, die vervolgens de inkomensstoets uitvoert en de eigen bijdrage vaststelt en int.

Gegeven het karakter van de eigen bijdrageregelingen (geen subsidie, sterk gekoppeld aan zorgconsumptie) lijkt de synergie die binnen de DIS te behalen valt met andere regelingen echter klein.

WTOS

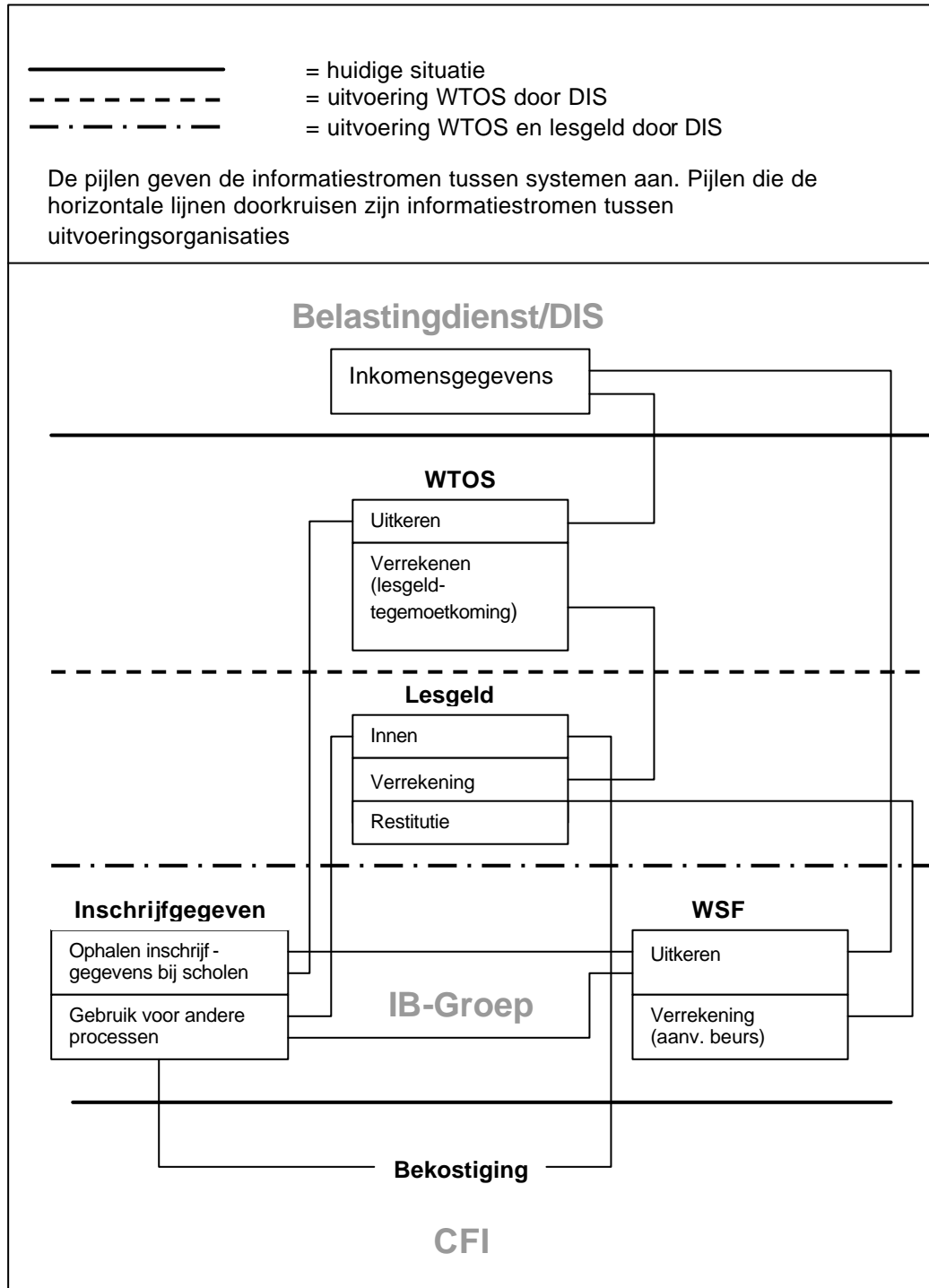
De IB-Groep voert verschillende processen uit. Het betreft hier uitvoering van regelingen die deels als inkomensafhankelijke regelingen vallen te typeren (WTOS en studiefinanciering), maar ook om onderwerpen die alleen betrekking hebben op onderwijsbeleid:

- Lesgeld
- Integrale leerlingtelling (onderwijsnummer). Vanaf het schooljaar 2002/2003 wordt het onderwijsnummer ingevoerd. Hierdoor beheert de IB-Groep alle inschrijvingen in alle typen bekostigd onderwijs. Deze inschrijfgegevens worden o.a. gebruikt voor bekostiging van scholen.
- Diplomaregistratie.
- Inschrijving hoger onderwijs (inclusief numerus fixus).

Alleen de WTOS en WSF hebben geheel of gedeeltelijk een directe relatie met het inkomen van ouders. De overige processen bevinden zich op het beleidsterrein van onderwijs. Gegevens over diploma's en leerlingtellingen zijn van belang voor het onderwijsbeleid, maar hebben niks te maken met inkomenspolitiek.

Figuur 1 laat zien wat de gevolgen zijn voor informatiestromen tussen uitvoeringsorganisaties bij overdracht van de uitvoering van WTOS naar DIS en bij overdracht van uitvoering WTOS en innen lesgeld naar DIS.

Figuur 1 Informatiestromen tussen uitvoeringsorganisaties WTOS



Naast de inkomensgegevens van de DIS is voor toekenning van de WTOS informatie nodig over inschrijvingsgegevens. Deze inschrijvingsgegevens zijn ook nodig voor het innen van lesgeld, maar er zijn geen inkomensgegevens nodig voor het innen van lesgeld. Voor ouders met een tegemoetkoming wordt het lesgeld verrekend met de WTOS. Dit vermindert administratieve lasten voor ouders evenals uitvoeringslasten (minder inningen en betalingen). Gegevens over lesgeld en WTOS moeten dus worden uitgewisseld. Het lesgeld wordt tevens verrekend met de aanvullende beurs in het MBO. Ook hiervoor moeten wel gegevens worden uitgewisseld. Ten slotte worden de lesgeldgegevens gebruikt om de rechtmatigheid van de onderwijsinschrijvingen te controleren. Dit is van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de bekostiging van het onderwijs.

In de huidige situatie lopen er twee informatiestromen van de Belastingdienst naar de IB-Groep: inkomensgegevens voor WTOS en inkomensgegevens voor het aanvullende beursdeel van de studiefinanciering. Overige informatiestromen die van belang zijn voor lesgeld en WTOS lopen binnen de uitvoeringsorganisatie IB-Groep.

Er zijn verschillende opties voor overdracht naar de DIS van de WTOS in zijn bestaande vorm.

Optie 1: overdracht WTOS naar DIS, inning lesgeld door IB-Groep, verrekenen lesgeld.

Als de uitvoering van de WTOS wordt overgedragen aan de DIS hoeven er voor de WTOS geen inkomensgegevens bij een externe organisatie te worden opgehaald. Wel moeten inschrijvingsgegevens door DIS worden opgehaald bij de IB-Groep. Dit zal meerdere malen per jaar plaats moeten vinden omdat inschrijfggegevens betrekking hebben op het lopende jaar t en wijzigingen van inschrijfstatus doorgegeven moeten worden. Daarnaast ontstaat er een extra informatiestroom tussen uitvoeringsorganisaties in verband met het verrekenen van het lesgeld met de WTOS. Doordat vaker en meer gegevens moeten worden uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties zullen de incidentele en structurele uitvoeringskosten hoger uitvallen dan nu het geval is. Bovendien krijgen ouders met een extra loket te maken, waardoor de administratieve lasten voor ouders stijgen.

Optie 2: overdracht WTOS naar de DIS, inning lesgeld door IB-Groep, lesgeld wordt niet verrekend.

Als het lesgeld niet meer wordt verrekend met de WTOS, is de extra informatiestroom voor het lesgeld tussen IB-Groep en DIS niet nodig. Wel zullen andere gegevens frequenter moeten worden uitgewisseld dan nu het geval is, omdat mutaties in inschrijvingsgegevens vaker voorkomen dan mutaties in het inkomen van t-2. Doordat vaker gegevens moeten worden uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties zullen de incidentele en structurele uitvoeringskosten hoger uitvallen dan nu het geval is. Bovendien stijgen administratieve lasten voor ouders en krijgen zij te maken met een extra loket ten opzichte van de huidige situatie. Zij ontvangen een tegemoetkoming van de DIS die ze in de vorm van lesgeld weer moeten betalen aan de IB-Groep. Door deze optie zal geld rondgepompt gaan worden.

Optie 3: overdracht WTOS naar DIS en innen lesgeld door DIS.

Wanneer de DIS ook het lesgeld gaat innen ontstaan ten opzichte van de huidige situatie twee extra informatiestromen tussen uitvoeringsorganisaties. Een extra informatiestroom over inschrijvingsgegevens van IB-Groep naar DIS en een extra informatiestroom tussen DIS en IB-Groep in verband met het verrekenen van het lesgeld met de aanvullende beurs. Bovendien worden lesgeldgegevens gebruikt voor controle op de bekostiging. Het

Cfi zal in deze situatie dus gegevens van 2 uitvoeringsorganisaties moeten ontvangen ten behoeve van de bekostiging van het onderwijs. Dit resulteert in een complexere uitvoering. Bovendien krijgen deelnemers in het MBO te maken met een extra loket en dus extra administratieve lasten.

Conclusie: Indien wordt gekozen voor uitvoering van de WTOS door de DIS zou de inning van het lesgeld ook bij de DIS kunnen worden belegd. Bij de IB-groep en de CFI blijven achter de inschrijving en registratie van leerlingen en studenten, mede ten behoeve van de bekostiging van de instellingen. Dit betekent dat de informatiestroom “inkomensgegevens” van DIS naar IB-groep wordt vervangen door de informatiestroom “inschrijvingsgegevens” van IB-groep naar DIS. Dit komt overeen met optie 1. Er komen dan wel informatiestromen van DIS naar IB-groep en Cfi bij, in verband met verrekening van lesgeld met de aanvullende beurs en ten behoeve van de bekostiging van onderwijsinstellingen. Dit beperkt de mogelijkheden om doelmatigheidswinsten te behalen.

Uitvoeringsvoordelen zijn wellicht te behalen bij integratie van de WTOS met andere regelingen ten behoeve van kinderen. Als daarbij ook saldering met, en integratie van het lesgeld zou worden betrokken zou de informatiestroom van DIS naar IB-groep en Cfi ten behoeve van verrekening en bekostiging niet meer nodig hoeven te zijn.

Studiefinanciering WSF 2000

Wanneer de scholier uitstroomt naar het hoger onderwijs krijgt hij automatisch recht op studiefinanciering krachtens de WSF 2000. Voor MBO scholieren geldt dit wanneer zij 18 jaar worden, dit kan gedurende het schooljaar zijn. De IB-Groep gebruikt bij deze overgang voor nieuwe toekenning gegevens uit eerdere aanvraag. Dit resulteert in lagere administratieve lasten voor studenten, die slechts een beperkt aantal gegevens hoeven te overleggen. Dit zou er voor pleiten om de uitvoering van de WTOS en de studiefinanciering door één instelling te laten gebeuren.

De studiefinanciering wordt momenteel uitgevoerd door de IB-Groep. Voor de studiefinanciering is van belang dat de aanvullende beurs onderdeel uitmaakt van een verstrekking die ook niet-inkomensafhankelijke componenten bevat. Alle WSF gerechtigden hebben recht op een basis (prestatie)beurs, een OV-studentenkaart en een lening. Dit is onafhankelijk van het inkomen van de ouders.

Een gerelateerd proces is de registratie en inning van de studieschuld. Studenten geven zelf aan wat zij willen lenen (gegeven het maximum). Het geleende bedrag plus rente is in principe de studieschuld, maar de basis prestatiebeurs kan afhankelijk van de studievoortgang ook omgezet worden in een lening. Er is dan in principe geen sprake meer van een inkomensafhankelijke regeling. De studievoortgangsgegevens worden momenteel door de instellingen aangeleverd bij de IB-Groep, die deze gebruikt voor de vaststelling van de studiebeurs en de studieschuld.

De student kan gedurende de studie de studiefinanciering (tijdelijk) *met minimale intervallen van één maand* stopzetten. Dit is vooral van belang voor studenten in het Hoger Onderwijs die studiefinanciering slechts voor een beperkte duur ontvangen. Daarnaast is het van belang voor studenten die gedurende een jaar teveel dreigen te gaan verdienen. De DIS zou ook dit moeten administreren.

De inschrijving van de student wordt nu door de IB-Groep gecontroleerd in het Centraal Register Inschrijvingen voor Hoger Onderwijs, dat door de onderwijsinstellingen wordt ingevuld. In het beroepsonderwijs wordt dit in eerste instantie bij het Registratiesysteem

voor Lesgeld voor leerlingen in het MBO gecontroleerd, uitval wordt bij de onderwijsinstellingen zelf geverifieerd.

Vanwege het aantal specifieke met de studiefinanciering gerelateerde taken gaat de werkgroep niet uit van overheveling van de uitvoering naar de DIS.

Conclusie: Het (door eventueel door de DIS) uit te voeren inkomensafhankelijke deel van de WSF is relatief klein in het totaal van de regeling. Er zou dus veel achterblijven bij de IB-groep. Overheveling naar de DIS ligt daarom niet in de rede. Als (zie hiervoor) het innen van het lesgeld naar de DIS gaat betekent dit dat de studiefinanciering van MBO-studenten 18+ niet meer verrekend kan worden met de WSF.

Huursubsidie

Binnen de huursubsidie is het belangrijkste regelingsspecifieke element de hoogte van de huur. De hoogte van de huur wordt op dit moment door de uitvoeringsinstelling opgevraagd bij de verhuurder. De aanvrager hoeft deze dus niet zelf op te geven. De hoogte van de huur is uitsluitend van belang voor de uitvoering huursubsidie; deze gegevens worden binnen VROM niet ook nog voor andere doeleinden dan voor met de uitvoering van de huursubsidie samenhangende beleidsinformatie gebruikt. Bij overheveling van de uitvoering naar de DIS ligt het daarom voor de hand dat de informatie rond de huur dan dus wordt verzameld door de DIS zelf.

Bij VROM vinden geen andere vergelijkbare uitvoeringsprocessen plaats en de desbetreffende taken spelen ook geen rol in andere werkprocessen binnen VROM. In dit geval zou de toelevering van uitvoeringsgegevens (huren) via VROM, in plaats van rechtstreeks via de bron, een onnodige schakel vormen die het uitvoeringsproces kan compliceren en vertragen. Met betrekking tot de huur kan ook overwogen worden de aanvrager zelf de huur te laten verstrekken (model 4), maar dat leidt tot een lagere klantvriendelijkheid en een grotere fraudegevoeligheid.

Ook enige andere taken die noodzakelijk zijn voor de reguliere uitvoering van de huursubsidie spelen geen rol voor de taken die bij VROM achterblijven. Zo moeten voor een groot aantal klanten (meer dan 10% van de totale doelgroep van 1 mln. huishoudens) vanwege bijzondere omstandigheden aparte voorzieningen worden getroffen in de uitvoering van de huursubsidie. Dit zijn alle cases die op enig moment uit het geautomatiseerde proces worden gehaald.

Het gaat om de volgende taken, die bij de overheveling van de uitvoering huursubsidie eveneens kunnen overgaan naar de DIS:

1. Uitbetaling huursubsidie via de verhuurder

Huurders kunnen desgewenst huursubsidie via de verhuurder uitbetaald krijgen. Ca. 70 % van de huurders maken hiervan gebruik. Voor deze wijze van uitbetaling dienen aan de betrokken verhuurders maandelijks betalingsoverzichten te worden verstrekt en wordt een verhuurdersadministratie onderhouden.

2. De haalplicht.

Dit is de verplichting van de uitvoeringsorganisatie om bij een eerste aanvraag van een huurder die een particuliere huurwoning huurt, een verklaring van de huurcommissie te vragen over de redelijkheid van de huurprijs. Jaarlijks wordt in ca. 40.000 gevallen een dergelijke verklaring opgevraagd en beoordeeld. Indien de huurprijs niet redelijk blijkt heeft dit gevolgen voor de hoogte van de subsidie. Denkbaar is ook de vaststelling van de redelijkheid van de huurprijs bij de huurcommissie/gemeente beleggen.

3. Het passendheidsadvies.

Bij een eerste aanvraag waarbij de huurprijs ligt boven de zogeheten aftoppingsgrens, moet aan de gemeente een advies worden gevraagd over de passendheid van de woning (i.c. of de huurder op het moment dat de huur inging wellicht een beter bij zijn financiële en persoonlijke omstandigheden passende woning had kunnen krijgen). Deze maatregel dient om het beroep op huursubsidie te beheersen (prestatienormering). Jaarlijks worden ca. 15.000 passendheidsadviezen opgevraagd en beoordeeld. Als de woning niet passend blijkt, wordt geen subsidie toegekend.

4. Prestatienormering

In relatie tot het voorgaande punt staat de prestatienormering (de verhuisnorm). Ingevolge deze verhuisnorm dient de gemeente ervoor te zorgen, dat per subsidiejaar van de huishoudens die recent is verhuisd en huursubsidie ontvangen, niet meer dan 4% is verhuisd naar een woning met een rekenhuur boven de aftoppingsgrens. Als de norm van 4% wordt overschreden, wordt bij de gemeente een financiële bijdrage geïnd.

5. Hardheidsbeleid en overige bijzondere situaties

Het gaat hierbij om circa 40.000 huishoudens in een bijzondere situatie die een beroep doen op de hardheidsclausule of andere uitzonderingsclausules (b.v. het buiten beschouwing laten van inkomensbestanddelen, vermogensbestanddelen (uitkeringen oorlogsslachtoffers etc.), overschrijding van de maximale huurgrens, huursubsidie voor onzelfstandige wooneenheden e.d.). Deze taken kunnen door de DIS worden uitgevoerd.

6. Vergoeding uitvoering vangnetregeling

Ca. 35.000 huishoudens doen een beroep op de Vangnetregeling (incl. 10.000 afwijzingen). Deze aanvragen worden de gemeente afgehandeld, die de kosten vervolgens bij de uitvoeringsorganisatie kan declareren, evenals een kostenvergoeding per afgehandelde aanvraag. Bij overgang op peiljaar t zouden deze werkzaamheden overigens kunnen vervallen.

7. Huursubsidie Informatiepunten

Voor begeleiding van de burger bij het indienen van een aanvraag en gedurende het behandelingsproces kent de huursubsidie een groot aantal Huursubsidie Informatiepunten (HIP's). Momenteel zijn er ca. 500 HIP's actief. Wanneer deze schakel komt te vervallen bestaat het risico dat het niet-gebruik juist onder sociaal zwakkeren toeneemt. Ook blijkt bij onvoldoende aanspreekpunten in de regio dat veel vragen terecht kunnen komen bij de back-office, terwijl het eigenlijk vragen zijn die het beste in persoonlijk contact met de klant kunnen worden afgedaan i.p.v. telefonisch. De Huursubsidie Informatiepunten zijn gevestigd bij lokale organisaties (vooralsnog alleen gemeenten en sociale verhuurders) en worden bij de inrichting en latere exploitatie gefaciliteerd door de uitvoeringsorganisatie (onder meer via een beveiligde internetapplicatie toegang tot de huursubsidiedatabase, informatiemateriaal, aparte helpdesk). De werkzaamheden van de HIP's zijn uitsluitend gericht op de uitvoering huursubsidie, zodat het denkbaar is dat de facilitering na overheveling naar de DIS vanuit die organisatie gaat plaatsvinden.

8. Aanwijzing onzelfstandige woonruimten.

Bepaalde categorieën onzelfstandige woonruimten kunnen bij uitzondering onder de huursubsidiewet vallen; de daarvoor in aanmerking komende complexen onzelfstandige woonruimten moeten afzonderlijk worden aangewezen. Deze aanwijzing staat uitsluitend ten dienste van de uitvoering van de huursubsidie.

9. Informatievoorziening aan gemeenten en andere organisaties

Via haar internetsite vertrekt VROM informatie aan gemeenten, verhuurders en andere geïnteresseerden, in de vorm van een internetmodule met statistisch cijfermateriaal over het gebruik van huursubsidie op landelijk, regionaal, gemeentelijk en viercijferige postcodeniveau. Deze informatie kunnen betrokkenen gebruiken voor bijvoorbeeld het bepalen van het eigen huur- en woonruimteverdelingsbeleid. In incidentele gevallen kan op verzoek ook cijfermateriaal op een nog verdergaand detailniveau worden opgevraagd.

10. Verstrekken van informatie aan het beleidsdepartement

De ervaringen bij en uitkomsten van de uitvoering van subsidieregelingen spelen een belangrijke rol bij de bijstelling van bestaand c.q. de vorming van nieuw beleid en bij de de budgetbeheersing.

De nieuwe uitvoeringsorganisatie zal derhalve het beleidsdepartement periodiek moeten voorzien van alle gegevens uit de uitvoering die nodig zijn om de beleidscyclus naar behoren te laten functioneren, zowel wat betreft de reguliere processen als ad hoc signalen aangaande bijzondere gevallen.

Een laatste punt betreft niet direct de uitvoering van de huursubsidie, maar is er wel nauw aan gerelateerd, namelijk de uitvoering van de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW). De BEW biedt mensen die tot de lagere inkomensgroepen behoren de mogelijkheid om, in plaats van voor een huurwoning, te kiezen voor een koopwoning, door middel van individuele subsidiëring met maandelijkse, belastingvrije bijdragen.

Deze koopsubsidie richt zich op dezelfde inkomensgroepen als de huursubsidie; om te bepalen of er recht op subsidie bestaat, gelden voor koopsubsidie en huursubsidie dezelfde inkomens- en vermogensgrenzen. De parameters voor de koopsubsidie worden net als bij huursubsidie elk jaar per 1 juli aangepast aan de inkomens- en prijsontwikkeling.

Aanvragen worden momenteel door de aanvrager via de hypotheekverstrekker bij VROM ingediend. VROM behandelt de aanvraag en betaalt de eventuele subsidie maandelijks aan de eigenaar-bewoner uit. Het gaat om ca. 300 aanvragen per jaar. Bij overheveling de huursubsidie-uitvoering zou ook de uitvoering van deze daaraan gerelateerde inkomensafhankelijke koopsubsidie overgedragen kunnen worden aan de DIS.

De synergievoordelen van uitvoering van de huursubsidie door de DIS nemen toe (of treden wellicht zelfs pas op) als verschillende van de in hoofdstuk 2 besproken elementen worden geharmoniseerd (met name peiljaar en tijdvak). Overwogen kan daarom worden overheveling van de uitvoering naar de DIS niet eerder door te voeren dan na een dergelijke harmonisatie.

Conclusie: Bij overheveling van de uitvoering van de huursubsidie naar de DIS ligt het voor de hand gerelateerde taken over te hevelen. Binnen VROM worden de voor de huursubsidie benodigde gegevens en taken niet voor andere doeleinden gebruikt. Wel houdt het beleidsdepartement behoefte aan beleidsinformatie met betrekking tot de uitvoering van de regeling.

De DIS zal pas maximale synergievoordelen kunnen behalen op het moment dat verschillende elementen geharmoniseerd zijn met het voorziene proces van zorgtoeslag en WBK (met name op het terrein van peiljaar en tijdvak).

4.3 Normering regelingsspecifieke elementen

In paragraaf 3.2 is verondersteld dat in de regelingsspecifieke elementen geen verandering wordt aangebracht. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheden in de

uitvoering. Het blijkt dat in enkele gevallen (thuiszorg, intramurale zorg, WTOS en huursubsidie) de DIS nog specifieke informatie van de vakdepartementen of gelieerde organisaties aangeleverd moet krijgen. Per saldo zal er daarom nauwelijks een beperking van de informatiestromen optreden, ze gaan alleen de andere kant op.

Deze paragraaf gaat in op de effecten van het beperken van de regelingsspecifieke informatie zodat deze informatiestromen niet meer nodig zijn.

Huursubsidie

Voor de huursubsidie zou dit betekenen dat de subsidie niet meer afhankelijk wordt gesteld van de werkelijke huur. In dat geval hoeft niet meer voor elk huishouden de huur te worden opgevraagd. Controle op het feitelijk in een huurhuis wonen volstaat. In de huidige huursubsidiesystematiek wordt gewerkt met de feitelijke huur. Afhankelijk van het inkomen geldt een "eigen bijdrage" die de huurder in elk geval zelf betaalt (de normhuur). Het verschil tussen de feitelijke huur en de eigen bijdrage wordt weggesubsidieerd, althans grotendeels.¹⁶

In plaats van de feitelijke huur kan – binnen de huidige systematiek van de huursubsidie – ook gekozen worden voor een genormeerde huur als grondslag voor de huursubsidie. De subsidie c.q. huurtoeslag wordt dan bepaald door het verschil tussen genormeerde (fictieve) huur en de eigen bijdrage die de huurder, gezien zijn inkomen, geacht wordt zelf te kunnen opbrengen. De wijze waarop de eigen bijdrage wordt bepaald kan variëren. Er kan worden aangesloten op het systeem van normhuurtabellen zoals dat geldt binnen de huidige huursubsidie, maar er kan ook worden gekozen voor een bepaald percentage van het inkomen (huurquotes).

Er bestaat een grote overeenkomst tussen genormeerde huren en woonpbg's¹⁷, waarnaar in 2001 onderzoek is gedaan in het kader van het IBO inzake de voor- en nadelen van het invoeren van vouchers in de woon- en woonzorgsector.

Bij dat onderzoek¹⁸ zijn verschillende varianten onderzocht voor een genormeerde (fictieve) huur, waarin volkshuisvestelijke elementen, zoals bijvoorbeeld regionale verschillen in huurniveau, in meer of mindere mate een rol spelen. Ook voor de bepaling van de eigen bijdrage zijn diverse varianten gezien, waaronder ook het systeem van normhuurtabellen uit de huursubsidie.

Uit de berekeningen blijkt dat de onmiddellijke en algehele verandering van subsidiesystematiek, dus zonder overgangsregeling, omvangrijke verschuivingen tot gevolg heeft. Ongeacht de gekozen variant zullen slechts enkele duizenden huursubsidie-ontvangers geen gevolgen van de nieuwe systematiek ondervinden. Alle andere huishoudens (bijna 1 miljoen) zullen in meer of mindere mate positieve of negatieve gevolgen ondervinden. Voor zover huishoudens wonen rond de huurniveaus die in de varianten als redelijk geacht huurniveau gekozen zijn, zijn de effecten beperkt positief of beperkt negatief. De effecten worden groter naar mate huishoudens aanzienlijk goedkoper of duurder wonen dan het gekozen redelijk geachte huurniveau.

Een van de varianten met de minst ingrijpende budgettaire gevolgen (ca. 3% = ca. €45 miljoen toename van het budget ten opzicht van het huidige huursubsidiebudget) betreft de variant waarbij de huidige normhuursystematiek uit de Huursubsidiewet wordt

¹⁶ boven de kwaliteitskortingsgrens (thans €317,03) wordt nog maar 75% van de huur vergoed; boven de aftoppingsgrens (€453,77/486,30) niets dan wel (voor o.a. alleenstaanden en 65-plussers) 50%. Boven de maximale huurgrens (€585,24) wordt geen vergoeding verstrekt.

¹⁷ pgb= persoonsgebonden budget, ook wel aangeduid als voucher

¹⁸ IBO-rapport "Naar eigen smaak. Vouchers in de woon en woonzorgsector" april 2002

gecontinueerd en waarbij als genormeerd (fictief) huurprijsniveau wordt gekozen voor een huurprijs die verschilt per huishoudentype en waarbij

- voor de 1 en 2 persoonshuishoudens uitgegaan is van de huur waaronder 40% van de recent vrijgekomen driekamer woningen in heel Nederland blijft en
- voor de grotere huishoudens uitgegaan is van de huur waaronder 40% van de recent vrijgekomen vier en meer kamer woningen in heel Nederland blijft.

In onderstaande tabel zijn de effecten van de variant weergegeven.

Tabel 1 Aantallen subsidieontvangers en gemiddelde verandering in subsidiebedrag, onderverdeeld naar de vijf categorieën inkomenseffecten voor budgettair neutrale variant

Effect	Aantal huishoudens	Bedrag (€) per jaar
Huishoudens die erop vooruit gaan	566.000	+ 779
<i>Bestaande ontvangers</i>	<i>391.000</i>	<i>+578</i>
<i>Nieuwe ontvangers</i>	<i>175.000</i>	<i>+1230</i>
Huishoudens die erop achteruit gaan	638.000	-610
<i>Gedeeltelijk subsidieverlies</i>	<i>582.000</i>	<i>-610</i>
<i>Volledig subsidieverlies (afvallers)</i>	<i>56.000</i>	<i>-621</i>
Bestaande ontvangers voor wie er niets verandert	2.000	0

Deze effecten zijn gebaseerd op het prijspeil 1998. De inkomensgevolgen zullen thans groter zijn.

Inherent aan het systeem van een genormeerd huurniveau is, dat huishoudens met een relatief hoge huur er het meest op achteruit gaan. Dit betreft vaak ouderen en alleenstaanden. Huishoudens met een lage huur profiteren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat jongeren die vaak goedkoper wonen en weinig of geen subsidie ontvangen, er op vooruit gaan.

Uit het onderzoek blijkt dat de negatieve inkomenseffecten zich vooral voordoen bij de lagere inkomens. Bij de allerlaagste inkomens bedraagt de achteruitgang in netto besteedbaar inkomen gemiddeld -19%.

Iets meer dan de helft van de groep huursubsidieontvangers die erop achteruit gaat, behoort tot de minima. Met name onder ouderen met een minimuminkomen en een relatief hoge huur zijn de gevolgen ingrijpend, bij hen loopt het subsidieverlies op tot gemiddeld €121 per maand; dit betreft een groep van ca. 10.000 huishoudens. Dit is een netto inkomensachteruitgang van -17%.

Als deze nadelige inkomenseffecten gecompenseerd zouden worden, zou daarmee in de hiervoor geschetste variant een bedrag van € 390 miljoen zijn gemoeid. Andere varianten van een huurtoeslagsysteem zijn bezien in het kader van de zogeheten fiscale verkenningen. Daarbij is uitgegaan van aanvaardbaar (genormeerd) huurniveau dat varieert naar gelang de huishoudgrootte (eenpersoons/meerpersoons) en een eigenbijdrage gebaseerd op een huurquote van 20% voor eenpersoonshuishoudens en 15% voor meerpersoonshuishoudens. Het extra budgettair beslag van deze variant bedraagt € 1,3 miljard.

Op dit moment lijkt het normeren van de huursubsidie (huursubsidie onafhankelijk maken van werkelijke huren) daarom niet haalbaar.

WTOS

Voor toekenning van een tegemoetkoming in de schoolkosten zijn gegevens nodig over inschrijving van leerlingen. De schoolkosten variëren immers naar schooltype (voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs). Het gaat om gegevens over onderwijssoort (voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs) en opleidingstype (onderbouw, bovenbouw, bol, bbl, deeltijd/voltime). Het voorkomen van de noodzakelijke aanlevering van deze

regelingsspecifieke gegevens aan de DIS zou betekenen dat geen onderscheid meer gemaakt zou worden naar onderwijssoort en opleidingstype.

De maximale tegemoetkomingen kennen op dit moment grote verschillen:

Onderwijssoort	Maximale tegemoetkoming (per kind, schooljaar 2003/2004)
Voortgezet onderwijs onderbouw	€ 541
Voortgezet onderwijs bovenbouw Havo/VWO kind <16	€ 614
Voortgezet onderwijs bovenbouw Havo/VWO kind >16	€ 1530
Middelbaar beroepsonderwijs kind <16	€ 906
Middelbaar beroepsonderwijs kind >16	€ 1822

Voor gezinnen met twee kinderen is het verschil tussen de mogelijk maximale tegemoetkoming (€3644) en de laagste tegemoetkoming (€1082) dus €2562. Normeren op een gemiddelde subsidie zou dus leiden tot grote inkomenseffecten. Dit blijkt ook uit de varianten in annex 1 waarbij integratie van kinderregelingen gecombineerd wordt met normering van de WTOS.

Eventueel kan er voor gekozen worden wel onderscheid te blijven maken naar de leeftijd van de kinderen (doet de belastingdienst nu ook al bij de kinderkortingen). In dat geval is het verschil tussen de hoogste en laagste subsidie kleiner, maar nog steeds substantieel (voor een gezin met twee kinderen € 730).

Kinderopvang

Er wordt in de subsidieverstrekking uitgegaan van de werkelijk betaalde kosten aan kinderopvang (met een maximum). Daarnaast wordt gedifferentieerd naar het aantal dagdelen dat van kinderopvang gebruik wordt gemaakt. Normering op gemiddelde of maximale kosten van kinderopvang, in plaats van de werkelijke kosten is mogelijk. Dit leidt er wel toe dat goedkope plaatsen overgesubsidieerd worden en dat gebruikers van duurdere plaatsen een relatief klein aandeel van de kosten vergoed krijgen.

Als geen onderscheid meer wordt gemaakt naar werkelijk gemaakte kosten zal wel een nieuw onderscheid moeten worden geïntroduceerd. Namelijk tussen kinderopvang en buitenschoolse opvang. De kostprijzen hiervan liggen dermate ver uit elkaar dat normering op een gemiddelde van deze kosten tot onevenredig grote inkomenseffecten leidt. Daarnaast zal altijd nog onderscheid moeten worden gemaakt naar het aantal dagdelen waarop van kinderopvang gebruik wordt gemaakt.

Eigen bijdragen in de ABWZ

De eigen bijdrage regelingen gaan niet uit van daadwerkelijk gemaakte kosten, maar van de hoeveelheid zorggebruik. Het verder normeren van de regeling kan door niet langer uit te gaan van het daadwerkelijke zorggebruik in de thuiszorg. Normering kan ook plaatsvinden door niet langer onderscheid te maken naar hoge en lage eigen bijdragen. Beide normeringen tasten echter het karakter van de eigen bijdrage in de zorg aan, en doen onrecht aan de verschillen in zorggebruik door burgers. In de intramurale zorg wordt de eigen bijdrage in principe vastgesteld vanuit het besparingsmotief. De hoge eigen bijdrage is in feite een zak- en kleedgeldregeling die is bedoeld voor die mensen die verder geen huishouden meer hebben naast de instelling en dus ook die kosten niet meer hoeven te dragen. Mensen die nog een partner thuis hebben of een kind verzorgen hebben die kosten nog wel en zijn daarom een lage eigen bijdrage verschuldigd.

Voor de thuiszorg en intramurale zorg ligt normering daarom niet voor de hand. De tegemoetkomingen zijn dermate groot en fluctueren zo sterk aan de hand van de indicatiestelling dat een gemiddelde nooit recht zal kunnen doen aan het doel van de regelingen. De werkelijke kosten zijn daarbij zo hoog dat het zelfs kan voorkomen dat bij

een gemiddelde eigen bijdrage gebruikers niet eens in staat zijn om de kosten te voldoen (kosten hoger dan het eigen inkomen).

Bijlage 1 Beschrijving procedures

In deze bijlage worden de procedures rond de regelingen besproken.

1. Aanvraagprocedure

Hierbij is aan de orde hoe de cliënt de bijdrage aanvraagt. Van belang is welke informatie de cliënt zelf op het aanvraagformulier moet invullen en welke informatie de uitvoerende dienst aanlevert. Een ander aandachtspunt is de continuering van de aanvraag.

Kinderopvang

Het proces van uitbetaling van de ouderbijdrage in de WBK is vormgegeven overeenkomstig het huidige proces van de voorlopige teruggave. De ouder vult elk jaar een aanvraagformulier in waarin alle relevante gegevens (naam, adres, woonplaats, sofi-nummer, geschat inkomen, opvang, werkgeversbijdrage en eventueel speciale doelgroep) voor de verlening moeten worden vermeld. Jaarlijks stuurt de Belastingdienst rond oktober aan de ouders met een lopende beschikking een aanvraagformulier. Indien de ouder een partner heeft moet deze instemmen met het verzoek.

Aangezien de aanvraag betrekking heeft op het volgende kalenderjaar en wordt uitgegaan van het inkomen dat in dat jaar wordt genoten, moet de aanvrager zich baseren op verwachtingen en veronderstellingen voor het komende jaar.

Na afloop van het tijdvak waarvoor de tegemoetkoming is verleend, dient de ouder uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar een aanvraag in tot vaststelling van de tegemoetkoming. Indien de ouder aangifte inkomstenbelasting doet, moet de aanvraag tot vaststelling uiterlijk gedaan worden op de dag waarop de aangifte moet zijn ingediend. Daarbij moeten de definitieve gegevens over de genoten kinderopvang en het gerealiseerde inkomen worden opgegeven.

WTOS

De aanvraag wordt gedaan bij de IB-Groep door middel van een standaardformulier. Wie de aanvraag voor de WTOS moet indienen is afhankelijk van de leeftijd van de leerling. Indien de leerling jonger dan 18 jaar is, dan zal de wettelijke vertegenwoordiger een aanvraagformulier moeten indienen bij de IB-Groep. Indien de leerling in het voortgezet onderwijs zit en ouder is dan 18 jaar, dan moet deze zelf de WTOS aanvragen. In dat geval hoeven gegevens van de ouder alleen te worden opgegeven indien de leerling ook de inkomensafhankelijke tegemoetkoming wil ontvangen. Op het aanvraagformulier dienen naast naam, adres en woonplaats ook de sofi-nummers van de leerling en die van de wettelijke vertegenwoordiger/ouder en diens partner te worden vermeld. De wettelijke vertegenwoordiger/ouder moet het inkomen van zichzelf en zijn/haar partner in buitenland opgeven. De IB-Groep vraagt binnenlandse inkomensgegevens bij de Belastingdienst op. De opleidingsgegevens van de leerling moeten ook worden opgegeven. De ouder moet bij aanvraag voor kinderen onder de 18 jaar het aantal kinderen opgeven dat meetelt bij de telkindersystematiek, hieronder vallen ook leerlingen van 18 jaar en ouder die zelf een aanvraag indienen.

Elk jaar moet opnieuw een aanvraag worden ingediend. De IB-Groep stuurt bekende aanvragers automatisch een nieuw formulier toe, waarop alle bekende gegevens zijn

voorbekend en dat alleen maar getekend hoeft te worden. Indien de leerling 18 wordt en zelf een aanvraag moet gaan indienen, wordt hem ook tijdig een formulier gezonden.

Studiefinanciering

De student dient een aanvraag in bij de IB-Groep middels een standaard aanvraagformulier. De student moet de volgende gegevens opgeven: NAW gegevens, nationaliteit, een giro- of bankrekeningnummer, sofinummer, correspondentienummer van de IB-Groep (als de student deze al heeft), het type ziektekostenverzekering, leefsituatie (samenwonend, gehuwd of alleenstaand), wel/niet verzorger van een kind jonger dan 18 jaar waarvoor student zelf kinderbijslag ontvangt (Zo ja, geboortedatum jongste kind en registratienummer SVB opgeven), controle of er een financieel afhankelijke partner is die een kind verzorgt jonger dan 12 jaar (i.v.m. partnertoeslag). Naam van de school of universiteit, datum waarop studie wordt gestart en de nominale duur van de studie. Woonsituatie (bij ouders, niet bij ouders). Indien uitwonend, verklaring van ouder dat kind niet inwoont bij een van beide ouders, adres van beide ouders. Voor studenten in Hoger Onderwijs: naam studierichting en type studie (voltijdse/duale opleiding, post-initiele masteropleiding, opleiding in deeltijd). Voor studenten in MBO: in welke klas zit de student (1e t/m 4e) en de leerweg die wordt gevolgd (beroepsopleidende leerweg, beroepsbegeleidende leerweg).

De student moet aangeven wat voor studiefinanciering hij wil ontvangen (basis (prestatie)beurs, OV-studentenkaart en aanvullende (prestatie)beurs en lening). Als de student hoger onderwijs volgt moet deze aangeven hoeveel prestatiebeurs hij wil ontvangen. Als de student wil lenen moet hij aangeven hoeveel deze wil lenen. Indien de student een aanvullende beurs aanvraagt, vraagt de IB-Groep inkomensgegevens van ouders op bij de Belastingdienst. De studerende moet de sofi-nummers van de ouders overleggen. De ouders zelf dienen aan te geven of zij kinderen hebben die eventueel in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten, alsmede of zij een studieschuld terugbetalen aan de IB-Groep. Beide factoren hebben invloed op de hoogte van de aanvullende beurs.

Als bewijsstukken moet de student meesturen:

- kopie van verblijfsdocument (indien van toepassing)
- kopie van polis/inschrijfbewijs particuliere ziektekostenverzekering (indien van toepassing)

De student kan gedurende de studie de studiefinanciering (tijdelijk) met minimale intervallen van één maand stopzetten. Dit is vooral van belang voor studenten in het Hoger Onderwijs die studiefinanciering slechts voor een beperkte duur ontvangen. Daarnaast is het van belang voor studenten die gedurende een jaar teveel dreigen te gaan verdienen.

Debiteuren kunnen een beroep doen op de draagkrachtregeling. Als hun inkomen beneden een bepaalde grens ligt, kan het per maand te betalen bedrag verminderd worden.

Huursubsidie

Met ingang van het huursubsidiejaar 2002/2003 is de uitvoering van de huursubsidie veranderd. De uitvoering van de huursubsidie moest eenvoudiger en tegen minder kosten worden vormgegeven. Dit heeft er toe geleid dat de huurder de huursubsidieaanvraag direct moet indienen bij het Ministerie van VROM. De huurder vult hiertoe een aanvraagformulier in.

Het indienen van een eerste aanvraag is noodzakelijk voor huurders die nog niet eerder huursubsidie hebben aangevraagd voor de betreffende woning en aan wie voor de maand juni (dus voorafgaand aan het nieuwe subsidiejaar) geen huursubsidie is toegekend. Op het aanvraagformulier dienen de volgende gegevens te worden ingevuld door de huurder en eventuele medebewoners: naam, adres, woonplaats (zowel huuradres als correspondentieadres), sofi-nummer, aangeven of men eerder huursubsidie heeft aangevraagd (alleen huurder), aangeven (medebewoner) of dit een (pleeg)kind is van aanvrager, aangeven of men een deel van de woning heeft onderverhuurd (+kopie huurcontract), aangeven hoe men huursubsidie uitbetaald wil hebben (eigen rekeningnummer of via verhuurder) en de ondertekening (verhuurder en medebewoners van 18 jaar en ouder).

Daarnaast moet de huurder een deel door de verhuurder laten invullen. Het betreft de volgende gegevens: (bedrijfs)naam, vestigingsadres, woonplaats, telefoon, inschrijfnummer KvK, verhuurnummer (i.v.m. geclusterd betalen; uitbetaling huursubsidie via verhuurder), soort woning (zelfstandige woning, woonwagen, aangewezen onzelfstandige woonruimte, aangewezen groepswooning), gegevens huur woning (kale huurprijs, gavage, bedrijfsruimtekosten, en subsidiabele servicekostenenergiekosten), ingangsdatum verhuur van de woning aan aanvrager, bij woonwagen: huur woonwagen, huurstandplaats, ingangsdatum verhuur, aangeven of men zich bij VROM heeft aangemeld voor geclusterde betaling en of men akkoord gaat de huursubsidie namens de huurder te ontvangen, ondertekening VROM verzamelt zelf de brongegevens (GBA, Belastingdienst en voor continuanten de huurgegevens).

Huurders die reeds huursubsidie ontvangen hoeven in principe niets in te vullen. Hun aanvraag wordt na een jaar automatisch gecontinueerd nadat bij de bronnen (GBA, Belastingdienst, verhuurder) is nagegaan of de huurder hiervoor in aanmerking komt. Alleen in geval van verhuizing dient er een nieuwe aanvraag te worden ingediend. Voor begeleiding en informatie kan de huurder terecht bij een zgn. Huursubsidie Informatiepunt (HIP). Momenteel zijn er zo'n 500 HIP's actief.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

De cliënt (zorgbehoefte) dient een verzoek om zorg in bij het regionaal indicatieorgaan (RIO). Hierop bepaalt het RIO of en in welke vorm en intensiteit een cliënt zorg nodig heeft. De cliënt dient aan de zorginstelling naam, adres, woonplaats en geboortedatum te melden. De zorginstelling regelt vervolgens de zorgverlening en levert per 4 weken de persoons- en zorggegevens (per gebruiker naam, adres, woonplaats, geboortedatum en het aantal uren/minuten zorg dat de gebruiker de afgelopen 4 weken heeft gehad) aan bij het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten (CAK-BZ). Het CAK-BZ vraagt via nawg-gegevens het sofi-nummer en inkomensgegevens bij de Belastingdienst op.

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

Nieuwe cliënten (zorgbehoefte) dienen een verzoek om zorg in bij het regionaal indicatieorgaan (RIO). Hierop bepaalt het RIO of en in welke vorm en intensiteit een cliënt zorg nodig heeft. De cliënt levert bij opname de volgende gegevens aan bij het zorgkantoor: persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats, geboortedatum, sofi-nummer, naam ziektekostenverzekeringsmaatschappij, polisnummer), persoonsgegevens thuiswonende partner (naam, adres, woonplaats, geboortedatum, sofi-nummer), onderhoudsuitkeringen (het geven van een dergelijke uitkering aan kinderen waarvoor recht op kinderbijslag bestaat of waaraan studiefinanciering is toegekend, leidt tot indeling in de lage eigen bijdrageregeling), inkomen uit arbeid (verricht u betaalde arbeid; dit leidt tot een lagere eigen bijdrage), sociale

zekerheidsuitkeringen (ontvangt u Wajong, AOW of een andere uitkering; deels i.v.m. bronheffing).

De eigen bijdrage wordt automatisch gecontinueerd. De cliënt dient te melden als hij de instelling heeft verlaten of andere persoonlijke gegevens veranderd zijn.

2. Beoordeling aanvraag, vaststelling beschikking en uitbetaling

Kinderopvang

Door de opzet van de WBK zijn de controlemogelijkheden vooraf beperkt. De controle zal zich hierbij voornamelijk richten op de vraag of de ouder kinderen heeft die zich kwalificeren voor de regeling. Deze integrale controle zal worden uitgevoerd op basis van gegevens die bij de Belastingdienst aanwezig zijn. Beschikt de Belastingdienst over afwijkende gegevens (bijv. in co-oudersituaties) dan wordt contact opgenomen met de aanvragende ouder. Deze controle wordt ook uitgevoerd ingeval de ouder in de loop van het jaar verzoekt om een eerste verlening dan wel om herziening van een eerdere verlening.

In beginsel wordt binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag de beschikking tot verlening van de tegemoetkoming en de beschikking tot voorschotverlening (in één geschrift) gegeven. Een voorschot wordt uitbetaald in zoveel gelijke termijnen als de nog resterende maanden van het tegemoetkomingsjaar.

De ouderbijdrage wordt na afloop van het jaar definitief vastgesteld (de zogeheten vaststelling). Deze vaststelling geschiedt op basis van enerzijds het inkomen (uit de aangifte inkomstenbelasting, bij afwezigheid van de aangifte de loonbelastingkaartgegevens), anderzijds de specifieke kinderopvanggegevens. Deze gegevens verstrekt de ouder in de vorm van een aanvraag (zonder nadere bewijsstukken).

Controle van andere gegevens dan het inkomen vindt deels plaats aan de hand van gegevens die bij de Belastingdienst al bekend zijn (o.a. partner ten onrechte niet opgegeven, kind ten onrechte opgevoerd, niet-geregistreerd kindercentrum). Steekproefsgewijs (zonodig gericht op specifieke groepen aanvragers) worden bewijsstukken gevraagd aan de ouder. Bij twijfel over de juistheid kan tevens informatie worden opgevraagd bij de werkgever, gemeente (bijstand), UWV (uitkering) dan wel het kinderopvangcentrum.

WTOS

De aanvraag wordt verwerkt door de IB-Groep. Relevante informatie voor de vaststelling van de hoogte van de toekenning is - naast het inkomen van ouder en partner - het aantal kinderen in het gezin waarvoor in aanmerking kan worden gekomen voor een tegemoetkoming, de schoolsoort (MBO of voortgezet onderwijs), het opleidingstype (beroepsopleidende leerweg van MBO, vMBO, HAVO of VWO en leerjaar) en de lesgeldplichtigheid. Het soort onderwijs wordt gecontroleerd bij de onderwijsinstellingen zelf. De invoering van het onderwijsnummer betekent dat de IB-Groep op korte termijn met de eigen bestanden opleidingsgegevens kan controleren. Tevens vraagt IB-Groep gegevens bij GBA op. Inkomensgegevens van de wettelijke vertegenwoordiger en diens partner vraagt de IB-Groep op bij de Belastingdienst aan de hand van de sofi-nummers die bij de aanvraag zijn doorgegeven. Afhankelijk van deze parameters wordt besloten of de aanvrager de tegemoetkoming krijgt en hoe hoog deze moet zijn.

De IB-Groep stelt na de beoordeling van de aanvraag de beschikking vast en verstuurt deze naar de cliënt. Tevens keert de IB-groep de tegemoetkoming uit. De tegemoetkoming wordt eerst zoveel mogelijk verrekend met het verschuldigde lesgeld. Het resterende bedrag wordt in twee delen uitgekeerd. De helft voor de start van het schooljaar en de andere helft in februari. De betaling aan het begin van het schooljaar is doelstellingsspecifiek. Betaling is dan nodig omdat een groot deel van de schoolkosten (schoolboeken, e.d.) aan het begin van het jaar wordt gemaakt. Een tweede vaststelling vindt alleen plaats wanneer er mutaties zijn in de inschrijvingsgegevens of wanneer gedurende het schooljaar de leerling 18 jaar wordt.

Studiefinanciering

Vaststelling hoogte Studiefinanciering: De IB-Groep verwerkt de aanvraag en de sofi-nummers van de ouders. De IB-Groep geeft de sofi-nummers door aan de Belastingdienst die de inkomensgegevens opzoekt. Aan de hand van deze gegevens bepaalt de IB-Groep de hoogte van de aanvullende (prestatie)beurs en keert de beurs uit. Daarnaast controleert de IB-Groep het woonadres van de student met behulp van gegevens uit het GBA en de verzekeringsvorm van de studenten met een aanvullende beurs bij de verzekeringsmaatschappijen. De inschrijving van de student wordt door de IB-Groep gecontroleerd in het Centraal Register Inschrijvingen voor Hoger Onderwijs, dat door de onderwijsinstellingen wordt ingevuld. In het beroepsonderwijs wordt in eerste instantie bij het Registratiesysteem voor Lesgeld voor leerlingen in het MBO gecontroleerd. Uitval wordt bij de onderwijsinstellingen zelf geverifieerd. Hierna bepaalt de IB-Groep of de student in aanmerking komt voor studiefinanciering, voor welke componenten en hoe hoog de vergoeding moet zijn. Aan de hand van de beoordeling van de aanvraag wordt een beschikking opgesteld. De IB-Groep verstuurt de beschikking naar de cliënt en keert de tegemoetkoming uit.

Huursubsidie

Het Ministerie betreft dan de noodzakelijke gegevens direct van de bron. Het gaat hierbij om de volgende informatiebronnen:

De verhuurder in verband met de hoogte van de huur;

De Belastingdienst om de hoogte van het gecorrigeerd verzamelinkomen te weten;

De gemeente in verband met de huishoudsituatie en verblijfstatus (GBA).

Na het indienen van een eerste aanvraag dan wel de selectie van bestaande huursubsidiegebruikers voor de automatische continuering van een aanvraag wordt bij bovengenoemde bronnen de aanvullende informatie opgevraagd. Vervolgens wordt vanuit VROM een huursubsidiebericht verstuurd. Hierop staan de gegevens van de aanvrager en eventuele medebewoners vermeld, inclusief het verzamelinkomen (gegevens via Belastingdienst) en de bewoningsgegevens volgens het GBA. Op het huursubsidiebericht staat of de huurder in aanmerking komt voor huursubsidie en hoeveel huursubsidie wordt toegekend. Indien niet alle gegevens bekend zijn, wordt een beperkt huursubsidiebericht verstuurd. Tevens wordt een reactieformulier meegestuurd waarop de huurder gegevens kan aanvullen en/of wijzigen. Hierop kan men aangeven of er sprake is van een bijzondere situatie waarbij rekening moet worden gehouden bij het beoordelen van de gegevens. Bijzondere situaties kunnen zijn:

- bijzonder inkomensbestanddeel dat buiten beschouwing moet blijven (bijv. nabetaling of pensioenafkoop)
- bijzonder vermogensbestanddeel dat buiten beschouwing moet blijven (bijv. uitkering oorlogs tegoeden)
- het buiten beschouwing laten van een medebewoner in een verzorgingssituatie waardoor i.p.v. opname in verpleeghuis wordt voorkomen
- voor de wet minderjarig, voor VROM meerderjarig
- Gehandicapten

- Huishouden van 8 of meer personen.

Eventuele reacties op het huursubsidiebericht via het reactieformulier worden door VROM beoordeeld, waarna een definitieve beslissing kan worden genomen. Daarnaast vindt – i.g.v. overschrijding van de aftoppingsgrens - nog een toets plaats (advies via de gemeente) of de woning passend is voor de huurder en bij particuliere verhuurders wordt nagegaan of de huurprijs van de woning redelijk is (haalplicht via de huurcommissies). Zowel passendheid als redelijke huurprijs zijn een voorwaarde voor het toekennen van huursubsidie.

Huurders kunnen bij een Huursubsidie informatiepunt, op internet en telefonisch informatie verkrijgen over de status waarin de huursubsidieaanvraag zich bevindt (procedure van de beoordeling).

Na het verzamelen van de subsidiebepalende gegevens door VROM ontvangt de huurder een huursubsidiebericht waarin deze gegevens en de daaruit voortvloeiende subsidie zijn vermeld. De huurder heeft vier weken de tijd om op deze gegevens eventueel wijzigingen door te geven op het bijgevoegde reactieformulier. Na het verstrijken van deze termijn (dan wel na het verwerken van wijzigingen naar aanleiding van het reactieformulier) wordt de bijdrage definitief vastgesteld door middel van een beschikking. Soms kunnen niet alle subsidiebepalende gegevens bij de primaire bronnen worden verzameld. Er gaat dan een beperkt huursubsidiebericht naar de huurder, die deze eerst zelf moet aanvullen, waarna de beschikking volgt. In de beschikking zijn alle relevante gegevens vermeld en wordt toegelicht hoe en op welke termijn bezwaar tegen de beschikking kan worden gemaakt. Daartoe wordt een speciaal bezwaarformulier bijgevoegd. Uitbetaling vindt voor het eerst plaats na verzending van het volledige huursubsidiebericht of – bij een onvolledig huursubsidiebericht – na aanvulling van de ontbrekende gegevens.

De verdere betalingen vinden maandelijks plaats, tijdig voor de gebruikelijke vervaldatum van de huur. De huurder kan naar keuze zelf de bijdrage ontvangen of die aan de verhuurder laten overmaken, zodat deze door de verhuurder direct in mindering op de huur kan worden gebracht. Indien niet alle gegevens bekend zijn kan huursubsidie zonodig in de vorm van een voorschot worden uitbetaald. Na de definitieve beslissing vindt dan eventueel verrekening plaats van het vastgestelde bedrag met het voorschotbedrag. Tevens vindt na verloop van tijd een controle (nacontrole) plaats van inkomensgegevens bij de Belastingdienst. Dit is om die gevallen eruit te filteren waarbij het inkomen ten tijde van de aanvraag nog niet definitief door de Belastingdienst was vastgesteld (b.v. zelfstandigen). Deze controle kan leiden tot een andere vaststelling van de hoogte van het inkomen en/of vermogen, hetgeen leidt tot een nieuwe beslissing en eventuele terugvordering of nabetaling.

Speciaal ten behoeve van ‘sociaal zwakkeren’ worden er aan de verhuurders (en gemeenten, indien de verhuurder onbekend is) lijsten verzonden met namen van de huurders (van betreffende verhuurder c.q. gemeente) die niet reageren op een “onvolledige huursubsidiebericht”. De betreffende verhuurder of gemeente kan dan eventueel actie ondernemen richting de huurder, om deze zonodig bij de verdere procedure te helpen.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

De hoogte van de eigen bijdrage wordt bepaald door het CAK-BZ. Het CAK-BZ krijgt van de thuiszorginstelling de persoons- en zorggegevens. De persoonsgegevens worden door het CAK gecontroleerd bij de gemeente in de GBA. Tegelijkertijd worden van de gemeente de gegevens over de samenstelling van het huishouden verkregen. Na deze

controle wordt een kennisgeving verstuurd door het CAK-BZ aan de zorggebruiker. Met behulp van de gegevens van de cliënt en de gemeente vraagt het CAK-BZ de softnummers en daarna de inkomensgegevens van het huishouden op bij de Belastingdienst. In combinatie met de eigen bijdragetabel van het ministerie van VWS bepaalt het CAK namens het uitvoeringsorgaan AWBZ de hoogte van de eigen bijdrage. Hierna wordt de beschikking verstuurd naar de zorggebruiker. De inning van de eigen bijdrage wordt ook uitgevoerd door het CAK-BZ en geschiedt eens per vier weken.

Intramurale eigen bijdrage AWBZ

De hoogte van de eigen bijdrage wordt bepaald door het zorgkantoor. De door de cliënt aangeleverde gegevens worden gecontroleerd bij het GBA. Via het CAK worden fiscale gegevens opgevraagd. Op basis hiervan stelt het zorgkantoor de eigen bijdrage vast. Het zorgkantoor int deze vastgestelde eigen bijdrage daarna.

De eigen bijdrage wordt vervolgens ieder jaar per 1 januari geïndexeerd met het WKA-percentage. Het zorgkantoor vraagt bij de belastingdienst inkomensgegevens op en controleert of dit buiten een bandbreedte valt (ook gebaseerd op WKA-indexering). In dat laatste geval wordt de eigen bijdrage gebaseerd op het feitelijk bij de Belastingdienst opgevraagde inkomensgegevens, anders wordt het door indexering bepaalde bedrag geïnd.

De eigen bijdrage van cliënten die reeds voor 1 januari 2003 een eigen bijdrage betaalden, wordt elk jaar op 1 januari geïndexeerd met het WKA percentage. Bij deze cliënten vindt geen toetsing aan het feitelijk inkomen plaats. Na vier jaar vervalt deze overgangsregeling en komen de "oude gevallen" in de bovenbeschreven regeling.

3. Vangnetregeling

Kinderopvang

De Kinderopvangregeling gaat uit van een actueel inkomensbegrip. Indien een aanvrager als gevolg van inkomensdaling een lager inkomen heeft dan aanvankelijk ingeschat, kan hij gedurende het jaar een mutatieformulier invullen. De resterende maanden van het jaar wordt dan een hoger subsidiebedrag uitbetaald. Er is derhalve geen vangnet nodig.

WTOS

De WTOS wordt onder meer vastgesteld aan de hand van het inkomen in peiljaar t-2. Om cliënten die een inkomensachteruitgang hebben ondergaan te helpen is peiljaarverlegging mogelijk. Peiljaarverlegging is mogelijk wanneer het inkomen duurzaam (minimaal 3 jaar) is gedaald met 15% of meer. Daarnaast kent de WTOS een hardheidsclausule. De IB-Groep kan in individuele gevallen de wet buiten beschouwing laten wanneer deze leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Studiefinanciering WFS 2000

De WFS wordt onder meer vastgesteld aan de hand van het inkomen in peiljaar t-2. Om studenten wier ouders een inkomensachteruitgang hebben ondergaan te helpen, is peiljaarverlegging mogelijk. Peiljaarverlegging is mogelijk wanneer het inkomen duurzaam (minimaal 3 jaar) is gedaald met 15% of meer. Daarnaast kent de WFS een hardheidsclausule. De IB-Groep kan in individuele gevallen de wet buiten beschouwing laten wanneer deze leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Tevens bestaat er een regeling weigerachtige ouders. Studenten kunnen een beroep doen op de IB-Groep om het inkomen van ouders op te vragen indien ouders dit weigeren. Tot slot kunnen studenten in een enkel geval een aanvullende beurs ontvangen, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het inkomen van een of van beide ouders. Dit kan alleen

als de student kan aantonen dat relatie met ouder structureel verstoord is. Studenten met een handicap die daardoor studievertraging oplopen kunnen een jaar extra studiefinanciering ontvangen. Studenten die binnen een bepaalde periode na beëindiging van de studie zonder diploma een inkomen hebben dat lager is dan 2 keer het Wettelijk minimumloon, kunnen in aanmerking komen voor gedeeltelijke of gehele kwijtschelding van de schuld die is ontstaan als gevolg van de aanvullende beurs.

Huursubsidie

De huursubsidie wordt onder meer vastgesteld aan de hand van het inkomen in het peiljaar (t-1,5). Dit betekent dat huurders die worden geconfronteerd met een plotselinge inkomensdaling niet direct een beroep kunnen doen op (meer) huursubsidie. Pas wanneer in een volgend subsidietijdvak het lagere inkomen tot uitdrukking komt in het inkomen over het peiljaar kan betrokkene voor (meer) huursubsidie in aanmerking komen.

De vangnetregeling huursubsidie voorziet, ter overbrugging, in een tegemoetkoming aan huurders die zich geplaagd zien voor een plotselinge daling van het actueel (netto) inkomen met ten minste 20% ten opzichte van het peiljaar. De regeling gaat uit van netto maandinkomen dat omgerekend wordt naar een belastbaar jaarinkomen, waarna de systematiek van de HS wordt gevolgd. De uitvoering van de vangnetregeling huursubsidie ligt geheel in handen van de gemeenten die daarvoor een kostenvergoeding van VROM ontvangen.

De bijdrage op grond vangnetregeling wordt telkens voor en tijdvak van drie maanden toegekend. Met reeds toegekende huursubsidie wordt rekening gehouden; de vangnetregeling voorziet dan slechts in de benodigde aanvulling.

Het beroep op de vangnetregeling betreft op jaarbasis ruim 30.000 aanvragen.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

De eigen bijdrage wordt vastgesteld op basis van fiscale gegevens t-2 en GBA gegevens. De cliënt kan vragen om een herziening op grond van de ontwikkeling van het inkomen in jaar t. Deze herziening wordt, indien het verschil een bepaald bedrag overstijgt, voorlopig toegekend. Op het moment dat de fiscus het inkomen van jaar t in jaar t+2 definitief vaststelt vindt definitieve vaststelling van de eigen bijdrage en verrekening van een eventueel verschil plaats.

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

Bij de Intramurale eigen bijdrageregeling moet een onderscheid worden gemaakt tussen de hoge en de lage eigen bijdrage. De hoge eigen bijdrage geldt (kortweg) voor cliënten die meer dan zes maanden in een intramurale instelling verblijven en geen partner of (jong) kind in een eigen woning hebben. Voor hen geldt dat indien zij daarom verzoeken wordt getoetst of zij als vrij besteedbaar inkomen - na aftrek van de eigen bijdrage - een bedrag overhouden dat hoger is dan de zak- en kleedgeld (zoals geformuleerd in de regeling). Als ze daar onder raken, dan wordt de eigen bijdrage verlaagd tot de cliënt precies zak- en kleedgeld overhoudt.

Bij de lage eigen bijdrageregeling - die in alle andere gevallen geldt - fungeert een vangnetregeling die overeenkomt met de regeling bij de extramurale eigen bijdrageregeling.

4. Terugvordering en verrekening

Kinderopvang

Bij teveel betaalde tegemoetkoming wordt na een herziene beschikking (b.v. de beschikking definitieve vaststelling) geconstateerd dat er een bedrag terug te betalen valt. De ontvanger vordert dit bedrag in. De schuld kan met subsidiebedragen uit het lopende jaar worden verrekend. Ook is verrekening mogelijk met terug te ontvangen IB van de aanvrager en/of de partner (partner ondertekent mede de aanvraag). Voor een schuld (los van eventuele verrekening) geldt dat deze invorderbaar is een maand na de dagtekening van de beschikking waaruit de schuld blijkt. Als niet tijdig wordt betaald dan wordt de wettelijke rente in rekening gebracht. Er kan uitstel van betaling worden verleend, dan wel een betalingstermijn worden afgesproken. Er is geen bepaling over de hoogte van een minimaal termijnbedrag. Wordt aan een afgesproken betalingsregeling niet voldaan dan vervalt de regeling doorgaans. Als niet tijdig wordt betaald volgt een aanmaning om binnen (minimaal) vier weken na de dagtekening van de aanmaning te betalen. Is ook dan nog niet betaald dan kan invordering - zonder rechterlijke tussenkomst - via dwangbevel geschieden.

WTOS

Wijziging van studie kan leiden tot een herziening van de oorspronkelijk toegekende WTOS. Bij teveel betaalde tegemoetkoming wordt een beschikking tot herziening verstuurd. Het teveel betaalde bedrag wordt eerst verrekend met de nabetaling en vervolgens met betalingen. Het resterende bedrag moet worden terugbetaald binnen vier weken. Op aanvraag van de debiteur kan het bedrag in ten hoogste 24 maandelijkse termijnen worden terugbetaald. De betalingstermijnen bedragen minimaal €45,38. Wanneer een termijn niet tijdig wordt voldaan vervalt het recht op betaling in maandelijkse termijnen. Wanneer niet tijdig wordt betaald, volgt een aanmaning. Indien niet binnen twee weken na aanmaning wordt betaald, volgt een dwangbevel. Leerlingen in VO18+ kunnen in uitzonderingsgevallen, als ouders weigeren hun inkomen op te geven, geld lenen. Tevens wordt het bedrag dat leerlingen ontvangen omgezet in een lening als ze niet aan de aanwezigheidsplicht voldoen. Deze lening worden terugbetaald volgens terugbetalingregels WSF2000.

Studiefinanciering

Wijziging van studie kan leiden tot een herziening van de oorspronkelijk toegekende studiefinanciering.

Terugvordering kan om twee redenen plaats vinden:

1. Er kan een te hoog bedrag aan studiefinanciering zijn uitgekeerd (een studieschuld bijvoorbeeld wegens onjuiste gegevens verstrekking door de student).
2. een deel van de studiefinanciering kan als lening zijn verstrekt. Na de studie moet de student deze lening terug betalen.

Bij terugvordering van teveel betaalde studiefinanciering geldt dat deze schulden worden omgezet in een rentedragende lening, die de studerende na het einde van de opleiding aan de IB-Groep moet terugbetalen.

Voordat een lening kan worden teruggevorderd moet worden vastgesteld dat de student in de terugbetaalfase is beland en dus debiteur is geworden. Studiefinanciering die als lening is verstrekt of een studieschuld die daarin is omgezet wordt standaard geïnd in een termijn van 15 jaar. De maandelijkse betaling is gebaseerd op een annuïteitenberekening, met een minimum van € 45.

Indien een debiteur vanwege onvoldoende inkomen niet in staat mag worden geacht de maandelijkse termijn te kunnen voldoen, kan draagkrachtmeting worden aangevraagd.

Op basis van een normtabel kan dan de maandelijkse terugbetalingsverplichting worden aangepast aan het inkomen van de debiteur en zelfs tot nihil worden teruggebracht. Hiertoe worden gegevens van de Belastingdienst opgehaald. Draagkrachtmeting wordt na een eerste vraag automatisch geprolongeerd.

Het behalen van temponorm voor tempobeursstudenten en eerstejaars prestatiebeursstudenten wordt aan de hand van studievoortgangsgegevens die instellingen aanleveren stelt de IB-Groep vastgesteld. In geval van tempobeursstudenten wordt voor deze studenten de voorwaardelijke gift omgezet in een lening. Voor eerstejaars prestatiebeursstudenten die aan de temponorm voor het eerste jaar voldoen wordt de voorwaardelijke lening voor het eerste jaar omgezet in een gift.

Indien een student de opleiding voltooit, wordt dit gegeven door de instelling van onderwijs doorgegeven aan de IB-Groep. Indien dit het geval is wordt de reeds verstrekte prestatiebeurs omgezet in een gift. Twee jaar nadat student gestopt is met studeren wordt gestart met terugvorderen van het bedrag dat door de student is geleend (hieronder valt ook de prestatiebeurs als niet aan de diploma-eis is voldaan).

Huursubsidie

Een huurprijswijziging, beëindiging van de bewoning of een bij aanslag inkomstenbelasting vastgesteld inkomen dat afwijkt van de oorspronkelijke aangifte, kan leiden tot een herziening van de oorspronkelijk toegekende huursubsidie. Dit kan leiden tot verrekening of terugvordering van de bijdrage. Ook wanneer er voorschotten zijn verstrekt voordat alle subsidiebepalende gegevens konden worden verzameld, zullen bij vaststelling van de definitieve bijdrage moeten worden verrekend of teruggevorderd. In eerste instantie wordt het te veel betaalde verrekend met de huursubsidie waarop de huurder in dat tijdvak nog recht heeft. Daarbij wordt overigens geen rente in rekening gebracht.

Als dat niet mogelijk is, ontvangt de huurder na de terugvorderingsbeslissing een acceptgiro. Hij heeft de keuze om (1) de terugvordering binnen zes weken te voldoen, (2) volgens een standaard betalingsregeling in maandelijkse termijnen terug te betalen of (3) op individuele basis een betalingsregeling af te spreken. Volgens de standaard betalingsregeling van VROM dient de vordering afhankelijk van de hoogte in 12 tot 36 maandelijkse termijnen te worden terugbetaald. De precieze werking van de standaard betalingsregeling wordt in onderstaand schema weergegeven.

Standaard betalingsregeling, maximale termijn terugbetaling vorderingen

Vorderingen Met ingang van 1 januari 2002		Maximaal aantal maandelijkse termijnen
	tot en met € 540	12
meer dan € 540	tot en met € 900	18
meer dan € 900	tot en met € 1350	24
meer dan € 1 350		36

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

Alleen een bij aanslag inkomstenbelasting vastgesteld inkomen dat afwijkt van een eerdere (voorlopige) aanslag of bij gebruik van de vangnetregeling kan leiden tot een herziening van de oorspronkelijk toegekende eigen bijdrage plaatsvinden. Bij gebruik van de vangnetregeling vindt de check automatisch op het definitieve verzamelinkomen plaats door het CAK-BZ en wordt het verschil in eigen bijdrage verrekend. Indien een eenmaal definitief vastgestelde aanslag herzien wordt, kan de cliënt verzoeken om de

eigen bijdrage opnieuw vast te stellen met gebruikmaking van dit nieuwe verzamelinkomen. De verrekening gebeurt in één keer.

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

Bij gebruik van de vangnetregeling vindt de check automatisch op het definitieve verzamelinkomen plaats door het zorgkantoor en wordt het verschil in eigen bijdrage verrekend. Verrekening gebeurt in één keer.

5. Rente en boete

Kinderopvang

In aansluiting op de belastingheffing wordt rente geheven over bedragen die belanghebbende aan de Belastingdienst moet betalen (bijv. als te hoge voorschotten zijn verstrekt). De rente begint te lopen op 1 januari van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar en eindigt op het moment dat de vaststelling van de tegemoetkoming plaatsvindt.

Het niet nakomen van de verplichting de Belastingdienst (tijdig) de gevraagde inlichtingen te verstrekken, wordt aangemerkt als een verzuim. Indien de inlichtingen niet of niet binnen de (door de Belastingdienst) gestelde (redelijke) termijn worden verstrekt, kan de Belastingdienst een verzuimboete van maximaal € 2500 opleggen. Bij uitvoeringsbeleid wordt de hoogte van de verzuimboete in een concreet geval nader uitgewerkt. Gedacht wordt een onderscheid te maken onder meer op recidive, zoals dat bijvoorbeeld ook in het Besluit bestuurlijke boeten belastingdienst 1998 is gebeurd. Bij afwezigheid van alle schuld wordt geen boete opgelegd. Voor het regime van bestuurlijk boeten is om praktische redenen aangesloten bij de AWR. In het kader van de invoering van de vierde tranche Awb wordt nog gezien of en in hoeverre de boetebepaling aanpassing behoeft. Indien het aan opzet of grove schuld is te wijten dat geen of onjuiste of onvolledige inlichtingen zijn verstrekt kan een vergrijpboete van maximaal € 5000 worden opgelegd (ook hier wordt bij uitvoeringsbeleid de hoogte van de vergrijpboete nader ingevuld). De Belastingdienst moet aanwezigheid van opzet of grove schuld vaststellen en bewijzen. Een eenmaal opgelegde verzuimboete sluit het opleggen van een vergrijpboete voor hetzelfde feit uit en v.v. Indien na het opleggen van een verzuimboete wordt geconstateerd dat sprake is van opzet of grove schuld, kan geen vergrijpboete voor hetzelfde feit worden opgelegd.

WTOS

Als bij een herziening van de oorspronkelijk toegekende WTOS teveel blijkt te zijn betaald, wordt een beschikking tot herziening verstuurd. Het teveel betaalde bedrag wordt eerst verrekend met nabetalings en vervolgens met betalingen. Het resterende bedrag moet worden terugbetaald binnen vier weken. Als niet binnen de termijn wordt betaald wordt de wettelijke rente in rekening gebracht.

Huursubsidie

Ingeval van terugvorderingen of nabetalings wordt geen rente in rekening gebracht of uitbetaald. Als de huurder het aanvraagformulier niet naar waarheid heeft ingevuld of de informatieplicht niet heeft nageleefd, geeft de Huursubsidiewet het ministerie van VROM de mogelijkheid om de huurder een administratieve boete op te leggen. Deze boete komt overeen met 25% van het terug te vorderen bedrag, tot een maximum van € 225 per subsidiejaar waarover de huurder ten onrechte huursubsidie heeft genoten.

Als daartoe aanleiding bestaat kan het ministerie van VROM voorts aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. De Officier van Justitie bepaalt dan of tot strafrechtelijke vervolging van de huurder wordt overgegaan of alsnog wordt volstaan met het opleggen van een administratieve boete.

De incasso van een vordering kan in handen worden gegeven van de belastingdeurwaarder bij betalingsonwil. Daarvan is sprake als de debiteur na het verzoek tot betalen, een herinnering en een ingebrekestelling niet overgaat tot terugbetalen of het treffen van een regeling. Na overdracht van de incasso aan de belastingdeurwaarder kan de cliënt met VROM geen betalingsregeling meer treffen. De kosten die zijn verbonden aan het inschakelen van de belastingdeurwaarder komen voor rekening van de debiteur.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

Bij correctie van de eigen bijdrage (dit kan alleen indien gebruik wordt gemaakt van de vangnetregeling, of indien een nieuwe belastingaanslag wordt opgelegd) wordt geen rente betaald of geheven.

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

Bij correctie van de eigen bijdrage (dit kan alleen indien gebruik wordt gemaakt van de vangnetregeling) wordt geen rente betaald of geheven.

6. Controle / Fraudebestrijding

Kinderopvang

Door de opzet zijn de controlemogelijkheden vooraf beperkt. De controle zal zich voornamelijk richten op de vraag of de ouder kinderen heeft die zich kwalificeren voor de regeling. Deze controle zal integraal worden uitgevoerd op basis van gegevens die bij de Belastingdienst aanwezig zijn. Beschikt de Belastingdienst over afwijkende gegevens (bijv. in co-oudersituaties) dan wordt contact opgenomen met de aanvragende ouder. Deze controle wordt ook uitgevoerd ingeval de ouder in de loop van het jaar verzoekt om een eerste verlening dan wel om herziening van een eerdere verlening.

Controle van andere gegevens dan het inkomen vindt deels plaats aan de hand van gegevens die bij de Belastingdienst al bekend zijn (o.a. partner ten onrechte niet opgegeven, kind ten onrechte opgevoerd, niet-geregistreerd kindercentrum).

Steekproefsgewijs (zodanig gericht op specifieke groepen aanvragers) worden bewijsstukken gevraagd aan de ouder. Bij twijfel over de juistheid kan tevens informatie worden opgevraagd bij de werkgever, gemeente (bijstand), UWV (uitkering) dan wel het kinderopvangcentrum.

WTOS

Inkomensgegevens: integrale controle bij Belastingdienst

Persoonsgegevens aanvrager: integrale controle bij GBA

Wettelijk vertegenwoordiger: geen controle

Nationaliteit: Integrale controle bij GBA, ingeval van niet-Nederlander overleggen bewijsstukken door aanvrager.

Opleidingsgegevens: integrale controle bij gegevens Lesgeldbestand voor leerlingen onder 16 jaar controle bij scholen (steekproef). Door introductie onderwijsnummer op korte termijn integrale controle bij Integrale Leerlingtelling

Partnergegevens: integrale controle bij Belastingdienst

Woonsituatie VO18+: integrale controle GBA.

Studiefinanciering

Integrale controle met WTOS systeem om te controleren dat student niet ook tegemoetkoming uit WTOS heeft aangevraagd.

Prestatiebeurs: Het diploma wordt door de bekostigde instellingen van hoger onderwijs automatisch doorgegeven aan de IB-Groep via het CRIHO. Bij de aangewezen en de buitenlandse instellingen van onderwijs moet de student dit zelf doen.

Tempobeurs/propedeusejaar prestatiebeurs : Instellingen leveren studievoortganggegevens aan bij IB-Groep.

Persoonsgegevens aanvrager: integrale controle bij GBA.

Nationaliteit nederlandse studerende: controle steekproefsgewijs.

Nationaliteit niet-nederlandse studerende: integrale controle van door student op te sturen bewijsstukken.

Sofinummer studerende: integrale controle door uitwisseling met belastingdienst.

Ziektekostenverzekering: Controle standaardpolis bij SUO/WTZ voor zover deze over die gegevens beschikt, anders opvragen gegevens bij student..

Woonsituatie: Integrale controle bij GBA.

Student heeft een kind: Integrale controle bij SVB

Opleidingsgegevens: controle met bestand inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO) en controle met Lesgeldbestand (LCS) voor Middelbaar Beroeps Onderwijs.

Afwezigheid in Beroepsondewijs: afwezigheidsgegevens aangeleverd door School.

Beëindiging opleiding in HO en MBO: Opgave door instelling. Deze worden in LCS en CRIHO opgenomen. Einddata uit LCS en CRIHO worden integraal overgenomen in WSF systeem.

Inkomen student: integrale controle bij Belastingdienst.

Inkomen partner: integrale controle door uitwisseling met Belastingdienst

NAW gegevens ouders: Integrale controle bij GBA

Sofinummer en inkomen ouders: Integrale controle bij Belastingdienst

Buitenlands inkomen ouders: opgestuurde bewijsstukken + bevragen buitenlandse belastingdiensten

Ouders krijgen ook tegemoetkoming voor kinderen in WTOS: 3 x per jaar steekproefsgewijze controle.

Studieschuld ouders: integrale controle bij IBG

Bij beroep op regeling weigerachtige ouders.

Verlening studiefinanciering in verband met handicap: Student moet een verklaring van de decaan meesturen en een verklaring van een arts.

In geval van partnertoeslag:

Sofi-nummer partner student: integrale controle door uitwisseling met belastingdienst.

Studiegegevens partner: integrale controle met WSF

Huursubsidie

Bij de huursubsidie wordt de beslissing op de aanvraag genomen aan de hand van (in principe) definitieve gegevens die worden ontleend aan primaire bronnen (Belastingdienst, verhuurders , GBA). Dit houdt dus in dat de rechtmatigheidscontrole vooraf plaatsvindt voor elke aanvraag. Wat betreft de gegevens inzake inkomen en vermogen vinden gedurende en na afloop van het subsidiejaar ten minste twee en eventueel meer nacontroles plaats, dit in verband met mogelijke wijzigingen van de desbetreffende gegevens bij de Belastingdienst.

Bij alle aanvragen waarbij de verhuurder niet een toegelaten instelling is, vindt voorts een controle op redelijkheid van de overeengekomen huurprijs plaats door de huurcommissie.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

Inkomensgegevens: integrale controle bij Belastingdienst

Persoonsgegevens aanvrager: integrale controle bij GBA

Zorggegevens: controle door cliënt (cliënt is gemotiveerd, want omvang zorg bepaalt hoogte eigen bijdrage)

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

Inkomensgegevens: integrale controle bij Belastingdienst

Persoonsgegevens aanvrager: integrale controle bij GBA

Zorggegevens: controle door zorgkantoor

7. Bezwaar en beroepsprocedure

De Algemene wet bestuursrecht (AWB) regelt hoe een bezwaar en beroepsprocedure is ingericht (o.a. bezwaar binnen 6 weken, mogelijkheid tot inzage van stukken, hoorprocedure, beslistermijn en rechtsmiddelenverwijzing).

Kinderopvang

In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt die het niet eens is met een afgegeven (voorlopige) beschikking de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van de (voorlopige) beschikking hier tegen in bezwaar te gaan bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft dan 6 weken om op het bezwaarschrift te reageren. Indien cliënt het met de beslissing op het bezwaarschrift niet eens is, bestaat gedurende 6 weken na het nemen van de beslissing de mogelijkheid tot beroep bij de rechtbank. Beroep kan alleen worden ingediend indien daaraan voorafgaand een bezwaarschrift is ingediend bij de Belastingdienst (art. 7:1 Awb). Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet automatisch niet tot uitstel van de betalingsverplichtingen.

WTOS

In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt die het niet eens is met de beschikking de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van die beschikking hier tegen in bezwaar te gaan bij de IB-Groep. De IBG-Groep heeft 6 weken om op het bezwaarschrift te beslissen. Beroep kan bij de rechtbank worden ingediend binnen 6 weken na de beslissing op het bezwaar. Beroep bij de rechtbank kan alleen worden ingediend nadat voorafgaand bezwaar is gemaakt bij de IB-Groep. Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet (automatisch) tot uitstel van de betalingsverplichtingen. Er geldt geen hoorplicht.

Studiefinanciering

In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt die het niet eens is met de beschikking de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van die beschikking hiertegen in bezwaar te gaan bij de IB-Groep. De IBG-Groep heeft dan 6 weken om op het bezwaarschrift te beslissen. Beroep kan bij de rechtbank worden ingediend binnen 6 weken na de beslissing op het bezwaar. Beroep bij de rechtbank kan alleen worden ingediend nadat voorafgaand bezwaar is gemaakt bij de IB-Groep. Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet (automatisch) tot uitstel van betalingsverplichtingen. Er geldt geen hoorplicht.

Huursubsidie

Tegen het huursubsidiebericht kan geen bezwaar worden gemaakt. Dat kan wel tegen de beschikking. Ter vergemakkelijking wordt bij de beschikking een bezwaarformulier

gevoegd, waarop de huurder de reden van bezwaar kan aankruisen. In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van die beschikking hiertegen in bezwaar te gaan bij VROM. VROM heeft dan 6 weken om op het bezwaarschrift te beslissen. Beroep kan bij de rechtbank worden ingediend binnen 6 weken na de beslissing op bezwaar. Beroep kan alleen worden ingediend nadat voorafgaand bezwaar is gemaakt bij VROM. Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet (automatisch) tot uitstel van betalingsverplichtingen. Er geldt thans nog hoorplicht; VROM is bezig deze af te schaffen.

Extramurale eigen bijdragen AWBZ

In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt die het niet eens is met de (voorlopige) beschikking de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van die beschikking hiertegen in bezwaar te gaan bij het CAK-BZ. Het CAK-BZ heeft dan 6 weken om op het bezwaarschrift te beslissen. Beroep kan bij de rechtbank worden ingediend binnen 6 weken na de beslissing op bezwaar. Beroep kan alleen worden ingediend nadat voorafgaand bezwaar is gemaakt bij het CAK-BZ. Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet (automatisch) tot uitstel van betalingsverplichtingen.

Intramurale eigen bijdragen AWBZ

In lijn met de Awb bestaat voor de cliënt die het niet eens is met de (voorlopige) beschikking de mogelijkheid binnen 6 weken na afgifte van die beschikking hiertegen in bezwaar te gaan bij het Zorgkantoor. Het Zorgkantoor heeft dan 6 weken om op het bezwaarschrift te beslissen. Beroep kan bij de rechtbank worden ingediend binnen 6 weken na de beslissing op bezwaar. Beroep kan alleen worden ingediend nadat voorafgaand bezwaar is gemaakt bij het Zorgkantoor. Het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft geen schorsende werking en leidt dan ook niet (automatisch) tot uitstel van betalingsverplichtingen.