

1992-06

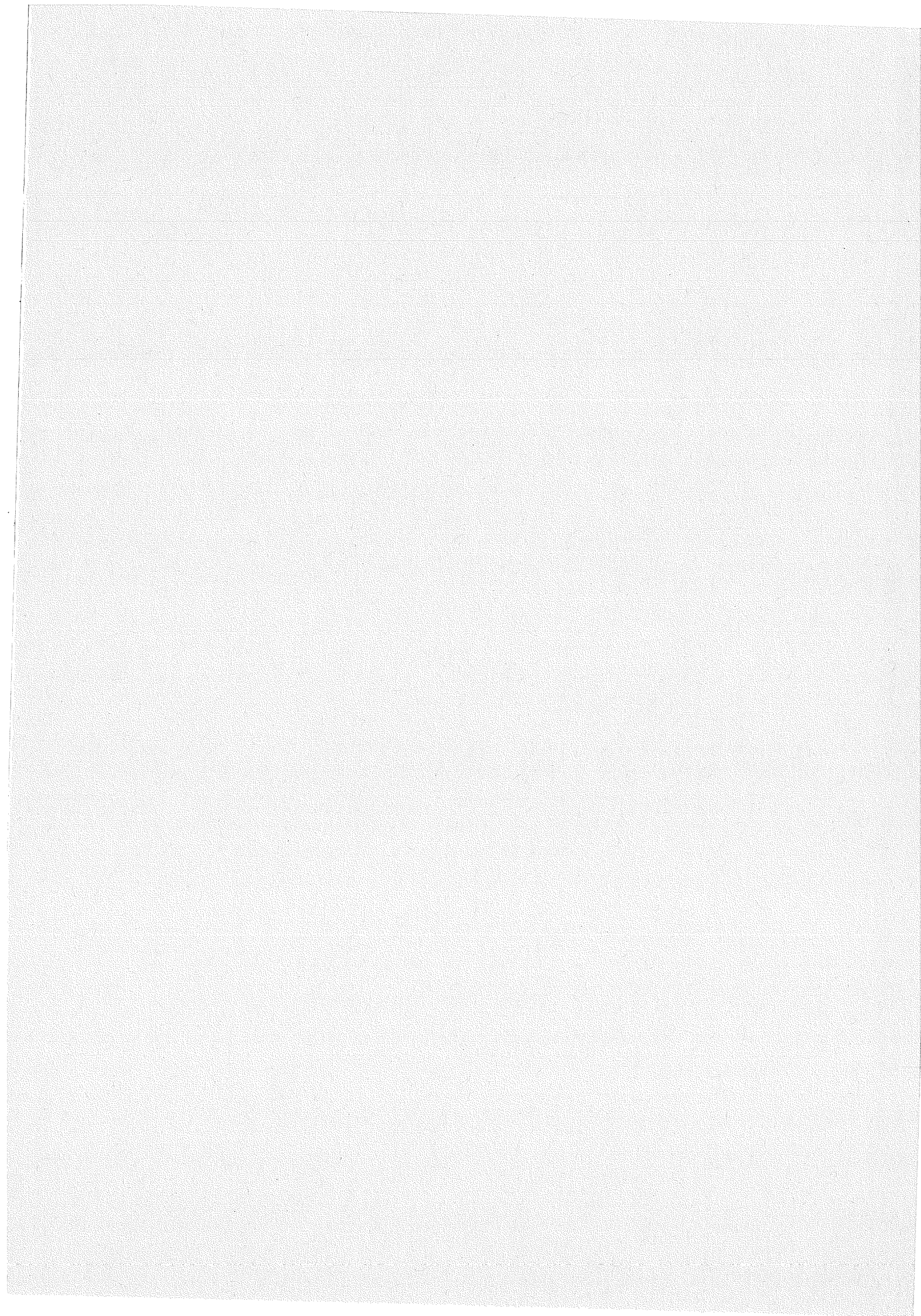
HEROVERWEGINGSONDERZOEK

MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN REGELGEVING

IN DE SOCIALE ZEKERHEID

BIJLAGE 4





BIJLAGE 4

EINDRAPPORTEN VAN DE SUBWERKGROEPEN

INHOUD:

- | | |
|-------------|--|
| Bijlage 4a: | eindrapport subwerkgroep
werknemersverzekeringen |
| Bijlage 4b: | eindrapport subwerkgroep
demografische regelingen |
| Bijlage 4c: | eindrapport subwerkgroep
bijstandsregelingen |
| Bijlage 4d: | eindrapport subwerkgroep
premies |

Bijlagen, behorende bij het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep
'Misbruikgevoeligheid van de Regelgeving in de Sociale Zekerheid'
's-Gravenhage, januari 1993.

bijlage 4a

eindrapport van de subwerkgroep

'werknemersverzekeringen'

Bijlage, behorende bij het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep

'Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid'

's-Gravenhage, december 1992

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. De kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Het wettelijk kader van de kring der verzekerden
 - 2.3 Fraudegevoelige elementen van de kring der verzekerden
 - 2.4 Mogelijke oplossingen inzake de kring der verzekerden
 - 2.4.1 Vereenvoudiging kringbegrip
 - 2.4.2 Feitelijke handelingen van betrokkene in de sfeer van de premiebetaling of de opnemering in de verzekerdenadministratie
 - 2.4.3 FBV-aanbevelingen voor een gecoördineerde uitvoering ten aanzien van moeilijke kringgevallen
3. De hoogte van de uitkering
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Daglonen
 - 3.2.1 Wettelijk kader dagloonsystematiek
 - 3.2.2 Fraudegevoeligheid dagloonsystematiek
 - 3.2.3 Mogelijke oplossingen dagloonsystematiek
 - 3.3 Gedeeltelijke werkhervatting
 - 3.3.1 Het wettelijk kader bij gedeeltelijke werkhervatting
 - 3.3.2 Fraudegevoeligheid bij gedeeltelijke werkhervatting
 - 3.3.3 Mogelijke oplossingen fraude bij gedeeltelijke werkhervatting

- 3.4 Invloed uitoefening zelfstandig bedrijf of beroep op het recht op uitkering
 - 3.4.1 Wettelijk kader bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst
 - 3.4.2 Fraudegevoeligheid bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst
 - 3.4.3 Mogelijke oplossingen fraude bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst

- 4. Export van uitkeringen
 - 4.1 Inleiding

 - 4.2 Het wettelijk kader bij export uitkeringen
 - 4.2.1 Regels terzake van exporteerbaarheid
 - 4.2.2 Controle en controlemechanismen

 - 4.3 Fraudegevoelige elementen export uitkeringen

 - 4.4 Mogelijke oplossingen fraude bij export uitkeringen

 - 4.5 Afweging

Bijlage 1 Beknopte beschrijving van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen

Bijlage 2 Overzicht van loonelementen voor de vaststelling van het uitkeringsloon

Bijlage 3 Omvang export van uitkeringen

Bijlage 4 Nationale en internationale administratieve en medische controle in het kader van de werknemersverzekeringen

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

In het navolgende brengt de subwerkgroep 'werknemersverzekeringen' verslag uit van haar bevindingen.

De subwerkgroep had tot taak:

1. Inventarisatie van de regelgeving in de werknemersverzekeringen die kan leiden tot misbruik en/of oneigenlijk gebruik, waar nodig op basis van feitelijk onderzoek bij uitkeringsinstanties en het openbaar ministerie en met gebruik van resultaten van reeds verricht en nog lopend onderzoek.
2. Voorstellen doen aan de heroverwegingswerkgroep 'Fraudegevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid' tot keuze van enkele onderwerpen die nader zullen worden onderzocht.
3. Uitdiepen van de geselecteerde onderwerpen om de mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik te specificeren.
4. Voorstellen doen om dit ongewenste gebruik zo ver mogelijk terug te dringen.

De te onderzoeken wetten waren: de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Ziektewet (ZW). De Toeslagenwet (TW) bleef grotendeels buiten beschouwing. Gezien het belang van leefvormen en inkomenstoets werd de TW meegenomen door de subwerkgroep volksverzekeringen.

De keuze van de verder uit te diepen onderwerpen gebeurde in twee fasen. De eerste fase bestond uit het opstellen van een inventarisatie die gebruikt kon worden als discussiestuk tijdens een themadag op 6 maart 1992, gehouden met onder meer vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganen. Die inventarisatie bestond uit de punten 9 tot en met 23 van bijlage 1.

Tijdens deze fase werden de volgende bronnen gebruikt:

- het rapport 'Gebruikersruimte in Sociale Zekerheid' van drs. J. de Voogd e.a. ;
- het ISMO-rapport 1985;
- het SVr- rapport 'Tussen schroom en daad'.

Bij deze inventarisatie werden de volgende criteria aangelegd:

- het moet gaan om onderwerpen op het terrein van de werknemersverzekeringen;
- het moet niet gaan om gewenst of toegelaten gebruik van de werknemersverzekeringen;
- het moet gaan om situaties waarbij de regelgeving door ingewikkeldheid en/of onduidelijkheid ruimte geeft tot misbruik of oneigenlijk gebruik; in gevallen waarin de regelgeving helder en goed controleerbaar is en het voor betrokkenen eenvoudig is daaraan te voldoen kan misbruik niet door wijziging van de regelgeving worden weggenomen;
- het misbruik en oneigenlijk gebruik van de desbetreffende regelgeving moet meer dan marginaal voorkomen.

De tweede fase bestond uit het maken van een selectie uit bovenbedoelde inventarisatie en hetgeen op eerderbedoelde themadag naar voren kwam. De bedoeling van deze themadag was zicht te krijgen op de zaken die men in de uitvoeringspraktijk misbruikgevoelig vindt. De deelnemers aan de themadag werd gevraagd te discussiëren aan de hand van de volgende vragen:

- Welke onderwerpen op de lijst vindt men in de praktijk fraudegevoelig en in welke mate?
- Welke onderwerpen moeten aan de lijst worden toegevoegd omdat de daarvoor geldende regels fraudegevoelig zijn?
- Welke kwesties moeten bij voorrang worden opgelost door aanpassing van de regels?

Het resultaat was de lijst van onderwerpen die is opgenomen in paragraaf 2 van bijlage 1. Uit deze lijst en uit de punten 9 tot en met 23 van paragraaf 1 van bijlage 1 koos de subwerkgroep de onderwerpen die zij verder zou uitdiepen.

Uiteindelijk koos de subwerkgroep voor:

1. de kring van verzekerden;
2. de hoogte van de uitkeringen;
3. de export van uitkeringen.

De hierbij aangelegde criteria waren:

- het misbruik en oneigenlijk gebruik van de desbetreffende regels moet regelmatig voorkomen;
- er moeten goede kansen zijn dat helderder regels tot vermindering van dat ongewenste gebruik leiden.
- het totaal van de aldus te selecteren onderwerpen moet door de werkgroep in de ter beschikking staande tijd voldoende uitgediept kunnen worden.

Dit verslag is verder als volgt opgebouwd:

- in Hoofdstuk 2, 3, en 4 zijn de gekozen onderwerpen (de kring van verzekerden, de hoogte van de uitkering en de export van uitkeringen) inhoudelijk uitgewerkt;
- in Hoofdstuk 5 is een samenvatting gegeven.

Bij de berekening van de financiële effecten van gepresenteerde alternatieven is uitgegaan van de in de Sociale nota 1993 gehanteerde definitie van uitkeringslasten: bruto uitkeringen inclusief overhevelingstoeslag. De sociale lasten over deze uitkeringen worden buiten beschouwing gelaten omdat deze tot het circuit van de onderlinge betalingen tussen de fondsen worden gerekend. De uitvoeringskosten komen afzonderlijk aan de orde.

HOOFDSTUK 2, DE KRING VAN VERZEKERDEN VOOR DE WERKNEMERSVERZEKERINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kring van verzekerden voor de ZW, de WAO en de WW besproken tegen de achtergrond van de beperking van fraudegevoeligheid in de regelgeving. Paragraaf 2.2 bevat een beschrijving van het wettelijk kader van die kring. In de paragrafen 2.3 en 2.4 worden respectievelijk de fraudemogelijkheden en de oplossingen voor vermindering hiervan beschreven.

2.2 Het wettelijk kader van de kring der verzekerden

Werknemers zijn verplicht verzekerd ingevolge de ZW, de WAO en de WW. De artikelen 3, eerste lid, van die wetten geven, bij wijze van hoofdregel, aan wie werknemer in de zin van die wetten is. Het betreft hier:

1. de beneden-65-jarige, die in Nederland een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking vervult.
2. de in Nederland wonende beneden-65-jarige, die buiten Nederland een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking vervult, als tenminste de werkgever in Nederland woont of gevestigd is of dat geacht wordt te zijn.

Op de hoofdregels zijn uitbreidingen en beperkingen aangebracht. Deze uitbreidingen en beperkingen kunnen worden onderscheiden in die betreffende het begrip "dienstbetrekking" en die betreffende het begrip "werknemer". In de loop van de tijd is dit uitgroeid tot een ingewikkeld stel regels. In bijlage 2 wordt de regelgeving terzake kort uiteengezet.

2.3 Fraudegevoelige elementen van de kring der verzekerden

Er zijn diverse soorten arbeidsverhoudingen te onderscheiden. Bij één type arbeidsverhouding, nl. de dienstbetrekking, is verzekeringsplicht duidelijk. Bij andere typen arbeidsverhoudingen, zoals de arbeidsverhouding van de buiten dienstbetrekking en anders dan als zelfstandige werkzame thuiswerk(st)er, is niet zonder meer duidelijk of verzekeringsplicht aanwezig is. Of in een bepaald geval verzekeringsplicht bestaat moet altijd aan de hand van de concrete omstandigheden van dat geval worden vastgesteld. Hier bevindt zich met name de fraudegevoelige kern.

Als aan een arbeidsverhouding verzekeringsplicht is verbonden is daarmee de verplichting tot premiebetaling gegeven. Of feitelijk premie is betaald, is op de verzekeringsplicht en het recht op uitkering niet van invloed. Volgens het systeem van de werknemersverzekeringen wordt ook voor het recht op uitkering niet als voorwaarde gesteld dat de premie moet zijn betaald. Door deze opzet werkt het strikte financiële belang van personen en organisaties de premiebetaling tegen. Premiebetaling is

immers slechts een kostenpost. Hieruit vloeit fraude met werknemersverzekeringen voort. Meestal is er bij fraude met het begrip verzekerdenkring sprake van premiefraude. Weliswaar is premiebetaling het onderwerp van een andere werkgroep, maar omdat oplossingen via (fundamentele) veranderingen in de verzekerdenkring ook premiefraude tegengaan is het in dit rapport toch vermeld.

Uit de beschrijving van de verzekerdenkring komt als een van de kenmerken naar voren het veelvuldig gebruik van vage normen. Een voorbeeld: artikel 6 van de ZW, de WAO en de WW leidt ertoe dat huishoudelijke hulpen, die *doorgaans* op minder dan 3 dagen per week werken niet verzekerd zijn. Ook het element van de gezagsverhouding is een vage norm, zij het dat middels de overvloedige jurisprudentie daarover een uitgebreide casuïstiek is gevormd.

Daarnaast zijn er inconsistenties in het kringbegrip. Zo is bijvoorbeeld de regel dat zelfstandigen niet in de verzekering thuishoren niet steeds op dezelfde wijze uitgewerkt. Bij de aanneming van werk wordt bepaald dat het niet om een zelfstandige mag gaan; bij de handelsagent blijkt dit uit het vereiste dat alleen iemand die uitsluitend voor één opdrachtgever werkt verzekerd is.

Ook worden bepaalde uitgangspunten niet even consequent toegepast. Zo is de gedachte achter de inkomens-eisen en de eisen over het arbeidspatroon die worden gesteld aan thuiswerkers en aan mensen wier arbeidsverhouding een rariteit is, dat slechts dan tot gelijkstelling met een dienstbetrekking mag worden gekomen als de arbeid qua omvang en inkomen van enige wezenlijke betekenis is. Deze vereisten gelden bijvoorbeeld niet bij de arbeidsverhouding van de handelsagent en de musicus. Dit geeft in voorkomende gevallen betrokkenen de mogelijkheid om de arbeidsverhouding in de gewenste richting (verzekeringsplicht of niet) te interpreteren.

Een kenmerk dat zich bij de toepassing van de 'kring-bepalingen' openbaart is de veelal aanwezige afhankelijkheid van de opgaven van betrokkenen bij de toetsing van de bepalingen. Zo levert de toetsing van de aan- of afwezigheid van een gezagsverhouding vaak problemen op als de betrokkenen naast het werk ook in een samenlevingsverband tot elkaar staan. Hierbij moet worden gedacht aan de volgende situaties:

- a- kinderen werkzaam bij de ouders;
- b- ouders werkzaam bij de kinderen;
- c- ná het vervallen van artikel 1637i BW: echtelieden, werkzaam bij elkaar;
- d- werkzaam zijn in het bedrijf, waarvan de echtgenoot directeur-groootaandeelhouder is;
- e- werkzaam zijn bij degene met wie men, buiten echt, samenleeft.

In de bij c, d, en e genoemde gevallen is vrijwel altijd sprake van een moeilijke, zo niet onmogelijke verifieerbaarheid van de opgaven van betrokkenen. Immers, de feitelijke omstandigheden zoals die

tussen betrokkenen gelden onttrekken zich aan de waarneming van de uitvoeringsorganen.

Ook bij sommige andere arbeidsverhoudingen levert met name de toetsing van de aanwezigheid van een gezagsverhouding problemen op. Dit levert telkenmale conflictstof op bij onderzoek naar de verzekeringsplicht bij arbeidsverhoudingen als: losse krachten, free-lance-medewerkers, oproepkrachten en dergelijke veelal kortdurende arbeidsverhoudingen. Regelmatig moeten de uitvoeringsorganen uitgebreide en dure onderzoeken instellen naar de aanwezigheid van een gezagsverhouding, die - als het zo uitkomt - door beide of een der partijen (in de regel de werkgever) wordt ontkend.

De moeilijke verifieerbaarheid doet zich niet alleen voor ten aanzien van de gezagsverhouding. Ook de toetsing van de norm dat geen sprake mag zijn van zelfstandigheid levert soms problemen op. Zo zijn optredende musici en artiesten in beginsel verplicht verzekerd. Immers wordt in KB 655 hun arbeidsverhouding met een dienstbetrekking gelijkgesteld. Dat geldt echter niet als de arbeid (het optreden) wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep. Of het laatste het geval is, wordt door de bedrijfsverenigingen niet nagegaan, want dat is volstrekt onmogelijk. Zij varen blind op de zogenoemde zelfstandigheidsverklaringen die op verzoek van de betrokkenen worden uitgereikt door de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verklaring ex artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het Uitvoeringsbesluit Loonbelasting 1965). Het aantal uitgereikte verklaringen beloopt momenteel zo'n 800 stuks. Het ligt voor de hand dat hierdoor alleen de 'slechte risico's' in de verplichte verzekering blijven.

Bovengenoemde onvolkomenheden van het kringbegrip leiden er aan de uitkeringskant niet toe dat flagrante fraude veelvuldig voorkomt. Zoals gezegd, komt de meeste fraude met het kringbegrip voor aan de premiekant. De onduidelijke afbakening van de verzekerdenkring leidt echter ook tot gebruikersruimte aan de uitkeringskant en tot moeilijke uitvoerbaarheid en daarmee tot een meer fraudegevoelig stelsel van werknemersverzekeringen. Door een grondige verheldering van de definities is veel winst te behalen in termen van een doorzichtiger en beter uitvoerbaar stelsel. De winst aan fraudebestrijding wordt voornamelijk aan de premiekant bereikt.

2.4 Mogelijke oplossingen inzake de kring der verzekerden

De werkgroep ziet voor de langere termijn een tweetal mogelijke oplossingen ter vermindering van de fraudegevoeligheid van de verzekerdenkring.

De eerste mogelijke oplossing is een nieuwe, heldere omschrijving van het kringbegrip.

De tweede mogelijke oplossing houdt in dat feitelijke handelingen van betrokkene in de sfeer van de aanmelding verzekerden-administratie nodig worden om het recht op uitkering onverkort tot stand te brengen. Uiteraard kan ook voor toepassing van beide mogelijkheden worden gekozen. Op korte termijn kan aan een derde oplossing worden gedacht, namelijk: coördinatieregels voor een betere uitvoering.

2.4.1 Vereenvoudiging kringbegrip

Oplossing 1: De omschrijving van het kringbegrip in de werknemersverzekeringen wordt grondig vereenvoudigd.

Vereenvoudiging in de opzet van de verzekerdenkring is een van de wegen die tot vermindering van de fraudegevoeligheid kan leiden. Zo'n vereenvoudiging kan worden bereikt door voor zoveel mogelijk typen arbeidsverhoudingen verzekeringsplicht mogelijk te maken. Verder zullen de voorwaarden waaronder ook daadwerkelijk verzekeringsplicht ontstaat helder en eenduidig moeten zijn. Bij de definitie van de te verzekeren arbeidsverhoudingen zijn derhalve twee vragen van belang:

1. Voor welke typen arbeidsverhoudingen (bv. de dienstbetrekking, de arbeidsverhouding van de handelsagent en/of thuiswerker) moet verzekeringsplicht mogelijk zijn?
2. Onder welke voorwaarden moet aan zo'n arbeidsverhouding ook daadwerkelijk verzekeringsplicht verbonden worden?

Ad vraag 1.

De werkgroep meent met betrekking tot vraag 1 dat gestreefd moet worden naar een situatie waarin, materieel gezien, in beginsel alleen de arbeidsverhouding van de zelfstandige niet tot verzekeringsplicht kan leiden. In dit kader kunnen twee strategieën worden gevolgd, te weten:

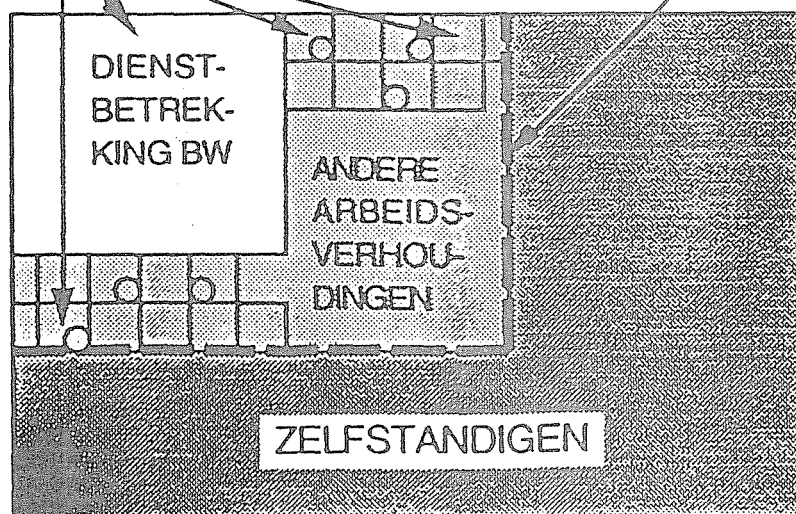
- het treffen van één algemene, positief geformuleerde, definitie van de typen arbeidsverhoudingen waarvoor verzekeringsplicht mogelijk moet zijn;
- uit blijven gaan van de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en daarnaast, alle andere denkbare typen arbeidsverhoudingen expliciet benoemen.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.

Mogelijkheid 2:

Uitgaan van arbeids-
overeenkomst vlg. BW
en andere arbeidsver-
houdingen apart benoe-
men

Mogelijkheid 1:
definieer de bui-
tengrenzen mbt.
typen arbeids-
verhoudingen



Ten opzichte van de huidige systematiek betekenen beide mogelijkheden een vereenvoudiging. Immers wordt in de huidige systematiek de verzekerdenkring niet alleen afgebakend tegenover de zelfstandigheid, maar bijvoorbeeld ook tegenover de (overheersende) familierelatie en tegenover de arbeid van geestelijke aard. In het voorstel van de werkgroep is de enige afbakening die ten opzichte van de zelfstandigheid.

Ad vraag 2.

Bij de wens, te komen tot zo eenvoudig en eenduidig mogelijke voorwaarden waaronder aan een bepaalde arbeidsverhouding ook daadwerkelijk verzekeringsplicht moet worden gekoppeld gaat het in feite om antwoord op twee andere vragen, nl.:

- a) Onder welke omstandigheden heeft iemand een zodanig sterke band met Nederland dat zijn inkomen uit de desbetreffende arbeidsverhouding bescherming verdient vanuit de Nederlandse sociale werknemersverzekeringen? en
- b) Moet een belang bij verzekering als voorwaarde worden gesteld en, zo ja, onder welke omstandigheden heeft iemand nu zo'n belang? Praktisch gesproken gaat het hierbij om de vraag of kleine dienstbetrekkingen (in termen van uren en/of verdiensten) al dan niet van verzekeringsplicht moeten worden uitgesloten.

Met betrekking tot het gestelde bij a zij erop gewezen dat die voorwaarden thans invulling hebben gekregen in de hoofdregel over werken buiten Nederland (zie paragraaf 2.2, bij 2) en in KB 402 (zie bijlage 2). Met name de bepalingen in dit KB hebben veelal een verdragsrechtelijke grondslag, zodat de mogelijkheden tot vereenvoudiging beperkt zijn.

Met betrekking tot het gestelde bij b kan het volgende worden opgemerkt. In het huidige systeem wordt, waar het gaat om de dienstbetrekking, automatisch een belang bij verzekering aangenomen. Dit ongeacht de hoogte van het inkomen of de regelmaat waarmee dit wordt verdiend. Het is denkbaar om deze systematiek door te trekken naar alle typen arbeidsverhoudingen waarvoor de verzekeringsplicht wordt opengesteld.

Men kan evenwel ook de redenering volgen dat, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij geringe dan wel incidentele inkomsten uit arbeidsovereenkomst geen uitzondering meer zijn, een automatisch belang bij verzekering wellicht niet meer zo voor de hand ligt. Er zou er dan aan kunnen worden gedacht, verzekeringsplicht alleen mogelijk te maken indien de arbeid van wezenlijke betekenis

is. Deze redenering impliceert dat er, anders dan nu, in een of andere vorm een algemene norm, bijvoorbeeld over de omvang van de dienstbetrekking, wordt gesteld die het belang bij verzekering aangeeft.

Voor- en nadelen

Elke variant binnen deze oplossing heeft het voordeel dat gekomen wordt tot helderder vormgeving van de verzekerdenkring.

Een nadeel van het hanteren van de zelfstandigheid als primair onderscheidend criterium is dat aanvankelijk met een vager criterium moet worden gewerkt dan het thans leidende criterium van de dienstbetrekking. In de jurisprudentie is het begrip 'dienstbetrekking' namelijk gedetailleerder ingevuld dan het begrip 'zelfstandige'. Daarentegen mag worden verwacht dat juist dit gegeven een stroom van jurisprudentie over de zelfstandigheid in gang zal zetten. Meer algemeen is het de vraag of het bij de invulling van het begrip 'zelfstandigheid' mogelijk zal blijken, de (aan- of afwezigheid van een) dienstbetrekking buiten beschouwing te laten. Juist omdat over laatstgenoemd begrip meer jurisprudentie voorhanden is dan over het begrip 'zelfstandigheid' lijkt dit niet voor de hand te liggen. Een tweede nadeel is dat we hiermee 'uit de pas lopen' met de sociale stelsels van andere Europese landen. Nergens anders in Europa wordt de verzekerdenkring voor werknemers-verzekeringen gedefinieerd vanuit de zelfstandigheid.

Het automatisch aannemen van belang bij verzekering ten aanzien van alle typen arbeidsverhoudingen waarvoor verzekeringsplicht mogelijk wordt heeft als voordeel dat de verzekerdenkring consistenter wordt. De verzekerde populatie zal in principe enigszins kunnen toenemen omdat de drempels die hier en daar in de huidige verzekerdenkring zijn opgenomen komen te vervallen. Voordelig is ook de taakverlichting die voor de uitvoeringsorganen optreedt. Er hoeft immers minder te worden getoetst. Een nadelig gevolg doet zich voor bij de Ziekenfondswet. Wie verzekerd is ingevolge de ZW, is, ook al gaat het om arbeid van geringe omvang, verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet. Dit verschijnsel zal zich in ruimere mate gaan voordoen. Tegenover toeneming van de premiebatens staan ook hogere uitkeringslasten, die bij de ziekenfondsen echter niet in verhouding staan tot de premiebetaling. De grootste groep die binnen deze variant onder de werknemersverzekeringen wordt gebracht bestaat uit de huishoudelijke hulpen die op minder dan drie dagen per week werken.

Het hanteren van een algemeen geldende norm die het belang bij verzekering verwoordt heeft eveneens het voordeel dat de verzekerdenkring consistenter wordt. Verzekeringen van geringe omvang zullen hierbij altijd worden geweerd. In het huidige systeem gebeurt dit slechts ten aanzien van bepaalde arbeidsverhoudingen (zie bijlage 2). Het verschijnsel van de 'goedkope ziekenfondsverzekering' zal zich daardoor minder vaak voordoen.

Nadeel is dat de taak van de uitvoeringsorganen wordt verzwaaard. Waar immers nu het hebben van een dienstbetrekking voldoende is moet voortaan ook bekeken worden of aan die algemene norm is voldaan. Een ander nadeel van deze redenering is dat mogelijk hierdoor het streven naar een zo breed mogelijke arbeidsparticipatie wordt gefrustreerd. Ook zal niet eenvoudig een zodanige norm gevonden kunnen worden dat de opgave van betrokkenen goed verifieerbaar is. Tenslotte dreigt het gevaar van indirecte discriminatie naar geslacht. Immers, door kleine dienstbetrekkingen uit te sluiten van verzekeringsplicht worden vooral deeltijdwerkers getroffen, en dat zijn voornamelijk vrouwen.

De keuze voor de vorm die de vereenvoudiging van het kringbegrip moet krijgen vereist een goede afweging van bovengenoemde factoren. Gezien de huidige praktijk lijkt aansluiting bij de dienstbetrekking de voorkeur te verdienen. Een definitieve keuze zal echter pas kunnen worden gemaakt als een totaalbeeld van de uitwerking van de varianten bestaat. Over deze, ook uitvoeringstechnisch, ingewikkelde problemen dient dan ook advies te worden gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr).

Financiële effecten

Een helderder vormgeving van de verzekerdenkring leidt tot vermindering van fraudemogelijkheden. Omdat de effecten van maatregelen op het volume van de verzekerdenkring niet getalsmatig zijn aan te geven zijn financiële effecten in kwalitatieve zin aangegeven. Het gaat hierbij om de volgende drie alternatieven:

1. Uitbreiding van de kring tot alle niet-zelfstandigen; een algemeen geldende norm die het belang bij verzekering verwoordt wordt geïntroduceerd.
2. Uitbreiding van de kring tot alle niet-zelfstandigen; belang bij verzekering wordt in alle gevallen zonder nadere voorwaarden geacht aanwezig te zijn.
3. Uitbreiding van de kring tot alle niet-zelfstandigen; een algemeen geldende norm die het belang bij verzekering verwoordt wordt uitsluitend in het kader van de ZFW geïntroduceerd (tussen-variant van 1 en 2). Hoewel de ZFW in dit rapport niet wordt besproken wordt deze tussen-variant toch genoemd, gezien de, hierna te bespreken, financiële effecten voor die wet van met name alternatief 2.

Ad 1. Door de uitbreiding van de kring zal voor sommige soorten arbeidsverhoudingen verzekeringsplicht worden ingevoerd waar dit thans nog niet mogelijk is. Door de helderder omschrijving van de kring van verzekerden zullen hierbij de mogelijkheden voor het ontduiken van de verzekeringsplicht afnemen voor personen met een minder dan gemiddeld risico. De uitbreiding van de verzekerde populatie die hiervan het gevolg is genereert een opwaarts effect op de premiebaten die

gepaard gaat met een iets minder sterke toeneming van de uitkeringen, hetgeen een (marginaal) neerwaarts effect op de premiedruk tot gevolg heeft.

Tegelijkertijd leidt een algemene toepassing van een 'belangnorm' ertoe dat verzekeringsplicht vervalt in gevallen waar deze thans nog bestaat. Zo'n norm gaat dan immers ook werken in gevallen waarin thans nog geen nadere voorwaarden worden gesteld, zoals bijvoorbeeld het geval is als het gaat om een dienstbetrekking in arbeidsrechtelijke zin. Dit verschijnsel genereert een neerwaarts effect op de premiebaten en de uitkeringen. Het saldo-effect van deze verschijnselen op de omvang van de verzekerdenkring en op de omvang van premie-ontvangsten en uitkeringen is niet op voorhand aan te geven en is mede afhankelijk van de grens die wordt gelegd met betrekking tot de 'belangnorm'. De taakverzwaring die voor de uitvoering vastzit aan de algemene toepassing van een 'belang-norm' leidt tot een verhoging van de uitvoeringskosten die waarschijnlijk zal worden gecompenseerd door een verlaging van de kosten uit hoofde van de vereenvoudiging van het kringbegrip.

Ad 2. Dit alternatief leidt tot uitbreiding van de verzekerdenkring en daarmee tot meer premie-opbrengsten en hogere uitkeringslasten. De toename van uitkeringslasten zal naar verwachting hoger zijn dan de meeropbrengst aan premiebaten. Dit komt omdat verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen leidt tot verzekeringsplicht ingevolge de ZFW. Tegenover een lage ZFW-premie staat een hoge (immers niet aan het premie-inkomen gerelateerde) uitkering.

Bij de bedrijfsverenigingen zal zich een taakverlichting voordoen omdat de verzekeringsplicht meer eenduidig kan worden vastgesteld, waardoor de uitvoeringskosten van de bedrijfsverenigingen kunnen dalen.

Ad 3. Dit alternatief kent wel de voordelen van alternatief 2 (lagere uitvoeringskosten voor de bedrijfsverenigingen) maar niet het bovengenoemde nadeel in de sfeer van de ZFW. Derhalve verdient dit alternatief in financiële zin dan ook de voorkeur boven alternatief 2.

2.4.2 Feitelijke handelingen van betrokkene in de sfeer van de premiebetaling of de opnemings in de verzekerden-administratie

Oplossing 2: Feitelijke handelingen van betrokkene in de sfeer van de premiebetaling of de opnemings in de verzekerden-administratie zijn van invloed op het recht op uitkering of de hoogte ervan.

Een van de kenmerken van de verzekerdenkring van de ZW, de WAO en de WW is dat voor het ontstaan van een uitkeringsrecht niet is vereist dat premie is betaald, noch dat - zoals bij de ziekenfondsen - aanmelding als verzekerde heeft plaatsgevonden. Dit verschijnsel vloeit voort uit de *verzekering van rechtswege*.

De werkgroep heeft gezien of er mogelijkheden zijn om premiebetaling of aanmelding in de verzekerdenadministratie (vza) als voorwaarde voor recht op een (volledige) uitkering op te nemen teneinde de fraudegevoeligheid van die wetten te verminderen. Begin 1993 zal een adviesaanvraag over dit onderwerp worden gericht aan de Sociaal Economische Raad (SER).

Voor een goed begrip zij gewezen op de volgende algemene kenmerken van het thans geldende systeem van premieheffing en -inning. De premies voor de werknemersverzekeringen zijn gezamenlijk verschuldigd door de werknemer en de werkgever. De werkgever houdt het door de werknemer verschuldigde deel van de premie in op het loon. Of de premies vervolgens door de werkgever worden afgedragen aan de bedrijfsvereniging onttrekt zich aan de waarneming van de werknemer. Het is ook de werkgever die aansprakelijk is voor de premie-afdracht. Ten behoeve van een zorgvuldige premievaststelling en -heffing moet de werkgever, middels de jaaropgave, opgave doen van iedere werknemer, op wiens loon premies worden ingehouden. Premies moeten worden ingehouden indien iemand door de aard van de arbeidsverhouding werknemer in de zin van de sv-wetten, en dus verplicht verzekerd, is. Omdat de bedrijfsverenigingen aan de verzekerden uitkeringen verstrekken wordt zo op basis van de jaaropgaven een registratie van potentiële uitkeringsgerechtigden ingericht. De werkgevers melden via de jaaropgave welk bedrag aan premie zij op het loon inhouden. In de vza worden aldus in beginsel opgenomen de werknemers, voor wie premie is ingehouden. Verder is het zo dat de werkgever bij in- en uitdiensttreding de gegevens van de werknemer aan de bedrijfsvereniging moet melden, de zogenaamde Melding Bedrijfsvereniging. Wil de werkgever geen premie betalen dan zal deze melding uiteraard achterwege blijven. Betrokkene is dan dus niet opgenomen in de vza.

De werkgroep meent dat als bereikt kan worden dat de werknemer een directer belang krijgt bij premiebetaling en/of een juiste en volledige gegevensverstrekking aan de uitvoeringsorganisatie, dit ertoe kan bijdragen dat minder snel tot misbruik of oneigenlijk gebruik wordt overgegaan. Dit effect zal waarschijnlijker zijn naarmate de gevolgen van niet-naleving van in dit verband gestelde eisen voor de werknemer voorspelbaarder en belangrijker zijn.

Zo'n betrokkenheid zou langs drie wegen kunnen worden gerealiseerd, nl.:

1. de verzekeringsplicht wordt gekoppeld aan het voldaan hebben aan de premiebetalingsverplichting of de verplichting tot aanmelding bij de bedrijfsvereniging;
2. het recht op uitkering wordt gekoppeld aan het voldaan hebben aan de premiebetalingsverplichting of de verplichting tot aanmelding bij de bedrijfsvereniging;
3. de hoogte van de uitkering wordt gekoppeld aan een aanmeldingsverplichting voor de werknemer bij de bedrijfsvereniging door aan gebreken in de aanmelding uitkeringssancties te verbinden.

Voor- en nadelen

Optie 1 leidt ertoe dat degene die op verzekering prijs stelt een direct belang krijgt bij premiebetaling of aanmelding in de vza. Voordeel is ook dat de uitvoering niet meer achter degenen aan hoeft die zich niet hebben aangemeld of geen premie hebben betaald.

Nadeel is dat zo'n koppeling in feite een systeem van vrijwillige verzekeringen genereert. Immers, wie verplicht verzekerd wil zijn voldoet aan zijn verplichtingen. Wie liever niet verzekerd is kan dat bereiken door de gestelde verplichtingen niet na te komen. In feite wordt aldus de collectiviteitsgedachte achter de werknemersverzekeringen doorbroken. Wordt verzekeringsplicht aan de premiebetaling gekoppeld dan gelden bovendien de hieronder ten aanzien van optie 2 genoemde nadelen.

Voordeel van optie 2 is dat betrokkene een direct belang krijgt bij correcte premiebetaling of aanmelding. Nadeel van koppeling van het recht op uitkering aan het voldaan hebben aan de premiebetalingsverplichting is dat de huidige systematiek van premieheffing en -inning aanzienlijk moet worden gewijzigd. Immers is het in dat geval nodig dat de betrokken werknemer de premie ook zelf afdraagt. Die wijziging zal ook betrekking moeten hebben op de aansprakelijkstelling voor de premiebetaling en op het gebied van de invorderingsbevoegdheden. Dit vergt van de uitvoeringsorganen een vergroting van de administratieve inspanningen. Nadeel van heffing bij de werknemer is dat de invorderingsmogelijkheden beperkter worden. De collectiviteit van afzonderlijke werknemers zal immers doorgaans minder mogelijkheden tot verhaal bieden dan de werkgever waar zij bij werkzaam zijn. Vervolgens is exclusieve premiebetaling door de werknemer in strijd met de gedeelde verantwoordelijkheid van sociale partners voor de werknemersverzekeringen.

Nadeel van koppeling van het recht op uitkering aan het voldaan hebben aan de aanmeldingsverplichting is de disproportionaliteit. Deze koppeling leidt er immers toe dat iemand die zich, om op zich begrijpelijke redenen, niet heeft aangemeld, in beginsel levenslang van uitkering wordt uitgesloten.

Optie 3 leidt ertoe dat betrokkene een direct belang krijgt bij zijn registratie in de vza. Voordeel van deze optie is dat werkgeversverzuim op dit punt wordt gecorrigeerd en aldus een grotere volledigheid van de verzekerdenadministratie kan worden bereikt. Een ander voordeel is dat indien bij de uitvoering van alle werknemersverzekeringswetten zoveel mogelijk gebruik gemaakt kan worden van de al bij de bedrijfsvereniging bekende gegevens, de werknemers belang zullen hebben bij het up to date houden van die gegevens. Immers zullen de uitvoeringsorganen dan sneller tot een beslissing over uitkeringsrechten kunnen komen.

Financiële effecten

Ad 1. Door de overgang van het huidige systeem van verplichte sociale verzekeringen op een systeem van vrijwillige verzekering neemt het misbruik van de regelingen sterk af omdat het probleem van de premie-ontduiking wordt geëlimineerd. Waarschijnlijk zal uit concurrentie-overwegingen vooral onder de kleinere bedrijven in sectoren met veel zwart werk de neiging om werknemers te verzekeren afnemen. Werkgevers die de premiedruk te hoog vinden ten opzichte van het gedekte risico kunnen besluiten de verzekering te beëindigen. De bedrijven met de slechtere risico's blijven over hetgeen zal leiden tot een daling van de premiebatens, hetgeen in mindere mate gepaard zal gaan met een daling van de uitkeringslasten. De bedrijfsverenigingen hoeven tevens minder controle uit te oefenen op de premiebetaling, hetgeen lagere uitvoeringskosten met zich mee brengt. De verwachting is dat per saldo de premiebatens meer zullen dalen dan de uitgaven hetgeen resulteert in een (lichte) stijging van de premiedruk.

Ad 2. Hierbij blijft de verzekeringsplicht bestaan maar dient de werknemer voortaan de premie af te dragen aan of zijn dienstbetrekking te melden bij de bedrijfsvereniging. Dit zou kunnen leiden tot een extra toestroom tot de verzekering van werknemers omdat deze voortaan zelf verantwoordelijk zijn voor hun recht op de uitkering. Hierdoor zullen zowel de premiebatens sterker kunnen toenemen dan de uitkeringslasten. Thans komt het immers voor dat geen premie wordt betaald, maar wel, van rechtswege, recht op uitkering bestaat. Bij premie-afdracht door de werknemer nemen de uitvoeringskosten toe omdat de inning van de premie bij een groter aantal partijen (werknemers) geschiedt dan voorheen (werkgevers). Voorts kunnen zich dan meer problemen gaan voordoen bij de invordering van de premies, hetgeen eveneens tot meer uitvoeringskosten zal leiden.

Resumerend zal deze optie leiden tot een (marginale) stijging van de premiedruk omdat de uitvoeringskosten in sterkere mate zullen stijgen dan de premiebatens en de uitkeringen.

Ad 3. De mate van sanctionering en het moment dat wordt geconstateerd dat geen premie is afgedragen bepalen de omvang van de financiële effecten. Hierbij geldt dat bij een constatering van nalatigheid inzake premiebetaling tijdens het reguliere controleproces mag worden verondersteld dat de premiebatens en uitkeringen in dezelfde mate zullen toenemen. Ten opzichte van de huidige situatie worden bij een constatering van nalatigheid inzake premiebetaling op het moment dat een uitkering wordt aangevraagd de mogelijkheden tot sanctionering aanzienlijk uitgebreid. Om deze reden is de verwachting dat de uitkeringslasten bij deze optie minder sterk zullen toenemen dan de premiebatens.

Omdat de verzekerden een direct belang krijgen bij een goede en actuele vza wordt de betrouwbaarheid hiervan vergroot. Dit zal het verificatieproces gunstig beïnvloeden waardoor de uitkeringsrechten sneller en efficiënter kunnen worden vastgesteld. De uitvoeringskosten zullen hierdoor derhalve kunnen afnemen. In totaal zal de premiedruk enigszins kunnen afnemen omdat de toeneming van de premiebatens in minder sterke mate gepaard gaat met een stijging van uitkeringslasten en

uitvoeringskosten. Conclusie: Van de vermelde opties verdient de derde optie de voorkeur wanneer wordt gelet op de financiële effecten.

2.4.3 FBV-aanbeveling voor een gecoördineerde uitvoering ten aanzien van moeilijke kringgevallen

Oplossing 3: FBV-aanbevelingen voor een gecoördineerde uitvoering t.a.v. moeilijke kringgevallen.

Het zal enige tijd vergen voordat de oplossingen 1 en/of 2 geëffectueerd kunnen worden. Er is wetswijziging en advisering door externe organen voor nodig. Op korte termijn zou de uitvoering van het kringbegrip verbeterd kunnen worden door coördinatieregels op te stellen voor de uitvoering van moeilijke gevallen. De regels zullen, gezien het ontbreken van de mogelijkheid om via ministerieel of SVr- besluit nadere regels te stellen, door de FBV gesteld moeten worden. Het zal hierbij met name kunnen gaan om regels voor de gevallen waarin de familierelatie een rol speelt. Ook terzake van andere moeilijk te beoordelen arbeidsverhoudingen - zie paragraaf 2.3 - zullen dergelijke regels nuttige diensten kunnen bewijzen. Die regels hebben het karakter van aanbevelingen aan de bedrijfsverenigingen. Deze plegen zich in de praktijk veelal goed aan dit soort afspraken te houden. Voordeel is dat dit snel kan werken. Bovendien kan van de opgedane ervaringen gebruik worden gemaakt bij de fundamentele herziening van de kring.

Financiële effecten

Coördinatieregels voor de gevallen waarin een familierelatie een rol speelt kunnen leiden tot vermindering van misbruik en oneigenlijk gebruik en tot een lichte toeneming van de kring van verzekerden. De verwachting is dat het hierbij voornamelijk zal gaan om personen met een minder dan gemiddelde kans op een uitkering waardoor het bedrag aan extra premiebaten meer zal toenemen dan het bedrag aan extra uitkeringslasten. Dit zal een marginale daling van de premiedruk tot gevolg hebben.

HOOFDSTUK 3, DE HOOGTE VAN DE UITKERING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de hoogte van de uitkering uitgewerkt tegen de achtergrond van de fraudegevoeligheid.

Bij dit onderwerp zijn in de werkgroep de accenten gelegd op de invloed op de hoogte van de uitkering van:

- de huidige dagloonsystematiek,
- de gedeeltelijke werkhervatting in het kader van de ZW, de WAO en de WW en
- de inkomsten uit zelfstandig bedrijf of beroep.

In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de huidige dagloonsystematiek. In paragraaf 3.3 wordt de gedeeltelijke werkhervatting in het kader van de ZW, de AAW/WAO en de WW aan de orde gesteld. In paragraaf 3.4 tenslotte wordt de invloed besproken die de uitoefening van een zelfstandig bedrijf of beroep heeft op het recht op uitkering op grond van de ZW, de WAO en de WW. In de diverse paragrafen is een onderverdeling gemaakt naar wettelijk kader, fraudegevoeligheid, mogelijke oplossingen en financiële effecten.

3.2 Daglonen

3.2.1 Wettelijk kader dagloonsystematiek

In artikel 29, eerste lid, van de ZW, artikel 21, eerste lid, van de WAO en artikel 44 van de WW is bepaald dat de uitkering gebaseerd wordt op het dagloon.

Artikel 15, eerste lid, van de ZW, artikel 14, eerste lid, van de WAO en artikel 34, tweede lid, van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (IWS) dragen de SVr de vaststelling van regels voor de dagloonvaststelling op. Deze regels behoeven de goedkeuring van de Minister van SZW.

In afwijking van de door hem vastgestelde dagloonregels kan de SVr bijzondere regels geven voor de dagloonvaststelling. Zie het tweede lid van de genoemde artikelen voor de ZW en de WAO en artikel 34, derde lid, voor de IWS. Ook deze nadere regels behoeven de goedkeuring van de Minister van SZW.

Tenslotte kunnen ook de bedrijfsverenigingen voor wat betreft de ZW en de WW, bijzondere dagloonbepalingen vaststellen. Deze bepalingen behoeven de goedkeuring van de SVr. Zie hiervoor artikel 15, vierde lid, van de ZW en artikel 34, vijfde lid, van de IWS. Wanneer de dagloonregels of de nadere regels van de SVr wijziging ondergaan, kan de SVr de verleende goedkeuring intrekken.

Op grond van de thans nog geldende regelgeving dient het dagloon te worden gebaseerd op het loon dat de werknemer zou hebben kunnen verdienen ware hij niet ziek, werkloos of arbeidsongeschikt geworden. Als loon wordt beschouwd het loon in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV), gecorrigeerd met een aantal plussen en minnen. Een overzicht van deze plussen en minnen is gegeven in bijlage 3.

3.2.2 Fraudegevoeligheid dagloonsystematiek

De dagloonsystematiek mag als ingewikkeld worden gekenschetst. Dit leidt, naar het oordeel van de deskundigen uit de uitvoering, tot misbruik en oneigenlijk gebruik.

Die ingewikkeldheid kan gemakkelijk leiden tot fouten in de uitvoering. Een werkgever kan zichzelf en/of zijn werknemers daardoor onbewust bevoordelen danwel benadelen. Het is duidelijk dat de dagloonsystematiek, zeker voor degene bij wie wel de bedoeling tot frauderen aanwezig is, daartoe mogelijkheden biedt. Gebleken is dat een dergelijke ongewenste gebruikersruimte met name gelegen is in het meenemen in de loonopgaven van loonelementen die op grond van de regelgeving niet in het dagloon thuishoren. Een en ander hangt samen met de mate waarin verificatie van die loonopgaven plaatsvindt. Zo is voor de bedrijfsverenigingen waarvan de administratie wordt gevoerd door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor de loonopgave van de werkgever uitgangspunt voor de berekening van het ZW-dagloon. De werkgever beschikt over een instructie waarin wordt aangegeven welke elementen van het premieloon tot het ZW-dagloon dienen te worden gerekend. De werkgever moet daarbij zelf de plussen en minnen uitvoeren. Omdat op de werkgever nogal eens de verplichting rust, bij ziekte het loon volledig door te moeten betalen kan hij in de verleiding komen om een hoger loon dan het werkelijke op te geven. In dat geval hoeft hij minder uit eigen zak aan te vullen. Door de voorgenomen wijziging van de ZW, waarbij de eerste zes weken ziekingeld voor rekening van de werkgever komen, zal deze fraudemogelijkheid minder aantrekkelijk worden.

Bij de WAO wordt het uitkeringsdagloon bepaald na inzage door een buitendienstinspecteur van de loonadministratie van de betrokken werkgever. De werknemer wordt door de inspecteur met dat gegeven geconfronteerd.

Bij de WW doen zowel werkgever als werknemer melding van de werkloosheid, onder opgave van het genoten loon. De werkgever biedt daarbij inzicht in de loonelementen waaruit het loon van de betrokkene is samengesteld. Op basis van die informatie berekent de bedrijfsvereniging het uitkeringsloon. Dat resultaat wordt gelegd naast de opgave van de werknemer. Blijkt daartussen een (substantieel) verschil te bestaan, dan vindt een nader onderzoek plaats.

Hoewel er sprake is van een toenemende tendens tot verificatie van de loonopgaven door bedrijfsverenigingen vooraf, is in een groot deel van de gevallen verificatie vooraf in de praktijk niet mogelijk. Verificatie aan de hand van al bekende gegevens als het premieloon is niet exact mogelijk vanwege de thans bestaande verschillen tussen uitkeringsloon en premieloon.

3.2.3 Mogelijke oplossingen dagloonsystematiek

Uit de beschrijving in paragraaf 3.2.2 moge duidelijk zijn geworden, dat de mogelijkheid tot frauderen met loonopgaven in de hand wordt gewerkt door de ingewikkeldheid van de regelgeving en de moeilijke verifieerbaarheid vooraf van de loonopgaven. Teneinde tot een beperking van de fraudegevoeligheid te komen kan gedacht worden aan gelijkstelling van uitkeringsloon en premieloon. Verder kan gedacht worden aan de introductie van een stelsel dat slechts uitkeringen tot het minimumniveau oplevert.

Oplossing 1: Uitkeringsloon = premieloon

Een van de uitgangspunten bij de huidige dagloonsystematiek is het streven naar equivalentie. Daaronder wordt verstaan een redelijke verhouding tussen premie, risico en uitkering. In de loondervingsverzekeringen heeft het streven naar equivalentie uitwerking gekregen in het streven naar gelijkwaardigheid tussen premieloon en uitkeringsloon. Hoewel voor de premieheffing en voor de bepaling van het dagloon als uitgangspunt het loon in de zin van de CSV wordt gehanteerd, is van een volledige equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon momenteel geen sprake. Ten behoeve van de dagloonvaststelling zijn in de regelgeving bepalingen opgenomen die een verruiming danwel beperking inhouden van het loonbegrip in de zin van de CSV. Voor een deel zijn deze het gevolg van de coördinatie tussen het loonbegrip voor de premieheffing en dat voor de loonbelasting.

De aanpassing zou met name gezocht kunnen worden in een vereenvoudiging van de dagloonsystematiek in die zin dat het uitkeringsdagloonbegrip en het premieloonbegrip worden geüniformeerd. In die gedachte dient het uitkeringsdagloon afgeleid te zijn van en gelijk te zijn aan het premieloon. Bij een goede vza wordt een afzonderlijke informatiestroom met betrekking tot loonopgave van de werkgever naar de bedrijfsvereniging in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid overbodig. De fraudegevoeligheid wordt in die omstandigheden verminderd omdat onjuiste loonopgaven onmiddellijk repercussies in de premiesfeer hebben. Randvoorwaarde is dat de nieuwe systematiek geen of althans zo weinig mogelijk extra lasten meebrengt voor werkgevers.

Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat het premieloonbegrip ongewijzigd blijft. Het loon waarover de premie berekend wordt, blijft derhalve het loon in de zin van de CSV. In de huidige systematiek is een zo groot mogelijke coördinatie nagestreefd tussen het loonbegrip voor de premieheffing en dat voor de loonbelasting. Doel van deze coördinatie is werkgevers op administratief gebied zo min mogelijk te belasten. De coördinatie dient niet te worden doorbroken.

Dit voorstel is in lijn met een aantal ontwikkelingen die momenteel gaande zijn. In dit verband kunnen worden genoemd de voorstellen van de commissie Stevens, het alternatief van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) in het kader van de commissie Stevens en de verzekerdenadministratie (vza).

De commissie Stevens stelt voor om de heffing en inning van premies werknemersverzekeringen over te hevelen van de bedrijfsverenigingen naar de Belastingdienst met als grondslag één loonbegrip voor loonheffing en premieheffing werknemersverzekeringen. Momenteel wordt onderzoek verricht naar de effecten van centrale heffing en inning voor bedrijfsverenigingen, Belastingdienst en werkgevers. De FBV verwacht uit een oogpunt van vereenvoudiging en lastenverlichting voor werkgevers meer heil van een vereenvoudiging van het berichtenverkeer in het kader van een optimaal gebruik van de vza voor zowel uitkeringsverzorging als premieheffing. Voorwaarde hiervoor is wel de realisatie van de hiervoor bedoelde equivalentie.

Uit de evaluatie van de vza is gebleken, dat de betekenis van de vza voor deze processen thans nog maar beperkt is doordat zij is ingevoerd naast de bestaande administratieve processen rond premieheffing en uitkeringsverzorging. Ter vergroting van de betekenis van de vza wordt o.m. vanuit een administratieve invalshoek door de Stuurgroep Invoering Vza gepleit voor een systeem van "gesloten bedrijfsvoering" (in de vza vastgelegde gegevens moeten als uitgangspunt gaan dienen bij de premieheffing en de uitkeringsverzorging). In dit kader dienen volgens de stuurgroep de mogelijkheden voor invoering van een uniform loonbegrip voor premieheffing en uitkering bij voorrang te worden onderzocht. Daarbij wordt erop gewezen, dat zulks bijzonder actueel is door de adviesaanvraag over de herziening van de dagloonsystematiek. Op de inhoud van het in te voeren "uniforme loonbegrip" gaat de FBV echter niet nader in. De voordelen van een gesloten bedrijfsvoering zijn evident. De uitvoeringsorganen zullen sneller tot beslissingen kunnen komen. Dit laatste is op zich weer een stimulans voor betrokkenen om de in de vza opgeslagen gegevens up to date te houden.

Voor- en nadelen

Voordeel van deze opzet is dat de dagloonsystematiek, als de plussen en minnen vervallen, wordt vereenvoudigd. Dit houdt enerzijds een verruiming in ten opzichte van het uitkeringsloon volgens de huidige dagloonsystematiek (overwerk e.d.) en anderzijds een beperking (het rechtens geldende loon, voor zover dit niet is ontvangen, en, uitsluitend voor de WW, het werknemersaandeel pensioenpremie). Nadeel is dat het opnemen in het dagloon van veelvuldig voorkomende loonelementen als overwerk, die thans uitgesloten zijn, naar verwachting een aanzienlijke lastenverhoging met zich mee zal brengen. Zo leidt een verhoging van de daglonen met 1% tot een uitgavenverhoging met 120 miljoen gulden. Hierop

is bij de bespreking van de financiële effecten ingegaan. Indien zou blijken dat per saldo sprake is van een substantiële lastenverzwaring dan zal een compenserende maatregel nodig zijn om budgettaire neutraliteit te verzekeren. Drie compenserende maatregelen zijn denkbaar:

- Beperking van het premieloonbegrip.
Dit leidt waarschijnlijk tot discoördinatie met het loonbegrip voor de loonbelasting. Een overeenkomstige aanpassing van het loonbegrip voor de loonbelasting ligt niet voor de hand, aangezien voor de loonheffing de optimalisering van de heffing en niet het verzekerd loon uitgangspunt is.
- Verlaging van de uitkeringspercentages.
- Hantering van loonklassen.

Voor wat betreft de hantering van loonklassen het volgende.

De relatie tussen loon en dagloon is in de huidige dagloonsystematiek vrij gedetailleerd uitgewerkt. Bijzondere loonbestanddelen maken een belangrijk onderdeel uit van deze systematiek. Een globalere werkwijze leidt ertoe, dat het dagloon geen exacte weergave meer is van het loon bij werken, maar veeleer een indicatie van dat loon. Alsdan kan gedacht worden aan een indeling van het premieloon in loonklassen. Door de uitkering te relateren aan de ondergrens van het loon in deze loonklasse kan worden bereikt dat het opwaartse effect van stroomlijning van het loonbegrip op de hoogte van de uitkering wordt beperkt. De precieze effecten zijn uiteraard afhankelijk van de gekozen loonklassen. Velerlei indelingen zijn mogelijk. Zo kan het gebied van salaris nul tot maximum dagloon in gelijke loonklassen worden verdeeld. Een andere mogelijkheid is de klassegrootte progressief te maken, zodat de inkomensterugval (exclusief TW) voor lagere inkomens beperkt blijft. Onder het hoofdje 'Financiële effecten' hieronder is een voorbeeld in kwantitatieve zin uitgewerkt.

Voordeel van een 'equivalentie-op-afstand' zoals deze wordt bereikt met de hantering van loonklassen is dat de lastenverzwaring die bij volledige equivalentie wordt voorzien achterwege blijft. Nadeel van zo'n systeem is dat de werkgevers in de sfeer van de aanvullingsverplichtingen met meerkosten te maken krijgen. De omvang van dit effect neemt uiteraard toe, naarmate de bandbreedte van de loonklassen groter is. Daarnaast zal in het bovenste deel van de loonklasse sprake zijn van een zekere 'overkill' omdat daar de bruto-uitkeringsaanspraken lager zullen liggen dan thans. Dit doet de aantrekkelijkheid van de (ondergrens van de) naast hoger gelegen loonklasse toenemen en kan daarmee de geneigdheid tot frauduleus handelen in die richting dan wel in de richting van het zwarte circuit vergroten. Verder dringt zich de vraag op of, en zo ja, hoe gekomen moet worden tot periodieke indexering van de loonklassen.

Financiële effecten

De gelijkstelling van uitkeringsloon aan premieloon leidt zeer waarschijnlijk per saldo tot een toeneming van het gemiddelde dagloon (overwerk wordt meegeteld) en dus tot meer uitkeringslasten. In de adviesaanvraag van eind 1991 aan de SVr over de herziening van de dagloonsystematiek is aangegeven wat het effect op de uitkeringen is als de daglonen gemiddeld met 1 % zouden toenemen. Hierbij is verondersteld dat de bijstelling van het dagloon voor de minima in de WAO/AAW en de WW grosso modo geen effect heeft. Wel treedt er een verschuiving op van TW naar de loondervingsuitkering. Ook treedt voor de (bijna) maximum-dagloners in de AAW/WAO en de WW geen (volledig) effect op. Het maximum-dagloon ligt immers vast en wordt niet beïnvloed door de wijziging in de methodiek. Voorts is het effect op de ZW-uitkeringen niet meegerekend omdat voor 90 % van de werknemers geldt dat uitkeringen op enigerlei wijze worden aangevuld. Voorzover de wijziging van de dagloonsystematiek tot een hoger ZW-dagloon leidt zal dit immers grotendeels weglekken in het bovenwettelijk traject. Rekening houdend met de effecten van de pakketten van 'Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume' (TAV) en 'Terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen' (TBA) zal door een toeneming van het gemiddelde dagloon met 1 % het bedrag aan uitkeringen met 120 miljoen gulden (45 miljoen aan WW-, 90 miljoen aan WAO- en -15 miljoen aan TW-uitkering) toenemen. Hierbij is verondersteld dat de weglek naar de bijstand via hogere uitkeringen aan deeltijdwerkers e.d. marginaal zal zijn.

Recentelijk is door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf onderzocht wat het financiële effect is van een gelijkstelling van premieloon en uitkeringsloon op de uitvoeringskosten van de bedrijfsverenigingen. Uit het onderzoek blijkt dat er een aanzienlijke administratieve verlichting zal optreden bij de bedrijfsverenigingen zowel ten aanzien van de premie-inning (jaaropgaven, Melding bedrijfsverenigingen en voorschotpremie-systematiek komen te vervallen) als ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van de uitkeringen (premieloon en dus ook uitkeringsloon is vastgelegd in de vza). Dit leidt tot een beduidende verlichting van de administratieve lasten en (daarmee) tot een significante daling van de uitvoeringskosten, hetgeen betrokken zou kunnen worden bij de compensatie van de stijgende uitkeringslasten.

Zoals vermeld kan ter compensatie van de hogere uitkeringen een indeling in loonklassen worden aangehouden. Hierbij bepaalt de te kiezen klassebreedte de omvang van de besparingen indien de uitkering wordt vastgesteld op 70 % van het laagste loon van de loonklasse. Meerdere varianten zijn mogelijk, zoals een evenredige verdeling in loonklassen en een progressieve verdeling waarbij de relatieve inkomenseffecten voor alle klassen gelijk zijn. Indien bijvoorbeeld zou worden uitgegaan van een klassebreedte van 10 gulden dan zou het dagloon gemiddeld 5 gulden lager uitvallen dan thans en de gemiddelde daguitkering met f 3,50 worden verminderd (70 % van 5 gulden). Bij 261 uitkeringsdagen per jaar gaat het hier om circa 910 gulden per jaar.

Ten aanzien van de ZW geldt dat deze buiten beschouwing is gelaten omdat voor 90 % van de popu-

latie tegenover een lagere ZW-uitkering een hogere bovenwettelijke aanvulling staat. De populatie die door de maatregel te maken krijgt met een lagere uitkering bestaat derhalve uit 185.000 WW-gerechtigden (30.000 personen met een vervolguitkering blijven buiten beschouwing) en 550.000 personen met een WAO-uitkering (op een totaal bestand van 820.000 personen). Rekening houdend met een weglek in de vorm van hogere toeslagen ingevolge de TW voor ca. 73.000 personen levert dit een besparing op van 600 miljoen gulden (170 miljoen aan WW- 500 miljoen aan WAO-, en - 70 miljoen aan TW- uitkering).

Voor personen waarvoor de maatregel geen effect heeft op de hoogte van de uitkeringsgrondslag, kan het nadeel maximaal netto 5,50 gulden per dag bedragen (78,4 % van 7 gulden bruto bij alleenverdienende gehuwden/samenwonenden) ofwel 1.430 gulden op jaarbasis. Bij een netto-uitkering van f 20.000 bedraagt de inkomensderving in dat geval ruim 7 %. Het moet dan ook 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.

Voorts zal de vaststelling van de hoogte van het dagloon in de voorgestelde systematiek eenvoudiger worden en daarom gepaard gaan met een verlaging van de uitvoeringskosten.

Oplossing 2: Stelsel met uitkeringen tot ten hoogste minimumniveau

De meest vergaande oplossing is de introductie van een stelsel voor de loondervingsverzekeringen, waarbij uitsluitend uitkeringen tot minimumniveau worden verstrekt. In een dergelijk stelsel bestaat er geen verband meer tussen de hoogte van de uitkering en het verdiende loon. Het begrip dagloon (het loon dat de werknemer zou hebben kunnen verdienen ware hij niet ziek, werkloos of arbeidsongeschikt geworden) speelt daarbij geen rol meer.

Om dit te bereiken, zou de WAO moeten worden afgeschaft (de AAW fungeert immers als bodemvoorziening), de ZW moeten worden gewijzigd en afdeling II van hoofdstuk II (de loondervingsuitkering) van de WW moeten worden geschrapt. Het niveau van de WW-uitkeringen zou dan gelijk worden aan dat van de huidige vervolg-uitkering WW.

Voor- en nadelen

Het is evident dat een dergelijk systeem voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van de uitkering minder fraudegevoelig is dan het huidige waarbij het uitkeringsdagloon een afspiegeling is van het loon bij werken. Voorts zullen, voor zover er toch fraude optreedt, de ten onrechte ontvangen bedragen aanzienlijk lager zijn dan thans. Ook in een dergelijk stelsel blijft echter voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van de uitkering de mogelijkheid tot frauderen bestaan. Zo kan fraude optreden met betrekking tot de aanvullingen (tot 90 c.q. 100% van het minimumloon) op grond van de TW, welke

wet ook in een dergelijk stelsel zijn betekenis behoudt. Voorts blijft zwart werken, de belangrijkste vorm van fraude in de werknemersverzekeringen, mogelijk.

Financiële effecten

In de Sociale Nota 1993 is aandacht besteed aan de financiële effecten van een dergelijk stelsel. In voornoemde nota is het te besparen bedrag op de wettelijke collectieve uitgaven na invoering van de beleidsmaatregelen op het terrein van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op 5 miljard gulden geschat. Zonder rekening te houden met de voornemens zoals opgenomen in het wetsvoorstel TBA wordt het te besparen bedrag op circa 6.7 miljard gulden geschat. Door de TBA-plannen blijft het te besparen bedrag beperkt tot circa 2.2. miljard gulden.

3.3 Gedeeltelijke werkhervatting

3.3.1 Het wettelijk kader bij gedeeltelijke werkhervatting

ZW

Indien een werknemer in staat is tot het verrichten van eigen of passende arbeid en een werkgever stelt hem daartoe in de gelegenheid, dan is hij op grond van artikel 30, eerste lid, van de ZW, verplicht die arbeid te verrichten. Ook gedeeltelijke werkhervatting is mogelijk. In een dergelijk situatie is sprake van gedeeltelijke doorbetaling. Door de toepassing van artikel 31, tweede lid, ZW wordt het totaal aan loon en ZW-uitkering gemaximeerd tot het ZW-dagloon.

Bij gedeeltelijke werkhervatting zal voor het bepalen van het loon niet alleen gelden het aantal uren werken maar ook de prestatie die daar tegenover staat. Verdiende een verzekerde in voltijd bijvoorbeeld f 150,- per dag, dan hoeft een werkhervatting voor de helft van de tijd (4 uur per dag) niet te betekenen, dat het loon wordt gesteld op f 75,- per dag. Blijft de prestatie beperkt tot bijvoorbeeld 80%, dan zal de loonbetaling beperkt blijven tot f 60,- per dag. Uitgaande van aanvulling van het ziekingeld tot 100% bestaat het totaal aan inkomen van de verzekerde in dat geval uit loon f 60,-, aangevuld met f 90,- ziekingeld, in het totaal dus f 150,- gelijk aan het loon bij voltijd werken.

WW

In het kader van het werkloosheidsbegrip (artikel 16 WW) is het verlies van arbeidsuren bepalend, dus ongeacht de "nieuwe" inkomsten. Deze systematiek zet zich door bij gedeeltelijke werkhervatting. Op grond van artikel 47, tweede lid, WW is de uitkering in die situatie gelijk aan 70% van het dagloon, vermenigvuldigd met de resterende proportionele werkloosheid per week. Werkte een verzekerde voltijd (40 uren per week) tegen een dagloon van f 150,- en is sprake van werkhervatting voor 30 uren per week, dan geldt de volgende formule: $70\% \text{ van } f 150,- \times 10/40 = f 26,25$.

AAW/WAO

De hoogte van de uitkering wordt bepaald op grond van de mate van arbeidsongeschiktheid en het dagloon. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld op basis van de verhouding tussen de "resterende verdien capaciteit" (wat kan betrokkene met passende/gangbare arbeid nog verdienen) en de "maatman" (hetgeen vergelijkbare gezonde personen gewoonlijk met arbeid verdienen). Bij de schatting wordt dus al rekening gehouden met hetgeen een uitkeringsgerechtigde - theoretisch - nog geacht wordt te kunnen verdienen. Gaat betrokkene de geschatte restcapaciteit ook daadwerkelijk benutten, dan behoeft de mate van arbeidsongeschiktheid en daarmee de uitkering dus in beginsel niet te worden herzien. De praktijk laat echter zien, dat de schatting lang niet altijd overeenkomt met het feitelijke inkomen uit gedeeltelijke werkhervatting. Blijkt de resterende verdien capaciteit (uit passende/gangbare arbeid) in de praktijk hoger te zijn dan het inkomen waarmee bij de schatting rekening is gehouden, dan vindt herziening van de mate van arbeidsongeschiktheid plaats. Hetzelfde kan het geval zijn wanneer sprake is van een lager inkomen uit gedeeltelijke werkhervatting.

3.3.2 Fraudegevoeligheid bij gedeeltelijke werkhervatting

Fraudegevoeligheid komt bij gedeeltelijke werkhervatting vooral voor bij de WW.

ZW

De verhouding loon/prestatie zal niet altijd eenvoudig zijn vast te stellen. Enige fraudegevoeligheid kan hieruit worden afgeleid, immers in een situatie zoals onder punt 4.3.1 in een voorbeeld uiteengezet is het mogelijk dat wel degelijk een volledige arbeidsprestatie wordt geleverd, terwijl de werkgever daarvoor slechts f 60,- (in plaats van f 75,-) betaalt. In de praktijk blijkt het vorenstaande overigens geen aanleiding voor noemenswaardige problemen te zijn.

Een andere fraudemogelijkheid is dat een onjuist tijdstip van hervatting wordt opgegeven.

WW

Worden minder uren opgegeven dan waarvan in het kader van de gedeeltelijke werkhervatting feitelijk sprake is, dan is een te hoge WW-uitkering het gevolg. Het aantal feitelijk gewerkte uren is echter zeer moeilijk te controleren, zeker indien sprake is van samenspanning tussen werkgever en werknemer. Dit leidt tot fraudemogelijkheden.

WAO

Op zich kan van een schatting van de mate van arbeidsongeschiktheid een zekere stigmatiserende werking uitgaan, in die zin, dat bij gedeeltelijke werkhervatting de resterende verdien capaciteit als leidraad wordt genomen. In het kader van de TZ- en TAV -maatregelen worden positieve prikkels

gegeven om een eventueel "surplus" aan resterende verdien capaciteit ook daadwerkelijk aan te wenden. Afgezien van het gegeven, dat een arbeidsongeschiktheidsschatting op zich nu eenmaal een vrij complexe aangelegenheid is, zullen frauduleuze aspecten zich beperken tot het bewust opgeven van onjuiste loongegevens. In de praktijk blijkt hier overigens geen sprake van noemenswaardige problemen te zijn.

3.3.3 Mogelijke oplossingen fraude bij gedeeltelijke werkhervatting

Omdat fraude vooral bij de WW speelt zijn de gepresenteerde oplossingen op die wet gericht. Voor wat betreft de ZW zal het effect van onjuiste opgave omtrent de hervattingsdatum voor een belangrijk deel worden weggenomen door de Wet terugdringing ziekteverzuim, alwaar de eerste drie of zes weken ziekte volledig voor rekening van de werkgever worden gebracht. Voor het overige kan dit verschijnsel slechts worden bestreden middels controle door de uitvoeringsorganen.

Oplossing 1: Herziening werkloosheidsbegrip WW

Voor wat betreft de WW is het wenselijk te bezien of de genoemde problematiek en daarmee samenhangende problemen aanleiding geven het werkloosheidsbegrip in de WW te herzien. In het kader van de evaluatie stelselherziening vindt hieromtrent onderzoek plaats. De resultaten van dit onderzoek worden in de eerste helft van 1994 verwacht. Aangezien de hele structuur van de WW zodanig is dat het exacte aantal cq het saldo van de verloren arbeidsuren bepalend is voor de omvang van de WW-uitkering, zal introductie van andere criteria de structuur van de wet grondig wijzigen. Gezien dit fundamentele karakter is het noodzakelijk de uitkomsten van dat onderzoek af te wachten, alvorens tot eventuele aanpassing over te gaan.

Financiële effecten

Omdat nog niet valt aan te geven of en in hoeverre het zinvol is het werkloosheidsbegrip te wijzigen kunnen geen financiële effecten van deze oplossing worden aangegeven.

Oplossing 2: Betere controle door de uitvoeringsorganen

Voor de kortere termijn is het wenselijk dat de uitvoeringsorganen, voor zover ze dat nu nog niet doen, een systeem ontwikkelen aan de hand waarvan bij gedeeltelijke werkhervattingen en wisselende arbeidspatronen, met gebruikmaking van de door de betrokkene op te geven inkomsten en de aard van de werkzaamheden, kan worden beoordeeld of het aantal opgegeven hervatte arbeidsuren als reëel kan worden beschouwd. De WW-uitkeringsgerechtigde is immers op grond van art.25, eerste lid, van de WW, verplicht alle inlichtingen te verstrekken, die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de uitkering. Hoewel het bij deze oplossing niet gaat om een oplossing in de sfeer van de regelgeving is

deze toch opgenomen om een uitvoerbare maatregel aan te geven waarmee de problematiek kan worden aangepakt.

Financiële effecten

De betere controle heeft voornamelijk gevolgen voor de WW. Door de uitbreiding van de controle worden enerzijds de uitvoeringskosten verhoogd en anderzijds zal een besparing kunnen worden bereikt op de WW-uitkeringen. Omdat de omvang van het probleem beperkt is zullen de gevolgen voor uitvoeringskosten (hoger) en WW-uitkeringen (lager) marginaal zijn.

3. 4 Invloed uitoefening zelfstandig bedrijf of beroep op het recht op uitkering

3.4.1 Wettelijk kader bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst

ZW

Op grond van artikel 31 van de ZW wordt onder meer rekening gehouden met inkomsten uit anders dan in dienstbetrekking verrichte werkzaamheden. Het tweede lid bepaalt dat het ziekgeld niet meer bedraagt dan het bedrag waarmee het dagloon het bedrag van het ontvangen loon overtreft. Op grond van het derde lid worden onder loon mede verstaan arbeidsinkomsten anders dan uit dienstbetrekking. Hierdoor wordt het totaal aan ziekgeld en overig inkomen gemaximeerd tot het ZW-dagloon. Voor de toepassing van de maximeringsbepaling blijven dergelijke inkomsten buiten aanmerking, voor zover deze ook reeds onmiddellijk voorafgaande aan de toekenning van ziekgeld werden verworven. In de ZW wordt overigens niet nader omschreven wat onder arbeidsinkomsten anders dan uit dienstbetrekking dient te worden verstaan.

WW

Op grond van artikel 16 van de WW is werkloos de werknemer die tenminste vijf van zijn arbeidsuren heeft verloren en beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Artikel 20, derde lid, van de WW bepaalt, dat het recht op uitkering gedeeltelijk eindigt indien de werknemer als zelfstandige gaat werken en er nog een verlies aan arbeidsuren resteert van ten minste vijf uur.

Voor de werknemer die gedeeltelijk werkloos is, bedraagt de uitkering op grond van artikel 47 van de WW 70% van het dagloon, vermenigvuldigd met het aantal uren werkloosheid per kalenderweek, gedeeld door het oorspronkelijk verloren gegane aantal arbeidsuren.

Bij de WW ligt de zaak eenvoudiger dan bij de ZW. In de WW zijn namelijk niet de inkomsten uit arbeid bepalend voor de beoordeling van het al dan niet bestaan van (gedeeltelijke) werkloosheid, maar het aantal gewerkte uren. Als door het verrichten van arbeid de werkloosheid niet wordt opgeheven, dan geldt er met betrekking tot inkomsten uit arbeid een anticumulatiebepaling.

Als men vanuit de werkloosheidssituatie een eigen bedrijf wil starten wordt in het kader van de WW rekening gehouden met een oriëntatieperiode. Gedurende die periode blijft de WW-uitkering onaangetast.

Evenmin als in de ZW wordt in de WW nader omschreven wat onder arbeidsinkomsten anders dan uit dienstbetrekking dient te worden verstaan.

AAW/WAO

Zoals in paragraaf 3.3.1 al werd aangegeven wordt bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt de resterende verdien capaciteit afgezet tegen het maatmaninkomen. Is er sprake van inkomen uit zelfstandige arbeid, dan wordt dat inkomen afgezet tegen het maatmaninkomen, hetgeen leidt tot een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid.

Anticumulatiebepalingen in verband met samenloop van uitkering met inkomen uit zelfstandige arbeid komen in deze wetten pas om de hoek kijken, zolang niet vaststaat dat de betrokkene deze inkomsten duurzaam kan verwerven of ingeval de inkomsten meer bedragen dan evenredig is aan zijn nog bestaande arbeidsgeschiktheid terwijl er overigens geen gronden zijn voor intrekking of herziening van de uitkering.

In de AAW/WAO zelf wordt niet nader omschreven wat onder arbeidsinkomsten anders dan uit dienstbetrekking dient te worden verstaan. In de ministeriële regeling van 20 januari 1983 (Stcrt. 1983, 21 en 27) zoals sindsdien gewijzigd is bepaald dat voor de toepassing van de anticumulatiebepalingen in de AAW/WAO onder dergelijke inkomsten moet worden verstaan de bruto-inkomsten, verminderd met het bedrag aan premies op grond van de AAW en de AWBZ.

Door de uitvoeringsorganen wordt als uitgangspunt voor de vaststelling van het inkomen uit zelfstandig bedrijf of beroep aangehouden de winst als bedoeld in hoofdstuk II, afdeling 2, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Het begrip winst wordt aldaar omschreven als "het bedrag van de gezamenlijke voordelen, die, onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit onderneming".

3.4.2 Fraudegevoeligheid bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst

ZW

Een fraudemogelijkheid bij samenloop van ZW-uitkering met inkomen uit zelfstandige arbeid kan zijn dat betrokkene tijdens zijn ziekte zijn inspanningen als zelfstandige uitbreidt met uren die voorheen in dienstbetrekking werden gewerkt (verdringingseffect). Indien dit niet leidt tot toepassing van weigeringsbepalingen wegens het belemmeren van herstel zouden de extra inkomsten moeten worden gekort op de ZW-uitkering. De vraag is echter welk inkomensbestanddeel (toename van de winst) aan die extra inspanningen moet worden toegerekend. In de regel worden die gegevens eerst achteraf bekend, namelijk na het afsluiten van een boekjaar. Bovendien: zelfstandigen hebben mogelijkheden om

de winst te beïnvloeden, bijvoorbeeld door kostenverschuivingen en spreiding van inkomen over meerdere jaren. Verder is het de vraag of een splitsing kan worden aangebracht in de winst voor en na toekenning van ziekengeld.

WW

In het kader van de WW zal het vaststellen van het aantal uren werken als zelfstandige niet altijd eenvoudig zijn. In deze wet doen zich voorts problemen voor in de gevallen waarin in de oriëntatieperiode de WW-uitkering onaangetast blijft. Het moment waarop die periode is afgerond is niet altijd even gemakkelijk aan te geven.

AAW/WAO

Bij deze wetten is de gebruikersruimte bij uitoefening van zelfstandig bedrijf of beroep beperkt tot de situatie van anticumulatie.

3.4.3 Mogelijke oplossingen fraude bij combinatie van zelfstandigheid en werken in loondienst

Oplossingen zullen met name in de uitvoering van de regelingen gevonden moeten worden.

Oplossing 1: Intensieve controle op de fraudegevoelige combinatie van werken als zelfstandige en een uitkering uit de werknemersverzekeringen

Oplossing 2: Speciale uitkeringsregeling of anticumulatieregeling voor degenen die naast een uitkering winst uit zelfstandig bedrijf realiseren

Een uitwerking is dat een tijdsevenredig deel van de stijging van de jaarwinst wordt geanticumuleerd met de uitkering. Om een enigszins redelijke grond voor zo'n korting op de uitkering te hebben zou het de stijging van de jaarwinst moeten betreffen over het jaar waarin de uitkering wordt genoten. Maar die jaarwinst is pas veel later bekend. Een oorzakelijk verband tussen de uitkering en de stijging van die winst bestaat bovendien alleen bij zwartwerken. In vele gevallen zullen er redelijke oorzaken voor de winststijging zijn. Het past daarom niet, regelingen te ontwerpen voor alle zelfstandigen-werknemers, indien deze regelingen gebaseerd zijn op de veronderstelling dat altijd sprake is van fraude.

Oplossing 3: 'Ziek is ziek'

Een andere uitwerking is dat er in deze gevallen van wordt uitgegaan dat slechts dan sprake is van ziekte als men de arbeid als zelfstandige ook niet meer kan verrichten. Voordeel hiervan lijkt de eenvoud. Wel zal de verzekeringsgeneeskundige ook de arbeidscapaciteit voor het werk als zelfstandige moeten beoordelen. Nadeel is dat in het kader van de ZW voor deze gevallen een afwijkend ziektebegrip wordt geïntroduceerd. Bij het 'gewone' ziektebegrip wordt immers uitgegaan van de

(on)geschiktheid tot het verrichten van de eigen arbeid in de arbeidsverhouding in het kader waarvan de ziekmelding plaatsvond. Het lijkt moeilijk, zo niet uitgesloten, een verdedigbare uitwerking van dit beginsel te bereiken.

Oplossing 4: Toestemming voor werken als zelfstandige vereist

Ook zou eraan gedacht kunnen worden de werknemer-zelfstandige bij ziekmelding al dan niet toestemming te verlenen het werk als zelfstandige voort te zetten tijdens de ziekengelduitkering. Bij het met toestemming verrichten van zelfstandige arbeid naast de ziekengelduitkering kan beter zicht ontstaan op de totale gang van zaken rondom de ziekte van betrokkene; hierdoor kunnen aanknopingspunten voor begeleiding nadrukkelijker zichtbaar worden.

Voor- en nadelen

Zoals hierboven uiteengezet komen in beginsel alleen de oplossingen 1 en 4 in aanmerking.

Financiële effecten

Jaarlijks is sprake van een niet nader gekwantificeerd aantal gevallen waarin sprake is van samenloop van uitkering en winstinkomen. Gelet op deze samenloop ligt het gemiddelde uitkeringsniveau bij deze gevallen lager dan het gemiddelde van de totale populatie.

Het financiële effect van de als oplossing 1 genoemde maatregel is gering. Een voorbeeld kan dit illustreren. Stel dat er jaarlijks 2.000 samenloopgevallen van winstinkomen en uitkering zijn met een gemiddelde uitkering van f 20.000 dan gaat het om 40 miljoen gulden aan uitkeringen op jaarbasis. Indien het om 10 % fraude in personen zou gaan en om 5 % aan uitkeringslasten dan zou de fraude 2 miljoen gulden ($0,05 * 40$) bedragen. Indien door de maatregel de fraude met de helft zou kunnen worden verminderd dan zou 1 miljoen gulden worden bespaard op de uitkeringslasten. Hier staat tegenover dat de uitvoeringskosten bij de BV-en door de intensievere controle zullen toenemen.

Voor oplossingen 2 en 3 zijn geen effecten berekend, omdat deze als minder wenselijk zijn gepresenteerd. Daarentegen zal bij oplossing 4 een preventief effect uitgaan door de werknemer-zelfstandige bij ziekmelding al dan niet toe te staan het werk als zelfstandige voort te zetten tijdens de ziekengelduitkering. Het financiële effect van oplossing 4 zal naar verwachting slechts gering zijn. Niet alleen is de doelgroep van werknemers-zelfstandigen beperkt, maar ook zal bij een gemiddeld ziektepercentage van 6 % de maatregel slechts in een beperkte periode effect hebben en dan nog alleen voor die personen die thans misbruik maken van de situatie.

HOOFDSTUK 4, EXPORT VAN UITKERINGEN

4.1 Inleiding

Het personaliteitsbeginsel speelt in de Nederlandse sociale zekerheid een belangrijke rol. Volgens dit beginsel worden sociale zekerheidsprestaties geacht aan de persoon gebonden te zijn, ongeacht de nationaliteit of woonplaats. Het merendeel van de Nederlandse sociale verzekeringswetten laat export van toegekende prestaties toe. Slechts het recht op werkloosheidsuitkeringen en medische verstrekkingen is op praktische gronden aan het wonen of verblijven op het nationale grondgebied gebonden. De werknemersverzekeringen leveren, voor zover uit het beschikbare cijfermateriaal valt op te maken, een klein deel van de totale export van sociale verzekeringsuitkeringen naar het buitenland, namelijk 350 miljoen gulden. In bijlage 4 zijn meer cijfers opgenomen.

De internationale coördinatie-instrumenten, die in de vorm van bilaterale en multilaterale overeenkomsten en de verordeningen van de EEG inzake sociale zekerheid een koppeling van de verschillende nationale stelsels beogen, hebben tot uitgangspunt dat, behalve werkloosheidsuitkeringen, de verschillende sociale verzekeringsprestaties ook worden verleend als de rechthebbende (of diens gezinsleden) op het grondgebied van de andere partij(en) resp. Lid- Staat woont of verblijft.

Mede met het oog op de in ultimo 1992 te realiseren eenwording van Europa en de binnen dit kader ontwikkelde initiatieven heeft de subwerkgroep onderzocht of mogelijk de regelgeving inzake het verlenen van uitkeringen in het buitenland aanleiding geeft tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Tijdens de raadpleging van het werkveld is onderkend dat met name de sociale zekerheidsuitkeringen, waarbij voor de toekenning, het behoud en de vaststelling van de hoogte, arbeidsongeschiktheid en/of (gezins/neven) inkomen een rol speelt, als "fraudegevoelig" zijn aan te merken.

Hieronder wordt in paragraaf 4.2 een schets gegeven van het wettelijk kader waarbinnen de export van uitkeringen plaats vindt en van de controle en de controlemechanismen. In paragraaf 4.3 worden de fraudegevoelige elementen aan de orde gesteld. In paragraaf 4.4 wordt tenslotte ingegaan op mogelijke oplossingen.

4.2 Het wettelijk kader bij export uitkeringen

4.2.1 Regels terzake van exporteerbaarheid

Werkloosheidsuitkeringen

Zowel op grond van de nationale wetgeving, i.c. de WW, als de internationale coördinatie-instrumenten is het in het algemeen niet mogelijk dat werkloosheidsuitkeringen worden geëxporteerd. De ratio hiervoor moet worden gezocht in de bijzondere aard van deze prestatie. Zij is namelijk afhankelijk van

het zich beschikbaar stellen op de nationale arbeidsmarkt. Niettemin kent de EEG-Verordening nr. 1408/71 een zekere export van werkloosheidsuitkeringen. Zo voorziet artikel 69 van EEG-Verordening nr. 1408/71 in de mogelijkheid dat uitkeringsgerechtigde werklozen, die in een andere Lid-Staat werk willen gaan zoeken, onder bepaalde voorwaarden de uitkering gedurende ten hoogste drie maanden kunnen behouden tijdens hun verblijf in de andere Lid-Staat.

Uitkeringen bij ziekte

Krachtens de ZW kan de ziekgeld-uitkering betaalbaar worden gesteld in het buitenland. Hoewel hiervoor in beginsel de toestemming van de verzekeringsgeneeskundige noodzakelijk is, zal deze toestemming in het algemeen worden verleend indien aan het verblijf in het buitenland geen medische bezwaren zijn verbonden. Indien toestemming wordt gevraagd voor een vertrek naar een niet-verdragsland, dan kan de gerechtigde worden opgedragen periodiek rapporten te overleggen van door hem bezochte artsen in dat land.

Ten aanzien van verblijf in één der EG-Lid-Staten of in een verdragsland geldt in het algemeen dat de internationale coördinatie-instrumenten bepalingen bevatten die voorzien in het recht op uitkeringen indien de gerechtigde in een ander land woont dan dat waar hij/zij verzekerd is.

Uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid

Op grond van de WAO en de AAW is formeel geen toestemming van de bedrijfsvereniging vereist tot verblijf c.q. vestiging in het buitenland met behoud van de WAO/AAW-uitkering. Wel is sprake van een meldingsplicht. Deze meldingsplicht is evenwel met name bedoeld om de bedrijfsvereniging in de gelegenheid te stellen:

- a) de GMD om advies te vragen (het vertrek uit Nederland kan voor de GMD aanleiding zijn te adviseren het arbeidsongeschiktheidspercentage te wijzigen);
- b) de gerechtigde te informeren over de gevolgen van zijn vertrek (waaronder eventuele informatie over de verblijfs- en vestigingsvergunning);
- c) het dossier eventueel over te dragen aan het districtskantoor voor in het buitenland wonende gerechtigden.

Ten aanzien van verdragslanden en de overige EG-Lid-Staten geldt ook voor de uitkeringen ter zake van invaliditeit dat de internationale coördinatie-instrumenten erin voorzien dat het recht op deze uitkeringen wordt gehandhaafd indien de gerechtigde in de andere verdragstaat resp. in een andere EG-Lid-Staat woont.

Uitkeringen krachtens de TW

De TW bevat evenmin een bepaling die de export van de TW-toeslag zou kunnen belemmeren. De krachtens de TW te verlenen toeslag wordt in beginsel in het buitenland, evenals in Nederland in combinatie met de ZW- c.q. WAO/AAW-uitkering rechtstreeks aan de betrokkene uitbetaald. De hoogte ervan wordt getoetst aan het in Nederland geldende relevante sociaal minimum.

Ten aanzien van de toeslagen krachtens de TW kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat zij onder de materiële werkingssfeer van de internationale coördinatie-instrumenten vallen. Gelet op het in de EEG-Verordening nr. 1408/71 en de onderscheiden verdragen opgenomen beginsel van export van uitkeringen, dienen de TW-toeslagen ook te worden verleend indien de gerechtigde op het grondgebied van een andere EG-Lid-Staat c.q. verdragstaat woont of verblijft.

4.2.2 Controle en controlemechanismen

In het algemeen geldt dat de internationale coördinatie-instrumenten bepalingen bevatten inzake de uitwisseling van informatie en wederzijdse bijstand alsmede administratieve en medische controle.

Voor wat betreft de uitwisseling van informatie en wederzijdse bijstand in de relatie met de overige EG-Lid-Staten regelt artikel 84 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 de samenwerking tussen de bevoegde autoriteit en de uitvoeringsorganen van de Lid-Staten van de EG. Op grond van deze bepaling zijn deze autoriteiten en organen verplicht elkaar behulpzaam te zijn alsof het de toepassing van hun eigen wetgeving betreft. Zij kunnen zich rechtstreeks met elkaar en met de belanghebbende personen of hun gemachtigden in verbinding stellen. Voor de bilaterale verdragstaten geldt dat de verdragen een overeenkomstige voorziening bevatten. Nederland heeft bilaterale verdragen afgesloten met: Marokko, Tunesië, Turkije, Oostenrijk, Noorwegen, Joegoslavië, Zwitserland, Zweden, Israël, Kaapverdië, Australië, Nieuw-Zeeland, Canada en de Verenigde Staten van Amerika.

Op de administratieve en medische controle wordt in bijlage 5 per verzekeringsrisico nader ingegaan. Vermeld zij hier slechts dat recentelijk met diverse mediterrane landen onderhandelingen zijn gevoerd over wijziging van de respectievelijke verdragen, die na bekrachtiging ervan zullen leiden tot ruimere oproepmogelijkheden en medische controle-mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden. Opgemerkt zij tenslotte dat, indien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER-Overeenkomst) tot stand komt en in werking treedt (naar verwachting per 1 januari 1993), de bepalingen van Verordening (EEG) 1408/71 niet alleen zullen gelden voor de EG-Lid-Staten, maar eveneens van toepassing zullen zijn ten aanzien van de leden van de Europese Vrijhandelsassociatie. Deze zogenaamde EVA-landen omvatten enkele bilaterale verdragslanden alsmede enkele niet-verdragslanden. Het betreft: Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Liechtenstein en Zwitserland.

4.3 Fraudegevoelige elementen export uitkeringen

Vanwege territoriale beperkingen zal van een controle zoals die in Nederland zelf algemeen gebruikelijk is geen sprake kunnen zijn. Krachtens de nationaal geldende regels zal in het algemeen de rechtmatigheid van de in het buitenland verleende uitkeringen slechts kunnen worden getoetst aan de hand van door de gerechtigde zelf te verschaffen informatie. Veelal wordt slechts aan de hand van de jaarlijkse inzending van het zgn. levensbewijs beoordeeld of de uitkering ongewijzigd wordt gecontinueerd.

In de relatie met andere EG-Lid-Statens en verdragstaten wordt de (administratieve en medische) controle beheerst door de regels die terzake zijn opgenomen in Verordening (EEG) 1408/71 en in de onderscheiden (bilaterale) verdragen. Deze controle-activiteiten kennen evenwel hun beperkingen doordat het buitenlandse orgaan slechts controle kan uitoefenen op de wijze en binnen de grenzen zoals die is vastgesteld in de wetgeving van het desbetreffende land. Gelet op de discrepantie tussen de rechtsstelsels in de verschillende staten, verschillen in inrichting van de uitvoeringsorganisaties en verscheidenheid aan formele en feitelijke administratieve procedures, kan van een eenvormige controle uitoefening op internationaal niveau dan ook geen sprake zijn. Elk orgaan is gebonden aan de eigen nationale wetgeving en heeft een eigen invulling van de uitvoeringsorganisatie. De Nederlandse uitvoeringsorganen zijn bij de uitoefening gedwongen met deze verscheidenheid rekening te houden.

De op verzoek van de Nederlandse uitvoeringsorganen in het buitenland uitgevoerde controles hebben veelal slechts betrekking op medische aspecten. Dieper gaande onderzoeken inzake (gezins) inkomsten zijn tot op heden achterwege gebleven. Enerzijds kan dit zijn grond vinden in de algemeen bij de uitvoeringsorganen bestaande twijfel of voor dit thema bij de buitenlandse organen voldoende interesse bestaat en of het betreffende orgaan in staat en bereid zal zijn (extra) mankracht voor dit doel beschikbaar te stellen. Anderzijds kan dit ook zijn grond vinden in door de Nederlandse organen tot op heden gestelde prioriteiten.

Een belemmering voor het inwinnen van gegevens omtrent inkomsten vormt overigens ook de omstandigheid dat, zulks in tegenstelling tot de situatie in Nederland, een bestandsvergelijking met buitenlandse belastingdiensten niet mogelijk is.

Het ontbreken c.q. de ontoereikendheid van controlemogelijkheden buiten Nederland overeenkomstig aan die welke hier te lande bestaan, brengt met zich dat, behalve dat er sprake is van een ongelijke behandeling tussen binnen en buiten Nederland verblijvende uitkeringsgerechtigden, voor de buitenslands verblijvende uitkeringsgerechtigden ruimere mogelijkheden bestaan om ten onrechte en ongesanctioneerd een uitkering (eventueel aangevuld met toeslagen) te (blijven) ontvangen. Een bevestiging dat dit niet slechts een theoretische veronderstelling is, maar zich ook daadwerkelijk in

de praktijk voordoet, is gebleken uit een onderzoek dat recentelijk in Spanje is uitgevoerd. Het betrof hier een onderzoek naar de administratief-organisatorische mogelijkheden bij de controle van uitkeringsgerechtigden krachtens de AAW/WAO en TW. Een onderzoek naar witte inkomsten en leefvormen derhalve. Op dit onderzoek wordt in paragraaf 4.4, bij oplossing 2, nader ingegaan. Uit dat onderzoek is gebleken dat 4% van de uit een steekproef getrokken personen ten onrechte of tot een te hoog bedrag AAW/WAO-uitkering ontvangen. 3% van de in de steekproef voorkomende personen bleek ten onrechte of tot een te hoog bedrag een TW-uitkering te ontvangen.

4.4 Mogelijke oplossingen fraude bij export uitkeringen

Zoals hiervoor onder 4.3 is geconstateerd, vormt de uitoefening van adequate controle ten aanzien van in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden een knelpunt. Bij het zoeken naar een oplossing hiervoor, kan worden gedacht aan de volgende mogelijkheden:

1. uitsluiten van de export van uitkeringen;
2. verbetering van administratieve procedures;
3. de ontwikkeling van (persoonlijke) (in) formele contacten met buitenlandse organen;
4. aanscherping van de aan betrokkenen te stellen voorwaarden bij uitkeringsverstrekking in het buitenland;
5. integrale controle-voorziening, en
6. de ontwikkeling van een monitorfunctie op het punt van betaling van uitkeringen in het buitenland.

Oplossing 1A: Uitsluiten van export van uitkeringen

Alle verdragen inzake sociale zekerheid, waarbij Nederland partij is, alsmede de Verordening (EEG) nr. 1408/71, berusten op het uitgangspunt dat prestaties over de landsgrenzen dienen te worden verleend. Al deze coördinatie-instrumenten bevatten derhalve bepalingen die erin voorzien dat, behalve werkloosheidsuitkeringen, de verschillende sociale verzekeringsuitkeringen ook worden uitbetaald wanneer de rechthebbende (of zijn gezinsleden) op het grondgebied van de andere partij(en) c.q. Lid-Staat woont of verblijft. Voor wat betreft Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreft, zij hierbij nog benadrukt dat het beginsel van export van prestaties voortvloeit uit het Verdrag tot oprichting van de EEG, handelend over het vrije verkeer van werknemers en met name uit artikel 51 van dit verdrag. Dit artikel strekt ertoe dat de Raad maatregelen vaststelt die op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers. Met name is dit geschied door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen dat de uitkeringen zullen worden betaald aan

personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven. Deze doelstelling heeft in Verordening (EEG) nr. 1408/71 gestalte gekregen.

Ingevolge artikel 10, lid 1 van deze verordening kunnen uitkeringen ter zake van invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen of beroepsziekten, dan wel overlijden, verkregen op grond van de wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten, op generlei wijze worden verminderd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkeringen verschuldigd is, tenzij in de verordening anders is bepaald. Dat het hierbij niet alleen gaat om het behoud van reeds verkregen rechten, maar tevens om het verkrijgen van rechten, is door het Hof van Justitie van de EG onder meer in zijn arrest van 10 juni 1982 (zaak 92/81 Camera-Caracciolo Jur. 1982, 2213, RSV 1983/211) vastgesteld.

Voor de export van ziekengeld bevat de verordening bijzondere bepalingen in de Hoofdstuk 1 van Titel III. Voor de TW geldt tenslotte dat deze wet eveneens onder de materiële werkingssfeer van de verordening valt en dat de desbetreffende bepalingen inzake export mutatis mutandis op de TW-toeslagen van toepassing zijn.

Uit het vorenstaande volgt dat gehele of gedeeltelijke uitsluiting van de exporteerbaarheid van ZW-, WAO/AAW-uitkeringen en TW-toeslagen in de relatie met EG-Lid-Staten c.q. verdragslanden niet mogelijk is.

Oplossing 1B: Uitsluiten van export van uitkeringen in combinatie met het opzeggen van bilaterale verdragen

Ten aanzien van niet-EG en/of EER-Lid-Staten zou als variant kunnen worden overwogen, bilaterale sociale zekerheidsverdragen op te zeggen. Kwantitatief gezien ligt het daarbij voor de hand te beginnen met de verdragen met die landen waarbij een relatief grote netto-export van uitkeringen is betrokken.

Voor- en nadelen

Het opnemen van een dergelijke maatregel in de nationale wetgeving kan, als geen verdragen worden opgezegd, alleen effect sorteren ten aanzien van uitkeringsgerechtigden die in niet-verdragslanden resp. niet-EG en/of EER-Lid-Staten verblijven. Gelet op het grote aantal bestaande verdragen, alsmede de op handen zijnde realisatie van de EER, mag worden verwacht dat het hierbij om een uiterst gering aantal personen zal gaan. Het effect van oplossing 1A is in kwantitatieve zin gering. Voorts lijkt bij zowel oplossing 1A als oplossing 1B de rechtsgrond discutabel: het personaliteitsbeginsel waarop ons sociale zekerheidsstelsel thans berust wordt doorbroken,

waarbij de goeden onder de slechten zullen leiden. Verder kunnen een dergelijke maatregelen tot weglek-effecten leiden door verminderde remigratie en geforceerde gezinsherenigingen. Het is niet uitgesloten dat per saldo een belasting voor de collectieve sector resulteert. Tenslotte wordt het internationale imago van Nederland geschaad. Dergelijke effecten kunnen des te meer optreden indien oplossing 1B wordt gevolgd.

Oplossing 2: Verbetering van de administratieve procedures

In 1989 is door een departementale werkgroep, aangevuld met een lid van het Openbaar Ministerie en een medewerker van het GAK, een studie verricht naar de knelpunten in het controle-instrumentarium bij uitkeringen die in en buiten Nederland worden verleend. De studie beperkte zich tot toepassing van de WAO/AAW en de TW en, waar het het buitenland betreft, tot Spanje. Deze studie heeft geleid tot een tijdelijke stationering van een functionaris bij het bureau van de Sociaal Raad van de Nederlandse ambassade in Madrid met de opdracht informatie te verwerven en een model te ontwerpen waarmee op administratief/organisatorische manier gegevens kunnen worden achterhaald die van belang zijn voor de beoordeling van het recht op en de hoogte van AAW/WAO-uitkeringen, eventueel met TW-toeslag, van in Spanje wonende uitkeringsgerechtigden. In het ontwikkelde model neemt het "Instituto Nacional de la Seguridad Social" (INSS) een prominente plaats in aangezien deze instantie in het kader van de toepassing van internationale controleregels is aangewezen als verbindingsorgaan. Uit de verzamelde informatie is gebleken dat ten aanzien van medische controles sprake is van een goede samenwerking tussen het Nederlandse GAK en het INSS, terwijl voor het instellen van arbeids-cq. inkomensonderzoeken aan Spaanse zijde een gereede bereidheid bestaat. Voorts is geconstateerd dat verzoeken om gegevens schriftelijk moeten lopen via het INSS; de stijl van dergelijke verzoeken zouden moeten zijn aangepast aan de in Spanje geldende ambtelijke omgangsvormen. Aanbevolen wordt de verzoeken om informatie zodanig te systematiseren dat het INSS niet met verzoeken wordt overstelpt. De periodieke steekproef lijkt in deze het aangewezen middel. Met name op uitvoeringsniveau is het voorts van belang dat goede persoonlijke contacten worden opgebouwd.

Om te komen tot een verbetering van de administratieve procedures, zou, op basis van het voor het uitkeringstraject tussen Nederland en Spanje ontwikkelde en beproefde model een soortgelijk model ontwikkeld kunnen worden voor andere landen. In eerste instantie zou daarbij kunnen worden gedacht aan Turkije en Marokko, waar zich relatief gezien grote populaties uitkeringsgerechtigden bevinden. Aan de hand van dit model zal, evenals dit thans ten aanzien van Spanje is geschied, een duidelijker beeld kunnen worden verkregen omtrent het sociale zekerheidssysteem in het desbetreffende land, de organen die daarbij betrokken zijn en de onderlinge afbakening van bevoegdheden

tussen die organen, alsmede van de mogelijkheden die de gegevensbestanden van die organen bieden. Hetzelfde geldt ten aanzien van de arbeids- en inkomensregistratie en de organen die daarbij betrokken zijn (bijv. vreemdelingendiensten, handelsregisters, belastingdienst, e.d.). Vervolgens zou, indien dit noodzakelijk en zinvol blijkt te zijn, eventueel in overleg met de betrokken organen van het betreffende land, kunnen worden gezien op welke wijze verbetering in de procedures kan worden aangebracht. Een eerste aanzet voor de ontwikkeling van modellen voor Marokko en Turkije is inmiddels via de vertegenwoordiger van SZW in Rabat, resp. Ankara gegeven.

Oplossing 3: De ontwikkeling van (persoonlijke) (in) formele contacten met buitenlandse organen

Een vast gegeven op dit moment is dat ten aanzien van landen als Marokko en Turkije, waar zich grotere concentraties uitkeringsgerechtigden bevinden, sprake is van matig tot slecht geoutilleerde uitvoeringsorganisaties, waardoor de mogelijkheden voor de uitvoering om vanuit Nederland te controleren uiterst beperkt zijn. Slechts het oproepen van uitkeringsgerechtigden sorteert enig effect. Uiteraard zou voor het bevorderen van goede relaties ter verbetering van de administratieve procedures gedacht kunnen worden aan het met enige regelmaat beleggen van werkbijeenkomsten met een informeel karakter tussen de Nederlandse en de in het kader van de onderscheiden verdragen aangewezen buitenlandse verbindingsorganen. Indien dergelijke contacten worden gerealiseerd zullen zij echter eerst op de langere termijn effect sorteren. Voor de kortere termijn lijkt het realiseren van een steunpunt ter plaatse het meest wenselijk.

Dienaangaande zij opgemerkt, dat voor het verkrijgen van de benodigde informatie via de BZ-functionarissen ter ambassade of via de vertegenwoordiging van de Nederlandse organen ter plaatse reeds in de praktijk is gebleken dat door de minimale ambassade-bezettingen de belangen van een vakdepartement slechts dan door BZ worden behartigd wanneer het gaat om het leggen van een enkel contact, meestal nog in noodgevallen. Daarnaast is met name het beschikken over know-how op het terrein van sociale zekerheid een vereiste ten einde te kunnen beoordelen welke informatie relevant is en hoe problemen kunnen worden aangepakt. Een vertegenwoordiging van de Nederlandse uitvoerings-organisatie is op grond van in 1987/1988 opgedane ervaringen geen haalbare kaart. Zowel GAK als (in mindere mate) SVB waren destijds van mening dat het hun taak niet is ter plaatse voor een cliëntenopvang te zorgen, maar dat dit een overheidstaak is. Bovendien speelt hierbij een rol dat aan een uitvoeringsvertegenwoordiger geen (diplomatieke) status kan worden verleend die van het grootste belang is om optimaal te kunnen functioneren. Een vertegenwoordiging via het ministerie, waarbij is gewaarborgd dat binnen de ambassade de noodzakelijke status wordt verkregen, lijkt dan ook de meest aangewezen weg. Een dergelijke vertegenwoordiger (sociaal attaché) heeft relaties met ministeries, overheidsinstanties, uitvoeringsorganisaties en uitkeringsgerechtigden. Via deze contacten zal kunnen worden voorzien in goede beleidsmatige informatie over (ontwikkelingen in) de

wetgeving van de verdragspartner en de uitvoeringspraktijk. Het gaat hierbij met name om medische keuringen, correcte betalingen en voor de vaststelling van de rechtmatigheid van verleende uitkeringen noodzakelijke gegevens (bijv. familiesamenstelling of werken). Bovendien kunnen bij de uitkeringsgerechtigden levende problemen in samenwerking met de plaatselijke instanties worden opgelost.

Oplossing 4: Aanscherping van de aan betrokkenen te stellen voorwaarden bij uitkeringsverstrekking in het buitenland

a Frequentere informatie-verschaffing

Zoals uit bijlage 5, onder 'uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid', kan worden afgeleid volstaat in het algemeen de toezending van het levensbewijs door de in het buitenland verblijvende WAO/AAW-gerechtigde aan het Nederlandse uitvoeringsorgaan voor de continuïteit van de uitkering. Slechts wanneer de gerechtigde, na tweemaal door het GAK te zijn gerappelleerd, in gebreke blijft dit bewijs tijdig terug te zenden (binnen 1 maand na rappel), wordt de uitkering geblokkeerd.

Overwogen kan worden een systeem waarbij frequenter, in het uiterste geval iedere maand, de ontvangst van bepaalde door het uitvoeringsorgaan verlangde gegevens wordt vereist voor de uitbetaling van de uitkering. Bij juiste informatieverstrekking door betrokkene lijkt zo'n systeem (eventueel in samenhang met het onder oplossing 3 voorgestelde steunpunt ter plaatse) het voordeel te hebben dat door die hogere frequentie een nauwkeuriger beeld kan ontstaan over de gang van zaken rondom betrokkene, zowel op het medisch vlak, als op het gebied van het inkomen en op het terrein van de activiteiten op de arbeidsmarkt. Blijkt de verstrekte informatie onjuist dan beschikt het uitvoeringsorgaan over een, en vaak ook meer dan één, verklaring die betrokkene kan worden tegengeworpen, hetgeen aanleiding kan geven tot het treffen van sancties, dan wel tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek indien sprake is van feiten van ernstiger aard. Ten aanzien van een strafrechtelijk onderzoek geldt dan wel dat rekening moeten worden gehouden met de (vrij strikte) regels van internationale rechtshulp.

Ten aanzien van het levensbewijs zij overigens opgemerkt dat uit het "Spanje-onderzoek" is gebleken dat veel uitkeringsgerechtigden de huidige vragen en daarop gegeven toelichtingen niet of onvoldoende begrijpen. Zeker waar het gaat om in Turkije en Marokko verblijvende uitkeringsgerechtigden mag ervan worden uitgegaan dat deze niet meer dan een elementaire opleiding hebben gevolgd. Het verdient dan ook aanbeveling de tekst te versimpelen en de vragen duidelijker toe te lichten.

b Aanscherping sancties

In het verlengde van hetgeen hiervoor, onder a, is gesteld, kunnen sancties worden aangescherpt door regelgeving van de SVr. Ten aanzien van de vraag of, en zo ja, in hoeverre, de verdragen waarbij Nederland partij is, verscherpte sancties toestaan zij opgemerkt dat de algemene sociale zekerheidsverdragen en Verordening (EEG) nr. 1408/71 zich hierover niet uitspreken. Daarentegen bevatten de zogenaamde normverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (o.a. de verdragen nrs. 102, 128, 121), alsmede de Europese Code inzake sociale zekerheid een bepaling die erop neerkomt dat een uitkering tot een bij de nationale wetgeving vastgesteld bedrag kan worden geschorst zolang de belanghebbende zich niet op het grondgebied van een partij (lees: Nederland) bevindt, dan wel wanneer de belanghebbende zonder geldige reden de regels niet nakomt, die zijn voorgeschreven voor het vaststellen van het bestaan van de eventualiteit of voor de gedragingen van de gerechtigde. Hieruit kan worden afgeleid dat aanscherping van het controle-regime weliswaar is toegestaan, doch er niet toe mag leiden dat in geval van het niet (volledig) vervullen van de controle-regels de uitkering in zijn geheel wordt geschorst. In gevallen van vermeende ernstige fraude zijn echter geen problemen te verwachten bij volledige schorsing. Uiteraard is het wel zo dat, in de gevallen waarin sprake is van ten onrechte verstrekte uitkeringen, terugvordering en administratieve sanctie zijn toegestaan.

c Verplichtstelling terugvordering ten onrechte verleende prestaties

Bij SZW zijn voor de SV-sector voorbereidingen in gang gezet om de terugvordering door de bedrijfsverenigingen van ten onrechte verstrekte uitkeringen wettelijk verplicht te stellen, dit ter uitvoering van een Kabinetsbesluit terzake. Deze verplichting tot terugvordering zal ook bij geëxporteerde uitkeringen tot een aanscherping leiden.

Voor wat betreft de mogelijkheden tot invordering van in het buitenland ten onrechte verstrekte uitkeringen zij op het volgende gewezen.

Evenals dit het geval is ten aanzien van de uitoefening van controle, is de toepassing van bepalingen inzake de terugvordering van ten onrechte verleende uitkeringen krachtens de nationale wetgeving in principe territoriaal begrensd. Zij kunnen niet zonder meer over de grens worden toegepast. Voor wat de internationale coördinatie-instrumenten betreft zij opgemerkt, dat slechts de Verordening (EEG) nr. 574/72 over dit onderwerp specifieke bepalingen bevat. Artikel 110 van deze verordening voorziet erin dat ingeval van terugvordering van onverschuldigde prestaties, het orgaan van de woonplaats van betrokkene dan wel het daartoe aangewezen orgaan terzake zijn goede diensten dient te verlenen. Artikel 111 geeft vervolgens een aantal specifieke regels voor de mogelijkheid van verrekening c.q. schuldvergelijking indien ook het betreffende buitenlandse orgaan uitkeringen verschuldigd is. Artikel 112 van genoemde verordening bepaalt voorts dat, wanneer de terugvor-

dering van het betaalde onmogelijk is geworden, de betrokken bedragen definitief ten laste blijven van het orgaan dat ten onrechte heeft betaald. Ook in deze situaties geldt dat de te verlenen bijstand slechts plaats vinden op de wijze en binnen de grenzen van de wetgeving van de desbetreffende Lid-Staat. De mogelijkheden binnen de betreffende wetgeving kunnen zowel ruimer als beperkter zijn dan die welke krachtens de Nederlandse wetgeving bestaan. Indien de mogelijkheden waarover het buitenlandse orgaan beschikt om namens de Nederlandse instelling de gelden in te vorderen niet toereikend zijn, zal in het algemeen het instellen van een civiele procedure als laatste mogelijkheid resteren. Ook hierbij geldt evenwel dat men dan gebonden is aan de terzake in het betreffende land geldende regels.

Ten aanzien van de bilaterale verdragen die Nederland met andere mogendheden op het terrein van de sociale zekerheid heeft afgesloten geldt in het algemeen dat in deze verdragen geen specifieke bepaling is opgenomen gericht op de terugvordering van (ten onrechte) verleende prestaties. Wel is in een aantal verdragen een voorziening getroffen van eventuele verrekening c.q. schuldvergelijking met de desbetreffende buitenlandse uitvoerings-organen voor de gevallen waarin door het Nederlandse orgaan te veel aan uitkeringen is betaald. In de betrekkingen met de bilaterale verdragspartners zal echter wel voor deze gevallen een beroep kunnen worden gedaan op de meer algemene voorziening tot de uitwisseling van informatie en het verlenen van wederzijdse bijstand. Het resultaat van de toepassing van deze bepaling zal overigens niet veel afwijken van die van de hiervoor bedoelde verordeningsbepaling. Immers, zoals eerder gesteld dient het verlenen van deze bijstand plaats te vinden volgens de desbetreffende buitenlandse wetgeving en alsof het een "eigen" verzekerde betrof.

Voor niet-verdragslanden mag ervan worden uitgegaan dat terugvordering in de regel niet anders zal kunnen worden gerealiseerd dan langs civielrechtelijke weg.

d Toepassing TZ, TAV en TBA-maatregelen

TZ

Zoals in paragraaf 4.2.2 is aangegeven vindt de medische controle en begeleiding van werknemers in een andere EG-Lid-Staat resp. verdragstaat plaats op de wijze en binnen de grenzen van de wetgeving van het desbetreffende land. Overeenkomstig de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in de zaak Rindone is voor wat de EG betreft, het Nederlandse uitvoeringsorgaan gebonden aan het oordeel van de arts ter plaatse. Eventueel kan dit uitvoeringsorgaan een eigen arts in het betrokken land inschakelen om de zieke werknemers te controleren. Hieruit volgt dat met name de TZ-maatregelen, gericht op de verbeterde opvang en begeleiding gedurende de ZW-periode niet of slechts in geringe mate op de buitenslands verblijvende ZW-gerechtigde kunnen worden toegepast.

TAV

Van belang binnen dit kader is de in de TAV voorziene loondoorbetalingsverplichting door de werkgever van zes, resp. drie weken in geval van ziekte. Deze maatregel brengt met zich dat de werkgever in het algemeen gedurende de termijn van loondoorbetaling zelf voor controle en begeleiding moet zorg dragen. Naar aanleiding van de EG-kaderrichtlijn zullen zij hiervoor gebruik moeten gaan maken van zogenaamde gecertificeerde diensten. In dit verband is van belang dat bij arrest van 3 juni 1992 het Hof van Justitie van de EG in de zaak C-45/90 (Paletta) heeft bepaald, dat (overeenkomstig het arrest Rindone) de voorschriften die gelden voor een uitkeringsorgaan bij de controle van ziekte in het buitenland ook gelden voor de werkgever. Ook de werkgever is feitelijk en rechtens gebonden aan het oordeel van de arts ter plaatse tenzij hij de werknemer door een arts van zijn eigen keuze ter plaatse laat onderzoeken. Voor de werkgevers is het derhalve aan te bevelen dat zij zelf afspraken maken met de gecertificeerde diensten in Nederland om een adequaat netwerk van contacten met betrouwbare artsen ter plaatse te onderhouden, teneinde in voorkomend geval een "eigen arts" te kunnen inschakelen.

TBA

Ten aanzien van de op grond van de TBA te treffen maatregelen is binnen dit kader met name van belang het voorstel om iedere toekomstige AAW/WAO-gerechtigde, binnen een jaar na toetreding tot de AAW/WAO opnieuw op de mate van arbeidsongeschiktheid te beoordelen. In beginsel bestaat het recht op de uitkering gedurende vijf jaar, waarna een verlenging van de uitkering moet worden aangevraagd. Daartoe vindt opnieuw een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid plaats. Binnen de sub-werkgroep is dienaangaande gemeend dat deze maatregel ook voor buitenlands verblijvende AAW/WAO-gerechtigden moet worden toegepast. Daarbij werd de suggestie gedaan in deze gevallen de kosten die met het oproepen naar Nederland zijn gemoeid, geheel of gedeeltelijk ten laste te brengen van de uitkeringsgerechtigde. Gegeven het hiervoor aangehaalde arrest van 27 juni 1991 van het Hof van Justitie EG (zaak 344/89 Martinez Vidal) is deze suggestie in ieder geval wat de EEG betreft, niet uitvoerbaar. Weliswaar kan een AAW/WAO-gerechtigde voor medische controle naar Nederland worden opgeroepen, doch het Nederlandse uitvoeringsorgaan zal de reis- en verblijfskosten moeten vergoeden.

Oplossing 5: Integrale controlevoorziening

Binnen de sub-werkgroep is de suggestie gedaan om de mogelijkheden te onderzoeken om voor de toekomst te komen tot een integrale controlevoorziening, toepasbaar in alle EG-Lid-Statens resp. bilaterale verdragstaten. Te dien aanzien zij opgemerkt dat zulks, gelet op de discrepantie tussen de stelsels van de onderscheiden staten en de daarmee samenhangende verschillen in inrichting van de

uitvoeringsorganen en verscheidenheid aan formele en administratieve procedures, niet tot de mogelijkheden behoort. Een controlesysteem integraal toepasbaar voor de verschillende staten zou eerst tot de mogelijkheden kunnen behoren indien sprake zou zijn van een harmonisatie van wetgevingen. Een zodanige harmonisatie wordt zelfs binnen de EEG niet nagestreefd. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk reeds is aangegeven, is noch ten aanzien van de Verordening (EEG) nr. 1408/71, noch ten aanzien van de sociale verzekeringsverdragen waarbij Nederland partij is, sprake van een totstandkoming van een harmonisatie van wetgevingen. Wel wordt gestreefd naar het totstandbrengen en instandhouden van coördinatieregels, die de toepassing van de verschillende nationale stelsels op elkaar afstemmen.

Oplossing 6: Monitorfunctie uitvoering betaling uitkeringen naar het buitenland

Bij onderzoeken naar kwantiteiten bij export naar het buitenland en naar door uitvoeringsorganisaties ondernomen acties is gebleken dat de informatievoorziening over deze onderwerpen gebreken vertoont. Verbeteringen kunnen worden bereikt door te komen tot een monitor voor de gehele uitvoering waarbij de belangrijkste gegevens op een standaardwijze worden gerapporteerd. Daarbij zal afstemming in het uitvoeringsbeleid van de verschillende uitvoeringsorganisaties noodzakelijk kunnen blijken.

Financiële effecten

Voor de bepaling van de omvang van de financiële effecten van maatregelen gericht op vermindering van het misbruik van geëxporteerde uitkeringen is de omvang van het bedrag aan geëxporteerde uitkeringen van belang. In 1991 zijn in een interimrapportage van de SVr in het kader van het project "Internationale aspecten sociale zekerheidsfraude" (PIAS) onder meer de resultaten vermeld van onderzoek naar de omvang van uitkeringen en uitkeringsfraude. Op basis van deze rapportage (zie bijlage 4) is de export van uitkeringen werknemersverzekeringen (exclusief overhevelingstoelage) geschat op circa 350 miljoen gulden (100 ZW + 240 WAO/AAW + 10 WW/TW). Inclusief overhevelingstoelage bedragen de uitkeringslasten circa 385 miljoen gulden. Indien de uitkeringsfraude 5 % zou bedragen dan zou de omvang van de fraude ruwweg uitkomen op 20 miljoen gulden.

Oplossing 1. Het geheel of gedeeltelijk uitsluiten van de export van uitkeringen.

Gelet op het feit dat het merendeel van de geëxporteerde uitkeringen valt onder EG-Verordening 1408/71 dan wel onder afgesloten verdragen met andere landen, gaat het om een uiterst gering aantal personen. De financiële effecten (lagere uitkeringslasten) zullen dan ook marginaal zijn.

Oplossing 2. De verbetering van administratieve procedures.

Een dergelijke verbetering zou vooral van belang zijn voor Turkije en Marokko. Inmiddels is voor beide landen een eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van modellen. Dit zou kunnen leiden tot meer effectieve administratieve procedures met als resultaat een vermindering van de uitkeringsfraude. Gelet op het gegeven dat ongeveer 40 % van de uitkeringen naar Turkije en Marokko gaan kan de omvang van de fraude tentatief worden geschat op circa 10 tot 12 miljoen gulden. Door de verbetering van de administratieve procedures zou deze fraude met tenminste 20% ofwel met 2 miljoen gulden kunnen worden verminderd .

Oplossing 3. De ontwikkeling van contacten met buitenlandse organen via een aan te stellen sociaal attaché.

De aanstelling van 10 sociaal attaché's (geraamde kosten incl. overhead van 150.000 gulden per persoon) leidt tot 1,5 miljoen gulden aan extra uitvoeringskosten. Indien wordt uitgegaan van een verhouding tussen kosten en baten van 1: 2 dan zal de uitkeringsfraude met 3 miljoen gulden kunnen verminderen.

Oplossing 4. Aanscherping van voorwaarden bij uitkeringsverstrekking in het buitenland.

Aangenomen is dat de frekwentere toezending van levensbewijzen aan bedrijfs- verenigingen door in het buitenland verblijvende personen met een uitkering met name betrekking zal hebben op de 12.000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De toename van de uitvoeringskosten kan bij een maandelijkse toezending van levens-bewijzen globaal worden geraamd op circa 5 miljoen gulden. Een dergelijke maatregel zou voldoende rendement opleveren indien de tentatief geraamde uitkeringsfraude van 20 miljoen gulden met een kwart zou kunnen worden verminderd.

Een aanscherping van de sancties en/of een verplichte terugvordering van ten onrechte verleende uitkeringen zullen een marginale kostenstijging met zich brengen, voornamelijk door een toeneming van het aantal beroepszaken. Daarentegen zal afhankelijk van de mate waarin andere maatregelen gericht op vermindering van de fraude met geëxporteerde uitkeringen worden geëffectueerd, een besparing in de orde van grootte van enkele miljoenen guldens op uitkeringslasten kunnen worden gerealiseerd.

Omdat een integrale controle-voorziening zelfs in EG-verband niet wordt nagestreefd is deze optie niet voorzien van financiële effecten. Ten slotte wordt een verbetering van de informatievoorziening slechts als ondersteunende activiteit gezien die tegen geringe kosten voor het beleid relevante informatie kan opleveren.

4.5 Afweging

De mogelijkheden tot concrete actie op korte termijn zijn met name gelegen in de aanscherping van voorwaarden bij uitkeringsverstrekking in het buitenland (oplossing 4). In oplossing 2, 3 en 6 zijn eveneens uitvoeringsgerichte maatregelen ter verbetering te vinden.

Bijlage 1

Beknopte beschrijving van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen

1. *De hoofdregels*

Werknemers zijn verplicht verzekerd ingevolge de ZW, de WAO en de WW.

De artikelen 3, eerste lid, van die wetten geven, bij wijze van hoofdregel, aan wie werknemer in de zin van die wetten is.

Dat is:

1. de beneden-65-jarige, die in Nederland een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking vervult.

2. de, in Nederland wonende beneden-65-jarige, die buiten Nederland een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking vervult, als tenminste de werkgever in Nederland woont of gevestigd is of dat geacht wordt te zijn.

2. *De systematiek van de uitbreidingen en beperkingen*

Op de hoofdregels zijn uitbreidingen en beperkingen aangebracht.

Deze uitbreidingen en beperkingen kunnen worden onderscheiden in die betreffende het begrip "dienstbetrekking" en die betreffende het begrip "werknemer".

De gelijkstellingen met de dienstbetrekking (uitbreidingen) zijn opgenomen in de artikelen 4 van de ZW, de WAO en de WW en in het KB van 24 december 1986 (Stb. 1986, 655), het zogenaamde "rariteiten-KB".

Op het dienstbetrekkingsbegrip zijn ook beperkingen aangebracht. Deze zijn opgenomen in de artikelen 6 van de ZW, de WAO en de WW. Artikel 6 vormt voor wat betreft de vraag of sprake is van een dienstbetrekking in de zin van de ZW, de WAO en de WW, het sluitstuk. Zo kan een gelijkstelling met een dienstbetrekking op grond van bijvoorbeeld het 'rariteiten-KB' door artikel 6 alsnog ongedaan gemaakt worden.

Ook de uitbreidingen van het werknemersbegrip zijn deels in de wetten zelf opgenomen. Zo bevatten de artikelen 7 tot en met 8a van de ZW, de artikelen 7 tot en met 7b van de WAO en artikel 8 van de WW bepalingen die het werknemersbegrip onder meer uitbreiden tot hen die geen dienstverband (of daarmee gelijkgestelde arbeidsverhouding) meer hebben en uitkering genieten. Daarnaast zijn uitbreidingen en beperkingen van het werknemersbegrip gerealiseerd in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990 (Stb. 1989, 402), verder te noemen KB 402.

3. *De dienstbetrekking.*

Bij de arbeidsovereenkomst staan de volgende elementen centraal:

- de verplichting tot loonbetaling;
- de verplichting tot persoonlijk werken, en
- de aanwezigheid van een gezagsverhouding.

Deze elementen hebben in de jurisprudentie verdere invulling gekregen. Complex is met name de invulling van het element gezagsverhouding. Hieronder zijn daarvan de belangrijkste aspecten belicht.

- Het gezag moet inhouden een gehoudenheid, aanwijzingen van de werkgever op te volgen. Of die aanwijzingen ook gegeven worden, is slechts op de tweede plaats van belang. Het enkel omlind zijn van het werk is niet voldoende, net zomin als het enkel uitoefenen van toezicht en contrôle. De aanwezigheid van enkel een stelsel van regels met betrekking tot de arbeid kan de aanwezigheid van een gezagsverhouding inhouden.
- Essentieel is, dat sprake is van gezag als werkgever. Een andere grondslag (bijvoorbeeld, zoals bij arbeidstherapie, een medische grondslag) kan werkgeversgezag in de weg staan. Ook bij familieverhoudingen is soms twijfelachtig of het aanwezige gezag wel als werkgeversgezag kan worden aangemerkt. Bij sommige familieverhoudingen lijkt werkgeversgezag sowieso moeilijk voorstelbaar, bijvoorbeeld als ouders in het bedrijf van hun kind werken. Het is vaste jurisprudentie dat in die gevallen geen arbeidsovereenkomst wordt aanvaard, tenzij de omstandigheden duidelijk en ondubbelzinnig op een toch bestaand werkgeversgezag wijzen. Ook als het gezag weliswaar niet direct valt terug te voeren op de familiebetrekking maar sprake is van een speciale behandeling die vermoed kan worden te zijn gebaseerd op het feit, dat men tot de familie behoort, kan werkgeversgezag ontbreken.
- Soms is aan de aard van het werk een meer of mindere mate van vrijheid inherent. Die vrijheid hoeft werkgeversgezag niet in de weg te staan. Ook als het werk niet op de werkplek van de werkgever wordt verricht, zoals bij thuiswerk, kan werkgeversgezag worden aangenomen. Ook de vrijheid om zelf de werktijden te bepalen hoeft aan werkgeversgezag niet in de weg te staan. In andere gevallen moet geen werkgeversgezag worden aangenomen. Het gaat daarbij met name om de gevallen, waarin onverkort, dus zonder de noodzaak, toestemming van de werkgever te vragen, de vrijheid bestaat, te komen en te gaan, wanneer men wil en die vrijheid ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

4. *De uitbreidingen en beperkingen op de hoofdregels voor verzekeringsplicht*

4.1. *De uitbreidingen en beperkingen ten aanzien van de dienstbetrekking*

In de artikelen 4 van de ZW, de WAO en de WW zijn uitbreidingen van het begrip "dienstbetrekking" opgenomen.

Zo wordt bijvoorbeeld met een dienstbetrekking gelijkgesteld de arbeidsverhouding van:

- degene die op grond van een overeenkomst tot aanneming van werk anders dan in zelfstandige beroeps- of bedrijfsuitoefening persoonlijk een werk tot stand brengt, alsook de arbeidsverhouding van diens hulpen, en
- de handelsagent, de sub-agent en de handelsreiziger (mits uitsluitend voor 1 opdrachtgever wordt gewerkt).

In het 'rariteiten-KB' wordt, al dan niet onder voorwaarden, het begrip 'dienstbetrekking' nog verder uitgebreid.

Het gaat hierbij om de arbeidsverhouding van:

- 1- thuiswerkers en hulpen van thuiswerkers;
- 2- uitzendkrachten;
- 3- musici en artiesten, en
- 4- mensen, die anderszins persoonlijk tegen beloning werken (verder te noemen: 'de rariteit').

Ten aanzien van thuiswerkers en rariteiten zijn beperkende voorwaarden gesteld over de inkomenshoogte en de duur van de arbeidsverhouding. Zo moet men doorgaans 2/5 van het minimumloon verdienen. De arbeidsverhouding moet voor tenminste 30 dagen zijn aangegaan. Als de arbeidsverhouding tot de rariteiten behoort moet men bovendien op doorgaans 2 dagen per week werken.

De in dit KB gerealiseerde uitbreidingen gelden niet onbeperkt.

Voor de bij 1, 3, en 4 genoemde groepen geldt, volgens artikel 8 van het KB, geen uitbreiding in de volgende gevallen:

- men is zelfstandige;
- men verricht werk in de particuliere huishouding op basis van een met die particulier gesloten overeenkomst;
- de arbeid is van overwegend geestelijk aard, of
- de arbeid wordt in overwegende mate door een familieverhouding beheerst.

Verder wordt in het MB van 23 december 1986, nr.86/10693 (Stcrt. 1986, 251), de gelijkstellende werking van het 'rariteiten-KB' beperkt.

Zo geldt dat KB, al dan niet onder nadere voorwaarden, niet voor bijvoorbeeld bestuurders van rechtspersonen en de niet-beroepsmatig auteur/redactiemedewerker.

De beperkingen van het begrip 'dienstbetrekking' zijn opgenomen in artikel 6 van de Zw, de WW en de WAO.

Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- Ministers en Staatssecretarissen;
- ambtenaren, aan wie door het Rijk invaliditeitspensioen is verzekerd en
- huishoudelijke hulpen, die doorgaans op minder dan 3 dagen per week werken.

4.2. *De uitbreidingen en beperkingen ten aanzien van de het werknemerschap*

Zoals bij 2 al is aangegeven bevatten de ZW, WAO en WW bepalingen die het werknemersbegrip onder meer uitbreiden tot hen die geen dienstverband (of daarmee gelijkgestelde arbeidsverhouding) meer hebben en uitkering genieten.

Verder zijn uitbreidingen en beperkingen opgenomen in KB 402. Deze uitbreiding en beperkingen betreffen enerzijds verzekeringsplicht terwijl werkzaamheden buiten Nederland worden verricht, dan wel anderzijds ontbreken van verzekeringsplicht, terwijl werkzaamheden in Nederland worden verricht.

De uitbreidingen van het begrip 'werknemer' betreffen, onder nadere voorwaarden, zeelieden en werknemers in het internationale transport.

De beperkingen van het begrip 'werknemer' betreffen (ook weer onder nadere voorwaarden) diverse categorieën personen, waaronder:

- degenen, die in het buitenland in loondienst werken en daar adequaat zijn verzekerd;
- leden en medewerkers van de diplomatieke zending van een ander land ;
- beroepsconsulaire leden van consulaire posten, en
- voor een buitenlandse werkgever korte tijd in Nederland werkzame personen.

Artikel 15 van dit KB bevat een regeling op grond waarvan werknemers bij buitenlandse instellingen zonder winstoogmerk tijdelijk kunnen worden vrijgesteld van het werknemerschap en daarmee van verzekeringsplicht.

5. *De zelfstandigheid*

De werknemersverzekeringen zijn uiteraard niet bedoeld voor zelfstandigen.

Niet altijd is echter de afbakening tegenover de zelfstandigheid uitdrukkelijk opgenomen in de regelgeving. Zo moet het vereiste van 'uitsluitend één opdrachtgever' in artikel 4, eerste lid, onder c, van de ZW, de WAO en de WW historisch worden verklaard vanuit de wens, verzekering van

zelfstandigen tegen te gaan.

De vraag onder welke omstandigheden sprake van zelfstandigheid is komt in de jurisprudentie vele malen aan de orde. Daarbij zijn een aantal kenmerken geformuleerd die voor de aanwezigheid van zelfstandigheid een aanwijzing kunnen opleveren.

De kenmerken zijn:

- het lopen van enig ondernemersrisico;
- gebruik eigen materiaal/gereedschap;
- het hebben van meerdere opdrachtgevers, en
- uiterlijke omstandigheden.

Verder kan ook het verband tussen de arbeid en een eigen bedrijf een rol spelen, terwijl - uiteraard

- ook de overige omstandigheden van het geval een rol spelen.

Bijlage 2

Overzicht van loonelementen die worden toegevoegd aan of uitgezonderd van het loonbegrip op grond van de CSV voor de vaststelling van het uitkeringsloon. Het ja of nee in de kolommen geeft aan of een uitbreiding of een beperking voor de betreffende wet geldt. Indien een asterix is geplaatst in de kolom, betekent dit dat hierbij bepaalde voorwaarden gelden.

Uitbreiding/Wet	ZW	WAO	WW
Loon in natura (art. 8, lid 2 CSV)	ja	ja	ja
Niet (geheel) uitbetaald loon	ja	ja	ja
Werknemersaandeel pensioenpremie	ja	nee	ja
Niet genoten rechtens geldend loon	ja	ja	ja
Bijdrage in de premie voor een particulier ziektekostenverz.	ja	ja	ja
Bijdragen voor aanspraken:			
- die vergelijkbaar zijn met s.v.-aanspraken;			
- wegens overlijden/invaliditeit door een ongeval	ja	ja	ja
Aanspraken (art. 4, lid 2 CSV) uit dienstbetrekking	ja	ja ¹	ja
Bedragen hoger dan het rechtens geldende loon	ja	ja	ja
Vergoeding voor onkosten	ja	ja	ja
Gratificaties, tantièmes e.d.	ja	ja	ja
Vakantietoelage	ja	nee	ja
Loon voor vakantiedagen (niet zijnde vakantietoelage)	ja	ja	ja
Feestdagtoelage, tenzij in het beroep op die dag wordt gewerkt	ja	ja	ja

¹ Behoudens vakantietoelage

Uitbreiding/Wet	ZW	WAO	WW
Overwerkvergoeding	ja	nee	ja
Prestatie- en productiepremie, voorzover deze incidenteel of uitzonderlijk is	nee	ja	ja
Vergoeding voor reisen, voorzover de normale arbeidsduur zou worden overschreden	ja	ja	ja
Bijdragen in de premie van een door of voor de werknemer gesloten ver- zekering	ja	ja	ja
Uitkeringen en verstrekkingen uit fondsen	ja	ja	ja
Uitkeringen en verstrekkingen i.v.m. kosten bij ziekte, invaliditeit e.d.	ja	ja	
Vrije uniform en andere kleding	ja	nee	JA
Kindertoeslagen	ja	nee	ja
Bijdragen i.v.m. een hypotheek	ja	nee	ja
Het voordeel van een door de werk- gever verstrekte geldlening	ja	ja	ja
Het voordeel van het privégebruik van een auto en/of telefoon betaald door de werkgever	ja	ja	ja
Uitkeringen met het karakter van een 13e maand of eindejaars- uitkering	ja	nee	ja
Uitkeringen op grond van s.v.-wetten alsmede de Toeslagenwet	ja	ja	ja
Periodieke uitkeringen, die over- eenkomen met de ZW, WAO en WW	ja	ja	ja
Uitkeringen over niet gewerkte tijdvakken, die minder zijn dan de helft van zijn loon	ja	ja	ja
Het voordeel voor door de werkgever betaald vrij reizen met Ned. open- baar vervoer	ja	nee	nee

Uitbreiding/Wet	ZW	WAO	WW
De waarde van door de werkgever verstrekte aandelenoptierechten	ja	ja	ja
Het voordeel van in de zorgsector in de werktijd gebruikte maaltijden	ja	ja	ja
Het voordeel van door de werkgever verzorgde of betaalde kinderopvang	ja	ja	ja
Niet in geld genoten loon in de vorm van producten van het bedrijf	ja	ja	ja
Het voordeel van een gratis abonnement op een dagblad van het bedrijf	ja	ja	ja
Kostgeldvergoeding, door de werkgever verstrekte kosten en inwoning voor een bepaalde groep buitenlandse werknemers	nee	ja	ja

Omvang export van uitkeringen

1. *Algemeen*

In april 1990 verzocht de Minister van SoZaWe de Sociale Verzekeringsraad (SVr) een voorstel te ontwikkelen voor de uitvoering van een onderzoek naar de omvang en de aard van de sociale zekerheidsfraude met internationale aspecten. In dat kader is bij de SVr het project "Internationale aspecten sociale zekerheidsfraude" (PIAS) van start gegaan.

Begin oktober 1991 werd aan de begeleidingscommissie van dit project een interimrapportage voorgelegd. In deze rapportage zijn onder meer cijfers opgenomen over de omvang van de verstrekking van uitkeringen volgens de werknemersverzekeringen in het buitenland. De onderstaande cijfers terzake zijn voor het merendeel aan deze interimrapportage ontleend. Overigens zijn de cijfers gebaseerd op de jaarverslagen van uitvoeringsorganen.

2. *Uitkering bij ziekte*

Voor wat betreft het verlenen van ZW-uitkeringen in het buitenland ontbreekt bij de meeste bedrijfsverenigingen cijfermateriaal. Slechts één bedrijfsvereniging, de Detam, kon een minimumschatting geven. Die schatting bedroeg voor 1989 1699 gevallen. Het daarmee gemoeide uitkeringsbedrag is niet bekend. Zou men uitgaan van het aandeel van de Detam in het totaal aantal geëxporteerde WAO/AAW-uitkeringen en deze verhouding, uitgaande van genoemde minimumschatting, toepassen op de ZW, dan zou men uitkomen op een totaal aantal geëxporteerde ZW-uitkeringen van ongeveer 60.000 in 1989. Gaat men vervolgens uit van een gemiddelde uitkering per dag van 100 gulden en een gemiddelde uitkeringsduur van 17 dagen, dan resulteert daaruit een bedrag van ongeveer 100 miljoen gulden.

3. *Uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid*

Over de WAO/AAW-uitkeringen, verleend in het buitenland is meer cijfermateriaal voorhanden. In tabel 1 wordt per land en per BV het totaal aantal gevallen aangegeven, waarin aan in het buitenland wonende gerechtigden een volledige AAW/WAO-uitkering wordt verleend. Het gaat hierbij om personen die uitsluitend een Nederlands verzekeringsverleden hebben en met behoud van de uitkering naar het buitenland zijn vertrokken.

Tabel 2 laat zien welke bedragen hiermee zijn gemoeid en tabel 3 geeft een overzicht van de omvang van de pro-rata AAW/WAO-uitkeringen die door de NAB in het buitenland worden betaald.

Uit deze bijlagen blijkt dat, voor wat betreft de verleende volledige uitkeringen, België, Turkije en Marokko sterk zijn vertegenwoordigd. Voor wat betreft de pro-rata AAW/WAO-uitkeringen neemt Duitsland een opvallende positie in. Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat:

1. in Duitsland en België veel gerechtigden wonen die vroeger als grensarbeider in Nederland hebben gewerkt;
2. naast Spanjaarden die naar Spanje remigreerden, zich veel Nederlandse AAW/WAO-gerechtigden in Spanje hebben gevestigd; en
3. de AAW/WAO-gerechtigden in Turkije en Marokko hoofdzakelijk personen zijn die geremigreerd zijn nadat men in Nederland arbeidsongeschikt is geworden.

Aangenomen mag voorts worden dat het merendeel van de betrokken uitkeringsgerechtigden is ingedeeld in een arbeidsongeschiktheidsklasse van 80 - 100 %.

Overigens wordt opgemerkt dat de registratie geen uitsplitsing naar nationaliteit kent.

De gegevens in tabel 1 en 2 laten zien dat jaarlijks ca. 12.000 uitkeringen WAO/AAW geëxporteerd worden waarmee een bedrag is gemoeid is bijna f 240 mln, ofwel f 20.000 per persoon per jaar.

4. *Werkloosheidsuitkeringen*

Het gebruik dat wordt gemaakt van de in artikel 69 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 geboden mogelijkheid om gedurende maximaal 3 maanden met behoud van de WW-uitkering in een andere EG-Lid-Staat werk te zoeken, is betrekkelijk gering. In 1989 maakten ongeveer 150 personen van deze mogelijkheid gebruik; hiermee was een bedrag van $\pm$ fl. 640.000,- gemoeid. Het grootste deel hiervan (ongeveer 80%) werd uitgekeerd door de Bedrijfsvereniging voor de Koopvaardij aan mensen die werk in Spanje of Portugal zochten.

Te dien aanzien zij opgemerkt dat het hierbij alleen kon gaan om gerechtigden van Spaanse of Portugese nationaliteit. Het vrije verkeer van werknemers ten aanzien van onderdanen van de andere Lid-Statens in Spanje en Portugal is namelijk eerst op 1 januari 1992 tot stand gekomen. De betreffende regeling kon tot deze datum alleen worden toegepast op werkloze Spanjaarden en Portugezen die in Spanje, resp. Portugal werk gingen zoeken.

Vanaf januari 1992 worden uitkeringen geëxporteerd naar alle EG-landen. Tentatief is verondersteld dat het hier 1.200 personen betreft die gedurende gemiddeld 43 dagen (ervaringsfeit Spanje/Portugal) een gemiddelde WW-uitkering zullen ontvangen van 100 gulden per dag. Op basis van deze veronderstelling is voor de sinds 1 januari 1992 geldende situatie een bedrag geraamd van f 5 mln aan uitkeringen ($1.200 * 43 * 100$).

5. *Uitkeringen krachtens de Toeslagenwet*

Voor wat betreft de "buitenlandse" toepassing van de TW is weinig tot geen cijfermateriaal voorhanden. Terzake is slechts bekend dat de Detam f. 588.000 aan TW-gelden heeft uitgekeerd aan in het buitenland verblijvende AAW/WAO- en ZW-gerechtigden. AAW/WAO-gerechtigden in het buitenland ontvingen van de BVG in totaal f. 284.000 aan TW-gelden. AAW/WAO-gerechtigden bij BV Bakkers en de Samenwerking ontvingen respectievelijk f. 208.000 en f. 404.000. Het ontbreken van overig cijfermateriaal, zoals het aantal personen, maakt enige uitspraak omtrent de totale omvang van de in het buitenland verleende TW-toeslagen onmogelijk.

Op basis van deze informatie van een deel van de zelfadministrerende bedrijfsverenigingen inzake geëxporteerde toeslagen (in totaal f 1,5 mln) is verondersteld dat ingevolge de TW jaarlijks f 5 mln naar het buitenland gaat.

De export van uitkeringen werknemersverzekeringen (exclusief overhevelingstoeslag) kan derhalve worden geschat op ca. f 350 mln. ($100 \text{ ZW} + 240 \text{ WAO/AAW} + 5 \text{ WW} + 5 \text{ TW}$).

Tabel 1: Aantal volledige AAW/WAO - uitkeringen verstrekt aan in het buitenland wonende personen, uitgesplitst naar land en bedrijfsvereniging

GK ASF Dera SFB (4) BVG Bakkers

Dui	234	8	41	79	44	6
Bel	928	28	181	180	163	11
Fra	57	2	9	6	30	1
Ita	277	1	17	30	21	2
Lux	9	-	2	4	5	-
Spa	1787	5	74	104	123	17
GB	89	-	7	9	11	-
Den	-	-	-	3	1	-
Por	345	-	25	5	28	4
Gri	105	-	5	8	3	1
Ier	14	1	1	4	6	-
Eur. (1)	175	7	14	-	35	5
Tur	3021	7	80	-	37	58
Mar	1943	7	129	-	57	52
Rest (2)	266	7	23	268	118	2
And. (3)	155	7	-	-	-	-
Total	9404	45	608	700	682	159

1). niet EG-landen in Europa.
 2). landen buiten Europa, excl. Turkije en Marokko.
 3). Verdragslanden onderling en combinatie van landen.
 4). Het SFB kon voor niet EG-landen geen uitsplitsing geven naar land, derhalve wordt onder de rest-categorie een schatting gegeven van het aantal verstrekte uitkeringen aan niet-EG-ondersdanen.

Tabel 2: Het aan personen, woonachtig in het buitenland, betaalde bedrag aan AAW/WAO - uitkering, uitgesplitst naar land en bedrijfsvereniging

	GAK	ASF	Detam	SFB	SVG	Bakkers
Dui	4215	130	706	1369	722	177
Bel	19482	457	3953	3698	3370	241
Fra	1442	65	260	89	717	48
Ita	4627	6	351	643	413	48
Lux	217	11	46	38	145	-
Spa	38357	119	1528	2601	2971	356
GB	2102	-	117	161	207	-
Den	0	-	-	20	20	-
Por	7477	-	761	130	699	68
Gri	2025	-	84	133	76	29
Ier	470	11	48	103	164	-
Eur. (1)	7843	?	257	?	715	102
Tur	59017	?	1712	?	768	1503
Mar	41023	?	2906	?	1259	1241
Rest (2)	265	?	469	?	2395	37
And. (3)	3032	?	-	?	-	-
Totaal (4)	191616	799	13198	8985	14691	3850

1). met EG-landen in Europa.

2). landen buiten Europa, excl. Turkije en Marokko.

3). Verdragslanden onderling en combinatie van landen.

Dit komt alleen voor bij GAK-bedrijfsverenigingen.

4). Randtotaal bij SFB en ASF berekend over bekende gegevens.

Tabel 3: Door de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging aan buiten Nederland woonachtige personen verstrekte gedeeltelijke AAW/WAO - uitkeringen

gevallen		bedrag
Dui	1642	11829
Bel	68	429
Fra	8	62
Ita	152	850
Lux	7	75
Spa	26	262
GB	-	-
Den	9	84
Por	4	22
Gri	16	165
Ier	-	-
Eur. (b)	77	462
Tur	-	-
Mar	-	-
Rest (c)	1	1
And. (d)	-	-
Totaal (e)	2010	14242

b). niet EG-landen in Europa.
c). landen buiten Europa, excl. Turkije en Marokko.
d). Verdragslanden onderling en combinatie van landen.
Dit komt alleen voor bij GAK-bedrijfsverenigingen.
e). Randstaten bij SFB en ASF berekend over bekende gegevens.

Bijlage 4

Nationale en internationale administratieve en medische controle in het kader van de werknemersverzekeringen.

1. *Werkloosheidsuitkeringen*

Om het recht op uitkering krachtens artikel 69 van Verordening (EEG) 1408/71 te behouden, is de betrokkene verplicht aan het orgaan van de plaats waarheen hij zich heeft begeven een verklaring over te leggen waaruit het recht op deze uitkering blijkt. Deze verklaring geschiedt met een speciaal voor dit doel binnen de EG vastgesteld formulier E303. De verklaring wordt afgegeven door het bevoegde orgaan, d.w.z. het orgaan in het land van herkomst dat de werkloosheidsuitkeringen verschuldigd is (en blijft). Het vermeldt alle gegevens welke nodig zijn voor het verlenen van de uitkeringen, zoals het bedrag en de duur en de omstandigheden welke tot voorlopige schorsing van de uitkering aanleiding kunnen geven.

Het orgaan van de plaats waarheen de werkloze zich heeft begeven, verricht de controle of laat deze verrichten alsof het een werkloze betrof die uitkeringen geniet krachtens de door dit orgaan toegepaste wetgeving. Het stelt het bevoegde orgaan in kennis van ieder feit waardoor het recht op uitkering kan worden gewijzigd en het staakt onmiddellijk de betaling van de uitkering ingeval de uitkering moet worden geschorst of ingetrokken.

2. *Uitkeringen bij ziekte*

2.1 *Toepassing nationale controleregels tzv. ziekte*

Ten aanzien van een binnen Nederland verblijvende werknemer geldt in het algemeen dat de ziekmelding door de verzekerde dient te geschieden op de in het ziekengeldreglement van de bedrijfsvereniging voorgeschreven wijze. Zo moet de ziekmelding vóór een bepaald tijdstip, onder opgave van het verpleegadres, bij de werkgever geschieden, dan wel bij de bedrijfsvereniging als betrokkene geen werkgever heeft.

De bedrijfsvereniging kan zo nodig (bijvoorbeeld bij een vermoeden van fraude of oneigenlijk gebruik, maar ook bij het opstellen van een zogenaamd Buitendienstportret bij langdurige arbeidsongeschiktheid) een onderzoek instellen.

De GMD benadert de verzekerde schriftelijk door middel van toezending van de zogenaamde 'Eigen Verklaring'. De controleur/rapporteur ZW stelt de bonafiditeit van de ziekte-aangifte vast en beziet de naleving van de controlevoorschriften. Naar aanleiding van de Eigen Verklaring en/of aan de hand van de bevindingen van de rapporteur, maar ook indien sprake is van een belast verzuimverleden, wordt de verzekerde opgeroepen voor het spreekuur van de verzekeringsgeneeskundige. Deze stelt de (mate van) arbeidsongeschiktheid vast en geeft tevens de verwachte duur van de arbeidsongeschiktheid en de eventuele noodzaak van sociaal/medische begeleiding aan. Zo nodig worden door de GMD een aantal activiteiten verricht op het gebied van de sociaal/medische controle en begeleiding.

De afdeling ZW bewaakt het recht op, de hoogte en de duur van de uitkering bewaakt; hierbij komen alle beoordelingsaspecten aan de orde die in een eerder stadium ook reeds zijn gedaan.

2.2 *Toepassing internationale controleregels tzv. ziekte*

Ten aanzien van buiten Nederland verblijvende werknemers kunnen de volgende situaties worden onderscheiden:

- a) belanghebbende vraagt tijdens zijn ziekte toestemming voor vertrek naar het buitenland . De verzekeringsgeneeskundige dient over het verlenen van toestemming te adviseren. Bij toestemming krijgt betrokkene een brief waarin wordt bevestigd gedurende welke periode

hij in het buitenland mag verblijven. Indien sprake is van vertrek naar een andere EG-Lid-Staat dan wel naar een verdragsland zal in het algemeen het daartoe speciaal aangewezen orgaan van de woonplaats in dat land worden verzocht de verdere medische controle over te nemen. Indien toestemming wordt gevraagd voor een vertrek naar een niet-verdragsland, kan de gerechtigde worden opgedragen periodiek rapporten te overleggen van door hem bezochte artsen in dat land.

- b) belanghebbende is tijdens zijn ziekte zonder toestemming naar het buitenland vertrokken. Over een periode van verblijf in het buitenland kan in beginsel slechts uitkering worden verstrekt, indien er volgens medische gegevens van een bevoegd orgaan arbeidsongeschiktheid vaststaat. Onder de term "bevoegd orgaan" dient, voor wat betreft verdragstaten c.q. EG-Lid-Staten te worden verstaan het orgaan van de woonplaats, dat speciaal voor dit doel is aangewezen. Bij de beoordeling van het verlenen van ziekengeld zal in eerste instantie worden getoetst of deze verklaring al dan niet van een dergelijk bevoegd orgaan afkomstig is.

- c) belanghebbende meldt zich vanuit het buitenland ziek.

1- EEG

In artikel 18 van EEG-Verordening nr. 574/72 is bepaald dat voor verzekerden die niet in het bevoegde land (d.w.z. het land waar de betrokkene verzekerd is), ziekmelding dient te geschieden bij het (aangewezen) orgaan van de woonplaats, die dan vervolgens de ziekmelding met de geneeskundige verklaring naar het bevoegde orgaan zendt, d.w.z. aan het orgaan dat de uitkering verschuldigd is.

Voor wat betreft de medische en administratieve controle treedt het orgaan van de woonplaats op als "hulporgaan" voor het bevoegde orgaan. Het stelt vast of van ziekte sprake is en volgt de ontwikkelingen ervan. Deze controle wordt in beginsel op dezelfde wijze uitgevoerd als bij haar eigen verzekerden.

Het Nederlandse bevoegde orgaan heeft evenwel de mogelijkheid de gerechtigde te laten controleren door een arts, die het daartoe zelf aanwijst.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG volgt dat, indien het bevoegde orgaan van deze mogelijkheid geen gebruik maakt, het feitelijk en rechtens gebonden is aan hetgeen het hulporgaan over het begin en de duur van de arbeidsongeschiktheid heeft vastgesteld. Aangezien het bij deze controle ook kan gaan om een arts uit het land waar de belanghebbende woont, kan deze laatste niet worden verplicht voor medische controle terug te keren naar de Staat van het bevoegde orgaan (lees: Nederland).

2- bilaterale verdragslanden

Op grond van de bilaterale verdragen vindt de medische en administratieve controle in het algemeen plaats op de wijze als die welke hiervoor ten aanzien van de EEG-Lid-Staten is omschreven, met dien verstande dat, met name ten aanzien van de WAO, het Nederlandse uitvoeringsorgaan de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid behoudt.

3- Niet-verdragslanden

Ten aanzien van niet-EEG-Lid-Staten c.q. niet-verdragslanden geldt, dat in principe uitsluitend de nationale controle-regels kunnen worden toegepast. In het algemeen zal in dit geval de gerechtigde worden opgedragen periodiek rapporten te overleggen van door hem bezochte artsen in het desbetreffende land. De mogelijkheid tot het oproepen van betrokkene naar Nederland voor medisch onderzoek staat in deze gevallen altijd open. Reis- en verblijfkosten komen dan voor rekening van het Nederlandse uitkeringsorgaan.

3. *Uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid*

3.1 *Toepassing nationale controleregels tzv. arbeidsongeschiktheid*

De GMD kent voor de controle van zowel in als buiten Nederland verblijvende AAW/WAO-uitkeringsgerechtigden een groepsindeling met zes mogelijkheden. De meest voorkomende in het buitenland zijn 22 en 34.

Code 22 wil zeggen dat een gereede kans tot verbetering van de arbeidsgeschiktheid aanwezig wordt geacht en dat de gevalsbehandeling derhalve dient te worden voortgezet. De in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigde op wie deze code van toepassing is, kan dan ook te gelegener tijd worden opgeroepen om zich, hetzij in Nederland bij het GAK, hetzij - indien sprake is van een EEG-Lid-Staat c.q. verdragsland - bij het daartoe aangewezen orgaan van de woon- of verblijfplaats, te vervoegen voor controle.

Code 34 houdt in dat in beginsel geen verbetering van de arbeidsgeschiktheid aanwezig wordt geacht; er is sprake van zogenaamd "einde arbeidsleven". Behalve op een volledig arbeidsongeschikte kan het "einde arbeidsleven" ook van toepassing zijn op een gedeeltelijk arbeidsongeschikte en wel voor dat deel van de verdien capaciteit waarvoor betrokkene arbeidsongeschikt is verklaard, bijvoorbeeld 55-65%.

Hoewel ten aanzien van code 34 geen verdere medische controle wordt uitgeoefend, bestaat theoretisch altijd de mogelijkheid tot heropening van het dossier, bijvoorbeeld indien sprake is van melding van vermeende fraude.

Jaarlijks wordt door het GAK aan alle in het buitenland verblijvende AAW/WAO-gerechtigden, een zogenaamd levensbewijs gezonden. Op dit levensbewijs dienen onder meer gegevens inzake burgerlijke staat, verrichte arbeid en daaruit genoten inkomsten te worden vermeld. Dit bewijs moet ondertekend worden teruggezonden en zijn voorzien van een stempel van de plaatselijke autoriteiten. Verdergaande controles, zoals in Nederland algemeen gebruikelijk zijn, vinden in principe niet plaats.

Indien het levensbewijs niet binnen 2 maanden wordt teruggezonden, wordt de uitkeringsgerechtigde geappelleerd. Als het levensbewijs dan niet binnen 1 maand wordt teruggezonden, wordt de uitkering geblokkeerd. Vervolgens krijgt de gerechtigde 1 maand de tijd te reageren alsnog het levensbewijs te retourneren alvorens het GAK de BV adviseert de uitkering te blokkeren.

Wanneer op het levensbewijs wezenlijke gegevens ontbreken, stuurt het GAK het levensbewijs terug naar de uitkeringsgerechtigde met het verzoek de ontbrekende gegevens alsnog te verstrekken. Er wordt niet geappelleerd. Indien betrokkene het levensbewijs niet binnen 2 maanden retourneert, wordt de uitkering geschorst. Betrokkene krijgt dan 1 maand de tijd te reageren en alsnog het volledig ingevulde levensbewijs te retourneren, alvorens het GAK de BV adviseert de uitkering te blokkeren.

3.2 *Internationale controleregels tzv. arbeidsongeschiktheid*

1- EEG

Artikel 51 van Verordening (EEG) 574/72 geeft nadere invulling aan de in artikel 84 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 opgenomen algemene plicht tot wederzijdse hulpverlening voor onder meer medische en administratieve controle bij invaliditeit. Met name wordt in dit artikel bepaald, dat wanneer betrokkene niet woont op het grondgebied waar het orgaan dat de uitkeringen verschuldigd is, gevestigd is, dit orgaan een beroep kan doen op de diensten van het orgaan van het land waar de betrokkene woont of verblijft.

Evenals dit het geval is bij ziekte, treedt het speciaal daartoe aangewezen orgaan van de woon- of verblijfplaats op als hulporgaan voor het bevoegde orgaan, d.w.z. het orgaan dat de uitkering verschuldigd is. De controle wordt uitgeoefend door het hulporgaan. Ook hier geldt dat deze controle wordt uitgeoefend op de wijze en binnen de grenzen van de wetgeving van het betreffende land. Het Nederlandse bevoegde orgaan heeft evenwel de mogelijkheid de gerechtigde te laten con-

troleren door een arts, die het daartoe aanwijst. In tegenstelling tot hetgeen hiervoor ten aanzien van een ZW-gerechtigde is aangegeven, kan een WAO/AAW-gerechtigde in beginsel wel verplicht kan worden voor medische controle naar Nederland terug te keren. Zulks is bevestigd door het Hof van Justitie van de EG bij arrest van 27 juni 1991 (zaak 344/89 Martinez Vidal). Het Hof verbindt hieraan wel de voorwaarden dat het Nederlandse orgaan de daaraan verbonden reis- en verblijfskosten voor zijn rekening neemt en de betrokkene de reis zonder gevaar voor zijn gezondheid kan maken. Wanneer het orgaan van de woon- of verblijfplaats verklaart, dat de betrokkene niet in staat is te reizen, belet niets dat het orgaan dat de uitkeringen verschuldigd is, dit feit ter plaatse verifieert.

Volgens artikel 51 van Verordening (EEG) 574/72 kan het hulporgaan een onderzoek instellen naar de inkomsten die de betrokkene geniet en naar de werkzaamheden die hij verricht. De resultaten dienen volgens deze bepaling door middel van een nauwkeurig en gedetailleerd rapport te worden medegedeeld aan het bevoegde orgaan.

In de praktijk beperken de verzoeken tot het uitoefenen van controle zich tot op heden veelal tot medische aspecten. Dergelijke controles vinden in het algemeen plaats door middel van speciaal voor dit doel binnen de EG vastgestelde formulieren (E213 en E214), eventueel aangevuld met specifiek op het betreffende geval gerichte vragen.

2- bilaterale verdragslanden

Op grond van de bilaterale verdragen vindt de medische en administratieve controle in het algemeen plaats op de wijze als die welke hiervoor ten aanzien van de EEG is omschreven.

3- niet-verdragslanden

Ten aanzien van de overige landen geldt, dat uitsluitend de nationale controle-regels, zoals deze hiervoor zijn omschreven, kunnen worden toegepast. In de praktijk vindt controle echter slechts plaats door middel van de gegevens die door de betrokken uitkeringsgerechtigde worden vermeld op het levensbewijs. Gelet op het ontbreken van afspraken terzake, kunnen ter plaatse door het buitenlandse orgaan geen controles c.q. onderzoeken worden verricht. Ten aanzien van deze landen geldt evenwel ook dat betrokkenen, conform de nationale controle-regels, door het Nederlandse orgaan voor controle in Nederland kunnen worden opgeroepen.

bijlage 4b

eindrapport van de subwerkgroep

'demografische regelingen'

**Bijlage, behorende bij het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep
'Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid'
's-Gravenhage, januari 1993**

INHOUD

1. Inleiding
2. Misbruikgevoeligheid van de volksverzekeringen in het algemeen
3. Leefvormen:
 - 3.1. Algemeen
 - 3.2. Fraudemogelijkheden
 - 3.3. Onderzochte alternatieven
4. Inkomenstoetsen in de AOW, TW, IOAW,IOAZ en Anw:
 - 4.1. Algemeen
 - 4.2. Fraudemogelijkheden
 - 4.3. Onderzochte alternatieven
5. Inkomensbepalingen in de kinderbijslag:
 - 5.1. Algemeen
 - 5.2. Fraudemogelijkheden
 - 5.3. Onderzochte alternatieven
6. Bepaling ingezetenschap:
 - 6.1. Algemeen
 - 6.2. Fraudemogelijkheden
 - 6.3. Onderzochte alternatieven
7. Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden:
 - 7.1. Algemeen
 - 7.2. Fraudemogelijkheden
 - 7.3. Onderzochte alternatieven

8. Verzekerdenadministratie:
 - 8.1. Algemeen
 - 8.2. Fraudemogelijkheden
 - 8.3. Onderzochte alternatieven

9. Informatieplicht AKW:
 - 9.1. Algemeen
 - 9.2. Fraudemogelijkheden
 - 9.3. Onderzochte alternatieven

10. Geboortedatum/ in leven zijn:
 - 10.1. Algemeen
 - 10.2. Fraudemogelijkheden
 - 10.3. Onderzochte alternatieven

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

De subgroep demografische regelingen van de Heroverwegingswerkgroep misbruikgevoelige regelgeving heeft onderzocht of en zo ja in welke mate regelgeving in het kader van de AOW, Anw, AKW en toeslagregelingen (Toeslagenwet, IOAW en IOAZ) aanleiding kan geven tot oneigenlijk gebruik, misbruik of fraude.

Daartoe zijn binnen de genoemde regelingen clusters van met elkaar samenhangende of onderling vergelijkbare regelgeving onderzocht. Aangezien weinig harde gegevens voorhanden zijn over misbruik en oneigenlijk gebruik van de volksverzekeringen (de SVB heeft in de afgelopen jaren slechts acht maal aangifte hoeven doen van fraude) heeft de subgroep gekozen voor een aantal bepalingen die fraudegevoelig bleken en waarbij het dus voor de hand ligt dat deze bepalingen ook bij de volksverzekeringen tot problemen aanleiding kunnen geven. De clusters waren:

- leefvormen
- inkomensafhankelijke bepalingen; te weten:
inkomenstoetsen in de AOW, TW, IOAW, IOAZ en Anw
inkomensbepalingen in de AKW
- kring van verzekerden; te weten:
bepaling ingezetenschap
Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden
verzekerdenadministratie
- informatieplicht AKW
- geboortedatum/ in leven zijn

Per cluster is een verkenning uitgevoerd van de bestaande regelgeving en jurisprudentie. Daarbij is een globale beschrijving gegeven van de door de uitvoering gevolgde procedures. Daarnaast is gekeken naar ervaringen van de uitvoeringsorganen met die regelgeving. Op basis hiervan is vervolgens bezien welke elementen van regelgeving misbruikgevoelig zijn en welke varianten kunnen worden ontwikkeld om die misbruikgevoeligheid weg te nemen of te verminderen. Daarbij is ook acht geslagen op de met die varianten gemoeide uitvoeringslasten.

De financiële effecten konden in sommige gevallen slechts summier worden aangegeven of slechts in kwalitatieve zin. Het betreft met name onderwerpen die naar verwachting slechts marginaal financieel effect zullen hebben of bij gebrek aan noodzakelijke gegevens niet kunnen worden onderbouwd. In de overige gevallen is een meer of minder uitgebreide onderbouwing gegeven.

HOOFDSTUK 2, MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN DE VOLKSVERZEKERINGEN IN HET ALGEMEEN

In het begin van hun bestaan konden de volksverzekeringen gekenschetst worden als eenvoudige regelingen met duidelijke criteria (leeftijd, geboorte, dood) waarvan gedacht werd dat deze niet of nauwelijks te beïnvloeden waren. Verondersteld werd dan ook dat fraude, in tegenstelling tot de werknemersverzekeringen, niet of nauwelijks voor kwam. Hierin is geleidelijk aan wijziging gekomen. Daarbij kan op twee ontwikkelingen worden gewezen, die elkaar deels versterkten.

In de eerste plaats ging het hierbij om ontwikkelingen in de maatschappij zelf die een grotere detaillering van de regelgeving met zich brachten. Zie bijvoorbeeld de gelijkstelling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat het aantal personen dat een beroep op de regelingen deed, steeg. Soms ging dit enkel gepaard met een vergroting van de populatie (AOW gelijke behandeling), in een aantal gevallen had dit echter ook budgettaire consequenties.

Daarnaast werd door de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen de ratio van een aantal regelingen aangetast. Het was niet meer vanzelfsprekend dat een weduwe zonder inkomen achterbleef, of de jongere partner van een AOW-gerechtigde geen eigen inkomen had. Het introduceren van inkomenstoetsen in de volksverzekeringswetten lag dan ook voor de hand. Fraudegevoelige elementen slopen daarmee de regelgeving binnen.

In het hierna volgende zal ten aanzien van een aantal elementen worden belicht of het mogelijk is de fraudegevoeligheid terug te dringen.

HOOFDSTUK 3, LEEFVORMEN

3.1. Algemeen

De leefvorm is bepalend voor de beoordeling van het recht op uitkering en de hoogte daarvan. De verschillende leefvormen hebben in het bijzonder uiteenlopende rechtsgevolgen voor toepassing van de normbedragen en de reikwijdte van een eventuele middelentoets.

In tegenstelling tot de Algemene Bijstandwet (ABW) wordt op het terrein van de volksverzekeringen en de toeslagenregelingen slechts aan drie onderscheiden leefvormen uiteenlopende rechtsgevolgen verbonden. Dit onderscheid hangt samen met de vangnetfunctie van de ABW (zie hiervoor de hoofdstukken 3 en 4 van de rapportage van de subgroep Bijstandsregelingen). Ook bij deze regelingen wordt echter uitgegaan van de feitelijke situatie waarin betrokkenen verkeren. Te onderscheiden zijn:

- (1) Alleenstaanden; hiermee wordt gelijk gesteld degene die duurzaam gescheiden leeft van de man of vrouw met wie hij of zij gehuwd is.
- (2) Alleenstaande ouders; hieronder worden verstaan niet gehuwde personen, die een kind hebben jonger dan 18 jaar, dat niet als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort en voor wie men op grond van de Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag ontvangt of zal ontvangen.

(3) Echtparen:

- a. gehuwden;
- b. ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren; het gaat hierbij om niet gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht, die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, tenzij het betreft personen tussen wie een bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat.

AOW

De AOW is een verzelfstandigde uitkering; dit wil zeggen dat het recht op uitkering niet afhankelijk is van de vraag of de AOW-gerechtigde samenleeft met een partner; wel is de aanwezigheid van een partner van invloed op de hoogte van de uitkering; de rechtvaardiging hiervoor is gelegen in de besparende werking van het voeren van een gezamenlijke huishouding. In de AOW worden de volgende normverhoudingen gehanteerd: 50% van het netto minimumloon voor (elk der) gehuwden/samenwonenden, 70% voor alleenstaanden, 90% voor alleenstaande ouders. Een uitzondering op deze normverhouding bestaat er voor gehuwden/samenwonenden met een partner jonger dan 65 jaar. Voor hen geldt een norm van 70% met de mogelijkheid van een toeslag van 30%, afhankelijk van het inkomen van de jongere partner. Op dit punt is echter recent een wetswijziging voorgesteld, waarin de 70%/30%-systematiek wordt vervangen door een 50%/50%-systematiek.

Toeslagenwet

De Toeslagenwet (TW) geeft een aanvulling op een loondervingsuitkering (AAW, ZW, WW, WAO, WAMIL). De TW vult aan tot 70% van het bruto-minimumloon voor alleenstaanden, tot 90% voor alleenstaande ouders en tot 100% voor gehuwden/samenwonenden. De TW kent een inkomenstoets, die zich zowel uitstrekt over het inkomen van de TW-gerechtigde als van diens eventuele partner. Er is geen toets op de aanwezigheid van vermogen.

De IOAW en IOAZ

De IOAW is een regeling voor oudere werkloze en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers en de IOAZ is een regeling voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen. De uitkering bedraagt 70% van het netto minimumloon voor alleenstaanden, 90% voor eenoudergezinnen en 100% voor gehuwden/samenwonenden. De IOAW toetst niet op vermogen, maar slechts op inkomen. Ook het inkomen van de eventuele partner wordt betrokken in de inkomenstoets. De IOAZ kent eveneens een inkomenstoets. In tegenstelling tot de IOAW kent de IOAZ wel een vermogenstoets. In de IOAZ wordt 5% van hetgeen boven een bepaald bedrag aan vermogen uitkomt, aangemerkt als inkomen.

Anw

De Anw verleent onder meer een uitkering aan nabestaanden na het overlijden van een verzekerde partner. De nabestaande heeft gedurende het eerste half jaar recht op een inkomensonafhankelijke uitkering ter hoogte van 70% van het netto-minimumloon voor een alleenstaande, respectievelijk 90% van het netto-minimumloon indien een kind jonger dan 18 jaar tot het huishouden behoort. Daarna bestaat voor sommige categorieën recht op een verlengde uitkering, die gedeeltelijk inkomensafhankelijk is. De Anw-uitkering vervalt indien betrokkene (her)trouwt, dan wel gaat samenwonen.

3.2. Fraudemogelijkheden

Voor toepassing van de AOW, de Anw, de TW, de IOAW en de IOAZ kan het het ene moment aantrekkelijk zijn als gehuwde of daarmee gelijkgestelde aangemerkt te worden en het andere moment juist niet. De voordeligste positie wordt bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van enig inkomen bij de partner en de leeftijd van de partner. Bij de Anw vervalt zelfs zonder meer het recht op uitkering indien de nabestaande gaat samenwonen. De volgende fraudemogelijkheden zijn denkbaar:

- wonen op hetzelfde adres, maar dit feit achterhouden;
- op twee verschillende adressen staan ingeschreven, en eventueel ook tweemaal de daaraan verbonden woonlasten betalen, maar de facto een gezamenlijke huishouding voeren.

In theorie is het ook mogelijk dat burgers zich als samenwonend voordoen, terwijl dit feitelijk niet het geval is. Dit is slechts aantrekkelijk, als degene met wie men zich als samenwonend voordoet niet over eigen inkomsten beschikt. Omdat deze laatste dan veelal recht zou hebben op een individuele ABW-uitkering, is het niet aannemelijk dat deze fraudemogelijkheid zich op betekenisvolle schaal zal voordoen. Een uitzondering hierop vormt de Anw. Aan het overlijden van degene met wie men samenwoont kan een recht op een nabestaandenuitkering worden ontleend.

3.3. Onderzochte alternatieven

Een alternatief voor het handhavingsprobleem inzake leefvormen is individualisering van uitkeringsrechten. Onder individualisering van uitkeringsrechten wordt verstaan het toekennen van rechten en plichten aan individuen, ongeacht hun woon- en leefsituatie. Bij de vaststelling van het niveau wordt geen rekening gehouden met de schaalvoordelen van een gezamenlijke huishouding. Daarnaast behoeft ook geen rekening meer te worden gehouden met een eventuele partner die voldoende inkomsten voor beide heeft of eventueel zonder inkomsten zit. De partnertoets en de middelentoets kunnen dan ook achterwege blijven (zie ook de rapportage van de subgroep Bijstandsregelingen, paragraaf 4.1.1. pag. 11-13).

Variant 1: Individualisering van de AOW

Een individualisering van de AOW op 70%-niveau heeft als belangrijkste kenmerk, dat niet langer rekening wordt gehouden met de besparende werking van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Voor gehuwden/samenwonenden, die beiden ouder zijn dan 65 jaar, levert dit een voordeel op van (gezamenlijk) 40% van het netto-minimumloon. Voor deze groep sluit de AOW dan niet meer aan op de minimumbehoefte-normen, die elders in de sociale zekerheid gebruikelijk zijn, aangezien zij gezamenlijk 140% in plaats van 100% van het netto-minimumloon zullen ontvangen.

De vraag is wat de keuze voor individualisering voor gevolgen zou moeten hebben voor de toepassing van de eenoudernorm in de AOW¹. Het is immers de vraag of het voor de hand ligt om niet langer rekening te houden met de besparende werking van het voeren van een gezamenlijke huishouden, terwijl wel rekening zou worden gehouden met de hogere kosten van het voeren van een huishouden waarin één volwassene de zorg voor kinderen jonger dan 18 jaar draagt.

¹ Er zijn 191 AOW-gerechtigden op wie de eenoudernorm van toepassing is.

Daarnaast lijkt niet verdedigbaar om in een volstrekt geïndividualiseerd systeem nog toeslagen op de AOW te verstrekken ten behoeve van de financieel afhankelijke partner. Er moet derhalve van worden uitgegaan dat in deze variant de toeslag AOW komt te vervallen. Voor (toekomstige) gehuwden/samenwonenden, waarvan de jongere partner niet over eigen inkomsten beschikt, betekent het vervallen van de toeslag AOW een (toekomstige) tijdelijke inkomensachteruitgang van 30% van het netto minimumloon². Slechts in een beperkt aantal gevallen kan deze inkomensachteruitgang worden gecompenseerd door de ABW, namelijk wanneer de leefvorm in het geheel niet over andere middelen beschikt.³

Omdat de leefvorm in deze variant in geen enkel opzicht meer relevant is, kan gesteld worden dat deze variant op het punt van de leefvormenproblematiek maximale fraudebestendigheid garandeert. Hetzelfde geldt ten aanzien van de inkomensstoets, die verdwijnt met het vervallen van de mogelijkheid van een toeslag op de AOW.

Bij een keuze voor een individualisering van de AOW op het 50%-niveau verliest de AOW tenminste voor een deel het karakter van een basispensioen. De AOW is tot stand gekomen met de gedachte dat ouderen bij het bereiken van een zekere leeftijd (65 jaar) niet zouden behoeven te werken en dat via een de gehele bevolking omvattende verzekering een inkomen zou worden verstrekt, waarmee kon worden voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daarboven zou het mensen vrij staan zelf te zorgen voor aanvullende inkomsten. In de praktijk is hier veelal invulling aan gegeven middels al dan niet collectief gefinancierde particuliere pensioenregelingen. Keuze voor een geïndividualiseerde 50%-uitkering zou voor alleenstaanden tot gevolg hebben dat zij van de overheid een inkomen krijgen dat, als zij niet over andere inkomensbronnen beschikken, niet voldoende is om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Voor een aanvulling kan men dan een beroep doen op de ABW. Wel kent de ABW een ruime middelentoets. Omdat andere aanvullende pensioeninkomsten onder de middelentoets van de ABW vallen verliest derhalve de AOW zijn functie van basispensioen voor alleenstaanden, terwijl dit voor gehuwden/samenwonenden, beiden ouder dan 65 jaar, niet het geval zal zijn. Dit onderscheid kan de maatschappelijke acceptatie van deze variant in de weg staan.

² Als de voorgestelde wetswijziging wordt aangenomen bedraagt de (tijdelijke) inkomensachteruitgang niet maximaal 30% van het netto minimumloon, maar zelfs 50%.

³ De ABW kent een ruime middelentoets, waaronder begrepen alle inkomsten, bijvoorbeeld ook die uit aanvullende pensioenen, en een toets op het vermogen. De situatie kan zich dus ook voordoen dat het vermogen in het eigen huis, met een zekere vrijlating, moet worden aangesproken totdat de jongere partner ook de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.

Net als bij individualisering op het 70%-niveau kunnen zowel twijfels worden geplaatst bij de houdbaarheid van de eenoudernorm in de AOW als bij het voortbestaan van de toeslag AOW. De inkomenseffecten voor eenoudergezinnen in de AOW bedragen 40% van het netto minimumloon⁴. De inkomenseffecten voor gehuwden/samenwonenden met een jongere partner kunnen oplopen tot 50% van het minimumloon.⁵

Een andere variant houdt in dat er bij het vaststellen van de hoogte van de AOW-uitkering in eerste instantie van wordt uitgegaan, dat men recht heeft op een uitkering van 50% van het netto-minimumloon. Indien men alleenstaand is dient men dit aan te tonen teneinde een toeslag van 20% te verkrijgen.

Deze variant verschilt niet principieel van de huidige systematiek. Uitgangspunt is en blijft namelijk dat een alleenstaande recht heeft op een 20% hogere uitkering dan een gehuwde/samenwonende. Echter in plaats van dat het uitvoeringsorgaan dient aan te tonen dat men niet alleenstaand is, dient bij keuze voor deze variant de alleenstaande aan te tonen dat men niet samenwonend is. Aan deze omkering van de bewijslast kleven bezwaren. Om een duidelijk beeld te krijgen van de status van betrokkene zou deze alles moeten overleggen wat maar enigszins te maken heeft met het voeren van een huishouding (huur, vaste lasten, inschrijvingen, verzekeringen, aankoopbewijzen, etc.). Dit kan vanuit privacy-oogpunt bezwaarlijk zijn. Daarnaast is het in het algemeen lastig aan te tonen dat iets niet bestaat, in dit geval een partner. Een sluitende bewijsvoering zal dan ook niet altijd mogelijk zijn. Wel zal van een dergelijke omkering van de bewijslast een preventief effect kunnen uitgaan.

Bij keuze voor deze variant zijn er beleidsmatig geen bezwaren de eenoudernorm en de toeslag in de AOW te handhaven.

In het licht van de twijfels bij de mogelijkheid de bewijslast om te keren lijkt de constructie van een alleenstaandentoeslag in de AOW echter vooral cosmetisch van aard en niet bij te dragen aan de beperking van de fraudegevoeligheid van de regelgeving op dit punt. De regelgeving blijft ingewikkeld omdat bij de verschillende leefvormen, verschillende toeslagen worden verstrekt. Ook de verificatie en controle van verstrekte gegevens wordt niet eenvoudiger.

⁴ De huidige norm is 90%. Zou ook voor eenoudergezinnen een norm gaan gelden van 50% dan treedt een inkomensverlies op ter grootte van $90\% - 50\% = 40\%$.

⁵ Zowel in de huidige 70/30-systematiek als in de voorgestelde 50/50-systematiek kan het inkomen maximaal 100% van het netto-minimumloon bedragen. Bij de hier besproken vorm van individualisering bedraagt het inkomen nog slechts 50%. Het verschil is $100\% - 50\%$ is (maximaal) 50%.

In de rapportage van de subgroep Bijstandsregelingen wordt overigens in paragraaf 4.1.3. onder 2. (pag. 22-24) een vergelijkbare variant beschreven, waarbij wordt uitgegaan van een basisnorm van 50%, dan wel 45% en een stelsel van toeslagen afhankelijk van de leefsituatie.

Individualisering op 60%-niveau houdt het midden tussen de voor- en nadelen verbonden aan de 50%-individualiseringsvariant en de 70%-individualiseringsvariant. Ook hier geldt, omdat de leefvorm in geen enkel opzicht meer relevant is, dat deze variant maximaal fraudebestendig is.

Financiële effecten

Bij deze variant wordt niet langer rekening gehouden met de besparende werking van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Onderzocht zijn individualisering op 70%-niveau, 60%-niveau en 50%-niveau. Hierbij is verondersteld dat het wetsvoorstel van kracht zal worden om aan personen van 65 jaar en ouder met een partner beneden de 65 jaar een 50% ouderdomspensioen toe te kennen met een toeslag van 50% ten behoeve van hun afhankelijke partner. Uitgangspunt bij de berekeningen is dat in deze situatie 935.000 personen een alleenstaandenspensioen ontvangen van 70%, 1.100.000 personen een 50% gehuwdenspensioen en 200 personen een 90% eenouderspensioen. Ten behoeve van 155.000 partners jonger dan 65 jaar wordt een 50% toeslag verstrekt. Door het vervallen van de partnertoets zullen de uitvoeringskosten van de AOW lager uitvallen. Hier staat een toename tegenover van de uitvoeringskosten ABW, die in elk geval bij een individualisering op een niveau van 50% en 60% hoger zal zijn dan de bespaarde uitvoeringskosten bij de AOW.

1.1. Het individualiseren van uitkeringsrechten op 70 %-niveau in de AOW leidt tot extra uitkeringen aan gehuwden/samenwonenden, die thans elk een uitkering op 50 %-niveau ontvangen. Naar schatting zal hierdoor de gehuwdenuitkering aan personen van 65 jaar en ouder met 40% ofwel 5.6 miljard gulden worden verhoogd van 14.0 naar 19.6 miljard gulden. Verder komt de verleende toeslag van 2.0 miljard gulden ten behoeve van de afhankelijke jongere partner te vervallen, waartegenover een toename staat van 1.1 miljard gulden aan ABW-uitkeringslasten. Per saldo kost deze variant derhalve in de structurele situatie circa 4.7 miljard gulden aan extra uitkeringen. In de eerste jaren zullen de additionele lasten iets hoger uitvallen, omdat voor oude gevallen in de AOW het huidige toeslagenregime blijft gelden. Een eventuele afschaffing van de een-oudernomr zal gelet het geringe aantal AOW-gerechtigden (minder dan 200 personen) slechts een marginaal effect hebben.

1.2. De individualisering op 50 %-niveau leidt in de eerste plaats tot een besparing van circa 4.8 miljard gulden op de AOW-uitkeringen aan alleenstaanden. Voor zover deze alleenstaanden geen aanvullend pensioen of andere inkomsten hebben zullen zij een beroep moeten doen op de ABW, waarmee naar

verwachting circa 2.2 miljard gulden zal zijn gemoeid. Naast deze besparing van 2.6 miljard gulden op de uitkeringen aan alleenstaandenn wordt ook 0.9 miljard gulden bespaard vanwege het vervallen van de toeslagen ter grootte van 2.0 miljard gulden met een weglek naar de ABW van 1.1 miljard gulden. Per saldo levert deze variant derhalve een besparing op van 3.5 miljard gulden op de uitkeringen. In de eerste jaren zullen de besparingen op de toeslagen iets lager uitvallen, omdat voor oude gevallen in de AOW het huidige toeslagenregime blijft gelden.

1.3. Van het invoeren van een alleenstaandentoeslag van 20% bij een uitkeringsniveau van 50% worden geen financiële effecten verwacht. Alleen ingeval een deel van de populatie niet zou kunnen bewijzen dat men alleenstaand is, treden er besparingen op.

1.4. Individualisering op 60%-niveau leidt voor de categorie personen met een toeslag tot de reeds bij variant 1.1 en 1.2 genoemde besparing van 0.9 miljard gulden. Tevens zal ten opzichte van variant 1.1 de helft van de genoemde stijging van de lasten vanwege gehuwdenuitkeringen worden gerealiseerd, ofwel 2.8 miljard gulden en ook de helft van de netto-besparing op uitkeringen aan alleenstaanden, ofwel 1.3 miljard gulden. Per saldo nemen de uitkeringslasten derhalve toe met 0.6 miljard gulden, waarbij, tegenover een besparing van 1.6 miljard gulden op AOW-uitkeringen en toeslagen, een weglek naar de ABW staat ter grootte van 2.2 miljard.

Variant 2: Individualisering van TW, IOAW en IOAZ

Een individualisering van de TW, IOAW en IOAZ op 70%-niveau heeft voor alleenstaanden geen gevolgen. De gevolgen voor gehuwden/samenwonenden kunnen zowel positief als negatief zijn. Indien beide partners zich voor het uitkeringsrecht kwalificeren kan het gezamenlijk inkomen stijgen van 100% minimumloon naar 140%. In de praktijk zal dit echter niet vaak voorkomen. Meestal zal slechts één van de twee zich voor één van genoemde uitkeringen kwalificeren, waardoor het gezinsinkomen terugzakt van 100% naar 70%.

Voor toepassing van de TW heeft een individualisering op het 70%-niveau vanuit beleidsmatig oogpunt grote gevolgen. De TW heeft tot doel te voorkomen dat uitkeringsgerechtigde alleenverdieners reeds in de loondervingsfase geconfronteerd zullen worden met de zware middelentoets van de ABW. Daarnaast is een doelstelling van de TW te voorkomen dat men met twee loketten wordt geconfronteerd. Een individualisering van de TW zou dan ook betekenen dat de TW niet meer in staat is aan zijn oorspronkelijke doelstellingen te voldoen. Gangbaar is immers dat alleenverdieners een loondervingsuitkering hebben, die gebaseerd is op tenminste het minimumloon. De loondervingsuitkering bedraagt dan tenminste 70% van het minimumloon. In dat geval bestaat geen recht meer op een toeslag

op grond van de geïndividualiseerde TW. Als de loondervingsuitkering lager is dan 100% van het minimumloon betekent dit ten eerste dat men een aanvullend beroep moet doen op de bijstand, waardoor ook getoetst zal worden op de aanwezigheid van vermogen. Ten tweede betekent dit dat men naast een uitkering van de bedrijfsvereniging recht kan hebben op een uitkering van de GSD, waardoor ondanks het bestaan van de TW de twee loketten-problematiek zich voordoet.

Voor de IOAW en IOAZ betekent een individualisering op het 70%-niveau, dat de uitkeringsnorm voor gehuwden/samenwonenden met 30% wordt verlaagd. Als de partner over een eigen inkomen beschikt is dit een voordeel, omdat het partnerinkomen niet op de geïndividualiseerde uitkering in mindering wordt gebracht. Beschikt de partner niet over een eigen inkomen, wat onder de doelgroep van deze regelingen veel gebruikelijker is, dan is er een nadeel. Het inkomensverlies dat aldus ontstaat kan met een beroep op de ABW worden gecompenseerd. De ABW zal echter weer toetsen op de aanwezigheid van vermogen. Als er vermogen is⁶, treedt een reële inkomensachteruitgang op.

De keuze voor individualisering zal ook gevolgen hebben voor de eenoudernorm. Zou deze inderdaad verwijnen, dan kan een aanvullend beroep worden gedaan op de ABW. De vraag of zich een feitelijke inkomensachteruitgang voordoet hangt ook in dit geval af van de vraag of er vermogen aanwezig is, welke de vrijlating overschrijdt.

In het algemeen kan worden gesteld dat het individualiseren van de TW, IOAW en IOAZ voor gehuwden/samenwonenden tot gevolg heeft dat de norm tot waaraan door deze regelingen een minimuminkomensbescherming wordt geboden met 30% wordt verlaagd. In het algemeen zal dit leiden tot een aanvullend beroep op de bijstand. Omdat daar de leefvorm waarvan men deel uitmaakt wél relevant is, kan niet worden gesteld dat deze individualisering leidt tot een minder fraudegevoelige regelgeving. Er treedt wel een verschuiving op van de problematiek naar de ABW.

Een individualisering van TW, IOAW en IOAZ op 50%-niveau heeft geen beleidsmatige relevantie. Het boven beschreven verlies aan minimuminkomensbescherming voor gehuwden/samenwonenden en eenoudergezinnen doet zich bij deze variant voor die groepen in versterkte mate voor. Deze groepen vallen terug van 100% respectievelijk 90% naar 50%. Een inkomensverlies derhalve van maximaal 50% respectievelijk 40%. Daar komt dan nog bij dat bij toepassing van deze variant deze wetten ook hun

⁶ Bijna alle IOAZ-gerechtigden beschikken over een substantieel eigen vermogen. Onder de IOAW-gerechtigden is de aanwezigheid van eigen vermogen niet erg gebruikelijk.

minimuminkomensbeschermingsfunctie verliezen ten aanzien van alleenstaanden. Zij gaan terug van een 70% bescherming naar een 50%. Ook voor deze groep zal dan gelden dat een aanvullende beroep op bijstand moet worden gedaan. Daarmee zouden zowel de TW als de IOAW en IOAZ hun doel voorbij schieten. Om die reden wordt hier niet nader op deze variant ingegaan. Het beleidsmatige equivalent voor het individualiseren van deze regelingen op 50%-niveau is de volgende variant: het afschaffen van deze regelingen.

Voor de gevolgen van het introduceren van een alleenstaandentoeslag van 20% op een geïndividualiseerde TW/IOAW/IOAZ-uitkering op 50%-niveau wordt verwezen naar hetgeen hierover bij variant 1. ten aanzien van de AOW is gezegd.

Financiële effecten⁷

2.1. Bij de TW leidt individualisering er toe dat nog uitsluitend een toeslag wordt verstrekt als aanvulling op de loondervingsuitkering tot 70% van het minimumloon. Voor het overige zou een beroep moeten worden gedaan op de ABW. Per saldo treden er besparingen op ter grootte van 65 miljoen gulden, aangezien tegen het wegvallen van 650 miljoen gulden aan toeslagen een hoger beroep op de ABW ontstaat van 585 miljoen gulden.

2.2. Het individualiseren van de IOAW op 70%-niveau betekent dat de uitkeringsnorm voor gehuwden/samenwonenden met 30% wordt verlaagd. Als de partner over eigen inkomsten beschikt (deze worden in de huidige situatie in mindering gebracht op de IOAW-uitkering) leidt dit tot een verhoging van de uitkeringslasten IOAW. Is dit niet het geval dan kan de partner een aanvullende ABW-uitkering ontvangen van 30%, dan wel (bij individualisering van de ABW) een eigen ABW-uitkering van 70%. Voor een deel zal uitval plaatsvinden door de werking van de vermogenstoets in de ABW. Omdat het merendeel van de IOAW-populatie over geen of weinig vermogen beschikt zal de werking van de vermogenstoets voor de geïndividualiseerde partners zonder eigen inkomsten waarschijnlijk nauwelijks effect hebben (verondersteld is een uitval van 10%) en zal het merendeel recht krijgen op ABW. De uitkeringslasten IOAW bedragen thans 765 miljoen gulden, waarvan 70% bestaat uit gehuwdenuitkering. De vrijval van IOAW-lasten bedraagt derhalve 160 miljoen gulden ($765 \times 0,7 \times 0,3$). Indien in de plaats van een 30% IOAW-aanvulling een individuele ABW-uitkering komt voor partners die aan de vermogenstoets voldoen (geraamd op 90% van de populatie) leidt dit tot extra ABW-lasten van 335 miljoen gulden. Per saldo leidt deze variant tot 175 miljoen gulden aan extra uitkeringslasten.

7

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.

2.3. Voor de IOAZ doen zich in kwalitatieve zin dezelfde effecten voor als bij de IOAW. In financieel opzicht zal het effect echter minder groot zijn, omdat door de aanwezigheid van eigen vermogen het merendeel van de ex-IOAZ-gerechtigden (verondersteld is 80% van de populatie) te veel vermogen heeft om in aanmerking te komen voor een ABW-uitkering. De uitkeringslasten bedragen thans circa 200 miljoen gulden, waarvan 85% uitkeringen aan gehuwden. De vrijval van IOAZ-lasten bedraagt derhalve circa 50 miljoen gulden ($200 \times 0,85 \times 0,3$). Indien in de plaats van een 30% aanvulling IOAZ een individuele ABW-uitkering komt voor partners die aan de vermogenstoets voldoen (geraamd op 20% van de populatie) leidt dit tot extra ABW-lasten van circa 25 miljoen gulden. Per saldo treedt door deze maatregel derhalve een besparing op van ongeveer 25 miljoen gulden.

Variant 3: Afschaffen van TW, IOAW en IOAZ

De consequentie van het afschaffen van deze regelingen is derhalve dat personen een (aanvullend) beroep op de bijstand kunnen gaan doen. In dat geval zullen deze mensen te maken krijgen met een iets ruimere inkomensstoets⁸ en een vermogenstoets. Hiervan is afhankelijk welke feitelijke inkomenseffecten zich zullen voordoen. Voorts zou het afschaffen van de TW betekenen dat deze personen alsnog geconfronteerd zullen worden met twee uitkeringsinstanties (bedrijfsvereniging en GSD). De uitvoeringskosten zullen daardoor stijgen.

Door het afschaffen van de TW, IOAW en IOAZ wordt het stelsel van sociale zekerheid onmiskenbaar eenvoudiger. De ABW is dan immers de enige wet met de functie van minimuminkomensbescherming. Dit wil op zich nog niet zeggen dat het stelsel als geheel minder fraudegevoelig wordt. De fraudegevoelige elementen van de IOAW, IOAZ en TW worden immers niet opgeheven, maar verplaatst naar de ABW. Juist omdat de ABW in zijn normendifferentiatie⁹ en middelentoets verder gaat dan genoemde wetten kan de fraudegevoeligheid van het stelsel als geheel zelfs toenemen.

Ter compensatie van de introductie van de vermogenstoets voor de ex-TW-, IOAW- en IOAZ-gerechtigden wordt wel gesuggereerd de vermogensvrijlating in de ABW exclusief voor deze groepen

⁸ De inkomensstoetsen van de IOAW, IOAZ en TW zijn gebaseerd op een Inkomensbesluit. Hoofdregel is dat wat niet in het Inkomensbesluit genoemd wordt ook niet onder de inkomensstoets van die regeling valt. De ABW kent geen hiermee vergelijkbaar Inkomensbesluit. Voor de ABW is de hoofdregel dat elk inkomen valt onder de middelentoets van de ABW. Alimentatie valt bijvoorbeeld wel onder de inkomensstoets van de ABW, maar niet onder die van TW, IOAW en IOAZ.

⁹ Wie bijvoorbeeld voor toepassing van de TW, IOAW en IOAZ een alleenstaande is, kan voor toepassing van de ABW een alleenstaande of een woningdeler zijn.

te verruimen. Reeds in een ander kader is vastgesteld, dat een dergelijke exclusieve verruiming van de vermogensvrijlating zich niet verdraagt met het beginsel van gelijke behandeling, gegeven het sluitstukarakter van de ABW. Zou derhalve het vrij te laten vermogen in de ABW verruimd worden dan zou dit generiek moeten gebeuren. De subwerkgroep Bijstandregelingen komt echter in paragraaf 4.3.1. (pag. 29-30) tot de conclusie dat een dergelijke maatregel het minimumbehoefte karakter van de ABW aantast en leidt tot meerkosten.

Financiële effecten

Deze variant leidt tot een verschuiving van de lasten van deze regelingen naar de ABW. Per saldo zal een besparing optreden omdat een aantal personen over inkomsten beschikt die niet meetellen voor de middelentoets van de TW/IOAW/IOAZ maar wel voor de inkomenstoets van de ABW en personen door de vermogenstoets geen of een verlaagd recht op bijstand krijgen. De maatregel leidt derhalve tot een vrijval van middelen bij deze regelingen van 1670 miljoen gulden (705 miljoen TW, 785 miljoen IOAW en 180 miljoen IOAZ). Anderzijds kunnen de extra lasten bij de ABW becijferd worden op 1535 miljoen gulden. Dit levert derhalve een besparing op van 135 miljoen gulden.

Variant 4: Aansluiten bij formele criteria

Bij deze variant vindt geen toetsing plaats aan de feitelijke omstandigheden maar wordt aangesloten bij formele criteria die in de wet zijn vastgelegd. Dergelijke criteria zijn in de regel eenvoudiger te controleren. Gedacht wordt hierbij aan een publiekrechtelijke vorm van geregistreerd partnerschap, conform het advies van de commissie Kortmann¹⁰. Dit betekent dat de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden alleen plaatsvindt wanneer men een verklaring omtrent samenleving heeft afgelegd en deze in het GBA heeft laten registreren. Overigens maakt de Toetsingscommissie een uitzondering voor de ABW; daar dient wel de feitelijke situatie doorslaggevend te zijn. In paragraaf 4.1. (pag. 9-10) besteedt de subgroep Bijstandregelingen eveneens aandacht aan deze variant.

Ook de subgroep demografische regelingen komt tot de conclusie dat een dergelijke regeling tot forse meeruitgaven leidt. Dit heeft te maken met het calculerend gedrag van de burger. Afhankelijk van het financiële voordeel dat kan worden behaald, zal al dan niet registratie plaatsvinden. Zo zal in de AOW registratie nadeel opleveren indien twee samenwonende partners beide ouder zijn dan 65 jaar. Registratie leidt dan tot toepassing van de gehuwdennorm, waardoor beiden een uitkering ontvangen van 50% in plaats van 70%. Indien wordt overgegaan op de 50/50 systematiek voor gehuwden, met een

¹⁰ Advies 'Leefvormen', van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (commissie Kortmann), van 20 december 1991.

partner jonger dan 65 jaar, zal registratie eveneens nadeel opleveren indien deze partner eigen inkomsten heeft. Daar tegenover is registratie op grond van de Anw voordelig voor het verkrijgen van een recht op uitkering, terwijl met betrekking tot het einde van het recht op uitkering registratie met een nieuwe partner juist nadelig is. Niet-registratie leidt dan tot een voortzetting van de Anw.

Ook in het kader van de IOAZ kan registratie nadelig zijn. In de huidige IOAZ wordt namelijk als voorwaarde voor het recht op uitkering gesteld dat niet alleen de zelfstandige, maar ook de partner van betrokkene het bedrijf moet beëindigen. Niet-registratie leidt er dan toe dat de partner het bedrijf van de uitkeringsgerechtigde of zijn of haar eigen bedrijf kan voortzetten.

Tevens zal in de IOAW en de IOAZ bij niet-registratie geen rekening worden gehouden met het eventuele inkomen van de partner.

Financiële effecten

De meerkosten van deze variant zijn afhankelijk van het gedrag van betrokkenen, derhalve is afgezien van een raming van de financiële effecten. Wel kan worden gesteld dat op langere termijn bij een voortzetting van de huidige trendmatige verschuiving van gehuwden naar ongehuwd samenwonenden de meerkosten aanzienlijk kunnen zijn.

HOOFDSTUK 4, INKOMENSTOETSEN IN DE AOW, TW, IOAW, IOAZ EN Anw

4.1. Algemeen

AOW

In de AOW speelt de inkomenstoets alleen een rol om vast te stellen of er recht bestaat op een toeslag voor de pensioengerechtigde met een partner die jonger is dan 65 jaar. In deze situatie bestaat recht op 70% AOW met de mogelijkheid van een toeslag van 30%, afhankelijk van het inkomen van de jongere partner. Recent is voorgesteld deze 70/30 systematiek te vervangen door een 50/50 systematiek. In twee gevallen wordt het inkomen van de jongere partner bij het vaststellen van de hoogte van de toeslag buiten beschouwing gelaten. Het betreft hier in de eerste plaats de situatie waarbij de oudere van de twee echtgenoten reeds voor 1 april 1988 de 65-jarige leeftijd bereikte en de jongere nog niet (n.b. 1 april 1988 is de datum waarop de inkomensafhankelijke toeslag in de AOW van kracht werd, als uitvloeisel van de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW). De tweede situatie doet zich voor bij echtparen waarvan de oudste van de twee op of na 1 april 1988 65 jaar is geworden terwijl de jongste partner op die datum tussen de 60 en de 65 jaar oud was.

Op de volledige toeslag wordt het inkomen van de jongere partner in mindering gebracht. Onder inkomen wordt verstaan het inkomen van de jongere partner uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven. Van dit inkomen blijft een bedrag ter hoogte van 15 % van het bruto minimumloon en een-derde deel van het meerdere buiten beschouwing bij de berekening van de toeslag. Het overige inkomen wordt in mindering gebracht op de maximumtoeslag. Indien het inkomen van de jongere partner (met inachtneming van de vrijlatingsbepaling) niet meer bedraagt dan de hoogte van de toeslag, bestaat er recht op toeslag voor deze partner.

Welke inkomensbestanddelen vallen onder het inkomensbegrip, is geregeld in het Inkomensbesluit AOW. In het Inkomensbesluit AOW wordt inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven gedefinieerd als opbrengst van arbeid, en winst uit bedrijf en zelfstandig uitgeoefend beroep. Voor personen die in dienstbetrekking werkzaam zijn, wordt als opbrengst van arbeid beschouwd al hetgeen uit die dienstbetrekking wordt genoten en inkomen dat wordt genoten uit die dienstbetrekking nadat de dienstbetrekking is geëindigd. Arbeidsinkomen van personen die niet in dienstbetrekking en ook niet zelfstandig werkzaam zijn, wordt ook als opbrengst van arbeid beschouwd. Voor personen die werkzaam zijn in het kader van bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep, dient als opbrengst van arbeid te worden aangemerkt de winst.

Omdat zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de feitelijke inkomenssituatie, geschiedt de inkomensvaststelling per maand. Omdat alleen het inkomen van de jongere partner in dit verband

relevant is, is ten aanzien van het winstinkomen een regeling met betrekking tot de toerekening opgenomen (art. 7).

Dit om te voorkomen dat winst uit een gemeenschappelijke onderneming uitsluitend wordt toegerekend aan de oudere partner, waardoor dit winstinkomen niet als opbrengst van arbeid van de jongere partner op de toeslag in mindering zou kunnen worden gebracht.

Toeslagenwet (TW)

Het doel van de TW is een toeslag te verlenen aan een persoon met een loondervingsuitkering tot het relevante sociaal minimum. Recht op toeslag heeft de uitkeringsgerechtigde wiens inkomen beneden het sociaal minimum ligt. Afhankelijk van de leefsituatie is dit respectievelijk 100 % (gehuwden en daarmee gelijkgestelden), 90 % (alleenstaande ouder) of 70 % (alleenstaanden) van het minimumloon.

De hoogte van de toeslag bedraagt het verschil tussen het inkomen en het sociaal minimum, echter: niet meer dan het verschil tussen het dagloon of de grondslag en de feitelijke uitkering. Bovendien is de toeslag gemaximeerd op: 30 % van het minimumloon voor gehuwden en daarmee gelijkgestelden, 27 % voor de alleenstaande ouder en 21 % voor de alleenstaande.

Als inkomen wordt aangemerkt het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele partner. In het Inkomensbesluit TW wordt aangegeven wat onder inkomen uit arbeid en wat onder inkomen in verband met arbeid wordt verstaan. Dit onderscheid is onder meer van belang voor de toepassing van de vrijlatingsbepalingen. Het inkomen uit arbeid wordt namelijk gedurende twee jaar voor een deel vrijgelaten: vrijgelaten wordt 5 % van het minimumloon en 30 % van het meerdere; in totaal kan echter maximaal 15 % van het minimumloon buiten beschouwing worden gelaten. De vrijlating geldt zowel voor het bepalen van het recht op als voor de hoogte van de toeslag.

In het Inkomensbesluit TW wordt nader aangeduid wat onder inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven moet worden verstaan en op welke wijze met het inkomen rekening moet worden gehouden voor het bepalen van de toeslag.

Inkomen in verband met arbeid is al het inkomen dat wordt genoten uit de dienstbetrekking, nadat de dienstbetrekking is geëindigd.

Voor zelfstandigen wordt als inkomen uit arbeid beschouwd de winst, en als inkomen in verband met arbeid een inkomensdervingsuitkering in geval van arbeidsongeschiktheid en periodieke uitkeringen in verband met bedrijfsbeëindiging.

IOAW/IOAZ

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) biedt een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum in aansluiting op de maximale uitkeringsduur van de werkloosheidswet (WW). De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen biedt een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum na beëindiging van de onderneming, bedrijf of beroep of aanvulling op een arbeidsongeschiktheidsuitkering die een gewezen zelfstandige via de AAW ontvangt.

Afhankelijk van de leefsituatie is de uitkering respectievelijk 100%, 90% of 70% van het minimumloon. Zowel het recht op uitkering als de hoogte daarvan zijn afhankelijk van het inkomen van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele partner.

Het Inkomensbesluit IOAW wijkt slechts op ondergeschikte punten af van het Inkomensbesluit TW. Het Inkomensbesluit IOAZ bevat in hoofdzaak verwijzingen naar het Inkomensbesluit IOAW; er is in afwijking van de andere inkomensbesluiten wel een beperkte vermogenstoets: ook het inkomen uit vermogen boven een bepaalde grens wordt als inkomen meegeteld. Het inkomen na beëindiging van het bedrijf kan alleen bestaan uit inkomen uit of in verband met arbeid van de gewezen zelfstandige en de echtgenoot samen; er kan dan geen sprake meer zijn van winst.

Algemene Nabestaandenwet (Anw)

De toekomstige Anw voorziet in een inkomensafhankelijke basisuitkering en een toeslag, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven van de Anw-gerechtigde. Het Inkomensbesluit Anw sluit zoveel mogelijk aan bij de inkomensbesluiten TW en AOW. Voor de vrijlatingsregeling is nauw aangesloten bij die van de AOW met dien verstande dat de vrijlatingsregeling in de Anw uitsluitend betrekking heeft op inkomsten uit arbeid.

Jurisprudentie

Er is geen jurisprudentie beschikbaar over het inkomensbegrip in bovenstaande wetten in relatie met misbruik en oneigenlijk gebruik. Er is wel (zij het weinig) jurisprudentie over wat onder inkomen verstaan moet worden; dit zijn echter eerder interpretatiekwesties van de inkomensbesluiten. Het merendeel van de jurisprudentie gaat over het al dan niet geoorloofd zijn van een inkomensafhankelijke partnertoeslag. Zo heeft het Hof van Justitie onlangs uitspraak gedaan in de zaak Molenbroek, over de toelaatbaarheid van een inkomensafhankelijke toeslag in de AOW. Een inkomensafhankelijke partnertoeslag werd niet in strijd geacht met het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid (HvJ 19 november 1992, zaak C-226/91).

4.2. Fraudemogelijkheden.

Gezien de opzet van de inkomensbesluiten kan het aantrekkelijk zijn het inkomen lager te laten zijn/liken. Hiervoor zijn de volgende mogelijkheden:

- het inkomen zo veel mogelijk concentreren in bepaalde tijdvakken;
- het inkomen niet of te laag opgeven;
- zo laag mogelijk berekenen van de jaarlijkse winst;
- toerekening van de winst naar de verschillende echtgenoten.
- uitkeringen ineens bij het einde van de dienstbetrekking aan de werknemer in plaats van periodieke uitkeringen of aanvulling op de WW.

Voorts kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat controle op inkomsten in het buitenland niet of nauwelijks mogelijk is. Het uitvoeringsorgaan zal in deze situatie afhankelijk zijn van de mededelingen die betrokkene daarover doet, hetgeen fraude in de hand werkt.

4.3. Onderzochte alternatieven.

De subgroep heeft gezien welke aanpassingen denkbaar zouden zijn in de bestaande regelgeving om de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik daarvan te verminderen. In dat verband is allereerst overwogen, dat de mogelijkheden van een uitkering ineens bij beëindiging van het dienstverband in plaats van een periodieke aanvulling op de uitkering tijdens de parlementaire behandeling van de betreffende regeling uiteindelijk is geschapen. Op dit punt is er dus sprake van een kennelijk beoogde mogelijkheid tot het ontlopen van een korting op de toeslag ingevolge de TW.

Vervolgens is geconstateerd, dat de overige aspecten van gevoeligheid voor misbruik of oneigenlijk gebruik in belangrijke mate zouden kunnen worden ondervangen door een strengere controle. Die controle wordt in de praktijk echter bemoeilijkt door verschillende factoren, zoals het gegeven dat de vaststelling van fiscale winst sterk naijlt of het feit dat het inkomsten betreft, die in het buitenland worden verworven. Een ander aspect is dat het relevante inkomen voor de toeslagenregelingen niet gelijk is aan het belastbaar inkomen. Dit betekent dat uitvoeringsorganen niet zonder meer gegevens met betrekking tot het belastbaar inkomen kunnen gebruiken bij de controle op inkomsten in het kader van de toeslagenregelingen.

Daarnaast speelt een rol dat in de diverse toeslagenregelingen verschillende inkomensbegrippen worden gehanteerd. Deze verschillen komen gedeeltelijk voort uit de specifieke doelstellingen van de diverse regelingen. Zo kent de IOAZ ook een beperkte toets op vermogen, terwijl in het kader van de AOW uitsluitend het inkomen uit of in verband met arbeid van de jongere partner van belang is, zodat een aanvullend ouderdomspensioen van de AOW-gerechtigde zelf niet wordt weggetoetst. Hetzelfde geldt

voor de diverse vrijlatingsregelingen.

De subgroep heeft gezien of verbeteringen te bereiken zouden zijn door het uniformeren van alle toeslagenregelingen, waardoor de voor gerechtigden soms niet te begrijpen verschillen zouden kunnen worden uitgebannen. Ook is gezien of een afschaffing van de vrijstelling van een deel van het inkomen tot vermindering van de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik leidt. Zowel uniformering van de diverse toeslagenregelingen als afschaffing van de vrijstelling van een bepaald gedeelte van het inkomen zijn echter varianten die zich bewegen binnen het bestaande principe van een inkomensafhankelijke toeslag. In deze situaties zal het uitvoeringsorgaan nog steeds moeten nagaan of door betrokkenen inkomsten worden verworven, die het recht op of de hoogte van de toeslag in gevaar brengen. Deze varianten zijn dan ook niet nader uitgewerkt.

Variant 1: Afschaffen toeslagenregelingen

Er moet worden onderkend, dat elk systeem van toeslagverlening, dat afhankelijk is van inkomsten van gerechtigden of partners gevoelig zal blijken te zijn voor misbruik of oneigenlijk gebruik.

Een substantiële oplossing zou in deze alleen te bereiken zijn door de verschillende toeslagenregelingen geheel af te schaffen.

Dit zou betekenen, dat de bescherming op minimuminkomensniveau geheel geconcentreerd wordt bij de Algemene Bijstandswet (ABW).

Effect van het afschaffen van de toeslagen bij gelijkblijvende uitkeringen is dat de categorie uitkeringsgerechtigden die het hier betreft, onder het ABW-regime zullen komen te vallen en geconfronteerd zullen worden met een (sterkere) vermogens- en inkomensstoets. Dit heeft zowel effecten in de sfeer van het opeten van de eigen woning als het wegtoetsen van aanvullende ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Deze effecten kunnen echter worden gemitigeerd door in de ABW de vermogens- en inkomensvrijlating exclusief voor deze groepen te verruimen. Eerder is al opgemerkt dat een dergelijke verruiming zich niet verdraagt met het beginsel van gelijke behandeling, mede gelet op het sluitstukarakter van de ABW.

Financiële effecten

1.1. Afschaffing van de 50 % toeslag in de AOW aan afhankelijke partners beneden de 65 jaar zal structureel circa 0,9 miljard gulden opleveren (2,0 miljard gulden aan besparingen op de toeslagen bij een weglek naar de ABW van 1,1 miljard gulden). In de eerste jaren zal de besparing lager uitvallen, omdat voor oude gevallen in de AOW het huidige toeslagenregime met een toeslag van 30 % blijft gelden.

1.2. De afschaffing van de toeslagen in de Anw bespaart naar verwachting ongeveer 335 miljoen gulden (755 miljoen gulden aan besparingen bij de Anw, waartegenover een bedrag van 420 miljoen gulden staat aan meeruitgaven ABW). Overigens is de Anw pas nog niet van kracht geworden. Er is derhalve nog geen statistisch materiaal voorhanden.

1.3. Door de afschaffing van de toeslagenregelingen TW, IOAW en IOAZ treedt per saldo een besparing op van 135 miljoen gulden (zie variant 3 van Leefvormen).

Hiermee komt het totale effect van de afschaffing van de toeslagenregelingen per saldo uit op circa 1,4 miljard gulden aan besparingen.

Variant 2: Individualisering van de uitkeringen

Een geheel andere weg om tot beëindiging van de toeslagregelingen te komen zou zijn om een volledige individualisering van uitkeringrechten door te voeren. Dit vereist een wijziging van de nu bestaande normverhoudingen op minimumniveau. In paragraaf 3.3. is hierop al uitgebreid ingegaan.

Financiële effecten

Zie varianten 1 en 2 van Leefvormen.

HOOFDSTUK 5, INKOMENSBEPALINGEN IN DE KINDERBIJSLAG

5.1. Algemeen

Doel van de AKW is om aan ouders een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten die zij voor kinderen maken. Er worden daarom voor het recht op kinderbijslag eisen gesteld aan de mate waarin ouders bijdragen in de kosten van levensonderhoud van de kinderen.

Ten aanzien van thuiswonende kinderen tot 16 jaar geldt het zgn. verzorgingsbeginsel: er wordt van uitgegaan dat ouders sowieso bijdragen in deze onderhoudskosten. Ten aanzien van uitwonende kinderen en kinderen vanaf 16 jaar geldt voor het recht op kinderbijslag een onderhoudsvoorwaarde. Ouders dienen deze kinderen in belangrijke mate (voor tenminste f56,- per week), grotendeels (voor meer dan de helft) of, indien de kinderen de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en uitwonend zijn, nagenoeg geheel (voor tenminste 90%) te onderhouden willen zij in aanmerking komen voor resp. enkelvoudige, tweevoudige of drievoudige kinderbijslag.

Voorts speelt het onderhoud een rol bij het bepalen van de gezinsgrootte in (echt)scheidingssituaties. Kinderen die bij de ene ouder wonen en door de ex-partner in belangrijke mate worden onderhouden, tellen mee voor het bepalen van de gezinsgrootte van deze laatste ouder. Het volgende voorbeeld moge dit verduidelijken.

Ouder A heeft twee kinderen van 12 en 14 jaar die tot zijn huishouden behoren, terwijl hij een ander kind, dat tot het huishouden van zijn ex-echtgenote behoort in belangrijke mate onderhoudt. Ouder A ontvangt nu een bedrag aan kinderbijslag van f 1331,- (2 kinderen in gezinsgrootte 3). Zou hij het kind dat bij de ex-echtgenote verblijft niet onderhouden, dan zou het kinderbijslagbedrag f 1254,- (2 kinderen in een gezinsgrootte 2) per kwartaal bedragen (bedragen 1 juli 1992).

Daarnaast zijn er nog een aantal bijzondere situaties, waarbij de geleverde onderhoudsbijdrage een rol speelt.

Voor het recht op en de hoogte van de kinderbijslag is tevens het eigen inkomen van het kind van belang. Er wordt vanuit gegaan, dat de eigen inkomsten van een kind worden besteed aan het levensonderhoud van dat kind. Eigen inkomsten leiden er derhalve toe, dat de bijdrage van de ouders in de kosten van levensonderhoud zal afnemen, aangezien de ouders dit deel van het levensonderhoud niet meer behoeven te dragen. Op die wijze beïnvloeden de inkomsten van het kind het recht op kinderbijslag. Dit geldt niet voor inkomsten uit vakantiewerk gedurende de zomermaanden. Deze inkomsten worden tot een bedrag van f 1.550,- vrijgelaten. In de AKW is niet gedefinieerd wat onder inkomsten van het kind moet worden verstaan. Wel is in een ministeriële regeling bepaald dat gelden, welke aan de verzekerde ouder worden verstrekt ten behoeve van het kind, eveneens als eigen inkomsten van het kind worden aangemerkt. Uitgezonderd van het inkomensbegrip zijn gelden aan de

ouder verstrekt op grond van de Beschikking gezinstoeslag uitwonende schoolverlaters en een uitkering aan het kind op grond van de Richtlijn verstrekking tegemoetkomingen wetenschappelijk onderwijs (Min. reg. nr. 55.826, Stcrt. 1980, nr. 17).

Jurisprudentie

Er is uiteenlopende jurisprudentie over de vraag welke bijdragen van ouders meetellen in de onderhoudskosten van een kind en in welke mate en op welke wijze deze bijdragen moeten worden geleverd. Tevens zijn er diverse rechterlijke uitspraken omtrent hetgeen tot de eigen inkomsten van het kind moet worden gerekend (met name in de sfeer van nabestaandenpensioenen en huursubsidie) en over inkomsten uit vakantiewerk.

Opvallend is dat het niet opgeven van bepaalde inkomsten (zoals huursubsidie) door de rechter niet is aangemerkt als het verstrekken van onjuiste inlichtingen en de rechter tevens meent dat het betrokkene redelijkerwijs niet duidelijk hoefde te zijn geweest, dat teveel kinderbijslag werd ontvangen. De beroepsrechter is van mening dat het voor betrokkenen niet duidelijk behoefde te zijn dat huursubsidie onder het inkomensbegrip van de AKW valt, nu dit niet uit informatiefolders of de toelichting op de formulieren blijkt.

5.2. Fraudemogelijkheden

Misbruik en oneigenlijk gebruik van de inkomensbepalingen in de kinderbijslag is mogelijk door :

- De bijdragen in de kosten van het kind hoger voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn. Dit kan lopen van het fabriceren van nota's tot het inbrengen van uitgaven, met het voorwendsel dat deze t.b.v. het kind gedaan zijn, terwijl ze in feite voor anderen dan het betreffende kind bestemd waren.
- Het niet opgeven van inkomensbronnen van het kind.
- Het lager opgeven van inkomsten van het kind.
- Voorwenden dat een kind uitwonend is terwijl het in feite thuiswonend is.

5.3. Onderzochte alternatieven

In het geval dat wordt opgegeven dat er inkomsten van het kind zijn, danwel een bijdrage door derden wordt geleverd, en hiermee dus voor de beoordeling van de onderhoudsbijdrage van de verzekerde in de kosten van het onderhoud van het kind rekening moet worden gehouden, vindt verificatie van deze gegevens plaats. Aan de hand van de aard van de opgegeven bron wordt beoordeeld of een regelmatigere controle bij de verzekerde van deze gegevens noodzakelijk is. Deze meer frequente verificatie (maximaal 1x per kwartaal) wordt dan uitgevoerd voordat tot toekenning van de kinderbijslag voor dat kind voor het volgende kwartaal wordt overgegaan (b.v. controle bij de werkgever van het kind).

Controle van de opgegeven bronnen van inkomsten van het kind, alsmede controle op eventueel niet-opgegeven inkomsten van het kind bij een geautoriseerde bron, zoals de Belastingdienst vindt niet plaats. Naar door het kind of door de verzekerde verzwezen bijdragen in het onderhoud afkomstig van een derde vindt evenmin recherche bij een geautoriseerde bron plaats. Dit zal veelal ook niet mogelijk zijn. Ook hier is het uitvoeringsorgaan afhankelijk van de informatie die betrokkene verstrekt.

Een mogelijkheid tot het terugdringen van de fraude zou kunnen zijn de controle op inkomsten te intensiveren. Te denken valt hierbij aan het in de AKW opnemen van de verplichting eveneens het sofi-nummer van het kind in de kinderbijslagadministratie aan te houden, waardoor het mogelijk wordt op een eenvoudige wijze bij een geautoriseerde bron (belastingdienst, uitkeringsinstanties) de inkomensgegevens te verifiëren. Wel dient te worden bedacht dat niet in alle situaties dat er sprake is van andere inkomsten, zulks van invloed is op het recht op kinderbijslag (zie de vrijstelling van vakantiewerk). De vraag is dan ook of een dergelijke verplichting niet meer kost dan dat zij oplevert.

Voorts kan in dit verband worden gewezen op de in het kader van de Task force fraudebestrijding gedane voorstellen met betrekking tot het hanteren van handhavingsbeleidsplannen. Er wordt van uit gegaan dat de SVB eveneens per 1 januari 1993 of zo spoedig mogelijk daarna over dergelijke plannen voor controle op de rechtmatigheid en de bestrijding van fraude kan beschikken.

Voor alle hierna genoemde varianten geldt dat de statistische informatie ontoereikend is om adequate berekeningen te kunnen maken.

Variant 1: Afschaffen van de onderhoudseis voor 16/17-jarige thuiswonende kinderen

Allereerst is bezien of de onderhoudseis voor thuiswonende kinderen van 16 en 17 jaar zou kunnen vervallen. Er zou ook voor deze kinderen vanuit kunnen worden gegaan, dat de verzorgende ouder so wie so een bijdrage aan het levensonderhoud levert. Het aantal thuiswonende kinderen in deze categorie waarvoor kinderbijslag wordt geweigerd, omdat niet aan de onderhoudseis wordt voldaan is beperkt.

Vervolgens is bezien of ook de onderhoudsvoorwaarde voor uitwonende kinderen tot 18 jaar kan vervallen. Er zou van kunnen worden uitgegaan dat voor deze kinderen, gezien de situatie waarin zij moeten verkeren wil een recht op kinderbijslag bestaan (studeren, invalide, werkloos zijn), altijd door de ouder in het levensonderhoud wordt bijgedragen. Exacte gegevens omtrent het aantal gevallen waarin de onderhoudseis niet wordt gehaald en geen (dubbele) kinderbijslag wordt betaald ontbreekt. Gezien de eisen die overigens in de wet zijn gesteld voor het recht op kinderbijslag voor deze groep mag

echter verwacht worden, dat dit alternatief geen exorbitante meerkosten met zich zal brengen¹¹.

Alleen met betrekking tot kinderen die in verband met invaliditeit uitwonend zijn, zijn meer gegevens voorhanden. Ingevolge een ministeriële regeling kan voor deze kinderen slechts tweevoudige kinderbijslag worden verstrekt indien de ouder ten minste f 112,- per week bijdraagt in het onderhoud van het kind. Aanleiding voor deze regeling is geweest dat als gevolg van jurisprudentie van de CRvB (de door de AWBZ gedragen kosten werden niet langer als kosten van levensonderhoud aangemerkt) de situatie was ontstaan dat al bij een minimale bijdrage recht op tweevoudige kinderbijslag kon bestaan. Momenteel wordt ten behoeve van ca. 1400 uitwonende invalide kinderen in de leeftijd van 0 tot 16 jaar en aan 800 kinderen van 16/17 jaar slechts enkelvoudige kinderbijslag verstrekt, aangezien betrokkene niet voldoet aan de eis van f 112,- per week. Ten behoeve van ca. 2.340 kinderen in de leeftijd van 0 tot 16 jaar en 1.070 kinderen van 16/17 jaar wordt tweevoudige kinderbijslag betaald. Het is niet bekend voor hoeveel invalide kinderen in totaal geen recht op kinderbijslag bestaat omdat de betrokken ouder ook niet aan de onderhoudseis van f 56,- per week voldoet (cijfers gebaseerd op steekproef SVB derde kwartaal 1990).

Ook ten aanzien van kinderen van 18 tot 25 jaar zou de onderhoudseis kunnen vervallen. Het betreft hier een groep die in het kader van een overgangsregeling nog recht op kinderbijslag heeft. Dit zal echter zeker meeruitgaven met zich brengen, omdat men in die situatie eerder in aanmerking komt voor meervoudige kinderbijslag. Bovendien zal in die situatie de bestaande differentiatie in de kinderbijslag (enkelvoudig of meervoudig) moeten worden aangepast. Denkbaar zou zijn te komen tot een systeem, waarbij ook voor deze kinderen als zij thuiswonen enkelvoudige kinderbijslag wordt betaald en als ze uitwonend zijn tweevoudige.

Zo'n opzet roept wel tot aanpassing van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende groepen kinderen. Het huidige regime kent voor kinderen tot 6 jaar 70%, voor kinderen tot 12 jaar 100% en voor kinderen tot 18 jaar 130% van het basiskinderbijslagbedrag. De leeftijdsafhankelijkheid heeft uitsluitend betrekking op kinderen van 0 tot 18 jaar. Op grond van de overgangsregeling wordt voor de 18-plussers 100% van het basiskinderbijslagbedrag betaald. In het huidige regime kan voor thuiswonende 18-plussers zowel enkelvoudig (i.b.m.) als tweevoudig (grotendeels) worden betaald; uitwonende 18-plussers kunnen bij volledig onderhoud zelfs in aanmerking komen voor drievoudige kinderbijslag. Deze differentiatiemogelijkheid vervalt wanneer geen onderhoudsvoorwaarde meer geldt. Een denkbare aanpassing zou zijn om voor de 18-plussers 130% (enkelvoudig) te betalen als ze thuiswonend zijn en

¹¹ Bovengenoemde criteria laten slechts ruimte voor een werkweek van maximaal 19 uur zodat, gelet op de hoogte van de minimumjeugdlonen, niet snel het recht op kinderbijslag in gevaar komt.

260% (tweevoudig) als ze uitwonend zijn. Zoals opgemerkt betreft het hier echter een tijdelijke regeling, die met ingang van 1 oktober 2004 langzaam zal leeglopen en per 1 oktober 2011 definitief zal ophouden te bestaan.

Overigens zal bij het laten vervallen van de onderhoudseis een aanpassing dienen plaats te vinden met betrekking tot het meetellen voor de bepaling van de gezinsgrootte van kinderen, die ten gevolge van een scheiding niet meer bij de verzekerde wonen. Dit kan worden bereikt door te bepalen, dat deze kinderen alleen meetellen indien de aanvrager krachtens overeenkomst of rechterlijke uitspraak verplicht is bijdragen te leveren voor levensonderhoud van deze kinderen en deze verplichting ook daadwerkelijk nakomt. De fraudegevoeligheid wordt dan beperkt in die zin dat de hoogte van de bijdrage niet meer relevant is.

Financiële effecten

1.1. Het afschaffen van de onderhoudseis voor 16/17-jarige thuiswonende kinderen leidt tot hogere uitkeringslasten. Het gaat hierbij om een relatief gering bedrag dat tentatief geraamd is op 5 miljoen gulden.

1.2. Het afschaffen van de onderhoudseis voor alle kinderen tot 18 jaar kost aanzienlijk meer. Exacte gegevens omtrent de meerkosten van dit alternatief ontbreken echter omdat geen inzicht bestaat in het aantal gevallen waarin de onderhoudseis niet wordt gehaald en geen (dubbele) kinderbijslag wordt ontvangen. Alleen ten aanzien van de uitwonende invalide kinderen is bekend dat ca 1400 uitwonende invalide kinderen in de leeftijd van 0 tot 16 jaar en ca. 800 kinderen van 16/17 jaar niet in aanmerking komen voor tweevoudige kinderbijslag (van de in totaal 5.610 uitwonende invalide kinderen). Onbekend is hoeveel invalide kinderen in het geheel niet in aanmerking komen voor kinderbijslag omdat ook niet aan de onderhoudseis voor enkelvoudige kinderbijslag wordt voldaan.

1.3. Het afschaffen van de onderhoudseis voor kinderen in het overgangsrecht AKW (18 tot 25 jaar) leidt eveneens tot hoge uitkeringslasten. Het gaat hierbij om een relatief groter bedrag dan in de andere varianten, omdat er meer 18-25-jarigen zijn met eigen inkomsten dan 16/17-jarigen en deze kinderen ook eerder in aanmerking komen voor meervoudige kinderbijslag.

Variant 2: Vrijlaten eigen inkomsten kind

Ten aanzien van de eigen inkomsten van het kind is geconstateerd, dat de controle daarop nauwelijks kan plaatsvinden. Bovendien wordt met name in de sfeer van inkomsten uit vakantiewerk veel ontwijkend gedrag vermoed. Het voorstel is daarom het meewegen van de eigen inkomsten van het kind tot 18 jaar voortaan geheel achterwege te laten. Hiervan worden gezien de huidige uitvoeringspraktijk geen meerkosten verwacht.

Opgemerkt wordt nog dat door de CNV-jongeren onlangs voorstellen in deze richting zijn gedaan, die er op neer komen dat voor alle kinderen (dus tot 25 jaar) aangesloten wordt bij het vrijstellingsbedrag van de Wet op de Studiefinanciering. Dit zou betekenen dat ongeacht de leeftijd en de onderhoudskosten van het kind f 670,- netto per maand wordt vrijgelaten bij de beoordeling van het recht op kinderbijslag. Thans vervalt het recht op drievoudige kinderbijslag al bij een eigen inkomen van f 135,- per maand, terwijl het recht op tweevoudige kinderbijslag voor een thuiswonende 18-plusser vervalt bij een netto inkomen van f 506,- per maand. (uitgaande van de maximale onderhoudskosten). Overigens wordt niet duidelijk hoe het meerdere inkomen bij de beoordeling van het recht op kinderbijslag moet worden betrokken. Aangezien echter het introduceren/verhogen van een vrijlating zich beweegt binnen het wettelijk kader met betrekking tot het meetellen van inkomen voor het recht op kinderbijslag, is deze variant niet verder uitgewerkt.

Financiële effecten

Het vrijlaten van het eigen inkomen van het kind zal leiden tot het verdwijnen van fraude bij die groep, maar tevens zal aan personen die de eigen inkomsten tot dusverre wel hebben opgegeven ten opzichte van de huidige situatie meer kinderbijslag moeten worden betaald.

Ongeacht het eigen inkomen van het kind zal in het vervolg recht bestaan op enkelvoudige , respectievelijk (bij uitwonenden) tweevoudige kinderbijslag. Bij de overgang van geen kinderbijslag naar enkelvoudige kost dit jaarlijks circa 2100 gulden aan extra kinderbijslag, bij overgang van enkelvoudige naar tweevoudige kinderbijslag bedragen de extra lasten circa 2.800 gulden.

Per 400 kinderen waarvoor de vrijlating van eigen inkomsten leidt tot meer kinderbijslag, zullen de lasten met 1 miljoen gulden per jaar toenemen. Het aantal kinderen waarvoor geen of minder kinderbijslag wordt verleend in verband met het eigen inkomen is niet bekend.

HOOFDSTUK 6, BEPALING INGEZETENSCHAP

6.1. Algemeen

Uitgangspunt voor verzekering voor de volksverzekeringen is het ingezetenschap. Ingezetene is degene die in Nederland woont. Waar iemand woont wordt naar de omstandigheden beoordeeld. De individuele beoordeling van de feitelijke omstandigheden vindt plaats aan de hand van criteria die ontleend zijn aan jurisprudentie, zoals de mate van juridische, economische en sociale binding met Nederland. Gelet op het feit dat de premieheffing aan de belastingdienst is toevertrouwd, is voor het woonplaatscriterium aansluiting gezocht bij het door de fiscus gehanteerde begrip.

6.2. Fraudemogelijkheden

Het aanhouden van een woning in Nederland, terwijl men feitelijk woonachtig is in het buitenland, of het niet uitschrijven uit het bevolkingsregister bij vertrek naar het buitenland. Hiermee wordt voorkomen dat de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen wordt beëindigd. Dit betekent onder meer dat de opbouw van AOW en de verzekering bij overlijden, arbeidsongeschiktheid en voor de duurdere ziektekosten, alsmede het recht op kinderbijslag blijft bestaan. Veelal zal hiertegenover geen premiebetaling staan omdat betrokkene geen premieplichtig inkomen heeft.

6.3. Onderzochte alternatieven

Variant 1: Opnemen van termijn van 12 maanden

Der Kinderen (FED, Alg. Wet Rijksbel.: artikel 4: 11-12, noot op HR 13 maart 1974, BNB 1974/97, aantek. 8) acht een betere bezinning omtrent een praktisch hanteerbaar en begrijpelijker woonplaatsbegrip gewenst. Deze auteur meent dat als motto zou moeten gelden: "Weg is weg, mits 12 maanden weg." Volgens hem zou hier te lande geen woonplaats aanwezig geacht moeten worden in geval van een verblijf buiten Nederland van ten minste 12 maanden. In feite pleit deze auteur voor een stringente toepassing van de in de volksverzekeringen neergelegde termijn in de volgende bepaling: Hij die Nederland metterwoon heeft verlaten en binnen een jaar nadien metterwoon terugkeert zonder inmiddels in de Nederlandse Antillen, Aruba of op het grondgebied van een andere Mogendheid te hebben gewoond, wordt ook voor de duur van zijn afwezigheid geacht in Nederland te hebben gewoond. Onderkend moet echter worden, dat zo'n wetsaanpassing geen wezenlijke oplossing biedt in geval van feitelijke verlating van Nederland, terwijl toch een adres hier te lande wordt opgegeven of geen uitschrijving uit het bevolkingsregister plaatsvindt.

Variant 2: Inschrijving bevolkingsregister is bepalend

Ook is bezien of het ingezetenschap kan worden vervangen door het criterium: ingeschreven staan in het bevolkingsregister.

Het effect is wel dat dan een grote spanning zou kunnen ontstaan tussen de feitelijke situatie en het formele criterium, waardoor weer een nieuwe vorm van oneigenlijk gebruik wordt mogelijk gemaakt. In feite wordt aan betrokkene de keus gelaten of hij wel of niet als ingezetene aangemerkt wil worden. Daarnaast gaat het begrip zoals dat in de belastingwetgeving wordt gehanteerd en het begrip voor de premieheffing volksverzekeringen uit elkaar lopen, hetgeen de gecombineerde loonheffing bemoeilijkt.

Financiële effecten

Bij geen van de beide varianten kunnen financiële effecten worden aangegeven. Het gaat waarschijnlijk om een gering aantal personen waarbij zowel voor- als nadeel kan optreden voor de volksverzekeringen. Verondersteld is dat het saldo-effect op de uitkeringen nihil zal zijn.

HOOFDSTUK 7, BESLUIT UITBREIDING EN BEPERKING KRING VERZEKERDEN

7.1. Algemeen

In beginsel is een ieder die in Nederland woont, dan wel niet in Nederland woont maar in Nederland in loondienst werkzaam is, verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen. Bij het verlaten van Nederland eindigt dan ook in beginsel de verzekeringsplicht. De uitzonderingen op deze hoofdregel staan in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (Stb. 164). Zo zijn ingevolge dit besluit enerzijds bepaalde groepen ingezetenen uitgesloten van de verplichte verzekering en anderzijds bepaalde personen die in het buitenland wonen verplicht verzekerd.

Het gaat in deze laatste situatie enerzijds om groepen van personen op wie ingevolge de internationale regelingen waaraan Nederland gebonden is het nationale stelsel van toepassing dient te blijven (diplomatiek en consulaire personeel en andere uitgezonden ambtenaren, internationaal transportarbeiders, werknemers die de werkzaamheden in Nederland gedurende korte tijd onderbreken) en anderzijds om personen die nog een dusdanige band met Nederland hebben dat een bepaalde zorgplicht van de Nederlandse overheid op zijn plaats wordt geacht (bepaalde schepelingen, personen met een langlopende sociale verzekeringsuitkering uit Nederland, studenten en kinderen die op kosten van de AWBZ in het buitenland worden verpleegd).

De Nederlandse verzekeringsplicht treedt terug indien betrokkene door middel van het verrichten van arbeid in het buitenland of het ontvangen van een buitenlandse sociale verzekeringsuitkering de mogelijkheid heeft aan het sociale zekerheidsstelsel in zijn woonland deel te nemen. Het is echter niet van belang of betrokkene daadwerkelijk in het buitenland verzekerd is tegen sociale risico's; voldoende is dat hij arbeid verricht of een uitkering ontvangt.

7.2. Fraudemogelijkheden

In het algemeen kan worden gesteld dat in verzekeringsplichtsituaties betrokkenen geneigd zijn de premielasten en uitkeringsbaten (AOW-opbouw tot 65 jaar, AWBZ slechts beperkt mogelijk in het buitenland, AKW indien kinderen etc) tegen elkaar af te zetten om te kijken of zij aan verzekeringsplicht voordeel kunnen onttelen.

De fraude bestaat hieruit dat niet wordt doorgegeven dat elders arbeid wordt verricht of een sociale zekerheidsuitkering wordt ontvangen.

Daarnaast zijn er ook vormen van oneigenlijk gebruik, waarbij het te behalen voordeel een belangrijke rol speelt.

Voorbeelden hiervan zijn de grensarbeider, die in zijn woonland niet (meer) deelneemt aan het arbeidsproces en twee uur in de week werkzaamheden in Nederland gaat verrichten en de ingezetene die werkzaam is voor een volkenrechtelijke organisatie in Nederland en daarnaast tegen een geringe

vergoeding andere werkzaamheden verricht. In beide situaties staat tegenover een geringe premiebetaling een volledige aanspraak op het verzekeringspakket van de volksverzekeringen. Aangezien dit oneigenlijk gebruik wordt veroorzaakt door internationale overeenkomsten waaraan Nederland gebonden is (aanwijsregels inzake toepasselijke wetgeving (EG)-Verordening 1408/71, respectievelijk de zetelovereenkomst waarin de belasting- en premievrijstelling voor de werknemers van de betrokken organisatie is overeengekomen) worden deze vormen van oneigenlijk gebruik in het hierna volgende buiten beschouwing gelaten.

7.3. Onderzochte alternatieven

Variant 1: Schrappen restrictie bij arbeid of uitkering

Probleem bij het vaststellen van de verzekeringsplicht is dat het voor het uitvoeringsorgaan niet of nauwelijks te controleren is of betrokkene in het buitenland arbeid verricht of een uitkering ontvangt. Voorgesteld zou derhalve kunnen worden de restrictie bij het verrichten van arbeid of het ontvangen van een uitkering te schrappen. Dit zou betekenen dat iedereen die buiten Nederland woont en behoort tot een in het besluit genoemde groep zonder meer verzekerd is. Twee problemen ontstaan:

- er ontstaat verzekeringsplicht ook indien daaraan geen enkele behoefte bestaat omdat al wordt deelgenomen in het sociale zekerheidsstelsel van het woonland. Voor betrokkene komt dit neer op een dubbele verzekering, met daaraan mogelijk verbonden de consequentie van een dubbele premiebetaling. Vooral in de situatie dat er anticumulatie van uitkeringen plaatsvindt, kan dit door betrokkenen als onrechtvaardig worden ervaren.
- ten aanzien van personen die wonen of werken in een EG-Verdragsland zijn de aanwijsregels inzake toepasselijke wetgeving van Verordening (EEG) nr.1408/71 van toepassing. Deze wijzen in een aantal situaties de toepasselijke wetgeving aan onder uitsluiting van de andere wetgeving. Zo zal bij gelijktijdig wonen en werken in loondienst in het ene land en het ontvangen van een uitkering of het verrichten van werkzaamheden in het andere land, de wetgeving van het woonland van toepassing zijn. Deze variant zal derhalve niet van toepassing kunnen zijn op personen die onder de werkingssfeer van de Verordening vallen.

Financiële effecten

Gelet op de EG-regelgeving is deze variant alleen bruikbaar voor personen die niet onder de personele werkingssfeer vallen van EG-Verordening 1408/71. De verwachting is dan ook dat de financiële effecten per saldo marginaal zullen zijn. Ten eerste omdat het om een relatief kleine groep gaat. Ten tweede zal de lichte uitbreiding van de verzekerde populatie leiden tot extra premiebaten maar ook tot extra uitkeringslasten.

Variant 2: Restrictie bij bestaan verzekeringsplicht in buitenland

Bij deze variant heeft het verrichten van arbeid of het ontvangen van een uitkering slechts gevolgen voor de verzekeringsplicht indien betrokkene wordt opgenomen in het sociale zekerheidsstelsel van een ander land. Voordeel van deze variant is dat betrokkene eerder geneigd zal zijn aan de SVB door te geven dat men elders al verzekerd is, aangezien daarmee in de regel ook dubbele premieplicht kan worden voorkomen. Wel zal die neiging afnemen naar mate de dekking die het andere stelsel biedt kleiner is. Effect is wel dat wederom "de hele wereld" verzekerd wordt gehouden tenzij een ander land bereid is iemand in zijn stelsel op te nemen. Dit uitgangspunt was nu juist bij dit nieuw besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen verlaten.

Financiële effecten

Voor deze variant geldt mutatis mutandis hetzelfde, met dien verstande dat de groep waarom het gaat nog kleiner zal zijn dan in variant 1.

Variant 3: Uitsluiten van bepaalde groepen

Een hele andere benadering van de problematiek is het aantal groepen waarvoor verzekeringsplicht in het buitenland bestaat te beperken, door de verzekeringsplicht voor een aantal fraudegevoelige groepen te laten vervallen. Te denken valt hierbij aan de personen met een langlopende sociale verzekeringsuitkering uit Nederland en aan studenten. Aan boord wonende schepelingen zullen veelal naast de werkzaamheden op het schip geen andere werkzaamheden verrichten, terwijl voor de kinderen die op kosten van de AWBZ in een buitenlandse inrichting verblijven geen restricties zijn gesteld ten aanzien van werk of uitkering. Het laten vervallen van de verzekeringsplicht voor het diplomatieke en consulaire personeel, alsmede hun gezinsleden is op grond van de Weense verdragen niet mogelijk, terwijl ook in EG-verband de wetgeving van de uitzendstaat wordt aangewezen ten aanzien van de in het buitenland verblijvende ambtenaren.

Deze variant zal derhalve de fraudegevoeligheid slechts gedeeltelijk kunnen terugdringen.

Overigens is naar aanleiding van gewijzigde Europese regelgeving bij brief d.d. 25 juni 1992, nr. SV/T/92/2642 de SVr en de Zfr verzocht te adviseren over de positie van post-actieven in ons stelsel van volksverzekeringen. Eén van de in de adviesaanvraag beschreven varianten betreft het vervallen van de verzekeringsplicht in het buitenland voor personen met een langlopende sociale verzekeringsuitkering uit Nederland. Een andere variant betreft het aanscherpen van de criteria voor verzekeringsplicht, waardoor uitkeringsgerechtigden met een lage uitkering - die veelal door middel van arbeid een aanvullend inkomen kunnen en vaak ook zullen verwerven - niet langer verzekerd zullen zijn.

Tevens is de SVr verzocht om een meer gedetailleerde onderbouwing van de verschillende varianten.

Financiële effecten

In tegenstelling tot beide voorgaande varianten neemt het aantal verzekerden door deze variant af. Per saldo leidt deze variant tot een inkomensderving voor de volksverzekeringen. De premiederving kan globaal geraamd worden op 35 à 40 miljoen gulden, waartegenover een geringe besparing staat op de uitkeringen, die voor de AOW echter in de loop der jaren toeneemt. Zoals opgemerkt is de SVr gevraagd de diverse varianten in de adviesaanvraag meer gedetailleerd te onderbouwen.

HOOFDSTUK 8, VERZEKERDENADMINISTRATIE

8.1. Algemeen

Anders dan bij de werknemersverzekeringen waarvoor de uitvoeringorganen een postieve verzekerdenadministratie voeren, wordt een dergelijke werkwijze voor de volksverzekeringen niet gehanteerd. Voor de volksverzekeringen geldt de zogeheten beperkte registratie. Bij de zogeheten beperkte registratie gaat het enerzijds om diegenen die ingezetenen zijn (dus: in Nederland wonenden), die niet verzekerd zijn, en anderzijds betreft het diegenen die weliswaar niet hier te lande wonen, maar hier te lande verzekerd zijn. Bij de laatste categorie gaat het met name om de vrijwillig verzekerden en de grensarbeiders. Tevens vindt er een registratie plaats van degenen die schuldig nalatig zijn gebleven de premies voor de volksverzekeringen te betalen. Gegevens over de verzekeringsplicht ontvangt de SVB voornamelijk van de bevolksadministratie en de belastingdienst. De huidige bevolkingsadministratie in de gemeentelijke bevolkingsregisters is erop gericht om als algemeen inlichtingenregister voor persoonsgegevens binnen de publiekrechtelijke sector te dienen. Zo zijn de gemeentelijke bevolkingsadministraties ook voor de SVB van belang om de woonplaats van iemand te kunnen verifiëren. Daarnaast zijn zij een voorname bron van informatie voor gegevens over de tenaamstelling, de geboortedatum en het adres.

In het kader van de Task-force fraude zijn voorstellen gedaan de betrouwbaarheid van de gegevens van het GBA te verzekeren. De gemeenten zullen zich moeten verplichten om een adequate controledichtheid te realiseren. Daartoe zal, in overleg met de VNG, het GBA-wetsvoorstel zonodig worden aangepast. Bovendien bestaat het voornemen een regeling te treffen over een systematische melding door overheidsinstanties aan de gemeenten van afwijkingen in hun gegevens ten op zichte van de GBA-gegevens. Deze regeling zou reeds per 1 juli 1993 kunnen ingaan.

Voorts zou de SVB de gegevens met betrekking tot personen die in uitzondering op de hoofdregel wel of niet verzekerd zijn, periodiek kunnen verifiëren en actualiseeren aan de hand van door het GBA aangeleverde wijzigingen op gegevens.

8.2. Fraudemogelijkheden

Een mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik is het laten optreden van vervuiling in de bevolkingsadministratie, bijv. door adreswijziging en wijzigingen van woonplaats niet door te geven.

Voor in het buitenland woonachtige mensen of personen die daar geboren zijn speelt een rol dat door de gebrekkige ontwikkeling van de bevolkingsadministratie in veel landen niet of nauwelijks snel duidelijkheid te verkrijgen is over de leeftijd van een betrokkene, diens woon en/of geboorteplaats en het nog in leven zijn (zie hiervoor paragraaf 10.1.).

8.3. Onderzochte alternatieven

Variant 1: Uitbreiding beperkte registratie

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 3 september 1991 aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) gevraagd of aan een positieve registratie bij de SVB behoefte bestaat. De SVB heeft terzake aan de SVr meegedeeld, van oordeel te zijn dat een positieve registratie niet nodig en ook niet wenselijk is. Die zou namelijk grotendeels een kopie van de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) worden. In een dergelijke administratie zouden namelijk ook alle personen opgenomen moeten worden die op grond van het ingezetenschap verzekerd zijn; derhalve een ieder die in Nederland woont en die niet expliciet van de verzekeringsplicht is uitgesloten

De subwerkgroep meent evenwel, dat ter verbetering van de betrouwbaarheid van de verzekerdenadministratie bij de SVB gedacht kan worden aan de opzet van een "uitgebreide beperkte" verzekerdenadministratie, die inhoudt dat ook personen die uit Nederland vertrekken dan wel zich in Nederland vestigen, zullen worden geregistreerd op basis van GBA-melding.

Financiële effecten

Een betere registratie zal leiden tot een snellere en juistere vaststelling van de verzekeringsloopbaan en andere noodzakelijke gegevens en als gedragseffect tot vermindering van de fraude. De mate waarin deze maatregel leidt tot een besparing op de uitkeringslasten is echter afhankelijk van de omvang van het misbruik en de omvang van de extra controle. Hierover zijn bij de SVB geen gegevens voorhanden. De uitvoeringskosten zullen in ieder geval toenemen door de uitbreiding van de VZA (zowel eenmalige kosten vanwege investeringen als structurele kosten) en de controlekosten.

HOOFDSTUK 9, INFORMATIEPLICHT AKW

9.1. Algemeen

Sinds 1 januari 1992 is in de kinderbijslag het zogenaamde mutatiesysteem ingevoerd. Tot die datum moesten alle kinderbijslaggerechtigden voor elk kwartaal kinderbijslag aanvragen via een formulier dat naar de distriktkantoren van de SVB werd gezonden. Het nieuwe systeem houdt in dat slechts éénmaal (in de regel bij de geboorte van het kind of bij vestiging in Nederland) een aanvraag voor kinderbijslag moet worden ingediend. Daarna dient de kinderbijslaggerechtigde alle relevante mutaties door te geven. De invoering van het mutatiesysteem is gepaard gegaan met invoering van intensieve controlemaatregelen (te weten verificatie van de aanvraag en mutatiemelding, periodieke controle van een aantal mutatiegevoelige categorieën, een steekproefcontrole). Tevens kreeg de SVB de bevoegdheid controlevoorschriften te stellen en administratieve sancties te treffen.

Het systeem biedt twee grote voordelen. De rechthebbenden zijn niet meer verplicht om elke drie maanden een aanvraag in te dienen waarbij -zeker zolang de kinderen nog geen 16 jaar zijn- relatief weinig mutaties optreden. Daarnaast kan er sneller worden betaald.

Voor de SVB is een aanmerkelijke verlichting in de administratieve werkzaamheden opgetreden. Zoals aangegeven is zulks wel gepaard gegaan met een forse intensivering van de controle.

9.2. Fraudemogelijkheden

Fraudemogelijkheden zijn gelegen in het niet doorgeven van mutaties. In het algemeen kan worden gesteld dat een mutatiesysteem fraudegevoeliger is dan een systeem waarbij periodiek een aanvraag om uitkering moet worden gedaan aangezien personen eerder geneigd zullen zijn een mutatie niet (of "vergeten") door te geven dan bewust schriftelijk foute informatie aan het uitvoeringsorgaan te verstrekken. Dit hangt samen met het normbesef dat bij mensen leeft. Het niet (tijdig) doorgeven van mutaties wordt in veel mindere mate als normoverschrijdend aangemerkt dan valsheid in geschrifte. Daarbij dient tevens gewezen te worden op de bewijsrechtelijke problemen. Het verstrekken van onjuiste informatie is makkelijker te bewijzen op grond van het feit dat betrokkene de desbetreffende vraag op het aanvraagformulier niet of foutief heeft ingevuld, dan op grond van het feit dat betrokkene informatie niet (tijdig) heeft doorgegeven dan wel de informatie het uitvoeringsorgaan niet (tijdig) heeft bereikt, terwijl betrokkene daarvan een verwijt kan worden gemaakt.

Tot de leeftijd van 16 jaar kan het daarbij gaan om het aantal kinderen waarvoor recht op kinderbijslag bestaat (niet doorgeven dat het kind niet meer tot het huishouden behoort, niet doorgeven van overlijden).

Voor kinderen van 16 jaar en ouder kan het gaan om de tijdsbesteding, de mate van onderhoud, het inkomen van een kind, het uitwonend zijn, telkinderensituaties en het in leven zijn. Tenslotte kan het

voor alle kinderen gaan om een wijziging in de verzekeringsplicht van de aanvrager van kinderbijslag op de eerste dag van het kwartaal, de zogenaamde peildatum. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat men geen melding maakt dat men Nederland inmiddels heeft verlaten of in het buitenland is gaan werken. De meeste gegevens worden overigens periodiek gecontroleerd.

Jurisprudentie

Aangezien pas sedert drie kwartalen ervaring is opgedaan met het mutatiesysteem is nog geen jurisprudentie op het gebied van misbruik voorhanden.

9.3. Onderzochte alternatieven

Een alternatief zou zijn terugkeer naar het aanvraagstelsel.

Dit heeft tot gevolg dat de uitvoeringskosten zullen stijgen, aangezien weer elk kwartaal bij alle aanvragen een aantal administratieve handelingen moet worden verricht. Daarnaast heeft deze maatregel ook koopkrachteffecten in die zin dat de aanvrager om kinderbijslag vier keer per jaar een aanvraagformulier moet indienen, waarvan de verzendkosten voor zijn rekening komen.

Ten aanzien van bepaalde mutatiegevoelige onderdelen zijn ook alternatieven in de AKW-regelgeving mogelijk. Deze zijn besproken in paragraaf 5.3.

Financiële effecten

De invoering van het mutatiesysteem per 1 januari 1992 heeft geleid tot een structurele jaarlijkse besparing op de uitvoeringskosten van circa 2 miljoen gulden. Deze besparing was het saldo van enerzijds besparingen die optraden als gevolg van het afschaffen van de lijst en anderzijds de kosten van invoering van extra controles en het mutatieformulier. Afschaffen van het mutatiesysteem leidt er derhalve toe dat de uitvoeringskosten met circa 2 miljoen gulden per jaar zullen stijgen (afgezien is van de eenmalige invoeringskosten van het systeem). Daarnaast treedt een koopkrachteffect op, dat weliswaar per gezin gering is maar in zijn totaliteit voor alle kinderbijslaggerechtigden aanzienlijk. De extra uitgaven, in de vorm van portokosten, bedragen jaarlijks namelijk ongeveer 6 miljoen gulden.

De per saldo financiële effecten zijn niet aan te geven aangezien nog onvoldoende ervaring is opgedaan met het huidige systeem en ook nog geen inzicht bestaat in eventueel misbruik.

HOOFDSTUK 10, GEBOORTEDATUM/IN LEVEN ZIJN

10.1. Algemeen

De leeftijd speelt een belangrijke rol bij het beantwoorden van de vraag, of er inderdaad recht op uitkering (ouderdomspensioen, nabestaandenuitkering, kinderbijslag of toeslag) bestaat en, zo ja, tot welke hoogte. Leeftijdsgrenzen zijn te vinden in de:

AOW

Gedurende ieder tussen het 15de en 65ste jaar gelegen jaar bouwt men 2% van het later te ontvangen ouderdomspensioen op.

Anw

De leeftijd van de nabestaande (45, respectievelijk 50 jaar in de structurele situatie), is één van de mogelijke toelatingsvoorwaarden tot de regeling. Daarnaast speelt tevens de leeftijd van kinderen een rol. Op grond van de Anw krijgt elke nabestaande in de structurele situatie gedurende een half jaar na het overlijden van de verzekerde partner een inkomensonafhankelijke basisuitkering die in hoogte verschilt al naargelang of de nabestaande kinderen onder de 18 jaar heeft of niet. Daarna kan recht bestaan op een verlengde uitkering, welke afhankelijk is van inkomen uit of in verband met arbeid.

De Anw kent ook een wezenuitkering voor volle wezen tot de leeftijd van 16 jaar. Onder voorwaarden kan recht bestaan totdat de leeftijd van 18, respectievelijk 21 jaar is bereikt.

De hoogte van de wezenuitkering is afhankelijk van de leeftijd van het kind (jonger dan 10 jaar; 10 tot 16 jaar; 16 tot 21 jaar).

AKW

De hoogte van de kinderbijslag hangt af van de leeftijd van een kind en de grootte van het gezin. Voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 6 jaar wordt 70% van het basiskinderbijslagbedrag betaald, voor kinderen in de leeftijd van 6 tot 12 jaar 100% en voor kinderen van 12 tot 18 jaar 130%. Voor kinderen ouder dan 16 jaar gelden extra-voorwaarden.

Voor kinderen van 18 tot 25 jaar die geen recht op studiefinanciering hebben, bestaat onder bepaalde voorwaarden eveneens recht op kinderbijslag. Zij ontvangen 100% van het basiskinderbijslagbedrag (enkelvoudig). De leeftijd van het kind speelt tevens een rol bij het vaststellen van een eventuele meertelling.

Een pensioen, een uitkering of tegemoetkoming wordt vanzelfsprekend slechts uitbetaald als de pensioen- of uitkeringsgerechtigde nog in leven is. Tevens is voor het recht op kinderbijslag van belang dat het kind op de eerste dag van het kwartaal, de zogenaamde peildatum, (nog) in leven is.

Het vaststellen van de leeftijd

Om de leeftijd van personen die in Nederland geboren zijn vast te stellen, kan de Sociale Verzekeringsbank afgaan op wat in de bevolkingsregisters van de gemeenten staat. Het vaststellen van de leeftijd van mensen die buiten Nederland geboren zijn kan echter problematischer zijn. Dit kan de volgende oorzaken hebben:

- ten tijde van de geboorte van betrokkene bestond nog geen geboorteregister, waardoor de ouders zich aan een bestaande aangifteverplichting konden onttrekken;
- een register werd als gevolg van oorlog of een natuurramp verwoest;
- het is in het geboorteland verhoudingsgewijs gemakkelijk de geboortedatum gewijzigd te krijgen, of
- in de paspoorten wordt de geboortedatum vermeld die betrokkene zelf bij het aanvragen van het document heeft opgegeven.

Bij twijfel, zal de SVB een nader onderzoek instellen.

Met betrekking tot vonnissen waarbij de geboortedatum is veranderd, moet nog worden opgemerkt dat Nederland niet verplicht is om dergelijke documenten te erkennen.

Indien bij eerste binnenkomst in Nederland een onjuiste, jongere leeftijd is opgegeven, leidt dit in ieder geval tot problemen, wanneer men in werkelijkheid de leeftijd van 65 jaar bereikt en aanspraak op een ouderdomspensioen ingevolge de AOW wil maken.

Controle op in leven zijn

Om het in leven zijn te controleren, zijn met de gemeenten afspraken gemaakt om in het bevolkingsregister op de persoonskaart van betrokkene de zogeheten verplichte aantekening te maken. Treedt een verandering op (overlijden, huwelijk, echtscheiding, duurzaam gescheiden gaan leven of verhuizing), dan is de gemeente verplicht om kosteloos het betreffende districtskantoor van die mutatie op de hoogte te brengen (artikel 20 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank). Daarnaast vindt nog een steekproefcontrole plaats.

Verblijft betrokkene in het buitenland dan dient een levensbewijs (jaarlijks voor de AOW en Anw; tweejaarlijks voor de AKW) te worden ingestuurd. Het levensbewijs is een verklaring die is afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit in het buitenland (notaris of de plaatselijke overheid).

Jurisprudentie

De Centrale Raad van Beroep heeft een overzicht gegeven van de manier van werken door het uitvoeringsorgaan, wanneer over de geboortedatum onzekerheid bestaat (uitspraak van 23 maart 1988, AOW 1986/42 en 48, 1987/14, 23, 24 en 34, RSV 1988/244).

De beroepsrechter gaf deze gedragslijn voor de uitvoeringsorganisatie:

- a. uitgegaan wordt van de geboortedatum zoals deze bij migratie is opgegeven;
- b. wanneer uit authentieke documenten die vóór de datum van migratie tot stand zijn gekomen, een andere datum mocht blijken, dan kan deze laatste datum worden aangehouden, nadat deze stukken op hun echtheid zijn getoetst;
- c. een medisch-deskundig oordeel over het juiste geboortjaar wordt niet als genoegzaam bewijs geaccepteerd, gelet op het negatieve oordeel van deskundigen op dit terrein over de waarde van een dergelijke vaststelling van de leeftijd;
- d. met een vonnis van een Marokkaanse rechter wordt slechts dan rekening gehouden, wanneer dat vonnis gebaseerd is op controleerbare gegevens die overigens voor de Centrale Raad van Beroep als van doorslaggevende betekenis zouden worden geoordeeld.

10.2. Fraudemogelijkheden

Opgeven van een gunstige(r) leeftijd, als men zich voor het eerst in Nederland vestigt is een denkbare gedragsoptie. Hetzelfde gaat op voor de leeftijd/ in leven zijn van gezinsleden in het land van herkomst. Uiteraard zal het uitvoeringsorgaan trachten de geboortedatum te verifiëren. Verificatie is echter niet altijd mogelijk. In Marokko is pas na 1962 per regio een algemene registratieverplichting (voor nieuwe geboorte- en sterfgevallen) van kracht geworden. Volgens Van der Velden zou wijziging van de geboortedatum zowel in Marokko als Turkije relatief eenvoudig zijn.¹¹

10.3. Onderzochte alternatieven

Variant 1: Eerder schorsen van de uitkering

Om het doorschieten van uitkeringen te voorkomen kan natuurlijk ook direct schorsing van de uitkering plaatsvinden indien het levensbewijs niet (tijdig) wordt ingezonden. Thans vindt schorsing plaats indien het levensbewijs niet binnen twee maanden na dagtekening van het rappelschrijven, is ontvangen. Deze maatregel heeft echter slechts een beperkt effect. Niet voorkomen kan worden dat van het overlijden van een voor de hoogte en het recht op uitkering relevante persoon in de loop van een jaar, niet of te

¹¹ Velden, F.J.A. van der, *De Burgelijke Stand in Marokko*, in 'Migrantenrecht', jg. 1 juli 1986, pp. 171-175.

laat melding wordt gemaakt.

Financiële effecten

Het effect van deze maatregel is beperkt en derhalve niet verder uitgewerkt.

Variant 2: Schrappen van leeftijdsgrenzen

Een andere benadering is het schrappen van bepaalde leeftijdsgrenzen in de wetten zelf, waardoor het minder aantrekkelijk wordt met geboortedata te rommelen omdat hiertegenover geen (hoger) uitkeringsrecht staat. Te denken valt hierbij aan de leeftijd van 16 jaar in de AKW en de 45/50 jaars grens in de Anw.

Het ligt minder voor de hand om de leeftijdsgrenzen te schrappen die de overgang van het ene recht naar een ander recht markeren (18 jaar: AKW/WSF of eigen uitkering, 65 jaar: bovengrens werknemersverzekeringen/AOW) of die de leeftijd van het kind in relatie tot het uitkeringsrecht van de ouder betreffen (18 jaar).

AKW

Het laten vervallen van de leeftijdsgrens van 16 jaar in de AKW zou betekenen dat alle kinderen tot 18 jaar recht hebben op kinderbijslag, ongeacht de mate van onderhoud door de ouders en ongeacht de vraag of zij voldoen aan de criteria van studie, werkloosheid, invaliditeit of verzorging van het huishouden. Deze variant overlapt dan ook gedeeltelijk de in 5.3. beschreven variant. Gelet op het feit dat werkloze kinderen van 16/17 jaar na twee kwartalen kinderbijslag in de JWG-regeling worden opgenomen, zal voor deze kinderen nog een regeling moeten worden getroffen, zodat niet èn kinderbijslag wordt betaald èn een JWG-loon.

Anw

Voorwaarde voor het recht op de verlengde basisuitkering is onder meer het bereiken van de leeftijd van 45 of 50 jaar. Indien deze leeftijdscriteria worden geschrapt zal slechts recht bestaan indien betrokkene een kind jonger dan 18 jaar heeft dat niet tot het huishouden van een ander behoort of indien betrokkene arbeidsongeschikt is. Zodra betrokkene niet meer aan deze voorwaarden voldoet zal het recht op de verlengde basisuitkering vervallen. Deze variant zal derhalve met name de oudere nabestaanden treffen. Zij zullen minder snel voor de verlengde uitkering in aanmerking komen, terwijl, indien er wel al recht op de verlengde uitkering bestond, bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar door het jongste kind, de nabestaandenuitkering vervalt.

Financiële effecten

Het schrappen van de leeftijd van 16 jaar in de AKW komt nagenoeg overeen met de variant afschaffen van de onderhoudseis voor alle kinderen tot 18 jaar. De kosten vallen echter hoger uit omdat ook de criteria studie, werkloosheid, invaliditeit en het huishouden verzorgen komen te vervallen. Dit betekent dat voor kinderen die (in loondienst) werkzaam zijn of in de JWG-regeling vallen eveneens aanspraak op kinderbijslag kan worden gemaakt.

Indien de leeftijdsgrens van 45 of 50 jaar voor het recht op de verlengde basisuitkering in de Anw wordt geschrapt, verdwijnt een groot deel van de beoogde populatie van de Anw. Tien jaar na invoering van de Anw zou op een geraamd bedrag van 3.240 miljoen gulden aan uitkeringen een besparing worden gerealiseerd van 1.325 miljoen gulden. De weglek naar de ABW wordt ruwweg geraamd op minimaal 600 miljoen gulden en maximaal 700 miljoen gulden.

bijlage 4c

eindrapport van de subwerkgroep 'bijstandsregelingen'

**Bijlage, behorende bij het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep
'Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid'
's-Gravenhage, januari 1993**

INHOUD

1. Inleiding
2. Werkwijze
3. De misbruikgevoeligheid van de regelgeving
in de ABW in het algemeen
4. De misbruikgevoeligheid van de regelgeving
in de ABW in het bijzonder
 - 4.1. Leefvormen:
 - 4.1.1. Gezamenlijke huishouding
 - 4.1.2. Woningdelers
 - 4.1.3. Leefvormensystematiek
 - 4.2. Inkomen:
 - 4.2.1. Inkomenstoets
 - 4.2.2. Inkomensvrijlating
 - 4.3. Vermogen:
 - 4.3.1. Vermogenstoets

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

Een van de vier subwerkgroepen in het kader van het heroverwegingsproject 'misbruik- gevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid', heeft de bijstandsregelingen op misbruikgevoelige aspecten doorgelicht. Onder bijstandsregelingen worden in dit verband verstaan, de Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Aangezien de regelgeving van de ABW het meest omvattend is, is met name de ABW aan een nader onderzoek onderworpen¹. Problemen die bij de ABW aan de orde worden gesteld, komen gedeeltelijk ook voor in de IOAW en IOAZ. Slechts voor zover sprake is van specifieke problemen in de IOAW en IOAZ, zal afzonderlijk op de regelgeving van deze beide wetten worden ingegaan. De inkomensbesluiten IOAW en IOAZ zijn in de subwerkgroep demografische regelingen behandeld.

De ABW, IOAW en IOAZ worden door de gemeenten (burgemeester en wethouders) in medebewind met het Rijk uitgevoerd. Dit betekent in hoofdlijnen dat de regeling van het recht een kerntaak van de rijksoverheid is en dat de effectuering van het recht een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten is. Met name ten aanzien van de uitvoering van de ABW hebben de gemeenten, gezien de afstemming van de bijstand op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, een grote mate van beleidsvrijheid. De uitvoering is onderhevig aan toezicht. Dit toezicht geschiedt namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid. De opdracht van de werkgroep richt zich primair op de misbruikgevoeligheid van de regelgeving zelf en de oplossingsmogelijkheden op dat vlak. De uitvoering door de gemeenten is daarmee geen studie-onderwerp van deze werkgroep.

1) Ook wat het aantal uitkeringsgerechtigden betreft is de ABW het meest omvattend. In 1991 hadden 510.000 personen een ABW-uitkering. Het aantal personen in 1991 met een IOAW- of IOAZ-uitkering bedroeg slechts 20.000.

HOOFDSTUK 2, WERKWIJZE

Voor het recht op uitkering en de hoogte van de uitkering is de leefvorm waarvan men deel uitmaakt bepalend alsmede de vraag of men over middelen beschikt of kan beschikken². Onder middelen wordt zowel inkomen als vermogen verstaan. De elementen leefvormen en middelen vormen de kern van de bijstandsverlening. Daarnaast zijn het tevens de meest misbruikgevoelige elementen in de regelgeving. De subwerkgroep heeft in verband hiermee de keuze laten vallen op de volgende onderwerpen:

1. leefvormen;
2. inkomenstoets en -vrijlating;
3. vermogenstoets en -vrijlating.

Aan de hand van gespreksnotities zijn deze drie onderwerpen bloksgewijs behandeld door de subwerkgroep. Deze gespreksnotities (ook bloksgewijs) hebben alle dezelfde opbouw. Na een algemene inleiding over de huidige regelgeving zijn de knelpunten die kunnen leiden tot misbruik en/of oneigenlijk gebruik belicht, waarna tot slot mogelijke oplossingsrichtingen zijn aangegeven. Bij het tot stand komen van de gespreksnotities, die zijn vervaardigd door interne werkgroepen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is gebruik gemaakt van jurisprudentie, onderzoeken, literatuur, beleidsnota's van het ministerie van SZW en andere bronnen. Naast de inbreng van de leden van de subwerkgroep is bovendien gebruik gemaakt van ervaringen en bevindingen van mensen uit de praktijk. Hiertoe zijn zowel uitvoerders gehoord (sociaal rechters, bijstandsmaatschappelijk werkers e.d.) alsmede uitkeringsgerechtigden (vertegenwoordigers van cliëntenraden). Uit de tijdens de werkgroepbijeenkomsten behandelde knelpunten heeft de subwerkgroep een selectie gemaakt, waarbij met name is gekeken naar de mate van misbruikgevoeligheid. De resultaten van deze selectie zijn in onderhavige rapportage verwerkt.

2) Gelet op het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan blijft de beoordeling van de financiële positie van de betrokkene niet beperkt tot de middelen waarover deze feitelijk beschikt, maar worden daarbij ook de middelen betrokken waarop deze aanspraak kan maken of waarover deze anderszins in redelijkheid kan beschikken.

HOOFDSTUK 3, DE MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN DE ABW IN HET ALGEMEEN

In het kader van het onderhavige heroverwegingsproject wordt onder misbruikgevoeligheid verstaan, de ontvankelijkheid van regelgeving voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik als gevolg van het moeilijk aan de hand van objectieve criteria kunnen vaststellen van feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de rechtmatigheid van uitkeringen. Controle en handhaving behoren derhalve niet tot het taakveld van de subwerkgroep.

De taakopdracht van de subwerkgroep houdt in dat de structuur en de grondslagen van de sociale zekerheid als uitgangspunt moeten worden genomen. Zonder de grenzen hiervan concreet te kunnen aangeven, zijn er natuurlijk marges waarbinnen aan die grondslagen een andere uitwerking kan worden gegeven. Zo wordt het behoeftebeginsel in de ABW mede ingevuld door aan te sluiten bij de te onderscheiden leefvormen, terwijl dit op zich ook zou kunnen door het individu als uitgangspunt te nemen. De subwerkgroep heeft zich hierbij slechts in beperkte mate beraden over de vraag in welke mate alternatieve uitwerkingen inderdaad in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de ABW.

De Algemene Bijstandswet heeft in het sociale-zekerheidsstelsel de functie van vangnet. Volgens artikel 1 ABW wordt aan iedere Nederlander (en de daarmee gelijkgestelde), die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, bijstand verstrekt. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering dient men dus zelf niet te (kunnen) beschikken over bestaansmiddelen (inkomsten uit arbeid, andere inkomsten, een uitkering of vermogen). Juist deze 'negatieve' toegangsvoorwaarde voor een bijstandsuitkering maakt de regeling in beginsel misbruikgevoelig. Door het achterhouden van bepaalde gegevens kan een uitkering worden verworven. Bij andere sociale-zekerheidsregelingen dient de betrokkene in de regel ook nog aan te tonen dat ook aan een 'positieve' uitkeringsvoorwaarde wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld een bepaalde arbeidsverleden om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering of het bereiken hebben van een bepaalde leeftijd om een AOW-uitkering te ontvangen.

Tevens is de regeling misbruikgevoelig in verband met het aanmerkelijke financiële voordeel dat met de verzwijging van bepaalde feiten kan worden behaald.

Bij de keuze van de onderwerpen heeft de overweging meegespeeld dat het verzwijgen van de aanwezigheid van een partner³ of anderen waarmee men een woning deelt en/of van aanwezige middelen, waaronder zowel inkomen als vermogen worden begrepen, aanmerkelijk financieel voordeel oplevert. Deze elementen vormen evenwel ook de kern van de bijstandsverlening, zoals die in Nederland is opgezet.

Een ander uitgangspunt van de ABW als minimumbehoefte-regeling is, dat voor de beoordeling van het recht op bijstand wordt aangesloten bij de feitelijke situatie en dat formele aspecten van ondergeschikt belang zijn. Het is echter niet altijd mogelijk een helder beeld te krijgen van een feitelijke situatie omdat veel feiten niet geregistreerd of anderszins vastgelegd zijn. Dit probleem draagt bij aan de misbruikgevoeligheid van een regeling. Hierbij dient men in overweging te nemen, dat een registratie of een andere vorm van vastlegging de feitelijke situatie niet altijd weergeeft. Technisch gezien is het voor een uitvoeringsorgaan eenvoudiger om een geregistreerd feit te controleren. Het hangt echter van de betrouwbaarheid van de registratie af of misbruik hierdoor daadwerkelijk wordt teruggedrongen.

3) Onder partner wordt de partner in een huwelijk of een gezamenlijke huishouding verstaan.

HOOFDSTUK 4, DE MISBRUIKGEVOELLIGHEID VAN DE ABW IN HET BIJZONDER

4.1 Leefvormen

De ABW is een minimumbehoefte-regeling. Dit houdt in dat er alleen bijstand wordt verstrekt voor zover dit gelet op de middelen waarover betrokkenen kunnen beschikken noodzakelijk is. De feitelijke situatie waarin betrokkene zich bevindt is hierbij doorslaggevend. Er wordt daarbij rekening gehouden met de leefvorm waarvan men de facto deel uitmaakt. In de ABW wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende leefvormen en/of huisvestingssituaties:

1. alleenstaanden;
2. alleenstaande ouders;
3. echtparen:
 - a. wettig gehuwden;
 - b. niet met elkaar gehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren;
4. woningdelers;
5. kostgangers en onderhuurders, respectievelijk kostgevers en onderverhuurders.

(De laatste twee categorieën komen in de IOAW en IOAZ niet voor)

De leefvorm is primair van belang voor de vaststelling van de hoogte van het normbedrag. Aan elke te onderscheiden leefvorm is een zodanig uitkeringsniveau verbonden waarmee, ongeacht de leefvorm, bestedingsgelijkheid wordt beoogd door rekening te houden met de omvang en samenstelling van het huishouden en met de schaalvoordelen die daaruit voortvloeien.

Het uitkeringsniveau voor een alleenstaande (van 23 jaar of ouder) bedraagt 70 procent van het minimumloon, dat voor een alleenstaande ouder 90 procent en dat voor een echtpaar 100 procent. Bij woningdeling wordt de uitkering als regel 10 procentpunt lager gesteld. In geval de bijstandsontvanger op commerciële basis voor een ander als kostgever of onderverhuurder optreedt, vindt er een forfaitaire vaststelling van de daaruit voortvloeiende inkomsten plaats. Bij meer kostgangers of onderhuurders worden de inkomsten die daaruit kunnen worden geacht voort te vloeien van geval tot geval vastgesteld.

Behalve van belang voor het uitkeringsniveau is de leefvorm ook van belang voor de vraag met wiens middelen bij het vaststellen van het recht op uitkering rekening moet worden gehouden. Bij alleenstaanden, alleenstaande ouders, woningdelers en bij diegenen die op commerciële basis samenwonen wordt alleen met de middelen van de uitkeringsgerechtigde zelf rekening gehouden. Bij

gehuwden of een gezamenlijke huishouding wordt ook rekening gehouden met de middelen van de partner, vindt met andere woorden een gezamenlijke middelentoets plaats. De aanwezigheid van een ander kan derhalve niet alleen een lager uitkeringsniveau met zich mee brengen in verband met bijvoorbeeld de woningdelersaftrek, maar kan dus ook betekenen dat men in het geheel geen recht op uitkering heeft en wel als de betrokkene, rekening houdend met de middelen van de partner, over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Misbruik ten aanzien van leefvormen is derhalve niet alleen aantrekkelijk omdat door het verzwijgen van de aanwezigheid van een ander een hoger normbedrag wordt verkregen, maar ook omdat bij de vaststelling van het recht op uitkering diens middelen buiten beschouwing blijven. Zo is het voordelig om zich als alleenstaande of als woningdeler te presenteren terwijl men in feite een gezamenlijke huishouding voert, zowel vanwege de hoogte van de uitkeringsnorm als vanwege de gezamenlijke middelentoets. De niet te verwaarlozen financiële voordelen (die kunnen oplopen tot 90 procent van het netto minimumloon)⁴ maken de ABW op het gebied van de leefvormen misbruikgevoelig.

Bij de gegeven voorbeelden wordt ervan uitgegaan dat betrokkenen niet over enige middelen beschikken en derhalve recht hebben op een volledige uitkering. In de praktijk komt het ook voor dat men wel inkomsten heeft, maar dat deze ontoereikend zijn en de betrokkene derhalve een aanvullende bijstandsuitkering krijgt. Het financiële voordeel dat in deze laatste situaties te behalen is door misbruik, is dienovereenkomstig kleiner.

Schematisch weergegeven zien de mogelijkheden er als volgt uit:

	norm*	medebew.	gez. middelen- toets	maximaal voordeel	
				1.	2.
<i>alleenstaanden</i>	70 %	nee	nee	70 %	20 %
<i>alleenstaande ouders</i>	90 %	nee	nee	90 %	20 %
<i>echtparen</i>	100 %	ja	ja	0 %	n.v.t.
<i>woningdelers</i>	60 %	ja	nee	60 %	0 %
<i>kostgangers e.d. ***</i>	70 %	ja	nee	70 %	10 %
<i>maximaal voordeel situatie 1. : als een echtpaar zich anders voordoet</i>					
<i>maximaal voordeel situatie 2. : als woningdelers zich anders voordoen</i>					

4) Wanneer een alleenstaande ouder een gezamenlijke huishouding gaat voeren met iemand die over voldoende inkomsten beschikt, wordt de uitkering (van 90 procent) beëindigd.

- *) hierbij is geen rekening gehouden met jeugdnormen, dit doet echter niets af aan de systematiek. Bij de woningdelers is uitgegaan van een alleenstaande woningdeler. Echtparen en alleenstaande ouders kunnen echter ook als woningdeler worden aangemerkt. Ook op hun uitkeringsnorm wordt 10 procent van het netto minimumloon in mindering gebracht.
- **) medebewonerstoets betekent dat er rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van een of meer anderen in verband met de vast te stellen uitkeringsnorm.
- ***) de norm hangt af van de leefvorm. Een alleenstaande ouder kan bijvoorbeeld ook onderverhuren of iemand in de kost hebben, hetgeen resulteert in een korting op de eenoudernorm. In dit schema is uitgegaan van een alleenstaande kostganger.

Naast het te behalen financiële voordeel bevat de regelgeving ten aanzien van leefvormen inhoudelijke aspecten die als misbruikgevoelig kunnen worden aangemerkt. Deze aspecten, die mede betrekking hebben op de criteria die in de wet zijn opgenomen om de leefvormen te onderscheiden, zijn door de subwerkgroep geïnventariseerd, waarna een selectie is gemaakt die in de volgende paragrafen zal worden belicht.

Bij leefvormen wordt de kern van de problematiek in feite gevormd door de leefvormensystematiek als zodanig. Het maken van onderscheid tussen verschillende leefvormen creëert 'grijze gebieden'. De definities van de verschillende leefvormen blijken in de praktijk niet altijd toepasbaar. Dit geldt met name voor het begrip gezamenlijke huishouding. In de meeste andere gevallen gaat het om problemen die afgeleid zijn van de problematiek inzake de gezamenlijke huishouding. In paragraaf 4.1.1. en 4.1.2. wordt ingegaan op de definitie-problemen van respectievelijk 'gezamenlijke huishouding' en 'woningdeling'. In paragraaf 4.1.3. wordt tot slot de leefvormensystematiek als zodanig nader besproken. Enige overlap tussen de in de paragrafen besproken varianten bleek onvermijdelijk.

4.1.1 Gezamenlijke huishouding

De ABW sluit als behoefteregeling aan bij de feitelijke situatie. De IOAW en de IOAZ volgen ook dit systeem. Wanneer twee personen samenwonen en een gezamenlijke huishouding voeren maakt het geen verschil of ze gehuwd zijn of niet. Ongehuwd samenwonenden van verschillend of gelijk geslacht (gezamenlijke huishouding genoemd) worden op dezelfde wijze behandeld als gehuwden. In artikel 5a ABW⁵ wordt het begrip gezamenlijke huishouding gedefinieerd. Van een gezamenlijke huishouding kan slechts sprake zijn, " indien twee ongehuwde personen gezamenlijk voorzien in huisvesting en bovendien beiden een bijdrage leveren in de kosten van huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien".

5) Idem in artikel 3, tweede lid van de IOAW en artikel 3, tweede lid van de IOAZ.

Artikel 5a ABW is, in het kader van de Stelselherziening Sociale Zekerheid, op 1 januari 1987 ingevoerd (voortvloeiende uit het amendement Linschoten/Kraaijeveld-Wouters). Tot die tijd werden ongehuwd samenwonenden op grond van de jurisprudentie op dezelfde wijze behandeld als gehuwden. Gelijkstelling vond plaats indien het aannemelijk was dat er sprake was van een samenlevingsvorm die in financieel en economisch opzicht met het huwelijk gelijk was te stellen en het twee personen betrof van verschillend geslacht. In de uitvoeringspraktijk werden deze samenlevingsvormen aangeduid met het begrip economische eenheid.

Knelpunt 1:

Uitvoering van het begrip gezamenlijke huishouding levert volgens uitvoerders veel meer problemen op ten aanzien van de bewijsvoering dan de voorloper van de gezamenlijke huishouding, de economische eenheid. De uitvoering van artikel 5a levert volgens gemeenten meer problemen op ten aanzien van de bewijsvoering dan de voorloper van de gezamenlijke huishouding, de economische eenheid. Artikel 5a zou volgens signalen uit de uitvoeringspraktijk geen duidelijke en in de praktijk toepasbare omschrijving geven van het begrip gezamenlijke huishouding. De bewijsproblemen zijn toegenomen. Met name het criterium wederzijdse verzorging leidt tot problemen. Niet duidelijk is wat onder wederzijdse verzorging moet worden verstaan. Bovendien blijkt de toepasbaarheid van het criterium in de praktijk niet altijd eenvoudig.

Oplossingsrichting 1.1: herinvoering van het begrip economische eenheid.

Een oplossing hiervoor heeft de subwerkgroep, althans als men hetzelfde bereik beoogt als het huidige artikel 5a, niet voorhanden, tenzij wordt teruggekeerd naar het begrip economische eenheid zoals dat voor 1 januari 1987 is gehanteerd.

In tegenstelling tot bij een gezamenlijke huishouding was bij een economische eenheid de aard van de relatie wel van belang en mocht het uitvoeringsorgaan in redelijkheid afgaan op de door betrokkenen gewekte schijn. Deze twee criteria tastten volgens de Tweede Kamer te zeer de privacy van betrokkenen aan. In verband hiermee werden in artikel 5a ABW objectieve criteria opgenomen die deze nadelen niet meer zouden hebben. De aard van de relatie zou niet meer van belang zijn.

Voordelen:

Het voordeel van herinvoering van de economische eenheid is dat gemeenten het naar buiten toe opgeroepen beeld kunnen meenemen bij de beoordeling van de leefvorm. Dit vergt een minder

diepgaand onderzoek en is eenvoudiger aan te tonen dan bijvoorbeeld de mate van wederzijdse verzorging bij een gezamenlijke huishouding. Een minder diepgaand onderzoek betekent ook een minder privacygevoelig onderzoek.

Nadelen:

Een nadeel van de herinvoering van de economische eenheid is dat de opgewekte schijn, een van de van belang zijnde criteria, niet altijd overeenstemt met de daadwerkelijke situatie. Daarbij komt nog dat uit de jurisprudentie ten aanzien van het begrip economische eenheid blijkt dat de uiterlijke schijn alleen niet voldoende was. Ook andere omstandigheden speelden bij de beoordeling een rol. Omstandigheden die ook bij het aanvoeren van een gezamenlijke huishouding van belang zijn en onder de noemer wederzijdse verzorging vallen. Gemeenten zouden derhalve bij herinvoering van het begrip economische eenheid feiten moeten onderzoeken die bij het huidige artikel 5a ABW ook tot problemen leiden⁶. Bovendien bestaat er geen inzicht in het feitelijke effect van de invoering van het begrip gezamenlijke huishouding wat de toe- of afname van de misbruikgevoeligheid betreft, zodat niet duidelijk is of het begrip economische eenheid daadwerkelijk tot minder misbruik zal leiden. Duidelijk is wel dat zowel het begrip economische eenheid als het begrip gezamenlijke huishouding misbruikgevoelige elementen bevat.

Financiële effecten⁷:

Afgezien van eventuele besparingen in verband met de mogelijke terugdringing van de fraudegevoeligheid, zullen de financiële effecten minimaal zijn. Herinvoering van de criteria en van het begrip economische eenheid wijzigt de doelgroep en de daarbij horende uitkeringsnorm immers niet, waardoor deze oplossingsrichting in grote lijnen budgettair neutraal zal zijn.

Oplossingsrichting 1.2: schrappen van de uitzondering voor bloedverwanten.

Het is overigens wel vreemd, dat in artikel 5a ABW een uitzondering wordt gemaakt voor bloedverwanten in de eerste en tweede graad, in die zin dat deze personen geen gezamenlijke huishouding kunnen vormen. Indien het alleen gaat om een economische en financiële verstrengeling,

6) Deze problematiek is uitgewerkt in een notitie van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin het begrip gezamenlijke huishouding wordt verduidelijkt aan de hand van jurisprudentie van de Raad van State (Kamerstukken II, 1991-1992, 17 050, nr. 142).

7) Bij de berekening van de financiële effecten in dit rapport is uitgegaan van een netto-uitkering per 1 juli 1992 van 100 procent ad f.1827,26 per maand. Dit bedrag is herleid naar een bruto-uitkering per jaar (inclusief vakantieuitkering).

dan kan deze uitzondering worden geschrapt. Dit doet op zich niets af aan de misbruikgevoeligheid van het begrip gezamenlijke huishouding, maar schept wel duidelijkheid en bevordert de consistentie van de regelgeving hetgeen indirect kan bijdragen aan vermindering van de misbruikgevoeligheid.

Financiële effecten:

Bloedverwanten in de eerste en tweede graad, die een gezamenlijke huishouding vormen, worden onder de huidige regeling aangemerkt als woningdelers en ontvangen derhalve elk 60 procent van de echtparennorm. Er van uitgaande dat de betrokkenen voortaan niet 60 procent (woningdelers) maar gemiddeld 50 procent van de echtparennorm zullen ontvangen, levert deze maatregel een besparing op van ongeveer 100 miljoen gulden per jaar (naar schatting betreft het hier ongeveer 38.000 personen)

Knelpunt 2:

Toetsing aan de feitelijke omstandigheden leidt tot handhavingsproblemen.

Het begrip gezamenlijke huishouding bevat twee hoofdelementen; gezamenlijke huisvesting en wederzijdse verzorging. Het element gezamenlijke huisvesting leidt in de praktijk niet tot veel problemen. Het element wederzijdse verzorging daarentegen wel, mede vanwege de toetsing aan de feitelijke omstandigheden (bewijsproblemen, vergt intensief onderzoek).

Oplossingsrichting 2.1: aansluiten bij formele criteria.

In plaats van het toetsen van een gezamenlijke huishouding aan feitelijke omstandigheden zou volgens de subwerkgroep kunnen worden aangesloten bij formele criteria. Deze worden ergens vastgelegd en zijn derhalve eenvoudiger te controleren. De vastlegging van de gegevens of registratie dient dan wel betrouwbaar te zijn. De formele situatie hoeft niet altijd overeen te stemmen met de daadwerkelijke, feitelijke situatie. Formele criteria kunnen dan ook tot een andere uitkomst leiden dan de materiële criteria die thans in de uitwerking van het behoeftebeginsel centraal staan.

Bij deze oplossingsrichting denkt de subwerkgroep aan de volgende varianten.

variant 2.1a: Aansluiten bij een vorm van geregistreerd partnerschap.

variant 2.1b: Aansluiten bij de registratie van de belastingdienst.

ad variant 2.1a, aansluiten bij geregistreerd partnerschap.

Gelijkstelling met gehuwden vindt plaats voor zover men zich als een eenheid heeft laten registreren. Bij deze variant wordt aangesloten bij het advies van de Commissie voor de Toetsing van

Wetgevingsprojecten (commissie Kortmann) inzake leefvormen⁸.

Voordelen:

Deze variant heeft als voordeel, dat het eenvoudig te controleren is of iemand geregistreerd staat of niet. De misbruikgevoeligheid van de bijstandsregeling als zodanig neemt af.

Nadelen:

Aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap houdt in dat niet-geregistreerden een hogere uitkering hebben dan geregistreerden die feitelijk gezien in dezelfde situatie verkeren, en dat de partner van iemand met voldoende inkomsten eenvoudigweg een bijstandsuitkering kan krijgen door het achterwege laten van registratie of de doorhaling daarvan. Indien registratie niet verplicht is, kan de regeling eenvoudig worden ontweken waardoor een recht op een hogere uitkering wordt verkregen. Een verplichting zou aanzienlijke nieuwe handhavingsproblemen met zich meebrengen.

Financiële effecten:

Door de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden door middel van registratie nemen de uitvoeringskosten af. Aan de andere kant zal de maatregel tot gedragsreacties leiden omdat er geen verplichting is tot registratie en het financieel aantrekkelijk is om zich niet te laten registreren. Dit effect zal naar verwachting het effect van de lagere uitvoeringskosten ruimschoots teniet doen, zodat de maatregel per saldo geld kost. Hoeveel dit is, hangt mede af van het aantal gedragsreacties⁹.

Een subvariant (variant 2.1a') van aansluiting bij een vorm van geregistreerd partnerschap is aansluiting bij een vorm van onderhoudsplicht. Indien men onderling een onderhoudsplicht is aangegaan, wordt daarmee vervolgens ook in de bijstandswet rekening gehouden, ongeacht of deze onderhoudsplicht gebaseerd is op het Burgerlijk Wetboek of niet. In wezen wordt men net als bij de voorgaande variant alleen dan als een eenheid aangemerkt als men dit naar buiten toe kenbaar maakt. De gevolgen wijken dan ook niet af van de voorgaande variant.

8) Advies "Leefvormen", van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, d.d. 20 december 1991.

9) Door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven wordt, in opdracht van het ministerie van Justitie, een onderzoek ingesteld naar de financiële gevolgen van invoering van de voorstellen van de commissie Kortmann. De resultaten van dit onderzoek zullen niet voor het einde van 1992 bekend zijn en zullen deel uitmaken van het kabinetsstandpunt ten aanzien van het advies van de commissie Kortmann.

Financiële effecten:

De financiële effecten zullen grotendeels overeenkomen met die van de voorgaande variant, zij het dat het minder eenvoudig is na te gaan of al dan niet een onderhoudsplicht is aangegaan. Hierdoor zullen de besparingen op de uitvoeringskosten wellicht minder hoog uitvallen dan in de vorige variant.

ad variant 2.1b, aansluiten bij de registratie van de belastingdienst.

Deze variant houdt in dat wat de toepassing van het begrip gezamenlijke huishouding betreft wordt aangesloten bij de gegevens van de belastingdienst. Men wordt dan als gezamenlijke huishouding aangemerkt indien men als zodanig staat ingeschreven bij de belastingdienst. Voorwaarde dient wel te zijn dat de gegevens van de belastingdienst betrouwbaar zijn.

Voordelen:

Voor een gemeente is het niet langer noodzakelijk om een onderzoek naar de leefvorm in te stellen omdat de verificatie via de belastingdienst loopt. Daarbij zorgt deze variant voor meer eenvormigheid van opgave van de toepasselijke leefvorm bij de overheid omdat men zowel voor de belastingen als voor de bijstand als een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt. Aansluiting bij de registratie van de belastingdienst vermindert de misbruikgevoeligheid van de bijstandswet als zodanig. Degenen die nu frauderen dienen geen verzoek (zie hieronder) in en worden als alleenstaanden aangemerkt zonder dat er sprake is van misbruik.

Nadelen:

In het belastingrecht wordt men als een gezamenlijke huishouding aangemerkt als men daartoe een verzoek indient. Een verzoek wordt alleen ingediend om gebruik te kunnen maken van een aantal faciliteiten die normaliter alleen voor gehuwden gelden. Deze faciliteiten betreffen de overdracht van de basisaftrek, de 'buitengewone-lasten' aftrek, de hypotheekrente-aftrek en de tarieven en vrijstellingen inzake het successie- en schenkingsrecht. Om in aanmerking te komen voor deze gelijkstelling moet aan de voorwaarde voldaan zijn dat men al minstens anderhalf jaar een gezamenlijke huishouding voert en gedurende die periode ingeschreven staat op hetzelfde adres in de bevolkingsadministratie. Een verzoek wordt derhalve slechts ingediend indien daarmee voordeel te behalen is. Registratie als gezamenlijke huishouding is vooral voordelig voor ongehuwd samenwonenden van wie er één kostwinner is.

De basisaftrek (belastingvrije som) van de niet verdienende partner kan dan op het inkomen van de kostwinner in mindering worden gebracht. Zonder registratie zou die ruimte onbenut blijven. De fiscale voordelen die door gebruikmaking van deze faciliteiten zijn te verkrijgen (het maximale voordeel bij overdracht basisaftrek bedraagt $60\% \times f\ 5.225,- = f\ 3.135,-$ / het voordeel in de eerste schijf is $38,55\% \times f\ 5.225,- = f\ 2.014,-$) wege in de meeste gevallen echter niet op tegen de bijstandsuitkering die de

partner zou krijgen wanneer deze als alleenstaande wordt aangemerkt (de netto jaarnorm voor bijvoorbeeld een alleenstaande woningdeler van 23 jaar of ouder bedraagt per 1-7-1992 f 13.156,33 inclusief vakantietoeslag).

Afgezien van het feit dat het onwaarschijnlijk is dat de huidige groep 'fiscale gezamenlijke huishoudens' overeenstemt met de groep die in de bijstand een gezamenlijke huishouding voeren¹⁰, betekent aansluiting bij de registratie van de belastingdienst dat men in de meeste gevallen geen verzoek zal indienen om te worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding. Dit heeft tot gevolg dat het aantal uitkeringsgerechtigden zal toenemen en dat men een uitkering krijgt, ondanks de aanwezigheid van een partner met voldoende middelen.

Een ander nadeel is de in het belastingrecht gehanteerde wachttijd van 1,5 jaar. Gevolg van deze wachttijd is dat wordt afgeweken van het beginsel van de ABW dat (direct) wordt aangesloten bij de feitelijke situatie. Bovendien worden betrokkenen gedurende de wachttijd als alleenstaanden aangemerkt en ligt het uitkeringsniveau gedurende die periode boven het niveau van een gezamenlijke huishouding, hetgeen sterk kostenverhogend werkt.

Een meer wezenlijk punt is dat de fiscus naast formele criteria ook materiële criteria hanteert. Het begrip gezamenlijke huishouding wordt namelijk mede ingevuld door de elementen gezamenlijke huisvesting en gezamenlijke voeding. En het zijn juist dergelijke materiële criteria die voor de huidige problemen zorgen. Aansluiting bij de registratie van de belastingdienst is een verschuiving van het handhavingsprobleem naar de belastingdienst.

Daarbij komt nog dat in het algemeen controle door de belastingdiensten plaatsvindt door de toetsing van de aangifte aan de gegevens afkomstig van gemeentelijke bevolkingsadministraties. Een gemeentelijke sociale dienst verifieert de gegevens van de bijstandsccliënt onder andere ook aan de hand van de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Aansluiting bij de registratie van de belastingdienst houdt derhalve op dit punt geen verbetering in.

Financiële effecten:

De gemiddelde ontvanger van een bijstandsuitkering zal de afweging maken of het voordelig is zich als gezamenlijke huishouding te laten registreren bij de belastingdienst. Tegenover het belastingvoordeel

10) De commissie Kortmann verwijst in het rapport 'Leefvormen' naar het rapport van de commissie Stevens ('Graag of niet', Den Haag 1991), waarin het standpunt wordt gehuldigd dat de fiscale en sociale regelgeving een beter op elkaar afgestemd begrip 'samenwonen' zouden dienen te hanteren. Volgens de commissie Kortmann lijkt dit standpunt enigerlei vorm van registratie te impliceren. De gevolgen van het hanteren van een registratiecriterium heeft de commissie Kortmann niet in kaart gebracht. De technische aspecten daarvan zullen, aldus de commissie, nader bestudeerd moeten worden.

van 2.000 tot 3.000 gulden staat een veel groter nadeel in de vorm van het verdwijnen van de bijstandsuitkering van circa 13.000 gulden. Voor elke 10.000 personen waarbij gekozen wordt voor niet-registratie, nemen de belastingontvangsten toe met 20 tot 30 miljoen gulden, maar nemen de uitkeringslasten van de bijstandsregelingen in nog sterkere mate toe met 130 miljoen gulden.

De maatregel zal leiden tot minder uitvoeringskosten voor de gemeenten. De belastingdienst daarentegen zal meer kosten moeten maken omdat deze dienst te maken zal krijgen met het handhavingsprobleem. Dit betekent dus een verschuiving van de kosten van de gemeenten naar de belastingdienst.

Oplossingsrichting 2.2: individualisering van uitkeringsrechten.

Een meer fundamentele oplossing voor de misbruikgevoeligheid van het begrip gezamenlijke huishouding en tegelijkertijd een meer ingrijpende wijziging van de huidige regelgeving betreft individualisering van uitkeringsrechten. Onder individualisering wordt verstaan het toekennen van rechten en het opleggen van plichten aan individuen, ongeacht hun woon- en leefsituatie. Dat wil zeggen dat bij de vaststelling van de uitkering noch rekening wordt gehouden met de schaalvoordelen van een gezamenlijke huishouding, noch met de vraag of betrokkene een partner heeft met voldoende middelen voor beiden, dan wel een partner zonder voldoende middelen. Zowel wat het recht op uitkering betreft als ten aanzien van de hoogte van de uitkering, wordt alleen gekeken naar de omstandigheden van het individu. Men heeft dan, uitgaande van het huidige uitkeringsniveau voor een alleenstaande, recht op een uitkering van 70 procent ongeacht het feit of men samenwoont met iemand die over voldoende inkomsten beschikt. Minder dan 70 procent is niet mogelijk omdat alleenstaanden dan weer een aanvulling moeten hebben en er dus toch moet worden gekeken of er nog iemand anders is, hetgeen juist een van de problemen is.

Voordelen:

Omdat bij individualisering de leefvorm niet meer van belang is, is controle en/of handhaving op dit vlak overbodig. Daarnaast neemt de regelgeving af en wordt deze eenvoudiger.

Nadelen:

Een van de conclusies van in het in mei 1992 verschenen rapport van het Centraal Planbureau (CPB)¹¹ over individualisering is 'dat het individualiseren van uitkeringsrechten met grote risico's gepaard gaat, omdat dit tot een grote stijging van het potentieel aantal uitkeringsgerechtigden leidt. Een stringente controle op oneigenlijk gebruik zal hierdoor zeer moeilijk zijn. Dit zou tot een sterke toename van het feitelijk aantal uitkeringstrekkers kunnen leiden, mede doordat het voor partners met een part-time baan dan aantrekkelijker wordt om te stoppen met werken'. Naast toename van de kosten betekent dit ook een uitbreiding van het uitvoeringsapparaat. Individualisering werkt volgens het CPB misbruik in de hand omdat men zich als werkzoekende gaat presenteren omwille van een uitkering, zonder daadwerkelijk bereid te zijn werk te zoeken of te aanvaarden.

Een ander effect van individualisering is dat de partner van iemand die een aanzienlijk bedrag per jaar verdient recht op een uitkering verkrijgt, terwijl er binnen de huidige invulling van het behoeftekenmerk in wezen geen sprake is van een behoefte aan bijstand. Het is zeer de vraag of een dergelijke uit algemene middelen gefinancierde regeling op voldoende maatschappelijk draagvlak mag rekenen.

Financiële effecten:

De uitvoeringskosten voor de gemeenten per geval nemen af omdat de beoordeling van de leefvorm overbodig is. Dit wordt echter geheel teniet gedaan omdat er veel meer uitkeringsgerechtigden zijn. De uitkeringskosten nemen enorm toe. Volgens het onderzoek 'De financiële gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten', van het Economisch Instituut/centrum voor Interdisciplinair onderzoek van Arbeidsmarkt- en Verdelingsvraagstukken van de Rijksuniversiteit Utrecht (CIAV) in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)¹², kunnen de extra kosten van volledige individualisering oplopen tot ongeveer 25 miljard gulden per jaar. Uitgegaan is hierbij van de zogenaamde maximumvariant, waarbij wordt verondersteld dat 'het uitkeringsrecht wordt uitgebreid tot alle potentiële participanten'. Tot deze groep behoren onder meer de partners van alle alleenverdieners. Bij de maximumvariant wordt verondersteld dat iedereen zich als werkzoekende laat registreren. Bij de berekening van de kosten is rekening gehouden met gedragsreacties. Het is aldus het CIAV/SCP meer dan waarschijnlijk dat een deel van de beroepsbevolking ophoudt met werken omdat men toch een

11) Centraal Planbureau, serie Werkdocumenten, nr. 44, 'Belastingen en Sociale Zekerheid in discussie: individualisering en ministelsel'.

12) Kamerstukken II, 1990-1991, 21 016, nrs. 2 en 3.

uitkering ontvangt¹³. De berekening van de kosten geldt voor het gehele terrein van de sociale zekerheid. Het is niet mogelijk de kosten voor de ABW afzonderlijk te berekenen. Duidelijk is wel dat het merendeel van de meerkosten voor rekening van de ABW zal komen.

Oplossingsrichting 2.3: verzelfstandiging van uitkeringsrechten.

Een iets minder vergaande oplossingsrichting is verzelfstandiging van uitkeringen. Verzelfstandiging¹⁴ kent net als individualisering een individuele benadering van rechten en plichten. Bij het vaststellen van het uitkeringsniveau wordt echter niet geheel voorbijgegaan aan de woon- en leefsituatie. Optredende schaalvoordelen die voortvloeien uit het voeren van een gezamenlijke huishouding, worden in het uitkeringsrecht verrekend. Partners zonder eigen inkomen hebben recht op 50 procent van het netto minimumloon, ongeacht de middelen van de ander.

Voordelen:

De misbruikgevoeligheid zal in beperkte mate afnemen omdat het financiële voordeel bij misbruik afneemt omdat men in ieder geval 50 procent krijgt.

Nadelen:

Een gemeente zal moeten blijven toetsen of er een partner is. In verband hiermee zal de regeling misbruikgevoelig blijven. Zoals hierboven ook al is aangevoerd zal deze oplossing tot gedragsreacties leiden. Een van de uitkomsten van het eerdergenoemde CIAV/SCP onderzoek -zie onder meer blz. 110 en 113- is dat veel gehuwde vrouwen¹⁵ een verzelfstandigde uitkering verkiezen boven een arbeidsinkomen en dat deze zich van de arbeidsmarkt zullen terugtrekken.

Financiële effecten:

-
- 13) Volgens het CIAV/SCP onderzoek blijkt dat bij verzelfstandiging van de bijstand, waarbij alle partners zonder eigen inkomen een uitkering ter hoogte van 50 procent van het minimumloon krijgen, de kans dat de partner deelneemt aan betaalde arbeid wordt gehalveerd (zie onder meer blz. 82 van dit rapport). Dit geldt behalve voor de niet werkende partners ook voor de reeds werkende partners, waarvan de helft zich van de arbeidsmarkt terugtrekt. Bij volledige individualisering (dus waarbij alle partners zonder eigen inkomen een 70 procent-uitkering krijgen) zal dit effect nog groter zijn.
- 14) Voor het begrip verzelfstandiging is hier aangesloten bij het rapport 'Verzelfstandiging van uitkeringsrechten', dat op 31 januari 1989 de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 016, nr. 1).
- 15) Het rapport verwijst hier naar de literatuur waaruit blijkt dat de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor veranderingen in de inkomenssfeer het grootst is bij gehuwde vrouwen. De analyse van gedragsreacties is volgens de onderzoekers daarom beperkt tot de categorie van gehuwde vrouwen.

Ook verzelfstandiging zal extra kosten met zich meebrengen. De meerkosten van deze variant kunnen volgens de berekeningen van het CLAV/SCP oplopen tot circa 17 miljard gulden. De hoogte van de meerkosten is mede afhankelijk van de mate waarin zich het gedragseffect zal voordoen dat personen met een beperkt inkomen stoppen met werken.

De berekening van de kosten geldt voor het gehele terrein van de sociale zekerheid. Het is niet mogelijk de kosten voor de ABW afzonderlijk te berekenen. Duidelijk is wel dat het merendeel van de meerkosten voor rekening van de ABW zal komen.

Knelpunt 3:

In verband met het ontduiken van de onderhoudsplicht en verhaalsmogelijkheden worden gezamenlijke huishoudingen gefingeerd. Voor een uitvoeringsorgaan is dit moeilijk aan te tonen.

Niet het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding vormt hier het probleem, maar juist het fingeren van een gezamenlijke huishouding. Dit houdt verband met artikel 160, boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 160, boek 1 BW, bepaalt dat een verplichting van een gewezen echtgenoot om uit hoofde van een echtscheiding levensonderhoud te verschaffen aan de wederpartij eindigt wanneer deze wederpartij opnieuw in het huwelijk treedt danwel is gaan samenwonen met een ander als waren zij gehuwd.

Het komt voor dat ex-echtgenoten afspreken dat de bijstandsgerechtigde partij na de echtscheiding een gefingeerde gezamenlijke huishouding met iemand anders gaat voeren gedurende een beperkte periode van een aantal maanden. Na deze periode is de wederpartij ingevolge artikel 160, boek 1 BW, niet meer onderhoudsplichtig en kan er ook niet verhaald worden op grond van de ABW. De ex-onderhoudsplichtige betaalt vervolgens onderhands een bedrag aan de bijstandsgerechtigde. Voor beide partijen kan dit voordelig zijn.

Er bestaat geen inzicht in de mate waarin dit soort afspraken voorkomen. In de praktijk zal het waarschijnlijk meevallen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Veelal is de relatie tussen de ex-echtgenoten dusdanig verstoord dat het onwaarschijnlijk is dat de bijstandsgerechtigde partij meewerkt. Deze laatste heeft bovendien zelf baat bij het niet wegvallen van de onderhoudsplicht. Een andere reden is dat de onderhoudsplicht ten behoeve van de kinderen niet wegvalt. Aangezien de aanwezige alimentatieruimte vaak geheel wordt aangewend voor de kinderen, heeft een dergelijke afspraak derhalve weinig zin.

Mogelijke oplossingen van dit knelpunt liggen niet zozeer op het vlak van de bijstandswet, maar zijn veeleer civielrechtelijk van aard. Artikel 160 boek 1 BW zou daartoe op misbruikgevoelige aspecten moeten worden doorgelicht. In verband met het civielrechtelijke karakter van dit probleem draagt de subwerkgroep dan ook geen uitgewerkte oplossingen aan. Volstaan wordt met het kort aanstippen van

een aantal mogelijke oplossingsrichtingen. De subwerkgroep denkt hierbij aan de volgende mogelijkheden:

- het inbouwen van een soort herlevingsclausule, zodat de onderhoudsplicht niet onherroepelijk wegvalt;
- het invoeren van een systeem waarbij aan het einde van het huwelijk wordt afgerekend (vergelijkbaar met het Franse systeem van 'prestation compensatoire') in plaats van een onderhoudsplicht na het einde van een huwelijk;
- het verbinden van een onderhoudsplicht aan ongehuwd samenwonen.

Financiële effecten:

Omdat hier volstaan wordt met het aangeven van mogelijke oplossingsrichtingen, zijn geen financiële effecten aan te geven.

Resumé:

Met name het criterium wederzijdse verzorging blijkt in de praktijk een misbruikgevoelig element in de regelgeving te zijn. De reden hiervoor dat is een uitvoeringsorgaan de feitelijke situatie moet toetsen hetgeen niet altijd even makkelijk is. Mogelijke alternatieven op het vlak van de regelgeving blijken geen wezenlijke verbetering te bieden of leiden niet tot een vermindering van de misbruikgevoeligheid zonder dat wordt voorbijgegaan aan de huidige uitgangspunten van de ABW. Daarnaast blijken de financiële gevolgen van een aantal oplossingsrichtingen een zodanige omvang te hebben dat deze reeds op grond van het kostenaspect geen aanbeveling verdienen.

4.1.2 Woningdelers

Wanneer men met een of meer anderen gezamenlijk een woning bewoont, treden schaalvoordelen op, waardoor de noodzakelijke kosten van het bestaan op een lager niveau liggen. Op de bijstandsuitkering wordt 10 procent van het netto minimumloon in mindering gebracht. De aanwezigheid van anderen is dus wel van belang voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering echter niet voor de vaststelling van het recht op uitkering (geen gezamenlijke middelentoets derhalve). De IOAW en IOAZ kennen geen woningdelersregeling.

Knelpunt 4:

De woningdelersregeling wordt als vluchtweg gebruikt.

Omdat de grens tussen de woningdelersregeling en gezamenlijke huishouding gradueel verloopt, wordt de woningdelersregeling in de praktijk als vluchtweg gebruikt door personen die hun gezamenlijke huishouding verzwijgen. Betrokkenen geven dan aan dat ze wel gezamenlijk voorzien in huisvesting,

maar dat ze voor de rest weinig met elkaar van doen hebben. Wanneer er geen redenen zijn voor een gemeente om hieraan te twijfelen, zal geen nader onderzoek worden ingesteld.

Oplossingsrichting 4.1: afschaffen woningdelersregeling.

De meest drastische oplossing voor dit probleem is het afschaffen van de woningdelersregeling, waarbij drie varianten mogelijk zijn:

variant 4.1a: woningdelers worden als alleenstaanden aangemerkt.

Bij deze variant worden woningdelers als alleenstaanden aangemerkt en vindt er geen korting vanwege schaalvoordelen plaats op de uitkering.

Voordelen:

Een voordeel van deze variant is dat de misbruikgevoeligheid van de woningdelersregeling verdwijnt omdat er geen woningdelers meer zijn. Voorts houdt deze variant een vereenvoudiging van de regelgeving in, alsmede een vereenvoudiging van de uitvoering.

Nadelen:

Een nadeel is dat de misbruikgevoeligheid van het begrip gezamenlijke huishouding toeneemt, omdat het voor mensen die hun gezamenlijke huishouding willen verzwijgen aantrekkelijker wordt om dit ook daadwerkelijk te doen. De 'premie' op misbruik wordt groter, want in plaats van 60 procent die men als woningdeler krijgt door het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding, ontvangt men dan 70 procent.

Door de afschaffing van de woningdelersregeling wordt het probleem van het verschil tussen alleenstaanden en gezamenlijke huishoudingen niet opgelost, terwijl dit ook naar het oordeel van de uitvoeringspraktijk het grootste probleem bij de leefvormen is.

Financiële effecten:

De uitvoeringskosten¹⁶ van de woningdelersregeling vallen weg. De uitkeringskosten nemen daarentegen toe. Het schrappen van de woningdelerskorting bij het huidige aantal woningdelers kost in 1993 en structureel circa 160 miljoen gulden per jaar, waarbij geen rekening is gehouden met het

16) Ten tijde van de invoering van de woningdelersregeling is gesteld, dat de uitbreiding van de werklust bij gemeenten door deze invoering beperkt van omvang is. Volgens de nota van toelichting bij het invoeringsbesluit (13 maart 1985, Stb. 132) is het gemeentelijk aandeel van 10 procent in de besparing als gevolg van de invoering van de woningdelersregeling, voldoende om de extra uitvoeringslasten op te vangen.

wegvallen van de uitvoeringskosten.

variant 4.1b: woningdelers worden als partners in een gezamenlijke huishouding aangemerkt.

Wanneer men samen een woning deelt wordt men aangemerkt als een gezamenlijke huishouding. Dit betekent dat alleen nog het gezamenlijk voorzien in huisvesting relevant is als criterium bij de beoordeling of men een gezamenlijke huishouding voert. Een van de voorwaarden daarbij is wel dat het bevolkingsregister betrouwbaar dient te zijn.

Voordelen:

Het criterium gezamenlijke huisvesting is voor een gemeente eenvoudiger te controleren. De misbruikgevoeligheid van de regelgeving neemt hierdoor af. De woningdelersregeling kan niet meer als vluchtweg gebruikt worden.

Nadelen:

De huidige woningdelers, derhalve iedereen die gezamenlijk in de huisvesting voorziet, worden bij deze variant geacht in elkaars verzorging te voorzien (gezamenlijke middelentoets). Dit leidt tot aanzienlijke inkomensconsequenties voor individuen, in de zin van inkomensachteruitgang of zelfs verlies van de gehele uitkering. Ook betekent dit dat betrokkenen de inkomensgegevens van iemand die niet hun partner is dienen te overleggen. Bij deze variant kunnen gedragsreacties optreden, in die zin dat men gaat verhuizen om toch voor een alleenstaandenuitkering in aanmerking te komen. Dit is overigens niet aan te merken als misbruik, maar kan wel extra kosten met zich mee brengen.

Financiële effecten:

De norm wordt verlaagd van 60 procent naar 50 procent onder de veronderstelling dat woningdelers voortaan gemiddeld 50 procent van de echtparennorm zullen ontvangen.

Zonder gedragsreacties leidt deze variant tot een besparing van ongeveer 140 miljoen gulden per jaar vanaf 1993¹⁷. Wanneer gedragsreacties wel worden meegerekend zal de besparing minder worden. De maatregel maakt het voor woningdelers aantrekkelijk apart te gaan wonen. Indien 25 procent van de woningdelers zelfstandige woonruimte¹⁸ zou opzoeken betekent dit dat de besparing terugloopt tot circa 65 miljoen (in 1993 en structureel).

17) Bij de berekening van de kosten is verondersteld dat de woningdelers gemiddeld 50 procent van de echtparennorm zullen ontvangen.

18) Dit zal ook tot gevolg hebben dat de woningmarkt krappere zal worden met alle gevolgen van dien.

Bij een te groot aantal gedragsreacties bedragen de kosten meer dan de besparingen. De uitvoeringskosten zullen lager kunnen uitvallen dan nu het geval is.

variant 4.1c: woningdelers én kostgangers/onderhuurders worden als partners in een gezamenlijke huishouding aangemerkt.

Ook de onderhuurders en kostgangers vallen bij deze variant onder het begrip gezamenlijke huishouding. Bij de kostgangers levert dit weinig problemen op. Economisch gezien lijkt een kostgangersrelatie op een aantal punten op een gezamenlijke huishouding. De kostbaas verschaft kost en inwoning (en verricht eventueel andere huishoudelijke werkzaamheden voor de kostganger), terwijl de kostganger als tegenprestatie kostgeld verstrekt. In deze situatie is er sprake van gezamenlijke huisvesting en van een bepaalde mate van wederzijdse verzorging. Ook in veel onderhuursituaties vindt men elementen die ontleend zijn aan het begrip wederzijdse verzorging. Alleen die personen die helemaal zelfstandig, onafhankelijk van andere wonen, worden in deze variant als alleenstaanden beschouwd.

Voordelen:

Zie variant 4.1b. De effecten zullen wellicht groter zijn.

Nadelen:

Naast de gedragsreacties heeft deze variant tot gevolg dat behalve bij de woningdelers ook bij personen die op basis van een commerciële overeenkomst samen een woning bewonen, de gezamenlijke middelentoets wordt toegepast.

Financiële effecten:

Naast de besparing die mogelijk is ten aanzien van de groep woningdelers (zie variant 4.1b) betekent het aanmerken van kostgever/kostganger en onderverhuurder/ onderhuurder als partners in een gezamenlijke huishouding een besparing van circa 120 miljoen gulden per jaar, waarbij is verondersteld dat deze personen gemiddeld recht hebben op 50 procent van de gehuwdennorm. Het totale effect van de maatregel bedraagt derhalve circa 260 miljoen gulden per jaar vanaf 1993, waarbij geen rekening is gehouden met eventuele gedragseffecten.

Resumé:

Afschaffen van de woningdelersregeling betekent het afsnijden van de vluchtweg. Het betekent echter ook dat de 'fraudewinst' groter wordt bij het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding, waardoor de misbruikgevoeligheid van dit laatste begrip toeneemt. In varianten waarin woningdelers worden

gelijkgesteld met partners ontstaan aanzienlijke negatieve inkomenseffecten en waarschijnlijk ook gedragseffecten. Met de afschaffing van de woningdelersregeling wordt de uitvoering eenvoudiger en kan de uitvoering wat leefvormen betreft nog meer worden toegespitst op de problematiek van de gezamenlijke huishoudingen.

Knelpunt 5:

Het hebben van een commerciële relatie is in de praktijk eenvoudig te fingeren.

De woningdelersregeling zelf blijkt in de praktijk niet zoveel problemen op te leveren.

Het enige misbruikgevoelige element van belang heeft betrekking op de uitzonderingsbepaling dat degenen die samen een woning delen maar dit op commerciële basis doen niet als woningdelers worden aangemerkt. Het probleem is, dat zo'n commerciële relatie in de praktijk eenvoudig te fingeren is.

Oplossingsrichtingen:

5.1. Afschaffing van de uitzondering voor commerciële relaties.

Deze oplossingsrichting houdt in dat kostgangers en onderhuurders worden aangemerkt als woningdelers.

Voordelen:

Door de uitzonderingsbepaling, dat bij het voeren van een commerciële relatie geen sprake is van woningdeling, te schrappen wordt misbruik met gefingeerde overeenkomsten onmogelijk gemaakt. Uitvoering van de woningdelersregeling wordt bovendien eenvoudiger.

Nadelen:

In een aantal gevallen zal er, ondanks een commerciële huurprijs of kostgeld, toch sprake zijn van schaalvoordelen waarmee bij het vaststellen van het uitkeringsniveau rekening kan worden gehouden. Dit zal echter niet in alle gevallen zo zijn. Het opleggen van een korting is dan, vanuit het oogpunt van het hebben van schaalvoordelen, niet altijd te rechtvaardigen.

Financiële effecten:

In de eerste plaats wordt voor personen die kostgangers of onderhuurders hebben voortaan de woningdelerskorting van 182 gulden per maand toegepast, waar de korting thans nog gemiddeld 229 gulden per maand bedraagt. Bij een geraamd aantal van 15.000 commerciële relaties gaat het op jaarbasis om extra uitkeringlasten van 9 miljoen gulden. In de tweede plaats zal door het aanmerken van kostgangers en onderhuurders als woningdeler, voor deze categorie voortaan de woningdelerskorting van 182 gulden per maand van toepassing zijn. Dit leidt tot een verlaging van de jaarlijkse

uitkeringslasten met 35 miljoen gulden (15.000 personen tegen 2.350 gulden per jaar) onder de veronderstelling dat het aantal bijstandsgerechtigden dat kostganger/ onderhuurder is even groot is als het aantal bijstandsgerechtigden dat een kostganger/onderhuurder in huis heeft. Naast de besparing van per saldo circa 25 miljoen gulden op de uitkeringen zal tevens een geringe besparing op de uitvoeringskosten kunnen worden gerealiseerd omdat de uitvoering van de woningdelersregeling eenvoudiger wordt.

5.2. Invoering strengere eisen in de regelgeving ten aanzien van het hebben van een commerciële relatie.

Wanneer men aanvoert op commerciële basis een woning te delen dient men bij deze oplossingsrichting aan bepaalde eisen te voldoen, welke zijn neergelegd in de regelgeving. De subwerkgroep denkt daarbij aan de volgende eisen:

- overeenkomst moet schriftelijk zijn neergelegd;
- bij het sluiten van de overeenkomst moeten getuigen aanwezig zijn of een notaris;
- de betaling van huur of kostgeld moet kunnen worden aangetoond door middel van kwitanties of girale overschrijvingen.

Voordelen:

Door het stellen van vormvereisten wordt de controle op het hebben van zo'n commerciële relatie eenvoudiger. De potentiële fraudeur zal zich meer moeite moeten getroosten om de commerciële relatie te fingeren.

Nadelen:

In de praktijk blijkt dat een schriftelijke onderhuurovereenkomst niet altijd overeenstemt met de feitelijke situatie. Het opnemen van bovenstaande eisen betekent bovendien niet dat het fingeren van een commerciële relatie onmogelijk wordt. Een ander nadeel is dat verhuurders niet altijd bereid zullen zijn om mee te werken aan het zichtbaar maken van een huurovereenkomst (door de defiscalisering van de kamerhuur valt wellicht een belemmering weg voor sommige verhuurders). Ook het in veel huurcontracten opgenomen verbod van onderverhuur zal de medewerking belemmeren. In verband hiermee zal het voor een aantal niet-woningdelers moeilijk worden om aan te tonen dat men slechts op een commerciële basis met iemand ander in één huis woont. Het stellen van vormvereisten brengt met zich mee dat de regelgeving toeneemt waardoor wellicht de uitvoerbaarheid afneemt.

Hoewel er aan deze oplossingsvariant nadelen kleven kunnen bepaalde elementen toch bijdragen aan de terugdringing van de misbruikgevoeligheid. Het is alleen de vraag of dit dient te geschieden door wijziging in de regelgeving of dat gemeenten de controle ten aanzien van commerciële relaties moeten

aanscherpen. Het overhandigen van een afschrift van een standaardhuurcontract, getekend op de dag van aanvraag om bijstand, zonder betaalbewijzen en zonder dat het uitvoeringsorgaan zich er van heeft vergewist dat de woonsituatie zodanig is dat onderhuur mogelijk is, mag niet leiden tot het achterwege laten van de woningdelerskorting. Een probleem blijft dat een gemeente afhankelijk is van een derde partij die niet altijd geneigd is medewerking te verlenen en daartoe ook niet verplicht is.

Financiële effecten:

Door de maatregel zal het aantal gefingeerde commerciële relaties kunnen afnemen. De mate waarin deze vorm van misbruik voorkomt is niet bekend, een raming van de financiële effecten is dan ook uitermate tentatief. Het gaat hierbij om relatief geringe bedragen. Zo zou bij een vermindering van het aantal commerciële relaties met 10 procent, de besparing op de uitkeringslasten per saldo ongeveer 2,5 miljoen gulden (10 procent van de voorgaande oplossing) bedragen. De uitvoeringskosten zullen door de maatregel in geringe mate kunnen afnemen omdat de controle op commerciële relaties eenvoudiger wordt. Bij inschakeling van een notaris komen partijen zelf voor extra kosten te staan.

5.3. Beperking van de doelgroep in de woningdelersregeling tot huisgenoten.

Een andere oplossing voor het hierboven gesignaleerde probleem is het beperken van de woningdelersregeling tot huisgenoten (familieleden in de eerste en tweede graad). Deze groep wordt in de huidige regelgeving, ondanks een eventuele commerciële relatie toch als woningdeler aangemerkt. De Wet Individuele Huursubsidie hanteert overigens ook het begrip huisgenoten.

Voordelen:

Indien men op commerciële basis gezamenlijk een woning bewoont, valt men niet onder de woningdelersregeling. Deze uitzondering geldt niet voor huisgenoten. Huisgenoten worden geacht op niet-commerciële basis een woning te delen. Wanneer huisgenoten aanvoeren op commerciële basis een woning te delen worden zij toch als woningdelers aangemerkt. Het fingeren van een commerciële relatie heeft bij huisgenoten derhalve geen nut. De misbruikgevoeligheid van de woningdelersregeling neemt hierdoor af. Daarbij komt nog dat de hoedanigheid van huisgenoot voor een gemeente eenvoudig te controleren is. De regelgeving wordt ook eenvoudiger.

Nadelen:

Een nadeel is dat op deze wijze een ongelijke behandeling plaatsvindt tussen huisgenoten en niet-huisgenoten. Bij deze laatste groep is ook sprake van schaalvoordelen bij woningdeling. Hiermee wordt dan geen rekening gehouden in tegenstelling tot bij huisgenoten. Een rechtvaardiging voor dit verschil is niet aan de ABW te ontleen. Een ander nadeel is dat de fraudewinst voor niet-huisgenoten groter

wordt bij het verzwijgen van een gezamenlijke huishouding.

Financiële effecten:

De beperking van de woningdelersregeling tot huisgenoten betekent het wegvallen van de woningdelerskorting bij de rest van de huidige woningdelers. Verondersteld is dat het hier gaat om 30 procent van het totale woningdelersbestand (zie ook variant 4.1a). Dit leidt tot een stijging van de uitgaven die ligt tussen de 45 en 50 miljoen gulden per jaar (in 1993 en structureel).

Resumé:

De woningdelersregeling op zich levert in de praktijk niet zoveel problemen op. Het meest misbruikgevoelige element in de regelgeving betreft de uitzonderingsbepaling ten aanzien van onderhuurders en kostgangers. Het schrappen van deze uitzondering is de enige mogelijkheid om het fingeren van een dergelijke situatie effectief tegen te gaan. Het overnemen van deze optie betekent wel dat er in de praktijk situaties zijn die een woningdelerskorting niet rechtvaardigen. Dit kan worden opgelost door het uitvoeringsorgaan de uitdrukkelijke bevoegdheid te geven van de woningdelersregeling af te wijken.

4.1.3. Leefvormensystematiek

Naast specifieke onderdelen van de regelgeving, heeft de subwerkgroep ook de regelgeving ten aanzien van leefvormen in zijn geheel bekeken. Daarbij is met name gelet op consistentie en duidelijkheid. Deze elementen kunnen bijdragen aan de vermindering van de misbruikgevoeligheid van de regelgeving.

De huidige ABW is een complex systeem van regels. Deze complexiteit is te beredeneren vanuit het uitgangspunt in de ABW dat voor de beoordeling van het recht op uitkering en de hoogte daarvan wordt aangesloten bij de feitelijke situatie. Ook wat de leefvormen betreft wordt aangesloten bij de feitelijke situatie. Aangezien de praktijk een veelvoud van leefvormen kent, wordt deze veelvormigheid weerspiegeld in de ABW. Voorkomen echter moet worden dat deze veelvormigheid uitmondt in onuitvoerbaarheid en misbruik in de hand werkt. Dit wordt ook door Divosa¹⁹ naar voren gebracht.

19) Divosa (vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid), discussienota "de normensystematiek in de Algemene Bijstandswet", januari 1992.

Knelpunt 6:

De diversiteit en de niet altijd even scherpe grenzen binnen de leefvormensystematiek nodigen uit tot misbruik.

De diversiteit van de leefvormen in de regelgeving en de daarmee corresponderende uitkeringsniveaus kunnen voor een uitkeringsgerechtigde aanleiding zijn om zich zodanig te presenteren dat het resultaat een (hogere) uitkering is. Omdat de grenzen tussen de diverse leefvormen niet altijd even scherp (kunnen) zijn, is het voor een uitkeringsgerechtigde mogelijk om eenzelfde situatie op verschillende manieren in te vullen door bepaalde accenten te verleggen of het verzwijgen van bepaalde feiten. De beoordeling van de daadwerkelijke feitelijke situatie door de gemeente kost in bepaalde gevallen veel tijd en is niet altijd even eenvoudig.

Bij deze meer algemene problematiek denkt de subwerkgroep dat het terugbrengen van het aantal normalternatieven wellicht tot vermindering van de misbruikgevoeligheid kan leiden. Vermindering van het aantal alternatieven betekent dat er minder te controleren nuances zijn, hetgeen de uitvoering voor gemeenten makkelijker maakt. Minder keuzemogelijkheden zal waarschijnlijk ook minder misbruik betekenen. Een andere oplossingsrichting die in het kader van dit probleem door de subwerkgroep is bekeken vormt een systeem waarbij iedereen eenzelfde basisnorm krijgt, al dan niet aangevuld met toeslagen.

Oplossingsrichtingen:

6.1. Terugbrengen van het aantal normalternatieven.

Binnen deze oplossingsrichting zijn een aantal varianten²⁰ mogelijk, te weten:

- 6.1a. afschaffen van de woningdelersregeling;
- 6.1b. kostgangers en onderhuurders aanmerken als woningdeler;
- 6.1c. co-oudernorm afschaffen;

ad 6.1a: afschaffen van de woningdelersregeling.

Wat het afschaffen van de woningdelersregeling betreft wordt verwezen naar hetgeen hierover in de vorige paragraaf (§4.1.2.) is gezegd.

20) Deze varianten zijn alleen van belang voor de ABW.

ad 6.1b: kostgangers en onderhuurder aanmerken als woningdelers.

In plaats van een afzonderlijke aftrek bij een onderhuur- of kostgangersrelatie en een afzonderlijke woningdelersaftrek, kan gekozen worden voor een systeem waarbij één aftrek plaatsvindt en wel wanneer iemand met een of meer anderen gezamenlijk gehuisvest is. Het wel of niet hebben van een commerciële relatie doet er dan niet toe. Uit het oogpunt van vereenvoudiging en vermindering van misbruikgevoeligheid is deze oplossing wel te verdedigen. Wat de voor- en nadelen en de financiële effecten betreft wordt naar de vorige paragraaf (§4.1.2.) verwezen.

ad 6.1c: co-oudernorm afschaffen.

Op basis van jurisprudentie passen een aantal gemeenten de co-oudernorm toe. Het verschil tussen de norm voor een alleenstaande en de norm voor een alleenstaande ouder wordt over de beide ouders verdeeld naar rato van het aantal dagen in de week waarop beide ouders de zorg over de kinderen (of het kind) hebben. In de herinrichting van de ABW wordt deze praktijk gecodificeerd. Bij het afschaffen van de co-oudernorm, heeft een van de ouders recht op een alleenstaandennorm en de ander op een alleenstaande-oudernorm.

Voordelen:

Afschaffing van de co-oudernorm betekent een vereenvoudiging van de regelgeving. Het aantal mogelijkheden om te frauderen neemt af. Afschaffen van de co-oudernorm betekent ook een vereenvoudiging voor de uitvoering. Slechts een van de ouders heeft recht op de volledige alleenstaande-oudernorm. De verdeling van de kosten moeten de ouders dan zelf regelen.

Nadelen:

Als een van de ouders over voldoende inkomsten beschikt kan het toekennen van de volledige alleenstaande oudernorm aan de niet verdienende ouder tot toename van de uitkeringskosten leiden.

Financiële effecten:

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

De co-ouderschapsregeling is op zich ook misbruikgevoelig. In tegenstelling tot in het civiele recht, waar het co-ouderschap gebaseerd is op een rechterlijke uitspraak, wordt in de ABW aangesloten bij de feitelijke situatie. Het feitelijk uitoefenen van co-ouderschap is echter niet eenvoudig te onderscheiden van een bezoeksregeling. Als een van de ouders in de bijstand zit, is toepassing van de co-oudernorm voor deze ouder voordeliger dan wanneer er slechts sprake is van een bezoeksregeling waarbij hij of zij

als alleenstaande wordt aangemerkt.

Als de co-oudernorm niet wordt afgeschaft kan de misbruikgevoeligheid van deze regeling worden tegengegaan door middel van het opnemen van een voorwaarde in de regelgeving, waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te kunnen komen voor de co-oudernorm. Deze voorwaarde houdt in dat aan het co-ouderschap een rechterlijke uitspraak ten grondslag moet liggen. Voor het uitvoeringsorgaan is dit eenvoudig te controleren. Eventueel kan daarbij nog een aanvullende voorwaarde worden gehanteerd, in de zin van een minimum aantal dagen waarop men de zorg over het kind of de kinderen moet hebben.

6.2. Invoering van een basisnorm (50 procent van het netto minimumloon), met een stelsel van toeslagen (bijvoorbeeld omdat men alleenstaande of alleenstaande ouder is).

Vanuit verschillende hoeken is het idee geopperd om een basisnorm in te voeren, die naar gelang de omstandigheden van de persoon wordt verhoogd met toeslagen. De subwerkgroep gaat er van uit dat hierbij wordt gedoeld op een systeem waarin de uiteindelijke uitkeringsniveaus niet afwijken van de huidige normen. De 70 : 90 : 100 - procentsverhouding blijft derhalve in stand. Omdat met deze oplossingsrichting geen geïndividualiseerd uitkeringsrecht wordt beoogd, blijft de partnertoets alsook de gezamenlijke middelentoets van belang. De inkomstenverrekening dient daartoe wel te worden aangepast. Dit kan door te bepalen dat het inkomen van de partner in aanmerking wordt genomen voor zover dat inkomen boven het voor die partner geldende normbedrag uitgaat. Ook de woningdelersregeling dient een plaats te krijgen in de vernieuwde uitkeringssystematiek.

Omdat het nieuwe systeem alleen toeslagen kent en geen verlagingen, dient de basisnorm niet op 50 procent te worden gesteld, maar wellicht op 45 procent, waarbij ook andere varianten mogelijk zijn. De keuze van 45 procent als basisnorm houdt verband met een woningdelend echtpaar. Een woningdelend echtpaar heeft namelijk slechts recht op 90 procent van het minimumloon. Beide partners dus ieder op 45 procent. Bij een basisnorm van 50 procent zou in deze situatie een verlaging van de uitkering moeten plaatsvinden, hetgeen juist dient te worden voorkomen.

In een systeem waar een basisnorm van 45 procent van het minimumloon geldt, hebben alleenstaanden recht op een toeslag van 15 (woningdelend) respectievelijk 25 procentpunten (alleenwonend). Alleenstaande ouders hebben recht op een toeslag van 35 (woningdelend) respectievelijk 45 procentpunten (alleenwonend). Voor de categorie uitkeringsgerechtigden beneden 23 jaar (en met ingang van 1 januari 1993 beneden 27 jaar) kunnen andere normbedragen gelden. De basisnorm en de toeslagen voor deze groep dient hierop te worden afgestemd.

De regelgeving wordt er niet minder ingewikkeld door, omdat voor de verschillende situaties ook verschillende toeslagen vereist zijn.

Voordelen:

Door dat het systeem alleen toeslagen kent en geen aftrekposten werkt het wellicht drempelverhogend voor potentiële fraudeurs.

Nadelen:

Een systeem met basisnorm en toeslagen, alsmede een andere inkomensverrekening betekent dat de uitvoeringslasten voor een gemeente toenemen. Voor gehuwden en gezamenlijke huishoudingen dient bijvoorbeeld een dubbele administratie te worden opgezet. Omdat de gezamenlijke middelentoets een rol blijft spelen, zal rekening moeten worden gehouden met een eventuele partner. Wanneer iemand een uitkering vraagt en genoeg neemt met 45 procent, geeft betrokkene impliciet aan dat er een partner is. Om vervolgens te kunnen bepalen of betrokkene recht heeft op die 45 procent, is het noodzakelijk de financiële situatie van de partner te achterhalen. Deze kan immers een zodanig inkomen hebben dat er geen sprake is van bijstandbehoefte omstandigheden. De gemeente kan niet een uitkering van 45 procent toekennen zonder feitelijk uitgevoerde partnertoets. Dit zou namelijk een verzelfstandiging van uitkeringsrechten inhouden. De partnertoets betekent dat de gemeenten moeten blijven controleren en verifiëren zodat dit alternatief geen wezenlijke verandering brengt ten opzichte het huidige systeem.

Een ander punt betreft de bewijsvoering indien men een toeslag wenst. De betrokkene zal moeten aantonen dat hij geen gezamenlijke huishouding voert. Een dergelijk 'negatief' bewijs kan echter nauwelijks geleverd worden. Het overleggen van stukken die aantonen dat betrokkene de huur heeft betaald en ook de andere kosten (gas, electriciteit, water, verzekeringen en dergelijke) die verband houden met het voeren van een huishouding voor zijn rekening heeft genomen, wil niet zeggen dat hij niet met een ander een gezamenlijke huishouding voert. Wellicht wordt de helft van hetgeen betaald is onderhands vergoed of hebben betrokkenen afgesproken dat een van beiden alle kosten op zich neemt, terwijl de inkomsten van de ander worden opgespaard of dat de ander de niet-financiële lasten van het huishouden op zich neemt.

De kans bestaat dat echte alleenstaanden niet in staat zijn aan te tonen dat ze daadwerkelijk alleenstaand zijn. Een gemeente zal er dan vanuit moeten gaan dat er nog iemand anders woont die mogelijk over voldoende inkomsten beschikt. Omdat de alleenstaande geen gegevens kan overleggen van de veronderstelde partner, zal de gemeente de aanvraag moeten afwijzen. Omdat het voor betrokkene onmogelijk is om te bewijzen dat hij geen gezamenlijke huishouding voert, zal een gedeelte van de bewijslast derhalve toch bij de gemeente moeten blijven. Bovendien zal de gemeente

moeten blijven controleren of de verstrekte gegevens conform de feitelijke situatie zijn. Ten opzichte van de huidige situatie houdt dit geen wezenlijk verschil in.

Financiële effecten:

Aangezien de uiteindelijke uitkeringsniveaus overeenkomen met de huidige uitkeringsnormen brengt deze oplossingsrichting geen extra kosten met zich mee, tenminste wat de uitkeringskant betreft. De uitvoeringskosten nemen toe.

Resumé:

In de ABW wordt onderscheid gemaakt tussen diverse leefvormen en huisvestingssituaties. Deze diversiteit in de regelgeving, en de daarmee corresponderende uitkeringsniveaus, kan misbruik in de hand werken. Het terugbrengen van het aantal alternatieven of invoering van een andere normensystematiek kan de regelgeving overzichtelijker maken. De misbruikgevoeligheid van de regelgeving zal hierdoor echter niet altijd afnemen.

4.2. Inkomen

De ABW is een minimumbehoefteregeling. Hieruit vloeit voort dat er slechts bijstand wordt verstrekt voor zover de middelen van betrokkenen ontoereikend zijn om zelf in de kosten van het bestaan te voorzien. Onder middelen wordt zowel inkomen als vermogen verstaan. In deze paragraaf wordt de misbruikgevoeligheid van de regelgeving ten aanzien van de inkomenstoets (en inkomensvrijlating) tegen het licht gehouden. In beginsel worden voor de beoordeling van het recht op bijstand alle inkomsten in aanmerking genomen, waarbij ook de inkomsten van de partner meetellen. De ABW is wat dit aspect betreft misbruikgevoelig. Elke verzwegen gulden betekent een gulden extra aan bijstand. Daarnaast bevat de regelgeving ten aanzien van inkomsten nog enkele andere aspecten die in meer of mindere mate misbruikgevoelig zijn. Deze aspecten zullen in de volgende subparagrafen worden belicht.

De inkomensbesluiten IOAW en IOAZ worden in de subwerkgroep volksverzekeringen op misbruikgevoelige elementen doorgelicht, zodat in dit kader niet nader op deze besluiten wordt ingegaan. Naast verrekening van inkomsten uit of in verband met arbeid zoals dit geregeld is in de inkomensbesluiten, kent de IOAZ echter *nóg* een inkomensbepaling. De IOAZ houdt namelijk rekening met de inkomsten uit vermogen, waarbij er van uit wordt gegaan dat het gedeelte van het vermogen boven f 189.000,- (stand per 1-7-1992) een inkomen van 5 procent per jaar oplevert.

4.2.1. Inkomenstoets

Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering moet *men zelf niet over inkomsten (kunnen) beschikken*. Een probleem is dat wanneer bepaalde inkomsten niet worden opgegeven, een gemeente slechts in beperkte mate kan toetsen of dit strookt met de werkelijkheid.

Knelpunt 7:

Het is niet altijd mogelijk om achter bepaalde inkomsten te komen.

Oplossingsrichtingen:

7.1. Afschaffen van de inkomenstoets.

De meest radicale oplossing voor dit probleem is het afschaffen van de inkomenstoets. In wezen betekent dit alternatief dat er een basisinkomen wordt ingevoerd. De hoogte van het basisinkomen moet daarbij in ieder geval voldoende zijn om de minimale bestaanskosten te kunnen dekken. Indien aanvullingen nodig zijn, is het probleem van de inkomenstoets weer volop aanwezig.

Voordelen:

Het gevolg is dat eventuele inkomsten niet meer van belang zijn, waardoor op dit gebied ook geen misbruik mogelijk is.

Nadelen:

Deze oplossing betekent in feite de afschaffing van de huidige ABW als behoefteregeling. Invoering van een basisinkomen zal enorme inkomensverschuivingen teweeg brengen. Ook zal een groot aantal personen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt omdat men toch verzekerd is van een inkomen. Voor het effect van dit soort gedragsreacties wordt verwezen naar de relevante passages bij de oplossingsrichtingen individualisering en verzelfstandiging (§ 4.1.1.). Daarnaast zal ook de gehele loonstructuur wijzigen. Zo zal er bijvoorbeeld geen behoefte meer zijn aan een minimumloon. Ook de belastingdruk zal enorm toenemen.

Financiële effecten:

De kosten hangen af van de hoogte van het basisinkomen. Bij een hoogte van 70 % van het netto minimumloon, waarbij noch de middelen van een eventuele partner noch de eigen middelen een rol spelen, kunnen de kosten oplopen tot vele tientallen miljarden guldens per jaar.

Wanneer de afschaffing van de inkomenstoets inhoudt dat geen rekening wordt gehouden met de eventuele inkomsten van een partner maar enkel met de eigen inkomsten, dan is er sprake van individualisering en niet van invoering van een basisinkomen.

7.2. Wijziging van het inkomensbegrip.

Een andere, minder radicale, oplossing houdt wijziging van het inkomensbegrip in. Alleen inkomsten die in de wet worden genoemd zijn dan van belang. Dit bevordert wellicht de duidelijkheid.

Alleen de inkomsten uit of in verband met arbeid en uit alimentatie worden in aanmerking genomen bij het vaststellen van de uitkering.

Voordelen:

Gemeenten hoeven niet meer met allerlei mogelijkheden rekening te houden en kunnen zich concentreren op de in de regelgeving genoemde inkomensbestanddelen. Deze zijn bovendien (behalve wanneer het om zwarte inkomsten gaat) eenvoudiger te controleren hetgeen een vermindering van de misbruikgevoeligheid betekent.

Nadelen:

Invoering van dit alternatief kan tot verschuiving van inkomensbestanddelen leiden. De regeling wordt hierdoor misbruikgevoelig. Voorts is extra regelgeving nodig, die tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Een ander nadeel is dat het karakter van de ABW als behoefte-regeling wordt aangetast en dat er meer bijstand moet worden verstrekt dan nu het geval is. Indien alle inkomsten die uit of in verband met arbeid worden verkregen alsmede de inkomsten uit alimentatie in de inkomenstoets worden betrokken, betreft dit naar verwachting ongeveer 95 procent van de middelen die thans worden verrekend.

Financiële effecten:

Uitgaande van bovengenoemde 95 procent, bedragen de meerkosten circa 45 miljoen gulden per jaar. Hierbij is geen rekening gehouden met de kosten van eventueel misbruik via een verschuiving van inkomensbestanddelen.

7.3. Forfaitaire inkomensvaststelling.

Indien een gemeente achter het feit is gekomen dat een cliënt inkomsten heeft verzwegen, is het niet altijd mogelijk om de hoogte van deze inkomsten aan te tonen. Ook ten aanzien van de gewerkte periode en/of het aantal gewerkte uren blijkt het bewijs niet altijd eenvoudig te zijn.

Een hulpmiddel daarbij is het introduceren van de mogelijkheid tot forfaitaire vaststelling van de verzwegen inkomsten. Bij sommige werkzaamheden, zoals in de horeca, is in de jurisprudentie de lijn ontwikkeld dat met dit soort werkzaamheden altijd zodanige inkomsten worden verworven dat betrokkenen niet op bijstand zijn aangewezen. Ook de belastingdienst werkt in sommige bedrijfstakken met een forfaitaire vaststelling van inkomsten. Deze oplossingsrichting brengt aanzienlijke juridische complicaties²¹ met zich mee. Eerdere voorstellen in deze richting zijn in het verleden dan ook gestrand. Gezien deze complicaties volstaat de subwerkgroep met een globale uitwerking van deze variant. Nadere uitwerking zou door een meer juridisch georiënteerde werkgroep dienen te geschieden. Een dergelijke constructie zou ook kunnen ten aanzien van de gewerkte periode. Bij de constatering dat iemand werkzaamheden heeft verricht mag de gemeente dan van de veronderstelling uitgaan dat betrokkene deze werkzaamheden reeds gedurende een bepaalde periode verricht. Het is dan aan de betrokkene om het tegendeel te bewijzen. Het risico dat dit niet lukt is voor betrokkene zelf. Het is tenslotte de bedoeling dat men alle inkomsten opgeeft. Het is natuurlijk vanzelfsprekend dat een gemeente zorgvuldig met dit soort mogelijkheden moet omgaan.

21) Deze complicaties kunnen zich onder andere voordoen op het gebied van het bewijsrecht, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Voordelen:

Door deze veronderstelling ook voor andersoortige werkzaamheden in de regelgeving op te nemen wordt de bewijspositie van de gemeente aanzienlijk versterkt.

Nadelen:

Het invoeren van dit soort regels betekent wel dat de regelgeving verder wordt gedifferentieerd, waardoor er mogelijkheden tot ontwijking kunnen ontstaan. De rechtszekerheid neemt af en de kans op ongelijke behandeling neemt toe.

Financiële effecten:

De sterkere bewijspositie van de gemeente zal zowel repressieve als preventieve werking hebben. Hierdoor zullen de uitkeringslasten afnemen, omdat er aan de ene kant minder uitkeringen zullen worden verstrekt en aan de andere kant meer zal worden teruggevorderd. De mate waarin dit het geval is hangt mede af van de nadere invulling van deze oplossingsrichting.

4.2.2. Inkomensvrijlating²²

Met het doel uitkeringsgerechtigden te stimuleren betaalde arbeid te aanvaarden en te behouden, zijn in de ABW vrijlatingsbepalingen opgenomen. Van de inkomsten uit arbeid wordt gedurende een termijn van twee jaar slechts 75 procent gekort. De beperking in tijd is ingebouwd om te voorkomen dat mensen met een deeltijdbaai en een aanvullende bijstandsuitkering gedurende een langere periode ruim boven het minimumloon zitten. De termijn van twee jaar kan in bepaalde gevallen verlengd worden. Wanneer de bijstandsperiode voor een langere termijn onderbroken is of men gedurende een bepaalde periode geen inkomsten heeft genoten, kan er aanspraak ontstaan op een nieuwe vrijlatingsperiode van twee jaar.

22

De staatssecretaris van SZW 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 oplossingsrichtingen 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 gemeend deze paragraaf te moeten handhaven.

Knelpunt 8:

Met de vrijlatingstermijn kan gemanipuleerd worden.

De regelgeving ten aanzien van de inkomstenvrijlating is in zoverre misbruikgevoelig, dat met de termijn kan worden gemanipuleerd. Bij beëindiging van de werkzaamheden stopt ook de vrijlating. Wanneer men vervolgens na een periode van zes maanden (een aantal gemeenten hanteert een termijn van twee maanden) weer gaat werken, heeft men weer recht op een volledige termijn van twee jaar.

Oplossingsrichtingen:

8.1. Afschaffen vrijlating.

De meest ingrijpende oplossing hiervoor is het afschaffen van de vrijlating.

Voordelen:

Zonder vrijlating kan niet meer met de vrijlatingstermijn gemanipuleerd worden.

Afschaffing van de vrijlating heeft als bijkomend voordeel dat de zogenoemde knikproblematiek²³ vervalst.

Nadelen:

De veronderstelde stimulans van de vrijlating verdwijnt. Dit nadeel kan echter ondervangen worden door op een andere wijze de deelname aan betaalde arbeid te stimuleren, al dan niet buiten de ABW om.

Een ander nadeel is dat de afschaffing van de vrijlatingsbepalingen de kans vergroot dat men de werkzaamheden gaat verzwijgen of verlegt naar het zwarte circuit.

Financiële effecten:

Het afschaffen van de vrijlating zal enerzijds geld opbrengen maar anderzijds ook geld kosten omdat een aantal mensen stopt met werken, of geen werk meer aanvaardt. De effecten van deze oplossingsrichting zijn sterk afhankelijk van de mate waarin zich deze gedragsreacties zullen voordoen bij degenen die thans een vrijlating genieten. Het afschaffen van de vrijlating leidt tot een besparing van

22) Wanneer men bij deeltijdarbeid recht heeft op vrijlating van inkomsten ligt het totaalinkomen ruim boven het minimumloon. Door het aanvaarden van een volledige baan verliest men het recht op uitkering (en vrijlating) waardoor het totaalinkomen veelal op of net boven het relevante minimumloon ligt, zodat men per saldo er op achteruit is gegaan door het aanvaarden van deze volledige baan.

ca 150 miljoen gulden in 1993 (140 miljoen structureel). Wanneer de afschaffing echter leidt tot het beëindigen van alle werkzaamheden door de uitkeringsgerechtigden betekent dit een kostenpost van circa 350 miljoen gulden.

8.2. Beperken vrijlatingstermijn.

Een tweede oplossing is het beperken van de vrijlatingstermijn. De inkomsten worden slechts eenmalig vrijgelaten. Van een nieuwe termijn is dan geen sprake meer, ook niet na een langere onderbreking van de uitkering of werkzaamheden.

Voordelen:

Manipulering van de vrijlatingstermijn is niet meer mogelijk. Het met opzet beëindigen van de werkzaamheden om vervolgens weer in aanmerking te komen voor een volledige vrijlatingstermijn is dan niet meer aan de orde. De misbruikgevoeligheid van de vrijlatingsbepalingen neemt daardoor af. Een voordeel van het beperken van de vrijlatingstermijn, ook ten opzichte van de voorgaande oplossingsrichting, is dat de met de vrijlating beoogde stimulans niet (geheel) verdwijnt.

Nadelen:

Invoering van deze oplossing vergt wel een goede administratie bij gemeenten. Deze administratieve werkzaamheden kunnen aanzienlijk zijn aangezien de informatie of iemand ooit een vrijlating heeft gehad en voor hoelang moet worden opgeslagen. Vooral bij korte werkperioden en bij verhuizing naar een andere gemeente, kan de administratie vrij uitvoerig worden.

Financiële effecten:

Indien het aantal personen dat werkt met een vrijlating niet wijzigt kan er een besparing optreden. Indien het aantal personen dat werkt afneemt, treden meerkosten op. Een berekening van deze meerkosten of besparingen is zeer moeilijk aangezien de huidige gemiddelde vrijlatingstermijn niet bekend is, ze zijn in ieder geval kleiner dan bij algehele afschaffing van de vrijlatingsbepalingen. De uitvoeringskosten zullen toenemen.

4.3. Vermogen

4.3.1. Vermogenstoets

Zoals al in de paragraaf over de inkomenstoets is gezegd, vloeit uit het wezen van de ABW voort dat slechts bijstand wordt verstrekt voor zover de eigen middelen van betrokkene ontoereikend zijn. Het vermogen wordt tot de middelen gerekend. Dit geldt ook voor het vermogen van een partner. Hoewel in beginsel rekening wordt gehouden met al het vermogen, laat de ABW een bepaalde gedeelte van het vermogen vrij. Hieronder dient in hoofdzaak te worden begrepen het zogenaamde bescheiden vermogen, dat bijvoorbeeld voor gezinnen gesteld is op f 17.200,- (stand per 1-7-1992) en het vrij te laten vermogen dat gebonden is in de eigen woning. Voor een gezin kan deze laatste vrijlating maximaal f 77.000,- bedragen (stand per 1-7-1992, inclusief bescheiden vermogen).

Wanneer men over vermogen beschikt dat het vrij te laten bedrag overschrijdt, dient men eerst dat surplus aan te spreken alvorens men recht heeft op een bijstandsuitkering. Door het vermogen te verzwijgen komt men eerder in aanmerking voor een uitkering. Het begrip vermogen in de bijstand moet zeer ruim worden opgevat. Niet alle vermogensbestanddelen zijn altijd even zichtbaar. De uitvoerder moet in eerste instantie uitgaan van de door de cliënt verstrekte gegevens.

In de IOAW is het niet van belang of men vermogen heeft of niet. In de IOAZ speelt vermogen slechts een rol voor zover het vermogen uitstijgt boven een bepaald bedrag, omdat 5 procent van dit surplus wordt aangemerkt als inkomen.

Knelpunt 9:

Het is niet altijd mogelijk om achter verzwegen vermogen te komen.

Oplossingsrichtingen:

9.1. Afschaffen vermogenstoets.

De enige afdoende oplossing voor het hierboven gesignaleerde probleem is het afschaffen van de vermogenstoets. Voor het recht op bijstand is het dan niet meer van belang of men vermogen heeft of niet. Zowel vermogen in een eigen woning als ander vermogen wordt volledig vrijgelaten.

Voordelen:

Misbruik met vermogen is niet meer mogelijk. De uitvoering wordt minder belast.

Nadelen:

Afschaffen van de vermogenstoets betekent dat veel mensen die nu geen recht op bijstand hebben, omdat ze vermogend zijn, dat dan wel hebben. Dit doet afbreuk aan het behoeftekarakter van de ABW.

Financiële effecten:

De kosten zullen hoger zijn dan eventuele besparingen. Volledig afschaffen van de vermogenstoets betekent namelijk een stijging van de bijstandsuitgaven met circa 500 miljoen gulden in 1993 en structureel. Het aantal volledige bijstandsuitkeringen stijgt met circa 2,4% en het aantal gedeeltelijke toekenningen met circa 1,2%, hetgeen ook effect op de uitvoering(skosten) heeft. Hierbij gaat het vooral om personen die alleen vermogen en geen eigen inkomsten hebben en die op grond van de huidige regelgeving (vermogenstoets) geen recht op bijstand hebben. Daarnaast betreft het die personen, die op grond van de huidige regelgeving eerst een gedeelte van hun vermogen moeten interen alvorens ze recht kunnen doen gelden op bijstand²³

9.2. Verhoging vrijlating.

Een andere oplossing dan het afschaffen van de vermogenstoets is het verhogen van de vrijlating van het vermogen.

Voordelen:

Hierdoor zal men wellicht minder redenen hebben de aanwezigheid van vermogen te verzwijgen. Wanneer de vrijlating bijvoorbeeld 50.000,- gulden zou bedragen, zou iedereen die minder heeft zijn vermogen opgeven. Ook degenen die niet veel meer hebben dan dit bedrag zullen hun vermogen eerder opgeven, wellicht omdat men vervolgens toch maar een relatief klein gedeelte van het vermogen hoeft in te teren.

Nadelen:

Het is slechts een gedeeltelijke oplossing, en werkt alleen bij een vermogen beneden of op het niveau van de vrijlating. Bij een vermogen dat ruimschoots boven het vrij te laten bedrag ligt, leidt deze oplossingsrichting waarschijnlijk niet tot minder fraude.

23) Deze gegevens zijn gebaseerd op het onderzoek 'Tussen loonderving en bijstand', uitgevoerd door Ipso Facto, gepubliceerd in de SZ-reeks, juli 1987.

Financiële effecten:

Deze variant brengt extra kosten met zich mee. Als de vrijlating voor niet-alleenstaanden wordt verhoogd naar 60.000,- en die voor alleenstaanden naar 30.000,-, waarbij de vrijlating voor het eigen huis ongewijzigd blijft, stijgt het volume met circa 3000 personen (2000 volledige uitkeringen; 1000 gedeeltelijke uitkeringen). De bijstandsuitgaven nemen in dat geval toe met circa 65 à 70 miljoen gulden per jaar.

bijlage 4d

eindrapport van de subwerkgroep

'premies'

**Bijlage, behorende bij het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep
'Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid'
's-Gravenhage, januari 1993**

INHOUD

1. Inleiding
2. Taakopdracht, hoofdonderwerpen van onderzoek en werkwijze van de sub-werkgroep
 - 2.1 Taakopdracht
 - 2.2 Hoofdonderwerpen van onderzoek
 - 2.3 Werkwijze
 - 2.4 Verdere indeling van deze rapportage
3. Aansprakelijkheidswetgeving
 - 3.1 Algemeen
 - 3.2 Administratieve boeten en aansprakelijkheid
 - 3.3 Ketenaansprakelijkheid
 - 3.4 Bestuurdersaansprakelijkheid
4. Indeling
5. Gelegenheidsarbeid
6. Detachering
7. Afhankelijkheid van de verschuldigde premie WAO van het arbeidspatroon
8. Premieheffing over nabetalingen
9. Verantwoordelijkheid van de werknemer voor de premieheffing
10. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage 1 Inventarisatie van beschikbaar onderzoeksmateriaal

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

Van primair belang voor de problematiek van premiemisbruik is het gegeven dat alle werknemers van rechtswege verzekerd zijn voor de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, en werkloosheid. Onder werknemer moet in dit verband worden verstaan: een ieder die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking staat tot een ander, hetgeen kortweg betekent dat er sprake moet zijn van arbeid, loon en een gezagsverhouding tussen werkgever en werknemer. Voorts zijn voor de werknemersverzekeringen bepaalde categorieën werkzame personen, waarbij geen sprake is van een privaatrechtelijke dienstbetrekking, aan werknemers gelijkgesteld. Ook deze personen zijn derhalve van rechtswege verzekerd. Van rechtswege verzekering houdt in dat men verzekerd is uitsluitend vanwege het feit dat er een dienstbetrekking bestaat. Noch van de zijde van de werkgever en werknemer, noch van de zijde van de bedrijfsvereniging zijn daarvoor verdere handelingen noodzakelijk. Vanaf het moment dat de verzekering intreedt is de werkgever verplicht een bepaald percentage van het loon als premie af te dragen, en is de werknemer verzekerd tegen het intreden van de bovengenoemde risico's. Recht op een uitkering ontstaat direct door het werknemerschap, onafhankelijk van de vraag of de werknemer bij de uitvoerder van de werknemersverzekeringen bekend was en onafhankelijk van de vraag of de werkgever ook daadwerkelijk premie heeft afgedragen.

De premie voor de verschillende verzekeringen wordt geïnd door de BV-en, die het geld doorstorten naar de diverse sociale fondsen, die het beheer hebben van de premieopbrengsten. De definitieve verschuldigde premie wordt aan het eind van het jaar door de BV vastgesteld op basis van per afzonderlijke werknemer verstrekte gegevens (nominatieve jaaropgave).

Teneinde te bewerkstelligen dat het geld regelmatig binnenkomt, geschiedt de feitelijke inning van de premie bij wijze van voorschot. Aan de hand van de bij haar bekende gegevens zendt de bedrijfsvereniging de werkgever een voorschotnota, die deze in termijnen van een maand of een kwartaal dient te voldoen. Aan het eind van het jaar worden bij de definitieve premievaststelling verschillen tussen de voorschotnota's en de werkelijk verschuldigde premiesom verrekend.

Premieontduiking kan echter in de hand worden gewerkt door de wijze waarop de werknemersverzekeringen zijn ingericht. Op een aantal terreinen zijn om verschillende redenen gedetailleerde regelingen in het leven geroepen. Dergelijke gedetailleerde regelgeving kan fraudegevoelig zijn. Het gaat hierbij met name om grensgebieden, zoals de toepasselijkheid van Nederlandse en buitenlandse wetgeving, samenloop van volks- met werknemersverzekeringen, het bestaan van een dienstbetrekking bij losse arbeidsverhoudingen en paradoxaal genoeg de anti-misbruik wetgeving zelf, die omdat zij is gericht

tegen ingenieuze vormen van misbruik, ook niet altijd even eenvoudig is. Het onderzoek van de subwerkgroep premiemisbruik richt zich met name op deze grensgebieden.

Dat het voor de betaalbaarheid van het stelsel van sociale verzekeringen noodzakelijk is dat werkgevers de door hen verschuldigde premie correct betalen, moge voor zichzelf spreken. Hierbij kan een parallel worden getrokken met de correcte berekening en afdracht van loonbelasting/premies volksverzekeringen door de inhoudingsplichtige werkgever. De meest vergaande vorm van premie-ontduiking bestaat uit het verzwijgen van een dienstbetrekking door werknemer en werkgever en het zwart uit betalen van de werknemer. Deze vorm van misbruik valt buiten het bestek van deze heroverweging. Alleen door een goede controle van de verschillende bedrijven kan deze bestreden worden.

Over de omvang van de derving van premie-ontvangsten ten gevolge van premie-ontduiking zijn weinig gegevens beschikbaar. Volgens het jaarverslag van het GAK 1991 bedroeg in dat jaar het schadebedrag ten gevolge van premiefraude 15,2 mln. In dat zelfde jaar is een bedrag van 2,5 mln geïncasseerd via aansprakelijkheidsstelling. Over de jaren 1987 tot en met 1991 is bij de GAK BV-en in totaal een schadebedrag van ca. 83 mln geconstateerd, waarvan inmiddels ca. 52 mln (62%) is geïncasseerd. Vergelijkbare informatie over de zelfadministrerende BV-en is niet beschikbaar. Uitgaande van de veronderstelling dat de schade ten gevolge van premiemisbruik bij de zelfadministrerende BV-en van vergelijkbare omvang is, kan het schadebedrag voor alle BV-en tesamen worden geschat op ca. 25 mln per jaar.

Benadrukt zij dat de genoemde schadebedragen betrekking hebben op premiefraude die bij onderzoek aan het licht is gekomen. De werkelijke omvang van het premiemisbruik zal vermoedelijk veel groter zijn.

HOOFDSTUK 2, TAAKOPDRACHT, HOOFDONDERWERPEN VAN ONDERZOEK EN WERKWIJZE VAN DE SUBWERKGROEP PREMIEMISBRUIK

2.1 Taakopdracht

Aanhakend bij de taakopdracht van de Heroverwegingswerkgroep "Misbruikgevoelige regelgeving" is de sub-werkgroep uitgegaan van de volgende taakopdracht:

Taak van de sub-werkgroep premiemisbruik is het inventariseren van de misbruik-gevoeligheid van (onderdelen van) regelgeving op het terrein van de premieheffing werknemersverzekeringen (ZW, WW en WAO) en het ontwikkelen van beleidsvarianten¹ waarmee de misbruikgevoeligheid van deze regelgeving kan worden teruggedrongen. Randvoorwaarde daarbij is dat deze beleidsvarianten per saldo niet leiden tot derving van premie-inkomsten, tenzij hiervoor elders in de sfeer van de premieheffing werknemersverzekeringen compensatie kan worden gevonden. De beleidsvarianten mogen tesamen niet leiden tot een toename van de uitvoeringskosten.

Onder regelgeving wordt, naast wetgeving, tevens verstaan nadere regelgeving (en circulaires) van de SVr, de Bedrijfsverenigingen (BV-en) en andere uitvoerende instanties, die uit de wetgeving voortvloeit. Buiten beschouwing blijven de bovenwettelijke regelingen (VUT-fondsen, aanvullende pensioenregelingen), welke een eigen verantwoordelijkheid zijn van sociale partners en waarop de overheid geen directe invloed kan uitoefenen.

Bij deze invulling van de taakopdracht blijft de premieheffing ZFW, voorzover de regelgeving voor deze wet afwijkt van die voor de (overige) werknemersverzekeringen, eveneens buiten beschouwing. De regelgeving in het kader van de ziektekostenverzekeringen is reeds aan de orde in het kader van de herstructureringsplannen (plan Simons). Daarnaast strekt het onderzoek van de sub-werkgroep zich slechts uit tot de premieheffing volksverzekeringen voorzover er raakvlakken zijn met de premieheffing werknemersverzekeringen.

2.2 Hoofdonderwerpen van onderzoek

Bij nadere uitwerking van de in de voorafgaande omschreven taakopdracht is allereerst nagegaan bij welke hoofdelementen van het premieheffingssysteem werknemersverzekeringen sprake is van potentiëel misbruikgevoelige regelgeving. Bij selectie van deze hoofdonderwerpen van onderzoek is tevens bezien

¹ In het vervolg van deze notitie aangeduid als 'oplossingsrichtingen'

of deze elementen reeds in een ander verband worden onderzocht (bijvoorbeeld ISMO). In dat geval blijven deze elementen in deze interim-rapportage verder buiten beschouwing.

Deze selectie heeft geleid tot de volgende hoofdonderwerpen van onderzoek, waarnaar door de sub-werkgroep onderzoek zou dienen te worden verricht:

- a. Verzekeringsplicht: Constructies waarmee verzekeringsplicht wordt ontlopen, met als doel het achterwege blijven van premieplicht.
- b. Inning: Er ontbreekt exacte regelgeving voor de inning van premies werknemersverzekeringen door de bedrijfsverenigingen. Het beleid ten aanzien van werkgevers die in gebreke blijven bij het afdragen van premies verschilt hierdoor per BV.
- c. Franchise WAO: De huidige franchise per dag maakt het bij de premieheffing voordelig om de dienstbetrekking - op papier - over zo veel mogelijk dagen in de week te spreiden.
- d. Grensoverschrijdende fraude: Hierbij gaat het om constructies waarmee premieplicht voor buitenlandse werknemers kan worden ontlopen.

2.3 Werkwijze

Algemeen

De sub-werkgroep heeft bij de uitvoering van deze taakopdracht allereerst een inventarisatie gemaakt van mogelijke misbruikgevoelige elementen van de regelgeving. Teneinde na te gaan welke van deze elementen voor nader onderzoek in aanmerking komen, zijn een aantal werkdocumenten opgesteld, welke als basis hebben gediend voor deze interim-rapportage. In deze werkdocumenten is tevens nagegaan welke de mogelijkheden er zijn om de misbruikgevoeligheid van de regelgeving weg te nemen (oplossingsrichtingen). Voorts is in deze werkdocumenten nagegaan welke voor- en nadelen aan deze oplossingsrichtingen zijn verbonden en welk resultaat van deze oplossingsrichtingen kan worden verwacht.

Beschikbare informatie

De sub-werkgroep heeft gebruik kunnen maken van de volgende informatie:

Onderzoeksmateriaal: Gebruik is gemaakt van het rapport "Gebruikersruimte in de Sociale Zekerheid" van drs. J. de Voogd c.s. en van het rapport "Ingehouden Heffen" van de interdepartementale commissie "Aanpassing Premieheffingssysteem Werknemersverzekeringen". Naar verwachting zal op korte termijn onderzoek door de SVr afgerond naar werkgeversfraude en naar de internationale aspecten van sociale-zekerheidsfraude (zie bijlage 2).

Consultatie van uitvoeringsorganen: Op 6 maart 1992 is een themadag georganiseerd met vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganen Bedrijfsverenigingen (BV-en). Doel van deze themadag was ondermeer na te gaan of door de sub-werkgroep gesignaleerde misbruikgevoelige elementen van de regelgeving in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk tot misbruik leiden. Tevens werd aan de deskundigen van de uitvoeringsorganen de mogelijkheid geboden om te attenderen op misbruikgevoelige elementen en suggesties te doen voor mogelijke oplossingen daarvan. De consultatie van de uitvoeringsorganen heeft niet alleen geleid tot een uitbreiding van het aantal door de sub-werkgroep te onderzoeken onderwerpen, maar heeft met name een reeks van nuttige suggesties opgeleverd voor mogelijke oplossingsrichtingen voor de misbruikgevoeligheid.

Oplossingsrichtingen

Ten aanzien van de mogelijke oplossingsrichtingen heeft de sub-werkgroep in algemene zin het volgende onderscheid gemaakt. De aangegeven volgorde is niet willekeurig, maar geeft de voorkeur van de sub-werkgroep ten aanzien van deze mogelijke oplossingsrichtingen aan:

Globalisering van de wet- en regelgeving: Globalisering van de wet- en regelgeving kan de misbruikgevoeligheid beperken. Uitzonderingsbepalingen in de wet- en regelgeving voor specifieke categorieën verzekerden/premieplichtigen kunnen misbruik in de hand werken.

Verduidelijking van de wet- en regelgeving: De huidige wet- en regelgeving is op een aantal punten onduidelijk en geeft ruimte voor interpretatie. Met verduidelijking van deze regelgeving kan de gebruikersruimte worden beperkt.

Sancties: Het verruimen van de mogelijkheid tot het treffen van repressieve maatregelen kan eveneens worden gezien als een mogelijkheid om de misbruikgevoeligheid van regelgeving te beperken.

Aanscherping van de wet- en regelgeving: De misbruikgevoeligheid van de regelgeving kan worden beperkt door hiaten in de wet- en regelgeving weg te nemen. Een verdere detaillering van de regelgeving kan in dit verband onontkoombaar zijn.

De sub-werkgroep is derhalve van mening dat primair zou dienen te worden gezocht naar mogelijkheden voor globalisering en verduidelijking van regelgeving. Voor een aanscherping van regelgeving zou slechts gekozen dienen te worden indien andere oplossingsrichtingen niet voorhanden zijn.

Voor- en nadelen

Aan elk van de oplossingsrichtingen zijn voor- en nadelen verbonden. De sub-werkgroep heeft daarbij ondermeer gekeken naar de volgende aspecten:

Uitvoering: Leidt een oplossingsrichting tot een administratieve verzwaring cq. verlichting voor uitvoeringsorganen en/of werkgevers? Is sprake van een toe- of een afname de uitvoeringskosten cq. de administratieve lasten voor werkgevers?

Rechtsgang: Leidt de oplossing tot een verzwaring cq. verlichting voor de rechterlijke macht?

Kring van verzekerden: Welke consequenties heeft de oplossingsrichting voor de kring van verzekerden van de werknemersverzekeringen?

Gedragseffecten: Leidt de oplossingsrichting tot een (financiële) prikkel voor de werkgever cq. werknemer om niet tot premiemisbruik over te gaan?

Te verwachten resultaat

Voor het te verwachten resultaat van een oplossing is primair van belang wat het effect van een bepaalde oplossingsrichting is op de premie-ontvangsten werknemersverzekeringen. Hierbij zij aangetekend het uiteindelijke effect van de oplossingsrichtingen geen daling, maar een herverdeling van premielasten zal zijn. Aangezien bij de werknemersverzekeringen sprake is van omslagfinanciering, zal een hogere premie-opbrengst ten gevolge van een oplossingsrichting zich vertalen in een lager premiepercentage, tenzij de oplossingsrichting tevens gevolgen heeft voor de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten van de onderscheiden werknemersverzekeringen. Ook deze effecten op uitkeringslasten en uitvoeringskosten dienen in ogenschouw te worden genomen, evenals de gevolgen voor de administratieve lasten voor de werkgever.

2.4 Verdere indeling van deze rapportage

Bij premiemisbruik kunnen in beginsel twee partijen betrokken zijn, namelijk: de werkgever en de werknemer. Bij premiemisbruik gaat het in veel gevallen niet alleen om een werkgever die door het verstrekken van foutieve informatie aan de bedrijfsvereniging zijn premieplicht tracht te ontlopen. Vaak heeft ook de werknemer belang bij deze vorm van misbruik - bijvoorbeeld in geval van uitbetaling van "zwart" loon - en werkt hij er actief aan mee een onjuiste indruk te wekken omtrent het karakter van zijn werkzaamheden.

Bij de hiernavolgende bespreking van de misbruikgevoelige elementen van de regelgeving is een onderscheid gemaakt tussen vormen van misbruik die grotendeels voor rekening van de werkgevers komen (paragraaf 4 en 5) en vormen van misbruik waarbij de werknemer mede betrokken is (paragraaf 6 t/m 8).

3.1 Algemeen

In het bijzonder bij arbeidsintensieve activiteiten bestaat een groot deel van de kosten van een werkgever uit loonkosten, en kan hij groot concurrentievoordeel behalen indien hij (een deel van) die premie niet afdraagt. In het verleden heeft deze vorm van fraude in bepaalde sectoren geleid tot grote misstanden, waarbij het ontduiken van premies en belastingen gepaard ging met ook andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Nog steeds steekt in sectoren als de Bouw, het Havenbedrijf, de Metaal en de Landbouw regelmatig het verschijnsel van de koppelbazerij de kop op.

De juridische vorm van de bedrijven en de benaming van hun contracten kunnen verschillen, maar praktisch komt het er op neer, dat een werkgever bij het verrichten van zijn activiteiten een tussenpersoon gebruikt die hem ofwel personeel levert, ofwel het werk met eigen personeel in onderaanneming verricht. In beide gevallen heeft het bedrijf van een malafide tussenpersoon geen andere functie dan failliet te gaan op het moment dat premies en belastingen betaald moeten worden.

Teneinde het voor ondernemingen minder aantrekkelijk te maken om van malafide tussenpersonen gebruik te maken zijn in het verleden een aantal anti-misbruikwetten ingevoerd. Reeds in 1960 werd door invoering van artikel 16a Coördinatiewet Sociale Verzekering (CwSV) de zogenaamde inlenersaansprakelijkheid ingevoerd. Deze houdt in dat een werkgever die van een ander (de uitlener) personeel inleent, aansprakelijk is voor de belasting- en premieschulden van de uitlener. Is er geen sprake van inlening van personeel, maar aanneming van werk dan is de Wet ketenaansprakelijkheid van toepassing, die er in het kort op neerkomt dat een bedrijf dat werk in onderaanneming laat verrichten, aansprakelijk is voor de belasting- en premieschulden van zijn onderaannemers of, als die het werk weer verder hebben uitbesteed, voor hun onderaannemers (art. 16b CwSV). De volgende wet in deze rij was de Wet bestuurdersaansprakelijkheid (Wba, 21 mei 1986, Stb. 276). Op grond hiervan kunnen bestuurders van een bedrijf -d.w.z. degenen die de feitelijke macht in een bedrijf uitoefenen- persoonlijk aansprakelijk gesteld voor de belasting- en premieschulden van hun bedrijf. Voorts dient in dit verband nog genoemd te worden de Wet bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement (WBF, Stb. 275), die de aansprakelijkheid van bestuurders in faillissement regelt. Gezien het feit dat de uitvoering van deze wet in handen ligt van faillissementscuratoren en de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen hierop geen directie invloed kunnen uitoefenen, wordt deze wet hier buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast werd per 1 januari 1988 de mogelijkheid voor het opleggen van administratieve boeten aanzienlijk verscherpt met betrekking tot werkgevers die niet aan hun verplichtingen in het kader van

de premieheffing voldoen. Er kunnen nu boeten tot 100% van de niet betaalde premie worden opgelegd. Alles bij elkaar hebben de BV-en met deze wetgeving een geducht wapen in handen gekregen bij de bestrijding van verschillende vormen van werkgeversfraude. Uit de evaluatie van de Wka is duidelijk gebleken dat van de toen ingevoerde wetgeving een duidelijk positief effect uitging.

3.2 Administratieve boeten en aansprakelijkheid

Bovengenoemde wetgeving is in verschillende periodes tot stand gekomen, soms ook met verschillende doelstellingen. Zo is niet geheel duidelijk in hoeverre iemand die in het kader van de aansprakelijkheidswetgeving aansprakelijk gesteld is voor de premieschulden van een andere werkgever, ook aansprakelijk gesteld kan worden voor de administratieve verhoging die die andere werkgever opgelegd krijgt. In het systeem van de Coördinatiewet wordt ook een verhoging als premie beschouwd. Indien een derde voor de premie aansprakelijk gesteld wordt omvat dit (tenzij uitdrukkelijk anders bepaald) dus ook de aan de werkgever opgelegde verhoging.

Bij de drie verschillende vormen voor aansprakelijkheid is dit ook verschillend geregeld. Bij de ketenaansprakelijkheid is aansprakelijkheid voor de verhoging in artikel 16b, derde lid, onderdeel d, uitdrukkelijk uitgezonderd. Het werd onbillijk geacht een derde aansprakelijk te stellen voor een verhoging die het karakter heeft van een administratieve boete die uitsluitend wordt opgelegd als gevolg van het handelen van de premieplichtige.

Bij de bestuurdersaansprakelijkheid bestaat een dergelijke bepaling niet. Bezien vanuit de doelstelling van de bestuurdersaansprakelijkheid, het persoonlijk aansprakelijk stellen van bestuurders in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur, is dat ook logisch. Het opleggen van administratieve verhogingen geschiedt immers juist ingeval de werkgever (vaak een rechtspersoon) verwijtbaar zijn verplichtingen bij de premieafdracht niet voldoet. Het zou dan vreemd zijn als wel het bedrijf van een bestuurder, de rechtspersoon, een verhoging opgelegd zou kunnen krijgen ten gevolge van de handelingen van de bestuurder, maar die bestuurder zelf niet.

Ook bij de inlenersaansprakelijkheid ontbreekt een aparte bepaling terzake. In theorie zou dit tot gevolg hebben dat de inlener ook aansprakelijk gesteld zou kunnen worden voor een aan de uitlener opgelegde boete. Omdat de situatie hier feitelijk hetzelfde is als bij de ketenaansprakelijkheidsregeling zou een dergelijk handelen waarschijnlijk als onbillijk moeten worden gekenschetst. In de praktijk worden dergelijke boeten dan ook niet opgelegd.

De vraag is of het inderdaad onbillijk is de derde voor verhogingen aansprakelijk te stellen. Het zal immers regelmatig voorkomen dat een inlener weet dat de uitlener niet bona-fide is, en bewust met hem in zee gaat. Hij betaalt dan minder dan normaal voor zijn ingeleende personeel. Wordt hij aansprakelijk gesteld voor de niet betaalde premie, dan hoeft hij in totaal niet veel meer te betalen, dan hij als hij het personeel zelf in dienst had genomen hoe dan ook verschuldigd zou zijn geweest. Hij loopt dus weinig risico door gebruik te maken van een malafide uitlener. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de hoofdaannemer die gebruik maakt van een malafide onderaannemer. De werkgroep is daarom van mening dat de wet in ieder geval de mogelijkheid moet bieden om administratieve verhogingen door te sluizen, als voor het door een werkgever gebruikte personeel geen premie werd afgedragen.

Vanwege het poenale karakter van de administratieve boete zal dit alleen kunnen geschieden als de bedrijfsvereniging kan aantonen dat de betrokken werkgever dit ook wist of behoorde te weten. Gezien het feit dat dit geen gemakkelijke bewijspositie is moet men van de financiële voordelen van een dergelijke uitbreiding van de sanctiemogelijkheden geen al te grote verwachtingen koesteren. Het doorsluizen van administratieve boeten kan in een aantal ernstige gevallen van premieontduiking echter een bruikbaar extra instrument voor de bedrijfsverenigingen zijn. Hierbij dient trouwens ook rekening gehouden te worden met bij het parlement aanhangige wetsvoorstel "Herziening van het administratieve boetenstelsel en de bevoegdheid tot navorderen (21 058)". In dit wetsvoorstel wordt een systeem voor het opleggen van fiscale administratieve boeten voorgesteld, waarbij nu nog een discussie loopt over de vraag aan welke eisen dit systeem moet voldoen in verband met artikel 6 van het EVRM en artikel 14 BULO. Het moge voor zich spreken dat aan het doorsluizen van administratieve verhogingen zoveel mogelijk dezelfde eisen gesteld zullen moeten worden als aan het systeem van fiscale boeten. Dit geldt overigens ook voor het geheel van administratieve boeten op premiegebied.

Oplossingsrichtingen

Oplossing: De werkgroep stelt, vanwege de gewenste eenduidigheid, voor in de wet te regelen dat een administratieve verhoging ook bij aansprakelijke gestelde derden mag worden opgelegd.

Voor- en nadelen: Met deze oplossing wordt de regelgeving op dit terrein aanmerkelijk verduidelijkt. Nadelen lijken aan deze oplossingsrichting niet verbonden.

Te verwachten resultaat: Zoals reeds aangegeven in paragraaf 1 zijn de verschuldigde premiebedragen die via aansprakelijkheidsstelling worden geïncasseerd zeer beperkt. Voor de GAK BV-en gaat het hierbij in 1991 om een bedrag van 2,5 mln. Voor alle BV-en tesamen kan het geïncasseerde bedrag

worden geschat op ca. 4 mln. Uitgaande van deze bedragen zal het financiële effect van het opleggen van administratieve boetes bij aansprakelijk gestelde derden eveneens van beperkte omvang zijn.

In dit verband dient echter wel rekening te worden gehouden met het pakket additionele handhavingsmaatregelen in het kader van de task-force fraudebestrijding van augustus 199. Een uitbreiding van het aantal opsporingsfunctionarissen bij de BV-en en een verscherping van het beleid inzake administratieve boetes maken onderdeel van dit pakket uit. Van beide maatregelen tezamen wordt een toename van de premie-ontvangsten met ca. 50 mln verwacht.

Het ligt voor de hand dat ten gevolge van deze maatregelen het aantal gevallen waarin ontdoken premiebedragen via aansprakelijkheidsstelling kunnen worden geïncasseerd toenemen, evenals het aantal gevallen waarbij een administratieve boete kan worden opgelegd. Dit geldt eveneens voor het aantal gevallen waarin derden aansprakelijk kunnen worden gesteld. Met dit laatste is bij de berekening van de effecten van het pakket additionele handhavingsmaatregelen geen rekening gehouden. De hiermee samenhangende additionele opbrengst kan worden gesteld op maximaal ca. 5 mln.

3.3 Ketenaansprakelijkheid

De ketenaansprakelijkheidsregeling is in 1982 in werking getreden en heeft blijkens een onder auspiciën van de Sociale Verzekeringsraad gehouden evaluatieonderzoek² een positieve invloed gehad op het premiebetalingsgedrag in die sectoren waarin onderaanneming veel voorkomt. De ketenaansprakelijkheidsregeling is echter vrij gecompliceerd, hetgeen met zich brengt dat zowel op juridisch als uitvoeringstechnisch gebied een aantal problemen zijn ontstaan. Indien deze problemen niet worden geregeld zal dit ongetwijfeld een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van de wet, en er zijn ook aanwijzingen dat de laatste tijd steeds meer pogingen in het werk worden gesteld om de werking van de wet te omzeilen. De problemen concentreren zich met name rond de vraag wanneer een onderaannemer aansprakelijk gesteld mag worden en rond het juiste gebruik van de geblokkeerde rekening. De werkgroep wil hierover het volgende opmerken.

Grondslag aansprakelijkheid

Een belangrijk punt is de vraag naar het karakter van de ketenaansprakelijkheid. Kan een hoofdaannemer aansprakelijk gesteld worden louter op grond van het feit dat zijn onderaannemer geen

² De werking van de Wka en de Vrob: beoordelingen en aanbevelingen. Evaluatie Wet ketenaansprakelijkheid en Verleggingsregeling omzetbelasting. Eindrapportage, Zoetermeer, Sociale Verzekeringsraad.

premie heeft afgedragen (risicoaansprakelijkheid) of is het voor aansprakelijkheid noodzakelijk dat bij de hoofdaannemer verwijtbaarheid bestaat (schuldaansprakelijkheid). Het uitgangspunt van de wetgever was oorspronkelijk om de ketenaansprakelijkheid een zuivere risicoaansprakelijkheid te doen zijn. Bij nota van wijziging is deze zware aansprakelijkheid enigszins afgezwakt. Bepaald werd dat niet aansprakelijk kan worden gesteld wanneer het aannemelijk is dat het niet betalen van premie noch aan de aannemer, noch aan de onderaannemer te wijten is: de hele keten moet "schoon" zijn wil van niet-aansprakelijkheid sprake zijn. Hierbij moet in hoofdzaak worden gedacht aan situaties als onvoorzienbare calamiteiten, verslechterende economische situatie of uitzonderlijke slechte weersomstandigheden³. De aansprakelijkheid blijft in de optiek van de wetgever echter voortvloeien uit de wet. Het is ook de aansprakelijkgestelde die in het systeem van de wet de niet-verwijtbaarheid aannemelijk moet maken, al heeft volgens de Memorie van Antwoord⁴ de rechter de vrijheid de bewijslast naar redelijkheid te verdelen. Uitgangspunt van de wetgever blijft evenwel duidelijk een risicoaansprakelijkheid waarin schuldelementen een rol spelen.

Uit een aantal recente uitspraken⁵ blijkt dat de Centrale Raad van Beroep deze risico-aansprakelijkheid enigszins relativeert. Enkele malen heeft de Raad gesteld dat het enkele feit dat niet voldaan is aan bepaalde voorschriften niet voldoende reden is om aansprakelijkheid aan te nemen. Het niet voldoen aan administratievoorschriften kan alleen als verwijtbaar element worden gezien als dit niet voldoen in relatie staat tot de niet-betaling. De CRvB heeft de bewijslast in deze bij de BV gelegd. De Raad eist van de BV een zorgvuldige voorbereiding en toereikende motivering bij het aansprakelijkstellen, juist ook terzake van het vaststellen van verwijtbaarheid.

Op grond van het bovenstaande zou men de vraag kunnen stellen of de Wka nog wel voldoet aan de uitgangspunten die de wetgever oorspronkelijk voor ogen stonden. Het gevoelen in de werkgroep is dat er inderdaad een verzwaring van de positie van de uitvoeringsorganisatie is opgetreden, maar dat die ontwikkeling wel in de lijn ligt van de rechtspraak en het denken over aansprakelijkheid, en in die zin

³ Zie: aanschrijving van de Minister van Financiën.

⁴ TK 1980-81 15697, nr. 7.

⁵ CRvB 14 november 1990. Infobulletin 91/360; 14 november 1990. RSV 1991/154; 19 december 1990, Infobulletin 91/139; 9 januari 1991, RSV 191/195.

onomkeerbaar is. Een "harde" risico-aansprakelijkheid is naar de mening van de werkgroep eigenlijk alleen mogelijk als daartegenover een betrouwbare disculpatiemogelijkheid bestaat. Hierbij wordt verwezen naar de regeling bij inlenersaansprakelijkheid. Hier geldt ook een risico-aansprakelijkheid, doch de werkgever is niet aansprakelijk voor de premiebetaling van ingeleend personeel als hij aan een aantal objectieve, in de wet vastgelegde vereisten heeft voldaan. De werkgroep heeft overwogen of een dergelijke regeling ook in de ketenaansprakelijkheidsregeling zou kunnen worden opgenomen. In het volgende onderdeel wordt daar nader op ingegaan.

De g-rekening

Bij de tot standkoming van de ketenaansprakelijkheidsregeling bleek dat er van de zijde van hoofdaannemers een grote behoefte bestond aan een mogelijkheid om zich in te dekken tegen aansprakelijkstelling. Om daaraan tegemoet te komen is het systeem van de geblokkeerde bankrekeningen opgezet. De geblokkeerde rekening (g-rekening) is een bank- of girorekening van de onderaannemer waarop een hoofdaannemer dat deel van de aanneemsom kan storten dat bestemd is voor de betaling van loonbelasting en sociale-verzekeringspremie. Doordat het geld op een g-rekening in beginsel alleen aan fiscus of bedrijfsvereniging kan worden overgemaakt, wordt het voor een onderaannemer bijna onmogelijk gemaakt dat geld voor andere doeleinden te gebruiken, en wordt het risico kleiner dat de hoofdaannemer voor niet betaalde loonbelasting- en premieschulden aansprakelijk wordt gesteld. Omdat het vaak voorkomt dat een onderaannemer niet al het aangenomen werk zelf verricht is op verzoek van het bedrijfsleven de mogelijkheid opengelaten dat gelden van zijn g-rekening worden doorgestort naar die van een andere ondernemer die (een deel van) een werk voor hem in onderaanneming uitvoert.

Vaak is er van de zijde van hoofdaannemers op aangedrongen om van het systeem van g-rekeningen vrijwarende werking te laten uitgaan. Door storting op de g-rekening zou de hoofdaannemer niet meer aansprakelijk gesteld kunnen worden. Aan dit verlangen kon door bedrijfsverenigingen en fiscus nooit tegemoet gekomen worden. Het praktische probleem daarbij is dat - al heeft de hoofdaannemer het geld betaald - het in het huidige systeem niet zeker is dat dit geld ook daadwerkelijk bij fiscus en bedrijfsvereniging is aangekomen. Dat is ook altijd de reden geweest waarom nooit een formele vrijwaring gegeven kon worden, en waarom aansprakelijkstelling mogelijk blijft, ook al heeft de hoofdaannemer aan zijn verplichtingen voldaan (zij het met de beperkingen die de jurisprudentie daaraan stelt).

Het systeem van g-rekeningen is namelijk niet waterdicht. Met name bij het "doorstorten" van g-rekening naar g-rekening deden zich vóór de inwerkingtreding van het G-rekeningenbesluit 1991 mogelijkheden

voor om gelden aan het g-rekeningencircuit te onttrekken. In de praktijk kwam het voor dat malafide onderaannemers geld stortten op de g-rekening van een bedrijf dat geen werk in onderaanneming uitvoert (bijvoorbeeld aan een garage, voor de aankoop van een auto). Het ontvangende bedrijf betaalde dan van zijn g-rekening zijn eigen loonbelasting en premie en behoefde daarvoor zijn normale bankrekening niet aan te spreken, terwijl de onderaannemer in het bezit kwam van de gewenste zaak (in het voorbeeld een auto). Ging de onderaannemer daarop failliet, dan was er op zijn g-rekening geen geld meer aanwezig. Sinds de aanpassing van het g-rekeningenbesluit in 1991 hebben fiscus en bedrijfsverenigingen ruime mogelijkheden gekregen het g-rekeningencircuit op te schonen. Ondernemingen kan het gebruik van g-rekeningen worden opgezegd of geweigerd. De vraag is of de aanpassing van het g-rekeningenbesluit voldoende is geweest om het misbruik op dit punt op effectieve wijze in te dammen. Op dit moment is er nog niet voldoende ervaring met het nieuwe besluit opgedaan om te kunnen beoordelen of dit het geval is. Mochten de uitvoeringsorganen in staat blijken het bestand van g-rekeninghouders voldoende te zuiveren en te beperken tot degenen die in onderaanneming werken en zou daarbij ook de verhandelbaarheid van ondernemingen die in het bezit zijn van een g-rekening voldoende aan banden kunnen worden gelegd, dan zou volgens de werkgroep het gebruik van g-rekeningen vrijwarende werking moeten hebben.

Mocht het echter niet mogelijk blijken het g-rekeningensysteem voldoende af te sluiten, dan is de meest verregaande optie om het g-rekeningencircuit in zijn geheel af te schaffen. Het gevolg daarvan zou zijn dat hoofdaannemer altijd aansprakelijk is als een onderaannemer niet aan zijn verplichtingen voldoet. Hiermee zou weer worden teruggegaan naar de oorspronkelijk opzet van de ketenaansprakelijkheidsregeling, die immers ook geen disculpatiemogelijkheid voor de hoofdaannemer kende. Vanwege de gevreesde negatieve effecten voor het bedrijfsleven, is indertijd op aandringen van het parlement gekozen voor het systeem van g-rekeningen. Tegen het thans afschaffen van het g-rekeningenbesluit zijn twee bezwaren aan te voeren. Ten eerste zal het bedrijfsleven zich ongetwijfeld fel verzetten tegen een dergelijke maatregel, en voorts ook lijkt een verregaande aansprakelijkheid -zonder disculpatiemogelijkheid- haaks te staan op de ontwikkelingen in de rechtspraak. De werkgroep heeft deze mogelijkheid dan ook buiten beschouwing gelaten. Vooralsnog is de werkgroep van mening dat, mocht blijken dat het g-rekeningencircuit niet voldoende afgesloten kan worden, veeleer aan verdere aanpassingen van het systeem moet worden gedacht, met name door het beëindigen van de mogelijkheid tot doorstorten. Op deze wijze is de hoofdaannemer die rechtstreeks stort op de g-rekening van de onderaannemer er immers altijd zeker van dat zijn geld ook echt bij de fiscus en bedrijfsvereniging aankomt. Het voordeel van zo'n systeem is dat veel makkelijker vrijwaring gegeven kan worden. Een probleem daarbij is echter dat de hoofdaannemer een grotere invloed zal krijgen in het bouwproces en de bedrijfsvoering van zijn onderaannemers. Het was om deze reden dat de bouwwereld zich indertijd tegen een systeem van

gesloten g-rekeningen heeft verzet. De vraag is of men in deze sector voldoende prijs stelt op vrijwaring, om een wijziging van hun werkwijze (en ook de verhouding tussen aannemer en onderaannemer) te aanvaarden. Een dergelijk systeem kan goed werken, maar invoering er van is afhankelijk van de bereidheid van de sector er aan mee te werken. Vooralsnog gaat de voorkeur van de werkgroep er naar uit dat de uitvoeringsorganen al het mogelijke doen het functioneren van het huidige g-rekeningensysteem te verbeteren. Dit kan alleen als zowel fiscus als bedrijfsverenigingen het systeem van g-rekeningen als de meest gewenste inningsmethode gebruiken bij onderaanneming.

Rechtstreeks storten

Een toenemend aantal bedrijven wil het risico dat door hen gestorte gelden van de g-rekening verdwijnen niet langer lopen, en stort de voor premie en belasting bestemde bedragen rechtstreeks bij de bedrijfsvereniging en fiscus. Het grote voordeel van rechtstreeks storten is dat de premie en belasting voor een bepaald project "binnen" zijn. Er hoeft geen angst te bestaan dat de uitvoeringsorganen op zo'n bouwproject inkomsten derven, en de hoofdaannemer is praktisch gevrijwaard van aansprakelijkstelling. Toch wordt het rechtstreeks storten niet als een onverdeeld gunstige ontwikkeling gezien. Zowel vanuit de optiek van een juiste heffing van belastingen en premies, als ook om praktische redenen hebben zowel overheid als uitvoeringsorganen het rechtstreeks storten altijd afgewezen.

Het bezwaar is namelijk dat de band tussen premie afdracht en de te verrichten werkzaamheden verbroken is. Premie en loonbelasting (maar ook pensioenpremie en vakantiebonnen) zijn verschuldigd over het loon dat bepaalde werknemers in een bepaalde periode genoten hebben. Wie die werknemers zijn is op moment van rechtstreeks storten niet bekend. Het geld wordt in veel gevallen gestort voordat er sprake is van het verrichten van werkzaamheden. Omdat het ook voorkomt dat aannemers een bepaald werk aannemen, maar dat zelf niet uitvoeren en daarvoor weer andere onderaannemers inschakelen, is het vaak niet duidelijk voor welk bedrijf de premie nu betaald is. Het kan heel goed voorkomen dat aannemer A. een bepaald werk aanneemt, maar de helft van die werkzaamheden laat verrichten door bedrijf B, en zijn overblijvende personeel op een ander werk inzet. Het zal in zo'n geval heel moeilijk worden om de reeds gestorte premie te relateren aan bepaalde werknemers. Bovendien is geheel niet duidelijk of die overige werknemers zijn ingezet op een project waarvoor ook rechtstreeks werd gestort, of dat voor hen alsnog premie moet worden afgedragen. Als in een aantal projecten verschillende onderaannemers op deze wijze actief zijn, wordt het volkomen onduidelijk voor wie nu wel of niet premie is afgedragen.

Het valt daarbij ook niet te verwachten dat onderaannemers een goede administratie ten behoeve van de verzekerdenadministratie zouden gaan bijhouden als de door hen verschuldigde premie reeds door

de hoofdaannemer voldaan is en zij dus ook het risico niet meer lopen bij niet voldoen aan hun verplichtingen in het kader van de premieheffing een administratieve boete opgelegd te krijgen. Als onderaannemers geen direct belang meer hebben bij het voeren van een goede administratie, is het risico groot dat deze snel onbetrouwbaar wordt, en dat daardoor het overzicht verloren raakt over de werknemers die hij in dienst heeft. Dit vergroot weer het risico dat met uitkeringsgerechtigden of illegalen gewerkt wordt. Eén en ander zou de effectiviteit van de Wka op onaanvaardbare wijze ondermijnen. Om dit te ondervangen is wel voorgesteld dat de BV-en een systeem zouden moeten opzetten waarmee de reeds gestorte gelden aan de te verrichten arbeid zouden moeten worden gekoppeld. Van de zijde van de bedrijfsverenigingen wordt echter aangevoerd dat het feitelijk onmogelijk is dit te doen, zonder dat zij zelf als beheerder van een soort g-rekeningsysteem gaan optreden. De BV-en zouden dan in feite als bank moeten gaan optreden, iets waarvoor zij niet zijn toegerust, hetgeen een duidelijk taakverzwaring voor de bedrijfsverenigingen zou betekenen, zonder dat de garantie daartegenover zou staan dat geen gelden zouden weglekken uit het systeem.

Bovenstaande bezwaren zouden ruim voldoende moeten zijn om het rechtstreeks storten geheel af te wijzen. Het is de werkgroep echter gebleken dat in steeds ruimere mate zowel door bedrijfsverenigingen als fiscus rechtstreekse stortingen worden geaccepteerd. Ook bij de uitvoeringsorganen is verleiding blijkbaar groot om het geld direct te accepteren, dan later het risico te lopen dat het van een g-rekening verdwenen blijkt te zijn, en met een moeilijke invorderingsprocedure te worden geconfronteerd. Dit acht de werkgroep een ongewenste ontwikkeling. Het moge duidelijk zijn dat het accepteren van het rechtstreekse stortingen het systeem van g-rekeningen ondermijnt. De werkgroep is van mening dat het van tweeën één is. Ofwel de uitvoeringsorganen kiezen duidelijk voor het systeem van g-rekeningen en dan moeten zij geen rechtstreekse betalingen accepteren. Of de uitvoeringsorganen kiezen voor rechtstreeks storten, doch dan dient de regelgeving te worden aangepast, zodat duidelijk is wat de consequenties van het rechtstreeks storten zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot vrijwaring. De werkgroep kan niet overzien welk systeem het beste is. De bezwaren tegen rechtstreeks storten zoals die hierboven werden aangevoerd lijken zeer zwaar, maar blijkbaar hebben de uitvoeringsorganen er in de praktijk minder problemen mee dan zou kunnen worden verondersteld. De werkgroep beveelt daarom aan dat vertegenwoordigers van de betrokken departementen en de uitvoeringsorganen in overleg treden teneinde tot een duidelijk beleid te komen. De praktijk terzake heeft een te grote omvang genomen, dan dat men nog zou kunnen volstaan met officiële afwijzing en praktische acceptatie van het rechtstreeks storten.

Oplossingsrichtingen

Oplossing: Voor het goed functioneren van de ketenaansprakelijkheidsregeling is het noodzakelijk dat de uitvoeringsorganen de mogelijkheid tot opschoning van het g-rekeningen-bestand, die de recente wijziging van het g-rekeningenbesluit biedt, ten volle benutten. Eerst dan wordt het mogelijk te bezien of storting op een g-rekening vrijwaring zou kunnen bieden⁶. Mocht dit ook bij een goede toepassing van het g-rekeningenbesluit niet mogelijk blijken dan zou gedacht kunnen worden aan een verbod tot doorstorten. Het rechtstreeks storten als alternatief voor het gebruik van de g-rekening wijst de werkgroep vooralsnog af. Omdat er evenwel aanwijzingen zijn dat in de praktijk het rechtstreeks storten steeds grotere vorm aanneemt, is de werkgroep van mening dat de uitvoeringsorganen en de betrokken ministeries een gezamenlijke gedragslijn terzake moeten afspreken en openbaar maken. De voorkeur van de werkgroep blijft echter uitgaan naar een beter gebruik van g-rekeningen.

Voor- en nadelen:

Goed gebruik van de g-rekening zal het misbruik van g-rekeningen terugdringen, en daarmee de aantrekkelijkheid van de g-rekening vergroten als middel om aansprakelijkheid te beperken. Wellicht dat er in de toekomst vrijwarende werking van het gebruik van g-rekeningen uit zal kunnen gaan. Bij goed gebruik van de g-rekening zal de premieopbrengst stijgen, en de noodzaak tot aansprakelijk stellen verminderen. Nadelen zijn er niet aan verbonden.

Te verwachten resultaat:

Volgens het GAK- jaarverslag voor het jaar 1991 is in dat jaar door de GAK BV-en een bedrag van ca. 685 mln aan premies via de G-rekening ontvangen. Dit bedrag geeft echter geen enkele indicatie over de mate waarin op oneigenlijke wijze gelden aan het g-rekeningencircuit worden onttrokken. Het is derhalve niet mogelijk om een inschatting te geven van de omvang van de extra premieontvangsten die het gevolg zullen zijn van deze oplossingsrichting.

⁶ Zie ook antwoord op de vragen van de bijzondere commissie ISMO over de Kamerstukken 17050, nr. 144 en 147 en over de brief van de staatssecretaris van Financiën inzake de gewijzigde deblokkeringsprocedure (verzonden 20 oktober 1992). Hierin wordt een evaluatie van het gewijzigde g-rekeningenbesluit toegezegd. Indien uit deze evaluatie blijkt dat het risico van het oneigenlijk deblokken inderdaad is afgenomen -waardoor de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen minder schade leiden- zal kunnen worden beoordeeld of er een groter vrijwaring kan worden vastgesteld van het storten van bedragen op een g-rekening.

3.4 Bestuurdersaansprakelijkheid

Zoals reeds hiervoor werd gemeld schept de Wba de mogelijkheid om bestuurders van rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor belasting- en premieschulden van hun bedrijf. De belangrijkste voorwaarde voor aansprakelijkheid is dat de betalingsonmacht het gevolg moet zijn van kennelijk onbehoorlijk bestuur. In het algemeen geldt de regel dat het bewijs moet worden geleverd door de partij die aansprakelijk stelt. De wet (artikel 16d, tweede lid, Coördinatiewet Sociale Verzekering) maakt hierop een uitzondering door middel van een meldingsplicht. Indien het lichaam de betalingsonmacht niet of op niet-juiste wijze heeft gemeld wordt vermoed dat de niet-betaling het gevolg is van kennelijk onbehoorlijk bestuur in de drie jaren voorafgaande aan het tijdstip waarop het lichaam met betaling in gebreke is (16d, vierde lid, eerste volzin). Er is hier dus sprake van een omkering van de bewijslast. Tot weerlegging van het vermoeden wordt slechts toegelaten de bestuurder die aannemelijk maakt dat het niet aan hem te wijten is dat het lichaam niet aan zijn meldingsplicht heeft voldaan (16d, vierde lid, tweede volzin).

Zowel de uitleg van de eerste als tweede volzin van artikel 16d, vierde lid, geeft problemen. Met name op het punt van de vraag wanneer een bedrijf nu precies aan zijn meldingsplicht heeft voldaan zijn in de praktijk problemen ontstaan. Het betreft daarbij gevallen waarin wel materieel, maar niet formeel aan de meldingsplicht is voldaan, zoals wanneer de bedrijfsvereniging uit anderen hoofde reeds was geïnformeerd over de financiële problemen van het bedrijf.

De Centrale Raad van Beroep heeft onlangs bepaald dat indien niet formeel, maar wel materieel aan de meldingsplicht is voldaan "zorgvuldig bestuurlijk optreden vereist, dat de uitvoeringsorganen belanghebbenden nogmaals duidelijk op de meldingsplicht wijzen. Indien dit niet gebeurt, kan het niet-melden niet worden verweten en dient de bestuurder te worden toegelaten tot het weerleggen van het vermoeden van kennelijk onbehoorlijk bestuur". Voorts heeft de Hoge Raad met betrekking tot de melding van betalingsonmacht geoordeeld dat deze niet schriftelijk behoeft te worden gedaan: "de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven nadere uitvoeringsvoorschriften kunnen slechts betrekking hebben op de inhoud van de mededeling, de aard en de inhoud van de mededeling, het verstrekken van inlichtingen en overlegging van stukken". In zoverre het Uitvoeringsbesluit bij de Invorderingswet (dat hier ook voor de bedrijfsverenigingen van belang is) bepaalt "dat de mededeling schriftelijk moet worden gedaan, mist het derhalve bindende kracht. De mededeling kan ook op andere wijze worden gedaan. De bewijslast dat zulks is geschied rust op de belastingplichtige".

De formulering van de tweede volzin roept evenzeer vragen op. Tot weerlegging van het vermoeden van onbehoorlijk bestuur wordt slechts toegelaten de bestuurder die aannemelijk maakt dat niet aan hem te wijten is dat het lichaam niet aan zijn meldingsplicht heeft voldaan. Letterlijk toegepast houdt dit in

dat een bestuurder die volkomen te goeder trouw heeft geopereerd, doch wie wel verweten kan worden dat niet gemeld werd, nooit in staat zou kunnen worden gesteld aan te tonen dat hij zich verder als goed bestuurder heeft gedragen. Logischer zou zijn geweest een bepaling dat een bestuurder niet aansprakelijk is als hij aannemelijk maakt dat er geen sprake was van onbehoorlijk bestuur, onafhankelijk van de vraag of het niet-melden verwijtbaar was. Zoals de wet nu geformuleerd is houdt hij een beperking in van de mogelijkheden van de bestuurder zich tegen zijn aansprakelijkheid te verzetten.

Dit leidt tot problemen met artikel 6 EVRM. Het eerste lid van dit artikel garandeert het recht op een "fair trial" ingeval tegen iemand een civiele of strafrechtelijke procedure wordt aangespannen. Naar het oordeel van de Europese Commissie houdt dit in dat een ieder een redelijke mogelijkheid moet hebben zijn zaak aan de rechter voor te leggen, onder omstandigheden die hem niet in een wezenlijk nadelige positie plaatsen tegenover zijn wederpartij. Dit hoeft op zich een omkering van de bewijslast niet uit te sluiten. Gezien de uitleg die de laatste jaren aan artikel 6 EVRM gegeven wordt, lijkt echter de uitsluiting van de mogelijkheid tot tegenbewijs zoals de tweede volzin van artikel 16d, vierde lid, die kent, in strijd met het verdrag. Hoewel deze rechtsvraag nog niet met zoveel woorden aan de orde is geweest, waarschijnlijk vanwege de ook bij de BV-en en fiscus bestaande twijfel op dit punt, kan veilig worden aangenomen dat de rechter deze regel als niet verbindend zou beschouwen.

Het gevolg van de in de jurisprudentie gekozen lijn en de relatie met artikel 6 EVRM is dat de Wba een moeilijk toepasbare wet is geworden. De oorspronkelijke bedoeling van de wetgever was om met de meldingsregeling een instrument te creëren dat enerzijds de bona-fide bestuurder de mogelijkheid gaf zich te disculperen, doch anderzijds de uitvoeringsorganen een adequaat handvat te bieden indien niet aan die plicht was voldaan. In deze gedachte passen een omkering van de bewijslast als aan formele vereisten niet is voldaan en een beperking van het beroep tegen een aansprakelijkstelling. Doordat de rechtspraak snel aanneemt dat er van melding sprake is en uitsluiting van tegenbewijs niet haalbaar lijkt, zijn de uitvoeringsorganen in een moeilijke bewijsrechtelijke positie gekomen. Zonder diepgaand onderzoek zal kennelijk onbehoorlijk bestuur nauwelijks aan te tonen zijn. Dit vergt een personele inspanning van de uitvoeringsorganen die, op dit moment althans, niet voorhanden is. Het aantal aansprakelijkstellingen is dan ook onder de maat gebleven.

Eén en ander roept bij de werkgroep de vraag op of de Wba in zijn huidige vorm wel gehandhaafd moet worden. In de praktijk wordt de wet nauwelijks worden toegepast. Omdat voorts ook de preventieve werking van de wet gering is - uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat 40% van de werkgevers

nauwelijks op de hoogte is van het bestaan van de Wba⁷ - is de werkgroep van mening dat op korte termijn door de uitvoeringsorganen het nodige moet worden ondernomen teneinde hierin verbetering te brengen. Zoals de wet thans wordt uitgevoerd is hij weinig effectief en zou hij net zo goed afgeschaft kunnen worden. In het kader van het kabinetsstandpunt inzake bestuurdersaansprakelijkheid heeft het kabinet een ruimere voorlichting met betrekking tot de Wba aangekondigd, en een aantal verbeteringen op het gebied van de regelgeving. Een schriftelijke melding zal in ieder geval verplicht gesteld worden. De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat het daarbij niet alleen gaat om de schriftelijke melding op zich, maar dat tevens gebruik gemaakt wordt van een voorgeschreven formulier, omdat het moet gaan om een inhoudelijke melding. De werkgever moet bepaalde gegevens verstrekken bij de melding, die hij alleen kan leveren als hij ook overigens aan zijn administratieve verplichtingen heeft voldaan. Is hij niet bereid of in staat op juiste wijze te melden, dan wordt kennelijk onbehoorlijk bestuur aangenomen. Het belang voor een werkgever om deugdelijk te melden wordt dus bij een schriftelijke melding groter dan thans het geval is. Voor de bedrijfsvereniging is het voordeel van een systematische schriftelijke melding dat een betere overzicht ontstaat van bedrijven die in moeilijkheden verkeren, zodat men beter in staat zal zijn effectief in te grijpen.

Oplossingsrichtingen

Oplossing: Het verplicht stellen van een schriftelijke melding in het kader van de Wba, gecombineerd met duidelijke voorschriften ten aanzien van de wijze waarop aan de verplichting dient te worden voldaan. Artikel 16d, vierde lid, tweede volzin, dient te vervallen.

Voor- en nadelen: Deze oplossing leidt tot een aanwijsbare verbetering van de handhaafbaarheid van de Wba. Nadelen lijken aan deze oplossing niet te zijn verbonden.

Te verwachten resultaat: Bij invoering van de WBA werd van deze wet een toename van de premieontvangsten met ca. 70 mln verwacht. Zoals eerder aangegeven is de Wba tot nu toe nauwelijks effectief geweest. Met de onderhavige oplossingsrichting kan de Wba alsnog een effectief instrument worden ter beperking van het premiemisbruik. De verwachting dat door deze oplossingsrichting de premie-ontvangsten zullen toenemen met ca. 50 mln lijkt daarom niet onrealistisch.

⁷ Dit percentage ligt bij die bedrijven die een risicogroep vormen, te weten de minder succesvolle bedrijven, nog hoger: 80% van de bestuurders kent de wet niet of nauwelijks (samenvattend eindrapport van het evaluatie-onderzoek, p. 11).

HOOFDSTUK 4, INDELING (HOOFDONDERWERP: VERZEKERINGSPLICHT)

De indeling van het bedrijfs- en beroepsleven is een ander punt dat aandacht verdient. Op grond van artikel 3 van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) is het bedrijfsleven verdeeld in een aantal onderdelen. Deze indeling is niet alleen van belang voor de vraag bij welke BV een bepaald bedrijf is aangesloten, maar heeft ook consequenties voor de premiedruk. De premie Ziektewet wordt namelijk per ziekengeldkas afzonderlijk vastgesteld, en vertoont naar gelang het ziekteverzuim in de betrokken bedrijfstakken grote verschillen. Hetzelfde geldt voor de wachtgeldverzekering in de Werkloosheidswet. Met de inwerkingtreding van de premiedifferentiatie Ziektewet zal de aandacht voor de indeling nog vergroot worden. Ook de premiedruk ingevolge de bedrijfstakgewijze regelingen kan aanmerkelijk verschillen. Indien er over de indeling van een werkgever een geschil bestaat (tussen werkgever en BV, of tussen BV-en onderling) beslist de Sociale Verzekeringsraad hierover. Hoewel de wet daartoe geen mogelijkheden biedt heeft de Centrale Raad van Beroep onlangs bepaald dat van een beslissing van de SVr beroep openstaat bij de CRvB.

Het indelingsbesluit dateert uit 1952 en is, ondanks een aantal aanpassingen, verouderd. Het bedrijfsleven heeft sindsdien diepgaande wijzigingen ondergaan, die niet in het indelingsbesluit tot uiting komen. In het kader van de nieuwe uitvoeringsorganisatie is ook aandacht gevraagd voor een nieuwe indeling van bedrijfs- en beroepsleven. Doel hiervan is te komen tot een betere afstemming op de voornaamste produktiesectoren. De werkgroep is van mening dat de huidige indeling van de bedrijfsverenigingen inderdaad verouderd is en dat ook het aantal bedrijfsverenigingen groter is dan voor een effectieve uitvoering gewenst is. Naar mate de indeling van bedrijfs- en beroepsleven logischer van opzet wordt en het aantal bedrijfsverenigingen verminderd, zal het aantal conflicten omtrent indeling eveneens verminderen. Dit neemt echter niet weg dat waar een toenemend belang bij werkgevers bestaat om bij een bepaalde bedrijfstak ingedeeld te worden, men alert moet zijn op aspecten van misbruik of oneigenlijk gebruik bij de indeling. Met name wanneer een werkgever ongelijksoortige bedrijven uitoefent en zich in verschillende functies manifesteert (de zgn. samengestelde onderneming) bestaat de mogelijkheid dat hij zijn bedrijf zo inricht (of splitst) dat hij wordt ingedeeld bij de bedrijfstak met de voor hem meest gunstige premiestelling.

In principe dient een dergelijk bedrijf te worden aangesloten bij de BV waarmee hij, beoordeeld naar de verloonde bedragen, het meest te maken heeft. Door het werken met productiemaatschappijen e.d. kan het voorkomen dat het meest arbeidsintensieve deel van de onderneming wordt ondergebracht bij een BV met lagere premies terwijl het bedrijf als geheel functioneel bij een andere BV zou moeten worden ingedeeld. In zijn circulaire van 30 mei 1989, nr. 943 geeft de SVr aan dat daarbij uitgegaan

moet worden van de fictie dat de indeling plaatsvindt van één onderneming waarvan de functie die is van het productiebedrijf, terwijl de nadere tot de groep behorende ondernemingen worden gezien als hulp-afdelingen. Aansluiting van een samengestelde onderneming vindt derhalve plaats bij die BV die haar werking uitstrekt over het onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven, waartoe (functioneel gezien) de werkzaamheden behoren waarvoor de werkgever in de regel het grootste bedrag aan loon betaalt.

Met betrekking tot de vraag bij welke BV een bedrijf aangesloten moet zijn, heeft de SVr (blijkens zijn jaarverslag van 1990) in 68 gevallen een beslissing genomen⁸. Uit de in het jaarverslag opgenomen selectie van de uitspraken lijkt met name de vraag of een bedrijf valt onder de BV Bouw veel voor te komen. Dit valt te verklaren uit het feit dat deze sector een bijzonder hoge ziektewetpremie kent. Vanuit de Bouwsector is er reeds een aantal malen in het periodiek overleg met het kabinet op aangedrongen om maatregelen te treffen tegen de scheve concurrentieverhoudingen, die optreden doordat er in de Bouw ook bedrijven actief zijn die bij een andere bedrijfsvereniging zijn ingedeeld. Het totale aantal door niet-SFB-bedrijven uitgevoerde werken zou zo'n 9,4% van het totaal bedragen⁹. Bij een juiste indeling had het SFB ruim 550 mln. premie meer kunnen innen, hetgeen 8% is van het totale bedrag aan premie dat door het SFB in 1990 werd geïnd. In hoeverre er bij de betrokken bedrijven ook sprake is van bewuste pogingen een ander functioneren voor te wenden, is niet bekend. Ook uit het jaarverslag van de SVr blijkt hier niets over. Gegevens over het aantal onjuiste indelingen zijn (bij het GAK) niet beschikbaar.

Wel is bij de consultering van de uitvoeringsorganen (zie paragraaf 4.4) gebleken dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de indeling bij bedrijven, die van komende wijzigingen in het kader van de volumemaatregelen het meest te vrezen hebben, sterk in de aandacht staat. Zo zouden er nu reeds bedrijven zijn die proberen door gebruikmaking van verschillende vennootschappen de goede en slechte risico's met betrekking tot de bonus/malus zo "gunstig" mogelijk te verdelen.

Bij het overleg met de uitvoeringsorganen bleek dat men het in algemene zin wenselijk acht om het - zeer gedateerde - indelingsbesluit aan te passen aan de eisen van deze tijd. In afwachting van de

⁸ In 1991 was dit aantal gestegen tot 137.

⁹ Bron: nog niet gepubliceerd onderzoek van het Economisch Instituut voor het Bouwbedrijf.

ontwikkelingen op het gebied van de nieuwe OSV is wijziging van het indelingsbesluit enige tijd opgeschort. De werkgroep is van mening dat deze materie snel opgepakt dient te worden. Indeling zal nooit eenvoudig zijn, maar door het ontbreken van een adequate regeling maken overheid en bedrijfsverenigingen het zichzelf thans nodeloos moeilijk.

De vraag is besproken of het in de toekomst wel verstandig zou zijn de werkgever zelf zo'n grote rol te laten spelen bij de indeling van zijn bedrijf. Dit geldt temeer daar - hoewel in de OSV terzake van indeling formeel een beroepsmogelijkheid ontbreekt - in een recente uitspraak de Centrale Raad van Beroep zich - in een geschil tussen de werkgever en de "aangewezen BV" - niettemin bevoegd heeft geacht over dergelijke zaken te oordelen. Dit betekent dat procedures in de toekomst langer kunnen gaan duren, hetgeen risico's met zich brengt. Wijziging van de aansluiting met terugwerkende kracht is, zeker als het over langere tijd gaat, vrijwel onmogelijk in verband met reeds uitbetaalde uitkeringen en de verschillende betaalde premies. Dit betekent dat als een werkgever zich opzettelijk verkeerd laat aansluiten, hij daar in ieder geval enkele jaren premievoordeel van kan hebben.

Twee mogelijke oplossingen zijn aan de orde geweest. Zo is overwogen om de indeling door een centraal indelingsinstituut te laten geschieden, zoals dit reeds voor de bij het GAK aangesloten Bv-en bestaat, of dit door de SVr te laten doen. Het voordeel hiervan is dat de werkgever zich dan niet meer opzettelijk bij een verkeerde bedrijfsvereniging kan laten inschrijven. Een belangrijk bezwaar hiertegen is dat oprichting van een apart centraal instituut geld kost, terwijl daarmee slechts een deel van de problemen kan worden opgelost. Het gaat om de feitelijke mate waarin de werkzaamheden in een bepaalde bedrijfstak verricht worden. Als een bedrijf begint is dit vaak nog niet te toetsen. Bovendien bestaan de meeste problemen niet met bedrijven die zich meteen verkeerd inschrijven, maar omdat er verschuivingen optreden in de werkzaamheden van bedrijven. De vraag of een bepaald bedrijf in overwegende mate in een bepaalde bedrijfstak werkzaam is, is een sterk feitelijke kwestie, die door de bedrijfsverenigingen in het kader van hun normale controlerende taak moet worden getoetst. Een apart uitvoeringsinstituut dat alleen dit onderdeel controleert, zou niet erg efficiënt zijn. Als de feitelijke controle daarom toch bij de bedrijfsverenigingen plaatsvindt, zou een apart indelingsinstituut slechts een formele stap extra zijn. Het idee van een apart indelingsinstituut is volgens de werkgroep daarom goed beschouwd toch niet zo aantrekkelijk.

Een andere mogelijkheid om te bevorderen dat werkgevers zich niet verkeerd laten indelen, is door te bewerkstelligen dat het voor hen een risico inhoudt als zij verkeerd ingedeeld blijken te staan. Thans is dit niet het geval. Vanwege het ontbreken van een reële mogelijkheid om verandering van de aansluiting met terugwerkende kracht te doen plaatsvinden, heeft herindeling door de SVr voor een

werkgever hoogstens tot gevolg dat zijn premies in de toekomst hoger worden. De werkgroep is van mening dat de mogelijkheid moet worden geschapen om een werkgever die, tengevolge van foutieve indeling gedurende een bepaalde periode te weinig premie heeft afgedragen, alsnog een aanvullende premieaanslag op te leggen over de periode dat hij verkeerd aangesloten is geweest. Omgekeerd zou hij aanspraak kunnen maken op teruggave indien hij door een verkeerde aansluiting teveel premie betaald heeft. Deze suppletoire heffing zou door de "oude" bedrijfsvereniging dienen te worden opgelegd (met inachtneming van de verjaringstermijn van 5 jaar). Zou de verkeerde aansluiting aan de werkgever te wijten zijn, dan moet ook een administratieve verhoging kunnen worden opgelegd. Op deze wijze wordt het voordeel weggenomen dat de werkgever ten gevolge van de verkeerde indeling heeft gehad.

Het grotere gewicht dat de indeling in de toekomst zal gaan krijgen dient ook in de administratieve processen duidelijker naar voren komen. Deze duidelijkheid kan worden verschaft door de werkgever bij de jaarlijkse loonopgave te laten melden waaruit zijn hoofdactiviteit bestaat. De werkgever zal uitdrukkelijk op de consequenties van het niet-melden gewezen moeten worden. Alleen als de werkgever ook dan niet aan zijn verplichtingen voldoet is het opleggen van een verhoging gerechtvaardigd.

Uitdrukkelijk wordt hierbij niet beoogd om een vorm van aansluiting met terugwerkende kracht in te voeren. De oude aansluiting en dus ook premieheffing en verzekering voor de werknemers blijven in stand. De formeel juridische consequenties van een dergelijke regeling dienen overigens nog nader te worden onderzocht. Zo zal het juridische karakter van de suppletoire heffing goed moeten worden geanalyseerd. Ook zal een oplossing moeten worden gevonden voor de vraag of de bedrijfsvereniging, waarbij een werkgever feitelijk aangesloten is, nog wel besluiten jegens die werkgever kan treffen, indien blijkt dat de werkgever van rechtswege bij een andere bedrijfsvereniging aangesloten is.

Tot slot maakt de werkgroep nog een opmerking over de rechtsgang bij indeling. Thans kan zowel bij de SVr als bij de CRvB in beroep worden gegaan tegen een indelingsbeslissing van de BV. De vraag is of het juist is dat de SVr in deze als beroepsinstantie fungeert. Zo zou men zich kunnen voorstellen dat werkgevers van een indelingsbeschikking direct bij de RvB (Rb) in beroep zouden kunnen gaan. Zonder nu direct een keuze te willen maken over de wijze waarop het beroep bij indeling in de toekomst vorm gegeven moet worden, is de werkgroep van mening dat, in verband met de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsgang (AWB) en het steeds grotere belang dat zowel werkgever als werknemer bij indeling kunnen hebben, deze materie bij een eventuele nieuwe regeling de aandacht verdient.

Oplossingsrichtingen

Oplossing: Invoering van suppletoire premie-aanslag en een teruggavemogelijkheid in geval van een foutieve indeling van een werkgever (met inachtneming van de verjaringstermijn van vijf jaar). Daarbij zou tevens de mogelijkheid van een administratieve boete gecreëerd dienen te worden.

Voor- en nadelen: Het is bij deze oplossing voor de werkgever niet langer aantrekkelijk om zich foutief te laten indelen. Nadeel van deze oplossing is wel dat de regelgeving moet worden uitgebreid. Daarnaast ontstaat een extra belasting voor de uitvoeringsorganen vanwege het opleggen van suppletoire premie-aanslagen. Hier staat tegenover dat het aantal juridische procedures in verband met foutieve indelingen zal afnemen.

Te verwachten resultaat: Deze oplossing leidt tot een toename van de premie-opbrengst vanwege de op te leggen suppletoire heffingen cq. indeling bij juiste BV (gedragseffect). Indien wordt overgegaan tot het opleggen van administratieve verhogingen treedt een verdere toename van de premie-ontvangsten op. Hiertegenover staat echter een toename van de uitvoeringskosten.

Er kan slechts een tentatieve begijfering worden gemaakt van de omvang van de extra premieontvangsten die het gevolg zijn van deze oplossingsrichting. Met name voor bedrijven die behoren tot de sector Bouw is het, vanwege de zeer hoge ZW-premie (sector Bouw) aantrekkelijk om bij een andere Bedrijfsvereniging ingedeeld te worden. Uitgaande van de veronderstelling dat bedrijven met een premieplichtige loonsom van in totaal ca. 1,5 mld¹⁰ bij de verkeerde Bedrijfsvereniging is ingedeeld en van een premievoordeel van gemiddeld 2,5%¹¹, zou een bedrag van ca. 40 mln aan premies worden ontdoken. Er van uitgaande dat in 50% van de gevallen kan worden aangetoond dat de werkgever in gebreke is gebleven, kan bij een administratieve boete van 50% van de verschuldigde premie een additionele opbrengst van 10 miljoen worden begijferd via administratieve verhogingen. Uitgaande van deze veronderstellingen bedraagt de totale opbrengst van de maatregel circa 50 miljoen.

¹⁰ Dit is circa 10% van de premieplichtige loonsom van de BV Bouw.

¹¹ Uitgaande van de huidige differentiatie bij de premies voor de ZW en de Wachtgeldfondsen in het kader WW zou sprake kunnen zijn van een premievoordeel van circa 5%. Ten gevolge van de voorgenomen maatregelen in het kader van het Wetsvoorstel Terugdringing Ziekteverzuim, waaronder het direkt voor rekening van de werkgever brengen van de eerste zes weken van ziekte, neemt het mogelijke premievoordeel echter sterk af.

HOOFDSTUK 5, VERZEKERINGSPLICHT BIJ BIJZONDERE ARBEIDSVERHOUDINGEN (HOOFDONDERWERP: VERZEKERINGSPLICHT)

Een gebied waar zich mogelijkheden tot misbruik voordoen ten gevolge van onduidelijkheid van de wetgeving, betreft de verzekeringsplicht van personen van wie het niet duidelijk is of zij in dienstbetrekking werken. De hoofdregel van de sociale verzekeringen is dat een ieder die in dienstbetrekking werkt, verzekerd is, en dat uit dien hoofde premie verschuldigd is. Een dienstbetrekking is aanwezig indien er arbeid wordt verricht, hiervoor loon wordt betaald, en er een gezagsverhouding bestaat tussen werkgever en werknemer.

Nu bestaat er een groep werknemers voor wie betwijfeld kan worden of er wel een gezagsverhouding bestaat. Zo verricht een thuiswerker wel arbeid tegen loon, maar is betrokkene in veel gevallen dermate zelfstandig, dat van een gezagsverhouding niet gesproken kan worden. Hetzelfde geldt voor musici en artiesten. In de landbouw werken in de oogsttijd vaak burens en familieleden mee, die gezien hun verhouding tot de werkgever bij de invulling van deze werkzaamheden een dermate grote vrijheid hebben dat ook hier niet van gezagsverhouding gesproken kan worden (de zogenoemde gelegenheidsarbeiders). Deze personen zouden dan niet verzekerd zijn. Om nu de vraag naar de verzekeringsplicht, met de daarbij behorende rechten en verplichtingen, te regelen is in het zogenaamde Rariteitenbesluit een regeling gegeven voor deze en andere grensgevallen¹².

Met het Rariteitenbesluit wordt enerzijds beoogd om werknemers die niet in een gezagsverhouding tot een werkgever staan, maar voor wie de werkzaamheden een substantieel inkomen betekenen, onder de beschermende werking van de sociale verzekeringen te brengen. Anderzijds beperkt het Rariteitenbesluit deze gelijkstelling weer door deze niet te laten gelden voor kleine arbeidsverhoudingen (kruimelverzekeringen).

Voor personen die niet in gezagsverhouding staan tot hun "werkgever", wordt niettemin een dienstbetrekking aangenomen, indien betrokkene:

- doorgaans werkzaam is op tenminste twee dagen per week, en
- ten minste 2/5 van het wettelijk minimumloon verdient, en
- een arbeidsverhouding heeft van onbepaalde tijd of langer dan 1 maand (22 werkdagen).

¹² Ook in de wet staat een aantal gelijkgestelde arbeidsverhoudingen, maar die lijken weinig problemen te geven.

Het probleem van deze regeling is dat in werksituaties waar sprake is van korte periodes van werk - met name seizoenarbeid - mogelijkheden worden geschapen voor manipulatie. De regeling geldt alleen als er geen gezagsverhouding is, maar het begrip gezagsverhouding kan in de praktijk vrij onduidelijk zijn. Als het voor partijen voordelig is, kunnen zij een arbeidsverhouding contractueel zo inkleden dat van gezag geen sprake lijkt te zijn. Met een goede controle door de uitvoeringsorganen is door constructies meestal makkelijk heen te prikken. Weliswaar zijn in de jurisprudentie een aantal criteria ontwikkeld waaraan de vraag of er een gezagsverhouding is kan worden getoetst, maar nieuwe situaties blijven nieuwe vragen oproepen. Het probleem daarbij is dat uit de wet -zoals die nu luidt- door een aantal werkgevers wordt afgeleid dat voor wie korter dan een maand werkt en voorzover de werkgever geen directe aanwijzingen geeft, geen verzekeringsplicht aanwezig is en ook geen premie behoeft te worden afgedragen.

Met name in de Agrarische sector heeft dit aanleiding gegeven tot grote misstanden. Mede door een gebrek aan een goede controle is daar een praktijk gegroeid waarin op grote schaal gebruik gemaakt wordt van los personeel, dat door hun werkgever als niet-verzekerde gelegenheidsarbeider wordt gezien. Teneinde dit verschijnsel te beheersen heeft de BV voor het Agrarisch bedrijf een meldingsregeling in het leven geroepen, waarmee werkgevers de arbeidsverhouding met de gelegenheidsarbeider aan de BV moeten melden zodat de BV deze kan toetsen. Ook dit heeft niet geholpen, doordat de 200000 formulieren per jaar maar voor een zeer klein deel gecontroleerd kunnen worden. Bovendien zijn veel werkgevers van mening dat indien ze dit formulier hebben opgestuurd, daardoor wordt vastgesteld dat er sprake is van gelegenheidsarbeid, en derhalve geen premie betaald hoeft te worden. Voor een deel is deze onwetendheid over de verzekeringsplicht zeker niet gespeeld. In veel gevallen wordt een gelegenheidsarbeider gezien als los personeel waarvoor geen premie hoeft te worden afgedragen omdat betrokkene korter dan 22 dagen werkt. Alle pogingen om hierin helderheid te brengen zijn vastgelopen, hetgeen mede wordt beïnvloed door de wijze waarop het Rariteitenbesluit is opgezet.

Het Rariteitenbesluit heeft alleen betrekking op werknemers die niet in een "echte" dienstbetrekking staan tot hun werkgever, bijvoorbeeld omdat een gezagsverhouding ontbreekt, of omdat de arbeidsverhouding elementen vertoont van aanneming van werk. Het besluit geeft aan dat ondanks deze "gebreken" toch als dienstbetrekking moet worden beschouwd de arbeidsverhouding van de persoon, die: "als thuiswerker arbeid verricht", "als musicus of anderszins als artiest optreedt", "persoonlijk arbeid verricht op doorgaans tenminste twee dagen per week". Met name het laatste criterium is verwarrend. Alle normale werknemers verrichten immers persoonlijk arbeid; gelegenheidsarbeiders derhalve ook. Voorts worden - om kruimelverzekeringen te voorkomen - de hier genoemde werkzaamheden alleen als dienstbetrekking gezien als ze een bepaalde omvang hebben, die weer gerelateerd is aan de

bepalingen van de Wet minimumloon. Echter wordt weer niet als dienstbetrekking beschouwd "een arbeidsverhouding, die in overwegende mate wordt beheerst door een familieverhouding". Over dit alles is de Minister ook nog bevoegd nadere regels te stellen of groepen personen aan te wijzen voor wie de regels van het besluit niet gelden. Kortom: een deel van de verwarring op het gebied van gelegenheidsarbeid is zeker toe te schrijven aan de regelgeving op dit punt. Dit kan door kwaadwillenden worden uitgebuit, doordat zij een arbeidsverhouding die op grond van de hoofdregel reeds een dienstbetrekking is, als een rariteit te presenteren. Wordt dan korter dan een maand gewerkt, dan beroepen zij zich er op dat geen premie verschuldigd zou zijn. In de praktijk leidt dit tot veel controleproblemen.

De werkgroep is van mening met betrekking tot huidige regeling voor rariteiten een grondige herbezinning op zijn plaats is. Misschien dat het rariteitenbesluit zelfs kan worden afgeschaft. De positie van thuiswerkers zal dan in de wet zelf geregeld moeten worden. Bij de afgrenzing van het verzekerdenbegrip moeten voor dat doel vage omschrijvingen als persoonlijk arbeid verrichten worden vermeden, evenals begrenzingen in duur van de arbeidsverhouding of hoogte van het loon, omdat deze veel te veel mogelijkheden bieden voor manipulatie. Het argument dat kruimelverzekeringen moeten worden voorkomen, is daarbij niet erg sterk, omdat dit bij "echte" dienstbetrekkingen ook niet geldt. De werkgroep is van mening dat als een arbeidsverhouding met dienstbetrekking wordt gelijkgesteld dit moet volledig gebeuren. Een dergelijk duidelijk standpunt is voor de uitvoering makkelijk te hanteren, en biedt aan kwaadwillende werkgevers en werknemers minder mogelijkheden de feiten naar hun hand te zetten.

Oplossingsrichtingen

Met betrekking tot dit onderwerp doet de werkgroep een tweetal aanbevelingen:

Oplossing 1: Stringenter beleid van de bedrijfsverenigingen.

In de praktijk is een deel van de problemen met het rariteitenbesluit deels ontstaan door de soms wifelachtige opstelling van de uitvoeringsorganen als het ging om de vraag of er onder bepaalde omstandigheden verzekeringsplicht bestond. Of het huidige rariteitenbesluit nu blijft bestaan of niet, de werkgroep is van mening dat de uitvoeringsorganen bij "betaalde arbeid" -dus als er sprake is van arbeid, en een daaraan gerelateerde geldstroom- kritischer om moeten gaan met de verzekerings- en premieplicht. Bij twijfelgevallen zal de werkgever duidelijk moeten kunnen aantonen dat er sprake is van een andere vorm van arbeidsverhouding dan een dienstbetrekking (zoals beroepsmatige aanneming e.d.).

Voor- en nadelen: Een krachtiger opstelling van de bedrijfsverenigingen zal er toe bijdragen dat er mindere onduidelijkheid ontstaat richting werkgever over de vraag of er sprake is van premieplicht.

Te verwachten resultaat: Deze oplossing kan tot een geringe stijging van de premieopbrengst leiden.

Oplossing 2 : Het Rariteitenbesluit wordt afgeschaft.

Voor- en nadelen: Voordeel van deze oplossing is dat de regelgeving globaler wordt. Specifieke regelgeving voor een bepaalde groep werknemers, in casu: losse arbeidskrachten, kan komen te vervallen. Als er bepaalde groeperingen zijn die niet in dienstbetrekking werken, maar waarvoor vanwege sociale overwegingen toch gewenst is dat deze verzekerd zijn, dan dienen deze groeperingen in de wet te worden omschreven. Uitbreiding of beperking van de verzekeringsplicht dient wettelijk te worden geregeld, en alleen dan als het mogelijk is daarvoor objectieve criteria vast te stellen. Met name beperkingen van de verzekeringsplicht dienen - als te fraudegevoelig - zo veel mogelijk vermeden te worden, zeker als het om de omvang of de beloning van de werkzaamheden gaat. Nadeel van deze oplossingsrichting is dat bepaalde losse arbeidskrachten niet langer verzekerd zijn voor de werknemers-verzekeringen.

Te verwachten resultaat: Deze oplossing leidt er toe dat een aantal werknemers die nu op onjuiste gronden als niet-verzekerd worden beschouwd nu wel onder de verzekeringsplicht zullen vallen, terwijl een andere naar verwachting wat kleinere groep van gelijkgestelden niet langer verzekerd zal zijn. Per saldo is derhalve sprake een beperkte toename van de verzekerde populatie, welke zal leiden tot een lichte toename van de premieontvangsten. Hier staat tegenover dat de verduidelijking van de regelgeving vermoedelijk zal leiden tot daling van de uitvoeringskosten. Deze zal eveneens van beperkte omvang zijn. Kwantificering van genoemde effecten is niet mogelijk, aangezien geen gegevens beschikbaar zijn over omvang van genoemde groepen verzekerden.

HOOFDSTUK 6, DETACHERING (HOOFDONDERWERP: GRENDOVERSCHRIJDENDE FRAUDE)

De verschillende landen van de Europese Gemeenschap hebben verschillende systemen van sociale zekerheid. Teneinde te voorkomen dat deze belemmerend werken op het vrije verkeer van werknemers, zijn onder meer in de EG-verordeningen 1408/71 en 574/72 regels gesteld voor de toepasselijke wetgeving in gevallen van grensoverschrijdende arbeid. De hoofdregel voor het vaststellen van de toepasselijke wetgeving is dat op degene die in loondienst op het grondgebied van een lidstaat arbeid verricht, de sociale-verzekeringswetgeving van die staat van toepassing is. Dit wordt niet anders indien de werknemer in een andere Lid-Staat zijn woonplaats heeft en/of zijn werkgever in een andere Lid-Staat woont of gevestigd is. Van deze hoofdregel kan in een aantal gevallen worden afgeweken. Eén daarvan is detachering.

Onder gedetacheerden worden verstaan werknemers, die door de onderneming waaraan zij normaal verbonden zijn, *tijdelijk* op het grondgebied van een andere Lid-staat worden tewerkgesteld. Voor deze personen wordt de mogelijkheid geboden onderworpen te blijven aan het stelsel van het uitzendende land (het woonland). Deze mogelijkheid is geschapen omdat werknemers er over het algemeen weinig bij gebaat zijn als hun verzekeringsplicht in het ene land zou worden beëindigd indien zij voor hun werkgever korte tijd in een ander land werkzaam zijn. Ook voor de desbetreffende uitvoeringsorganen zou dit veel problemen geven.

Aan detachering zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de werkzaamheden moeten plaatsvinden voor rekening van de uitzendende werkgever;
- de te verwachten duur van uitzending belooft niet meer dan twaalf maanden;
- de werknemer wordt niet uitgezonden ter vervanging van een collega wiens detachering is beëindigd.

Het Hof van Justitie heeft in 1970 bepaald dat de detacheringbepalingen ook gelden voor ter beschikking gestelde werknemers: als een uitzendbureau in het woonland uitzendactiviteiten ontplooit, mag het ook uitzendkrachten in een ander EG-land detacheren in de zin van de betrokken verordeningen.

Detachering kan worden aangetoond door middel van het detacheringsbewijs (formulier E 101). In het detacheringsbewijs verklaart de bevoegde instantie van het land waar betrokkene verzekerd blijft, voor wie het bewijs wordt afgegeven en voor welke periode. Overigens is het bestaan van detachering niet afhankelijk van het bestaan van een bewijs. De verklaring kan ook met terugwerkende kracht worden verleend. Heeft de bevoegde autoriteit van het woonland geoordeeld dat detachering kan worden aangenomen en op basis daarvan een detacheringsbewijs uitgereikt, dan mag de bevoegde autoriteit van het

werkland de detachering bestrijden, indien kan worden aangetoond dat de beslissing van de andere instantie op onjuiste gronden werd genomen. Het E-formulier heeft declaratoire, geen constitutieve werking.

Omdat de sociale premies in Nederland in vergelijking tot enkele andere lidstaten relatief hoog zijn, is het voor Nederlandse bedrijven voordelig gebruik te maken van in het buitenland verzekerd personeel. Voor uitzendende landen heeft detachering het voordeel dat werkloosheid daarmee geëxporteerd kan worden en de uitgaven voor uitkeringen verminderd. Op het gebied van uitzending vanuit andere EG-Lid-Statens (met name het Verenigd Koninkrijk en Ierland) naar Nederland doet zich een aantal steeds ernstiger wordende problemen voor. Detachering vindt op steeds grotere schaal plaats, en wordt steeds vaker gebruikt in situaties waarvoor detachering naar de mening van de werkgroep niet is bedoeld.

De laatste jaren is gebleken dat verschillende lidstaten de regels inzake detachering niet uniform interpreteren en toepassen:

- Zo is geconstateerd dat de feitelijke werksituatie niet in overeenstemming is met hetgeen op formulier E 101 staat vermeld. De op de formulieren verstrekte persoonsgegevens kloppen vaak niet, en de betrokken werknemers kunnen dan ook vaak niet geregistreerd worden. Soms is het niet duidelijk of de formulieren door de bevoegde autoriteiten zijn afgegeven. Ook ontbreekt in een aantal gevallen wie de werkgever is, en bij wie de betrokken werknemer in Nederland te werk is gesteld.
- Bij het in Nederland gaan werken (al dan niet via een uitzendbureau) worden werknemers van Lid-Statens ter beschikking gesteld van andere ondernemingen. Hierdoor ontstaan onduidelijke situaties t.a.v. de vraag of de vereiste "organische" band tussen de uitzendende onderneming en de werknemer nog wel aanwezig is.
- Britse zelfstandigen bieden zich aan op de Nederlandse arbeidsmarkt met een detacheringsbewijs waarop vermeld staat dat zij self-employed (zelfstandig) zijn. Plaats en periode van tewerkstelling in Nederland zijn op dit formulier niet ingevuld. Feitelijk werken deze personen echter als gewone Nederlandse werknemers in dienstbetrekking voor een werkgever.
- Een ander veel voorkomend verschijnsel is dat personen vele jaren achtereen in het bezit zijn van een detachering. Betrokkenen keren slechts eenmaal per jaar terug naar het woonland om zich van nieuwe formulieren te laten voorzien voor een nieuwe periode van twaalf maanden.

- Sommige detacheringen verstreckende organisaties dienen volgens onderlinge afspraken kopieën van detacheringen naar de Nederlandse autoriteiten te versturen. Regelmatig worden personen aangetroffen in het bezit van verklaringen die niet bekend zijn. Met name door een in Belfast gevestigd instituut zouden drie keer zoveel verklaringen worden afgegeven als aan Nederland wordt gemeld¹³.

Door onjuist gebruik van detacheringen treden een tweetal negatieve effecten op. In de eerste plaats is er een derving van premieopbrengsten, terwijl het regelmatig voorkomt dat de gedetacheerde personen wel in Nederland verzekerd blijken te zijn en een arbeidsongeschiktheidsuitkering claimen (WW en ZW worden overigens nauwelijks geclaimd; in die zin is dit probleem beperkt). Ernstiger is dat zich op de arbeidsmarkt verdringingseffecten voordoen, doordat goedkopere buitenlandse werkrachten werk verrichten waar anders wellicht Nederlandse werklozen voor in aanmerking zouden kunnen komen.

Met betrekking tot oplossing van bovengenoemde problemen zijn een aantal alternatieven denkbaar. Hierbij moet er van uit gegaan worden dat aan detachering op zich niet te ontkomen valt, en dat het ook noodzakelijk is dat dit in een officiële verklaring -als de detacheringsverklaring- zijn neerslag vindt: als buitenlandse werknemer moet men nu eenmaal kunnen aantonen bij een buitenlands verzekeringsorgaan bekend te zijn, en de bedrijfsvereniging moet dit kunnen controleren. Het meest voor de hand ligt het derhalve om er bij de mede-Lid-Staten op aan te dringen de regels beter toe te passen. In de Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers is deze materie aan de orde gesteld. Over het algemeen is men van mening dat een betere uitvoering inderdaad gewenst is. Ook andere landen met relatief hoge lasten uit hoofde van de sociale verzekeringen ondervinden problemen met detachering. Anderzijds zijn de mogelijkheden tot aanpassing beperkt, gezien de verschillende belangen die de diverse lidstaten hebben. Een radicale omkering van het detacheringssysteem door de beoordeling van de detachering niet langer te leggen bij het woonland maar het werkland -hetgeen de controle op de detachering aanzienlijk zou verbeteren- dient in dit verband wellicht als te vergaand te worden beschouwd. Nog afgezien van het feit dat hieraan ook nadelen kleven -een Nederlands bedrijf dat personeel uitzendt zou voor detachering afhankelijk worden van buitenlandse organen- is voor een dergelijke verandering ook aanpassing van de verordeningen nodig. Hiervoor bestaat bij de EG-partners onvoldoende steun. De werkgroep komt derhalve tot de conclusie dat gezocht moet worden naar veranderingen binnen het huidige systeem.

¹³ Gegevens over het aantal detacheringen kunnen mogelijk worden ontleend aan het onderzoek naar grensoverschrijdende fraude van de SVr.

Hierbij wordt gedacht aan een verbetering van het inzicht van de uitvoeringsorganen op het gebied van de verstrekking van detachingsverklaringen door buitenlandse organen en aan een versterking van de positie van de uitvoeringsorganen indien onregelmatigheden blijken. Dit zou overigens ook moeten geschieden bij de verstrekking van detachingsverklaringen door Nederlandse organen ten behoeve van detacheringen van Nederlanders in het buitenland.

Met betrekking tot verbetering van de betrouwbaarheid van de procedures is de werkgroep van oordeel dat het een positieve ontwikkeling zou zijn als in alle gevallen kopieën van de afgifte van detachingsverklaringen door het instituut dat ze afgeeft aan het uitvoeringsorgaan van het land waar gewerkt wordt gezonden zouden worden. Het uitvoeringsorgaan weet dan welke werknemers als gedetacheerden in het werkland zullen gaan werken, hetgeen de mogelijkheden voor een meer effectieve controle vergroot. Dit inzicht in de feitelijke verhoudingen zou nog kunnen worden verbeterd als de werkgever die gebruik maakt van gedetacheerde arbeidskrachten, verplicht zou worden de inlening aan de BV te melden. Daardoor weet de BV dat er van de detachering ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt. Ook kan beter inzicht ontstaan in het niet-gebruik van detacheringen, hetgeen op zich weer een aanwijzing zou kunnen zijn over mogelijk misbruik.

Voorts concludeert de werkgroep dat het wenselijk zou zijn als uitgesloten kon worden dat detachering via een uitzendbureau plaatsvindt. Detachering is hoofdzakelijk bedoeld om werknemers met een vaste dienstbetrekking bescherming te bieden tegen kortdurende onderbrekingen van de verzekeringscarrière in eigen land. Bij uitzendarbeid lijkt de noodzaak van een dergelijke bescherming gering. Omdat echter ook op dit gebied de belangen tussen de diverse lidstaten van de EG niet parallel lopen, verwacht de werkgroep niet dat op korte termijn aanpassing van de internationale regelgeving te verwachten valt.

Tot slot verdient het volgens de werkgroep aanbeveling om de positie van het uitvoeringsorgaan te verbeteren als er sprake is van misbruik van detachering. Het beste middel daartoe is om bij het ontbreken van een deugdelijke detachering, of bij misbruik daarvan, de werkgever voor wie feitelijk gewerkt wordt, altijd als de daadwerkelijke werkgever te beschouwen en premie te heffen. Thans is het niet altijd even duidelijk wanneer er sprake is van een onjuist gebruik van detachering. Het is derhalve noodzakelijk dat er op EG-niveau nadere afspraken worden gemaakt over wat onder goed gebruik moet worden verstaan.

Oplossingsrichtingen

Oplossing 1: Er wordt een verplichting gecreëerd om een kopie van de detachingsverklaring naar het uitvoeringsorgaan van het gastland te sturen.

Voor- en nadelen: Voordeel van deze oplossing is dat de BV eerder in staat is om op te treden in geval van misbruik van detachingsverklaringen. Hier staat tegenover dat de kwaliteit van de detachingsverklaring als zodanig niet wordt verbeterd.

Te verwachten resultaat: Van deze oplossing kan een toename van de premie-opbrengsten worden verwacht. Omdat de mogelijkheden voor de BV om handelend op te treden toenemen, zal sprake zijn van een toename van de uitvoeringskosten.

Oplossing 2: In de wet vastleggen dat de werkgever bij wie de uitgezonden werknemers werkzaam zijn, de detachingsverklaringen aan de bedrijfsvereniging moet toezenden. Indien de werkgever niet aan deze verplichting voldoet is deze voor die werknemers premie verschuldigd.

Voor- en nadelen: De werkgever die gebruik maakt van gedetacheerde arbeidskrachten dient als het ware daar zelf de aandacht op te vestigen. Dit vergemakkelijkt controle door de bedrijfsverenigingen.

Te verwachten resultaat: Ook van deze oplossing kan een toename van de premieopbrengsten worden verwacht. Het aantal detacheringen per jaar kan worden geraamd op ca. 20.000, waarvan 7.500 vanuit Engeland. Een globale indicatie op grond van ervaringen met Engelse detacheringen is dat jaarlijks in 10 % van de gevallen ten onrechte een detachingsverklaring wordt verleend. Op basis van een gemiddelde premieplichtige loonsom van f 70.000,- en een gemiddelde premiedruk van 38 % (inclusief premies volksverzekeringen) zou de premiefraude ca. f 50 mln bedragen. In het pakket additionele handhavingsmaatregelen dat onderdeel uitmaakt van de task-force fraudebestrijding van augustus 1992 is als maatregel opgenomen dat in Nederland de controle op de juistheid van afgegeven verklaringen wordt verbeterd.

Van deze maatregel wordt een toename van de premie-ontvangsten met ca. 37 mln verwacht. Hier tegenover staat een toename van de uitvoeringskosten met ca. 2 mln. In de premiesfeer wordt de netto-opbrengst van de maatregel derhalve geraamd op ca. 35 mln. De maatregel genereert daarnaast opbrengsten in de sfeer van de loonbelasting.

De in deze paragraaf beschreven oplossingen zullen het aantal ten onrechte verstrekte detachingsverklaringen verder doen verminderen. Controle blijft echter het belangrijkste instrument. Hiermee rekening houdend lijkt een additionele -opbrengst van maximaal ca. 5 mln aan premie-ontvangsten realistisch. De additionele uitvoeringskosten bij de geschetste oplossingen zijn te verwaarlozen.

HOOFDSTUK 7, AFHANKELIJKHEID VAN DE VERSCHULDIGDE PREMIE WAO VAN HET ARBEIDSPATROON (HOOFDONDERWERP: FRANCHISE WAO)

Het huidige premieheffingssysteem werknemersverzekeringen is gebaseerd op het zogenaamde arbeidsdagenbeginsel. Conform dit beginsel zijn het maximum-premieloon respectievelijk de WAO-franchise per jaar voor de premieheffing gelijk aan het maximum-premieloon (in 1992 f 282,-) cq. de WAO-franchise per dag (in 1992 f 98,-) vermenigvuldigd met het aantal dagen waarop gedurende het premiebetalingstijdvak (het kalenderjaar) loon uit dienstbetrekking is genoten¹⁴.

De hoogte van het bij de premieheffing gehanteerde maximum-premieloon en de WAO-franchise is derhalve afhankelijk is van het arbeidspatroon. Dit betekent dat over een gelijk loon een verschillend bedrag aan premies verschuldigd kan zijn. Dit is voornamelijk het gevolg van de werking van de WAO-franchise. Het maximum-premiedagloon speelt alleen bij hogere inkomens een rol (hoger dan f 73320,- op jaarbasis).

De verschillen in verschuldigde premies treden met name op bij deeltijddienstverbanden. Twee personen die ieder in totaal 2 1/2 dag per week werken en hetzelfde bruto-loon verdienen, betalen een verschillend bedrag aan premies, wanneer de één 5 halve dagen en de ander 2 hele en een halve dag werkt, aangezien in het eerste geval 5 keer en het laatste geval 3 keer de WAO-franchise wordt toegepast. Tenzij het loon (aanzienlijk) hoger is dan het maximum-premieloon is het, vanwege de werking van de WAO-franchise, derhalve voordeliger om op vijf dagen in de week te werken.

Verschillen in verschuldigde premiebedragen doen zich, bij een gelijk bruto-loon, ook voor tussen personen die in één respectievelijk meer dienstbetrekkingen werken. Indien in geval van meerdere dienstbetrekkingen op één dag bij twee verschillende werkgevers wordt gewerkt, wordt per dag twee keer de WAO-franchise toegepast. Het gevolg hiervan kan zijn dat in één kalenderjaar meer WAO-franchise wordt toegepast dan de franchise per dag, vermenigvuldigd met het aantal arbeidsdagen per jaar.

¹⁴ Ook voor de premieheffing voor de ZWF geldt deze systematiek. Het maximum-premiedagloon wijkt echter af van dat van de overige werknemersverzekeringen. Voorts geldt bij de ZFW een verzekeringsloongrens.

Zowel bij enkelvoudige als bij meervoudige deeltijddienstbetrekkingen is het derhalve in het algemeen voordelig om de dienstbetrekking over zoveel mogelijk dagen in de week te spreiden, teneinde maximaal te profiteren van de WAO-franchise. Daarnaast is het, eveneens vanwege de werking van de WAO-franchise, veelal aantrekkelijk om in meer dienstbetrekkingen te werken. De WAO-franchise is derhalve een (potentiële) misbruikgevoelig element van het huidige premieheffingssysteem. In welke mate wordt gemanipuleerd met het arbeidspatroon van de werknemer, teneinde zo min mogelijk WAO-premie verschuldigd te zijn, is onbekend.

De afhankelijkheid van de verschuldigde premie WAO van het arbeidspatroon kan worden geëlimineerd door introductie van premieheffing op jaarbasis. In een dergelijk systeem, dat vergelijkbaar is met de systematiek bij de heffing van loonbelasting/premies volksverzekeringen (loonheffing), is het (tot jaarloon herleide) loon per betalingstijdvak bepalend, ongeacht het arbeidspatroon¹⁵. Aangezien de heffing per dienstbetrekking plaatsvindt blijft het bij deze oplossingsrichting nog steeds aantrekkelijk om in meerdere dienstbetrekkingen te werken, tenzij evenals bij de loonheffing de mogelijkheid van een aanslag achteraf wordt geïntroduceerd. Constructies waarbij op papier sprake is van meerdere dienstbetrekkingen lonen bij deze oplossingsrichting nog steeds.

In het rapport "Herziening Premieheffingssysteem" van de Sociale Verzekeringsraad (1986) wordt, teneinde te voorkomen dat bij meerdere dienstbetrekkingen te weinig WAO-premie wordt betaald, een systematiek van premieheffing op jaarbasis gecombineerd met een franchise WAO per uur. Belangrijkste bezwaar tegen een franchise per uur is de aanzienlijke verzwaring van administratieve lasten die voor de werkgever optreedt. Daarnaast zijn bij een franchise per uur de mogelijkheden om, via manipulatie van het arbeidspatroon, de verschuldigde premie WAO te beperken nog groter dan huidige franchise per dag.

Het rapport "Ingehouden Heffen" van de commissie APW (1991) bevat eveneens een gedetailleerd voorstel voor introductie van premieheffing op jaarbasis. In dit voorstel wordt ook de franchise WAO volledig op jaarbasis gegeven. De premieheffing vindt daarbij per dienstbetrekking plaats, zonder mogelijkheid van een aanslag achteraf. Dit laatste wordt, evenals een teruggave-regeling in geval van te veel betaalde premies, door de commissie APW afgewezen, met name omdat dit administratief te belastend is. Dit betekent dat bij meerdere dienstbetrekkingen nog steeds geprofiteerd kan worden van

¹⁵ Per maand wordt in dit systeem 1/12 van de jaarfranchise toegepast, per week 1/52 etcetera.

een dubbele franchise. In bepaalde gevallen is dit voordeel nog groter dan in het huidige premieheffingssysteem, omdat in het voorstel van de commissie APW, ongeacht het aantal gewerkte dagen per dienstbetrekking, altijd meerdere malen de jaarfranchise wordt toegepast.

Ook door de commissie Stevens wordt een tijdvakstelsel bij premieheffing werknemersverzekeringen voorgesteld. Daarnaast stelt deze commissie uniformering van heffingsgrondslagen en afschaffing van de WAO-franchise voor. Afschaffing van de franchise WAO is uiteraard de meest radicale oplossing voor de misbruikgevoeligheid hiervan.

Afschaffing van de franchise kan echter niet los worden gezien van andere elementen van het rapport van de commissie Stevens. In dit rapport wordt een structurele herziening van zowel de premie- en belastingheffing als de structuur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/AAW) voorgesteld. Belangrijk aspect daarbij is hoe te compenseren voor de aanzienlijke inkomenseffecten bij afschaffing van de franchise. Bij dergelijke ingrijpende structuurwijzigingen dient uiteraard niet geïsoleerd te worden gekeken naar het effect van afschaffing van de WAO-franchise voor de misbruikgevoeligheid. In dit verband is nog van belang de gerichte adviesaanvraag van het kabinet aan de SER en andere adviesorganen over de structuur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen na afschaffing van de WAO-franchise, waarin een aantal alternatieven voor afschaffing van de franchise worden geschetst, waaronder afschaffing van de AAW en compartimentering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar soort verzekerde (werknemer, zelfstandige e.d.).

Van belang is welk effect de integrale voorstellen van de commissie Stevens en genoemde alternatieven hebben op de misbruikgevoeligheid van de regelgeving. Een nadere analyse van de misbruikgevoeligheid van de voorstellen lijkt overigens pas zinvol wanneer het kabinet hierover een standpunt heeft ingenomen.

Daarbij is de fundamentele vraag aan de orde of afschaffing van de franchise mogelijk is binnen het huidige stelsel van werknemersverzekeringen. Belangrijk uitgangspunt van dit stelsel is het equivalentiebeginsel (evenredigheid tussen premieloon en uitkeringsloon). Zonder verdere maatregelen zou afschaffing van de franchise betekenen dat de WAO-uitkering een aanvulling is op de AAW-uitkering, maar wel vanaf de eerste gulden WAO-premie verschuldigd is.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat de CwSV reeds de mogelijkheid biedt om rekening te houden met deeltijddienstbetrekkingen. In de laatste volzin van artikel 9, derde lid van de CwSV is bepaald dat de franchise WAO wordt verminderd tot de helft, indien de werknemer doorgaans minder dan 4 uur per dag bij dezelfde werkgever werkt. Aan deze mogelijkheid zijn vergelijkbare bezwaren verbonden als aan

een franchise per uur. Mede om de reden is de laatste volzin van genoemd artikel buiten werking gesteld tot een nader te bepalen tijdstip. Naar het oordeel van de sub-werkgroep is er geen reden om deze mogelijkheid thans te effectueren.

Oplossingsrichtingen

Oplossing 1: Introductie van een franchise op jaarbasis, zoals voorgesteld door de commissie APW.

Voor- en nadelen: De afhankelijkheid van het arbeidspatroon wordt bij deze oplossing, voorzover het gaat om enkelvoudige deeltijddienstbetrekkingen, geëlimineerd. Nadeel van deze oplossing is echter dat het in bepaalde situaties voordeliger wordt om in meerdere dienstbetrekkingen te werken dan in het huidige systeem. Of de misbruikgevoeligheid per saldo af- of toeneemt is bij deze oplossing onduidelijk, aangezien onbekend is in welke mate manipulatie van het aantal arbeidsdagen cq. het aantal dienstbetrekkingen voorkomt. Volgens de commissie APW nemen de administratieve verplichtingen voor werkgevers en uitvoeringsorganen bij introductie van deze systematiek af.

Oplossing 2: Afschaffing van de franchise WAO zoals voorgesteld in het rapport "Graag of niet" van de commissie Stevens.

Voor- en nadelen: Afschaffing van de WAO-franchise betekent dat zowel bij enkelvoudige deeltijddienstbetrekkingen als bij meerdere dienstbetrekkingen de afhankelijkheid van het arbeidspatroon wordt geëlimineerd. Daarnaast zal afschaffing van de franchise op zichzelf genomen leiden tot een administratieve verlichting voor uitvoeringsorganen en werkgevers.

Te verwachten resultaat: Ten aanzien van de eerstgenoemde oplossing is in het APW-rapport becijferd dat bij de WAO een derving van premies ontstaat van ca. 175 mln (cijfers 1991). Hierdoor zou de (marginale) WAO-premie stijgen met ca. 0.25 %-punt. De uitvoeringskosten nemen bij deze oplossingsrichting niet toe.

Initiële effect van afschaffing van de franchise WAO (oplossing 2) is een toename van de premieontvangsten voor de WAO met ca. 13 mld. Bij een gelijkblijvend niveau van de uitgaven kan het premiepercentage hierdoor dalen met ca. 7%-punt van 12% tot 5% (cijfers 1991). Feitelijk is derhalve slechts sprake van een lastenverschuiving. Omdat vanaf de eerste gulden premie WAO verschuldigd is, dalen de lasten voor werknemers met een relatief hoog loon aanzienlijk en nemen de lasten werknemers met een relatief laag loon fors toe. Deze lastenverschuiving gaat derhalve gepaard met substantiële

inkomenseffecten.
De afschaffing van de franchise zal voorts leiden tot een beperking van de uitvoeringskosten en van de administratieve lasten voor werkgevers. Een kwantitatieve inschatting van de effecten op de uitvoeringskosten en administratieve lasten kan op basis van de beschikbare informatie niet worden gemaakt.

HOOFDSTUK 8, PREMIEHEFFING OVER NABETALINGEN

Vanouds geldt bij de premieheffing dat over nabetalingen, tantièmes en vakantiegelden die door een werkgever aan een werknemer worden uitbetaald, geen premies verschuldigd zijn, indien de betaling in een premiebetalingstijdvak (een jaar) valt waarin de werknemer niet bij de betreffende werkgever gewerkt heeft. Dit heeft er toe geleid dat bij einde dienstbetrekking en waar wordt gewerkt met kort durende contracten (uitzendbureau's e.d.) incidentele elementen van het loon premievrij kunnen worden verstrekt indien zij maar in het volgende jaar worden uitgekeerd.

Bij de invoering van de Coördinatiewet in 1954 is er onvoldoende rekening mee gehouden dat er voor het heffen van premie niet alleen loon moet worden uitbetaald, maar dat het om de hoogte van de premie vast te stellen ook noodzakelijk is dat de heffing van die premie over een bepaalde periode geschied. De wet bepaalt dat loon wordt geacht te zijn genoten op het tijdstip waarop het betaald is. Voorts is een uitgangspunt van de premieheffing dat 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 de nabetaling in het nieuwe jaar moet plaatsvinden. Als er in het nieuwe jaar bij dezelfde werkgever in het geheel niet gewerkt wordt, zijn er geen loondagen (noodzakelijk voor de vaststelling van de franchise en het maximumdagloon) aan te wijzen waarover de premie berekend moet worden, en kan derhalve geen premie vastgesteld worden. De nabetaling is dan premievrij.

De CRvB acht premieheffing wel mogelijk als er loondagen in het jaar zijn, blijkbaar onverschillig of op het moment van genieten de dienstbetrekking nog bestaat¹⁸. Is er bijvoorbeeld in de maand januari van een jaar gewerkt, en vindt in september een nabetaling plaats, dan worden de loondagen uit januari gebruikt voor de berekening van de over de nabetaling verschuldigde premie. Dat er in zo'n geval geen reële relatie bestaat tussen loon en premie is daarbij geen bezwaar.

Op zich zou men kunnen twijfelen of de keuze voor het hierboven omschreven systeem juist is geweest. Men zou evengoed kunnen redeneren dat loondagen geen middel zijn om een "richtige" premie te heffen, doch dat zij uitsluitend dienen om de hoogte van de franchise en dagloon te kunnen vaststellen, zodat bij ontbreken van loondagen premieheffing kan plaatsvinden zonder rekening te houden met franchise en maximum-dagloon. In artikel 9 CwSV staat immers niet dat altijd rekening gehouden moet

¹⁸ CRvB, 9 december 1960, RSV 1961/6.

worden met maximum dagloon en franchise: daar staat slechts hoe ze moeten worden vastgesteld. Nu zijn niet alleen de tekst van de wet en de bedoeling van de wetgever rechtscheppend, maar ook de gegroeide praktijk. Indien de bedrijfsverenigingen alsnog tot premieheffing zouden overgaan, acht de werkgroep het zeer waarschijnlijk dat de Centrale Raad dit niet zou toestaan. Premieheffing over nabetalingen kan derhalve alleen als de wetgever hier alsnog toe besluit.

De werkgroep is van mening dat het gewenst is dat de wet zodanig wordt gewijzigd, dat premieheffing over nabetalingen ook mogelijk wordt als er in een jaar geen loondagen zijn. Nabetalingen, als vergoedingen voor niet opgenomen vakantiedagen of tantièmes zijn een onderdeel van het loon van de werknemer, waarover premie geheven moet worden. Het is ongewenst als werknemer en werkgever door het kiezen van een uitbetalingsdatum aan de plicht tot premieafdracht zouden kunnen ontkomen.

Oplossingsrichtingen

Oplossing: Er vindt over nabetalingen altijd premieheffing plaats, ook als in het betreffende kalenderjaar geen arbeidsdagen kunnen worden aangewezen.

Voor- en nadelen: Voordeel van deze optie is dat de premieplicht niet langer afhankelijk is van het moment van betaling en dat manipulatie van het tijdstip van betaling niet langer loont. Deze oplossing betekent een vereenvoudiging van de regelgeving, omdat het criterium tijdstip van betaling komt te vervallen. Nadelen zijn aan deze oplossing niet verbonden. Van een extra belasting van de uitvoeringsorganen heeft geen sprake te zijn. Ook in de huidige situatie dient te nabetaling immers administratief te worden verwerkt, teneinde na te gaan of over de nabetaling premie verschuldigd is.

Te verwachten resultaat: Aangezien over nabetaling bij deze oplossing altijd premie is verschuldigd, nemen de premie-ontvangsten toe. Voor een kwantitatieve inschatting van deze opbrengst ontbreekt de benodigde informatie. Voor de uitvoeringskosten en administratieve lasten voor werkgevers is deze oplossing neutraal.

HOOFDSTUK 9, VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE WERKNEMER VOOR DE 'EIGEN' VERZEKERING

Een vraag die in het kader van misbruik op premiegebied regelmatig opkomt, is of het niet mogelijk is de werknemer een belang te geven bij de premieafdracht door zijn werkgever. Ingevolge het principe dat de werknemer van rechtswege verzekerd is, kan een werknemer aanspraak maken op een uitkering onverschillig of er premie afgedragen werd, en onverschillig of hij wist dat zijn werkgever niet aan zijn premieverplichtingen voldeed. Dit leidt er toe dat het voor een werknemer weinig risico's met zich brengt om mee te werken aan premieontduiking, of constructies die beogen de premieafdracht kunstmatig laag te houden. Vanuit een oogpunt van fraudebestrijding is een dergelijke praktijk natuurlijk ongewenst. Ook de inrichting van de verzekerdenadministraties ondervindt veel problemen, juist doordat een direct belang voor werknemers ontbreekt om goed geregistreerd te staan.

Het principe van het van rechtswege verzekerd zijn is vanouds een belangrijk uitgangspunt van de sociale verzekeringen geweest, en is dat in de ogen van velen nog steeds. In het kader van de (door zowel overheid als bedrijfsleven gewenste) solidariteit tussen werknemers onderling en bedrijfstakken met goede en slechte risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is een verplichte verzekering steeds een onomstreden uitgangspunt geweest. Niet goed valt in te zien hoe men een redelijk functionerend systeem van sociale verzekeringen in stand zou kunnen houden zonder een dergelijk uitgangspunt. Ieder systeem waarbij alleen vrijwillige, of vrijwillige naast verplichte verzekeringen bestaan, leidt vrijwel onvermijdelijk tot uitstoot van de slechte risico's en uiteindelijk voor de overheid tot hogere kosten in verband met de zorg voor die risicogroepen.

Dat het principe van de verplichte verzekering gehandhaafd blijft, wil echter niet zeggen dat dit ook voor alle gevolgen geldt, die daaraan traditioneel verbonden worden. Omdat de verzekering van werknemers uit de wet voortvloeit is ook altijd aangenomen dat dus ook de plicht tot premieafdracht door de werkgever en het recht op uitkering door de werknemer direct uit de wet voortvloeien. Wat betreft de premieafdracht is dit zonder meer logisch. Zonder dit uitgangspunt zou het systeem niet kunnen bestaan. Wat betreft het recht op uitkering is dit echter niet zonder meer het geval. Het is zeer goed denkbaar dat werknemers alleen dan recht op een uitkering zouden hebben als er ook voor hen premie is afgedragen¹⁷. Tegen een dergelijk systeem is van oudsher aangevoerd dat veel werknemers, en met name de zwakke groeperingen die het meeste bescherming nodig hebben, niet in staat zijn om te beoordelen of hun werkgever op juiste wijze aan zijn plicht tot premieafdracht voldoet. Het zou onjuist zijn om de bescherming van werknemers afhankelijk te laten zijn van de betrouwbaarheid van hun werkgever.

¹⁷ De Zfw kent een dergelijk systeem.

Anderzijds moet de positie van de werknemer niet al te zeer worden onderschat. Al zullen hem de administratieve finesses van de premieafdracht ontgaan, een werknemer weet natuurlijk wel degelijk hoe hoog zijn loon is, en dat dit gegeven van belang kan zijn voor een eventuele uitkering. Ook bij particuliere verzekeringen worden werknemers verondersteld te weten wat de verzekerde som is van de door hen afgesloten verzekeringen. Niet goed valt in te zien waarom de sociale verzekeringen hierop een uitzondering zouden moeten zijn.

Nu het met de inrichting van de verzekerdenadministratie (VZA) ook technisch mogelijk is geworden een hanteerbaar bestand van verzekerde werknemers op te zetten, lijkt volgens de werkgroep de tijd gekomen om werknemers een grotere rol toe te kennen bij hun registratie als verzekerde. Thans is de werkgever verplicht de indiensttreding van een werknemer aan de bedrijfsvereniging te melden. De bedrijfsvereniging verstrekt dan aan de werknemer een bericht van opname in de VZA. De werknemer is verplicht aan de bedrijfsvereniging te melden indien dit bericht van opname (het registratiebericht) fouten bevat, of indien hij het niet ontvangt.

In de praktijk stelt de rol van de werknemer hierbij niet veel voor. Het reageren op het niet-ontvangen van een voor de meeste werknemers weinig begrijpelijk bericht is in de praktijk niet te handhaven. Weliswaar is het niet voldoen aan zijn verplichtingen door de werknemer, strafrechtelijk gesanctioneerd, doch deze bepaling kan in de praktijk niet worden toegepast. De werkgroep stelt voor de werknemer een zelfstandige aanmeldingsverplichting bij de bedrijfsvereniging op te leggen, die dient als controle op de meldingsverplichting van de werkgever. Wanneer de werkgever nalaat aan zijn verplichting tot melding te voldoen, en ook de werknemer heeft nagelaten zijn indiensttreding bij de bedrijfsvereniging te melden, krijgt de werknemer bij een eventuele uitkering een sanctie opgelegd. De werknemer hoeft overigens alleen te melden. De verdere afdracht van premie is een zaak van de werkgever en de bedrijfsvereniging, waar de werknemer in de praktijk ook nauwelijks invloed op zou kunnen uitoefenen. Door de melding wordt voor de werknemer een duidelijk belang gecreëerd om als verzekerde geregistreerd te staan, hetgeen zowel de zuiverheid van de verzekerdenadministraties ten goede komt, als het verstrekken van uitkeringen vergemakkelijkt. De uitkering wordt immers afhankelijk van reeds bij de bedrijfsvereniging bekende gegevens.

De werkgroep heeft voorts aandacht besteed aan de vorm die de sanctie zou moeten krijgen. Het meest logisch zou zijn om een werknemer die niet als verzekerde bekend is, ook geen recht op uitkering te geven. Dit heeft echter een belangrijk bezwaar. Er zou dan in psychologisch opzicht (juridisch blijft de verplichte verzekering gewoon in stand) een element van vrijwilligheid geïntroduceerd worden, waarmee volgens de werkgroep ter dege rekening gehouden moet worden. Er zijn werknemers en werkgevers die geen behoefte (zeggen te) hebben aan de sociale verzekeringen. Waarom zou je premie betalen als je

de verzekering niet wilt? In de praktijk zou het directe belang voor de bedrijfsvereniging om zwart werk op te sporen ook minder kunnen worden. Tegenover de niet betaalde premie staat immers ook geen uitkering. Een systeem waarbij bij het ontbreken van registratie als verzekerde ook geen uitkering verstrekt zou worden, zou al snel trekken aannemen van een vrijwillige verzekering, waarbij personen met een hoog of gemiddeld inkomen en een laag risico goed verzekerd zullen zijn, terwijl bepaalde laagbetaalde groepen werknemers met hoog arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsrisico buiten de boot zouden vallen. Deze werknemers zelf hebben niet veel direct belang bij een uitkering, omdat zij bij werkloosheid of ziekte altijd nog beroep op de ABW kunnen doen, zonder daar financieel veel op achteruit te gaan. Een dergelijke ontwikkeling zou de solidariteitsgedachte die de basis vormt voor de verplichte verzekeringen ondermijnen. Gezien dit gevaar acht de werkgroep volledige uitsluiting van het recht op uitkering bij niet-melding door de werknemer niet gewenst. De werknemer moet niet alleen belang krijgen bij de verzekering, hij moet ook zijn belang bij de uitkering behouden. Een aanzienlijke sanctie als reactie op het verwijtbaar niet geregistreerd staan als verzekerde lijkt derhalve de meest gewenste optie.

Oplossing : Werknemersverantwoordelijkheid: Zowel de werknemer als de werkgever zijn verplicht om zich bij aanvang van de dienstbetrekking aan te melden bij de Bedrijfsvereniging via de MBV. Indien dit niet gebeurd is wordt aan de werknemer een sanctie opgelegd.

Voor- en nadelen: Belangrijk voordeel van deze oplossing is dat deze niet leidt tot een administratieve verzwaring voor de uitvoeringsorganen. In de huidige situatie bestaat er namelijk al een berichtenstroom van de BV naar de werknemer.

Te verwachten resultaat: Van deze optie is enerzijds een toename van de premie-ontvangsten te verwachten via gedragsbeïnvloeding van de werknemer. Deze wil niet het risico lopen dat hij een sanctie krijgt. Anderzijds zullen, indien bij dit alternatief de werknemersverzekeringen onbedoeld de karaktertrekken van een 'vrijwillige' verzekering gaan vertonen, verzekerden die de premiedruk te hoog vinden ten opzichte van het gedekte risico de premieplicht ontduiken onder aanvaarding van het risico van een sanctie. Dit zou betekenen dat de premieontvangsten sterker afnemen dan de uitkeringslasten, omdat de slechte risico's in de verzekering achterblijven. Indien dergelijke gedrageffecten kunnen worden uitgesloten zullen bij dit alternatief de premiebaten sterker toenemen dan de uitkeringslasten, omdat in de huidige situatie in sommige gevallen geen premie wordt afgedragen, maar wel (van rechtswege) een uitkering wordt verkregen. Dit is bij dit alternatief niet meer mogelijk. Een verdere toename van de uitkeringslasten treedt op in die gevallen waarin toch tot sanctie wordt overgegaan. Een inschatting van het uiteindelijke effect van deze gedrageffecten op de premie-ontvangsten is, vanwege het ontbreken van informatie, niet mogelijk.

HOOFDSTUK 10, CONCLUSIES EEN AANBEVELINGEN

De sub-werkgroep is van mening dat in deze rapportage een aantal concrete en uitvoerbare aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop de misbruikgevoeligheid van de regelgeving op het terrein van de premieheffing werknemersverzekeringen kan worden beperkt.

De aanbevelingen van de sub-werkgroep zijn nogal verschillend van karakter. Enerzijds gaat het om relatief marginale aanpassingen van de regelgeving, waarmee premiemisbruik door de werkgever kan worden ingedamd. Anderzijds impliceert de aanbeveling om de verantwoordelijkheid van de werknemer te versterken een fundamentele wijziging in de uitgangspunten van de verzekeringen. De sub-werkgroep heeft alleen gekeken naar de technische haalbaarheid van elk van de aanbevelingen. Over de politieke wenselijkheid van dergelijke aanbevelingen doet de sub-werkgroep geen uitspraak.

Inventarisatie van beschikbaar onderzoeksmateriaal

Het rapport "Gebruikersruimte in de Sociale Zekerheid" van drs. J. de Voogd c.s.¹⁸:

Dit onderzoek bevat een uitgebreid overzicht van de gebruikersruimte van de sociale zekerheid. Onder gebruikersruimte wordt in dit kader verstaan de mogelijkheden voor gebruikers om door middel van bepaalde keuzes cq. handelingen voordelen te behalen respectievelijk nadelen te vermijden. Het rapport beperkt zich derhalve niet tot misbruik in enge zin.

Het onderzoek naar de internationale aspecten van sociale-zekerheidsfraude van de Sociale Verzekeringsraad (SVr):

Bij dit nog lopende onderzoek wordt ondermeer nagegaan in hoeverre de nationale wetgeving in haar toepassing over de landsgrenzen aanleiding geeft tot frauduleus handelen. Naar verwachting zal de eindrapportage van dit onderzoek oktober 1992 gereed zijn.

Het project Werkgeversfraude van de SVr:

Dit eveneens nog lopende project heeft tot doel na te gaan welke maatregelen kunnen worden getroffen ter bestrijding van werkgeversfraude. Het onderzoek in het kader van dit project richt zich derhalve niet specifiek op de misbruikgevoeligheid van wet- en regelgeving. Niettemin kan dit project nuttige informatie voor het onderhavige onderzoek opleveren. Ook met het treffen van (repressieve) maatregelen kan immers de misbruikgevoeligheid van de wet- en regelgeving worden beperkt. Dit project wordt naar verwachting medio 1992 afgerond.

Het rapport "Ingehouden Heffen" van de interdepartementale commissie "Aanpassing Premieheffingssysteem Werknemersverzekeringen":

In dit rapport wordt de huidige systematiek van heffing en inning van premies werknemersverzekeringen gedetailleerd beschreven. Voorts worden concrete voorstellen gedaan voor herziening van het premieheffingssysteem. Met deze alternatieven voor het huidige premieheffingssysteem wordt primair beoogd om de heffingsystematiek te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor werkgevers te verlichten. Niettemin lijkt het zinvol om na te gaan of met deze alternatieven misbruikgevoelige elementen van het huidige premieheffingssysteem kunnen worden weggenomen.

¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, januari 1989.

