

Vergaderjaar 2015–2016

29 515

Aanpak regeldruk en administratieve lasten

Nr. 370

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2015

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft in september 2014 haar rapport «Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger» aangeboden aan het kabinet en parlement, vergezeld van een advies. De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het kabinet verzocht om een reactie op het advies. Daarbij heeft de Commissie het kabinet verzocht om het advies in relatie te bezien tot de herziening van het belastingstelsel en de uitvoering van de motie Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (Kamerstuk 33 750 XV, nr. 24).

Hierbij bied ik u namens het kabinet de kabinetsreactie op dit advies aan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Kabinetsreactie op de Actal rapportage «Regeldruk door Inkomenskoppelingen en Inkomensdrempels»

Inleiding

Halverwege 2014 heeft Actal het kabinet en het parlement haar eindrapportage aangeboden van het onderzoek naar regeldruk bij burgers door koppeling van regelingen aan het inkomen¹. Het rapport gaat in op alle financiële regelingen die afhankelijk zijn van het inkomen of vermogen van de burger. Actal stelt dat het systeem van financiële ondersteuningsregelingen momenteel gekenmerkt wordt door veel complexiteit, grotendeels veroorzaakt door de gekozen systematiek van inkomensafhankelijkheid, en doet een aantal aanbevelingen om deze complexiteit tegen te gaan. Op verzoek van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer ga ik hier middels deze brief op in². Hiermee beantwoord ik ook de motie Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (Kamerstuk 33 750 XV, nr. 24).

Het is de taak van de overheid om aan specifieke groepen burgers inkomensondersteuning te bieden. Hierbij staat voorop dat de overheid zulke ondersteuning biedt aan huishoudens die deze het hardst nodig hebben. Bij het instellen van regelingen ter financiële ondersteuning van burgers is afhankelijkheid van inkomen dus ten principale onvermijdelijk. Daarbij komt dat het kabinet, waar mogelijk, participatie bevordert. Ook vanuit dat oogpunt kan het wenselijk zijn om financiële regelingen te laten afhangen van (bepaalde bronnen van) inkomen. Tegelijkertijd deelt het kabinet de conclusie dat het Nederlandse systeem van inkomensafhankelijke regelingen momenteel gekenmerkt wordt door veel complexiteit: deels doordat het gaat om een uitgebreid stelsel waarin veel mogelijkheden bestaan voor het leveren van maatwerk, maar deels ook doordat het systeem door de jaren heen steeds complexer is geworden. Daarom wil het kabinet twee inventarisaties uit gaan voeren naar mogelijkheden tot vereenvoudiging: één op het gebied van inkomensbegrippen en één op het gebied van betaaldaten. In de rest van deze brief ga ik hier nader op in, en benoem ik ook de reeds ingezette trajecten die bijdragen aan een eenvoudiger, begrijpelijker stelsel van inkomensafhankelijke regelingen.

Regeldruk bij Inkomensafhankelijke Regelingen

Doelstelling van het kabinet

Bij het opstellen en bijstellen van het stelsel van financiële regelingen is regeldruk één van de aandachtspunten van het kabinet. Mede daarom wordt bij iedere nieuw in te stellen regeling, en bij iedere wijziging van een bestaande regeling, een uitvoeringstoets uitgevoerd en beoordeeld. Indien het om een wetswijziging gaat wordt ook een analyse uitgevoerd van de ontwikkeling wat betreft administratieve lasten naar aanleiding van de wijziging. Regeldruk is echter niet het enige aandachtspunt. Doelstelling van het kabinet is in de eerste plaats om burgers

¹ Advies «Regeldruk door Inkomenskoppelingen en Inkomensdrempels», Actal, september 2014, n.a.v. het rapport «Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger», Deloitte in opdracht van Actal, juni 2014.

² In de procedurevergadering van de vaste commissie voor SZW van 23 september 2014 is gesproken over het Actal advies «Regeldruk door Inkomenskoppelingen en Inkomensdrempels». Hierin heeft de commissie besloten het kabinet te verzoeken om een reactie te geven op het advies. Met deze brief geef ik gehoor aan dit verzoek. De commissie verzoekt ook de reactie op het advies in relatie te bezien met de herziening van het belastingstelsel en de stand van zaken omtrent de uitvoering van de motie Van Nieuwenhuizen-Wijbenga, die een verzoek aan het kabinet bevat om te bezien of er een mogelijkheid is tot verdere vereenvoudiging van het systeem van inkomensafhankelijke regelingen.

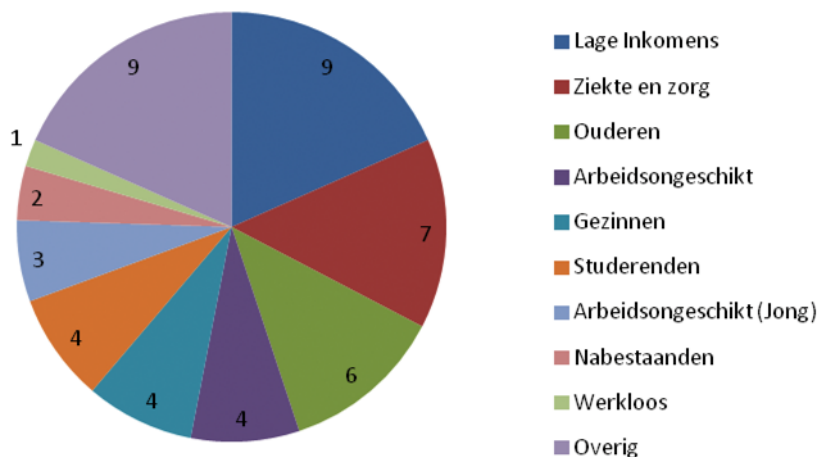
bescherming te bieden waar nodig, en aan te zetten tot participatie waar mogelijk. Daar hoort vaak een maatwerkpaak bij, die op zijn beurt weer regeldruk met zich mee kan brengen. Minder maatwerk, en dus meer relatief eenvoudige regelingen, kan die regeldruk inperken, maar kan ook ongewenste effecten hebben. Zo zou het omvormen van een sterk gerichte regeling naar een meer generieke regeling minder maatwerk bevatten, maar ook de kosten doen stijgen, omdat een grotere groep aanspraak kan maken op de nieuwe, generieke variant. Daarnaast hebben niet alle burgers dezelfde behoeften waar het gaat om inkomensondersteuning. Vereenvoudiging, bijvoorbeeld door vermindering van het aantal regelingen, kan daardoor leiden tot schrijnende gevallen voor kleine groepen burgers, waarvoor het huidige stelsel wel een uitkomst biedt. Het kindgebonden budget en de kinderbijslag zijn hier een voorbeeld van. In eerste instantie wil het kabinet vanuit een brede visie gezinnen met kinderen tegemoetkomen in de kosten die gemoeid zijn met het opvoeden van kinderen. Daarnaast wil het kabinet gezinnen met een lager inkomen extra ondersteunen middels het kindgebonden budget. Een ander voorbeeld is de individuele bijzondere bijstand: naast het bieden van een generieke uitkering voor mensen die niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, wil het kabinet ook een extra tegemoetkoming bieden indien burgers zich geconfronteerd zien met noodzakelijke extra kosten, zoals bij een verhuizing, schooluitgaven of een echtscheiding.

Regeldruk in het huidige stelsel

Om in kaart te brengen of verdere vereenvoudiging van het stelsel, met inachtneming van de hierboven geformuleerde doelstelling, opportuun zou zijn heeft het kabinet een inventarisatie uitgevoerd. In totaal zijn hierbij 63 inkomensafhankelijke regelingen meegenomen. Daarvan zijn er per 1 januari 2016 nog 49 in werking, inclusief enkele tijdelijke of uitfaserende regelingen die in 2016 nog doorlopen (zie Bijlage 2). De meeste Nederlandse burgers hebben maar met een klein deel van deze regelingen te maken: sommigen zijn gericht op ouderen, anderen op gezinnen met kinderen, weer anderen op compensatie van gemaakte kosten door ziekte. Figuur 1 geeft een overzicht van de regelingen per doelgroep.

Figuur 1: Aantal regelingen per doelgroep (per 1 januari 2016)

Verdeling Regelingen over Doelgroepen



Categorie «overig» bevat regelingen voor de volgende doelgroepen: Zelfstandigen (3), Afgestudeerden (2), Generiek (2), Migranten (1) en Woningeigenaren (1). Bijlage 2 bevat een overzicht van de regelingen die in deze figuur zijn opgenomen.

In het huidige systeem komt voor sommige burgers «stapeling» voor: zij hebben met meerdere regelingen tegelijkertijd van doen. In het Actal rapport wordt aan de hand van een drietal casus geïllustreerd hoe regeldruk bij burgers kan ontstaan naar aanleiding van stapeling. Actal maakt gebruik van drie fictieve huishoudens in de gemeente Den Haag. In totaal hebben deze drie huishoudens recht op respectievelijk 13, 14 en 15 verschillende regelingen tegelijk. Gemiddeld genomen zijn 4 van deze regelingen specifiek aangeboden door de gemeente en dus mogelijk niet beschikbaar in andere gemeenten. Hierbij is niet onderzocht in hoeveel gevallen een dergelijke stapeling van regelingen daadwerkelijk voorkomt. Uit de inventarisatie die het kabinet de afgelopen tijd heeft uitgevoerd blijkt dat het vóórkomen van een dergelijke stapelingsproblematiek in werkelijkheid zeer onwaarschijnlijk is (Tabel 1): gegevens uit 2012 laten zien dat 0,1% van de Nederlandse huishoudens in dat jaar gebruik maakte van meer dan 8 regelingen tegelijk. In absolute aantallen gaat het om 9000 huishoudens. Dat doet niets af aan de constatering en bevindingen van Actal, maar toont wel aan dat de omvang van de geschetste stapelingsproblematiek relatief beperkt is.

Tabel 1: Aantal regelingen per huishouden (2012)

Aantal regelingen per huishouden	Percentage Nederlandse huishoudens	
	Alle regelingen	Inkomensafhankelijke regelingen
0 regelingen	21,22%	23,52%
1 regeling	27,27%	29,83%
2 regelingen	18,74%	19,15%
3-4 regelingen	21,71%	20,35%
5-8 regelingen	10,94%	7,13%
Meer dan 8 regelingen	0,12%	0,03%
Totaal	100,00%	100,00%

Onderzochte regelingen: Gebruik in 2012 van WAO, WIA, WAZ, Wajong, WW, WWB, IOAW, IOAZ, bijzondere bijstand, Ziektewet, WMO (huishoudelijke verzorging), AWBZ, rugzakje speciaal onderwijs, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag, WTCG, CER en aftrek bijzondere ziektekosten. Hiervan zijn tot inkomensafhankelijke regelingen gerekend: alle behalve rugzakje en CER.

Bron: De resultaten hier gepresenteerd zijn op basis van eigen berekeningen door het Ministerie van SZW met het door het CBS beschikbaar gestelde microdatabestand voor het project «SZW Cumulatie van decentralisatie maatregelen». Fiscale regelingen zijn niet in dit bestand opgenomen. Met enkele uitzonderingen geeft het bestand verder een compleet beeld van de regelingen die in 2012 van kracht waren. Wel zijn er sinds 2012 een aantal regelingen afgeschaft en nieuwe regelingen ingesteld. Bovenstaande tabel geeft een indruk van stapeling op basis van de meest volledige en actuele informatie die momenteel beschikbaar is.

Actal neemt in zijn rapport ook regelingen mee die op lokaal niveau zijn belegd. Met de drie grote decentralisaties die op 1 januari 2015 van kracht zijn geworden (op het gebied van Jeugdzorg³, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) 2015⁴ en de Participatiewet⁵), zijn er meer taken en verantwoordelijkheden bij de gemeente belegd. Die decentralisaties, alsmede wijzigingen in de inkomensondersteuning (Wet maatregelen WWB en enkele andere wetten/Participatiewet) bieden gemeenten ook meer mogelijkheden om per individu maatwerk te leveren. Zo wordt er bij de bijzondere bijstand per individu bekeken waar de burger extra ondersteuning kan gebruiken. Daarnaast zorgen deze wijzigingen ervoor

³ Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (Kamerstuk 33 684).

⁴ Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) (Kamerstuk 33 841).

⁵ Wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten) (Kamerstuk 33 801).

dat steeds meer regelingen via één loket, dat van de gemeente, kunnen worden aangevraagd. Dit schept duidelijkheid voor de burger en zorgt ervoor dat ondersteuning dichtbij begint. Het kabinet heeft bewust voor deze aanpak gekozen, met als belangrijkste doelstelling om de zorg en ondersteuning meer op het individu toe te spitsen. De situatie verschilt immers van persoon tot persoon. Regelingen kunnen, binnen rijksbreed vastgestelde kaders, per gemeente verschillen, en gemeenten kunnen per persoon maatwerk leveren. De controle op de regeldruk is hiermee ook meer bij de gemeenteraad komen te liggen.

Bij deze en andere wijzigingen ondersteunt het Rijk op afstand. Onder meer door financiële ondersteuning te bieden aan de Programmaraad – bestaande uit DIVOSA, VNG, UWV en CEDRIS – die een implementatieprogramma uitvoert gericht op gemeenten. Daarnaast helpen de genoemde koepelorganisaties, ondersteund door het Rijk, het leerproces tussen gemeenten onderling vorm te geven.

Aantal inkomensregelingen

Binnen de doelstelling van het kabinet, zoals hierboven geformuleerd, past een kritische blik op de complexiteit van het stelsel van inkomensregelingen. Het advies van Actal om het aantal regelingen terug te dringen sluit dan ook aan bij de visie van het kabinet om de complexiteit van het stelsel zo veel mogelijk te beperken. Op een aantal terreinen heeft het kabinet hier al belangrijke stappen in gezet.

Het nieuwe kindregelingen stelsel, dat per 1 januari 2015 van kracht is geworden, brengt het aantal kindregelingen terug van 10 naar 5, maakt de stap om vanuit een uitkering te gaan werken meer lonend voor alleenstaande ouders en blijft inkomensondersteuning bieden waar dit het hardst nodig is. Door de veelheid aan regelingen in het oude stelsel was dit voor ouders soms niet overzichtelijk. Ook werkten regelingen soms tegen elkaar in. Met de 5 overgebleven regelingen zijn de doelstellingen verhelderd. Naast het aanbieden van gratis schoolboeken aan kinderen in het voortgezet onderwijs⁶ zijn er 2 kindgerelateerde regelingen voor inkomensondersteuning over: de kinderbijslag is er voor alle ouders, en het kindgebonden budget voor ouders die een lager inkomen hebben. De overige 2 regelingen zijn gericht op arbeidsparticipatie: de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag. Oogmerk bij deze herziening is geweest om vergelijkbare groepen gelijk te behandelen en regelingen waarvan de effectiviteit ter discussie stond, af te schaffen. De overheidsmiddelen die hiermee gemoeid zijn worden zodoende op een zo effectief mogelijke manier ingezet.

Naast deze vermindering van het aantal regelingen wordt momenteel gewerkt aan een herziening van de financieringsystematiek van de kinderopvang. Ook dit betekent een belangrijke vereenvoudiging, waardoor burgers minder regeldruk zullen ervaren en de kans op fouten en fraude ingeperkt zal worden. In het nieuwe financieringsstelsel hoeven de ouders veel minder gegevens aan te leveren of zelf schattingen te maken van hun inkomen. Ook hebben ouders meer zekerheid over hun eigen bijdrage omdat deze wordt gebaseerd op hun vastgestelde inkomen van twee jaar geleden. De verwachting is dat het aantal herberekeningen en terugvorderingen daarmee zal afnemen. Tenslotte wordt het voor ouders simpeler doordat de financiering (het betalen van de factuur van de kinderopvang en het ontvangen van de kinderopvangtoeslag) niet meer via de eigen bankrekening loopt.

⁶ Het kabinet was van plan om vanaf het schooljaar 2015–2016 de gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs af te schaffen. In het Begrotingsakkoord tussen D66, ChristenUnie, SGP en de coalitiepartijen is echter vastgelegd dat deze maatregel niet doorgaat.

Bij het vormgeven van de Participatiewet, die per 1 januari 2015 is ingegaan, is vereenvoudiging eveneens een belangrijke doelstelling geweest. De Participatiewet heeft onder andere als doel om het aantal regelingen voor mensen met een beperking te verminderen. Zo is het voor iedereen met arbeidsvermogen sinds 1 januari duidelijk dat hij of zij bij de gemeente moet zijn voor ondersteuning. Ook zijn er sinds 1 januari wijzigingen aangebracht rond de aanvullende inkomensondersteuning. De langdurigheidstoelage is vervangen door de individuele inkomensvoet, en de categoriale bijzondere bijstand is – behoudens de mogelijkheden ten aanzien van de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering – afgeschaft. Ten opzichte van de oude situatie hebben gemeenten meer financiële ruimte om individueel maatwerk te bieden: toetsingscriteria zijn algemeen geformuleerd en er is meer keuzevrijheid voor gemeenten.

Daarnaast kent de Participatiewet een aantal financiële prikkels om werk te stimuleren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de algemene inkomstenvrijlating of de vrijlating voor alleenstaande ouders toepassen, waardoor een gedeelte van de inkomsten uit arbeid niet wordt verrekend met de uitkering. Op deze manier krijgt een bijstandsgerechtigde een duidelijke prikkel om op zoek te gaan naar werk. Naast deze vrijlatingen beschikken gemeenten over een aanvullend financieel instrument dat zij onder meer kunnen inzetten om deeltijdwerk te stimuleren. Het gaat dan om de premie voor arbeidsinschakeling voor werkgevers, die één of twee keer per jaar kan worden vrijgesteld voor ten hoogste € 2.339 per kalenderjaar.

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) worden de artikelen van de begroting periodiek doorgelicht en daarmee onderzocht op doelmatigheid – dat wil zeggen de mate waarin de regeling de gestelde doelen realiseert – en doeltreffendheid – de efficiëntie van de regeling. Regeldruk bij burgers komt in beide dimensies naar voren. Wanneer er op basis van zulke beleidsdoorlichtingen mogelijkheden tot vereenvoudiging geïdentificeerd worden, worden deze aan uw Kamer gepresenteerd.

Aantal Inkomens- en vermogensbegrippen

Het kabinet deelt de conclusie van Actal dat er momenteel veel verschillende inkomens- en vermogensdefinities in omloop zijn, en dat dit leidt tot een aantal knelpunten. Uiteraard hebben de meeste burgers slechts met een klein deel van de bestaande inkomensdefinities te maken. Toch blijft het naast elkaar bestaan van verschillende definities belemmeringen opleveren voor het bereiken van beleidsdoelstellingen, het uitvoeren van regelingen, en het effectief en efficiënt ondersteunen van burgers. Met de implementatie van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir) in 2005 heeft het kabinet een algemeen uitgangspunt gecreëerd voor de begrippen die gehanteerd worden bij inkomensafhankelijke regelingen.⁷ Doelstelling van de Awir is om meer uniformiteit bij het ontwerpen van nieuwe inkomensafhankelijke regelingen teweeg te brengen. Daartoe bevat de Awir een geharmoniseerd begrippenkader. Toch worden er, zoals Actal benadrukt, ook na invoering van de Awir, die alleen op sinds 2005 nieuw ingevoerde inkomensafhankelijke regelingen van toepassing is, nog verschillende definities van bijvoorbeeld «inkomen» en «vermogen» gehanteerd. Tot nu toe is gebleken dat niet alle uitvoeringsorganisaties gebruik kunnen maken van de Awir systematiek.

Daarnaast zijn in 2010, uit oogpunt van verduidelijking en harmonisering, de delegatiegrondslagen in de socialezekerheidswetgeving geünifor-

⁷ De Awir is o.a. van toepassing op de studiefinanciering, de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag.

meer.⁸ Op grond van deze uniforme delegatiegrondslagen is inmiddels het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetgeving tot stand gekomen, waarmee de omschrijving van wat onder inkomen moet worden verstaan voor de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen in belangrijke mate is geharmoniseerd en de voordien bestaande acht afzonderlijke inkomensbesluiten per wet konden komen te vervallen.

Naast deze reeds gezette stappen zal het kabinet de komende tijd in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties een verkenning uit gaan voeren. Deze verkenning richt zich op de vraag hoe inkomensbegrippen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter gaan begrijpen, en dat regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. De verkenning zal onderbouwd worden met een nadere analyse van de problematiek, de verwachte kosten, opbrengsten en inkomenseffecten van eventuele oplossingsrichtingen en de mogelijke transitiepaden.

Betaalmoment

Actal doet de aanbeveling om één herkenbaar betaalmoment te hanteren. Actal adviseert om hierbij uit te gaan van de datum waarop ook het salaris in de regel wordt overgemaakt. Momenteel sluiten veruit de meeste regelingen al bij deze aanpak aan. Zo betalen de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen in de regel, zij het met enkele uitzonderingen, uit rond de 20^e van de maand, waarbij er een marge van een paar dagen op kan treden wegens verwerking door de bank. Er zijn nog een paar regelingen in werking die niet per maand, maar per kwartaal of per jaar worden uitbetaald. Daarnaast geldt voor enkele regelingen dat de betaaldatum op een ander moment in de maand valt of kan vallen, en worden sommige regelingen vooraf, en andere achteraf uitbetaald.

Om te bezien of de systematiek rond betaaldatum verder geharmoniseerd kan worden wil het kabinet, naast de verkenning over harmonisering van inkomensbegrippen, ook hier een verkenning naar uit laten voeren – wederom in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties⁹. Hierbij zal onderzocht worden of een eventuele overstap naar een meer geharmoniseerde aanpak wat betreft betaaldatum met extra kosten en risico's gepaard gaat, of het op termijn tot besparingen kan leiden, of er hierbij sprake is van een daadwerkelijke reductie van ervaren regeldruk bij burgers, en of de benodigde wijzigingen uitvoerbaar zijn. Zo heeft harmonisatie van betaaldatum bijvoorbeeld een effect op de ICT systemen van uitvoerders en banken, en op de dienstverlening door deze organisaties, doordat er meer betalingen tegelijkertijd uitgevoerd moeten worden.

Aanpassing en Afbouw

De afgelopen tijd is er, mede door de reeds genoemde reductie in het aantal regelingen, veel sprake geweest van aanpassings- en afbouw trajecten. Zo loopt de «oude» Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) nog enkele tientallen jaren door voor burgers die onder het oude systeem waren ingeschreven. Tegelijkertijd is de nieuwe Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in 2005 in werking getreden. Het naast elkaar bestaan van verschillende versies van regelingen, zoals

⁸ Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving (Kamerstuk 32 421).

⁹ De uitbetaaldatum van Toeslagen ligt reeds op de verwachte mediaan. Harmonisering van de uitbetaaldatum bij de voorlopige belastingteruggaven wordt niet overwogen. Mede door het grote volume aan betalingen kent zo'n verschuiving te grote effecten en risico's voor de uitvoerings- en productieprocessen binnen en buiten de Belastingdienst. Bovendien berust huidige betaaldatum op afspraken met de Tweede Kamer.

de WAO en de WIA, kan voor burgers verwarrend zijn. Daarnaast verhoogt het de kosten voor de uitvoeringsorganisaties. Vooral tegen het aflopen van de afbouwperiode van de te vervallen regeling nemen de uitvoeringskosten per deelnemer exponentieel toe. Tegelijkertijd is er juist bij dit soort afbouwtrajecten vaak sprake van een roep om maatwerk. Voor burgers die al gebruik maken van een bepaalde regeling kan dit een oplossing bieden bij het optreden van inkomenseffecten¹⁰. Bovendien is het vaak overzichtelijker voor personen die reeds aan een regeling deelnemen, wanneer alles bij het oude blijft. Juist om aan zulke gevallen tegemoet te komen wordt soms extra «complexiteit» in het stelsel ingebouwd.

Actal doet de aanbeveling om duidelijkheid en zekerheid te geven over aanpassing en afbouw van bestaande regelingen. Actal adviseert om hierbij uit te gaan van een uniforme wijze van afbouw, en om ook de wijze van aanpassing zo veel mogelijk uniform te maken. In Box 1 wordt uitgelegd hoe het juridisch kader voor transitiepaden eruit ziet. Door dit kader te hanteren streeft het kabinet al naar een zo veel mogelijk eenduidige aanpak bij afbouw- en aanpassingstrajecten. Bij de hierboven aangekondigde verkenning naar de mogelijkheden wat betreft harmonisering van inkomensbegrippen, zal ook gekeken worden naar de inkomenseffecten van mogelijke oplossingsrichtingen en de noodzakelijke en mogelijke transitiepaden.

Box 1

Juridisch kader

Waar mogelijk en wenselijk streeft het kabinet al naar een zoveel mogelijk eenduidige aanpak bij afbouw- en aanpassingstrajecten in de sociale zekerheidswetgeving. Aanpassing en afbouw vinden altijd plaats op de staatsrechtelijk voorgeschreven wijze.¹¹ Daarbij wordt bezien of er, gezien de maatschappelijke gevolgen, overgangsrecht noodzakelijk is. Bij maatregelen die tot ongewenste inkomenseffecten leiden wordt ook bezien of deze te mitigeren of te voorkomen zijn. Op basis van deze afwegingen wordt vervolgens een transitiepad bepaald. Hierbij wordt het Toetsingskader Overgangsrecht gehanteerd.¹² Dit toetsingskader schrijft voor dat het transitiepad op de volgende punten moet worden beoordeeld:

- De aard van de regeling: gaat het om een inkomensvervangende uitkering (bijvoorbeeld bijstand) of om een aanvullende uitkering (bijvoorbeeld toeslag),
- De aard en het doel van de wijziging: bijvoorbeeld de omvang van de inkomensachteruitgang in relatie tot het totale inkomen,
- De groep die geraakt wordt door de wijziging,
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het transitiepad.

¹⁰ Ook is een geleidelijk verloop wenselijk, zodat de burger kan wennen aan de nieuwe situatie zonder dat dit resulteert in sterke inkomensschokken. Hier wordt nader op ingegaan in de CPB-publicatie «Volatiliteit en Consumptie: Een Verkenning» <http://www.cpb.nl/publicatie/volatiliteit-van-consumptie-een-verkenning>.

¹¹ Bij toetsing aan hoger geschreven recht gaat het om de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk en internationaal en Europees recht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden getoetst aan het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het EG-Verdrag over het vrij verkeer van goederen en de economische mededinging, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie of het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Bij toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen gaat het om algemene rechtsbeginselen, zoals onder meer die van rechtszekerheid en rechtsbescherming.

¹² Zie Kamerstuk 25 900, EK 87, nr. 87b, blz. 5–7).

Als overgangsbepalingen noodzakelijk zijn, dan worden deze bij voorkeur in de te wijzigen regeling opgenomen. Daardoor wordt de kenbaarheid van het overgangsrecht bevorderd en wordt voorkomen dat verschillende wijzigingsregelingen tegen elkaar in gaan werken of naast elkaar blijven bestaan. Verder mag aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht worden toegekend, omdat daarmee de rechtszekerheid van de burger zou worden aangetast (Ar. 167).

Bij afbouw- en aanpassingstrajecten waarbij uitkeringsgerechtigden hun recht op een uitkering geheel of ten dele verliezen vindt altijd een toets plaats aan de geldende wettelijke voorschriften. Zo kent Nederland, om gehoor te geven aan Europese voorschriften, een recht op het ongestoord genot van eigendom.¹³ Sociale zekerheidsrechten en pensioenen moeten daarbij als eigendom worden gezien. Het wijzigen of afschaffen van een uitkering mag daarom alleen als aan bepaalde eisen wordt voldaan. Zo moet de wijziging bij wet plaatsvinden, een legitiem doel dienen, en proportioneel zijn. Dat wil zeggen dat er een evenwichtige afweging moet plaatsvinden tussen de belangen van betrokkenen en de belangen van de overheid. Indien de vereiste proportionaliteit ontbreekt, kan de wijziging alleen worden doorgevoerd als aan de getroffen doelgroep compensatie wordt geboden, bijvoorbeeld door bestaande uitkeringsgerechtigden van de wijziging te ontzien, door uitgestelde inwerkingtreding, een overgangstermijn of een fasegewijze afbouw. Binnen het Ministerie van SZW wordt, gelet op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), bij ontneming van eigendom veelal een minimale overgangstermijn van ca. 6 maanden aangehouden.¹⁴ Dit al dan niet in combinatie met andere maatregelen.

Ruimte voor maatwerk

Door de Afdeling advisering van de Raad van State is op mijn verzoek op 9 oktober 2012 een voorlichting uitgebracht aan de regering over de mogelijke kaders bij wijzigingen in aanspraken in het sociale zekerheidsrecht en de pensioenen.¹⁵ Daarin gaat de afdeling in op de betekenis en reikwijdte van een aantal geldende voorschriften. In deze voorlichting is aangegeven dat er geen concrete oplossingen of grenzen kunnen worden aangedragen of bepaald, maar dat in ieder afzonderlijk geval een afweging noodzakelijk is van de in het geding zijnde belangen.

Bij ieder aanpassingstraject wordt de afweging gemaakt tussen maatwerk enerzijds, en een uniforme aanpak anderzijds. Waar besloten wordt tot een meer maatwerkgerichte aanpak is daar altijd een zorgvuldige afweging in de beide Kamers aan voorafgegaan, vaak met als doel om schrijnende situaties voor specifieke groepen burgers te voorkomen. Richting de toekomst blijft het kabinet deze afweging zorgvuldig maken. Op dit moment is echter nog niet duidelijk welke afbouw- of aanpassingsvraagstukken zich in de toekomst zullen voordoen. Het kabinet blijft daarom de bestaande richtlijnen hanteren, maar blijft ook, waar dat nodig is, ruimte bieden voor maatwerk.

¹³ Ook artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ziet op het eigendomsrecht.

¹⁴ Uitspraak CRvB van 18-06-2004, LJN AP46890.

¹⁵ Advies W 12.12.0147/III, Kamerstuk 33 400 XV, nr. 7.

Communicatie tussen burgers en uitvoerders

Wanneer er veranderingen plaatsvinden in wet- en regelgeving omtrent inkomensafhankelijke regelingen is het kabinet aan zet om de burger hier volledig, tijdig en op begrijpelijke wijze over te informeren. Ook bij wijzigingen in de persoonlijke situatie van de burger die van invloed zijn op de inkomensafhankelijke regelingen waar de burger recht op heeft wordt deze hierover geïnformeerd, meestal door de uitvoeringsorganisaties. Zowel het kabinet als de uitvoeringsorganisaties streven er hierbij naar om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de burger. De rijksoverheid informeert burgers middels rijksoverheid.nl, social media en campagnes. Het gaat daarbij op informatie op hoofdlijnen, zoals algemene informatie over wetswijzigingen en maatregelen. De Uitvoerders informeren hun klanten via hun eigen kanalen (zie Bijlage 1). Daarnaast sturen zij brieven aan personen die geraakt worden door beleidswijzigingen.

In de communicatie tussen burgers en uitvoerders spelen verschillende overwegingen mee. Zo streeft de overheid ernaar om volledig te zijn in haar informatievoorziening richting burgers, om daarbij juist de burgers die in aanmerking komen voor inkomensondersteuning te bereiken, om de informatievoorziening zonder onnodige complexiteit of verwarring vorm te geven, om burgers niet te belasten met regeldruk die vermeden kan worden, en om vragen van burgers adequaat te beantwoorden. Getuige de bevindingen van Actal is dit niet altijd een gemakkelijke opgave. Actal merkt op dat personen die recht hebben op inkomensondersteuning kwetsbaar zijn: zij hebben vaak een beperkt sociaal netwerk en dikwijls ook een laag opleidingsniveau. Voor deze groep is het dus een behoorlijke opgave om te achterhalen hoe de beschikbare ondersteuningsregelingen precies werken, welke informatie er bij welke uitvoeringsorganisatie aangeleverd moet worden, en hoe de verschillende regelingen met elkaar samenhangen. Naast de groep (zeer) laagopgeleiden weten ook personen met een beperking vaak moeilijk de weg te vinden naar overheidsvoorzieningen. Dit zijn tevens de groepen die moeilijk te bereiken zijn via campagnes, sociale media en websites. Voor deze mensen is meer individuele voorlichting en begeleiding nodig. Gemeenten en uitvoeringsinstanties zetten zich daar dan ook voor in.

Actal noemt een top drie van ervaren regeldruk, samengesteld door burgers die bij het achterliggende onderzoek betrokken zijn geweest: de vindbaarheid en begrijpelijkheid van de informatie komt op 1, gevolgd door de complexiteit van de inkomens- en vermogenskoppeling en de tijdsbesteding die nodig is om de financiële ondersteuning te verkrijgen.

1. Vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie

Om te zorgen dat burgers de voor hen relevante informatie kunnen vinden organiseert de rijksoverheid onder meer massamediale campagnes bij ingrijpende wijzigingen in de regelgeving. Voor de site rijksoverheid.nl loopt een constante online campagne, waardoor burgers gemakkelijk informatie kunnen vinden op de website. Daarbij wordt ervoor gezorgd dat zoekopdrachten in Google zo veel mogelijk de voor burgers relevante informatie oplevert. Daarnaast voeren ook uitvoeringsorganisaties als UWV en SVB campagnes uit om mensen te wijzen op hun dienstverlening. De mate waarin informatie bij burgers bekend is, wordt door de rijksoverheid continue onderzocht middels campagne-effect onderzoek. Hierover wordt door de Dienst Publiek van het Ministerie van Algemene Zaken jaarlijks verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer.

De rijksoverheid en de uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen jaren veel gedaan om de informatie begrijpelijker te maken, door onder meer waar mogelijk op B1-niveau¹⁶ te communiceren¹⁷. Hieronder ga ik in op een aantal reeds gestarte initiatieven om de communicatie tussen burgers en overheid te verbeteren. Daarnaast worden door uitvoeringsorganisaties ook klant of case managers ingezet om op individueel niveau mensen te ondersteunen. De manier waarop individuele uitvoeringsorganisaties dit inrichten, staat beschreven in Bijlage 1 bij deze brief.

2. Complexiteit van de inkomens- en vermogenskoppeling

Door een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheid om inkomensdefinities te vereenvoudigen of harmoniseren zet het kabinet zich in voor meer duidelijkheid voor burgers op dit punt. Daarnaast wordt door de verschillende uitvoeringsorganisaties reeds gepoogd om zo veel mogelijk informatie te vergaren uit bestaande registratiesystemen, zolang de geldende privacywetgeving dit toelaat. Hieronder ga ik in op de Wet Eenmalige Uitvraag, die uitvoerders verplicht om burgers niet meerdere malen om dezelfde informatie te vragen.

3. Tijdsbesteding die nodig is om de financiële ondersteuning te verkrijgen

Burgers hebben vaak direct contact met de uitvoeringsorganisaties. Bij het doen van een aanvraag, wanneer zij een vraag of klacht voor willen leggen, of om wijzigingen door te geven. In sommige gevallen verloopt dit contact via tussenpersonen, zoals wijkteams, cliëntondersteuners (met name in de zorg) of vrijwilligers. Omdat elk van de uitvoeringsorganisaties een duidelijk eigen aandachtsgebied heeft kunnen burgers met vragen beter bediend worden. Tegelijkertijd komt het nog steeds voor dat burgers niet zeker weten waar ze met hun vraag aan moeten kloppen, dat burgers doorverwezen worden naar een andere uitvoeringsorganisatie, of dat voor beantwoording van een vraag meerdere uitvoeringsorganisaties informatie aan moeten leveren. De uitvoeringsorganisaties hebben hier momenteel ieder een eigen aanpak voor. Daarnaast zetten gemeenten de laatste jaren steeds vaker multidisciplinaire wijkteams op om juist de verbinding tussen de verschillende domeinen te verbeteren. Dat kan leiden tot kortere lijnen tussen schuldhulpverleners, consultants werk en inkomen en zorgaanbieders.

Uitvoeringsorganisaties

Momenteel worden de meeste regelingen uitgevoerd door vijf organisaties, plus de gemeenten¹⁸: de Belastingdienst/Toeslagen is verantwoordelijk voor de huur-, kinderopvang- en zorgtoeslag, en het kindgebonden budget; de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is verantwoordelijk voor de volksverzekeringen zoals de AOW; het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) verzorgt ondersteuning bij onder meer werkloosheid en arbeidsongeschiktheid; de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verstrekt het studievoorschot en regelt andere voorzieningen voor studenten; en het Centraal Administratiekantoor (CAK) is betrokken bij de uitvoering van

¹⁶ Taalniveau B1 staat voor eenvoudig Nederlands. Dit niveau kenmerkt zich door het gebruik van veel voorkomende woorden en korte, eenvoudige en actieve zinnen.

¹⁷ Bij beleidswijzigingen wordt daarnaast vooraf onderzoek gedaan naar de begrijpelijkheid van de communicatie hierover. Ook de formulering van briefteksten, opgesteld door uitvoeringsorganisaties, wordt zorgvuldig gekozen, om ook hierbij zo veel mogelijk aan te kunnen sluiten bij begrippen die de burger kent.

¹⁸ Daarnaast zijn ook (semi-)private organisaties betrokken bij de uitvoering van regelingen, zoals de woningcorporaties en de waterschappen.

o.a. de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet Langdurige Zorg (WLZ).

Met de huidige indeling gaan verschillende overwegingen gepaard, zoals opbouw van verschillende typen expertise, het werken met verschillende doelgroepen en het respecteren van privacywetgeving. Tegelijkertijd gaat het om een stelsel dat in de tijd is uitgegroeid tot haar huidige vorm. De publieke belangen die in het huidige stelsel centraal staan zouden mogelijk ook op eenvoudiger wijze geborgd kunnen worden. Het kabinet wil hiernaar streven, maar ziet een beperking van het aantal uitvoeringsorganisaties alleen als doel wanneer dit een bijdrage levert aan de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel. Het bewaken van efficiëntie en effectiviteit binnen het stelsel is een continu aandachtspunt voor het kabinet.

Een reorganisatie waarbij uitvoeringsorganisaties worden samengevoegd kent naast potentiële voordelen ook belangrijke risico's, en leidt niet per definitie tot minder complexiteit, meer efficiëntie en/of meer doeltreffendheid. De uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen tijd met ingrijpende wijzigingen te maken gehad, en hebben nu behoefte aan rust om deze wijzigingen zorgvuldig te kunnen implementeren. Het kabinet ziet dan ook geen reden om het aantal uitvoeringsorganisaties op korte termijn terug te dringen. In de brief van 13 mei 2014 heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst het kabinetsstandpunt betreffende het aantal zbo's meegedeeld. Hierin wordt aangekondigd dat het kabinet inzet op het opheffen dan wel laten fuseren van een aantal zbo's. In dat kader past, zoals aangegeven in de genoemde brief, het voornemen om in 2017/2018 een verkenning te starten om te bezien of het samenvoegen van het UWV en de SVB haalbaar en wenselijk is.

Reeds gestarte initiatieven voor een persoonlijke benadering en gestroomlijnd contact tussen burgers en uitvoerders

In de afgelopen jaren zijn reeds verscheidene initiatieven ten uitvoer gebracht die bijdragen aan het stroomlijnen en verbeteren van de communicatie tussen burgers en overheid over inkomensafhankelijke regelingen. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van uitgebreidere online dienstverlening, het uitbreiden van de dienstverlening door gemeenten, de Wet Eenmalige Uitvraag, en de uitkomsten van het Project Compacte Rijksdienst. Deze reeds gezette stappen vormen een goede basis voor een toekomstbestendig stelsel van inkomensafhankelijke regelingen, waarbij de burger centraal staat.

1. Online Dienstverlening

De komst van online dienstverlening heeft voor veel burgers al geleid tot een sterke beperking van de ervaren regeldruk. Ook op dit moment worden er verbeteringen aangebracht in het online dienstverleningssysteem. Zo wordt er door DUO een nieuw ICT-systeem ontwikkeld, waarbij klanten in de toekomst meteen online de verwerking van een doorgegeven wijziging kunnen zien. Op dit moment bedraagt de verwerkingstijd nog 2–3 weken. Ook ontwikkelt DUO een tool voor burgers die een schatting op moeten geven van hun inkomen. Ook bij de andere uitvoeringsorganisaties wordt continu gewerkt aan de digitale infrastructuur, waardoor burgers voor steeds meer zaken online terecht kunnen. Bij Belastingdienst/Toeslagen kunnen burgers online hun toeslagensituatie inzien en wijzigingen doorgeven.

Voor specifieke doelgroepen, zoals sommige burgers met een beperking, is online dienstverlening geen oplossing. De uitvoeringsorganisaties

bieden ook op dit punt maatwerk. Bij het UWV kunnen klanten bijvoorbeeld via de werkpleinen extra ondersteuning krijgen. DUO biedt telefonisch of op de DUO kantoren ondersteuning en werkt, waar nodig, met case management. Klanten die hier behoefte aan hebben kunnen daardoor bij één individu, de case manager, terecht met al hun vragen. Bij de Belastingdienst kunnen mensen bij de BelastingdTelefoon telefonische ondersteuning krijgen, of een persoonlijke afspraak bij een van de balies maken. Bij het CAK, dat met name oudere burgers met gezondheidsproblemen bedient, verloopt het overgrote deel van het klantcontact via het callcenter, dat gespecialiseerd is in de relevante wetgeving en snel de eerste lijn vragen kan beantwoorden. Ingewikkelde vragen worden beantwoord door Klantadviseurs.

2. Dienstverlening door gemeenten

Zoals hierboven vermeld is de gemeente steeds vaker het loket waar de burger terecht kan voor verschillende vormen van inkomensondersteuning. Bij de gemeente helpt de inzet van sociaal raadslieden bovendien om kwetsbare burgers met complexe financieel-juridische problemen wegwijs te maken in het systeem, waarbij zo nodig ook hulp wordt geboden bij het invullen van formulieren. Het kabinet kiest er daarnaast bewust voor de uitvoeringsorganisaties de ruimte te geven om, naar eigen inzicht, veranderingen door te voeren die kunnen helpen bij het ter beschikking stellen van begrijpelijke en goed vindbare informatie aan burgers. In Bijlage 1 staat beschreven hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties van deze ruimte gebruik maken.

3. De Wet Eenmalige Uitvraag¹⁹

Deze wet stelt een verbod op dubbele gegevensuitvraag in de keten van werk- en inkomensregelingen, ook wel de SUWI-keten genoemd. Als leidend principe voor de dienstverlening aan burgers geldt daarmee dat elk gegeven dat in de keten van werk en inkomen aan de burger wordt gevraagd, slechts eenmaal uitgevraagd mag worden. Het is aan de partijen om hun lokale/regionale samenwerking zo in te richten dat hieraan voldaan wordt. Ter ondersteuning hiervan is tevens een digitaal klantdossier ontwikkeld voor iedere burger die met de werk- en inkomens keten te maken heeft. De Wet Eenmalige Uitvraag is van toepassing op alle sociale zekerheidsregelingen, en daarmee op de gegevens die worden opgevraagd door de SVB, het UWV en de gemeente. Waar nodig voor correcte uitvoering van wet- en regelgeving, kunnen verder ook gegevens worden opengesteld van de Belastingdienst en DUO.

De burger wordt door de Wet Eenmalige Uitvraag zo veel mogelijk ontzien waar het gaat om administratieve lasten. Tegelijkertijd maakt deze wet het mogelijk voor burgers om inzicht te krijgen in de in het klantdossier opgenomen gegevens, die de basis vormen voor de handelingen en beslissingen van de organisaties. Burgers hebben ook de gelegenheid om een verzoek in te dienen onjuiste gegevens te corrigeren. Tot slot wordt het digitaal klantdossier ook gebruikt om diensten van de ketenpartners via internet aan te bieden. Omdat de Wet Eenmalige Uitvraag met name op de professionals van de uitvoeringsorganisaties is gericht, biedt zij ook

¹⁹ De Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is in 2002 in werking getreden en beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die werkzaam zijn op het terrein van werk en inkomen. In mei 2005 heeft de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI aanbevelingen gedaan voor verbetering en versnelling van de informatievoorziening en elektronische dienstverlening in de uitvoering van werk- en inkomens regelingen. Op basis van deze aanbevelingen is de Wet Eenmalige Uitvraag in 2007 tot stand gekomen.

een oplossing voor burgers die zelf niet gemakkelijk met online dienstverlening om kunnen gaan. In zulke gevallen kunnen de professionals namelijk nog steeds een online dossier bijhouden, maar kiezen zij voor de dienstverlening richting burger voor een andere vorm.

4. Project Compacte Rijksdienst

In 2011 is het project Compacte Rijksdienst van start gegaan. De opgave was om voorstellen te ontwikkelen en te implementeren waarbij de 4 grote uitvoeringsorganisaties die uitkeringen aan burgers verstrekken, meer gaan samenwerken en activiteiten gaan clusteren. Het gaat om Belastingdienst/Toeslagen, UWV, SVB en DUO. De voorstellen die via dit project zijn uitgewerkt, zijn ontwikkeld vanuit een drietal doelstellingen, namelijk:

1. Een zo doelmatig mogelijke uitvoering, dus lagere uitvoeringskosten;
2. Verbetering van de dienstverlening aan burgers, rekening houdend met enerzijds de mogelijkheden die de moderne technologie biedt, en anderzijds met het gegeven dat soms ook juist maatwerk en menselijke interventie nodig is;
3. Versterking van fraudebestrijding, door fraudesignalen alert in kaart te brengen en, waar opportuun, gezamenlijk fraude aan te pakken.

Een aantal van de uitkomsten van dit project is relevant voor het beperken van regeldruk. Deze zijn als volgt samen te vatten:

1. Er zijn expertisecentra opgezet, waarin de uitvoeringsorganisaties informatie over verschillende thema's met elkaar uitwisselen. Concrete uitkomst van één zo'n expertisecentrum is bijvoorbeeld dat DUO inmiddels gebruik maakt van de ICT-bouwstenen die door de Belastingdienst zijn ontwikkeld.
2. Er is ruimte ontstaan voor de uitvoeringsorganisaties om systematisch hun visie op een aantal majeure onderwerpen in de uitvoering van uitkeringsregelingen kenbaar te maken via de begrotingsstukken.
3. Er is een «stelselcatalogus» opgesteld die professionals in staat stelt om een efficiëntere en kwalitatief betere doorvertaling van regelgeving naar uitvoeringsprocessen te bewerkstelligen²⁰. In de Stelselcatalogus worden de in wetten en (basis)registraties opgenomen begrippen in onderlinge samenhang vastgelegd. De Stelselcatalogus ondersteunt daarmee verschillende doelgroepen zoals beleidsadviseurs, wetgevingsjuristen, uitvoerders en informatici. De stelselcatalogus biedt ook mogelijkheden om de veelal complexe analyses bij het harmoniseren en vereenvoudigen van regelingen en het standaardiseren van begrippen te ondersteunen.

5. Vooruitblik

De reeds ingezette initiatieven hebben al tot veel verbetering geleid. Ook hebben zij, daar waar het systeem kwetsbaar was en toekomstbestendigheid miste, bijgedragen aan een oplossing. Daarnaast blijft het kabinet kritisch kijken naar het functioneren van het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen. Zo wordt op dit moment een evaluatie van de wet SUWI uitgevoerd, in combinatie met een Beleidsdoorlichting van Artikel 11 van de SZW begroting. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de inrichting en aansturing van het SUWI-stelsel, de doelmatigheid van de uitvoering en de regionale samenwerking. Eind 2015 ontvangt uw Kamer hierover een separate kabinetsreactie.

²⁰ Zie <http://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen/stelselcatalogus>.

Privacywetgeving

Bij het beperken van regeldruk en het harmoniseren van gegevensbestanden is privacy een belangrijk aandachtspunt. Zo maakt de Wet Eenmalige Gegevens Uitvraag het bijvoorbeeld mogelijk om gegevens ter beschikking te stellen aan verschillende partners in de keten van werk- en inkomens regelingen. Dit beperkt de regeldruk voor burgers, maar vergt wel continue aandacht voor privacy en beveiliging. In overeenstemming met het huidige wettelijke regime wordt informatie over burgers hierbij alleen verstrekt c.q. uitgewisseld, als de noodzaak daarvoor blijkt uit een wettelijke grondslag. Ondanks deze inperking van wettelijke autorisatie voor gegevensuitwisseling heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar brief d.d. 4 juni 2015²¹ moeten constateren dat de beveiliging van SUWInet bij gemeenten nog onvoldoende op orde is. Juist daarom acht ik het raadzaam om uiterst voorzichtig om te gaan met een verdere toename van gegevensuitwisseling, en geef ik prioriteit aan het waarborgen van privacy en beveiliging. De Staatssecretaris heeft verder in genoemde brief aangekondigd een onderzoek uit te zullen laten voeren naar de toekomstige wijze van gegevensuitwisseling binnen het domein van werk en inkomen, gezien de groei van het gegevensverkeer, de overdracht van taken en bevoegdheden naar gemeenten en signalen van de Inspectie SZW over tekortkomingen in de informatiebeveiliging bij gemeenten in het domein van werk en inkomen. Hierbij worden de organisatorische, juridische en technische inrichting van het systeem verkend. De Staatssecretaris zal u voor het einde van het jaar informeren over de voortgang van dit onderzoek. Verder zal DigiD de komende jaren vervangen worden door «eID», een nieuwe en hoger beveiligde infrastructuur voor identificatie en authenticatie voor burgers en bedrijven. Deze infrastructuur wordt ook voor de dienstverlening van de overheid gebruikt.

Conclusie

De hoofdconclusie van Actal is dat er ruimte is voor heroverweging van de huidige veelheid, diversiteit en complexiteit van regelingen, waarbij de wenselijkheid van inkomensondersteuning en participatiebevordering niet ter discussie staat. Actal merkt hierbij op dat vereenvoudiging van het stelsel een aantal belangrijke voordelen heeft:

- Vereenvoudiging maakt het gemakkelijker voor burgers om een goed overzicht te verkrijgen van de bestaande regelingen, en specifiek van regelingen die op henzelf van toepassing zijn;
- Vereenvoudiging vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties en burgers;
- Vereenvoudiging helpt misbruik te voorkomen en bestrijden, en maakt het opsporen van misbruik minder kostbaar;
- Vereenvoudiging beperkt het risico op fouten in de uitvoering, en daarmee het risico op onnodige kosten bij uitvoeringsorganisaties en op financiële problemen bij burgers;
- Vereenvoudiging beperkt de noodzaak tot frequente wijzigingen in het stelsel;
- Ook wanneer fraude en uitvoeringsfouten niet aan de orde zijn kan vereenvoudiging de uitvoeringskosten verminderen.

De aanbevelingen van Actal om deze voordelen te realiseren zijn:

- 1) Verminder het aantal regelingen en kom tot één inkomens- en vermogensbegrip voor alle regelingen: op dit punt zijn al belangrijke stappen gezet. In aanvulling hierop voert het kabinet de komende tijd

²¹ Zie Kamerstuk 32 761, nr. 84.

een verkenning uit naar mogelijke vereenvoudiging van de inkomensbegrippen.

- 2) Harmoniseer de inkomens- en vermogenskoppeling in alle regelingen: dit hangt sterk samen met de inkomens- en vermogensbegrippen die gehanteerd worden. Zodoende wordt dit ook in de aangekondigde verkenning naar inkomensbegrippen meegenomen als aandachtspunt.
- 3) Gebruik één herkenbaar betaalmoment: ook op dit punt zal het kabinet de komende tijd een verkenning uitvoeren.
- 4) Geef duidelijkheid en zekerheid over aanpassing en afbouw van regelingen: het kabinet streeft naar rechtmatigheid en voldoende maatwerk. Hierbij is de communicatie richting burgers een voortdurend aandachtspunt.
- 5) Beperk het aantal uitvoeringsorganisaties: op de lange termijn zal verkend worden of het wenselijk en haalbaar is het UWV en de SVB samen te voegen. Op de korte termijn richt het kabinet zich op de communicatie tussen uitvoerders en burgers, zonder daarbij grote reorganisaties in gang te zetten.
- 6) Hanteer een persoonlijke benadering in de informatievoorziening: de uitkomsten van het Project Compact Rijksdienst bieden hiervoor een goed startpunt. Op basis van deze uitkomsten streeft het kabinet naar verdere verbetering van de communicatie tussen overheid en uitvoerders aan de ene kant, en burgers aan de andere kant. Ook de communicatie tussen uitvoerders en overheid onderling is voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt.

Het kabinet hecht veel waarde aan een gedegen stelsel van inkomensondersteuning en participatiebevorderende maatregelen. Het huidige stelsel biedt veel ruimte tot maatwerk, maar is mede daardoor ook complex. Het is de taak van het kabinet om daarin de juiste balans te vinden: tussen eenvoud en maatwerk, en tussen zo min mogelijk regeldruk en zo passend mogelijke informatievoorziening. Het kabinet erkent de genoemde voordelen van vereenvoudiging, en doet waarmogelijk haar best om het stelsel te vereenvoudigen zonder de doelstelling van het stelsel uit het oog te verliezen. Daarnaast plaatst het kabinet enkele kanttekeningen bij de genoemde voordelen van vereenvoudiging. Zo kan vereenvoudiging een regeling een meer generiek karakter geven, waardoor zij beschikbaar wordt voor een bredere doelgroep en de kosten dus stijgen in plaats van dalen, of de participatiebevorderende werking verloren gaat. Met de stappen die het kabinet reeds heeft gezet of in de nabije toekomst nog gaat zetten wordt volgens het kabinet een goede balans gevonden tussen het behoud van maatwerk / voorkomen van onevenredige inkomenseffecten, en vereenvoudiging / stroomlijning van het stelsel.

Het verbeteren van ons sociaal en fiscaal stelsel is een dynamisch proces, waarin verbetermogelijkheden die zich voordoen zo veel mogelijk zullen worden benut. Bij zulke processen speelt altijd een combinatie van factoren, waaronder (conflicterende) beleidsdoelstellingen, uitvoerbaarheid, politieke haalbaarheid en de impact van wijzigingen voor burgers. Het kabinet schenkt aandacht aan al deze factoren, en maakt waar nodig keuzes. Vermindering van regeldruk blijft daarin een zeer belangrijk aandachtspunt, zoals in deze brief uiteengezet. Door naast de reeds gestarte initiatieven twee verkenningen uit te voeren, naar harmonisering van inkomensbegrippen en van betaaldata, blijft het kabinet altijd streven naar een zo eenvoudig mogelijk stelsel van inkomensafhankelijke regelingen.

Investeren in het begrijpelijk maken van informatie

De Belastingdienst past haar briefteksten, en waar mogelijk ook de bewoording op de website, aan om in de gekozen bewoording zo veel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de burger. Waar er geen eenvoudiger woord bestaat, wordt het begrip uitgelegd. Daarnaast wordt in een brief altijd vermeld waar burgers online meer informatie kunnen vinden, en waar zij terecht kunnen voor telefonisch contact. Ook in het vormgeven van procedures tracht de Belastingdienst vereenvoudiging te bewerkstelligen.²² Op www.belastingdienst.nl zijn er verder rekenhulpen beschikbaar (zowel voor Toeslagen als voor diverse belastingen) waarmee het potentiële recht op een fiscale- of toeslagfaciliteit kan worden berekend. Bij de afdeling Toeslagen, waar de gehanteerde begrippen erg complex kunnen zijn, worden verbeteringen in de interactie met burgers zo veel mogelijk gebaseerd op onderzoek onder toeslaggerechtigden.

Tegelijkertijd is het mogelijk om gebruik te maken van hulp bij aangifte via de Belastingdienst, via een afspraak aan een van de balies of via bijvoorbeeld vak- en ouderenbonden en andere maatschappelijke intermediairs die hiervoor weer (o.a. technische en inhoudelijke) ondersteuning van de Belastingdienst krijgen. Via de Belastingtelefoon kunnen (algemene en persoonsgebonden) vragen over het eigen dossier worden gesteld. Via terugbelafspraken kunnen vragen over de persoonlijke situatie worden beantwoord. Als de vragen te complex worden voor de Belastingtelefoon, dan wordt er een terugbelafpraak gemaakt waarin dieper op de materie kan worden ingegaan.

Bij het CAK verloopt het overgrote deel van de klantcontacten via het callcenter. Een kleiner deel verloopt per brief of mail, en daarnaast wordt er ook via de balie gecommuniceerd. Het callcenter is gespecialiseerd in de relevante wetgeving en kan snel de eerste lijn vragen beantwoorden. Ingewikkelde vragen worden beantwoord door Klantadviseurs. Het telefoonnummer van het CAK is gratis en daardoor laagdrempelig. Daarnaast worden klanten proactief op mogelijkheden gewezen om hulp aan te vragen bij betalingen van de eigen bijdrage. Alle uitingen in brieven, beschikkingen, facturen en folders etc. zijn geschreven in het taalgebruik A2/B1. Daarnaast werkt het CAK met een Klantenpanel, waaraan teksten en webpagina's worden voorgelegd om te toetsen op begrijpelijkheid.

Ook DUO stemt de gebruikte bewoording en structuur op haar website zo veel mogelijk af op de belevingswereld van de klant. Hierbij wordt uitgegaan van onderzoek naar de behoeften van klanten en naar de «user experience» op de website. Wanneer de informatie op de website toch niet toereikend is biedt DUO telefonisch ondersteuning, of kan er een afspraak gemaakt worden bij één van de kantoren van DUO. Voor klanten die niet in staat zijn om dit traject zelfstandig te coördineren wordt een klantmanager ingesteld. Zodoende heeft de klant één aanspreekpunt die bekend is met zijn of haar dossier, en waarbij de klant met al zijn of haar vragen terecht kan. Voor klanten die een schatting van hun huidige inkomen moeten opgeven wordt momenteel een online tool ontwikkeld.

²² Een uitgebreidere beschouwing van de wijze waarop dit gerealiseerd wordt staat in de brief van Staatssecretaris Wiebes aan Uw Kamer d.d. 20 mei j.l.: Kamerstuk 31 066, nr. 236.

De SVB biedt klanten met vragen telefonisch of op afspraak op kantoor ondersteuning, waaronder hulp bij het indienen van een aanvraag. Klanten hoeven wijzigingen van vaste inkomsten uit loon, pensioen of uitkering uit Nederland niet door te geven. Dit scheelt veel in de administratieve lasten. De SVB heeft verder veel aandacht voor begrijpelijke taal in communicatie-uitingen. Een team van professionals is hiervoor verantwoordelijk. Alle brieven, beschikkingen, maar ook de website worden door hen geschreven. De SVB heeft een aparte website, <http://www.svbabc.nl/>, voor mensen die moeite hebben met lezen.

Het UWV heeft jaarlijks vele miljoenen contacten met burgers en bedrijven via internet, telefonie en brieven. Het beheer van deze communicatiekanalen is binnen UWV integraal belegd. Hiermee zorgt UWV ervoor dat de communicatie duidelijk, begrijpelijk en consistent is voor klanten, ongeacht het communicatiekanaal waarlangs zij UWV bereiken. Over de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de toonzetting van de communicatie van UWV. Over de afgelopen jaren heeft UWV in samenwerking met zijn cliëntenraad de inhoud van zijn communicatiemiddelen hierop aangepast. Ook is er voor de schriftelijke communicatie een Bedrijfswoordenboek ontwikkeld met (niet) te gebruiken begrippen en een Schrijfwijzer die communicatiemedewerkers helpt op het juiste taalniveau te formuleren bij het opstellen van brieven en het vormgeven van webteksten. UWV onderhoudt het telefonisch contact met burgers en bedrijven via eigen COPC-gecertificeerde callcentra, waar zoveel mogelijk ervaringsdeskundigen werken, dus mensen die ooit klant van UWV zijn geweest. Over de afgelopen jaren is het aantal bezoekers van de websites UWV.nl en Werk.nl, explosief gestegen. Behalve als informatiebron worden de websites, en vooral de inlogomgevingen die hier achter zitten, steeds belangrijker in het onderhouden van contact met de burger. Ook op social media is UWV actief via een webcareteam. Via onder andere een Twitter-account en fora beantwoordt UWV individuele vragen van burgers op een manier die tevens informatief kan zijn voor andere burgers die op zoek zijn naar informatie.

Investeren in vindbaarheid

De Belastingdienst biedt via de websites www.belastingdienst.nl en www.toeslagen.nl zo veel mogelijk informatie aan. Daarnaast biedt de belastingtelefoon uitkomst voor meer persoonsgebonden vragen. Voor burgers in een eenvoudige situatie wordt de mogelijkheid geboden om de zorgtoeslag ook via een app aan te vragen. Deze app is van oorsprong – maar niet meer exclusief – gericht op jongeren, en heeft een look en feel met bijpassend taalgebruik voor deze doelgroep.

Naast deze eigen dienstverlening bij de Belastingdienst, worden burgers ook geholpen door anderen, zowel in de privésfeer als door professionele dienstverleners.

Vanuit de Belastingdienst wordt dit zeer actief ondersteund, met name op het gebied van toeslagen. De Belastingdienst heeft contact met honderden gemeenten, maatschappelijke organisaties, kinderopvanginstellingen en verhuurders om hen te helpen de ondersteuning aan toeslaggerechtigden goed vorm te geven. Vanuit de Belastingtelefoon worden burgers als nodig daar naar doorverwezen.

Het CAK beantwoordt met de website www.hetcak.nl zo veel mogelijk klantvragen. Daar waar de website geen uitkomst biedt kan het klant contactcenter ondersteunen. De persoonlijke klantsituatie vormt het vertrekpunt van de website. Door het aanbieden van diverse rekenprogramma's ondersteunt het CAK de klant bij het berekenen van de eigen bijdrage. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuwe, eenvoudige en

goed vindbare website met een klantportaal, waarbij klanten gemakkelijk zaken kunnen regelen en inzicht en overzicht in de persoonlijke situatie centraal staat. Op de website van het CAK zijn folders beschikbaar voor klanten en Ketenpartners. Nieuwe klanten ontvangen een kennisgeving met een informatiefolder en verwijzing naar de website.

DUO maakt gebruik van bestaande registratiesystemen van de Belastingdienst (voor de zogenaamde «achtienjarigenbrief, waarin jongeren die 18 worden informatie krijgen over de mogelijkheid studiefinanciering te ontvangen), en van de onderwijsinstellingen. Het komt daardoor zelden voor dat scholieren of studenten tussen wal en schip vallen.

De SVB werkt met bevorderde aanvraag: mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering worden gericht geïnformeerd. Wel dienen zij een aanvraag in te dienen, maar dit vergt meestal slechts enkele minuten tijd (wanneer bijvoorbeeld alleen een rekeningnummer en handtekening nodig zijn). Middels deze aanpak wordt voorkomen dat de doelgroep die in aanmerking komt zelf op zoek moet om een aanvraag in te dienen. Het niet-gebruik van de SVB-regelingen is hierdoor laag. Daarnaast wordt voorkomen dat personen die geen aanspraak hebben, wel een aanvraag indienen. Verder heeft de SVB voor veel regelingen een online tool ontwikkeld waarmee burgers door beantwoording van een aantal vragen kunnen bepalen of zij in aanmerking komen voor een regeling. Personen die bij de SVB terecht komen, maar bijvoorbeeld voor een uitkering bij gemeente, Belastingdienst of UWV moeten zijn worden zo goed als mogelijk doorverwezen door serviceteammedewerkers.

Het UWV biedt aan kwetsbare doelgroepen altijd een mogelijkheid voor persoonlijk contact. Als een klant «er niet uitkomt», bijvoorbeeld niet in staat is een uitkering online aan te vragen, biedt UWV hulp op de Werkpleinen. Het telefonisch klantencontact van UWV, vaak het eerste contact dat een klant met UWV heeft, probeert te achterhalen of er sprake is van schuldenproblematiek. Als schulden dreigen te ontstaan wijst de klantadviseur op verschillende sites waarop inkomens verruimende mogelijkheden worden genoemd. Als er reeds schulden zijn, worden deze zware gevallen doorgezet naar een speciaal team Schuldhulpverlening met klantadviseurs die getraind zijn in het zoeken naar een passende oplossing voor de klant.

Bijlage 2:**Overzicht van Inkomensregelingen volgens de per 1 januari 2016 geldende situatie**

Naam Regeling	Categorie	Inkomensafhankelijk?
Huurtoeslag	Lage Inkomens	Ja
Toekenning Sociale Huurwoning	Lage inkomens	Ja
Participatiewet (vervanging van Wet Werk en Bijstand, WWB)	Lage Inkomens	Ja
Bijzondere bijstand	Lage Inkomens	Ja
Individuele Inkomensvoorziening / Individuele Studietoeslag	Lage Inkomens	Ja
Toeslagenwet (TW)	Lage Inkomens	Ja
Zorgtoeslag	Lage Inkomens	Ja
Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)	Lage Inkomens: Ouderen	Ja
Besluit Bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)	Lage Inkomens: Zelfstandigen	Ja
Ziektewet (ZW)	Ziekte FLEX	Ja
Wet arbeid en zorg (WAZO)	Zorg	Ja
Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten	Zorg (intensief)	Ja
Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)	Zorg (intensief)	Ja, hoogte eigen bijdrage is afhankelijk van inkomen
Aftrek Bijzondere Ziektekosten	Zorg (intensief)	Ja
WLZ (Was AWBZ)	Zorg (intensief)	Ja
Aftrek Specifieke Zorgkosten	Zorg (intensief)	Ja
Overbruggingsregeling AOW (OBR)	Ouderen	Ja
Regeling inkomensondersteuning AOW (RIA)	Ouderen	Nee (wel afhankelijk van AOW opbouw)
Algemene Ouderdomswet (AOW)	Ouderen	Nee (wel afhankelijk van AOW opbouw)
Ouderenkorting	Ouderen	Ja
Alleenstaande ouderenkorting	Ouderen alleenstaand	Nee
Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) (Tijdelijke regeling)	Ouderen werkloos	Ja
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)	Arbeids-ongeschikten	Ja
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)	Arbeids-ongeschikten	Ja
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) (Per 2005 vervangen door WIA), inclusief tegemoetkoming arbeidsongeschikten	Arbeids-ongeschikten	Ja
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering militairen (Wamil)	AO (militairen)	Ja
Kinderopvangtoeslag (KOT)	Gezinnen met kinderen	Ja
Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	Gezinnen met kinderen	Nee
Kindgebonden Budget (KGB)	Gezinnen met kinderen	Ja
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	Gezinnen met kinderen	Ja
Aanvullende beurs (plus evt. peiljaarverlegging)	Studerenden	Ja, van de ouders
Tegemoetkoming en aanvullende toelage scholieren (plus evt. peiljaarverlegging)	Scholieren boven de 18 jaar	Ja, van de ouders

Naam Regeling	Categorie	Inkomensafhankelijk?
Tegemoetkoming voor het volgen van een leraren opleiding (plus evt. peiljaarverlegging)	Studerenden	Ja, van de student zelf en eventuele partner
Tegemoetkoming deeltijders voortgezet onderwijs (plus evt. peiljaarverlegging) PM toelichting	Scholieren boven de 18 jaar	Ja, van de student zelf en eventuele partner
Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jong-gehandicapten (was Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten) (Wajong)	AO (Jong)	Ja
Wajongtegemeetkoming	AO (Jong)	Ja
Jonggehandicaptenkorting	AO (jong)	Ja
Algemene nabestaandenwet (Anw)	Nabestaanden	Ja
ANW-tegemeetkoming	Nabestaanden	Ja
Wet werk en zekerheid (WWZ)	Werkloos	Ja
Kwijtschelding aanvullende beurs (KWAB)	Afgestudeerden	Ja, van de debiteur en eventuele partner
Draagkracht debiteur bij terugbetalen (plus evt. peiljaarverlegging)	Afgestudeerden	Ja, van de debiteur en eventuele partner
Arbeidskorting	Generiek	Ja
Algemene Heffingskorting	Generiek	Ja
Remigratieregeling	Migranten	Ja
Hypotheekrenteaftrek	Woning eigenaren	Ja
Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)	Zelfstandigen	ja
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	Zelfstandigen	Ja
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Zelfstandigen	Ja