

Vergaderjaar 2003–2004

29 287

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2003

Hierbij doen wij u, mede namens de minister van VWS, het kabinetsstandpunt toekomen naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek over de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Dit kabinetsstandpunt gaat ook in op de rapportage van de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR). Deze werkgroep heeft als vervolg op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek nader onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor harmonisatie van begrippen en procedures bij de onderscheiden regelingen. Dit vanwege de conclusie in het IBO-rapport dat samenvoeging van de uitvoering zonder verdere harmonisatie van de regelingen zelf geen of slechts zeer beperkte doelmatigheidswinst oplevert.

Zowel de rapporten van het IBO-onderzoek *Uitvoering van de zorgtoeslag en Samen uitvoering?* als de rapportage van de werkgroep HIAR zijn hier bijgevoegd.¹

Met dit kabinetsstandpunt wordt tevens gereageerd op de motie Van As (Tweede Kamer 2002–2003, 28 600, nr. 52) inzake het onder één «centrale subsidiedienst» brengen van alle subsidies en uitkeringen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KABINETSTANDPUNT INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK UITVOERING INKOMENSAFHANKELIJKE REGLINGEN EN RAPPORTAGE WERKGROEP HARMONISATIE

Inleiding

Dit kabinet heeft in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd dat: «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 voor huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de Belastingdienst gelieerde instelling zal de zorgtoeslag en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren».

Mede gelet op de voorgenomen invoering van een zorgtoeslag is vorig jaar de IBO-werkgroep Uitvoering van Inkomensafhankelijke Regelingen opgestart. Het onderzoek is in twee fasen verricht en leidde tot de rapportages «Uitvoering van de zorgtoeslag» en «Samen uitvoeren?». In het IBO-onderzoek zijn de volgende regelingen betrokken: de zorgtoeslag, eigen bijdragen in de AWBZ, de kinderopvang (wetsvoorstel WBK), de tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten (WTOS), de studie-financiering (WSF 2000), de eigen bijdrage rechtsbijstand en de huursubsidie. Belangrijkste conclusie van de IBO-werkgroep was dat het samenvoegen van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen zonder verdere harmonisatie geen of beperkte doelmatigheidswinsten zal hebben.

In vervolg op het IBO en om de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord verder uit te werken is in juli 2003 in interdepartementaal verband vervolgonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid van harmonisatie van de inkomensafhankelijke regelingen en het gezamenlijk uitvoeren van de regelingen door een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie. In het vervolgonderzoek zijn de kindgerelateerde heffingskortingen betrokken. De eigen bijdrage rechtsbijstand is buiten beschouwing gelaten gelet op het specifieke karakter van deze regeling en omdat in het Hoofdlijnenakkoord specifiek wordt gerefereerd naar regelingen op het gebied van wonen, zorg en kinderen. De WSF 2000 is slechts beperkt meegenomen in de afweging. Dit gegeven het karakter van de regeling (inkomensafhankelijk enkel bij een beroep op de aanvullende beurs en bij de terugbetaling) en in afwachting van de uitkomsten van de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS).

Het rapport van het vervolgonderzoek en de rapportages van de IBO-werkgroep worden hierbij gezamenlijk aangeboden aan de Tweede Kamer.

Reactie van het kabinet bij de rapporten

Mede op basis van de resultaten van de studies, kiest het kabinet voor één loket voor zoveel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen en het beter op elkaar aan laten sluiten van de begrippenkaders en procedures. Dit is klantgerichter, leidt tot meer transparantie, kan het niet-gebruik van de regelingen verminderen en kan leiden tot een doelmatigere uitvoering van de regelingen. Zoals in het Hoofdlijnenakkoord al is aangegeven kiest het kabinet ervoor om de uitvoering te beleggen bij een aan de Belastingdienst gelieerde instelling.

Eén uitvoeringsinstelling

De aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal per 1 januari 2005 de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) en per 1 januari 2006 de zorgtoeslag gaan uitvoeren. De aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal ook de huursubsidie gaan uitvoeren. Daarbij wordt gekoerst op overheveling van de uitvoering per 1 januari 2006, maar indien organisatorisch haalbaar en zinvol zou dat ook al per 2005 kunnen. Daarnaast wordt nog onderzocht of het mogelijk en doelmatig is dat deze instelling ook de eigen bijdrageregelingen in de AWBZ gaat uitvoeren. Dit onderzoek zal eind dit jaar gereed zijn.

De inhoud van de regelingen zal niet veranderen. Uitvoering door een aan de belastingdienst gelieerde instelling betekent niet dat de betreffende regelingen worden omgevormd tot fiscale instrumenten. Ook betekent dit bijvoorbeeld voor de huursubsidie dat deze gebaseerd blijft op werkelijke huren en niet op een genormeerde huur. Bovendien blijft de beleidsverantwoordelijkheid voor de inhoud van de verschillende regelingen bij de ministeries die nu ook al verantwoordelijk zijn.

Harmonisatie

De regelingen zijn echter zo divers dat samenvoeging van de uitvoering zonder verdere harmonisatie geen of slechts zeer beperkte doelmatigheidswinst oplevert. Het kabinet kiest er dan ook voor om de regelingen te stroomlijnen en te harmoniseren. Hiertoe zal een afzonderlijk juridisch kader (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) gecreëerd worden waarin belangrijke algemeen gehanteerde definities en begrippen, en een aantal algemene zaken die van belang zijn voor inkomensafhankelijke regelingen worden vastgelegd. Ook worden administratieve procedures, zoals de aanvraagprocedure, zoveel mogelijk geharmoniseerd.

Harmonisatie peiljaar

De keuze voor een uniform peiljaar is zeer bepalend voor de mate waarin ook een aantal formele wets- en uitvoeringsaspecten van inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden geharmoniseerd. Het peiljaar hangt namelijk nauw samen met de aanvraagprocedure, de wijze van uitbetaling, de terugvordering en verrekening. Harmonisatie van deze uitvoeringsaspecten levert synergie op in de regelingen, waardoor gezamenlijke uitvoering winsten op kan leveren in termen van doelmatigheid en klantgerichtheid.

Voor de regelingen die gezamenlijk uitgevoerd gaan worden door de aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling kiest het kabinet voor harmonisering naar peiljaar t oftewel het actuele inkomen. Het belangrijkste argument is dat daarmee het meest zuiver wordt aangesloten bij de actuele draagkracht en dat een vangnetregeling overbodig wordt. Bovendien sluit de keuze voor peiljaar t het beste aan bij de systematiek van de belastingdienst waaraan de uitvoeringsinstantie gelieerd is. De belastingdienst heeft reeds ervaring met deze systematiek middels de Voorlopige Teruggaaf.

Nadeel van het hanteren van het actuele inkomen is dat het inkomen nog niet is vastgesteld op het moment van aanvragen. Burgers moeten in beginsel zelf een schatting van dat inkomen maken, al dan niet op basis van gegevens van de uitvoeringsorganisatie. Hierdoor kan de voorlopige toekenning afwijken van de uiteindelijke.

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 en feitelijk genoten inkomen worden beperkt. Door de voorgenomen samenwerking met het UWV onder de operatie Walvis/SUB is het bovendien mogelijk om nog beter en sneller het actuele inkomen in jaar t te beoordelen. De uitvoeringsinstantie kan de belanghebbenden dan direct actief benaderen indien het geschatte inkomen afwijkt van het bij de instantie bekende actuele inkomen.

Momenteel onderzoeken VROM en de belastingdienst gezamenlijk of overstappen op het actuele inkomen bij de huursubsidie in 2006 majeure risico's met zich mee brengt. Mocht de conclusie zijn dat de risico's te groot zijn, dan is een optie de huursubsidie wel al per 1 januari 2006 naar de aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie over te hevelen, maar voor deze regeling dan voorlopig nog uit te gaan van het vastgestelde inkomen. Dit onderzoek zal aan het eind van dit jaar afgerond zijn.

Stroomlijnen inkomensbegrip

Met het oog op transparantie en een eenvoudige uitvoering is het gewenst dat voor alle inkomensafhankelijke regelingen hetzelfde inkomensbegrip wordt gebruikt. Het kabinet kiest voor het verzamelen van inkomensafhankelijke regelingen als inkomensbegrip. Dit betekent dat de correctie die in sommige inkomensafhankelijke regelingen wordt toegepast op het verzamelen van inkomensafhankelijke regelingen wordt toegepast op het verzamelen van inkomensafhankelijke regelingen in verband met de per 2001 vervallen c.q. verminderde standaardaftrekposten (inactievenforfait, arbeidskostenforfait en zelfstandigenaftrek), gefaseerd wordt afgeschaft. Het kabinet studeert nog op de modaliteit en het tempo waarin deze correctie wordt afgebouwd. De resultaten van deze studie zullen eind dit jaar bekend zijn.

Harmonisatie huishoud- en partnerbegrip

Gegeven de verschillen in regelings specifieke doelstellingen is het kabinet niet van plan om het huishoud- en partnerbegrip zodanig te harmoniseren dat slechts één begrip kan worden gehanteerd. Verdere harmonisatie van de afzonderlijke begrippen (partner, medebewoner, huishouden) zal wel plaatsvinden. Het kabinet streeft ernaar om de gehanteerde begrippen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij (vergelijkbare) begrippen uit de fiscaliteit.

Harmonisatie subsidietijdvak

Voor de eenvoud van de uitvoering is het belangrijk dat voor alle regelingen wordt uitgegaan van het kalenderjaar als subsidietijdvak. Om het subsidietijdvak zoveel mogelijk gelijk te laten lopen met het tijdvak van de gesubsidieerde kosten, zal VROM met verhuurders in overleg gaan om de jaarlijkse huuraanpassing te verschuiven van 1 juli naar 1 januari. Wanneer deze tijdvakverschuiving is gerealiseerd, kan de Huursubsidiewet hierop gelijktijdig worden aangepast. Gezien de verwevenheid met het lesgeld en het schooljaar ligt het niet in de rede om het tijdvak voor de WTOS aan te passen aan het kalenderjaar.

Integratie kinderregelingen

Naar aanleiding van de in het Hoofdlijnenakkoord vermelde passages over het meer glijdend inkomensafhankelijk maken van de huidige kinderkorting en het bundelen en stroomlijnen van regelingen is een eerste inventarisatie gemaakt naar de mogelijkheden om de verschillende kinderregelingen, de WTOS en het lesgeld te integreren. De regering constateert op basis van deze eerste inventarisatie dat met integratie doelmatigheidswinsten kunnen worden geboekt, maar studeert nog op de mogelijkheden

om de daarmee gepaard gaande inkomenseffecten in voldoende mate te compenseren. De resultaten worden eind dit jaar verwacht.

Conclusies:

1. Er komt één loket voor de uitvoering van een aantal belangrijke inkomensafhankelijke regelingen op het terrein van de zorg, wonen en kinderen. In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de uitvoering wordt belegd bij een aan de belastingdienst gelieerde instelling. De WBK, de zorgtoeslag en de huursubsidie zullen door deze instelling worden uitgevoerd. Daarnaast wordt nog onderzocht of het mogelijk en doelmatig is dat deze instelling ook de eigen bijdrageregelingen in de AWBZ gaat uitvoeren. De beleidsverantwoordelijkheid voor de inhoud van de onderscheiden inkomensafhankelijke regelingen blijft daarbij berusten bij de ministers die daar thans ook al verantwoordelijk voor zijn. Enkel de uitvoering en de verantwoordelijkheid daarvoor verschuift.
2. Er komt een Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR). Daarin worden de in de inkomensafhankelijke regelingen aan te houden procedures (aanvraagprocedures, bezwaarprocedures, etc.) en te hanteren begrippen (inkomensbegrip, huishoudbegrip, peiljaar, tijdvak, etc.) opgenomen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het begrippenkader en definities van de fiscaliteit zoals reeds is gebeurd bij de vormgeving van het wetsvoorstel WBK en ook zal gebeuren bij de vormgeving van de zorgtoeslag.
3. De verschillende inkomensafhankelijke regelingen worden onder de werking van deze Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen gebracht. Dit is mede afhankelijk van de feitelijke mogelijkheden tot harmonisatie bij de onderzochte regelingen.
4. De correctie op het verzamelinkomen wordt, te beginnen per 1 januari 2005, in een periode van 3 tot 5 jaar afgebouwd. Het kabinet bestudeert momenteel per regeling hoe en op welke termijn deze kan worden afgeschaft en zal daarvoor een voorstel doen begin 2004.
5. Gestreefd wordt eind dit jaar de onderzoeken naar de risico's van de overgang naar het actuele inkomen in de huursubsidie bij de uitvoering en de mogelijkheden de eigen bijdrageregelingen in de AWBZ door de nieuwe uitvoeringsinstantie uit te laten voeren af te ronden.
6. Gestreefd wordt de onderzoeken naar het integreren van de kinderegelingen, de WTOS en het lesgeld eind dit jaar af te ronden.