

Samen uitvoeren?

Eindrapportage van de werkgroep Uitvoering van
Inkomensafhankelijke Regelingen

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003, nr. 4

Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	9
1.2 Afbakening onderzoek	10
1.3 Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport	11
2 Mogelijkheid tot samenvoegen	13
3 Beleidsopties voor samenvoegen van de uitvoering	17
4 Samenvoegen van uitvoering van de regelingen	19
4.1 Complexiteit van de regelingen	19
4.2 Toepassing op de geselecteerde regelingen	20
5 Mogelijke vervolgstappen	25
5.1 Mogelijkheden voor harmonisatie	25
5.2 Elementen die met name invloed hebben op de uitvoering	26
5.3 Elementen die invloed hebben op uitvoering en doelgroep	27
5.4 Elementen die invloed hebben op doelgroep en doelstelling	29
Literatuurlijst	31
Bijlage 1. Taakopdracht	33
Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep	35
Bijlage 3. Geraadpleegde uitvoeringsinstanties	37
Bijlage 4. Uitvoeringsmodellen	39
Bijlage 5. Beschrijving van de regelingen	41

Samenvatting en conclusies

In het Strategisch Akkoord van het Kabinet Balkenende is het voornemen opgenomen om een nieuw zorgstelsel en – om ongewenste inkomenseffecten hiervan te compenseren – een zorgtoeslag in te voeren. Hoe deze zorgtoeslag het beste kan worden uitgevoerd en door welke uitvoeringsorganisatie is niet beschreven in het Strategisch Akkoord. Dit was aanleiding voor dit interdepartementale beleidsonderzoek. Aan de IBO-werkgroep Uitvoering van Inkomensafhankelijke Regelingen zijn in dit verband twee vragen voorgelegd:

1. *Hoe kan de toekomstige zorgtoeslag op de meest doelmatige, klantvriendelijke en risicobeperkende wijze worden uitgevoerd?*
2. *Welke mogelijkheden zijn er om door samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen voordelen op deze gebieden te bereiken?*

In dit rapport beantwoordt de werkgroep de tweede vraag. Hierbij heeft zij de analyse gericht op het mogelijk samenvoegen van de uitvoering van de volgende inkomensafhankelijke subsidies: huursubsidie, rechtsbijstand, intramurale zorg en thuiszorg, de kinderopvangregeling (Wet Basisvoorziening Kinderopvang, WBK), de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), de studiefinanciering (WSF) en de zorgtoeslag.

De werkgroep heeft – mede op basis van gesprekken met organisaties die inkomensafhankelijke regelingen uitvoeren – drie criteria geformuleerd waar de uitvoering aan zou moeten voldoen: rechtmatigheid, klantgerichtheid/klantvriendelijkheid en doelmatigheid. De term risicobeperking uit de probleemstelling heeft de werkgroep niet afzonderlijk opgenomen, maar verwerkt in deze criteria.

Daarnaast heeft de werkgroep onderscheid gemaakt tussen het *harmoniseren van regelingen* en de *samenvoeging van de uitvoering* van die regelingen¹. Vanzelfsprekend geldt dat naarmate regelingen meer zijn geharmoniseerd de doelmatigheidswinst bij gezamenlijke c.q. geïntegreerde uitvoering groter zal zijn. Het harmoniseren van de regelingen is echter geen gemakkelijke kwestie, omdat dit in de meeste gevallen raakt aan de doelstelling en doelgroep van de regelingen. Daardoor kunnen inkomenseffecten ontstaan die, als zij moeten worden gecompenseerd, ook budgettaire effecten met zich meebrengen. Bovendien valt harmonisatie buiten de taakopdracht van deze werkgroep. Niettemin heeft de werkgroep enige elementen geïnventariseerd waarvan harmonisatie de gezamenlijke uitvoering van de regelingen kan vergemakkelijken.

Beleidsvarianten

Uitgaande van de gedachte dat het samenvoegen van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen kan leiden tot voordelen op het gebied van rechtmatigheid, klantvriendelijkheid en doelmatigheid heeft de werkgroep drie beleidsvarianten onderkend voor de samenvoeging van de uitvoering van regelingen.

¹ Harmonisatie van regelingen is het op elkaar afstemmen van de regelingen wat betreft vormgeving, proces, inhoud en gehanteerde begrippen, terwijl onder samenvoegen van de uitvoering wordt verstaan het bundelen van de uitvoeringsprocessen in één organisatie.

1. Eén loket, maar meer uitvoeringsorganisaties;
2. Eén uitvoeringsorganisatie, maar meer loketten;
3. Eén uitvoeringsorganisatie met één loket.

De varianten zijn in principe zo gekozen dat de rechtmatigheid niet verslechtert ten opzichte van de huidige situatie. De voordelen op het gebied van doelmatigheid nemen naar verwachting toe naarmate meer regelingen met vergelijkbare uitvoeringsprocessen worden samengevoegd. De voordelen voor de klantvriendelijkheid lopen naar verwachting op naarmate regelingen met dezelfde doelgroepen worden samengevoegd. Op beide criteria zullen de voordelen verder toenemen naarmate meer elementen van de regelingen worden geharmoniseerd.

Het samenvoegen van de uitvoering van de regelingen

Uit een analyse van huursubsidie, tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, studiefinanciering en kinderopvang is gebleken dat de samenloop tussen de doelgroepen van deze regelingen gering is. Bovendien zijn de regelingen zo divers in uitvoeringprocessen, benodigde (regelingspecifieke) informatie, vormgeving en doelstelling dat het samenvoegen van de uitvoering van de regelingen zonder verdere harmonisatie slechts zeer beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren. Ook zal de klantgerichtheid – door het gebrek aan samenloop in de doelgroepen – niet toenemen als de uitvoering van alle regelingen wordt samengevoegd.

Als wordt besloten om de uitvoering van regelingen samen te voegen, dan zouden door middel van de volgende clustering van (elementen van) regelingen beperkte doelmatigheidswinsten kunnen worden bereikt:

- Toepassen van de variant “*Eén loket, maar meer uitvoeringsorganisaties*”. Voor alle regelingen is *deels dezelfde informatie* nodig: de aanvrager moet minimaal n.a.w - gegevens² en sofi-nummer verstrekken. Door de beperkte samenloop tussen de doelgroepen van de regelingen is feitelijk niet of nauwelijks sprake van doelmatigheid- en klantvriendelijkheidswinst bij de verzameling van de klantgegevens.
- Toepassen van de variant “*Eén uitvoeringsorganisatie, maar meer loketten*” op de eigen bijdrageregelingen in de zorg. Deze regelingen hebben een overeenkomstig uitvoeringsproces en voor uitvoering is ongeveer dezelfde informatie nodig. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid zou de uitvoering kunnen worden samengevoegd. De front offices zouden vanuit een oogpunt van klantgerichtheid niet moeten worden samengevoegd. Deze kunnen het beste blijven bij de organisatie waar de voorziening (thuiszorg of intramurale zorg) wordt aangevraagd.
- Toepassen van de variant “*Eén uitvoeringsorganisatie met één loket*” op de zorgtoeslag, de kinderopvangregeling en de huursubsidie. Deze regelingen vertonen weliswaar overeenkomsten in de uitvoering, maar er zijn ook (forse) verschillen tussen de kinderopvangregeling, de zorgtoeslag en de huursubsidie (inkomensbegrip, tijdvak, peiljaar, huishouddefinitie, regelingspecifieke informatie en werkgeversbijdrage), waardoor het samenvoegen zonder harmonisatie op die punten slechts beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren. Daarom zou de uitvoering alleen moeten worden samengevoegd als de regelingen ook op onderdelen kunnen worden geharmoniseerd.

De werkgroep heeft binnen de beperkte omvang en tijdsbestek van haar onderzoek geen kans gezien de mogelijke doelmatigheidswinsten van bovenstaande varianten te kwantificeren. In het recente verleden is een afzonderlijk en omvangrijk onderzoek op dit

² N.a.w. staat voor naam, adres en woonplaats.

punt verricht door het IOO en het EIM (2000)³. Uit dit onderzoek bleek dat het moeilijk is betrouwbare berekeningen te maken van de doelmatigheidswinst die kan worden geboekt met het louter samenvoegen van de uitvoering van de regelingen. Voorzover dit wel mogelijk was bleken de baten relatief beperkt. Bovendien is de doelmatigheidswinst ook afhankelijk van de organisatie die de regelingen zal uitvoeren. Desondanks moet wel nogmaals worden getracht de doelmatigheid- en klantvriendelijkheidswinsten te kwantificeren alvorens de uitvoering van regelingen daadwerkelijk bij een organisatie samen te voegen.

Harmoniseren van regelingen

Het harmoniseren van regelingen raakt al snel aan doelgroep en doelstelling van de regelingen. Harmonisering kan daarbij leiden tot minder maatwerk bij de toekenning, waardoor inkomens effecten en budgettaire effecten ontstaan. In principe kan het harmoniseren van regelingen wel belangrijke voordelen bieden voor de uitvoering van de regelingen op het gebied van klantgerichtheid en doelmatigheid. Daarom heeft de werkgroep enige elementen geïnventariseerd die de gezamenlijke uitvoering zouden kunnen vereenvoudigen als ze zijn geharmoniseerd.

De volgende elementen kunnen zich lenen voor harmonisatie:

1. Elementen die geen of weinig invloed hebben op doelgroep en doelstellingen van de regelingen en dus met name tot de uitvoering behoren. Hierbij gaat het om zaken als *de aanvraagprocedure, het moment en de wijze van uitbetaling en bezwaar- en beroepsprocedures*.
2. Elementen die zowel invloed op de uitvoering als op doelgroep en doelstelling hebben. Hierbij zouden *het inkomensbegrip en het tijdvak* kunnen worden geüniformeerd als het samenvoegen tot verbeteringen op het gebied van klantgerichtheid en doelmatigheid moet leiden. Daarnaast zouden ook het *peiljaar en de vangnetregeling* kunnen worden geharmoniseerd. De "WALVIS-SUB"-operatie⁴ opent vanaf 2006 betere mogelijkheden om uit te gaan van het actueel inkomen, omdat dan actuele loongegevens op maandbasis met slechts 1 à 2 maanden vertraging beschikbaar zullen zijn. Deze operatie brengt echter geen versnelling mee voor andere elementen van het verzamelinkomen.
3. Elementen die de uitvoering vereenvoudigen, maar die evenzeer invloed hebben op doelgroep en doelstelling. Voorbeelden zijn:
 - de mogelijkheid en wenselijkheid om de *huishouddefinitie* te uniformeren;
 - mogelijkheden en wenselijkheid om *regelingspecifieke elementen* uit regelingen te halen of te vereenvoudigen, waardoor de uitvoering doelmatiger (en dus goedkoper) kan plaatsvinden.

Om te voorkomen dat bij nieuwe regelingen wordt afgeweken van de geharmoniseerde elementen zou kunnen worden overwogen een juridisch kader te creëren waarin belangrijke algemeen gehanteerde definities en begrippen en een aantal algemene zaken die van belang zijn voor inkomensafhankelijke regelingen worden vastgelegd. Aangezien een dergelijk juridisch kader voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen de bestaande wettelijke kaders overstijgt, valt daarbij te overwegen dit

³ IOO en EIM, 2000, Implementatie van een eenvoudiger uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen, blz. 31 e.v.

⁴ WALVIS-SUB staat voor samenwerking van UVW en Belastingdienst. WALVIS, de wet aministratieve lasterverlichting in sociale verzekeringswetten en de Aansluitingswet Walvis regelen de uniformering van de loonbegrippen.

juridische kader in een aparte kaderwet voor inkomensafhankelijke regelingen neer te leggen.

Mogelijkheden voor harmonisatie

Hoewel een concrete kwantificering niet heeft kunnen plaatsvinden, verwacht de werkgroep dat het samenvoegen van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen geen of slechts beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren. Daarnaast zal gezamenlijke uitvoering door de geringe samenloop in doelgroepen ook niet tot belangrijke voordelen leiden voor de klantgerichtheid.

Gelet hierop staat de werkgroep de volgende benadering voor ogen:

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

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Aan de IBO-werkgroep Uitvoering van Inkomensafhankelijke Regelingen zijn twee vragen voorgelegd:

- 1) *Hoe kan de toekomstige zorgtoeslag op de meest doelmatige, klantvriendelijke en risicobeperkende wijze worden uitgevoerd?*
- 2) *Welke mogelijkheden zijn er om door samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen voordelen op deze gebieden te bereiken?*

Dit rapport gaat in op de tweede vraag. Hierbij is de analyse beperkt tot het samenvoegen van de uitvoering van de in de taakopdracht genoemde inkomensafhankelijke regelingen: huursubsidie, rechtsbijstand, intramurale zorg en thuiszorg, de kinderopvangregeling (Wet Basisvoorziening Kinderopvang, WBK), de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), de studiefinanciering (WSF) en de zorgtoeslag.

De term risicobeperking uit de probleemstelling kan op meer manieren worden geïnterpreteerd. Daarom heeft de werkgroep besloten om dit begrip niet afzonderlijk op te nemen maar het te verwerken in de andere criteria. Voor de beoordeling van de beleidsvarianten hanteert de werkgroep de onderstaande criteria (zie ook de tussenrapportage van de Werkgroep IBO Uitvoering van Inkomensafhankelijke Regelingen (2003)):

1. *Rechtmatigheid*

Is de uitvoering conform wet- en regelgeving? Hiertoe behoren de vragen of de uitvoeringsvariant het gewenste beleidsdoel bereikt en de mogelijkheden voor het minimaliseren van de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik.

2. *Klantgerichtheid*

Belangrijke elementen zijn: transparantie van regelgeving en uitvoering, proces van aanvraag en besluitvorming is tijdig en correct, beschikbaarheid & bereikbaarheid van de klantcontactpunten, het kunnen hanteren van uitzonderingssituaties, vangnetbepalingen & hardheidsclausules, mogelijkheden voor de bestrijding van niet gebruik en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

3. *Doelmatigheid*

Het bereiken van de gewenste eindtoestand met inzet van zo weinig mogelijke middelen. Het gaat hierbij om de uitvoeringskosten en de administratieve lasten.

Tussen de criteria kan spanning bestaan. Meer rechtmatigheid kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de doelmatigheid. Het zal in het algemeen moeilijk zijn om een variant te vinden die op alle criteria maximaal scoort. De werkgroep heeft daarom besloten om in dit rapport alleen varianten te presenteren waarbij de rechtmatigheid niet verslechtert ten opzichte van de huidige situatie, maar waarbij de varianten wel scoren op de andere twee criteria.

1.2 Afbakening onderzoek

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het *harmoniseren van regelingen* en de *samenvoeging van de uitvoering* van die regelingen (zie ook onderstaand kader). Harmonisatie van regelingen is het in meer of mindere mate op elkaar afstemmen van de regelingen op (één van) de volgende aspecten vormgeving, benodigde informatie, doelgroep en overige begrippen, terwijl bij het samenvoegen van de uitvoering de uitvoeringsprocessen zoveel mogelijk worden gebundeld binnen één organisatie. Vanzelfsprekend geldt dat naarmate regelingen meer zijn geharmoniseerd, meer doelmatigheidswinst bij gezamenlijke uitvoering valt te behalen. Harmoniseren raakt in de meeste gevallen aan doelgroep en doels telling van de regelingen en kan daardoor inkomenseffecten en, in geval van compensatie van de inkomenseffecten, budgettaire effecten hebben. Het vraagstuk van de harmonisatie valt strikt genomen buiten de taakopdracht van de werkgroep. Niettemin heeft de werkgroep enige elementen geïnventariseerd waarvan harmonisatie de gezamenlijke uitvoering van de regelingen kan vergemakkelijken.

Harmonisatie van de regelingen en samenvoegen van de uitvoering

Met het samenvoegen van de uitvoering wordt bedoeld dat de uitvoering van de regelingen (de werkprocessen c.a.) zoveel mogelijk wordt samengevoegd bij één instantie. Dit betekent dat in plaats van meer uitvoeringsorganisaties er wellicht op termijn nog maar één nodig is. Dit verschilt van het harmoniseren van de regelingen. Harmonisatie van regelingen is het op elkaar afstemmen van de regelingen wat betreft aspecten als vormgeving, benodigde informatie, doelgroep en overige begrippen. Wanneer regelingen op meer onderdelen overeenkomsten vertonen dan kan dit het samenvoegen van de uitvoering van die regelingen faciliteren en vereenvoudigen, doordat de uitvoeringsprocessen, gehanteerde begrippen e.d. als gevolg van harmonisatie (meer) overeenkomsten vertonen. De vraag is welke elementen van de regelingen kunnen worden geharmoniseerd zonder doelgroep en doelstelling van de regeling aan te tasten. Dat zal per regeling verschillen. Er is sprake van een groot grijs gebied met betrekking tot de mate waarin de mogelijk te harmoniseren aspecten de uitkomsten van de regeling aantasten.

De werkgroep heeft mede daarom een (pragmatische) indeling gehanteerd die aansluit bij doelgroep en doelstelling van een regeling:

- 1. Elementen die geen of weinig invloed hebben op doelgroep en doelstelling en wel op de uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn ondersteunende processen zoals de gegevensverwerking, het moment van uitbetaling en de aanvraagprocedure;*
 - 2. Elementen die invloed op de uitvoering als op doelgroep en doelstelling hebben, maar waarbij het zwaartepunt van de invloed op de uitvoering is gericht. Voorbeelden hiervan zijn het peiljaar en het tijdvak*
 - 3. Elementen die de uitvoering vereenvoudigen maar ook doelgroep en doelstelling raken. Voorbeelden hiervan zijn de huishoudsituatie en de regelingspecifieke informatie zoals de toetsing aan de feitelijke huur in de huursubsidie. Zo levert uitgaan van een genormeerde (gemiddelde) huur weliswaar aanzienlijke uitvoeringsvoordelen op, maar beïnvloedt het in belangrijke mate de uitkomsten van de regeling.*
-

In dit onderzoek ligt de focus op het bereiken van voordelen door middel van het samenvoegen van de uitvoering van regelingen. Andere mogelijkheden om de uitvoering van regelingen doelmatiger vorm te geven – zoals concurrentie bij publieke organisaties

of het privaatrechtelijk aanbesteden van de uitvoering – vallen buiten de taakopdracht van dit IBO en zijn derhalve niet meegenomen in dit onderzoek. Ditzelfde geldt voor het door de Tweede Kamer gevraagde onderzoek naar het onderbrengen van de uitbetaling van alle uitkeringen en subsidies in één centrale subsidiedienst⁵. Het kabinet heeft – in reactie op deze motie – toegezegd dat in het vervolg op dit IBO nader onderzoek zal plaats vinden naar de wenselijkheid van een centrale subsidiedienst.

1.3 Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport

Bij de beantwoording van de haar voorgelegde vragen heeft de werkgroep de volgende aanpak gehanteerd. Eerst is aan de organisaties die inkomensafhankelijke regelingen uitvoeren gevraagd naar hun ervaringen met de uitvoering. Op basis hiervan zijn de criteria in paragraaf 1.1 geformuleerd, waar de uitvoering van dergelijke regelingen aan kan worden getoetst. Het idee om de uitvoering samen te voegen is vervolgens gezien aan de hand van deze criteria (zie ook hoofdstuk twee). Hoofdstuk drie bevat beleidsvarianten voor het samenvoegen.

In hoofdstuk vier zijn de regelingen met elkaar vergeleken en is bekeken in hoeverre de uitvoering daarvan kan worden samengevoegd, gegeven de huidige vormgeving, de gehanteerde criteria en de varianten uit hoofdstuk drie. Hoofdstuk vijf gaat in op de vraag op welke onderdelen van de bestaande regelingen harmonisatie mogelijkheden zou kunnen bieden om verdere voordelen bij het samenvoegen van de uitvoering te bereiken.

⁵ Motie van het Tweede Kamerlid Van As, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002 – 2003, 28 600, nr. 52

2 Mogelijkheid tot samenvoegen

In dit hoofdstuk worden in algemene zin de mogelijkheden tot en de toegevoegde waarde van samenvoegen van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen bezien aan de hand van de in paragraaf 1.1 geformuleerde criteria.

Rechtmatigheid

Vanuit een oogpunt van rechtmatigheid kan het een risico zijn wanneer alle regelingen door één instantie worden uitgevoerd (“alle eieren in één mandje”). Het maken van een fout in de uitvoering kan immers verstrekende gevolgen hebben voor de rechtmatigheid. Deze gevolgen zijn groter als ze ook doorwerken in andere regelingen die door dezelfde organisatie worden uitgevoerd. Wanneer de uitvoering van verschillende regelingen wordt samengevoegd in één uitvoeringsinstantie is het mogelijk dat de organisatie minder mogelijkheden heeft om flexibel te reageren op beleidswijzigingen in één van de regelingen. Dit risico zou zich met name kunnen voordoen als de regelingen zeer verschillend zijn wat betreft hun inhoud en vormgeving. Aan de andere kant zijn er op dit moment al uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en de SVB, die meer regelingen uitvoeren zonder dat zich wat dat betreft problemen lijken voor te doen. Wat dat betreft zal, wanneer wordt besloten tot samenvoeging van de uitvoering van regelingen, uiteindelijk van geval tot geval moeten worden bezien op welke wijze – onder andere via risicoanalyse – de rechtmatigheid het beste kan worden gewaarborgd.

Klantgerichtheid

Een voordeel van het uitvoeren van regelingen door één instantie kan zijn dat de aanvrager zich nog maar tot één loket hoeft te wenden (de éénloketgedachte, zie ook onderstaand kader) in plaats van tot allerlei verschillende loketten.

Eénloketgedachte

In het kader van dit onderzoek verstaat de werkgroep onder één loket:

Een fysieke of virtuele mogelijkheid voor burgers om – ongeacht voor welke regeling of voorziening – informatie in te winnen, antwoord op vragen te krijgen, hulp bij aanvragen krijgen etc.

Voorwaarden voor een goede werking van zo'n loket zijn dat toegankelijkheid, kwaliteit van de dienstverlening, vrije keuze in de vorm van de dienstverlening en veiligheid van de verstrekte gegevens zijn gewaarborgd. Ten aanzien van de veiligheid van de verstrekte gegevens is het wettelijk kader van de Wet Bescherming Persoonsgegevens van toepassing.

Klantgerichtheid, klantvriendelijkheid en bereikbaarheid zijn de bepalende factoren. Ongeacht de invulling van het klantcontact (face-to-face dan wel virtueel) is het van belang dat de aanvrager doeltreffend en ook klantvriendelijk (zie ook het MDW Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening (2002)) wordt geholpen. Dit betekent dat in geval van face-to-face contact het bezoekpunt de beschikking zal moeten hebben over alle relevante informatie over alle uitgevoerde regelingen (bijvoorbeeld via het opzetten van een geautomatiseerd kennissysteem (“koppeling met de back office”)) om de burgers zo goed mogelijk te helpen. Bij virtuele loketten kan dit via een menu met doorschakelmogelijkheden worden vormgegeven (bij de telefoon via cijferkeuze of

*call-center en bij Internet via “doorklikken”) en door elektronische volgsystemen, waarbij de burger zelf de status van zijn aanvraag kan zien en zelf niet-kritische mutaties kan doorgeven*⁶.

De ervaring binnen de huidige uitvoeringspraktijk leert dat burgers steeds vaker kiezen voor elektronisch verkeer. De telefoon is al langer een geaccepteerd middel geworden om bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is het gebruik van Internet als informatiemedium sterk toegenomen. In dit verband zijn ook de wetsvoorstellen elektronisch bestuurlijk verkeer en elektronische handtekening van belang. De vooruitzichten zijn dat het belang van Internet verder zal toenemen. Dat betekent echter niet dat de behoefte aan face-to-face contact weg zal vallen. Hoewel vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt een uitvoering hoofdzakelijk gëent op elektronisch verkeer te prefereren is (de kosten voor personeel zijn in dat geval veel lager dan bij face-to-face contact), zal de mogelijkheid van face-to-face contact moeten blijven bestaan om de toegankelijkheid en subjectieve kwaliteit van de dienstverlening voor sommige groepen te waarborgen. Met name ouderen, allochtonen en huishoudens met een laag inkomen (veelal de doelgroep van inkomensafhankelijke regelingen) zullen gebruik willen maken van een face-to-face klantcontactpunt. Dit betekent dat ongeacht de beschikbaarheid van call-center en Internet pagina, het toch van belang blijft dat de uitvoeringsorganisatie beschikt over voldoende face-to-face klantcontactpunten.

Naarmate de uitvoeringsorganisatie meer regelingen uitvoert nemen de mogelijkheden toe om niet-gebruik te constateren en te voorkomen, bijvoorbeeld via automatische toetsing van de vraag of de subsidieaanvrager in aanmerking komt voor andere regelingen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de uitgangspunten van de Wetbescherming persoonsgegevens. Gelet op deze wet en de jurisprudentie mag een uitvoeringsorganisatie de persoonsgegevens ook gebruiken voor de toetsing aan andere regelingen mits de betrokkene hiervoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven en de verwerking van de gegevens kan worden verenigd met het doel van de verkrijging. Deze automatische toets kan de klantvriendelijkheid vergroten en het niet-gebruik van regelingen verminderen. Een bijkomend voordeel is dat het eenvoudiger wordt om inzicht te krijgen in de samenloop tussen regelingen als de uitvoering van de regelingen door één instantie geschiedt. Overigens is het voor een dergelijke toets niet nodig dat de uitvoering van de regeling (de back office⁷) is samengevoegd. Via een gezamenlijk loket (front office⁸) kan een dergelijke toets ook worden uitgevoerd.

Het overhevelen van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen naar één uitvoeringsorganisatie zou in sommige gevallen echter betekenen dat de relatie tussen de aanvraag van een subsidie enerzijds en een andere regeling c.q. voorziening anderzijds wordt verbroken⁹. Bovendien staat niet op voorhand vast dat die ene

⁶ Dit heeft ook doelmatigheidswinsten tot gevolg doordat minder personeel nodig is om dergelijke mutaties te verwerken.

⁷ Een back office is (het deel van) de organisatie waar geen klantcontact plaats vindt.

⁸ Een front office is het loket of (deel van) organisatie waar de burger zich toewendt voor de beantwoording van zijn vragen en het indienen van een aanvraag voor een regeling.

⁹ Voorbeelden hiervan zijn: de aanvraag van thuiszorg en de aanvraag van de eigen bijdrage bij de thuiszorginstelling, de aanmelding bij een universiteit en de aanvraag van studiefinanciering bij de IB-Groep en het innen van het lesgeld en het uitbetalen van de WTOS door de IB-Groep.

uitvoeringsorganisatie in de praktijk altijd doelmatiger zal zijn¹⁰. Doordat bijvoorbeeld voor verschillende regelingen ook regelingspecifieke informatie moet worden verzameld, kunnen de synergievoordelen verminderen.

Het samenvoegen van de uitvoering biedt de uitvoeringsorganisatie de mogelijkheid om een gezamenlijk aanvraagtraject te creëren voor verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Dat is vooral nuttig als de doelgroepen van de regelingen elkaar overlappen. Dit maakt het voor de klant makkelijker om een aanvraag in te dienen en vergroot dus de toegankelijkheid van de regeling. Als de regelingen, waarvan de uitvoering wordt samengevoegd, heterogeen van opzet zijn, dan is het lastiger om een gezamenlijk uitvoeringstraject te creëren. Deze heterogene opzet kan zich bijvoorbeeld uiten in verschillende aanvraagprocedures en het verstrekken van verschillende informatie door de klant bij de aanvraag van de regeling. Dit kan worden opgelost door de regelingen op deze punten te harmoniseren. Daarvoor is aanpassing van wet- en regelgeving nodig en kan leiden tot – soms ingrijpende – implicaties voor onder meer doelgroep, doelstelling en effecten van de betrokken regelingen.

Doelmatigheid

Als de uitvoering in één hand ligt zou dit tot schaalvoordelen, voortvloeiend uit lagere administratieve lasten en uitvoeringskosten, en dus tot doelmatigheidwinsten kunnen leiden, bijvoorbeeld doordat alle regelingen voor een deel van dezelfde persoons- en inkomensgegevens gebruik maken.

Hier staat tegenover dat het samenvoegen van de uitvoering minder doelmatig kan zijn als regelingen een heterogene vormgeving, inhoud en doelgroep kennen. Door deze verschillen kunnen de uitvoeringsprocessen verschillend van aard zijn, wat het behalen van doelmatigheidswinst door een gezamenlijke uitvoering in de weg kan staan. In dat geval zullen de doelmatigheidwinsten en schaalvoordelen bescheiden zijn en vooral liggen in de verminderde overheadkosten.

Wanneer de uitvoering van regelingen afhankelijk is van een enkele instantie, is het - gegeven deze monopoliepositie – van belang dat er voldoende waarborgen zijn waardoor de uitvoeringsorganisatie doelmatig zal werken¹¹. Hiervoor bestaan al een aantal wettelijk instrumenten zoals de verantwoording in het kader van VBTB en het wettelijk geregeld toezicht (Algemene Rekenkamer). In aanvulling hierop zijn ook instrumenten, als extern benchmarken met andere organisaties¹² en/of het creëren van een interne benchmark, in te zetten.

Tot slot moet de uitvoeringsinstantie in staat zijn om inkomensafhankelijke regelingen op zeer grote schaal uit te voeren, wil de gezamenlijke uitvoering doelmatig(er) zijn. Om knelpunten terzake te inventariseren hebben gesprekken met uitvoeringsorganisaties van inkomensafhankelijke regelingen plaatsgevonden over voorwaarden die aan de uitvoering moeten worden gesteld. Dit zijn:

- De uitvoering van een regeling alleen verplaatsen naar een uitvoeringsorganisatie als die uitvoering goed aansluit bij de bestaande processen binnen die organisatie;
- Gebruik maken van de kennis en ervaring van de huidige uitvoeringsinstanties;
- Beschikken over een massaal proces met massale (geautomatiseerde) gegevensverwerking;

¹⁰ Zie ook de Vervolgstudie Derksen (1999).

¹¹ Overigens is er bij de huidige uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen ook sprake van monopoliepositie en is er geen sprake van onderlinge concurrentie.

¹² In dit geval zal de externe benchmark met andere publieke organisaties zoals SVB en Belastingdienst moeten plaatsvinden.

- Beschikken over voldoende klantcontactpunten (face-to-face en virtueel).
- De uitvoeringsorganisatie zou betrokken moeten zijn bij het opstellen van het beleid, bijvoorbeeld via een uitvoeringstoets, om de uitvoerbaarheid te waarborgen en flexibel met beleidswijzigingen om te kunnen gaan.
- De verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoerings- en beleidsinstantie is hierbij ook van belang. Idealiter ligt de politieke verantwoordelijkheid voor beide instanties bij dezelfde bewindspersoon, omdat dan minder coördinatie en afstemming nodig is. Dit zal bij gezamenlijke uitvoering van meer regelingen in mindere mate mogelijk zijn. De politieke verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering moet echter wel zijn gewaarborgd. Dit kan door de relatie tussen beleid en uitvoering bestuurlijk en juridisch te regelen, bijvoorbeeld door medeondertekening van de wetgeving door de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de uitvoeringsorganisatie.

De werkgroep heeft zich overigens gericht op het ontwikkelen van uitvoerings*modellen* en niet op de vraag welke concrete *organisatie* de regelingen zou moeten uitvoeren.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt het samenvoegen van de uitvoering van regelingen de rechtmatigheid, klantgerichtheid en doelmatigheid van de uit te voeren regelingen kan verbeteren mits deze regelingen veel overeenkomsten vertonen in de uitvoering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overlap van de doelgroep, (bijna) identieke uitvoeringsprocessen en dezelfde informatie.

3 **Beleidsopties voor samenvoegen van de uitvoering**

De werkgroep heeft drie beleidsvarianten onderkend met betrekking tot de samenvoeging van de uitvoering van regelingen.

1. *Eén loket, maar meer uitvoeringsorganisaties*

In deze variant wordt één front office gecreëerd voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Het is mogelijk om hierbij de huidige uitvoeringsorganisaties als back offices te handhaven. Het is van belang dat het front office de beschikking heeft over de noodzakelijke klantcontactpunten – zowel face-to-face als virtueel – en een geautomatiseerd kennissysteem (zie voor meer informatie het kader over de éénloketgedachte in het vorige hoofdstuk).

Eén front office is klantvriendelijker dan de huidige situatie als regelingen voor de burger een logische samenhang met elkaar hebben. Het niet-gebruik zou in deze variant kunnen afnemen ten opzichte van de huidige situatie doordat de aanvrager kan worden gewezen op de verschillende regelingen waarvan hij gebruik zou kunnen maken. Hierbij is wel van belang dat de regelingen wat betreft doelgroep in voldoende mate samenvallen. Als er al doelmatigheidwinsten ten opzichte van de huidige situatie zijn, dan zullen deze naar verwachting gering zijn en voornamelijk liggen in lagere overheadkosten.

2. *Eén uitvoeringsorganisatie, maar meer loketten*

In deze variant worden niet de front offices van de verschillende regelingen samengevoegd, maar de back offices. Dit is een aantrekkelijke variant in gevallen waarin er voor de aanvrager geen samenhang is tussen regelingen¹³, terwijl de overige uitvoeringsprocessen van deze regelingen wel overeenkomen c.q. samenhangen. Aan een vergroting van de klantgerichtheid draagt deze variant niet bij. Wel verwacht de werkgroep dat, uitgaande van samenhang en/of overeenkomsten in de uitvoeringsprocessen van de regelingen, de doelmatigheid kan verbeteren in deze variant.

3. *Eén uitvoeringsorganisatie met één loket*

In deze variant wordt niet alleen één loket gecreëerd, maar worden ook de back offices samengevoegd. Dit is een aantrekkelijke variant als zowel de doelgroep als de uitvoeringsprocessen e.d. samenhangen c.q. overeenkomen. In die gevallen zal deze beleidsvariant naar verwachting minimaal even klantvriendelijk en doelmatig zijn als beide andere varianten.

In de laatste twee varianten is het mogelijk dat de verschillen in regelingen (wat betreft inhoud, benodigde informatie vormgeving en doelgroep) de doelmatigheid- en

¹³ In sommige gevallen kan het zelfs zo zijn dat de regeling samenhangt met een voorziening en het dus logischer is om daar een gezamenlijke front office voor te hebben. Voorbeeld hiervan is de eigen bijdrage thuiszorg.

klantvriendelijkheidwinsten belemmeren. Dit kan alleen worden opgelost door regelingen te harmoniseren op een of meer van deze punten. Het zal voor de burger dan ook meer voor de hand liggen dat de regelingen gecombineerd worden uitgevoerd, waardoor de klantvriendelijkheid kan toenemen. In de volgende hoofdstukken gaat de werkgroep hier nader op in voor een aantal geselecteerde inkomensafhankelijke regelingen.

4 Samenvoegen van uitvoering van de regelingen

4.1 Complexiteit van de regelingen

Als de uitvoering al kan worden samengevoegd dan is het, mede gelet op de complexiteit van de regelingen, de diversiteit in de vormgeving en inhoud en het aantal gebruikers moeilijk (zo al niet onmogelijk) om alle regelingen in één keer uitvoeringstechnisch samen te voegen (zie ook bijlage 5).

Een oplossing hiervoor is om de uitvoering van bestaande inkomensafhankelijke regelingen geleidelijk (regeling voor regeling) over te hevelen. Hierbij zou kunnen worden gestart met regelingen die verhoudingsgewijs veel gemeenschappelijke kenmerken hebben, omdat daar doelmatigheid- en klantvriendelijkheidwinsten eenvoudig kunnen worden behaald door samenvoeging van het uitvoeringsproces. Belangrijke gemeenschappelijke kenmerken zijn daarbij de doelgroep, de voor de toekenning benodigde gegevens en het uitvoeringsproces. Onderstaande tabel geeft de relatie aan tussen de gemeenschappelijke kenmerken en het samenvoegen van de uitvoering uitgaande van de criteria doelmatigheid en klantgerichtheid.

Tabel 4.1 Samenhang doelgroep, benodigde informatie en uitvoeringsproces voor mogelijkheid tot samenvoegen van de uitvoering

Kenmerken bij de regelingen			Samenvoegen van uitvoering			
Doelgroep	Uitvoerings- proces	Benodigde informatie	Ze er makkelijk	Makkelijk	Mo eilijk	Ze er moeilijk
Gelijk	Gelijk	Gelijk	X			
Gelijk	Gelijk	Ongelijk		X		
Gelijk	Ongelijk	Gelijk			X	
Ongelijk	Gelijk	Gelijk		X		
Gelijk	Ongelijk	Ongelijk				X
Ongelijk	Gelijk	Ongelijk			X	
Ongelijk	Ongelijk	Gelijk				X
Ongelijk	Ongelijk	Ongelijk				X

Uit Tabel 4.1 blijkt dat de uitvoering van regelingen vanuit een oogpunt van doelmatigheid en klantvriendelijkheid het beste in de volgende volgorde kunnen worden samengevoegd (oplopende moeilijkheidsgraad en aflopende doelmatigheid- en klantvriendelijkheidwinsten):

1. Regelingen met gelijke doelgroep, benodigde informatie en uitvoeringsproces,
2. Regelingen waarbij doelgroep en uitvoeringsproces of de benodigde informatie en het uitvoeringsproces overeenkomen,
3. Regelingen waarbij de doelgroep en de benodigde informatie of alleen het uitvoeringsproces overeenkomsten vertonen,
4. Regelingen waarbij alleen de doelgroep of de benodigde informatie overeenkomt of waarbij alle kenmerken verschillen.

4.2 Toepassing op de geselecteerde regelingen

Onderstaande tabel geeft aan in hoeverre sprake is van samenloop tussen de gebruikers van huursubsidie, studiefinanciering, WTOS en kinderopvang. Deze tabel moet als volgt worden gelezen: horizontaal staat de regeling en verticaal staat de samenloop met andere regelingen uitgedrukt in een percentage van het aantal gebruikers van de regeling in de betreffende rij. Dit betekent bijvoorbeeld dat 3% van de huursubsidiegebruikers ook studiefinanciering krijgt (uitgedrukt als percentage van het aantal gebruikers van huursubsidie), terwijl 11% van degenen die studiefinanciering ontvangen tevens huursubsidie heeft.

In de tabel is geen rekening gehouden met de zorgtoeslag. Naar verwachting zal de doelgroep van de zorgtoeslag grote overlap (maximaal 33%) vertonen met de doelgroep van de huursubsidie.

Tabel 4.2 Samenloop tussen huursubsidie, studiefinanciering, WTOS en kinderopvang

Regeling	Aantallen (x 1.000) ¹	Waarvan gebruik van andere regeling (in % van deelnemers in de rij)			
		Huursubsidie	Studiefinanciering	WTOS	Kinderopvang
Huursubsidie	850	-	3%	9%	1%
Studiefinanciering	210	11%	-	20%	1%
WTOS	250	26%	15%	-	3%
Kinderopvang	190	5%	1%	3%	-

¹ De cijfers in deze kolom betreffen het aantal huishoudens met subsidie over een vol kalenderjaar. De cijfers in tabel 4.3 gaan uit van het aantal gerechtigden tot subsidie ongeacht de duur of het aantal per huishouden.

Bron: C. Laan, W.B. Roorda, J.H.L. van der Waart, 2003, Armoedeval aangepakt, Sociaal Maandblad Arbeid

Uit Tabel 4.2 blijkt dat de doelgroepen van de verschillende regelingen slechts in (zeer) beperkte mate overlappen. Hierdoor is het samenvoegen van de uitvoering lastig en zijn de te bereiken voordelen daarvan beperkt. Ondanks het feit dat er weinig of geen samenloop is, kunnen uitvoeringsprocessen of benodigde informatie van de regelingen (in grote mate) overeenkomen, waardoor het samenvoegen van de uitvoering toch doelmatig kan zijn.

Onderstaande tabel beschrijft het uitvoeringsproces, de benodigde informatie en andere uitvoeringstechnisch relevante elementen van de verschillende regelingen (zie ook bijlage 5).

Tabel 4.3 Relevante kenmerken van de huursubsidie, kinderopvangregeling (WBK), de eigen bijdrageregelingen intramurale zorg, thuiszorg en rechtsbijstand, de tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (WTOS), de studiefinanciering en de zorgtoeslag

	<i>Intramurale zorg</i>	<i>Thuiszorg</i>	<i>Rechtsbijstand</i>	<i>Kinderopvang</i>	<i>WTOS</i>	<i>Studiefinanciering</i>	<i>Huursubsidie</i>	<i>Zorgtoeslag¹</i>
Uitvoeringsmodel²	Eigen bijdragemodel	Eigen bijdragemodel	Eigen bijdragemodel	Uitvoering door in-formatieverstrekker	Combinatie bijstand en huursubsidiemodel	Combinatie bijstand en huursubsidiemodel	Huursubsidiemodel	Onbekend
Front office zelfde organisatie als back office?	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Deels	Ja
Betalingssubject	Persoon	Persoon	Persoon	Huishouden	Ouders c.q. leerling	Persoon (student)	Huishouden	Huishouden
Uitbetalingfrequentie	Maandelijks	Maandelijks	Eenmalig	Maandelijks	Driemaal per jaar ³	Maandelijks	Maandelijks	Maandelijks
Doelgroep	Personen in zorginstelling en met een laag inkomen	Personen met thuiszorg en met een laag inkomen	Personen met juridische bijstand en laag inkomen	Huishoudens met kinderen < 12 jaar, laag inkomen en beide partners werken	Gezinnen met kinderen tussen 12 en 18 jaar en laag inkomen	Studenten in hoger onderwijs en MBO ouder dan 18 jaar met evt. laag ouderlijk inkomen	Huishoudens in goedkope huurwoningen met laag inkomen	Huishoudens met hogere zorglasten dan de norm
Algemene informatie	N.a.w.-gegevens ⁴ , sofi-nummer ⁵	N.a.w.-gegevens ⁴ , sofi-nummer ⁵	N.a.w.-gegevens ⁴ , sofi-nummer & schatting inkomen	N.a.w.-gegevens ⁴ , sofi-nummer & schatting inkomen	N.a.w.-gegevens ⁴ & sofi-nummer ouders ⁵	N.a.w.-gegevens ⁴ & sofi-nummer ⁵ student en ouders	N.a.w.-gegevens ⁴ en sofi-nummer ⁵	N.a.w.-gegevens ⁴ , sofi-nummer & schatting inkomen
Regelingspecifieke informatie	Duur opname	Aantal uren zorg	Inhoud juridisch probleem	Omvang en kosten opvang	Schooltype, in/uitwonend, leeftijd leerling, aantal kinderen en nationaliteit	Schooltype, in/uitwonend, prestaties, nationaliteit en leeftijd student	Huur	-
Aantal gebruikers	250.000	330.000	375.000 ⁶	200.000	382.000	490.000 ⁷	973.000	Circa 3.000.000

Voor een toelichting op de gehanteerde aannames zie het rapport "Uitvoering van de zorgtoeslag" van de werkgroep IBO Uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen (2003).

Voor een beschrijving van de modellen zie bijlage 4.

Een deel wordt voorafgaand aan het schooljaar uitgekeerd, een deel halverwege het schooljaar en de vergoeding van het lesgeld (onderdeel van de tegemoetkoming) wordt aan het begin an het schooljaar direct verrekend met het te betalen lesgeld.

Naam, adres en woonplaatsgegevens.

Het sofi-nummer wordt hier gebruikt om inkomensgegevens en eventueel ook vermogensgegevens op te vragen.

Waarvan 178.000 personen inkomensafhankelijk. Inkomensafhankelijk zijn ambtshalve straftoevoegingen, asiel- en in verzekeringstellingen.

Waarvan 210.000 personen inkomensafhankelijk. Inkomensafhankelijk zijn studenten met alleen recht op basisbeurs of rentedragende lening.

Uit Tabel 4.3 blijkt dat de huidige regelingen slechts op hoofdlijnen een vergelijkbaar uitvoeringsproces (indiening aanvraag, toetsing, uitbetaling, controle, verrekening/terugvordering) hebben. De invulling van de verschillende begrippen loopt in de meeste gevallen uiteen. Voorbeelden hiervan zijn tijdvak, inkomensbegrip en huishouddefinitie. Bovendien is voor bijna alle regelingen in aanvulling op de inkomensgegevens en de huishoudsamenstelling ook regelingspecifieke informatie nodig. Zonder harmonisatie op deze punten (zie ook het volgende hoofdstuk) zijn naar verwachting slechts beperkte doelmatigheidsvoordelen te behalen door samenvoeging van de uitvoering. Dat laat onverlet dat de werkgroep wel enige mogelijkheden ziet om door clustering van de uitvoering van de regelingen enige doelmatigheidswinst te behalen. Hierbij zij opgemerkt dat de eigen bijdrage rechtsbijstand dermate verschilt van de andere inkomensafhankelijke regeling (frequentie, betalingssubject, uitvoeringsproces, etc) dat deze regeling in principe in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing is gebleven, tenzij in de tekst anders staat aangegeven. De werkgroep schetst de volgende beleidsopties gekoppeld aan de varianten uit het vorige hoofdstuk voor clustering.

- **Eén loket, maar meer uitvoeringsorganisaties**
Voor alle regelingen (inclusief de rechtsbijstandregeling) is *deels dezelfde informatie* nodig: de aanvrager moet minimaal n.a.w-gegevens en sofi-nummer verstrekken. Vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid kan worden overwogen om alle informatie aan één centraal punt te verstrekken, waarna de verschillende uitvoeringsorganisaties daar de benodigde informatie afnemen. Gelet echter op het feit dat samenloop tussen de doelgroepen van de verschillende regelingen slechts beperkt is, is de klantgerichtheid van deze wijze van informatieverstrekking gering. Daarnaast zal deze wijze van informatieverstrekking naar verwachting ook niet leiden tot substantiële doelmatigheidswinsten.
- **Eén uitvoeringsorganisatie, maar meer loketten**
Bij twee regelingen vertonen *het uitvoeringsproces en de benodigde informatie* (bepalen hoogte en inning eigen bijdrage op basis van de hoeveelheid zorg en inkomensgegevens van de Belastingdienst) belangrijke overeenkomsten. Het betreft de eigen bijdrageregelingen in de zorg. Deze regelingen worden uitgevoerd volgens hetzelfde uitvoeringsmodel en de benodigde informatie is vrijwel gelijk. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid zou de uitvoering hiervan kunnen worden samengevoegd in één organisatie (zie ook Tabel 4.1) of bij een andere organisatie die vergelijkbare processen uitvoert. Hierbij merkt de werkgroep op dat het – vanuit een oogpunt van klantgerichtheid – aan te bevelen is om de front offices niet samen te voegen. Deze kunnen het beste blijven bij de organisatie waar de voorziening (thuiszorg of intramurale zorg) wordt aangevraagd. Vandaar dat de werkgroep de voorkeur geeft aan variant 2 en niet aan variant 3.
- **Eén uitvoeringsorganisatie met één loket**
De WTOS en studiefinanciering vertonen zeer veel overeenkomsten voor wat betreft *het uitvoeringsproces en de benodigde informatie*. Deze regelingen worden nu dan ook al door dezelfde uitvoeringsorganisatie uitgevoerd. Tot slot vertonen de zorgtoeslag, de kinderopvangregeling en de huursubsidie op het oog overeenkomsten (*uitvoeringsproces en benodigde informatie ongeveer gelijk*). Op een aantal belangrijke punten zijn er echter ook belangrijke verschillen tussen de kinderopvangregeling en de zorgtoeslag enerzijds en de huursubsidie anderzijds (inkomensbegrip, tijdvak, peiljaar, huishouddefinitie, regelingspecifieke informatie en werkgeversbijdrage), waardoor het samenvoegen zonder harmonisatie naar verwachting slechts beperkte doelmatigheidswinsten zal opleveren.

Daarom is de werkgroep van mening dat – vanuit een oogpunt van doelmatigheid en klantgerichtheid – de uitvoering van deze drie regelingen niet zou moeten worden samengevoegd zonder enige mate van harmonisatie op uitvoeringstechnisch relevante punten. In aanvulling hierop kan vervolgens ook worden overwogen om de WTOS en studiefinanciering hierin te betrekken.

Met name bij de tweede variant ziet de werkgroep mogelijkheden om beperkte doelmatigheidswinsten te behalen. De werkgroep heeft binnen de beperkte omvang en het tijdsbestek van haar onderzoek geen kans gezien de mogelijke doelmatigheidswinsten van bovenstaande varianten nader te kwantificeren. In het recente verleden is afzonderlijk een onderzoek op dit punt verricht door het IOO en het EIM (2000)¹⁴. Uit dit onderzoek blijkt dat het moeilijk is betrouwbare berekeningen te maken van de doelmatigheidswinst die kan worden geboekt met het louter samenvoegen van de uitvoering van de regelingen. Voorzover dit wel mogelijk was bleken de baten relatief beperkt. Daarnaast is de doelmatigheidswinst ook afhankelijk van de organisatie die de regelingen zal uitvoeren. Alvorens de uitvoering van regelingen wordt samengevoegd bij een organisatie is het van belang dat er nader aanvullend onderzoek wordt gedaan naar de potentiële doelmatigheidswinsten.

De werkgroep verwacht dat de doelmatigheidswinsten met name kunnen worden behaald op het terrein van de vaste kosten en de automatiseringskosten. Daar staat tegenover dat het overbrengen van uitvoeringstaken van de ene naar een andere uitvoeringsorganisatie initiële kosten veroorzaakt. Onderstaande tabel geeft inzicht in de huidige uitvoeringslasten per regeling. Aangezien de uitvoeringskosten van de zorgtoeslag vanzelfsprekend nog niet bekend zijn, is de zorgtoeslag in deze tabel buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.4 Uitsplitsing uitvoeringskosten eigen bijdrage intramurale zorg, thuiszorg en rechtsbijstand, kinderopvangregeling, WTOS & studiefinanciering en huursubsidie (bedragen in mln euro)¹

	Variabel	Vast	Automatisering	Overig	Totaal
Intramurale zorg	2	7	3	-	12
Thuiszorg	2,1	6,9 ²	3,5	0,3	12
Rechtsbijstand	11,4	1,6	5,8	0,7	20
Kinderopvang	15	3,5	1,5	-	20 ³
WTOS & studiefinanciering	26 ⁴	63,4 ⁵	4,2 ⁶	10,4	104
Huursubsidie	27	3,4	11,3	-	41

¹ De uitvoeringskosten zijn opgesplitst. De variabele component is afhankelijk van het aantal eenheden geleverd product/dienst in tegenstelling tot de vaste uitvoeringskosten welke ongeacht het aantal eenheden product/dienst worden gemaakt. Gelet op het belang van automatisering bij sommige uitvoeringsprocessen is deze post apart gespecificeerd. Tot slot is bij sommige regelingen een restcategorie gedefinieerd.

² Bestaat uit personeelskosten, huisvestingskosten en bureaunkosten.

³ De uitvoeringskosten in verband met de werkgeversbijdrage zijn niet meegenomen.

⁴ De variabele kosten bestaan uit externe personeelskosten en telecom.

⁵ De vaste kosten bestaan uit interne personeelskosten, huisvesting en afschrijving.

⁶ Een belangrijk deel van de automatiseringskosten zijn de personeelskosten.

¹⁴ IOO en EIM, 2000, Implementatie van een eenvoudiger uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen

5 Mogelijke vervolgstappen

5.1 Mogelijkheden voor harmonisatie

Het harmoniseren van regelingen is geen gemakkelijke opgave. Het is mogelijk dat het harmoniseren van regelingen de beleidsdoelstelling en de doelgroep aantast, waardoor inkomenseffecten en budgettaire effecten kunnen optreden. Aan de andere kant zijn de voordelen van het samenvoegen van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen sterk afhankelijk van de vraag in hoeverre de elementen van die regelingen overeenkomen. Als deze elementen niet overeenkomen, kan dit het samenvoegen van de uitvoering zelfs minder doelmatig en minder klantvriendelijk maken. In dit verband kan het harmoniseren van elementen van regelingen belangrijke voordelen bieden.

In het verleden heeft een aantal werkgroepen en commissies¹⁵ voorstellen gedaan voor het harmoniseren van inkomensafhankelijke regelingen. Dit heeft geleid tot harmonisatie van twee elementen. Ten eerste is het inkomensbegrip geharmoniseerd in die zin dat is aangesloten bij het fiscale inkomensbegrip. Dit heeft tot gevolg gehad dat alle inkomensafhankelijke regelingen gebruik (zouden moeten) maken van het (gecorrigeerde) verzamelinkomen¹⁶. Van dit uitgangspunt wordt echter in een aantal gevallen afgeweken, doordat binnen de regelingen weer correcties op dit inkomensbegrip zijn aangebracht (bijvoorbeeld de eigen bijdrageregeling intramurale zorg). Door de uniformering van het inkomensbegrip is de aanvraagprocedure voor regelingen die zijn gebaseerd op peiljaar t-2 en t-1½ sterk vereenvoudigd. De aanvrager kan nu voor wat betreft de inkomensgegevens volstaan met het opgeven van de n.a.w.-gegevens en het sofi-nummer, waarna de uitvoeringsinstantie de persoonsgegevens verifieert bij de GBA en vervolgens de benodigde inkomensgegevens opvraagt bij de Belastingdienst. Ten tweede is het huishoudbegrip uniform gedefinieerd. In regelingen zoals de thuiszorg, de huursubsidie en de studiefinanciering kon dit huishoudbegrip¹⁷ echter niet worden gebruikt, waardoor feitelijk slechts een aantal van de inkomensafhankelijke regelingen gebruik maakt van het huishoudbegrip zoals gedefinieerd in "Aanwijzingen voor regelgeving"¹⁸.

Om te voorkomen dat in een later stadium wordt afgeweken van de geharmoniseerde begrippen – zoals in het verleden wel vaker is voorgekomen – zou kunnen worden overwogen een juridisch kader te creëren. Hierin kunnen belangrijke algemeen

¹⁵ Voorbeelden hiervan zijn: de Commissie Derksen (1997), de interdepartementale werkgroep "Harmonisatie van leefvormbepalingen" en de werkgroep Vervolgstudie Derksen (1999).

¹⁶ Tot 2004 is de eigen bijdrageregeling rechtsbijstand afhankelijk van het netto-inkomen, maar het beleidsvoornemen is aan de Tweede Kamer gemeld om per 2004 dit in het verzamelinkomen te veranderen. Ook de nieuwe kinderopvangregeling is afhankelijk van het verzamelinkomen.

¹⁷ De definitie van het huishoudbegrip is enger dan wel ruimer dan voor deze regelingen nodig is. Zo worden samenwonende broers en zussen niet als huishouden gedefinieerd, terwijl dit in de huursubsidie wel mogelijk moet zijn.

¹⁸ Nr. 72 A van 1997.

gehanteerde definities en begrippen en een aantal algemene zaken die van belang zijn voor inkomensafhankelijke regelingen worden vastgelegd. Dit gaat verder dan wat in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) is geregeld.

Aangezien een dergelijk juridisch kader voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen de bestaande wettelijke kaders overstijgt en niet goed past binnen de AWB, valt daarbij te overwegen dit juridisch kader in een aparte kaderwet voor inkomensafhankelijke regelingen neer te leggen. Op die manier hoeven dergelijke definities en zaken met betrekking tot het uitvoeringsproces niet ook nog eens in alle specifieke regelingen te worden vastgelegd. Tevens wordt het op deze wijze minder eenvoudig om in specifieke regelingen af te wijken van de geharmoniseerde begrippen. Dergelijke afwijkingen zijn ook met een kaderwet – als het echt moet – nog wel mogelijk, maar dan alleen met een goede expliciete beargumentering.

Bij het opstellen van een dergelijk juridisch kader voor inkomensafhankelijke regelingen kan de AWB als voorbeeld dienen. Het is daarbij te adviseren de ontwikkeling van een dergelijke kaderwet voor inkomensafhankelijke regelingen parallel aan de ontwikkeling van de eventuele wetgeving voor de zorgtoeslag te laten plaatsvinden om te voorkomen dat deze kort na invoering al moet worden gewijzigd.

Zoals in paragraaf 1.2 is opgemerkt, heeft de werkgroep onderscheid gemaakt naar elementen die alleen aan de uitvoering raken en elementen die ook de inhoud van de regeling bepalen. De werkgroep heeft de kenmerken van de regelingen de revue laten passeren om te bezien welke aanpassingen ten behoeve van gezamenlijke uitvoering kunnen plaatsvinden, die de inhoud niet wezenlijk raken. Daarnaast heeft de werkgroep ook bezien welke meer ingrijpende beleidsmatige aanpassingen van de kenmerken die raken aan doelstelling of doelgroep mogelijk zijn, die de uitvoering zouden kunnen bevorderen.

5.2 Elementen die met name invloed hebben op de uitvoering

Er zijn drie elementen van de verschillende regelingen die met name invloed hebben op de uitvoering, maar niet of in slechts in beperkte mate op de doelgroep en/of doelstelling van de regeling. Dit zijn:

- *Aanvraagprocedure.*
Voor sommige regelingen hoeft de rechthebbende alleen de n.a.w.-gegevens en zijn sofi-nummer door te geven, terwijl hij in andere gevallen meer informatie (zoals inkomen en regelingspecifieke informatie) moet verstrekken waarna deze worden geverifieerd. In sommige gevallen is het feit dat de rechthebbende meer dan zijn n.a.w.-gegevens en sofi-nummer moet verstrekken inherent aan het gekozen peiljaar. Wanneer jaar t wordt gehanteerd, zal de aanvrager – in ieder geval bij een eerste aanvraag – zelf het inkomen moeten schatten. In het geval van jaar t-2 zal een aanvrager inkomensgegevens moeten verstrekken als hij een beroep op een vangnetregeling wil doen. In de overige gevallen kan de informatie (niet zijnde n.a.w.-gegevens of sofi-nummer) ook worden verkregen van andere organisaties.
- *Moment van uitbetaling*
In sommige regelingen wordt maandelijks uitbetaald en in andere regelingen met een andere periodiciteit. Verder kan ook de dag van uitbetaling per regeling verschillen. Enerzijds kan het vanuit doelmatigheidsoverwegingen beter zijn om het uitbetalingmoment te harmoniseren. Anderzijds betekent dit dat de rechthebbenden eenmalig nadeel zouden kunnen ondervinden (krijgen hun uitkering op een ander

moment). Daarnaast kan een wijziging van uitbetalingmoment leiden tot werkpieken bij de uitvoeringsorganisatie.

- *Bezwaar- en beroepsprocedure*
Bezwaarschriften kunnen worden ingediend bij de uitvoerende organisatie. Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank in beroep gaan tegen de uitspraak op het bezwaarschrift. Hierbij worden de voorschriften van de AWB in acht genomen. Dit geldt voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Dit element is dus al geharmoniseerd (zie ook bijlage 5).

5.3 Elementen die invloed hebben op uitvoering en doelgroep

Vanzelfsprekend zijn er ook elementen die zowel invloed hebben op de uitvoering van de regelingen als op doelgroep en doelstelling:

- *Het inkomensbegrip.*
Regelingen die al bestonden voor 2001¹⁹ hanteren het gecorrigeerde verzamelinkomen²⁰. Het gecorrigeerde verzamelinkomen vormt een inbreuk op de gewenste uniformiteit, die is ingevoerd vanuit de politieke wens om een vergroting van de armoedeval en negatieve inkomenseffecten te voorkomen. Bij dit inkomensbegrip is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het gecorrigeerde verzamelinkomen moeilijker vast te stellen dan het ongecorrigeerde verzamelinkomen. Ten tweede wordt een draagkrachtbegrip gebruikt dat rekening houdt met elementen van het oude fiscale stelsel: het verzamelinkomen is gebaseerd op de nieuwe inkomstenbelasting. Verder gaan nieuwe regelingen (zoals de WBK en de rechtsbijstandregeling per 2004) uit van het ongecorrigeerde verzamelinkomen, waardoor twee inkomensbegrippen naast elkaar worden gehanteerd en onnodige uitvoeringslasten ontstaan. Het veranderen van het inkomensbegrip kan leiden tot vergroting van de armoedeval en inkomenseffecten. Extra budgettaire middelen kunnen deze effecten compenseren.
- *Het peiljaar.*
In de meeste regelingen is het inkomen gebaseerd op jaar $t-2$ ²¹, maar in sommige regelingen hanteren de uitvoeringsorganisaties jaar t (WBK en de rechtsbijstandsregeling tot 2004). Data van het CBS betreffende koopkrachtveranderingen²² van huishoudens in Nederland laten zien dat de koopkracht van een aanzienlijk aantal huishoudens in belangrijke mate (meer dan loonstijging) veranderd in twee jaar. Dit lijkt er op te wijzen dat het inkomen in jaar $t-2$ geen goede benadering is van het inkomen in jaar t . Het hanteren van jaar t heeft als voordeel ten opzichte van het hanteren van jaar $t-2$ dat het beter aansluit bij de draagkrachtgedachte (actuele inkomens van burgers) en

¹⁹ Per 2001 is de inkomstenbelasting herzien, waarbij het inkomensbegrip "belastbaar inkomen" is komen te vervallen. Sinds 2001 wordt het verzamelinkomen gebruikt in de fiscaliteit.

²⁰ Dit inkomensbegrip is geïntroduceerd in de inkomensafhankelijke regelingen, omdat het baseren van de regelingen op het "gewone" verzamelinkomen zou leiden tot armoedevalproblemen en negatieve inkomenseffecten als gevolg van de inkomstenbelastingherziening.

²¹ Jaar $t-1\frac{1}{2}$ in de huursubsidie.

²² De koopkrachtveranderingen zijn hier bij gebrek aan andere data gebruikt als indicatie voor veranderingen in het verzamelinkomen

dat geen vangnetregeling nodig is (lagere uitvoeringslasten). Daarentegen heeft het gebruik van jaar t als nadeel dat de definitieve inkomensgegevens pas na afloop van het jaar definitief kunnen worden vastgesteld, zodat navorderingen en nabetalingen noodzakelijk kunnen zijn. Dit verhoogt de uitvoeringslasten en incassoproblematiek ten opzichte van het hanteren van jaar t-2 (minder doelmatig), zeker als het "product" (bijvoorbeeld thuiszorg of rechtsbijstand) dan al is geleverd. Het gebruiken van jaar t-2 heeft als voordeel dat de aanvrager in (veel) minder gevallen zelf zijn inkomen zal moeten schatten en is dus klantvriendelijker.

De invoering van WALVIS²³ en de voorziene samenwerking van UWV en Belastingdienst²⁴ bij de premieheffing werknemersverzekeringen maken het mogelijk dat per 2006 de actuele loongegevens op maandbasis met ongeveer 1 à 2 maanden vertraging bekend zijn, waardoor de controlemogelijkheden toenemen en aanpassingen al gedurende het jaar kunnen plaatsvinden. Per saldo wordt dan de mogelijkheid om uit te gaan van het actuele inkomen eenvoudiger. De rechtmatigheid kan dan dus stijgen, maar vanuit een oogpunt van doelmatigheid kan dit wel extra uitvoeringslasten met zich mee brengen. Hierbij is van belang dat WALVIS-SUB geen versnelling meebrengt voor andere elementen van het verzamelinkomen dan het loon.

- *Vangnetregelingen.*
In bijna alle regelingen²⁵ is het mogelijk om peiljaarverlegging aan te vragen als de gebruiker van de regeling op basis van zijn inkomen uit het verleden niet en op basis van zijn huidige inkomen wel in aanmerking zou komen voor de regeling. Het is mogelijk dat iemand voor meer regelingen een beroep op de vangnetbepaling moet doen, alhoewel dit niet vaak zal voorkomen (zie ook Tabel 4.2).
Tabel 5.1 geeft voor de regelingen die gebruik maken van een vangnetregeling aan hoeveel mensen gebruik maken van de mogelijkheid tot peiljaarverlegging. De eigen bijdrage regeling intramurale zorg is daarbij niet meegenomen. Deze regeling is per 1 januari 2003 gewijzigd, waardoor het aantal verzoeken om peiljaarverlegging nog niet bekend is.

Tabel 5.1 Aantal verzoeken om peiljaarverlegging

	<i>Totaal aantal gebruikers</i>	<i>Aantal verzoeken om peiljaarverlegging</i>	<i>Peiljaarverlegging als % van totaal</i>
Thuiszorg	740.000 ¹	3.700	0,5%
WTOS en studiefinanciering	872.000	8.000	1%
Huursubsidie	973.000	30.000	3%

¹ In de thuiszorg zijn per maand circa 330.000 mensen in zorg. Per jaar betreft het circa 740.000 mensen, omdat niet iedereen het gehele jaar zorg ontvangt.

Het kan klantvriendelijker zijn als de aanvrager voor alle regelingen slechts bij één instantie hoeft aan te kloppen voor de vangnetregeling. Dit kan ook tot

²³ WALVIS staat voor de wet aministratieve lasten verlichting in sociale verzekeringswetten. Op grond van WALVIS worden het uitkeringsloon en het premieloon gecombineerd tot het SV-loon, welke is gekoppeld aan het fiscaal loon.

²⁴ De samenwerking tussen UWV en Belastingdienst (ook wel SUB genoemd) is het vervolg op de invoering van WALVIS en zorgt voor de opbouw van een polisadministratie, waarin op werknemersniveau loongegevens worden vastgelegd. Dit betekent dat met ingang van 2006 de loongegevens (inkomen uit arbeid, uitkering, pensioen, VUT, etc) per maand én per werknemer door de werkgever zullen worden aangeleverd bij de Belastingdienst.

²⁵ Met uitzondering van WBK en rechtsbijstand, omdat deze uitgaan van jaar t.

doelmatigheidswinsten leiden. Een probleem hierbij is wel dat bij de meeste subsidieregelingen de vangnetregeling een integraal onderdeel van de regeling is. Het kan daardoor lastig zijn om dit te ontvlechten.

- *Het tijdvak*
Bijna alle regelingen hanteren het kalenderjaar als tijdvak. In de huursubsidie loopt het tijdvak van juli t/m juni (dit sluit aan bij de wettelijke huurverhoging per 1 juli) en bij de WTOS loopt het tijdvak gelijk met het schooljaar (augustus t/m juli).

5.4 Elementen die invloed hebben op doelgroep en doelstelling

Tot slot zijn ook elementen te onderkennen die weliswaar voor samenvoeging van de uitvoering van belang zijn, maar toch vooral invloed hebben op doelgroep en doelstelling van een regeling. Belangrijke elementen hierbij zijn:

- *Het huishoudbegrip.*
Naast het feit dat regelingen zoals de thuiszorg, de huursubsidie en de studiefinanciering verschillende begrippen hanteren, is een bijkomend aandachtspunt dat noch uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), noch uit de database "Beheer van relaties" van de Belastingdienst zonder meer de huishoudsamenstelling kan worden afgeleid. Dit komt onder meer doordat zorg- en partnerrelaties niet in deze databases zijn opgenomen. In het rapport van de werkgroep Vervolgstudie Derksen (1999) stelt de werkgroep hiervoor twee oplossingsrichtingen voor. Ten eerste: het GBA aanvullen met gegevens die in de huishoudefinities voorkomen. Ten tweede: iedereen die op één adres staat ingeschreven als een huishouden behandelen. Hiervan zou dan alleen kunnen worden afgeweken als de aanvrager er gemotiveerd om verzoekt.
- *Regelingspecifieke elementen.*
De meeste regelingen vergen regelingspecifieke informatie nodig voor de toekenning van de subsidie, zoals huur, schooltype of studievoortgang. Dergelijke elementen kunnen wellicht uit de inkomensafhankelijke regelingen worden gehaald of worden omgezet in ficties en forfaits. Hierbij moet vanzelfsprekend de beleidsmatige (en politieke) afweging worden gemaakt tussen de (vereenvoudiging in de) uitvoering enerzijds en de behoefte om in de regeling maatwerk te bieden en beleidsmatig te sturen anderzijds. De uitvoering kan hierdoor mogelijk vereenvoudigen en de noodzaak kan dan vervallen om organisatie(onderdelen) te handhaven die regelingspecifieke informatie verzamelen. Anderzijds kan het niet meer rekening houden met regelingspecifieke gegevens grote inkomenseffecten voor de doelgroep hebben (zie bijvoorbeeld werkgroep IBO Vouchers in de woon- en woonzorgsector (2002)²⁶).

²⁶ Werkgroep IBO Vouchers in de woon- en woonzorgsector, 2002, *Naar eigen smaak*.

Literatuurlijst

- Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten, 2001, *Verslag van het CAK-BZ over het jaar 2000*, Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten, 's Gravenhage
- EIM, 2000, *Uitvoeringsmodaliteiten intramurale eigen bijdrage AWBZ*, EIM Zoetermeer
- Faculteit der Technische Bestuurskunde, 1996, *Procesbeschrijving en implementatievarianten Abw: Werkproces aanvraagafhandeling*, TU Delft, Delft
- Interdepartementale commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, 1997, *Armoede en armoedeval: de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, VUGA Uitgeverij BV, 's Gravenhage
- IOO en EIM, 2000, *Implementatie van een eenvoudiger uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's Gravenhage
- Laan, C., W.B. Roorda, J.H.L. van der Waart, 2003, Armoedeval aangepakt, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 58, nr 3
- MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening, 2002, *Lokaal Loket*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1999, *Handleiding voor de uitvoering van de huursubsidiewet door gemeenten en verhuurders*, Ministerie van VROM, Den Haag
- Mintzberg, H., 2000, *Organisatiestructuren*, Academic Service, Schoonhoven
- Mulder, E.J. en J.J.M. Uijlenbroek, 1997, De rol van een referentiemodel bij decentralisatie, *Informatie*, maart 1997, blz 38-47, ten Hage & Stam BV, Den Haag.
- ODRP Organisatie-adviesbureau, 1993, *Model administratieve organisatie op grond van de Wet Voorzieningen Gehandicapten*, VNG, Den Haag
- Schieman, C.J., J.H. Huijgen en F.J. Gosselink, 1994, *Beheersing van bedrijfsprocessen*, Stenfert Kroese, Houten
- Uijlenbroek, J.J.M., 1994, *Implementatie Administratieve Organisatie WVG in de gemeenten Berschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk*, ODRP Organisatie-adviesbureau BV
- Veen, R.J. van der, 1990, *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000, *De armoedeval: analyse en oplossingen*, Elsevier, 's Gravenhage

Werkgroep IBO Balansverkortingsonderwijsbijdragen, 2001, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Balansverkortingsonderwijsbijdragen*, Ministerie van Financiën, 's Gravenhage

Werkgroep IBO Rechtsbijstand, 2002, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand*, Ministerie van Financiën, 's Gravenhage

Werkgroep IBO Uitvoering van Inkomensafhankelijke regelingen, 2003, *De uitvoering van de zorgtoeslag*, Ministerie van Financiën, 's Gravenhage

Werkgroep IBO Vouchers in de woon- en woonzorgsector, 2002, *Naar eigen smaak*, Ministerie van Financiën, 's Gravenhage

Werkgroep vervolgstudie Derksen, 1999, *Inkomensafhankelijke regelingen: kan de uitvoering eenvoudiger?*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage

Wijk, H.D. van en W. Konijnenbelt, 1997, *Hoofdstukken van administratief recht*, VUGA Uitgeverij BV, 's Gravenhage

Bijlage 1. Taakopdracht

Aanleiding

In het Strategisch Akkoord is besloten tot de invoering van een zorgtoeslag om te voorkomen dat de invoering van een nominale ziektekosten premie tot een onaanvaardbare hoge belasting van de individuele huishoudens leidt. Welke uitvoeringsorganisatie de zorgtoeslag het beste kan gaan uitkeren moet nog worden vastgesteld.

De vraag hoe inkomenstoelagen kunnen worden uitgevoerd, zodat de doelmatigheid en klantvriendelijkheid zo goed mogelijk worden gewaarborgd en risico's zoveel mogelijk worden beperkt, is niet alleen aan de orde bij de toekomstige zorgtoeslag. Deze vraag is in het verleden ook aan de orde geweest bij andere inkomensafhankelijke regelingen. Dat biedt de mogelijkheid om de ervaringen met die regelingen te benutten en om te bezien welke voor- en nadelen het heeft als die regelingen door dezelfde organisatie(s) worden uitgevoerd. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van het rapport "Inkomensafhankelijke regelingen; kan de uitvoering eenvoudiger" (1999), een vervolgstudie van het rapport "Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen" (werkgroep Derksen, 1997).

Probleemstelling

Hoe kan de toekomstige zorgtoeslag op de meest doelmatige, klantvriendelijke en risicobeperkende wijze worden uitgevoerd en welke mogelijkheden zijn er om door samenvoeging van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen voordelen op deze gebieden te bereiken?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek zal uit de volgende onderdelen bestaan:

- Inventarisatie van de ervaringen met uitvoering van de bestaande inkomenstoelagen;
- Nadere bepaling en uitwerking van criteria om beleidsvarianten met betrekking tot de uitvoering te beoordelen;
- Ontwikkeling van beleidsvarianten voor de uitvoering van de zorgtoeslag en andere inkomenstoelagen. Daarbij dient bezien te worden welke voor- en nadelen het heeft als de verschillende regelingen door dezelfde organisatie(s) worden uitgevoerd. Tevens dient te worden bezien of regelingen betreffende inkomenstoelagen beter op elkaar en de belastingwetgeving afgestemd en gestroomlijnd kunnen worden teneinde de uitvoering te vereenvoudigen.

Gelet op de noodzaak om een wetsontwerp over de uitvoering van de zorgtoeslag voor de zomer van 2003 bij de Tweede Kamer in te dienen, zal het onderzoek in twee fasen worden uitgevoerd. In de eerste fase worden in ieder geval varianten ontwikkeld voor de zorgtoeslag, al dan niet in combinatie met de uitvoering van andere inkomensafhankelijke regelingen. De eerste fase van het onderzoek dient in december 2002 te worden afgesloten. In de tweede fase worden mogelijke beleidsvarianten bezien voor bestaande inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie, de rechtsbijstand, de inkomensafhankelijke bijdragen in de zorg, de kinderopvang, de studiefinanciering en de vergoeding onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Deelnemende departementen

FIN, AZ, EZ, BZK, Justitie, VWS, OCenW, SZW en VROM. Daarnaast zullen twee externe deskundigen deelnemen aan de werkgroep.

Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter	mr. J.N. van Lunteren	
Leden	drs. W. de Vreeze	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. M. Bottema	Ministerie van Binnenlandse Zaken
	drs. W.J. Vossers	Ministerie van Financiën
	E. Morit (tot 1 januari 2003)	Ministerie van Financiën
	drs. R. Baris (vanaf 1 januari 2003)	Ministerie van Financiën
	drs. M.L. de Graaf	Ministerie van Justitie
	drs. H.M.M. Haring	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
	mw. drs. J.C.M. Sap	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. G.A. van Pruissen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	dr. J.J.M. Uijlenbroek	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	J.J.J. Grobbee	
Secretaris	mw. mr. drs. K.A. van der Lee	Ministerie van Financiën

Bijlage 3. Geraadpleegde uitvoeringsinstanties

In het beginstadium van dit onderzoek hebben het externe lid en de secretaris van de werkgroep enige oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de uitvoeringsinstanties. Hierbij wil de werkgroep deze personen bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Belastingdienst	mr. J. Duijghuisen	Voorzitter managementteam Belastingdienst Utrecht-Gooi
	drs. L.E. van Zanten	Projectleider WBK
Centraal Administratie Kantoor – Bijzondere Zorgkosten (CAK–BZ)	D.M.B. Groen	Directeur
	mw. M. Bouwhuis	Adjunct-directeur Uitvoering
IB-Groep	mr. J. Smit	Directeur Accountgroep OCenW
Directoraat-Generaal Wonen van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	mw. J.M. Jacobs	Senior adviseur beleid
	drs. R.L.W. Lizanzu	Senior adviseur financiën
	mw. drs. K. Berge-de Bruin	Unithoofd
Raad voor de Rechtsbijstand Den Bosch	mw. drs. E.A. de Schipper	Hoofd cluster beleid
	mr. P.J.M. van den Biggelaar	Directeur
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	mw. mr. M.A.H. Leers	Manager Beheer
	U. Groen	Hoofddirecteur
	mr. drs. H.E. Trouw	Hoofd externe betrekkingen
Uitvoering Werknemersverze- keringen (UWV)	A. Schuiteman	Hoofd afdeling procesinrichting
	mw. A.J.M. Willekes	Directeur Strategisch Bureau

Bijlage 4. Uitvoeringsmodellen

Er zijn twee hoofdmodellen voor de uitvoering van een inkomensafhankelijke regeling te onderkennen (zie ook de werkgroep Vervolgstudie Derksen (1999) en de tussenrapportage van de Werkgroep IBO Uitvoering van Inkomensafhankelijke regelingen (2003)):

1. **Uitvoering door informatieverstrekker.** De uitvoeringsorganisatie beschikt over alle relevante informatie. Er is dus geen aparte informatieverstrekende instantie nodig. Het is hierbij zowel mogelijk om een regeling pro-actief, als om haar passief uit te voeren.
2. **Uitvoering en informatieverstrekking zijn gescheiden.** In dit geval zijn informatieverstrekende instanties nodig die de informatie verstrekken aan c.q. verifiëren voor de uitvoeringsorganisatie. Afhankelijk van hoe de aanvraag tot stand komt en welke informatie de klant moet verstrekken, heeft de werkgroep 4 verschillende submodellen onderkend. In alle gevallen is het proces na het aanleveren van de aanvraag en de benodigde informatie bij de uitvoeringsorganisatie hetzelfde: deze organisatie beslist, stelt de hoogte van de vergoeding of de eigen bijdrage vast, verstuurt de beschikking en verzorgt de betaling c.q. inning.
 - a) **Het bijstandsmodel.** De klant dient een aanvraag inclusief persoonlijke gegevens zoals naam-, adres- en inkomensgegevens in bij de uitvoeringsorganisatie, die de verstrekte informatie verifieert bij de informatieverstrekker.
 - b) **Het huursubsidiemodel.** De klant dient een aanvraag in vergezeld van zijn of haar sofi-nummer bij de uitvoeringsorganisatie, waarna deze aan de hand van het sofi-nummer informatie opvraagt bij de informatieverstrekker(s).
 - c) **Eigenbijdrage model.** De klant dient zijn aanvraag in bij de informatieverstrekker of meldt bij de informatieverstrekker dat hij in aanmerking wil komen voor een bepaalde faciliteit (niet zijnde de inkomensafhankelijke regeling) zoals thuiszorg of rechtsbijstand. De informatieverstrekende instantie zoekt de informatie op en stuurt alles door naar de uitvoeringsorganisatie van de inkomensafhankelijke regeling.
 - d) **Pro-actieve uitvoerder.** Tot slot is het mogelijk dat de uitvoeringsorganisatie zonder aanvraag vaststelt wie in aanmerking komt. Daarvoor zal alle informatie bekend moeten zijn bij de uitvoeringsorganisatie.

Bijlage 5. Beschrijving van de regelingen

Tabel B5.2 geeft een overzicht van de betrokken uitvoeringsinstanties bij de inkomensafhankelijke regelingen. Zoals ook uit deze tabel blijkt verschilt de uitvoering van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen fors van elkaar. Tabel B5.3 bevat een beschrijving van de belangrijkste elementen van de regelingen.

Tabel B5.2 Uitvoering eigen bijdrage intramurale zorg, thuiszorg en rechtsbijstand, kinderopvang (WBK), WTOS, studiefinanciering, huursubsidie en zorgtoeslag

	Intramurale zorg	Thuiszorg	Rechtsbijstand	Kinderopvang	WTOS	Studiefinanciering	Huursubsidie	Zorgtoeslag
Belanghebbende (klant)	Zorgbehoefte	Zorgbehoefte (aanvraag thuiszorg)	Rechtzoekende (aanvraag toevoeging)	Ouder(s)	Ouder(s) c.q. leerling	Student	Huishouden	Huishouden
Aanvrager	Zorgbehoefte	Thuiszorginstelling (aanvraag subsidie)	Advocaat (aanvraag subsidie)	Ouder(s)	Ouder(s) c.q. leerling	Student	Huurder	Huishouden
Informatieverstrekker	Zorgbehoefte, Belastingdienst	Gemeente, RIO ¹ , Belastingdienst en thuiszorginstelling	Advocaat, gemeente en (per 2004) Belastingdienst	Ouder(s), gemeente, werkgever, kinderopvanginstelling en UWV	Gemeente, onderwijsinstelling en Belastingdienst	Gemeente, onderwijsinstelling en Belastingdienst	Verhuurder, gemeente en Belastingdienst	Huishouden, Belastingdienst en gemeente
Uitvoerende instantie	Zorgkantoor	CAK-EZ ²	Raad voor Rechtsbijstand ³	Belastingdienst, UWV en gemeente ⁴	IB-Groep	IB-Groep	Ministerie van VROM / DG Wonen	Onbekend
Bezwaar bij⁵	Zorgkantoor	CAK-EZ ²	Raad voor Rechtsbijstand	Belastingdienst, UWV en gemeente ⁴	IB-Groep ⁶	IB-Groep ⁶	Ministerie van VROM / DG Wonen	Onbekend
Beroep bij⁵	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank	Rechtbank

¹ Regionaal Indicatieorgaan.

² In de toekomst gaat het zorgkantoor deze regeling uitvoeren.

³ In tegenstelling tot de andere regelingen, int de uitvoerende instantie hier niet de eigen bijdrage bij de rechtzoekende. De advocaat int de eigen bijdrage.

⁴ De Belastingdienst voert het deel van de kinderopvangregeling uit dat door het Rijk wordt uitbetaald. De gemeente en het UWV voeren het deel van de kinderopvangregeling uit dat is bedoeld ouders zonder werkgever en waarvoor kinderopvang noodzakelijk is in verband met een te volgen reïntegratieproject.

⁵ De bezwaar- en beroepsprocedures zijn conform de Algemene Wet Bestuursrecht.

⁶ Als bezwaar wordt aangetekend tegen het inkomen, dan handelt de Belastingdienst dit af.

Tabel B5.3 Relevante elementen van eigen bijdrage intramurale zorg, thuiszorg en rechtsbijstand, kinderopvang (WBK), WTOS, studiefinanciering, huursubsidie en zorgtoeslag (bedragen in mln euro)

	Intramurale zorg	Thuiszorg	Rechtsbijstand	Kinderopvang	WTOS	Studiefinanciering	Huursubsidie	Zorgtoeslag
Inkomensbegrip	Verzamelinkomen	Gecorrigeerd verzamelinkomen	Netto inkomen ¹	Verzamelinkomen	Gecorrigeerd verzamelinkomen	Gecorrigeerd verzamelinkomen	Gecorrigeerd verzamelinkomen	Verzamelinkomen
Vermogensbegrip?	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Huishoudbegrip	Standaard definitie	Standaard definitie	Omvang huishouden	Standaard definitie	Standaard definitie	Natuurlijke ouders	Omvang huishouden en leeftijd leden	Fiscale definitie
Regelingspecifieke informatie	Duur opname	Aantal uren thuiszorg	Inhoud juridisch probleem	Omvang en kosten opvang	Schooltype, in/uitwonend, leeftijd leerling, aantal kinderen en nationaliteit	Schooltype, in/uitwonend, prestaties, nationaliteit en leeftijd student	Huur	-
Peiljaar	Jaar t-2	Jaar t-2	Jaar t ¹	Jaar t	Jaar t-2	Jaar t-2	Jaar t-1½	Jaar t heeft voorkeur
Tijdvak	Kalenderjaar	Kalenderjaar	Kalenderjaar	Kalenderjaar	Schooljaar	Kalenderjaar	Juli t/m juni	Kalenderjaar
Uitbetalingfrequentie	Maandelijks	Maandelijks	Eenmalig	Maandelijks	Drie maal per jaar	Maandelijks	Maandelijks	Maandelijks
Vangnetregeling	Ja	Ja	Nee ¹	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Aantal gebruikers	250.000	740.000 ²	375.000 ³	200.000 ⁴	382.000	490.000 ⁵	973.000	Ca. 3.000.000
Totale uitgaven	12.163	2.076	323	642	347 ⁶	1.849 ⁷	1.513	Nog niet bekend
Totaal eigen bijdrage	1.500	104	20 ⁸	-	-	-	-	-
Kosten uitvoering	12	12	20 ⁹	20	-	104 ¹⁰	41	Nog niet bekend

¹ Per 2004 is dit het verzamelinkomen uit jaar t-2 en behoort peiljaarverlegging tot de mogelijkheden.

² Per maand betreft het circa 330.000 mensen, maar doordat niet iedereen het gehele jaar zorg nodig heeft is het aantal mensen met thuiszorg op jaarbasis 740.000 mensen.

³ Waarvan 178.000 personen inkomensafhankelijk. Niet inkomensafhankelijk zijn ambtshalve straftoevoegingen, asiel- en in verzekeringstellingen.

⁴ Naar verwachting zullen circa 1 mln beschikkingen per jaar worden afgegeven.

⁵ Waarvan 210.000 inkomensafhankelijk. Inkomensafhankelijk zijn studenten met alleen recht op basisbeurs of rentedragende lening.

⁶ Vrijwel geheel inkomensafhankelijk.

⁷ Waarvan circa 18% (ouder) inkomensafhankelijk. Daarnaast is er circa € 325 mln aan ontvangsten.

⁸ Waarvan € 123 mln te maken heeft met inkomensafhankelijke toevoegingen.

⁹ Inclusief de kosten verbonden aan de inkomensafhankelijke toevoegingen.

¹⁰ Hiervan is circa 71% gerelateerd aan de uitvoering van de WSF en 13% aan de uitvoering van de WTOS. De overige 15% van de uitvoeringskosten betreft lesgeld, onderwijs- en examendiensten

Tabel B5.4 geeft een overzicht van het aantal (gegronde) bezwaar- en beroepschriften. De kinderopvangregeling en de zorgtoeslag zijn hier niet in meegenomen, omdat deze regelingen nog niet zijn ingevoerd. Daarnaast is de eigen bijdrageregeling intramurale zorg niet meegenomen, omdat deze regeling per 1 januari 2003 ingrijpend is gewijzigd.

Tabel B5.4 Aantal bezwaar- en beroepschriften bij eigen bijdrage intramurale zorg, thuiszorg en rechtsbijstand, WTOS, studiefinanciering en huursubsidie

	Bezwaar		Beroep	
	Aantal als % van beschikkingen	Gegrond (als % van bezwaar)	Aantal als % van bezwaar	Gegrond (als % van beroep)
Thuiszorg	0,1%	3%	1	1
Rechtsbijstand	1% ²	6%	13%	9%
WTOS en studiefinanciering	1,5%	33% ³	2,5%	13%
Huursubsidie	0,8%	42% ⁴	4%	20%

¹ Betreft slechts enkele gevallen per jaar.

² Op de beslissingen op aanvraag wordt in 1,7% van de beschikkingen bezwaar ingediend. Voor de beslissingen op vaststelling gebeurt dit in 0,4% van de gevallen.

³ Dit percentage is met name zo hoog als gevolg van degenen die op basis van een controle niet tijdig reageren op een verzoek om informatie. Van deze groep wordt de WSF verlaagd tot het onbetwiste niveau. Dit is een voor bezwaar vatbare beslissing. Dit gebeurt ook meestal, waarna de juiste informatie wordt verstrekt. Het bezwaar wordt dan meestal gegrond verklaard.

⁴ Dit percentage is inclusief de bezwaren die gedeeltelijk gegrond zijn of waarvoor een praktische oplossing is gevonden. Wanneer deze niet worden meegenomen, is het percentage gegronde bezwaren circa 25%.