

Prof. dr. P. Kavelaars

Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht

 Wolters Kluwer

Deventer – 2023

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen / VII

Voorwoord / XVII

Inleiding / XXI

HOOFDSTUK 1

Sociale zekerheid: enkele (inter)nationale ontwikkelingen / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 De kwantitatieve betekenis van belastingheffing en sociale zekerheid / 2
 - 1.2.1 Nationale indicatoren / 2
 - 1.2.2 Enkele internationale indicatoren / 5
- 1.3 Herstructurering van de sociale zekerheid / 8
 - 1.3.1 Inleiding / 8
 - 1.3.2 Verzekeringen, voorzieningen en de financieringswijze / 10
 - 1.3.3 Ministelsel, privatisering en fiscalisering / 15
 - 1.3.4 De vergrijzingsproblematiek en de heffingsgrondslag / 19
- 1.4 Sociaal-economische distorsies en alternatieve financieringsstelsels / 22
 - 1.4.1 Inleiding / 22
 - 1.4.2 Enkele sociale en economische effecten van het huidige premieheffingsstelsel / 23
 - 1.4.3 Alternatieve heffingsstelsels / 24
- 1.5 Europeesrechtelijke ontwikkelingen / 31
 - 1.5.1 Inleiding / 31
 - 1.5.2 De interne markt / 32
 - 1.5.3 Harmonisatie van de stelsels van sociale zekerheid / 35
 - 1.5.4 Het stelsel van de dertiende staat / 36

HOOFDSTUK 2

De structuur van het internationaal belastingrecht / 41

- 2.1 Inleiding / 41
- 2.2 Europees recht en belastingen / 43
- 2.3 Principes van internationaal belastingrecht / 45
 - 2.3.1 Inleiding / 45
 - 2.3.2 Vormen van dubbele belasting / 46

- 2.3.3 De basisprincipes / 47
- 2.4 Argumenten ter verdeling van de heffingsbevoegdheid / 49
- 2.5 De Nederlandse regelgeving / 53
- 2.6 Regelingen ter voorkoming van dubbele belasting / 55
 - 2.6.1 Inleiding / 55
 - 2.6.2 De verdragen / 55
 - 2.6.3 Het Besluit voorkoming dubbele Belasting 2001 / 58
- 2.7 De methoden ter voorkoming van dubbele belasting / 61
 - 2.7.1 Inleiding / 61
 - 2.7.2 De basismethoden / 62
 - 2.7.3 De aftrekmethode / 66

HOOFDSTUK 3

Structuur van het internationaal sociaalzekerheidsrecht / 67

- 3.1 Inleiding / 67
- 3.2 De historische ontwikkeling van de internationale sociale zekerheid tot 1957 / 68
 - 3.2.1 De sociale rechten / 68
 - 3.2.2 De internationale organisaties / 69
- 3.3 Sociale zekerheid in de EU / 72
 - 3.3.1 Inleiding / 72
 - 3.3.2 Het VwEU en de sociale zekerheid / 73
 - 3.3.3 De grondslagen van de toewijzingsregels inzake de verzekeringsplicht / 87
- 3.4 Exclusieve werking / 90
 - 3.4.1 Inleiding / 90
 - 3.4.2 Vo. 883/2004 / 92
 - 3.4.3 Overige verdragen / 101
 - 3.4.4 De nationale regelgeving / 105
- 3.5 Sterke werking / 107
 - 3.5.1 Inleiding / 107
 - 3.5.2 Vo. 883/2004 / 108
 - 3.5.3 De overige verdragen / 118
 - 3.5.4 De nationale regelgeving / 124
- 3.6 Het verdragsstelsel / 126
 - 3.6.1 De samenhang tussen de verdragen / 126
 - 3.6.2 Multilaterale en supranationale verdragen / 132
 - 3.6.3 Bilaterale socialezekerheidsverdragen / 138
 - 3.6.4 De Verordeningen 883/2004 en 987/2009 / 142
 - 3.6.5 Het KB 746 en het KB 402 / 143

HOOFDSTUK 4

De territoriale, personele en materiële werkingssferen / 145

- 4.1 Inleiding / 145
- 4.2 De territoriale werkingssfeer / 146
 - 4.2.1 Inleiding / 146

- 4.2.2 De territoriale reikwijdte / 146
 - 4.2.3 Het woon- en verblijfplaatsbegrip / 156
 - 4.2.4 Het vestigingsplaatsbegrip / 160
 - 4.2.5 Vaste inrichting en vaste vertegenwoordiger / 163
 - 4.2.6 Ficties / 165
- 4.3 De personele werkingssfeer / 167
 - 4.3.1 Inleiding / 167
 - 4.3.2 De werknemer / 168
 - 4.3.3 Zelfstandigen / 195
 - 4.3.4 Gezinsleden en nabestaanden / 203
- 4.4 De materiële werkingssfeer / 206
 - 4.4.1 Inleiding / 206
 - 4.4.2 Belastingrecht / 207
 - 4.4.3 Sociaalverzekeringsrecht / 208

HOOFDSTUK 5

Publiekrechtelijke werknemers / 217

- 5.1 Inleiding / 217
- 5.2 Publiekrechtelijke werknemers in het algemeen / 218
 - 5.2.1 Inleiding / 218
 - 5.2.2 Belastingrecht / 218
 - 5.2.3 Sociaalverzekeringsrecht / 223
- 5.3 Diplomaten en consulaire vertegenwoordigers / 229
 - 5.3.1 Inleiding / 229
 - 5.3.2 Voorrechten en immuniteiten / 230
 - 5.3.3 Belastingrecht / 233
 - 5.3.4 Sociaalverzekeringsrecht / 237
- 5.4 Ambtenaren bij volkenrechtelijke organisaties / 246
 - 5.4.1 Inleiding / 246
 - 5.4.2 Voorrechten en immuniteiten / 247
 - 5.4.3 Belastingrecht / 252
 - 5.4.4 Sociaalverzekeringsrecht / 257

HOOFDSTUK 6

Privaatrechtelijke werknemers / 265

- 6.1 Inleiding / 265
- 6.2 De reguliere werknemer / 267
 - 6.2.1 Inleiding / 267
 - 6.2.2 Belastingrecht / 268
 - 6.2.3 Sociaalverzekeringsrecht / 274
- 6.3 De gedetacheerde werknemer / 290
 - 6.3.1 Inleiding / 290
 - 6.3.2 Belastingrecht / 290
 - 6.3.3 Sociaalverzekeringsrecht / 294

- 6.4 De grenswerknemer / 316
 - 6.4.1 Inleiding / 316
 - 6.4.2 Belastingrecht / 320
 - 6.4.3 Sociaalverzekeringsrecht / 328
- 6.5 De bestuurder en de commissaris / 331
 - 6.5.1 Inleiding / 331
 - 6.5.2 Belastingrecht / 331
 - 6.5.3 Sociaalverzekeringsrecht / 333
- 6.6 De transportwerknemer en de zeevarende / 334
 - 6.6.1 Inleiding / 334
 - 6.6.2 Belastingrecht / 335
 - 6.6.3 Sociaalverzekeringsrecht / 338
- 6.7 Werknemers op het continentaal plat / 360
 - 6.7.1 Inleiding / 360
 - 6.7.2 Belastingrecht / 362
 - 6.7.3 Sociaalverzekeringsrecht / 363

HOOFDSTUK 7

Gerechtigden tot inkomensvervangende uitkeringen / 371

- 7.1 Inleiding / 371
- 7.2 De fiscale toewijzingssystematiek / 373
 - 7.2.1 Pensioenen en afkoopsommen / 373
 - 7.2.2 Socialeverzekeringsuitkeringen / 383
- 7.3 Verzekeringsplicht / 388
 - 7.3.1 De verordeningen en de verdragen / 388
 - 7.3.2 De nationale regelgeving / 395

HOOFDSTUK 8

Diverse inkomensgerechtigden / 419

- 8.1 Inleiding / 419
- 8.2 Zelfstandige ondernemers / 419
 - 8.2.1 Inleiding / 419
 - 8.2.2 Belastingrecht / 420
 - 8.2.3 Sociaalverzekeringsrecht / 423
- 8.3 Studenten en stagiairs / 426
 - 8.3.1 Inleiding / 426
 - 8.3.2 Belastingrecht / 427
 - 8.3.3 Sociaalverzekeringsrecht / 429
- 8.4 Artiesten en musici / 433
 - 8.4.1 Inleiding / 433
 - 8.4.2 Belastingrecht / 433
 - 8.4.3 Sociaalverzekeringsrecht / 436
- 8.5 Sportbeoefenaren / 438
 - 8.5.1 Inleiding / 438

- 8.5.2 Belastingrecht / 438
 - 8.5.3 Sociaalverzekeringsrecht / 448
- 8.6 Diverse toewijzingsregels / 449
 - 8.6.1 Inleiding / 449
 - 8.6.2 Het saldoartikel / 449
 - 8.6.3 Niet-commerciële instellingen / 451
 - 8.6.4 Vreemdelingen / 454
 - 8.6.5 Hardheidsclausule / 455

HOOFDSTUK 9

Bijzondere regelingen / 457

- 9.1 Inleiding / 457
- 9.2 Meervoudige (postactieve) beroepswerkzaamheden / 458
 - 9.2.1 Inleiding / 458
 - 9.2.2 Meervoudige werkzaamheden / 459
- 9.3 Overlegbepalingen / 488
 - 9.3.1 Inleiding / 488
 - 9.3.2 Belastingrecht / 488
 - 9.3.3 Sociaalverzekeringsrecht / 489
- 9.4 De vrijwillige verzekering / 490
 - 9.4.1 Inleiding / 490
 - 9.4.2 Internationale regelingen / 491
 - 9.4.3 De Nederlandse regelgeving / 494
- 9.5 Premieverschuldigdheid / 504
 - 9.5.1 Inleiding / 504
 - 9.5.2 Premies volksverzekeringen / 504
 - 9.5.3 Premies werknemersverzekeringen / 520

Geraadpleegde literatuur / 523

Jurisprudentieregister / 537

Besluitenregister / 551

Trefwoordenregister / 553

VOORWOORD

Bij de eerste druk

De premieheffing voor de sociale verzekeringen heeft lange tijd niet die aandacht gehad die het onderwerp zou moeten hebben. Niet alleen fiscalisten hebben dit terrein grotendeels links laten liggen, ook vanuit de socialezekerheidsdiscipline is slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de heffingskant. In het bijzonder door de publicatie van het rapport 'Zicht op eenvoud' van de Commissie-Oort is daarin een wezenlijke verandering gekomen. De nadien gepresenteerde voorstellen van de Commissie-Stevens hebben er verder toe bijgedragen dat de belangstelling voor de premieheffing en de samenhang met de heffing van loon- en inkomstenbelasting vergroot is. Uit beide rapporten blijkt onder andere dat zo er wellicht op nationaal niveau uniformering of zelfs integratie van belastingheffing en premieheffing met enige kunstgrepen tot de mogelijkheden behoort, er dan toch op internationaal terrein zeer vermoedelijk onoverkomelijke complicaties liggen. In beide rapporten wordt dit gesignaleerd, doch vanwege de complexiteit niet nader uitgewerkt.

In het onderhavige onderzoek staat de internationale premieheffing centraal; daarbij heb ik mij beperkt tot slechts één onderdeel, zij het dat dit in samenhang met de heffing van loon- en inkomstenbelasting wel het belangrijkste onderdeel is, te weten de toewijzingssystematiek van de verzekerings- en de daarmee verbonden premieplicht, in het bijzonder in EG-verband. Niet alleen is deze toewijzingssystematiek zelf aan een onderzoek onderworpen, zij is tevens afgezet tegen de internationale fiscale toewijzingssystematiek, teneinde te kunnen beoordelen of vanuit Europeesrechtelijke, c.q. internationale optiek een volledige uniformering, c.q. integratie mogelijk is. De conclusie van het onderzoek is kort gezegd dat een dergelijke uniformering, c.q. integratie noch theoretisch, noch praktisch wenselijk en mogelijk is.

Aan deze dissertatie heb ik sinds het begin in juni 1990 tot aan het slot met veel plezier gewerkt. De begeleiding door mijn beide promotoren, prof. Dr. L.G.M. Stevens en prof. Dr. S. Nossen, is daarbij van groot belang geweest. Mijn dank gaat dan ook in de eerste plaats naar hen uit. Daarnaast heb ik een substantieel beslag gelegd op het uithoudingsvermogen van Martine van Hoek – secretaresse van het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte en Touche – die de bijschavingen van oorspronkelijke versies tot in de puntjes heeft verwerkt. Een woord van dank komt evenzeer toe aan Paul Schmidt – Neerlandicus en bibliothecaris bij het Wetenschappelijk Bureau – die niet alleen de bronnen nauwkeurig heeft geverifieerd, maar ook de tekst met een grote mate van precisie heeft doorgelezen op zoek naar taalkundige verstoringen. Naar Gerard van Westen gaat mijn erkentelijkheid uit voor zijn bereidheid het onderzoek als 'onafhankelijke derde' van commentaar te voorzien.

De grootste dank voor de steun die ik heb ondervonden bij het schrijven van dit onderzoek komt toe aan Rianne, Veruschka en Xynthia. Het feit dat het proefschrift geheel

tot stand is gekomen naast een volledige dagtaak, heeft ertoe geleid dat zij de afgelopen twee jaar (te) veel op zichzelf aangewezen zijn geweest. Reeds daarom draag ik dit boek graag aan hen op.

P. Kavelaars

Waddinxveen, juli 1992

Bij de tweede druk

Het is bijna elf jaar geleden dat ik de eerste druk van deze monografie afrondde. Men zou gemakkelijk kunnen denken dat het niet zo heel erg bezwaarlijk is dat er zo'n lange tijd over heen is gegaan alvorens een nieuwe druk het licht ziet: de premieheffing staat niet direct bekend als het terrein bij uitstek waar de wijzigingen in regelgeving en rechtspraak elkaar met hoge regelmaat opvolgen. De nu voorliggende herziening wijst het tegendeel uit. Weliswaar is de regelgeving op hoofdlijnen in stand gebleven, maar dat geldt zeker niet voor de detailleringen, zowel op nationaal als op internationaal terrein. En ook de ontwikkeling in de rechtspraak heeft – vooral op Europees-rechtelijk terrein – belangrijke gevolgen met zich gebracht. Bovendien beperkt deze monografie zich niet tot de toewijzingsregels in het socialeverzekeringsrecht, maar wordt evenzeer uitgebreid aandacht besteed aan de internationale fiscale toewijzingsregels. Naast ontwikkelingen in de rechtspraak heeft de invoering van de Wet IB 2001 een substantiële invloed gehad op vele grensoverschrijdende regels.

De opzet van het boek is ongewijzigd gebleven: voor de fiscalisten zullen met name de socialeverzekeringsregels interessant zijn, terwijl voor de belangstellenden vanuit de socialeverzekeringssfeer in het bijzonder de fiscale aspecten als vergelijkingskader ten opzichte van de toewijzingsregels in de socialeverzekeringssfeer van betekenis zijn. Daar voor velen, werkzaam in de socialeverzekeringssfeer, de grensoverschrijdende en premieaspecten niet tot hun primaire aandachtsgebied plegen te behoren, zullen zij ook in veel gevallen terug kunnen vallen op de besproken socialeverzekeringsregels. Hoewel de nadruk is blijven liggen op de Europeesrechtelijke aspecten, wordt ook aan andere grensoverschrijdende aspecten aandacht besteed; vandaar dat de titel is aangepast van 'Europees' in 'internationaal'; daarnaast is in de titel duidelijker aangegeven dat niet alleen de sociaalverzekeringsrechtelijke aspecten aan de orde komen, maar ook de fiscaalrechtelijke aspecten.

Zoals is aangegeven is de opzet van het boek gehandhaafd – met dien verstande – dat de samenvattingen aan het einde van elk hoofdstuk en aan het slot van het boek niet meer zijn opgenomen. Daar staat tegenover dat de vrijgekomen ruimte met de vele toevoegingen – noodzakelijk in verband met ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak – ruimschoots is gecompenseerd. De kopij is afgesloten per 1 juni 2003.

P. Kavelaars

Gouda, juni 2003

Bij de derde druk

Heeft het bij de tweede druk elf jaar geduurd voordat deze is verschenen, bij de derde druk is dit opgelopen tot twintig jaar. Het verbaast dan ook niet dat er veel ontwikkelingen zijn

die verwerkt moesten worden. De onmiskenbaar belangrijkste wijziging is de vervanging van Vo. 1408/71 en de daarbij behorende uitvoeringsverordening Vo. 574/72 door Vo. 883/2004, respectievelijk Vo. 987/2009 per 1 mei 2010. Beide verordeningen hadden een lange voorbereidingstijd: Vo. 883/2004 dateert immers al van 2004. Deze beide verordeningen hebben veel aanpassingen opgeleverd, ook waar het de in deze monografie centraal staande regels inzake de toewijzing van de internationale socialeverzekeringsplicht betreft. De voorheen geldende toewijzingsregels kenden overigens een overgangstermijn van tien jaren. Daarmee is het belang van die verordeningen ingaande 1 mei 2020 tot het verleden gaan behoren. Omdat er enerzijds toch ook nog veel bepalingen zijn gehandhaafd onder Vo. 883/2004 en anderzijds rechtspraak gewezen onder de voorheen geldende verordeningen nog steeds van betekenis is, is veel van hetgeen dateert van voor 1 mei 2010 ook nadien relevant gebleven. Dit is een van de redenen dat deze oude regelgeving en rechtspraak ook in deze derde druk zijn terug te vinden. Een andere reden waarom ik daarvoor heb gekozen, is het feit dat deze monografie mijn proefschrift betreft ten aanzien waarvan ik het prettig vind dat die zoveel mogelijk in stand blijft. Het derde argument om ook het historische materiaal in deze derde druk te handhaven is dat op het terrein van het internationale socialeverzekeringsrecht vrijwel geen literatuur bestaat waarin de onderhavige problematiek is terug te vinden. Het zou jammer zijn als die informatie verloren zou gaan. Het voorgaande betekent dat ook veel historisch materiaal is opgenomen dat voor de uitleg en toepassing van de huidige regelgeving niet altijd noodzakelijk is. Het betekent ook dat nog veelvuldig aandacht wordt geschonken aan Vo. 1408/71, deels dus vanuit historisch perspectief, deels omdat dit relevant is voor de toepassing en de interpretatie van de huidige verordeningen.

Wat betreft de fiscale aspecten van grensoverschrijdende arbeid – het andere hoofdthema van deze monografie – heeft uiteraard eveneens een volledige actualisering plaatsgevonden. Deze strekt zich minder uit tot wijzigingen in regelgeving en houdt vooral een actualisering van rechtspraak en Nederlandse en OESO-gerelateerd verdragsbeleid in.

Tot slot een woord van dank aan Carina van der Hoeven die het omvangrijke pakket van wijzigingen die ik in deze derde druk heb opgenomen op een zorgvuldige wijze heeft verwerkt en in goede banen heeft geleid.

De kopij is afgesloten op 1 mei 2023.

HOOFDSTUK 1

Sociale zekerheid: enkele (inter) nationale ontwikkelingen

1.1 Inleiding

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is complex. Daar is Nederland echter niet uniek in. Het geldt voor veel landen. De complexiteit wordt veroorzaakt door het grote aantal verschillende risico's dat wordt gedekt en de mate waarin met persoonlijke omstandigheden rekening wordt gehouden.

Op het terrein van de sociale zekerheid doen zich reeds decennialang belangrijke ontwikkelingen voor. Deze ontwikkelingen worden mede ingegeven door de markante plaats die de sociale zekerheid inneemt in met name de ontwikkelde staten. Drie ontwikkelingen zijn te dezen te onderscheiden:

- a) Het terugdringen van de betekenis van de sociale zekerheid ten gevolge van onder andere de hoge kosten die aan het stelsel zijn verbonden; met name gaat de aandacht uit naar de kosten van pensioenen en ziektekosten, die sterk stijgen ten gevolge van de vergrijzing en de toenemende levensverwachting. In Nederland heeft iemand die anno 2023 wordt geboren de verwachting dat hij ruim 90 jaar wordt. Daarnaast vormen de kosten van arbeidsongeschiktheid al vele decennia een belangrijk aandachtspunt. In zijn uiterste consequentie zou de sterke kostenstijging kunnen leiden tot invoering van het zogenoemde minustelsel oftewel een basisvoorziening voor alle risico's, maar ook niet meer dan dat. In feite zou dat een soort alomvattende bijstandsregeling zijn. Invoering van een minustelsel heeft in principe gevolgen voor de wijze van financiering: een bijstandsstelsel pleegt niet te worden gefinancierd met premies, maar uit de belastingopbrengst. Gelet op de sterke gelijkenis van de (Nederlandse) premieheffing volksverzekeringen met de loon- en inkomstenbelasting is dat onderscheid minder groot dan op het eerste gezicht verwacht zou kunnen worden.
- b) De economische verstoringen die aan een inkomensafhankelijk premieheffingsstelsel worden toegeschreven, roepen de vraag op of een alternatief financieringsstelsel niet de voorkeur heeft, bijvoorbeeld een volledige heffing door middel van het fiscale stelsel.
- c) De ontwikkelingen binnen de EU en in het bijzonder de totstandkoming van de interne markt en het vrije verkeer van personen.

Elk van de hiervoor genoemde tendensen wordt hierna geanalyseerd. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst enig inzicht gegeven in het kwantitatieve belang van de (financiering van de) sociale zekerheid en de belastingheffing; in par. 1.2 is daaraan zowel in nationaal als in internationaal verband aandacht besteed. Vervolgens zijn de hiervoor onder a, b en c vermelde ontwikkelingen in par. 1.3 tot en met par. 1.5 geanalyseerd met betrekking tot de mogelijke gevolgen voor de financieringsstructuur van de sociale zekerheid.

Ter afsluiting van deze inleiding is het volgende nog van belang. Zoals hierna zal blijken, dateert veel van hetgeen in dit hoofdstuk aan de orde komt al van enkele decennia geleden. Dit betreft in het bijzonder de ontwikkeling van allerlei opvattingen over de principiële aspecten, principes en uitgangspunten van sociale zekerheid, de vormgeving van stelsels van sociale zekerheid en de financieringsalternatieven. Het is opvallend dat de laatste decennia aan dit soort zaken heel weinig aandacht wordt besteed, noch in de literatuur, noch in rapporten, noch van de zijde van de overheid. Dat is uiteraard jammer. Ik meen er goed aan te doen aan de meer principiële vraagstukken die in een verder verleden hebben gespeeld en toentertijd veel aandacht hebben gekregen aandacht te besteden. Enerzijds vanuit een historisch perspectief en anderzijds omdat die ontwikkelingen nog steeds een stempel drukken op de huidige vormgeving van de sociale zekerheid.

1.2 De kwantitatieve betekenis van belastingheffing en sociale zekerheid

1.2.1 Nationale indicatoren

De kwantitatieve betekenis van het totaalbedrag van de socialezekerheidsuitkeringen is in Nederland substantieel. De uitkeringen worden gedeeltelijk gefinancierd via de belastingheffing (algemene middelen) en voor een ander gedeelte door het heffen van premies. In de onderhavige paragraaf is het beslag dat de socialezekerheidsuitgaven op onze nationale economie leggen in hoofdlijnen geduid en geanalyseerd en is gezien hoe dit zich verhoudt tot andere staten.

Bij een dergelijke analyse stuit men allereerst op de vraag welke regelingen onder de sociale zekerheid worden gerangschikt. Voor zover het gaat om de sociale verzekeringen behoren daartoe in elk geval de vier volksverzekeringen (AOW, Anw, AKW, Wlz)¹ en de drie werknemersverzekeringen (ZW, WW en WIA (tot 2006: WAO)); tot 2006 bestond ook de ZFW (zie nog hierna) maar die is toen vervangen door de Zvw, die een enigszins bijzonder karakter heeft maar wat betreft vormgeving vooral gelijkenis vertoont met de volksverzekeringen. In internationaal verband nemen de ziektekostenverzekeringen (Zvw en Wlz) ook een bijzondere plaats in; in hoofdstuk 7 wordt daar aandacht aan geschonken. De omstandigheid dat de ZW geen eigen financieringssysteem meer kent maar een verplichting inhoudt tot doorbetaling van loon leidt er niet toe dat het geen werknemersverzekering is. Een bijzondere positie wordt ingenomen door de TW.² De financiering daarvan geschiedt uit de algemene middelen. De bedoeling van de TW is dat de uitkeringsgerechtigde een inkomen ontvangt dat zich niet onder het sociaal aanvaardbare minimum bevindt; dit werd indertijd noodzakelijk omdat de minimum dagloonbepalingen werden afgeschaft. De regeling is dus eigenlijk gebaseerd

1 Voorheen behoorde hiertoe de AWBZ. Deze is vervangen door de Wlz, die ook als volksverzekering wordt aangemerkt. Het feit dat de AKW sinds 1 januari 1989 geheel gefinancierd wordt uit de algemene middelen doet deze regeling tenderen naar een voorziening; niettemin wordt de regeling ook nog steeds als volksverzekering aangemerkt. Omdat financiering uit de algemene middelen geschiedt, is het belang voor de in dit boek te bespreken premieheffing de facto afwezig. De belangrijkste overweging de AKW als volksverzekering te blijven duiden is dat alleen recht op uitkeringen bestaat zolang men daadwerkelijk verzekerd is; bij voorzieningen speelt het verzekeringscriterium geen rol.

2 De TW heeft in 1987 de minimumdagloonbepalingen vervangen. Ten gevolge van het vervallen van die bepalingen konden uitkeringsgerechtigden onder het sociaal aanvaardbare minimum terecht komen. De TW voorkomt dat.

op de minimumbehoeftefunctie en heeft mede om die reden veeleer het karakter van een voorziening. Voorwaarde voor een uitkering ingevolge de TW is echter dat betrokkene verzekerd is voor de werknemersverzekeringen.³ Aan die verbondenheid wordt doorgaans doorslaggevende betekenis toegekend, zodat de TW tot de sociale verzekeringen wordt gerekend;⁴ ook in deze monografie wordt deze laatste opvatting gehuldigd. Doordat de TW alleen van belang is voor de WW, de ZW en de WIA is de regeling als werknemersverzekering te karakteriseren. Overigens wordt aan de TW verder hoegenaamd geen aandacht geschonken, enerzijds omdat de financiering uit de algemene middelen geschiedt en anderzijds omdat de TW in feite alleen een supplettoire uitkering leidt.

Een andere tussenvorm was de WAZ. Weliswaar was deze wet in beginsel alleen van toepassing op zelfstandigen, bij nadere beschouwing bleek dat er ook werknemers onder konden vallen. Wat daarvan zij, evident is dat het hier om een sociale verzekering ging. De WAZ is ingaande 1 augustus 2004 afgeschaft en heeft vrij kort bestaan (ingaande 1998). Dat geldt niet voor de Wajong, die zonder meer als sociale voorziening is aan te merken. De eerdergenoemde ZFW, die in de regel als werknemersverzekering werd aangeduid, had een gemengd karakter. Weliswaar waren de 'basisverzekerden' de werknemers, maar daarnaast waren ook veel uitkeringsgerechtigden daarvoor verzekerd. Bovendien vielen gedurende enkele jaren ook kleine zelfstandigen onder de ZFW. Verder vielen ook degenen die behoorden tot het huishouden van de verzekerde, de zogenoemde (mede)verzekerden, onder de ZFW, hetgeen eveneens wees op een meer 'volksverzekeringsachtig' karakter.

De werknemersverzekeringen hebben in beginsel uitsluitend betrekking op alle personen die in een (fictieve) dienstbetrekking werkzaam zijn. Een belangrijke uitzondering betrof aanvankelijk echter werknemers die in publiekrechtelijke dienstbetrekking werkzaam zijn. Deze uitzondering is op enig moment ongedaan gemaakt; zij vallen dus ook onder de werknemersverzekeringen. Afgezien van de oorspronkelijke ziektekostenregelingen zijn op hen ingaande 2001 de ZW, de WW en de WIA van toepassing. Nadien is met de invoering van de Zvw op hen ook die wet van toepassing geworden. Het 'socialezekerheidsstelsel' voor ambtenaren werd voorheen in socialezekerheidsstatistieken vrijwel steeds buiten beschouwing gelaten, waardoor uiteraard geen volledig beeld bestond van het beslag dat de sociale zekerheid legt op het nationaal inkomen.⁵ Dat is nu dus niet meer aan de orde doordat alle publiekrechtelijke werknemers onder het algemeen sociale zekerheidsstelsel vallen.

Een derde categorie van regelingen die in het onderhavige verband de aandacht opeist, wordt gevormd door de pensioen- en aanverwante regelingen. Pensioenregelingen worden doorgaans niet tot de socialezekerheidsregelingen gerekend; dat geldt ongeacht de aard van de pensioenvoorzieningen. Een uitzondering werd wel gemaakt voor de VUT, welke regelingen overigens sinds 2006 niet meer zijn toegestaan, dat wil zeggen dat

3 In het bijzonder de WW, de ZW en de WIA, waarop de TW in voorkomende gevallen voorziet in een toeslag.

4 De karakterisering van de TW speelt ook in internationaal verband een rol: de internationale regelingen zijn namelijk doorgaans niet van toepassing op voorzieningen, doch wel op verzekeringen (zie par. 4.4.3).

5 In internationaal verband kan het feit dat een afzonderlijk stelsel van sociale zekerheid voor ambtenaren bestaat, een objectieve vergelijking in de weg staan. Daar de meeste staten echter voor publiekrechtelijke werknemers een 'eigen' stelsel tot stand hebben gebracht, levert een vergelijking van de socialezekerheidsstelsels dus feitelijk zelden complicaties op. De ambtenaren vielen voorheen niet onverkort onder de toepassing van Vo. 1408/71 (zie par. 4.3); inmiddels is daarin verandering gebracht en vallen zij onder de reikwijdte van Vo. 883/2004, zoals blijkt in hoofdstuk 4.

sindsdien geen opbouw van VUT-rechten meer mogelijk is.⁶ In sommige gevallen werden VUT-regelingen wel als zodanig aangemerkt. Naar mijn oordeel is dat niet terecht. De VUT vertoonde meer overeenkomsten met aanvullende prepensioenregelingen dan met sociale verzekeringen en waren ook niet geregeld door de overheid, maar vloeiden voort uit arbeidsrechtelijke afspraken, met name cao's. In principe was een VUT niets anders dan een privaot- of publiekrechtelijk (indien voor ambtenaren) opgezette overbruggings- of prepensioenregeling (waarvan de hoogte overigens wel afhankelijk was van eventuele andere inkomsten of uitkeringen). Ook in internationaal verband wordt de VUT niet gelijkgesteld met sociale zekerheidsregelingen. In deze monografie is de VUT dan ook niet als sociale verzekering aangemerkt.⁷

Het totaal van de uitkeringen betreffende de sociale zekerheid beloopt in 2023 circa € 175 miljard.

Dit bedrag is als volgt opgebouwd (in miljarden):

- volksverzekeringen

AOW	€ 49,0
Anw	€ 0,3
AKW	€ 7,4
Wlz	€ 34,0
Zvw	€ 59,0

- werknemersverzekeringen

ZW	€ 2,0
WW	€ 2,8
WIA c.a.	€ 15,2 ¹

- sociale voorzieningen²

bijstand	€ 6,0
----------	-------

¹ Inclusief WAO (overgangsrecht), Wajong en WAZ.

² De overige sociale voorzieningen zijn buiten beschouwing gelaten.

De financiering van de Anw, de Wlz, de Zvw, de WW en de WIA geschieden in principe volledig via premieheffing. De AKW wordt geheel uit de belastingopbrengsten betaald. Van

⁶ Strikt formeel konden VUT-regelingen e.d. niet worden verboden omdat het privaatrechtelijke pensioenregelingen waren, in de regel gebaseerd op een cao. Teneinde VUT-regelingen te ontmoedigen is in art. 32ba Wet LB 1964 een zware fiscale sanctie opgenomen indien dergelijke regelingen toch tot stand komen.

⁷ In Europees verband zagen we in de jaren negentig van de vorige eeuw wel een aantal belangrijke ontwikkelingen op pensioenterrein. Op enkele onderdelen wordt daarbij zoveel als mogelijk aangesloten bij de benadering die ook geldt ten aanzien van de sociale verzekeringen. Zie hiervoor nader: P. Kavelaars, *Harmonisatie van vrij personenverkeer: een drieluik*, Deventer: Kluwer 1998; M.A.B.L. Wienk, *Europese coördinatie van aanvullende pensioenen*, Deventer: Kluwer 1999; *Commissie Pensioenen internationaal, Belastingheffing over pensioenen in Europa*, Deventer: Kluwer 1999 (Vereniging van Belastingwetenschap).

de uitgaven van de AOW wordt circa € 25 miljard. door middel van premies gefinancierd en het restant uit de algemene middelen (belastingen).⁸ De uitgaven van de ZW worden geheel gedragen door de werkgevers omdat de ZW in feite voorziet in de verplichting tot het doorbetalen van het loon gedurende maximaal twee jaren. De voorzieningen worden volledig gefinancierd uit de algemene middelen.

De sociale verzekeringen worden dus vrijwel geheel gefinancierd door middel van premies; bovendien wordt ruimschoots het grootste deel van de premies opgebracht door de werknemers, c.q. de verzekerden. De premies voor de werknemersverzekeringen worden in principe gedragen door de werkgevers. Naast de AKW wordt met name een deel van de AOW mede gefinancierd uit de algemene middelen (belastingopbrengsten) omdat de hoogte van het premiepercentage structureel is gemaximeerd op 17,9%, hetgeen te weinig is om de uitgaven voor de AOW uit te financieren. De voorzieningen worden uiteraard geheel betaald uit de algemene middelen.

Aan de (bijlage bij de) Miljoenennota 2023 zijn verder nog de volgende cijfers ontleend (*Kamerstukken II* 2022/23, 36200, nr. 2, tabel 4.7.1). De totale premielast voor de sociale verzekeringen bedraagt € 125 miljard. Ter vergelijking zijn hierna de opbrengsten van de belastingen vermeld. De totale belastingontvangsten bedragen in 2023 ruim € 240 miljard; daarvan is ruim € 113 miljard toe te rekenen aan de kostprijsverhogende belastingen waarvan de omzetbelasting het leeuwendeel voor haar rekening neemt (€ 78 miljard). Wat betreft de directe belastingen nemen de loon- en de inkomstenbelasting tezamen de belangrijkste plaats in, te weten € 80 miljard. De totale belastingen en premies die op de factor arbeid drukken, belopen al met al circa € 200 miljard. Van de collectieve lasten bestaat circa 35% uit premies en 65% uit belastingen.

Sociale voorzieningen vormen in feite al die regelingen die gebaseerd zijn op de minimumbehoeftefunctie, ongeacht de wijze waarop die functie is ingevuld. Wat betreft de financieringswijze kenmerken zij zich door het feit dat zij, zoals eerder vermeld, niet door middel van premies worden gefinancierd, doch volledig uit de algemene middelen worden betaald. Een principieel kenmerk van sociale voorzieningen is dat voor de effectivering van het recht op de uitkeringen verzekeringsplicht geen rol speelt. In beginsel komt iedere ingezetene (woonplaatscriterium!) voor een uitkering in aanmerking, mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Aan de sociale voorzieningen wordt in deze monografie geen aandacht besteed nu zij niet zijn gerelateerd aan verzekeringsplicht, de uitkeringen en verstrekkingen in de regel niet worden geëxporteerd en de internationale regelingen inzake de toewijzing van de verzekeringsplicht voor de sociale voorzieningen ook geen betekenis hebben.

1.2.2 Enkele internationale indicatoren

In de vorige paragraaf is gebleken dat de verhouding tussen de opbrengst van de premie-, respectievelijk belastingheffing in Nederland ongeveer 35%-65% blijkt te zijn. Het is interessant te bezien hoe Nederland er internationaal uitspringt. De Revenue Statistics van de OESO geven hieromtrent een duidelijke indicatie.

⁸ Zie hierover: L.W.D. Wijnvliet & R.C. de Smit, 'Verwant, vermengd en verweven: over de samenhang tussen belastingen en de premie voor de volksverzekeringen', *WFR* 2020/125, p. 843-855.

Tabel 1.1 Belasting- en premieopbrengsten als percentage van het BNP (2020)¹

Land	Premiedruk	Belastingdruk	Totaal
Australië	0,0	28,5	28,5
België	13,6	28,9	42,5
Canada	4,9	29,4	34,3
Chili	1,5	17,9	19,4
Colombia	1,9	16,9	18,8
Costa Rica	8,2	14,5	22,7
Denemarken	0,1	47,0	48,0
Duitsland	15,0	22,9	37,9
Estland	12,1	21,2	33,3
Finland	11,5	30,3	41,8
Frankrijk	14,8	30,5	45,3
Griekenland	12,9	26,0	38,9
Hongarije	11,1	25,0	36,1
Ierland	3,3	16,6	19,9
IJsland	3,0	33,1	36,1
Israël	5,1	24,5	29,6
Italië	3,6	29,1	42,7
Japan	13,4	19,8	33,2
Korea	7,8	19,9	27,7
Letland	10,0	21,8	31,8
Litouwen	10,2	20,6	30,8
Luxemburg	11,1	27,0	28,1
Mexico	2,5	15,3	17,8
Nederland	13,6	26,5	40,1
Nieuw-Zeeland	0,0	33,8	33,8
Noorwegen	11,2	27,6	38,8
Oostenrijk	15,5	26,7	42,2
Polen	13,5	22,0	35,5
Portugal	10,5	24,8	35,3
Slovenië	16,8	20,4	37,2
Slowakije	15,5	19,7	35,2
Spanje	13,8	22,9	36,7
Tsjechië	15,8	18,9	34,7
Turkije	7,1	16,8	23,9
Verenigde Staten	6,4	19,4	25,8
Verenigd Koninkrijk	6,7	25,5	32,2
Zweden	9,0	33,3	42,3
Zwitserland	6,9	20,6	27,5

¹ Ontleend aan de Revenue Statistics of OECD Member Countries 2021, tabel 1.

De belangrijkste conclusie die uit bovenstaande tabel kan worden getrokken, is ongetwijfeld dat een beoordeling van uitsluitend premiedruk, respectievelijk belastingdruk in internationale vergelijkingen van weinig betekenis is voor de beoordeling van de collectievelastendruk. Steeds zal de totale druk en de verhouding tussen de premie- en de belastingcomponent in ogenschouw moeten worden genomen, wil men een zinvol oordeel kunnen vellen over de collectievelastendruk. Een andere belangrijke conclusie is dat de cijfers in de tabel geen enkele indicatie geven omtrent de omvang van het stelsel van sociale zekerheid. Afgaande bijvoorbeeld op de percentages premiedruk van Australië en Nieuw-Zeeland mag de conclusie derhalve niet zijn dat deze staten er geen socialezekerheidsstelsel op nahouden en dat Denemarken maar een zeer beperkt stelsel hanteert. Deze landen financieren de uitgaven voor sociale zekerheid (vrijwel) geheel uit de belastingmiddelen. Ook geeft de tabel geen aanwijzing of en in hoeverre het socialezekerheidsstelsel gefinancierd wordt uit de belastingopbrengsten.

Bij de tabel is een aantal andere kanttekeningen te plaatsen. Deze vloeien voort uit de samenhang tussen het socialezekerheidsstelsel en het fiscale stelsel. In de eerste plaats betreft dat de problematiek rond de belastingheffing over socialezekerheidsuitkeringen. Ervan uitgaande dat bij socialezekerheidsuitkeringen – zeker waar het de minimum-uitkeringen betreft – met name het nettoniveau van belang is, impliceert heffing over uitkeringen dat elke verhoging van het effectieve fiscale tarief tot een overeenkomstige aanpassing van de hoogte van de uitkeringen pleegt te leiden. Het al dan niet heffen van belasting over uitkeringen is derhalve met name ook in internationale vergelijkingen van belang. In Nederland zijn bijvoorbeeld vrijgesteld de uitkeringen ingevolge de AKW en de verstrekkingen op basis van de ziektekostenregelingen (Zvw en Wlz); alle andere uitkeringen worden echter belast, met uitzondering van een aantal voorzieningen.

Daarmee is echter nog niet het gehele beeld geschetst: van belang is immers ook of, en zo ja op welke wijze, de premies die voor de sociale verzekeringen worden betaald in de heffing worden betrokken. In Nederland is lange tijd het uitgangspunt gehanteerd dat de werknemerspremies zoveel mogelijk ten laste van het inkomen konden worden gebracht; de werkgeversaandelen bleven buiten het fiscale inkomen. In het kader van de interactie met de loon- en inkomstenbelasting die is voortgevloeid uit de zogenoemde Oort-wetgeving is die aftrekbaarheid voor zover het de premies volksverzekeringen betreft ongedaan gemaakt, terwijl de uitkeringen belast bleven. Het is duidelijk dat een dergelijke maatregel – die het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen heeft ondergraven – de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting substantieel heeft kunnen doen toenemen;⁹ deze ‘opbrengst’ is overigens aangewend voor tariefverlaging. Door de Commissie-Stevens is nadien voorgesteld de werknemersaandelen in de premieheffing werknemersverzekeringen niet meer aftrekbaar te doen stellen. Ook dit betekent een inbreuk op het verzekeringskarakter en leidt tot een substantiële verhoging van de belastingopbrengst, welk bedrag beschikbaar zou zijn voor tariefverlaging. Dit voorstel is niet uitgevoerd. Wel is het zo dat effectief de premieaftrek beperkt is: de ZW wordt niet meer via premies gefinancierd

9 In 1989 bedroeg het bedrag aan premies AOW/AWW ruim f 28 mld. (circa € 12,5 mld.). Wanneer aftrek plaatsvond tegen een gemiddeld tarief van 50% betekende dit m.m. een stijging van de belastingopbrengst van ruim f 14 mld (circa € 6,25 mld.). Daarnaast waren nog de op aanslag betaalde premies AAW/AWBZ aftrekbaar. De hoogte van dit bedrag is niet precies bekend, doch aangenomen kan worden dat het niet erg hoog was.

en de WIA-premie wordt al sinds 1998 geheven van de werkgever in plaats van van de werknemer. De uitkeringen ingevolge het stelsel van sociale voorzieningen in enge zin – zie hiervoor – zijn in principe belast.

Bestaat er – niettegenstaande het voorgaande – met betrekking tot de belastingheffing over socialezekerheidsuitkeringen toch een zekere mate van communis opinio dat heffing gewenst is, dat is veel minder het geval ten aanzien van de heffing van premies voor de sociale zekerheid over de uitkeringen. Wat is het nut, zo rijst de vraag, om over een uitkering premies te heffen, in het bijzonder waar het premies betreft die bijdragen aan de financiering van de desbetreffende uitkering? Veel landen zien daar doorgaans inderdaad geen enkele reden toe. In Nederland is de overheid blijkbaar een andere mening toegedaan, hetgeen een zeer complexe regelgeving met zich brengt nu het uitgangspunt gelegen is in een stelsel waarbij netto- c.q. bruto-uitkeringen op minimumniveau het uitgangspunt vormen.¹⁰ De gekozen benadering leidt er onder andere toe dat over bepaalde socialezekerheidsuitkeringen zogenoemde vereveningsbijdragen verschuldigd zijn, teneinde te bewerkstelligen dat netto-uitkeringen met betrekking tot de onderscheiden uitkeringssoorten in principe gelijk zijn. Op deze technisch gecompliceerde problematiek wordt hier niet verder ingegaan. Relevant is immers slechts dat onderkend wordt dat er met name ook tussen de onderscheiden staten sterke verschillen bestaan tussen de hoogte van de uitkeringen uitsluitend doordat de ene staat wel premies heft over de uitkeringen, doch de andere staat niet.¹¹ Bij een gemiddelde premiedruk van 20% zou voor een zinvolle internationale vergelijking het totale bedrag van de Nederlandse socialezekerheidsuitkeringen derhalve met ongeveer dat percentage moeten worden verlaagd.

1.3 Herstructurering van de sociale zekerheid

1.3.1 Inleiding

Sociale zekerheid is niet meer weg te denken uit onze samenleving. Dat geldt in de eerste plaats met betrekking tot de betekenis die het stelsel heeft voor degenen die er een beroep op (moeten) doen. Daarnaast heeft vrijwel eenieder met het stelsel te maken uit hoofde van het feit dat de meeste burgers en bedrijven daaraan een financiële bijdrage leveren. Het beslag dat het stelsel op het nationaal product van een staat legt is substantieel, zo blijkt uit par. 1.2. Met name in de perioden waarbij sprake is van een economische laagconjunctuur manifesteert zich dat beslag uitdrukkelijker: enerzijds neemt de groei van

10 Er zijn wel twee redenen aan te voeren. Zonder heffing:

- ontstaan er technische complicaties wanneer een uitkeringsgerechtigde tevens andere aan inhouding onderworpen inkomsten geniet; en
- zou het verschil tussen netto-inkomsten van uitkeringsgerechtigden en van personen met inkomsten uit arbeid bij gelijke bruto-uitkering/inkomen te gering zijn.

11 Bovendien leidt dit tot verschillen in de lengte van het bruto-nettotraject voor socialezekerheidsuitkeringen. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat dit traject voor Nederland aanzienlijk langer is dan in de meeste andere staten. Dat geldt overigens niet alleen voor de socialezekerheidsuitkeringen, doch ook voor andere soorten inkomen. Zie in dit verband het zeer illustratieve statistische materiaal dat is neergelegd in Beschouwing A, onderdeel E, van het rapport *Graag of niet* van de Commissie-Stevens (p. 215-218). Vergelijkbare berekeningen zijn opgenomen in de nota 'Belastingen in de 21^e eeuw: een verkenning', *Kamerstukken II* 1997/98, 25810. Dit heeft geleid tot de in 2001 doorgevoerde tariefverlagingen.

het bruto nationaal product (relatief of zelfs absoluut) af, terwijl anderzijds het beroep op de uitkeringen pleegt toe te nemen en daardoor de financiering onder druk komt te staan door een krimpende grondslag (de zogenoemde paradox van de sociale zekerheid). De jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn hiervan een goed voorbeeld, maar ook de jaren in de eerste decennia van de huidige eeuw: door de in het algemeen goed draaiende economie zijn de uitkeringen relatief beperkt, terwijl door de hoge arbeidsparticipatie de premiegrondslag groot is. Dit leidt in onderling verband tot een verlaging van de hoogte van de premie omdat het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel op omslagbasis wordt gefinancierd. Ten gevolge van de toenemende vergrijzing geldt het voorgaande echter niet voor de AOW. Op langere termijn is mogelijk een beperking van het socialezekerheidsstelsel denkbaar met name wat betreft het niveau van de uitkeringen. In een hele extreme variant is ook een privatisering denkbaar, maar dat is naar Nederlandse opvattingen geheel niet aan de orde. Een denkbaar situatie zou nog wel een zogenoemd ministelsel kunnen zijn, dat wil zeggen een stelsel dat alleen in uiterste gevallen voorziet in minimale uitkeringen. In feite wordt de volledige sociale zekerheid dan een soort basisvoorziening (bijstand). In een dergelijk kader zou ook een negatieve inkomstenbelasting passen. Hoewel het niet te verwachten is dat dit soort ontwikkelingen zich voordoet, besteed ik daaraan toch kort enige aandacht. Met name omdat in een verder verleden wel uitdrukkelijk is gesproken over inperkingen van het stelsel van sociale zekerheid. Momenteel komt dit eigenlijk alleen nog weleens aan de orde met betrekking tot de AOW, omdat ten aanzien van die regeling, gelet op meergenoemde vergrijzing, de financierbaarheid sommigen zorgen baart. Zou hierover discussie ontstaan, dan ligt een afschaffing van de AOW niet in de rede maar is bijvoorbeeld wel een ombuiging richting een inkomensafhankelijk AOW denkbaar.

Wat betreft principiële herstructureringen zou zich op heel lange termijn een ontwikkeling kunnen voordoen die tendeert naar een zogenoemd ministelsel of zelf een privatisering. In deze paragraaf wordt aan enkele van deze ontwikkelingen aandacht besteed (par. 1.3.3). Aan de meergenoemde vergrijzingsproblematiek wordt kort aandacht besteed in par. 1.3.4. Voor een evenwichtige beoordeling is inzicht in enkele uitgangsprincipes die aan het huidige stelsel (in het bijzonder verband houdende met de financiering) ten grondslag liggen wenselijk; zie daartoe par. 1.3.2.

1.3.2 Verzekeringen, voorzieningen en de financieringswijze

In Nederland is het stelsel van sociale zekerheid in essentie opgebouwd uit de sociale voorzieningen, de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen;¹² ingaande 1998 is een 'zelfstandigenverzekering' ingevoerd in de vorm van de WAZ omdat op die datum de AAW is afgeschaft, terwijl ingaande 2000 de ZFW een gemengd karakter heeft gekregen, doordat ook zelfstandigen daaronder vallen. De WAZ is echter op 1 augustus 2004 alweer afgeschaft. Datzelfde geldt voor de ZFW die ingaande 2006 geheel is afgeschaft, alsook de AWBZ (per 1 januari 2015), die op de genoemde data zijn vervangen door respectievelijk de Zvw en de Wlz. Daarnaast is de WAO per 1 januari 2006 vervangen door de WIA.

De sociale voorzieningen worden geheel gefinancierd uit de algemene middelen (be-lastingopbrengsten), de tweede categorie wordt voor een belangrijk deel gefinancierd via premieheffing. Uitzonderingen vormen met name de AKW, die geheel wordt gefinancierd uit de algemene middelen en de AOW die voor een steeds groter deel wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Een bijzonderheid is de ZW: deze is in feite geprivatiseerd omdat op grond van de ZW geen uitkeringen worden betaald, maar de werkgever verplicht is tot loondoorbetaling tijdens ziekte. Hoewel we spreken van sociale verzekeringen is de band tussen premies en uitkeringen beperkt: de premies zijn inkomensafhankelijk terwijl de gerechtigdheid tot de uitkeringen (a) inkomensafhankelijk is en (b) niet is gerelateerd aan de vaststelling of daadwerkelijk premies betaald zijn,¹³ doch aan de vaststelling of betrokkene verzekerd was en uiteraard het verzekerde risico zich voordoet.¹⁴ De uitkeringen ingevolge de volksverzekeringen zijn geheel niet inkomensafhankelijk, terwijl de uitkeringen

12 G.M.J. Veldkamp is in zijn oratie 'Afscheid van de verzekeringsgedachte' ingegaan op de verschillen tussen verzekering en voorziening, toegespitst op de sociale zekerheid. De meest essentiële elementen van de verzekeringsgedachte zijn:

- a. causaliteit tussen risico en premie;
- b. causaliteit tussen risico en prestatie;
- c. causaliteit tussen premie en prestatie.

Na toetsing van de volksverzekeringen aan deze causaliteitselementen komt Veldkamp tot het oordeel dat er nauwelijks nog sprake is van een echte verzekering. In dat verband stelt hij voor de heffingsgrondslagen losser te maken van de uitkeringsgrondslagen, zodanig dat ook het draagkrachtbeginsel beter tot uitdrukking komt en dat tevens een verschuiving van de premielast van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve bedrijven gerealiseerd kan worden (zie voor dit laatste nog uitgebreider par. 1.4). Dit brengt Veldkamp tot het voorstel de premieheffing werknemersverzekeringen om te bouwen tot een loonsomheffing en de premieheffing volksverzekeringen om te bouwen tot een combinatie van een speciale btw-heffing en financiering uit de algemene middelen. In de tweede plaats stelt hij voor de heffingssystematiek te vereenvoudigen door het ten laste van de verzekerde te brengen van de volksverzekeringen en het ten laste van de werkgever brengen van de werknemersverzekeringen.

13 Een uitzondering vormt de in art. 13, eerste lid, onderdeel b, AOW, jo. art. 61 Wfsv opgenomen regeling van de schuldige nalatigheid. Wanneer geen premies zijn ingevorderd (wegens betalingsmoeilijkheden) leidt dat niet tot korting op de uitkeringen. Ook de – beperkte – mogelijkheden tot vrijwillige verzekering en inkoop benadrukken de verzekeringsrechtelijke karakteristieken van de sociale verzekeringen. Zie voor de vrijwillige verzekeringen nader par. 9.4.

14 Wel dient een onderscheid te worden gemaakt tussen opbouw- en risicoverzekeringen: bij de tweede categorie is de hoogte van de uitkeringen geheel niet gerelateerd aan de periode dat betrokkene verzekerd is geweest, terwijl dat bij de eerste wel het geval is. Voor Nederland valt binnen de volksverzekeringen alleen de AOW onder de opbouwverzekeringen; de overige Nederlandse volksverzekeringen zijn risicoverzekeringen. Bij de werknemersverzekeringen is bij de WW en WIA in zekere zin ook sprake van een opbouwstelsel. De systematiek verschilt echter van die in de AOW.