

BIJLAGE 8

Fichebundel IBO vereenvoudiging sociale zekerheid

Inhoudsopgave

Oplegger bij de verzamelbundel beleidsopties.....	4
Effecten van invoering van het basisinkomen.....	6
Beleidsoptie 1A: Werk naar één regeling voor werkloosheid.....	13
Beleidsoptie 1B: Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid.....	23
Beleidsoptie 1C: Werk naar één regeling voor kinderen	34
Beleidsoptie 1D: Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups).....	39
Beleidsoptie 1E: Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon.....	46
Beleidsoptie 1F: Moderniseer de Anw	50
Beleidsoptie 1G: Schaf de AOW-partnertoeslag af.....	56
Beleidsoptie 1H: Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg.....	59
Beleidsoptie 2A: Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen.....	64
Beleidsoptie 2B: Laat alle gemeenten een verrekenservice aanbieden bij werken naast de bijstand.....	77
Beleidsoptie 2C: Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck.....	82
Beleidsoptie 2D: Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger	87
Beleidsoptie 2E: Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling.....	99
Beleidsoptie 2F: Vereenvoudig het partnerbegrip	102
Beleidsoptie 2G: Vereenvoudig het inkomensbegrip.....	107
Beleidsoptie 2H: Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren	111
Beleidsoptie 2I: Individualiseer de AOW.....	118
Beleidsoptie 2J: Neem het adres als uitgangspunt binnen de AOW.....	123
Beleidsoptie 2K: Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan.....	126
Beleidsoptie 2L: Actualiseer de polisadministratie	130
Beleidsoptie 2M: Pas de inlichtingenplicht aan	133
Beleidsoptie 2N: Voer een landingstermijn in.....	138
Beleidsoptie 3A: Maak het recht op terugwerkende kracht mogelijk	141
Beleidsoptie 3B: Reageer passend bij overtreding inlichtingenplicht: omgang met onbedoelde fouten of vergissingen.....	148
Beleidsoptie 4A: Werk toe naar één loket voor werk en inkomen	152

Beleids optie 5A: Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen/netwerken	158
Beleids optie 5B: Benader de burger pro-actief en gericht door beter gegevensgebruik.....	162

Oplegger bij de verzamelbundel beleidsopties

Algemeen

De fiches in de verzamelbundel bevatten beleidsopties die betrekking hebben op de instrumenten die binnen de scope van dit IBO vallen (zoals gepresenteerd in de budgettaire tabel in hoofdstuk 1). De verzamelbundel moet niet worden gezien als een limitatieve lijst, en ook niet de gehele scope van het IBO wordt gedekt. Tijdens het IBO-traject is deze lijst met beleidsopties tot stand gekomen. Er is zorgvuldig naar de selectie gekeken, maar alsnog is dit geen volledige inventarisatie van mogelijke vereenvoudigingsopties. De beleidsopties hebben als uitgangspunt dat een bepaalde mate van vereenvoudiging voor burgers moet worden bewerkstelligd. Dit kan op stelselniveau zijn (een beter te overzien sociale zekerheidsstelsel), maar ook op de ontvangen dienstverlening, knellende voorwaarden binnen een regeling, of anderszins. De beleidsopties kennen afruilen, bijvoorbeeld ten opzichte van de gerichtheid van regelingen of het stelsel (zie ook hoofdstuk 6 van het rapport). Binnen deze afruilen is gekozen voor vereenvoudiging. De beleidsopties laten hiermee fundamentele keuzes zien die gemaakt moeten worden bij (vergaande) vereenvoudiging. Er zitten ook nadelen aan vereenvoudiging, maar de vraag is of deze nadelen altijd zo zwaarwegend zijn dat er *niet* vereenvoudigd kan of moet worden.

Uitwerking van de beleidsopties in de fiches

De fiches bevatten vaak een eerste aanzet van de uitwerking van de beleidsopties. Deze aanzet dient om verder na te denken over de gepresenteerde beleidsopties. De fiches tonen op hoofdlijnen waar aan kan worden gedacht als het gaat om vereenvoudiging, met een eerste globale inschatting van de te verwachten effecten. Op veel punten is er nog verdere uitwerking en onderzoek nodig om een beleidsoptie goed te kunnen wegen. Op bepaalde plekken binnen de verzamelbundel staan deze punten specifiek benoemd.

Uitvoerbaarheid

Vrijwel alle fiches vragen of betekenen in meer of mindere mate een wijziging van de huidige situatie voor (een van) de uitvoerders van de sociale zekerheid (UWV, SVB, gemeenten). Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het inregelen in ICT systemen, wijzigingen in de werkwijze van professionals in de dienstverlening, of een extra behoefte aan of beroep op de personele capaciteit. In sommige van onderstaande fiches is iets over de gevolgen voor de uitvoering en de uitvoerbaarheid van die beleidsoptie opgenomen. In die gevallen betreft het een eerste reflectie op hoofdlijnen of grove inschatting. Daaraan kunnen geen definitieve conclusies over uitvoerbaarheid worden verbonden. Voor alle beleidsopties geldt dat, wanneer de implementatie van een beleidsoptie wordt overwogen, een uitgebreidere en meer gedetailleerde uitvoeringstoets nodig is om een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid te kunnen vormen. En om zo'n uitgebreidere toets te kunnen komen is voor verschillende fiches eerst ook een meer gedetailleerde uitwerking van de beleidsoptie zelf nodig.

Uitkeringshoogte

Bij verschillende fiches, zoals bijvoorbeeld fiches met betrekking tot het samenvoegen van regelingen, komt de uitkeringshoogte aan bod. Dit IBO doet geen uitspraken over wat de uitkeringshoogte zou moeten zijn, maar schetst wel verschillende varianten voor hoe de uitkeringshoogte zou kunnen worden ingevuld. Bepaalde varianten binnen beleidsopties leiden tot een uitkeringshoogte op een lager niveau (voor een deel van de doelgroep). Een lagere uitkering betekent in veel gevallen meer financiële stress en heeft daarmee gevolgen voor het gedrag en het doenvermogen van mensen en de complexiteit die zij dus ervaren. Dit staat ook in de fiches beschreven. Los daarvan kan een verminderde bescherming door de vanuit de overheid geboden sociale zekerheid zorgen voor (bovenwettelijke) aanvullingen die privaat worden geregeld. Dit staat in de fiches beschreven bij de beleidsopties waar dit een mogelijk gevolg is. De behaalde vereenvoudiging die dan binnen het publieke stelsel behaald wordt, kan (deels) teniet worden gedaan door gestegen complexiteit door private aanvullingen.

Gedragsbeoordeling door interdepartementale groep gedragsexperts

De beleidsopties zijn op hoofdlijnen beoordeeld door een groep gedragsexperts, op de criteria 'informatie', 'handelingen', 'onzekerheid', en 'handelingsvrijheid'. Deze criteria worden beschreven

in hoofdstukken 4.2.4 en 7.1 van het rapport. De betrokken gedragsexperts zijn werkzaam bij het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën, SVB, UWV, de Belastingdienst en de gemeente Amsterdam. Het oordeel van de gedragsexperts is tekstueel verwerkt in de fiches onder het blokje 'vereenvoudiging' en visueel in een tabel per fiche. Waar alleen één specifieke variant is beoordeeld, wordt dit aangegeven bovenaan de tabel. De mogelijke oordelen op de vier hierboven genoemde criteria waren: 'geen verbetering', 'kleine verbetering' en 'verbetering' ten opzichte van de huidige situatie. Bij een aantal fiches was het niet mogelijk een dergelijke beoordeling te maken omdat deze nog niet ver genoeg uitgewerkt zijn: het gaat dan vooral om de fiches over vermindering van het aantal regelingen. Waar dit het geval is en wel kansen voor verbetering worden gezien, wordt dit aangegeven door het oordeel 'potentiële verbetering'. De oordelen van de gedragsexperts betreffen een eerste inschatting, maar voor een steviger oordeel over gedragseffecten en doenlijkheid is een uitgebreidere toets onder de doelgroep noodzakelijk. Voor twee beleidsopties is door onderzoeksbureau Dijksterhuis en Van Baaren zo'n uitgebreidere toets uitgevoerd. Deze toets is bij de betreffende fiches in deze bundel gevoegd.

Wettelijke termijnen

Indien van toepassing is in de fiches een inschatting gemaakt van de benodigde tijd voor een wetwijziging. Ten aanzien van wettelijke termijnen is het goed om in het algemeen te vermelden dat de doorlooptijd van een wetwijziging afhankelijk is van de omvang maar minimaal 18 maanden duurt.

Ramingen van beleidsopties

Doordat de meeste fiches een eerste uitwerking van de beleidsopties bevat (op hoofdlijnen), was het voor veel beleidsopties niet mogelijk om een specifieke raming te maken van de budgettaire consequenties. Dit dient in een later stadium, indien een beleidsoptie verder wordt uitgewerkt, meegenomen te worden. Om bij sommige fiches toch een eerste inschatting van budgettaire effecten te kunnen weergeven, is gewerkt met bandbreedtes en is in gevallen alleen het geschatte structurele effect opgenomen (bijvoorbeeld omdat onduidelijk is wanneer een optie ingevoerd zou kunnen worden). Het gaat om grove indicaties, omdat vaak slechts delen van de beleidsoptie zijn meegenomen in de raming. Van belang is verder om te benoemen dat uitvoeringskosten en gedragseffecten bij de meeste beleidsopties achterwege zijn gelaten. De methode en aannames staan in de meeste fiches kort beschreven.

Het CPB is niet betrokken geweest bij de ramingen in de fiches.

Effecten van invoering van het basisinkomen

Leeswijzer: zoals omschreven in de hoofdtekst is dit geen 'fiche' zoals de rest van de fiches in deze bundel dat is. In plaats daarvan worden de verschillende mogelijkheden en afruilen die met een basisinkomen gepaard gaan geschetst.

Bij het verkennen van opties voor vereenvoudiging van de sociale zekerheid is het onvermijdelijk ook te kijken naar het basisinkomen. Een echt simpel basisinkomen, waarin het inkomen de huidige regelingen en toeslagen vervangt, biedt een grote versimpeling van het sociale zekerheidsstelsel. Vanuit het perspectief van versimpeling is het daarmee een goed idee. Deze grote versimpeling kent echter ook grote afruilen, waarbij de vraag is of we die als maatschappij acceptabel vinden. Zo is een echt simpel systeem een stuk minder gericht en kan het zijn dat kwetsbare groepen juist minder inkomenswaarborg krijgen. Afhankelijk van hoe het basisinkomen gefinancierd wordt, kan het ook leiden tot hogere (inkomens)belastingen, die effect hebben op de arbeidsprikkel. Om deze afruilen te verminderen kan het basisinkomen ook anders worden vormgegeven, bijvoorbeeld met aanvullende sociale zekerheid er naast. Daarmee wordt het stelsel echter weer minder eenvoudig.

Het doel van dit stuk is om de afwegingen en afruilen te schetsen. Daartoe worden in deze beschrijving tien varianten uit vier publicaties samengevat om verschillende manieren van vormgeven te illustreren.¹ Verder wordt in deze beschrijving omschreven wat het doel zou kunnen zijn van een basisinkomen, welke keuzes in de vormgeving gemaakt moeten worden, welke afruilen we daar in terugzien, en welke effecten verwacht worden.

Een invoering op grote schaal zou meerdere kabinetsperiodes kosten vanwege de grote aanpassingen in o.a. toeslagen en sociale zekerheid. Ook is er nog onvoldoende duidelijkheid over de gevolgen voor de (arbeids)participatie om in één stap de keuze te maken om volledig naar een basisinkomen toe te bewegen. In plaats daarvan kan men kleine stappen in die richting zetten, bijvoorbeeld door te werken met één regeling per sociaal risico, een aantal plichten in de Participatiewet te versoepelen of los te laten en de toeslagen te hervormen (zoals voorgesteld in de eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel).

Omschrijving en doel

Een basisinkomen is een gegarandeerd inkomen dat elke volwassen burger ontvangt van de overheid, zonder dat daarvoor een tegenprestatie geldt.² Dat betekent dat zowel burgers met een hoog als laag inkomen, en hoog of laag vermogen, hetzelfde bedrag ontvangen. In de meeste varianten ligt het basisinkomen rond het niveau van de huidige Participatiewet, soms ook iets lager. Beleidsopties zoals een Participatiewet waarin de voorwaarden sterk versimpeld zijn, of een verzilverbare heffingskorting, komen soms in de buurt van een basisinkomen, afhankelijk van de voorwaarden die gesteld worden.

Een basisinkomen kan om meerdere redenen gewenst zijn. Het primaire doel van dit IBO is vereenvoudiging van de sociale zekerheid. Daarnaast wordt ook armoedereductie vaak als doel genoemd, evenals een verhoging van de (arbeids)participatie, danwel meer ruimte voor zelfontplooiing en grotere keuzevrijheid. De mate waarin die doelen worden bereikt is niet altijd duidelijk, en hangt ook af van de vormgeving en financiering van het basisinkomen. Dit wordt verder besproken onder het kopje 'afruilen en effecten'.

Een basisinkomen klinkt betekent een andere inrichting van de herverdeling die nu via de sociale zekerheid en inkomensondersteuning plaatsvindt. Zoals dit IBO beschrijft krijgt nu een deel van de burgers te maken met een groot aantal verschillende inkomensstromen, die met elkaar kunnen interacteren. In het geval van een basisinkomen krijgen (bijna) alle burgers te maken met in elk geval één inkomensstroom vanuit de overheid, waar wel minder voorwaarden aan verbonden zijn. Hoe veel inkomensstromen een burger in totaal mee te maken krijgt, hangt dan af van de mate waarin andere socialezekerheidsregelingen afgebouwd worden.

¹ Onder aan dit stuk worden tien varianten uit vier publicaties, waaronder het CPB en de eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel, samengevat in een tabel.

² Er zullen wel altijd voorwaarden gelden, zoals woonachtig in Nederland, een bepaalde leeftijd, etc.

Keuzes in vormgeving

Bij het ontwerpen van een basisinkomen moeten veel keuzes worden gemaakt. Zo moet er worden besloten over:³

- De hoogte van het basisinkomen
- Aan wie dit wordt toegekend: een individu, huishouden, of een mix
- Leeftijdsgrenzen en/of andere beperkingen aan de doelgroep
- Aanvullingen op het basisinkomen, bijvoorbeeld voor:
 - Zorgkosten voor (langdurig) zieken/medisch beperkten
 - Kinderen of alleenstaande ouders
- Of het inkomen wordt verrekend met het basisinkomen
- Welke (fiscale) regelingen er naast het basisinkomen blijven bestaan en wat de interactie daarmee is
- Welke aanpassingen er in de fiscaliteit plaatsvinden ter financiering van het inkomen: in de getoonde gevallen zijn dat vaak hogere belastingtarieven voor de inkomstenbelasting. Maar ook hogere belasting op consumptie of vermogen is denkbaar.
- Welke andere voorzieningen veranderen ter dekking worden aangepast

Onder aan dit stuk staat de vormgeving van tien budgetneutrale⁴ varianten samengevat in een tabel. Dit is een versimpeling van de voorstellen, maar laat zien dat er veel verschillende vormgevingen mogelijk zijn. Een aantal variaties vallen op:

- In de doorgerekende varianten wordt een basisinkomen vaak gefinancierd door het afschaffen van een aantal volksverzekeringen en toeslagen, en een verhoging van de (hogere) belastingtarieven.
- De manieren waarop voorzieningen en werknemersverzekeringen worden aangepast verschilt. De Participatiewet wordt altijd afgeschaft. In de varianten van het CPB worden de WW, ZW, en WIA (en eventueel ook AOW en Anw) verrekend met het basisinkomen. Andere regelingen worden afgeschaft. In de varianten van het Marx et al. blijven ziektegerelateerde uitkeringen bestaan, maar verdwijnen de WW en andere uitkeringen.
- Hoe hoger de uitkering is, hoe meer hervormingen er nodig zijn om een budgettair neutrale versie te bereiken. In de variant met de laagste uitkering, uit de eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel, worden alleen de toeslagen hervormd. In varianten met hogere uitkeringen wordt vaak ook in de inkomstenbelasting aangepast: er worden heffingskortingen afgeschaft en/of belastingen verhoogd.

Afruilen en effecten

De afruilen die in hoofdstuk 6 zijn omschreven, zijn ook bij het basisinkomen van toepassing. Er is vooral sprake van een afruil tussen eenvoud en gerichtheid, en arbeidsparticipatie versus inkomenswaarborg. Bij de afruil tussen eenvoud en gerichtheid komt ook een afruil met inkomenswaarborg kijken.

Eenvoud en gerichtheid (en inkomenswaarborg)

Het simpelste basisinkomen (qua aantal handelingen) is een basisinkomen zonder verrekening met andere inkomsten, en zonder andere regelingen naast het basisinkomen.

In het algemeen valt te zeggen dat een meer eenvoudig basisinkomen vaak leidt een grotere achteruitgang in het basisbedrag dat lage inkomens ontvangen. Wel daalt hun marginale druk, en hebben zij een hogere prikkel om te werken. Voor degenen die niet kunnen werken daalt het inkomen dus wel.

³ Hier niet meegenomen, maar het invoeren van een basisinkomen leidt ook tot keuzes over gerelateerd beleid. Als er socialezekerheidsregelingen worden afgeschaft, dient men te kiezen op welke wijze re-integratie dan wordt begeleid. Ook is er beleid nodig voor de omgang met internationale casussen. Dit met het oog op vrij verkeer van arbeid tussen Europese lidstaten – de wetgeving moet in de internationale kaders passen. Ook is er sprake van een potentiële aantrekkingskracht van een basisinkomen, of juist verplaatsende arbeid naar aanleiding van hoge marginale belastingtarieven.

⁴ Er is daarbij alleen gekeken naar eerste-orde effecten, en niet naar bijv. veranderingen in arbeidsparticipatie.

Het effect dat een basisinkomen heeft op armoedereductie en vereenvoudiging hangt sterk samen met de vormgeving. Zo zijn er in de doorgerekende varianten opties die de armoede sterk doen afnemen, maar ook die het sterk doen toenemen.

De ene regeling is ook eenvoudiger dan de andere. Een basisinkomen dat alle socialezekerheidsregelingen en toeslagen vervangt, en geen aanvullende regelingen biedt, vraagt weinig handelingen van de burger en is daarmee eenvoudiger. Als de hoogte van het basisinkomen op het niveau van de Participatiewet komt te liggen, en er niet verder herverdeelt wordt via de belastingen, vergroot deze vorm echter de inkomensongelijkheid en de armoede. Iemand die in de Participatiewet zat en huur-, zorg- en kindertoeslag had, zal er sterk op achteruit zal gaan. Tegelijkertijd is de marginale druk voor hem/haar naar verwachten wel lager, omdat er geen sprake is van afbouwende toeslagen als iemand meer gaat werken. Een basisinkomen dat zich richt op armoedereductie, en nog extra vormen van inkomensondersteuning biedt of inkomensafhankelijk is, levert een grotere inkomenswaarborg maar ook meer handelingen op.

Inkomenswaarborg en arbeidsprikkels

De vraag is wat het basisinkomen doet voor (arbeids)participatie. Eerst de arbeidsparticipatie. In haar doorrekening van het basisinkomen⁵ bespreekt het CPB meerdere studies. Als men in een experiment een onconditionele inkomensoverdracht ontvangt (zonder aanpassing van de fiscaliteit en sociale zekerheid) is er vaak sprake van een klein, maar niet-significant, negatief effect op de arbeidsparticipatie.

Dan de bredere participatie: er wordt regelmatig gesteld dat het basisinkomen ook andere positieve effecten heeft, zoals meer zelfontplooiing en maatschappelijk nuttige bijdragen. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat men – door de zekerheid van een vast inkomen – zich makkelijker om kan laten scholen naar productiever of maatschappelijk nuttiger werk. Of dat men bijvoorbeeld ruimte krijgt om mantelzorg te verlenen, wat ook nuttig is voor de samenleving. Bij sommige van de experimenten die het CPB bespreekt, is er op kwalitatieve wijze te zien dat die vrije tijd inderdaad ook gebruikt werd om te studeren of zorgtaken op zich te nemen. Hoe groot het positieve effect daarvan op de maatschappij is, is echter niet duidelijk. Daar zit ook een politieke weging in.

Er is een afruil tussen inkomenswaarborg en arbeidsprikkels, die hangt af van hoe de marginale druk verandert. Veel van de experimenten kijken alleen naar de onconditionele inkomensoverdracht, maar dat is maar één kant van de medaille. Om het basisinkomen te financieren worden ook andere inkomensondersteunende regelingen en de belastingmix aangepast.⁶ Hoe daar op wordt gereageerd wordt niet onderzocht in deze experimenten, maar heeft een groot effect op de arbeidsprikkels.

Om het basisinkomen te financieren worden de toeslagen en inkomstenbelastingen bijna altijd aangepast. Vaak gaan de belastingtarieven omhoog en worden er toeslagen en heffingskortingen afgeschaft.⁷ De verwachting is dat voor lagere inkomens de marginale druk (iets) afneemt, maar voor hogere inkomens de marginale druk toeneemt. Het gaat dus niet alleen over *hoe sterk* de arbeidsprikkels is, maar ook over *voor wie* de prikkels sterk is. Er is nog geen overzicht van de totale marginale druk voor verschillende inkomens met een basisinkomen. Ook is er niet onderzocht hoe verschillende groepen (zoals hogere en lagere inkomens) reageren op het basisinkomen. Daarbij is het ook de vraag of sommige belastingen daarbij meer verstoring werken dan andere, zodat er bijvoorbeeld hogere inkomens naar het buitenland verschuiven omdat ze daar meer over houden.

Alleen voor de CPB-studies is het effect op de werkgelegenheid uitgerekend. Bij beide varianten wordt een groot negatief effect op de werkgelegenheid gevonden, omdat tweede verdieners een forse prikkels krijgen om minder te gaan werken. Zij verdienen vaak al meer, en krijgen te maken met een hogere marginale druk.

⁵ Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Kansrijk armoedebeleid.

⁶ Er zijn ook mogelijkheden om de belastingmix (en de verdeling tussen belasting op kapitaal en arbeid) aan te passen, dit is vaak niet waar de voorbeelden op in gaan.

⁷ Er zijn ook mogelijkheden om de belastingmix (en de verdeling tussen belasting op kapitaal en arbeid) aan te passen, dit is vaak niet waar de voorbeelden op in gaan.

Als men een basisinkomen wil invoeren, moeten het totale effect op marginale druk en de effecten daarvan op arbeidsparticipatie dus goed in kaart gebracht worden. Daarbij is ook de vraag hoe hoog/laag het basisinkomen moet zijn om voldoende inkomenswaarborg te kunnen bieden voor het deel van de bevolking dat misschien wel wil, maar niet kan werken.

In het algemeen kunnen daarbij de volgende voorspellingen gedaan worden:

- In veel modellen wordt de belastingdruk (evt. alleen voor de hoogste tarieven) verhoogd. Dat betekent dat de toegevoegde waarde van een extra uur werken lager komt te liggen en werken (als er eenmaal een voldoende leefniveau is bereikt) relatief minder aantrekkelijk wordt. Als deze werkenden echter nog gebruik maakten van toeslagen die in dit systeem afgeschaft zijn, kan het zijn dat de totale marginale druk lager komt te liggen.
- Bij het verrekenen van ander inkomen met het basisinkomen, zoals in de achtste en tiende variant het geval is, verhoogt dat de marginale druk voor de lagere inkomens. Deze varianten zijn ook minder eenvoudig, omdat er mogelijk meer handelingen nodig zijn (als dit niet automatisch geregeld kan worden) en er een hoger risico op terugvorderingen ontstaat. Het zekere inkomen wordt dan toch wat minder zeker.
- Er zijn varianten die extra maatregelen op vermogens(aanwas) inzetten. Hierbij liggen de belastingtarieven iets lager, waardoor de arbeidsprikkel minder vermindert.

Inkomenszekerheid en inkomensterugval bij ontslag

De sociale zekerheid – vooral de WW - heeft nu een anticyclische werking, die vermindert bij een basisinkomen zonder sociale zekerheid. Op het moment dat er tijdens een laagconjunctuur werknemers hun baan verliezen, komen zij nu veelal in de WW terecht. Die is vaak hoger dan een basisinkomen. Dat betekent dat in geval van een basisinkomen zonder WW het besteedbaar inkomen van voormalig werknemers sneller daalt, wat in tijden van economische neergang voor extra vraaguitval kan zorgen. Bovendien biedt de WW, ook in geval van langdurige werkloosheid, een tussenstap waarin men tijd heeft om het bestedingspatroon aan te passen. Afschaffen van de WW kan op andere manieren opgevangen worden – er is bijvoorbeeld kans dat men extra gaat sparen. Wat de effecten zouden zijn is nog niet onderzocht.

Vormt het basisinkomen een vereenvoudiging?

Dit IBO draait uiteindelijk om vereenvoudiging; bij de meest simpele vorm van een basisinkomen is er sprake van een grote vereenvoudiging. In de hoofdtekst van dit IBO wordt beschreven dat eenvoudige regelingen over het algemeen weinig complexe informatie bieden, weinig handelingen vereisen, veel zekerheid bieden, en autonomie bieden. Kijkende naar de simpelste vorm van een basisinkomen (dus een vast bedrag zonder verrekening, en zonder aanvullingen) scoort een basisinkomen goed op deze aspecten. Bij één vast bedrag, zonder verplichtingen, krijgt de burger maar met weinig informatie te maken. Ook hoeft de burger zelf weinig te doen – naast een bankrekening doorgeven, omdat hij/zij het bedrag automatisch krijgt, en er geen sprake is van verrekening. Doordat het bedrag vast is, altijd doorgaat, en niet afhankelijk is van andere voorwaarden, is de onzekerheid heel laag. De mate waarin die zekerheid helpt voor de burger, hangt wel af van hoe hoog het bedrag is. Doordat er geen voorwaarden aan het basisinkomen verbonden zijn, is de ruimte voor autonomie ook hoog.

In al deze opzichten is het dan ook een grote verbetering ten opzichte van het huidige beleid.

Maar niet elke vorm is even eenvoudig; het basisinkomen wordt complexer als er sprake is van verrekening of (private) aanvullingen. In deze beschrijving zijn meerdere keuzes in de vormgeving benoemd. Die beïnvloeden ook de mate waarin het een vereenvoudiging is.

- Als er gebruik wordt gemaakt van verrekening (zoals bij sociale zekerheid of inkomen) vergroot dat de complexiteit doordat het aantal handelingen en de informatie stijgt.
- Als er naast het basisinkomen nog socialezekerheidsregelingen blijven bestaan (denk aan de WW of WIA), krijgt een gebruiker daarvan te maken met meer (complexe) informatie en een hoger aantal handelingen. Dat maakt het dus complexer dan de simpelste vormgeving. Hier is sprake van een afruil: minder aanvullingen maken het simpeler. Maar, hierdoor zullen sommige groepen (zoals met een medische beperking) er sterk op achteruitgaan in inkomen. Ook kan dan een inkomensval door baanverlies minder goed opgevangen worden. Een alternatief is de hoogte van het basisinkomen verhogen, maar dit heeft weer een afruil met de prikkel tot arbeid, zoals hierboven beschreven.

- Als de sociale zekerheid compleet wordt afgeschaft (op het basisinkomen na), kan er een markt voor private aanvullende verzekeringen ontstaan. Die kunnen de inkomenszekerheid verhogen, maar doen de complexe informatie, het aantal handelingen en te maken keuzes toenemen. Of private of publieke aanvullingen op een basisinkomen eenvoudiger zijn voor de burger hangt ook weer sterk af van de vormgeving.
- Hoe lager het basisinkomen is, hoe meer private of publieke aanvullingen er waarschijnlijk nog naast blijven bestaan, en hoe complexer het stelsel. Hetzelfde geldt binnen de overblijvende regelingen voor de voorwaarden: hoe minder voorwaarden en verschillende potjes, hoe eenvoudiger.
- Die overweging kan ook meegenomen worden voor de toekenning op basis van individu of huishouden. De individuele basis kan een stuk simpeler zijn dan een huishouden, al hangt dat ook weer af van de definitie van huishouden.

Wat zijn nog andere varianten?

Dit stuk heeft zich vooral gericht op het basisinkomen, en specifiek de varianten daarvan die de sociale zekerheid vereenvoudigen. Daarbij zijn er ook een aantal varianten niet meegenomen, omdat zij zich vooral richten op toeslagen en de fiscaliteit. Om een indruk te geven van de mogelijkheden die er ook bij toeslagen bestaan hebben we één variant uit de eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel meegenomen. Er bestaan echter nog meer beleidsopties die zich richten op toeslagen en de fiscaliteit. Die kunnen bijvoorbeeld gevonden worden in de basisbehoefte-toeslag zoals omschreven in Kansrijk armoedebeleid⁸, in meerdere andere varianten uit de eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel⁹, in een negatieve inkomstenbelasting, of specifiek, een verzilverbare heffingskorting. Deze opties kunnen een opstap vormen richting een hoger en universeel basisinkomen; voor meer achtergrond bij deze opties verwijzen we graag naar eerdergenoemde stukken.

Tabel 1: Varianten van een budgetneutraal basisinkomen. O = ongewijzigd, A = afgeschaft, NA = niet beschikbaar/besproken, V = wordt verrekend

Bron	CPB ¹⁰		Marx et al. ¹¹		
	Beschreven als	Variant 1	Variant 2	1: Laag	2: Medium
Per alleenstaande volwassene	€ 560	€ 635	€ 415	€ 702	€ 982
Per huishouden	€ 500	€ 600			
Per kind (leeftijd kan verschillen)	€ 0	€ 0	€ 80	€ 165	€ 165
Beschikbare aanvullingen	-	-			
Beperkingen doelgroep	Vanaf 18	Vanaf 18	18-64 jaar		
Omgang met... toeslagen					
Huurtoeslag	O	O	O		
Kinderbijslag	O	300 per kind	A		
Kindgebonden budget	O	A	A		
KOT	O	A	NA		
Zorgtoeslag	O	A	O		
Sociale zekerheid					
Participatiewet	A		A		

⁸ Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Kansrijk armoedebeleid.

⁹ Rijksoverheid (2020). Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel.

¹⁰ Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Kansrijk armoedebeleid.

¹¹ Marx, I., Verbist, G., Lancker, W. (2018). Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland. Universiteit Antwerpen/Instituut GAK.

Wajong	A		NA		
AOW	V	A	O		
Anw	V	A	A		
WW	V		A		
ZW	V		NA		
WIA	V		O		
Studiefinanciering	A		A		
Box 1					
Belastingen	i	ii	iii	iii	iv
Lage AOW-tarief	-	-	O		
Heffingskortingen	A		A		
Mkb-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek	NA		NA		
Eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek	A				
Fiscale 'subsidies' op pensioenen	NA				
Effect op...					
Effect armoede (in personen)	-45,30%	-60,50%	32,00%	26,00%	
Effect op inkomensongelijkheid (bij + stijgt de ongelijkheid)			+	+	+
Effect op werkgelegenheid	-6,40%	-8,30%	NA	NA	NA

Bron	Eindrapportage Toeslagen ¹²		Tilborg & Lagemann ¹³		
	Beschreven als	Variant 3.2	Algemeen Onvoorwaardelijk Netto Inkomen	Dynamisch basisinkomen	AONI met maatregelen op vermogen
Per alleenstaande volwassene	€ 150	€ 1.050	€1.050, afnemend bij inkomen	€ 1.050	€1.050, afnemend bij inkomen
Per huishouden	€ 217				
Per kind (leeftijd kan verschillen)	€ 217	€ 125			
Beschikbare aanvullingen	*	Compensatiefonds en gratis kinderopvang			
Beperkingen doelgroep	Vanaf 18 jaar	Vanaf 21 jaar			
Omgang met... toeslagen					
Huurtoeslag	A	A			
Kinderbijslag	A	A			

¹² Rijksoverheid (2020). Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel.

¹³ Tilborg, W. van, en R. Lagemann (2022). Basisinkomen kan budgetneutraal worden ingevoerd. ESB, 107(4810), 280-283.

Kindgebonden budget	A	A		
KOT	NA	A, KO wordt gratis (a 10 mld)		
Zorgtoeslag	A	A		
Sociale zekerheid				
Participatiewet	O	A		
Wajong	O	O		
AOW	O	O		
Anw	O	-		
WW	O	O		
ZW	O	O		
WIA	O	O		
Studiefinanciering	O	-		
Box 1				
Belastingen	v	vi	vii	
Lage AOW-tarief		A		
Heffingskortingen	A, arbeidskorting blijft maar verandert	A		
Mkb-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek	A	A		
Eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek	A	O	A	
Fiscale 'subsidies' op pensioenen	O	O	A	
Effect op...				
Effect armoede (in personen)	**	NA		
Effect op inkomensongelijkheid (bij + stijgt de ongelijkheid)	***	NA		
Effect op werkgelegenheid	NA	NA		

Noten:

*: Additionele toelage alleenstaande ouders (€375), gepensioneerden (€167), alleenstaande gepensioneerden (€200), verhoging Participatiewet per huishouden (€91)

** : Meer dan 17% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit. Van de groep onder 112% WML is dat 27%.

***: gemiddeld gematigd, maar 17% van huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit

Noten over de belastingschijven:

i Gaat uit van huidige schijven. Eerste schijf: 52,7%, tweede schijf: 70,4%

ii Gaat uit van huidige schijven. Eerste schijf: 56,5%, tweede schijf: 75,4%

iii Verandert schijfhoogtes. Belasting van 8.9% tot €20.000, dan 40,8% tot grens huidige 2e schijf.

Tweede schijftarief blijft, op 52%

iv Verandert schijfhoogtes. Belasting van 11% tot €20.000, dan 50,6 tot grens huidige 2^e schijf. Tweede schijftarief wordt 64,50%

v Verandert schijfhoogtes. 29,7% tot €25.000, 51% tot €50.000, en 43% daarboven

vi Vijf nieuwe schijven: 0% tot bijstandsuitkering, 45% tot €20.000, 55% tot €35.000, 68% tot €65.000 en 70% in de hoogste schijf.

vii Vijf nieuwe schijven: 0% tot bijstandsuitkering, 42% tot €35.000, 53% tot €45.000, 58% tot €65.000 en 60% in de hoogste schijf.

Beleids optie 1A: Werk naar één regeling voor werkloosheid

BELEIDS RICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, IOAW, WW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Deze beleids optie moet vooral worden gezien als vergezicht. Het volgt het gedachtenexperiment: wat als het stelsel helemaal opnieuw zou worden ingericht, waarbij eenvoud van regelingen als (één van de) voornaamste uitgangspunt(en) werd genomen? Uiteraard heeft de WW heden ten dage een belangrijke functie als het gaat om een kortdurende bescherming van werknemers tegen inkomensverlies. Eén regeling voor alle mensen die werkloos zijn is een alternatief dat (in sommige varianten die hieronder staan beschreven) minder gericht is op inkomensverlies, en meer als vangnet, zoals de Participatiewet nu functioneert. De verzekeringsgedachte wordt dus (deels) verlaten. Het is op stelselniveau een vereenvoudiging als er minder regelingen zijn, waarbij sociale risico's (zoals werkloosheid) en doelgroepen niet in vele verschillende regelingen zijn onderverdeeld. Dit kan voor burgers in ieder geval ook zorgen voor een overzichtelijker, eenvoudiger stelsel. Het is voordelig als burgers het sociale zekerheidsstelsel kunnen overzien en het duidelijker is waar zij recht op hebben (hoe lang, welke hoogte) als hen iets overkomt. Op basis van deze informatie kunnen ze weloverwogen levenskeuzes maken. De kennis die burgers nu hebben over hun precieze rechten, is niet op dit niveau. Zo blijkt uit de enquête onder het LISS-panel dat voor de meeste uitkeringen geldt dat <50% van de mensen die er gebruik van maken, van tevoren <i>geen</i> moeite had om in te schatten hoe hoog de uitkering zou zijn. Het doel is om het stelsel voor burgers overzichtelijker te maken, zodat het duidelijker wordt waar ze een beroep op kunnen doen en voorspelbaarder wordt wat ze dan krijgen.</p> <p>Op dit moment kunnen burgers die onvoldoende inkomen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, onder andere veroorzaakt door werkloosheid of verlies van werk, kunnen aanspraak maken op verscheidene regelingen. Dit is onder andere afhankelijk van hun arbeidsverleden, laatste arbeidscontract en leeftijd. Er zijn momenteel verschillende voorwaarden, rechten, uitkeringshoogtes, plichten, etc. voor verschillende burgers die met een gebrek aan inkomen te maken hebben. Dit wordt met één regeling voor werkloosheid verminderd. Tegelijkertijd zal deze uniformiteit minder recht doen aan de individuele situatie van de uitkeringsontvanger.</p> <p>Met minder regelingen binnen het sociale zekerheidsstelsel, neemt doorstroom tussen uitkeringen (bijvoorbeeld van WW naar Participatiewet) af. Verder wordt het makkelijker en logischer om dienstverlening en ondersteuning aan verschillende groepen burgers te harmoniseren, als zij allemaal onder één inkomensregeling vallen. Dit wordt hier verder niet uitgewerkt, maar sluit inhoudelijk aan bij het fische <i>Werk toe naar één loket voor werk en inkomen</i>.</p> <p>Deze beleids optie betreft voornamelijk het samenvoegen van de WW met de Participatiewet, tot één regeling. Overige regelingen, voor oudere werklozen (IOAW en IOW), zijn reeds aflopend (de IOW op korte termijn en de IOAW op iets langere termijn). Om het stelsel te vereenvoudigen en geen soortgelijke regelingen naast elkaar te laten bestaan, is het aan te</p>

raden ook de IOAW op te laten gaan in de nieuwe regeling. Dit wordt hier niet verder uitgewerkt. Ook doelgroepen die nooit hebben gewerkt (bijvoorbeeld vanwege een arbeidsbeperking) vallen momenteel onder de Participatiewet. Voor deze groep is 'werkloosheid' niet de juiste titel. In de uitwerking van deze beleids optie verandert er voor deze groep niets qua voorwaarden van de regeling. Zie voor een beleids optie omtrent het samenvoegen van regelingen voor ziekte/arbeidsongeschiktheid, het fiche 'Werk toe naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid'. Deze doelgroep die momenteel onder de Participatiewet valt, kan meegenomen worden in de regeling voor arbeidsongeschiktheid, als deze naast de regeling voor werkloosheid wordt uitgewerkt. Het is ook mogelijk deze doelgroep mee te nemen in de regeling voor werkloosheid, aangezien er, zoals benoemd, voor hen niets verandert in de voorwaarden.

Er zijn verschillende varianten mogelijk om de WW en de Participatiewet samen te voegen:

- a. De rechten, plichten, voorwaarden en uitkeringshoogtes van de twee doelgroepen blijven volledig intact, alleen worden ze samengebracht onder dezelfde wetgeving en uitgevoerd door één uitvoerder (UWV of gemeente). De vereenvoudiging die hiermee bereikt wordt voor dan wel de burger als individu, dan wel het stelsel als geheel, is naar verwachting beperkt. Het gaat in feite om het samenvoegen of verminderen van uitvoerders. Dit kan voor burgers wel een vereenvoudiging zijn, in de zin dat het duidelijker kan worden bij wie men moet zijn voor een werkloosheidsuitkering. Echter, voor de overblijvende uitvoerende instantie wordt de regeling juist complexer om uit te voeren, omdat het alle complexiteiten van zowel de Participatiewet als de WW bevat. Deze variant wordt hier niet verder uitgewerkt.
- b. De twee regelingen worden samengebracht onder dezelfde wetgeving en uitgevoerd door één uitvoerder, waarbij een termijn wordt gehanteerd voor de 'ex-WW doelgroep' waarbinnen de oude WW-voorwaarden nog gelden. Deze termijn dient als overgang tussen het inkomen uit werk en het bijstandsregime. De termijn kan bijvoorbeeld maximaal 6 maanden of 1 jaar zijn (of gelijk aan de huidige maximale termijn). De grootste vereenvoudiging is als deze termijn onafhankelijk wordt van het arbeidsverleden, maar hier zijn verschillende opties mogelijk. Ook is het mogelijk de hoogte van de uitkering vanaf dag 1 te uniformeren, en pas na een bepaalde periode (6 maanden of 1 jaar) de aanvullende voorwaarden van de Participatiewet in te laten gaan (inkomens- en vermogenstoetsen). Deze uitwerking lijkt op de beleids optie in het fiche *Werk naar één regeling in de sociale zekerheid*, dus wordt hier verder niet uitgewerkt. In dat fiche wordt een breder aantal regelingen meegenomen dan enkel de WW en de Participatiewet. In beide beleids opties (één regeling voor werkloosheid en één basisregeling) is deze optie mogelijk. Het harmoniseren van de termijn waarbinnen de WW-voorwaarden gelden voor alle burgers, kan gezien worden als vereenvoudiging voor zowel de uitvoering als de burger. Voor het overige is de vereenvoudiging van deze variant grotendeels gelijk aan variant a.
- c. Vanaf dag één na instroom geldt voor iedereen hetzelfde uitkeringsregime, met de bijbehorende voorwaarden, rechten en plichten. Deze regeling kan worden uitgevoerd door gemeenten, maar ook door een landelijke uitvoerder (UWV). De keuze voor de uitvoerder is mede afhankelijk van hoe en waar de re-integratie van werklozen plaatsvindt. Het lijkt te prefereren om de uitvoering

van zowel het uitkeringsdeel als het re-integratiedeel bij dezelfde instantie te beleggen, zodat op individueel niveau koppelingen tussen deze onderdelen eenvoudiger kunnen worden gelegd. Er zijn verschillende keuzes mogelijk met betrekking tot uitkeringshoogte en de vermogenstoets, met verschillende budgettaire consequenties:

C1. Aansluiten bij de Participatiewet

Een besparingsvariant waarbij volledig wordt aangesloten bij de huidige bijstandsvoorwaarden. Dit is 1.708 euro per maand voor gehuwden en samenwonenden, en 1.196 euro voor alleenstaanden en alleenstaande ouders (bedragen 2023, inclusief vakantiegeld). De vermogensgrenzen liggen op respectievelijk 15.210 euro en 7.605 euro (niveau 2023). Boven een vermogen van dit bedrag is er geen aanspraak op de regeling. Ook met betrekking tot de kostendelersnorm en de bijverdienregels gaat deze optie uit van de bijstandsregels, echter zijn hier andere opties mogelijk, zie ook de fiches over *een vast en variabel bedrag in het verrekenen van bijverdiensten* en *het afschaffen van de kostendelersnorm*. Hetzelfde geldt voor de bepaling van deze regeling op huishouden of individu: hier wordt uitgegaan van een uitkering gebaseerd op het huishouden (zoals nu in de Participatiewet) maar de regeling kan ook geïndividualiseerd vormgegeven worden.

C2. Een hoger minimum

De voorwaarden van de Participatiewet (op vermogen en inkomen) gelden conform variant C1, maar de uitkeringshoogte van de nieuwe werkloosheidsregeling komt te liggen tussen de huidige gemiddelde uitkeringshoogtes in de WW en de Participatiewet. Deze optie zou op stelselniveau budgetneutraal kunnen worden ingevuld, maar dat betekent een forse verhoging ten opzichte van de huidige Participatiewet uitkering omdat vanwege de vermogens- en partnertoets een aanzienlijk deel van de WW populatie niet voor deze uitkering in aanmerking zal komen. De exacte hoogte die de uitkering bij een dergelijke vormgeving zou krijgen, moet nader onderzocht worden, maar komt naar verwachting ca. 3-5 duizend euro bruto per jaar boven de huidige bijstandshoogte te liggen. Voor zover de uitkering daardoor boven het WML uit zou komen, heeft dat consequenties voor de prikkel om vanuit deze uitkering te gaan werken. Er zou vanuit dat perspectief ook voor kunnen worden gekozen om een maximum van een x percentage van het WML te hanteren. Dat zou, als een budgetneutrale variant inderdaad zou leiden tot een uitkering boven het WML, een besparingsoptie vormen. In beide gevallen betreft het een uitkering met een hoogte boven het huidige sociaal minimum. Dit terwijl de nieuwe regeling tevens dient als vangnet. Momenteel kijkt een commissie naar de hoogte van het sociaal minimum. De bevindingen van de commissie kunnen betrokken worden bij het eventueel verder uitwerken van deze nieuwe regeling.

C3. Een ruimere vermogenstoets

Een budgetneutrale of intensiveringsvariant, waarbij niet de uitkeringshoogte verandert t.o.v. C1, maar de vermogensgrens. Een budgetneutrale variant kan gerealiseerd worden op zo'n manier dat de nieuwe vermogensgrenzen zorgen voor een totaal budgettair beslag gelijk aan de Participatiewet en WW samen. Het is op basis van de huidige gegevens niet mogelijk om te berekenen op welk niveau de vermogensgrenzen zouden moeten liggen. Hier dient nader onderzoek te worden gedaan naar een wenselijke uniforme grens.

Een intensiveringsvariant kan die grens hoger leggen. Dit is te motiveren doordat de blokkade van de vermogensgrens voor mensen die net hun baan hebben verloren, anders mogelijk te groot is. Op het moment dat een dergelijke variant verder wordt uitgewerkt, moeten deze grenzen nader onderzocht worden, onder andere op het effect op de instroom. Ook kunnen onderdelen van iemands vermogen op inhoudelijke gronden volledig worden uitgesloten van de vermogenstoets, zoals een eigen huis en/of auto. Dit omdat bepaalde vormen van vermogen minder snel liquide gemaakt kunnen worden dan andere soorten van vermogen, of omdat het liquide maken van deze vormen van vermogen maatschappelijk negatieve consequenties heeft.

De duur van de regeling is in alle varianten onbegrensd, aangezien de regeling (ook) dienst doet als vangnetregeling. Omdat het voldoen aan de sollicitatieplicht mogelijk problemen oplevert voor (een deel van) de bijstandspopulatie, zijn echter (tijdelijke en structurele) ontheffingen mogelijk, zoals nu in de Participatiewet reeds mogelijk is.

Om daadwerkelijk één werkloosheidsregeling te creëren voor iedereen, dienen zelfstandigen hier ook gebruik van te kunnen maken. Verkend moet worden hoe en of deze regeling ook toepasbaar is voor zelfstandigen. Momenteel kunnen zelfstandigen enkel de Participatiewet instromen nadat zij volledig zijn gestopt met hun bedrijf. Als dit (nog) niet het geval is, dan kunnen zij aanspraak maken op het Bbz. Voor oudere zelfstandigen die gaan stoppen met hun bedrijf is er de IOAZ, die ruimere voorwaarden heeft dan de Participatiewet. In het geval de nieuwe werkloosheidsregeling voor iedereen moet gaan gelden, houden het Bbz en de IOAZ op te bestaan en gaan zij op in de nieuwe regeling. De systematiek van de leenbijstand in het Bbz verdwijnt, alsmede de mogelijkheid om via het Bbz bedrijfskrediet te ontvangen. Het opzetten van een nieuw bedrijf vanuit de werkloosheidsregeling kan mogelijk zijn met behoud van uitkering, waarbij begeleiding vanuit de gemeente plaatsvindt. De vormgeving en voorwaarden hiervan dient nader te worden bekeken. Een maximering van de duur van het hebben van een eigen bedrijf terwijl óók een uitkering wordt ontvangen, is noodzakelijk. Dit om te voorkomen dat iemand structureel geen eigen inkomen uit zijn of haar eigen bedrijf kan verdienen, en daardoor gebruik blijft maken van de regeling. Ten slotte moet besloten worden hoe in een regeling inclusief (ex-)zpp'ers wordt omgegaan met vermogen dat in het bedrijf zit dan wel is vastgelegd voor pensioen.

Indien de WW verdwijnt, ligt het voor de hand de WW-premie ook af te schaffen. De nieuwe uitkering heeft in deze uitwerking meer het karakter van een voorziening. Om de nieuwe regeling te bekostigen, kan een verschuiving van lasten plaatsvinden van de premies naar de belastingen.

PROBLEMATIEK

Door regelingen voor werkloosheid samen te voegen, wordt het stelsel overzichtelijker en voorspelbaarder voor de burger. Alleen al het feit dat er verschillende regelingen voor werkloosheid zijn, kan het voor burgers van tevoren lastig maken om in te schatten in welke regeling ze terecht zullen komen en wat de bijbehorende uitkeringshoogte, rechten en plichten zijn. Dit komt voor als iemand bijvoorbeeld niet zeker is of hij of zij aan de weken- en jarenis van de WW voldoet. Het doel is dus voornamelijk om het stelsel als geheel te vereenvoudigen. Hier staat tegenover dat de Participatiewet meer voorwaarden en verplichtingen kent dan de WW.

Minder regelingen binnen het stelsel zorgt voor minder doorstroom tussen regelingen (bijv. van WW naar Participatiewet) en tussen uitvoerders (UWV

en gemeenten). Een groep burgers moet nu dus vaker een aanvraag indienen. Deze overgangen kunnen zorgen voor problemen, zoals het missen van inkomen voor een bepaalde periode. Vanuit het stelsel bekeken is de doorstroom van WW naar Participatiewet momenteel beperkt. Voor diegenen die er wel mee te maken hebben, en daardoor ook een bepaalde periode aan inkomen kunnen missen, is dit echter een serieus probleem. Binnen de huidige wet- en regeling wordt er door UWV en gemeenten al gewerkt aan soepelere overgang tussen WW en de Participatiewet.

Verder is er geen toeslag vanuit de Toeslagenwet meer nodig op WW-uitkeringen onder het sociaal minimum, en hoeft er ook geen aanvulling vanuit de Participatiewet op WW-uitkeringen meer plaats te vinden. Deze systematiek zorgt ervoor dat burgers nu meerdere uitkeringen tegelijk hebben, die ze allemaal apart moeten aanvragen. Voor de doelgroep die hier nu mee te maken heeft, neemt de stapeling van uitkeringen af. Stapeling kan voor veel administratie last en onduidelijkheid zorgen bij burgers. Daarnaast komt niet-gebruik vaker voor omdat verschillende regelingen apart moeten worden aangevraagd. Stapeling kan mogelijk weer toenemen door eventuele nieuwe bovenwettelijke aanvullingen op de regeling (zie ook onder 'Effecten').

Eén regeling zorgt er tevens voor dat het aantal uitvoerders waar deze groep burgers mee te maken heeft afneemt en eventuele verschillende uitbetaalmomenten verdwijnen.

Deze beleidsoptie kent ook nadelen, zie daarvoor 'effecten'. Om de hierboven beschreven problematiek aan te pakken, zijn alternatieven mogelijk, zoals vereenvoudiging van de separate regelingen, betere communicatie en voorlichting richting de burger, of meer/beter gebruik van gegevens voor soepelere doorstroom.

VEREENVOUDIGING

- De vereenvoudiging voor burgers hangt af van de precieze uitwerking van één regeling voor werkloosheid. In theorie is er winst te behalen op de vier categorieën in de tabel, vandaar de beoordeling zoals weergegeven. De vereenvoudiging wordt vooral behaald op het stelselniveau – het sociale zekerheidsstelsel wordt overzichtelijker voor burgers. Echter, voor de doelgroep van de WW is deze beleidsoptie naar verwachting geen vereenvoudiging, door de extra vereisten (bijv. op het gebied van vermogen) die de huidige WW niet kent. Dat de regeling geen beperking meer heeft qua duur, is mogelijk wel een kleine winst (vanuit gedragsperspectief) voor deze doelgroep. De doorstroom tussen regelingen neemt af.
- Doordat het waarschijnlijk is dat de regeling wordt aangevuld met bovenwettelijke arrangementen, wordt de vereenvoudiging weer deels teniet gedaan (zie ook onder 'Effecten'). Ook zullen er waarschijnlijk op de private markt verzekeringen ontstaan waardoor het geheel nog complexer wordt.
- De transitie richting de nieuwe regeling, kan in de praktijk voor tijdelijke onzekerheid zorgen bij burgers.
- Verschillende varianten in dit fiche kunnen zorgen voor een grotere inkomensterugval. Hierdoor kan doenvermogen bij burgers afnemen, waardoor zij ook met een vereenvoudigde regelingen, minder makkelijk om kunnen gaan. Vooral onzekerheid neemt dan toe.

Uitkomst gedragstoets vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Potentiële verbetering
Handelingen	Potentiële verbetering
Onzekerheid	Potentiële verbetering
Handelingsvrijheid	Potentiële verbetering

SAMENHANG

Deze beleidsoptie kan als tussenstap worden gezien naar *Eén regeling in de sociale zekerheid* en kan het tevens makkelijker maken om te komen tot *Eén loket voor werk en inkomen*.

EFFECTEN

- Voor een deel van de huidige doelgroep van de regelingen die samengaan in één regeling voor werkloosheid, neemt het inkomen af. Dan wel omdat de nieuwe regeling een lagere uitkeringshoogte heeft dan de huidige uitkering (met name het geval voor de ex-WW doelgroep), dan wel omdat zij geen recht meer hebben op een uitkering door de vermogens- of (partner)inkomenstoets (ex-IOAZ en ex-WW doelgroep). Daarmee heeft de nieuwe regeling ook een nivellerende werking. De nieuwe regeling heeft meer het karakter van een vangnet dan enkele van de regelingen die erin op moeten gaan (met name de WW). Het stelsel wordt hiermee eenvoudiger, maar de gerichtheid op de specifieke omstandigheden van (groepen) burgers, neemt af. Dit is een afruil.
- De plotselinge (grote) teruggang in inkomen na werkloosheid neemt voor een deel van de doelgroep ook toe. Dit kan weer voor andere problematiek zorgen, zoals bijv. met de (mentale) gezondheid, gezinsproblematiek of schulden. Dit laatste doordat burgers vaste lasten mogelijk niet op korte termijn in lijn kunnen brengen met het lagere inkomen uit de regeling. Bij onverwachte werkloosheid kunnen hierdoor snel financiële problemen ontstaan onder huishoudens zonder buffers. Hoe groot deze groep is, is niet duidelijk. Hierdoor kunnen behalve maatschappelijke kosten ook kosten voor de overheid ontstaan, zelfs als de beleidsoptie (zoals bij variant C2) op basis van de uitkeringshoogte budgetneutraal is gemaakt. De financiële problemen kunnen negatieve gevolgen hebben op de werkherwattingskans van burgers.
- De macrostabilisatiefunctie van de WW neemt af met de nieuwe regeling, aangezien de uitkering minder hoog is. De WW biedt een relatief hoog vervangend inkomen na werkloosheid, waardoor de koopkracht van de WW-gerechtigde voor een bepaalde periode redelijk gehandhaafd blijft. Een lagere uitkering (of geen recht op een uitkering) zorgt ervoor dat bij economische schokken en oplopende werkloosheidscijfers, de uitgaven in de economie verder teruglopen dan nu het geval is, wat de economische schok versterkt.
- Theoretisch stijgt werkgelegenheid door deze beleidsoptie, met name door de lagere uitkeringshoogte en de vermogens- en (partner)inkomenstoets, die voor een deel van de doelgroep nieuw is (met name de doelgroep die anders de WW in was gestroomd). De prikkel om (eerder) te gaan werken neemt hierdoor toe. Dit laat de afruil zien tussen het stimuleren van arbeidsparticipatie en het bieden van een inkomenswaarborg. Variant C2 zorgt voor een deel van de doelgroep (de 'ex-Participatiewet' doelgroep) voor een hogere uitkering. Bij een budgetneutrale variant mogelijk zelfs voor een uitkering boven WML. Dat zou grote gevolgen kunnen hebben voor de

prikkel om weer te gaan werken vanuit deze uitkering. Een te hoog vangnet kan grote gevolgen hebben voor de (prikkel op de) arbeidsmarkt.

- Doordat uitkeringshoogtes voor een deel van de doelgroep afnemen, zal de druk op sociale partners toenemen om (via cao's) bovenwettelijke aanvullingen te doen op de sociale zekerheid. Dit zal dus per sector/bedrijf een verschillende invulling kunnen krijgen, al kunnen daar wettelijke kaders voor (gaan) gelden. Daarnaast zullen meer burgers mogelijk geneigd zijn privaat gaan verzekeren tegen inkomensverlies bij werkloosheid. Dit zorgt ervoor dat burgers uit meer bronnen inkomen ontvangen. Als het gaat om ontslag/werkloosheid, dan geldt dat er nu al in de meeste gevallen een bovenwettelijke voorziening is opgenomen in cao's. Dat dit mogelijk vaker zal gaan voorkomen, zal het totale sociale zekerheidsstelsel compliceren voor burgers.
- De re-integratie van burgers richting werk kan integraler worden aangeboden, aangezien iedereen die wegens werkloosheid in een uitkeringssituatie zit, binnen één regeling valt. Dit maakt het mogelijk om langere trajecten aan te bieden die een duurzame hervatting van werk moeten bewerkstelligen. Momenteel is dit (met name) voor WW-gerechtigden nog begrensd door de soms korte WW-duur. Ook is dubbele intake niet meer nodig, en komt dubbele inzet van re-integratie-instrumentarium (door zowel UWV als gemeenten) niet meer voor. Aan deze knelpunten wordt momenteel al gewerkt, los van het harmoniseren van de uitkeringsaspecten van de regelingen.
- Het terugbrengen van het aantal inhoudingsplichtigen (uitvoerders) of regelingen terugbrengen naar één vermindert ook de kans dat burgers na afloop van het jaar op de aanslag inkomensheffingen een bedrag moeten bijbetalen of dat zij na afloop van het jaar een aangifte moeten indienen om teveel ingehouden loonheffingen terug te ontvangen. In gevallen waarin de burger van meerdere inhoudingsplichtigen een uitkering ontvangt kunnen beide situaties zich voordoen, afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen.
- Indien de WW-premie verdwijnt, verdwijnt daarmee de via de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) is ingevoerde stimulans voor vaste contracten (voor onbepaalde tijd), die middels premiedifferentiatie wordt bereikt. In hoeverre deze stimulans een effect heeft gesorteerd, zal moeten blijken uit de eerste evaluatie van de WAB.
- Indien de regeling gebaseerd wordt op het huishouden en er een partnerinkomenstoets geldt, neemt de economische zelfstandigheid van de werkloos geworden partner direct af.

UITVOERING

De uitvoering van de nieuwe regeling (variant c) ligt in principe bij gemeenten, waardoor de totale gemeentelijke doelgroep toeneemt en tevens meer zal schommelen in omvang. Dit levert meer werk op bij gemeenten. De toets die zij zullen moeten doen om het recht op een uitkering te bepalen, alsmede de controle- en handhavingsactiviteiten gedurende de uitkering, zullen inhoudelijk naar verwachting niet grootschalig wijzigen. Afhankelijk van de gekozen variant, zal de doelgroep van de regeling ook minder groot zijn dan de huidige doelgroepen Participatiewet en WW bij elkaar opgeteld, door bijvoorbeeld de vermogenstoets die voor een nieuwe doelgroep gaat gelden. Het feit dat het Bbz (mogelijk) verdwijnt, betekent voor gemeenten naar verwachting een (kleine) verlichting in de uitvoering, aangezien er minder verschillende regelingen naast elkaar hoeven te worden uitgevoerd.

Bij de budgettaire effecten (verderop in dit fiche) is enkel gekeken naar de uitkeringslasten. Naast de uitvoeringskosten van de uitvoerder van de nieuwe regeling, zal ook nader moeten worden gekeken naar het re-integratiebudget. Dit budget zal voor de totale doelgroep moeten worden gebundeld. De diversiteit én lengte van re-integratietrajecten zal mogelijk door de samenvoeging van doelgroepen toenemen, waardoor een aanpassing van het re-integratiebudget voor de hand ligt.

UWV is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de werknemersverzekeringen, waaronder de WW. Het afstoten van de WW bij het UWV zorgt voor een grote organisatorische verandering. Indien wordt gekozen voor een centrale uitvoerder, waarbij UWV voor de hand ligt, zou dit eveneens het geval zijn. UWV zou dan geheel nieuwe taken moeten uitvoeren bij het beoordelen van het recht op en de hoogte van de uitkering, zoals het uitvoeren van vermogenstoetsen en partnerinkomenstoetsen, voor een veel grotere doelgroep dan nu gebeurt bij het UWV (enkel bij de Toeslagenwet).

Er zullen tevens (hogere) uitvoeringskosten zijn tijdens de transitiefase, aangezien de uitvoering de oude naar de nieuwe regeling vorm moet geven.

JURIDISCH

De optie vergt meerdere wetwijzigingen. Meerdere wetten verdwijnen (o.a. de WW). Ook ligt het waarschijnlijk meer voor de hand om de nieuwe regeling niet binnen de huidige Participatiewet uit te werken, maar in aparte wetgeving uit te werken, gezien de omvang van de stelselwijziging. De nieuwe regeling kent ook andere doelstellingen dan de Participatiewet.

De nieuwe regeling gaat enkel gelden voor nieuwe instroom voor wat betreft de ex-WW en ex-Bbz doelgroep. Dit zijn namelijk per definitie relatief korte uitkeringen, waardoor de periode waarin meerdere systemen naast elkaar bestaan, relatief beperkt blijft. De IOAZ kan om een langere uitkering gaan, en is tevens ruimer op het gebied van vermogen dan de nieuwe regeling. Voor de IOAZ-doelgroep die overgaat naar de nieuwe regeling, dient in het kader van eigendomsrecht een voorziening te worden getroffen. Dit kan gaan om een ruime aankondigingstijd, en/of een eenmalige compensatie voor diegenen die geen recht meer hebben op een uitkering. Met een compensatie is in dit fiche geen rekening gehouden bij de budgettaire effecten.

Europeesrechtelijk zijn er eisen aan de duur en hoogte van werkloosheidsuitkeringen. Vo. 883/2004 en de Europese Code inzake sociale zekerheid zullen mogelijk van toepassing zijn op de nieuwe regeling (in zijn geheel, dus ook het onderdeel Participatiewet).

Afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling en indien de bedoeling is deze door gemeenten uit te laten voeren, dient men zich te houden aan 'Aanwijzing 2.13 Keuze voor decentralisatie'. Hiervoor is tevens tijdig overleg nodig met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Aanwijzing 7.2 Afstemming i.v.m. gevolgen voor decentrale overheden).

Internationaal juridische aspecten

- Mogelijke aantasting van het eigendomsrecht op grond van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit is (met name) het geval bij mensen die reeds gebruik maken van een uitkering die verandert of verdwijnt. Een inbreuk op het eigendomsrecht is mogelijk, maar dient te worden

onderbouwd als noodzakelijk, proportioneel, en in het algemeen belang. Ook is een aankondigingstijd vereist (waarbij als minimum 6 maanden wordt gehanteerd).

- Als gevolg van het 'samenvoegen' van de Participatiewet en WW blijft net als nu het geval is voor de WW ten aanzien van de uitkering aan werkloos geworden werknemers Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing. In die verordening worden in grensoverschrijdende situaties binnen de EU, de EER en Zwitserland regels gegeven over onder andere samentelling van tijdvakken, gelijke behandeling, de lidstaat die bevoegd is een eventuele uitkering te verstrekken en tijdelijke export van de uitkering als de werkloze in een andere lidstaat werk gaat zoeken. Daarnaast geeft de bijbehorende toepassingsverordening, Verordening (EG) nr. 987/2009 regels ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt bijvoorbeeld voorzien in een voorgeschreven wijze van (elektronische) gegevensuitwisseling via het Europese systeem EESSI en diverse procedurevoorschriften. Dat heeft consequenties voor de keuze van welke en hoeveel instanties deze samengevoegde regeling gaan uitvoeren.
- De nieuwe regeling zal (met variant C1) qua uitkeringshoogte aansluiten bij de huidige bijstandshoogte. Dit is waarschijnlijk in strijd met de geldende internationale normverdragen die minimum eisen stellen aan de hoogte (er worden een minimumpercentages voorgeschreven uitgaande van het eerder verdiende loon of het minimumloon) en de duur van werkloosheidsuitkeringen. Zie ILO-verdrag nr. 102, nr. 121, de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (ECSZ) met Protocol en de door Nederland geratificeerde, maar nog niet in werking zijnde Herziene ECSZ. Dit zal bij eventuele verdere uitwerking van de maatregel nader onderzocht moeten worden.
- Nederland heeft met verschillende landen socialezekerheidsverdragen afgesloten. Welke consequenties die verdragen hebben voor de nieuwe regeling moet per verdrag nader onderzocht worden.

TIJDPAD

Er zal nader onderzocht moeten worden hoe lang er in de uitvoering nodig is om de overgang naar de nieuwe regeling vorm te geven. Een wetstraject duurt zelf in de regel minimaal 18 maanden, maar zal in dit geval waarschijnlijk langer duren. Om deze beleidsoptie in de praktijk uitvoerbaar te maken, zal tevens (veel) meer tijd nodig zijn.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2024	2025	2026	2027	Struc.
Variant C1: aansluiten bij de Participatiewet					-2.000- -5.000
Variant C2: een hoger minimum					0 of besparing
Variant C3: een ruimere vermogenstoets					0

- Er is gerekend met de verwachte evenwichtswerkloosheid en lange-termijnvolumes in de Participatiewet.
- Bij variant C1 komen de WW-uitgaven volledig te vervallen, en stroomt een deel van de WW-populatie de nieuwe regeling in. Een ander deel

maakt hier geen aanspraak op vanwege de voorwaarden op het gebied van vermogen en partnerinkomen. De uitkeringshoogte zal voor het grootste gedeelte van de ex-WW-doelgroep lager liggen dan dat zij in de WW zouden ontvangen.

- Er is beperkt inzicht in de vermogens van de huishoudens van de huidige WW-doelgroep in combinatie met de gezinssamenstelling. Hier zijn aannames voor gedaan.
- Naar verwachting is sprake van (verschillende) gedragseffecten, bijvoorbeeld door een veranderende prikkel naar werk. Deze zijn niet meegenomen. Uitvoeringskosten zijn eveneens niet meegenomen.

Beleids optie 1B: Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGULINGEN	WIA en eventueel ZW, Wajong, WAO, Participatiewet, Anw en WAZ
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Deze optie moet vooral worden gezien als vergezicht. Het volgt het gedachtenexperiment: wat als het stelsel helemaal opnieuw zou worden ingericht, waarbij eenvoud van regelingen als (één van de) voornaamste uitgangspunt(en) werd genomen? Op dit moment is de groep burgers die door ziekte of arbeidsongeschiktheid niet (meer) of minder kan werken opgesplitst in tenminste zeven regelingen. Al deze regelingen hebben binnen het huidige sociale zekerheidsstelsel een belangrijke functie als het gaat om bescherming tegen inkomensverlies. Eén regeling voor alle mensen die niet of minder kunnen werken is een alternatief dat (in sommige varianten die hieronder staan beschreven) minder gericht is op inkomensverlies, en meer als vangnet. Dit is een heel ander uitgangspunt om de sociale zekerheid op te baseren dan nu het geval is, en kent voordelen en nadelen. Met een dergelijk stelsel wordt de verzekeringsgedachte (deels) verlaten. Er is momenteel gekozen om onderscheid tussen doelgroepen te maken op basis van hun arbeidsverleden: worden ze ziek of arbeidsongeschikt vanuit een baan of niet? Dit is een keuze; in dit fiche worden andere opties geschetst.</p> <p>Het is op stelselniveau een vereenvoudiging als er minder regelingen zijn, waarbij sociale risico's (zoals arbeidsongeschiktheid) en doelgroepen niet in vele verschillende regelingen zijn onderverdeeld. Voor burgers kan hierdoor sprake zijn van een vereenvoudiging wanneer de uniforme regeling eenvoudiger wordt dan de huidige regelingen en overgang van de ene regeling naar de andere regeling wordt voorkomen. Momenteel is het stelsel opgesplitst in de regelingen: WIA, WAO, Ziektewet, de Wajong, een gedeelte van de Participatiewet, en de WAZ. Ook de Anw-regeling is deels gericht op mensen met een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid. Binnen die regelingen bestaan ook weer verschillende regimes en cohorten. In welke regeling men terecht komt, is o.a. afhankelijk van leeftijd, arbeidsverleden en type arbeidscontract. De verscheidenheid aan regelingen maakt het gehele arbeidsongeschiktheidsstelsel (als onderdeel van de sociale zekerheid) complex. Er zijn verschillende voorwaarden, rechten, plichten, en uitkeringshoogtes voor burgers die met ziekte of arbeidsongeschiktheid te maken hebben. Dit wordt met één regeling voor arbeidsongeschiktheid vereenvoudigd. Het doel is om het stelsel voor burgers (en uitvoerders) overzichtelijker te maken, zodat het duidelijker is waar ze recht op hebben en voorspelbaarder wat ze dan krijgen. Doorstroom tussen regelingen (bijvoorbeeld van de Ziektewet naar de WIA) neemt af. Tegelijkertijd doet een meer uniforme benadering van burgers via één regeling voor arbeidsongeschiktheid minder recht aan de individuele situatie/specifieke achtergrond van de uitkeringsgerechtigde.</p> <p>Los van het stelsel van regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, is een regeling als de WIA momenteel op zichzelf al zeer complex, door bijvoorbeeld het onderscheid tussen IVA en WGA (afhankelijk van de vraag of sprake is van duurzame arbeidsongeschiktheid), de verschillende fases van de WGA die een burger in relatief korte tijd kan doorlopen, en de bepaling van de hoogte van de uitkering. De Minister van SZW heeft een onafhankelijke commissie ingesteld die eveneens naar het stelsel van</p>

arbeidsongeschiktheid gaat kijken. Dit fiche kan mogelijk als input dienen voor de commissie.

Bij het hervormen van het ziekte en arbeidsongeschiktheidsstelsel dienen keuzes gemaakt te worden over een groot aantal onderdelen van een nieuwe regeling. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven van deze onderdelen, een aantal mogelijke opties per onderdeel, en hoe daar in de uitwerking van deze beleids optie mee wordt omgegaan. Dit zijn dus niet alle onderdelen die relevant zijn voor een nieuwe regeling.

Welke regelingen/doelgroepen worden samengevoegd?

- Zoals hierboven beschreven, wordt het risico op ziekte/arbeidsongeschiktheid (en het als gevolg daarvan verminderde/lage/gebrek aan inkomen) in verschillende regelingen opgevangen. Er vindt geen nieuwe instroom meer plaats in sommige regelingen. Het gaat dan om de 'oWajong (oude Wajong), Wajong2010, WAO en WAZ. Het zal echter nog een aantal decennia duren voordat deze regelingen helemaal niet meer bestaan. Om het stelsel te vereenvoudigen en geen soortgelijke regelingen naast elkaar te laten bestaan, is het aan te raden deze regelingen ook op te laten gaan in de nieuwe regeling. Hetzelfde geldt voor het zittende bestand van alle andere regelingen, omdat er anders nog steeds decennia verschillende regelingen naast elkaar blijven bestaan. Hier zit een juridisch element aan in het kader van eigendomsrecht, zie ook onder 'juridisch'.
- Een andere optie is om (te beginnen met het samenvoegen van) regelingen met soortgelijke doelen en doelgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de WIA en WAO, of de Wajong en de doelgroep gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de Participatiewet. Dit kan verder worden onderzocht, volgens de uitgangspunten/vormgeving die in dit fiche wordt geschetst. Het samenvoegen van een afgesloten regeling (bijv. de WAO) met een bestaande regeling (bijv. de WIA) kan ook op andere manieren gebeuren, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de voorwaarden van de nog openstaande regeling (in dit geval de WIA).
- De Ziektewet kent een specifieke doelgroep en is met name gericht op kortere ziektes. Er kan voor gekozen worden om de Ziektewet een zelfstandige regeling te houden. Echter, er is substantiële doorstroom van de Ziektewet naar de WIA, hetgeen laat zien dat er een overlap is in de doelgroep. Indien de Ziektewet wordt opgenomen in de nieuwe regeling, ontstaat er een (groter) verschil tussen werknemers met een vast contract (die eerst een periode loondoorbetaling bij ziekte door de werkgever doorlopen) en werknemers met flexibele contracten. De Ziektewet is voor hen de evenknie van de periode loondoorbetaling bij ziekte. De nieuwe regeling zelf maakt geen onderscheid tussen vaste en flex-contracten. Het verschil zit in de periode vóór instroom.
- Verder kan er onderscheid worden gemaakt tussen mensen met en zonder arbeidsvermogen (al dan niet duurzaam). Deze laatste groep heeft een ander type begeleiding nodig en kan (tijdelijk) niet 'geprikkeld' worden om weer aan het werk te gaan. Deze doelgroep zit verspreid over de meeste van de eerder genoemde zeven regelingen. Een knip enkel op basis van wel of geen arbeidsvermogen zou resulteren in twee regelingen. Het risico hierbij is dat de scheiding tussen deze twee doelgroepen te 'hard' wordt en er prikkels kunnen ontstaan om in de ene of de andere regeling terecht te willen komen (vanuit de burger, werkgever, of

overheid gezien). Bovendien kan het arbeidspotentieel van volledig arbeidsongeschikten veranderen over de tijd, waardoor het van belang is te blijven kijken naar de mogelijkheden die er voor de burger nog zijn.

- Een hervorming kan beginnen met de WIA, aangezien deze regeling als meest complex kan worden beoordeeld binnen het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel. Na hervorming van de WIA kan een vervolgstap zijn om te onderzoeken of andere regelingen kunnen aansluiten bij de nieuwe WIA.
- Tenslotte kan worden onderzocht of bij een hervorming één regeling kan worden gemaakt waar ook zzp'ers onder kunnen vallen. Er wordt momenteel gewerkt aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers (als separate regeling).

In dit fiche worden de volgende varianten verder uitgewerkt, maar hier zijn, zoals benoemd, ook andere keuzes in te maken. Deze afweging kan meegenomen worden in een eventueel vervolgtraject.

1. Alle regelingen, inclusief het huidige bestand, gaan over naar de nieuwe regeling voor arbeidsongeschiktheid.
2. Enkel de WIA wordt hervormd volgens de uitgangspunten die hieronder aan bod komen.

Wat blijft gelijk in dit fiche?

In dit fiche wordt geen verandering uitgewerkt op de onderstaande onderdelen. Deze onderdelen kunnen uiteraard bij een verdere uitwerking van een hervorming op het gebied van ziekte/arbeitsongeschiktheid wel meegenomen worden:

- De periode van loondoorbetaling bij ziekte door werkgevers. Dit om de re-integratie-inzet van werkgevers in stand te houden.
- Het aantal wachtdagen voordat gebruik kan worden gemaakt van de regeling voor de doelgroep ZW. Dit om een (te) hoge instroom in de nieuwe regeling als gevolg van (zeer) kortdurende ziektes te voorkomen.
- De drempel van 35% arbeidsongeschiktheid om in aanmerking te komen. Het niveau van deze drempel grijpt niet aan op de complexiteit voor de burger: hij of zij kan er namelijk bij elke drempel net boven of onder vallen. Welk niveau deze drempel zou moeten hebben, kan via een aanvullend onderzoek naar de brede effecten, nader worden bekeken.
- Het principe dat (over het algemeen) 30% van het loon naast de uitkering niet verrekend wordt.
- Voor de meeste regelingen geldt UWV reeds als uitvoerder. Afhankelijk van de keuze welke regelingen op moeten gaan in een nieuwe regeling voor arbeidsongeschiktheid, blijft dat zo. De Participatiewet en Anw worden door respectievelijk gemeenten en SVB uitgevoerd. Indien deze regelingen worden meegenomen, krijgt UWV er dus een gedeeltelijk nieuwe doelgroep bij, die wel dezelfde kenmerken heeft als de doelgroep waar UWV reeds bekend mee is.

Wat zou kunnen veranderen?

- De mate van arbeidsongeschiktheid kan worden afgezet tegen het WML i.p.v. tegen het oude loon. Omdat veel AO-regelingen momenteel een werknemersverzekering zijn, wordt de arbeidsongeschiktheidsvaststelling gebaseerd op het oude loon. Dit zorgt er echter voor dat iemand die een laag inkomen heeft/had,

-
- minder snel arbeidsongeschikt wordt verklaard en dus meer prikkels ervaart om te gaan werken. Dit terwijl deze persoon exact dezelfde beperking kan hebben als iemand die een hoger loon heeft/had en daardoor in een hogere AO-klasse terechtkomt. Dit is voor burgers lastig te begrijpen en soms moeilijk uitlegbaar. Door de onafhankelijkheid van het oude loon worden regelingen in meer opzichten eenvoudiger. Dit vergt wel dat de huidige systematiek van UWV om arbeidsongeschiktheid te beoordelen (via CBBS) moet veranderen. Nu wordt daarin gekeken naar bestaande banen (dus op WML of hoger) en welke daarvan nog geschikt zouden zijn voor een werknemer met een arbeidsbeperking. Het loon van die functie(s) wordt vergeleken met het oude loon om de mate van arbeidsongeschiktheid te bepalen. Dit laatste gaat met de wijziging anders, namelijk door enkel nog te kijken naar welk percentage van het WML iemand nog kan verdienen met de functie(s) die hij of zij nog kan uitvoeren. Dit is vergelijkbaar met de beoordeling die het UWV nu al doet om de hoogte van de loonkostensubsidie van de doelgroep Participatiewet vast te stellen. Daarbij wordt ook gekeken naar het percentage dat iemand van het WML kan verdienen. Bij de loonkostensubsidie gaat het echter ook om een fysieke keuring op de werkplek. Hier zal een theoretische variant van moeten worden ontwikkeld voor deze nieuwe regeling. Dit kan een ingewikkelde, langdurige exercitie zijn. Daarnaast zal deze nieuwe systematiek om het AO-percentage vast te stellen grote verschillen in uitslagen geven t.o.v. de huidige systematiek (een verscherping, of hooguit geen verandering). Daarmee beweegt deze regeling ook van een loondervingsverzekering (het karakter van de WIA) naar een minimuminkomenswaarborg. Om het zittende bestand in alle regelingen in één keer te voorzien van een herbeoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid, gebaseerd op de hier beschreven methode, zou een enorme operatie zijn. Er dient nader te worden onderzocht wat de mogelijkheden hier zijn. De default is dat zij hun AO-percentage behouden tot het moment dat er via de reguliere werkwijze een herkeuring zou plaatsvinden.
- Doordat de mate van arbeidsongeschiktheid tegen het WML wordt afgezet, en niet meer tegen het oude loon, kan het makkelijker worden om zzp'ers onder de nieuwe regeling te laten vallen. Dit moet in combinatie worden gezien met varianten 1 en 2 m.b.t. de uitkeringshoogte hieronder. Die varianten zijn niet afhankelijk van het oude loon en gelijk voor iedereen. Hoe zzp'ers precies kunnen worden meegenomen, moet nader worden onderzocht, waarbij ook gekeken dient te worden naar hoe zzp'ers bijdragen aan de financiering van de regeling.
 - Het duurzaamheidscriterium vervalt. Er bestaat dan geen onderscheid meer tussen iemand die volledig arbeidsongeschikt is (en daardoor bijvoorbeeld niet meer de Wajong in kan stromen, of in de WGA komt i.p.v. de IVA) en iemand die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Duurzaamheid is in sommige gevallen lastig te bepalen, en het vervallen van dit criterium maakt de beoordeling dus eenvoudiger voor de uitvoering. Daarnaast voorkomt het een scheidslijn tussen doelgroepen op basis van dit criterium. Uiteraard moet wel gekeken worden of iemand nog arbeidspotentieel heeft en als dat niet zo is, hoe lang dat mogelijk gaat duren. Dit om de re-integratie-inzet te bepalen. Via maatwerk wordt bepaald of iemand terug kan naar werk, wanneer dat kan, en wat voor ondersteuning daarvoor nodig is. Als dit niet kan doordat er geen arbeidspotentieel wordt verondersteld voordat iemand bijvoorbeeld
-

de pensioenleeftijd bereikt, dan kan dat. Er is in ieder geval aandacht voor de potentiële mogelijkheden van iedere uitkeringsgerechtigde. Niemand wordt onnodig permanent afgeschreven. Een burger blijft in beeld.

- Er kan gekeken worden naar het moment van de eerste keuring. Voor de meeste regelingen is nu een keuring nodig om in te kunnen stromen. In de ZW gebeurt dit echter pas na één jaar (medisch en arbeidsdeskundig). Voor de doelgroep die vanuit een baan instroomt, kan worden aangenomen dat de periode van twee jaar LDBZ een indicatie is dat iemand daadwerkelijk arbeidsongeschikt is. Voor de doelgroep die zonder werkervaring instroomt (zoals nu kan gebeuren in de Wajong en Participatiewet) kan een keuring in een vroeg stadium wel van belang zijn. Hier zou dus in gevarieerd kunnen worden, op basis van de beschikbare informatie die er per individu is (stroomt de persoon in vanuit een baan of niet, etc.). Een streven zou kunnen zijn om iedereen binnen één jaar voor het eerst te keuren, zonder dat dit effect heeft op de reeds uitgekeerde bedragen (enkel consequenties voor het recht op een uitkering naar de toekomst toe). Ook de frequentie van een herkeuring kan worden bekeken. Dit kan worden opgehoogd, om zo beter zicht te houden op de mogelijkheden van een individu. Dit kan bijvoorbeeld tenminste eens in de vijf jaar zijn. Als de impact van de keuring op de uitkeringshoogte afneemt (zie de opties onder 'uitkeringshoogte' hieronder), wordt dit moment voor de burger mogelijk ook minder beladen. Er zal nader onderzocht moeten worden wat deze frequentie betekent voor de benodigde artsencapaciteit t.o.v. het huidige stelsel. Er is momenteel al een tekort aan artsen.
- Moeilijke formules om de uitkeringshoogte te bepalen, zoals nu in de WIA bestaan, verdwijnen of worden verminderd (zie hieronder).

Uitkeringshoogte

Er worden hieronder vier mogelijke uitkeringshoogtes beschreven.

1. Het eenvoudigste is als iedereen dezelfde uitkering ontvangt. De nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling is daarmee volledig onafhankelijk van het eerder verdiende loon. Bij deze variant is de mate van arbeidsongeschiktheid (boven de drempel van 35%), dan wel de mate waarin de restverdiencapaciteit wordt benut, ook niet meer relevant voor de uitkeringshoogte, enkel voor de inschatting welke vorm van begeleiding/re-integratie ingezet kan worden. De uitkeringshoogte kan op verschillende hoogtes worden gezet. Omdat er binnen de zeven regelingen ook vangnetregelingen zitten, is het minimum het sociaal minimum (70% WML). Deze hoogte gaat dan voor iedereen gelden. Met name de doelgroep volledig arbeidsongeschikten in de WGA en de IVA (die momenteel 70/75% van het laatstverdiende loon als uitkeringshoogte kan hebben) kan er met deze variant ver op achteruit gaan. Daarnaast kunnen WGA'ers die >50% van hun restverdiencapaciteit verdienen erop achteruit gaan, afhankelijk van hun laatstverdiende loon en hun huidige loon.
2. Een andere optie zou kunnen zijn om uit te gaan van de gemiddelde uitkeringshoogte die er nu is over alle zeven uitkeringen heen. Dit zou betekenen dat een deel van de doelgroep (die nu op niveau sociaal minimum zit, bijvoorbeeld) erop vooruit gaat, en een deel erop achteruit (al dan niet tijdelijk). Een uitkering op het niveau van variant 1 of 2 kan ervoor zorgen dat burgers éerst hun opgebouwde WW willen gebruiken, alvorens ze

in de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling instromen, omdat de WW op een hoger niveau kan liggen. Of hiervoor een oplossing is, dient nader te worden onderzocht, of kan men kiezen voor variant 3 hieronder.

3. De loongerelateerde fase van maximaal 2 jaar gekoppeld aan het WW-recht (zoals nu in de WIA) blijft bestaan en gaat voor iedereen gelden (ook volledig arbeidsongeschikten). In deze fase blijft de uitkeringshoogte gebaseerd op het oude loon, conform de huidige systematiek. Uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsverleden (en dus geen loon waarop de uitkeringshoogte kan worden gebaseerd) ontvangen in de nieuwe regeling 70% van het WML. Dit is tevens de 'bodemuitkering' voor diegenen waarbij 75% (eerste twee maanden) dan wel 70% (daarna tot maximaal twee jaar) van het oude loon onder het sociaal minimum uitkomt. Er is hierdoor geen Toeslagenwet meer nodig bovenop deze nieuwe regeling (dat is tevens het geval met varianten 1 en 2). Na deze loongerelateerde fase gaat iedereen naar 70% van het WML. Met varianten 1, 2 en 3 gaan mensen die gebaseerd op hun oude loon, <70% WML zouden ontvangen binnen het huidige stelsel, erop vooruit.
4. Een minder vergaande variant van vereenvoudiging zorgt ervoor dat het verschil tussen de huidige loonaanvullingsfase en vervolgitkering in de WIA verdwijnt. De uitkering wordt niet meer gebaseerd op welk deel iemand van zijn restverdiencapaciteit daadwerkelijk nog verdient met werk. De uitkeringshoogte blijft dan (na de loongerelateerde fase uit de vorige bullet) wel gekoppeld aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Des te hoger de mate van arbeidsongeschiktheid, des te hoger de uitkering. Het is namelijk voor diegenen ook lastiger om weer aan het werk te gaan, hetgeen een hogere uitkering kan bepleiten. Het verschil tussen de loonaanvullingsfase en de vervolgitkering kan worden weggenomen door voor iedereen het percentage arbeidsongeschiktheid te vermenigvuldigen met het WML, met een maximum van 70% WML. Bijvoorbeeld: iemand die 50% arbeidsongeschikt is, krijgt 50% WML. De doelgroep die nu in de vervolgitkering zit of terecht zou komen, gaat er hierdoor op vooruit. Andere groepen gaan erop achteruit.

In totaal kent dit fiche daarmee 8 varianten. Voor de WIA is een eerste inschatting gedaan van de structurele budgettaire effecten van enkel de veranderingen op het gebied van de uitkeringshoogte. Zie verderop in het fiche een toelichting hierbij.

	Alle AO-regelingen samenvoegen	WIA
Uitkering op WML-niveau	PM	Besparing: -2 tot -5 miljard.
Uitkering op gemiddeld niveau	PM	Structureel geen budgettaire gevolgen.
Behoud loongerelateerde fase	PM	Besparing: -2 tot -4 miljard
Samenvoeging loonaanvullingsfase en vervolgitkering	PM	Besparing: ca. -0,1 tot -1 mld.

Omdat de regeling meer op een voorziening/vangnet gaat lijken (vooral met de eerste twee varianten), is een overweging om ook te kijken naar de

financiële draagkracht van de doelgroep, bijvoorbeeld middels een vermogenstoets of partnerinkomenstoets. Daar gaan de bovenstaande varianten niet vanuit. Het is door de aanpassing van de regeling richting een voorziening ook voor de hand liggend om de premies (in ieder geval voor de werknemers) af te schaffen. Om de nieuwe regeling te bekostigen, vindt een verschuiving van lasten plaats van de premies naar de belastingen.

PROBLEMATIEK

Door regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid samen te voegen dan wel te vereenvoudigen, wordt het stelsel overzichtelijker en voorspelbaarder voor de burger. Alleen al het feit dat er zoveel verschillende regelingen (en binnen regelingen verschillende fases en regimes) zijn voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, maakt het voor de burger van tevoren lastig om in te schatten in welke regeling ze terecht zullen komen en wat de bijbehorende uitkeringshoogte, rechten en plichten zijn. Dit is nu bijvoorbeeld afhankelijk van of iemand volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard of niet (Wajong of P-wet, WGA of IVA).

Er is nu doorstroom tussen regelingen (van Ziektewet naar WIA, van WIA naar Participatiewet, etc.), wat voor burgers ingrijpend kan zijn. Zij moeten meerdere regelingen na elkaar aanvragen en zitten daardoor vaker in onzekerheid. Deze overgangen kunnen ook zorgen voor problemen, zoals het missen van inkomen voor een bepaalde periode. Ook vervalt bij enkele van de varianten in dit fiche de noodzaak van toeslagen op de uitkering vanuit de Toeslagenwet of de Participatiewet, omdat er altijd een minimum van 70% WML wordt uitgekeerd. Hierdoor neemt stapeling van uitkeringen af. Stapeling kan zorgen voor conflicterende rechten en plichten en meerdere uitbetaalmomenten. Voor burgers neemt de mentale last van het hebben van meerdere uitkeringen tegelijk, af. Zij hoeven niet meer de rechten en plichten van verschillende uitkeringen tegelijk in de gaten te houden. Niet-gebruik kan hierdoor ook afnemen, want de toeslagen op de uitkeringen moeten apart worden aangevraagd, waardoor het in sommige gevallen niet gebeurt. Tenslotte neemt het aantal uitvoerders waar men mee te maken heeft door de vermindering van stapeling af. Stapeling kan mogelijk weer toenemen door eventuele nieuwe bovenwettelijke aanvullingen op de regeling (zie ook onder 'Effecten').

VEREENVOUDIGING

- De vereenvoudiging voor burgers hangt af van de precieze uitwerking van één regeling voor arbeidsongeschiktheid. In theorie is er winst te behalen op de vier categorieën in de tabel, vandaar de beoordeling zoals weergegeven. De vereenvoudiging wordt vooral behaald op het stelselniveau – het sociale zekerheidsstelsel wordt overzichtelijker voor burgers. Mogelijk zorgen bovenwettelijke aanvullingen weer voor extra complexiteit (zie ook onder 'Effecten'). De transitie richting de nieuwe regeling, kan in de praktijk ook voor tijdelijke onzekerheid zorgen bij burgers.
- Verschillende varianten in dit fiche kunnen zorgen voor een grotere inkomensterugval. Hierdoor kan doenvermogen bij burgers afnemen, waardoor zij ook met een vereenvoudigde regelingen, minder makkelijk om kunnen gaan. Vooral onzekerheid neemt dan toe.
- Aan de andere kant is er potentie om het aantal stappen en vereisten om een arbeidsongeschiktheidsuitkering te krijgen, terug te brengen. Het inkomensdeel van de regelingen wordt dan vereenvoudigd, bijv. omdat de doorstroom afneemt. Echter, de regeling voor arbeidsongeschiktheid blijft relatief complex, met relatief veel elementen die ingewikkeld kunnen zijn voor burgers.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Potentiële verbetering
Handelingen	Potentiële verbetering
Onzekerheid	Potentiële verbetering
Handelingsvrijheid	Potentiële verbetering

SAMENHANG

Deze beleids optie heeft vooral raakvlakken met *Eén regeling in de sociale zekerheid*. Deze beleids optie kan worden gezien als tussenstap of gedeeltelijke invoering van zo'n regeling.

EFFECTEN

- Een grootschalig hervormd stelsel van regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zorgt voor een verscheidenheid aan effecten voor verschillende doelgroepen, bijvoorbeeld op het gebied van inkomen. Deze zijn voor dit IBO niet allemaal in kaart te brengen, maar kunnen nader worden onderzocht. Verschillende effecten op bijvoorbeeld de uitkeringshoogte voor bepaalde doelgroepen zijn hierboven in het fiche reeds benoemd.
- Voor een deel van de huidige doelgroep van de regelingen die samengaan in één regeling, neemt het inkomen (vergaand) af. Dit komt omdat de verzekeringsgedachte afneemt dan wel verdwijnt. Dit schetst de afruil tussen gerichtheid (voor verschillende doelgroepen, verschillende modaliteiten/regelingen) en eenvoud van regelingen.
- De grotere teruggang in inkomen kan voor problematiek zorgen, zoals met de (mentale) gezondheid of schulden. Dit laatste doordat burgers vaste lasten mogelijk niet op korte termijn in lijn kunnen brengen met het lagere inkomen uit de regeling. De periode van LDBZ biedt hier echter wel (voor een deel van de doelgroep en voor zover mensen daar gegeven hun ziekte toe in staat zijn) een periode voor voorbereiding op een stevige teruggang in inkomen. Problematiek met bijv. schulden kan ook kosten voor de overheid met zich meebrengen, zelfs als de beleids optie (zoals bij variant 2 onder 'Uitkeringshoogte') op basis van de uitkeringshoogte budgetneutraal is gemaakt.
- Een deel van de doelgroep (wiens uitkering lager zal worden én die nog arbeidspotentieel heeft) zal mogelijk eerder uitstromen naar werk. De noodzaak wordt hiervoor namelijk groter met een lagere uitkering. Er zijn ook groepen die met de hier beschreven hervormingen erop vooruit gaan (bijvoorbeeld met variant 2 onder 'Uitkeringshoogte'). Bij variant 2 onder 'uitkeringshoogte' is het zelfs mogelijk dat de hoogte van de uitkering boven het WML of het laatstverdiende loon uitkomt. Dat geeft stevige negatieve prikkels om vanuit de uitkering weer aan het werk te gaan. Deze verwachte effecten schetsen de afruil tussen het bieden van een inkomenswaarborg en de arbeidsprikkel, zoals beschreven in de analysehoofdstukken.
- Doordat uitkeringshoogtes voor een deel van de doelgroep afnemen, zal de druk op sociale partners toenemen om (via cao's) bovenwettelijke aanvullingen te doen op de sociale zekerheid. Dit zal dus per sector/bedrijf een verschillende invulling kunnen krijgen, al kunnen daar wettelijke kaders voor (gaan) gelden. Daarnaast zullen meer burgers mogelijk geneigd zijn privaat te gaan verzekeren tegen inkomensverlies bij ziekte/arbeitsongeschiktheid. Dit zorgt ervoor dat burgers uit meer bronnen inkomen ontvangen. Dit zal het totale sociale

zekerheidsstelsel (publiek en privaat) voor burgers compliceren. Ook omdat er veel keuzes te maken zijn bij het afsluiten van een private verzekering (verzekerde inkomensniveau, toetsingscriteria, etc.). Bovendien kennen private verzekeringen voor mensen met een ziekte of arbeidsbeperking soms hoge premies of uitsluitingsclausules. Dit kan voor een deel van de doelgroep lastig te betalen zijn.

- De re-integratie die burgers richting werk moet helpen, kan integraler worden aangeboden, aangezien iedereen met een ziekte of arbeidsbeperking in één regeling zit. Doorstroom tussen regelingen zorgt voor kortere re-integratietrajecten en versnippering. Dubbele intake wordt hiermee voorkomen.
- Het aantal inhoudingsplichtigen (uitvoerders) of regelingen terugbrengen naar één vermindert ook de kans dat burgers na afloop van het jaar op de aanslag inkomensheffingen een bedrag moeten bijbetalen of dat zij na afloop van het jaar een aangifte moeten indienen om teveel ingehouden loonheffingen terug te ontvangen. In gevallen waarin de burger van meerdere inhoudingsplichtigen een uitkering ontvangt kunnen beide situaties zich voordoen, afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen.

UITVOERING

De uitvoering van de arbeidsongeschiktheids- en ziekte-regelingen zal er volledig anders uit gaan zien, met betrekking tot het beoordelen van het recht en de hoogte van de uitkering. Dit zal zorgen voor een grote organisatorische verandering bij UWV. Er zullen ook (hogere) uitvoeringskosten gemoeid zijn met deze verandering. Qua re-integratietaken zal de uitvoering er niet wezenlijk anders uit gaan zien dan nu. Hoe de uitvoering wordt ingericht, zal nader moeten worden bekeken. Een stapsgewijze invoering ligt echter zeker voor de hand. Met name de forse overdracht van de groep mensen met een arbeidsbeperking vanuit de Participatiewet naar deze nieuwe regeling (bij de varianten waar alle regelingen samengaan), en van Anw'ers met een arbeidsbeperking van SVB naar UWV, en het opnieuw beoordelen/indelen van mensen in de WAO, WIA en Wajong vraagt om extra aandacht. De effecten op de export van uitkeringen is tenslotte ook een aandachtspunt dat nader moet worden bekeken.

JURIDISCH

Om de eerste optie uit te voeren is een uitvoerig wetstraject nodig waarmee meerdere wetten verdwijnen, waaronder de ZW en de WIA. Gebruikelijk geldt voor een wetstraject circa 18 maanden. Gezien de omvang van deze voorgestelde wijziging, zal deze tijdsindicatie minimaal zijn. Een langdurig wetstraject geldt eveneens voor de tweede optie. Ook deze optie vergt namelijk een ingrijpende stelselwijziging.

Ten aanzien van optie één dient onderkend te worden dat de ZW een vangnetregeling is voor arbeidsongeschikte werknemers en de WIA zich richt op langdurig arbeidsongeschikte werknemers, waarbij door middel van financiële prikkels het werken voorop wordt gesteld. Beide regelingen kennen eigen uitgangspunten en een eigen beoordelingsregime. Het vormen van één arbeidsongeschiktheidsregeling op basis van de genoemde uitgangspunten en varianten leidt ertoe dat veel van de uitgangspunten uit de ZW en de WIA worden verlaten en het inkomen van werknemers bij arbeidsongeschiktheid op een geheel andere wijze wordt beschermd.

Deze opties hebben – afhankelijk van de precieze invulling – mogelijk een aanzienlijke terugval in inkomen als gevolg. Onderzocht zal moeten worden of sprake is van strijd met de diverse internationale

normverdragen, die minimum normen geven over de hoogte en duur van een uitkering. Voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn relevant ILO verdragen nr. 102, 121 en 128, de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (ECSZ) met Protocol en de door Nederland geratificeerde, maar nog niet in werking zijnde Herziane ECSZ.

Voor zover de wens bestaat om reeds afgesloten verzekeringen, waaronder de WAO, te laten opgaan in een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling, dient in zijn algemeenheid aandacht te bestaan voor de rechtspositie van de verzekerden die op grond van een dergelijke verzekering nog uitkering ontvangen. Internationaalrechtelijk kan sprake zijn van een schending van het recht op het ongestoorde genot van eigendom zoals geregeld in artikel 1 van het Protocol bij het EVRM dat ook van toepassing is op socialezekerheidsuitkeringen. Dit geldt ook voor de huidige doelgroep van regelingen die eventueel opgaan in de nieuwe regeling, bijvoorbeeld de Anw. Ook daar kan sprake zijn van eigendomsrecht. Een inbreuk op het eigendomsrecht is mogelijk, maar zal moeten worden onderbouwd als noodzakelijk, proportioneel en in het algemeen belang. Een aankondigingstijd is vereist, waarbij 6 maanden als minimum wordt gehanteerd. Ook kan gedacht worden aan een eenmalige compensatie. Zie voor juridische aspecten omtrent de Anw ook het fiche 'Moderniseer de Anw'.

Wat betreft de Wajong (waaronder de 'oWajong' (oude Wajong van 1998), de Wajong 2010 en de Wajong 2015) en de WAZ, is kenmerkend dat dat geen werknemersverzekeringen zijn. De WAZ was een verplichte verzekering voor zelfstandigen. De Wajong-regeling is een voorziening. Beiden komen voort uit de vroegere AAW, een eerdere volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Indien deze (afgesloten) regelingen met de eerder genoemde regelingen in één arbeidsongeschiktheidsregeling worden ondergebracht leidt dat tot verschillende verzekeringsbegrippen in één regeling. Daarnaast kent de Wajong ook weer een eigen beoordelingssystematiek. Door deze vermenging ontstaat verder het risico dat de regeling voor Verordening (EG) nr. 883/2004 in grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland als geheel wordt beschouwd als sociale zekerheid en het onderdeel Wajong niet langer kan worden gezien als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering. Dat zou dan anders dan nu het geval is kunnen leiden tot bijv. een verplichting tot export c.q. toekenning ook aan buiten Nederland wonende rechthebbenden. Dit kan een overweging zijn om de Wajong buiten beschouwing te laten bij deze beleidsoptie.

TIJDPAD

Het zal tijd vergen voordat de uitvoering gereed is voor de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling. Een mogelijk tijdpad zal nader onderzocht en uitgestippeld moeten worden, bijvoorbeeld via pilots. Deze beleidsoptie zal in zijn geheel pas in de middellange tot lange termijn uitvoerbaar zijn.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De ingeschatte budgettaire gevolgen van de hervormingen op de WIA staan eerder in dit fiche genoemd. Er is enkel gekeken naar de effecten van de verschillende varianten (1 t/m 4) m.b.t. de uitkeringshoogte. De andere voorgestelde wijzigingen in dit fiche (het relateren van de mate van arbeidsongeschiktheid aan het WML, het laten vervallen van het duurzaamheids criterium, en de manier waarop/hoe vaak er gekeurd wordt) zijn niet betrokken bij de ramingen. De precieze effecten hiervan zijn op dit moment niet in te schatten en dienen bij verdere uitwerking nader

onderzocht te worden. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringskosten. De bedragen die eerder in het fiche staan, zijn daarmee een eerste grove inschatting. Eventuele weglek- en gedragseffecten zijn tevens buiten beschouwing gelaten. Deze effecten kunnen grote budgettaire gevolgen hebben. Verlagen van uitkeringen kunnen bijvoorbeeld voor kosten zorgen op aanvullende uitkeringen (bijv. via de Participatiewet) of op het gebied van schulden en armoede.

De varianten zijn berekend met het prijspeil 2022. Wel is er gekeken naar het verwachte aantal uitkeringsgerechtigden (in uitkeringsjaren voor de WGA en IVA) in 2060, de aangenomen structurele situatie. Dit geldt ook voor de verwachte verdeling van uitkeringsgerechtigden over de AO-klassen binnen de WGA (35-45%, 45-55%, 55-65%, 65-80%, 80-100%). Voor de verdeling binnen de WGA over de loongerelateerde fase, loonaanvullings- en vervoluitkering (voor variant 4) is naar de meest recente verdeling gekeken (2022). Dit is geëxtrapoleerd naar de situatie in 2060.

Voor alle genoemde bedragen (in bandbreedtes) moet in acht genomen worden dat deze als indicatie moeten worden gezien, die gemaakt is op zeer grove berekeningen. Bij verdere uitwerking van de maatregelen zal nader onderzoek moeten worden gedaan naar de budgettaire effecten.

Beleids optie 1C: Werk naar één regeling voor kinderen

THEMA	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGELINGEN	Kinderbijslag (AKW) en Kindgebonden budget (WKB)
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p><u>Maatregel en doel</u></p> <p>Het doel is om een vereenvoudiging voor ouders en de uitvoering te realiseren door de kinderbijslag en het kindgebonden budget samen te voegen tot één tegemoetkoming voor ouders. Dit fiche gaat in op de keuzes die gemaakt moeten worden om de huidige knelpunten op te lossen om verdere vereenvoudiging te realiseren.</p> <p><u>Systematiek en samenhang kinderbijslag en kindgebonden budget</u></p> <p>Bijna 2 miljoen ouders ontvangen kinderbijslag, de helft (56%) van hen ontvangt ook kindgebonden budget (ca. 1 miljoen ouders, 2020). Verschillen en samenhang:</p> <p><i>Kinderbijslag</i></p> <ul style="list-style-type: none">• De kinderbijslag is een inkomensafhankelijke regeling binnen het sociale zekerheidsstelsel.• Ouders komen in aanmerking voor kinderbijslag als zij in Nederland verblijven of werken.• De hoogte van de kinderbijslag hangt af van het aantal kinderen en hun leeftijd.• Ouders moeten de kinderbijslag voor het eerste kind zelf aanvragen, voor ieder volgend kind wordt het automatisch toegekend.• De Sociale Verzekeringsbank (SVB) betaalt de kinderbijslag uit, na afloop van elk kwartaal. <p><i>Kindgebonden budget</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke regeling binnen het stelsel van de toeslagen.• Ouders komen in aanmerking voor kindgebonden budget als zij recht hebben op kinderbijslag. Het recht op en de hoogte van de toeslag is onder meer afhankelijk van het inkomen, vermogen, het aantal kinderen en de verblijfsstatus van de gezinsleden.• Alleenstaande ouders hebben recht op extra ondersteuning (ALO-kop).• Het kindgebonden budget wordt maandelijks als voorschot uitbetaald. Na afloop van het jaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Dit kan leiden tot verrekeningen (nabetalingen of terugvorderingen).• Ouders moeten zelf actuele gegevens over hun inkomen, vermogen en huishoudsituatie (wel/niet samenwonen) doorgeven aan de Dienst Toeslagen. <p><i>Samenhang</i></p> <ul style="list-style-type: none">• De SVB deelt gegevens met de Dienst Toeslagen wanneer het recht van een ouder op kinderbijslag ontstaat of wijzigt. Wanneer het huishouden al bekend is bij toeslagen (omdat het al huur- of zorgtoeslag ontvangt) wordt het kindgebonden budget automatisch toegekend. Waar dit niet het geval is kunnen ouders het kindgebonden budget zelf aanvragen.• In de Europese context worden de kinderbijslag en het kindgebonden budget als één gezinstoelage gezien. Bij samenloop met een gelijksoortige gezinstoelage in het buitenland leidt dit tot verrekening van zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget.

Keuzes om te komen tot één tegemoetkoming

Om één tegemoetkoming te realiseren voor ouders, moeten er keuzes worden gemaakt:

- *Verhouding* tussen het inkomensafhankelijke en inkomensonafhankelijke deel. Hoe groter het inkomensonafhankelijke deel, des te eenvoudiger voor ouders en de uitvoering maar de gerichtheid aan lage- en middeninkomens en de doeltreffendheid van de regeling neemt hiermee af;
- *Uitbetaling*: afweging tussen betaling vooraf of achteraf en keuze maandelijks uitbetaling of per kwartaal.
 - Met een uitbetaling per kwartaal is de betaling minder actueel en frequent. Met een uitbetaling per kwartaal is de kans groter dat de tegemoetkoming wordt besteed aan de kinderen (apart potje)¹⁴.
 - Tegelijkertijd vormt het huidige kindgebonden budget een bijdrage in de maandelijks kosten. Met een uitbetaling per kwartaal is het risico dat ouders niet rondkomen;
- *Bijdrage per huishouden en/of per kind*: bij samenvoeging dient een keuze te worden gemaakt ten aanzien van de huishoudsamenstelling (extra bedrag voor alleenstaande ouders), op basis waarvan het inkomensafhankelijke onderdeel kan worden vormgegeven. Zo kan het Awir-partnerbegrip worden gehanteerd.

Verdere vereenvoudiging voor ouders

De keuzes over uitbetaling en partnerbegrip zijn nodig om integratie tot één tegemoetkoming mogelijk te maken. Bij het adresseren van verdere knelpunten (voorschotsystematiek, wisselend inkomen/huishoudsamenstelling) zijn aanvullende keuzes nodig:

- *Inkomensbegrip en betaal-/voorschotsystematiek*: de wens om een tegemoetkoming voor kosten van kinderen passend bij de actuele situatie te verstrekken leidt bij het huidige kindgebonden budget tot een voorschotsystematiek met nabetalings- en terugvorderingen. Bezien kan worden of meer zekerheid ten aanzien van de hoogte van het bedrag kan worden bereikt door:
 - een ander inkomensbegrip te hanteren (inkomen uit t-2 jaar met vangnet),
 - een ander inkomensbegrip op basis van andere brondata te hanteren (het SUWI-inkomen uit de Polisadministratie, bijvoorbeeld t-3 maanden)
 - en/of door vaker dan eenmaal per jaar definitief vast te stellen. Toepassing van het inkomensbegrip hangt onder meer samen met de beschikbaarheid van gegevens voor de verschillende bevolkingsgroepen (werknemers en zelfstandigen), consequenties voor draagkrachttoets (incl./excl. box 2 en 3) en de keuze voor het partnerbegrip.
- *Financiering voor alleenstaande ouders/co-ouders*: er wordt onderzoek gedaan naar de ALO-kop. De verkregen inzichten zullen als input dienen voor het vervolgotraject.

¹⁴ Ongeveer de helft van de ouders reserveert de kinderbijslag voor de kinderen en voor het kindgebonden budget is dat maar 32%. Elsen, M., Elshout, M., de Vos, K., Cuelenaere, B (2018). Onderzoek bestedingseffect kindregelingen (p. 32).

1. Twee kindregelingen, twee uitvoerders, twee uitbetalingen

Ouders hebben nu te maken met twee verschillende regelingen die beide een tegemoetkoming in de kosten van kinderen geven. De regelingen hebben elk een eigen systematiek, voorwaarden en uitvoerder. De regelingen worden op verschillende momenten (kindgebonden budget per maand/kinderbijslag per kwartaal) en wijzes (kindgebonden budget als voorschot/kinderbijslag als definitief bedrag) uitbetaald. Ouders die al huur-/zorgtoeslag ontvangen, moeten één aanvraag doen (kinderbijslag) anders is sprake van twee separate aanvragen (kinderbijslag én kindgebonden budget). De laatste groep dient zelf na te gaan of zij op basis van hun actuele inkomen in aanmerking komen. Ouders vinden dit lastig, zeker bij een wisselend inkomen. Dit leidt tot niet-gebruik (7% bij kindgebonden budget¹⁵ t.o.v. geschat niet-gebruik van <1% bij kinderbijslag).

2. Voorschotsystematiek kindgebonden budget

Als ouders eenmaal kindgebonden budget ontvangen, moeten zij vervolgens zelf actief wijzigingen in hun situatie doorgeven. De hoogte van het voorschot wordt dan aangepast aan de nieuwe situatie. Als ouders hun toetsingsinkomen niet goed doorgeven of relevante wijzigingen in inkomen of huishoudsituatie (wel/geen partner) niet (tijdig) doorgeven, kan dit resulteren in nabetalingen/terugvorderingen bij de definitieve berekening. Dit wordt pas zichtbaar bij de definitieve vaststelling in het jaar ná het jaar waarin de toeslag is ontvangen. 30% van ouders die een toeslag ontvangen moeten een bedrag terugbetalen¹⁶. Ouders geven aan het lastig te vinden te bepalen op welk toeslagbedrag zij recht hebben, en zich overvallen te voelen bij (hoge) terugvorderingen.

3. Partnerbegrip

De kinderbijslag kent geen partnerbegrip (één ouder is aanvrager van de kinderbijslag). Het kindgebonden budget volgt het partnerbegrip vastgelegd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)¹⁷. Dit partnerbegrip wordt aan de hand van objectieve criteria vastgesteld, bijvoorbeeld getrouwd zijn of op hetzelfde adres wonen en een gezamenlijk kind hebben. Hier doen zich bij het partnerbegrip van het kindgebonden budget enkele knelpunten voor waarin burgers – voor hen onverwacht – minder recht op toeslag hebben:

- Partnerbegrip samengestelde gezinnen

Volgens het Awir-partnerbegrip zijn twee meerderjarigen die met kind(eren) van een van de meerderjarige op hetzelfde adres staan ingeschreven, toeslagpartner. Bijvoorbeeld ook als een alleenstaande ouder een vader of moeder in huis neemt om voor te zorgen. Als gevolg hiervan kunnen ouders die volgens maatschappelijke begrip *geen* partner zijn wel beschouwd worden als toeslagpartner. Dit kan een grote impact hebben op het inkomen van een alleenstaande ouder (onder andere verlies ALO-kop)¹⁸.

- Scheiding ouders (samenloop)

¹⁵ SEO/Centerdata (2022), Evaluatie Toeslagenstelsel

¹⁶ 23% een bedrag tot € 500, 5% tussen € 500-1000 en 2% > € 1.000. Bron: SEO/Centerdata (2022), Evaluatie Toeslagenstelsel

¹⁷ Voor de kinderbijslag is de partner niet relevant, omdat het inkomensafhankelijk is en aan één van de ouders wordt toegekend, die in geval van co-ouderschap -op verzoek- het bedrag gesplitst kunnen laten uitbetalen

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de 'Stand van de uitvoering 2021', Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 924.

Scheidingen komen steeds vaker voor. Als ouders uit elkaar gaan, houdt de aanvrager van de kinderbijslag ook recht op het kindgebonden budget (incl. ALO-kop voor alleenstaande ouders). Ouders zijn zich hier vaak niet van bewust. Als zij willen dat de andere ouder het recht krijgt op kinderbijslag/kindgebondenbudget, kunnen zij dit regelen met de SVB. De kinderbijslag kan ook gesplitst worden uitbetaald aan co-ouders, maar dat geldt niet voor het kindgebonden budget. Ouders moeten hier onderling afspraken over maken.

4. Samenloop kindregelingen voor ouders met internationale rechten

Voor ouders met internationale rechten op gezinsbijslagen, verloopt de vaststelling van het kindgebonden budget niet in alle gevallen goed. Het gebrek aan gegevens over partners in het buitenland is hier onder andere een oorzaak van. Dit zorgt voor hoge terugvorderingen van het kindgebonden budget en daarmee van de Nederlandse gezinsbijslagen voor ouders en daar gaat vaak een langdurige periode van onzekerheid mee gepaard. In de uitvoering levert dit niet alleen bij de vaststelling grote complexiteit op maar ook bij terug- en invordering omdat een bedrag aan gezinsbijslagen niet eenvoudig te scheiden is naar de afzonderlijke regelingen (kinderbijslag en kindgebonden budget). Het stelsel is voor ouders met samenloop, momenteel lastig uitvoerbaar. Het vraagt disproportioneel capaciteit van de uitvoering en het zet de dienstverlening onder grote druk.

VEREENVOUDIGING

De mate van vereenvoudiging vanuit burgerperspectief is beoordeeld door gedragsexperts. De vereenvoudiging voor burgers hangt af van de precieze uitwerking. In potentie is er winst te behalen op de vier categorieën in de tabel.

De samenvoeging van de twee regelingen voor ouders en de verder te maken keuzes zou vereenvoudiging moeten realiseren zodat:

- De duidelijkheid en begrijpelijkheid toeneemt doordat er één regeling, één uitvoerder en één uitbetaling is voor ouders;
- De voorspelbaarheid en zekerheid van het bedrag toeneemt ten opzichte van het huidige kindgebonden budget, door aanpassing van de huidige voorschotsystematiek en/of van de vaststelling van het inkomen; burgers zo min mogelijk zelf wijzigingen hoeven door te geven;
- Er minder niet-gebruik is op het inkomensafhankelijke deel;
- Bij internationale gevallen één regeling en daarmee een eenvoudiger uitvoering ontstaat.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Potentiële verbetering
Handelingen	Potentiële verbetering
Onzekerheid	Potentiële verbetering
Handelingsvrijheid	Potentiële verbetering

SAMENHANG

Deze optie hangt samen met het fiche *Vereenvoudig het partnerbegrip* en het fiche *Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg*.

EFFECTEN	<p>Doel van de vereenvoudiging is meer, duidelijkheid, begrijpelijkheid en zekerheid te bewerkstelligen voor ouders, zodat de complexiteit vermindert. De uiteindelijke effecten (vereenvoudiging ouders, budgettaire gevolgen, inkomenseffecten, arbeidsmarktgevolgen) zijn afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in de uiteindelijke vormgeving.</p> <p>Bij samenvoeging van de kinderbijslag en het kindgebonden budget tot een regeling met een inkomensafhankelijk onderdeel is er een risico dat de nieuwe regeling ingewikkelder wordt voor ouders die nu alleen de inkomensafhankelijke kinderbijslag ontvangen. Uitgangspunt voor vereenvoudiging is dat de nieuwe regeling voor ouders die nu alleen kinderbijslag krijgen, even eenvoudig blijft als deze nu is. Dat aandeel betreft momenteel ongeveer de helft van alle ouders.</p>
UITVOERING	<p>Uitgangspunt van de regeling is dat de uitvoering wordt belegd bij één uitvoeringsorganisatie. Ouders hebben zo te maken met één loket. De keuze voor een uitvoerder is afhankelijk van de verdere vormgeving van de regeling en de uitvoeringskosten.</p>
JURIDISCH	<p>Een nieuwe regeling moet ontwikkeld worden. Dit vergt in ieder geval een wijziging van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het kindgebonden budget. De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag.</p>
TIJDPAD	<p>Deze beleidsoptie vraagt om nadere uitwerking op de verschillende keuzes die er moeten worden gemaakt. Inzichten uit lopende onderzoeken en trajecten kunnen hiertoe verder worden benut.</p> <p>Na wetswijziging waarvoor een tijdsduur aangehouden wordt van 18 maanden, is minimaal een jaar nodig voor invoering maar dit is ook afhankelijk van de vormgeving en het geheel aan wijzigingen die spelen bij een uitvoerder. Uiteindelijk vraagt 7 jaar.</p>
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	<p>De budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de verdere vormgeving en keuzes. Overgang naar één uitvoeringsorganisatie zal transitiekosten met zich meebrengen; de overgang zal leiden tot incidenteel hogere uitvoeringskosten.</p>

Beleids optie 1D: Werk naar één regeling in de sociale zekerheid (met top-ups)

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGULINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen, eventueel zonder de AOW en/of zzp-regelingen.
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Het huidige sociale zekerheidsstelsel bestaat uit verscheidene regelingen met verschillende doelgroepen. De regelingen zijn grofweg op te delen op basis van het 'sociale risico' dat ermee wordt gedekt: werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, etc. De Participatiewet is een uitzondering: daar komen meerdere sociale risico's samen. In het meest extreme geval van vereenvoudiging van het stelsel, hoeft er met het sociale zekerheidsstelsel maar één sociaal risico te worden gedekt, namelijk 'niet meer in je eigen levensonderhoud kunnen voorzien'. Deze beleids optie voegt (een groot deel van) de regelingen binnen het huidige sociale zekerheidsstelsel samen tot één regeling, in dit fiche de 'basisregeling' genoemd. Hier wordt soms ook aan gerefereerd als 'ministelsel'. Zoals ook in de fiches met betrekking tot één regeling voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid wordt gesteld, is het voordelig als burgers weten waar zij recht op hebben als zij niet (meer) in hun eigen inkomen kunnen voorzien.</p> <p>Dit fiche dient als gedachtenexperiment, en beschrijft een aantal mogelijkheden en keuzes die te maken zijn bij een dergelijk stelsel. Het doel van een basisregeling is om het stelsel vergaand te vereenvoudigen, zodat voor iedereen duidelijker wordt waar aanspraak op gemaakt kan worden indien het niet meer mogelijk is om in de eigen levensonderhoud te voorzien. Het stelsel wordt minder complex, doordat de verschillen tussen regelingen op het gebied van voorwaarden, rechten, uitkeringshoogtes, plichten, etc. sterk wordt verminderd. Doorstroom tussen regelingen, omdat het recht op de één ophoudt en een aanvraag moet worden ingediend voor de ander, verdwijnt (grotendeels). Dit komt nu bijvoorbeeld voor als iemand door korte WW-rechten de Participatiewet instroomt of als de Ziektewet ophoudt en een aanvraag voor de WIA moet worden gedaan. Hetzelfde geldt voor stapeling om op het niveau van het sociaal minimum te komen: dit verdwijnt ook.</p> <p>Het gaat in dit fiche om het samenvoegen van de structurele regelingen in de sociale zekerheid (die niet op de korte termijn aflopen; de WAO en afgesloten Wajong-regelingen worden dus wel meegenomen): WW, Participatiewet, WIA, WAO, Wajong, Ziektewet, Toeslagenwet, Anw, en AIO. Er kan voor gekozen worden de AOW ook mee te nemen. De AKW wordt, gegeven het andere karakter van de regeling (o.a. niet gekoppeld aan de arbeidsmarkt) buiten beschouwing gelaten. Als er wordt gekozen zelfstandigen mee te nemen, dan zullen de instrumenten gericht op deze doelgroep tevens opgaan in de basisregeling: Bbz en IOAZ. Het zittende bestand van de huidige regelingen gaat in principe mee naar de nieuwe regeling, tenzij er sprake is van een (beperkte) gemaximeerde duur van de huidige uitkering. Dit is het geval in de WW, WGA-loongerelateerde fase, Ziektewet en Bbz.</p> <p>Verdere uitgangspunten van de basisregeling zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• De regeling wordt uitgevoerd door één uitvoerder. Omdat het invoeren van een basisregeling zoals hier beschreven naar

verwachting pas op de lange termijn kan, dient nader onderzoek te worden gedaan naar de geschikte uitvoerder. Ook los van het invoeren van een basisregeling kan worden onderzocht of er toegewerkt kan worden naar één uitvoerder in de sociale zekerheid. Naast dat dit het voor de burger mogelijk eenvoudiger maakt om te weten waar aan te kloppen voor inkomensondersteuning, kan het hebben van één uitvoerder ook harmonisaties en vereenvoudigingen van regelingen bespoedigen. Het toewerken naar één uitvoerder zou, met het huidige complexe stelsel aan regelingen, een ingewikkelde operatie zijn waar gefaseerd naartoe gewerkt zou moeten worden. Een voorstudie is hiervoor noodzakelijk.

- Met de nieuwe basisregeling is er geen noodzaak om de reden van instroom te toetsen (bijv. werkloosheid door ontslag, arbeidsongeschiktheid, etc.). De uitkering is voor iedereen hetzelfde, en de begeleiding terug naar werk is maatwerk. Het is voor de begeleiding terug naar werk wel nuttig om een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid te hebben vastgesteld.
- Er verandert niets aan de periode van loondoorbetaling bij ziekte (LDBZ) door werkgevers. In principe betalen werkgevers dus het loon twee jaar door als werknemers ziek of arbeidsongeschikt worden.
- Omdat de basisregeling ook het vangnet is, is de duur onbegrensd.
- De regeling is voor diegenen die niet meer in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Dit betekent dat de regeling een partnerinkomenstoets en een vermogenstoets heeft. Dit betekent met de huidige vormgeving van het vangnet (de Participatiewet) dat er ook een kostendelersnorm is, en dat er bepaalde regels zijn voor het bijverdienen naast de uitkering. Hierbij wordt (in dit fiche) in principe aangesloten, maar er zijn uiteraard ook andere opties denkbaar. Zie bijvoorbeeld de fiches over het afschaffen van de kostendelersnorm, over individualisering van regelingen en over het hanteren van variabele/vaste bedragen voor het bijverdienen.

Daarnaast zijn de volgende variaties mogelijk:

- De AOW wel of niet meenemen in de basisregeling. In dit fiche nemen we de AOW niet mee. Als de AOW wel meegenomen wordt, dan wordt de ouderdomsuitkering inkomens- en vermogensafhankelijk. Daarnaast wordt in dat geval met maatwerk vastgesteld of er voor iemand nog een arbeidsplicht kan worden gehanteerd. Een alternatief is om generiek de arbeidsplicht 'uit te zetten' boven de pensioengerechtigde leeftijd.
- Wat worden de voorwaarden voor zzp'ers? Alleen gestopte zzp'ers kunnen momenteel gebruik maken van de reguliere bijstand. Dat blijft in ieder geval zo met de nieuwe basisregeling. Als het Bbz ook opgaat in de nieuwe regeling, dan kunnen bestaande zzp'ers onder voorwaarden gebruik maken van de regeling. Dit is dan zonder de top-ups (zie verderop), aangezien zzp'ers geen premie betalen. In dit fiche blijven de zzp'ers buiten beschouwing.

Voor de hoogte van de basisregeling is er een aantal varianten denkbaar:

- a. De hoogte van de uitkering is vanaf dag 1 na instroom voor iedereen hetzelfde, namelijk de bijstandshoogte. Er kan dan gedacht worden aan het afschaffen van de huidige sociale zekerheidspremies en de nieuwe regeling te bekostigen uit de belastingen. De basisregeling kan is een voorziening. In dit fiche wordt er vanuit gegaan dat de totale inkomsten van de

-
- rijksoverheid (belastingen en premies), en de verdeling daarvan over burgers en bedrijven, niet veranderen, en wordt enkel gekeken naar de uitgaven voor de rijksoverheid.
- b. De hoogte van de uitkering wordt het gemiddelde van de huidige uitkeringshoogtes van de verschillende regelingen die opgaan in de basisregeling, zodat het totale budgettaire beslag van de sociale zekerheid gelijk blijft. Dit verhoogt de facto het sociaal minimum, of zorgt ervoor dat de nieuwe regeling een hoogte heeft boven het sociaal minimum, terwijl het wel dienst doet als vangnet. Het is mogelijk dat de uitkeringshoogte bij deze budgetneutrale invulling boven het WML uitkomt. Dat zou stevige negatieve gevolgen hebben voor de prikkel om vanuit deze uitkering te gaan werken. Er zou er daarom voor kunnen worden gekozen om te de uitkeringshoogte te maximeren op een bepaald percentage (hoger dan 70% maar minder dan 100%) van het WML. Wanneer bij een budgetneutrale variant de uitkeringshoogte inderdaad boven het WML uit zou komen, zou een dergelijke maximering een besparingsvariant kunnen betekenen (maar een kleine besparing dan variant a). Ook voor deze variant geldt dat het voor de hand ligt dat de premies verdwijnen (lastendruk verschuift dan van premies naar belastingen), en wordt in dit fiche enkel naar de uitgaven van de Rijksoverheid gekeken.
- c. Een wettelijke verplichting voor werkgevers en werknemers om premies te blijven betalen, waardoor zij aan het begin dat zij in de basisregeling terecht komen, een tijdelijk hogere uitkering ontvangen: een top-up. De top-up dient als overgang tussen het inkomen uit werk en de uitkeringshoogte na de top-up. Het is eventueel denkbaar dat het betalen van deze premie (en daaraan gekoppeld het ontvangen van de top-up) vrijwillig wordt. Dit is (veel) complexer in de uitvoering, maar kan nader worden onderzocht. Tijdens de top-up fase gelden er geen parterinkomens- en vermogenstoets. De top-up fase kan hetzelfde worden ingericht als de huidige WW of loongerelateerde fase in de WGA. Dit brengt echter weer veel complexiteit de regeling binnen: namelijk (o.a.) een afhankelijkheid van hoe het arbeidsverleden eruit zag, en verschillende uitkeringshoogtes (eerst 75% van het oude loon, daarna 70%). In dit fiche wordt er vanuit gegaan dat de top-up voor iedereen even lang duurt. Er wordt in dit fiche uitgegaan van een half jaar. Er kan ook voor een andere duur gekozen worden. Tijdens dit half jaar is de uitkeringshoogte 70% van het laatstverdiende loon.

PROBLEMATIEK

Met één regeling die (zo goed als) de hele sociale zekerheid dekt, wordt de onvoorspelbaarheid en onoverzichtelijkheid die het huidige stelsel voor burgers creëert, met name door de grote hoeveelheid regelingen, verminderd. Burgers hoeven niet meer bij verschillende organisaties een aanvraag in te dienen, hoeven niet meer door te stromen naar vervolguitkeringen als de eerste uitkering stopt, en kunnen van tevoren beter voorspellen waar ze recht op hebben. Bij stapeling van regelingen is er nu sprake van verschillende uitbetaalmomenten, waardoor burgers lastiger overzicht kunnen houden over hun financiën. Ook dit wordt (grotendeels) verholpen. Een basisregeling maakt het mogelijk makkelijker om in de toekomst het sociale zekerheidsstelsel met het toeslagenstelsel te integreren, maar dit dient nader onderzocht te worden. Op die manier kan dit bijdragen aan het afschaffen van het toeslagenstelsel, al zal een basisstelsel zeker niet op de korte tot middellange termijn ingevoerd kunnen worden.

VEREENVOUDIGING

- De vereenvoudiging voor burgers hangt af van de precieze uitwerking van de basisregeling, en zal ook verschillen tussen burgers. Want het aantal regelingen vermindert, maar grote groepen burgers krijgen er extra voorwaarden (in deze uitwerking bijvoorbeeld een vermogenstoets) voor terug. Maar er is in potentie winst te behalen op de vier categorieën in de tabel, vandaar de beoordeling zoals weergegeven. Het wordt voor burgers eenvoudiger van tevoren in te schatten waar recht op is, waar dan ook levenskeuzes op kunnen worden gebaseerd. Dit kan een vereenvoudiging opleveren vooral op het gebied van informatie en onzekerheid. Echter zorgen de te verwachten bovenwettelijke aanvullingen weer voor extra complexiteit (zie ook onder 'Effecten'). Ook zullen er waarschijnlijk op de private markt verzekeringen ontstaan waardoor het geheel nog complexer wordt. De transitie richting de nieuwe regeling, kan in de praktijk ook voor tijdelijke onzekerheid zorgen bij burgers.
- De AOW toont bijvoorbeeld (in feite ook een soort basisregeling) aan dat een generieke regeling eenvoudig kan zijn voor burger en uitvoering. De AOW komt in dit rapport naar voren als relatief eenvoudige regeling.
- Overgangsmomenten tussen regelingen vervallen, waardoor het aantal handelingen voor burgers af kan nemen.
- De vormgeving van de toelatingstoets en de eventuele top-ups, kunnen zorgen voor complexe elementen binnen de basisregeling.
- Verschillende varianten in dit fiche kunnen ook zorgen voor een grotere inkomensterugval. Hierdoor kan doenvermogen bij burgers afnemen, waardoor zij ook met een vereenvoudigde regelingen, minder makkelijk om kunnen gaan. Vooral onzekerheid neemt dan toe.
- Omdat de basisregeling door één organisatie wordt uitgevoerd, wordt het tevens makkelijker voor burgers om te bepalen waar ze moeten aankloppen voor inkomensondersteuning. Het hele speelveld van de sociale zekerheid wordt vereenvoudigd: allerlei (regionale) (overleg)tafels, samenwerkingsverbanden, etc. (bijv. tussen UWV en gemeenten op het gebied van doorstroom of samenloop van uitkeringen) zullen kunnen verdwijnen dan wel kunnen inkrimpen. Dit maakt het stelsel overzichtelijker voor alle belanghebbenden.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Potentiële verbetering
Handelingen	Potentiële verbetering
Onzekerheid	Potentiële verbetering
Handelingsvrijheid	Potentiële verbetering

SAMENHANG

Dit is een verdergaandere optie dan *Werk naar één regeling voor werkloosheid* en *Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid*.

EFFECTEN

- Er zullen door deze grootschalige wijziging van het sociale zekerheidsstelsel ook veel effecten optreden. Zowel op het gebied van gedrag van mensen, als hun inkomen, van arbeidsmarkt tot aan samenleefvormen. Dit zal in stappen in beeld moeten worden gebracht, hangt af van de precieze vormgeving en of er (gaandeweg) door
-

uitzonderingen en aanvullingen weer complexiteit in het stelsel wordt gebracht.

- De basisregeling zal het karakter hebben van een vangnet, waar burgers met hogere inkomens en vermogens geen of beperkt gebruik van kunnen maken. De uitwerking in dit fiche laat zien dat een hele eenvoudige regeling ook minder afgestemd is op de specifieke situatie van iedere burger. Er zit een afruil tussen eenvoud en gerichtheid, en de keuzes die gemaakt moeten worden bij het uitwerken van een basisregeling zullen vaak langs deze as zijn.
- Voor een deel van de doelgroep neemt het inkomen uit de uitkering af bij varianten a en b. Deze groep is het grootst bij variant a. Variant c beperkt voor sommige doelgroepen de duur van de hogere uitkeringshoogte (bij de WW is dat nu bijvoorbeeld maximaal 2 jaar, maar dat wordt standaard 6 maanden. Dit betekent ook dat dit voor een deel van de doelgroep juist langer wordt).
- Een deel van de huidige doelgroep heeft ook geen recht meer op een uitkering door de vermogens- en partnertoets. Een plotselinge (grote) teruggang in inkomen (doordat iemand bijvoorbeeld werk verliest of arbeidsongeschiktheid wordt) komt met varianten a en b vaker voor. Dit kan voor problematiek zorgen op het gebied van betalingsproblemen en schulden bij burgers. Dit kan ook kosten voor de overheid meebrengen, zelfs als de beleids optie (zoals bij variant b) op basis van de uitkeringshoogte budgetneutraal is gemaakt.
- Een grove bestudering van CBS-cijfers leert dat, uitgaande van het huidige bestand van de regelingen, een vermogenstoets meer huishoudens zou uitsluiten van de basisregeling dan een (partner)inkomenstoets. Grofweg zou de helft van de totale doelgroep (buiten de P-wet om, waar reeds een vermogenstoets geldt) niet meer in aanmerking komen door de vermogenstoets. Aan de andere kant zullen burgers door de vermogenstoets eerder hun vermogen moeten aanspreken, en komen zij na verloop van tijd mogelijk wel in aanmerking voor de regeling. In die zin kan het gebruik structureel weer toenemen t.o.v. het initiële gebruik van de regeling. Indien de AOW ook onder de nieuwe regeling zou gaan vallen, zou de vermogenstoets naar verwachting mogelijk ca. 4/5^{de} van de huidige doelgroep van de AOW uitsluiten (op basis van het huidige bestand).
- De lagere uitkeringshoogte die voor sommige groepen geldt, zal de prikkel om weer te gaan werken kunnen vergroten. Dit schetst de afruil tussen het bieden van een inkomenswaarborg en de arbeidsprikkel. Met variant b wordt de uitkeringshoogte een gemiddelde van meerdere uitkeringen, waardoor er ook groepen op (mogelijk behoorlijk) op vooruit zullen gaan. Voor hen zal de prikkel om te gaan werken naar verwachting afnemen. De exacte hoogte die de uitkering bij een dergelijke vormgeving zou krijgen, moet nader onderzocht worden. Een te hoog vangnet kan grote gevolgen hebben voor de (prikkel op de) arbeidsmarkt.
- Door de top-ups die in variant c voor een standaard periode voor werkenden gaan gelden (een half jaar) kan de prikkel ontstaan om na de top-up periode kort te gaan werken, ontslag te nemen, en weer de regeling in te stromen met een top-up. Dit wordt voorkomen door tijdens de top-up periode precies dezelfde regels aan te houden als in de huidige WW, maar dit maakt de regeling wel complexer.
- Doordat uitkeringshoogtes voor een deel van de doelgroep afnemen, zal de druk op sociale partners toenemen om (via cao's) bovenwettelijke aanvullingen te doen op de sociale zekerheid. Dit zal dus per sector/bedrijf een verschillende invulling kunnen krijgen, al kunnen daar wettelijke kaders voor (gaan) gelden. Daarnaast zullen

meer burgers mogelijk geneigd zijn privaat te gaan verzekeren tegen inkomensverlies. Met name bij varianten a en b zal dit het geval zijn. Dit zorgt ervoor dat burgers uit meer bronnen inkomen ontvangen. Als het gaat om ontslag/werkloosheid, dan geldt dat er nu al in de meeste gevallen een bovenwettelijke voorziening is opgenomen in cao's. Dat dit mogelijk vaker zal gaan voorkomen, zal de basisregeling weer wat extra compliceren voor burgers.

- Het aantal inhoudingsplichtigen (uitvoerders) of regelingen terugbrengen naar één vermindert ook de kans dat burgers na afloop van het jaar op de aanslag inkomensheffingen een bedrag moeten bijbetalen of dat zij na afloop van het jaar een aangifte moeten indienen om teveel ingehouden loonheffingen terug te ontvangen. In gevallen waarin de burger van meerdere inhoudingsplichtigen een uitkering ontvangt kunnen beide situaties zich voordoen, afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen.

UITVOERING

De uitvoering van de sociale zekerheid zal er volledig anders uit gaan zien. Van de drie betrokken organisaties (UWV, SVB en gemeenten) zal er tenminste één verdwijnen dan wel geen socialezekerheidsregelingen meer uitvoeren, aangezien de uitvoering van de basisregeling bij één partij wordt belegd (afhankelijk van de keuze of de AOW wordt geïntegreerd, en zo niet, waar de AOW wordt belegd, kunnen mogelijk één of twee organisaties overblijven). Het is aan te raden de re-integratietaken bij dezelfde organisatie te beleggen als de uitkeringen, om zo de koppeling tussen uitkering en begeleiding te behouden.

Hoe de nieuwe uitvoering wordt ingericht, zal nader moeten worden bekeken. Het is wel de verwachting dat op de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid in zijn geheel kan worden bespaard. Er zullen wel (hogere) uitvoeringskosten gemoeid zijn met de transitie richting de nieuwe regeling.

JURIDISCH

Zie ook de juridische aspecten bij de fiches 'één regeling voor werkloosheid' en 'één regeling voor arbeidsongeschiktheid'. Er zijn een aantal internationaalrechtelijke aspecten waarmee rekening gehouden dient te worden (Europees, ILO, etc.) op het gebied van onder andere minimumnormen ten aanzien van hoogte en duur van de uitkering, alsmede het eigendomsrecht als het gaat om de doelgroep die reeds een uitkering geniet (artikel 1 van het Protocol bij het EVRM). Ook heeft deze optie gevolgen voor de verdragen die Nederland met verschillende landen heeft afgesloten op het gebied van sociale zekerheid. Hoe er met de bestaande doelgroep om wordt gegaan, zou onderdeel moeten zijn van nadere uitwerking en is afhankelijk van de termijnen waarin toegewerkt kan worden (uitvoeringstechnisch) naar een basisregeling. Ook de mogelijkheden binnen de internationale verdragen moeten nog nader bestudeerd worden.

TIJDPAD

Invoering van een basisregeling zal pas op langere termijn mogelijk zijn, onder andere om de uitvoering gereed te maken voor de nieuwe regeling. Ook de effecten dienen gedetailleerder in kaart te worden gebracht, bijvoorbeeld door m.b.v. pilots informatie op te halen. Er zal in stappen toegewerkt moeten worden naar een basisregeling. Het nadere onderzoek zal de volgorde van deze stappen moeten bepalen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Varianten a en c van deze beleids optie zullen een grote per saldo besparing zijn op de sociale zekerheid, met name variant a. Variant b gaat in principe

uit van een budgetneutrale uitwerking, waardoor de sociale zekerheid in zijn totaliteit evenveel zou kosten als nu maar kan bij maximering op een percentage van het WML om een uitkering hoger dan het WML te voorkomen ook een besparing opleveren. Door de besparing op uitkeringen bij varianten a en c, en voor bepaalde doelgroepen ook variant b, kunnen elders wel kosten optreden, door bijv. extra uitgaven aan schulden en armoede. Verder zou er op de uitvoering een besparing plaatsvinden als een groot aantal van de huidige regelingen opgaan in één regeling. De uitvoering wordt hiermee vergaand vereenvoudigd en er kunnen naar verwachting minder uitvoerders overblijven. Een budgettaire inschatting van deze besparing is nu nog niet te maken, en bovendien zal de transitie naar een nieuw stelsel ook om grote investeringen vragen in de uitvoering (ICT, etc.).

Het is niet mogelijk een inschatting van het budgettaire effect te maken. Dit voorstel is een verregaande aanpassing van het sociale zekerheidsstelsel en het is onduidelijk welke (gedrags-)effecten dit met zich meebrengt. De regelingen die onder de basisregeling moeten gaan vallen, hebben in 2023 naar verwachting een budgettair beslag van ca. 27 miljard euro (als de AOW niet meegenomen wordt). Het is de verwachting dat variant a leidt tot lagere uitgaven aan de regelingen die worden vervangen door de basisregeling (met uitzondering van de Participatiewet).

Beleids optie 1E: Maximeer de Toeslagenwet niet meer op het oude loon

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGULINGEN	Toeslagenwet, Participatiewet
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De Toeslagenwet (TW) is een regeling die een basisuitkering vanuit het UWV (WW, ZW, WIA, WAO en Wajong) aanvult wanneer de hoogte van deze basisuitkering onder het sociaal minimum ligt. De Toeslagenwet vult aan tot het sociaal minimum, maar kent een maximum omdat de basisuitkering en de TW-uitkering (toeslag) samen nooit meer mogen bedragen dan wat een persoon verdiende (dagloon) voorafgaande aan de verzekerde gebeurtenis. Zo'n 113 duizend mensen ontvangen een TW-aanvulling op hun loondervingsuitkering.</p> <p>Deze beleids optie stelt voor het maximum van de TW-aanvulling niet langer aan het laatstverdiende loon maar alleen nog aan het sociaal minimum te relateren. Met andere woorden: de Toeslagenwet vult aan tot maximaal het sociaal minimum zonder te kijken naar het verschil tussen het laatstverdiende loon en de hoogte van de basisuitkering. Deze groep burgers heeft dan voor hun maandelijkse vaste inkomen nog maar één loket (en één regime). Dit maakt het voor de burgers eenvoudiger en scheelt daarnaast in de uitvoering veel werk.</p> <p>Doel is om te voorkomen dat burgers die ondanks een TW-aanvulling een inkomen hebben onder het sociaal minimum, een aanvulling vanuit de Participatiewet nodig hebben en zo te maken krijgen met drie verschillende regelingen inclusief drie verschillende regimes en twee verschillende "loketten" (nog los van eventuele toeslagen). Deze situatie geldt voor tenminste 10% van de populatie van de Toeslagenwet.</p> <p>Aandachtspunt is dat de doelgroep in veel gevallen ook aanspraak kan doen op het gemeentelijk minimabeleid. Daarom is het belangrijk deze maatregel te flankeren met het door UWV actief informeren van deze groep dat, hoewel zij zich niet meer voor bijstand tot de gemeente hoeven te wenden, zij zich nog steeds tot de gemeente kunnen wenden voor andersoortige aanvullingen of ondersteuning wanneer zij moeite hebben rond te komen.</p>
PROBLEMATIEK	<p>De Toeslagenwet vult aan tot maximaal het sociaal minimum met een maximum van het verschil tussen het laatstverdiende loon en de uitkering. In sommige situaties kan iemand naast de TW-uitkering ook nog een aanvulling vanuit de Participatiewet nodig hebben om op het sociaal minimum uit te komen. Dat kan twee oorzaken hebben (de oplossing in dit fiche heeft betrekking op de eerste):</p> <ol style="list-style-type: none">1. De Toeslagenwet kent een maximum omdat de basisuitkering en de TW-uitkering (toeslag) samen nooit meer mogen bedragen dan wat iemand verdiende (dagloon) voorafgaande aan de verzekerde gebeurtenis. Wanneer het laatstverdiende loon (dagloon) echter lager lag dan het sociaal minimum, dan vult de Toeslagenwet de basisuitkering maar aan tot het niveau van dat laatstverdiende loon. Dat betekent dat een burger in deze situatie met de basisuitkering en aanvulling vanuit de Toeslagenwet dus nog onder het sociaal minimum uitkomt. In dat geval is een aanvulling vanuit de Participatiewet

noodzakelijk om over voldoende inkomen te beschikken om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

2. Ondanks dat het sociaal minimum bij de Toeslagenwet bruto klopt, is het inkomen netto vaak nog niet op het sociaal minimum. Dit komt door zowel het verschil in de bruto/netto berekening bij de regelingen van het UWV en de Participatiewet. Dit wordt nog eens extra versterkt door de afbouw van de algemene heffingskortingen. Aanvullend kan er dan bijstand worden aangevraagd.

Dat betekent dus dat een burger in deze situaties met nog een uitvoerder te maken krijgt, en daarnaast met nog een regeling die de inkomenssamenstelling verder compliceert en bovendien weer een eigen regime en voorwaarden met zich meebrengt. Zo kent de Participatiewet bijvoorbeeld een vermogenstoets en een partnerinkomenstoets, de Toeslagenwet alleen een partnerinkomenstoets en geen vermogenstoets, en kennen de UWV basisuitkeringen geen van beide. Dat is voor een burger een uitermate verwarrende situatie. Ook kan de burger te maken krijgen met onverwachte heffingen van de Belastingdienst.

Hierbij speelt mee dat het bedrag dat nog moet worden aangevuld vanuit de Participatiewet vaak zeer laag is, en nauwelijks in verhouding staat tot zelfs maar de kosten van het opstarten en verwerken van een bijstandsaanvraag voor uitvoerders. Ook staat het niet in verhouding tot de moeite die het kost voor burgers om een bijstandsaanvraag te doorlopen en aan de verplichtingen van de Participatiewet te voldoen.

Deze maatregel biedt een oplossing voor de groep burgers die vanwege de onder (1) beschreven redenen naast hun aanvulling uit de Toeslagenwet ook nog een bijstandsuitkering nodig heeft. Het biedt geen oplossing voor de groep waarbij probleem (2) speelt (zie daarvoor wel het fiche *Vereenvoudig het inkomensbegrip*).

VEREENVOUDIGING

Deze beleidsoptie zorgt ervoor dat burgers met minder regelingen te maken hebben en daarmee ook met minder verschillende regimes en minder verschillen tussen voorwaarden. Dat betekent minder complexe inkomenssamenstelling, meer overzicht, meer eenduidigheid, minder handelingen.

Een burger heeft daarnaast voor inkomensondersteuning ook nog maar met één uitvoerder te maken in plaats van twee. Dat betekent dus één loket en meer duidelijkheid "waar je moet zijn". Nuancering is wel dat deze groep regelmatig alsnog voor bijvoorbeeld bijzondere bijstand of minimaregelingen ook bij de gemeente zal moeten aankloppen.

Het aantal inhoudingsplichtigen (uitvoerders) of regelingen terugbrengen naar één vermindert ook de kans dat burgers na afloop van het jaar op de aanslag inkomensheffingen een bedrag moeten bijbetalen of dat zij na afloop van het jaar een aangifte moeten indienen om teveel ingehouden loonheffingen terug te ontvangen. In gevallen waarin de burger van meerdere inhoudingsplichtigen een uitkering ontvangt kunnen beide situaties zich voordoen, afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen.

Wanneer deze beleidsoptie wordt geflankeerd met het door UWV proactief informeren van burgers over het recht op een TW-uitkering en in algemene zin over het feit dat zij mogelijk tot een doelgroep behoren die ook aanspraak kan maken op minimaregelingen bij hun gemeente, wordt geborgd dat deze doelgroep de weg vindt naar inkomensondersteuning.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Kleine verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Benader de burger proactief door beter gegevensgebruik*. Zowel over mogelijk recht op de Toeslagenwet als de minimaregelingen zou deze doelgroep proactief geïnformeerd kunnen worden. Voor het tweede beschreven probleem is in het fiche *Vereenvoudig het inkomensbegrip* een oplossing beschreven.

EFFECTEN

- Er is mogelijk een groep die wel een aanvulling uit Toeslagenwet ontvangt, maar in de huidige situatie geen recht heeft op een aanvulling vanuit de Participatiewet. Deze groep gaat er met deze maatregel op vooruit, en ervaart mogelijk minder prikkels om werk te zoeken (hoewel de arbeidsverplichtingen vanuit de moederwet onverminderd van kracht blijven).
- Er ontstaan verschillen in de behandeling van twee groepen in relatie tot de vermogensgrens. De bijstand hanteert immers een vermogensgrens en de Toeslagenwet niet. Er is mogelijk een groep werkenden die minder dan het sociaal minimum verdient maar momenteel vanwege hun vermogen geen aanvulling vanuit de Participatiewet ontvangt. Zij zouden, omdat de Toeslagenwet geen vermogensgrens kent, er op vooruit kunnen gaan als zij vanuit werk een UWV-uitkering instromen. Dat zou een perverse prikkel kunnen vormen, maar het risico daarop is minimaal. Immers, dat is voor de WW en de ZW maar tijdelijk (voor WIA en Wajong waarschijnlijk niet), maar bovendien kennen de moederwetten van UWV elk verschillende arbeidsverplichtingen en heb je bijvoorbeeld alleen bij ontslag recht op WW.
- Er is mogelijk een groep werkenden met aanvullende bijstand. Als zij werkloos, ziek of arbeidsongeschikt raken, gaan zij (mogelijk tijdelijk) volledig over naar UWV. Zij komen dan in een ander regime terecht. Na beëindiging uitkering kunnen zij weer terugstromen naar de Participatiewet en zal opnieuw een aanvraag en beoordeling plaatsvinden. Dit geeft een extra handeling voor burgers en uitvoerder.
- De Toeslagenwet kent gunstigere bijverdienregels dan de bijstand (vrijlating geldt max. 2 jaar vergeleken met max. 6 maanden bij de bijstand). De prikkel om te gaan werken zou voor deze groep dus toe kunnen nemen.

UITVOERING

De nieuwe werkwijze is niet fundamenteel anders dan de huidige werkwijze, alleen het uit te keren bedrag zal op onderdelen wijzigen.

Over de uitvoering van het informeren van burgers over mogelijk recht wordt ingegaan in het fiche *Benader de burger proactief door beter gegevensgebruik*.

Voor gemeenten geldt dat een deel van de mensen die nu in de Participatiewet zit met een aanvulling op hun TW-uitkering, zo'n 4% van de bijstandspopulatie, uit het bestand zal verdwijnen. Daarmee betekent deze maatregel een (kleine) verlichting van de uitvoeringslast bij gemeenten.

JURIDISCH

Deze optie vergt een wetwijziging, welke minimaal 18 maanden duurt. Verder zal moeten worden gekeken naar aspecten van gelijke behandeling. Het betreft immers een groep die toen ze nog werkte, al mogelijk tot de doelgroep van de Participatiewet behoorde. Zij worden met de maatregel gunstiger behandeld dan burgers in het regime van de Participatiewet.

TIJDPAD

Invoering kan op zijn vroegst in 2026.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bandbreedte van de budgettaire gevolgen ligt tussen de €0,3 miljoen en €5 miljoen structureel.

Momenteel krijgen 12.000 personen een extra aanvulling vanuit de Toeslagenwet in plaats van vanuit de Participatiewet. Als deze mensen onder de Toeslagenwet gaan vallen, heeft dit geen budgettair effect. Hier vindt een overheveling van de Participatiewet naar de Toeslagenwet plaats.

Daarnaast is er een groep mensen die eerst geen aanvullende bijstandsuitkering ontvingen vanwege de vermogenstoets in de Participatiewet, maar nu wel een hogere TW-uitkering ontvangen omdat de Toeslagenwet geen vermogenstoets bevat. Over de omvang van deze groep is geen informatie beschikbaar.

Daarnaast is er momenteel niet-gebruik van de aanvullende bijstandsuitkering, omdat mensen niet weten dat ze recht hebben op deze aanvulling. Deze mensen zullen in de nieuwe situatie een hogere TW-aanvulling ontvangen, omdat ze deze niet apart hoeven aan te vragen en de aanvullende bijstandsuitkering wel. Over de omvang van deze groep is ook geen informatie beschikbaar.

Op basis van bovenstaande, is een inschatting geprobeerd te maken van de extra lasten die deze maatregel oplevert. Hierbij is een minimum en een maximuminschatting gemaakt. Deze inschatting ligt tussen de 0,3 en 5 miljoen structureel. Er is geen rekening gehouden met besparing op de uitvoeringskosten (bijvoorbeeld door het aantal bijstandsaanvragen dat nu minder door gemeenten hoeft te worden verwerkt).

Beleids optie 1F: Moderniseer de Anw

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGELINGEN	Anw
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De Algemene nabestaandenwet (Anw) is een regeling die een inkomen biedt aan nabestaanden. De regeling kent drie verschillende doelgroepen:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Nabestaande partners met kinderen tot 18 jaar2) Nabestaande partners die tenminste 45% arbeidsongeschikt zijn3) Wezen tot 21 jaar <p>De wezenuitkering wordt niet meegenomen met de basisoptie en blijft dus bestaan. Echter, kan het nodig zijn om de regeling voor wezen te hervormen, dan wel onder te brengen naar een reeds bestaande regeling. We gaan er vanuit dat dit budgetneutraal mogelijk is (o.a. vanwege de kleine doelgroep). Hierbij kunnen de aanbevelingen uit het recente onderzoek naar de doeltreffendheid van de wezenuitkering worden meegenomen.¹⁹ Dit wordt hier niet verder uitgewerkt. Het is aan te raden verder onderzoek te doen naar de aanbevelingen m.b.t. de wezenuitkering, alsmede manieren om deze in de praktijk te brengen.</p> <p>Afschaffen Anw</p> <p>In de Beleidsdoorlichting Nabestaanden wordt geconcludeerd dat de huidige Anw-nabestaandenuitkering niet altijd doelmatig en doeltreffend is.²⁰ In dit fiche wordt de beleids optie uitgewerkt om de Anw af te schaffen (incl. Anw-tegemoetkoming). Dit is de basisoptie.</p> <p>Het doel van de basisoptie is met name om het stelsel te vereenvoudigen door het aantal regelingen te verminderen. Daarnaast is het maatschappelijk gezien de vraag of het overlijden van een partner om een aparte (publiek gefinancierde) regeling vraagt dan andere ingrijpende levensgebeurtenissen waar geen regeling voor is, en waarvoor de Participatiewet als laatste vangnet geldt. Ook is het overlijden van een partner voor de meeste mensen privaat verzekeraar.</p> <p>Indien nabestaanden bij het ontbreken van de Anw de Participatiewet instromen, hebben gemeenten de mogelijkheid een tijdelijke ontheffing van arbeidsmarktverplichtingen te geven. Dit is idealiter maatwerk, maar kan ook landelijk worden geüniformeerd via wetgeving. Daarnaast kunnen nabestaanden een privaat nabestaandenpensioen ontvangen. Zonder beleidswijzigingen wordt dit inkomen met de bijstand verrekend. Met een nabestaandenpensioen komt de nabestaande mogelijk niet in aanmerking voor bijstand (of een lagere bijstandsuitkering), afhankelijk van de hoogte.</p> <p>De Anw is een volksverzekering en wordt betaald uit de Anw-component van de premie voor de volksverzekeringen, die wordt ingehouden op het brutoloon van werknemers of wordt geïnd via de te betalen inkomstenbelasting bij niet-werknemers. Bij afschaffing van de Anw ligt het voor de hand deze premiecomponent ook af te schaffen. De hervormde wezenuitkering kan aansluiten bij een nieuwe financieringssysteem (los van een premie), of bekostigd worden uit algemene middelen. Het</p>

¹⁹ De Beleidsonderzoekers (2022), Rapport Doeltreffendheid van de wezenuitkering.

²⁰ Ministerie van SZW (2019), Beleidsdoorlichting Nabestaanden.

afschaffen van de Anw-premicomponent leidt tot een daling van de collectieve lastendruk, waardoor de per saldo besparing voor de rijksoverheid afneemt. Werken wordt daarnaast lonender. Er kan voor worden gekozen om (na afschaffing van de Anw-premiecomponent) de totale lastendruk gelijk te houden door andere belasting- of premietarieven te verhogen, en dit eventueel te herinvesteren in bijv. re-integratie van nabestaanden. De budgettaire reeksen in dit fiche schetsen enkel de besparing op de uitgaven aan de Anw-regeling, en laten de premiekant buiten beschouwing.

Bij afschaffing van de Anw worden Anw-ers in andere nationale regelingen ondergebracht, indien zij daarvoor in aanmerking komen. Dit kan voor Anw-gerechtigden die in het buitenland wonen tot knelpunten leiden, tenzij er (voor hen of voor alle Anw-ers) een overgangperiode komt. Dit moet goed in beeld moeten worden gebracht, zodat hiermee tijdig rekening kan worden gehouden. Mensen in het buitenland hebben soms, buiten de Anw, geen vangnet (zoals de Participatiewet in Nederland). Verlies van de Anw kan in dat geval hun bestaanszekerheid in gevaar brengen en kan reden zijn voor het aanspannen van juridische procedures. Hierbij speelt ook de kwestie van het ontnemen van eigendom (hun Anw-uitkering), waarop mensen zijn gaan rekenen (zie verderop onder 'Juridisch'). Voor de hierna genoemde varianten a t/m c (onder 'Activerender maken van de Anw') kunnen vergelijkbare internationale effecten gelden.

Activerender maken van de Anw

Er zijn alternatieven denkbaar die modernisering van de Anw tot doel hebben. De varianten hieronder zetten in op een activerendere Anw-regeling, het harmoniseren van het sociale zekerheidsstelsel, alsook vereenvoudiging voor de burger:

- a. Het harmoniseren van de verrekeningen van eigen inkomsten binnen de Anw. Binnen de Anw gelden momenteel verschillende regimes voor inkomsten uit verschillende bronnen. Met deze optie worden alle soorten inkomsten verrekend op de manier zoals inkomen uit arbeid momenteel wordt verrekend. Het gaat dan om inkomsten uit bijv. een andere uitkering of nabestaandenpensioen. Op deze manier wordt de Anw meer ingericht als vangnetuitkering, conform de Participatiewet.
- b. Het afschaffen van de regeling voor de doelgroep (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten
- c. Het uitkeren van een 'bedrag ineens', waarmee een bepaalde periode overbrugd zou moeten kunnen worden. In dit fiche is gekozen voor het equivalent van 1 jaar een volledige uitkering (ca. 13.550 euro bruto). Deze optie zou gaan gelden voor nieuwe instroom. Dit is een alternatief voor de optie om de Anw-uitkering in te korten, die is uitgewerkt in de Beleidsdoorlichting nabestaanden.²¹

Deze varianten zijn op bepaalde manieren te combineren (met name a en b). Er zijn nog meer varianten denkbaar, bijvoorbeeld het verkorten van de Anw-uitkering. Ook deze varianten worden hier niet verder uitgewerkt. De beleidsdoorlichting Nabestaanden gaat hier verder op in.²² Daarnaast heeft het vanuit het perspectief van vereenvoudiging van het stelsel de voorkeur om regelingen volledig af te schaffen of samen te laten gaan, en niet om

²¹ Ministerie van SZW (2019), Beleidsdoorlichting Nabestaanden.

²² Ministerie van SZW (2019), Beleidsdoorlichting Nabestaanden.

regelingen complexer te maken door extra voorwaarden in te voeren of vergelijkbare regelingen naast elkaar in stand te houden.

PROBLEMATIEK

Het afschaffen van de Anw grijpt niet direct aan op problematiek van de burger met de regeling an sich, maar neemt als uitgangspunt de vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel en de nut en noodzaak van bepaalde regelingen naast elkaar. De doelgroep van de Anw heeft echter in sommige gevallen wel degelijk behoefte aan directer contact met de overheid en/of hulp bij re-integratie naar werk.²³ Hier biedt de Participatiewet mogelijk meer aanknopingspunten. Gemeenten zijn vanuit de Participatiewet reeds verantwoordelijk voor ondersteuning naar werk voor deze doelgroep. Dit kan in de praktijk beter ingericht worden dan nu het geval is, door Anw'ers (meer) op deze mogelijkheid te wijzen en samenwerking tussen SVB en gemeenten uit te breiden, bovenop de bestaande initiatieven. Als de doelgroep (gedeeltelijk) via de Participatiewet bij de gemeente instroomt door afschaffing van de Anw, is de re-integratietask van gemeenten voor de betrokkenen naar verwachting evidenter.

VEREENVOUDIGING

Na afschaffing van de Anw bestaat het gehele stelsel van de sociale zekerheid uit minder regelingen. Dit is in principe eenvoudiger voor de burger, maar dan moeten de 'basisregelingen' die overblijven ook eenvoudiger zijn voor de burger. Deze kanttekening geldt dan bijvoorbeeld voor de Participatiewet, waar complexiteitsreductie momenteel zonder twijfel nog een aandachtspunt is. Meer (ex-)Anw'ers zullen de Participatiewet instromen. Hoe daar wordt omgegaan met de arbeidsverplichtingen bij deze doelgroep, kan verschillen per gemeente en dus voor extra onzekerheid voor de burger zorgen. De onderstaande tabel is ingevuld voor de optie om de Anw volledig af te schaffen, echter de activerende varianten zullen voor de burger ook niet snel voor een per saldo vereenvoudiging zorgen.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Geen verbetering
Handelingen	Geen verbetering
Onzekerheid	Geen verbetering
Handelingsvrijheid	Geen verbetering

SAMENHANG

Er is een relatie tussen dit fiche en het fiche *Werk naar één regeling voor arbeidsongeschiktheid*, omdat de Anw een doelgroep kent met een arbeidsbeperking.

Met deze beleids optie stroomt een deel van de doelgroep Anw de Participatiewet in. Deze beleids optie moet dus samen worden gezien met de opties die (mede) de Participatiewet vereenvoudigen, waaronder de opties over verrekenen, de optie *Afschaffen van de kostendelersnorm* en *Vereenvoudig het partnerbegrip*.

EFFECTEN

- Het grootste gedeelte van de doelgroep Anw zal er met de beleids opties in dit fiche in inkomen op achteruit gaan. De Anw-
-

²³ Afdeling Buitengewone Zaken (2022). Algemene nabestaandenwet, het beeld vanuit de burger.

uitkering is hoger dan de Participatiewet (o.a. door de Anw-tegemoetkoming). Daarnaast kent de Participatiewet een aantal voorwaarden waardoor een deel van de Anw-doelgroep niet in aanmerking zal komen (zoals de vermogenstoets). Ook de andere varianten (a t/m c) zorgen voor een achteruitgang in inkomen voor een deel van de Anw-doelgroep.

- De prikkel om te gaan werken wordt zonder Anw versterkt. De werkgelegenheid neemt toe. CPB gaat uit van een stijging van de werkgelegenheid van 0,1%.²⁴ Ook de andere varianten (a t/m c) versterken de prikkel om te gaan werken of meer te gaan werken. In de regel neemt het inkomen toe als iemand aan het werk gaat. Daarnaast heeft werken nog meer positieve neveneffecten, zoals een verbeterde gezondheid en het vergroten van het aantal sociale contacten.
- Er bestaat een afruil tussen de gerichtheid van het stelsel en de eenvoud voor de burger. Door de Anw af te schaffen, wordt het stelsel (via de Participatiewet) beter gericht op burgers die het nodig hebben vanuit het perspectief inkomen/vermogen. Doordat de Participatiewet voor burgers ingewikkelder is dan de Anw, zal de eenvoud van het stelsel voor burgers naar verwachting deels afnemen. Dit is gelinkt aan de afruil tussen het stimuleren van arbeidsparticipatie en het bieden van een inkomenswaarborg.
- Naar verwachting is het doenvermogen van deze doelgroep tijdelijk verminderd na het overlijden van de partner. Als de doelgroep die voor een bijstandsuitkering in aanmerking komt, deze niet aanvraagt vanwege het verminderde doenvermogen, dan komt het mogelijk onder de armoedegrens terecht. Dit geldt echter ook als de doelgroep momenteel de Anw-uitkering niet aanvraagt. Het geschatte niet-gebruik van de Participatiewet ligt echter hoger dan van de Anw (30+% en ca. 3% respectievelijk).²⁵ Dit zegt niet dat het niet-gebruik van de Anw-doelgroep, als zij zich zouden moeten wenden tot de Participatiewet, ook omhoog zou gaan.
- Het gevolg van variant a (verrekenen van alle inkomsten met de Anw-uitkering) is mogelijk dat er minder vaak een nabestaandenpensioen wordt geregeld, aangezien deze verrekend wordt door de overheid.
- Een Anw-uitkering kan van invloed zijn op andere inkomensafhankelijke regelingen (denk bijvoorbeeld aan de toeslagen). Het afschaffen of aanpassen van de Anw kan voor die regelingen gevolgen hebben.

UITVOERING

Afschaffen Anw

Afschaffen van de Anw door de drie doelgroepen onder te brengen bij andere wetgeving die de SVB niet uitvoert, is voor de SVB naar verwachting uitvoerbaar. De SVB heeft voldoende tijd nodig om werkprocessen en IT-systemen aan te passen. Het (tijdelijk) uitvoeren van een eventueel overgangsrecht, zal daarnaast naar verwachting de nodige impact hebben op de uitvoering door de SVB.

Er kan gedacht worden aan een aanlooptijd voor burgers, voordat de Anw wordt afgeschaft. Dit om mensen een soort ingroeipad te bieden, zodat zij zich op het afschaffen van de Anw kunnen voorbereiden (zoals door zich te verzekeren). Zou de periode van het afschaffen van de Anw lang duren, dan is het voor de SVB qua uitvoerbaarheid niet opportuun (hoge,

²⁴ CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid.

²⁵ Ministerie van SZW (2019). Beleidsdoorlichting Nabestaanden; Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand (2021).

langdurige kosten voor de dienstverlening voor een relatief kleine doelgroep). Tenslotte zal van de SVB verwacht worden dat zij veel investeert in de communicatie over de afschaffing van de Anw richting zowel Anw-gerechtigden alsook richting organisaties die met nabestaanden te maken hebben. Dit geldt ook voor de activerende varianten a t/m c.

De gemeentelijke doelgroep (Participatiewet) zal stijgen door met name de basisoptie, maar ook door optie b en optie c. Hier is rekening mee gehouden in de budgettaire reeksen verderop, doordat een deel van de doelgroep de Participatiewet in zal stromen.

Activerende Anw

De varianten vergen systeemaanpassingen bij SVB, en in het geval van optie a tevens meer gegevensuitwisseling om andere bronnen van inkomen te kunnen verrekenen. Dit zorgt voor meer handelingen voor SVB. Over het algemeen lijken de varianten uitvoerbaar voor SVB, zolang SVB genoeg tijd krijg haar systemen en werkprocessen aan te passen en het naast elkaar lopen van oud en nieuw recht (lastig in de uitvoering) zeer beperkt is. Hiervoor is onder meer een tijdige aankondiging van de wijzigingen voor nodig, en eventueel een goed uitvoerbaar overgangsrecht. Ook het uitvoeren van verschillende doelgroepen met verschillende regelingen zou voor de SVB naar verwachting gecompliceerd zijn.

Internationale uitvoeringsaspecten

Ook zijn er internationaal gezien verdragen met andere landen, die tekstueel aangepast moeten worden bij afschaffen van de Anw. Dit kan leiden tot een aanzienlijke administratieve check.

Voor de activerende varianten a t/m c zullen naar verwachting vergelijkbare internationale aspecten gelden.

JURIDISCH

De basisoptie en de varianten vergen wetswijzigingen en aanpassingen van lagere regelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen). Hiervoor wordt standaard 18 maanden genomen.

Voor de mensen die momenteel al een Anw-uitkering krijgen, is mogelijk in het kader van het eigendomsrecht (op grond van het Eerste Protocol bij het EVRM) een voorziening nodig als de Anw wordt afgeschaft. De inbreuk op het eigendomsrecht zal moeten worden onderbouwd als noodzakelijk, proportioneel en in het algemeen belang. Dit geldt tevens voor de activerende varianten a en b, mogelijk ook voor de burgers die nog vallen onder het overgangsrecht AWW (de regeling die in 1996 door de Anw werd vervangen). De voorziening kan gaan om een ruime aankondigingstijd (waarbij 6 maanden als minimum wordt gehanteerd), en/of een eenmalige compensatie. Met een compensatie is geen rekening gehouden bij de budgettaire effecten. Er geldt geen eigendomsrecht voor mensen die enige tijd na de afschaffing van de Anw een partner verliezen, doordat overlijden meestal van onverwachte aard is en er dus nog geen rekening wordt gehouden met een Anw-uitkering.

Ook voor vrijwillig verzekerden onder de Anw hebben de varianten in dit fiche gevolgen, welke in het wetstraject aandacht moeten krijgen.

Inhoudelijke wijzigingen van de wet hebben naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen voor de inhoud van internationale verdragen. De Anw is door Nederland in veel gevallen aangewezen als een wet die betrekking heeft op afspraken die vastgesteld zijn in internationale verdragen. Bij het

vervallen van de Anw valt deze wet niet langer onder de materiele werkingssfeer van het verdrag. In dat geval zou volstaan kunnen worden met een tekstuele aanpassing van het verdrag.

TIJDPAD

Er wordt een aankondigingstijd van (ca.) 3 jaar gehanteerd. Bij een aankondiging in medio 2023 van (één van) de optie(s) in dit fiche, zou de maatregel op 1 januari 2026 of 2027 in kunnen gaan. In de budgettaire reeksen wordt uitgegaan van 2026.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Er is in onderstaande reeksen een inschatting gemaakt van de doorstroom naar de Participatiewet. Uitvoeringskosten zijn buiten beschouwing gelaten.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Anw afschaffen				-220	-210	-180
Variant a				0	-10	-20
Variant b				-110	-110	-120
Variant c				-170	-160	-150

Beleids optie 1G: Schaf de AOW-partnertoeslag af

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGELINGEN	AOW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>AOW-gerechtigden met een partner jonger dan de AOW-leeftijd konden in het verleden een toeslag op de AOW ontvangen. Vanaf 2015 is er geen nieuwe instroom meer mogelijk, waardoor de regeling langzaam afloopt.</p> <p>Conclusie uit de beleidsdoorlichting AOW²⁶ is dat het doelmatiger zou zijn om geen partnertoeslag toe te kennen aan jongere partners van AOW-gerechtigden omdat zij geacht kunnen worden te participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een infrastructuur in stand gehouden moet worden.</p> <p>Met het afschaffen van de partnertoeslag wordt de prikkel voor de jongere partner om te gaan werken groter en hoeft de SVB minder lang voor een beperkte groep een IT- en kennisinfrastructuur in stand te houden.</p> <p>Huishoudens die in Nederland wonen en als gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag onder het sociaal minimum terecht komen, kunnen een beroep doen op de AIO. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de extra instroom in de AIO van AOW'ers met een volledige AOW-opbouw en een jongere partner beperkt is. Daarnaast blijkt uit CBS-onderzoek dat de afschaffing van de partnertoeslag een positief gedragseffect heeft gehad op de arbeidsparticipatie van de jongere partners van AOW-gerechtigden.</p>
PROBLEMATIEK	<p>Per 1 januari 2015 is er geen nieuwe instroom meer in de partnertoeslag. Afhankelijk van de leeftijd van de AOW-gerechtigde en de jongere partner, kan de partnertoeslag in theorie nog ca. 30 jaar lang doorlopen.</p> <p>Het ontvangen van een partnertoeslag heeft invloed op de prikkel om te gaan werken. De partnertoeslag is inkomensafhankelijk. Omdat het na uitstroom door werk niet meer mogelijk is om de partnertoeslag in te stromen, kan werken tot gevolg hebben dat iemand tientallen jaren aan partnertoeslag 'kwijtraakt'. Dit maakt de keuze om wel of niet te gaan werken niet goed te overzien, en vergroot de prikkel om in de uitkering te blijven zitten.</p> <p>Daarnaast moet de SVB voor een beperkte groep een infrastructuur in stand houden om de partnertoeslag uit te keren.</p>
VEREENVOUDIGING	<p>De doelgroep wiens partnertoeslag afgeschaft wordt, moet uitzoeken of het in aanmerking komt voor de AIO. Dit vergroot het aantal handelingen voor deze doelgroep, en kan tevens de onzekerheid vergroten.</p> <p>In brede zin is het voor burgers echter slecht uitlegbaar dat er verschillende regelingen gelden voor burgers enkel gebaseerd op leeftijd (of instroommoment). Dit is het geval als een regeling wordt 'gesloten'</p>

²⁶ Ministerie van SZW (2019). Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening.

voor nieuwe instroom. Bij hervormingen kan hier rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door de afkoop van rechten.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Geen verbetering
Handelingen	Geen verbetering
Onzekerheid	Geen verbetering
Handelingsvrijheid	Geen verbetering

SAMENHANG

Er is een bepaalde samenhang tussen dit fiche en de fiches die de AOW (meer) individualiseren, namelijk *Individualiseer de AOW* en *Neem het adres als uitgangspunt binnen de AOW*.

EFFECTEN

- In eerste instantie zal deze beleids optie ervoor zorgen dat burgers erop achteruit gaan in inkomen. Waar de doelgroep in de huidige situatie een partnertoeslag ontvangt voor de jongere partner, vervalt deze toeslag met deze optie. De achteruitgang in inkomen kan voor problematiek zorgen, zoals betalingsachterstanden of schulden. Hoe groot deze problematiek zal zijn, is niet bekend. De effecten hangen namelijk af van van het gedrag van burger na de aankondiging van de afschaffing van de partnertoeslag. Als men aan het werk gaat vóórdat de toeslag wegvalt, vindt de achteruitgang mogelijk niet, of in mindere mate, plaats.
- De prikkel om te gaan werken neemt toe. De beslissing om te gaan werken als jongere partner, is niet meer afhankelijk van het wegvallen van de partnertoeslag. Dit kan een drempel vormen om weer aan het werk te gaan. Door die drempel weg te nemen, zal de stap naar werk eerder worden genomen. Dit kan in de nieuwe situatie uit noodzaak zijn door de weggevalen partnertoeslag, maar ook omdat de financiële consequenties in de huidige situatie burgers ervan kunnen weerhouden de stap te zetten. Hierdoor kan het totale huishoudinkomen toenemen ten opzichte van de huidige situatie, en kunnen burgers ook andere positieve neveneffecten van het hebben van werk ervaren, zoals een verbeterde gezondheid en een groter sociaal netwerk. Deze mogelijke effecten schetsen de afruil tussen (de hoogte van) een inkomenswaarborg vanuit de overheid en de prikkel om te gaan werken.

UITVOERING

De maatregel vereenvoudigt de uitvoering van de AOW voor SVB. Om de maatregel uit te voeren, moeten alle AOW-gerechtigden die nog een partnertoeslag ontvangen op het moment van inwerkingtreding van de maatregel, worden geïnformeerd. De verwachting is dat een aantal klanten bezwaar zal maken tegen de afschaffing op termijn. Mogelijk volgen hier ook beroepszaken uit. Op het moment dat de partnertoeslag wordt afgeschaft dient een beschikking te worden afgegeven. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

Na de ingangsdatum dient de partnertoeslag uit het AOW-systeem te worden gebouwd. Dit is een aanzienlijke vereenvoudiging van het AOW-systeem, omdat bij toekomstige wijzigingen in de AOW geen rekening

meer hoeft te worden gehouden met de inkomensafhankelijke AOW-partnertoeslag.

JURIDISCH

Een dergelijk besluit zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten

van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als een individu door de inmenging een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Door het hanteren van een aankondigingstermijn, waardoor men zich kan voorbereiden op het verlies van de partnertoeslag wordt aan het proportionaliteitsvereiste voldaan. Een aankondigingstermijn van vijf jaar kan in dit kader als redelijke termijn worden aangemerkt, omdat de AOW-leeftijd vijf jaar van tevoren definitief wordt vastgesteld.

Afschaffing van de partnertoeslag vergt wetswijziging en wijziging van lagere regelgeving. Voor een wetswijziging geldt een doorlooptijd van 18 maanden.

TIJDPAD

Indien een aankondigingstermijn van 5 jaar wordt gehanteerd, kan deze maatregel, bij een aankondiging in medio 2023, op 1 januari 2028 of 2029, in kunnen gaan.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Afschaffen partner-toeslag						0

Er zijn geen structurele budgettaire gevolgen van deze maatregel, aangezien de regeling reeds is gesloten voor nieuwe instroom. De budgettaire omvang van de regeling neemt dus langzaam af door uitstroom. Bij inwerkingtreding van deze maatregel in 2028 of 2029 (zie 'tjijdpad' hierboven) zorgt deze maatregel voor een besparing van enkele tientallen miljoenen. Dit loopt echter snel af, totdat er (naar verwachting) niemand meer in de regeling zit in 2048. Er is naar verwachting een kleine weglek naar de AIO, maar naar verwachting heeft het grootste gedeelte van de doelgroep voldoende inkomen/vermogen en komt daardoor niet in de AIO. Voor de uitvoeringskosten gelden implementatiekosten van circa € 3 miljoen. Deze bestaan uit aanpassing systemen, voorlichting, bezwaar en beroep. Dit bedrag betreft een schatting uit 2019 en op basis van huidige aantallen zal dit waarschijnlijk lager uit vallen.

ALTERNATIEVEN

In plaats van afschaffen met een aankondigingstermijn zou de partnertoeslag kunnen worden afgekocht.

Beleidsoptie 1H: Vereenvoudig de tegemoetkoming ouders intensieve zorg

BELEIDSRICHTING	Verminder het aantal regelingen
RAAKT REGELINGEN	Algemene Kinderbijslagwet: DKIZ en AKW+
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Een onderdeel van de Algemene Kinderbijslagwet is Dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ). Ouders ervaren deze tegemoetkoming als complex. In deze beleidsoptie wordt een voorstel uitgewerkt voor verkenning van vereenvoudiging van de DKIZ en de extra tegemoetkoming bovenop de DKIZ: de AKW+.</p> <p>In zijn totaliteit krijgen ouders met recht op deze regeling, te maken met veel verschillende regelingen voor de zorg voor hun kinderen. Naast de algemene kinderbijslag (1) en eventueel het kindgebonden budget (2) (met eventueel de ALO-kop (3)), ontvangt deze groep ouders de aanvullende dubbele kinderbijslag (4) en eventueel de AKW+ (5). Deze inkomensondersteuning is er naast de regelingen uit het zorgdomein waar deze groep veelal gebruik van gemaakt (Jeugdwet, Wlz en/of Zvw).</p> <p><i>DKIZ en AKW+</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Binnen de Algemene Kinderbijslagwet zijn twee aanvullende tegemoetkomingen voor ouders van thuiswonende kinderen met een ernstige beperking of handicap. Er is allereerst een verdubbeling van de kinderbijslag als tegemoetkoming in de extra kosten die dit meebrengt en als blijk van waardering: de dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ)²⁷. Deze tegemoetkoming bestaat voor kinderen van 3 t/m 17 jaar.• Er is sprake van intensieve zorg als ouders veel meer moeten zorgen voor hun kind in vergelijking met ouders met een kind dat geen intensieve zorg nodig heeft. Deze intensieve zorg blijkt uit een indicatie van de Wet langdurige zorg (Wlz) of uit onderzoek van CIZ aan de hand van het beoordelingskader.• Aanvullend op DKIZ kunnen deze ouders in aanmerking komen voor een extra bedrag aan kinderbijslag van ruim € 2.600 euro per jaar: de AKW+. Dit bedrag is bedoeld om ouders die ervoor kiezen minder te werken om voor hun kind te zorgen, te compenseren voor de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) die zij hierdoor mislopen. De AKW+ is er voor alleenstaande ouders en ouders van wie de minstverdienende partner een maximaal inkomen heeft van ruim onder € 5.500. Zo'n één op de drie ouders die DKIZ krijgt, ontvangt de AKW+. Een van de eisen is dat de ouder het hele jaar recht op DKIZ heeft gehad. <p><i>Vereenvoudiging</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Deze beleidsoptie bevat het voorstel om een verkenning te starten, samen met VWS, naar een nieuwe vormgeving van deze tegemoetkoming om voor ouders te vereenvoudigen. De huidige organisatie van de regeling ligt het op het snijvlak van inkomensondersteuning (via de kinderbijslag) en het zorgdomein (beoordeling intensieve zorg). Om te bezien of een vereenvoudiging

²⁷ Staatscourant 1999/249, pagina 8, Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen 2000.

mogelijk is voor zowel ouders als de uitvoering, is het nodig dat SZW en VWS in gezamenlijkheid de opties in kaart brengen. Een van de knelpunten is dat de kennis van het domein en de doelgroep te beperkt is vanuit beleidsperspectief (opdrachtgever) van de sociale zekerheid.

- Het uitgangspunt van de verkenning is vereenvoudiging vanuit burgerperspectief (de ouders). Aspecten die kunnen bijdragen aan verdere vereenvoudiging zijn:
 - Vereenvoudiging en samenvoeging financiering: in plaats van structureel een financiering bieden (zoals nu elk kwartaal het dubbele bedrag aan kinderbijslag) kan ook een eenmalig bedrag worden verstrekt om ouders tegemoet te komen. Hierbij kan worden gezien om DKIZ en AKW+ samen te voegen. De IACK, waarvoor de AKW+ een compensatie biedt, wordt per 2025 afgeschaft. Voor de IACK komt 'bijna' gratis kinderopvang in de plaats. Voor verreweg de meeste ouders van zorgintensieve kinderen geldt, dat zij hier nauwelijks van kunnen profiteren, omdat zij geen gebruik maken van reguliere opvang.
 - Vereenvoudiging van de toegang: omdat blijkt dat de kosten die ouders hebben flink uiteenlopen, en er dus geen directe relatie blijkt tussen zwaarte van de beperking en daadwerkelijke kosten, kan in deze verkenning worden gezien of de tegemoetkoming kan worden omgevormd van een 'aanbod'-regeling (voor een lastig objectief vast te stellen, moeilijk te bereiken doelgroep) naar een 'vraag'-regeling, waarbij beter kan worden aangesloten bij de feitelijke kosten die er zijn (doelmatigheid). Tevens maakt juist het criterium 'intensieve zorg' de beoordeling binnen de sociale zekerheid complex.
 - Hoogte financiering/omvang doelgroep: Afhankelijk van het gekozen doel en de gekozen doelgroep, kan ervoor gekozen worden het uitgekeerde bedrag te verhogen dan wel te verlagen of te differentiëren over gerechtigden.
 - Vereenvoudiging van de uitvoering door één uitvoerder: te zien is welke organisatie de regeling kan uitvoeren en uitbetalen en hoe er mogelijk van twee naar één uitvoerders kan worden gegaan. Te denken valt aan gemeenten voor een meer maatwerkgerichte aanpak en die vanuit de Jeugdwet al met een groot aandeel van de doelgroep in contact zijn.
 - Vereenvoudiging in het sociaal versus zorgdomein: Een aandachtspunt in de verkenning is te zien of, en zo ja hoe, er voor ouders een vereenvoudiging wordt bereikt door DKIZ en AKW+ in het zorgdomein onder te brengen. De kosten die gecompenseerd worden hangen immers samen met een medische of psychische beperking en zijn aanvullend op andere vormen van financiering binnen het zorgdomein voor deze doelgroep. De ouders zijn al in contact met de uitvoerders van de zorgwetten en deze uitvoerders hebben zicht op de (leef)situatie, beperkingen en zelfredzaamheid.

PROBLEMATIEK

In zijn totaliteit krijgen ouders met recht op deze regeling, te maken met veel verschillende regelingen voor de zorg voor hun kinderen. Naast de algemene kinderbijslag (1) en eventueel het kindgebonden budget (2) (met eventueel de ALO-kop (3)), ontvangt deze groep ouders de aanvullende dubbele kinderbijslag (4) en eventueel de AKW+ (5). Deze inkomensondersteuning is er naast de regelingen uit het zorgdomein waar deze groep veelal gebruik van gemaakt (Jeugdwet, Wlz en/of Zvw).

Hieronder wordt ingegaan op de specifieke knelpunten die bij de DKIZ en AKW+ spelen voor ouders.

Knelpunten complexiteit bij de DKIZ

- De aanvraagprocedure voor de DKIZ is ingewikkeld voor ouders: één op de drie ouders haakt af gedurende een aanvraag. Ouders die afhaken, zijn veelal lager opgeleide en alleenstaande ouders.
- Het niet-gebruik van de tegemoetkoming is naar schatting 10%.
- Het beoordelingskader is brengt soms dilemma's met zich mee. Het is soms lastig uit te leggen waarom het ene kind wel recht heeft, en het andere kind in een vergelijkbare situatie niet. Ouders van kinderen met een beperking, die net buiten de boot vallen voor DKIZ, voelen zich afgewezen en voelen zich niet erkend in hun situatie. Dit is een onbedoeld en ongewenst effect.
- Het criterium om de doelgroep te selecteren heeft als uitgangspunt de gedachte 'hoe zwaarder de beperking, hoe meer kosten ouders hebben'. Uit onderzoek blijkt echter dat deze relatie tussen de zwaarte van de beperking en de kosten niet direct bestaat: de kosten die ouders hebben variëren sterk²⁸. Alsook de financiering voor ouders van kinderen met een ziekte of beperking vanuit de overheid vanuit de verschillende regelingen in het zorgdomein. Beide doelstellingen, de blijf van waardering en tegemoetkoming in de extra kosten, worden dus niet optimaal bereikt.
- De stapeling van administratieve lasten is hoog: deze ouders krijgen veelal ook ondersteuning vanuit andere regelgeving binnen het zorgdomein: de Jeugdwet, zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg (Wlz) en hebben daar ook met beoordelingen te maken.
- Ouders hebben te maken met twee uitvoerders. De aanvraag wordt ingediend bij SVB en de medische beoordeling gebeurt door het CIZ. De SVB voert de DKIZ en AKW+ uit, het CIZ beoordeelt voor DKIZ of er sprake is van intensieve zorg en brengt hierover advies uit aan de SVB. De SVB stelt het recht vast en betaalt uit. Dit samenspel vergroot tevens de complexiteit in de uitvoering en resulteert ook in een langere doorlooptijd van de aanvragen.

Aanvullende knelpunten complexiteit bij de extra regeling AKW+

- Naast de DKIZ moeten ouders ook de AKW+ afzonderlijk aanvragen. De AKW+ kent een eigen beoordeling en systematiek.
- De AKW+ wordt als voorschot, na afloop van het jaar en één keer per jaar uitbetaald. Deze systematiek leidt tot terugvorderingen van het volledige bedrag (zo'n € 2.600) en deze gegevensuitwisseling tussen de SVB en de Belastingdienst is complex.
- In de praktijk bereikt de AKW+ hoofdzakelijk alleenverdieners in plaats van tweeverdieners. De vraag is of dit wenselijk is gelet op het afschaffen van de IACK. Dit roept de vraag op of de AKW+ gewijzigd moet worden en zo ja hoe.

VEREENVOUDIGING

- De verkenning met VWS zou moeten bijdragen aan verdere vereenvoudiging van de regelingen voor ouders. Bezien wordt of en hoe vereenvoudiging kan worden bereikt via type financiering, samenvoeging van de twee regelingen en vereenvoudiging van de toegang in relatie tot hoogte van het bedrag en de omvang van de groep. Tot slot wordt verkend of een vereenvoudiging van de regeling kan worden bereikt met een vermindering van het aantal uitvoerders

²⁸ Centerdata (2020). Uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg.

en of het voor ouders beleggen van de tegemoetkoming in het sociaal en/of zorgdomein.

- De mate van vereenvoudiging vanuit burgerperspectief is beoordeeld door gedragsexperts. De vereenvoudiging voor ouders hangt af van de precieze uitwerking. In theorie is er winst te behalen op de vier categorieën in de tabel. Mogelijk kan de hoeveelheid informatie en handelingen positief worden beïnvloed wanneer er wordt gekozen voor het samenvoegen van de DKIZ en AKW+ en/of wanneer de toegang en uitvoering anders wordt belegd. Het anders vormgeven van de AKW+ kan terugvorderingen voorkomen en daarmee de onzekerheid met oog op terugvorderingen ook verminderen.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Potentiële verbetering
Handelingen	Potentiële verbetering
Onzekerheid	Potentiële verbetering
Handelingsvrijheid	Potentiële verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Werk naar één regeling voor kinderen*.

EFFECTEN

- De financiële consequenties voor ouders zijn afhankelijk van de nog te maken keuzes en vormgeving.
- In principe de maatregelen geen consequenties te hebben voor de ouders, terwijl deze wel de complexiteit van de regelingen kunnen verminderen.
- Als ervoor gekozen wordt middels maatwerk de tegemoetkoming beter aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke kosten die ouders maken, zullen sommige ouders er financieel op vooruit en anderen er financieel op achteruit gaan.
- In de verkenning kan de mogelijkheid worden onderzocht om de AKW+ en DKIZ samen te voegen. Bij een budgetneutrale samenvoeging zou het budget van AKW+ worden verdeeld over alle ouders die DKIZ ontvangen. Ouders die alleen DKIZ ontvangen, gaan erop vooruit. Ouders met AKW+ zullen erop achteruit gaan.

UITVOERING

Vormgeving van de uitvoering is afhankelijk van de nog te maken keuzes.

JURIDISCH

Er is in ieder geval een wijziging van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en lagere regelgeving onder de AKW nodig. Indien de verkenning leidt tot een wijziging in het zorgdomein, zal een wijziging nodig zijn van regelgeving binnen dit domein, waaronder de Wet langdurige zorg, afhankelijk van de vormgeving. Een wetswijziging vergt minimaal 18 maanden.

TIJDPAD

Dit betreft een wijziging voor de middellange tot lange termijn. Er moet een nieuwe inrichting worden uitgewerkt, wetgeving gerealiseerd en nieuwe uitvoering voorbereid.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De mogelijke vereenvoudigingen in de DKIZ en AKW+ kunnen budgetneutraal, intensief of extensief vormgegeven worden. Een intensivering vereist een ombuiging op de Rijksbegroting en prioritering tussen beleidsdoelen. Gezien de beperkte uitwerking van de beleidsoptie is er op dit moment nog geen budgettaire reeks geraamd.

Beleids optie 2A: Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGULERINGEN	Participatiewet, IOAW, IOAZ, AIO. Daarnaast mogelijk ook de WW, WIA, Wajong, ZW, IOW, WAO en TW, eventueel ook de Anw.
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De vormgeving van het te houden uitkeringsbedrag bij werk naast de uitkering wordt aangepast. In reguleringen waar de uitkeringshoogte gedeeltelijk verrekend wordt met eigen inkomsten, is de verrekening vaak volgens een vast percentage (tot aan een bepaalde grens). Bijvoorbeeld: met elke extra verdiende euro uit werk, gaat de uitkeringsgerechtigde er per saldo (uitkering + inkomen uit werk) 30% of 15% op vooruit.²⁹ In de Participatiewet is dit tijdelijk, daarna vindt er volledige verrekening plaats. In dit voorstel wordt het vaste percentage vervangen door een vast bedrag per gewerkte maand, dat niet wordt verrekend alvorens het vaste percentage gaat gelden. Het vaste bedrag dat wordt vrijgelaten, is dus een deel van het verdiende loon van de uitkeringsgerechtigde dat geen interactie kent met de uitkeringshoogte. Als men maandelijks (tenminste) dit bedrag verdient, gaat men er ook tenminste dit bedrag op vooruit.</p> <p>De hoogte van het bedrag moet nader bepaald worden. Verder onderzoek moet uitwijzen welk bedrag een stimulans biedt om aan het werk te gaan en ook meer uren te gaan werken als de doelgroep daartoe in staat is. Voor de reguleringen waarvoor de maatregel gaat gelden, dient ook oog te blijven voor de stimulans om de uitkering uit te stromen, zeker omdat de bijstand in principe een onbeperkte duur kan hebben (waar bij veel andere reguleringen uitstroom door beperkte duur uiteindelijk 'vanzelf' gebeurt). Daarnaast moet onderzocht worden hoe de nieuwe systematiek samenloopt met de toeslagen (op de korte termijn, aangezien het kabinet het voornemen heeft om de toeslagen af te schaffen).</p> <p>Een geharmoniseerde systematiek over de gehele sociale zekerheid heen is wenselijk in het kader van vereenvoudiging vanuit burgerperspectief en op stelselniveau. Echter, uitkeringshoogtes kunnen erg van elkaar verschillen (bijv. Participatiewet tegenover werknemersverzekeringen) en daarnaast zijn er grote verschillen tussen reguleringen als het gaat om het aantal uitkeringsgerechtigden dat naast de uitkering werkt en hoeveel men daar gemiddeld mee verdient.</p> <p>In dit fiche geldt als voorbeeld een bedrag van 50 euro per maand, die in ieder geval gaat gelden voor de Participatiewet en gerelateerde reguleringen (AIO, IOAW en IOAZ). Er kan ook een ander bedrag gekozen worden, waarbij het doel en de prikkels zoals beschreven in dit fiche in ogenschouw worden genomen. Deze 50 euro is een maandelijks vrijgesteld bedrag, zolang de uitkeringsgerechtigde tenminste maandelijks dit bedrag verdient uit werk.</p>

²⁹ 15% in de Participatiewet is vooralsnog een beleidsvoornemen. Deze wijziging moet nog in wetgeving worden opgenomen. In dit fiche wordt er al wel uitgegaan van deze wijziging, i.t.t. de huidige systematiek in de Participatiewet: 25% vrijstelling voor een half jaar.

In de werknemersverzekeringen en de Wajong gelden andere (uiteenlopende) verrekeningssystematieken. In de WIA is er bijvoorbeeld een interactie met het deel van de restverdien capaciteit dat de uitkeringsgerechtigde verdient. In het nadere onderzoek m.b.t. de hoogte van het vrijlatingsbedrag, kan ook betrokken worden of harmonisatie over het gehele stelsel mogelijk is. Als alternatief kan voor de werknemersverzekeringen een soortgelijke systematiek met een vast bedrag onderzoeken, waarbij het bedrag mogelijk hoger kan liggen dan voor de vangnetregelingen. Voor de werknemersregelingen geldt namelijk minder dat bijverdiene de prikkel om volledig uit de uitkering te stromen kan verminderen, aangezien veel van deze regelingen sowieso al een maximumduur kennen. Daarnaast kunnen deze uitkeringen al op een hoger niveau liggen dan het sociaal minimum en wordt er momenteel een minder groot deel van de uitkering verrekend met het inkomen (t.o.v. de P-wet) (zie ook onder 'Effecten').

Er zijn ook andere alternatieven om de verrekeningen van inkomen met uitkeringen te wijzigen, naast het vrijgestelde bedrag in dit fiche. Zo kan er naar de kosten en baten worden gekeken van verschillende verrekeningspercentages, waarbij een hoger percentage (dan de 30%/15% die eerder in dit fiche zijn genoemd) mogelijk meer stimuleert om (meer) te gaan werken naast de uitkering. Ook kan gekeken worden naar oplossingen in de fiscaliteit. Deze alternatieven zijn binnen dit IBO niet onderzocht.

Er zijn binnen de voorgestelde maatregel, verschillende varianten mogelijk:

- A. Een intensivering, waarbij werken naast een uitkering gemiddeld lonender wordt dan het nu is. Hierbij komt het vaste bedrag bovenop de huidige verrekenregels. Oftewel: het percentage verrekening dat gaat gelden na de eerste 50 euro per maand blijft hetzelfde als het nu is.
- B. Een budgetneutrale versie, waarbij werken naast een uitkering gemiddeld even lonend blijft als nu. Dit wordt over de gehele doelgroep heen bekeken, en bereikt door een groter deel (dan nu) van de uitkering met de eigen inkomsten te verrekenen na het vaste bedrag. Bijvoorbeeld door het percentage van de vrijlating te verlagen van 15% naar 13%. Het precieze percentage waarmee deze variant budgetneutraal kan worden gemaakt, dient nader te worden onderzocht. Voor de groep die rond de 50 euro per maand verdient, wordt werken wel lonender.
- C. Een besparingsvariant, waarbij het vaste bedrag zorgt dat beginnen met een aantal uren werken aantrekkelijker wordt, en de zekerheid vergroot wordt. Het verrekeningspercentage dat daarna gaat gelden wordt meer verhoogd dan nodig om de kosten voor het vaste bedrag te dekken. Voor de Participatiewet kan dit bijvoorbeeld gaan om een verlaging van 15% naar 10% (dat men erop vooruit gaat met elke verdiende euro).

Het doel van deze maatregel is meervoudig. Allereerst kan het een stimulans zijn om te gaan werken. Deze stap zorgt er namelijk voor dat men er per saldo meer op vooruit gaat dan met het huidige systeem het geval is. Daarnaast geeft het de burger meer zekerheid dat de kosten die men maakt om te gaan werken (denk aan reiskosten, lunch voor op werk, of nette kleding) ook gedekt kunnen worden. Maar in deze optie gaat het vooral over het verstevigen van de zekerheid bij burgers dat men er niet op achteruit gaat bij starten met werken.

PROBLEMATIEK

Als men werkt naast een uitkering worden de inkomsten in een groot deel van de uitkeringen deels verrekend. In principe hoort de gebruiker er financieel in ieder geval niet op achteruit te gaan bij werken naast een uitkering. Dat is echter niet altijd het geval. In het rapport "Als verrekenen een beperking is" blijkt bijvoorbeeld dat 61% van de ondervraagden die én een arbeidsbeperking heeft én ervaring met inkomstenverrekening, wel eens in de financiële problemen is gekomen door verrekeningen.

VEREENVOUDIGING

Deze beleidsoptie is in een uitgebreider gedragsonderzoek bij burgers getoetst. Hieronder zijn voor de vier verschillende bouwstenen de deelconclusies opgenomen. Een uitgebreide rapportage van de uitkomsten van het onderzoek is te vinden als bijlage achter dit fiche.

- *Informatie*: Het feit dat er een extra element aan de verrekeningsystematiek wordt toegevoegd (het vaste bedrag) wordt door sommige burgers als complex(er) ervaren. Anderen geven aan dat het vaste bedrag wel meer inzicht zal geven in het inkomen dat ze uiteindelijk overhouden door werken naast de uitkering.
- *Handelingen*: Deze maatregel zal het aantal handelingen voor burgers niet veranderen. Ook burgers zagen dit, en dus betekende de maatregel voor hen geen verbetering op het gebied van het aantal handelingen.
- *Zekerheid*: De maatregel zorgde voor een kleine verbetering op het gebied van zekerheid, maar het feit dat de verrekening (naast het vaste bedrag) nog steeds volgens de huidige systematiek gebeurt (met een percentage), blijft voor onzekerheid zorgen. Een andere groep gaf aan dat het huidige beleid al zeker genoeg was voor hen.
- *Handelingsvrijheid*: Burgers gaven aan niet te verwachten extra handelingsvrijheid te ervaren door het vaste bedrag.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Geen verbetering
Handelingen	Geen verbetering
Onzekerheid	Kleine verbetering
Handelingsvrijheid	Geen verbetering

SAMENHANG

Naast het bieden van inkomenszekerheid, kan ook de administratieve onzekerheid/last worden verminderd rondom de inkomensverrekening, via een tussenrekening (*Laat alle gemeenten een verrekeningservice aanbieden bij werken naast de bijstand*). Ook het fiche *Actualiseer de polisadministratie* kan aan dit doel bijdragen.

EFFECTEN

- **Inkomenszekerheid**: de inkomenszekerheid gaat omhoog doordat men er in ieder geval een vast bedrag per maand op vooruit gaat. Dit kan voor burgers een eenvoudigere rekensom zijn dan werken met percentages.
- **Participatie**: doordat de inkomenszekerheid bij werken naast een uitkering vergroot wordt, zou de participatie kunnen groeien. Daarbij gaat het vooral om de beslissing óm te gaan werken. Het effect op het aantal gewerkte uren is afhankelijk van de variant die gekozen wordt:
 - Als het percentage vergoeding bovenop het vaste bedrag niet verandert, blijft de motivatie voor één extra gewerkt uur even

-
- groot, maar bereikt men (afhankelijk van de uitkering) ook sneller een maximumbedrag. Dit kan de keuze voor het totaal aantal uren werk per maand negatief beïnvloeden. In werknemersregelingen (op de TW na) is dit geen probleem.
- Als het verrekeningspercentage hoger wordt, is de motivatie om één uur extra te werken lager, maar wordt ook een maximumbedrag pas later bereikt.
 - Meer bijverdienen kan de stimulans om meer te gaan werken om uit de Participatiewet te stromen, verkleinen. Dit is afhankelijk van het verschil tussen het WML en het totaal aan uitkering en bijverdiensten. Bij elke aanpassing van de bijverdienregels van de vangnetuitkeringen, dient goed de balans met het WML in ogenschouw te worden genomen. Het werken naast een uitkering kan niet (permanent) gunstiger zijn dan werken tegen het minimumloon zónder uitkering. Dit kan negatieve effecten hebben op de uitstroom uit bijvoorbeeld de Participatiewet.
 - Mensen die nu naast de Participatiewet werken stromen tot drie keer sneller uit. Dat doet vermoeden dat een hogere participatie ook tot meer uitstroom zou kunnen leiden, maar dit is niet van tevoren met zekerheid vast te stellen. Wat de vaste vrijstelling met het zoekgedrag doet, is lastig te zeggen.
 - Samenloop met toeslagen: Extra inkomen (uit loon of uitkering) leiden tot (mogelijk onverwachte) terug- en nabetalings van toeslagen.

UITVOERING

Voor deze beleidsoptie moeten de systemen van de uitvoerders aangepast worden. Het gaat om een aanpassing van de rekenregels voor het verrekenen van het inkomen met de uitkering. De burger hoeft geen extra informatie aan te leveren, waardoor de uitvoerders geen nieuwe informatie hoeven te verwerken. Hoeveel tijd voor de aanpassing van de systemen nodig is, dient nader te worden onderzocht. Ook de overige uitvoeringsaspecten moeten nader worden bekeken middels een uitvoeringstoets, op het moment dat deze beleidsoptie verder wordt uitgewerkt.

JURIDISCH

Om dit voorstel uit te voeren is een wetstraject nodig. Verrekening van de uitkering met inkomen is vastgelegd in een formule in de wetten zelf. Er is dus een wetswijziging van meerdere wetten nodig voor het aanpassen van een vrijlatingspercentage. Het 'vrijlaten' van een bepaald bedrag (bovenop vrijlatingspercentage) zal tevens in de wetten zelf geregeld moeten worden.

Ten aanzien van de WAO en de WAZ moet nagedacht worden in hoeverre deze rekenregels de huidige arbeidsongeschiktheidsklassen vervangen. Dit leidt mogelijk tot negatieve uitkeringseffecten voor mensen in de WAO en WAZ, welke mogelijk hersteld moeten worden.

De WIA kent ook een eigenstandig regime, met ingebouwde prikkels om tenminste 50% van de restverdiencapaciteit te benutten. Deze uitkeringsregels moeten volledig vervangen worden door de nieuwe regels, of er moet een ander soort aanpassing gevonden worden.

TIJDPAD

De periode van 18 maanden wordt (minimaal) aangehouden voor een wetstraject. Aansluitend dient rekening te worden gehouden met een periode van tenminste 6 maanden om het wetsvoorstel te implementeren in de uitvoering. Bij grote ICT-impact mogelijk een nog langere periode. Verder is de les uit eerdere aanpassingen in de Wajong dat het aanpassen van rekenregels veel aandacht vraagt van de uitvoering, bijvoorbeeld als

het gaat om communicatie richting/met de doelgroep. Daarom wordt er nog een extra periode aanbevolen bovenop de hierboven genoemde termijnen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN *In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)*

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Variant A				Ca. 3-5	Ca. 3-5	Ca. 30-50*
Variant B				0	0	0
Variant C				Ca. -5 - -20	Ca. -5 - -20	Ca. -5 - -20**

De raming is gebaseerd op de Participatiewet.

* *Afhankelijk van de ingroei van de doelgroepen loonkostensubsidie en medisch urenbeperkten.*

** *Ongeveer 5 miljoen voor een verlaging van het vrijlatingspercentage.*

Indien de beoogde aanpassing van de vrijlatingswet vanaf 2024 (meer doelgroepen, minimaal 1 jaar met mogelijkheid tot verlenging) wordt teruggedraaid, dan ongeveer 20 miljoen.

ALTERNATIEVEN

Zoals aangegeven zijn er nog vele andere alternatieven denkbaar om de verrekeningen van inkomen met uitkeringen te wijzigen, naast het vrijgestelde bedrag in dit fiche. Zo kan er naar de kosten en baten worden gekeken van verschillende verrekeningspercentages, waarbij een hoger percentage (dan de 30%/15% die eerder in dit fiche zijn genoemd) mogelijk meer stimuleert om (meer) te gaan werken naast de uitkering. Ook kan gekeken worden naar oplossingen in de fiscaliteit. Een alternatief is om te werken met een maandelijkse werkbonus in plaats van een vaste eerste vrijlating. De werkbonus krijgt men ongeacht hoeveel men verdient en staat los van de verrekeningssystematiek. Dit kan eenmalig of maandelijks worden vormgegeven. Er zal nader moeten worden onderzocht wat de voordelen en nadelen zijn van een werkbonus t.o.v. een vrijlating, waarbij o.a. gekeken kan worden naar de stimulans om (meer) te gaan werken.

Gedragstoets: Werken loont altijd



Dijksterhuis & van Baaren (D&B) deed onderzoek naar deze beleids optie vanuit gedrags- en burgerperspectief. Vanuit de vier gedragsbouwstenen keken zij in hoeverre de beleids optie bijdraagt aan een vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel.

Beschrijving beleids optie



Een deel van je loon wordt verrekend met je Wajong- of bijstandsuitkering.



Een deel van je loon wordt verrekend, daarnaast mag je een vast bedrag houden.

Huidig beleid

Als je naast je Wajong- of bijstandsuitkering werkt, wordt (een deel van) je loon elke maand verrekend met de uitkering¹. De meeste mensen zien dat als dat ze elke maand een percentage van het loon dat ze verdienen mogen houden. Dit deel van je loon wordt vrijgelaten van verrekening (bijvoorbeeld 15% van je loon). De rest van je loon verrekent UWV (voor Wajong) of de gemeente (voor bijstand) met je uitkering. Als je werkt, kan het dus zijn dat je een extra bedrag overhoudt, afhankelijk van de regels die voor jou van toepassing zijn en hoeveel loon je hebt verdiend. Als je een bijstandsuitkering hebt, geldt deze vrijlating meestal voor een periode van zes maanden². Als je een Wajong-uitkering ontvangt, dan zit hier geen tijdsgrens aan.

1. Er zijn veel uitzonderingen op deze situatie, maar voor het onderzoek zijn we uitgegaan van een specifieke situatie waarbij een deel van het loon wordt verrekend met de uitkering.
2. Er is nog een mogelijkheid tot verlenging. Daarnaast gaat de periode in de toekomst verlengd worden naar 1 jaar.

Nieuw beleid

Als je naast je Wajong- of bijstandsuitkering werkt, dan mag je een vast bedrag houden zonder dat het verrekend wordt. In dit onderzoek zijn we uitgegaan van een vast voorbeeldbedrag van €75. De rest van je loon wordt minder vrijgelaten dan in het huidige beleid. Er wordt dan bijvoorbeeld 9% van je loon vrijgelaten (zie voorbeelden op pagina 2). Als je werkt, ontvang je dus elke maand boven op je uitkering een vast bedrag en een bedrag afhankelijk van hoeveel loon je hebt verdiend. Als je een bijstandsuitkering hebt, geldt deze vrijlating voor een periode van zes maanden². Als je een Wajong-uitkering ontvangt, dan zit hier geen tijdsgrens aan. Door dit nieuwe beleid loont het in het begin meer om (een beetje) te gaan werken. Daarnaast zijn er qua inkomen minder fluctuaties, doordat een deel van je loon niet verrekend wordt en daardoor je inkomen (deels) stabiel is.

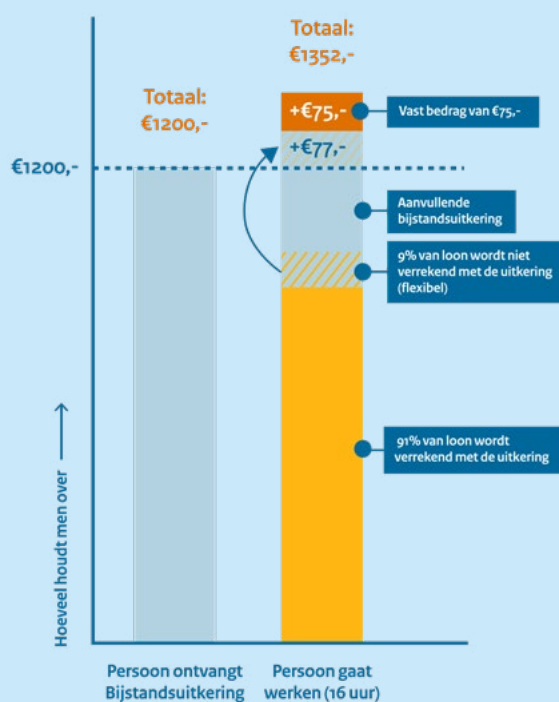
Voorbeeld bijstand

Het nieuwe beleid kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In dit onderzoek is er gekozen om het extra vaste bedrag (van €75) te compenseren door het percentage van het loon dat verder niet verrekend wordt iets te verlagen. Dat betekent in dit voorbeeld dat iemand die weinig uren werkt iets meer over houdt, en iemand die veel uren werkt iets minder over houdt dan in de huidige situatie.

Huidige situatie voor de bijstand



Nieuwe situatie voor de bijstand



Totaal: €1344,- Omdat je werkt, houd je meer over. Dit bedrag varieert op basis van hoeveel je loon is.

Totaal: €1352,- Omdat je werkt, houd je meer over. Je krijgt in ieder geval elke maand €75,- extra, daarnaast houd je een bedrag over wat varieert op basis van hoeveel je loon is.

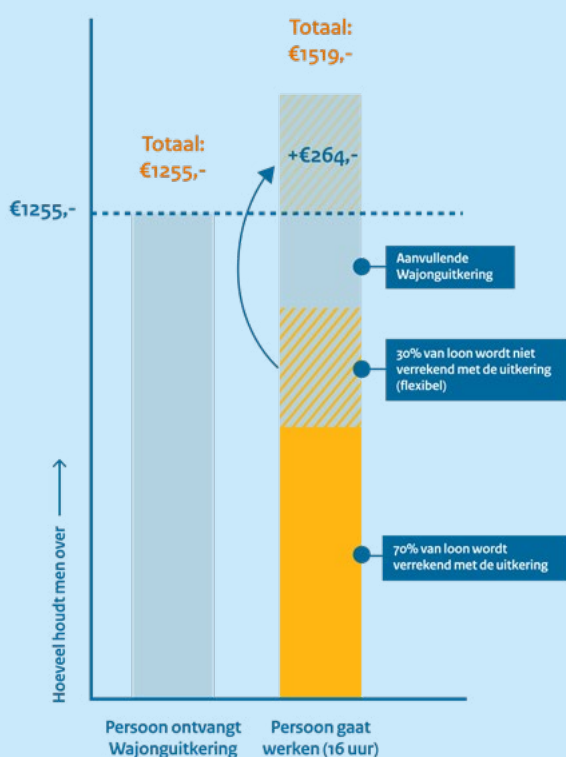
Totale inkomen loon en bijstand verschillen

	8 uur	Verskil 8 uur	16 uur	Verskil 4 uur	20 uur
Huidige situatie	€1273,-	← €71 →	€1344,-	← €34 →	€1378,-
Nieuwe situatie	€1314,-	← €40 →	€1354,-	← €16 →	€1370,-

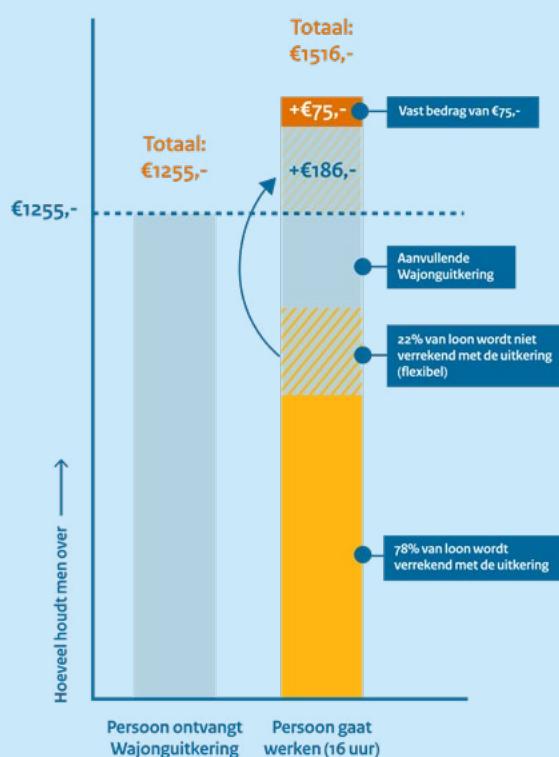
Voorbeeld Wajong

Het nieuwe beleid kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In dit onderzoek is er gekozen om het extra vaste bedrag (van €75) te compenseren door het percentage van het loon dat verder niet verrekend wordt iets te verlagen. Dat betekent dat iemand die weinig uren werkt iets meer over houdt, en iemand die veel uren werkt iets minder over houdt dan in de huidige situatie.

Huidige situatie voor Wajong



Nieuwe situatie voor de Wajong



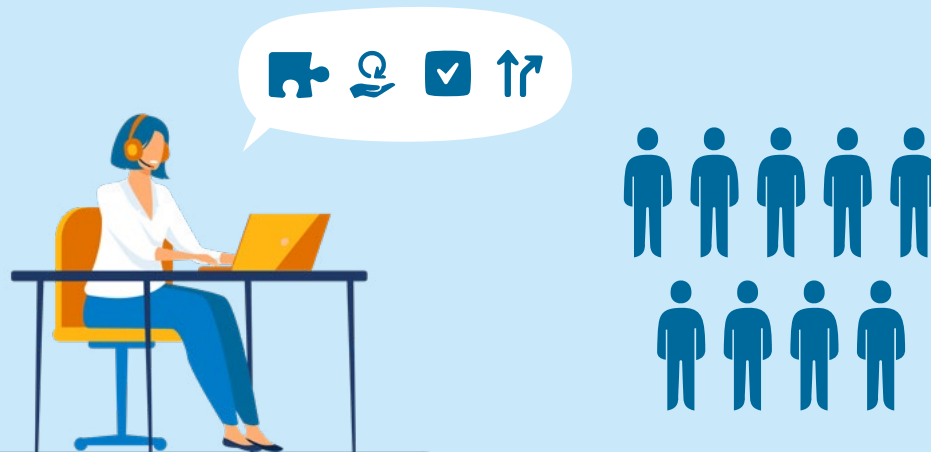
Totaal: €1519,- Omdat je werkt, houd je meer over. Dit bedrag varieert op basis van hoeveel je loon is.

Totaal: €1516,- Omdat je werkt, houd je meer over. Je krijgt in ieder geval elke maand €75,- extra, daarnaast houd je een bedrag over wat varieert op basis van hoeveel je loon is.

Totale inkomen loon en Wajong verschillen

	8 uur	Vershil 8 uur	16 uur	Vershil 4 uur	20 uur
Huidige situatie	€1379,-	← €140 →	€1519,-	← €114 →	€1633,-
Nieuwe situatie	€1401,-	← €115 →	€1516,-	← €101 →	€1617,-

Onderzoeksopzet



We spraken in totaal negen respondenten. Alle respondenten die we spraken ontvangen momenteel een bijstandsuitkering (4 respondenten) of een Wajong-uitkering (5 respondenten) en werken naast deze uitkering. Tijdens de interviews namen we respondenten mee in de verrekenregels van zowel het huidige als het nieuwe beleid. Samen met de respondent keken we specifiek naar de situatie waarbij

iemand 8, 16 of 20 uur werkt. Zo kregen we een beeld van hoe complex respondenten het beleid en de (reken)regels vinden, hoeveel zekerheid ze ervaren in het huidige en het nieuwe beleid, hoe ze kijken naar werken naast een uitkering en tot slot hoeveel (handelings)vrijheid ze ervaren. Op basis van deze gesprekken vormden we een beeld van wat de respondent denkt en voelt bij het huidige en het nieuwe beleid.

Bij het interpreteren van de resultaten is het belangrijk om de volgende kanttekeningen in gedachten te houden:

- De eigen ervaringen die respondenten hebben met het werken naast een uitkering kunnen van invloed zijn op hun mening over de voorgelegde beleidsopties. Zo kan een negatieve eigen ervaring met sociale zekerheid bijvoorbeeld zorgen voor een kritischere evaluatie van zowel het huidige beleid als het nieuwe beleid.
- De verrekenregels die we tijdens de interviews voorlegden waren een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Zo is er bijvoorbeeld geen uitleg gegeven over hoe de hoogte van het loon en de uitkering zich tot elkaar verhouden. Ook is het verschil tussen bruto en netto inkomen niet besproken, en is de vrijlatingsperiode slechts beknopt benoemd. Ook zijn andere inkomsten of regels (toeslagen, loondispensatie etc.) constant gehouden en niet expliciet meegenomen in het onderzoek. Hierdoor ervaren respondenten de regels mogelijk als eenvoudiger dan ze daadwerkelijk zijn. Er is wel van tevoren onderzocht of de toeslagen zouden veranderen bij de nieuwe rekenregels; dat is niet het geval.

Begrijpelijkheid

Begrijpelijkheid is op te splitsen in twee onderdelen: enerzijds hoe goed burgers de berekening van het bedrag dat zij elke maand boven op hun uitkering ontvangen begrijpen en anderzijds hoe goed ze inzicht hebben in hun uiteindelijke maandinkomen. Hoe voorspelbaar burgers het bedrag dat ze ontvangen vinden wordt onder 'zekerheid' meegenomen.

De berekening van het bedrag dat burgers elke maand boven op hun uitkering ontvangen, wordt in het huidige beleid als vrij ingewikkeld ervaren. Uit eerder onderzoek blijkt dat zowel burgers die een Wajong- als burgers die een bijstandsuitkering ontvangen veel onduidelijkheid ervaren over hoe hun inkomsten verrekend worden. In het huidige onderzoek wordt dit door enkele respondenten bevestigd. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat ze de verrekende bedragen niet snappen en de regels rondom verrekenen verwarrend vinden. Het nieuwe beleid lijkt daar geen verbetering in te brengen; sommige respondenten geven zelfs aan dat ze het nieuwe beleid ingewikkelder vinden dan het huidige beleid. In het nieuwe beleid komt er een extra

rekenregel bij, namelijk het vaste bedrag plus het aangepaste loonpercentage, vergeleken met enkel het loonpercentage.

Daarentegen verwacht ongeveer de helft van de respondenten in het huidige onderzoek, dat het nieuwe beleid wel meer inzicht zal geven in hun inkomsten. Dit wordt benoemd door zowel respondenten met vaste uren, als respondenten met flexibele uren. We vermoeden dat respondenten meer inzicht verwachten doordat hun inkomen door het vaste bedrag minder sterk fluctueert. Deze verwachting lijkt overigens sterker te zijn onder respondenten met een bijstandsuitkering dan onder respondenten met een Wajong-uitkering.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt onvoldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie'. Er is geen verbetering/verslechtering van de begrijpelijkheid ten opzichte van het huidige beleid.

Handelingen

Respondenten vinden de hoeveelheid en de complexiteit van de handelingen in het huidige beleid meevallen. Slechts enkele respondenten geven aan dat ze het veel geregeld vinden. Het nieuwe beleid wordt voor de burger niet complexer, want er komt geen extra handeling bij. Ondanks dat het proces voor de burger dus niet verandert, verwachten sommige respondenten dat het nieuwe beleid voor hen meer werk en

gedoe zal kosten. Ze dachten bijvoorbeeld dat ze zelf een berekening moesten maken, of moeite moesten doen om informatie te krijgen over de nieuwe berekening.

Kijkend naar hoe dat 'gedoe' zich verhoudt tot wat werken hen in het huidige beleid oplevert, zijn respondenten redelijk verdeeld van mening. Iets meer dan de helft is tevreden en vindt dat wat werken hen oplevert opweegt tegen wat ervoor

geregeld moet worden. Anderen vinden dat wat werken hen oplevert, eigenlijk niet opweegt tegen wat ervoor geregeld moet worden. In het nieuwe beleid verandert deze afweging voor de meeste respondenten niet.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen'. Het aantal en de complexiteit van de handelingen blijft gelijk ten opzichte van het huidige beleid.

Zekerheid

Respondenten zijn verdeeld over hoeveel zekerheid het nieuwe beleid biedt in vergelijking tot het huidige beleid. De ene helft van de respondenten ervaart in het nieuwe beleid meer zekerheid en minder spanning dan in het huidige beleid, maar dit verschil is minimaal. Zo gaven ze aan dat het in hun ogen geen substantieel verschil was, het gevoel van zekerheid nam slechts een beetje toe. De onzekerheid die respondenten in het huidige beleid ervaren lijkt voornamelijk onzekerheid te zijn over welk extra bedrag je bovenop je uitkering gaat ontvangen en hoeveel geld je dus overhoudt elke maand. Het vaste bedrag dat je in het nieuwe beleid ontvangt geeft wat ademruimte, maar neemt gevoelens van onzekerheid over hoeveel je in totaal ontvangt niet weg.

De andere helft vindt het nieuwe beleid geen duidelijke verbetering, omdat er in hun ogen weinig tot niks verandert. Hier noemden respondenten voornamelijk dat hun inkomen gelijk zou blijven of zelfs iets achteruit zou gaan. Voor deze groep lijkt de focus dus voornamelijk te liggen op wat de invloed van het nieuwe beleid is op de hoogte van hun inkomen en hoe dat voelt. Van deze helft van de respondenten gaf vrijwel iedereen aan in het huidige beleid geen onzekerheid te ervaren. Ten slotte gaf een enkele respondent aan dat het nieuwe beleid juist voor meer onzekerheid zorgt, omdat het een nieuwe manier van verrekenen betreft, en het bedrag dan uit twee 'potjes' komt (zie de alinea over 'Begrijpelijkheid'). Er is tussen de twee groepen geen duidelijk onderscheid in de resultaten te maken op basis van de flexibiliteit en de hoeveelheid uren per week.

Participatie

In het nieuwe beleid, waarden vrijwel alle respondenten dat beginnen met een aantal uren werk relatief beter beloond wordt door het vaste bedrag. Zij beginnen met een relatief hoger inkomen, waarvan ze van het vaste bedrag verzekerd zijn. De respondenten verwachten dat het meer zekerheid biedt voor wie begint met werken. Het wordt daarnaast omschreven als een

mooi gebaar om participatie van mensen met een arbeidsbeperking te belonen. Respondenten met een Wajong-uitkering geven aan dat ze in het nieuwe beleid eerder zouden willen beginnen met werken. Voor respondenten met een bijstandsuitkering lopen de meningen uiteen wat betreft de keuze om te beginnen met werken. Een enkele respondent verkiest de huidige situatie boven de nieuwe in verband met een hoger totaal

inkomen bij het gewenste aantal uren werk. Een ander zou eerder willen beginnen met werken in het nieuwe beleid, omdat zekerheid voor hen meer waarde is dan een hoger totaal inkomen. Voor de rest maakt het geen verschil in welk van de twee beleidsopties ze zouden willen beginnen met werken.

Het lijkt erop dat het nieuwe beleid geen positief effect heeft op het bevorderen van meer (uren) werken. De meningen zijn namelijk erg verdeeld als het gaat om onder welk beleid men meer uren zou gaan werken. In het rekenvoorbeeld wordt in het nieuwe beleid meer uren werk relatief minder goed beloond dan in het huidige beleid. Dat lijkt de meeste respondenten minder motiverend. Daarnaast bestempelt de helft van de respondenten dit gegeven ook als oneerlijk.

Een hoger inkomen is voor sommige respondenten ook de reden om het huidige beleid

te verkiezen boven het nieuwe beleid als ze meer uren zouden gaan werken. Een enkele respondent verkiest het nieuwe beleid over het huidige beleid. Voor hen is de zekerheid meer waard dan een iets hoger inkomen.

Het is hierbij belangrijk om in acht te nemen dat voldoende lonend inkomen vaak niet de enige barrière is om meer te gaan werken. Wajongers hebben allen een arbeidsbeperking, en ook in de bijstand hebben veel burgers niet de capaciteit om op termijn meer uren te gaan werken.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Creëer zekerheid over de toekomst'. Het gevoel van zekerheid lijkt iets toe te nemen; het gaat om een kleine verbetering van het gevoel van zekerheid.

(Handelings)vrijheid

In het nieuwe beleid krijgen burgers altijd een vast bedrag dat ze vrij kunnen besteden. Er is echter geen respondent die hierdoor meer (handelings)vrijheid voelt. Het lijkt er dus op dat dit vaste bedrag er niet voor zorgt dat respondenten het gevoel hebben zelf meer keuzes te kunnen maken.

Daarnaast is het vanuit gedragswetenschappelijk perspectief goed om aan te stippen dat ervaren vrijheid ook samenhangt met de eventuele voorwaarden die met het vaste bedrag gepaard gaan. Binnen dit onderzoek zijn we uitgegaan van een vast bedrag dat burgers vrij van voorwaarden ontvingen. Het is echter nog niet bekend of burgers het vaste bedrag straks in de praktijk ook gewoon krijgen of dat hier uiteindelijk toch

voorwaarden aan verbonden zijn. Mogen burgers het bedrag bijvoorbeeld alleen aan specifieke dingen uitgeven, zoals aan reiskosten? Dan worden ze met dit vaste bedrag alsnog beperkt in hun (handelings)vrijheid. Het voornemen is nu om geen voorwaarden te stellen. Mocht dit in de toekomst veranderen, dan is het goed om hier in de verdere beleidsontwikkeling rekening mee te houden.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid'. Het gevoel van (handelings)vrijheid blijft gelijk ten opzichte van het huidige beleid.

Eindconclusie

Het doel van de nieuwe beleids optie was met name om de mate van zekerheid te verbeteren. Uit het onderzoek blijkt het nieuwe beleid in dit opzicht een kleine verbetering te zijn.

Gekeken naar alle gedragsbouwstenen, blijkt de nieuwe beleids optie een geringe vereenvoudiging ten opzichte van het huidige beleid vanuit gedrags- en burgerperspectief. De meeste aspecten blijven gelijk ten opzichte van het huidige beleid. Zo blijven de handelingen vrijwel gelijk en ook het gevoel van (handelings) vrijheid verandert niet volgens de respondenten. De begrijpelijkheid verbetert ook niet. Sommige respondenten vinden zelfs dat het nieuwe beleid ingewikkelder is dan het huidige beleid.

Het gevoel van zekerheid lijkt wel toe te nemen, vooral voor mensen die minder uren werken.

De beleids optie is nu in een vroeg stadium van uitwerking getoetst. Dat betekent dat de bedragen en percentages nog kunnen veranderen, net zoals de manier waarop het aan de burger uitgelegd wordt. Dat kan effect hebben op de mate van ervaren zekerheid en begrijpelijkheid. Daarom adviseren we om een verder uitgewerkte vormgeving opnieuw te onderzoeken. Vervolgens is beter in te schatten hoe sterk de mate van zekerheid toeneemt en wat de verandering van het beleid precies doet met de begrijpelijkheid.

Voor het onderzoeken van de beleids optie hebben we gekozen om ons te beperken tot de groep die Wajong- en bijstandsuitkering ontvangen. De uiteindelijke uitwerking van de beleids optie raakt mogelijk ook de TW, WW, WIA, ZW, AIO, IOAW, IOW en WAO. De uiteindelijke uitwerking kan er dus anders uitzien dan de huidige geschetste situatie.

Deze gedragstoets is uitgevoerd door Dijksterhuis & Van Baaren (D&B) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Beleids optie 2B: Laat alle gemeenten een verreken service aanbieden bij werken naast de bijstand

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
-----------------	---

RAAKT REGELINGEN	Participatiewet. De verreken service werkt nu nog niet voor werknemersregelingen i.v.m. de bruto-systematiek (zie onderaan het fiche onder het kopje 'alternatieven'). Als de inkomensbegrippen worden aangepast, zou de service mogelijk ook voor deze regelingen kunnen worden ingezet.
------------------	--

OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De verreken service is een optie die gebruikers van de Participatiewet wordt aangeboden op het moment dat zij naast hun uitkering gaan werken. Bij aanmelding en goedkeuring van de gebruiker wordt de werkgever verzocht om het door de werknemer verdiende salaris op een tussenrekening van de gemeente te storten in plaats van direct aan de werknemer. De gemeente keert elke maand het standaardbedrag van de bijstandsuitkering uit op het reguliere betaalmoment. Daarna berekent de gemeente op basis van het ontvangen bedrag en de eventuele vrijlating of en welke aanvulling de bijstandsgerechtigde ontvangt. Die aanvulling volgt in een nabetaling. Omdat een uitkeringsgerechtigde er in principe in ieder geval niet op achteruit gaat in zijn of haar totale inkomen als hij of zij gaat werken (inkomen uit werk + uitkeringsbedrag), gaat het in geen geval om een terugvordering. Er wordt voorkomen dat verdiend inkomen van de ene maand, wordt verrekend met de uitkering in de maand erop. In deze beleids optie wordt in de toepasselijke wet- en regelgeving vastgelegd dat burgers hier gebruik van moeten kunnen maken – elke gemeente moet een vorm van een verreken service aanbieden.</p> <p>Het vermoeden is dat mensen met flexwerk of meerdere banen meer reden hebben om van de verreken service gebruik te maken dan mensen met een vast aantal uren. In een evaluatie van een bestaande vorm van de verreken service werden de volgende doelgroepen met een uitkering als relevant benoemd³⁰:</p> <ul style="list-style-type: none">• Parttime werkenden die het moeilijk hebben met de verschillende betaalmomenten• Parttime werkenden met (vier)wekelijkse uitbetaling• Parttime werkenden met nuluren contracten• Parttime werkenden met uitzendwerk/ flexibele werkuren• Parttime werkenden met meerdere werkgevers• Parttime werkenden met een 'all-in loon'• Mensen die net aan het werk gaan: overgangsfase <p>Het is voor gebruikers nuttig om aan te geven dat er duidelijk is hoe wordt omgegaan met inkomen dat een keer boven de bijstandsnorm komt. In de vormgeving van een bestaande variant van een verreken service wordt de service eventueel na 3 – 6 maanden boven bijstandsnorm beëindigd; dat biedt zekerheid dat het niet gelijk gebeurt als het inkomen verandert.</p> <p>Het doel van de optie is om de onzekerheid voor de burger te verkleinen binnen de bestaande complexiteit van verrekenregels. Dat moet leiden tot meer ervaren inkomenszekerheid, waardoor de stap naar arbeid aantrekkelijker wordt.</p>
----------------------	---

³⁰ Muzus (2019). Behoeft analyse surplus.

In enkele gemeentes wordt al gewerkt met de mogelijkheid van een tussenrekening. Hierbij wordt het inkomen door de werkgever overgemaakt naar de gemeente, en ontvangt een bijstandsgebruiker direct de uitkering, met eventueel een nabetaling voor vrijlating, vergoeding van reiskosten, etc. Men ziet dat maar een kleine groep mee wil doen, maar dat het gebruik voor deze groep een groot verschil maakt in de ervaren stress en onzekerheid. Gebruikers van een bestaand experiment met een verreken-service geven aan dat de stress die samenhangt met verschillende betaalmomenten wegvalt, en dit weer motiveert tot werken.

Let wel: de verreken-service is een service waar mensen *vrijwillig* gebruik van kunnen maken, het doel is en mag niet zijn om mensen te dwingen hier gebruik van te maken. Niet elke gerechtigde zal het fijn vinden om zijn/haar werkgever met de gemeente in contact te brengen, of zal de gemeente voldoende vertrouwen. Die ruimte moet de gerechtigde krijgen. Daarnaast kan men ook niet verplicht worden om salaris op een ander rekeningnummer over te maken; ook juridisch gezien is dit dus nodig. Aandachtspunt is dan ook dat er ook geen impliciete verwachting mag ontstaan dat alle bijstandsgerechtigden gebruik maken van de service.

PROBLEMATIEK

Als men naast een bijstandsuitkering werkt, wordt de uitkering verrekend met de inkomsten uit werk. Dat betekent in principe dat de gebruiker er financieel niet op vooruitgaat bij werken naast de uitkering, behalve gedurende de (zes) maanden dat iemand de algemene vrijlating van inkomsten krijgt. Het zorgt echter wel voor meer handelingen voor de gebruiker, zoals het aanleveren van inkomstenformulieren. Ook kan er bij (fluctuerende) inkomsten sprake zijn van vertraagde verrekeningen met de uitkering. Hierdoor krijgt iemand dan een lagere uitkering in de maand nadat hij/zij een keer veel verdiend heeft, terwijl hij/zij in de huidige maand alweer minder verdient. De kans hierop is met een flexibel arbeidscontract groter.

Al met al wordt verrekenen van het inkomen door gebruikers regelmatig als onzeker en onvoorspelbaar ervaren en kan dit ervoor zorgen dat mensen in de financiële problemen komen. Deze onzekerheid zorgt ervoor dat mensen de stap naar (meer uren) werk minder snel zullen zetten.

VEREENVOUDIGING

- De optie verkleint de gevolgen van de complexe regelgeving: een deel van het regelwerk wordt overgenomen door de gemeente. Ook kan men zo zekerder zijn van het ontvangen bedrag.
- De optie scoort redelijk op de gedragscriteria.
 - De optie is een kleine verbetering van de complexiteit van informatie. Hoe ingewikkeld de informatie zal zijn hangt af van de uitwerking van de verreken-service en hoe dit wordt uitgelegd aan de burger door de gemeente. Hierbij kan meespelen dat de systematiek van verrekening van inkomsten voor burgers complex kan zijn en dus ook het bedrag dat men krijgt via de verreken-service. Dit is een oplet-punt. De vormgeving van de verreken-service kan er als volgt uitzien: de burger krijgt een telefoontje of andere uitleg als er gesignaleerd wordt dat hij/zij gaat werken. Hij/zij kan de service online, per brief of via het gemeentehuis aanvragen. In een formulier wordt toestemming gegeven om contact op te nemen met de werkgever, en vanaf daar neemt de gemeente het over. Daarvoor geldt wel – en dit is wettelijk nodig – dat de burger vijf dagen bedenktijd heeft. Daarbij

geldt dat het in het begin misschien als wat complexer wordt ervaren door de burger, maar tijdens het gebruik juist als makkelijker.

- De optie is een kleine verbetering in het aantal handelingen. Er ontstaat een extra handeling: beslissen of men de verreken-service wil gebruiken, en toestemming geven (met inachtneming van de bedenktijd). Die kan complex zijn voor de gebruiker. Daarna vermindert deze optie mogelijk juist het aantal handelingen: doordat er wordt gewerkt met nabetalingen, kunnen gemeenten worden gestimuleerd om met de beschikbare gegevens over lonen (bijvoorbeeld via Suwinet) te werken, i.p.v. loonstrookjes bij burgers op te vragen. De gegevens komen meestal 1-2 weken na afloop van de maand beschikbaar.
- De optie biedt een verbetering in de onzekerheid. De onzekerheid over de toekomst neemt af; de mate waarin dat gebeurt hangt af van hoe veel vertrouwen men heeft in de gemeente, en hoe er wordt gehandeld als er een fout wordt gemaakt door ofwel de gemeente, ofwel de werkgever. Een terugbetaling veroorzaakt door een fout van de werkgever kan de onzekerheid bij burgers vergroten. Daar moeten dus duidelijke regels over vastgesteld worden.
- De handelingsvrijheid van de burger blijft in principe intact, omdat de burger ook mag kiezen de service niet te gebruiken. Bovendien kan de burger, doordat verrekenen minder onzeker wordt, minder belemmering voelen om te gaan werken naast een uitkering. Wel is het belangrijk dat burgers de keuze om mee te doen aan de service écht als vrij ervaren, anders daalt de handelingsvrijheid.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Kleine verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Geen verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met het fiche *Bied mensen zekerheid dat ze erop vooruit gaan als ze werken: werk met een vast en variabel bedrag in het verrekenen* en het fiche *Actualiseer de polisadministratie*.

EFFECTEN

- Inkomenszekerheid: de inkomenszekerheid gaat omhoog voor de burgers die kiezen gebruik te maken van deze service. Gebruikers van de verreken-service in de paar gemeenten waar het nu gebruikt wordt, geven aan dat ze beter weten wat ze kunnen verwachten, en dat de eventuele nabetaaling als een extra van de gemeente voelt. Gebruikers hoeven ook minder bezig te zijn met de administratie.
- Participatie: doordat de inkomenszekerheid bij werken naast een uitkering vergroot wordt, en de hoeveelheid handelingen voor de burger afneemt, zou de participatie kunnen groeien. Hoe groot dit effect zou kunnen zijn, is niet bekend.
- Inkomen: als gebruikers de stap zetten om aan het werk te gaan, en daarnaast nog gebruik kunnen maken van de tijdelijke vrijlating, stijgt hun inkomen.

-
- Het aanbieden van een verrekeningservice kan ook een imago-effect hebben: zelfs als mensen er geen gebruik van maken kan het helpen om te weten dat de optie bestaat. Het geeft het gevoel dat de gemeente klaar staat om te helpen.

UITVOERING

Wanneer een gemeente wilt gaan werken met een tussenrekening, zijn er een aantal aanpassingen nodig.

- De gemeente moet een tussenrekening aanmaken waar de salarissen op gestort kunnen worden. Inkomstenverrekening is zaak van de individuele gemeente. Deze taak zal dan ook liggen bij de gemeentelijke uitkeringsadministratie, we zien geen mogelijkheid tot gecentraliseerde uitvoering. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat een gemeente slechts één bankrekening mag hebben. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar vergt mogelijk (bij veel gebruik van de tussenrekening) meer inzet door gemeenten op het bijhouden van de administratie.
- De ICT-systemen die de gemeente gebruikt moeten aangepast worden. Hoe groot de benodigde aanpassing is, is afhankelijk van het systeem dat de gemeente gebruikt.
- De gemeenten krijgen er extra werk bij, omdat de service moet worden aangeboden, mensen zich moeten aanmelden, etc. Tegelijkertijd wordt ook de werkdruk van medewerkers meer uitgespreid. Nu is het zo dat er een grote piekbelasting plaatsvindt rond het moment van uitkeren van de bijstand. Door de verrekeningservice kan een deel daarvan later plaatsvinden. Hoe de afruil tussen vereenvoudiging voor de burger en de uitvoeringslast voor gemeenten per saldo uitvalt, is door deze verschillende effecten niet eenduidig te zeggen.
- Het is weinig moeite voor de werkgever: zij hoeven alleen het rekeningnummer en betaalkenmerk te wijzigen.

Ten aanzien van een aantal specifieke subgroepen in de Participatiewet:

- In eerste instantie wordt het nog niet als mogelijk gezien om deze wijze van verrekening in te zetten voor mensen die naast de Participatiewet ook te maken hebben met uitkeringen vanuit UWV of SVB.
- Als er twee mensen in een huishouden een uitkering hebben is het alleen mogelijk om de verrekening per huishouden plaats te laten vinden.

JURIDISCH

- Om te borgen dat alle burgers hier gebruik van kunnen maken en gemeenten verplicht zijn om dit uit te voeren zal dit in de wet vastgelegd moeten worden.
- De burger moet toestemming geven om zijn/haar salaris op de tussenrekening te laten storten. Hij/zij heeft daarna nog minstens 5 dagen bedenktijd. Hij/zij heeft ook elk moment het recht de toestemming weer in te trekken.
- Het salaris moet op de persoon herleidbaar blijven in de gemeentelijke administratie.
- In het EVRM is het recht op eigendom geregeld (in het Eerste Protocol). Er zal nog indringend moeten worden gekeken hoe zich dit recht verhoudt tot dit voorstel. Daarbij wordt namelijk eigendom (salaris) op de rekening van de gemeente gestort.
- Ook moet er via een wetswijziging mogelijk gemaakt worden dat de werkgever het loon van de werknemer op een andere rekening mag storten. Op grond van de Wet aanpak schijnconstructies is de

werkgever verplicht inkomen over te maken op een rekening op naam van de werknemer, alleen zo is vast te stellen dat minimaal het wettelijk minimumloon aan de werknemer is betaald. Er zullen dus specifieke uitzonderingen in deze wet opgenomen moeten worden.

TIJDPAD

Vanwege de wetwijziging kan rekening gehouden worden met ten minste 18 maanden.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Het verplichten van gemeenten om een tussenrekening te faciliteren vergt uitvoeringscapaciteit van gemeenten. Indien deze maatregel wordt overwogen, dienen de budgettaire gevolgen hiervan nader in kaart te worden gebracht. Op voorhand wordt geen effect op de uitgaven aan de Participatiewet ingeschat. Mogelijk dat er gedragseffecten optreden die nu nog niet in kaart gebracht kunnen worden.

ALTERNATIEVEN

In de uitwerking is overwogen om ook andere wetten, zoals de Wajong, TW, WIA, WW, en ZW mee te nemen. Dit zijn echter bruto-uitkeringen, terwijl een werkgever een netto salaris stort. Indien het mogelijk zou zijn dat de werkgever een brutoloon stort op de UWV-tussenrekening, zou UWV aangifte van de loonbelasting moeten doen voor de werkgever. Dit is momenteel wettelijk niet mogelijk vanuit de Wet op de loonbelasting 1964. Er zal nader bekeken moeten worden of dit mogelijk is, en wat de kosten en baten zijn. De TW werkt met een gezinsinkomen.

Een ander alternatief is dat de werkgever de verrekenservice uitvoert, in plaats van de gemeente. Dit is onderzocht door Motivaction.³¹ De gemeente maakt dan de aanvulling op het loon (vanuit bijvoorbeeld een bijstandsuitkering) over naar de werkgever, die vervolgens in één keer het juiste bedrag aan de werknemer/bijstandsgerechtigde overmaakt. Burgers gaven in dit onderzoek de voorkeur aan uitvoering door de gemeente. Deze methode bestaat al voor UWV regelingen. Hierdoor zou het mogelijk kunnen zijn om voor de gehele sociale zekerheid een verrekenservice in te richten. Het UWV kan de betreffende uitkeringen op de rekening van de werkgever storten, waarna de werkgever het netto equivalent uitbetaalt aan de werknemer/uitkeringsgerechtigde.

³¹ Optimalistic (2022). Weten waar je aan toe bent, eindverslag.

Beleids optie 2C: Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGULINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen, lokale minimaregelingen, eventueel aan te brengen verbinding met toeslagen en fiscale regelingen
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De brede inkomenscheck is een vorm van proactieve dienstverlening en kan leiden tot hoger bereik van regelingen en meer inkomenszekerheid onder burgers. Door een brede inkomenscheck kunnen groepen burgers die nu minder goed worden bereikt, beter de weg vinden in het stelsel door deze proactief en persoonlijk in de dienstverlening aan te bieden. Burgers worden beter geïnformeerd over hun mogelijk recht op inkomensondersteuning, ongeacht met welke organisatie ze in contact staan (geen verkeerde deur).</p> <p>De complexiteit van het stelsel met wisselwerking van verschillende regelingen, instanties en aanvraagprocessen is een van de oorzaken dat een groep burgers geen (volledig) gebruik maakt van hun recht op inkomensondersteuning. Het pro-actief aanbieden door de uitvoeringsorganisaties en gemeenten van een brede check op landelijke en lokale inkomensondersteunende regelingen (bij de aanvraag of gedurende de dienstverlening) moet eraan bijdragen dat meer mensen weten waar ze recht op hebben, inzicht krijgen in samenloop met werk, waar nodig meer gebruik maken van regelingen en als gevolg hiervan meer inkomenszekerheid ervaren.</p> <p>Er bestaan al verschillende tools maar geen enkel overzicht gaat over het geheel aan inkomensondersteuning. Zo zijn er overzichten en tools via Wijzer in geldzaken voor bepaalde beleidsrichting's (studerende, kinderen, pensioen) en zijn er afzonderlijke tools voor wetten op websites van de uitvoeringsorganisaties. Ook is er Berekenuwrecht (Nibud/Stimulansz) maar deze tool is niet opgebouwd vanuit levensgebeurtenissen, qua regelingen niet compleet en veel gemeenten zijn hier met lokale regelingen niet op aangesloten. De Voorzieningswijzer is een applicatie voor gemeenten (niet voor burgers zelf) en richt zich op o.a. toeslagen, inkomensbelasting en lokale regelingen.</p> <p>Deze beleids optie stelt een brede inkomenscheck voor als instrument dat voor iedereen kan worden ingezet. In deze check wordt vanuit de levensgebeurtenis, omstandigheden en context van het huishouden bekeken welke inkomensondersteuning ingezet kan worden. Er wordt door een integraal overzicht nagegaan voor welke andere regelingen men mogelijk in aanmerking komt. Daarbij wordt rekening gehouden met de voorwaarden en context, zoals aanwezigheid van een partner, in-/uitwonende kinderen, vermogen en leefvorm.</p>

Er kan worden gekozen voor doorontwikkeling van een bestaande tool en voor ontwikkeling van een nieuwe tool.

Variant A: Doorontwikkeling van een bestaande tool, met beperkte gegevenskoppelingen

In de tool worden alle inkomensondersteunende regelingen toegevoegd tot een integraal overzicht opgezet vanuit levensgebeurtenissen. Dit zijn zowel de landelijke socialezekerheidsregelingen (SUWI) als de gemeentelijke minimaregelingen, en een eventueel aan te brengen verbinding met de toeslagen en fiscale regelingen. Er worden waar mogelijk en uitvoerbaar gegevenskoppelingen toegevoegd en anders wordt er verwezen naar het bestaan van regelingen en bijbehorende uitvoerders. Het inzicht in verrekening van inkomsten met werk wordt waar mogelijk geboden. Mensen ontvangen vervolgens een voorlopig advies waarmee ze de regelingen vervolgens kunnen aanvragen, zelf of in afstemming met de medewerker van de gemeente, UWV of SVB.

Variant B: Ontwikkeling van een nieuwe tool, met uitgebreide gegevenskoppelingen

Doorontwikkeling naar een meer geautomatiseerde inkomenscheck vereist vereenvoudiging van regelgeving en systemen. Zoveel mogelijk gegevens die al bij de overheid bekend zijn zouden via automatische koppelingen in de tool worden ingeladen zodat burgers zo min mogelijk extra informatie hoeven in te vullen. Hierbij wordt actualiteit van gegevens nagestreefd. Het inzicht in verrekening van inkomsten met werk wordt vergaand geboden. Op termijn zou het mogelijk moeten worden direct door te koppelen naar aanvragen bij de afzonderlijke organisaties.

Dienstverlening

De inkomenscheck is een instrument dat zowel door burgers zelf, als door gemeenten, UWV en SVB samen met de burger kan worden gebruikt. Expliciet doel van deze beleidsoptie is om deze inkomenscheck pro-actief door de overheid aan mensen aan te bieden en hen, waar nodig te begeleiden in het invullen ervan. De toepassing ervan gaat gepaard met een intensivering in de dienstverlening door deze organisaties. De meerwaarde is dat mensen worden ondersteund op het moment dat ze in contact staan met de overheid, ongeacht om welke van deze organisaties het gaat (geen verkeerde deur). Deze organisatie biedt op dat moment proactief de brede inkomenscheck aan. Deze dienstverlening houdt ook de mogelijkheid in om samen met een burger de check in te vullen, fysiek of telefonisch. Het ligt voor de hand om deze inkomenscheck ook in de één loketfunctie onder te brengen.

PROBLEMATIEK

Niet-bereik van regelingen door complexiteit en onwetendheid.

VEREENVOUDIGING

- Deze beleidsoptie vergroot door dienstverlening het inzicht in inkomensondersteuning maar lost complexiteit van wet- en regelgeving niet fundamenteel op.
- De uitkomst en de opzet van de tool verlaagt de drempel om een aanvraag te doen, omdat er al eerste inzicht wordt geboden in mogelijk recht. Ook zou het op termijn (variant B) mogelijk moeten worden direct een aanvraag te doen.
- De tool zou waar mogelijk en uitvoerbaar gegevens moeten bevatten die al bekend zijn bij de overheid, om de burger te ontlasten.

- De tool sluit aan bij de leefsituatie van burgers door te werken vanuit levensgebeurtenissen. Ook zou deze zonder levensgebeurtenissen gebruikt kunnen worden.
- De tool geeft een totaaloverzicht in zowel landelijke als lokale regelingen en eventueel ook een verbinding met toeslagen en fiscale regelingen. Aandachtspunt voor toepassing met de toeslagen is de voorschotsystematiek die onvoorspelbaarheid kan veroorzaken, met name bij de groep met wisselend inkomen.
- Omdat de tool de omvang aan regelingen terugbrengt tot een op de burger toegespitst overzicht beperkt het de omvang aan ingewikkelde informatie. Mensen zullen informatie over vermogen, inkomen, partnerinkomen enz. nog steeds zelf moeten verzamelen en interpreteren, tenzij ze hier ondersteuning bij krijgen en de tool geautomatiseerde koppelingen met overheidsadministraties gaat bevatten. De verbetering op dit punt is dus afhankelijk van de gekozen variant (A en/of B) en randvoorwaarden (dienstverlening). Het aantal handelingen neemt licht af, omdat in variant A nog een aanvraag nodig is. Het overzicht kan de onzekerheid over het inkomen wegnemen en kan de handelingsvrijheid van mensen vergroten.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Verbetering
Handelingen	Kleine verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met het fiche *Eén loket voor werk en inkomen*: de inkomenscheck kan als onderdeel van deze loketfunctie worden uitgevoerd. Daarnaast is er samenhang met de fiches over vereenvoudiging van het inkomensbegrip en het partnerbegrip.

EFFECTEN

- De doeltreffendheid (het bereik) van inkomensondersteuning kan toenemen door verlaging van de drempel en bieden van overzicht. Door een vervolgaanvraag kan de inkomenszekerheid van mensen toenemen.
- Inzicht in verrekening van inkomsten met werk kan de stap naar werk vergemakkelijken.
- Als gevolg nemen de uitkeringslasten toe. Door intensivering van dienstverlening (geen verkeerde deur) nemen de uitvoeringskosten toe.

UITVOERING

- *Ontwikkeling van de tool*. Er kan worden gekozen voor doorontwikkeling van een bestaande tool (A) en op termijn ontwikkeling van een nieuwe tool met vergaande gegevenskoppelingen (B).
- *Gegevenskwaliteit*. Indien de inkomenscheck meer dan aanwijzingen moet genereren, wordt er om enige mate van zekerheid gevraagd. Om op langere termijn variant B te realiseren is kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens, waaronder werken in de actualiteit en het harmoniseren van definities, essentieel en randvoorwaardelijk. Bij verdere vereenvoudiging van de sociale zekerheidswetgeving zal dit

aspect (gegevenskwaliteit) dan ook mede centraal moeten staan. In variant B zullen de nodige koppelingen met overheidsadministraties en bankgegevens moeten worden gemaakt om de tool voor burgers eenvoudig te kunnen laten werken, en gegevens al zoveel mogelijk geautomatiseerd worden ingeladen. Randvoorwaardelijk voor vergaand inzicht in verrekening van inkomsten bij de gemeentelijke regelingen in variant B zijn ook geüniformeerde verrekenregels onder gemeenten.

- *IT-systemen*. De huidige achterliggende informatiesystemen bij uitvoeringsorganisaties en gemeenten werken dermate los van elkaar, dat koppeling ertussen en met een tool niet vanzelfsprekend is. Er zal onderzocht moeten worden in hoeverre wat haalbaar is op korte en middellange termijn. Op de lange termijn zou de IT-inrichting een weerspiegeling van de vereenvoudigde wetgeving en een vereenvoudigd stelsel moeten worden.
- *Dienstverlening*. De inkomenscheck is een instrument dat zowel door burgers zelf, als door gemeenten, UWV en SVB samen met de burger kan worden gebruikt. De toepassing gaat gepaard met een intensivering in de dienstverlening door deze organisaties maar wordt op maat aangeboden (wat heeft iemand nodig en hoe zelfredzaam is de persoon in het zelf invullen). De meerwaarde is dat mensen worden ondersteund op het moment dat ze in contact staan met de overheid, ongeacht om welke van deze organisaties het gaat (het *geen verkeerde deur principe*). Deze organisatie biedt op dat moment pro-actief de brede inkomenscheck aan. De dienstverlening houdt de mogelijkheid in om samen met een burger de check in te vullen, fysiek of telefonisch. Het ligt voor de hand om deze tool in de vorm van dienstverlening (ook) via de één loket-functie aan te bieden.

JURIDISCH

- De burger integraal inzicht geven in het recht op inkomensregelingen en de aanvraag daarvan ondersteunen, kan als overheidstaak wettelijk worden vastgelegd.
- Er wordt een instantie aangewezen die de tool gaat maken, moet beheren en aanbieden en die daarvoor de benodigde gegevens kan verwerken. Met het vastleggen van deze overheidstaak wordt ook de wettelijke grondslag om gegevens te verwerken geregeld.
- Naargelang het ontwerp van de brede inkomenscheck wordt aan de burger duidelijk gemaakt welke mate van rechtszekerheid hieraan kan worden ontleend.
- Uitgangspunt zou moeten zijn dat alle gemeenten met de lokale regelingen aansluiten op de inkomenscheck. Om een volledig inzicht te kunnen geven aan de burger is dit belangrijk. De voorwaarden voor lokale regelingen verschillen lokaal. De beleidsvrijheid van gemeenten om deze voorwaarden te bepalen, verandert uiteraard niet.

TIJDPAD

Variant 1 Inkomenscheck met beperkte gegevenskoppelingen: de maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2025.
 Variant 2 Inkomenscheck met uitgebreidere gegevenskoppelingen: de maatregel kan vanwege de verschillende eisen op zijn vroegst worden ingevoerd in 2030 of 2035.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
Variant 1		1	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Variant 2						3	3	4	0,6
-----------	--	--	--	--	--	---	---	---	-----

Op basis van (grove) aannames is gekomen tot de volgende ramingen:

Incidentele kosten:

- Variant 1: Maken van een simpele tool zonder gegevens: €3 mln.
- Variant 2: Maken van een tool met gegevens: €10 mln.

Structurele kosten:

- Totaal aantal instroom van sociale zekerheid is ruim 1 miljoen.
- Raming is dat 5% behoefte heeft aan een inkomenscheck, dit kan zeer verschillen per regeling: Bijvoorbeeld bij AOW en AKW is het aannemelijk dat er weinig tot geen behoefte is aan een inkomenscheck = 50.000
- Hiervan kan 80% uit de voeten met een digitale variant = 40.000 gebruikers
- 20% heeft behoefte aan persoonlijk contact = 10.000 gebruikers

Variant 1: Raming is dat per arbeidsmarktregio circa 0,5 FTE nodig is om persoonlijke gesprekken te voeren inclusief administratieve verwerking (< 3 uur per gesprek). In totaal = $35/2=17,5$ FTE * € 70.000 = €1,2 mln structurele personeelskosten.

Variant 2: Raming is dat per arbeidsmarktregio circa 0,25 FTE nodig is om persoonlijke gesprekken te voeren inclusief administratieve verwerking (< 1,5 uur per gesprek). In totaal $35/4=8,75$ * €70.000 = €0,6 structurele personeelskosten.

Beleids optie 2D: Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, AIO
OMSCHRIJVING EN DOEL	Dit fiche richt zich op het minimaliseren van de bewijslast bij aanvraag van een Participatiewet- en AIO-uitkering en kent twee onderdelen. Onderdeel A betreft beter gebruik van beschikbare gegevens bij de aanvraag door voor burgers al zoveel mogelijk in te vullen. Onderdeel B is verdergaand en stelt een gesprek voor in plaats van het aanleveren van bewijsstukken.

A: Minimale bewijslast door beter gebruik van beschikbare gegevens en zoveel mogelijk vooringevulde aanvragen

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat uitvoerders alleen gegevens bij burgers opvragen die niet zelf in systemen zijn in te zien. Dit is nu in principe ook het uitgangspunt, zie bijvoorbeeld art. 53a lid 1 Participatiewet, of de Wet Eenmalige gegevensvraag werk en inkomen (WEU) die regelt dat binnen de SUWI-keten informatie die al eens bij de burger is uitgevraagd niet nogmaals mag worden uitgevraagd. De praktijk is echter anders. Het is nu bij zowel de Participatiewet als de AIO zo dat er ook voor verschillende zaken die in beschikbare systemen (zoals SUWI-net, de polisadministratie of het BRP) door de uitvoerder zijn op te zoeken toch van de burger bewijsstukken worden opgevraagd.

Onderstaande tabel geeft aan welke voor een bijstandsaanvraag relevante informatie al bij een gemeente beschikbaar is:

	<i>Bron</i>	<i>Beschikbaar bij gemeente</i>
<i>Persoonlijke situatie</i>		
Gezinssituatie	BRP	Ja
Echtscheiding	BRP	Ja
Bewindvoering / curatele	Insolventie-register	Nee
Huur	Woningcorporatie	Nee
Medebewoners	BRP	Ja
Indicaties UWV	UWV	Nee
Maatschappelijke ondersteuning	WMO	Ja
Scholing	RBL	Nee
<i>Inkomen</i>		
Inkomsten loon	Polisadm.	Ja
Alimentatie		Nee
Inschrijving KvK	KvK	Ja
Belastingteruggaven	Belastingdienst	Nee
Inschrijving UWV	UWV	Ja
Inkomstensafhankelijke combinatiekorting	Belastingdienst	Nee
Toeslagen	Belastingdienst	

Bankafschriften	Bank	Nee
Inkomsten UWV	Polisadm.	Ja
Preferente schulden belastingdienst	Belastingdienst	
Beslagleggingen	Beslagregister	
<i>Vermogen</i>		
Banksaldi per 31-12	Bank / Belastingdienst	Nee
Auto's	RDW	Ja
Onroerend goed	Kadaster	Nee

Het Rijk kan er steviger op gaan toezien dat de praktijk meer gaat aansluiten bij de uitgangspunten zoals hierboven beschreven. Indien nodig om optimaal gebruik van beschikbare gegevens en daarmee ontlasting van de burger te realiseren kunnen gemeenten en de SVB ook worden verplicht om te werken met zoveel mogelijk (vooraf) ingevulde aanvragen. Een aanvraag moet digitaal kunnen worden gedaan en wat de uitvoerende organisatie zelf kan vinden in systemen moet daarin al zijn opgenomen (of in elk geval in de aanvraag niet aan de burger worden gevraagd maar achteraf door de uitvoerende organisatie worden ingevuld). Waar beperkingen bestaan in het raadplegen van gegevens is het goed te verkennen of aanvullende grondslagen voor gegevensuitwisseling kunnen worden gerealiseerd.

In het kader van Smpel Switchen is bijvoorbeeld gesproken met de gemeente Helmond/IJsselgemeenten die hierin vooruitlopen en aangeven in hun uitvoering alleen een kopie van een legitimatiebewijs en bankafschriften te vragen. De overige informatie kan met koppelingen van gegevensbronnen worden opgezocht. Of dat inderdaad voor alle verschillende relevante informatie geldt, zou nog verder moeten worden uitgezocht. Mogelijk dat met het doel burgers hierin te ontlasten verdergaande gegevensuitwisseling op dit terrein nog meer ontzorgen van de burger mogelijk zou kunnen maken.

Onderdeel A kan worden aangevuld met onderdeel B:

B: Minimale bewijslast door een gesprek in plaats van bewijsstukken

Voor wat niet in de toegankelijke systemen beschikbaar is (zie bovenstaande tabel), worden er geen bewijsstukken gevraagd, maar deze informatie wordt in een gesprek bij aanvang uitkering bij een burger uitgevraagd. In een gesprek tussen aanvrager en verstrekker worden de verschillende criteria doorlopen waarbij de verstrekker in beeld probeert te brengen of aanvrager in aanmerking komt voor een uitkering. Een aanvrager vult wel een aanvraag in en ondertekent deze. Er hoeven in principe verder geen stukken te worden aangeleverd, het gesprek komt daarvoor in de plaats. Deze aanpak gaat in de basis uit van vertrouwen. Om de juiste informatie boven tafel te krijgen is kennis van de Participatiewet en training in gesprekstechnieken essentieel.

Deze werkwijze is voor veel gemeenten een wijziging ten opzichte van de huidige praktijk, maar een vergelijkbare aanpak wordt in de gemeente Apeldoorn al ruim tien jaar met succes toegepast. Dat is een positief signaal en daarmee voor dit IBO reden om deze beleids optie als uitgangspunt op te nemen.

Triage is een belangrijk onderdeel van deze aanpak. Wanneer iemand bijvoorbeeld eerder voor fraude is veroordeeld zou er wel direct bewijsmateriaal kunnen worden opgevraagd.

Daarbij kunnen steekproefsgewijs achteraf bewijsstukken worden gevraagd (eveneens van belang voor de rechtmatigheidscontrole vanuit het Rijk). Dat kan worden teruggebracht tot de meest essentiële bewijsstukken zoals bankgegevens.

Gevolgen wanneer de verstrekte informatie niet correct of compleet was
Het kan, bijvoorbeeld op basis van de steekproef later blijken dat de informatie waarvan werd uitgegaan bij de aanvraag niet correct of compleet was. Onderstaand worden twee varianten geschetst voor de omgang met deze situatie.

- *Subvariant B-1: naar de toekomst aanpassen (meer fundamenteel):* Er wordt niet teruggevorderd en worden er geen boetes opgelegd. Er werd immers uitgegaan van vertrouwen. Dat wil zeggen dat het uitgangspunt is dat de burger niet met opzet de verkeerde informatie heeft doorgegeven. Wel wordt dan uiteraard op dat moment het recht op bijstand bepaald aan de hand van de dan geldende actuele gegevens, waarvoor ook bewijsstukken moeten worden aangeleverd. Maar er zijn geen consequenties voor de reeds ontvangen bijstand. Een schending van de inlichtingenplicht heeft in dit geval dus geen gevolgen naar het verleden, wel naar de toekomst. Deze subvariant heeft ten opzichte van de volgende variant wel een groter frauderisico.
- *Subvariant B-2: terugvorderen (minder fundamenteel):* De ondertekende aanvraag in combinatie met het gesprek worden als verklaring gehanteerd. Met andere woorden: daar kan naar terug worden verwezen wanneer later toch blijkt dat de informatie niet correct was. Er zou dan kunnen worden teruggevorderd, maar geen boete worden opgelegd. Daarbij zou nog wel naar verwijtbaarheid kunnen worden gekeken (als er wel stukken waren gevraagd, was deze fout dan ook ontstaan?). Deze subvariant is, ten opzichte van variant B-1 en ten opzichte van de huidige praktijk we nadelig wat betreft de onzekerheid die burgers ervaren.

PROBLEMATIEK

Het aanleveren van een, vaak grote hoeveelheid, bewijsstukken vormt zeker in die eerste stressvolle periode van het aanvragen van een uitkering een flinke last. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering kan dat oplopen tot ruim meer dan 20 verschillende documenten. Vaak zijn er ook meer regelingen nodig, wat de omvang aan bewijslast nog groter maakt. Bovendien is het niet voor iedereen even eenvoudig om te begrijpen welke stukken precies gevraagd worden, dan wel om deze vervolgens ook te kunnen vinden. Aanvraagprocedures worden regelmatig door burgers afgebroken omdat deze te ingewikkeld zijn. Tegelijkertijd hangt de (tijdige) toekenning van een regeling in de meeste gevallen wel sterk af van het aanleveren van deze bewijsstukken.

Gemeenten hebben vanaf het moment van aanvraag reeds toegang tot bronnen, waarmee zij veel van de nodige controles kunnen uitvoeren zónder bewijsstukken op te vragen. Desondanks worden regelmatig veel bewijsstukken van de burger gevraagd. Sommige gemeenten zijn van mening dat zij niet in alle gevallen de systemen mogen raadplegen voor

het beoordelen van een bijstandsaanvraag. Dit laatste wordt ook in het kader van Simpel Switchen nader onderzocht.

VEREENVOUDIGING

Deze beleidsoptie is in een uitgebreider gedragsonderzoek bij burgers getoetst. Hieronder zijn voor de vier verschillende bouwstenen de deelconclusies opgenomen. Een uitgebreide rapportage van de uitkomsten van het onderzoek is te vinden als bijlage achter dit fiche.

- *Informatie*: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie'. Het gaat slechts om een kleine verbetering van de begrijpelijkheid ten opzichte van het huidige beleid
- *Handelingen*: het nieuwe beleid houdt goed rekening met de bouwsteen 'Reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen'. Het gaat om een verbetering van het aantal en de complexiteit van de handelingen ten opzichte van het huidige beleid.
- *Zekerheid*: het nieuwe beleid houdt voldoende tot goed rekening met de bouwsteen 'Creëer zekerheid over de toekomst'. Het gaat hier om een verbetering van het gevoel van zekerheid.
- *Handelingsvrijheid*: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid'. Het gaat slechts om een kleine verbetering van het gevoel van (handelings)vrijheid ten opzichte van het huidige beleid.

Onderstaande tabel geeft de uitkomst weer van de gedragsbeoordeling voor beide onderdelen met subvariant 1. Bij subvariant 2 zou bij onzekerheid "geen verbetering" staan.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Kleine verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling*. Om zoveel mogelijk van de benodigde informatie op te kunnen zoeken en niet zonder bewijsstuk aan een burger uit te vragen (en dus de kans op fouten te verkleinen) is gegevensuitwisseling een belangrijke factor. Bredere gegevensuitwisseling ook over domeinen heen kan daarbij van grote meerwaarde zijn. Daarnaast is er samenhang met de beleidsoptie *Reageer passend op overtreding inlichtingenplicht* en de beleidsoptie *Pas de inlichtingenplicht aan*.

EFFECTEN

Het wordt, zeker wanneer niet met een verklaring en/of steekproef wordt gewerkt, makkelijker om misbruik te maken van regelingen. Ook met een verklaring is dat eenvoudiger. De ervaringen bij de gemeente Apeldoorn, die werkt met subvariant B-1, zijn echter positief. De gemeente heeft niet te maken met meer terugvorderingen of boetes dan andere gemeenten en ook niet met een hogere instroom in de Participatiewet (ook niet direct na

de start van deze werkwijze). De ervaring in Apeldoorn leert ook dat uit de steekproef vrijwel nooit informatie komt met effect op hoogte of recht van de uitkering.

Vanwege de wijziging van werkwijze kan verder onderzoek worden gedaan door pilots bij andere gemeenten en beide subvarianten te beoordelen op de gevolgen voor onder andere rechtmatigheid, misbruik, oneigenlijk gebruik en doelmatigheid.

De vraag is of bij subvariant 2 de ene vereenvoudiging niet wordt ingeruild voor de andere. Dat wil zeggen: op deze manier wordt wel het aantal (complexe) handelingen en de verwerking van complexe informatie verkleind, maar daarvoor komt onzekerheid terug. Wanneer wel bewijsstukken worden gevraagd is het bij de aanvraag mogelijk onzeker of er recht is op bijstand, maar wanneer dat wordt toegekend is er (bij ongewijzigde omstandigheden) in elk geval zekerheid dat er recht bestaat. Bij subvariant B blijft er onzekerheid bestaan. Immers: er blijft steeds de kans bestaan dat er toch iets verkeerd door is gegeven of in het gesprek niet aan het licht is gekomen, waardoor er minder of geen recht op bijstand was en er dus moet worden terugbetaald. Ook wanneer met verwijtbaarheid rekening wordt gehouden blijft deze onzekerheid bestaan.

UITVOERING

Voor zowel gemeente als SVB geldt dat gesprekken met alle AIO- of bijstandsgerechtigden veel uitvoeringscapaciteit vergt. Of dat haalbaar is en welke eventuele gevolgen voor andere dienstverlening dat zou hebben moet wanneer de invoering van deze optie wordt overwogen grondig uitgezocht worden.

JURIDISCH

Zowel voor onderdeel A als onderdeel B is een wetswijziging nodig.

De Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) heeft mogelijk gemaakt dat SUWI-instanties de voor de aanvraag benodigde gegevens niet bij de belanghebbende uitvragen voor zover ze kunnen worden verkregen uit bepaalde andere administraties. Betere uitvoering van deze wettelijke bepalingen vergt geen wetswijziging. Het aanwijzen van aanvullende administraties waar uit kan worden geput kan bij lagere regelgeving.

Ook maakt bijvoorbeeld art. 53a Participatiewet het al mogelijk om bepaalde gegevens achterwege te laten bij de beoordeling van het recht op bijstand: Onverminderd 30c, tweede, vierde en vijfde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, bepaalt het college welke gegevens ten behoeve van de verlening van bijstand dan wel de voortzetting daarvan en de arbeidsinschakeling door de belanghebbende in ieder geval worden verstrekt en welke bewijsstukken worden overgelegd, alsmede de wijze en het tijdstip waarop de verstrekking van gegevens plaatsvindt. [...]

Ook de inlichtingenplicht biedt hiervoor de nodige ruimte (o.a. art. 17 lid 1 Participatiewet): *De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij*

ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is. Niettemin laten bovengenoemde bepalingen veel beleidsruimte aan de uitvoering, zodat de uitvoering ook een strenge koers kan handhaven waarbij veel gegevens worden opgevraagd als die niet reeds in overheidsadministraties aanwezig zijn. Als het de bedoeling is om hier gebonden bevoegdheden van te maken (met uniforme uitvoering in elke gemeente) kan wetswijziging aan de orde zijn, waarvoor ten minste 18 maanden moet worden uitgetrokken.

TIJDPAD

Een wetswijziging kost tenminste 18 maanden. Daarnaast zullen uitvoerende organisaties veel tijd nodig hebben om zich voor te bereiden (inrichten werkprocessen, werven, aanpassen ICT).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Het voeren van meer gesprekken vergt meer uitvoeringscapaciteit van verstrekkers. Indien deze variant wordt overwogen dienen de gevolgen hiervan nader in kaart te worden gebracht.

Indien afgezien wordt van terugvorderen (subvariant 1) als op een later moment wordt geconstateerd dat niet aan de voorwaarden voor een uitkering wordt voldaan, dan leidt dit ook tot minder terugvorderingen. Mogelijk leidt het uitblijven bij het onjuist verstrekken van inlichtingen ook tot meer misbruik. De gevolgen hiervan zijn niet gekwantificeerd.

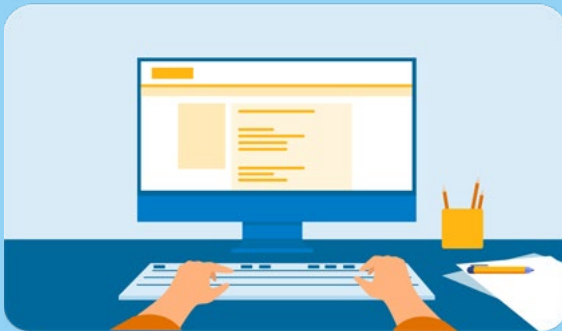
Daarnaast zullen niet alle fouten in een uitkering worden ontdekt wanneer er middels een steekproef controles worden uitgevoerd (zowel subvariant A als B). Ook dat leidt naar verwachting tot extra uitgaven.

Gedragstoets: Verminderen bewijslast



Dijksterhuis & van Baaren (D&B) deed onderzoek naar deze beleids optie vanuit gedrags- en burgerperspectief. Vanuit de vier gedragbouwstenen keken zij in hoeverre de beleids optie bijdraagt aan een vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel.

Beschrijving beleids optie



Online aanvraag indienen



Gesprek met de gemeente

Huidig beleid

Als je een bijstandsuitkering wilt ontvangen, dan doe je deze aanvraag in veel gemeenten online. Tijdens de aanvraag vul je een aantal gegevens in. Denk aan informatie over het inkomen, vermogen, woon- en leefsituatie en schulden van jezelf en eventueel je partner/medebewoners. Vervolgens lever je bewijsstukken aan, waaronder bankafschriften van al je rekeningen, je huurcontract/hypotheekakte, een recente loonstrook en een overzicht van al je actuele schulden. Op basis van deze informatie bepaalt de gemeente of ze nog een aanvullend (intake) gesprek met je willen voeren. Na gemiddeld 4 tot 8 weken hoor je of je recht hebt op een bijstandsuitkering.

Nieuw beleid

De gemeente voert eerst een gesprek met je waarin je jouw situatie mondeling toelicht. Tijdens dit gesprek beantwoord je vragen over o.a. je inkomen, vermogen, woon- en leefsituatie, schulden en eventueel ook informatie over je partner/medebewoners. Na het gesprek zoeken de gemeente en jij apart van elkaar aanvullende informatie uit. De dingen die je zelf moet uitzoeken, zijn afhankelijk van jouw situatie. Tijdens een tweede gesprek met de gemeente bespreek je deze informatie en vul je een aanvraagformulier in. Aan het einde van dit tweede gesprek – dat gemiddeld 4 weken na het maken van de afspraak voor het eerste gesprek plaatsvindt – hoor je direct of je recht hebt op een bijstandsuitkering.

Onderzoeksopzet



We spraken in totaal negen respondenten uit diverse gemeenten. Alle respondenten die we spraken ontvangen momenteel een bijstandsuitkering. Tijdens de interviews namen we de respondent mee in het proces van het huidige en van het nieuwe beleid. We bespraken het proces als geheel en zoomden in op specifieke onderdelen van het proces.

Zo kregen we een beeld van hoe complex en begrijpelijk respondenten het proces en de handelingen vinden, hoeveel (handelings)vrijheid en hoeveel zekerheid ze ervaren in het huidige en het nieuwe beleid. Daarnaast vroegen we uit welk van de twee beleidsopties hun voorkeur heeft. Op basis van deze gesprekken vormden we een beeld van wat de respondenten denken en voelt bij het huidige en het nieuwe beleid.

Bij het interpreteren van de resultaten is het belangrijk om de volgende kanttekeningen in gedachten te houden:

- De eigen ervaringen die respondenten hebben met (het aanvragen van) een bijstandsuitkering kunnen van invloed zijn op hun mening over de voorgelegde situaties. Zo kan bijvoorbeeld een negatieve eerdere ervaring zorgen voor een negatievere evaluatie van het huidige beleid. Dit kan mogelijk de beoordeling van het beleid enigszins vertekenen.
- Respondenten kregen het proces van de huidige en nieuwe beleidsoptie tijdens het interview voorgelegd, maar doorliepen de stappen van de nieuwe beleidsoptie niet zelf. Daarnaast was het proces dat we tijdens de interviews voorlegden een versimpelde weergave van de huidige en nieuwe beleidsoptie. Hierdoor ervaren respondenten het proces mogelijk als eenvoudiger dan dat het daadwerkelijk is.

Begrijpelijkheid

Enkele respondenten geven aan dat het nieuwe beleid makkelijker te begrijpen is, omdat het proces met slechts twee gesprekken simpeler is. Ook geeft een enkeling aan dat het scheelt dat je voorafgaand aan het eerste gesprek met de gemeente niet hoeft te begrijpen wat je allemaal moet uitzoeken en aanleveren. Verder vinden enkele respondenten het een verbetering dat ze tijdens de gesprekken vragen kunnen stellen over zaken die ze onduidelijk vinden of niet begrijpen.

Tot slot geven enkele respondenten aan dat ze het huidige beleid goed te begrijpen vinden. Ze vinden het nieuwe beleid even begrijpelijk, maar dus niet begrijpelijker dan het huidige beleid.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie'. Het gaat slechts om een kleine verbetering van de begrijpelijkheid ten opzichte van het huidige beleid

Handelingen

Burgers hoeven in het proces van het nieuwe beleid minder (opeenvolgende) handelingen uit te voeren dan in het proces van het huidige beleid. Daarnaast verdwijnen er ook een aantal complexe handelingen, zoals het opzoeken van informatie en het aanleveren van (bewijs)stukken. Vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief is het verminderen van de (complexe) handelingen een vereenvoudiging van het beleid.

Ongeveer de helft van de respondenten vindt dit inderdaad een verbetering ten opzichte van het huidige beleid. Het op- en uitzoeken van informatie wordt door hen namelijk als lastig ervaren. Zij geven daarom aan dat het prettig is dat ze in het nieuwe beleid minder op hoeven te zoeken. Ook het aanleveren van (bewijs)stukken kan volgens respondenten veel werk zijn; werk waarvan ze zien dat dit grotendeels verdwijnt in het nieuwe beleid. Enkele respondenten geven ook aan dat het huidige beleid vooral veel vraagt in een periode waarin ze door financiële schaarste al stress ervaren (zie ook het kader over cognitieve en financiële schaarste). Ze zien het nieuwe beleid vooral als een verbetering, omdat het beleid

minder handelingen van je vraagt als je in een stressvolle periode zit.

De andere helft van de respondenten vindt de hoeveelheid en complexiteit van de handelingen die het huidige beleid vraagt al goed te doen. Zij vinden het opzoeken en aanleveren van informatie niet moeilijk. Ook vinden ze het logisch dat je voor een uitkering het een en ander moet doen, zoals bewijsstukken aanleveren. Ze zien het nieuwe beleid dan ook niet als een verbetering op dit gebied; voor hen was geen verbetering nodig. Daarnaast vinden enkele respondenten twee gesprekken veel. Ze vragen zich af of één gesprek soms niet voldoende is om alle relevante informatie op te halen.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt goed rekening met de bouwsteen 'Reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen'. Het gaat om een verbetering van het aantal en de complexiteit van de handelingen ten opzichte van het huidige beleid.

Cognitieve en financiële schaarste

Financiële stress en impactvolle levensgebeurtenissen eisen veel (mentale) aandacht op en zorgen voor cognitieve schaarste. Burgers die cognitieve schaarste ervaren hebben weinig mentale bandbreedte over voor zaken die veel (mentale) energie vragen, zoals het doen van een aanvraag voor een bijstandsuitkering. Daarnaast maakt een lage mentale bandbreedte de kans groter dat burgers fouten maken of verkeerde beslissingen nemen. Het is daarom belangrijk dat het aanvraagproces voor een bijstandsuitkering zo min mogelijk cognitieve capaciteit van burgers vraagt.

Een aantal respondenten gaven inderdaad aan financiële stress te ervaren door hun relatief lage inkomen, de hoge inflatie en de stijgende energieprijzen. Daarnaast noemden het overgrote deel van de respondenten impactvolle levensgebeurtenissen als reden dat zij in de bijstand zijn beland. Denk hierbij aan een scheiding of het verliezen van een baan.



Zekerheid

Vanuit gedragswetenschappelijk perspectief ervaart de burger meer zekerheid in het nieuwe beleid. Door de kortere doorlooptijd hebben burgers sneller duidelijkheid of ze inkomen uit een bijstandsuitkering krijgen en hoeven ze minder (onzekere) tijd financieel te overbruggen. Ook de persoonlijke begeleiding tijdens de gesprekken kan meer zekerheid bieden. Een medewerker met kennis van de bijstand kijkt en denkt met de burger mee. Zij zien erop toe dat de aanvraag goed wordt ingediend en kunnen aan het eind van het tweede gesprek duidelijkheid bieden over de uitkomst.

Vrijwel alle respondenten vinden de snelheid waarmee je duidelijkheid krijgt over de beslissing een verbetering in het nieuwe beleid. De meeste respondenten vinden dat het in het huidige beleid té lang duurt voordat je hoort of je recht hebt op een bijstandsuitkering. De meeste respondenten voelen zich wel zeker dat ze de aanvraag in het huidige beleid goed kunnen doorlopen; ze hebben het immers allemaal al eens gedaan. In het nieuwe beleid voelen alle respondenten zich zeker dat ze de aanvraag goed kunnen doorlopen.

Respondenten vinden de persoonlijke begeleiding in het nieuwe beleid prettig. Sommigen geven aan dat hierdoor ruimte voor

'menselijkheid' ontstaat. Anderen verwachten dat het proces hierdoor minder foutgevoelig wordt. Wanneer er wel een fout gemaakt wordt, verwachten sommige respondenten in het nieuwe beleid een coulantere reactie van de gemeente dan in het huidige beleid. Dat burgers steekproefsgewijs geselecteerd kunnen worden om toch bewijsstukken aan te leveren, is voor de meeste respondenten geen probleem. Zij vinden dit juist een goede toevoeging. Een ander vindt het idee dat er nog een kans bestaat dat om je documenten wordt gevraagd stressvol.

Een enkeling vindt dat het recht op een uitkering het best bepaald kan worden op basis van

documenten. Dat documenten in het nieuwe beleid een minder belangrijke rol lijken te spelen, geeft volgens hen onzekerheid: zal later niet toch blijken dat je geen recht had? Ook vindt een enkeling het proces zonder bewijsstukken niet grondig genoeg.

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende tot goed rekening met de bouwsteen 'Creëer zekerheid over de toekomst'. Het gaat hier om een verbetering van het gevoel van zekerheid.

(Handelings)vrijheid

In het nieuwe beleid kan de burger tijdens de gesprekken direct toelichting geven op de persoonlijke situatie. In het huidige beleid wordt slechts gekeken naar de informatie uit de aanvraag en de documenten. De burger heeft in het nieuwe beleid dus meer invloed op de manier waarop de gemeente informatie interpreteert. Vanuit gedragswetenschappelijk perspectief kan de burger in het nieuwe beleid daarom meer controle over het proces en (handelings)vrijheid ervaren.

De helft van de respondenten waardeert dat de persoonlijke situatie centraal staat, en niet de documenten. Enkelen benoemen dat het prettig is om toelichting te kunnen geven in een gesprek. Zo'n gesprek kan ook spannend zijn, en sommigen vinden dat het net als in

het huidige beleid voelt als een controle. Waar sommige respondenten in het huidige beleid het gevoel hebben dat de gemeente hen vertrouwt, geldt dat in het nieuwe beleid voor vrijwel alle respondenten. Sommige respondenten geven juist aan dat ze, doordat er geen documenten worden opgevraagd, vinden dat de gemeente te weinig controleert in het nieuwe beleid (zie ook het kader over scepticisme hieronder).

Deelconclusie: het nieuwe beleid houdt voldoende rekening met de bouwsteen 'Vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid'. Het gaat slechts om een kleine verbetering van het gevoel van (handelings)vrijheid ten opzichte van het huidige beleid.

Vertrouwen

Het nieuwe beleid zorgt ervoor dat vrijwel alle respondenten zich vertrouwd voelen door de gemeente. Echter gaven enkele respondenten aan het gevoel te hebben dat dit beleid fraudegevoeliger kan zijn. Deze personen ervaren in het huidige beleid minder vertrouwen vanuit de gemeente, maar zij beoordelen het huidige proces wel als minder fout- en fraudegevoelig. De indruk kan ontstaan dat er in de nieuwe situatie vaker ten onrechte bijstand kan worden uitgekeerd. Dit idee kan mogelijk afbreuk doen aan het draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel. Goede communicatie over de inzet van toezicht en handhaving lijkt dan ook zinvol. Overigens is de wijze van toezicht en handhaving niet expliciet meegenomen in de toets.



Eindconclusie

De nieuwe beleidsoptie is een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige beleid vanuit gedrags- en burgerperspectief. Dit komt vooral doordat de gemeente minder handelingen vraagt van burgers. Ook ervaren zij meer zekerheid doordat ze sneller duidelijkheid krijgen over hun recht op de uitkering.

Daarnaast wordt de nieuwe beleidsoptie door een deel van de respondenten ook als begrijpelijker ervaren en verwachten zij meer (handelings) vrijheid te hebben. Er is echter ook een deel van de respondenten dat deze voordelen niet denkt te ervaren. Een enkeling vraagt zich zelfs af of het nieuwe beleid wel streng genoeg is.

Deze gedragstoets is uitgevoerd door Dijksterhuis & Van Baaren (D&B) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Beleids optie 2E: Bied betere ondersteuning door gebruik van gegevensuitwisseling

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
-----------------	---

RAAKT REGELINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen
------------------	----------------------------------

OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Door gebruik te maken van de bij de overheid beschikbare gegevens, hoeven burger minder gegevens zelf aan te leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor inkomensgegevens, waar meer en beter gebruik van kan worden gemaakt. Maar ook bij wijzigingen in de situatie van burgers, wordt deze informatie uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties. Zodoende hoeven burgers er zelf minder alert op te zijn of zij gegevens door moeten geven en zo ja, welke gegevens. Op deze wijze kan de bijdrage aan de bestaanszekerheid van burgers worden vergroot, omdat gegevensuitwisseling het mogelijk maakt burgers te geven waar zij recht op kunnen hebben en daarmee niet-gebruik én onjuist gebruik van uitkeringen te voorkomen. Door diverse mogelijkheden voor het verbeteren en vergroten van gegevensuitwisseling te verkennen, gaat de overheid meer handelen in lijn met de Wet Eenmalige Gegevensuitvraag (WEU), die voorschrijft dat overheidsorganisaties worden geacht de gegevensuitwisseling onderling te regelen zodat burgers nog maar eenmalig bepaalde gegevens hoeven door te geven.</p> <p>Binnen de SUWI-keten gebeurt al veel om informatiedeling mogelijk te maken om zo de burger optimale dienstverlening te kunnen bieden. Er zijn echter nog investeringen mogelijk om gegevensuitwisseling te verbeteren en te intensiveren. Dit betreft het SUWI-keten zelf, maar zeker ook de stelsels die direct verband houden met het SUWI-keten.</p> <p>Op basis van de bevindingen in het IBO kan er op vier aanvullende elementen worden geïnvesteerd om tot betere gegevensuitwisseling te komen om zo het stelsel eenvoudiger te maken vanuit burgerperspectief:</p> <ul style="list-style-type: none">A) De lopende trajecten en ontwikkelingen betreffen met name het SUWI-domein. Het zou goed zijn een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om ook breder met overheidsorganisaties buiten het SUWI-domein alsook op termijn met derden informatie uit te wisselen. Dat zou een vereenvoudiging voor de burger kunnen betekenen omdat de burger doorgaans met verschillende domeinen te maken heeft. Dit vraagstuk zou onderdeel kunnen worden van een bredere verkenning naar de toekomstbestendigheid van gegevensuitwisseling binnen de overheidsdienstverlening. Ten aanzien van overgangen tussen regelingen in het stelsel kan worden bezien of een verdere verduidelijking van de bevoegdheden nodig is om tot een effectieve samenwerking te komen tussen de uitvoeringsorganisaties en gemeenten zodat het mogelijk is 'warm over te dragen'.B) Bij deze verkenning zou ook aandacht moeten worden besteed aan de inrichting van het proces om wat gegevensuitwisseling betreft te kunnen reageren op nieuwe dienstverleningsvragen. Vaak vraagt het uitwisselen van informatie voor een nieuwe dienstverleningsvraag (bijvoorbeeld het tegen gaan van niet-
----------------------	---

gebruik AIO) om een nieuwe grondslag. Het komen tot zo'n nieuwe grondslag is een dermate lang proces (tenminste 18 maanden) dat een nieuwe actuele behoefte aan dienstverlening voor groepen burgers vaak pas veel later adequaat kan worden beantwoord. En het gaat daarbij niet alleen om juridische wijzigingen. Wijzigingen hebben ook impact op de portfolio's van de uitvoeringsorganisaties en de implementatie hiervan kost tijd, capaciteit en budget. Dat alles maakt het uitwisselen van meer gegevens zodoende weinig wendbaar. Daarom is de aanbeveling om mogelijkheden om binnen dat proces tot een versnelling te komen, grondig te verkennen.

Gegeven het beperkte tempo waarbinnen wordt gekomen tot nieuwe grondslagen, zou een juridische basis kunnen worden verkend om bij uitzonderingsgevallen met een acute dienstverleningsvraag ook zonder grondslag uitsluitend ten gunste van de burger al tot informatie-uitwisseling over te gaan met andere, nader aan te wijzen, overheidsorganisaties als dat nodig is voor de bestaanszekerheid en begeleiding van de burger om een verder voortbestaan van de schrijnende situatie te voorkomen. Ten aanzien van overgangen tussen regelingen in het stelsel kan worden bezien of een verdere verduidelijking van de bevoegdheden nodig is om tot een effectieve samenwerking te komen tussen de uitvoeringsorganisaties en gemeenten zodat het mogelijk is zinnig en 'warm over te dragen' en mensen die een beroep willen doen op publieke dienstverlening integraal te helpen.

- C) Een oplossingsrichting die om nadere verkenning vraagt, is het uitbreiden van de wettelijke taak voor uitvoeringsorganisaties tot het actief bevorderen van uitkeringsbenutting. De wettelijke taak van uitvoeringsorganisaties is nu beperkt tot het vaststellen van het recht op een uitkering en uitkeren. Het verruimen van de wettelijke taak sluit aan bij de SUWI-doelen, omdat uitvoeringsorganisaties dan optimaal bijdragen aan bestaanszekerheid van burgers (een burger krijgt waar hij/zij recht op heeft).
- D) Op Europees niveau wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de E-wallet. Binnen het programma Innovatie Gegevensuitwisseling Sociaal Domein (IGS) kan verkend worden hoe in Nederland aangesloten kan worden op de ontwikkeling van deze E-wallet.

PROBLEMATIEK

Het is om verschillende, veelal privacy gerelateerde, redenen niet altijd mogelijk om gegevens over burgers uit te wisselen tussen overheidsorganisaties. Dit staat soms effectieve en betere dienstverlening aan de burger in de weg. Burgers moeten soms meerdere malen dezelfde informatie aanleveren, weten niet altijd wanneer en welke informatie zij moeten aanleveren of maken fouten in het aanleveren van de juiste informatie. Dit raakt de bestaanszekerheid van burgers en staat effectieve en pro-actieve dienstverlening aan burgers, met als uitgangspunt dat burgers krijgen waar zij recht op kunnen hebben, in de weg.

VEREENVOUDIGING

Deze optie bevat vier elementen die tot doel hebben mogelijkheden te identificeren om tot betere en vanuit de burger gezien eenvoudiger dienstverlening te komen. De potentie voor vereenvoudiging door middel van van gegevensuitwisseling is mogelijk groot. Dienstverlening die ervoor zorgt dat de burger minder informatie hoeft te verstrekken, minder

handelingen hoeft te verrichten en meer handelingsvrijheid en regie zal ervaren. Deze beleidsoptie betreft echter geen concrete beleidsoptie, en biedt daarmee op zichzelf dus ook geen vereenvoudiging. Om deze reden is deze optie ook niet door gedragsexperts getoetst.

SAMENHANG

Er is veel samenhang met andere beleidsopties omdat gegevensuitwisseling een middel is om beleidsdoelen te bereiken en geen doel op zich. In veel beleidsopties en vraagstukken kan bredere informatie-uitwisseling als essentiële randvoorwaarde helpen om de doelen te bereiken, en soms kan informatie-uitwisseling zelfs een alternatief zijn. Het gaat onder meer om de opties *Bied bij aanvraag van sociale zekerheid een brede inkomenscheck*, *Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger*, *Pas de inlichtingenplicht aan*, *Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen*, *Werk toe naar één loket voor werk en inkomen* en *Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik*.

Beleidsoptie 2F: Vereenvoudig het partnerbegrip

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
-----------------	---

RAAKT REGELINGEN	<p>Deze beleidsoptie ziet op de Participatiewet, AIO, IOAW, IOAZ, Bbz, TW, AOW, Anw, en in relatie met de toeslagen.</p> <p>De voorbeelden in deze beleidsoptie zijn voornamelijk gebaseerd op de AOW. Voor harmonisering en dus toepassing bij ook de andere bovenstaande wetten zal een nadere uitwerking van effecten aldaar moeten worden gemaakt.</p>
------------------	--

OMSCHRIJVING EN DOEL	<p><i>Harmoniseren van het partnerbegrip</i></p> <p>Deze beleidsoptie stelt harmonisatie van het partnerbegrip binnen inkomensondersteunende regelingen alsook voor de fiscaliteit voor. Daarbij zou moeten worden geharmoniseerd naar het fiscale of het toeslagpartnerbegrip. Beide zijn bestaande begrippen die, zowel voor burger als uitvoerder, op basis van objectieve criteria vast te stellen zijn, zoals (niet uitputtend, en er zijn uitzonderingen):</p> <ul style="list-style-type: none">• Getrouwd zijn of geregistreerd partnerschap hebben• Niet getrouwd zijn of geregistreerd partnerschap hebben, maar wel met iemand op hetzelfde adres ingeschreven staan en aan een van de volgende voorwaarden voldoen:<ul style="list-style-type: none">○ Beide meerderjarig zijn en een samenlevingscontract hebben afgesloten.○ Samen een kind hebben○ Een van beide het kind van de ander heeft erkend○ Gezamenlijk bij een pensioenfonds als pensioenpartners staan aangemeld○ Gezamenlijk eigenaarschap hebben van de woning die wordt bewoond○ Meerderjarig zijn en een kind van 1 van beide ook op het adres ingeschreven hebben staan.○ In het voorgaande jaar ook al partners zijn geweest.○ Samen wonen met kind of vader of moeder, voldoen aan 1 van bovenstaande voorwaarden en allebei 27 jaar of ouder zijn.○ Samenwonen met een stiefkind en voldoen aan 1 van de voorwaarden voor partnerschap met het stiefkind. <p>Een instantie waarmee een burger te maken krijgt en waarvoor het hebben van een partner wel of niet relevant is, stelt op basis van het geharmoniseerde partnerbegrip vast of er sprake is van een partner.</p> <p>Er bestaat (net zoals dat bij de Belastingdienst nu ook kan) ook de mogelijkheid om in specifieke uitzonderingssituaties een verzoek in te dienen bij de betreffende beoordelende uitvoeringsinstantie wanneer iemand vindt dat er geen sprake is van partnerschap terwijl er door die instantie wel een partner is vastgesteld. Dat is noodzakelijk omdat de uitvoeringsinstantie – als gevolg van de systematiek van objectieve criteria - niet altijd kan weten dat er sprake is van een uitzonderingssituatie.. Wanneer een dergelijk verzoek door een uitvoeringsinstantie is gehonoreerd, dan wordt die beslissing door andere uitvoerders bij</p>
----------------------	---

ongewijzigde omstandigheden overgenomen. Een bepaalde situatie kan dus voor de burger uiteindelijk maar een uitkomst hebben, en niet bij verschillende uitvoerders een verschillende uitkomst. Iemand heeft een partner, of niet.

Door deze harmonisatie wordt voorkomen dat burgers geconfronteerd worden met verschillende partnerbegrippen.

Het aanpassen van het partnerbegrip binnen een regeling kan gevolgen hebben voor het recht op en de hoogte van de uitkering voor sommige mensen. Wanneer dergelijke effecten onwenselijk worden geacht zou verkend moeten worden of deze door het aanpassen van de regeling zelf kunnen worden opgelost. Dat is waarschijnlijk niet in alle gevallen mogelijk. Vanuit begrijpelijkheid en vereenvoudiging is het in elk geval niet wenselijk dat dergelijke effecten met (arbitraire) variatie in partnerbegrippen worden geadresseerd.

Moderniseren van het partnerbegrip

Voor verschillende van de nu gehanteerde partnerbegrippen geldt dat ze niet altijd even goed aansluiten bij de realiteit, dan wel bij de belevingswereld van de burgers die het betreft. Bijvoorbeeld waar het gaat om het objectieve criterium dat bij twee meerderjarigen met een minderjarig kind het van één van hen als partner worden beschouwd, de zogenoemde samengestelde gezinnen. Met name voor de toeslagen is uit ervaring gebleken dat dit criterium voor de burger onbedoelde partnerschappen tot gevolg kan hebben met grote financiële consequenties. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een alleenstaande moeder een hulpbehoevende grootouder in huis neemt. Daarom is het belangrijk om ook voor het gekozen partnerbegrip (fiscaal of toeslag) partnerbegrip een stevige verkenning uit te voeren naar of het nog wel volstaat gegeven dat de samenleving in beweging is en er bijvoorbeeld nieuwe samenlevingsvormen ontstaan. Daarbij zouden verschillende hypothetische situaties aan burgers kunnen worden voorgelegd met de vraag te beoordelen of daar wel of niet sprake is van een partner.

PROBLEMATIEK

Voor verschillende uitkeringen, belastingen en toeslagen zijn het wel of niet hebben van een partner en de verschillende kenmerken van die partner (i.e. inkomen, vermogen) van invloed op de vaststelling van de regeling.

Op dit moment verschilt het partnerbegrip (wanneer wordt iemand aangemerkt als partner) tussen regelingen. Vaak zijn de verschillende invullingen van het partnerbegrip passend bij de beleidsmatige keuzes met betrekking tot de *uitkomst* van een regeling. Maar vanuit de begrijpelijkheid voor burgers is het niet wenselijk om voor de verschillende regelingen verschillende definities te hanteren van een en hetzelfde begrip. De begrippen zouden zoveel als mogelijk geharmoniseerd moeten worden, maar de doelstellingen van regelingen blijven wel inherent verschillend. De AOW heeft niet hetzelfde doel als de toeslagen.

Want hoewel er uiteraard ook veel overlap bestaat tussen criteria, kan differentiatie in definities van "partner" er bijvoorbeeld toe leiden dat iemand voor regeling X wel en voor regeling Y geen partner heeft. Dat is voor een burger lastig te begrijpen, zorgt voor onzekerheid, leidt tot fouten en vergissingen en daarmee mogelijk tot terugvorderingen. Er zijn ook situaties waarin een burger er bewust voor kiest om bij de ene regeling wel partner te zijn en bij een andere regeling niet.

Daarnaast geldt dat voor burgers de gehanteerde partnerbegrippen niet altijd even goed aansluiten bij de werkelijkheid of bij hun belevingswereld. Bijvoorbeeld nieuwe samenlevingsvormen (i.e. mensen met meerdere partners) passen niet altijd even goed in de mal.

VEREENVOUDIGING

- Het wordt voor burgers voorspelbaar hoe de overheid hun leefsituatie beoordeelt. Op basis van kenbare objectiveerbare criteria wordt vastgesteld of er sprake is van partnerschap.
- Burgers die gebruik maken van de sociale zekerheid worden niet langer geconfronteerd met verschillende invullingen van hetzelfde begrip.
- Burgers hoeven ook niet meerdere keren door te geven of ze wel of niet een partner hebben, of dat tenminste niet meerdere keren aan de hand van verschillende criteria te beoordelen.
- Daarmee verkleint deze beleids optie de hoeveelheid ingewikkelde en tegenstrijdige informatie die een burger moet verwerken t.a.v. het partnerbegrip.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Er bestaat samenhang met de beleids optie *Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren*. Harmonisering van het partnerbegrip kan worden gezien als een tussenvariant, waarbij het hebben van een partner wel van belang blijft, maar niet langer verschillend wordt ingevuld. Verdere vereenvoudiging kan worden bereikt door het individualiseren van uitkeringen waardoor het wel of niet hebben van een partner uiteindelijk geen rol meer speelt, en de invulling van het begrip daarmee ook niet. Voor de AOW hangt dit fiche ook samen met de beleids optie *Neem het adres als uitgangspunt*.

EFFECTEN

Mogelijk zullen er burgers zijn die bij de voorgestelde nieuwe inrichting geen, een minder hoog of juist hoger recht hebben op een inkomensondersteunende regeling. Uit de *Verkenning leefvormen in de AOW (2021)* bleek bijvoorbeeld dat er bij een dergelijke wijziging van het partnerbegrip een groep van alleenstaanden naar de gehuwdenuitkering gaan en een groep andersom. Dit betreft gehuwden die DGL zijn die van 70% naar 50% gaan en ongehuwd samenwonenden die van 50% naar 70% gaan. Deze groepen zijn ongeveer even groot.

Dergelijke verschuivingen kunnen dus gevolgen hebben voor het inkomen. Verkend zou moeten worden of het mogelijk is die effecten, voor zover ze ongewenst worden geacht, niet met differentiatie in het partnerbegrip maar met aanpassing van de regelingen te adresseren. Dat zou dan overigens wel in samenhang moeten. Eerst het partnerbegrip aanpassen en later pas de regeling aanpassen om onwenselijke uitkomsten te adresseren is onwenselijk. Deze effecten zouden ook met overgangsrecht kunnen worden opgevangen.

In de AOW zal er geen sprake meer zijn van Duurzaam Gescheiden Leven (DGL). De problematiek rondom ongewild DGL (wanneer de partner naar een zorginstelling gaat) komt te vervallen. Dit geeft sneller duidelijkheid voor burgers.

In de huidige socialezekerheidsregelingen wordt op basis van de feitelijke omstandigheden beoordeeld of mensen een gezamenlijke huishouding vormen. Partnerschap op basis van objectieve criteria kan in bepaalde gevallen leiden tot ongenueanceerde uitkomsten die niet goed aansluiten bij de feitelijke omstandigheden. Dat geldt met name voor het criterium "samengesteld gezin". Omdat er gebruik wordt gemaakt van objectieve gegevens en er geen beoordeling van de feitelijke situatie plaatsvindt is de uitkomst voor burgers beter voorspelbaar.

Als aangesloten wordt bij fiscaal of toeslagpartnerbegrip maakt gegevensuitwisseling hergebruik van gegevens mogelijk met als gevolg beperking administratieve lasten voor burgers en beperking van de uitvoeringskosten.

Als onverkort aangesloten wordt bij het partnerbegrip inkomstenbelasting kan dat er toe leiden dat mensen met terugwerkende kracht over het hele jaar als partners worden aangemerkt. Voor de inkomstenbelasting werkt dat in de regel positief uit. Voor de toeslagen is per 2021 de terugwerkende kracht niet meer van toepassing vanwege de negatieve effecten die dat kan hebben. Een ander verschil tussen het partnerbegrip van de IB en de toeslagen is dat de IB een aparte regeling kent (en toeslagen niet) voor niet in NL wonende buitenlandse belastingplichtigen.

UITVOERING

Om te garanderen dat alle uitvoerders gebruik maken van het hetzelfde partnerbegrip is het van belang dat wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke database. Elke uitvoeringsorganisatie kan bij een nieuwe of gewijzigde aanvraag controleren of er al een partner is en deze waar nodig opvoeren. Om te garanderen dat uitvoerders de criteria op eenzelfde manier interpreteren is het van belang dat er nauw samengewerkt wordt via bijvoorbeeld casustafels.

Een overgangsregime moet worden vormgegeven voor personen die nu al partners worden aangemerkt en in het nieuwe systeem niet meer, en vice versa. Schrijnende situaties moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen.

Bij het fiscaal- en toeslagpartnerbegrip wordt gebruik gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Dat betekent een vereenvoudiging van de uitvoering. Als volledig wordt aangesloten bij het toeslagpartnerbegrip kan de SVB voor de vaststelling van de AOW-hoogte mogelijk voor een belangrijk deel van de populatie gebruikmaken van gegevens van de dienst Toeslagen. Voor AOW-gerechtigden die niet aangifteplichtig zijn of een toeslag ontvangen, dient de SVB zelf vast te stellen of aan de voorwaarde van het toeslagpartnerbegrip wordt voldaan. Het is ook mogelijk om het toeslagpartnerbegrip niet volledig over te nemen, maar aan te sluiten bij de systematiek van het hanteren van objectieve criteria. De SVB zal dan zelf moeten toetsen aan de objectief vast te stellen criteria.

JURIDISCH

Afhankelijk van welk partnerbegrip uit welke wet leidend zal worden, zullen de wetten die afwijken van dat partnerbegrip aangepast moeten worden.

Een wetswijziging duurt minimaal 18 maanden. Afhankelijk van de effecten van de wijziging van het partnerbegrip voor die verschillende wetten, duurt dat mogelijk langer.

TIJDPAD

Deze maatregel kan op zijn vroegst in 2025 worden ingevoerd.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Voor de AOW: naar verwachting heeft deze variant beperkte budgettaire gevolgen. Het is aannemelijk dat de beoordeling van de samenleefvorm op basis van het toeslagpartnerbegrip vergelijkbaar is met de huidige beoordeling van de houdhoudensituatie door SVB. Eerbiedigend overgangsrecht kan tot extra uitkeringslasten leiden, maar deze nemen af en zijn niet als structureel aan te merken.

Beleids optie 2G: Vereenvoudig het inkomensbegrip

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, WW, WAO, WIA, ZW, Wajong, mogelijk ook toeslagen.
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Dit fiche betreft de in de sociale zekerheid gehanteerde inkomensbegrippen op twee niveaus: 1) het inkomensbegrip (bruto/netto/etc.) dat wordt gehanteerd met betrekking tot inkomsten uit werk, pensioen of uitkering, en 2) wat er binnen regelingen wel en niet meetelt als inkomen (bijv. loon, pensioen, boodschappen, marktplaatsinkomsten, alimentatie, etc.).</p> <p><i>1. Inkomensbegrip inkomen uit werk/pensioen/uitkering: bruteren bijstand</i></p> <p>Deze beleids optie betreft het bruteren van de Participatiewet. Bruter ing van de Participatiewet is de overstap naar een systeem waarin de bijstandsnormen bruto bedragen zijn en de bruto inkomsten (authentieke inkomen zoals dat is opgenomen in de Basisregistratie inkomen) in plaats van netto inkomsten met de bijstandsuitkering worden verrekend. Dit is in lijn met het advies uit het rapport <i>Ministerie van SZW (2016) Harmonisatie inkomensbegrippen</i>.</p> <p>Deze beleids optie kent vanuit het perspectief van vereenvoudiging enkele grote voordelen. Zo zorgt het bruteren van de Participatiewet voor een betere aansluiting bij het inkomensbegrip dat wordt gehanteerd door het UWV. Dit geldt voor burgers die nu vanwege het combineren van of een overgang tussen een UWV regeling en de Participatiewet met een netto (Participatiewet) en een bruto (UWV) systematiek te maken hebben.</p> <p>Een ander voordeel is dat door het bruteren van de bijstand verrekening van inkomsten op basis van de polisadministratie mogelijk wordt. Dat betekent dat gebruikers van de Participatiewet niet langer elke maand hun inkomen hoeven te verstrekken. Tot slot betekent het overstappen naar een brutosystematiek ook dat, doordat de belastingdruk op een uitkering en de belastingdruk op arbeidsinkomen verschillen, burgers minder met onvoorziene gevolgen voor de toeslagen worden geconfronteerd. Deze beleids optie heeft echter ook stevige nadelen, zie "effecten".</p> <p><i>2. Inkomensbegrip: harmonisatie van wat telt als inkomen</i></p> <p>Binnen de beschikbare tijd voor dit IBO is het niet gelukt te komen tot een grondige inventarisatie van wat binnen verschillende gemeenten voor de Participatiewet zoal mee wordt geteld als inkomen en hoe dat zich precies verhoudt tot wat bijvoorbeeld voor de UWV of SVB regelingen meetelt als inkomen. Echter, zoals onder "problematiek" alsook in de analyse beschreven is het feit dat daartussen verschillen bestaan wel een significante bron van complexiteit voor mensen. Daarom stelt deze beleids optie voor om een uitgebreid vervolg onderzoek uit te voeren naar wat binnen (de uitvoering van) verschillende regelingen meetelt als inkomen, en daarbij te verkennen 1) of voor de Participatiewet tot een gesloten inkomensbegrip kan worden gekomen, en 2) of er tot enige mate van harmonisatie tussen regelingen kan worden gekomen.</p>
PROBLEMATIEK	<p><i>1. Inkomensbegrip inkomen uit werk/pensioen/uitkering: brutering bijstand</i></p>

Bij verschillende inkomensondersteunende regelingen wordt gebruik gemaakt van verschillende inkomensbegrippen voor de verrekening van inkomsten en het bepalen van daglonen. Vaak ook begrippen die niet direct aansluiten op de belevingswereld van de burger. Dat maakt het voor een burger, zeker wanneer regelingen worden gestapeld, vaak onduidelijk en complex, en zorgt ervoor dat het doorgeven van inkomen of schatten van inkomen een grotere foutgevoeligheid kent.

Inkomensbegrip	Regelingen	Periode
Verzamelinkomen/ toetsingsinkomen (Box I, II en II na aftrek).	Zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, Kindgebonden budget	jaar
Polisinkomen (Box I voor aftrek)	WW, WIA, ZW, AOW, ANW, TW, IOAW/Z, Wajong	maand/ 4 weken
Netto inkomen	Participatiewet, AIO	maand

Daarnaast geldt dat doordat de bijstand een netto uitkering is waarbij er dus ook voor verrekening naar het netto inkomen wordt gekeken. Hierdoor kan er voor de verrekening van inkomsten geen gebruik worden gemaakt van de polisadministratie. Dit heeft tot gevolg dat burgers elke maand zelf hun bankrekening moeten laten zien om aan te tonen wat ze netto hebben ontvangen. Ook binnen het traject *Participatiewet in balans* wordt gekeken naar een oplossing voor deze problematiek.

Toeslagen

Dit fiche gaat in op de brutering van de bijstand, waarmee deze beter aansluit bij de systematiek van de werknemersregelingen. Echter, (juist) ook het verschil in inkomensbegrip met de toeslagen zorgt voor veel burgers voor complexiteit. De toeslagen kennen immers een ander inkomensbegrip (het verzamel-/toetsingsinkomen) dat ook nog eens, anders dan de UWV-uitkeringen en de Participatiewet, voor een jaar in plaats van maandelijks wordt vastgesteld. De toeslagen werken met een voorschotsystematiek, waardoor burgers hun jaarinkomen vooruit moeten schatten. Na het toeslagjaar wordt de definitieve hoogte van de toeslagen vastgesteld. Dat is een bron van terugvorderingen en naheffingen, die ook nog eens pas na het toeslagjaar en daarmee als onaangename verrassing komen. Omdat de toeslagen wat betreft beleidsopties in principe buiten de scope van dit IBO vallen, wordt in dit fiche niet verder ingegaan op harmonisatie met de toeslagen. Het zou echter goed zijn om deze problematiek in vervolg op het IBO (en met inachtneming van het IBO Toeslagen) nog nader te bezien.

2. Inkomensbegrip: harmonisatie van wat telt als inkomen

Tussen verschillende inkomensondersteunende regelingen bestaan verschillen in wat meetelt als inkomen en wat niet. Voor alle regelingen geldt dat inkomen uit werk, pensioen en (andere) uitkeringen meetelt. Maar voor de Participatiewet tellen bijvoorbeeld ook ontvangen alimentatie en verkoop op Marktplaats mee. Voor de UWV-regelingen tellen die niet mee, en voor de toeslagen bijvoorbeeld alimentatie wel maar inkomsten via Marktplaats niet. Wanneer je gebruik maakt van een regeling tegelijk kan het al moeilijk zijn om te beoordelen of iets nu wel of niet als inkomen meetelt. Maar zeker wanneer je regelingen stapelt kan het voor een burger zeer verwarrend zijn om te beoordelen wat je waar en wanneer nu wel of niet moet doorgeven. Vanuit dat perspectief zou het goed zijn te komen tot harmonisering van wat vanuit verschillende regelingen wel en niet meetelt als inkomen.

VEREENVOUDIGING

1. *Inkomensbegrip inkomen uit werk/pensioen/uitkering: brutering bijstand*

Met name de burger die de bijstand combineert met andere regelingen stapelt, zal door deze maatregel met minder verschillende begrippen te maken krijgen. Brutering van de bijstand maakt verder verrekening met de polisadministratie mogelijk, hetgeen leidt tot minder handelingen en verwerking van informatie voor de burger. Tot slot wordt het effect op toeslagen van bijverdienden in een uitkering voorspelbaarder.

Daar staat wel tegenover dat burgers nu in plaats van met een "simpel" netto bedrag dat voor iedereen hetzelfde is, worden geconfronteerd met een bruto bedrag dat meer onzekerheid geeft over wat er netto overblijft en een netto bedrag dat tussen mensen kan verschillen. Bij inkomen uit werk moet een keuze worden gemaakt voor het toepassen van de loonheffingskortingen op inkomen uit werk of uitkering. Dit zorgt voor nieuwe complexiteit voor burgers.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief (brutering bijstand)	
Informatie	Geen verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Geen verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

2. *Harmonisatie van wat telt als inkomen*

Het harmoniseren tussen regelingen van wat telt als inkomen kan, vanuit het perspectief van vereenvoudiging, voor burgers die regelingen stapelen voor meer duidelijkheid en onzekerheid zorgen. Datzelfde geldt voor het komen tot een gesloten inkomensbegrip voor de Participatiewet.

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Actualiseer de polisadministratie*. Om met de polisadministratie te kunnen verrekenen, moeten er naast het bruteren van de Participatiewet namelijk ook nog stappen worden gezet om de actualiteit van de polisadministratie te vergroten.

EFFECTEN

In een bruto-systematiek hebben bijstandsgerechtigden in sommige situaties lagere netto-inkomens, in andere situaties hogere. Er kunnen dus verschillen bestaan in wat mensen netto overhouden. Behalve die verschillen wordt het bovendien moeilijk om te garanderen dat wat mensen netto overhouden op een aanvaardbaar niveau (i.e. huidige netto sociaal minimum) ligt.

Deze inkomenseffecten doen zich bij verschillende groepen in verschillende mate voor, afhankelijk van de specifieke situatie. Deze effecten zouden kunnen worden geaccepteerd vanuit het doel te vereenvoudigen, maar het is ook mogelijk om deze effecten zo veel mogelijk te mitigeren. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de heffingskorting op het loon toe te passen en het nog resterende deel op de uitkering. Hierbij is het van belang om specifiek naar de verdeling van inkomens bij een paar te kijken. Een andere optie is het toepassen van vrijlatingsregelingen bij bijverdienden in de bijstand, hierdoor stijgt het inkomen uit werk sterker waardoor

negatieve effecten worden opgevangen. Met een intensivering (verhoging van de bijstand) zou de kans dat mensen netto onder het sociaal minimum uitkomen verkleind kunnen worden.

Voor die gevallen waarbij mensen netto niet op het sociaal minimum uitkomen zal maatwerk nodig zijn. Het sociaal minimum is immers een netto ondergrens die we met elkaar hebben vastgesteld. Wanneer dat maatwerk voor een grote groep mensen nodig is, kan de vraag gesteld worden of er voor die groep nog wel sprake is van een vereenvoudiging.

UITVOERING

Voor een oordeel over de uitvoerbaarheid van deze beleids optie is een uitgebreidere uitvoeringstoets nodig.

JURIDISCH

Deze beleids optie vergt een wijziging van de Participatiewet. Daarvoor staat in de regel 18 maanden. Het inkomensbegrip voor de volksverzekeringen, sociale voorzieningen, werknemersverzekeringen en Wajong is vastgelegd in het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten. Harmonisering van het inkomensbegrip naar een ander begrip dan het SV-loon kan geregeld worden in dat besluit. Wijziging van deze AMvB kost minimaal 6 tot 9 maanden. Lagere uitkeringen kunnen mogelijk botsen met het eigendomsrecht. Dit moet nader worden onderzocht.

Aandachtspunt is de mogelijk lagere bijstandsuitkering. Deze mag niet tot gevolg hebben dat burgers onder het sociaal minimum belanden. Daar moeten (juridische) waarborgen voor worden getroffen. Mogelijk is overgangsrecht nodig, zodat burgers zich kunnen voorbereiden op een lagere of andere uitkering of zodat uitvoeringsorganisaties zich op de andere rekenwijze kunnen voorbereiden.

TIJDPAD

De maatregel kan vanuit juridisch perspectief op zijn vroegst een jaar na aanvang van het wetgevingstraject ingevoerd worden. Echter zal deze wijziging ook het nodige vragen van de uitvoeringsorganisaties die hiermee werken, en dat kost tijd. Om te beoordelen hoeveel tijd is een uitgebreidere uitvoeringstoets nodig.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Brutering van de bijstand op zichzelf hoeft geen budgettaire gevolgen te hebben. Maatregelen om te voorkomen dat burgers er hierdoor netto op achteruit gaan of onder het sociaal minimum uitkomen, kunnen echter wel geld kosten. Dat is afhankelijk van de te treffen maatregelen en zal bij uitwerking moeten worden onderzocht.

Beleids optie 2H: Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, AIO, IOAW, IOAZ, Bbz, TW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De hoogte van een uitkering is vaak afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Het uitgangspunt dat het voeren van een 'gezamenlijke huishouding' kostenvoordelen met zich meebrengt vormt de basis voor het onderscheid in de hoogte van een uitkering. Over het algemeen stijgen kosten niet evenredig met elke extra medebewoner binnen een huishouden. Dit betekent in de praktijk dat er in de regelingen die onder de Participatiewet vallen, of daarop gestoeld zijn, een 'alleenstaandennorm' en een 'gehuwdennorm' is voor de uitkeringshoogte. Dit betreft de Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz, AIO en Toeslagenwet. In deze regelingen is er een gehuwdennorm, die vanwege de veronderstelde kostenvoordelen niet twee keer hoger is dan de norm voor alleenstaanden. In de regel gaat het over (ca.) 70% WML voor alleenstaanden, en (ca.) 100% WML voor twee mensen die een gezamenlijke huishouding voeren. Dit geldt ook voor de AOW, zie daarvoor het fiche 'Individualiseer de AOW'.</p> <p>Theoretisch is er veel te zeggen voor het afhankelijk maken van de uitkeringshoogte aan de huishoudsamenstelling. In de praktijk levert dit voor de burger en de uitvoerders veel complexiteit op, bijvoorbeeld omdat het voor zowel de burger al de uitvoerders lastig kan zijn om vast te stellen wanneer het om een 'gezamenlijke huishouding' gaat.</p> <p>Dit fiche beschrijft een aantal maatregelen waarmee het stelsel 'geïndividualiseerd' kan worden, oftewel de hoogte van de uitkering minder afhankelijk te maken van de huishoudsamenstelling. Maatregelen m.b.t. de kostendelersnorm grijpen hier ook op aan, maar zijn in een ander fiche uitgewerkt.</p> <p>Volledige individualisering is de eerste variant. Dit levert mogelijk veel voordelen op voor de burger en de uitvoering, maar is ook een (zeer) vergaande vorm van vereenvoudiging, waar ook nadelen aan kleven. Er worden daarom ook andere varianten gepresenteerd.</p> <p><i>1. Volledige individualisering</i></p> <p>De Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz, AIO en TW worden volledig geïndividualiseerd. Dit betekent dat ieder individu, ongeacht met wie hij of zij samenwoont, een uitkering krijgt volgens de huidige alleenstaandennorm. Het is dus ook niet meer van belang of er een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd. Alleen het eigen inkomen (uit andere bronnen dan de uitkering) wordt nog verrekend met de eigen uitkering. Het inkomen van medebewoners, waaronder echtgenoten, is niet meer van invloed op de eigen uitkeringshoogte. Tenslotte wordt de kostendelersnorm afgeschaft. Dit laatste is in een ander fiche uitgewerkt.</p> <p>Qua uitkeringshoogte ligt het voor de hand de alleenstaandenuitkering op dezelfde hoogte te handhaven als voor de meeste van de bovenstaande uitkeringen het geval is: het sociaal minimum. Deze maatregel kan ook budgetneutraal worden uitgevoerd, als de nieuwe uitkeringshoogte voor</p>

een alleenstaande gelijk wordt aan het gemiddelde van alle bestaande uitkeringen. Dit zorgt er echter voor dat de uitkeringshoogte onder het huidige sociaal minimum voor een individu terechtkomt.

2. Iedereen wordt kostendeler, oftewel de 'adresvariant'

Met deze variant verdwijnt de toets op het type relatie tussen medebewoners: iedereen wordt namelijk gezien als kostendeler. Er is geen 'gehuwdennorm' meer voor de uitkeringshoogte en verrekeningen met inkomens van huisgenoten vinden ook niet meer plaats. Er hoeft dus niet meer te worden beoordeeld (door zowel de burger als door de uitvoerders) of een medebewoner iemand is met wie een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd of niet. Iedereen die samen op één adres woont, wordt met deze variant gezien als kostendeler. Het gaat om het adres van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP). Hierbij zou er in de verdere uitwerking moeten worden onderzocht wat deze variant betekent voor instellingsbewoners, die mogelijk ook op één adres staan ingeschreven.

De uitkeringshoogte voor kostendelers wordt op 50% van het WML gezet. Voor alleenwonenden blijft de norm 70% WML. Ook voor twee partners die samenwonen verandert het totale inkomen dus niet: dat was 100% WML en dat blijft zo met deze variant. De huidige uitzonderingen m.b.t. de kostendelersnorm in de Participatiewet (kinderen tot 27 jaar, studenten, commerciële relaties) blijven bestaan en gaan ook gelden voor de andere regelingen. De huidige systematiek in de Participatiewet, waarbij de totale uitkeringshoogte op huishoudensniveau met 30% omhoog gaat per kostendeler blijft in stand. Bij een derde medebewoner is de totale uitkeringshoogte dan bijv. 130% WML. In het fiche *Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan* is de variant opgenomen waarbij elke extra medebewoner 50% WML als uitkeringshoogte ontvangt, ongeacht de hoeveelheid medebewoners.

3. Variant 1, maar partnerinkomenstoets blijft bestaan

Twee mensen die een gezamenlijke huishouding voeren, bijvoorbeeld partners, krijgen beiden de uitkering voor een alleenstaande (de 'gehuwdennorm' wordt afgeschaft). Ook kostendelers krijgen de volledige norm voor alleenstaanden. Verrekeningen met het partnerinkomen vinden nog wel plaats, verrekeningen met inkomen van andere kostendelers niet. Dit betekent dat als een burger een uitkering ontvangt en diens partner heeft geen uitkering, maar verdient een inkomen (bijv. uit werk), dan wordt dit partnerinkomen verrekend met de uitkering. Bij kostendelers gebeurt dit niet, want zij dragen geen zorg voor elkaar. Ten opzichte van variant 1 zorgt dit ervoor dat in situaties waarbij een partner voldoende verdient, het recht op een uitkering vervalt. Het gaat dan bijvoorbeeld om eenverdieners-huishoudens die rond kunnen komen van het salaris van één van beide partners. Deze variant kan ook budgetneutraal worden uitgevoerd als de nieuwe uitkeringshoogte voor een alleenstaande gelijk is aan het gemiddelde van de huidige uitkeringshoogtes voor alleenstaanden en gehuwden. Deze twee verschillende uitkeringshoogtes verdwijnen namelijk, enkel de verrekening van partnerinkomen blijft bestaan.

Het doel van de maatregelen is om de afhankelijkheid van de uitkeringshoogte van de aanwezigheid van medebewoners, en het type relatie met die medebewoners, te verminderen. Doordat definities van medebewoners en partners (waarmee een 'gezamenlijke huishouding wordt gevoerd') lastig te beoordelen zijn voor de uitvoering en niet altijd aansluiten bij de belevingswereld van burgers, kunnen dit type maatregelen de sociale zekerheid vereenvoudigen. Ook voor de uitvoering

kunnen de bovenstaande maatregelen (in meer of mindere mate) voor vereenvoudiging zorgen. Bij variant 3 blijft echter wel de noodzaak bestaan om iemand waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd, te onderscheiden van een kostendeler. Varianten 1 en 2 zijn daarom voor zowel burgers als uitvoerders naar verwachting eenvoudiger.

PROBLEMATIEK

In de praktijk leidt de afhankelijkheid van het type relatie tussen medebewoners tot onbegrip en ingewikkelde situaties. Er zijn steeds meer verschillende leefvormen, die ook in aandeel toenemen in de samenleving.³² Hierbij kan gedacht worden aan latrelaties, samengestelde gezinnen, meerdere koppels of vrienden die samenwonen, etc. Meer burgers krijgen dus te maken met het definiëren van een 'partner' of 'iemand waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd', waardoor dit vaker tot onduidelijkheden kan leiden in de samenleving. Bovendien kan het ook door de verscheidenheid aan leefvormen die we tegenwoordig zien, lastiger worden voor de uitvoering om te toetsen. De toets kan voor burgers grote consequenties hebben. Voor burgers is het ingewikkeld om te overzien wat er zal gebeuren met de uitkering als zij besluiten om te gaan samenwonen. Leefvormen zijn bovendien steeds minder statisch. Dit zorgt ervoor dat de uitkeringen (het recht, de hoogte, etc.) vaker moeten worden aangepast. Tenslotte verschillen de regels, definities en consequenties m.b.t. leefvormen per regeling.

VEREENVOUDIGING

Voor burgers wordt het stelsel eenvoudiger. In de basis is het eenvoudiger als het recht op, en de hoogte van uitkering enkel afhangt van je eigen situatie, waarbij de invloed van medebewoners (partner of niet) afneemt. Naar verwachting zorgt iedere variant voor vereenvoudiging voor de burger, echter variant 1 (en daarna 2) is voor de burger (en voor de uitvoering) de grootste vereenvoudiging. Het definitieverschil tussen een medebewoner waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd aan de ene kant, en een kostendeler aan de andere kant, wordt met deze variant opgeheven. Bij variant 3 blijft dit verschil intact. Een budgetneutrale variant waarbij de uitkeringshoogte onder het huidige sociaal minimum voor een alleenstaande ligt, zal ervoor zorgen dat er aanvullingen nodig zijn. Dit maakt het stelsel weer complexer.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Soortgelijke beleidsopties als in dit fiche, maar dan voor de AOW *Individualiseer de AOW en Neem het adres als uitgangspunt binnen de AOW*. Ook is er een relatie met het fiche *Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan*. Het afschaffen van de kostendelersnorm is een vorm van individualisering, aangezien het hebben van medebewoners (niet zijnde personen waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd) is niet meer van invloed op de uitkeringshoogte. Ook het vereenvoudigen van het

³² Zie bijvoorbeeld: [Ruim een half miljoen minderjarigen in complexe gezinsverbanden \(cbs.nl\)](#)

partnerbegrip kan problematiek rondom de definities van een partner en andere leefvormen, verhelderen.

EFFECTEN

- Los van het effect op andere inkomensafhankelijke regelingen, zullen burgers er in inkomen op vooruit gaan. Dit betekent ook dat armoede afneemt. Voor veel burgers betekent dit meer zekerheid, waar ook bredere baten op het gebied van bijvoorbeeld schulden en gezondheid kan opleveren. Dit geldt niet voor de budgetneutrale opties binnen varianten 1 en 3. De alleenstaandennorm wordt in die gevallen verlaagd.
- De budgetneutrale opties hebben als consequentie dat alleenwonenden onder het huidige sociaal minimum terechtkomen. Dit kan betekenen dat de betreffende individuen meer regelingen nodig hebben om op het sociaal minimum uit te komen. Dit vergroot de complexiteit van het stelsel.
- Met name varianten 1 en 3 nemen een bestaande belemmering weg om te gaan samenwonen, namelijk een lagere uitkering. Bij variant 3 is die belemmering er nog wel als het gaat om samenwonen met een partner met een hoger inkomen dan de uitkeringsnorm (uit een andere bron dan een uitkering). Alle varianten kunnen er dus voor zorgen dat er meer samengewoond zal gaan worden. Dit is met de huidige schaarste van woningen een wenselijke ontwikkeling.
- De werkgelegenheid neemt naar verwachting af door deze maatregel. De meeste varianten zorgen voor een hoger inkomen en dus een verminderde prikkel om te gaan werken. Dit zal vooral het geval zijn bij variant 1 en 2, omdat mensen met een goedverdienende partner een volledige uitkering ontvangen. Aan de andere kant is het inkomen dat wordt verdiend niet meer van invloed op de hoogte van de uitkering van de partner (varianten 1 en 2), waardoor er ook sprake kan zijn van een stimulans om (meer) te gaan werken voor een deel van de huishoudens die met deze versoepelingen worden geconfronteerd.
- De doelmatigheid van het stelsel neemt af, omdat er minder nauwkeurig wordt gekeken naar de draagkracht van bepaalde typen huishoudsamenstellingen en de kostenvoordelen die daaruit voorkomen. In die zin is er een afruil tussen gerichtheid van het stelsel en zekerheid en eenvoud voor burgers (en uitvoerders). Dit is het sterkst het geval bij volledige individualisering. Hieraan gerelateerd is een afruil tussen een sterkere arbeidsprikkel of een sterkere inkomenswaarborg. Deze beleidsoptie scoort beter op het laatste.
- Bij volledige individualisering (variant 1), maar ook bij varianten 2 en 3, kan de totale uitkeringshoogte op één adres hoger oplopen dan nu het geval is, ook als er sprake is van een gezamenlijke huishouding waarbij men zorg draagt voor elkaar (en dus ook in de kosten kan delen). Momenteel ligt de uitkeringshoogte van de betreffende regelingen indien er sprake is van twee partners op (of rond) 100% WML. Dit wordt met variant 1 140% WML, en dus hoger dan een gedeelte van de huishoudens dat niet in een uitkeringssituatie zit. Dit kan als onrechtvaardig worden gezien door de samenleving. Bovendien komen met de huidige vormgeving van bijvoorbeeld de Participatiewet, twee huisgenoten die samen minder dan 140% WML verdienen, in de nieuwe situatie van variant 1 in aanmerking voor bijstand (als zij aan de overige voorwaarden voldoen).
- Bij het vervallen van het verrekenen van een partnerinkomen (varianten 1 en 2), zal de instroom in de uitkeringen toenemen. Niet-werkende personen met een goed verdienende partner, kunnen potentieel recht hebben op een uitkering. Een vermogenstoets kan bij

deze varianten naar verwachting ook niet gehandhaafd worden, aangezien de relatie tussen medebewoners niet wordt beoordeeld. Vermogen kan dan, in sommige gevallen, relatief eenvoudig op de naam van een medebewoner worden gezet, zodat er recht ontstaat op een uitkering. Er zou een vermogenstoets op huishoudensniveau kunnen worden gehandhaafd. Dit gaat echter in tegen de gedachte van individualisering. In 2018 was er nog sprake van ca. 300.000 huishoudens met eenverdieners.³³ Dit is de potentiële stijging van de doelgroep die onder de Participatiewet gaat vallen, los van het gedragseffect om eenverdiener te worden, waarbij één van de twee partners in het huishouden stopt met werken. Dit heeft potentieel grote gevolgen voor de arbeidsdeelname.

- Deze beleids optie zorgt ervoor dat de sociale zekerheid in een bepaalde zin beter aansluit op de ontwikkeling van individualisering in de samenleving, en maakt daarmee de (uitvoering van) de sociale zekerheid robuuster voor de toekomst. De arbeidsparticipatie is gestegen en stijgt nog steeds, en een groter deel van de samenleving is financieel onafhankelijk/economisch zelfstandig.³⁴ Door de sociale zekerheid meer te individualiseren, sluit dit beter aan bij de zelfstandigheid die door meer en meer individuen wordt nagestreefd. Het traditionele kostwinnersmodel is steeds minder vaak de norm, en individualisering vermindert afhankelijkheden tussen individuen binnen huishoudens. Desalniettemin zorgt individualisering juist voor een sterkere prikkel om eenverdiener te worden, zie de vorige bullet.
- Bij de verhoging van uitkeringen op één adres kan het recht op/de hoogte van de toeslagen veranderen (afnemen). De manier waarop er naar relaties op één adres wordt gekeken (partnerbegrip), verschilt al met de toeslagen en zal nog meer gaan verschillen. De toeslagen zijn niet geïndividualiseerd.

UITVOERING

Naar verwachting is deze beleids optie goed uitvoerbaar, met name de adresvariant. Toetsing vindt dan plaats op basis van een objectief vast te stellen criterium, namelijk het adres. Er is geen beoordeling nodig van het type relatie tussen medebewoners. Uitzoekpunt bij deze variant is of de gegevens in de BRP voldoende op orde zijn om op basis hiervan besluiten te nemen m.b.t. de uitkeringshoogte. Daarnaast is het mogelijk nodig dat burgers een bepaalde periode krijgen om aan te geven dat de BRP (nog) niet klopt indien de uitvoerder op basis daarvan een besluit heeft genomen.

Bij de varianten waar de partnerinkomenstoets en/of vermogenstoets vervallen, zou de instroom in de regelingen met grote aantallen kunnen toenemen. In welke mate de uitvoering dit aankan, en hoeveel tijd daarvoor nodig is (voorbereiding en verwerking) dient nader te worden onderzocht.

JURIDISCH

De opties in dit fiche vergen wetswijzigingen. Hiervoor wordt minimaal 18 maanden gerekend. Afhankelijk van de variant werkt het voorstel door op meer fundamentele wijze en zijn meer wetswijzigingen nodig. Bijvoorbeeld ten aanzien van uitgangspunten in de Participatiewet dat een bijstandsuitkering er is als aanvulling tot het sociaal minimum en een tijdelijk karakter heeft omdat er een prikkel is tot werk.

³³ Centraal Planbureau (2018). Eenverdieners onder druk.

³⁴ CBS statline, cijfers 2011 t/m 2019. In 2020 is een kleine daling te zien (cijfers nog niet definitief). Dit heeft naar verwachting te maken met de coronacrisis.

De adresvariant neemt de inschrijving in de BRP als uitgangspunt. Vraag is echter of dit het juiste criterium is. Als iemand niet heeft voldaan aan zijn of haar inschrijfplicht, kan de korting op de uitkering worden ontdoken. Om die reden ligt het meer voor de hand om een materieel criterium als uitgangspunt te nemen als het voeren van een gezamenlijke huishouding. Er kan daarnaast nog steeds controle 'achter de voordeur' nodig zijn indien vermoed wordt dat iemand op een ander adres woont dan waar hij of zij staat ingeschreven.

Bij de budgetneutrale opties binnen varianten 1 en 3 gaan sommige uitkeringsgerechtigden er in inkomen op achteruit. Voor de huidige doelgroep kan ter voorbereiding hierop een voorziening getroffen te worden. Dit kan gaan om een ruime aankondigingstijd (bijv. 3-5 jaar), en/of een eenmalige compensatie. Met een compensatie is in dit fiche geen rekening gehouden bij de budgettaire effecten.

TIJDPAD

Aangezien het in dit fiche gaat om grootschalige wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel, dient van tevoren nader onderzocht te worden wat de verwachte gevolgen zijn van de maatregel, zodat hier rekening mee kan worden gehouden bij de implementatie en gedurende de eventuele transitieperiode. Hierdoor zal de implementatie van de maatregelen in dit fiche naar verwachting langer duren. Er kan ook gedacht worden aan implementatie in fases, aan de hand van de verwachte gevolgen die in het nadere onderzoek aan het licht zijn gekomen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

In de tabel is enkel rekening gehouden met de budgettaire gevolgen op de uitkeringslasten voor de Participatiewet. Gevolgen voor de uitvoeringskosten, overige minimaregelingen, en gedragseffecten zouden nader moeten worden onderzocht indien invoering wordt overwogen.

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Variant 1						Ruim 1 mld.*
Variant 1 budget - neutral						0
Variant 2						PM**
Variant 3						Ruim 1 mld.
Variant 3 - budget - neutral						0

* Dit betreft het effect van het verhogen van de norm voor uitkeringsontvangers in een gezamenlijke huishouden en het afschaffen van de kostendelersnorm. Er is geen rekening gehouden met het loslaten van de partnertoets. Dit kan grote financiële gevolgen hebben, omdat er veel niet-werkende partners zijn, die hiermee mogelijk recht krijgen op een uitkering. Ook kan er een

gedragseffect optreden, omdat de minst verdienende partner hierdoor besluit te stoppen met werken. Op basis van de schatting dat hierdoor 300.000 personen recht krijgen op een bijstandsuitkering (70%), liggen de kosten hiervan rond de 5 mld. euro.

** Het loslaten van de partnertoets leidt hier, met dezelfde aannames als bij variant 1, tot een verhoging van de uitgaven van naar schatting ca. 3,5 mld. euro. Dit is minder dan de 5 mld. euro bij variant 1, aangezien de uitkeringshoogte hier 50% is en bij variant 1 70% WML.

Beleidsoptie 2I: Individualiseer de AOW

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hieraan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	AOW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De AOW verschaft een basispensioen aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit is de eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. Omdat het voeren van een gemeenschappelijke huishouding schaalvoordelen oplevert, wordt in de hoogte van de uitkering gedifferentieerd tussen gehuwden en alleenstaanden.</p> <p>Momenteel kent de AOW een bruto-ouderdomspensioen voor ongehuwde AOW-gerechtigden (70% WML) en voor gehuwde AOW-gerechtigden (50% WML). Een ongehuwde AOW-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert met een andere ongehuwd meerderjarig persoon wordt ook aangemerkt als gehuwd. Mensen die duurzaam gescheiden leven van degene waarmee ze gehuwd zijn worden aangemerkt als ongehuwd. In de meeste gevallen is de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden: bijvoorbeeld bij de beoordeling van een gezamenlijke huishouding.</p> <p>Individualisering van de AOW betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Een geïndividualiseerde AOW is een vereenvoudiging van het stelsel. Het is eenvoudiger uit te voeren en voor burgers is direct helder waar ze recht op hebben, ongeacht de precieze leefvorm.</p> <p>Er worden in dit fiche verschillende varianten uitgewerkt, waarbij de hoogte van de uitkering wordt vastgesteld op 70% (huidige AOW voor alleenstaanden, 50% (huidige AOW voor gehuwden) of 57,5% (budgetneutraal) van het referentieminimumloon.</p>
PROBLEMATIEK	<p>Van een gezamenlijke huishouding is sprake als de AOW-gerechtigde zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft als een ander meerderjarig persoon én de samenwonenden geven blijk zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Voor het eerste criterium moet de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onderzoeken hoeveel dagen partners op hetzelfde adres verblijven. Een verblijf is pas een hoofdverblijf als de persoon daar de meerderheid van de tijd verblijft. Voor het tweede criterium moet de SVB onderzoeken wat diegenen die het hoofdverblijf delen met elkaar delen. Deze beoordeling is complex en de uitkomst sluit niet in alle gevallen aan bij de beleving van de klanten. Daarnaast moet de SVB in sommige gevallen achter de voordeur kijken.</p> <p>De criteria en de uitkomsten zijn niet altijd consistent. Zo ontvangen twee gehuwden AOW'ers met een meerderjarig kind ieder 50% AOW terwijl twee ongehuwde AOW'ers met een meerderjarig kind ieder 70% AOW ontvangen. Bovendien zijn er steeds meer verschillende leefvormen, die ook in aandeel toenemen in de samenleving. Hierbij kan gedacht worden aan latrelaties, samengestelde gezinnen, meerdere koppels of vrienden die samenwonen. Meer burgers krijgen dus te maken met het definiëren van</p>

een 'partner' of 'iemand waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd'. Leefvormen zijn ook steeds minder statisch waardoor de uitkeringshoogte vaker moet worden aangepast.

Het toetsen en handhaven van een gezamenlijke huishouding vraagt veel capaciteit van de SVB. Dit geldt zeker ook voor de internationale uitvoering.

Met het individualiseren van de AOW wordt ook de complexiteit van ongewild duurzaam gescheiden leven weggenomen: de situatie waarin een van de partners in een verzorginstelling wordt opgenomen. Op dit moment krijgen zij de keuze om als duurzaam gescheiden levend aangemerkt te worden (en 70% AOW te ontvangen) of als gehuwd aangemerkt te blijven (en de 50% AOW te blijven ontvangen). Deze keuze is voor mensen buitengewoon complex en ingrijpend omdat de keuze ook gevolgen heeft voor o.a. de hoogte van de Wlz.

VEREENVOUDIGING

Voor burgers en uitvoering wordt het stelsel eenvoudiger. In de basis is het eenvoudiger als het recht op en de hoogte van de AOW enkel afhangt van je eigen situatie, waarbij de invloed van een partner (gezamenlijk huishouden) afneemt. Daarmee wordt een stuk onzekerheid weggenomen. Individualisering op 70% betekent de grootste vereenvoudiging voor de burger. Deze is beoordeeld in de onderstaande tabel.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief (variant individualisering 70%)	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

Indien echter wordt gekozen voor 57% of 50% zal de instroom in de AIO toenemen van personen die nu een AOW voor alleenstaanden (70%) ontvangen. Indien gekozen wordt voor 57,5 of 70% geldt dat er ook een uitstroom uit de AIO is van personen die nu de AOW voor gehuwden (50%) ontvangen. De uitvoering van de AIO is aanzienlijk complexer dan de AOW. Vereenvoudiging van de AOW, wordt mogelijk teniet gedaan door een toename van het beroep op de AIO. In deze gevallen is de beleidsoptie **geen of een kleine verbetering**. Wat per saldo het effect is op de complexiteit voor de burger (individualisering, maar mogelijk extra gebruik van de AIO) zal per individu verschillen en zal nader moeten worden onderzocht.

SAMENHANG

Deze optie hangt samen met andere opties om leefvormen (in de AOW) te vereenvoudigen: het fiche *Vereenvoudig het partnerbegrip* en het fiche *Neem het adres als uitgangspunt binnen de AOW*.

EFFECTEN

- Het individualiseren van de AOW-hoogte heeft grote inkomenseffecten die niet goed gericht te compenseren zijn. Bij individualisering op 70%

AOW-norm zijn de inkomenseffecten positief, maar hier staat een forse budgettaire opgave tegenover.³⁵

- **Individualisering op 70%:** Deze variant verhoogt de AOW-uitkering die paren krijgen van 50% naar 70% van het referentieminimumloon. Het positieve inkomenseffect is maximaal voor een AOW-paar zonder aanvullend pensioen en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen. Bij alleenstaanden in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 70% van het referentieminimumloon
- **Individualisering op circa 57% (budgetneutraal):** Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar circa 57% van het referentieminimumloon. Een volledige AOW ligt dan onder het sociaal minimum. Het negatieve inkomenseffect is maximaal voor een alleenstaande AOW'er zonder aanvullend pensioen en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen. AOW-paren hebben een positief inkomenseffect dat maximaal is indien geen sprake is van aanvullend pensioen en afneemt (in relatieve termen) met de hoogte van het aanvullend pensioen. In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd. De uitvoering van de AIO is aanzienlijk complexer dan de AOW. Vereenvoudiging van de uitvoering via de AOW, wordt beperkt door een toename van het beroep op de AIO. Nader onderzocht moet worden of deze variant bijdraagt aan vereenvoudiging van het stelsel.
- **Individualisering op 50%:** Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar 50% van het referentieminimumloon. In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd. Bij paren in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 50% van het referentieminimumloon. Dit laatste is het geval bij ruim 60% van de personen die AOW ontvangen.
- Onduidelijk is wat de effecten zijn van individualisering op het beroep op de AIO. Voor inzicht in het netto-effect is nader onderzoek vereist.
 - Individualisering met een uitkeringshoogte <70% leidt tot een toename van beroep op de AIO van alleenstaanden.
 - Individualisering met een uitkeringshoogte >50% leidt tot een afname van beroep op de AIO van gehuwden/samenwonenden.
- Deze beleids optie neemt een bestaande belemmering bij burgers om te gaan samenwonen weg, namelijk een lagere AOW. De verwachting is dat als gevolg van individualisering van de AOW mensen eerder zullen gaan samenwonen. Hiermee kan mogelijk een bijdrage worden geleverd aan de huidige woningnood. Bijkomend voordeel is dat samenwonende ouderen een lager zorggebruik hebben. De omvang van deze gevolgen is onbekend. Een maatschappelijke kosten baten

³⁵ Een uitgebreidere toelichting is te vinden in Ministerie van SZW (2021). Verkenning leefvormen in de AOW.

analyse (MKBA) naar individualisering van de AOW kan hier meer inzicht in geven.

- De doelmatigheid van het stelsel neemt, afhankelijk van de variant, af, omdat er minder nauwkeurig wordt gekeken naar de draagkracht van bepaalde typen huishoudsamenstellingen en de kostenvoordelen die daaruit voortkomen. In die zin is er een afruil tussen gerichtheid van het stelsel en zekerheid en eenvoud voor burgers (en uitvoerders).
- Deze beleids optie zorgt ervoor dat de sociale zekerheid in een bepaalde zin beter aansluit op de ontwikkeling van individualisering in de samenleving. Door de sociale zekerheid meer te individualiseren, sluit dit beter aan bij de zelfstandigheid die door meer en meer individuen wordt nagestreefd.
- De uitvoerbaarheid van de AOW in het buitenland neemt toe. Momenteel dient er naar de relatie tussen medebewoners gekeken te worden (of er sprake is van een gezamenlijke huishouding). Daar is in sommige gevallen een huisbezoek voor nodig. Door de AOW te individualiseren hoeft de relatie tussen medebewoners niet meer getoetst te worden. In het buitenland kan de uitvoering daardoor verdergaand geautomatiseerd worden.
- Bij de verhoging van uitkeringen op één adres kan het recht op/de hoogte van de toeslagen veranderen (afnemen). De manier waarop er naar relaties op één adres wordt gekeken (partnerbegrip), verschilt al met de toeslagen. Bij de toeslagen wordt wel gekeken naar huishoudsamenstelling in de beoordeling van het recht.

UITVOERING

Individualisering van de AOW betekent een grote vereenvoudiging voor de uitvoering (zowel nationaal als internationaal). Er is geen beoordeling van de leefvorm meer nodig. Daardoor zijn er tevens minder handavingsinspanningen nodig, en zullen er minder vragen, klachten, bezwaar- en beroepszaken volgen.

Bij een uitvoeringshoogte van 50% of 57% neemt mogelijk het aantal mensen met recht op AIO toe (meer toelichting onder 'effecten'). Als dit het geval is wordt een deel van de vereenvoudiging tenietgedaan.

JURIDISCH

Het individualiseren van de AOW vergt een wetwijziging. Hiervoor wordt standaard 18 maanden gerekend. Afhankelijk van het gekozen percentage, kunnen uitkeringsgerechtigden erop achteruit gaan. Ter voorbereiding hierop kan een voorziening worden getroffen. Dit kan gaan om een ruime aankondigingstijd (bijvoorbeeld 3-5 jaar), een overgangsrecht en/of een eenmalige compensatie. Een overgangsrecht maakt de complexiteit van het stelsel groter. Met een overgangsrecht of eenmalige compensatie is geen rekening gehouden bij de budgettaire effecten.

TIJDPAD

Bij een besluit op 1 september 2023 en een wetstraject van 18 maanden, ligt invoering per 1 januari 2026 voor de hand.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (prijspeil 2022, afgerond op 100 miljoen; + is saldoverschlechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
50%				-6.670	-6.860	-9.660
57%				140	140	-1.500
70%				11.400	11.700	11.700

In onderstaande berekening is rekening gehouden met het eventuele extra beroep op AIO bij de varianten op 50% en 57%. Deze doorwerking op de AIO betreft een grove schatting en dient nog nader te worden onderzocht indien deze maatregel verder wordt uitgewerkt.

Beleidsoptie 2J: Neem het adres als uitgangspunt binnen de AOW

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hieraan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	AOW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>In deze variant geldt voor het vaststellen van de AOW-hoogte het huwelijk niet langer als uitgangspunt. De AOW-hoogte wordt bepaald op grond van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Als iemand alleen woont wordt de 70% AOW uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is niet van belang. De beoordeling of mensen op één adres wonen wordt gebaseerd op registratie in de Basisregistratie Personen (BRP).</p> <p>Indien het principe 'adres als uitgangspunt' leidend is, ontstaat er een duidelijk en objectief criterium waaraan de SVB, en de ouderen zelf, de leefvorm kan toetsen. Door de hoogte van de AOW afhankelijk te maken van het aantal mensen dat op een adres woonachtig is, geldt dat er geen beoordeling meer nodig is of er sprake is van een gezamenlijk huishouden.</p> <p>Er kan gekozen worden om deze variant in zijn volledigheid in te voeren, maar er kan ook gekozen worden voor uitzonderingen, bijvoorbeeld zoals die er nu zijn in de Participatiewet m.b.t. de kostendelersnorm (kinderen tot 27 jaar, studenten, commerciële relaties), aan te sluiten bij bestaande wetgeving. Dit maakt de maatregel iets minder eenvoudig ten opzichte van invoering zonder uitzonderingen. Burgers moeten op de hoogte zijn van de uitzonderingen en hierover corresponderen met de uitvoerder. De uitvoerder moet hierop controleren, i.p.v. enkel op basis van het adres de uitkeringshoogte vast te kunnen stellen. In de huidige AOW is er een (tijdelijke) uitzondering voor bijvoorbeeld eerstegraads bloedverwanten, andere familieleden of vluchtelingen. In de rest van dit fiche (bijv. de budgettaire gevolgen) wordt geen rekening gehouden met deze uitzonderingen.</p>
PROBLEMATIEK	Hier speelt dezelfde problematiek als beschreven in het fiche Individualisering van de AOW (zie dat fiche). De belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinities in de AOW is dat deze niet aansluiten bij beleving van burgers, dat de criteria niet eenduidig zijn en dat de SVB achter de voordeur moet kijken om te kunnen handhaven.
VEREENVOUDIGING	<p>Omdat er getoetst wordt aan een objectief vast te stellen criterium weten burgers op welke AOW-hoogte zij recht hebben op basis van registratie in de BRP. Ook indien iemand zich op het adres van een AOW-gerechtigde inschrijft, weet de AOW'er van tevoren dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van zijn of haar uitkering. Op deze manier worden inkomensgevolgen van samenwonen duidelijker van tevoren in te schatten voor burgers.</p> <p>Als beide AOW-gerechtigden op een ander adres alleen staan ingeschreven krijgen beiden een AOW van 70%. In de huidige situatie voor ongehuwde stellen kent de AOW een principe dat verwant is, namelijk de tweewoningenregel. Wel zitten daar meer voorwaarden aan dan alleen het</p>

adres van inschrijving. Met deze maatregel is er dus sprake van een vereenvoudiging.

De problematiek rondom onvrijwillig 'duurzaam gescheiden leven' wordt hiermee ook aangepakt. Wanneer één van de partners in een verzorgingshuis wordt opgenomen geldt dat zij beiden een AOW van 70% krijgen, omdat zij op een ander adres staan ingeschreven. Er hoeft geen keuze gemaakt te worden of men voor de AOW als gehuwd of duurzaam gescheiden wordt aangemerkt.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Deze optie hangt samen met andere opties om leefvormen (in de AOW) te vereenvoudigen: het fiche *Vereenvoudig het partnerbegrip* en het fiche *Individualiseer de AOW*.

EFFECTEN

Deze variant leidt in een aantal leefsituaties tot verandering in de hoogte van de ontvangen AOW-uitkering. In individuele gevallen leidt dit tot verschillende effecten op het besteedbaar inkomen als gevolg van de fiscaliteit en een mogelijk gevolg op het recht op of de hoogte van ontvangen toeslagen. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is het niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren. Zie verder ook de beschreven effecten van de adresvariant in fiche 2H.

Circa 36.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een gehuwdenuitkering ontvangen, zouden bij de adresvariant een alleenstaandenuitkering ontvangen. Dit betreft met name

- 1) gehuwden met een eigen woning, die niet als duurzaam gescheiden leven worden aangemerkt (ca. 13.000 personen)
- 2) gehuwden waarvan één van de partners in een verzorginstelling zit, maar die er niet voor kiezen om als gescheiden levend te worden aangemerkt. (ca. 23.000 personen).

Omgekeerd zullen circa 65.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangt, in de adresvariant een gehuwdenuitkering ontvangen. Deze groep betreft met name:

- 1) Ongehuwden die samenwonen met eerstegraads bloedverwant (ca. 49.000 personen)
- 2) Personen in huishoudens die als meerpersoonshuishouden worden aangemerkt (ca. 4.500 personen)
- 3) Personen die samenwonen op één adres, maar geen gemeenschappelijke huishouding voeren (ca. 4.000 personen).

UITVOERING

In deze variant is sprake van toetsing aan een objectief vast te stellen criterium, wonen op één adres, waarbij in beginsel kan worden uitgegaan van inschrijving in de BRP. Er is geen beoordeling nodig van het

zorgcriterium. Dit is goed uitvoerbaar. Uitzoekpunt is of de gegevens in de BRP voldoende op orde zijn om op basis hiervan besluiten te nemen m.b.t. de uitkeringshoogte. Daarnaast is het mogelijk nodig dat burgers een bepaalde periode krijgen om aan te geven dat de BRP (nog) niet klopt indien de uitvoerder op basis daarvan een besluit heeft genomen. Voor de uitvoering in het buitenland kan geen gebruik worden gemaakt van inschrijving de BRP. De SVB is afhankelijk van de gegevens zoals deze worden opgegeven door de aanvrager. Dit zorgt ervoor dat er handhaafbaarheidsrisico's zijn voor de AOW-uitkeringen in het buitenland. Het controleteam buitenland of de attaché kunnen worden ingezet voor onderzoek ter plaatse. Ook kan worden gedacht aan uitwisseling van adresgegevens met buitenlandse instanties.

JURIDISCH

Vraag is in hoeverre het enkele feit dat dat iemand met meer personen staat ingeschreven op één adres voldoende rechtvaardiging is voor een lagere AOW-uitkering. Zeker afgezet tegen het feit dat iedereen dezelfde premie heeft betaald, en er geen zorgcriterium meer is. Het zorgcriterium geeft immers in zoverre een rechtvaardiging dat de kosten voor het levensonderhoud bij een gezamenlijke huishouding lager zijn dan bij een alleenstaande. Die rechtvaardiging is er niet als er sprake is van inwoning. Inwoning kan zelfs leiden tot hogere kosten, als sprake is van mantelzorg voor bijvoorbeeld een inwonende ouder of een inwonend minderjarig kind. Een deel van de doelgroep gaat er in inkomen op achteruit. Er kan een voorziening voor deze burgers worden getroffen, zoals een ruime aankondigingstijd (bijvoorbeeld 3-5 jaar), en/of een eenmalige compensatie. Hier is geen rekening mee gehouden bij de budgettaire effecten.

Het voorstel neemt de inschrijving in de BRP als uitgangspunt. Vraag is echter of dit het juiste criterium is. Als iemand niet heeft voldaan aan zijn of haar inschrijfplicht, kan de korting op de AOW-uitkering worden ontdoken. Om die reden ligt meer voor de hand om een materieel criterium als uitgangspunt te nemen als het voeren van een gezamenlijke huishouding.

Het is bovendien de vraag of de SVB niet meer achter de voordeur hoeft te controleren, omdat de vraag is of een AOW-gerechtigde niet materieel woont op een ander adres dan het adres waar hij of zij staat ingeschreven. Om dit te controleren zal controle achter de voordeur nog steeds nodig blijven.

Ook zal voor AOW-gerechtigden in het buitenland een ander criterium moeten worden gesteld.

TIJDPAD

Bij een besluit op 1 september 2023 en een wetstraject van 18 maanden, ligt invoering per 1 januari 2026 voor de hand.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (prijspeil 2022, + is saldoverschlechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Adres-variant AOW				-172	-177	-249

Beleids optie 2K: Schaf de kostendelersnorm af, of pas deze aan

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz, AIO, TW, Anw
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Regelingen die vallen onder de Participatiewet, of daarop gestoeld zijn, kennen de kostendelersnorm (algemene bijstand, IOAW, IOAZ, Bbz, AIO TW). Ook de Anw kent de kostendelersnorm. Het uitgangspunt van de kostendelersnorm is dat huisgenoten (die geen partners zijn of anderszins een 'gezamenlijke huishouding' voeren) kosten kunnen delen, zoals bijvoorbeeld de huur, energie, water, en boodschappen. Theoretisch is dit een redelijk uitgangspunt. Over het algemeen stijgen kosten niet evenredig met elke extra medebewoner binnen een huishouden.</p> <p>Echter, in de praktijk levert dit voor de burger en de uitvoering complexiteit op. Het levert onzekerheid op over de uitkeringshoogte, in de praktijk doet het kostenvoordeel zich soms niet voor, of het levert spanning op in de relatie tussen de medebewoners. Zie ook hieronder onder 'Problematiek'.</p> <p>Dit fiche betreft twee maatregelen om het stelsel van sociale zekerheid te vereenvoudigen via:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het afschaffen van de kostendelersnorm, en2. Het harmoniseren van de kostendelersnorm over de regelingen heen. <p><i>1. De kostendelersnorm afschaffen</i></p> <p>De kostendelersnorm afschaffen is een vorm van individualisering. Medebewoners (die geen gezamenlijke huishouding voeren) krijgen namelijk allemaal de volledige uitkeringshoogte van een alleenstaande. Voor mensen die wel een gezamenlijke huishouding voeren, blijft de 'gehuwdenorm' bestaan, oftewel: zij ontvangen samen een uitkering die lager is dan twee keer de alleenstaandennorm. Het afschaffen van de kostendelersnorm kan ook budgetneutraal voor de overheid worden uitgevoerd, als de nieuwe uitkeringshoogte voor een alleenstaande gelijk wordt aan het gemiddelde van de huidige uitkeringshoogtes van alleenstaanden en kostendelers. Dit betekent echter wel dat de uitkeringshoogte voor een alleenstaande onder het huidige sociaal minimum voor een individu komt te liggen.</p> <p><i>2. Het harmoniseren van de kostendelersnorm</i></p> <p>De kostendelersnorm wordt momenteel verschillend toegepast bij verschillende regelingen. In de Participatiewet neemt bijvoorbeeld de uitkeringshoogte met elke extra kostendeler verder af, terwijl de meeste andere regelingen een eenvoudigere vormgeving kennen: daar is de norm standaard 50% van het WML indien er sprake is van (een) medebewoner(s), ongeacht hoeveel medebewoners er zijn. In deze variant is gekozen voor het harmoniseren van alle regelingen op 50% WML bij 2 of meer kostendelers. De hoogte van de bijstandsuitkering loopt in deze variant niet verder af bij meer dan 2 kostendelers. Het huidige verschil in de manier waarop de kostendelersnorm werkt, kan als oneerlijk en onduidelijk worden ervaren.</p>

Het doel van variant 1 (en in iets mindere mate variant 2) is om de afhankelijkheid van de uitkeringshoogte van de aanwezigheid van medebewoners (en de hoeveelheid daarvan) te verminderen. Voor de uitvoerders zorgen beide varianten naar verwachting tevens voor vereenvoudiging. Het nadeel van beide varianten (t.o.v. andere manieren om de sociale zekerheid meer te individualiseren, zie fiche 2H) is dat er nog steeds beoordeeld moet worden of een medebewoner 'slechts' een kostendeler is, of dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

PROBLEMATIEK

- Voor burgers is het momenteel lastig te overzien wat er gebeurt met hun uitkering als zij gaan samenwonen. Dit maakt het voor hen lastiger om de keuze te maken om samen te gaan wonen, terwijl samenwonen voor hen en voor de maatschappij als geheel, voordelen kan hebben (bijv. voor de huidige schaarste van woningen).
- Leefvormen in de samenleving zijn steeds minder statisch, waardoor de uitkeringshoogte steeds vaker moet worden aangepast. Door de kostendelersnorm af te schaffen, wordt dit verminderd.
- Dat de kostendelersnorm momenteel verschillend wordt toegepast binnen regelingen die allemaal ter hoogte van het sociaal minimum zijn, is moeilijk uit te leggen.

VEREENVOUDIGING

Beide varianten zijn positief vanuit gedragsperspectief als het gaat om vereenvoudiging voor de burger. Afschaffen van de kostendelersnorm zorgt voor de meeste vereenvoudiging. Bij de budgetneutrale variant van 1 hebben burgers meer regelingen nodig om tot het sociaal minimum te komen. Deze variant wordt daarom vanuit gedragsperspectief beoordeeld als **geen verbetering**.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief: variant 1 (afschaffing)

Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Het afschaffen van de kostendelersnorm kan gezien worden als eerste stap van individualisering van de sociale zekerheid. In die zin hangt dit fiche samen met het fiche *Vereenvoudig de toetsing op leefvormen, bijvoorbeeld door te individualiseren*. Ook hangt dit fiche samen met het fiche *Vereenvoudig het partnerbegrip*. Een eenvoudiger definitie van een partner, kan het verschil tussen een partner en een kostendeler voor burger verhelderen.

EFFECTEN

- De varianten in dit fiche nemen een bestaande belemmering bij burgers om te gaan samenwonen (deels) weg, namelijk een lagere uitkering. Dit kan er voor zorgen dat er meer samengewoond zal gaan worden. Dit is gunstig voor de huidige schaarste op de woningmarkt en belemmert burgers minder in het maken van persoonlijke levenskeuzes zoals samenwonen.
- Hier staat tegenover dat er geen of minder rekening wordt gehouden met schaalvoordelen die huisgenoten kunnen hebben. Hierdoor neemt

de doelmatigheid van het stelsel af. In die zin is er een afruil tussen gerichtheid van het stelsel en zekerheid en eenvoud voor burgers.

- De totale uitkeringshoogte per huishouden neemt toe. Bij drie kostendelers op één adres, verandert de uitkeringshoogte van 130% naar 210% WML met variant 1. Dit type huishoudens die momenteel tussen 130% en 210% WML als inkomen hebben, en dus nu nog geen gebruik kunnen maken van de Participatiewet, komen dan wel in aanmerking (als zij ook aan de andere voorwaarden voldoen). Dit kan als onrechtvaardig worden gezien door de samenleving. Met variant 2 is dit in mindere mate het geval, maar nog steeds aan de orde. Bij drie medebewoners (in de Participatiewet) is de uitkeringshoogte momenteel 130% WML, dat stijgt naar 150% WML.
- Inkomens per persoon en per huishouden nemen toe. Er zijn daardoor mogelijk effecten op andere inkomensafhankelijke regelingen doordat burgers er in inkomen vanuit de uitkering op vooruitgaan. Bij de verhoging van uitkeringen op één adres kan het recht op/de hoogte van de toeslagen bijvoorbeeld veranderen (afnemen). Los daarvan, betekenen deze varianten dat armoede naar waarschijnlijkheid afneemt. Voor veel burgers betekent dit meer zekerheid, wat ook andere baten op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid en schulden kan opleveren. Dit geldt niet voor de budgetneutrale optie binnen variant 1. De alleenstaandennorm wordt in dat geval verlaagd. Variant 2 zorgt bij de Participatiewet voor een hoger inkomen in huishoudens met meer dan twee kostendelers.
- De werkgelegenheid neemt naar verwachting af door deze maatregelen, aangezien ze zorgen voor een hoger inkomen en dus een verminderde prikkel om te gaan werken. Het CPB heeft dit voor het afschaffen van de kostendelersnorm in de Participatiewet eerder ook verondersteld.³⁶ Dit schetst de afruil tussen een sterkere arbeidsprikkel of een sterkere inkomenswaarborg. Deze opties scoren beter op het laatste. Er kan voor (een deel van) de doelgroep ook een positieve stimulans om te gaan werken worden gecreëerd, omdat men meer zekerheid heeft over het inkomen vanuit de uitkering en vanuit die positie op zoek kan gaan naar werk. Het kan nuttig zijn een breed onderzoek te doen naar de (potentiële) per saldo gevolgen van het afschaffen van de kostendelersnorm op (o.a.) de arbeidsdeelname.
- Bij het afschaffen van de kostendelersnorm, krijgen twee kostendelers in totaal een hogere uitkering dan twee partners (of twee personen die anderszins een gezamenlijke huishouding voeren). Inhoudelijk is dit uitlegbaar, aangezien kostendelers géén gezamenlijke huishouding voeren, en dus geen zorg dragen voor elkaar. Een hogere uitkering is dan te beargumenteren. Met deze vormgeving van het stelsel is het gevolg van de toets op het voeren van een gezamenlijke huishouding, dan dus wel groter. Indien wordt beoordeeld dat er een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd met twee personen, is de totale uitkeringshoogte een stuk lager (namelijk 100% i.p.v. 140% WML) dan wanneer het oordeel is dat het om twee kostendelers gaat. De kostendelersnorm bestaat dan immers niet meer, waardoor ieder individu die uitkeringsgerechtigd is, de volledige uitkeringshoogte krijgt van een alleenstaande (variant 1).
- De budgetneutrale optie betekent dat individuen onder het huidige sociaal minimum terechtkomen. Dit kan betekenen dat de betreffende individuen mogelijk meer regelingen nodig hebben om op het sociaal minimum uit te komen. Dit vergroot de complexiteit van het stelsel, en heeft ook voor die aanvullende regelingen budgettaire gevolgen en

³⁶ Centraal Planbureau (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid.

uitvoeringsconsequenties. Een grove schatting van de nieuwe uitkeringshoogte is 60-65% WML (ca. 13-14 duizend euro bruto per jaar en 11-12 duizend euro netto per jaar, prijspeil 2021).

UITVOERING

Naar verwachting zijn de beleidsopties in dit fiche goed uitvoerbaar. Een aanpassing van de systemen is nodig. Een uitgebreidere uitvoeringstoets dient plaats te vinden bij verdere uitwerking van deze beleidsopties. Dan kan gedetailleerder in beeld worden gebracht wat er nodig is om de opties uit te voeren (benodigde voorbereidingstijd, etc.).

Voor UWV betekent afschaffing een vereenvoudiging. De controle op de kostendelersnorm in de TW is nu voor UWV moeilijk uitvoerbaar, dat door afschaffing kan worden weggenomen. UWV kan de kostendelersnorm momenteel niet handhaven.

JURIDISCH

De varianten in dit fiche vergen wetswijzigingen. Hiervoor wordt standaard 18 maanden gerekend.

Bij de budgetneutrale optie binnen variant 1 gaan sommige uitkeringsgerechtigden er in inkomen op achteruit. Voor de huidige doelgroep kan ter voorbereiding hierop een voorziening getroffen worden. Dit kan gaan om een ruime aankondigingstijd (bijv. 3-5 jaar), en/of een eenmalige compensatie. Met een compensatie is in dit fiche geen rekening gehouden bij de budgettaire effecten.

TIJDPAD

Bij een besluit op 1 september 2023 en een wetstraject van 18 maanden, ligt invoering per 1 januari 2026 voor de hand.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverschlechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Variant 1				Ca. 400	Ca. 400	Ca. 400
Variant 1 – budgetneutraal				0	0	0
Variant 2				Ca. 80	Ca. 80	Ca. 80

Beleidsoptie 2L: Actualiseer de polisadministratie

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, AIO, WW, WIA, ZW, TW, Wajong
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Uitgangspunt van deze beleidsoptie is dat inhoudingsplichtigen eerder loonaangifte moeten doen om ervoor te zorgen dat de uitvoerders van de sociale zekerheid de polisadministratie kunnen gebruiken om ontvangen inkomsten uit werk te verrekenen met de uitkering. Eerder betekent in dit geval zo snel mogelijk na de daadwerkelijk loonbetaling (bij voorkeur in dezelfde maand als waarin het loon is betaald maar uiterlijk binnen de eerste 10 dagen na afloop van deze maand).</p> <p>In eerste instantie zou een verkenning worden uitgevoerd naar mogelijkheden om inhoudingsplichtigen (werkgevers en uitkeringsinstanties) anders dan met een verplichting ertoe te bewegen eerder (zoals hierboven gedefinieerd) loonaangifte te doen. Wanneer deze verkenning echter geen haalbare/effectieve maatregelen oplevert, dan moeten inhoudingsplichtigen worden verplicht elke maand eerder aangifte te doen bij de belastingdienst (de wettelijke termijn die daarvoor staat dient dan dus te worden verkort). Op die manier zijn de loongegevens die uitvoerders via de polisadministratie tot hun beschikking hebben actueel genoeg om te worden gebruikt voor (automatische) verrekening van het loon met de inkomsten uit werk.</p> <p>Zo kunnen burgers worden ontlast: zij hoeven dan niet meer elke maand of 4 weken hun inkomen aan de betreffende uitvoerder om hun inkomsten te laten verrekenen met hun uitkering.</p> <p>Bij het niet correct of te laat aanleveren door de inhoudingsplichtige van de benodigde informatie wordt aan de burger geen boete opgelegd en wordt eventueel te veel ontvangen uitkering niet teruggevorderd of verrekend met de lopende uitkering. Ook van de werkgever kan en zal niet worden teruggevorderd. Wel kan een voor niet tijdig aanleveren van de loongegevens een boete worden opgelegd. [zie ook onder "effecten"].</p> <p>Momenteel zijn in de polisadministratie inkomensgegevens van verschillende groepen niet opgenomen, waaronder zelfstandigen en DGA's. Het wordt aanbevolen om binnen de genoemde verkenning eveneens te kijken of de inkomens van deze groepen ook binnen de polisadministratie kunnen worden ondergebracht. Daarbij moet uiteraard aandacht worden besteed aan de frequentie van de aangifte.</p>
PROBLEMATIEK	<p>Uitvoerders hebben in principe toegang tot de loongegevens van de betreffende burgers. Die loongegevens worden door werkgevers en andere inhoudingsplichtigen aangeleverd. Echter ontvangen de uitvoerders van de uitkeringen deze inkomensgegevens nadat een actuele verrekening nog mogelijk is. Dat heeft verrekeningen en terugvorderingen tot gevolg. Om dat te ondervangen wordt nu actuele informatie uitgevraagd bij de burger.</p> <p>Zo'n 40% van de werkgevers doet loonaangifte in de maand van betaling, 60% doet dit in de daarop volgende maand (beide conform de wettelijk toegestane periode). Die huidige termijn voor loonaangifte betekent dat de</p>

loongegevens in de polisadministratie niet altijd voldoende actueel zijn voor de verrekening van de inkomsten met een uitkering. En dus, wanneer voor automatische verrekening op basis van de inkomsten zoals die in de polisadministratie bekend zijn gebruik zou worden gemaakt, zou in sommige gevallen de definitieve verrekening pas later vastgesteld kunnen worden. Dat kan (grote) terugvorderingen tot gevolg hebben.

Actuele loongegevens in de polisadministratie zouden er dus voor kunnen zorgen dat we van burgers niet meer hoeven te vragen om zelf maandelijks op basis van hun loonstrookje de ontvangen inkomsten uit werk door te geven, hetgeen een foutgevoelig proces en belasting en onzekerheid voor de burger vormt. En bij de werknemersregelingen voorkomt het bovendien onverwachte verrekeningen en kan (bij nieuwe uitkeringen) de juiste uitkeringshoogte sneller worden vastgesteld.

Daarnaast geldt voor bepaalde groepen, zoals zelfstandigen en DGA's, dat hun inkomen niet is opgenomen in de polisadministratie en alleen jaarlijks – na definitieve vaststelling van het inkomen over het vorige jaar – wordt gedeeld met uitkerende instanties. De kan tot (grotere) nabetalings of terugvorderingen leiden, met alle bijkomende consequenties en onzekerheden van dien.

VEREENVOUDIGING

Voor burgers wordt het aantal handelingen dat (elke maand) moet worden uitgevoerd en de hoeveelheid complexe informatie (loongegevens) die moet worden verwerkt, verminderd. Er vanuit kunnen gaan dat wat je verdiend hebt, elke maand automatisch wordt verrekend neemt bovendien onzekerheid over het maken van fouten weg en terugvorderingen weg.

Deze beleidsoptie is een verbetering voor burgers in loondienst, voor andere groepen werkenden is dat minder het geval. Daarbij is er bij deze vereenvoudiging ook een verschuiving van de lasten naar werkgevers.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Verbetering
Handelingsvrijheid	Geen verbetering

SAMENHANG

Deze beleidsoptie hangt samen met de beleidsopties over verrekenen. Wanneer de polisadministratie actueel zou zijn, kan (automatische) verrekening met de gegevens uit de polisadministratie plaatsvinden. De beleidsoptie hangt ook samen met het fiche *Vereenvoudig het inkomensbegrip*.

EFFECTEN

Met een verplaatsing van de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van loongegevens worden ook de gevolgen voor het niet correct of niet tijdig aanleveren van informatie verplaatst. Dat wil zeggen: het roept de vraag op of het redelijk is de burger een deel van de uitkering terug te vorderen wanneer de werkgever een fout maakt. Zeker wanneer de burger niet *kan* terugbetalen. Niet terugvorderen is een significante wijziging van de huidige situatie: werken met verrekening op basis van de

polisadministratie zou hiermee betekenen dat de burger niet langer verantwoordelijk wordt gehouden voor de correctheid van deze gegevens. Dat staat haaks op bijvoorbeeld het uitgangspunt van de participatiewet/ de inlichtingenplicht.

Alternatief zou kunnen zijn de burger wel verantwoordelijk te laten zijn voor de correctheid van de gegevens. Dat zou betekenen dat op basis van de polisadministratie de inkomensgegevens alvast worden ingevuld, maar dat de burger verantwoordelijk blijft om die gegevens te controleren of aan te vullen. Dit zou echter wel grotendeels ten koste gaan van de vereenvoudiging die deze optie brengt: er moet nog steeds ingewikkelde informatie worden verwerkt, er komt een handeling bij en de onzekerheid blijft.

Dit is verder een ingewikkelde situatie omdat de werkgever niet degene is die het onterechte voordeel genoten heeft. Bovendien is de werkgever geen partij in de vaststelling van de uitkering. Het lijkt daarom ook niet redelijk om de teveel ontvangen uitkering van de werkgever terug te vragen. Wel zou kunnen worden gewerkt met een boete voor de werkgever bij het te laat of incorrect verstrekken van looninformatie in het algemeen (dus voor alle werknemers, niet alleen die met een uitkering). Dat is nu ook al wettelijk geregeld. Dit neemt niet weg dat er dus (een deel) van de te veel ontvangen uitkering niet verhaald kan worden en dus vanuit de algemene middelen betaald zal moeten worden.

Sneller aanleveren van loongegevens draagt het risico in zich dat vanwege de haast er meer gegevens onjuist worden aangeleverd. Dat kan gevolgen hebben voor alle bijna 1500 afnemers van de polisadministratie.

UITVOERING

Uitvoerders zullen verrekening met de polisadministratie moeten inregelen.

JURIDISCH

Regels over het moment waarop de loonaangifte door een werkgever moet worden gedaan, zijn vastgelegd in de fiscale regelgeving. Om een eventuele aanscherpende maatregel te implementeren is dan ook afstemming met het Ministerie van Financiën nodig.

TIJDPAD

Indien een wetstraject nodig blijkt, geldt standaard een doorlooptijd van 18 maanden. Aanpassingen op AMvB-niveau kunnen in het algemeen binnen 6 maanden. De wijziging zal ook gevolgen hebben voor de portfolio's waar de duur van de implementatie vanaf hangt, naast de technische wijzigingen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Het faciliteren van eerdere loonaangifte zou geen effect moeten hebben op de uitkeringslasten. Tegenover elke verkeerd verstrekte uitkering staat namelijk ook een terugvordering in de huidige situatie.

Beleids optie 2M: Pas de inlichtingenplicht aan

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen.
RAAKT REGELINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Deze beleids optie beschrijft een aantal oplossingsrichtingen die zouden kunnen leiden tot vereenvoudiging van de inlichtingenplicht vanuit burgerperspectief.</p> <p><i>A) De inlichtingenplicht beperken tot een inlichtingenverzoek</i> Deze optie beschrijft als eerste de mogelijkheid om de inlichtingenplicht te beperken tot een inlichtingenverzoek. Burgers worden geïnformeerd over het belang om lopende de uitkering eventuele wijzigingen door te geven, zodat hun uitkering klopt met de feitelijke situatie, maar de verplichting om uit eigen beweging informatie te verstrekken vervalt. Burgers zijn niet meer verplicht om informatie die mogelijk van invloed is op de uitkering uit zichzelf te melden. Met het vervallen van dat gedeelte van de inlichtingenplicht (uit zichzelf informatie verstrekken) wordt hierop ook niet meer gesanctioneerd.</p> <p>Binnen deze optie zijn er twee subvarianten denkbaar, waarvan elementen ook te combineren zijn.</p> <p>I. In principe wordt verwacht dat mensen veranderingen zelf doorgeven, maar dit is niet langer een plicht. Zij worden nog wel verplicht om op verzoek van UWV, SVB of gemeente gegevens te verstrekken. Dat onderdeel van de inlichtingenplicht blijft dus overeind. Dit verzoek om informatie (actualisering van gegevens) vindt plaats wanneer het bestuursorgaan hiertoe aanleiding ziet, bijvoorbeeld bij regelingen met veel en complexe voorwaarden, langdurig uitkeringsgerechtigden of anderszins. De wijze van invulling van het verzoek en de keuze bij welke wetten dit frequenter gebeurt, is aan het bestuursorgaan. Als een verzoek met regelmaat wordt gedaan, bijvoorbeeld vier keer per jaar, dan wordt de kans op terugvordering verminderd ten opzichte van de situatie dat er geen actief contact wordt gezocht. Ook het gemiddelde terugvorderingsbedrag wordt dan lager, omdat onrechtmatige uitkeringsverstrekking eerder geconstateerd wordt.</p> <p>Op het eventueel uit eigen beweging niet eerder doorgeven van de informatie wordt niet langer gesanctioneerd. Op het niet nakomen en niet beantwoorden van het verzoek kan nog wel worden gesanctioneerd (evenals het bewust aanleveren van onjuiste informatie, bijv. vervalste documenten). Eventueel onrechtmatig uitgekeerde bedragen worden in beginsel gelijk aan de huidige situatie teruggevorderd, of het zou in lijn met de beleids optie over passend handhaven in situaties van duidelijk verminderde verwijtbaarheid mogelijk worden om geen of een gedeeltelijke terugvordering op te leggen.</p> <p>II. Burgers worden door UWV, SVB of gemeente periodiek <i>geattendeerd</i> op het doorgeven van belangrijke veranderingen in hun leefsituatie en inkomen. Via digitaal, telefonisch en persoonlijk contact ingepast in de algemene dienstverlening worden burgers goed geïnformeerd over het belang hiervan voor hun uitkering. Bij</p>

deze informatieve attendering kan proactiever gecommuniceerd worden over de voorwaarden en de bedoeling van een regeling. Ook kan er aandacht worden besteed aan (levens)gebeurtenissen die van invloed zijn zoals gaan samenwonen, inkomsten uit een hobby, vakanties, een erfenis of tijdelijk in het buitenland verblijven. Daarbij kunnen complexe termen en begrippen meer worden uitgelegd. Het maximale vertrouwen wordt gegeven.

Er is geen verplichting en er vindt geen sanctionering plaats. Eventueel onrechtmatig uitgekeerde bedragen worden in beginsel gelijk aan de huidige situatie teruggevorderd, of het zou in lijn met de beleidsoptie over passend handhaven in situaties van duidelijk verminderde verwijtbaarheid mogelijk worden om geen of een gedeeltelijke terugvordering op te leggen.

In de dienstverlening zou rekening kunnen worden gehouden met wetten die als complex worden ervaren. Uit de analyse in het IBO komt naar voren dat dit de wetten in onderstaande tabel zijn.

	Ervaring van relatief hoge complexiteit onder burgers ($\geq 3,9$):	Relatief hoge complexiteitsscore op basis van aantal voorwaarden (≥ 6):	Relatief hoog aandeel overtredingen inlichtingenplicht ($> 1\%$):
P-wet	x	x	x
IOAW/ IOAZ	x	x	NA
Bbz	x	x	NA
WGA	x	x	NA
Wajong	x	-	x
TW	NA	x	x
AIO	NA	x	x

NA = gegeven niet aanwezig. Bron: analyse IBO vereenvoudiging sociale zekerheid.

B) Verkenning bredere inzet gegevens om burgers te ontlasten tijdens looptijd uitkering

De vraag is op basis van welke informatie een rechtmatige uitkeringsverstrekking kan worden vastgesteld tijdens de looptijd van een uitkering en waar deze vraag wordt neergelegd: bij de burger en/of bij de overheid. De informatie vraag wordt nu voornamelijk bij burgers neergelegd in de vorm van de huidige inlichtingenplicht. Bij een gelijkblijvend aantal voorwaarden voor uitkeringen waarover informatie moet worden geactualiseerd, kunnen uitvoeringsorganisaties en gemeenten bij het vervallen van een gedeelte van de inlichtingenplicht, een prikkel gaan ervaren om gegevens uit andere bronnen efficiënt aan te wenden.

De werkwijze zou een stimulans kunnen betekenen om gegevens sneller aan te passen en via verbetering van gegevensgebruik de burger een correct maandinkomen uit te keren. Over bepaalde onderwerpen is informatie al beschikbaar, bijvoorbeeld witte inkomsten. Binnen voldoende wettelijke begrenzing hoeft verbetering in het gegevensgebruik geen negatief effect te hebben op de privacy van burgers en het vertrouwen tussen burger en overheid.

Om lastenverlichting voor burgers te bereiken kan een verkenning worden gestart om gegevens die in bezit zijn van de overheid, nog beter aan te wenden. Hiertoe zou de Wet Eenmalige Gegevensuitvraag kunnen worden verbreed. Via automatisering en gegevenskoppeling zouden burgers signalen over wijzigingen op hun woonadres, in hun loonadministratie en/of in hun vermogen al proactiever aangereikt kunnen krijgen, zodat zij deze bijvoorbeeld alleen nog hoeven te accorderen. Ze zouden een seintje kunnen krijgen zodat ze de wijziging van adres/loon/vermogen zelf alleen nog hoeven te bevestigen.

Kanttekening hierbij is dat niet alle informatie die nodig is, voor het vaststellen van het recht beschikbaar te krijgen is: veel informatie die de SVB nodig heeft, bijvoorbeeld over buitenslandssituaties, is niet in systemen opgenomen.

C) Verkenning per wet om het aantal verplichtingen te begrenzen
De derde optie heeft niet zozeer direct betrekking op de inlichtingenplicht maar op de materiewetten. Om meer vereenvoudiging vanuit burgerperspectief te bereiken, kan verder worden verkend hoe vanuit beleidsperspectief de informatieomvang meer begrensd kan worden. Bijvoorbeeld door wettelijk af te bakenen dat alleen nog gegevens over het inkomen, de partner en/of de woonsituatie hoeven te worden gemeld. Van een aantal gegevens, zoals vakanties en vrijwilligerswerk, kan de vraag gesteld worden hoe belangrijk het is dat deze te allen tijde worden doorgegeven aan de overheid. Hierbij kan worden onderzocht wat mogelijke effecten zijn van het niet doorgeven, hoe groot deze effecten zijn en of dit opweegt tegen de winst van vereenvoudiging.

PROBLEMATIEK

De huidige inlichtingenplicht houdt in dat een inwoner uit zichzelf of op verzoek alle informatie aan UWV, SVB of gemeente verstrekt die van belang is voor recht op, de hoogte en betaling van de uitkering. Niet alleen bij de aanvraag van een uitkering, maar ook tijdens de looptijd van een uitkering moet als gevolg hiervan over veel aspecten persoonlijke informatie worden verstrekt door de inwoner, zoals over inkomensbronnen, partnerinkomen, samenwonen, vermogen, vakanties en vrijwilligerswerk. Dit moet foutloos, volledig en tijdig gebeuren.

Aangezien niet precies is omschreven of afgebakend om welke inlichtingen dit allemaal kan gaan (alleen: alles wat van belang is voor recht op, hoogte en betaling van de uitkering), is het voor mensen moeilijk in te schatten wat wel, en wat niet moet worden doorgegeven aan de overheid. Dit grijze gebied zorgt ervoor dat een groep inwoners niet weet wat er van hem/haar verwacht wordt, dat zij onbewust en onbedoeld een fout maken of zich vergissen bij het doorgeven van informatie. Daarbij speelt mee dat begrippen uit de wet anders worden beleefd of geïnterpreteerd in de leefwereld van de inwoner. Dit kan het extra lastig voor mensen maken om de juiste informatie door te geven.

De gevolgen van de complexiteit in voorwaarden zijn voor risico van de burger. Bij overtreding van de inlichtingenplicht moet de teveel ontvangen uitkering worden terugbetaald plus een boete. De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van de verwijtbaarheid, maar dit kan bij 'geen opzet of grove schuld' nog steeds 50% van het bedrag zijn dat onterecht aan uitkering is ontvangen.

VEREENVOUDIGING

- Burgers worden in principe met vertrouwen benaderd en alleen waar nodig wordt om actualisering van gegevens gevraagd. Burgers worden niet meer verplicht continu uit eigen beweging wijzigingen door te geven.
- De hoeveelheid aan informatie waarmee moet worden omgegaan, neemt af wanneer deze op begrijpelijker manier wordt uitgelegd en wanneer ook verbeteringen onder B en/of C worden gerealiseerd. Door mensen vaker proactief te attenderen en/of te verzoeken om veranderingen door te geven, zijn zij beter op de hoogte van de regels. Het aantal handelingen kan over het geheel gezien afnemen, maar blijft bij een verzoek (A-I) in principe hetzelfde. Ten aanzien van onzekerheid is er geen verbetering maar ook geen verslechtering. De handelingsvrijheid kan toenemen door de geboden dienstverlening wanneer mensen beter worden geïnformeerd. Verder worden zij nog steeds in staat gesteld om zelfstandig informatie door te geven.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Kleine verbetering
Onzekerheid	Geen verbetering
Handelingsvrijheid	Kleine verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Passend reageren op overtreding van de inlichtingenplicht*. Wanneer sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht wordt het mogelijk een breder palet aan handhavingsinstrumenten in te zetten en af te zien van boetes en/of terugvordering.

EFFECTEN

- Door het verzoek (A-I) zou het aantal terugvorderingen kunnen toenemen, omdat er geen plicht meer bestaat en mensen hierdoor minder scherp zijn op het doorgeven van relevante informatie. Tegelijkertijd is te verwachten dat een investering in proactieve dienstverlening (A-II) voor de inlichtingenplicht leidt tot beter begrip en naleving onder burgers van regelingen. Door deze dienstverlening kunnen fouten worden voorkomen. Hierdoor kan het aantal boetes en terugvorderingen afnemen.
- De kans op een te hoge of te lage uitkering kan toenemen, doordat de verplichting om uit eigen beweging tijdig informatie door te geven, vervalt.
- Daadwerkelijk misbruik van uitkeringen lijkt hierdoor gemakkelijker te worden, met name bij variant A-II. Anderzijds kan dit risico worden gemitigeerd met gerichte verzoeken en gerichte handhaving. Er is een risico dat hiermee te veel ruimte wordt gegeven met als gevolg dat misbruik toeneemt en de roep om strengere handhaving opnieuw klinkt.
- De werkwijze zou een stimulans kunnen betekenen voor de uitvoeringsorganisaties en gemeenten om gegevens sneller aan te passen en via een verbetering van gegevensgebruik de burger een correct maandinkomen uit te keren.

-
- De beleids optie vereist zowel in A-I als A-II een investering in de dienstverlening en daarmee zal er een toename in de uitvoeringskosten zijn.

UITVOERING

- De wijze van uitvoering van het verzoek (I) en/of de attendering (II) zal in de uitvoering verder vorm moeten krijgen, afhankelijk van wetten, doelgroepen en inpassing in bestaande dienstverlenings- en handhavingswerkwijzes.
- Bij voorkeur vindt contact over plichten plaats in de context van de algemene dienstverlening. Het belang van de juiste bejegening is groot, omdat communicatie over plichten ook als intimiderend kan worden ervaren.
- De SVB stuurt al jaarlijks een attenderingsmail naar alle AOW-gerechtigden om hen te wijzen op het doorgeven van veranderingen. Informatie-overdracht over rechten en plichten via een persoonlijk gesprek vindt bij 40% van de gemeenten al minimaal eens per jaar plaats³⁷. In 22% van de gemeenten wordt er per kwartaal een nieuwsbrief verstuurd aan inwoners. UWV geeft aan een dermate grote caseload te hebben dat deze optie daar zeker om een uitbreiding in capaciteit zal vragen. Uitvoerbaarheid en/of wijze van uitwerking in de uitvoering bij regelingen met hoge in- en uitstroom (zoals de WW en ZW) moet nog nader worden onderzocht.

JURIDISCH

- De aanpassingen onder A vergen een wetswijziging. De juridische vertaling is mede afhankelijk van de verdere uitwerking. Zo zou aan bestuursorganen kunnen worden gevraagd om een periodieke inspanning, van minimaal eens per jaar. Bij welke wetten of doelgroepen dit frequenter plaats gaat vinden kan vervolgens door het bestuursorgaan zelf worden bepaald.
- Het is afhankelijk van de uitkomsten van verkenningen onder B en C of deze ook om een wetswijziging vragen (verbreding van de Wet eenmalige gegevensuitvraag en vermindering van het aantal voorwaarden waarover inlichtingen moeten worden verstrekt in de materiewetten).

TIJDPAD

De doorlooptijd van een wetgevingstraject zal langer zijn dan 18 maanden. De maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2025.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De beleids optie vereist zowel in A-I als A-II een investering in de dienstverlening en daarmee zal er een toename in de uitvoeringskosten zijn. De mate waarin is nog geheel afhankelijk van de keuzes die er worden gemaakt in de vormgeving van de dienstverlening en de verhouding digitaal, telefonisch en fysiek.

³⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022.

Beleids optie 2N: Voer een landingstermijn in

BELEIDSRICHTING	Verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is hier aan te voldoen
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, AIO, WW
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p><i>Variant A</i></p> <p>Voor de Participatiewet, de AIO en de WW komt er een landingstermijn: een periode aan het begin van de uitkering (aanvullend onderzoek is nodig om, voor de verschillende regelingen, de juiste duur te bepalen) waarin iemand nog minder met de bij een uitkering behorende informatie, voorwaarden, verplichtingen en handelingen te maken krijgt. In de basis kan worden gedacht aan:</p> <p>Werkloosheidswet:</p> <ul style="list-style-type: none">• Geen sollicitatieplicht• Geen acceptatieplicht• Geen taken in de werkmap of op UWV.nl• Geen afspraken bij UWV <p>Participatiewet:</p> <ul style="list-style-type: none">• Geen arbeidsplicht• Geen re-integratieplicht• Geen verplichte tegenprestatie• Geen inspanningsplicht taal-eis <p><i>Variant A1:</i> Bovenstaande zou kunnen worden aangevuld met het niet (direct) hoeven aanleveren van bewijsstukken, vergelijkbaar met de beleids optie "verminderen bewijslast". Op basis van wat in de beschikbare systemen aan informatie beschikbaar is bepaald de uitvoerende instantie of recht bestaat. Voor informatie die niet in systemen beschikbaar is geldt dat daarvoor pas op t + 1 maand bewijsstukken worden gevraagd. Er worden dan bewijsstukken gevraagd om het recht op T+1 te bepalen. Dus naar de eerste maand (het recht op t) wordt niet meer gekeken. Vergelijkbaar met het fiche "aanpassen inlichtingenplicht" zou voor de eerste maand wel met een inlichtingenverzoek kunnen worden gewerkt.</p> <p>Op deze manier kan mensen in een uitkering een eerste periode van relatieve rust en ruimte om te wennen aan de nieuwe situatie worden geboden. Op die manier zullen stress of "de gedachten ergens anders bij hebben" voor minder onbedoelde fouten zorgen.</p> <p>Belangrijk is wel om bij mensen die van de betreffende regelingen gebruik maken aan te geven dat "we je zoveel mogelijk met rust laten, <i>tenzij je juist behoefte hebt aan ondersteuning</i>". Anders gezegd: het hoeft (nog) niet, maar het mag wel. Er zijn immers ook groepen die bijvoorbeeld juist wel zo snel mogelijk weer willen en kunnen en dus ook gaan solliciteren. Het is belangrijk dat ook in die eerste maand ondersteuning naar behoefte aanwezig is.</p> <p><i>Variant B</i></p> <p>Een minder ingrijpende variant op de landingstermijn is mogelijk door de landingstermijn in het handhavinginstrumentarium op te nemen als verzachtende omstandigheid.</p>

Tijdens de landingsperiode worden de verplichtingen dan niet buiten werking gesteld, maar er wordt in de handhaving extra rekening gehouden met fouten die worden gemaakt in de periode waarin mensen mogelijk minder "mentale ruimte" hebben om aan alle nieuwe verplichtingen te voldoen. Bijvoorbeeld, als iemand vergeet of aangeeft dat het voor hem/haar niet doenbaar was om in de eerste maand te solliciteren, dan wordt hiermee in de uitvoering rekening gehouden door i.p.v. een boete of maatregel een waarschuwing op te leggen of de burger geen sanctie op te leggen. Voor het moeten aanleveren van bewijsstukken bij de intake zal deze variatie minder relevant zijn.

Deze optie zal de burger waarschijnlijk minder rust of zekerheid geven dan variant A, omdat vooraf onzeker blijft of uiteindelijk door de uitvoerder zal worden geaccepteerd (en dus niet gesanctioneerd) dat aan bepaalde plichten niet is voldaan.

PROBLEMATIEK

Het krijgen van een uitkering heeft vaak een heftige, impactvolle aanleiding: het verliezen van werk, of van een naaste, het krijgen van een kind, ziek zijn, etc. Deze situaties vragen veel van mensen. Ze zorgen ervoor dat de mentale ruimte die mensen hebben om informatie te verwerken of handelingen uit te voeren meer schaars is. Die grotere schaarste bij grote live events zorgt er voor dat mensen sneller overbelast raken, of stress ervaren. Zij ervaren daardoor regelingen eerder als complex, maken sneller fouten of durven bijvoorbeeld niet in beweging te komen. Die gevolgen van schaarse mentale ruimte zijn uitgebreider beschreven in de analyse.

De mentale belastbaarheid van mensen is dus veelal niet constant over de periode dat mensen in een uitkering verkeren, maar varieert. Met een lagere mentale belastbaarheid aan het begin. Wat we vragen van burgers qua handelingen, voorwaarden, verplichtingen en informatie die verwerkt moet worden is vaak wel constant, of heeft juist een piek op het begin van de uitkering. Dat komt niet met elkaar overeen, waardoor fouten en terugvorderingen en/of boetes ontstaan.

VEREENVOUDIGING

Hoe complex mensen iets ervaren hangt sterk af van de mentale ruimte die ze hebben om bepaalde informatie of handelingen te verwerken. Die ruimte is altijd al beperkt, maar wordt nog eens extra beperkt door de stress, afleiding en onzekerheid die vaak samengaat met de aanleiding voor het hebben van een uitkering. Dat geldt het meest wanneer die aanleiding net plaats heeft gevonden en men dus net in de uitkering zit. De capaciteit om dan met handelingen en informatieverwerking om te gaan is dan dus extra beperkt, wat het risico op fouten, terugvorderingen en nabetalings met zich meebrengt.

Door in die eerste periode van "extra beperkte mentale ruimte" minder van mensen te vragen qua handelingen en informatieverwerking zullen zij regelingen dus ook als minder complex ervaren.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Verbetering

	Onzekerheid	Verbetering
	Handelingsvrijheid	Geen verbetering
SAMENHANG	Deze optie hangt samen met verschillende andere beleidsopties in de zin dat het die opties toepast voor een beperkte periode. Zo is er voor variant A samenhang met de beleidsoptie <i>Werk bij aanvraag van sociale zekerheid met een minimale bewijslast voor de burger</i> in zoverre dat de bewijslast voor een maand wordt uitgesteld. Variant B kent samenhang met het fiche <i>Passend reageren op overtreding van de inlichtingenplicht</i> .	
EFFECTEN	<p>Voor de meeste uitkeringen geldt dat de uitstroom terug naar werk in de eerste maanden het grootst is. Het risico bestaat dat door het afschaffen van verschillende verplichtingen in de eerste maand die uitstroom zal afnemen. Echter, de vraag is wel wat de rol is van deze verplichtingen bij die uitstroom naar werk in de eerste maanden. Veelal is er sprake van een intrinsieke motivatie om weer te gaan werken. Tegelijkertijd is er ook een grote groep voor wie deze verplichtingen wel uitmaken.</p> <p>Voor variant A1 geldt dat er mogelijk met name voor de Participatiewet een groter risico op oneigenlijk gebruik ontstaat. Hoewel veel van de benodigde gegevens door gemeenten in de beschikbare systemen kan worden opgehaald, is er ook een deel van de informatie die nodig is om het recht op een uitkering te bepalen dat van de burger zelf moet komen. Wanneer naar die informatie pas vanaf t+1 maand gevraagd wordt, geeft dat dus een risico dat mensen die op basis van die informatie geen recht hebben op een uitkering toch een maand lang een Participatiewet uitkering kan ontvangen zonder dat dat wordt teruggevorderd. Dit risico kan worden verkleind door zoveel mogelijk informatie bij uitvoerders al beschikbaar te maken (bijvoorbeeld door actuelere loonaangifte of bredere gegevensuitwisseling).</p>	
UITVOERING	In de financieringssystematiek van de Participatiewet zit een prikkel voor gemeenten om zo weinig mogelijk uitkeringen te verstrekken en om mensen zo snel mogelijk weer aan het werk te helpen. Een landingstermijn verhoudt zich lastig tot die systematiek, en dus zal bij eventuele invoering ook naar de financiering moeten worden gekeken.	
JURIDISCH	<p>Bij variant AI is het niet meer mogelijk om het recht op uitkering vast te stellen bij de aanvraag. Dit zal een wetswijziging vergen. Risico op misbruik neemt dan toe.</p> <p>Bij variant B zal ook een wetswijziging moeten plaatsvinden, die zal zich meer op handhaving richten.</p>	
TIJDPAD	Deze maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2025.	
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Onderzoek en literatuur biedt nog onvoldoende aanknopingspunten om een adequate inschatting van de gedragseffecten als gevolg van het afschaffen van verschillende verplichtingen in de eerste maand te kunnen maken. Om een inschatting te kunnen maken van de budgettaire gevolgen is dus aanvullend onderzoek nodig.	

Beleids optie 3A: Maak het recht op terugwerkende kracht mogelijk

BELEIDSRICHTING	Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten
RAAKT REGELINGEN	Participatiewet, AIO, IOAW, IOAZ, Bbz
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Mensen beseffen soms niet (op tijd) of zij recht hebben op een regeling. Het ontbreken van inkomen kan daarbij leiden tot een opstapeling van problemen en schulden. Het doel van deze beleids optie is om de effecten van complexiteit te mitigeren. De uitkering en aanvraag zelf wordt niet eenvoudiger, maar de effecten van een late aanvraag worden binnen redelijke grenzen beperkt.</p> <p>Met deze beleids optie wordt een terugwerkende kracht van in beginsel maximaal 3 dan wel maximaal 6 maanden toegevoegd in de regelingen met een vangnetkarakter: de Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz en de AIO. In veel andere regelingen in de sociale zekerheid is al sprake van een vorm van terugwerkende kracht of mogelijkheid tot verlate aanvraag (zie overzichtstabel regelingen onderaan het fiche).</p> <p><i>Voorwaarden terugwerkende kracht</i></p> <p>Om recht te hebben op de terugwerkende kracht moet men voor naast <i>leeftijd</i> en <i>woonachtigheid in Nederland</i> op de ingangsdatum kunnen aantonen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Welke <i>inkomsten</i> er zijn geweest in de voorliggende periode (inclusief <i>partnerinkomen</i>). Eventuele inkomsten tijdens de voorliggende periode worden volgens de normale regels <i>verrekend</i>.• Verder moet er op het moment van aanvraag, én ingangsdatum, worden voldaan aan de <i>vermogensgrens</i>.• Voor toetsing van het <i>partnerinkomen</i> en de <i>kostendelersnorm</i> kan niet met terugwerkende kracht worden vastgesteld welke leefsituatie er feitelijk is geweest in de voorliggende periode. Wel kunnen gemeenten en de SVB op basis van uitvraag bij de burger en via de BRP een check doen op eventuele medebewoners in de voorliggende periode. Op basis hiervan kunnen zij de medebewoners vaststellen en bij benadering de partnersituatie.• Beëindigingsdatum van de vorige uitkering, indien van toepassing. <p>Daarnaast moet men voor de Participatiewet, IOAW en in sommige gevallen voor de Bbz en IOAZ kunnen aantonen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Of; in afwachting te zijn geweest van een <i>voorliggende voorziening</i> (zoals WW, Wajong of WIA) en hier uiteindelijk voor <i>afgewezen</i> zijn. In het geval van aanvraag van een voorliggende voorziening kan de periode voor terugwerkende kracht ook langer zijn dan drie maanden. Datum van aanvraag van deze voorliggende voorziening is dan geldend voor de terugwerkende kracht. Beoordelingen van het recht op Wajong kennen namelijk een maximale termijn van 14 weken met de mogelijkheid tot verlenging. Bij de beoordeling van WIA is de redelijke termijn 8 weken, maar deze termijn kan met maximaal 6 maanden worden verlengd. Ook de beperkte artsencapaciteit kan ertoe leiden dat de beoordelingstermijn langer dan drie maanden duurt.• Of; <i>op zoek te zijn geweest naar werk</i>. Immers wanneer er in dezelfde periode een beroep was gedaan op de uitkering dan was er een <i>sollicitatieplicht</i> geweest. Wel kunnen situaties van overmacht hebben gespeeld, of een situatie waarin vrijstelling van de sollicitatieplicht had gegolden. In die gevallen hoeft dus niet te worden aangetoond dat men op zoek is geweest naar werk.

- Of; *deels te hebben gewerkt* tijdens de periode waarover terugwerkende kracht wordt aangevraagd (maar bijvoorbeeld met fluctuerende inkomsten).

Recht op terugwerkende kracht

De mogelijkheid tot terugwerkende kracht wordt vastgelegd in de wet. Dit houdt in dat:

- Burgers in elke gemeente en bij de SVB *recht hebben op een terugwerkende kracht* over de afgelopen 3 of 6 maanden (afhankelijk van de gekozen variant, zie onder) wanneer zij een uitkering aanvragen en aangeven dat dit van toepassing is op hun situatie.
- Een deel van de mensen die een beroep doet op deze uitkeringen heeft te maken met een levensgebeurtenis of andere bronnen van stress. Er kan niet worden uitgegaan van kennis en inzicht over het recht en de mogelijkheid van terugwerkende kracht. Het is daarom nodig om *mensen tijdens de aanvraag actief te informeren over de mogelijkheid van terugwerkende kracht. Hierover zou dus proactief tijdens het aanvraagproces gecommuniceerd* moeten worden.

Termijn terugwerkende kracht

Er is een aantal mogelijkheden onderzocht wat betreft de termijn van de terugwerkende kracht, met verschillende voors en tegens. Hieronder worden de varianten kort beschreven. In alle varianten wordt uitgegaan van een maximale termijn met de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van deze termijn (zie kopje Juridisch).

	Participatiewet /IOAW/IOAZ	Bbz	AIO
Variant A: harmonisatie op laag niveau	3 maanden	3 maanden	3 maanden
Variant B: differentiatie	3 maanden	3 maanden	6 maanden
Variant C: harmonisatie op hoger niveau	6 maanden	6 maanden	6 maanden

- Een termijn van 3 maanden (variant A), lijkt redelijk in verband met de sollicitatieplicht die in de Participatiewet/Bbz geldt. Bij een termijn van 3 maanden blijft er voor de grotere groep een prikkel bestaan om tijdig aan te vragen. Daarnaast moet er worden aangetoond dat er naar werk is gezocht en in die vorm aan de sollicitatieplicht is voldaan, dit zal niet in alle gevallen even goed zijn aan te tonen wanneer dit langer dan 3 maanden geleden is.
- Het verschil met de andere varianten zit vooral in de duur van de terugwerkende kracht voor AIO. Ouderen in de AIO hebben in de meeste gevallen niet te maken met een sollicitatieplicht (soms een partner wel). Bovendien kan het proces van pro-actief opsporen van niet-gebruik en verwerken van een dergelijke aanvraag bij de SVB tot ca. 6 maanden duren.
- Het is ook mogelijk alle termijnen te harmoniseren (variant C), maar hierbij vermindert de prikkel om een uitkering op tijd aan te vragen sterk. Ook wordt de vaststelling van recht door gemeenten lastiger en wordt het voor mensen lastiger bewijzen aan te tonen. Harmonisatie op 6 maanden blijft echter wel een optie.

PROBLEMATIEK

Mensen beseffen soms niet (op tijd) of zij recht hebben op een regeling. Dit kan verschillende oorzaken hebben.

- Bijvoorbeeld doordat zij denken dat hun inkomen volgende maand wel zal stijgen, of doordat ze niet zeker weten hoeveel inkomen ze zullen

krijgen. Met een flexibele arbeidsmarkt en meer zelfstandigen is de kans dat dit voorkomt ook groter. Onderzoek naar niet-gebruik van de Participatiewet laat zien dat het hebben van een inkomen (maar onder de bijstandsgrens) een grote voorspeller van potentieel niet-gebruik is. In dit onderzoek is rekening gehouden met het inkomen en vermogen van huishoudens. Van de groep die 80 – 100% van de bijstandsnorm verdient, gebruikt maar <20% de bijstand. Er kunnen natuurlijk andere redenen zijn om geen bijstand te gebruiken (zoals de administratieve last niet willen hebben), maar het is waarschijnlijk dat een deel van de groep simpelweg niet weet of zij recht hebben. Het potentiële niet-gebruik is procentueel gezien hoog onder zelfstandigen (86% van de groep die mogelijk in aanmerking komt voor bijstand gebruikt deze niet, tegenover 65% van de werknemers).

- Ook bij pensionering kan het voor mensen onduidelijk zijn wat hun inkomen na ingangsdatum van pensionering zal worden. Zij belanden na pensionering onverwacht onder het sociaal minimum en vragen nu soms te laat de AIO aan. Ook komt voor dat bijstandsgerechtigden pas de maand na het bereiken van de pensioenleeftijd door de gemeente worden geïnformeerd over de beëindiging van bijstand en dat een aanvraag voor AIO bij de SVB moet worden gedaan. Hierdoor valt onbedoeld een gat tussen bijstand van de gemeente en de AIO van de SVB. Door een te late aanvraag van de AIO kunnen mensen in de financiële problemen komen.
- Ook kan het zijn dat mensen door stress, life events zoals een ziekte of scheiding, of andere omstandigheden te laat zijn met een aanvraag. Als er een voorliggende voorziening is aangevraagd en afgewezen heeft men wel recht op de bijstand vanaf de aanvraagdatum voor die voorziening, maar dit gebeurt niet altijd.

Het ontbreken van inkomen kan daarbij leiden tot een opstapeling van problemen en schulden.

VEREENVOUDIGING

- De optie vereenvoudigt het stelsel technisch gezien niet, maar verkleint wel de gevolgen van complexiteit voor burgers. Door deze aanpassing sluit het beleid beter aan bij de realiteit, namelijk dat mensen niet altijd van te voren kunnen inschatten of zij een uitkering nodig zullen gaan hebben. De optie vereenvoudigt de mogelijkheid om te voorzien in het bestaansminimum, ook wanneer mensen door omstandigheden de overheid te laat weten te vinden.
- Daarbij is een essentieel onderdeel van deze beleidsoptie het vastleggen van het recht op een onderzoek naar terugwerkende kracht en het proactief wijzen op deze mogelijkheid door gemeenten. Een deel van de mensen die een beroep doet op de Participatiewet/Bbz/AIO heeft te maken met een levensgebeurtenis of andere bronnen van stress. Het is niet te verwachten dat mensen in deze situatie uit zichzelf kennis en inzicht hebben over de mogelijkheid van terugwerkende kracht en weten dat zij hier mogelijk recht op hebben.
- De informatie en aanvraag van de uitkering wordt niet gemakkelijker: de plichten blijven in deze optie nog hetzelfde.
- Het vereiste aantal handelingen zal bij een aanvraag met terugwerkende kracht iets hoger liggen dan bij een gebruikelijke aanvraag. Men moet namelijk ook nog stukken aanleveren om te bewijzen dat er in de voorgaande periode ook werd voldaan aan de eisen van de Participatiewet, Bbz en AIO. Ook moet men kunnen laten zijn niet verwijtbaar werkloos geweest te zijn.
- De onzekerheid over de toekomst neemt niet perse af, wel biedt de terugwerkende kracht een betere inkomensbasis en eventuele ontstane

schulden verminderen, omdat het ontvangen bedrag die situatie kan verbeteren.

- Doordat de burger minder nadelen ondervindt van onbedoelde fouten kan hij/zij meer handelingsvrijheid ervaren.

Uitkomst gedragscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Geen verbetering
Onzekerheid	Kleine verbetering
Handelingsvrijheid	Kleine verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Benader de burger proactief en gericht door beter gegevensgebruik*. Wanneer mensen proactiever op mogelijk recht wordt gewezen, wordt er ook meer beroep gedaan op de terugwerkende kracht.

EFFECTEN

- Inkomenseffecten zijn afhankelijk van de groepen daadwerkelijk een beroep doen op de terugwerkende kracht:
 - Voor het grootste deel zal de doelgroep die op terugwerkende kracht in de Participatiewet een beroep doet, bestaan uit personen die werkzaam zijn maar wisselende inkomsten hebben.
 - Kijkend naar het aantal mensen dat net onder de bijstandsgrens verdient zal een groot deel ook maar een gedeeltelijke aanvulling ontvangen. Niet iedereen die een aanvraag indient zal 3 dan wel 6 maanden aan volledige uitkering ontvangen.
 - Voor de AIO wordt het niet-gebruik geschat op 30% (20.000 huishoudens); bij een deel van hen zal daadwerkelijk recht bestaan en binnen die groep zal een deel recht hebben op terugwerkende kracht tot 3 dan wel 6 maanden terug.
- Voor de groep die werkt, blijft de focus op werk bestaan omdat er qua inkomen geen probleem bij wordt gecreëerd. Mensen zullen sneller weer aan het werk zijn, of blijven werken met een korte aanvulling. In die zin werkt de terugwerkende kracht preventief voor mensen met wisselende en onzekere inkomsten. Mensen in deze groep zullen minder snel de neiging hebben om te stoppen met werken door de onzekerheid die een te laag of wisselend inkomen met zich mee kan brengen.
- Verkleining van schuldenproblematiek: door het garanderen van het bestaansminimum kan de focus op werk blijven en zullen er minder schulden ontstaan door betalingsachterstanden op bijvoorbeeld de vaste lasten.
- Het met terugwerkende kracht ontvangen van een uitkering kan effect hebben op de toeslagen. In principe brengen al deze uitkeringen het inkomen maximaal tot het sociaal minimum en zijn er geen grote effecten te verwachten. Bij het overgaan van jaargrenzen kunnen er grotere effecten optreden bij inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen. Bij verdere uitwerking kan onderzocht worden of deze uitzonderingsgevallen en de ernst van de effecten vragen om een aanvullende maatregel (zoals een fiscale eindheffing) toe te passen

zodat de bijstand met terugwerkende kracht niet tot het verzamelinkomen wordt gerekend. Vanuit uitvoeringsperspectief is het toepassen van de eindheffing technisch gezien mogelijk en past binnen het huidige proces van de loonaangifte. Mogelijk zal in de loonaangifte wel een rubriek moeten worden toegevoegd.

- Interactie met inkomsten- en vermogensgrenzen van de bijstand zelf: het bedrag dient zo gespreid of geoormerkt te worden dat men niet onbedoeld de vermogensgrenzen van de bijstand overschrijdt en daardoor géén bijstand meer krijgt. Hierbij kan als uitgangspunt gaan gelden dat iemand het bedrag eerst moet opmaken en zich daarna opnieuw meldt.

UITVOERING

- Deze optie wordt uitvoerbaar geacht, er is een aantal extra vragen nodig en dit lijkt doenbaar in techniek en communicatie.
- Het uitvragen en beoordelen van de aanleiding voor terugwerkende kracht vraagt extra uitvoeringscapaciteit. Daar staat tegenover dat het een beperkt aantal gevallen zal betreffen. Het onderzoeken van terugwerkende kracht gebeurt niet in alle gevallen maar alleen wanneer de aanvrager denkt dat dit van toepassing is op zijn/haar situatie. Ook is te verwachten dat er minder uitvoeringscapaciteit aan bezwaar en beroep hoeft te worden besteed. Dit maakt de benodigde extra capaciteit naar inschatting beperkt.
- Het vaststellen van het recht met terugwerkende kracht kan bij deze regelingen complex zijn, wanneer er veel informatie moet worden beoordeeld. Een termijn langer dan 6 maanden lijkt daarom alleen in uitzonderingssituaties uitvoerbaar. Vanuit uitvoeringsperspectief is het van belang om het aantal regels en criteria beperkt te houden. Op elke extra regel moeten extra vragen worden gesteld aan de burger, onderzoek plaatsvinden en publieksinformatie worden gegeven.

JURIDISCH

- Afhankelijk van de uiteindelijke wijziging in het wetsvoorstel Participatiewet in balans en welke bovenstaande variant wordt gekozen, zal er een wetswijziging in gang moeten worden gezet.
- Het recht op terugwerkende kracht van in beginsel maximaal drie dan wel zes maanden moet worden vastgelegd in de wet.
- Er moet een wettelijke grondslag komen om data op te kunnen halen over de periode voorafgaande aan de uitkeringsaanvraag.
- Gemeenten en SVB krijgen een discretionaire bevoegdheid om met terugwerkende kracht toe te kennen voor in beginsel maximaal drie dan wel zes maanden.
- Het wordt in bijzondere gevallen mogelijk om af te wijken van deze termijn. Hiertoe zal een regel voor bijzondere gevallen moeten worden opgesteld. Voor de bijzondere gevallen valt te denken aan een uiterste maximale termijn van 5 jaar terug.
- Het eventueel introduceren van een eindheffing door de Belastingdienst vraagt om een wetswijziging.

TIJDPAD

Een wetswijziging duurt minimaal 18 maanden. De maatregel kan op z'n vroegst worden ingevoerd in 2025.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In onderstaande tabel zijn de budgettaire gevolgen voor uitkeringslasten van de Participatiewet en de AIO weergegeven. Dit betreft een grove inschatting. Voor de raming is aangenomen dat 25% van de instroom in de bijstand en 35% van de instroom in de AIO recht krijgt op terugwerkende kracht. Voor de AIO is met een hoger percentage gerekend, omdat het niet-gebruik naar verwachting hoger ligt onder deze doelgroep. Indien

invoering van deze maatregel wordt overwogen, moeten budgettaire gevolgen beter worden onderzocht.

In miljoenen euro's (+ is saldoverschlechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
<i>P-wet 3 maanden</i>			60	60	60	60
<i>P-wet 6 maanden</i>			100	100	100	100
<i>AIO 3 maanden</i>			10	10	10	10
<i>AIO 6 maanden</i>			20	20	20	20

ACHTERGRONDINFORMATIE *Beschrijving huidige situatie*

<i>Regeling</i>	<i>Terugwerkende kracht?</i>	<i>Voorwaarden</i>	<i>Termijn</i>
Participatie-wet	Nee, tenzij bijzondere omstandigheden	Er is een voorliggende voorziening aangevraagd die niet is toegekend. Navolging verschilt per gemeente.	Vanaf aanvraagdatum voorliggende voorziening
Bbz	Nee		
AKW	Ja		Maximaal 1 jaar, in bijzondere gevallen maximaal 5 jaar
AOW	Ja		Maximaal 1 jaar, in bijzondere gevallen maximaal 5 jaar
AIO	Nee, tenzij bijzondere omstandigheden		
Anw	Ja		Maximaal 1 jaar, in bijzondere gevallen maximaal 5 jaar
Toeslagen-wet	Ja		Maximaal 1 jaar, uitzonderingen mogelijk
IOAZ	Nee, tenzij bijzondere omstandigheden		
IOAW	Nee, tenzij bijzondere omstandigheden		

IOW	Ja		Maximaal 6 maanden, uitzonderingen mogelijk
Wajong	Nee	N.B. recht kan wel latere leeftijd worden vastgesteld, alleen vooruitkijkend	
WGA	Ja	Recht kan worden vastgesteld, maar risico dat door tijdsverloop medische situatie niet meer vast te stellen is, is voor werknemer.	Maximaal 1 jaar
WW	Ja	Korting voor het te laat aanvragen	Maximaal 6 maanden, uitzonderingen mogelijk
IVA	Ja	Recht kan worden vastgesteld, maar risico dat door tijdsverloop medische situatie niet meer vast te stellen is, is voor werknemer.	Maximaal 1 jaar
ZW	Ja	Maatregel voor het te laat aanvragen	

Beleids optie 3B: Reageer passend bij overtreding inlichtingenplicht: omgang met onbedoelde fouten of vergissingen

BELEIDSRICHTING	Verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten
RAAKT REGULERINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Deze beleids optie richt zich op het verkleinen van de gevolgen van complexiteit. De optie is erop gericht om de gevolgen van het onbedoeld schenden van de inlichtingenplicht door onopzettelijk gemaakte fouten en vergissingen te mitigeren. De optie stelt voor deze gevallen een andere handhavingwijze en soepeler omgang met sancties en terugvorderingen voor.</p> <p><i>De mogelijkheid onderzoeken dat fouten en vergissingen oorzaak zijn van overtreding van de inlichtingenplicht</i></p> <p>In het geval overtreding van de inlichtingenplicht wordt gesignaleerd, voeren UWV, SVB en gemeenten nu in een deel van de gevallen telefonische hoor- en wederhoor-gesprekken met de burger. Hoor- en wederhoor zou altijd kunnen plaatsvinden zodat er rekening kan worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. De mogelijkheid tot een hoor- en wederhoor-gesprek kan daartoe als <i>recht worden vastgelegd in de wet</i>. De positie van de burger wordt hiermee versterkt.</p> <p>Binnen het huidige wettelijk kader is het aan de burger zelf om het bestaan van omstandigheden aan te geven, om aannemelijk te maken dat er sprake is van een verminderde verwijtbaarheid. De burger moet feiten en omstandigheden aandragen die moeten overtuigen dat schending van de inlichtingenplicht niet aan hen te wijten valt. Er moet dan sprake zijn van bijzondere omstandigheden. Echter zijn burgers niet vanzelfsprekend op de hoogte van deze mogelijkheid en fouten of vergissingen vallen niet onder bijzondere omstandigheden. Wanneer zij door gebrek aan kennis geen melding hebben gemaakt van een veranderde woonsituatie dan is het niet aannemelijk dat zij uit zichzelf bewust zijn van de mogelijkheid om omstandigheden actief aan te dragen. Er kan daarom meer worden gewerkt vanuit het uitgangspunt dat er actief aan burgers wordt uitgevraagd welke oorzaken ten grondslag liggen aan de overtreding en onder welke omstandigheden de overtreding plaatsvond.</p> <p><i>Verruiming van waarschuwingmogelijkheden</i></p> <p>Vervolgens zou het mogelijk moeten worden om passend te reageren op fouten en vergissingen als oorzaak, voortkomend uit onwetendheid of (tijdelijk) verminderd doenvermogen van mensen. Hiertoe zouden <i>waarschuwingmogelijkheden</i> kunnen worden verruimd zodat er in eerste instantie communicatie en verduidelijking door de overheid kan plaatsvinden om naleving van de complexe regelgeving te bevorderen, in plaats van een boete op te leggen. Er kan meer worden gehandeld naar het principe dat alleen in situaties van fraude, opzet en recidive (herhaaldelijke overtreding) beboeten passend is.</p> <p><i>Een bredere mogelijkheid tot afzien van terugvordering</i></p> <p>Terugvorderingen zijn te bezien als technisch herstel van het onrechtmatig uitgekeerde bedrag. Er is sprake van te veel uitgekeerd gemeenschapsgeld. Echter, als er geen opzet in het spel is en er wordt gewaarschuwd in plaats van beboet, wordt er erkend dat er sprake is van</p>

verminderde verwijtbaarheid door een fout of vergissing door de burger. Deze beleidsoptie stelt daarom de vraag of de huidige verplichte volledige terugvordering van het te veel uitgekeerde bedrag in deze gevallen nog wel passend is. Daar komt bij dat het terugvorderingsbedrag hoger is dan het boetebedrag en daarmee het financiële nadeel dat burgers hiervan ondervinden ook groter. Het kan in situaties van duidelijk verminderde verwijtbaarheid mogelijk worden om geen of een gedeeltelijke terugvordering op te leggen. Er zou een *brede mogelijkheid tot afzien van terugvordering* kunnen worden geïntroduceerd.

PROBLEMATIEK

De huidige inlichtingenplicht houdt in dat een inwoner uit zichzelf of op verzoek alle informatie aan UWV, SVB of gemeente verstrekt die van belang is voor recht op, de hoogte en betaling van de uitkering. Niet alleen bij de aanvraag van een uitkering, maar ook tijdens de looptijd van een uitkering moet als gevolg hiervan over veel aspecten persoonlijke informatie worden verstrekt door de inwoner, zoals over inkomensbronnen, partnerinkomen, samenwonen, vermogen, vakanties en vrijwilligerswerk. Dit moet foutloos, volledig en tijdig gebeuren.

Aangezien niet precies is omschreven of afgebakend om welke inlichtingen dit allemaal kan gaan (alleen: alles wat van belang is voor recht op, hoogte en betaling van de uitkering), is het voor mensen moeilijk in te schatten wat wel, en wat niet moet worden doorgegeven aan de overheid. Dit grijze gebied zorgt ervoor dat een groep inwoners niet weet wat er van hem/haar verwacht wordt, dat zij onbewust en onbedoeld een fout maken of zich vergissen bij het doorgeven van informatie. Daarbij speelt mee dat begrippen uit de wet anders worden beleefd of geïnterpreteerd in de leefwereld van de inwoner. Dit kan het extra lastig voor mensen maken om de juiste informatie door te geven.

De gevolgen van de complexiteit in voorwaarden zijn voor risico van de burger. Bij overtreding van de inlichtingenplicht moet de te veel ontvangen uitkering worden terugbetaald plus een boete. De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van de verwijtbaarheid, maar dit kan bij 'geen opzet of grove schuld' nog steeds 50% van het bedrag zijn dat onterecht aan uitkering is ontvangen.

VEREENVOUDIGING

- Deze optie richt zich op het mitigeren van de gevolgen van het onbedoeld schenden van de inlichtingenplicht door onopzettelijk gemaakte fouten en vergissingen, vanuit de gedachte dat deze voort kunnen komen uit de complexiteit van de sociale zekerheid.
- Door vermindering van boetes en terugvorderingen voorkomt de optie het ontstaan van nieuwe complexiteit en onzekerheid voor de burger.
- Door toepassing van maatwerk kunnen verschillen ontstaan in de behandeling tussen burgers, bij een onvoldoende dragende motivering kunnen deze willekeurig aanvoelen voor burgers. Dit kan onzekerheid veroorzaken. Door meer uit te gaan van vertrouwen ontstaat er meer handelingsvrijheid voor burgers.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Verbetering
Handelingen	Niet van toepassing

Onzekerheid

Verbetering

Handelingsvrijheid

Verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Pas de inlichtingenplicht aan*. Wanneer de inlichtingenplicht wordt begrensd tot een inlichtingenverzoek zal op het gedeelte van de inlichtingenplicht dat ziet op uit eigen beweging niet langer worden gehandhaafd. In die situatie is geen sprake meer van een overtreding als informatie niet uit eigen beweging is verstrekt, wanneer uit de op verzoek doorgegeven informatie blijkt dat er afgelopen maanden sprake is geweest van onrechtmatige uitkeringsverstrekking.

EFFECTEN

- Inzet op waarschuwingen en communicatie leidt naar verwachting tot groter vertrouwen tussen betreffende burger en overheidsinstantie.
 - Vermindering van financiële sancties (boetes) leidt tot minder inbreuk op bestaanszekerheid.
 - Bij afzien van terugvordering wordt er ingeboet op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking. Deze financiële benadeling wordt geaccepteerd, wanneer oorzaken liggen in complexiteit van wet- en regelgeving en verminderd doenvermogen van mensen om deze na te leven.
 - De rechtszekerheid voor de burger kan afnemen omdat het niet altijd vooraf duidelijk is hoe de uitvoeringsorganisatie of gemeente zal handelen. De (beleids)beslissing wordt in de uitvoering genomen, waardoor de normerende werking van de wet afneemt.
 - Door maatwerk ontstaat er mogelijk ongelijke behandeling tussen burgers in een gelijke situatie. Er kunnen verschillen ontstaan tussen burgers onderling, bij een onvoldoende dragende motivering kunnen deze willekeurig aanvoelen voor burgers.
 - De uitvoeringskosten zullen in eerste instantie omhoog gaan door de benodigde investering in vakmanschap, echter is ook te verwachten dat er minder capaciteit nodig is doordat het aantal financiële herzieningen omlaag gaat.
 - Er zullen minder inkomsten uit boetes en terugvorderingen zijn.
-

UITVOERING

- Vanuit de uitvoering bezien is er balans nodig tussen voldoende bewegingsruimte voor de handhavingsprofessional en duidelijke wettelijke kaders die voldoende houvast geven.
 - Meer passend handhaven vraagt veel van de uitvoering; meer contact met burgers voor beoordeling van het geval (capaciteit) en een investering in vakmanschap van de medewerkers voor de beoordeling van overtredingen en het daarbij vaststellen van opzet en verwijtbaarheid, rekening houdend met de omstandigheden. Het is immers niet altijd duidelijk en/of te bewijzen of er sprake is van opzet of een vergissing.
-

JURIDISCH

- Deze optie vergt een wetswijziging en wijziging van lagere regelgeving. De voorgestelde optie vergt een omslag in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het huidige handhavingsbeleid.
 - Discretionaire ruimte in de sociale zekerheid is niet altijd passend, omdat de sociale zekerheid veel aanspraken kent die rechtstreeks uit de wet volgen en dit niet altijd op massale wijze uitvoerbaar is. Generieke regels zijn eenvoudiger uitvoerbaar en maken dat er minder correcties nodig zijn. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat die ruimte er wel dient te zijn wanneer de individuele situatie daar om
-

vraagt. Het gaat dan onder meer om regels die leiden tot negatieve financiële gevolgen voor betrokkene, zoals sancties of maatregelen, maar ook om herstelacties zoals terug- en invordering van uitkeringen³⁸.

- Momenteel herijkt het kabinet het handhavingsinstrumentarium. Het doel is in alle gevallen passend te kunnen reageren, waarbij in beginsel wordt uitgegaan van vertrouwen. Zo kan aan de hand van het beoogde stelsel door de uitvoering passend gereageerd worden als een vergissing geconstateerd wordt, maar ook als sprake is van misbruik van de sociale zekerheid. Daarbij hanteert het kabinet het uitgangspunt van vertrouwen en dat mensen het goede willen doen. Dat kan onder andere betekenen dat er wordt uitgegaan van een onopzettelijke overtreding tenzij het tegendeel blijkt.³⁹

TIJDPAD

De doorlooptijd van een wetgevingstraject zal langer zijn dan 18 maanden. De maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2025.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2024	2025	2026	2027	Struc.
		50 - 70	50 - 70	50 - 70	50 - 70

Het aanpassen van het stelsel van sanctioneren en terugvorderen heeft budgettaire consequenties via de uitkeringslasten. Jaarlijks wordt er gemiddeld afgerond 100 miljoen euro aan vorderingen ingesteld (basis is de som van alle nieuw ontstane vorderingen in een jaar bij SVB, UWV en gemeenten). Dit bedraagt zowel de boete vordering (ongeveer 10 procent van het bedrag) als de benadelingsbedragen. Omdat bij het invorderen van deze bedragen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de debiteur, via bijvoorbeeld de beslagvrije voet of een schuldhulpregeling, wordt er van een openstaande vordering gemiddeld 70 procent daadwerkelijk geïnd. Het budgettaire beslag komt dus neer op jaarlijks 70 procent van de niet opgelegde benadelingsbedragen. Het ligt in de lijn der verwachting dat gegeven het afwegingskader er nog wel vorderingen worden opgelegd. Hoeveel dit er zijn en in welke situaties is afhankelijk van de uitvoering.

³⁸ TK, vergaderjaar 2022-2023, 26 448, nr. 313

³⁹ TK, vergaderjaar 2021-2022, 17 050, nr. 603

Beleids optie 4A: Werk toe naar één loket voor werk en inkomen

BELEIDS RICHTING	Verminder het aantal loketten/uitvoerders
RAAKT REGELINGEN	Alle sociale zekerheidsregelingen en eventueel uit te breiden met toeslagen en fiscale regelingen
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>Dit fiche schetst de ontwikkeling van één loket voor werk en inkomen als een vergezicht, een stip aan de horizon. Dat is bedoeld als een vergezicht, een stip aan de horizon. Maar het is belangrijk om niet door zo'n vergezicht uit het oog te verliezen dat er, makkelijker te realiseren, tussenstappen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld door voor inkomen en werk afzonderlijk naar één loket toe te werken. Met name voor werk lijkt dat een meer haalbare optie, waar op dit moment al belangrijke stappen worden gezet met bijvoorbeeld de Regionale Mobiliteits Teams. Ondanks dat dit fiche hierna een stip aan de horizon schetst willen we hier dan ook het belang van dergelijke ontwikkelingen nog een stevig onderstrepen en de betrokkenen (gemeenten, uitvoerders, werkgevers, vakbonden, Rijk) willen aanmoedigen om in deze richting met energie en daadkracht door te blijven gaan.</p> <p><i>Één loket voor werk en inkomen</i></p> <p>Er komt een centrum voor werk, inkomen en personeel (CWPI). Dat wordt telefonisch en digitaal centraal ingericht, maar eveneens komt er een fysiek loket waar burgers laagdrempelig binnen kunnen lopen. Tot dit punt kun je je als burger wenden wanneer je in een situatie terecht komt waarin je hulp nodig hebt bij het regelen van inkomensondersteuning of bij het zoeken naar werk. Ook als werkgever kun je je tot dit punt wenden wanneer je vragen hebt met betrekking tot bijvoorbeeld verplichtingen in relatie tot uitkeringen of re-integratie van werknemers. Een optie zou kunnen zijn om voor de fysieke loketten aan te sluiten bij de regionale werkcentra die nu worden opgezet.</p> <p>Het CWPI komt naast de bestaande loketten en dienstverlening van de afzonderlijke uitvoerders. Het merendeel van de mensen weet die immers goed te vinden en heeft een eenvoudige en enkelvoudige vraag. Belangrijkste rol van het CWPI is het bieden van coördinatie en ondersteuning bij complexere vragen die regeling of organisatie overstijgend zijn, en van één punt waar burgers en werkgevers terecht kunnen met hun vragen.</p> <p>Wanneer een burger zich bij dit CWPI meldt met een hulpvraag, beoordeelt een medewerker of hij of zij direct zelf de informatie of ondersteuning die nodig is kan bieden, of dat daarvoor de expertise van medewerkers van andere uitvoeringsorganisaties nodig is. Is dat laatste het geval gaat de medewerker van het CWPI fungeren als coördinator:</p> <ul style="list-style-type: none">• De coördinator is verantwoordelijk om samen met de burger en met medewerkers van andere organisaties een compleet beeld te vormen van op welke inkomensondersteuning recht is, welke werkbegeleiding passend is en welke dienstverlener dat kan bieden. Daarbij kan de coördinator, samen met de burger, bijvoorbeeld gebruik maken (nog te ontwikkelen) ondersteunende technologie, zoals de rekentool van het Nibud, een brede inkomenscheck of andere beschikbare voorzieningen om het recht op uitkeringen, toeslagen en subsidies vast te stellen.

-
- De coördinator brengt in kaart welke stappen de burger moet zetten om deze ondersteuning verder aan te vragen danwel de wijzigingen in de situatie op een juist manier door te voeren. De coördinator fungeert daarbij als eerste aanspreekpunt en is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de dienstverlening.
 - De coördinator zou de burger, afhankelijk van de zelfredzaamheid en behoefte, ook kunnen **helpen bij het aanvragen/ regelen** van de benodigde ondersteuning.
 - De coördinator kan in kaart brengen van welke dienstverlening en regelingen een werkgever gebruik kan maken, en kan ondersteunen bij het regelen daarvan.

De coördinator richt zich daarmee vooral op het proces en onderhoudt zo lang contact als dat nodig is voor de afhandeling van de vraag/ het regelen van de benodigde ondersteuning. Aanvullend zou nog verkend kunnen worden welke mogelijkheden er zijn om voor de coördinator enige vorm van doorzettingsmacht te organiseren om beslissingen te forceren.

Een bredere grondslag voor gegevensuitwisseling ten behoeve van het kunnen bieden van optimale dienstverlening aan burgers kan de effectiviteit van de coördinator vergroten. De Wams, maar ook andere onderdelen van het fiche over gegevensuitwisseling bieden hiertoe aanknopingspunten

Het tijdstip waarop de burger zich meldt, wordt gezien als het tijdstip van de aanvraag/aanvragen voor de uitkeringen. Het tijdstip en de (aan)vraag worden vastgelegd door het CWPI en bevestigd aan de burger (per mail of per brief). Hier bestaat samenhang met het fiche "terugwerkende kracht".

Het loket biedt toegang tot een samenwerkingsverband van verschillende organisaties die er samen voor zorgen dat burgers en werkgevers altijd en goed geholpen worden. Om het schakelen tussen organisaties soepel te laten verlopen wordt gebruik gemaakt van een in te richten

ketentelefoon: directe lijnen tussen medewerkers van de verschillende organisaties, te beginnen bij UWV, SVB, Dienst Toeslagen en de gemeenten in de betreffende arbeidsmarktregio. De coördinator en medewerkers onderling hoeven dus niet in de wacht te staan bij reguliere telefoonnummers, maar kunnen direct iemand bereiken om mee af te stemmen. Eventueel zou, om de samenwerking nog soepeler te kunnen laten verlopen, gebruik kunnen worden gemaakt van een **buddysysteem**, waarbij elke medewerker bij de ene organisatie een concrete contactpersoon heeft bij de andere organisatie. Dit onderdeel houdt verband met het fiche over de lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen/netwerken, die meer afstemming en samenwerking tussen dienstverleners moeten faciliteren.

Tot het loket heeft elke burger en elke werkgever toegang, onafhankelijk van de (uitkerings)situatie. Belangrijk is dan ook veel aandacht te besteden aan het **bekend en goed vindbaar** maken van dit loket. Hiervoor is ook een fysiek toegankelijk en laagdrempelig loket belangrijk, bijvoorbeeld binnen het gemeentehuis of in de wijk. Daarnaast komen er centrale functies als een landelijk telefoonnummer en website.

Het is belangrijk dat inrichting van een centrum voor werk en inkomen samen gaat met het ontschotten van dienstverlening voor burgers die niet passend door gemeenten en/of UWV geholpen kunnen worden vanwege

doelgroepafbakening), beperkingen in het re-integratie-instrumentarium (bijv. loonkostensubsidie voor UWV-doelgroep), of bij doorstroom van de ene uitvoerder naar de andere, waarbij met ontschot budget de lopende trajecten meegenomen kunnen worden. Het CWI zou de verantwoordelijkheid over dit re-integratiebudget kunnen hebben. Het uitgangspunt zou in elk geval moeten zijn dat niemand tussen wal en schip valt en er altijd een verantwoordelijke partij is die er voor moet zorgen dat de burger de ondersteuning krijgt die nodig is binnen de vastgestelde financiële kaders. Op termijn is het goed om te kijken naar verdere bundeling en harmonisatie van re-integratiebudgetten en -instrumenten. Ervaringen met de huidige Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) kunnen hierin worden betrokken. Deze ervaringen kunnen inzicht geven in de omvang van de vraag naar dit type dienstverlening, de samenwerking tussen verschillende partijen die vertegenwoordigd zijn in de RMT's (UWV, gemeenten en sociale partners onder andere) en de verantwoordingsvraagstukken.

Verhouding tot de bestaande loketten / eerstelijns dienstverlening

De bestaande loketten van de afzonderlijke uitvoerders blijven bestaan. Het merendeel van de mensen weet de bestaande dienstverlening goed te vinden en heeft een eenvoudige en enkelvoudige vraag.

Wanneer een burger met een complexere vraag contact opneemt met een van de reguliere loketten en de betreffende medewerker kan deze burger niet zonder hulp van andere organisaties van een antwoord voorzien, dan zouden er twee opties kunnen zijn:

- 1) wanneer het slechts een eenvoudige navraag of afstemming betreft kan de betreffende medewerker zelf als coördinator kunnen gaan fungeren en met gebruik van de ketentelefoon de burger van een compleet antwoord kunnen voorzien,

- 2) de burger kunnen koppelen (warm overdragen) aan een coördinator van het CWI.

Hierbij geldt het *no wrong door* principe. De eerste overheidsmedewerker die een burger spreekt bij deze organisaties is ervoor verantwoordelijk dat een burger uiteindelijk een volledig antwoord krijgt, danwel door daar zelf (eventueel met behulp van de ketenlijn) in te voorzien, danwel door de burger aan een coördinator over te dragen.

Pilots

Het hierboven beschrevene is een vergezicht, een eindbeeld. Het is belangrijk daar niet ineens met grote zevenmijls laarzen naartoe te marcheren maar kleinere stappen te nemen. Om goed uit te zoeken wat wel en niet werkt, waar in de praktijk vanuit burgers en organisaties precies behoefte aan is en hoe daaraan kan worden voldaan. En om te leren van andere trajecten die in dezelfde richting bewegen, maar daarin nog minder ver gaan.

Op dit moment worden er bijvoorbeeld vanuit het programma Werk aan Uitvoering pilots georganiseerd met vergelijkbare lokale loketten bij gemeenten (Amsterdam, Utrecht, Enschede) en samenwerking met verschillende uitvoeringsorganisaties waaronder UWV en SVB. Zo richt de samenwerking tussen Amsterdam en de SVB zich met name op bijstandsgerechtigden die de AOW-leeftijd bereiken. De gemeente en SVB ondersteunen hen bij de aanvraag voor AOW en kijken gelijktijdig of gebruik kan worden gemaakt van aanvullende regelingen (bijvoorbeeld AIO). Het is belangrijk de resultaten van dergelijke pilots af te wachten, er

waar mogelijk in meer gemeenten ervaringen mee op te doen en deze vanuit het Rijk waar nodig te ondersteunen, om er vervolgens lering uit te trekken voor het zetten van die stappen richting die uiteindelijke stip aan de horizon.

Ook is er een aantal gemeenten zeer actief op dit vlak met integrale loketten voor werk en inkomen, zoals de gemeente West-Friesland en Den Bosch. Het is belangrijk ook hiermee actief verbanden te leggen en effectieve aanpakken verder op te schalen wanneer wordt nagedacht over een eventuele uitrol van het voorgestelde loket.

PROBLEMATIEK

Wanneer je als burger in een situatie terecht komt waarin je niet meer in je eigen inkomen dreigt te kunnen of kunt voorzien is het niet altijd duidelijk waar je terecht kunt voor ondersteuning. Ook voor werkgevers met een vraag over bijvoorbeeld de re-integratie van een zieke werknemer is het niet altijd helder waar je moet zijn. De regelingen en de uitvoering daarvan zijn verspreid. Niet elke burger weet de toegang tot het juiste loket te vinden. Bovendien krijgt een groep burgers bij stapeling van regelingen met verschillende uitvoeringsorganisaties, voorwaarden en verplichtingen te maken. Dat maakt het voor een burger ingewikkeld wanneer je waarvoor, bij wie en in welke volgorde moet zijn en hoe de ene regeling zich tot de andere verhoudt. Burgers hebben behoefte aan overzicht en samenhang in de overheidsdienstverlening.

VEREENVOUDIGING

- Burgers met een complexe of bredere ondersteuningsvraag en/of met minder regievaardigheden worden ontzorgd.
- Een burger hoeft veel minder informatie vanuit verschillende kanten te verwerken en veel minder (keer dezelfde) handelingen uit te voeren bij verschillende loketten.
- Een burger is niet meer onzeker en hoeft zich geen zorgen te maken dat hij/zij niet weet waar hij/zij recht op heeft of niet weet waar hij/zij moet zijn voor inkomensondersteuning en begeleiding bij een stap naar werk.
- Complexiteit in het stelsel, gelegen in de regelingen, blijft bestaan. De burger krijgt nu alleen meer ondersteuning en een duidelijker vindbaar contactpunt om door die complexiteit heen te komen.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief

Informatie	Kleine verbetering
Handelingen	Verbetering
Onzekerheid	Kleine verbetering
Handelingsvrijheid	Niet van toepassing

SAMENHANG

Er is samenhang met de fiches over de brede inkomenscheck, de lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen en het fiche m.b.t. proactieve dienstverlening. Daarnaast is er, zoals genoemd, ook samenhang met initiatieven die lopen vanuit Werk aan Uitvoering, specifiek het project overheidsloket. Verder is er ook sprake van samenhang met de verschillende fiches rond harmonisering van begrippen, in de zin dat deze in zekere zin randvoorwaardelijk zijn voor samenwerking en het vormen van een compleet beeld over domeinen heen.

UITVOERING

De loketfunctie vraagt om medewerkers met voldoende expertise om een eerste inschatting te maken van de brede ondersteuningsvraag en om af te stemmen met de andere organisaties. Deze kunnen lastig te vinden zijn op de huidige krappe arbeidsmarkt. Coördinatie in de keten vereist van medewerkers bredere/overkoepelende kennis van domeinen (zorg, werk en inkomen etc).

Het loket is daarmee een ander eerstelijns contact dan het huidige bij UWV en SVB. Het loket vraagt om een hoger opgeleide generalist die kan identificeren wat nodig is. Dit vraagt om extra medewerkers en opleiding. Ook zullen huidige medewerkers van uitvoeringsorganisaties meer tijd kwijt zijn per contactmoment om warme overdracht/coördinatie vorm te geven.

In gemeentelijke wijkteams worden dergelijke professionals al ingezet. Verkend zou kunnen worden of daarbij kan worden aangesloten. Aansluiting van deze loketfunctie werk en inkomen op het lokale sociaal domein ligt in lijn met de ingezette beweging van decentralisaties in het sociaal domein en veranderingen die gemeenten afgelopen 7 jaar hebben doorgemaakt.

JURIDISCH

- Verwerking van persoonsgegevens: als het loket buiten één organisatie getrokken wordt of meerdere organisaties gelijk samenwerken kan dat vragen oproepen over de verwerkingsverantwoordelijkheid van de persoonsgegevens. Het is belangrijk om daarom goed te specificeren welke taken waar precies zijn belegd en welke informatie daarvoor nodig is.
- Voor de gegevensuitwisseling tussen de organisaties is behalve de Wet SUWI het Wams faciliterend (= Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein). Het wetsvoorstel Wams geeft gemeenten een juridische basis voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek bij inwoners. De gemeente krijgt de mogelijkheid om te onderzoeken of er samenhangende meervoudige problemen integraal moeten worden aangepakt, een traject dat de gemeente coördineert. Ook zal de Wams de mogelijkheid creëren dat andere partijen een verzoek kunnen doen bij het college van B&W voor een onderzoek naar de mogelijkheid tot een gecoördineerde aanpak bij een cliënt waarvan zij weten dat er ernstige multi-problematiek speelt (die tenminste deels in het sociaal domein ligt). Wams creëert expliciet geen doorzettingsmacht.
- Aandachtspunt is dat de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst (nog) niet zijn aangewezen als organisaties in de Wams. Wanneer deze organisaties tot de loketfunctie gaan behoren is dit wel aan te bevelen.
- Deze optie vergt een wetwijziging (duur ten minste 18 maanden). Afhankelijk van de vormgeving dient in elk geval de Wet SUWI te worden gewijzigd, en waarschijnlijk ook de betrokken materiewetten.

TIJDPAD

Deze beleidsoptie is naar verwachting op zijn vroegst in 2027 te implementeren.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Naar verwachting liggen de financiële gevolgen voor de overheid structureel in de bandbreedte 100-500 miljoen. Dit betreft zowel voor het begeleiden naar werk als de hulp bij het inregelen van inkomensondersteuning. De financiële gevolgen zijn sterk afhankelijk van de beleidskeuzes bij de uiteindelijke vormgeving van deze regionale

centra's. Op dit moment bestaan al tijdelijk de Regionale Mobiliteitsteams die een soortgelijke functie hebben met betrekking tot het begeleiden van personen naar werk. Bij deze raming is er vanuit gegaan dat de inzet voor begeleiding naar werk vergelijkbaar kan zijn aan de inzet voor de huidige Regionale Mobiliteitsteams. Daarnaast wordt verwacht dat de inzet op hulp bij het regelen van inkomensondersteuning budgettair van vergelijkbare omvang zal zijn.

Beleids optie 5A: Zet in op lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen/netwerken

BELEIDSRICHTING	Verbeter de dienstverlening
RAAKT REGELINGEN	Alle socialezekerheidsregelingen, eventuele verbindingen met toeslagen en fiscale regelgeving
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>De wetgeving in de sociale zekerheid is complex vanwege nauw omschreven doelgroepen, rechten, voorwaarden, rekenregels en begrippen. Door deze complexiteit ontstaan soms situaties waarin een strikte toepassing van de regels onbedoelde gevolgen kan hebben. Het is tegelijkertijd niet mogelijk om alle mogelijke situaties in wetgeving te vangen. Daarbij is er veel stapeling in de sociale zekerheid en breder het sociaal domein. Binnen één huishouden zijn verschillende organisaties en wetten actief. Sociale zekerheid speelt een onmisbare rol als basis van bestaanszekerheid, maar knelpunten treden organisatieoverstijgend op. Zo zijn bij 35% van de knelpunten in de maatwerkplaatsen van UWV ook andere organisaties betrokken⁴⁰.</p> <p><i>Lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen</i> Deze beleids optie stelt lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen voor die een lokale netwerk/overlegstructuur bieden waarbinnen professionals complexe casuïstiek inbrengen en met elkaar kunnen afstemmen. Hierin kan complexe of vastgelopen casuïstiek organisatieoverstijgend, in samenwerking worden opgelost. Uiteindelijk leveren deze lokale overheidsbrede maatwerkplaatsen, behalve een oplossing in de concrete casus en samenwerkingsnetwerken, informatie op over de werking van het stelsel in de praktijk. Het is een werkwijze waarmee de informatie uit de praktijk kan worden benut voor de feedbackloop naar wetgeving voor het stelsel. Op deze manier kan in brede zin worden bijgedragen aan het oplossen van knelpunten.</p> <p>In het sociaal domein zijn veel verschillende wetten en organisaties actief. Bij mensen speelt een stapeling van problematiek, zoals o.a. armoede en schulden, langdurige werkloosheid, kwetsbare gezondheid, psychische problematiek, verslaving, lage taal- en digitale taalvaardigheden, opvoedproblemen en spanningen in het gezin. Inkomens(on)zekerheid is vaak onderdeel van het probleem en de oplossing. Als er sprake blijkt van schrijnende complexe casuïstiek waarbij meerdere organisaties, wetten of domeinen betrokken zijn, is er maatwerk nodig en is de samenwerking van meerdere organisaties om een 'doorbraak' door de verschillende regels en organisaties te forceren vaak noodzakelijk.</p> <p><i>Vormgeving van lokale netwerken van professionals</i> Daarom is aansluiting van netwerken van medewerkers van UWV, SVB, gemeenten (en verdergaand Toeslagen en de Belastingdienst) op elkaar belangrijk. Met de vorming van lokale netwerken rondom maatwerkvraagstukken worden de verbindingen tussen medewerkers van de verschillende organisaties versterkt en wordt het oplossend vermogen van het stelsel in de praktijk vergroot. De lokale maatwerkplaats functioneert als een lokaal netwerk van medewerkers uit gemeenten/wijkteams en lokaal opererende medewerkers van landelijke</p>

⁴⁰ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2022). Maatwerk bij professionele buikpijn. Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen.

overheidsuitvoeringsorganisaties die vastgelopen of knellende casuïstiek bespreken en oplossen.

Werkwijze

Er worden lokale netwerken gecreëerd of er wordt op bestaande netwerken aangesloten om casuïstiek op elkaar af te kunnen stemmen. Elke organisatie kan casuïstiek inbrengen. Professionals krijgen gaandeweg meer inzicht in de (on)mogelijkheden vanuit andere wetten/organisaties om tot een oplossing te kunnen komen. Er kan meer burgergericht worden gewerkt. Deze lokale maatwerkplaatsen werken niet vanuit één organisatiebelang maar zouden kunnen kijken vanuit het geheel. Een dergelijke maatwerkplaats of team kan werken volgens methodieken en principes die gezamenlijkheid benadrukken en hun werking al hebben bewezen binnen de SVB en UWV:

- Het mandaat blijft liggen bij primaire professionals;
- De inbrenger van een casus blijft de eigenaar van het probleem, de oplossing is gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er wordt gewerkt vanuit het 'hele systeem' rondom de casus waarbij alle perspectieven worden betrokken;
- Er is geen verkeerde deur;
- Niet alleen de 'Fix' op de casus wordt opgepakt maar er wordt gelijktijdig gewerkt aan de 'Solve': voorkomen dat het nog een keer kan gebeuren en onderzoeken of er sprake is van N=1 of N=meer.

Verhouding tot bestaande werkwijzen en instrumenten voor maatwerk

Er is afgelopen jaren al geïnvesteerd in maatwerkenaanpakken, zowel binnen landelijke uitvoeringsorganisaties als bij gemeenten en tussen overheidsorganisaties onderling. Deze beleidsoptie is gebaseerd op de goede ervaringen en aanpak van de maatwerkplaatsen binnen UWV, SVB en de overheidsbrede maatwerkplaats en bouwt voort op de instrumenten van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (samenwerking tussen zes ministeries, landelijke uitvoerders en gemeenten). Door dit programma zijn er al meer afstemmingsmogelijkheden voor gemeentelijk professionals gecreëerd. Zo kunnen via het centrale Maatwerkregister gemeentelijke professionals met andere organisaties contact opnemen. Loopt een gemeente binnen deze mogelijkheden vast, dan kan een casus opgeschaald worden naar het centrale Maatwerkloket.

De beleidsoptie voor lokale maatwerkplaatsen bouwt voort op deze instrumenten door verder in te zetten op directere, lokale horizontale lijnen en zo netwerken te creëren tussen medewerkers uit verschillende organisaties. Randvoorwaardelijk is voldoende rugdekking vanuit de eigen organisaties voor het handelen van professionals. Het brede overleg kan door een integrale aanpak, het systeemleren bevorderen en het vertrouwen en inzicht tussen organisaties onderling vergroten. De uiterste escalatieroute van het LET (Landelijk Escalatie Team) blijft de landelijke, centrale escalatieroute wanneer men er lokaal niet uit komt.

PROBLEMATIEK

Complexe organisatie-overstijgende casuïstiek door samenloop en wisselwerking van wetten en uitvoerders.

VEREENVOUDIGING

- Deze beleidsoptie vermindert niet zozeer de complexiteit van wetgeving maar zet in op het vergroten van oplossend vermogen door professionals in de praktijk.
 - Door sterkere verbindingen te creëren tussen organisaties wordt casuïstiek meer vanuit burgerperspectief benaderd en opgelost.
-

-
- Systeemleren vanuit organisatie-overstijgend en stelselperspectief wordt gestimuleerd, waaruit voorstellen voor vereenvoudiging van wetgeving kunnen voortkomen.
 - Omdat deze beleidsoptie een indirecte oplossing vormt voor de burger is deze niet beoordeeld door de gedragsexperts.

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Werk naar toe naar één loket voor werk en inkomen*. Wanneer er problemen spelen op meerdere levensdomeinen is ondersteuning nodig vanuit verschillende wetten door verschillende partijen. De ontwikkeling van de één loketfunctie richt zich op het signaleren aan de voorkant en het geïntegreerd bieden van de doorverwijzing. De lokale maatwerkplaatsen/netwerken richten zich meer op de 'tweede lijn' in de samenwerking.

EFFECTEN

- Er kan door betere afstemming en samenwerking meer burgergericht worden gewerkt. De oplossingen voor burgers zullen passender zijn, dan wanneer deze zonder deze samenwerking in afzonderlijkheid gevonden hadden moeten worden.
- Professionals krijgen gaandeweg meer inzicht in de (on)mogelijkheden vanuit andere wetten/organisaties om tot een oplossing te kunnen komen. Hierdoor wordt het vakmanschap versterkt.
- De feedbackloop naar wetgeving voor het stelsel wordt versterkt. In brede zin kan worden bijgedragen aan het oplossen van knelpunten op stelselniveau.

UITVOERING

- Deze beleidsoptie bouwt voort op de ingezette overheidsbrede maatwerkaanpak bij landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Op deze aanpak zijn al veel landelijke uitvoeringsorganisaties (o.a. UWV, SVB en Toeslagen) en 50 gemeenten aangesloten.
- Afhankelijk van de verdere uitwerking en aansluiting op bestaande netwerken zal dit voorstel uitvoering kunnen krijgen op lokaal (gemeentelijk) niveau en/of op het schaalniveau van de 35 arbeidsmarktregio's. Dit vraagt van de landelijke uitvoeringsorganisaties (deels) een omslag in werken met regionaal en lokaal opererende medewerkers.
- In de verdere uitwerking kunnen pilots worden gestart naar voorbeeld van de regio Groningen waar positieve ervaringen zijn opgedaan met de lokale maatwerkplaats. Het gaat om samenloop van uitkeringen, voorzieningen en knellende casuïstiek bijvoorbeeld inwoners die tussen wal en schip geraken.

JURIDISCH

- De huidige samenwerking in de maatwerkaanpak is gebaseerd op vrijwillige medewerking van gemeenten. Gemeenten zijn een onmisbare schakel in het stelsel van sociale zekerheid en daarom gaat deze beleidsoptie ervan uit dat alle gemeenten deel gaan uitmaken van een lokale maatwerkplaats. De beleidsoptie stelt een netwerkstructuur voor waar elke partij aan deelneemt, zodat mensen ongeacht waar zij wonen op de samenwerking tussen organisaties kunnen rekenen.
- Voor de gegevensuitwisseling tussen de organisaties is het wetsvoorstel Wams faciliterend Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein). Een onderdeel van Wams is dat als een burger zich meldt bij de gemeente voor een voorziening in het sociaal domein, de gemeente de opdracht krijgt om daarbij te onderzoeken of er samenhangende meervoudige problematiek speelt bij betrokkene en als daar aanwijzingen voor zijn, ook te onderzoeken of een integrale benadering van deze problematiek geboden is. Als dat zo is, zal de

gemeente doorgaans dit traject coördineren. Ook zal Wams de mogelijkheid creëren dat een aantal bepaalde organisaties een cliënt waarvan zij weten dat er ernstige multiproblematiek speelt (die tenminste deels in het sociaal domein ligt), de gemeente kunnen vragen om integrale benadering hiervan. Wams creëert geen doorzettingsmacht.

- Verwerking van persoonsgegevens: een aandachtspunt voor wat verder op de horizon is de entiteit van het team, want als het buiten één organisatie getrokken wordt of meerdere organisaties gelijk samenwerken kan dat vragen over de verwerkingsverantwoordelijkheid van de persoonsgegevens oproepen. Voor de verdere uitwerking kan worden gekeken naar voorbeelden van overleggen waar de gegevensuitwisseling geregeld is zoals de Veiligheidshuizen.

TIJDPAD

De maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2024.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
		13	13	13	13	0

Bovenstaand bedrag is een grove schatting gemaakt van de budgettaire gevolgen wanneer dit wordt ingericht naar de 35 arbeidsmarktregio's. Voordat tot deze maatregel kan worden overgegaan zal i.s.m. de uitvoerders een verdiepende inschatting van de kosten worden gemaakt. Deze kan lager of hoger uitvallen dan bovenstaande schatting.

De schatting gaat uit van de volgende aannames:

- Landelijk aanjaagteam bestaande uit 7 FTE S12. Komt neer op 5 regio's per persoon.
- Daarnaast moeten er in de regio aanvullende werkzaamheden worden verricht. Daarvoor wordt capaciteit bij de uitvoeringsorganisaties beschikbaar gesteld.
 - 1,5 FTE per regio voor UWV = 52,5 FTE schaal 9
 - 1,5 FTE per regio voor gemeenten = 152,5 FTE schaal 9
 - Voor SVB verwachten we dat 15 FTE schaal 9 volstaan aangezien zij maar 10 kantoren hebben en minder klantcontact.
- Een programmabudget voor evt. communicatie/onderzoek en dergelijke.
- Na vier jaar zijn er geen aanvullende middelen meer nodig en zijn de maatwerkplaatsen volledig binnen de bestaande organisatie ingebed.

Beleids optie 5B: Benader de burger pro-actief en gericht door beter gegevensgebruik

BELEIDSRICHTING	Verbeter de dienstverlening
RAAKT REGULINGEN	Participatiewet, AIO, Toeslagenwet, regelingen voor lagere inkomens en lokale minimaregelingen
OMSCHRIJVING EN DOEL	<p>In deze beleids optie neemt de overheid een pro-actieve rol in het burgers wijzen op een mogelijk recht, op basis van koppeling van benodigde gegevens. Met behulp van gegevensgebruik kan de potentiële doelgroep van specifieke regelingen door UWV, SVB en gemeenten gericht benaderd worden. Bijvoorbeeld via een brief. Dit kan resulteren in een beter bereik van burgers voor wie regelingen bedoeld zijn.</p> <p>Bij de meeste inkomensondersteunende regelingen is een aanvraag door een burger noodzakelijk. Door onder andere complexiteit van het stelsel en/of gebrek aan bureaucratische vaardigheden maakt een groep burgers geen gebruik van hun recht op inkomensondersteuning. Ook angst voor de overheid, voor terugvorderingen en verkeerde veronderstellingen over de regeling kunnen hierbij een rol spelen. Een burger komt in voorkomende gevallen op basis van de situatie en voorwaarden in aanmerking maar effectueert dat recht niet. Het niet-gebruik is relatief hoog bij de potentiële doelgroep van de Participatiewet, de Toeslagenwet (TW) en de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Daarnaast is het lastig om huishoudens met een minimuminkomen direct gericht te bereiken voor incidentele steunregelingen.</p> <p>Doel van deze beleids optie is dat UWV, SVB en gemeenten de potentiële doelgroep van deze regelingen pro-actief gericht gaan informeren over mogelijk recht. Uitvoerders hebben gegevens nodig om de potentiële doelgroep op hun mogelijk recht te wijzen. Momenteel mogen deze organisaties, zolang een burger niet zelf een aanvraag doet voor een voorziening, ook geen gegevens over hem of haar verwerken. Voor het nemen van een gerichte pro-actieve rol in de sociale zekerheid wordt een wettelijke grondslag voorbereid in de Wet SUWI. In deze beleids optie worden verder uitgewerkt hoe de doelgroepen van deze regelingen benaderd kunnen worden.</p> <p>Hieronder wordt ingegaan op de huidige inzet in dienstverlening om de doelgroep te benaderen waarna een gegevenskader wordt beschreven op basis waarvan de doelgroep gericht benaderd kan worden. Voor verdere uitwerking en uitvoering van deze beleids optie kan worden voortgebouwd op de ervaringen met gegevensgebruik in de pilot AIO van de SVB, die in de loop van 2023 bekend worden.</p> <p><i>AIO</i></p> <p>Naast inzet van verschillende communicatiemiddelen, is de SVB in 2022 een pilot gestart om de doelgroep van de AIO gericht te benaderen door gegevenskoppeling. In de pilot beheert de SVB een algoritme waarmee een zo realistisch mogelijke benadering van de netto inkomsten kan worden gegenereerd aan de hand van in de polisadministratie beschikbare inkomensgegevens. Het algoritme benadert de netto inkomsten van de betrokken persoon en van de</p>

personen die deel uitmaken van het huishouden. De SVB benadert een AOW-gerechtigde waarvan door middel van bestandsvergelijking is vastgesteld dat de benadering van netto inkomsten van de alleenstaande AOW-gerechtigde of van de personen die deel uitmaken van het huishouden van de AOW-gerechtigde onder het voor hen geldende normbedrag ligt. Door de toegepaste techniek worden persoonsgegevens verwerkt zonder dat zij kenbaar worden.

Participatiewet en lokale regelingen

Voor zover bekend benaderen gemeenten inwoners met een laag inkomen niet systematisch op een gerichte manier. Wel gebruikten gemeenten voor uitvoering van de energietoeslag de gegevens die bekend waren op basis van de Participatiewet en minimapassen om burgers op mogelijk recht te wijzen. In de verdere uitwerking kunnen verschillende doelgroepen worden onderscheiden die mogelijk om verschillende benadering vragen. Zo is op basis van het onderzoek van de Arbeidsinspectie bekend dat het niet-gebruik relatief hoog is onder zelfstandigen⁴¹.

Toeslagenwet

Bij aanvang van de moederwetuitering wordt de mogelijkheid om een toeslag aan te vragen in de beschikking genoemd. Het verschilt verder per moederwet in hoeverre de Toeslagenwet onder de aandacht wordt gebracht. Omdat gegevens zijn verzameld voor het recht op de hoofdteitering, bijv. de WIA, mag UWV deze gegevens niet gebruiken om iemand gericht te wijzen op het mogelijke recht op een toeslag. Pas wanneer iemand zelf contact opneemt, heeft UWV een grondslag om persoonsgegevens van de aanvrager en zijn of haar partner in te zien of kunnen deze bij de persoon uitgevraagd worden.

Pilots per regeling

De beleidsoptie kan verder worden uitgewerkt via pilots per regeling. In de aanpak is onderscheid te maken in enerzijds regelingen waarvan de doelgroep al bekend is bij de uitvoeringsorganisatie omdat het feitelijk om een aanvulling op een andere teitering gaat (Toeslagenwet en AIO) en anderzijds regelingen waar dit niet het geval is (Participatiewet en minimaregelingen).

Voor de Participatiewet en de minimaregelingen is vergelijking met een bekende groep niet mogelijk, omdat deze groep immers onbekend is bij de uitvoerder. Om deze doelgroep verder te kunnen afbakenen is voor deze regelingen grootschaliger koppeling van gegevens nodig. In de verdere uitwerking van deze beleidsoptie voor deze regelingen zal zorgvuldig moeten worden bekeken of die gegevenskoppeling voldoet aan juridische waarborgen, waaronder het proportionaliteitsvereiste. Met kleinschalige pilots – bijvoorbeeld met een drietal gemeenten kunnen verschillende manieren van benaderen worden getest om te kijken wat het oplevert.

In onderstaand kader is een eerste uitwerking gedaan voor de benodigde gegevens.

⁴¹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand.

Gegevenskader op basis waarvan de doelgroep gericht benaderd kan worden (op basis van gegevens via het Inlichtingenbureau)

<i>Gegeven</i>	<i>Bron</i>	<i>Nodig voor inschatten recht</i>	<i>Actualiteit</i>
Inkomen	Polis	TW, AIO, P-wet,	6-8 weken
Partnerinkomen	UWV	lokaal	oud
Kostendelersnorm (huishoudsamenstelling)	Polis	TW, AIO, P-wet,	6-8 weken
	UWV	lokaal	oud
Vermogen	BRP, DUO	TW, AIO, P-wet	actueel/actueel
	BD/RDW	AIO, P-wet, lokaal	jaarlijks/actueel
<i>Via bestandsvergelijking koppeling aan bekende groep:</i>			
Gebruikers WW/ZW/WIA/WAO/Wajong-uitkering en loondoorbetaling bij ziekte	UWV	TW	
	SVB	AIO	
AOW-gerechtigden	N.t.b.	P-wet, lokaal	
<i>Via bestandsvergelijking koppeling aan onbekende groep:</i>			

Kanttekeningen gegevens

- De gegevens die de overheid heeft zijn niet voor dit doel verzameld en kennen hun beperkingen in juistheid, volledigheid en actualiteit. De basisregistraties en gegevens waarover de overheid beschikt zijn niet volledig sluitend: de gegevens zijn niet altijd actueel, volledig, voldoende of voldoende precies om op voorhand met zekerheid te weten dat iemand recht op ondersteuning heeft. Een uiteindelijke aanvraag en controle op de voorwaarden blijft dan ook altijd nog nodig.
- De polisadministratie bevat geen informatie over inkomsten van zelfstandig ondernemers. Deze gegevens zijn beschikbaar via de Basisregistratie Inkomens, maar kennen door vaststelling achteraf en - per jaar beperkingen in de actualiteit. Gegevens over buitenlands inkomen en vermogen zijn niet beschikbaar.
- Gegevens kunnen tijdens de looptijd van een uitkering veranderen, waardoor het recht op een uitkering kan vervallen of juist kan ontstaan. Er valt te denken aan ontwikkeling van een 'piepsysteem' zodat de groep die tijdens de looptijd van een UWV-uitkering onder het sociaal minimum valt ook pro-actief wordt bereikt. Bij de AIO zijn er naar verwachting minder veranderingen tijdens de looptijd van de uitkering.

PROBLEMATIEK

Een groep burgers maakt door ervaren complexiteit en onbekendheid geen gebruik van regelingen. Dit niet-gebruik zorgt

ervoor dat regelingen niet doeltreffend zijn. Niet-gebruik bij de Participatiewet, AIO, Toeslagenwet, incidentele regelingen en lokale minimaregelingen kan leiden tot armoede en schulden.

VEREENVOUDIGING

- De beleidsoptie is gericht op vereenvoudiging van de toegang tot regelingen door verbetering van de informatiepositie van de burger door pro-actieve dienstverlening. De beleidsoptie vermindert de complexiteit van regelgeving an sich niet.
- Doordat de overheid een eerste stap zet richting de burger, in plaats van andersom kan de eerste informatiedrempel worden weggenomen. De omvang aan informatie (voorwaarden regelingen) die een burger voorafgaand aan een aanvraag moet interpreteren neemt door deze handreiking af, maar blijft tijdens de uiteindelijke aanvraag in principe van dezelfde omvang.
- Het aantal handelingen neemt niet per se af, wel lijkt de stap naar een aanvraag sneller gezet.
- De optie verbetert de zekerheid, randvoorwaardelijk hiervoor is correcte informatie.
- De optie biedt handelingsvrijheid door mensen actief te wijzen op mogelijk recht maar de uiteindelijke aanvraag bij henzelf te laten.

Uitkomst gedragsscan vereenvoudiging vanuit burgerperspectief	
Informatie	Verbetering
Handelingen	Kleine verbetering
Onzekerheid	Kleine verbetering
Handelingsvrijheid	Verbetering

SAMENHANG

Er is samenhang met de beleidsoptie *Vereenvoudig het partnerbegrip*: wanneer dit begrip wordt vereenvoudigd tot het meer objectieve toeslagpartnerbegrip is te verwachten dat informatie over de partner beter te automatiseren wordt.

EFFECTEN

- Meer gebruik van inkomensondersteunende regelingen leidt tot hogere uitkeringskosten. Een hoger beroep op de Participatiewet zal bijvoorbeeld doorwerken op het BUIG-budget. Mogelijk zal dit tijdelijk leiden tot minder overschotten en/of hogere tekorten voor sommige gemeenten. Wanneer er structureel sprake is van meer bijstandsgebruik, werkt dit door op het macrobudget (meer uitgaven).
 - Verhoging van de uitvoeringskosten (inzet, tijd, administratie).
 - Een grotere inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
-

UITVOERING

- De uitvoering van deze beleidsoptie kan worden vormgegeven met behulp van privacy enhancing technology (privacyverbeterende technologie) waarbij gegevensbescherming centraal staat, het gebruik van persoonlijke gegevens wordt geminimaliseerd en de gegevensbeveiliging wordt gemaximaliseerd.
-

-
- Afhankelijk van de precieze vormgeving en keuzes voor te gebruiken gegevens kan er uitvoering worden gegeven aan deze beleidsoptie door uitvoeringsorganisaties zelf en/of door het Inlichtingenbureau (IB). Het IB kan mogelijk een rol vervullen in het koppelen van gegevens voor dit doel omdat het IB deze rol nu al vervult voor gemeenten waar het gaat om andere informatieproducten. De AIO-pilot wordt door de SVB uitgevoerd in samenwerking met het UWV.
 - Het proactief benaderen door UWV van mogelijke rechthebbenden op de Toeslagenwet lijkt voor UWV uitvoerbaar.

JURIDISCH

- Het is mogelijk om het bevorderen van het doen van een aanvraag vast te leggen als overheidstaak en te regelen dat burgers daarvoor inzicht krijgen in hun eigen gegevens om vast te stellen of en welk recht ze mogelijk hebben op inkomensregelingen.
- De potentiële doelgroep gericht pro-actief benaderen vraagt om een expliciete wettelijke grondslag hiertoe aan UWV, SVB en gemeenten omdat daarbij rechtmatig persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Voor het nemen van een gerichte pro-actieve rol in de sociale zekerheid kan worden aangesloten bij de wettelijke grondslag die hiervoor wordt voorbereid in de Wet SUWI.
- Deze beleidsoptie vereist een grootschalige bestandsvergelijking, hiervoor is nadere regelgeving nodig zodat voorzienbaar is welke gegevens ongevraagd over mensen worden verwerkt. Zo is er momenteel een tijdelijke ministeriële regeling (3 jaar) voor de AIO-pilot van de SVB.

TIJDPAD

De maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd in 2024.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De budgettaire consequenties van dit fiche zijn regelingafhankelijk en hangen af van de vorm waarin data-uitwisseling wordt uitgevoerd. Het toegankelijk aanbieden van regelingen is een taak van de uitvoerders. De vorm waarin dat gebeurt, bijvoorbeeld door data-uitwisseling, is geen aanpassing van de regelingen en daarmee verwachten we geen beleidsmatige intensivering van de uitkeringslasten. De wijze waarop data-uitwisseling wordt vormgegeven bepaalt de additionele lasten voor de uitvoeringsorganisaties. De budgettaire effecten zijn hiervan afhankelijk.