



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN REGELGEVING
IN DE SOCIALE ZEKERHEID**

JANUARI 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1993
DEELRAPPORT NR. 6



Eindrapport van de Heroverwegingswerkgroep
'Misbruikgevoeligheid van Regelgeving
in de Sociale Zekerheid'

's-Gravenhage, januari 1993

INHOUD

Samenvatting	pagina	5
1. Inleiding		
1.1	Opdracht van de werkgroep	10
1.2	Gevolgte werkwijze	10
1.3	Een vertekend perspectief ?	11
1.4	Opzet van het rapport	11
2. De sociale zekerheid in vogelvlucht		
2.1	Inleiding	13
2.2	Werknemersverzekeringen	14
2.3	Volksverzekeringen	15
2.4	Sociale voorzieningen	15
2.5	IJkpunt	16
3. Misbruikgevoeligheid van regelgeving		
3.1	Regelgeving, eerste schakel in de handhavingsketen	18
3.2	Karakter van misbruikgevoeligheid	18
3.3	Ontwikkelingen in de regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid	20
3.4	Ontwikkelingen ten aanzien van de omvang van misbruik	21
4. Werknemersverzekeringen, samenvatting van de bevindingen		
4.1	Inleiding	25
4.2	Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de kring van verzekerden	25
4.3	Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de bepaling van de hoogte van de uitkering	26
4.4	Misbruikgevoeligheid van export van uitkeringen	29

5.	Demografische regelingen, samenvatting van de bevindingen	
5.1	Inleiding	30
5.2	Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de leefvorm	30
5.3	Misbruikgevoeligheid van inkomensafhankelijke bepalingen	32
5.4	Misbruikgevoeligheid van bepalingen aangaande de kring van verzekerden	34
5.5	Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de (plicht tot) informatievergathering door de burger	36
5.6	Misbruikgevoeligheid van bepalingen die aanknopen bij de geboortedatum en het in leven zijn	36
6.	Bijstandsregelingen, samenvatting van de bevindingen	
6.1	Inleiding	38
6.2	Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de leefvorm	38
6.3	Misbruikgevoeligheid met betrekking tot het inkomen en het vermogen	42
7.	Premies, samenvatting van de bevindingen	
7.1	Inleiding	45
7.2	Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de verzekeringsplicht	45
7.3	Misbruikgevoeligheid met betrekking tot de inning	47
7.4	Misbruikgevoeligheid met betrekking tot het loonbegrip	48
8.	Algemene bevindingen	
8.1	Algemeen	50
8.2	Inventarisatie en systematisering	51
8.3	Samenhang tussen alternatieven	57
8.4	Tot slot	59

BIJLAGE 1	Taakopdracht	60
BIJLAGE 2	Samenstelling werkgroep en subwerkgroepen	61
	werkgroep	
	subwerkgroep werknemersverzekeringen	
	subwerkgroep demografische regelingen	
	subwerkgroep bijstandsregelingen	
	subwerkgroep premies	
BIJLAGE 3	Overzicht van de gepresenteerde alternatieven	64
BIJLAGE 4	Eindrapporten van de subwerkgroepen	separaat gebundeld
	eindrapport subwerkgroep werknemersverzekeringen	
	eindrapport subwerkgroep demografische regelingen	
	eindrapport subwerkgroep bijstandsregelingen	
	eindrapport subwerkgroep premies	

SAMENVATTING

- Inleiding* In dit heroverwegingsrapport zijn de belangrijkste mogelijkheden tot misbruik voortvloeiend uit de regelgeving, zoals die door deskundigen van de departementen, uitvoeringsorganisaties en openbaar ministerie worden ervaren, geïnventariseerd. De algemene bevindingen hieruit wijzen op een aanzienlijke mate van misbruikgevoeligheid van de regelgeving. Duidelijk is dat naast de verzwaring van uitvoering en handhaving ook verbetering van de regelgeving noodzakelijk is om misbruik effectief te kunnen bestrijden.
- Op basis van het overzicht van de mogelijkheden tot misbruik die in de regelgeving besloten ligt is ook een aantal alternatieven aangedragen om de gesignaleerde problemen aan te pakken. Een aantal van de alternatieven uit dit rapport is goed uitvoerbaar en kan betekenisvol bijdragen aan de vermindering van misbruik. Andere hebben een internationale of communautaire dimensie en vereisen op dat vlak actie, met name richting de Europese Gemeenschap. Weer andere van de geïnventariseerde alternatieven liggen wel op binnenlands terrein maar vereisen het maken van fundamentele keuzes. Er treedt hierbij een spanningsveld op tussen de eisen met betrekking tot een goede uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid, een 'individueel rechtvaardige' benadering van uitkeringen en de noodzakelijke kostenbeheersing. Bij alternatieven die het meest effectief zijn in termen van misbruikbestrijding is deze spanning doorgaans het grootst. Hiermee wordt dus een duidelijke politieke keuze geleverd.
- Onderwerp* Dit heroverwegingsonderzoek heeft zich gericht op de vraag naar de misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid, en wel voorzover het de werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO), de volksverzekeringen (AOW, AWW/Anw, AKW en AAW) en de sociale voorzieningen (ABW, TW, IOAW/IOAZ) betrof. Hiermee is (in 1993) circa 106 miljard gulden gemoeid en zijn ruim zes miljoen uitkeringsgerechtigden betrokken. Controle- en sanctie-instrumenten en de kwaliteit van de uitvoering vormden nadrukkelijk geen voorwerp van onderzoek.
- Omvang* De omvang van misbruik valt per definitie niet met 'wetenschappelijke zekerheid' vast te stellen. In dit heroverwegingsrapport is geconstateerd dat het meest volledige onderzoek (de ISMO-eindrapportage 1985), op basis waarvan een indicatie van de omvang kan worden verkregen, gedateerd is. Indien de in de ISMO-benadering genoemde misbruikpercentages thans nog actueel zouden zijn, dan zou de omvang van het (premie- en uitkerings)misbruik uit hoofde van de in deze heroverweging onderzochte regelingen zich op een niveau van circa vijf miljard gulden bewegen. Actueel onderzoek doet evenwel vermoeden dat de misbruikpercentages naar alle waarschijnlijkheid beduidend hoger liggen en dat de ISMO-misbruikpercentages derhalve als 'minimum' moeten worden beschouwd. Feit blijft, dat het actuele en integrale inzicht in de kwantitatieve omvang van misbruik te wensen over laat.

Kwantitatief onderzoek naar de actuele omvang van misbruik in de sociale zekerheid is aanbevelenswaardig.

Het kwalitatief inzicht (in de mogelijkheden tot misbruik en alternatieven om dit terug te dringen) wordt met onderhavig heroverwegingsonderzoek versterkt. Bij dit onderzoek is er naar gestreefd -onder andere via het instellen van subwerkgroepen op de deelterreinen 'bijstand', 'werknemersverzekeringen', 'demografische regelingen' en 'premies- de 'Haagse' departementale inbreng aan te vullen met deskundigheid vanuit de praktijk (bedrijfsverenigingen, Sociale Verzekeringsbank, sociale diensten, Sociale Verzekeringsraad, gemeenschap-pelijk administratiekantoren, universiteiten, cliëntenraden, rechterlijke macht en openbaar ministerie).

Handhaving Centraal begrip bij de aanpak van misbruik is de handhavingsketen. De mate waarin misbruik voorkomt is de resultante van materiële regelgeving, uitvoering en controle en van (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) handhaving. Deze verschillende schakels zijn aanvullend, en moeten dat ook zijn. Verzwaring van uitvoering en controle, als mogelijkheid om misbruik tegen te gaan, wordt begrensd door de hoge lasten die dit met zich meebrengt. Het spreekwoord 'de keten is even sterk als de zwakste schakel' geldt ook hier. Het gaat er dus om, om alle schakels van de keten zo sterk mogelijk te maken. Dat betekent dat aandacht is geboden voor regelgeving in deze context, maar het betekent ook dat zelfs de meest misbruikongevoelige regelgeving adequaat uitgevoerd en gecontroleerd moet worden.

Oorzaken De geïnventariseerde mogelijkheden tot misbruik hebben ook licht geworpen op de onderliggende oorzaken. De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid vond plaats onder de veronderstelling dat het beroep op het stelsel (het volume) in omvang beperkt zou blijven en een aanzienlijke welvaartsgroei zou voortduren. Bovendien waren de maatschappelijke verhoudingen destijds meer uniform dan thans. De woon- en leefomstandigheden hebben zich sindsdien aanzienlijk gewijzigd (diversiteit aan samenlevingsvormen; groei aantal alleenstaanden; veranderde arbeidsverhoudingen). Het beroep op sociale regelingen is buitenproportioneel fors gebleken, met alle financiële gevolgen van dien en de daaruit voort-vloeiende noodzaak tot kostenbeheersing. De uitvoering is daardoor onder druk komen te staan.

De regelgeving in de sociale zekerheid werd onder invloed van bovenstaande ontwikkelingen, ten eerste verfijnd. Getracht is namelijk om kostenbeheersing te realiseren en tevens met veel individuele, persoonlijke omstandigheden rekening te houden. Dit blijkt in de praktijk echter niet goed mogelijk en daarmee te veel ruimte te laten voor misbruik. Het scala aan regels ten aanzien van leef- en woonvormen in de Algemene Bijstandswet is hiervoor exemplarisch.

Spanning

Misbruik moet zowel worden tegengegaan door aan te grijpen bij de regelgeving als door verbetering van uitvoering en controle. Het nemen van maatregelen ter bestrijding van misbruik is evenwel verre van eenvoudig. De heroverwegingswerkgroep is zich ervan bewust dat er een spanning is tussen het streven naar een zo rechtvaardig mogelijk behandelen van elke individuele uitkeringsaanvraag, de noodzaak tot beheersing van de kosten en een adequate uitvoerbaarheid. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid komen onder druk te staan indien uit oogpunt van 'individuele rechtvaardigheid' en kostenbeheersing bij het vaststellen van de uitkeringsrechten met elke individuele situatie rekening wordt gehouden. Het aldus vergemakkelijkt misbruik veroorzaakt op zijn beurt weer zowel extra kosten (uitgaven) als een onrechtvaardigheid voor de 'eerlijken ten opzichte van de misbruikers'. Hierbij zij overigens benadrukt dat dit niet impliceert dat a priori kostenbeheersing achterwege kan blijven. Maatregelen gericht op bestrijding van misbruik, die goed uitvoerbaar en budgettair beheersbaar zijn, zullen een zekere uniforme behandeling van individuele gevallen vergen. Wil de overheid vanuit het, op zichzelf beschouwd, beperkte gezichtspunt van vermindering van misbruik de regelgeving in de sociale zekerheid op onderdelen aanpassen, dan zullen onvermijdelijk concessies moeten worden gedaan aan de strikt individuele benadering van uitkeringssituaties. Afhankelijk van de vormgeving kunnen hier (aanzienlijke) kosten mee verbonden zijn, dan wel lagere uitkeringen de consequentie zijn.

Alternatieven

De in de vier subrapporten geïnventariseerde alternatieven om de misbruikgevoeligheid van de regelgeving te bestrijden, die in dit eindrapport zijn samengevat, lopen qua aard en strekking tamelijk uiteen. Zij kunnen echter samenhangend worden geanalyseerd door deze vanuit het volgende viertal optieken te groeperen.

I. Stroomlijning van begripsomschrijvingen. Veel begripsomschrijvingen blijken misbruikgevoelige elementen in zich te hebben en hoge uitvoeringslasten met zich mee te brengen; de gegevens waarom in de regels wordt gevraagd blijken moeilijk vast te stellen en te controleren. Alternatieven die aan dit probleem tegemoet kunnen komen zijn gericht op het opnemen van begrippen in de regelgeving die helder en eenduidig kunnen worden vastgesteld: vereenvoudiging van het kringbegrip, afschaffing van het Rariteitenbesluit, stroomlijning van administratieve boetes, gelijkstelling van uitkeringsdagloon aan het premieloon en het hanteren van een WAO-franchise op jaarbasis.

II. Beperken van criteria/differentiatie. Aan de hand van 'criteria', zoals de mate van arbeidsongeschiktheid, het al dan niet hebben van inkomsten en de woon- en leefsituatie, wordt bepaald of er in specifieke gevallen recht op een uitkering bestaat, en tot welke hoogte.

Een te sterk doorgevoerde verfijning van de criteria leidt tot ruimere mogelijkheden tot misbruik. De differentiatie in de regelgeving -en daardoor de misbruikgevoeligheid- kan

worden verminderd door alternatieven als het gedeeltelijk afschaffen van de onderhoudseis in de AKW, het blijven behandelen als gezamenlijke huishouding van die woningdelers in de ABW die voorheen aangaven een gezamenlijke huishouding te voeren of het op analoge wijze beperken van de categorie kostgangers/onderhuurders in de ABW.

III. Vergroten van betrokkenheid bij uitkeringsontvangers door wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling. In het algemeen kan de betrokkenheid van de uitkeringsontvanger/premieplichtige worden vergroot door in grotere mate consequenties aan het ontvangen van uitkeringen of betalen van premie te verbinden indien uitkeringsontvangers de 'verzekeringsvoorwaarden' niet (goed) naleven. Door bepaalde nieuwe voorwaarden toe te voegen kan dit proces worden versterkt. Alternatieven die in dit kader genoemd kunnen worden zijn het in bepaalde mate koppelen van het recht op uitkering aan het feitelijk handelen van de werknemer (bijvoorbeeld betaling van premie) en het opleggen van een suppletoire premie-aanslag (eventueel verhoogd met boete) indien een bedrijf is ingedeeld bij een verkeerde bedrijfsvereniging. Langs deze lijnen kunnen meer 'prikkelers voor goed gedrag' worden ingebouwd.

IV. Systematisering. Het oorspronkelijk vrij stringente onderscheid tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen is vervaagd. Ook in de sociale verzekeringen zijn criteria een rol gaan spelen die behoren bij een minimuminkomensvoorziening. De samenhang tussen regelingen is complexer en daardoor onduidelijker geworden. Als oplossing kan gedacht worden aan het alternatief om de TW, IOAW en IOAZ af te schaffen c.q. te integreren in de ABW.

Hoewel aan dit heroverwegingsonderzoek geen budgettaire taakstelling is verbonden zijn - voor zover mogelijk- de financiële gevolgen van de alternatieven gekwantificeerd. De berekeningen zijn tentatief. Uit een en ander blijkt wel dat vermindering van misbruik kan bijdragen aan verlaging van premiedruk en van de rijksbijdragen in de sociale zekerheid.

Vervolg

Een aantal van de geïnventariseerde alternatieven -met name die welke betrekking hebben op beperking van differentiatie en op systematisering- kan niet los gezien worden van discussies over de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Zij raken de grenzen van het huidige stelsel of gaan daar zelfs over heen. Juist deze alternatieven lijken echter het meest fundamenteel te kunnen bijdragen aan vermindering van de misbruikgevoeligheid van de regelgeving. De heroverwegingswerkgroep acht het, gezien haar taakopdracht, hier niet de plaats daaromtrent verder uitspraken te doen.

Uit dit heroverwegingsonderzoek is duidelijk geworden dat bij discussies over de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid het vraagstuk van de handhaafbaarheid van regels nadrukkelijk betrokken moet worden. Gebeurt dit niet of onvoldoende, dan zullen ook toekomstige regels onvermijdelijk wederom misbruikgevoelig en moeilijk handhaafbaar blijken.

Een en ander mag overigens zeker niet verhinderen dat de maatregelen die binnen de grenzen van het huidige stelsel goed uitvoerbaar zijn en blijkens dit heroverwegingsonderzoek zinvol kunnen bijdragen aan het tegengaan van misbruik slagvaardig worden geïmplementeerd.

Uit enkele alternatieven blijkt dat de mogelijkheden om misbruik tegen te gaan worden beperkt door de eisen die internationale verdragen en de communautaire regelgeving aan de wetgeving in de sociale zekerheid stelt. Nader onderzoek en -zo mogelijk met gelijkgezinde Lidstaten gecombineerde- actie richting de Europese Gemeenschap is noodzakelijk.

Subrapporten In de vier subrapporten wordt een uitgewerkte beschrijving, inclusief de -tentatieve- financiële onderbouwing, van de geïnventariseerde alternatieven gegeven. Het oordeel van de heroverwegingswerkgroep over de uitvoerbaarheid daarvan binnen de grenzen van het huidige stelsel van sociale zekerheid is opgenomen in dit eindrapport.

Leeswijzer In hoofdstuk 1 worden de opbouw en de wijze waarop dit eindrapport tot stand is gekomen toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt een schets van de sociale zekerheid gegeven. Dit hoofdstuk is met name bedoeld voor diegenen die niet thuis zijn op dit terrein. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op enkele vraagstukken die samenhangen met de misbruikgevoeligheid van regelgeving in het algemeen (het thema 'handhavingsketen', het begrip 'misbruik') en met de sociale zekerheid in het bijzonder (omvang en -ontwikkelingen die bijdragen aan de oorzaken van misbruik op dit terrein). De hoofdstukken 4 tot en met 7 vormen zelfstandig leesbare samenvattingen van de vier subrapporten die bij dit eindrapport behoren. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de algemene bevindingen. De alternatieven worden daar op een systematische wijze naar hun effecten beoordeeld; er wordt een aantal algemene conclusies getrokken die uit dit heroverwegingsrapport naar voren komen. In bijlage 3 zijn alle alternatieven die in de subrapporten zijn geïnventariseerd en in dit eindrapport worden besproken nog eens in een overzicht bij elkaar gezet. Wie snel een indruk van de inhoud van dit rapport wil krijgen kan daartoe de hoofdstukken 3 en 8 lezen en bijlage 3 als naslagwerk hanteren.

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

1.1 Opdracht van de werkgroep

Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet vindt zijn oorsprong in een 'taakopdracht' in de Miljoenennota 1992 (zie bijlage 1). Deze taakopdracht kwam er kort gezegd op neer dat moest worden nagegaan in welke mate de (materiële) regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid gevoelig is voor misbruik en langs welke weg(en) - zonder dat de voorstellen tot meer uitgaven leiden - deze gevoeligheid verminderd kan worden. De werkgroep heeft dit aldus opgevat dat de hoofdlijnen van de sociale zekerheid (structuur, achterliggende beleidsdoelstellingen) gerespecteerd dienden te worden maar dat zij binnen die hoofdlijnen de vrijheid had misbruikbeperkende beleidsvarianten te opperen, ook indien deze substantiële beleidseffecten zouden hebben. Met betrekking tot de voorwaarde dat er geen sprake mag zijn van meer uitgaven is de werkgroep ervan uitgegaan dat de zogenaamde 'weglekeffecten' naar met name de algemene bijstand in de beschouwingen meegenomen moeten worden. In overleg met de ambtelijke commissie heroverweging (ACH) is voorts bij de beschrijving van beleidsalternatieven voor zover mogelijk aandacht besteed aan de uitvoeringskosten.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de taakopdracht nadrukkelijk betekent dat er geen onderzoek is gedaan naar controle- en sanctie-instrumenten ter bestrijding van misbruik in de sociale zekerheid. Ook de kwaliteit van de uitvoering is geen voorwerp van onderzoek geweest. Het is louter de (kwaliteit van de) regelgeving die hier vanuit het oogpunt van misbruik centraal staat.

1.2 Gevolgte werkwijze

Ter uitvoering van de taakopdracht van de werkgroep is het onderzoeksterrein opgesplitst in vier deelterreinen: bijstand, werknemersverzekeringen, 'demografische' regelingen en premies. Voor elk van deze deelterreinen is een subwerkgroep ingesteld. Bij de samenstelling van deze subgroepen (zie bijlage 2) is er naar gestreefd de 'Haagse' departementale deskundigheid aan te vullen met inzichten vanuit de praktijk (bedrijfsverenigingen, sociale diensten, deskundigen, openbaar ministerie, etcetera). Door de subgroepen is in het algemeen de volgende werkwijze gevolgd. Allereerst is een inventarisatie gemaakt van elementen in de regelgeving die mogelijk tot misbruik¹ aanleiding zouden kunnen geven. Daarbij is, behalve op eigen wetenschap, onder meer gesteund op de zogenaamde 'ruimte-rapporten'².

¹ De term 'misbruik' zoals deze in dit rapport wordt gehanteerd, wordt nader besproken c.q. gedefinieerd in hoofdstuk 3, paragraaf 2.

² Drs. J. de Voogd, mr. K.P.M. van Bakel, drs. J.H. Gravesteyn-Ligthelm, *Gebruikersruimte in Sociale Zekerheid; Een verkennende studie naar wetten en regelingen gericht op (ex-) werknemers*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 1989.

Deze inventarisatie is vervolgens nadrukkelijk getoetst aan de inzichten vanuit de praktijk (gespreken met personen belast met de uitvoering en handhaving van de regelgeving, in geval van de ABW eveneens vertegenwoordigers van cliëntenraden). Deze toetsing leidde in het algemeen tot een beperking van de eerder gemaakte selectie (een theoretische mogelijkheid tot misbruik vertaalt zich lang niet altijd in daadwerkelijke misbruik), maar ook tot enkele aanvullingen en suggesties tot oplossing van *gesignaleerde problemen*. Voor de resulterende selectie van knelpunten in de regelgeving is tenslotte nagegaan welke oplossingen (beleidsalternatieven), binnen de gestelde randvoorwaarden, denkbaar zijn ter beperking van de misbruikgevoeligheid.

Via periodieke rapportage door de subgroepen aan de (hoofd)werkgroep is de voortgang bewaakt en is zorg gedragen voor de onderlinge afstemming van de rapportages van de subwerkgroepen.

1.3 Een vertekend perspectief ?

In onderhavige heroverweging wordt geen onderzoek gedaan naar de actualiteit of de doelmatigheid van het stelsel van de sociale zekerheid of van de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen. Uit de heroverwegingsopdracht vloeit voort dat beleid noch het stelsel van de sociale zekerheid fundamenteel ter discussie staan, maar als het ware een randvoorwaarde vormen. In deze heroverweging staat immers centraal de misbruikgevoeligheid van de wijze waarop beleidsdoelstellingen zijn vertaald in regelgeving. Alle in dit onderzoek aan de orde komende maatregelen zijn dus vanuit het perspectief van de bestrijding van misbruik beschreven. Dit is een beperkt perspectief en kan 'verkramp't overkomen. Bij een aantal van de in dit rapport gepresenteerde alternatieven zal zich immers de vraag voordoen of deze, gezien hun effecten, niet een zwaardere (lees: meer beleidsmatige) motivering behoeven dan louter de beperking van misbruik die er mee kan worden bereikt. De werkgroep heeft desalniettemin gemeend om de motivering primair tot bestrijding van misbruik te beperken. Onvermijdelijk heeft dit geleid tot een zekere perspectivische vertekening van het onderzochte terrein ten gunste van de misbruikbestrijding. Deze vertekening heeft echter de verdienste dat problemen en mogelijke oplossingen rondom misbruik helder worden *gesignaleerd*.

1.4 Opzet van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt ter introductie het stelsel van sociale zekerheid beknopt beschreven. In hoofdstuk 3 worden eerst enige algemene opmerkingen gemaakt over het thema misbruikgevoeligheid en vervolgens vindt een toespitsing plaats naar de regelgeving in de sociale zekerheid. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de rapporten van de vier subwerkgroepen

Drs. J. de Voogd, mr. B.G. Scheepbouwer, drs. J.H. Gravesteyn-Ligthelm, *Gebruikersruimte in de Sociale Voorzieningen; Een verkennend onderzoek naar de ABW, RWW, BZ, IOAW en IOAZ*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 1991.

Drs. J. de Voogd, mr. E. van Schooneveld, *Gebruikersruimte in de volksverzekeringen; Een verkennend onderzoek naar de AOW, AWW, AKW en AAW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, november 1991.

samengevat. In hoofdstuk 8 worden tenslotte de daaruit voortvloeiende algemene bevindingen behandeld en wordt gepoogd om oplossingsrichtingen te formuleren ter vermindering van de misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid. In bijlage 1 is de taakopdracht aan de werkgroep opgenomen, in bijlage 2 is de samenstelling van de werkgroep en van de vier subwerkgroepen weergegeven en in bijlage 3 zijn alle geïnventariseerde alternatieven nog eens in een overzicht bij elkaar gezet.

De als bijlage 4 opgenomen vier subrapporten op de vier deelterreinen moeten worden beschouwd als een integraal onderdeel van de heroverwegingsrapportage. De in deze subrapporten opgenomen alternatieven zijn in de hoofdstukken vier tot en met zeven noodzakelijkerwijze globaal gepresenteerd. In de subrapporten worden niet alleen de mogelijkheden van misbruik gedetailleerder beschreven, maar vindt eveneens een meer uitgewerkte beschouwing plaats over de voor- en nadelen van de genoemde alternatieven. Het in de subrapporten gegeven commentaar bij de alternatieven komt geheel voor rekening van de desbetreffende subwerkgroepen. Het -eventuele- commentaar van de heroverwegingswerkgroep zelf is opgenomen in hoofdstuk 8.

Ten aanzien van de financiële kwantificeringen zij het volgende opgemerkt. In de vier subrapporten is, indien maar enigszins mogelijk, een indicatie gegeven van de financiële effecten van de alternatieven. Aangezien voor de berekening van de financiële effecten gedragseffecten moeten worden ingeschat en gewerkt wordt met maar ten dele beschikbare gegevens over de omvang van misbruik mogen de kwantificeringen niet anders dan als indicatief worden beschouwd; zij geven een aanduiding van de richting en orde van grootte. Er is geen expliciet onderzoek gedaan naar de gevolgen in de fiscale sfeer, hoewel die bij een aantal alternatieven zich zeker zullen voordoen. Een en ander wordt duidelijk gemaakt bij de in de subrapporten weergegeven onderbouwing van de kwantificeringen. De in de hoofdtekst genoemde cijfers zijn hierop gebaseerd³. Voor een beoordeling daarvan zij derhalve verwezen naar de subrapporten.

³ De in dit rapport genoemde bedragen zijn, tenzij anders vermeld, in miljoenen guldens en structureel.

HOOFDSTUK 2. DE SOCIALE ZEKERHEID IN VOGELVLUCHT

2.1 Inleiding

Aan het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid liggen twee doelstellingen ten grondslag: enerzijds de bevordering van de arbeidsparticipatie, anderzijds het verschaffen van bepaalde inkomensgaranties. Het stelsel van sociale zekerheid, zoals deze in dit onderzoek behandeld wordt, kan worden onderverdeeld in drie deelterreinen⁴. Het eerste daarvan omvat de *werknemersverzekeringen* die, uitsluitend voor (ex-)werknemers, voorzien in een uitkering indien een verzekerd risico (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) intreedt. De uitkeringen worden gefinancierd uit de premies die door werkgevers en werknemers worden opgebracht.

De *volksverzekeringen*, het tweede deelterrein, gelden niet slechts werknemers maar, in beginsel, allen die in Nederland wonen. De uitkeringen hebben in de regel een generiek karakter en worden niet toegesneden op de individuele behoefte van de gerechtigde. De volksverzekeringen worden grotendeels gefinancierd via premies maar ook voor een deel uit de algemene middelen. De heffing van deze premies is gecombineerd met de heffing van de loon- en inkomstenbelasting.

Het derde deelterrein wordt gevormd door de *sociale voorzieningen*, waarvan de Algemene Bijstandswet de belangrijkste is. Deze strekken ertoe een minimuminkomen te garanderen aan hen die over onvoldoende middelen beschikken. Zij kunnen worden gekenschetst als het vangnet in de sociale zekerheid. De uitkeringen worden door middel van een verfijnd normenstelsel afgestemd op de concrete behoefte. Financiering heeft plaats uit de algemene middelen.

Bij dit alles moet worden aangetekend dat het onderscheid tussen de deelterreinen niet haarscherp (meer) is. Bij de volksverzekeringen bijvoorbeeld kan een ontwikkeling worden bespeurd in de richting van uitkeringen 'op maat', hetgeen juist een typische karaktertrek van de sociale voorzieningen is. De sociale voorzieningen op hun beurt zijn in de afgelopen jaren aangevuld met enkele regelingen die voorzien in een suppletie op uitkeringen krachtens de werknemers- en volksverzekeringen. Deze bijzondere regelingen vertonen ook enkele van de karaktertrekken van de onderliggende verzekeringen (zoals hantering van criteria als leeftijd en arbeidsongeschiktheid in de IOAW en IOAZ) en zijn daardoor geen volledig zuivere sociale voorzieningen⁵.

⁴ In dit hoofdstuk wordt het gangbare onderscheid in werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen gehanteerd. In de subrapporten resp. de samenvattende hoofdstukken vier tot en met zeven wordt een andere indeling gehanteerd, die gebaseerd is op de onderlinge samenhang van de verschillende regelingen (te weten: 'premies', 'werknemersverzekeringen', 'demografische regelingen' en 'bijstandsregelingen').

⁵ Op grond hiervan wijkt de verdeling van het totale beleidsterrein over de vier subwerkgroepen enigszins af van de geschetste indeling.

In de volgende paragrafen wordt elk van de deelterreinen beknopt beschreven.

Een aantal regelingen dat tot de sociale zekerheid kan worden gerekend wordt uitdrukkelijk niet in dit rapport aan de orde gesteld; het gaat daarbij om regelingen in de sfeer van arbeidsbevordering (JWG, WSW, banenpools, etcetera), ziektekosten (ZFW en ABWZ) en pensioenvoorzieningen.

2.2 Werknemersverzekeringen

De werknemersverzekeringswetten zijn de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziekenfondswet (ZFW). De Ziekenfondswet wordt uitgevoerd door de ziekenfondsen⁶. De overige wetten door de bedrijfsverenigingen (BV's), waarvan een deel zijn administratie zelf verricht en een ander deel dit aan een administratiekantoor heeft opgedragen.

Verzekerd voor de werknemersverzekeringswetten is in beginsel ieder die *als werknemer werkzaam is in Nederland*⁷. De verzekering ontstaat door het enkele feit van het verrichten van werkzaamheden, aanmelding is daartoe niet vereist, evenmin is van belang of de verschuldigde premie daadwerkelijk is afgedragen (*het beginsel van het van rechtswege verzekerd zijn*).

Bij verzekering is premie verschuldigd, in de regel zowel door de werkgever als door de werknemer. Enkele van de premies dienen (deels) ter financiering van de zogeheten *decentrale fondsen* (wachtgeldfondsen, ziekengeldkassen) en lopen per bedrijfstak uiteen⁸. De overige premies worden gestort in *centrale fondsen* (Aaf, AOf, AWf) en zijn in alle bedrijfstakken gelijk. De afdracht van de premie (inclusief het werknemersdeel) aan de bedrijfsvereniging is de verantwoordelijkheid van de werkgever. De bedrijfsverenigingen beschikken over een wettelijk invorderingsinstrumentarium. Aan het recht op uitkering op grond van de ZW, WAO en WW zijn voorwaarden verbonden. Daarbij gaat het vooral om de vraag of het risico (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) daadwerkelijk is ingetreden en of de verzekerde in voldoende mate meewerkt aan de beëindiging van het risico. Op grond van een toets aan deze voorwaarden kan een uitkering worden toegekend (geheel of gedeeltelijk) of geweigerd respectievelijk beëindigd.

De uitkering is een percentage van het *dagloon*. Voor de bepaling van het dagloon wordt uitgegaan

⁶ De heffing van het niet nominale deel van de premie ziekenfondsverzekering is echter aan de bedrijfsverenigingen opgedragen. De Ziekenfondswet is overigens op systematische gronden niet in het onderzoek betrokken.

⁷ Beide criteria kennen uitbreidingen en beperkingen, deels gebaseerd op internationale verdragen en het communautaire (d.w.z. EG-) recht.

⁸ Afhankelijk van de aard van de risico's in de desbetreffende bedrijfstak.

van het laatst verdiende loon⁹. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en gedeeltelijke werkloosheid kunnen eveneens (naar evenredigheid verminderde) uitkeringen worden verstrekt.

2.3 Volksverzekeringen

De volksverzekeringen omvatten de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)¹⁰, de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De AAW wordt wegens haar verwantschap met de WAO uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. De AWBZ wordt uitgevoerd door de ziekenfondsen en de particuliere ziektekostenverzekeraars¹¹. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is belast met de uitvoering van de overige volksverzekeringen (AOW, AWW en AKW). De premies volksverzekeringen maken deel uit van de loonheffing (eerste schijf) en worden geïnd door de belastingdienst.

Verzekerd voor de volksverzekeringen zijn grosso modo ingezetenen en niet-ingezetenen die in Nederland aan de loonbelasting onderworpen zijn. Evenals bij de werknemersverzekeringen gelden hierbij uitbreidingen en beperkingen, die vaak te maken hebben met werkzaamheden of verblijf buiten Nederland of tijdelijk verblijf in Nederland, en die deels in verdragen zijn vastgelegd.

De verzekerde heeft recht op een uitkering wanneer hij arbeidsongeschikt is (AAW), kinderen (mede) onderhoudt (AKW), 'nagelaten betrekking' (weduwe, weduwnaar, wees) is (AWW/Anw) of ouder is dan 65 jaar (AOW). De hoogte van de uitkering kan afhankelijk zijn van het aantal kinderen en hun leeftijd (AKW), de samenlevingsvorm en overige inkomsten in het huishouden (AOW). Wanneer recht bestaat op verschillende uitkeringen vindt anticumulatie plaats op in de wetten geregelde wijze.

2.4 Sociale voorzieningen

De sociale voorzieningen fungeren binnen het sociale zekerheidstelsel als vangnet. Waar eigen middelen en eventuele andere uitkeringen ontoereikend zijn bieden zij een (aanvullende) uitkering (tot) op minimumniveau. De belangrijkste sociale voorziening is de Algemene Bijstandswet (ABW), uitgevoerd door de gemeentelijke sociale diensten (GSD's). Daarnaast is er de Toeslagenwet (TW) die voorziet in een toeslag tot het sociaal minimum ingeval een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen of de AAW daar onder ligt. De Toeslagenwet wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Tenslotte zijn er specifieke voorzieningen voor een tweetal bijzondere groepen: de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen

⁹ Het 'dagloon' is in de regel opgebouwd uit een aantal elementen. De samenstelling van het dagloon kan verschillen per bedrijfstak.

¹⁰ Te vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (Anw).

¹¹ De AWBZ is op systematische gronden niet in het onderzoek betrokken.

Zelfstandigen (IOAZ), uitgevoerd door de GSD's.

Bij al deze regelingen wordt ook rekening gehouden met de middelen van een eventuele (huwelijks)-partner; als de gezamenlijke middelen¹² het relevante minimum te boven gaan wordt geen uitkering verstrekt. Voorts wordt de hoogte van de uitkering afgestemd op de feitelijke leefsituatie. De Algemene Bijstandswet kent op dit punt de sterkste verfijning.

2.5 Ijkpunt

In de taakopdracht, zoals deze in de Miljoenennota 1992 is opgenomen, is niet expliciet een budgettair ijkpunt opgenomen. In onderstaande tabellen wordt -om een indruk van de 'omvang' te krijgen- weergegeven het financiële beslag respectievelijk het volume dat gemoeid is met de regelingen die in deze heroverweging (expliciet) zijn onderzocht. Deze cijfers zijn afkomstig uit de Sociale Nota 1993.

Tabel a: budgettaire ontwikkeling, uitgaven (x miljoenen)

<u>regeling</u>	<u>1990</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>	<u>1996</u>
<i>werknemersverzekeringen:</i>				
WW	5063	7087	7346	8075
ZW	11911	13334	11999	12935
WAO	8771	9557	9563	9724
<i>volksverzekeringen:</i>				
AOW	29690	32424	35989	40012
AWW/Anw	4455	5021	4980	4843
AKW	6215	6804	7510	8066
AAW	15039	16859	16793	18543
<i>sociale voorzieningen:</i>				
TW	627	669	728	807
IOAW	402	417	562	838
IOAZ	66	100	141	204
ABW (excl. Rww)	4274	4865	12506	13360
Rww	7307	7003	0	0
Totaal	93820	104140	108117	117407

Bron: Sociale Nota 1993, tabellen 8.1 en 8.2

¹² De voorzieningen verschillen onderling in de mate waarin bepaalde middelen (inkomen en vermogen) bij de zogenaamde 'middelentoets' buiten beschouwing blijven. In de TW en de IOAW wordt geen rekening gehouden met vermogen. In de IOAZ gebeurt dit slechts in beperkte mate voor het inkomen uit vermogen.

Tabel b: volume-ontwikkeling (x 1000 personen)

<u>regeling</u>	<u>1990</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>	<u>1996</u>
<i>werknemersverzekeringen:</i>				
WW	164	207	207	209
ZW	346	351	322	316
WAO	548	571	582	582
<i>volksverzekeringen:</i>				
AOW	1956	2008	2069	2141
AWW/Anw	187	191	185	180
AKW	1809	1842	1858	1878
AAW	230	238	238	239
<i>sociale voorzieningen:</i>				
TW	95	96	100	102
IOAW	18	18	24	38
IOAZ	3	4	6	8
ABW (excl. Rww)	218	220	537	536
Rww	356	312	2	2

Bron: Sociale Nota 1993, tabellen 11A & 11B.

HOOFDSTUK 3, MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN REGELGEVING

3.1 Regelgeving, eerste schakel in de handhavingsketen

Een centraal begrip bij de aanpak van misbruik is de *handhavingsketen*. Hiermee wordt uitgedrukt dat de mate waarin misbruik voorkomt de resultante is van de materiële regelgeving, van de uitvoering en controle alsmede van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. In het algemeen verdient het de voorkeur maatregelen ter beperking van misbruik zo vroeg mogelijk in de keten te laten aangrijpen (bestrijding bij de bron), uiteraard zonder de overige schakels in de keten uit het oog te verliezen. Vanuit dat inzicht kan de taakopdracht voor het onderhavige onderzoek, gericht op de regelgeving, worden verklaard. De afzonderlijke schakels kunnen elkaars gebreken tot op zekere hoogte compenseren. 'Verzwarende' van de uitvoering (onder andere in de vorm van controle en sancties) biedt enige speelruimte om naleving af te dwingen van -in beginsel- misbruikgevoelige regelgeving. Dergelijke speelruimte wordt echter begrensd door de (hoge) lasten die (forse) inspanningen op het gebied van uitvoering en controle met zich mee brengen.

3.2 Karakter van misbruikgevoeligheid

In navolging van *ISMO 1985* (Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik) wordt in dit rapport onder 'misbruik' verstaan: 'het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens teneinde ten onrechte overheidsuitkeringen te verkrijgen dan wel ten onrechte niet, of tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid.' De verdienste van deze omschrijving is dat het tal van zeer uiteenlopende gedragingen onder één noemer brengt door twee gemeenschappelijke kenmerken: een beoogde of gerealiseerde benadeling van de overheid en een onjuiste voorstelling van zaken die altijd een strafbare gedraging oplevert hetzij in de vorm van een overtreding van een bijzondere wettelijke informatieplicht hetzij in die van overtreding van de artikelen 225 e.v. van het Wetboek van Strafrecht ('valsheid in geschrifte'). In deze context wordt vaak de term 'fraude' gebruikt; deze wijst echter veeleer op de verwijtbaarheid en arglist van de wetsovertreder dan op de aard van zijn wetsovertreding.

Misbruik kan, zo is in de vorige paragraaf uiteengezet, zowel door regelgeving als door toepassing van preventieve en repressieve handhavingsmechanismen worden beteugeld. Dit is anders bij 'oneigenlijk gebruik', een term die sinds de rapportages van ISMO steeds in één adem met misbruik wordt genoemd. Oneigenlijk gebruik is echter benadeling van de overheid door handelen dat niet in strijd is met de letter van de wet (en dus geen strafbaar feit oplevert) maar wel met de, veronderstelde, bedoeling van de wet. Oneigenlijk gebruik kan alleen door regelgeving worden tegengegaan. Krachtens de taakopdracht gaat dit heroverwegingsonderzoek primair over misbruik.

De mate van misbruikgevoeligheid van de regelgeving, het door middel van misbruik te behalen financiële voordeel met daartegenover de hoogte van de mogelijke sanctie bepalen tezamen met de, veronderstelde, pakkans ten opzichte van de wetsovertreder het feitelijk vóórkomen van misbruik. Die veronderstelde pakkans is deels afhankelijk van de mate waarin de op grond van de regelgeving benodigde gegevens objectiverbaar zijn, en deels van de beschikbare menskracht en middelen (bijvoorbeeld geautomatiseerde uitwisseling van gegevens) ten behoeve van rechtmatigheidstoetsing, controle en opsporing.

Misbruikgevoeligheid van regelgeving betreft haar handhaafbaarheid en duidt op een, potentieel, rechtshandhavingstekort. Zo zullen in de mate waarin onderdelen van het sociale zekerheidsstelsel misbruikgevoeliger zijn, de uitvoerings- en handhavingslasten kunnen toenemen. Wordt de kloof tussen het door de wetgever wenselijk geachte gedrag van de betrokken doelgroep en het feitelijke gedrag daarvan zo groot dat deze niet meer met redelijke inspanningen (in de vorm van preventieve en repressieve handhavingsmechanismen) kan worden verkleind, dan ontstaat een feitelijke rechtshandhavingstekort. Dit roept -het zij voor alle volledigheid gesteld- problemen op voor het *financieel en maatschappelijk draagvlak*. Indien misbruik op grote schaal voorkomt c.q. er een omvangrijk rechtshandhavingstekort is ontstaan, gaat dit gepaard met te weinig inkomsten en te hoge uitgaven. Het financiële draagvlak van de sociale zekerheid kalft hierdoor af. Dit is op zich al voldoende reden om misbruik op alle mogelijke manieren te lijf te gaan. Maar daarnaast heeft het ook consequenties voor het maatschappelijke draagvlak. De maatschappelijke acceptatie van premieplicht en belastingbetaling en van een correcte naleving van de regels door uitkeringsgerechtigden komt sterk op de tocht te staan als wordt geconstateerd dat op grote schaal misbruik gepleegd wordt en er geen actieve bestrijding van misbruik is. Er ontstaat normerosie, misbruik neemt toe, uitvoering en controle komen verder onder druk te staan, een neerwaartse spiraal is het gevolg.

Vanzelfsprekend mag de overheid in haar verschillende hoedanigheden van wetgever, uitvoerder en handhaver van het sociaal zekerheidsstelsel niet in de hiervoor geschetste situatie van een toenemend rechtshandhavingstekort en normerosie berusten. Dit rapport concentreert zich op de rol van de wetgever bij de beteugeling van misbruik. Hij wordt daarbij geconfronteerd met een weerbarstig, binnen het huidige stelsel deels onoplosbaar, beleidsprobleem doordat tegelijkertijd aan een drietal randvoorwaarden moet worden voldaan die onderling kunnen conflicteren. De eerste randvoorwaarde behoeft geen toelichting, zij betreft de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel voor heden en toekomst. De tweede laat zich het beste aanduiden met een verwijzing naar het beginsel van de verdelende rechtvaardigheid: het stelsel moet op billijke wijze op zeer uiteenlopende levenssituaties van burgers die min of meer in een toestand van afhankelijkheid verkeren reageren en rechten en plichten eerlijk over de verschillende doelgroepen verdelen. De derde randvoorwaarde betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel dat in beginsel misbruikbestendig behoort te zijn.

De uitwerking die de wetgever in Nederland aan de inhoudelijke randvoorwaarden heeft gegeven heeft geleid tot een zeer gedetailleerd en gedifferentieerd stelsel van financiële rechten en verplichtingen dat, onbedoeld, in de praktijk de burger als het ware uitnodigt tot berekenend gedrag. Zoals uit dit rapport nog zal blijken is het sociale zekerheidsstelsel op onderdelen op gespannen voet komen te staan met het vereiste van misbruikbestendigheid. In het proces van beleidsvorming en politieke keuzen hebben de aspecten van betaalbaarheid en rechtvaardigheid meer gewicht in de schaal gelegd dan dat van misbruikgevoeligheid. Deze constatering is niet als kritiek bedoeld want deze keuzen waren op zichzelf legitiem en weloverwogen. Zij maakt wel duidelijk dat de overheid voor een niet eenvoudige taak staat wil zij door middel van regelgeving de misbruikgevoeligheid van het sociale zekerheidsstelsel wegnemen of verminderen. Dit is echter wel noodzakelijk want de onderbelichting van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft misbruik vergemakkelijkt. Dit heeft op zijn beurt geleid tot extra kosten (uitgaven) alsook onrechtvaardigheid voor de 'eerlijken ten opzichte van de misbruikers'.

Maatregelen gericht op bestrijding van misbruik, die goed uitvoerbaar en budgettair beheersbaar zijn, zullen dan ook onvermijdelijk leiden tot een zekere uniforme behandeling van individuele gevallen. Wil de overheid vanuit het, op zichzelf beschouwd, beperkte gezichtspunt van vermindering van misbruik, de regelgeving in de sociale zekerheid op onderdelen aanpassen, dan zullen onvermijdelijk concessies moeten worden gedaan aan de strikt individuele benadering van uitkeringssituaties. Het is evident dat hiervoor duidelijke politieke keuzes vereist zijn.

3.3 Ontwikkeling in de regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid

De Nederlandse sociale zekerheid kent inmiddels een geschiedenis van ongeveer een eeuw; de grondslagen van het huidige stelsel zijn evenwel na-oorlogs. Als eerste kenmerk van de ontwikkeling van de regelgeving in de na-oorlogse periode kan worden genoemd het streven naar een compleet dekkend stelsel ('niemand in de kou'). Dit streven ondervond weinig belemmeringen omdat men veronderstelde dat het beroep op het stelsel (het volume) in omvang beperkt zou zijn. Kenmerkend voor de regelgeving is ook de gekozen structuur: een stelsel van verplichte verzekeringen voor werknemers, een generiek uitkeringsstelsel voor (in beginsel) de gehele bevolking (volksverzekeringen) en als vangnet een algemene minimumgarantie voor iedereen, ten laste, van de algemene middelen.

Met name in het laatste decennium wordt de regelgeving gekenmerkt door een steeds verder gaande verfijning op grond van een aantal *maatschappelijke tendensen*. In dit verband kan allereerst worden gewezen op de gewijzigde positie van de burger tegenover het collectief. Het heeft er, generaliserend gesproken, veel van weg dat de burger zich in deze verhouding meer dan vroeger 'berekenend' opstelt en zich inspant om bij de herverdeling van inkomens zo min mogelijk bij te dragen en zo veel mogelijk te ontvangen.

Daarnaast zijn in de maatschappij en de daarin voorkomende relaties inmiddels veel veranderingen opgetreden die het sociale zekerheidsstelsel ten eerste beïnvloeden. Met name de woon- en leefomstandigheden hebben zich gewijzigd. Zo is het aantal alleenstaanden sterk gegroeid. Voorts is er een diversiteit aan samenlevingsvormen naast het huwelijk ontstaan, en zijn samenlevingsvormen (inclusief het huwelijk) vaak niet meer 'voor het leven' maar van kortere duur. De regelgever zag zich gedwongen hiermee rekening te houden en op grond van verdragsbepalingen het stelsel te ontdoen van discriminatoire bepalingen. Hetzelfde kan worden gezegd van arbeidsverhoudingen: een grotere variëteit en een kortere duur. Ook is de arbeidsparticipatie van vrouwen toegenomen. Voorts zij gewezen op de volume-ontwikkelingen. Het beroep op sociale regelingen is onverwacht hoog gebleken en heeft de ten tijde van het inrichten van het stelsel bestaande verwachtingen verre overtroffen. De uitvoering is hierdoor onder zware druk komen te staan. Ook de uitgaven zijn hierdoor fors toegenomen. Het streven naar kostenbeheersing is dan ook noodgedwongen een belangrijke rol gaan spelen, waarbij behoud van een maximum aan rechtvaardigheid voor ogen stond. Dit leidde tot een steeds verdergaande verfijning.

Dit alles heeft belangrijke consequenties voor de opzet van de regelgeving (en daarmee voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) van de sociale zekerheid. Vooral de sterk doorgevoerde verfijning van de regelgeving, gericht op een zo individueel mogelijke benadering van betrokkenen, valt hiermee te verklaren. Dit is als een van de belangrijkste oorzaken voor de misbruikgevoeligheid van de regelgeving aan te wijzen.

3.4 Ontwikkelingen ten aanzien van de omvang van misbruik

De aandacht in het regeringsbeleid voor bestrijding van misbruik (niet alleen ten aanzien van de sociale zekerheidsuitgaven maar ook ten aanzien van de belastingen) is allerm minst van recente datum.¹³ Tussen 1982 en 1986 zijn vooral maatregelen genomen ter versterking van aansprakelijkheid voor premie-afdracht (Wka, Wba) en gericht op een meer strikte uitvoering (onder andere terugvordering) en controle van bijstandsregelingen. Voorts zij niet in de laatste plaats gewezen op de stelselherziening 1986. In de periode 1986-1990 is dit beleid voortgezet, met name gericht op verbetering van administratie (SoFi-nummer), verscherping van controles (sociale rechercheurs) en verscherping van sancties en toezicht. Ook in de huidige kabinetsperiode wordt hoge prioriteit aan misbruikbestrijding gegeven. Sinds 1990 is een aanscherping van zowel het handhavings- als het terugvorderings- en sanctiebeleid totstand gekomen, wordt misbruik met internationale aspecten aangepakt en zijn de regels ten aanzien van de aansprakelijkheid op diverse terreinen verbeterd. In de Miljoenennota 1993¹⁴ is het pakket ter bestrijding van 'sociale- en fiscale fraude' in

¹³ Zie ook de *Nota Sociale Zekerheid 1992*, hoofdstukken drie en vijf.

¹⁴ Zie bijlage 22 aldaar.

onderlinge samenhang gepresenteerd, onder andere bestaande uit een uitbreiding van gegevensuitwisseling, totstandkoming van fraudebeleids- of controle plannen, aanscherping van terugvorderings- en sanctiebepalingen, verbetering van regels voor detacheringen in EG-verband, uitbreiding van sociale recherche en een aantal maatregelen in de fiscale sfeer.

De grote aandacht voor de terugdringing van misbruik in de sociale zekerheid is mede te verklaren uit de, veronderstelde, forse financiële omvang daarvan. Het is echter per definitie uitgesloten dat de omvang van misbruik met 'wetenschappelijke zekerheid' kan worden vastgesteld. Gelet op het karakter van misbruik is het immers niet mogelijk om via rechtstreekse meting bij uitkeringsgerechtigden en premieplichtigen gegevens te verkrijgen.

Het meest volledige -maar gedateerde- onderzoek om desalniettemin een inschatting te maken van de omvang van misbruik is vervat in de *ISMO-eindrapportage 1985*.¹⁵ In deze rapportage komt de ISMO tot een indicatie van de percentuele omvang van het misbruik per regeling, ten opzichte van de daarmee gemoeide totale uitgaven. Voor de in dit rapport behandelde regelingen zijn deze percentages, die dus betrekking hebben op bedragen, hieronder weergegeven.

¹⁵ Er is een aantal methoden om bij benadering een inschatting te maken van omvang en verbreidheid van misbruik. Men kan de methoden indelen in ruwweg vier soorten naar de bron waarop ze steunen:

- Analyse van verschillende gegevensbronnen. Zo kan op grond van discrepanties tussen nationale inkomens en bestedingen de omvang van het zwarte circuit worden benaderd.
- Controles. De resultaten van controle kunnen indicatief zijn voor misbruik.
- Deskundigen/uitvoerders. Men kan hen om hun inschatting van de omvang van misbruik van regelingen vragen.
- Enquetering van doelgroepen (werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden).

Het ISMO-onderzoek is het resultaat van een collage van de uitkomsten van verschillende methoden. De daarbij gebruikte gegevens en de gehouden onderzoeken dateren voornamelijk uit 1983/1984.

Tabel c: ISMO-misbruikpercentages van de met de regeling gemoeide bedragen.

<u>regeling</u>	<u>misbruik percentage</u>
<i>werknemersverzekeringen:</i>	
WW	5.0 %
ZW	4.0 %
WAO	3.5 %
<i>volksverzekeringen:</i>	
AOW	0.5 %
AWW/Anw	0.5 %
AKW	0.5 %
AAW	3.5 %
<i>sociale voorzieningen:</i>	
TW	4.0 %
IOAW/IOAZ	3.5 %
ABW	7.4 %
Rww	6.0 %
<i>premies:</i>	2.5 % ¹⁶
gemiddeld	2.5 %

Bron: Financiële Nota Sociale Zekerheid 1989, ISMO 1985.

In het verlengde hiervan kan ook iets gezegd worden over het aantal gevallen van misbruik (dat wil zeggen, in tegenstelling tot de met misbruik gemoeide bedragen van bovenstaande tabel). Op grond van diverse onderzoeken blijkt dat bij een 'x'-percentage aan misbruik in financiële termen, het aantal gevallen van misbruik (gemeten in percentages ten opzichte van het totale aantal uitkeringsgerechtigden) ongeveer een factor $2\frac{1}{2}$ tot 3 maal hoger ligt.

Het is duidelijk dat, ondanks de forse inspanningen van het regeringsbeleid, de omvang van misbruik nog steeds zodanig is, dat meer en verdergaande maatregelen -in de gehele handhavingsketen- noodzakelijk zijn. Indien de in de ISMO-benadering genoemde misbruikpercentages thans nog actueel zouden zijn, dan zou de omvang van (premie- en uitkerings)misbruik uit hoofde van de in deze heroverweging onderzochte regelingen zich op een niveau van circa vijf miljard gulden

¹⁶ Voor de premie-heffing wordt bij alle regelingen uitgegaan van een 'uniform' misbruikpercentage. De premies worden immers centraal geïnd via de belastingdienst (volksverzekeringen) en via de bedrijfsverenigingen (voor de werknemersregelingen). De geïnde premies worden daarna 'toegerekend' aan de verschillende regelingen. Misbruik in de vorm van ten onrechte niet afgedragen premies slaat derhalve in gelijke mate neer over alle betrokken regelingen.

bewegen. De aan de ISMO-benadering ten grondslag liggende onderzoeksgegevens dateren echter al weer uit de jaren 1982-1985.

Terwijl de raming van de omvang van misbruik met uitkeringen en premies over de periode 1982-1985 al tentatief was zijn er sindsdien ontwikkelingen geweest die aanleiding geven te veronderstellen dat de onzekerheid met betrekking tot de omvang van misbruik is toegenomen. Enerzijds is het afgelopen decennium de regelgeving in lijn met bovenbeschreven ontwikkelingen op een aantal terreinen verfijnd. Hiermee samenhangend is het calculerende gedrag van de burgers toegenomen en dus ook de omvang van het misbruik. Anderzijds is als reactie op de ISMO-rapportage 1985 het beleid gericht op terugdringing van misbruik in de sociale zekerheid geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot een verlaging van de omvang van misbruik. Het saldo-effect van deze twee tegengestelde ontwikkelingen is niet goed aan te geven. Vervolgonderzoek heeft sinds de ISMO-1985 slechts op deelterreinen plaatsgevonden; het actuele en integrale inzicht in de kwantitatieve omvang van misbruik laat dan ook te wensen over.

Actueel onderzoek naar misbruik van bijstandsuitkeringen in enkele grote(re) gemeenten maakt het evenwel aannemelijk dat de ISMO-misbruikpercentages aan de conservatieve, 'voorzichtige', kant zijn en als 'minimum' moeten worden beschouwd.

In dit heroverwegingsrapport wordt, conform de taakopdracht, nader *kwalitatief* inzicht gegeven in de omvang van misbruik -en de alternatieven om dit tegen te gaan- vanuit het perspectief van de regelgeving.

HOOFDSTUK 4, WERKNEMERSVERZEKERINGEN, SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN

4.1 Inleiding

De werknemersverzekeringen, die in dit kader worden besproken, vallen uiteen in de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Ziektewet (ZW). Tevens wordt hier de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), hetgeen een volksverzekering is, meegenomen vanwege de nauwe relatie met de WAO. De Toeslagenwet wordt hier niet behandeld; deze wordt bij het hoofdstuk 'demografische regelingen' aan de orde gesteld. Als misbruikgevoelige elementen van de hier beschreven regelingen worden aangemerkt:

- bepalingen omtrent de kring van verzekerden;
- de bepaling van de hoogte van de uitkering;
- de mogelijkheden van 'export' van uitkeringen.

4.2 Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de kring van verzekerden

De regelgeving

Werknemers zijn in beginsel verplicht verzekerd ingevolge de WW, WAO en ZW. Als werknemer wordt aangemerkt ieder die jonger dan 65 jaar is en een dienstbetrekking (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) vervult in Nederland, danwel buiten Nederland in een dienstbetrekking werkt, terwijl betrokkene en werkgever in Nederland domicilie hebben. Op deze hoofdregel zijn uitbreidingen en beperkingen aangebracht (met name op de begripsomschrijvingen 'werknemer' en 'dienstbetrekking', hetgeen onder meer vastgelegd is in het zogenaamde 'Rariteitenbesluit'). Het recht op een uitkering ingevolge de WW, WAO en ZW is niet afhankelijk van het daadwerkelijk betalen van premies. In hoofdstuk zeven, met de samenvattende bevindingen van het onderwerp 'premies', komt deze problematiek eveneens aan de orde. In dit hoofdstuk staat het perspectief van de werknemer centraal, in hoofdstuk zeven dat van de werkgever.

Mogelijkheden tot misbruik

De omschrijving van het begrip werknemer, en daarmee het kringbegrip, is -met name vanwege de op het begrip aangebrachte uitbreidingen en beperkingen- niet helder en maakt ontduiking mogelijk. Met name doet zich de vraag voor wanneer van een dienstbetrekking, en dus van een werknemerschap, gesproken moet worden bij min of meer zelfstandige arbeid (artiesten, thuiswerkenden) en meewerkende familie-leden. De uitvoeringsorganen zijn veelal afhankelijk van de opgaven van betrokkenen bij de toetsing van de bepalingen.

Alternatieven

vereenvoudiging omschrijving kringbegrip

Het kringbegrip kan scherper worden gedefinieerd door 'zelfstandigheid' als onderscheidend criterium te hanteren. Alle typen arbeidsverhoudingen zijn verzekeringsplichtig, tenzij sprake is van (strikt) zelfstandige beroepsuitoefening.

Welke financiële effecten kunnen optreden, is afhankelijk van de vormgeving van dit alternatief. Wel wordt voorzien dat de populatie verzekeringsplichtigen per saldo zal toenemen waardoor zowel de premiebatens als de uitkeringslasten zullen stijgen.

recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen werknemer

Thans heeft de werknemer geen belang bij (controle op) opname in de verzekerdenadministratie respectievelijk bij premie-afdracht. Hij is te allen tijde verzekerd. Het afhankelijk maken van het recht op uitkering, of de hoogte van de uitkering, van aanmelding door de werknemer bij de verzekerdenadministratie of van premie-betaling gaat dit tegen. Premie-betaling moet wel verplicht blijven. Zo niet, dan ontstaat immers de facto een stelsel van vrijwillige werknemersverzekeringen¹⁷.

Indien het alternatief zodanig zou uitwerken, dat verzekeren een vrijwillig karakter krijgt, dan kan de gedragsreactie optreden dat werkgevers die de premiedruk te hoog vinden ten opzichte van het gedekte risico de verzekering beëindigen. Hierdoor zullen de ontvangsten sterker dalen dan de uitkeringen, hetgeen resulteert in een stijging van de premiedruk. Blijft de verzekeringsplicht bestaan maar wordt de werknemer mede verantwoordelijk voor het verzekerd zijn, dan zullen de premiebatens daarentegen sterker kunnen toenemen dan de uitkeringslasten. Het is dan immers niet langer mogelijk om van rechtswege een uitkering te verkrijgen, zonder dat premie is betaald.

4.3 Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de bepaling van de hoogte van de uitkering

De regelgeving

De hoogte van de uitkering wordt in belangrijke mate bepaald door de zogenaamde dagloonsystematiek. In specifieke gevallen zijn de bepalingen omtrent de gedeeltelijke werkhervatting en het al dan niet bestaan van inkomsten uit zelfstandig bedrijf of beroep van belang voor de hoogte van de uitkering.

Onder dagloon wordt verstaan, het loon dat de werknemer in het gewoonlijk uitgeoefende beroep gemiddeld per dag zou kunnen verdienen. Niet alle loonelementen waarover premie is betaald tellen bij de berekening van het dagloon mee. Ook zijn er loonelementen die, hoewel er geen premie over

¹⁷ In het kader van het door het kabinet ingezette beleid ter bestrijding van de fraude, zoals dit uiteengezet is in de Miljoenennota 1993, worden reeds maatregelen in de sfeer van de verzekerdenadministratie voorbereid. Zie pagina 377, Miljoenennota 1993.

is betaald, toch bij de berekening van het dagloon meetellen. De basis-uitkering ingevolge de WW bedraagt 70% van het dagloon.¹⁸ De ZW kent eenzelfde regeling. De WAO-uitkering bedraagt eveneens een percentage van het dagloon; de hoogte van het percentage is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Gedeeltelijke werkhervatting leidt tot een gedeeltelijke uitbetaling van de uitkering. De hoogte is bij de ZW en WAO niet alleen afhankelijk van het aantal gewerkte uren, maar ook van de prestatie.

Mogelijkheden tot misbruik

De dagloonsystematiek is ingewikkeld en op onderdelen zijn er verschillen in de desbetreffende bepalingen tussen de werknemersverzekeringen onderling. Een onjuiste berekening van het dagloon is snel gemaakt; verificatie van de hierbij door betrokkenen verstrekte loonopgaven is niet eenvoudig. Bij gedeeltelijke werkhervatting moet ingeschat worden wat de omvang van de gepresteerde arbeid is (percentage) ten opzichte van de normale arbeidsprestatie. Een te lage inschatting drukt de hoogte van het dagloon, waarvoor premie moet worden afgedragen, terwijl dit geen consequenties heeft voor de hoogte van de uitkering. Het ontbreken van duidelijke normen bemoeilijkt de controle.

Problemen omtrent verschillende definities van het inkomen 'dat uit anderen hoofde wordt genoten' maken het niet in alle gevallen mogelijk om objectief vast te stellen dat er een relevant ander inkomen is dat tot verlaging van de uitkering zou moeten leiden.

Alternatieven

uitkeringsdagloon gelijkstellen aan het premieloon

Indien het loon waarover de uitkering wordt berekend gelijk wordt gesteld aan het loon op basis waarvan de premie wordt vastgesteld en dezelfde referentieperiode wordt gehanteerd, vervalt het afzonderlijke begrip 'uitkeringsdagloon'. Omdat voor de premie-vaststelling reeds gegevens over het loon aanwezig (moeten) zijn, is dan voor het daarmee gelijkgestelde uitkeringsdagloon geen extra informatie c.q. administratie nodig. Bovendien is controle achteraf mogelijk middels vergelijking met het, aan het premieloon bijna identieke, loonbegrip voor de loonbelasting.

Deze gelijkstelling leidt tot toename van de uitkeringslasten, onder meer doordat loonelementen die nu nog niet meetellen bij de dagloonvaststelling (c.q. de bepaling van de hoogte van de uitkering) na die gelijkstelling wel zullen meetellen. Indien het gemiddelde dagloon met 1% toeneemt, stijgen de uitkeringslasten met per saldo circa 120 miljoen (ca +45 mln WW, +90 mln WAO en -15 mln

¹⁸ De vervolguitkering (afhankelijk van het arbeidsverleden na 6 maanden tot 5 jaar basisuitkering) bedraagt 70% van het minimumloon. De werknemer heeft recht op een toeslag ingevolge de TW indien het inkomen lager is dan het sociaal minimum.

TW).¹⁹ Dit lastenverzwarende effect kan echter worden ondervangen door een uniform kortingspercentage te hanteren, dat wil zeggen het feitelijke uitkeringsloon voor allen gelijk te stellen aan een percentage kleiner dan 100 van het premieloon. Het is ook te ondervangen door te komen tot de hantering van loonklassen. Bij de hantering van een klassebreedte van fl. 10,--, hetgeen zou leiden tot een daling van de gemiddelde daguitkering met fl. 3,50, treedt zelfs een compensatie op de uitkeringen op van circa 600 miljoen (ca -170 mln WW, -500 mln WAO, + 70 mln TW).²⁰ Het geamendeerd gelijkstellen van uitkeringsloon aan premieloon leidt tot een beduidende verlichting van de administratieve lasten en daarmee tot een significante daling van de uitvoeringskosten, hetgeen bij de compensatie voor de stijgende uitkeringslasten zou kunnen worden betrokken.

minimum-uitkeringsstelsel

De meest vergaande oplossing is de introductie van een stelsel, waarbij uitsluitend uitkeringen tot minimumniveau worden verstrekt. In een dergelijk minimum-stelsel bestaat er geen verband meer tussen de hoogte van de uitkering en het verdiende loon; het begrip dagloon speelt geen rol meer. Dit betekent afschaffing van de WAO en van de boven-minimale uitkeringen van de ZW en WW. Dit is evenwel een ingreep in het stelsel en de doelstellingen van het huidige stelsel van sociale zekerheid.

In de Sociale Nota 1993 wordt aandacht besteed aan de financiële effecten van een dergelijk stelsel; in voornoemde nota wordt het te besparen bedrag op circa 5 miljard geschat.

gedeeltelijke werkhervatting

De mogelijkheden tot bestrijding van misbruik in het kader van de gedeeltelijke werkhervatting beperken zich tot maatregelen in de sfeer van (intensievere) controle en gaat daarmee buiten het onderwerp van dit rapport, de regelgeving.²¹

19 Omdat de populatie die premie betaalt niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de populatie die een uitkering ontvangt zou nader onderzoek nodig zijn om de feitelijke effecten te kunnen berekenen.

20 Het moet niet worden uitgesloten dat een aanzienlijk aantal werkgevers en werknemers in overleg een voor de potentiële uitkeringsgerechtigde gunstig dagloon zullen kiezen in de buurt van de benedengrens van een loonklasse. De besparing op uitkeringslasten van de indeling in loonklassen is dan veel lager.

21 Dit alternatief wordt daarom in het vervolg van dit rapport buiten beschouwing gelaten.

4.4 Misbruikgevoeligheid van export van uitkeringen

De regelgeving

De Nederlandse sociale zekerheid hanteert het personaliteitsbeginsel: sociale zekerheidsprestaties zijn gebonden aan de persoon, ongeacht de nationaliteit of woonplaats. Het merendeel van de Nederlandse sociale verzekeringswetten -met uitzondering van de werkloosheidsuitkeringen- laat toe dat uitkeringsgerechtigden hun uitkering in het buitenland blijven ontvangen. Ook EG-regelingen en bi- en multilaterale verdragen betreffende de sociale zekerheid hebben als uitgangspunt dat sociale zekerheidsprestaties ook in een ander land worden uitbetaald.

Mogelijkheden tot misbruik

De praktische beperkingen ten aanzien van controle-mogelijkheden (bijvoorbeeld met betrekking tot het nog in leven zijn, of het al dan niet voortduren van ziekte en arbeidsongeschiktheid) creëren ruimere mogelijkheden (dan voor in Nederland verblijvende werknemers) om ten onrechte en ongesanctioneerd een uitkering te (blijven) ontvangen.

Alternatieven

uitsluiten van export van uitkeringen

Dit zou de mogelijkheden tot misbruik in het buitenland geheel afsluiten, maar is in de relatie tot de lidstaten van de Europese Gemeenschap niet mogelijk en in relatie tot de staten, waarmee overeenkomsten zijn gesloten over de sociale zekerheid, niet zonder meer mogelijk. De financiële effecten kunnen derhalve niet anders dan zeer gering of nihil zijn.

aanscherping van voorwaarden bij export

Thans is doorgaans het jaarlijks toezenden van een 'levensbewijs' voldoende om uitbetaling van de uitkering te doen continueren. Het is mogelijk om frequenter en meer gegevens te laten verstrekken. Dit soort maatregelen heeft niet alleen betrekking op verbetering van de regelgeving, maar ook op verbetering van de controle (en aanscherping van sancties). De verplichte terugvordering van ten onrechte genoten uitkeringen zal ook moeten gelden voor in het buitenland verstrekte uitkeringen. Andere alternatieven om misbruik van export van uitkeringen tegen te gaan zijn met name gelegen in verbetering van administratieve procedures en het verder ontwikkelen van contacten met buitenlandse uitkeringsinstanties (wederzijdse bijstand ten aanzien van controle op rechtmatigheid). Ingeschat wordt dat een pakket maatregelen ter aanscherping van de voorwaarden bij export tot in omvang beperkte besparingen (enkele miljoenen) zal leiden.

HOOFDSTUK 5, DEMOGRAFISCHE REGELINGEN, SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN

5.1 Inleiding

Onder demografische regelingen zijn in het kader van dit onderzoek begrepen de volgende volksverzekeringen: de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Kinderbijslagwet. De toeslagenwet (TW) en de IOAW en IOAZ, hetgeen sociale voorzieningen zijn, worden hier behandeld; de criteria voor toekenning (inkomens- en vermogens- toetsen; leef- en woonvormen) vallen samen met die van de demografische regelingen. Een vijftal elementen in deze regelgeving is aangemerkt als potentieel misbruikgevoelig, te weten:

- bepalingen met betrekking tot de leefvorm;
- inkomensafhankelijke bepalingen;
- bepalingen aangaande de kring van verzekerden;
- bepalingen met betrekking tot de (plicht tot) informatieverzorging door de burger;
- bepalingen die aanknopen bij de geboortedatum en het in leven zijn.

5.2 Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de leefvorm

De regelgeving

In de demografische regelingen wordt een drietal leefvormen onderscheiden:

- gehuwden en daarmee gelijkgestelden ('gezamenlijke huishouding');
- eenoudergezinnen;
- alleenstaanden.

Het onderscheid is van betekenis voor de hoogte van de uitkering (respectievelijk 100, 90 en 70% van het netto minimumloon) en voor de toepassing van de zogenaamde middelentoets (toets op draagkracht) bij de verstrekking van toeslagen. Deze toets heeft (met uitzondering van de AOW) bij gehuwden en daarmee gelijkgestelden betrekking op de *gezamenlijke* middelen.

Mogelijkheden tot misbruik

Voor de toepassing van de betrokken wetten (AOW, Anw, TW, IOAW, IOAZ) is het soms voordelig om te boek te staan als gehuwde of daarmee gelijkgestelde (bijvoorbeeld een AOW'er met een partner jonger dan 65 zonder inkomen). Meestal is het omgekeerde voordeliger (voor iemand met een uitkering krachtens de IOAW en een partner met eigen inkomen is het bijvoorbeeld voordelig zich als alleenstaande voor te doen). De meest voorkomende vorm van misbruik is het verzwijgen van een *gezamenlijke* huishouding.

Alternatieven

individualisering van de AOW

Individualisering van AOW-uitkeringen is in verschillende modaliteiten denkbaar. Allereerst is het mogelijk de huidige uitkering voor alleenstaanden (70%) ook aan niet alleenstaande AOW-gerechtigden te verstrekken (echtparen en daarmee gelijkgestelden ontvangen thans een 100%-uitkering, dus 50% voor elke partner). Het ligt voor de hand dat in deze variant ook de partnertoeslag en de eenoudernorm komen te vervallen.

Uitgaande van de norm voor echtparen/gezamenlijke huishoudingen zou bij individualisering het percentage ook op 50% gesteld kunnen worden. Hierbij ligt het eveneens voor de hand de partnertoeslagen eenoudernorm te laten vervallen. Indien hiermee het AOW-basispensioen beneden het niveau van het sociaal minimum komt te liggen, dan dient aanvulling via de ABW te worden verkregen.

Individualisering op 70%-niveau leidt tot extra uitkeringen aan gehuwden/samenwonenden, die thans elk een uitkering op 50% ontvangen. Dit leidt (bij een niet geïndividualiseerde ABW) tot een stijging van de uitgaven met per saldo circa 4.7 miljard (extra uitgaven AOW ca 5.6 mrd; besparing partnertoeslag ca 2.0 mrd, extra ABW-uitgaven ca 1.1 mrd).

Individualisering op 50%-niveau leidt tot een besparing, omdat alleenstaanden niet langer meer 70% krijgen, van per saldo circa 3.5 miljard (besparing ca 4.8 mrd op AOW en circa 2.0 mrd op de partnertoeslag; extra uitgaven ABW ca 3.7 mrd).

Een tussenweg, individualisering op 60%-niveau, is eveneens denkbaar. Deze variant zou per saldo leiden tot extra uitkeringslasten van circa 0.6 miljard leiden.

individualisering van de TW, IOAW en IOAZ²²

Bij individualisering op 70%-niveau kunnen de gevolgen van deze variant voor gehuwden/samenwonenden zowel positief als negatief zijn. Als beide partners een uitkering hebben zullen deze cumuleren tot 140%. Als slechts één van de partners een uitkering heeft daalt het gezinsinkomen van 100% naar 70% en zal een aanvullend beroep op de ABW moeten worden gedaan (met alle gevolgen van dien: zwaardere toets op vermogen/inkomen, verfijnde toets op leef-/woonvorm en voor de TW bovendien een 'twee-loketten-problematiek').

Individualisering van de TW op 70%-niveau leidt tot een besparing van per saldo circa 65 miljoen (ca 650 mln minder TW, ca 585 mln meer ABW). Individualisering van de IOAW op 70%-niveau leidt tot extra uitgaven van per saldo 175 miljoen (besparing IOAW ca 160 mln, extra ABW-uitgaven

²²

Hierbij is uitgegaan van een compensatie van de gedeelde toeslag in een niet-geïndividualiseerde ABW. Bij de raming van de financiële effecten is uitgegaan van de structurele werking van de maatregelen tot terugdringing van het ziekteverzuim en het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

ca 335 mln). Bij de IOAZ leidt deze variant per saldo tot een besparing van ca 25 mln (besparing IOAZ ca 50 mln, extra uitgaven ABW ca 25 mln).

afschaffen van de TW, IOAW en IOAZ

Afschaffing van de TW, IOAW en IOAZ betekent dat de betrokkenen zich tot de GSD's zullen moeten wenden voor een aanvullende ABW-uitkering. Dit betekent dat zij worden geconfronteerd met de vermogenstoets van de bijstand en met een strengere inkomenstoets. Per saldo leidt dit tot een besparing van circa 135 miljoen (besparing TW/IOAW/IOAZ ca 1670 mln, extra uitgaven ABW ca 1535 mln).

aansluiten bij formele criteria

Thans dienen de feitelijke omstandigheden (het echt bestaan van een gezamenlijke huishouding, en dergelijke) te worden bewezen. Overgestapt kan worden naar een toetsing aan formele criteria, zoals aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap. Nadeel is dat de registratie slechts op vrijwillige basis kan geschieden en het huidige misbruik niet of nauwelijks bestrijdt.

De financiële effecten zijn afhankelijk van het gedrag van betrokkenen. Op langere termijn zullen er naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke meerkosten zijn gezien de huidige trendmatige verschuiving van gehuwden naar ongehuwd samenwonenden.

5.3 Misbruikgevoeligheid van inkomensafhankelijke bepalingen

De regelgeving

Inkomensafhankelijke bepalingen komen op het terrein van de demografische regelingen in een tweetal gedaanten voor. In de eerste plaats is er de toets op het inkomen in de AOW, Anw, TW, IOAW en IOAZ (en enkel in de IOAZ ook op vermogen). Het recht op en de hoogte van de uitkering (of de toeslag daarop, in geval van de AOW) hangt af van de eigen middelen van de betrokkenen. De desbetreffende bepalingen zijn, voor elk van de betrokken wetten afzonderlijk, uitgewerkt in *inkomensbesluiten*. Hierin is geregeld welke inkomenselementen meetellen en in hoeverre inkomen en vermogen worden vrijgelaten. In overeenstemming met de doelstelling van de onderscheiden regelingen lopen de inkomensbesluiten onderling enigszins uiteen. Zo kent de regeling voor gewezen zelfstandigen (IOAZ) een specifieke vrijstelling voor de (rente)-opbrengst uit het (voormalig) ondernemingsvermogen, en is voor de AOW slechts het inkomen van de jongere partner van belang.

Een andere toets op het inkomen kent de AKW. Voor de AKW is met betrekking tot kinderen ouder dan zestien jaar van belang in hoeverre door hun ouders in hun levensonderhoud wordt bijgedragen. Inkomsten van het kind, met uitzondering van inkomsten uit vakantiewerk tot 1550 gulden, worden geacht aan het eigen levensonderhoud te zijn besteed en zijn dus van betekenis voor het recht op kinderbijslag. De AKW kent dus een toets op het inkomen van het kind.

Mogelijkheden tot misbruik

De bovengeschetste bepalingen met betrekking tot het inkomen bieden gelegenheid tot verschillende vormen van misbruik. In de eerste plaats is het vanzelfsprekend mogelijk inkomsten geheel of gedeeltelijk te verzwijgen. In de tweede plaats kan worden gemanipuleerd met de toerekening van inkomen aan een bepaalde periode (bijvoorbeeld aan een periode voorafgaand aan de uitkeringssituatie of - in geval van kinderbijslag - aan de vakantieperiode). Tenslotte kan worden gemanipuleerd met de toerekening van inkomen aan personen (toerekening van winst uit onderneming aan de beide echtgenoten).

Alternatieven

afschaffing toeslagenregelingen (in AOW, TW, IOAW/IOAZ en Anw)

Het is denkbaar de toeslagenregelingen (partnertoeslag AOW, Toeslagenwet, IOAW, IOAZ, toeslag in het kader van de Anw) af te schaffen en aldus de bescherming op minimumniveau geheel te concentreren bij de ABW. Het voordeel, althans uit oogpunt van misbruikbestrijding, is dat één gespecialiseerde organisatie wordt belast met de 'moeilijke' toetsen (nl. op inkomen, vermogen en leefvorm) die aan minimumgarantieregelingen onvermijdelijk verbonden zijn.

De verfijning in de huidige regelgeving gaat daarbij teloor (in het bijzonder de hogere vermogensvrijstellingen in de huidige toeslagenregelingen). Deze verfijning kan in de ABW niet worden gerealiseerd, wel is een harmonisatie in de ABW denkbaar (bijvoorbeeld optrekken van de vermogensvrijlating). Een ander nadeel is dat burgers voortaan via twee loketten worden bediend. Afschaffing van de 50% toeslag in de AOW aan afhankelijke partners jonger dan 65 jaar leidt tot een structurele besparing van circa 1.0 miljard (ca 2.0 mrd minder toeslagen, ca 1.0 mrd meer ABW). Afschaffing van de toeslagen in de Anw leidt tot een besparing van circa 335 miljoen (ca 755 mln minder ANW, ca 420 mln meer ABW). Afschaffing van de toeslagen regelingen TW, IOAW en IOAZ leidt per saldo tot een besparing van ca 135 miljoen (zie ook alternatief 'afschaffen TW, IOAW en IOAZ').

individualisering van de uitkeringen

Een goed deel van de geschetste problemen kan ook worden opgelost door individualisering van de uitkeringen. Deze variant is ter sprake gekomen in paragraaf 5.2 (leefvormen).

(gedeeltelijk) afschaffing onderhoudseis in AKW

Door een gedeeltelijke afschaffing van de onderhoudseis wordt de systematiek vereenvoudigd en worden de uitvoeringslasten verminderd. Afschaffing kan in verschillende 'gradaties': voor de 16 en 17-jarige thuiswonende kinderen, voor alle kinderen tot 18 jaar en voor alle kinderen. Bij deze laatste gradatie komen de betrokken kinderen eerder in aanmerking voor meervoudige kinderbijslag. Deze alternatieven zullen per saldo leiden tot hogere uitkeringslasten. De mate waarin wordt bepaald door de vraag voor welke categorieën de onderhoudseis wordt afgeschaft.

vrijlating eigen inkomen van kinderen jonger dan achttien

Controle op inkomsten van het kind, in het bijzonder op verdiensten uit vakantiewerk, is bijzonder moeilijk. In dat licht is het denkbaar deze verdiensten 'vrij te laten', met andere woorden niet van invloed te laten zijn op de kinderbijslag. Dit betekent vanzelfsprekend wel een verhoging van de uitgaven; het verlies of de vermindering van kinderbijslagrechten wegens eigen inkomsten van het kind komt immers te vervallen. Hoeveel gevallen het betreft is niet bekend.

Het aantal kinderen waarvoor geen of minder kinderbijslag wordt verleend in verband met het eigen inkomen is niet bekend. Per 400 kinderen waarvoor de vrijlating van het eigen inkomen leidt tot meer kinderbijslag, leidt dit tot 1 miljoen aan extra uitkeringslasten.

5.4 Misbruikgevoeligheid van bepalingen aangaande de kring van verzekerden

De regelgeving

Centraal staat in de volksverzekeringen het ingezetenschap bij de kring van personen die premieplichtig respectievelijk uitkeringsgerechtigd zijn: in beginsel valt iedereen die in Nederland woont onder deze regelingen. De aldus gedefinieerde kring is echter enerzijds uitgebreid (grofweg: personen in het buitenland met een sterke band met Nederland en die in het buitenland geen arbeid verrichten en daar geen sociale zekerheidsuitkering ontvangen), anderzijds ingeperkt (doorgaans op grond van internationale regelingen, buitenlands diplomatiek personeel bijvoorbeeld). De Sociale Verzekeringsbank hanteert een beperkte verzekerden-administratie (ten aanzien van bepaalde uitzonderingen en van degenen die nalatig zijn gebleven premies te betalen) en is voor gegevens over de verzekeringsplicht aangewezen op de belastingdienst en de bevolkingsadministraties.

Mogelijkheden tot misbruik

In de eerste plaats wordt misbruik gepleegd door het doen voorkomen dat nog in Nederland wordt gewoond, terwijl men feitelijk woonachtig is in het buitenland en daarmee niet langer verzekerd is. In de tweede plaats kunnen personen, die op grond van de uitbreidingsbepaling nog wel verzekerd zijn, misbruik plegen door te verzwijgen dat in het buitenland arbeid wordt verricht of een uitkering wordt ontvangen om zo te voorkomen dat de verzekeringsrechten worden beëindigd. Controle hierop is in de praktijk vrijwel onmogelijk, mede omdat de administratie van buitenlandse gegevensverstrekkers (sociale verzekeringsorganen, bevolkingsadministraties) gebrekkig ontwikkeld is.

Alternatieven

introduceren 12-maanden-criterium voor ingezetenschap

Deze variant houdt in dat de verzekering vervalt bij een verblijf buiten Nederland van tenminste twaalf maanden. Dit criterium schept in een aantal gevallen helderheid maar biedt geen wezenlijke oplossing voor het geval dat men zich bijvoorbeeld bij vertrek naar het buitenland niet laat uitschrijven uit het bevolkingsregister.

Aangezien het waarschijnlijk om een gering aantal personen gaat, waarbij zowel voor- als nadeel kan optreden voor de volksverzekeringen, wordt verondersteld dat er per saldo geen effecten op de uitkeringslasten zullen optreden.

restricties (arbeid/uitkering) voor verzekerden in buitenland schrappen/wijzigen

Deze variant betekent dat een ieder die buiten Nederland woont en behoort tot een in het besluit genoemde groep zonder meer verzekerd zal zijn, ook al is hij/zij reeds in het buitenland verzekerd. Dit kan tot gevolg hebben dat dubbel premie moet worden betaald. Het is ook denkbaar het verzekerd zijn voor de betrokken categorieën van personen afhankelijk te stellen van het ontbreken van een verzekeringsplicht in het verblijfsland; voor hen zijn de Nederlandse regelingen dan als het ware aanvullend. De financiële effecten zullen per saldo marginaal zijn. Overigens zijn deze varianten (verdragsrechtelijk) alleen mogelijk ten aanzien van personen die niet onder de EG-regelgeving en niet onder andere verdragen vallen.

uitsluiten van bepaalde groepen

Bij dit alternatief komt de verzekeringsplicht in het buitenland voor een aantal misbruikgevoelige groepen (personen met een langlopende sociale zekerheidsuitkering en studenten) te vervallen. Op grond van internationale regelgeving is deze uitsluiting voor een aantal andere groepen echter niet mogelijk.

Het aantal verzekerden neemt bij dit alternatief af, hetgeen per saldo leidt tot een premiederving voor de volksverzekeringen van circa 35 tot 40 miljoen; hiertegenover staat een geringe besparing op de uitkeringslasten.

uitbreiding 'beperkte registratie' in verzekerdenadministratie

Thans worden, zoals hierboven omschreven, alleen bepaalde 'uitzonderingen' in de verzekerdenadministratie opgenomen. Het is denkbaar de registratie uit te breiden met: personen die uit Nederland vertrekken, en: personen die zich in Nederland vestigen, opdat een betere registratie zal leiden tot een snellere en meer nauwkeurige vaststelling van de verzekeringsloopbaan van betrokkenen.

De mate waarin dit alternatief leidt tot een besparing op de uitkeringslasten is afhankelijk van de omvang van het misbruik; hierover zijn geen gegevens voorhanden. De uitvoeringskosten zullen in ieder geval toenemen.

5.5 Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de (plicht tot) informatieverstopping door de burger (AKW)

Sinds 1 januari 1992 behoeft kinderbijslag niet langer per kwartaal te worden aangevraagd. Men kan volstaan met een eenmalige aanvraag, nadien behoeven uitsluitend mutaties (tijdig) te worden doorgegeven. Dit laatste kan aanleiding geven tot misbruik (niet of niet tijdig doorgeven van mutaties die nadelig zijn voor het recht op kinderbijslag). In de mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt bestaat thans nog geen inzicht. Een *alternatief* zou kunnen zijn de terugkeer naar het oude systeem. Dit zou leiden tot stijging van de uitvoeringskosten met circa 2 miljoen. Er bestaat onvoldoende inzicht in de omvang van misbruik in het huidige systeem, zodat niet kan worden aangegeven tot welke besparing het terugkeren naar het oude systeem zou kunnen leiden.

5.6 Misbruikgevoeligheid van bepalingen die aanknopen bij de geboortedatum en het in leven zijn

De regelgeving

De leeftijd speelt een belangrijke rol bij de vraag of er recht op een uitkering (ouderdomspensioen, nabestaandenuitkering, kinderbijslag of toeslag) bestaat en, zo ja, tot welke hoogte. Voorts zal een pensioen of uitkering vanzelfsprekend moeten worden gestaakt zodra de gerechtigde niet meer in leven is. Voor de controle van de leeftijd is de SVB afhankelijk van de gegevens van de bevolkingsregisters van de gemeenten. Problematischer is de verificatie van gegevens van personen die in het buitenland zijn geboren. In een aantal situaties wordt noodgedwongen een fictieve geboortedatum gehanteerd. Met betrekking tot de controle op het in leven zijn rust op de gemeenten de plicht de SVB van bepaalde mutaties op de hoogte te stellen. Verblijft betrokkene in het buitenland dan dient jaarlijks een bewijs van in leven zijn te worden ingestuurd.

Mogelijkheden tot misbruik

Misbruik is mogelijk door het opgeven van een gunstiger geboortedatum bij vestiging in Nederland. Hetzelfde geldt voor de leeftijd en het in leven zijn van gezinsleden.

Alternatieven

eerder schorsen van de uitkering

Deze variant houdt in dat de uitkering direct wordt geschorst indien het levensbewijs niet tijdig is ontvangen, waardoor doorschieten van de uitkering kan worden voorkomen. Deze maatregel heeft uiteraard slechts een beperkt effect. Het financiële effect van deze maatregel zal derhalve eveneens beperkt zijn.

schrappen van enkele leeftijdsgrenzen (AKW, Anw)

In de eerste plaats kan de leeftijd van 16 jaar in de AKW worden geschrapt. Dit komt grotendeels overeen met het schrappen van de onderhoudseis voor alle kinderen tot 18 jaar. De kosten van dit alternatief zullen echter nog wat hoger uitvallen, omdat ook andere criteria (studie, werkloosheid, etc.) komen te vervallen.

In de tweede plaats kan de leeftijdsgrens van 45 of 50 jaar in de (huidige vorm van de) Anw voor het recht op de verlengde basisuitkering worden geschrapt. Hiermee verdwijnt echter een groot deel van de beoogde populatie. Per saldo zal dit op termijn leiden tot een besparing van circa 625 miljoen (besparing op het huidige voorstel tot invoering van de Anw van ca 1325 mln, extra ABW-uitgaven maximaal 700 mln).

HOOFDSTUK 6, BIJSTANDSREGELINGEN, SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN

6.1 Inleiding

Onder bijstandsregelingen dient in het kader van dit onderzoek de Algemene Bijstandswet (ABW) te worden begrepen. Strikt genomen kunnen ook de IOAW en de IOAZ tot de bijstandsregelingen worden gerekend. De inkomensbesluiten IOAW en IOAZ worden bij de demografische regelingen als zodanig aan de orde gesteld omdat de criteria voor toekenning samenvallen met die van de TW en de demografische regelingen. De TW, die ook als een bijstandsregeling kan worden aangemerkt, is in het vorige hoofdstuk behandeld.

De misbruikgevoelige elementen in de ABW hebben betrekking op de volgende drie elementen:

- bepalingen met betrekking tot de leefvorm;
- bepalingen met betrekking tot het inkomen;
- bepalingen met betrekking tot het vermogen.

6.2 Misbruikgevoeligheid van bepalingen met betrekking tot de leefvorm

De regelgeving

In de ABW wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende leefvormen/woonsituaties:

- alleenstaanden;
- alleenstaande ouders;
- gehuwden/echtparen, waarmee niet met elkaar gehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren worden gelijkgesteld;
- woningdelers;
- kostgangers en onderhuurders, respectievelijk kostgevers en onderverhuurders.

Het onderscheid is van betekenis voor de hoogte van de uitkering (respectievelijk 70, 90 en 100 procent van het netto minimumloon; woningdelers, kostgevers en onderverhuurders worden voor een bepaald bedrag 'gekort'). Daarnaast bepaalt de leefvorm de zogenaamde middelentoets (toets op draagkracht) die bij gehuwden en daarmee gelijkgestelden betrekking heeft op de *gezamenlijke* middelen.

Mogelijkheden tot misbruik

De bepalingen met betrekking tot de leefvormen zijn misbruikgevoelig te noemen omdat de grenzen tussen de diverse leefvormen niet altijd even scherp (kunnen) zijn en omdat voor de beoordeling van de leefvorm de feitelijke situatie doorslaggevend is, hetgeen niet altijd even eenvoudig is aan te tonen. Zo is met name het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding (gehuwden en samenwonenden) of een gezamenlijke huisvesting (woningdelers en kostgangers/onderhuurders) financieel voordelig omdat het alleen staan en alleen wonen leidt tot een (hogere) uitkering.

Alternatieven

individualisering van uitkeringsrechten

Een fundamentele oplossing kan gevonden worden in het individualiseren van de uitkeringsrechten; de leefvorm (en huisvestingssituatie) is dan niet langer bepalend voor het recht op en de hoogte van de uitkering. De controle wordt daarmee aanzienlijk vereenvoudigd en de uitvoeringslasten kunnen sterk beperkt worden. De uitkeringskosten nemen daarentegen zeer aanzienlijk toe. Individualisering is een ingrijpende wijziging die geen recht doet aan het uitgangspunt van de ABW, het behoeftecriterium.^{23 24} Het is strijdig met de structuur en de doelstellingen van de huidige stelsel. Controle op de naleving van de voorwaarden welke zijn verbonden aan het recht op uitkering zal bij een geïndividualiseerde ABW worden bemoeilijkt vanwege het grote aantal uitkeringsgerechtigden. Dit zal misbruik op het vlak van de voorwaarden doen toenemen.

De financiële effecten, verbonden aan een volledige individualisering, zijn sterk afhankelijk van de hoogte van geïndividualiseerde uitkeringen. In een 'maximum-variant', inhoudende dat het uitkeringsrecht wordt uitgebreid tot alle potentiële participanten onder handhaving van de gemiddelde hoogte van de uitkering, kunnen er meerkosten -voor het gehele terrein van de sociale zekerheid- ontstaan in de orde van grootte van circa 25 miljard. De uitvoeringskosten voor de gemeenten -in verband met de leefvormen- nemen af, omdat de beoordeling van de leefvorm overbodig is geworden. De totale uitvoeringskosten zullen echter toenemen omdat het aantal uitkeringsgerechtigden sterk zal toenemen.

invoering basisnorm met toeslagen

De huidige systematiek houdt, gezien vanuit mogelijkheden tot misbruik, in feite in dat een bijstandsgerechtigde een uitkering van 70% (van het minimumloon) krijgt, tenzij de sociale dienst kan aantonen dat er een leefvorm (en huisvestingssituatie) is die een lager percentage (c.q. een korting), of afwijzing van de bijstandsaanvraag rechtvaardigt. De systematiek met een basisnorm zou inhouden dat iedere bijstandsgerechtigde een uitkering van (bijvoorbeeld) 50% ontvangt en zelf moet aantonen dat er gezien zijn leefvorm en dergelijke recht is op een hoger percentage c.q. een toeslag op de basisnorm. Dit werpt een drempel tegen (potentieel) misbruik, maar levert tegelijkertijd de (juridische) complicatie op dat bijstandsgerechtigden gevraagd wordt een 'negatief

²³ Een minder vergaand alternatief met dezelfde strekking (en dezelfde voor- en nadelen) is verzelfstandiging van uitkeringsrechten. In het subrapport is dit alternatief uitgewerkt; het gaat daarbij om circa 17 miljard aan extra kosten.

²⁴ Het domein waarop het behoeftecriterium van toepassing is, is overigens maatschappelijk en tijdgebonden bepaald. Hedentendage is de samenlevingsvorm het domein; de familie of het individu zijn echter ook denkbaar.

bewijs' te leveren (bijvoorbeeld aantonen dat men geen partner heeft en dus alleenstaand is). Het voeren van een dergelijk bewijs is nauwelijks mogelijk. Omdat bij deze oplossingsrichting de gezamenlijke middelentoets blijft bestaan zal de gemeente moeten blijven controleren of er een partner is, hetgeen geen echte verbetering ten opzichte van de huidige systematiek oplevert.

Aangezien de uiteindelijke uitkeringsniveaus in principe overeenkomen met de huidige uitkeringsnormen zou dit alternatief geen extra kosten aan de uitkeringskant met zich mee moeten brengen. De uitvoeringskosten nemen wel toe.

herinvoeren criterium 'economische eenheid'

Het kenmerk van gehuwden en daarmee gelijkgestelde samenwonenden is de 'gezamenlijke huishouding'. Met name bij samenwonenden is het moeilijk om het bestaan van een 'gezamenlijke huishouding' te bewijzen. Er dient te worden aangetoond dat er sprake is van een 'wederzijds in elkaars verzorging voorzien'. Tot 1987 werd uitgegaan van het begrip 'economische eenheid', waarbij als bewijs mede de door betrokkenen gewekte schijn gold. Herinvoering van dit criterium vereenvoudigt in principe de bewijslast; jurisprudentie zou moeten uitwijzen of er sprake is van een significante verbetering.

Omdat de doelgroep en de daarbij horende uitkeringsnorm niet wijzigen is verondersteld dat dit alternatief in grote lijnen budgettair neutraal zal zijn.

aansluiten bij formele criteria

Thans dienen de feitelijke omstandigheden (het echt bestaan van een gezamenlijke huishouding) te worden bewezen. Zou daarentegen worden gekozen voor toetsing aan formele criteria, zoals aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap, dan is misbruik niet meer mogelijk. In een dergelijk geval geschiedt registratie echter op vrijwillige basis. Dit leidt tot gedragsreacties (verschuiving van gehuwden en ongehuwd samenwonenden naar niet als zodanig geregistreerd staanden) en de uitkeringslasten zullen dus naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk toenemen.

afschaffen of beperken van de woningdelersnorm

De grens tussen de leefvorm 'gezamenlijke huishouding' en 'woningdeler' verloopt gradueel. Een woningdeler krijgt een hogere uitkering dan iemand die een gezamenlijke huishouding voert; bovendien vindt bij woningdelers geen gezamenlijke middelentoets plaats. Afschaffing snijdt een veel voorkomende vluchtweg af. Afschaffing kan op drie manieren worden uitgewerkt. In de eerste plaats is het mogelijk om de huidige categorie woningdelers voortaan te behandelen als alleenstaanden. Dit betekent dat de uitkeringsnorm van 60% naar 70% gaat. Het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding wordt op deze wijze wel aantrekkelijker. Dit leidt gemiddeld tot hogere uitkeringen (toename met circa 160 miljoen). In de tweede plaats is het mogelijk om ze voortaan te behandelen als gezamenlijke huishouding, waarbij de uitkeringsnorm van 60% naar 50% gaat; dit houdt wel in dat degenen die gezamenlijk voorzien in huisvesting financieel worden behandeld als waren zij

gehuwd. Zonder gedragsreacties leidt dit tot een besparing van circa 140 miljoen.²⁵ Een verdergaande, derde, variant van deze tweede uitwerking is het ook aanmerken van kostgangers/onderhuurders als gezamenlijke huishouding. Gezamenlijke huisvesting wordt daarvoor dan het enige criterium. Deze uitwerking kan tot een -ten opzichte van de tweede variant additionele- besparing van circa 120 miljoen leiden.

kostgangers/onderhuurders aanmerken als woningdelers

Met het oog op de hoogte van de uitkering is het aantrekkelijker om als onderhuurder (= commerciële relatie) te boek te staan, dan als woningdeler. Een qua systematiek met bovenstaande variant vergelijkbare variant, te weten het verminderen van het aantal categorieën leefvormen, is afschaffing van deze categorie. Kostgangers/onderhuurders worden dan gelijkgesteld met woningdelers. Het fingeren van een commerciële relatie is dan niet meer relevant. Dit alternatief leidt tot een besparing in de orde van grootte van circa 25 miljoen. De uitvoeringslasten zullen in geringe mate afnemen.

strengere eisen in regelgeving t.a.v. kostgangers/onderhuurders

Om de vluchtweg van woningdelers naar onderhuurders te bemoeilijken zou een zwaardere bewijslast voor het bestaan van een commerciële relatie kunnen worden ingevoerd, bijvoorbeeld door een schriftelijke overeenkomst bij een notaris verplicht te stellen.

De financiële effecten zullen gering zijn; een vermindering van het aantal commerciële relaties met 10% leidt tot een besparing op de uitkeringslasten met circa 2.5 miljoen. De uitvoeringskosten nemen met dit alternatief in geringe mate af. De regelgeving neemt daarentegen toe.

samenwonende familie-leden aanmerken als woningdeler

Onduidelijkheden ten aanzien van de indeling in diverse leefvormen kan ook beperkt worden door huisgenoten (familieleden in de eerste en tweede graad) die op eenzelfde adres wonen altijd aan te merken als woningdelers (ongeacht de vraag of er sprake is van een commerciële relatie) en niet-huisgenoten -niet voerende een gezamenlijke huishouding- die op eenzelfde adres wonen aan te merken als alleenstaanden. Het fingeren van een commerciële relatie is dan niet meer relevant. De 'hoedanigheid' van huisgenoot is bovendien eenvoudig te toetsen.

Dit alternatief leidt tot een wegvallen van de woningdelerskorting bij de huidige woningdelers, niet zijnde huisgenoten, hetgeen tot een stijging van de uitgaven voor de ABW leidt met circa 50 miljoen.

²⁵ Wanneer gedragsreacties wel worden meegerekend zal de besparing minder worden. Indien 25% van de woningdelers als gevolg van dit alternatief zelfstandige woonruimte zou opzoeken, loopt de besparing terug tot circa 65 miljoen. Indien het effect meer dan 55% gaat bedragen, dan gaat de maatregel per saldo geld kosten.

co-oudernorm afschaffen

De hogere uitkering voor alleenstaanden met kinderen, ten opzichte van de uitkering van alleenstaanden zonder kinderen, wordt in sommige gevallen wel 'verdeeld' over twee, gescheiden levende, ouders die wel gezamenlijk de opvoeding van een kind voor hun rekening nemen (co-ouders). Afschaffing betekent een vereenvoudiging in regelgeving en uitvoering omdat per definitie slechts een van de ouders in aanmerking komt voor een toeslag.

Een reële schatting van de kosten of opbrengsten is niet te maken aangezien het totale aantal co-ouders in de ABW niet bekend is. De uitvoeringslasten zullen enigszins afnemen.

6.3 Misbruikgevoeligheid met betrekking tot het inkomen en het vermogen

De regelgeving

Uitgangspunt van de ABW is het behoefte-criterium: er wordt slechts bijstand verleend voor zover de middelen van betrokkenen (dus inclusief de middelen van een eventuele partner) niet toereikend zijn om zelf in de bestaanskosten te voorzien. Onder middelen wordt zowel inkomen als vermogen verstaan.

Er gelden twee uitzonderingen, de zogenaamde inkomensvrijlating en de vermogensvrijlating. Met het doel uitkeringsgerechtigden te stimuleren betaalde arbeid te aanvaarden wordt gedurende een termijn van twee jaar slechts 75% van het genoten inkomen -indien dit niet hoger is dan 15% van het sociaal minimum- gekort op de bijstandsuitkering. Daarnaast wordt een 'bescheiden vermogen'²⁶ vrijgelaten bij de middelentoets, alsmede een gedeelte van het vermogen belegd in de eigen woning²⁷.

Mogelijkheden tot misbruik

Het verzwijgen van het (kunnen) beschikken over middelen leidt aldus tot een (hogere) bijstandsuitkering. Met de termijn van de inkomensvrijlating kan gemanipuleerd worden door bewust tijdelijk te stoppen met betaalde arbeid. Na hervatting van betaalde arbeid ontstaat weer recht op de volle vrijlatingstermijn.

²⁶ Thans voor gezinnen circa fl. 17000,--.

²⁷ Maximaal fl. 77000,-- voor gezinnen (=inclusief het bescheiden vermogen).

afschaffen inkomenstoets

De meest radicale oplossing voor misbruik door het verzwijgen van inkomen is het afschaffen van de inkomenstoets. Dit betekent echter in wezen invoering van een basisinkomen en het loslaten van het behoefte-criterium van de ABW. De financiële effecten zullen zeer fors zijn (vele tientallen miljarden per jaar); dit alternatief impliceert verdergaande aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid en wellicht ook van het belastingstelsel.

afschaffen of beperken inkomensvrijlating

Met afschaffing van de inkomensvrijlating worden alle mogelijkheden tot manipulatie (bewust van tijd tot tijd werkzaamheden beëindigen om vervolgens opnieuw de volle termijn voor inkomensvrijlating te kunnen aanwenden) voorkomen; de veronderstelde stimulans tot het (gedeeltelijk) aanvaarden van werk neemt echter eveneens af. Een minder vergaande variant wordt gevormd door het slechts aan iedere bijstandsgerechtigde strikt eenmaal toestaan van de vrijlating.

De financiële effecten van een beperking van de inkomensvrijlating zijn afhankelijk van de gedragseffecten. Het afschaffen van de inkomensvrijlating leidt zonder rekening te houden met gedragseffecten tot een besparing van circa 150 miljoen; indien echter alle werkzaamheden door de uitkeringsgerechtigden in de ABW zouden worden beëindigd leidt dit tot hogere uitkeringslasten van circa 350 miljoen. Dit alternatief vergt een uitbreiding van de administratie; de uitvoeringskosten nemen derhalve toe.

wijziging inkomensbegrip

De ABW toetst nu aan het feitelijk aanwezige inkomen. Het is mogelijk om de inkomenstoets te beperken tot alleen in de wet genoemde inkomsten (formele criteria) of over te gaan tot forfaitaire vaststelling van het inkomen door de sociale diensten, indien zij daartoe aanleiding zien. De eerste mogelijkheid staat op gespannen voet met het feitelijke behoefte-criterium dat aan de ABW ten grondslag ligt en lokt misbruik uit; de tweede mogelijkheid levert aanzienlijke juridische complicaties op. Beide mogelijkheden leiden tot meer regelgeving.

28

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 5 november 1992 een adviesaanvraag voorgelegd aan de SER, met betrekking tot het kabinetsvoornemen om de huidige vrijlatingsbepalingen in de ABW, IOAW en IOAZ af te schaffen en de mogelijkheden van gemeenten tot het toekennen van positieve incentives aan uitkeringsgerechtigden te verruimen. In verband met dit kabinetsvoornemen zijn de in deze paragraaf aangedragen alternatieven in wezen overbodig geworden, indien het voornemen doorgang zal vinden. Aangezien het een voornemen betreft en gemeenten na afschaffing van de vrijlatingsbepalingen zelf invulling moeten geven aan de vrijlating van inkomsten en het bevorderen van arbeidsdeelname door middel van incentives, heeft de subwerkgroep bijstandsregelingen gemeen deze paragraaf te handhaven.

Dit alternatief leidt waarschijnlijk tot hogere ABW-uitgaven, aangezien een aantal feitelijke inkomensbestanddelen niet langer worden betrokken bij de inkomenstoets. De meerkosten liggen in de orde van grootte van 45 miljoen.

afschaffen vermogenstoets/verhogen vermogensvrijstelling

Het eerste alternatief maakt dat het verzwijgen van vermogen niet langer als misbruik wordt betiteld. De uitvoeringslasten nemen af, omdat hierop niet meer gecontroleerd hoeft te worden. Deze variant staat echter op gespannen voet met het behoefte-criterium van de ABW.

Een minder vergaande variant is het verhogen van de vermogensvrijstelling. Dit vermindert slechts de reden van verzwijging. Het aantal verzwegen gevallen zal -per definitie- minder worden. De uitvoeringslasten zullen evenwel hoogstens marginaal afnemen. De huidige mogelijkheid tot misbruik neemt echter niet af.

Een volledige afschaffing leidt tot een stijging van de bijstandsuitkeringen met circa 500 miljoen. Dit komt overeen met circa 18000 volledige uitkeringen. Een verhoging van de vrijstelling naar bijvoorbeeld fl. 60000 voor niet alleenstaanden en fl. 30.000 voor alleenstaanden doet de bijstandsuitgaven met circa 60 a 70 miljoen stijgen.

HOOFDSTUK 7, PREMIES, SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN

7.1 Inleiding

Onderhavig onderzoek heeft betrekking op het terrein van de premieheffing van de werknemersverzekeringen, dat wil zeggen van de Ziektewet (ZW), de Werkloosheidswet (WW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Daarbij zijn beginsel twee partijen betrokken: de werkgever en de werknemer. De misbruikgevoeligheid van de volgende elementen wordt hieronder beschreven:

- de verzekeringsplicht;
- de inning;
- het loonbegrip (inclusief de franchise).

7.2 Misbruikgevoeligheid van regelgeving met betrekking tot de verzekeringsplicht

De regelgeving

Alle werknemers en daaraan gelijkgestelden zijn van rechtswege verzekerd voor de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Voor het recht op een uitkering is het niet van belang of de verschuldigde premie ook daadwerkelijk is afgedragen.

Er is sprake van een 'werknemer' indien er een privaatrechtelijke dienstbetrekking is met als kenmerken 'arbeid', 'loon' en 'gezagsverhouding'. Met name het bestaan van een 'gezagsverhouding' geeft soms problemen. In het zogenaamde 'Rariteitenbesluit' is aangegeven wat met werknemers moet worden gelijkgesteld; te denken valt aan thuiswerkers, meewerkende familieleden en artiesten (de zogenaamde 'bijzondere arbeidsverhoudingen'). In het vierde hoofdstuk, over de werknemersverzekeringen, is reeds op een aantal van deze aspecten ingegaan vanuit het perspectief van de werknemers.

De hoogte van de (door de werkgevers af te dragen) premies²⁹ is mede afhankelijk van de bedrijfsvereniging waarbij een werkgever is aangesloten (op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekering). De verzekeringsplicht is ook geregeld in internationaal verband. Hoofdreel is dat, ongeacht de nationaliteit, in de Europese Gemeenschap voor de werknemer het sociale zekerheidsstelsel van het land waar de arbeid wordt verricht van toepassing is. Er wordt een uitzondering gemaakt voor tijdelijke detachering

Mogelijkheden tot misbruik

Aangezien het recht op een uitkering niet afhankelijk is van premie-betaling wordt het aantrekkelijk om de plicht tot premie-afdracht te ontduiken. Met name de onduidelijkheden omtrent de

²⁹ Ook de hoogte van de malus in het kader van het bonus/malusstelsel in de AAW/WAO wordt door deze indeling beïnvloed.

definiëring van de 'bijzondere arbeidsverhoudingen' bieden daartoe mogelijkheden. De hoogte van de te betalen premie kan door werkgevers die in meer sectoren werkzaam zijn, zodanig worden beïnvloed dat zij bij de 'goedkoopste' bedrijfsvereniging aangesloten worden.

Omdat in Nederland relatief hoge sociale premies moeten worden afgedragen is het voordelig om te werken met in het buitenland verzekerd personeel en dus om detachering te fingeren.

Alternatieven

recht op uitkering afhankelijk stellen van premiebetaling

Onder handhaving van het van rechtswege verzekerd zijn kan de verantwoordelijkheid van de werknemer voor de premieheffing worden versterkt door het niet nakomen van de verplichte melding van de werknemer bij de bedrijfsvereniging te sanctioneren. Analooq aan de aanmelding bij een ziekenfonds voor de ZFW zou kunnen worden bepaald dat bij niet melden de uitkering slechts ten dele of in het geheel niet tot uitbetaling komt. Risico van dit alternatief is dat deze benadering onbedoeld in de praktijk tot een stelsel met karaktertrekken van een vrijwillige verzekering leidt met alle gevolgen van dien welke in paragraaf 4.2 zijn beschreven.

Dit alternatief zal leiden tot een toename van de premiebaten. De omvang is afhankelijk van gedragseffecten en van te hanteren veronderstellingen inzake de controle en derhalve moeilijk kwantificeerbaar.

afschaffen Rariteitenbesluit (en vereenvoudiging kringbegrip)

Met deze maatregel wordt bewerkstelligd dat specifieke regelgeving voor losse arbeidskrachten komt te vervallen. Slechts personen bij wie sprake is van loon uit dienstbetrekking zijn in beginsel verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Indien er sociale overwegingen zijn om bepaalde groepen die niet in dienstbetrekking werken toch verzekerd te laten zijn, dienen deze groepen in de wet te worden omschreven. Een lichte stijging van de premiebaten zal als gevolg van dit alternatief kunnen optreden. Anderzijds zullen de uitkeringslasten, met name voor de ZW, enigszins toenemen. De verduidelijking van de regelgeving zal voorts leiden tot een daling van de uitvoeringskosten.

nieuwe indeling/centrale indeling van/bij bedrijfsverenigingen

De regelgeving omtrent de indeling van bedrijven bij bedrijfstakken stamt uit 1952 en dient gemoderniseerd te worden. De op hande zijnde herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekering stipt deze mogelijkheid aan. Bij een behandeling daarvan dienen de misbruikaspecten ook aandacht te krijgen.

suppletoire premie-aanslag (met boete) bij verkeerde indeling

In geval van een foutieve indeling door een werkgever van zijn bedrijf bij een bedrijfsvereniging dient de te weinig of te veel betaalde premie (met een verjaringstermijn van bijvoorbeeld vijf jaar)

verrekenend te worden met de werkgever, bij verwijtbaarheid te verhogen met een administratieve boete. Tentatieve berekeningen wijzen op circa 40 miljoen aan te weinig betaalde premies. De opbrengsten van administratieve boeten kunnen liggen in de orde van grootte van circa 10 miljoen.

administratieve eisen ten aanzien van detacheringen

De mogelijkheden tot aanpassing van de wetgeving zijn beperkt, voorzover Nederland is gebonden aan internationale afspraken. Wel is het mogelijk zwaardere kwalitatieve eisen te stellen aan detacheringsverklaringen. Daarnaast zou in de wet kunnen worden vastgelegd dat de werkgever bij wie uitgezonden werknemers in dienst zijn verplicht wordt een afschrift van de detacheringsverklaring naar de bedrijfsvereniging toe te zenden. Indien hij dit achterwege laat is hij over het loon van de betreffende werknemers premie verschuldigd.

In het pakket van maatregelen ter bestrijding van de fraude in de sociale zekerheid, zoals vermeld in bijlage 22 van de Miljoenennota 1993, is reeds rekening gehouden met een opbrengst van per saldo 35 miljoen (37 mln meer premiebatens; 2 mln meer uitkeringslasten) via verscherping van controle op detacheringen. Bij een stringente uitvoering van dit alternatief kan de opbrengst bovenop de voor intensivering van controle ingeboekte 35 miljoen nog maximaal circa 5 miljoen hoger uitvallen.

7.3 Misbruikgevoeligheid met betrekking tot de inning

De regelgeving

Beoogd wordt om het ontlopen van de premieplicht c.q. -afdracht door werkgevers te voorkomen door middel van aansprakelijkheidswetgeving. Deze aansprakelijkheidswetgeving, welke is opgenomen in de Coördinatiewet Sociale Verzekering heeft betrekking op inleners, aannemers (Wet ketenaansprakelijkheid, Wka) en bestuurders (Wet bestuurdersaansprakelijkheid, Wba). Op grond van deze wetgeving kunnen werkgevers die personeel inlenen aansprakelijk worden gesteld voor de belasting- en premieschulden van uitleners, hoofdaannemers aansprakelijk worden gesteld voor de premie-afdracht van onderaannemers, respectievelijk bestuurders voor de premie-afdracht van hun bedrijf.

Mogelijkheden tot misbruik

Bij bovengenoemde drie vormen voor aansprakelijkheid is verschillend geregeld of er ook aansprakelijkheid voor derden (zoals hoofdaannemers) is voor opgelegde administratieve boetes. Indien deze verantwoordelijkheid niet bestaat, kan ontduiken worden gezien als een 'beperkt risico'. De ketenaansprakelijkheid ontwikkelt zich in de jurisprudentie bovendien van een vorm van risico-aansprakelijkheid (aansprakelijkheid van rechtswege, ongeacht de vraag of de aansprakelijk gestelde schuldig is aan het niet-betalen van premies) naar schuld-aansprakelijkheid (waarbij de uitvoeringsorganen schuld aan het niet-betalen van premies moeten bewijzen). Ook dit 'beperkt' voor werkgevers die misbruik maken het risico. De effectiviteit van de Wka neemt daarmee duidelijk af.

Het aansprakelijk stellen van bestuurders voor premie-schulden is bewijsrechterlijk gecompliceerd. Er moet sprake zijn van 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' om de aansprakelijkheid te kunnen effectueren. Via een 'melding' van 'betalingsonmacht' kunnen bestuurders zich disculperen (vrijwaren). Het blijkt in de praktijk echter onduidelijk wanneer een bestuurder aan zijn meldingsplicht heeft voldaan.

Alternatieven

stroomlijning administratieve boetes

Bepaald moet worden dat in alle gevallen een tot de premiebaten gerekende administratieve boete ook bij aansprakelijke gestelde derden mag worden opgelegd. Dit leidt tot een geringe stijging van de premiebaten.

versterking risico-aansprakelijkheid ('g-rekening')

Risicoaansprakelijkheid wordt juridisch beter mogelijk naarmate er een effectieve disculpatiemogelijkheid bestaat. Om dit te bereiken moet het functioneren van het zogenaamde g-rekeningcircuit (= 'ge-blokkeerde' giro-rekeningen waarop bedragen worden gestort om later premies uit te kunnen betalen) worden verbeterd, bijvoorbeeld door te voorkomen dat op oneigenlijke wijze gelden aan g-rekeningen onttrokken kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven door toestemming te vereisen van de bedrijfsvereniging/fiscus voor opname van de g-rekening zolang de premies nog niet zijn voldaan. Van storting op een g-rekening kan dan een vrijwarende werking uitgaan. De premiebaten zullen enigszins stijgen.

Verplichte schriftelijke melding in kader Wba

Het verplicht stellen van een schriftelijke melding op grond van de Wet bestuurdersaansprakelijkheid (Wba) leidt ertoe dat bestuurders, die geen melding hebben gemaakt in geval van betalingsonmacht van premies en dergelijke (disculpatie), altijd aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de betaling van premies. Dit zal tot een aanwijsbare verbetering van de thans nauwelijks effectieve Wba leiden. De verwachting is dat hierdoor de premiebaten met circa 50 miljoen zullen toenemen.

7.4 Misbruikgevoeligheid met betrekking tot het loonbegrip

De regelgeving

De premies worden over een bepaald loon ingehouden. Bij de bepaling van de hoogte van de verschuldigde premie geldt een franchise ('vrije voet') en het 'arbeidsdagenbeginsel' (er moeten dagen, waarop gewerkt is, aan te wijzen zijn opdat berekening van de premiehoogte per 'arbeidsdag' kan plaatsvinden). Wettelijk is bepaald dat loon wordt geacht te zijn genoten op het tijdstip waarop het betaald is. Voorts geldt dat voor het heffen van premies het loonbetalingstijdvak het kalenderjaar is. Dit betekent dat, indien een nabetaling plaats heeft in een jaar volgend op dat

waarin het reguliere loon werd genoten, de premieheffing over deze nabetaling in het nieuwe jaar moet plaatsvinden.

Mogelijkheden tot misbruik

Door nabetalingen, tantièmes en vakantiegelden uit te keren in een volgend betalingstijdvak, waarin er geen 'arbeidsdagen' aan te wijzen zijn, wordt premieheffing ontdoken. Dit gebeurt in de praktijk met name bij kort durende contracten (uitzendbureaus).

De premieheffing voor de WAO maakt, het met het oog op de franchise die per gewerkte dag geldt, voordelig om bij deeltijdarbeid de arbeidsuren over zoveel mogelijk dagen in de week te spreiden. Tevens is het voordelig om op dezelfde dag in meerdere dienstbetrekkingen naast elkaar te werken, omdat dan meerdere malen de franchise wordt toegepast.

Alternatieven

verplichte premieheffing over nabetalingen

Indien te allen tijde premies worden geheven over nabetalingen, ongeacht het betalingstijdvak en de vraag of op dat moment nog arbeid wordt verricht, loont manipulatie met het tijdstip van betaling niet langer. De premie-opbrengsten zullen toenemen, afhankelijk van de omvang van de nabetalingen. Bruikbare gegevens daarover ontbreken.

WAO franchise op jaarbasis/afschaffing franchise

Een WAO-franchise op jaarbasis elimineert de afhankelijkheid van het arbeidspatroon voor de premieheffing; bij meer dienstbetrekkingen blijft deze bestaan. Dit laatste zou slechts vermeden kunnen worden door middel van afschaffing van de franchise, hetgeen echter consequenties heeft voor de totale systematiek van belasting- en premieheffing en de structuur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/AAW) en derhalve moeilijk zelfstandig beoordeeld kan worden. Bovendien heeft volledige afschaffing van de franchise zonder nadere maatregelen substantiële inkomenseffecten.

Een franchise op jaarbasis leidt tot een derving van premies met circa 170 miljoen; om dit te compenseren zou de (marginale) WAO-premie met 0.25%-punt moeten stijgen. Afschaffing van de franchise zou leiden tot een forse toename van de premieplichtige loonsom van circa 75 miljard naar circa 185 miljard. Daar staat tegenover dat de uitvoeringskosten van de bedrijfsverenigingen en de administratieve lasten van de werkgevers dalen. Indien invoering van dit alternatief zou moeten geschieden onder gelijktijdige handhaving van omvang van de huidige premiebaten, dan zou de premie moeten dalen van 12% tot circa 5%.

HOOFDSTUK 8, ALGEMENE BEVINDINGEN

8.1 Algemeen

In dit heroverwegingsrapport, dat mede is samengesteld op basis van de vier subrapporten, zijn de belangrijkste mogelijkheden tot misbruik op grond van de regelgeving, zoals die door deskundigen van de departementen, uitvoeringsorganisaties en openbaar ministerie worden ervaren, geïnventariseerd. In die zin kan men van een volledig overzicht spreken. Bovendien zijn er oplossingen aangedragen om grotendeels de lacunes in de wetgeving te dichten.

De algemene bevindingen hieruit wijzen op een aanzienlijke mate van misbruikgevoeligheid van de regelgeving. In het spanningsveld tussen "individuele" rechtvaardigheid, kostenbeheersing en uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid lijkt de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid ondergeschikt te zijn gesteld aan de andere elementen. De in hoofdstuk drie verwoorde gedachte, dat in het kader van de zogenaamde handhavingsketen naast verbetering van uitvoering en handhaving ook aanpak van de regelgeving noodzakelijk is om misbruik effectief te kunnen bestrijden, komt duidelijk tot uiting.

Daarnaast is in dit verband ook duidelijk geworden dat een aantal internationale verdragen en verplichtingen en de EG-regelgeving relevant is. Deze kunnen beperkingen kan opleggen aan de mogelijkheden om misbruik door aanpassing van de regelgeving terug te dringen (bijvoorbeeld ten aanzien van grensoverschrijdende en/of detacheringszaken). Dit pleit nadrukkelijk voor actie richting en op het niveau van, met name, de Europese Gemeenschap. Terzake dient geen afwachtende houding te worden ingenomen.

Naast deze acties op internationaal en communautair gebied liggen de meeste van de aangedragen alternatieven binnen de Nederlandse competentiesfeer. De mate waarin deze alternatieven goed zijn in te voeren verschilt van geval tot geval. De meest effectieve wijze om -binnen de grenzen van het huidige stelsel- de misbruikgevoeligheid van regelgeving te doen afnemen wordt namelijk vooral gevormd door alternatieven om criteria, met name die ten aanzien van de leef- en woonvormen, anders op te stellen. Dit soort alternatieven vereist het maken van fundamentele keuzes in het genoemde spanningsveld (tussen uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid, individuele behandeling en kostenbeheersing). Het impliceert een opschuiving in een richting die -in ieder geval tot voor kort- politiek en maatschappelijk als ongewenst werd beschouwd. Hier is een majeur politiek keuzeprobleem aan de orde.

Uit de analyse van de volgende paragraaf, waarin de alternatieven samenhangend worden beschreven, zal echter blijken dat dit keuzeprobleem niet in de weg hoeft te staan dat een aantal alternatieven, binnen de grenzen van het huidige stelsel en tenminste budgettair neutraal uit oogpunt van misbruikbestrijding zinvol kan worden ingevoerd.

8.2 Inventarisatie en systematisering

De in de vorige vier hoofdstukken geïnventariseerde alternatieven lopen qua aard en strekking sterk uiteen, althans op het eerste gezicht. De alternatieven kunnen echter min of meer samenhangend worden gepositioneerd door deze vanuit het volgende viertal optieken te bezien c.q. te groeperen.

- I In de eerste plaats wordt door middel van 'begripsomschrijvingen' vastgelegd waarop de regelgeving betrekking heeft c.q. wat de subjecten van de regelgeving zijn.
- II Vervolgens wordt in de tweede plaats aan de hand van 'criteria', zoals het al dan niet voorkomen van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid en het hebben van inkomsten, bepaald of er in specifieke gevallen recht op een uitkering is, en tot welke hoogte. Voor het vaststellen of aan criteria is voldaan moeten bepaalde feiten aannemelijk worden gemaakt.
- III In de regelgeving wordt in de derde plaats vastgesteld hoe de verantwoordelijkheid daarvoor tussen verzekerde annex uitkeringsgerechtigde enerzijds en uitvoerende instantie anderzijds is verdeeld. De 'betrokkenheid' bij de verzekeringsplicht is hier aan de orde.
- IV In de vierde en laatste plaats speelt de samenhang, de systematiek, in de sociale regelgeving een grote rol. Indien recht op een uitkering krachtens een sociale regeling is vastgesteld, dan volgt bijna altijd de vraag of de hoogte van de uitkering niet zodanig is dat een aanvullend beroep op een andere regeling, in concreto de Toeslagenwet en de Algemene Bijstandswet, mogelijk is.

De benaming van de optieken en de bijbehorende groepering is uiteraard voor discussie vatbaar. Sommige alternatieven zouden tot meer dan één optiek kunnen worden gerekend. De onderstaande groepering heeft dan ook niet meer tot doel dan een zekere structurering van de analyse te bewerkstelligen.

I Stroomlijning van begripsomschrijvingen.

Veel begripsomschrijvingen leveren de uitvoeringspraktijk moeilijkheden op. De daarvoor door een uitkeringsontvanger of premieplichtige aan te dragen informatie is moeilijk te verifiëren (c.q. makkelijk te falsificeren). Dit speelt met name een rol bij de bepaling van de kring van gerechtigden, van de premieplicht en bij de omschrijving van datgene wat nodig is ter bepaling van de hoogte van uitkeringen.

Onderstaande alternatieven uit de vier subrapporten hebben betrekking op dit cluster.

Subrapport werknemersverzekeringen

- 01. vereenvoudiging omschrijving kringbegrip
- 02. uitkeringsdagloon gelijk stellen aan premieloon

Subrapport demografische regelingen

- 03. aansluiten bij formele criteria

Subrapport bijstandsregelingen

- 04. aansluiten bij formele criteria
- 05. wijziging inkomensbegrip
- 06. herinvoeren criterium 'economische eenheid'

Subrapport premies

- 07. WAO-franchise op jaarbasis/afschaffen franchise
 - 08. afschaffen Rariteiten-besluit (en vereenvoudiging kringbegrip)
 - 09. nieuwe indeling/centrale indeling van/bij bedrijfsverenigingen
 - 10. stroomlijning administratieve boetes
-

Deze alternatieven kunnen redelijk zelfstandig worden beoordeeld, aangezien er nauwelijks 'weglekeffecten' c.q. onbedoelde gevolgen bij andere regelingen optreden (behoudens bij het voorstel tot aansluiten bij formele criteria bij de demografische regelingen). Het is vrij lastig om een financiële kwantificering van deze alternatieven te maken; doelgroep en uitkeringsrechten worden immers niet gewijzigd. Waarschijnlijk zullen deze -met uitzondering van de afschaffing van de WAO-franchise- beperkt van omvang zijn. De moeilijkheidsgraad van zowel in- als uitvoering verschilt per alternatief, maar lijkt niet onoverkomelijk hoog. De misbruikgevoeligheid neemt na invoering van dit soort alternatieven overigens slechts in bescheiden mate af. Aansluiting bij formele criteria zal leiden tot gedragsreacties; de huidige vormen van misbruik worden hiermee niet (wezenlijk) tegengegaan.

Invoering van vereenvoudiging van de omschrijving van het kringbegrip, de afschaffing van het Rariteitenbesluit en van stroomlijning van administratieve boetes behoeft weinig problemen op te leveren; de misbruikgevoeligheid wordt teruggedrongen, terwijl er geen significante negatieve financiële effecten aan verbonden zijn.

Met betrekking tot het voorstel om het uitkeringsdagloon gelijk te stellen aan het premieloon is reeds enige tijd geleden advies gevraagd bij de SVr. Zonder op de uitkomst hiervan vooruit te lopen wordt geconstateerd dat dit uit oogpunt van het terugdringen van misbruikgevoeligheid positieve effecten lijkt te hebben. Daarbij zou echter wel de voorwaarde moeten gelden dat stijging van uitkeringslasten wordt voorkomen. Hiervoor zijn verschillende opties mogelijk, bijvoorbeeld het invoeren van loonklassen bij het uitkeringsloon of een uniform lager uitkeringspercentage ten opzichte van het premieloon in vergelijking tot het nu geldende dagloon, opdat voor de gemiddelde uitkeringsontvanger de uitkering gelijk zal blijven.

Het hanteren van een WAO-franchise op jaarbasis is vanuit het oogpunt van vermindering van de misbruikgevoeligheid van de regelgeving zeer effectief. Als hiertoe besloten wordt dient echter de te verwachte daling van de premiebaten te worden gecorrigeerd in de premie-hoogte. Vanuit een oogpunt van vermindering van de misbruikgevoeligheid levert totale afschaffing van de franchise ten

opzichte van een franchise op jaarbasis niet echt meer winst op, terwijl invoering een stuk gecompliceerder zal zijn in verband met de samenhang WAO/AAW en forse inkomensgevolgen.

Een nieuwe indeling van bedrijven bij bedrijfsverenigingen kan eveneens bijdragen aan terugdringing van misbruik. De thans bestaande onduidelijkheden, en daarmee de mogelijkheden tot misbruik ten aanzien van de hoogte van premieverplichtingen door bedrijven, wordt daarmee echter wel gemitigeerd maar niet geheel voorkomen. Centrale indeling of stroomlijning en verhoging van de boetes bij foutieve opgave zijn hier verdere oplossingsrichtingen.

Het aansluiten bij formele criteria, de wijziging van het inkomensbegrip en herinvoering van het criterium 'economische eenheid' vergt naar de mening van de werkgroep nader onderzoek naar de exacte effecten; deze zijn thans nog onvoldoende bekend.

II Beperken van criteria/differentiatie

Of aanspraak kan worden gemaakt op een uitkering wordt vastgesteld aan de hand van bepaalde criteria. Afhankelijk van de sociale regeling waar in concreto een beroep wordt gedaan gaat het om zaken als: werkloosheid (WW), arbeidsongeschiktheid (WAO), het onvermogen om zelf te zorgen voor een inkomen op minimumniveau (ABW). In dit verband is ook de TW relevant. De hoogte van de uitkering, waarop aanspraak kan worden gemaakt, wordt dikwijls bepaald door nadere criteria: de mate van arbeidsongeschiktheid, het hebben van neveninkomsten of eigen vermogen, de leefvorm c.q. inkomsten van partners en woningdelers, etcetera. In de loop der tijd is het aantal criteria sterk toegenomen; de regelgeving is daardoor voor de praktijk complex c.q. moeilijk uitvoerbaar geworden. Aan het verifiëren van de aan de criteria onderliggende feiten zijn hoge uitvoeringslasten verbonden. De volgende alternatieven vallen in dit cluster.

Subrapport werknemersverzekeringen

-

Subrapport demografische regelingen

11. schrappen enkele leeftijdsgrenzen AKW, Anw
12. (gedeeltelijke) afschaffing van de onderhoudseis AKW
13. vrijlating eigen inkomen kinderen jonger dan 18 jr.
14. restricties (arbeid/uitkering) voor verzekerden in buitenland schrappen/wijzigen
15. uitsluiten van bepaalde groepen m.b.t. verzekeringsplicht in het buitenland

Subrapport bijstandsregelingen

16. woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding
17. woningdelers aanmerken als alleenstaanden
18. kostgangers/onderhuurders aanmerken als gezamenlijke huishouding
19. kostgangers/onderhuurders aanmerken als woningdelers
20. samenwonende familie-leden aanmerken als woningdelers
21. co-oudernorm afschaffen
22. afschaffen inkomenstoets
23. afschaffen of beperken inkomensvrijlating
24. afschaffen vermogenstoets/verhogen vermogensvrijstelling

Subrapport premies

-

Elk alternatief heeft steeds vrijwel volledig op één regeling betrekking; er zijn geen onbedoelde neveneffecten op andere regelingen of 'weglekeffecten'. De financiële effecten zijn redelijk goed in te schatten. Zij zijn echter wel bij een flink aantal van de alternatieven uit de cluster vrij fors van omvang (honderden miljoenen, zowel 'positief' als 'negatief'). Daarmee hangt samen dat niet te licht mag worden gedacht over de invoering; de meeste alternatieven zullen een principiële politieke afweging vergen. Veel alternatieven bepleiten een duidelijke 'breuk' met de (inhoud van de) huidige regels. De uitvoering daarentegen wordt, indien besluitvorming over de invoering heeft plaatsgevonden, duidelijk vereenvoudigd. Het beperken van de criteria kan over het algemeen de misbruikgevoeligheid van de regelgeving significant terugdringen. In die zin zijn bovenstaande alternatieven zeer effectief.

Van bovenstaande alternatieven zijn het schrappen van restricties voor verzekerden in het buitenland en het uitsluiten van bepaalde groepen sterk gebonden aan communautaire en internationale regelgeving. Nader onderzoek naar de exacte (on)mogelijkheden is noodzakelijk, met het oog op eventuele acties richting de Europese Gemeenschap.

De alternatieven die zijn gericht op de gedeeltelijke afschaffing van de onderhoudseis AKW resp. vrijlating van eigen inkomen van kinderen ≤ 18 jaar zijn gemakkelijk in te voeren; zij brengen -op beperkte schaal- enige kosten met zich mee.

De alternatieven die tornen aan het behoeftecriterium van de bijstandsvoorzieningen (het afschaffen of vergaand beperken van inkomens- en vermogenstoetsen) gaan daarmee fundamenteel buiten de grondslagen van het huidige stelsel.

Het beperken van criteria in de ABW, met name door beperking van het aantal leefvormen, draagt wezenlijk bij aan de vermindering van de misbruikgevoeligheid. Het misbruik in de bijstand valt niet tegen te gaan zonder de leefvormproblematiek aan te pakken. Erkend wordt tegelijkertijd dat invoering van deze alternatieven de spanning oproepen, waarover eerder is gesproken, tussen een individueel rechtvaardige benadering van het behoeftecriterium, kostenbeheersing en een adequate uitvoering. Een algemene afweging over dit soort alternatieven komt beter tot zijn recht bij de lopende discussie over de herinrichting van de ABW dan in dit rapport, gezien de taakopdracht. Een aantal alternatieven met betrekking tot de leefvormproblematiek in de ABW is in beginsel in te voeren binnen de grenzen van het huidige stelsel. Dit geldt voor de afschaffing van de zogenaamde co-oudernorm. Deze zal met name de uitvoering verlichten en betekent geen majeure wijziging van de ABW. Met het aanmerken van kostgangers/onderhuurders als woningdelers (structurele besparing, zonder gedragsreacties, circa 25 miljoen) wordt een veel voorkomende vorm van misbruik beperkt.

Verdergaand zijn de alternatieven om de kostgangers/onderhuurders en de woningdelers aan te merken als gezamenlijke huishouding (structurele besparing -zonder gedragsreacties- cumulatief 260 miljoen; bij gedragsreacties zal de besparing fors afnemen of zullen zelfs extra kosten kunnen ontstaan). Dit zou betekenen dat mensen die (alleen) gemeenschappelijk in de huisvesting voorzien voor de ABW worden behandeld als ware zij partners. Bij een onderzoek van deze alternatieven moet bezien worden hoe deze zich verhouden tot de uitgangspunten van de ABW. Een variant

daarop, die aanzienlijk minder ingrijpende gevolgen heeft en uit oogpunt van misbruikbestrijding uiterst effectief wordt geacht, is het blijven aanmerken als gezamenlijke huishouding van diegenen die zich thans laten registreren als kostgangers/onderhuurders of woningdelers, maar voorheen zelf aangaven (blijkens de GSD-administratie) een gezamenlijke huishouding te voeren. 'Ex-partners' die een gezamenlijke huisvesting blijven voeren blijven, kortom, voor de ABW een gezamenlijke huishouding. Ook dit leidt tot een daling van de uitkeringslasten.

III Vergroten van betrokkenheid van de uitkeringsontvanger door wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Bij de uitvoering van de regelgeving in de sociale zekerheid zijn in principe³⁰ twee 'partijen' betrokken: de uitvoerende instantie enerzijds en de uitkeringsgerechtigde of premieplichtige anderzijds. De uitkeringsgerechtigde/premieplichtige heeft de plicht bepaalde informatie te verstrekken en feiten aannemelijk te maken. De uitvoerende instantie heeft weer bepaalde verplichtingen jegens de uitkeringsgerechtigde/premieplichtige (informatieverstrekking en dergelijke). De praktijk laat een situatie zien waarin het vaak de uitvoerende instanties zijn die zaken aannemelijk moeten maken, indien door een uitkeringsgerechtigde aangedragen gegevens niet juist zijn. Meer in het algemeen geldt dat de betrokkenheid van uitkeringsgerechtigden/premieplichtigen bij de verzekerings- en premieplicht kan worden vergroot en er meer consequenties (in de sfeer van uitkeringsrechten) kunnen worden verbonden aan situaties waarin burgers de aan de verzekeringsplicht verbonden voorwaarden niet naleven. De alternatieven die onder dit cluster begrepen kunnen worden zijn de volgende.

Subrapport werknemersverzekeringen

- 25. recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen werknemer
- 26. uitsluiten van export-/aanscherpen van voorwaarden bij export van uitkeringen

Subrapport demografische regelingen

- 27. eerder schorsen van de uitkering
- 28. uitbreiding 'beperkte registratie' in verzekerdenadministratie
- 29. terugkeer naar 'oude' aanvraagstelsel AKW
- 30. introduceren 12-maandencriterium voor ingezetenschap

Subrapport bijstandsregelingen

- 31. invoering basisnorm met toeslagen
- 32. strengere eisen in regelgeving t.a.v. kostgangers/onderhuurders

Subrapport premies

- 33. recht op uitkering afhankelijk stellen van premiebetaling
 - 34. versterking risico-aansprakelijkheid (g-rekening)
 - 35. verplichte schriftelijke melding in kader Wba
 - 36. suppletoire premie-aanslag (met boete) bij verkeerde indeling
 - 37. verplichte premieheffing over nabetalingen
 - 38. administratieve eisen t.a.v. detacheringen
-

³⁰ In die gevallen waarin zowel werknemer als werkgever premieplichtig is, zijn er uiteraard drie partijen in het geding.

Bovenstaande alternatieven dragen bij aan vermindering van de misbruikgevoeligheid en zijn over het algemeen goed in- en uitvoerbaar. Er zijn weinig of geen onbedoelde effecten op andere regelingen. Dit cluster levert met name 'incentives voor goed gedrag' op. De financiële effecten van de meeste alternatieven uit dit cluster lijken beperkt te zijn. Waarschijnlijk zullen de premiebatens enigszins stijgen, zonder dat daartegenover hoge extra aanspraken op uitkeringen tegenover staan. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de alternatieven 'invoeren basisnorm met toeslagen' en de 'strengere eisen in de regelgeving ten aanzien van kostgangers/onderhuurders' in de ABW. Deze zijn geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie; ze brengen tenminste dezelfde, maar waarschijnlijk hogere uitvoeringslasten met zich mee, terwijl bij deze alternatieven het probleem met betrekking tot verificatie van gegevens blijft bestaan. Ook kan de meerwaarde, boven de huidige situatie, van het alternatief 'terugkeer naar het oude aanvraagstelsel AKW' in twijfel worden getrokken; waarschijnlijk levert dit slechts hogere uitvoeringslasten op.

In dit cluster zijn de financiële effecten van enige omvang beperkt. Vermoedelijk alleen de schriftelijke melding Wba (stijging van de premiebatens met circa 50 miljoen) en de suppletoire premie-aanslag -met boete- bij verkeerde indeling (stijging premie-baten; opbrengst boetes circa 10 miljoen) hebben significante financiële effecten.

Systematisering.

De minimumgarantie van de werknemersverzekeringen is geregeld in de TW, die niet alleen qua financiering, maar ook qua meewegen van alle inkomsten binnen de leefeenheid alle kenmerken heeft van sociale voorziening. Daarnaast gaan bijvoorbeeld ook in de Anw inkomsten en leefvormen een bepalende rol spelen. Gevolg hiervan is dat ook de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen te maken krijgen met een controle op inkomsten en leefvorm. Bovendien is vaak voor de betrokkenen niet duidelijk op welke voorziening aanspraak kan of moet worden gemaakt. Motief van de gemaakte keuze is geweest te voorkomen, dat iemand die een sociale verzekeringsuitkering ontvangt daarnaast nog een beroep op bijstand moet doen ten behoeve van de minimumuitkeringsgarantie en mede daardoor ook tegelijkertijd met twee uitvoeringsorganen te maken heeft.

In de vier subrapporten zijn de volgende alternatieven naar voren gekomen die door middel van een meer eenduidige systematisering bovengenoemde problemen kunnen doen verminderen.

Subrapport werknemersverzekeringen

39. minimum-uitkering-stelsel

Subrapport demografische regelingen

40. individualisering AOW

41. individualisering van TW, IOAW en IOAZ

42. afschaffen van TW, IOAW en IOAZ

43. afschaffen toeslagenregelingen (in AOW, TW, IOAW/IOAZ en Anw)

Subrapport bijstandsregelingen

44. individualisering van uitkeringsrechten

Subrapport premies

Dit cluster wordt gekenmerkt door alternatieven die tot duidelijke veranderingen ten opzichte van de huidige regels leiden; sommige gaan over de grenzen van het huidige stelsel. De alternatieven zijn niet goed afzonderlijk te beoordelen, omdat zij doorgaans aanzienlijke gevolgen voor andere regels c.q. onderdelen van de sociale zekerheid hebben. Ook de financiële gevolgen zijn over het algemeen zeer fors; het kan bijvoorbeeld ingeval van voorstellen tot individualisering gaan om meer- of minderkosten van vele miljarden. Invoering vergt dan ook een principiële politieke afweging. Er zijn significante maatschappelijke gevolgen aan de orde. De uitvoerbaarheid, indien de alternatieven zouden zijn ingevoerd, van het voorgestelde is daarentegen zeer goed. Dit cluster leidt tot de meest vergaande en fundamentele terugdringing van de misbruikgevoeligheid van de regelgeving binnen het totaal van de in deze heroverweging onderzochte alternatieven.

Bovengenoemde alternatieven kunnen niet los gezien worden van discussies over de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. De werkgroep acht het, gezien haar taakopdracht, hier niet de plaats daaromtrent uitspraken te doen. Het alternatief om de TW, IOAW en IOAZ te integreren in de ABW (als gevolg van 'afschaffing', waarbij het onderscheidend criterium van de afzonderlijke wetten verdwijnt) biedt mogelijkheden om binnen de grenzen van het huidige stelsel door middel van systematisering misbruik terug te dringen. De aan de sociale voorzieningen ten grondslag liggende uitgangspunten worden hierdoor niet aangetast; het is het minst vergaande alternatief in dit cluster. Dit alternatief zou betekenen dat enerzijds wordt teruggekomen op het streven om zo veel mogelijk mensen buiten de ABW te houden; en anderzijds zou worden gestreefd naar een concentreren van de minimumvoorzieningen bij de bijstandsvoorzieningen. De financiële effecten zijn (relatief) beperkt, te weten per saldo een besparing van circa 135 miljoen.

8.3 Samenhang tussen alternatieven

Na deze systematisering aan de hand van vier optieken kan nog het een en ander worden gezegd over de *samenhang tussen de alternatieven*. In het algemeen is het mogelijk alternatieven naast elkaar in te voeren. In een aantal gevallen is dit evenwel niet of niet zonder meer mogelijk is. Op het punt van een gecombineerde invoering van alternatieven wordt, zonder uitputtend te zijn, een aantal opmerkingen gemaakt. Bij besluitvorming over een eventuele invoering van in dit rapport genoemde alternatieven dient terdege rekening te worden gehouden met dergelijke aspecten die daarbij worden genoemd.

In een aantal gevallen is voorgesteld over te gaan tot afschaffing van begrippen. Dit is op zich mogelijk, maar dan moet daarbij worden bedacht dat realisering daarvan een verschuiving naar andere onderdelen van de sociale zekerheid kan betekenen. Om te voorkomen dat afschaffing zal leiden tot onbedoelde effecten elders zou tevoren moeten worden bezien of deze verschuiving op zich gewenst is en zo ja, of elders compenserende maatregelen noodzakelijk zijn. Indien bijvoorbeeld het begrip woningdeler zou worden afgeschaft kan dit betekenen dat de huidige woningdelers voortaan als alleenstaanden of samenwonenden zouden moeten worden aangemerkt. De huidige

definitie van laatstgenoemde begrippen zou, ervan uitgaande dat deze verschuiving gewenst is, moeten worden aangepast aan een integratie van een nieuwe categorie in het begrip alleenstaande c.q. het begrip samenwoner. Een ander voorbeeld is het afschaffen van de Toeslagenwet. Afschaffing zou een verschuiving naar de Algemene Bijstandswet betekenen, inclusief vermogens-toets. Indien dit laatste als te streng of überhaupt als ongewenst zou worden beschouwd zou een herbezinning op de (hoogte van de) huidige vermogenstoets wellicht moeten worden overwogen. Neveneffecten zouden zich overigens ook kunnen voordoen op andere onderdelen van de sociale zekerheid die niet in dit rapport zijn beschreven of ook op aanpalende gebieden zoals bijvoorbeeld het fiscale terrein.

Daarnaast is ook denkbaar dat er alternatieven zijn die bij invoering een ander alternatief overbodig maken. Soms ligt dit voor de hand: de invoering van een beperkte inkomenstoets sluit de invoering uit van de afschaffing van een inkomenstoets; de invoering van individuele uitkeringsrechten op grond van de Toeslagenwet en de Algemene Bijstandswet sluit de invoering van het begrip economische eenheid of de vaststelling van formele criteria uit. Soms is dit minder zichtbaar en zou daarop expliciet gewezen moeten worden. Zo betekent afschaffing van de onderhoudseis voor de Algemene Kinderbijslagwet de facto dat een uitkering ongewijzigd kan worden gecontinueerd zodat invoering van het aanvraagstelsel, dat het onlangs ingevoerde mutatiesysteem weer zou moeten vervangen, weinig zinvol is. Ook betekent afschaffing van de leeftijdsgrens voor de Algemene Kinderbijslagwet het schrappen van de onderhoudseis.

Ten slotte zijn er alternatieven die elkaars invoering uitsluiten. Soms is dit evident, soms minder duidelijk. Individualisering van uitkeringsrechten ingevolge de Toeslagenwet zou de invoering van individualisering van bijstandsrechten uitsluiten. Een afhankelijke partner van een sociale verzekeringsgerechtigde zou anders immers in plaats van een 30% toeslag in aanmerking kunnen komen voor een 70% bijstandsuitkering. In zo'n geval is de individualisering van de TW niet meer zinvol; hier is dus sprake van een impliciete uitsluiting van deze alternatieven.

8.4 Tot slot

Hetgeen in dit hoofdstuk aan alternatieven in de sfeer van de regelgeving is genoemd is substantieel. Zeker indien hiermee in aansluiting op maatregelen in de sfeer van controle en uitvoering de handhavingsketen kan worden versterkt, kan zich aldus een gedegen beleid *binnen de grenzen van het huidige stelsel* ter bestrijding van misbruik in de sociale zekerheid vormen.

Voorts hebben ook de in dit hoofdstuk verwoorde algemene bevindingen de noodzaak tot kwantitatief onderzoek naar de omvang van misbruik, waarover in hoofdstuk drie is gesproken, onderstreept. Dit is onder andere van belang voor een meer gedegen inzicht in de financiële effecten van maatregelen ter bestrijding van misbruik.

Naar aanleiding van hetgeen met betrekking tot de leef- en woonvormen in de diverse regelingen aan de orde is gekomen zij gewezen op het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, de zogenaamde Commissie Kortmann, over dit onderwerp. De heroverwegingswerkgroep heeft zich, gelet de werkzaamheden van de Commissie Kortmann terzake, beperkt tot inventarisatie van concrete, in beginsel denkbare, maatregelen uit het oogpunt van misbruikgevoeligheid en zich niet in meer algemene zin uitgesproken over de leef- en woonvormproblematiek.

Altijd rest dan toch tot slot de vraag, of nog meer mogelijk is. De werkgroep wijst erop dat beantwoording van deze vraag geplaatst moet worden in het kader van de meer fundamentele discussies over de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Geconstateerd wordt dat deze thans in allerlei maatschappelijke en politieke gremia plaatsvinden, zowel op nationaal als op internationaal (OESO) niveau.³¹ Uit dit heroverwegingsonderzoek is duidelijk geworden dat bij deze discussies het vraagstuk van de handhaafbaarheid van regels nadrukkelijk moet worden betrokken. Zo kunnen eventuele veranderingen in het stelsel van de sociale zekerheid stellig - fundamenteel- bijdragen aan het tegengaan van misbruik. Wordt bij een eventuele herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid hiermee geen of onvoldoende rekening gehouden, dan zullen de nieuwe regels onvermijdelijk wederom misbruikgevoelig blijken.

³¹ Zie onder andere de *Sociale Nota 1993*, hoofdstuk zes (Bestuurlijke vraagstukken).

Onderzoek naar misbruikgevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid

In de sociale zekerheidswetgeving is voorgeschreven over welke feiten en omstandigheden uitkeringsinstanties dienen te beschikken alvorens het recht op en de hoogte van de uitkering (en de continuering of beëindiging van dit recht) kan worden vastgesteld. Een aantal van deze gevraagde (of gewijzigde) feiten en omstandigheden is moeilijk objectief vast te stellen. Bij wijze van voorbeeld: feiten betreffende de samenlevingsvorm, aanwezigheid van inkomsten, de wijze en plaats van huisvesting. Het gevolg hiervan kan zijn dat een te ruime uitleg wordt gegeven ten opzichte van de bedoelingen van de wetgever waardoor een te ruim gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de regelgeving biedt.

In de afgelopen jaren zijn op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheidsregelingen diverse onderzoeken verricht die bruikbare resultaten hebben opgeleverd. In dit verband kan onder meer worden verwezen naar onderzoek naar gebruikersruimte in de sociale zekerheid en naar de evaluatie van de Bijdrageregeling bijzondere controle. Voorts is nog een aantal onderzoeken en projecten gaande die deels eerst in de loop van 1992 tot resultaten zullen leiden. Dit betreft in het bijzonder het project Handhavingsbeleid, richtlijnen inzake opsporing van sociale zekerheidsfraude, onderzoek van de commissie Kortmann naar de leefvormen, de decentralisatie-impuls en de verificatie van cliënt-gegevens.

Het onderhavige heroverwegingsonderzoek heeft tot doel te inventariseren welke (onderdelen van) regelgeving in de sociale zekerheid leiden tot misbruik en/of oneigenlijk gebruik van deze regelgeving. Deze inventarisatie dient waar nodig te geschieden op basis van feitelijk onderzoek bij uitkeringsinstanties en het openbaar ministerie in welk kader tevens zal worden nagegaan in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van voornoemd verricht en nog lopend onderzoek. Uiteraard zal hierbij voorop moeten staan dat gestreefd wordt naar voorstellen die een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van deze wetten waarborgen zonder dat deze voorstellen tot meer uitgaven leiden.

³² *Miljoenennota 1992*, blz 241.

BIJLAGE 2 Samenstelling werkgroep en subwerkgroepen

werkgroep

drs. J.H.M. Kok (voorzitter)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. R. van Zwol (secretaris vanaf 1-10-1992)	Ministerie van Financiën
mr.drs. R. Zeldenrust (secretaris tot 1-10-1992)	Ministerie van Financiën
mr. A.H.W.Th. Staphorst (adjunct-secretaris)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mr. drs. R.K. Visser	Ministerie van Algemene Zaken
drs. J.W. Holtslag (plv.-lid)	Ministerie van Algemene Zaken
mr. J.R.H. Kuyper	Ministerie van Justitie
mr. C.J.G. Olde Kalter	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. R.N. de Boer (tot 1-12-1992)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
mr. C.H. van der Laan	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. P. Hofstra	Ministerie van Financiën

De financiële gevolgen van de in dit rapport geïnventariseerde alternatieven zijn opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onder coördinatie van drs. H.G. Fekkes.

subwerkgroep werknemersverzekeringen

drs. F. de Hullu (voorzitter)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
B.C.T. Vial (secretaris)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. P. van Reenen	Ministerie van Justitie
drs. D.M.F. Jongen	Ministerie van Financiën
mr.drs. R. Zeldenrust	Ministerie van Financiën
G. van Pelt	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
M.W. Bronsgeest	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
P. Habermehl	Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen
mr. J.A. Sureveen	Sociale Verzekeringsraad
mr. A.J.M. Willekes	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
mr. G. van Zeben	Openbaar Ministerie

subwerkgroep demografische regelingen

mr. H.J. van Dalen (voorzitter)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
A. Rijksen (secretaris)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. P. van Reenen	Ministerie van Justitie
drs. C. J. Ruppert	Ministerie van Financiën
mr.drs. R. Zeldenrust	Ministerie van Financiën
drs. J.S. de Visser	Ministerie van Financiën
E. Schaake	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
M.M. Bodbijn	Sociale Verzekeringsraad
mr. E.J. Hartjes	Openbaar Ministerie
mr. J. Schell	Katholieke Universiteit Brabant
mr. W.A. Sinninghe Damsté	Sociale Verzekeringsbank
mr. drs. H. Trouw	Sociale Verzekeringsbank

subwerkgroep bijstandsregelingen

drs. J.P. Kloosterman (voorzitter)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mr. J.G. Marcic (secretaris)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. P. van Reenen	Ministerie van Justitie
drs. R.N. de Boer	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. T.A.M. Moers	Ministerie van Financiën
mr.drs. R. Zeldenrust	Ministerie van Financiën
mr. C.H. van der Laan	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
C.G.M. Fleur	Gemeentelijke Sociale Dienst Zeist
R. Geerling	Gemeentelijke Sociale Dienst Amsterdam
J.W.P.M. van Rooy	Katholieke Universiteit Brabant

subwerkgroep premies

drs. L.J.M. van Zeggeren (voorzitter)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. J.A. Schwartz (secretaris)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. P. van Reenen	Ministerie van Justitie
A.A.Th. Sewalt	Ministerie van Financiën
drs. T. van Uum	Ministerie van Financiën
mr.drs. R. Zeldenrust	Ministerie van Financiën
mr. D. Beekman	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
P.A. van Bers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
J.H.L. Gillet	Sociale Verzekeringsraad
mr. J.H. van Hout	Openbaar Ministerie
F.W. van Soest	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
mr. J.H. van der Veen	Oud-voorzitter premiekamer Centrale Raad van Beroep

BIJLAGE 3, OVERZICHT VAN DE GEPRESENTEERDE ALTERNATIEVEN

Onderstaand is de indeling -en nummering- gevolgd, zoals deze in hoofdstuk acht (paragraaf 2) is gehanteerd. De toelichting bij elk alternatief komt overeen met de teksten uit de hoofdstukken vier tot en met zeven.

Stroomlijning begripsomschrijvingen

Subrapport werknemersverzekeringen

01. vereenvoudiging omschrijving kringbegrip

Het kringbegrip kan scherper worden gedefinieerd door 'zelfstandigheid' als onderscheidend criterium te hanteren. Alle typen arbeidsverhoudingen zijn verzekeringsplichtig, tenzij sprake is van (strikt) zelfstandige beroepsuitoefening.

Welke financiële effecten kunnen optreden, is afhankelijk van de vormgeving van dit alternatief. Wel wordt voorzien dat de populatie verzekeringsplichtigen per saldo zal toenemen waardoor zowel de premiebaten als de uitkeringslasten zullen stijgen.

02. uitkeringsdagloon gelijk stellen aan premieloon

Indien het loon waarover de uitkering wordt berekend gelijk wordt gesteld aan het loon op basis waarvan de premie wordt vastgesteld en dezelfde referentieperiode wordt gehanteerd, vervalt het afzonderlijke begrip 'uitkeringsdagloon'. Omdat voor de premie-vaststelling reeds gegevens over het loon aanwezig (moeten) zijn, is dan voor het daarmee gelijkgestelde uitkeringsdagloon geen extra informatie c.q. administratie nodig. Bovendien is controle achteraf mogelijk middels vergelijking met het, aan het premieloon bijna identieke, loonbegrip voor de loonbelasting.

Deze gelijkstelling leidt tot toename van de uitkeringslasten, onder meer doordat loonelementen die nu nog niet meetellen bij de dagloonvaststelling (c.q. de bepaling van de hoogte van de uitkering) na die gelijkstelling wel zullen meetellen. Indien het gemiddelde dagloon met 1% toeneemt, stijgen de uitkeringslasten met per saldo circa 120 miljoen (ca +45 mln WW, +90 mln WAO en -15 mln TW). Dit lastenverzwarende effect kan echter worden ondervangen door een uniform kortingspercentage te hanteren; dat wil zeggen het feitelijke uitkeringsloon voor allen gelijk te stellen aan een percentage kleiner dan 100 van het premieloon. Het is ook te ondervangen door te komen tot de hantering van loonklassen. Bij de hantering van een klassebreedte van fl. 10,-, hetgeen zou leiden tot een daling van de gemiddelde daguitkering met fl. 3,50, treedt zelfs een compensatie op de uitkeringen op van circa 600 miljoen (ca -170 mln WW, -500 mln WAO, +70 mln TW). Dit alternatief leidt tot een beduidende verlichting van de administratieve lasten en daarmee tot een significante daling van de uitvoeringskosten.

Subrapport demografische regelingen

03. aansluiten bij formele criteria

Thans dienen de feitelijke omstandigheden (het echt bestaan van een gezamenlijke huishouding, en dergelijke) te worden bewezen. Overgestapt kan worden naar een toetsing aan formele criteria, zoals aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap. Nadeel is dat de registratie slechts op vrijwillige basis kan geschieden en daarmee het huidige misbruik niet bestrijdt.

De financiële effecten zijn afhankelijk van het gedrag van betrokkenen. Op langere termijn zullen er naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke meerkosten zijn gezien de huidige trendmatige verschuiving van gehuwden naar ongehuwd samenwonenden.

Subrapport bijstandsregelingen

04. aansluiten bij formele criteria

Thans dienen de feitelijke omstandigheden (het echt bestaan van een gezamenlijke huishouding) te worden bewezen. Zou daarentegen worden gekozen voor toetsing aan formele criteria, zoals aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap dan is misbruik niet meer mogelijk. In een dergelijk geval geschiedt registratie echter op vrijwillige basis. Dit leidt tot gedragsreacties (verschuiving van gehuwden en ongehuwd samenwonenden naar niet als zodanig geregistreerd staanden) en de uitkeringslasten zullen dus naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk toenemen.

05. wijziging inkomensbegrip

De ABW toetst nu aan het feitelijk aanwezige inkomen. Het is mogelijk om de inkomensstoets te beperken tot alleen in de wet genoemde inkomsten (formele criteria) of over te gaan tot forfaitaire vaststelling van het inkomen door de sociale diensten, indien zij daartoe aanleiding zien. De eerste mogelijkheid staat op gespannen voet met het feitelijke behoefte-criterium dat aan de ABW ten grondslag ligt en lokt misbruik uit; de tweede mogelijkheid levert aanzienlijke juridische complicaties op. Beide mogelijkheden leiden tot meer regelgeving.

Dit alternatief leidt waarschijnlijk tot hogere ABW-uitgaven, aangezien een aantal feitelijke inkomensbestanddelen niet langer worden betrokken bij de inkomensstoets. De meerkosten liggen in de orde van grootte van 45 miljoen.

06. herinvoeren criterium 'economische eenheid'

Het kenmerk van gehuwden en daarmee gelijkgestelde samenwonenden is de 'gezamenlijke huishouding'. Met name bij samenwonenden is het moeilijk om het bestaan van een 'gezamenlijke huishouding' te bewijzen. Er dient te worden aangetoond dat er sprake is van een 'wederzijds in elkaars verzorging voorzien'. Tot 1987 werd uitgegaan van het begrip 'economische eenheid', waarbij als bewijs mede de door betrokkenen gewekte schijn gold. Herinvoering van dit criterium vereenvoudigt in principe de bewijslast; jurisprudentie zou moeten uitwijzen of er sprake is van een significante verbetering. Omdat de doelgroep en de daarbij horende uitkeringsnorm niet wijzigen is verondersteld dat dit alternatief in grote lijnen budgettair neutraal zal zijn.

Subrapport premies

07. WAO-franchise op jaarbasis/afschaffen franchise

Een WAO-franchise op jaarbasis elimineert de afhankelijkheid van het arbeidspatroon voor de premieheffing; bij meer dienstbetrekkingen blijft deze bestaan. Dit laatste zou slechts vermeden kunnen worden door middel van afschaffing van de franchise, hetgeen echter consequenties heeft voor de totale systematiek van belasting- en premieheffing en de structuur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/AAW) en derhalve moeilijk zelfstandig beoordeeld kan worden. Bovendien heeft volledige afschaffing van de franchise zonder nadere maatregelen substantiële inkomenseffecten.

Een franchise op jaarbasis leidt tot een derving van premies met circa 170 miljoen; om dit te compenseren zou de (marginale) WAO-premie met 0.25%-punt moeten stijgen. Afschaffing van de franchise zou leiden tot een forse toename van de premieplichtige loonsom van circa 75 miljard naar circa 185 miljard. Daar staat tegenover dat de uitvoeringskosten van de bedrijfsverenigingen en de administratieve lasten van de werkgevers dalen. Indien invoering van dit alternatief zou moeten geschieden onder gelijktijdige handhaving van omvang van de huidige premiebatens, dan zou de premie moeten dalen van 12% tot circa 5%.

08. afschaffen Rareiten-besluit (en vereenvoudiging kringbegrip)

Met deze maatregel wordt bewerkstelligd dat specifieke regelgeving voor losse arbeidskrachten komt te vervallen. Slechts personen bij wie sprake is van loon uit dienstbetrekking zijn in beginsel verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Indien er sociale overwegingen zijn om bepaalde groepen die niet in dienstbetrekking werken toch verzekerd te laten zijn, dienen deze groepen in de wet te worden omschreven. Een lichte stijging van de premiebatens zal als gevolg van dit alternatief kunnen optreden. Anderzijds zullen de uitkeringslasten, met name voor de ZW, enigszins toenemen. De verduidelijking van de regelgeving zal voorts leiden tot een daling van de uitvoeringskosten.

09. nieuwe indeling/centrale indeling van/bij bedrijfsverenigingen

De regelgeving omtrent de indeling van bedrijven bij bedrijfsverenigingen stamt uit 1952 en dient gemoderniseerd te worden. De op hande zijnde herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekering stipt dit reeds aan. Bij een behandeling daarvan dienen de misbruikaspecten ook aandacht te krijgen.

10. stroomlijning administratieve boetes

Bepaald moet worden dat in alle gevallen een tot de premiebatens gerekende administratieve boete ook bij aansprakelijke gestelde derden mag worden opgelegd. Dit leidt tot een geringe stijging van de premiebatens.

Subrapport werknemersverzekeringen

Subrapport demografische regelingen

11. schrappen enkele leeftijdsgrenzen AKW, Anw

a. In de eerste plaats kan de leeftijd van 16 jaar in de AKW worden geschrapt. Dit komt grotendeels overeen met het schrappen van de onderhoudseis voor alle kinderen tot 18 jaar. De kosten van dit alternatief zullen echter nog wat hoger uitvallen, omdat ook andere criteria komen te vervallen (studie, werkloosheid, etc.).

b. In de tweede plaats kan de leeftijdsgrens van 45 of 50 jaar in de (huidige vorm van de) Anw voor het recht op de verlengde basisuitkering worden geschrapt. Hiermee verdwijnt echter een groot deel van de beoogde populatie. Per saldo zal dit op termijn leiden tot een besparing van circa 625 miljoen (besparing op Anw van ca 1325 mln, extra ABW-uitgaven maximaal 700 mln).

12. (gedeeltelijke) afschaffing van de onderhoudseis AKW

Door een gedeeltelijke afschaffing van de onderhoudseis wordt de systematiek vereenvoudigd en worden de uitvoeringslasten verminderd. Afschaffing kan in verschillende 'gradaties': voor de 16 en 17-jarige thuiswonende kinderen, voor alle kinderen tot 18 jaar en voor alle kinderen. Bij deze laatste gradatie komen de betrokken kinderen eerder in aanmerking voor meervoudige kinderbijslag.

Deze alternatieven zullen per saldo leiden tot hogere uitkeringslasten. De mate waarin wordt bepaald door de vraag voor welke categorieën de onderhoudseis wordt afgeschaft.

13. vrijlating eigen inkomen kinderen jonger dan 18 jr.

Controle op inkomsten van het kind, in het bijzonder op verdiensten uit vakantiewerk, is bijzonder moeilijk. In dat licht is het denkbaar deze verdiensten 'vrij te laten', met andere woorden niet van invloed te laten zijn op de kinderbijslag. Dit betekent vanzelfsprekend wel een verhoging van de uitgaven; het verlies of de vermindering van kinderbijslagrechten wegens eigen inkomsten van het kind komt immers te vervallen. Hoeveel gevallen het betreft is niet bekend.

Het aantal kinderen waarvoor geen of minder kinderbijslag wordt verleend in verband met het eigen inkomen is niet bekend. Per 400 kinderen waarvoor de vrijlating van het eigen inkomen leidt tot meer kinderbijslag leidt dit tot 1 miljoen aan extra uitkeringslasten.

14. restricties (arbeid/uitkering) voor verzekerden in buitenland schrappen/wijzigen

Deze variant betekent dat een ieder die buiten Nederland woont en behoort tot een in het besluit genoemde groep zonder meer verzekerd zal zijn, ook al is hij/zij reeds in het buitenland verzekerd. Dit kan tot gevolg hebben dat dubbel premie moet worden betaald. Het is ook denkbaar het verzekerd zijn voor de betrokken categorieën van personen afhankelijk te stellen van het ontbreken van een verzekeringsplicht in het verblijfslaan; voor hen zijn de Nederlandse regelingen dan als het ware aanvullend. Overigens zijn deze varianten (verdragsrechtelijk) alleen mogelijk ten aanzien van personen die niet onder de EG-regelgeving vallen en niet onder andere verdragen vallen.

De financiële effecten zullen per saldo marginaal zijn.

15. uitsluiten van bepaalde groepen

Bij dit alternatief komt de verzekeringsplicht in het buitenland voor een aantal misbruikgevoelige groepen (personen met een langlopende sociale zekerheidsuitkering en studenten) te vervallen. Op grond van internationale regelgeving is deze uitsluiting voor een aantal andere groepen echter niet mogelijk.

Het aantal verzekerden neemt bij dit alternatief af, hetgeen per saldo leidt tot een premiederving voor de volksverzekeringen van circa 35 tot 40 miljoen; hiertegenover staat een geringe besparing op de uitkeringslasten.

Subrapport bijstandsregelingen

16. woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding

17. woningdelers aanmerken als alleenstaanden

De grens tussen de leefvorm 'gezamenlijke huishouding' en 'woningdeler' verloopt gradueel. Een woningdeler krijgt een hogere uitkering dan iemand die een gezamenlijke huishouding voert; bovendien vindt bij woningdelers geen gezamenlijke middelentoets plaats. Afschaffing snijdt een veel voorkomende vluchtweg af. Afschaffing kan op drie manieren worden uitgewerkt. In de eerste plaats is het mogelijk om de huidige categorie woningdelers voortaan te behandelen als alleenstaanden. Dit betekent dat de uitkeringsnorm van 60% naar 70% gaat. Het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding wordt op deze wijze wel aantrekkelijker. Dit leidt gemiddeld tot hogere uitkeringen (toename met circa 160 miljoen). In de tweede plaats is het mogelijk om ze voortaan te behandelen als gezamenlijke huishouding, waarbij de uitkeringsnorm van 60% naar 50% gaat; dit houdt wel in dat degenen die gezamenlijk voorzien in huisvesting financieel worden behandeld als waren zij gehuwd. Zonder gedragsreacties leidt dit tot een besparing van circa 140 miljoen. Een verdergaande, derde, variant van deze tweede uitwerking is het ook aanmerken van kostgangers/onderhuurders als gezamenlijke huishouding. Gezamenlijke huisvesting wordt daarvoor het enige criterium. Deze uitwerking kan tot een -ten opzichte van de tweede variant additionele- besparing van circa 120 miljoen leiden.

18. kostgangers/onderhuurders aanmerken als gezamenlijke huishouding

19. kostgangers/onderhuurders aanmerken als woningdelers

Met het oog op de hoogte van de uitkering is het aantrekkelijker om als onderhuurder (= commerciële relatie) te boek te staan, dan als gezamenlijke huishouding of woningdeler. Een qua systematiek met bovenstaande variant vergelijkbare variant, te weten het verminderen van het aantal categorieën leefvormen, is afschaffing van deze categorie. Kostgangers/onderhuurders worden dan gelijkgesteld met een gezamenlijke huishouding (zoals hierboven reeds is vermeld betekent een dergelijke maatregel een besparing in de orde van grootte van circa 120 miljoen) of -minder vergaand- gelijkgesteld met woningdelers. Het fingeren van een commerciële relatie is dan niet meer relevant. Deze laatste variant leidt tot een besparing van circa 25 miljoen. De uitvoeringskosten zullen in geringe mate afnemen.

20. samenwonende familieleden aanmerken als woningdelers

Onduidelijkheden ten aanzien van de indeling in diverse leefvormen kan ook beperkt worden door huisgenoten (familieleden in de eerste en tweede graad) die op eenzelfde adres wonen altijd aan te merken als woningdelers (ongeacht de vraag of er sprake is van een commerciële relatie) en niet-huisgenoten -niet voerende een gezamenlijke huishouding- die op eenzelfde adres wonen aan te merken als alleenstaanden. Het fingeren van een commerciële relatie is dan niet meer relevant. De 'hoedanigheid' van huisgenoot is bovendien eenvoudig te toetsten.

Dit alternatief leidt tot een wegvallen van de woningdelerskorting bij de huidige woningdelers, niet zijnde huisgenoten. hetgeen tot een stijging van de uitgaven voor de ABW leidt met circa 50 miljoen.

21. co-oudernorm afschaffen

De hogere uitkering voor alleenstaanden met kinderen, ten opzichte van de uitkering van alleenstaanden zonder kinderen, wordt in sommige gevallen wel 'verdeeld' over twee, gescheiden levende, ouders die wel gezamenlijk de opvoeding van een kind voor hun rekening nemen (co-ouders). Afschaffing betekent een vereenvoudiging in regelgeving en uitvoering omdat per definitie slechts een van de ouders in aanmerking komt voor een toeslag.

Een reële schatting van de kosten of opbrengsten is niet te maken aangezien het totale aantal co-ouders in de ABW niet bekend is. De uitvoeringslasten zullen enigszins afnemen.

22. afschaffen inkomenstoets

De meest radicale oplossing voor misbruik door het verzwijgen van inkomen is het afschaffen van de inkomenstoets. Dit betekent echter in wezen invoering van een basisinkomen en het loslaten van het behoefte-criterium van de ABW. De financiële effecten zullen zeer fors zijn (vele tientallen miljarden per jaar); dit alternatief impliceert verdergaande aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid en wellicht ook van het belastingstelsel.

23. afschaffen of beperken inkomensvrijlating

Met afschaffing van de inkomensvrijlating worden alle mogelijkheden tot manipulatie (bewust van tijd tot tijd werkzaamheden beëindigen om vervolgens opnieuw de volle termijn voor inkomensvrijlating te kunnen aanwenden) voorkomen; de veronderstelde stimulans tot het (gedeeltelijk) aanvaarden van werk neemt echter eveneens af. Een minder vergaande variant wordt gevormd door het slechts aan iedere bijstandsgerechtigde strikt eenmaal toestaan van de vrijlating. De financiële effecten van een beperking van de inkomensvrijlating zijn afhankelijk van de gedragseffecten. Dit alternatief vergt een uitbreiding van de administratie; de uitvoeringskosten nemen derhalve toe.

Het afschaffen van de inkomensvrijlating leidt zonder rekening te houden met gedragseffecten tot een besparing van circa 150 miljoen; indien anderzijds alle werkzaamheden door de uitkeringsontvangers in de ABW zouden worden beëindigd leidt dit tot hogere uitkeringslasten van circa 350 miljoen.

24. afschaffen vermogenstoets/verhogen vermogensvrijstelling

Het eerste alternatief maakt dat het verzwijgen van vermogen niet langer als misbruik wordt betiteld. De uitvoeringslasten nemen af, omdat hierop niet meer gecontroleerd hoeft te worden. Deze variant staat echter op gespannen voet met het behoefte-criterium van de ABW.

Een minder vergaande variant is het verhogen van de vermogensvrijstelling. Dit vermindert slechts de reden van verzwijging. Het aantal verzwegen gevallen zal -per definitie- minder worden. De uitvoeringslasten zullen evenwel hoogstens marginaal afnemen. Het beginsel van de mogelijkheid tot misbruik neemt echter niet af.

Een volledige afschaffing leidt tot een stijging van de bijstandsuitkeringen met circa 500 miljoen. Dit komt overeen met circa 18.000 volledige uitkeringen. Een verhoging van de vrijstelling naar bijvoorbeeld fl. 60.000 voor niet-alleenstaanden en fl. 30.000 voor alleenstaanden doet de bijstandsuitgaven met circa 70 miljoen stijgen.

Subrapport premies

Subrapport werknemersverzekeringen

25. recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen werknemer

Thans heeft de werknemer geen belang bij (controle op) opname in de verzekerdenadministratie respectievelijk bij premie-afdracht. Hij is te allen tijde verzekerd. Het afhankelijk maken van het recht op uitkering, of de hoogte van de uitkering, van aanmelding door de werknemer bij de verzekerdenadministratie of van premie-betaling gaat dit tegen. Premie-betaling moet wel verplicht blijven. Zo niet, dan ontstaat immers de facto een stelsel van vrijwillige werknemersverzekeringen. Indien het alternatief zodanig uit zou werken, dat verzekeren een vrijwillig karakter krijgt, dan zullen de ontvangsten sterker dalen dan de uitgaven, hetgeen resulteert in een stijging van de premiedruk. Blijft de verzekeringsplicht bestaan, dan zullen premiebatens en uitkeringslasten in dezelfde mate kunnen toenemen. Voorts hangen de financiële effecten af van het moment waarop geconstateerd wordt dat geen premie is afgedragen, maar zullen structureel per saldo gering of nihil zijn. Indien het alternatief zodanig zou uitwerken, dat verzekeren een vrijwillig karakter krijgt, dan kan de gedragsreactie optreden dat werkgevers die de premiedruk te hoog vinden ten opzichte van het gedekte risico de verzekering beëindigen. Hierdoor zullen de ontvangsten sterker dalen dan de uitkeringen, hetgeen resulteert in een stijging van de premiedruk. Blijft de verzekeringsplicht bestaan maar wordt de werknemer verantwoordelijk voor het verzekerd zijn, dan zullen de premiebatens daarentegen sterker kunnen toenemen dan de uitkeringslasten. Er kan immers geen uitkering -van rechtswege- meer worden verkregen indien geen premie is betaald.

26. uitsluiten van export-/aanscherpen van voorwaarden bij export van uitkeringen

Uitsluiting zou de mogelijkheden tot misbruik in het buitenland geheel afsluiten, maar is in de relatie tot de lidstaten van de Europese Gemeenschap niet mogelijk en in relatie tot de staten, waarmee overeenkomsten zijn gesloten over de sociale zekerheid, niet zonder meer mogelijk. De financiële effecten kunnen derhalve niet anders dan zeer gering of nihil zijn. Daarnaast is ook aanscherping van de voorwaarden denkbaar. Thans is doorgaans het jaarlijks toezenden van een 'levensbewijs' voldoende om uitbetaling van de uitkering te doen continueren. Het is mogelijk om frequenter en meer gegevens te laten verstrekken. Dit soort maatregelen heeft niet alleen betrekking op verbetering van de regelgeving, maar ook op verbetering van de controle (en aanscherping van sancties). De verplichte terugvordering van ten onrechte genoten uitkeringen zal ook moeten gelden voor in het buitenland verstrekte uitkeringen.

Andere alternatieven om misbruik van export van uitkeringen tegen te gaan zijn met name gelegen in verbetering van administratieve procedures en het verder ontwikkelen van contacten met buitenlandse uitkeringsinstanties (wederzijdse bijstand ten aanzien van controle op rechtmatigheid).

Ingeschat wordt dat een pakket maatregelen ter aanscherping van de voorwaarden bij export tot in omvang beperkte besparingen (enkele miljoenen) zal leiden.

Subrapport demografische regelingen

27. eerder schorsen van de uitkering

Deze variant houdt in dat de uitkering direct wordt geschorst indien het levensbewijs niet tijdig is ontvangen, waardoor doorschieten van de uitkering kan worden voorkomen. Deze maatregel heeft uiteraard slechts een beperkt effect. Het financiële effect van deze maatregel zal derhalve eveneens beperkt zijn.

28. uitbreiding 'beperkte registratie' in verzekerdenadministratie

Thans worden alleen bepaalde 'uitzonderingen' in de verzekerdenadministratie opgenomen. Het is denkbaar de registratie uit te breiden met: personen die uit Nederland vertrekken, en: personen die zich in Nederland vestigen, opdat een betere registratie zal leiden tot een snellere en meer nauwkeurige vaststelling van de verzekeringsloopbaan van betrokkenen.

De mate waarin dit alternatief leidt tot een besparing op de uitkeringslasten is afhankelijk van de omvang van het misbruik; hierover zijn geen gegevens voorhanden. De uitvoeringskosten zullen in ieder geval toenemen.

29. terugkeer naar 'oude' aanvraagstelsel AKW

Sinds 1 januari 1992 behoeft kinderbijslag niet langer per kwartaal te worden aangevraagd. Men kan volstaan met een eenmalige aanvraag, nadien behoeven uitsluitend mutaties (tijdig) te worden doorgegeven. Dit laatste kan aanleiding geven tot misbruik (niet of niet tijdig doorgeven van mutaties die nadelig zijn voor het recht op kinderbijslag). In de mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt thans nog geen inzicht. Een alternatief zou kunnen zijn de terugkeer naar het oude stelsel. Dit zou leiden tot stijging van de uitvoeringskosten met circa 2 miljoen. Er bestaat onvoldoende inzicht in de omvang van misbruik in het huidige stelsel, zodat niet kan worden aangegeven tot welke besparing het terugkeren naar het oude stelsel zou kunnen leiden.

30. introduceren 12-maandencriterium voor ingezetenschap

Deze variant houdt in dat de verzekering vervalt bij een verblijf buiten Nederland van tenminste twaalf maanden. Dit criterium schept in een aantal gevallen helderheid maar biedt geen wezenlijke oplossing voor het geval dat men zich bijvoorbeeld bij vertrek naar het buitenland niet laat uitschrijven uit het bevolkingsregister.

Aangezien het waarschijnlijk om een gering aantal personen gaat, waarbij zowel voor- als nadeel kan optreden voor de volksverzekeringen, wordt verondersteld dat er per saldo geen effecten op de uitkeringslasten zullen optreden.

Subrapport bijstandsregelingen

31. invoering basisnorm met toeslagen

De huidige systematiek houdt, gezien vanuit mogelijkheden tot misbruik, in feite in dat een bijstandsgerechtigde een uitkering van 70% (van het minimumloon) krijgt, tenzij de sociale dienst kan aantonen dat er een leefvorm (en huisvestingssituatie) is die een lager percentage (c.q. een korting), of afwijzing van de bijstandsaanvraag rechtvaardigt. De systematiek met een basisnorm zou inhouden dat iedere bijstandsgerechtigde een uitkering van (bijvoorbeeld) 50% ontvangt en zelf moet aantonen dat er gezien zijn leefvorm en dergelijke recht is op een hoger percentage c.q. een toeslag op de basisnorm. Dit werpt een drempel tegen (potentieel) misbruik, maar levert tegelijkertijd de (juridische) complicatie op dat bijstandsgerechtigden gevraagd wordt een 'negatief bewijs' te leveren (bijvoorbeeld aantonen dat men geen partner heeft en dus alleenstaand is). Het voeren van een dergelijk bewijs is nauwelijks mogelijk. Omdat bij deze oplossingsrichting de gezamenlijke middelentoets blijft bestaan, zal de gemeente moeten blijven controleren of er een partner is, hetgeen geen echte verbetering ten opzichte van de huidige systematiek oplevert.

Aangezien de uiteindelijke uitkeringsniveaus in principe overeenkomen met de huidige uitkeringsnormen zou dit alternatief geen extra kosten aan de uitkeringskant met zich mee moeten nemen. De uitvoeringskosten nemen wel toe.

32. strengere eisen in regelgeving t.a.v. kostgangers/onderhuurders

Om de vluchtweg van woningdelers naar onderhuurders te bemoeilijken zou een zwaardere bewijslast voor het bestaan van een commerciële relatie kunnen worden ingevoerd, bijvoorbeeld door een schriftelijke overeenkomst bij een notaris verplicht te stellen.

De financiële effecten zullen gering zijn; een vermindering van het aantal commerciële relaties met 10% leidt tot een besparing op de uitkeringslasten met circa 2,5 miljoen. De uitvoeringskosten nemen met dit alternatief in geringe mate af. De regelgeving neemt daarentegen toe.

Subrapport premies

33. recht op uitkering afhankelijk stellen van premiebetaling

Onder handhaving van het van rechtswege verzekerd zijn kan de verantwoordelijkheid van de werknemer voor de premieheffing worden versterkt door niet nakomen van de verplichte melding van de werknemer bij de bedrijfsvereniging te sanctioneren. Analooq aan de aanmelding bij een ziekenfonds voor de ZFW zou kunnen worden bepaald dat bij niet melden de uitkering slechts ten dele of in het geheel niet tot uitbetaling komt. Risico van dit alternatief is dat deze benadering onbedoeld in de praktijk tot een stelsel met karaktertrekken van een vrijwillige verzekering leidt met de gevolgen van dien (zie paragraaf 4.2).

Dit alternatief zal leiden tot een toename van de premiebatén. De omvang is afhankelijk van gedragseffecten en van te hanteren veronderstellingen inzake de controle en derhalve moeilijk kwantificeerbaar.

34. versterking risico-aansprakelijkheid (g-rekening)

Risicoaansprakelijkheid wordt juridisch beter mogelijk naarmate er een effectieve disculpatiemogelijkheid bestaat. Om dit te bereiken moet het functioneren van het zogenaamde g-rekeningcircuit (= 'ge-blokkeerde' giro-rekeningen waarop bedragen worden gestort om later premies uit te kunnen betalen) worden verbeterd, bijvoorbeeld door te voorkomen dat op oneigenlijke wijze gelden aan g-rekeningen onttrokken kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven door toestemming te vereisen van bedrijfsvereniging/fiscus voor opname van de g-rekening zolang de premies nog niet zijn voldaan. Van storting op een g-rekening kan dan een vrijwarende werking uitgaan. De premiebatén zullen enigszins stijgen.

35. verplichte schriftelijke melding in kader Wba

Het verplicht stellen van een schriftelijke melding op grond van de Wet bestuurdersaansprakelijkheid (Wba) leidt ertoe dat bestuurders, die geen melding hebben gemaakt in geval van betalingsonmacht van premies en dergelijke (disculpatie), altijd aansprakelijk kunnen worden gesteld voor betaling van premies. Dit zal tot een aanwijsbare verbetering van de thans nauwelijks effectieve Wba leiden. De verwachting is dat hierdoor de premiebatén met circa 50 miljoen zullen toenemen.

36. suppletoire premie-aanslag (met boete) bij verkeerde indeling

In geval van een foutieve indeling van een werkgever bij een bedrijfsvereniging dient de te weinig of te veel betaalde premie (met een verjaringstermijn van bijvoorbeeld vijf jaar) verrekend te worden met de werkgever, bij verwijtbaarheid te verhogen met een administratieve boete. Tentatieve berekeningen wijzen op circa 40 miljoen aan te weinig betaalde premies. De opbrengsten van administratieve boeten kunnen liggen in de orde van grootte van circa 10 miljoen.

37. verplichte premieheffing over nabetalingen

Indien te allen tijde premies worden geheven over nabetalingen, ongeacht het betalingstijdvak en de vraag of op dat moment nog arbeid wordt verricht, loont manipulatie met het tijdstip van betaling niet langer. De premie-opbrengsten zullen toenemen, afhankelijk van de omvang van de nabetalingen. Bruikbare gegevens daarover ontbreken.

38. administratieve eisen t.a.v. detacheringen

De mogelijkheden tot aanpassing van de wetgeving zijn beperkt voorzover Nederland is gebonden aan internationale afspraken. Wel is het mogelijk zwaardere kwalitatieve eisen te stellen aan detacheringsverklaringen. Daarnaast zou in de wet kunnen worden vastgelegd dat de werkgever bij wie uitgezonden werknemers in dienst zijn, verplicht wordt een afschrift van de detacheringsverklaring naar de bedrijfsvereniging toe te zenden. Indien hij dit achterwege laat is hij over het loon van de betreffende werknemers premie verschuldigd.

In het pakket van maatregelen ter bestrijding van de fraude in de sociale zekerheid, zoals vermeld in bijlage 22 van de Miljoenennota 1993, is reeds rekening gehouden met een opbrengst van per saldo 35 miljoen (37 mln meer premiebaten; 2 mln meer uitkeringslasten) via verscherping van controle op detacheringen. Bij een stringente uitvoering van dit alternatief kan de opbrengst bovenop de voor intensivering van controle ingeboekte 35 miljoen nog maximaal circa 5 miljoen hoger uitvallen.

Subrapport werknemersverzekeringen

39. minimum-uitkering-stelsel

De meest vergaande oplossing is de introductie van een stelsel, waarbij uitsluitend uitkeringen tot minimumniveau worden verstrekt. In een dergelijk minimum-stelsel bestaat er geen verband meer tussen de hoogte van de uitkering en het verdiende loon; het begrip dagloon speelt geen rol meer. Dit betekent afschaffing van de WAO en van de boven-minimale uitkeringen van de ZW en WW. Dit is evenwel een ingreep in het stelsel en de doelstellingen van het huidige stelsel van sociale zekerheid

In de Sociale Nota 1993 wordt aandacht besteed aan de financiële effecten van een dergelijk stelsel; in deze nota wordt het te besparen bedrag op circa 5 miljard geschat.

Subrapport demografische regelingen

40. individualisering AOW

Individualisering van AOW-uitkeringen is in verschillende modaliteiten denkbaar. Allereerst is het mogelijk de huidige uitkering voor alleenstaanden (70%) ook aan niet alleenstaande AOW-gerechtigden te verstrekken (echtparen en daarmee gelijkgestelden ontvangen thans een 100%-uitkering, dus 50% voor elke partner). Het ligt voor de hand dat in deze variant ook de partnertoeslag en de eenoudernorm komen te vervallen.

Uitgaande van de norm voor echtparen/gezamenlijke huishoudingen zou bij individualisering het percentage ook op 50% gesteld kunnen worden. Hierbij ligt het eveneens voor de hand de partnertoeslag en eenoudernorm te laten vervallen. Indien hiermee het AOW-basispensioen beneden het niveau van het sociaal minimum komt te liggen, dan dient aanvulling via de ABW te worden verkregen.

Individualisering op 70%-niveau leidt tot extra uitkeringen aan gehuwden/samenwonenden, die thans elk een uitkering op 50% ontvangen. Dit leidt (bij een niet geïndividualiseerde ABW) tot een stijging van de uitgaven met per saldo circa 4.7 miljard (extra uitgaven AOW ca 5.6 mrd; besparing partnertoeslag ca 2.0 mrd, extra ABW-uitgaven ca 1.1 mrd).

Individualisering op 50%-niveau leidt tot een besparing, omdat alleenstaanden niet langer meer 70% krijgen, van per saldo circa 3.5 miljard (besparing ca 4.8 mrd op AOW en circa 2.0 mrd op de partnertoeslag; extra uitgaven ABW ca 3.7 mrd). Een tussenweg, individualisering op 60%-niveau, is eveneens denkbaar. Deze variant zou per saldo leiden tot extra op de uitkeringslasten van circa 0.6 miljard leiden.

41. individualisering van TW, IOAW en IOAZ

Bij individualisering op 70%-niveau kunnen de gevolgen van deze variant voor gehuwden/samenwonenden zowel positief als negatief zijn. Als beide partners een uitkering hebben zullen deze cumuleren tot 140%. Als slechts één van de partners een uitkering heeft daalt het gezinsinkomen van 100% naar 70% en zal een aanvullend beroep op de ABW moeten worden gedaan (met alle gevolgen van dien: zwaardere toets op vermogen/inkomen, verfijnde toets op leef-/woonvorm en voor de TW bovendien een 'twee-loketten-problematiek').

Individualisering van de TW op 70%-niveau leidt tot een besparing van per saldo circa 65 miljoen (ca 650 mln minder TW, ca 585 mln meer ABW). Individualisering van de IOAW op 70%-niveau leidt tot extra uitgaven van per saldo 175 miljoen (besparing IOAW ca 160 mln, extra ABW-uitgaven ca 335 mln). Bij de IOAZ leidt deze variant per saldo tot een besparing van ca 25 mln (besparing IOAZ ca 50 mln, extra uitgaven ABW ca 25 mln).

42. afschaffen van TW, IOAW en IOAZ

Afschaffing van de TW, IOAW en IOAZ betekent dat de betrokkenen zich tot de GSD's zullen moeten wenden voor een aanvullende ABW-uitkering. Per saldo leidt dit tot een besparing van circa 135 miljoen (besparing TW/IOAW/IOAZ ca 1670 mln, extra uitgaven ABW ca 1535 mln).

43. afschaffen toeslagenregelingen (in AOW, TW, IOAW/IOAZ en Anw)

Het is denkbaar de toeslagenregelingen (partnertoeslag AOW, Toeslagenwet, IOAW, IOAZ, toeslag in het kader van de Anw) af te schaffen en aldus de bescherming op minimumniveau geheel te concentreren bij de ABW. Het voordeel, althans uit oogpunt van misbruikbestrijding, is dat één gespecialiseerde organisatie wordt belast met de 'moeilijke' toetsen (nl. op inkomen, vermogen en leefvorm) die aan minimumgarantieregelingen onvermijdelijk verbonden zijn.

De verfijning in de huidige regelgeving gaat daarbij teloor (in het bijzonder de hogere vermogensvrijstellingen in de huidige toeslagenregelingen). Deze verfijning kan in de ABW niet worden gerealiseerd, wel is een harmonisatie in de ABW denkbaar (bijvoorbeeld optrekken van de vermogensvrijlating). Een ander nadeel is dat burgers voortaan via twee loketten worden bediend.

Afschaffing van de 50% toeslag in de AOW aan afhankelijke partners jonger dan 65 jaar leidt tot een structurele besparing van circa 1.0 miljard (ca 2.0 mrd minder toeslagen, ca 1.0 mrd meer ABW). Afschaffing van de toeslagen in de Anw leidt tot een besparing van circa 335 miljoen (ca 755 mln minder ANW, ca 420 mln meer ABW). Afschaffing van de toeslagen regelingen TW, IOAW en IOAZ leidt per saldo tot een besparing van ca 135 miljoen (zie ook alternatief 'afschaffen TW, IOAW en IOAZ').

Subrapport bijstandsregelingen

44. individualisering van uitkeringsrechten

Een fundamentele oplossing kan gevonden worden in het individualiseren van de uitkeringsrechten; de leefvorm (en huisvestingssituatie) is dan niet langer bepalend voor het recht op en de hoogte van de uitkering. De controle wordt daarmee aanzienlijk vereenvoudigd en de uitvoeringslasten kunnen sterk beperkt worden. De uitkeringskosten nemen daarentegen zeer aanzienlijk toe. Individualisering is een ingrijpende wijziging die geen recht doet aan het uitgangspunt van de ABW, het behoeftecriterium. Het is strijdig met de structuur en de doelstellingen van het huidige stelsel. Controle op naleving van de voorwaarden welke zijn verbonden aan het recht op uitkering zal bij een geïndividualiseerde ABW worden bemoeilijkt vanwege het grote aantal uitkeringsgerechtigden. Dit zal misbruik op het vlak van de voorwaarden doen toenemen.

De financiële effecten, verbonden aan een volledige individualisering, zijn sterk afhankelijk van de hoogte van geïndividualiseerde uitkeringen. In een 'maximum-variant', inhoudende dat het uitkeringsrecht wordt uitgebreid tot alle potentiële participanten onder handhaving van de gemiddelde hoogte van de uitkering, kunnen er meerkosten -voor het gehele terrein van de sociale zekerheid- ontstaan in de orde van grootte van circa 25 miljard. De uitvoeringskosten voor de gemeenten -in verband met de leefvormen- nemen af, omdat de beoordeling van de leefvorm overbodig is geworden. De totale uitvoeringslasten zullen echter toenemen omdat het aantal uitkeringsgerechtigden sterk zal toenemen.

Subrapport premies
