
Vergaderjaar 1992–1993

17 050

**Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied
van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

nr. 176

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 april 1993

Hierbij doe ik u, daartoe gemachtigd door de Ministerraad, **het
kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport
«Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale
zekerheid»**. toekomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

HEROVERWEGINGSONDERZOEK MISBRUIKGEVOELIGHEID VAN REGELGEVING IN DE SOCIALE ZEKERHEID

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft de fraudebestrijding tot een van de speerpunten van beleid gemaakt. Recentelijk is in bijlage 22 bij de miljoenennota 1993 aangegeven welke maatregelen moeten worden getroffen ter versterking van en ter aanvulling op het bestaande beleid, om te komen tot een aanvaardbaar handhavingsniveau. Voor een summier overzicht van het huidige handhavingsbeleid op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving wordt verwezen naar paragraaf 2 van dit hoofdstuk. Een van die maatregelen die moeten leiden tot de afname van misbruik is het doorlichten van de sociale zekerheid op onderdelen die misbruikgevoelig zijn en het doen van voorstellen om op deze punten het misbruik te beteugelen. Hiertoe had het kabinet reeds in een eerder stadium aan een interdepartementale werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van Sociale Zaken, Justitie, Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken opdracht gegeven te onderzoeken in welke mate de materiële regelgeving gevoelig is voor misbruik en langs welke wegen deze gevoeligheid kan worden verminderd zonder dat de voorstellen tot meer uitgaven leiden. De werkgroep heeft de opdracht gekregen in september 1991. In februari 1993 heeft het kabinet het eindrapport van de werkgroep aan het parlement aangeboden met de toezegging dat in april 1993 op de rapportage een standpunt zou worden ingenomen. Dit standpunt ligt thans voor. Uitdrukkelijk wil het kabinet nog wijzen op de opdracht om met de voorstellen te blijven binnen de bestaande structuur van de sociale zekerheid. Hierbij werd beoogd om op betrekkelijk korte termijn voorstellen te kunnen presenteren die tot het gewenste resultaat zouden moeten leiden. Dit betekent dat in het kader van deze heroverweging geen fundamentele discussie is gevoerd over de wenselijke inrichting van het sociaal stelsel. In een ander verband zal deze discussie kunnen worden gevoerd, bijvoorbeeld mede naar aanleiding van de parlementaire enquête betreffende de sociale verzekeringen, het door het parlement gestelde onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Algemene Bijstandswet, alsmede het onderzoek van de commissie Van der Zwan en de herinrichting van de Algemene Bijstandswet.

Vanzelfsprekend wordt het kabinetsstandpunt over dit heroverwegingsrapport beïnvloed door de toenemende stroom van informatie over het vóórkomen van fraude. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk ten aanzien van de Algemene Bijstandswet, waarvan naar is gebleken in niet onaanzienlijke mate misbruik wordt gepleegd, een aantal belangrijke beleidswijzigingen op korte termijn te realiseren. Het gaat daarbij om een sterke vereenvoudiging van de landelijke normensystematiek, een wijziging van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, een wettelijke verplichting van gemeentelijke uitvoeringsplannen en -verslagen, de vervanging van de huidige vrijlatingsbepalingen door uitstroompremies en de introductie van een administratieve boete bij uitkeringsfraude. De hier genoemde beleidsvoornemens zijn nader toegelicht in de brief van het kabinet aan de Kamer inzake de voortgang in de wetgeving betreffende de Algemene Bijstandswet. Bij de voorbereiding van deze maatregelen is uitgegaan van realisatie door middel van een nota van wijziging op het wetsvoorstel Herinrichting ABW.

De uitkomsten van het onderzoek van een commissie onder leiding van prof. dr. Van der Zwan naar het onterecht gebruik en de misbruikgevoe-

ligheid van de ABW en het recentelijk door het parlement zelf ingestelde onderzoek naar de uitvoering van de Algemene Bijstandswet kunnen worden meegenomen bij de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake de herinrichting van de Algemene Bijstandswet. Het onderzoek van het parlement zal naar verwachting eind oktober 1993 zijn afgerond. De commissie Van der Zwan zal in september 1993 een rapport met de bevindingen en eventuele aanbevelingen uitbrengen.

Het kabinet spreekt over het eindrapport van de Heroverwegingswerkgroep «Misbruikgevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid» zijn waardering uit. Het kabinet geeft in deze notitie zijn reactie op de gepresenteerde voorstellen. In grote lijnen worden de analyse en de aangegeven oplossingsrichting onderschreven. Waar dit niet het geval is zal dit in het navolgende uitdrukkelijk worden vermeld.

In deze reactie zal eerst worden aangegeven hoe de heroverwegingsrapportage past binnen het handhavingsbeleid sociale zekerheid. Voorts zullen in dit algemene deel een samenvatting van de actiepunten en een tijdspad aan de orde worden gesteld. Daarna komen de financiële effecten aan de orde. In het tweede deel zal op de afzonderlijke varianten worden ingegaan. De volgorde van behandeling hierbij komt overeen met de volgorde van presentatie in het heroverwegingsrapport. Dit wil zeggen dat de volgende categorieën worden aangehouden:

- stroomlijning van begripsomschrijvingen;
- beperking criteria/differentiatie
- vergroten betrokkenheid van de uitkeringsontvanger door wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling;
- systematisering stelsel.

Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat de onderwerpen die betrekking hebben op de Algemene Bijstandswet vanwege hun actualiteit, als afzonderlijke categorie als eerste aan de orde zijn gesteld.

2. Plaatsbepaling

Bij de fraudebestrijding wordt uitgegaan van een keten, bestaande uit regelgeving, uitvoering en controle en administratieve en strafrechtelijke handhaving. Met betrekking tot elke schakel van deze keten is nagegaan waar de zwakke plekken zitten en welke voorstellen kunnen en moeten worden gedaan om tot een optimale fraudebestrijding te komen. Op elk van deze onderdelen van de keten is reeds actie ondernomen. In de nota «Aspecten van rechtshandhaving op het gebied van de sociale zekerheid» (Kamerstukken II, 1991-1992, nr. 22 457) is met name ingegaan op de administratieve en strafrechtelijke middelen om te kunnen reageren op geconstateerde fraude. Voorstellen om op dit punt tot aanscherping te komen zijn onder meer de verplichtstelling tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering, de invoering van een administratieve boete en het aanbrengen van verbetering in de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen sociale zekerheid en het openbaar ministerie.

Op het gebied van de uitvoering en controle is reeds twee jaar geleden kenbaar gemaakt op welke onderdelen aanscherping noodzakelijk is. In de brieven van 10 juli 1991 aan de Sociale Verzekeringsraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is onder meer melding gemaakt van de noodzaak voor de uitvoering te werken aan de hand van algemene beleidsplannen waarin een visie op de fraudebestrijding en met name op het voorkomen van fraude is gegeven. De Sociale Verzekeringsraad heeft de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen opgedragen dergelijke beleidsplannen te ontwikkelen. Inmiddels zijn de eerste resultaten

zichtbaar. De Raad heeft geconstateerd dat concretisering op onderdelen mogelijk is en zal erop toezien dat dit proces in de loop van het jaar kan worden afgerond. Het kabinet verwacht dat dit resultaat volgens deze planning kan worden bereikt, zodat in de loop van 1993 van planmatige handhaving in die sector sprake is. Over invoering van beleidsplannen van de gemeenten wordt thans overleg gevoerd met de VNG.

Met het heroverwegingsrapport is het doorlichten van de eerste schakel van de keten op alle onderdelen waar aanscherping mogelijk is een feit.

De bestaande regelgeving is in het heroverwegingsonderzoek op systematische wijze op fraudegevoeligheid onderzocht. In aanmerking nemend dat bij de inventarisatie van de onderwerpen en de selectie van de meest misbruikgevoelige daaruit onder meer uitvoerders, leden van het openbaar ministerie en wetenschappers waren betrokken kan gevoeglijk worden geconcludeerd dat thans een objectief en grondig inzicht bestaat in dié onderdelen van de sociale zekerheid die als de meest misbruikgevoelige kunnen worden aangemerkt. Van de ontwikkeling van varianten om de misbruikgevoeligheid te verminderen die aansluitend aan de inventarisatie en selectie van onderwerpen heeft plaatsgevonden kan eveneens worden gezegd dat dit op dezelfde grondige en objectieve wijze tot stand is gekomen.

De varianten zijn in het heroverwegingsrapport op overzichtelijke wijze gegroepeerd. Hierdoor wordt de samenhang tussen onderwerpen inzichtelijker en kan deze kabinetsreactie meer diepgang krijgen.

De varianten die zijn ontwikkeld hebben het kabinet in het algemeen niet voor verrassingen gesteld. Wel hebben zij het kabinet gesterkt in zijn mening dat het op de reeds ingeslagen weg moet voortgaan. Op een aantal punten is namelijk reeds een traject in gang gezet dat overeenstemt met het advies van de werkgroep. Zo zal bij de reactie van het kabinet op een deel van de ontwikkelde varianten melding worden gemaakt van reeds ingediende adviesaanvragen.

Deze advisering is tot nu toe doorgaans wettelijk voorgeschreven, met name in de sociale verzekeringswetten. In het algemeen wordt met de Sociale Verzekeringsraad afgesproken op welke termijn advisering kan plaatsvinden. Indien een termijn niet haalbaar is wordt dit door de Raad gemotiveerd kenbaar gemaakt.

Soms zal blijken dat de reactie van het kabinet verder gaat dan de heroverwegingswerkgroep in zijn rapportage heeft aanbevolen. Voor een belangrijk deel geldt dit voor de onderwerpen die uit de Algemene Bijstandswet zijn geselecteerd en waarover recentelijk nieuwe voorstellen zijn ontwikkeld. Deze onderwerpen zullen in een afzonderlijke paragraaf worden behandeld.

3. Traject van realisatie beleidsvoornemens

In grote lijnen onderschrijft het kabinet de voorstellen die de heroverwegingswerkgroep heeft gedaan. Hieronder worden de voorstellen gerubriceerd naar de mate van snelheid waanmee zij kunnen worden ingevoerd. De hier gehanteerde nummering en typering komt overeen met die in hoofdstuk 8 van het rapport.

A. Op korte termijn te realiseren voorstellen

1. en 8. Vereenvoudiging omschrijving kringbegrip en afschaffen Rariteiten-besluit; gerichte adviesaanvraag aan SVr in mei 1993.
2. Uitkeringsdagloon gelijk stellen aan (percentage van) premieloon;

de SVr wordt gevraagd prioriteit te geven aan de in 1991 gedane adviesaanvraag.

7a. WAO-franchise op jaarbasis; advies van de SVr wordt medio 1993 verwacht. Het kabinet is in beginsel van plan aan de hand van dat advies wetgeving voor te bereiden.

9. Nieuwe indeling/centrale indeling van/ bij bedrijfsverenigingen; adviesaanvraag aan SVr zal medio 1993 gereed zijn.

10. Stroomlijning administratieve boetes; in de loop van 1993 adviesaanvraag aan SVr.

11a, 12 en 13. Schrappen enkele leeftijdsgrenzen AKW, afschaffen onderhoudseis, vrijlating inkomsten; adviesaanvraag over AKW aan SVr is in voorbereiding.

14. en 26. Restricties (arbeid/uitkering) voor verzekerden in het buitenland schrappen/wijzigen (volksverzekeringen) en uitsluiten van export niet-verdragslanden/aanscherpen van de voorwaarden bij export van uitkeringen verdragslanden (werknemersverzekeringen); de controle zal dit jaar worden versterkt; nader onderzoek in verband met eventuele acties richting EG;

15. Uitsluiten van bepaalde groepen m.b.t. verzekeringsplicht in het buitenland (volksverzekeringen); de SVr bereidt een advies voor.

25 en 33. Het recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen van de werknemer; de SVr is maart 1993 gevraagd vóór 1 juli 1993 te adviseren.

27. Eerder schorsen van de uitkering; de SVr wordt gevraagd op korte termijn overleg te voeren met de uitvoeringsinstanties.

35. Verplichte schriftelijke melding in het kader Bestuursaansprakelijkheid; de schriftelijke melding wordt in de wet opgenomen, de mogelijkheid tot disculpatie zal in het kader van de wijziging van de WBA nader worden overwogen.

28. Uitbreiding beperkte registratie in verzekerdenadministratie (SVB); in de loop van 1993 zal aan de SVr een adviesaanvraag worden voorgelegd.

34. Versterking risico-aansprakelijkheid (g-rekeningen); thans lopende evaluatie – die vermoedelijk voor de zomer van 1993 wordt afgerond – wordt afgewacht.

36. Suppletoire premie-aanslag (met boete) bij verkeerde indeling; afhankelijk van de realisatie van de nieuwe Indelingsbeschikking (zie 9.).

37. Verplichte premieheffing over nabetalingen; wetgeving zal worden voorbereid.

38. Administratieve eisen ten aanzien van detacheringen; in de loop van dit jaar zal een wetswijziging worden voorbereid.

B. Varianten die onderdeel zijn van (de herinrichting van) de Algemene Bijstandswet

5. Wijziging van het inkomensbegrip.

6. Herinvoering criterium economische eenheid.

16. en 17. Woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding of als alleenstaanden.

18. en 19. Kostgangers en onderhuurders aanmerken als gezamenlijke huishouding of als woningdelers.

20. Samenwonende familieleden aanmerken als woningdelers.

21. Co-oudernorm afschaffen.

23. Afschaffing of beperking van de inkomensvrijlating.

31. Invoering basisnorm van 50% met toeslagen.

32. Strengere eisen in de regelgeving ten aanzien van kostgangers en onderhuurders.

C. Varianten die spelen op langere termijn, na nog af te rondenfundamentele discussie

39–44. Minimum-uitkeringsstelsel, individualisering van uitkeringsrechten, afschaffing toeslagenregelingen /TW/IOAW/IOAZ.

D. Varianten die niet worden overgenomen

- I. In overeenstemming met het rapport:
 - 3. en 4. Aansluiten bij formele criteria.
 - 7b. Afschaffen WAO-franchise.
 - 22. Afschaffen inkomenstoets.
 - 24. Afschaffing van de vermogenstoets of verhoging van de vermogensvrijstelling.
 - 29. Terugkeer naar oude aanvraagstelsel AKW.
- II. In afwijking met het rapport:
 - 11b. Schrappen enkele leeftijdsgrenzen Anw.
 - 30. Introduceren 12-maandencriterium voor ingezetenschap.

4. Financiële effecten beleidsvoornemens

De financiële effecten van de onder A en B voorgestelde en door het Kabinet overgenomen maatregelen zijn in navolgende tabel weergegeven. De nummers van de maatregelen zijn dezelfde als in hoofdstuk 8 van het Heroverwegingsrapport en dus ook dezelfde als in voorgaande opsomming van maatregelen. Hierbij is ook de clustering van voorgaande opsomming gevolgd.

De onder C vermelde maatregelen die op langere termijn spelen en de onder D genoemde maatregelen die volgens het kabinet niet dienen te worden overgenomen zijn om deze reden buiten beschouwing gebleven. Voor enkele maatregelen waarbij gedragseffecten worden voorzien, zijn de financiële effecten met en zonder gedragseffecten beide weergegeven. Zoals ook reeds in hoofdstuk 1 van het Heroverwegingsrapport is aangegeven mogen de kwantificeringen niet anders dan indicatief worden beschouwd. In de tabel is bovendien in een aantal gevallen niet een cijfermatige raming van de financiële effecten gegeven maar is volstaan met het aangeven van de richting (+ of -). Reden hiervoor is dat onvoldoende inzicht kan worden verkregen in de financiële gevolgen en dat derhalve zelfs geen globale raming kan worden gemaakt.

**Structurele effecten voorstellen Heroverwegingsonderzoek Misbruikgevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid
(bedragen in miljoenen gulden)**

Omschrijving van de maatregelen +: 0 à 50; ++: 50 à 200; +++: > 200 miljoen gulden -: 50 à 0; --: - 50 à - 200; ---: < - 200 miljoen gulden	Uitkeringen			Premie- baten	Bruto effecten 1+2+3-4	Kosten maatre- regelen	Netto effecten 5-6
	Werknem. verzek.	demograf. regelingen	bijstands- regelingen				
	1	2	3	4	5	6	7
A. Op korte termijn te realiseren voorstellen							
1. en 8. Vereenvoudiging omschrijving kringbegrip en afschaffen Rariteitenbesluit	+/+++			+/+++	-/-	-	-/-
2. Uitkeringsdagloon gelijk stellen aan (percentage van) premieloon ¹	0			-170	170	0 à -20	150 à 170
7a. WAO-franchise op jaarbasis							
9. Nieuwe indeling/centrale indeling van/bij bedrijfsverenigingen				+/++	-/-	?	-/-
10. Stroomlijning administratieve boetes premiebetaling				2 à 5	-2 à -5	+?	-2 à -5?
11a. Schrapen enkele leeftijdsgrenzen AKW		200 à 350			200 A 350	?	200 à 350?
12. (Gedeeltelijke) afschaffing van de onderhoudseis AKW		+			+	?	+
13. Vrijlating eigen inkomen kinderen jonger dan 18 jaar		+			+	?	+
14. Restricties (arbeid/uitkering) voor verzekerden in het buitenland schrappen/ 15. Uitsluiten van bepaalde groepen m.b.t. verzekeringsplicht in het buitenland volksverzek.				-40	+	-	+
26. Uitsluiten van export niet-verdragslanden/aanscherpen van voorwaarden verdragslanden	-5	-5				-10	+ <-10
25 en 33. Het recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen van de werknemer	PM-125		+	PM	-125	10	-115
27. Eerder schorsen van de uitkering	-5	-10			-15	0	-15
28. Uitbreiding beperkte registratie in verzekerdenadministratie SVB		-			-	+	-
34. Versterking risico-aansprakelijkheid (g-rekeningen)				+/++	-/-	?	-/-
35. Verplichte schriftelijke melding in het kader Bestuurdersaansprakelijkheid				50	-50	?	-50?
36. Suppletioire premie-aanslag (met boete) bij verkeerde indeling				50	-50	?	-50?
37. Verplichte premieheffing over nabetalingen				+/+++	-/-	0	-/-
38. Administratieve eisen ten aanzien van detacheringen				5	-5	?	-5?
B. Varianten die onderdeel zijn van (de herinrichting van) de ABW							
5. Wijziging van het inkomstenbegrip			45		45	-	<45
6. Herinvoering criterium economische eenheid			0		0	-	-
16. Woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding (zonder gedragseffecten)			-140		-140	-	<-140
16. Woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding (gedragseffect van 55%)			0		0	-	-
17. Woningdelers aanmerken als alleenstaanden			-160		160	-	<160
18. Kostgangers en onderhuurders aanmerken als gezamenlijke huishouding			-120		-120	-	<-120
19. Kostgangers en onderhuurders aanmerken als woningdelers			-25		-25	-	<-25
20. Samenwonende familieleden aanmerken als woningdelers			50		50	-	<50
21. Co-oudernorm afschaffen			-		-	-	-
23. Afschaffing of beperking van de inkomensvrijlating: geen gedragseffecten			-150		-150	-	<-150

Omschrijving van de maatregelen +: 0 à 50; ++: 50 à 200; +++: > 200 miljoen gulden -: 50 à 0; --: - 50 à - 200; ---: < - 200 miljoen gulden	Uitkeringen			Premie- baten	Bruto effecten 1+2+3-4	Kosten maatre- gelen	Netto effecten 5-6
	Werknem. verzeker.	demograf. regelingen	bijstands- regelingen				
23. Afschaffing of beperking van de inkomensvrijlating: maximaal gedragseffect			350 0		350 0	- +	< 350 +
31. Invoering basisnorm van 50% met toeslagen							
32. Strengere eisen in de regelgeving ten aanzien van kostgangers en onderhuurders					-2,5	0 à 1	-1,5 à -2,5
Normsystematiek herinrichting ABW		75	-495		-420	-20	-440

¹ Bij deze maatregel geldt de randvoorwaarde dat de hoogte van de uitkeringen zodanig wordt vastgesteld dat de uitkeringslasten niet toenemen.

De in de tabel opgenomen financiële effecten zijn in een zevental kolommen weergegeven. De eerste drie kolommen bevatten de effecten voor de uitkeringslasten, verdeeld naar werknemersverzekeringen, demografische regelingen en de bijstandsregelingen. Met een positief bedrag of teken wordt aangegeven dat de uitkeringslasten door de maatregel zullen toenemen, bij een minteken treden besparingen op.

In de vierde kolom zijn de gevolgen voor de premiebatens weergegeven. Waar een plusteken staat wordt een verbreding van het draagvlak van de verzekering verwacht en leidt dit tot een verlaging van de premietarieven. Voorzover positieve bedragen zijn vermeld, betreft het meestal extra premiebatens die alkomstig zijn van nieuwe categorieën verzekerden. Een uitzondering hierop betreft maatregel 7 «WAO-franchise op jaarbasis». Hier blijft de verzekerde populatie gelijk, maar neemt de premieplichtige loonsom van deze populatie in het franchisetraject toe en in het tarieftraject af. Bij lastendekkende premies zal het tarief omhoog moeten.

Het bruto-effect van de maatregelen is de som van de effecten op de uitkeringslasten minus de effecten op de premiebatens. Aldus wordt aangegeven dat zowel lagere uitkeringslasten als een toeneming van de premiebatens een gunstig budgettair effect hebben. Derhalve betekent een minteken of een negatief getal in de kolom «Bruto effect», dat de maatregel leidt tot een verlaging van de collectieve lastendruk. Voor de in kolom 6 opgenomen kosten geldt dat een plusteken of een positief getal aangeeft dat de maatregel tot meer kosten leidt. Het in de laatste kolom opgenomen netto-effect tenslotte is bepaald als bruto-effect minus kosten. Alle maatregelen waarvoor in deze kolom een minteken of een negatief bedrag is vermeld hebben gunstige budgettaire effecten. Bij maatregel 15 «Uitsluiten van bepaalde groepen met betrekking tot de verzekeringsplicht in het buitenland voor volksverzekeringen» zij nog opgemerkt dat weliswaar het korte termijneffect ongunstig uitvalt maar dat het effect op (zeer) lange termijn nihil is. Dit komt omdat op langere termijn geen AOW-uitkeringen behoeven te worden verstrekt aan de doelgroep van de maatregel. Met betrekking tot de voorstellen in het kader van de herinrichting in de ABW wordt per saldo een besparing van 440 mln bereikt. Afsluitend bij dit onderdeel zij nog opgemerkt dat de effecten van de voorgestelde maatregelen niet bij elkaar mogen worden opgeteld.

5. Overige algemene opmerkingen

Alvorens over te gaan tot de beoordeling van de verschillende voorstellen acht het kabinet het noodzakelijk eerst nog enige algemene opmerkingen te maken. Voorkomen moet worden dat door globalisering van regels de uitvoerders worden genoodzaakt tot het stellen van uitvoeringsregels die in de plaats komen van centrale regels en die misbruikgevoeligheid van regelgeving per saldo niet doen afnemen. Op belangrijke onderdelen van de sociale zekerheid bestaan raakvlakken met internationale regelgeving (o.a. EG-verdragen en andere internationale verdragen) die verhinderen dat wijzigingen zonder meer kunnen worden doorgevoerd.

Waar belemmeringen bestaan zal kritisch worden bezien op welke wijze verdragsverplichtingen en noodzakelijk geachte wijzigingen met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Het kabinet onderschrijft de mening van de heroverwegingswerkgroep om waar mogelijk en zinvol actie richting internationale organen te ondernemen en daar geen afwachtende houding aan te nemen.

Bij het al dan niet onderschrijven van de beschreven varianten heeft het kabinet zich niet laten leiden door de hoogte van de eventueel bereikbare besparingen. Waar mogelijk zal de regelgeving moeten

worden aangepast, ook als dit uit financieel oogpunt beperkte waarde heeft. De kwaliteit van de regelgeving, in casu gericht op het tegengaan van misbruik, heeft een zelfstandige betekenis. Uiteraard wordt bij de implementatie wel rekening gehouden met de verhouding tussen de benodigde inspanningen en de te verwachten resultaten. In het algemeen betekent dit dat het Kabinet prioriteit geeft aan voorstellen die op korte termijn zijn te realiseren.

Tot slot acht het kabinet het noodzakelijk dat thans in aansluiting op de vele, inhoudelijke onderzoeken naar vormen van misbruik ook in kwantitatieve zin onderzoek moet worden verricht om te komen tot een betrouwbaarder beeld van de omvang van misbruik dan thans het geval is; het kabinet onderschrijft immers de stelling van de heroverwegingswerkgroep dat het actuele en integrale inzicht in de kwantitatieve omvang van misbruik te wensen overlaaat.

II. BEOORDELING AFZONDERLIJKE BELEIDSVARIANTEN

a. Varianten relatie met de Herinrichting Algemene Bijstandswet

Op het vlak van de Algemene Bijstandswet heeft de werkgroep voorstellen gedaan teneinde de fraudegevoeligheid terug te dringen. Een aantal van deze voorstellen wordt door het kabinet betrokken bij het wetsvoorstel inzake de herinrichting van de Algemene Bijstandswet. Het gaat hierbij om de volgende voorstellen:

5. Wijziging van het inkomensbegrip;
6. Herinvoering begrip economische eenheid;
16. en 17. Woningdelers aanmerken als gezamenlijke huishouding of als alleenstaanden;
- 18 en 19. Kostgangers en onderhuurders aanmerken als gezamenlijke huishouding of als woningdelers;
20. Samenwonende familieleden aanmerken als woningdelers;
21. Co-oudernorm afschaffen;
23. Afschaffing of beperking inkomensvrijlatingen;
31. Invoering basisnorm met toeslagen;
32. Strengere eisen in regelgeving ten aanzien van kostgangers en onderhuurders.

In het kader van het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake de herinrichting van de Algemene Bijstandswet zal het kabinet op korte termijn met nadere wijzigingsvoorstellen komen waarin op bovenstaande door de werkgroep aangedragen oplossingen wordt ingegaan. De wijzigingsvoorstellen van het kabinet gaan soms verder dan hetgeen de heroverwegingswerkgroep heeft voorgesteld. Dit vloeit mede voort uit de meer integrale benadering (dus niet alleen op fraudegevoeligheid gericht) van de problemen door het kabinet.

Een van deze nadere wijzigingsvoorstellen houdt in dat de huidige landelijke normsystematiek zal worden aangepast. In grote lijnen zal dit er als volgt uit zien:

- a. voor personen jonger dan 21 jaar geen recht op een landelijk genormeerde uitkering bestaat;
- b. voor personen van 21 tot 27 jaar:
 - een alleenstaandennorm van 50 procent van de echtparennorm geldt; en
 - een alleenstaande-oudernorm van 70 procent van de echtparennorm;

- c. voor personen van 27 jaar en ouder:
- voor alleenstaanden die niet alleen wonen een norm van 50 procent van de echtparennorm geldt; en
 - voor alleenstaande ouders die niet alleen wonen een norm van 70 procent van de echtparennorm;

Daarnaast zal de huidige landelijk genormeerde aftrek wegens woningdeling komen te vervallen, alsmede die in verband met onderhuurders en kostgangers.

Op dit gebied gaat het kabinet in zijn voorstellen verder dan de heroverwegingsgroep. Dit geldt met name met betrekking tot de woningdelers, onderhuurders en kostgangers. De vraagtekens van de heroverwegingsgroep bij zo'n drastische aanpak in deze categorieën worden ondervangen door de mogelijkheden die gemeenten krijgen om in bijzondere gevallen te suppleren.

Deze krijgen namelijk in dit voorstel de mogelijkheid om van de nieuwe landelijke normen naar boven af te wijken door middel van een suppletie als zij tot het oordeel komen dat de alleenstaanden of de alleenstaande ouders daadwerkelijk met woonkosten worden geconfronteerd die niet uit de landelijke 50- of 70-procentnorm kunnen worden bekostigd.

De voorgestelde normsystematiek is bedoeld om de huidige vergaande landelijke differentiatie in normstelling drastisch te verminderen. Dit betekent dat er in de landelijke regelgeving minder criteria komen waaraan een gemeente zal moeten toetsen. De uitvoering wordt hierdoor eenvoudiger. Dit houdt tevens in dat de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om hun leefsituatie anders voor te doen als in werkelijkheid het geval is beperkt worden (minder keuzemogelijkheden). Hierdoor levert het een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de fraudegevoeligheid. Dit effect wordt versterkt doordat in het nieuwe systeem iedereen die met een of meer anderen op hetzelfde adres woont in beginsel slechts 50 procent krijgt waardoor het financiële voordeel uit partnerfraude niet meer zo groot als nu het geval is (nu is het voordeel in ieder geval 60 procent)

Een ander voordeel van het nieuwe systeem is dat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat van betrokkene wordt gevergd dat deze zelf aantoonde dat hij of zij rechten kan doen gelden en dat de bewijslast inzake de aan- of afwezigheid van rechten niet uitsluitend bij de gemeente ligt. Dit betekent in de praktijk dat er meer bewijzen door betrokkenen zelf moeten worden aangeleverd. Die andere verdeling van de bewijslast beperkt voor de cliënten de mogelijkheden om te frauderen en vergroot voor de gemeenten de prikkel om een alert anti-fraudebeleid te voeren.

Dat de gemeenten naast de vereenvoudigde normsystematiek in meer gevallen een aanvullende toeslag kunnen geven is geen reden om te veronderstellen dat daarmee de uitvoering wordt bemoeilijkt. De criteria om zo'n toeslag te verlenen zullen immers door de gemeenten zelf worden opgesteld. Daarbij kunnen zij rekening houden met de lokale situatie en met de mogelijkheden van de eigen bedrijfsvoering.

Om de gemeenten hiertoe ook daadwerkelijk in staat te stellen zullen zij een toereikend geacht budget ontvangen.

In de reeds genoemde brief aan het parlement over de prioriteiten van het kabinet in beleidsvoornemens ten aanzien van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet wordt nader op bovenstaand wijzigingsvoorstel ingegaan.

Hierbij merkt het kabinet nog op dat het van belang wordt geacht dat bij de verdere parlementaire behandeling van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet, en derhalve van bovenstaande wijzigingsvoorstellen, de resultaten worden meegenomen van het door het parlement ingestelde onderzoek alsmede die van het onderzoek van de commissie Van der Zwan.

Met deze voorstellen wordt een aantal problemen zoals die door de werkgroep worden gesignaleerd, voor een deel opgelost. Een aantal varianten (de nrs. 16, 17, 18, 19, 20 en 32) zijn dan ook niet meer relevant. Bezien wordt of deze maatregelen gepaard dienen te gaan met een uitbereiding van Kinderbijslagaanspraken, waarbij de fraudegevoeligheid van de AKW een centrale plaats zal innemen. Ten aanzien van de overige varianten op het gebied van de bijstand merkt het kabinet nog het volgende op.

5. Wijziging van het inkomensbegrip

Voor de inkomensfraude wordt door de werkgroep een aantal oplossingen genoemd. Een daarvan omvat een nadere invulling van het inkomensbegrip, waarbij slechts inkomsten uit of in verband met arbeid en alimentatie in aanmerking worden genomen.

Het kabinet acht het evenals de heroverwegingswerkgroep niet in overeenstemming met het minimum-behoefte karakter van de bijstand om – in voorkomende gevallen substantiële – inkomensbestanddelen buiten beschouwing te laten waarmee de betrokkene geheel of gedeeltelijk in het bestaan kan voorzien. Een beperking van het inkomensbegrip in de bijstand wijst het kabinet in beginsel derhalve af.

Met het oog op de uitvoeringsproblemen kan het wellicht voordelen hebben om voor bepaalde inkomensbestanddelen de huidige landelijke bepalingen te vervangen door een regeling die de gemeenten meer mogelijkheden geeft om, afhankelijk van individuele en lokale omstandigheden, tot een eigen beoordeling te komen.

Een andere oplossing die wordt genoemd betreft een forfaitaire inkomensvaststelling in gevallen waarin wel kan worden geconstateerd dat inkomsten zijn verzwegen, maar niet de hoogte van die inkomsten kan aantonen. Naar het oordeel van de werkgroep zou dit een oplossing zijn voor situaties waarin de uitvoeringsorganen wordt geconfronteerd met bewijsproblemen in situaties waarin de aanwezigheid van een inkomen wel kan worden aangetoond, maar niet de hoogte daarvan.

Het kabinet onderschrijft in beginsel de wenselijkheid van een verbetering van de bewijspositie van de uitvoeringsorganen. Het neemt dan ook de aanbeveling over om deze materie nader te laten onderzoeken. Hiertoe zal een in te stellen ambtelijke werkgroep een haalbaarheidsonderzoek verrichten, dat begin 1994 dient te zijn afgerond.

6. Herinvoering begrip economische eenheid

Volgens de werkgroep leverde het begrip economische eenheid zoals dat voor de invoering van de gezamenlijke huishouding werd gehanteerd minder uitvoerings- en bewijsproblemen op.

Een herinvoering van de criteria van het begrip economische eenheid zou een oplossing kunnen zijn.

Het kabinet deelt de zienswijze van de werkgroep in zoverre dat ook het kabinet van oordeel is dat aan het begrip economische eenheid wellicht bruikbare elementen zijn te ontleen. Hierbij denkt het kabinet met name aan de mogelijkheid om de presentatie naar buiten toe medebepalend te laten zijn bij de beoordeling van een gezamenlijke huishouding. Een dergelijk element kan bijdragen aan een minder fraudegevoelige en een meer controleerbare omschrijving van het huidige begrip gezamenlijke huishouding.

Naar het oordeel van het kabinet kan een nadere invulling van het begrip gezamenlijke huishouding, waarbij de door de werkgroep aangedragen oplossing zal worden meegenomen, in combinatie met een

wijziging van de landelijke normsystematiek een deel van de fraudegevoeligheid van de partnertoets wegnemen. Het kabinet zal dit betrekken bij de voortgang van de herinrichting ABW, mede aan de hand van de uitkomsten van het thans lopende onderzoek van het parlement en dat van de commissie Van der Zwan.

21. Co-oudernorm afschaffen

In het rapport wordt geconstateerd dat er fraude mogelijk is ten aanzien van de hogere bijstandsnorm voor personen die samen met de gewezen echtgenoot de verzorging voor de kinderen hebben. Als oplossing wordt voorgesteld dat slechts aan een van de ouders de norm voor een alleenstaande ouder kan worden toegekend. Het kabinet deelt deze analyse, maar acht de feitelijke fraudemogelijkheden niet zodanig omvangrijk dat daarin een reden gelegen is om tot andere regelgeving te komen. Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering kan het echter voordelen hebben voor deze situaties niet in landelijke normering te voorzien, maar dit over te laten aan de gemeentelijke uitvoering.

23. Afschaffing of beperking van de inkomensvrijlating

Ten aanzien van de huidige vrijlating van arbeidsinkomsten merkt de werkgroep op dat hierbij fraudemogelijkheden bestaan ten aanzien van de vrijlatingstermijn.

Zoals bekend, neemt het kabinet voor om in het kader van de nieuwe Algemene bijstandswet het huidige vrijlatingsregime te vervangen door een systeem waarin door de gemeente een premie kan worden verstrekt voor het aanvaarden of behouden van arbeid. Aannemende dat dit voornemen inderdaad kan worden gerealiseerd, kan deze vorm van fraude ook niet meer voorkomen.

31. Invoering basisnorm met toeslagen

In het rapport wordt ook aandacht geschonken aan de suggestie – die onder andere in de schriftelijke voorbereiding van de nieuwe Algemene bijstandswet naar voren is gebracht – om de huidige systematiek van bijstandsnormen te vervangen door een systeem waarin wordt uitgegaan van een basisnorm van bijvoorbeeld 50 procent. In deze systematiek ligt bij de aanvrager zelf de bewijslast om in aanmerking te komen voor een uitkering voor een alleenstaande of alleenstaande ouder.

Naar het oordeel van het kabinet is op zich een voordeel van een dergelijke systematiek dat in de regelgeving zelf tot uitdrukking wordt gebracht dat van de betrokkene wordt gevergd dat deze zelf aantoonde dat deze bepaalde rechten kan doen gelden en dat de bewijslast omtrent de aan- of afwezigheid van rechten niet uitsluitend bij de overheid ligt.

Het kabinet is zich er van bewust dat met deze variant het probleem van de fraudegevoeligheid van de partnertoets niet wordt opgelost. Toepassing van de gezamenlijke middelentoets betekent immers dat de bijstandsaanvrager helemaal geen recht heeft op bijstand, ook niet op de basisnorm van 50 procent. De gemeenten zullen derhalve moeten blijven controleren. Het kabinet is desondanks van mening dat de voorgestelde variant vanuit het oogpunt van vereenvoudiging bruikbare elementen bevat. Deze zijn dan ook meegenomen bij de reeds eerder genoemde voorgestelde vereenvoudiging van de normsystematiek.

b. Stroomlijning van begripsomschrijvingen

1. en 8. De Kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen incl. afschaffen rariteitenbesluit

In de rapportage wordt, zowel vanuit de premiegroep als vanuit de subgroep werknemersverzekeringen, geconcludeerd dat de kring van verzekerden aan herziening toe is. Stap voor stap is sedert de invoering van de werknemersverzekeringen het werkgebied uitgebreid tot niet alleen al degenen die op basis van een arbeidsovereenkomst werken maar ook tot bepaalde groepen personen wier arbeidsverhouding maatschappelijk gezien met een dienstbetrekking gelijk moesten worden gesteld. Soms bleek ook de noodzaak, bepaalde groepen van verzekeringsplicht uit te sluiten. De kring van verzekerden mist thans een onderlinge samenhang en is daarom gecompliceerd.

Het Kabinet onderschrijft de conclusie van de werkgroep dat een fundamentele herbezinning noodzakelijk is.

De noodzaak tot kritische herbezinning op de verzekerdenkring wordt nog eens onderstreept door het feit dat de laatste jaren vanuit het Parlement en door verschillende belangengroeperingen aandacht is gevraagd voor de verzekeringsplicht, of juist het ontbreken daarvan, voor verschillende groeperingen. Hierbij valt te denken aan off-shore-personeel, de thuiswerkers en de afroepcontractanten. Thans heeft de Gelegenheidsarbeid op dit punt de aandacht.

Het Kabinet wil dan ook omstreeks mei van dit jaar over herziening van de kring van verzekerden een gerichte adviesaanvraag aan de Sociale Verzekeringsraad richten.

Centrale vraag hierbij zal zijn hoe, tegen zo gering mogelijke uitvoeringskosten, een verzekerdenkring kan worden verkregen die zo min mogelijk vatbaar voor fraude is, past in de huidige maatschappelijke context en ook beantwoordt aan de internationale regelingen die ons land heeft onderschreven. De alternatieven die in het heroverwegingsrapport zijn geschetst maken deel uit van de afweging die in deze adviesaanvraag zal worden gemaakt. Het spreekt voor zich dat het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor zover noodzakelijk andere departementen bij de uitwerking zal betrekken.

2. Vereenvoudiging dagloonsystematiek

De heroverwegingswerkgroep is van oordeel dat de systematiek voor de berekening van het uitkeringsdagloon bijzonder ingewikkeld is. Hoewel ook bij de huidige dagloonsystematiek als uitgangspunt geldt, dat equivalentie moet bestaan tussen het loon waarover premie is betaald en het dagloon wordt op tal van plaatsen dit equivalentiebeginsel doorbroken. Niet alleen komen soms loonelementen waarover premie is betaald niet in het dagloon terecht, ook het omgekeerde komt voor. Verder wordt in de huidige dagloonsystematiek uitgegaan van hetgeen men met arbeid zou kunnen verdienen. Niet alleen brengt dit een beoordelingsvraagstuk met zich, regelmatig wijkt de loonverwachting af van hetgeen feitelijk wordt gederfd.

Ook de stelselherziening sociale zekerheid, zoals die per 1 januari 1987 zijn beslag kreeg maakte een herbezinning op de uitgangspunten van de nu nog geldende dagloonsystematiek nodig.

Het Kabinet onderschrijft de bevindingen van de heroverwegingswerkgroep.

Op 18 december 1991 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een gerichte adviesaanvraag over deze systematiek voorgelegd aan de Sociale Verzekeringsraad.

Als uitgangspunten voor een nieuwe of aangepaste dagloonsystematiek zijn in deze adviesaanvraag door het kabinet benadrukt:

- het feitelijk gedeerde inkomen moet bij de dagloonberekening uitgangspunt zijn;
- tussen premieloon en uitkeringsdagloon moet een redelijke mate van equivalentie bestaan, en
- de dagloonbepalingen moeten onderling goed op elkaar zijn afgestemd.

Gezien het belang van een eenvoudig (uitvoerbaar) stelsel staat het Kabinet in beginsel positief tegenover het door de werkgroep gepresenteerde alternatief, waarbij het uitkeringsdagloon wordt geïnformeerd aan het premieloon. De administratieve lastenverlichting en de vermindering van de fraudegevoeligheid die aan dit alternatief verbonden lijken spreken het Kabinet immers zeker aan.

Niettemin kan een definitieve afweging omtrent dit alternatief nu nog niet worden gemaakt.

Dit is pas mogelijk nadat het advies van de Sociale Verzekeringsraad is ontvangen.

Dat de adviesaanvraag nog niet is afgehandeld vindt zijn grond in het feit dat zich rond de adviesaanvraag verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan die de SVr bij de advisering wil betrekken. Gewezen kan worden op het rapport van de Commissie Stevens en het rapport van het Economisch Instituut voor het midden- en kleinbedrijf (uitvoeringslasten). Dit laatste rapport is in december 1992 uitgebracht. Het aanbrengen van een relatie tussen premieloon en uitkeringsloon is overigens een zeer complexe materie.

Enerzijds dient te worden gewaakt voor het instandhouden van de relatie tussen het loonbegrip dat de belastingdienst hanteert en het loonbegrip dat de basis vormt voor de heffing van sociale premies. Het gevolg hiervan zal zijn dat uitkeringslasten stijgen, als een meer directe relatie tussen uitkerings- en premieloon wordt gelegd. Anderzijds kan het zeker uitvoeringslasten besparen indien uitkeringsloon gelijkgesteld wordt aan premieloon, terwijl het premieloon gelijk blijft aan het belastingloon. Zonder nadere bijstellingen aan de uitkeringskant zal dit echter waarschijnlijk niet opwegen tegen de extra uitkeringsuitgaven als gevolg van de gelijkenschakeling. Deze stijging van uitkeringslasten zou op enigerlei wijze moeten worden geneutraliseerd. Het kabinet realiseert zich dat ten behoeve van een adequaat advies op deelterreinen nader onderzoek nodig zal zijn maar zal de SVr verzoeken prioriteit aan dit advies te geven.

3. en 4. Aansluiten bij formele criteria

De heroverwegingswerkgroep constateert dat de huidige - materiële - invulling van het begrip gezamenlijke huishouding in de praktijk tot bewijsproblemen leidt. Een oplossing voor deze problemen zou volgens de heroverwegingswerkgroep kunnen liggen in het vervangen van de materiële invulling door een formele invulling.

Het kabinet onderschrijft de redenering dat een formele invulling minder fraudegevoelig kan zijn en dat de controle eenvoudiger is.

De conclusie van de heroverwegingswerkgroep dat aansluiting bij formele criteria niet tot wezenlijke bestrijding van de huidige fraude leidt, acht het kabinet echter evenzeer juist.

Bovendien is naar het oordeel van het kabinet daarbij een belangrijk knelpunt dat de aansluiting bij de feitelijke situatie verloren gaat. Bij de bijstand zou dan bijvoorbeeld de hoogte van de uitkering daarmee niet afhankelijk van de behoefte zijn, maar in belangrijke mate van het al dan niet voldoen aan een formeel criterium. De financiële gevolgen van een dergelijke maatregel zijn bovendien van een zodanige omvang dat

invoering hiervan ter vervanging van het huidige materiële begrip onverantwoord wordt geacht. Het kabinet heeft hierover op 30 maart van dit jaar een duidelijk standpunt ingenomen, naar aanleiding van het advies van de commissie-Kortmann inzake leefvormen. In dit standpunt neemt het kabinet het advies van deze commissie niet over om wat het recht op uitkering betreft aan te sluiten bij een vorm van geregistreerd partnerschap in plaats van de huidige materiële benadering.

Hoewel problemen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit materiële criterium niet kunnen worden ontkend, geeft het kabinet de voorkeur aan handhaving van het in de sociale verzekeringen uniforme samenwoonbegrip en daaraan gekoppelde verschillen in uitkeringsrechten. Via de weg van intensievere controle en gegevensuitwisseling dient wel verbetering in de handhaving te worden bereikt. Een en ander staat los van de mogelijkheid dat uit de algemene studie naar gelijk-trekking van samenwoonbegrippen in de gehele Nederlandse wetgeving ook herzieningen van het uniforme samenwoonbegrip in de sociale verzekeringen kan voortvloeien.

7. WAO-franchise op jaarbasis/afschaffen franchise

De heroverwegingswerkgroep constateert dat toepassing van het arbeidsdagenbeginsel in het vigerende premieheffingssysteem in een aantal opzichten problematisch is. Met name betreft dit:

- a. de afhankelijkheid van het maximum-premieloon en de WAO-franchise van het arbeidspatroon.
- b. de mogelijkheid om bij meervoudige deeltijddienstbetrekkingen per dag meerdere malen de WAO-franchise (en het maximum-premieloon) toe te passen.

Het is ook duidelijk dat het probleem met name draait om de WAO-franchise. De oplossingsrichtingen die de heroverwegingswerkgroep aanduidt liggen voor de hand:

- a. afschaffen van de WAO-franchise
- b. vervanging van het arbeidsdagenbeginsel in het premieheffingssysteem door premieheffing op jaarbasis.

Afschaffing van de WAO-franchise levert zowel een oplossing voor het probleem van de afhankelijkheid van het arbeidspatroon als voor het probleem dat zich voordoet bij meervoudige deeltijddienstbetrekkingen.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de heroverwegingswerkgroep maar staat toch aarzelend tegenover afschaffing van de WAO-franchise. Het equivalentiebeginsel komt in verband met de bodem in de AAW in dit systeem onder druk te staan, hetgeen zwaar weegt voor het kabinet. Het kabinet heeft daarentegen evenals de heroverwegingswerkgroep de voorkeur voor premieheffing op jaarbasis. De adviezen van de commissie Advisering Premieheffing Werknemersverzekeringen en van de FBV tenderen ook in deze richting.

Introductie van premieheffing op jaarbasis levert een oplossing voor het probleem voor de afhankelijkheid van het arbeidspatroon. Bij premieheffing op jaarbasis wordt uitgegaan van een maximumpremieloon en een WAO-franchise per kalenderjaar. Per loonbetalingstijdvak (week, 4 weken, maand) wordt een evenredig deel van het maximumpremieloon en de WAO-franchise toegepast op het loon dat in het loonbetalingstijdvak is verdiend. Het maakt dan niet meer uit op hoeveel dagen in dat loonbetalingstijdvak is gewerkt. Heffing op jaarbasis laat evenwel, als dit niet wordt gecombineerd met de mogelijkheid van een aanslag achteraf en met een teruggaveregeling, het probleem bij meerdere dienstbetrekkingen bestaan. Het kabinet staat positief tegenover de introductie van premieheffing op jaarbasis en is in beginsel van plan hiertoe wetgeving

voor te bereiden. Dit is echter ook afhankelijk van het SVr-advies met betrekking tot de voorstellen van Stevens, de commissie APW en de FBV. Na ommekomst van het SVr-advies dat medio dit jaar verwacht wordt zal ook de vraag beantwoord worden of premieheffing op jaarbasis moet worden gecombineerd met een aanslag achteraf/teruggave regeling. Met name de administratieve lasten zullen daarbij een zwaarwegend punt moeten vormen.

8. Afschaffen Rariteitenbesluit: zie variant 1

9. Nieuwe indeling/centrale indeling van/bij bedrijfsverenigingen

Het kabinet onderschrijft de opvatting dat het indelingsbesluit verouderd is en aanpassing behoeft. Hiertoe is op dit moment een adviesaanvraag aan SER en SVr in voorbereiding. Het streven is om deze adviesaanvraag medio 1993 af te ronden. Doelstelling van één en ander is een indeling tot stand te brengen die beter aansluit bij de structuur van het moderne bedrijfsleven, zodat het aantal grensgevallen zal kunnen worden teruggebracht en er dus ook minder kans is op misbruik. Bij de adviesaanvraag zal ook aandacht worden geschonken aan het door de heroverwegingswerkgroep geconstateerde opsplitsen van bedrijven, waarmee getracht wordt een zo groot mogelijk deel van het personeel van een onderneming in een bedrijfsvereniging met een «gunstiger» premiepercentage onder te brengen. Tot slot speelt de bevordering van een gezonde concurrentieverhouding tussen bedrijfstakken een rol. Een waarschuwing tegen overspannen verwachtingen is hier overigens op zijn plaats. Men dient zich te realiseren dat de indeling van het bedrijfsleven in de verschillende bedrijfstakken altijd een zekere mate van simplificatie inhoudt. Het bedrijfsleven is sterk gevarieerd, en het komt regelmatig voor dat de werkzaamheden van één onderneming zich op verscheidene terreinen afspelen. Ook de afgrenzing tussen de verschillende bedrijfstakken kan niet altijd even helder gemaakt worden. Dit betekent dat in die gevallen altijd een zeker misbruikrisico zal blijven bestaan.

10. Stroomlijning administratieve boete

De heroverwegingswerkgroep stelt voor om eenduidig in de wet te regelen dat een administratieve verhoging aan de aansprakelijk gestelde derde mag worden opgelegd. Dit betekent een uitbreiding van deze regeling naar de ketenaansprakelijkheid. In de wet bestuurdersaansprakelijkheid is deze boete reeds opgenomen. De werkgroep gaat er daarbij vanuit dat vanwege het poenale karakter van de boete deze alleen wordt doorberekend indien de bedrijfsvereniging kan aantonen dat de aansprakelijk gestelde iets te verwijten valt.

Het kabinet deelt de opvatting dat in die gevallen waarin de aannemer iets te verwijten valt het niet kunnen doorberekenen van de boete een omissie is. Dit geldt niet alleen voor de premieheffing werknemersverzekeringen, maar ook voor de loonbelasting.

In feite zou ook alleen in geval de aansprakelijk gestelde inlener iets te verwijten valt de boete doorberekend moeten kunnen worden.

Het kabinet zal een dergelijke wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering meenemen bij een wijziging van de regeling van de administratieve boete in artikel 12 van deze wet. Deze regeling zal naar aanleiding van de wijziging van de fiscale boete ook gewijzigd moeten worden. In de loop van dit jaar zijn op dit gebied acties te verwachten.

c. Beperking van criteria/differentiatie

11.-13. Schrappen enkele leeftijdsgrenzen, afschaffen onderhoudseis, vrijlating inkomsten en 29, AKW/Terugkeer naar oude aanvraagstelsel AKW

In het heroverwegingsrapport worden met betrekking tot de inkomensbepalingen als fraudemogelijkheden genoemd:

- de bijdragen in de kosten van het kind hoger voor stellen dan ze in werkelijkheid zijn
- niet opgeven van inkomensbronnen van het kind
- lager opgeven van inkomsten van het kind
- het voorwenden dat een kind uitwonend is terwijl het thuiswonend is, waardoor recht op tweevoudige kinderbijslag ontstaat.

Een mogelijkheid tot het terugdringen van de fraude zou volgens het rapport kunnen zijn het intensiever controleren van de inkomsten. Hierbij wordt gedacht aan het 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 de inkomensgegevens te verifiëren.

Voorts wordt door de werkgroep in het kader van de handhaving een aantal mogelijke varianten genoemd:

1. Het vervallen van de onderhoudsvoorwaarde voor 16- en 17-jarige thuiswonende kinderen, dan wel voor alle 16- en 17-jarige kinderen dan wel voor alle kinderen tot 25 jaar. (11,12)
2. Het vrijlaten van de eigen inkomsten van het kind voor alle kinderen tot 18 jaar. (13)

De handhaafbaarheid kan naar de mening van het kabinet worden vergroot door de regelgeving te vereenvoudigen. Het kabinet denkt hierbij niet aan de in het rapport genoemde varianten waarbij de onderhoudsvoorwaarde ten aanzien van alle kinderen vervalt en alle inkomsten van het kind worden vrijgelaten. Dit zou niet meer in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van de AKW dat de kinderbijslag een tegemoetkoming is aan de ouders in de noodzakelijke kosten die zij voor kinderen maken. Het gevolg zou namelijk zijn dat ook aan ouders van kinderen die zelf geheel in hun levensonderhoud voorzien, kinderbijslag wordt betaald.

Wel is het kabinet van mening dat het voorstel om de onderhoudsvoorwaarde ten aanzien van categorie 16-en 17-jarige thuiswonende kinderen te laten vervallen serieuze overweging verdient. Dit zal aan de orde worden gesteld in het kader van een adviesaanvraag aan de Sociale Verzekeringsraad, waarin de vereenvoudiging en vergroting van de handhaafbaarheid van de AKW worden uitgewerkt. Voorgesteld wordt de kosten van onderhoud en de bij te verdienen bedragen te fixeren. Thans bestaat de mogelijkheid de hoogte van de kosten van levensonderhoud zelf te bepalen, waardoor de mogelijkheid bestaat invloed te verkrijgen op de hoogte van de kinderbijslag. Tevens zal worden voorgesteld de terugwerkende kracht van uitkeringen terug te brengen van drie jaar naar één jaar. Deze adviesaanvraag is in voorbereiding.

Daarnaast kan de controle op inkomsten van het kind worden geïntensiverd. Sinds 1 januari 1993 bestaat de mogelijkheid tot het verifiëren van inkomsten van het kind bij een geautoriseerde bron aan de hand van het sofi-nummer van het kind. Het terzake getroffen besluit gaat ervan uit dat de Sociale Verzekeringsbank hiervan gebruik zal maken. Intensivering van de controle is mede noodzakelijk met betrekking tot het al dan niet in het buitenland woonachtig zijn van kinderen van de verzekerde.

Recent geconstateerd misbruik op dit punt heeft deze noodzaak aangetoond.

Het kabinet ziet thans geen aanleiding het sinds 1 januari 1992 functionerend systeem (mutatiesysteem) te herzien. Bovendien kan met de voorgestelde wijziging inzake de onderhoudsplicht en de regeling rond eigen verdiensten de eventuele fraudegevoeligheid van het mutatiesysteem voor een belangrijk deel worden ondervangen.

Het schrappen van de leeftijdsgrens van 45 of 50 jaar in de Anw.

Het voorstel tot schrappen van de leeftijdsgrens van 45 of 50 jaar voor het recht op de verlengde basisuitkering in de Anw zal, zoals het rapport aangeeft voornamelijk oudere nabestaanden treffen, gegeven de veelal zwakke arbeidsmarktpositie van vooral vrouwen in deze leeftijdsgroep is het kabinet van mening dat de consequenties van dit voorstel niet in verhouding staan tot het beoogde effect en neemt het voorstel derhalve niet over.

14 en 26. Restricties (arbeid/uitkering voor verzekerden in buitenland schrappen/wijzigen (volksverzekeringen) en uitsluiten van export-/aanscherpen van voorwaarden bij export van uitkeringen (werknemersverzekeringen)

Het kabinet wil nagaan of in de sociale verzekeringswetten kan worden bepaald dat uitkeringen slechts aan in Nederland wonende personen worden toegekend. Export van uitkeringen zou dan alleen mogelijk worden indien er een (bilateraal of communautair) verdrag bestaat met een ander land waarin deze export is vastgelegd. In dat geval kunnen ook goede controleafspraken worden gemaakt met de verdragspartner. Op deze wijze hebben de meeste Europese landen de export van sociale verzekeringsuitkeringen geregeld. Hierbij dient te worden aangetekend dat de misbruikbeperkingen door deze exportbeperking gering lijken aangezien het grootste gedeelte van de geëxporteerde uitkeringen naar inwoners van verdragslanden gaat.

Daartegenover staat dat gezien het toenemen van inkomensgetoetste uitkeringen (TW, AOW, ANW) en het hanteren van fraudegevoelige criteria voor het recht op en de hoogte van uitkeringen (bijv. ongehuwd samenwonen, schoolverklaringen, medische attesten) het belang van goede controlemechanismen voorop staat. Naar aanleiding van een in Spanje door SZW uitgevoerd onderzoek («Controle met afstandsbediening») zullen binnenkort ook in Marokko en Turkije modellen worden ontwikkeld om tot versterkte controle te komen. Deze modellen komen ter beschikking van de uitvoeringsorganisaties die voor het gebruik ervan de hulp kunnen inroepen van de sociaal attachés ter plaatse. Benadrukt dient te worden dat de uitvoeringsorganen verantwoordelijk zijn voor de geëxporteerde uitkeringen. De sociaal attachés vervullen slechts een facilitaire rol.

Overigens kan worden gewezen op recent onderzoek naar misbruik van de sociale zekerheid met internationale aspecten. Een standpunt hierop is medio 1993 te verwachten, een en ander overeenkomstig het verzoek van de Bijzondere Commissie ISMO.

15. Uitsluiten van bepaalde groepen van de verzekeringsplicht in het buitenland (volksverzekeringen)

Ten aanzien van de mogelijkheid om personen die in het buitenland wonen en thans nog op grond van het gerechtigd zijn tot een Nederlandse uitkering verzekerd zijn krachtens de Nederlandse volksverzeke-

ringen uit te sluiten van verzekeringsplicht, overweegt het kabinet het volgende.

Bij de herziening van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen in 1989 is het uitgangspunt herbevestigd dat in beginsel alleen ingezetenen van Nederland verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen. In afwachting van ontwikkelingen binnen de EG is voorlopig de verzekering van niet-ingezetenen die voor hun inkomsten van een Nederlandse uitkering afhankelijk zijn en derhalve een (sterke) economische band met Nederland hebben, gehandhaafd. Wie in het buitenland naast zijn Nederlandse uitkering ook inkomen uit arbeid verdient, behoeft aldus niet in Nederland verzekerd te zijn; evenmin degene die een buitenlandse uitkering naast de Nederlandse ontvangt. In beide gevallen dient niet Nederland, maar het betreffende woon-/werkland voor de sociale verzekeringsdekking te zorgen.

Met name de controle op het verrichten van arbeid is voor het Nederlandse uitvoeringsorgaan vrijwel onmogelijk. De controle op het ontvangen van een buitenlandse uitkering is eenvoudiger in die gevallen waarin het gaat om een uitkering van een Staat waarmee Nederland via een bi- of multilateraal sociaal zekerheidsverdrag een relatie heeft. Voorzover het betreft de landen met welke dergelijke relaties bestaan, zal worden gepoogd nadere controle-mechanismen te ontwikkelen om ook tot een verbetering van de controle ten aanzien van het verrichten van arbeid te komen. Over de verzekering ingevolge de volksverzekeringen van niet-ingezetenen met uitsluitend een Nederlandse uitkering bereidt de Sociale Verzekeringsraad een advies voor.

22. Afschaffen inkomenstoets

De heroverwegingswerkgroep noemt als een radicale oplossing voor de inkomensfraude om de inkomenstoets af te schaffen. Elke Nederlander die tot de personenkring van de bijstand behoort, zou dan recht hebben op bijstand, ongeacht diens inkomenspositie.

Afschaffing van de inkomenstoets in de bijstand acht het kabinet evenals de heroverwegingswerkgroep gelet op het karakter van de bijstand onjuist. Het zou immers betekenen dat de huidige bijstand wordt vervangen door een basisinkomen. De daaraan verbonden kosten (vele tientallen miljarden guldens) zijn naar de mening van het kabinet volstrekt prohibitief.

Bovendien mag worden verwacht dat personen zich terugtrekken uit het arbeidsproces. Dit zal leiden tot een ontwrichting van de economie en daarmee van een verdere uitholling van het draagvlak van het stelsel van sociale zekerheid.

24. Afschaffing van de vermogenstoets of verhoging van de vermogensvrijstelling

Als oplossing voor een onjuiste opgave ten aanzien van het vermogen, worden twee mogelijkheden genoemd: afschaffing van de vermogenstoets of een verruiming van de vermogensvrijlating.

Een afschaffing van de vermogenstoets is naar het oordeel van het kabinet niet in overeenstemming met het behoeftekarakter van de bijstand. Het kabinet deelt derhalve de mening in de heroverwegingswerkgroep. Met een vermogen is de betrokkene immers in staat om zelf in het levensonderhoud te voorzien, zodat er geen reden is daarvoor een beroep te doen op de overheid. Vrijlating van het vermogen, terwijl inkomen wel in aanmerking wordt genomen, kan bovendien nieuwe mogelijkheden van fraude en onbedoeld gebruik uitlokken. Het kabinet acht het ook om deze reden niet wenselijk om in de bijstand het vermogen buiten beschouwing te laten.

Een verhoging van de vermogensvrijlating maakt de vermogenstoets op zich minder fraudegevoelig voor de vermogens die onder de nieuwe vermogensgrens blijven. Een opgave van het vermogen blijft echter noodzakelijk, opdat de gemeente kan controleren of het vermogen van de betrokkene inderdaad buiten beschouwing kan blijven. Voor degenen met een vermogen dat ook de nieuwe vrijlatingsgrens te boven gaat, blijft vermogensfraude echter nog steeds mogelijk. Naar het oordeel van het kabinet zou met een verhoging van de vermogensvrijstelling slechts een beperkte bijdrage aan de bestrijding van fraude worden bereikt. Mede gelet op de daaraan verbonden kosten acht het kabinet dit geen gewenste oplossing.

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

25. Het recht op uitkering koppelen aan feitelijk handelen van de werknemer

Het kabinet kan instemmen met de door de heroverwegingswerkgroep gepresenteerde gedachte, de werknemer een directer belang te verschaffen bij correcte naleving van de voorwaarden die aan de verzekeringsplicht verbonden zijn. In dat kader is een optimaal functionerende verzekerdenadministratie van belang. Als bereikt kan worden dat (juiste) opneming in de verzekerdenadministratie een rol speelt bij het verkrijgen van uitkering zal hiervan ook naar de mening van het Kabinet een positief effect kunnen uitgaan naar de efficiëntie waarmee uitkeringsverzoeken kunnen worden afgewikkeld alsook naar de fraudebestrijding.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in maart 1993 een adviesaanvraag aan de Sociale Verzekeringsraad verzonden. De gedachten van het kabinet gaan er hierbij naar uit, te komen tot een systeem, waarin de overlegging van een «registratiebewijs» een rol gaat spelen bij het geldend maken van een recht op uitkering. Zo lijkt een systeem denkbaar waarbij de overlegging van een bewijs van registratie ertoe leidt, dat op aanvragen om uitkering sneller kan worden beslist. Het niet kunnen overleggen van zo'n bewijs kan gezien worden als het niet voldoen aan een aan de betrokkene opgelegde informatieverplichting waarop uitkeringsstrafsancties kunnen volgen.

De SVr zal in dit kader worden gevraagd zijn licht te laten schijnen over onder meer de eventuele uitvoeringstechnische problemen die uitwerking van deze gedachtengang met zich brengt en zijn advies voor 1 juli 1993 uit te brengen.

26. Uitsluiten van export/aanscherpen van voorwaarden bij export uitkeringen: zie variant 14

27. Eerder schorsen uitkering

Zoals ook in het heroverwegingsrapport wordt opgemerkt heeft het eerder schorsen van de betaling indien niet tijdig een levensbewijs is ontvangen slechts beperkt effect. Toch meent het kabinet dat een verkorting van de termijn van twee maanden, waarna nu tot schorsing wordt overgegaan, te overwegen valt, omdat door een snellere respons van de zijde van de verzekerde eerder kan worden vastgesteld of de uitkering kan worden voortgezet. De SVr zal worden verzocht op zeer korte termijn (te denken valt aan medio 1993) hierover in overleg te treden met de uitvoeringsinstanties.

28. Uitgebreide beperkte registratie

Het kabinet meent dat gekomen moet worden tot een uitbreiding van de beperkte registratie bij de SVB van de verzekerden in het kader van de volksverzekeringen. Wel moet daarbij overlap met het GBA worden vermeden. De suggesties die de heroverweginggroep heeft gedaan zullen in de loop van dit jaar in een adviesaanvraag aan de SVr worden voorgelegd.

29. Terugkeer van oude aanvraagstelsel AKW: zie varianten 11-13

30. 12 Maanden termijn

In het heroverwegingsrapport wordt de gedachte besproken om geen woonplaats hier te lande meer aanwezig te achten voor degene die ten minste 12 maanden het land heeft verlaten.

Daarmee zou dan ook de kring der verzekerden volksverzekeringen worden afgegrensd. In het rapport is reeds onderkend dat zo'n wetsaanpassing geen wezenlijke oplossing biedt in geval van feitelijke verlaten in Nederland, terwijl toch een adres hier te lande wordt opgegeven of geen uitschrijving uit het bevolkingsregister plaatsvindt. Om die reden acht ook het kabinet opname van 12-maanden termijn niet zinvol.

33. Recht op uitkering afhankelijk stellen van premiebetaling: zie variant 25.

34. Functioneren van g-rekeningen

In het eindrapport van de subwerkgroep «premies» wordt aanbevolen om op basis van het herziene g-rekeningenbesluit het g-rekeningenbestand op te schonen. Hierna zal naar aanleiding van de evaluatie van de werking van het gewijzigde g-rekeningenbesluit bezien kunnen worden of storting op een g-rekening vrijwaring zou kunnen bieden. Op dit moment wordt het g-rekeningenbestand door Belastingdienst en Bedrijfsverenigingen gezamenlijk opgeschoond.

Daarnaast is een werkgroep van de Federatie van Bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst bezig met de evaluatie van de effecten van het gewijzigde g-rekeningenbesluit. Het kabinet acht het wenselijk deze evaluatie, die vóór het zomerreces wordt verwacht, af te wachten. Afhankelijk van de resultaten ervan zal een standpunt bepaald worden ten aanzien van een eventueel verbod op doorstorten en mogelijke vrijwaring. Ook het afspraken van een gedragslijn inzake rechtstreeks storten – zoals de werkgroep voorstelt – zal bij de overwegingen worden betrokken.

35. Verplichte schriftelijke melding in kader Bestuurdersaansprakelijkheid

De subwerkgroep «premies» geeft in zijn eindrapport aan dat er voor een beter functioneren van de Wet bestuurdersaansprakelijkheid (WBA) de melding van betalingsonmacht schriftelijk dient te geschieden. Dit zou de enige manier zijn om aansprakelijkstelling te voorkomen. De aansprakelijk gestelde bestuurder moet echter naar de mening van het kabinet steeds de mogelijkheid hebben zich te disculperen. Indien de betalingsonmacht niet schriftelijk is gemeld, is er sprake van kennelijk onbehoorlijk bestuur, tenzij de aansprakelijk gestelde bestuurder het tegendeel aantoont. Indien wel schriftelijk is gemeld moet het uitvoeringsorgaan aantonen dat het niet betalen van belasting en/of premies aan de bestuurder is te wijten.

Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt inzake het evaluatie-onderzoek WBA/WBF (Tweede Kamer), aangegeven in de wet de schriftelijke melding op te willen nemen. Het voorstel om degene die niet heeft voldaan aan de schriftelijke melding de mogelijkheid te geven zich te disculperen wil het kabinet in het kader van de wijziging van de WBA nader overwegen.

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

De werkgroep stelt voor dat bij foutieve indeling van de werkgever de te weinig of teveel betaalde premie (met een verjaringstermijn van bijvoorbeeld vijf jaar) verrekend wordt met de werkgever en bij verwijtbaarheid verhoogd met een administratieve boete.

Het kabinet is van mening dat dit een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van misbruik op dit gebied. Hoewel op dit moment een suppletoire premie-aanslag (met) boete kan worden geregeld, acht het kabinet het doelmatiger hiermee te wachten totdat de nieuwe indelingsbeschikking een feit is (zie onder 9). Het huidige indelingsbesluit is verouderd en de afgrenzing van de verschillende sectoren is op een aantal terreinen onduidelijk. Het verdient de voorkeur de wetgeving op het punt van de indeling te verduidelijken. Voor het kunnen opheffen van boetes moet verwijtbaarheid kunnen worden aangetoond en dit is slechts mogelijk indien de regelgeving helder is.

37. Premieheffing over nabetalingen

Naar het oordeel van het kabinet is het in sommige gevallen niet verschuldigd zijn van premies over nabetalingen een onbedoeld effect van de wijze waarop het arbeidsdagenbeginsel in het vigerende premieheffingssysteem wordt toegepast.

Het kabinet ondersteunt de opvatting dat het premieheffingssysteem in dit opzicht aanpassing behoeft. Het is evident dat daarvoor wetswijziging noodzakelijk zal zijn.

De oplossingsrichting die de heroverwegingswerkgroep aangeeft, te weten een zodanige wetswijziging dat er over nabetalingen altijd premieheffing plaatsvindt, ook als in het betreffende kalenderjaar geen arbeidsdagen kunnen worden aangewezen, acht het kabinet adequaat.

De arbeidsdagen waarop de nabetaling betrekking heeft, vormen dan de grondslag voor de premieheffing over de nabetaling.

Wat betreft de voor- en nadelen van deze oplossingsrichting komt het kabinet niet tot een fundamenteel andere zienswijze. Of deze oplossingsrichting voor de uitvoeringskosten en de administratieve lasten van werkgever neutraal uitpakt, zoals de heroverwegingswerkgroep verwacht, kan het kabinet echter niet met zekerheid stellen. Werkgevers moeten immers premies gaan inhouden over nabetalingen en moeten daartoe bijhouden op welke arbeidsdagen de nabetaling betrekking heeft en bijgevolg welk deel van de franchise en het maximumdagloon al eerder in aanmerking genomen is. Tegen deze achtergrond acht het kabinet het dan ook zinvol deze oplossingsrichting te koppelen aan de hiervoor onder voorstel 7 reeds besproken introductie van premieheffing op jaarbasis in plaats van het arbeidsdagenbeginsel.

38. Administratieve eisen ten aanzien van detacheringen

Het aanscherpen van de controle terzake van detacheringen is een kwestie, die vooral is gebonden aan regelingen die zijn getroffen in EG-verband. In Brussel wordt gewerkt aan maatregelen die misbruik van deze regelingen kunnen tegengaan. Mede gesteund door de opmerkingen in het heroverwegingsrapport zal het kabinet dit alert volgen c.q.

erin participeren. Met name de nationale controle zal echter een belangrijk hulpmiddel moeten zijn bij de bestrijding van dit euvel. Het kabinet onderschrijft het voorstel voor een wettelijke vastgelegde verplichting van de melding van gedetacheerde werknemers door de werkgever aan de bedrijfsvereniging en zal hiertoe in de loop van dit jaar wetswijziging voorbereiden. In het kader van de recente ombuigingsvoorstellen zijn ten gevolge van invoering van deze maatregel besparingen voorzien.

e. Systematisering stelsel

39-44. Minimum-uitkeringsstelsel, individualisering van uitkeringsrechten, afschaffing toeslagenregelingen/TW/IOAW/IOAZ

In het rapport wordt terecht opgemerkt dat de beleidsalternatieven die worden gepresenteerd onder de noemer «systematisering» niet los kunnen worden gezien van de fundamentele discussies over de herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid.

Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot het genoemde minimumuitkeringsstelsel. Dit onderscheidt zich vooral door het afschaffen van het bovenminimale uitkeringstraject. Een dergelijk voorstel grijpt echter niet aan bij een der belangrijke oorzaken van de misbruikproblematiek, namelijk de middelentoets, leefvorm en woonsituaties en is derhalve vanuit het perspectief van de misbruikbestrijding van relatieve betekenis.

Het merendeel van de in deze paragraaf gepresenteerde beleidsalternatieven heeft betrekking op individualisering. Voor de AOW zou dit neerkomen op het vervallen van de partnertoeslag voor de nog niet 65-jarige partner en van de eenoudernorm. Individualisering van de Toeslagenwet betekent dat deze wet nog slechts een aanvulling geeft op een sociale verzekeringsuitkering voor zover deze ligt onder het minimale uitkeringsniveau voor het individu (70% of 90% van het minimumloon); de toeslag heeft dus geen betrekking meer op de eventuele partner. Individualisering van de IOAW en IOAZ betekent het vervallen van de aparte uitkeringsbedragen voor eenoudergezinnen en echtparen en het buiten beschouwing laten van het inkomen van de partner.

In geen van deze gevallen zou nog rekening worden gehouden met de aanwezigheid van een partner zonder eigen middelen; inkomensaanvulling via de bijstand zou dan noodzakelijk worden. Deze aanvulling zou het karakter hebben van een aanvulling op het gezinsinkomen indien de ABW niet wordt geïndividualiseerd, of van een eigen bijstandsrecht als alleenstaande voor de betreffende partner indien ook de ABW zou worden geïndividualiseerd.

Het voert te ver thans ten principale op individualisering van uitkeringen en het al dan niet in stand houden van toeslagenregelingen als beleidsalternatief in te gaan. Het zelfde geldt ten aanzien van de invoering van een minimum uitkeringsstelsel. De discussie hierover wordt immers bij verschillende gelegenheden gevoerd en zal bijdragen aan de verdere gedachtenvorming over een beslissing omtrent het toekomstige stelsel.

Het kabinet kan instemmen met de stelling van de werkgroep dat in de discussie over de toekomstige inrichting van het stelsel van sociale zekerheid handhaafbaarheid, misbruikbestendigheid en verbeterde uitvoerbaarheid belangrijke aandachtspunten dienen te zijn.

Gemeenschappelijke noemer hierbij is de vereenvoudiging van regelgeving. Uiteraard moet de rechtvaardiging die ten grondslag ligt aan de verschillen tussen en binnen afzonderlijke regelingen een overheersende overweging vormen. Niettemin mag worden verondersteld dat vereen-

voudiging van de regelgeving tevens zal leiden tot vermindering van de misbruikgevoeligheid en verbetering van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid:

- door de harmonisatie van regelingen, gericht op het wegnemen van onnodige verschillen tussen de diverse regelingen, kan de gebruikersruimte worden verkleind en vermindert de complexiteit voor de uitvoerders¹;

- eenzelfde effect kan worden bereikt door binnen de afzonderlijke regelingen de differentiatie (in de omschrijving van de personenkring, bij het hanteren van verschillen in uitkeringsniveau en -duur en in de toepasselijkheid van verplichtingen) te verminderen, waardoor de regelgeving eenduidiger van aard wordt en het aantal variabelen waarmee bij de uitvoering rekening moet worden gehouden daalt;

- vereenvoudiging zou eveneens moeten betekenen dat onduidelijke criteria en wettelijke normen die onvoldoende controleerbaar en verifieerbaar zijn dienen te worden vermeden.

Dit alles kan niet wegnemen dat regelingen op het terrein van de sociale zekerheid een zekere mate van misbruikgevoeligheid zullen blijven behouden. Het misbruikcyclo is uiteindelijk immers inherent aan het bij wet scheppen van rechten op uitkeringen. Het blijft daarom noodzakelijk de burger op diens eigen verantwoordelijkheid aan te spreken en de uitvoering van de regelingen ook in deze richting te optimaliseren en gepaard te doen gaan van een adequate controle.

In lijn met het feit dat de burger in de loop der tijd mondiger is geworden moet de vraag onder ogen worden gezien of het ontstaan van een recht op uitkering niet sterker moet worden gekoppeld aan het feitelijk handelen van de betrokkene, aan de manier waarop deze inhoud heeft gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid. Als voorbeeld kan worden gewezen op het voorstel in het rapport om de uitkering afhankelijk te maken van daadwerkelijke premiebetaling. Het recht op uitkering krijgt aldus meer een voorwaardelijk karakter. Dit zou algemeen als uitgangspunt kunnen gelden.

In dezelfde context zou het passen om ten aanzien van het ontstaan en voortbestaan van het recht op uitkering en ten aanzien van hoogte en duur van de uitkering de bewijslast voor de aanvrager of gerechtigde te verzwaren. Thans hebben uitvoerende instanties een te zwakke positie op dit punt.

Het kabinet wijst tot slot op het belang, zoals door de werkgroep geschetst, in de discussie over een nieuw stelsel de vereenvoudiging van regelgeving en stroomlijning gericht op misbruikbestendigheid voor alle uitkeringsregelingen binnen het stelsel van sociale zekerheid in onderlinge samenhang te bezien. Globalisering in de ene regeling kan immers doorwerken in een of meer andere regelingen. Het verdient daarom de voorkeur de mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving, gericht op vergroting van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en misbruikbestendigheid, integraal in beeld te brengen en daarbij met name ook de gevolgen van een grofmaziger regeling van de sociale zekerheid zichtbaar te maken.

¹ De verfijningen die in de regelgeving zijn aangebracht hebben doorgaans een categoriaal karakter. Er zijn nu in de Algemene Bijstandswet aanwijzingen dat, wanneer uit een regeling kan worden afgelezen dat men zich van een hogere of langer durende uitkering kan verzekeren door in een bepaalde categorie te worden ingedeeld, misbruik of oneigenlijk gebruik worden bevorderd. Dit leidt tot de conclusie dat het soort onderscheiding naar categorieën met verschillende uitkeringsrechten waarbij het mogelijk is dat de betrokkene door aanpassingen in zijn omstandigheden zijn eigen indeling bij een categorie kan beïnvloeden, zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Tevens kan dit reden vormen om af te zien van integratie van regelingen.