

Vergaderjaar 2004–2005

29 529

Regels betreffende de financiering van de sociale verzekeringen (Wet financiering sociale verzekeringen)

29 531

Invoering van de Wet financiering sociale verzekeringen (Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld: 28 september 2004

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van deze wetsvoorstellen. Ze moeten, in aansluiting op «Walvis», leiden tot een verdere vermindering van administratieve lasten. Verschillende elementen in de voorliggende wetsvoorstellen zijn bij de behandeling van de Walvis al uitgebreid besproken. Dat neemt niet weg dat ook bij deze wetsvoorstellen een aantal vragen zijn gerezen.

De polisadministratie vormt in wetsvoorstel 29 529 een cruciaal en kwetsbaar deel. Niet alleen vanuit ICT oogpunt en gelet op de inspanningen die werkgevers hiertoe moeten leveren, maar met name ook omdat de verantwoordelijkheid die bij de werknemer wordt gelegd. De wet schrijft voor dat de werknemer een verzekeringsbericht ontvangt. De werknemer wordt geacht te controleren of de daarop vermelde gegevens juist zijn, niet alleen naam en adres, maar ook de hoogte van de betaalde premies. Ook als de werknemer geen verzekeringsbericht ontvangt, en hij dit had kunnen verwachten, dient dit te worden gemeld. Gebeurt dit niet, dan wordt hangende het onderzoek door het UWV uitgegaan van «niet-verzekering», in het geval van een uitkeringsgerechtigde betekent dit geen uitkering. Weliswaar heeft de werknemer volgens de Wet bescherming persoonsgegevens recht op inzage en correctie in zijn gegevens. Maar wat kan de gemiddelde werknemer daarmee. De Raad van State noemt de werknemer terecht de zwakste schakel in deze keten.

Welke maatregelen denkt de minister te treffen opdat werknemers straks ook daadwerkelijk in staat zijn hier mee om te kunnen gaan? Een zelfde vraag geldt de – ook door de RvS gesignaleerde positie van de werknemer bij teveel ingehouden premies. Naar de mening van het kabinet is de werknemer degene die kan nagaan of zijn totale loon het maximum premieloon heeft overschreden. Enige twijfel op dit punt is zeker gerechtvaardigd. De positie van de werknemer zou ermee gediend zijn wanneer bij teruggaaf van teveel betaalde premies deze daarvan een afschrift ontvangt of de werkgever de verplichting zou hebben de

¹ Samenstelling: Van den Berg (SGP), Van Leeuwen (CDA) (*plv. voorzitter*), Swenker (VVD), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Driel (PvdA), (*voorzitter*), Vedder-Wubben (CDA), V. Dalen-Schiphorst (CDA), De Rijk (GL), Schouw (D66), Leijnse (PvdA).

werknemer hiervan in kennis te stellen. In het antwoord op punt 9 in het advies van de Raad van State wordt weliswaar opgemerkt dat in de praktijk geen problemen bekend zijn die de werknemer zou ondervinden door de uitbetaling aan de werkgever. Dit hoeft echter geenszins te betekenen dat e.e.a. in de praktijk correct wordt afgewikkeld. Het kan even zo goed betekenen dat de werknemer niet op de hoogte was en daarom geen aanspraak maakt.

Wetsvoorstel 29 529 introduceert met de eerstedagsmelding (EDM) een nieuw fenomeen. Opzet van de EDM is bestrijding van fraude en illegale arbeid. Tegelijkertijd wordt hiermee een nieuwe gegevensstroom gecreëerd. Opgemerkt mag worden dat in de bestrijding van illegale arbeid verwacht mag worden dat de EDM ingeval van kwaadwillige werkgevers, geen positieve bijdrage zal leveren, immers wie kwaad wil zal dat ook na de introductie van de EDM niet nalaten. Kan de minister aangeven op welke manier de EDM toch een zodanige rol kan spelen in de bestrijding van o.a. illegale arbeid, dat daarmee de extra gegevensstroom en de daarmee gepaard gaande kosten gerechtvaardigd zijn?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven welke inkomenseffecten zullen optreden. Achter elkaar wordt geconstateerd dat aanpassing van de systematiek niet leidt tot inkomenseffecten voor degenen die vijf dagen per week werken. In de volgende zin wordt dit tenietgedaan met de constatering dat de premie mutaties voor deze groep leiden tot licht negatieve effecten. De leden van de fractie van het CDA zouden graag vernemen of de aanpassing voor deze groep nu wel of niet leidt tot negatieve effecten. Voor mensen die minder dan 5 dagen per week werken zijn er wel negatieve effecten. Weliswaar meer voor de hogere inkomens, maar ook de lagere inkomens zijn niet gevrijwaard. Er wordt opgemerkt dat voor 70% van de werkenden de compenserende premieverhoging zal leiden tot een maximaal negatief koopkrachteffect van ¼%. Voor een minderheid kan de verandering in tijdvaksystematiek wel ingrijpend zijn. Dit is een groep met een inkomen lager dan modaal. De voorgestelde operatie kan dan leiden tot een verlies aan inkomen van 1 à 2%. Luchthartig wordt opgemerkt dat het veelal gaat om de minstverdienende partner van een tweeverdieners huishouden. Een koopkrachtverlies van 1 à 2 % kan ook bij tweeverdieners hard aankomen. Maar bovendien gaat het volgens de formulering niet uitsluitend om tweeverdieners. Dat betekent toch niet dat een omvangrijke operatie om te komen tot lastenverlichting voor zowel bedrijfsleven als overheid nadelige gevolgen zal hebben voor werknemers?

Tenslotte nog enkele vragen naar aanleiding van de invoeringswet, met name art 28a.

Art. 28a lid 1 zegt dat de inhoudingsplichtige met betrekking tot een aangifte binnen vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin het tijdvak is aangevangen waarover die aangifte is gedaan, verplicht is door middel van een correctiebericht alsnog de juiste en volledige gegevens te verstrekken, als hij constateert dat een onjuiste of onvolledige aangifte is gedaan.

De inspecteur kan een verzuimboete opleggen als het correctiebericht niet of niet tijdig is ingediend. Hoe echter moet de inspecteur vaststellen op welk tijdstip de werkgever heeft ontdekt dat er een onjuiste aangifte is gedaan?

In het tweede lid wordt vervolgens aangegeven dat de inspecteur de inhoudingsplichtige *kan* verplichten een correctiebericht in te sturen. Als de inspecteur besluit geen correctieplicht op te leggen, is de werkgever dan vrijgesteld van de verplichting die lid 1 hem oplegt? Als de inspecteur besluit geen correctieplicht op te leggen, wordt de werkgever dan van dit besluit op de hoogte gebracht?

Het derde lid verplicht de inhoudingsplichtige de gegevens in het correctiebericht op dezelfde wijze en in dezelfde vorm te verstrekken als

de aangifte. Betekent dit dat het correctiebericht deel uitmaakt van de aangifte?

Het vijfde lid stelt dat een correctiebericht geen bezwaarschrift is in de zin van de AWR. Is het wel een bezwaarschrift in de zin van de AWB?

Het bovenstaande roept wel de vraag op hoe wordt omgegaan met gevallen liggende in een eerder tijdvak dan genoemd in het eerste lid. Als in het tijdvak liggend voor het in het eerste lid genoemde termijn in het geheel geen aangifte is gedaan, geldt geen correctieplicht. Kan de minister aangeven hoe deze regeling sluitend wordt gemaakt?

Tenslotte, in de memorie van toelichting Wfsv wordt onder 3.2.7. opgemerkt dat ten aanzien van het correctiebericht te zijner tijd nader beleid zal worden geformuleerd. Dat betekent dat nu wel wordt gevraagd te beslissen over een wet waarvan de uitwerking nog niet bekend is? Wil de minister op die stelling reageren?

Met veel belangstelling hadden de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van beide wetsvoorstellen. In juni heeft de Eerste Kamer gediscussieerd over Walvis. Een gedachtewisseling over een aantal punten heeft dus al plaatsgevonden. Reden waarom de PvdA-fractie bij deze wetsvoorstellen met slechts een paar vragen en opmerkingen kan volstaan.

Allereerst wilden deze leden opgemerkt hebben dat zij met waardering en instemming kennis namen van de positieve insteek die de UWV en Belastingdienst hebben gekozen met betrekking tot deze wetten. Hoewel de UWV er in algemene zin bij de volksvertegenwoordiging slecht op lijkt te staan, wilden deze leden graag benadrukken dat op dit belangrijke onderwerp voortvarend en met veel inzet een wet wordt ingevoerd die leidt tot de gewenste vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting.

Het doorvoeren van de wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging Sociale Zekerheidswetten 28 219 (WALVIS), aansluitingswet WALVIS 29 371, 29 529, regels betreffende de financiering van de Sociale Verzekering (wet financiering Sociale verzekeringen) en 29 531, invoering van de wet financiering sociale verzekeringen (invoeringswet financiering sociale verzekeringen) wordt wel gezien als een verzwakking van de positie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het krachtspel rond werknemersverzekeringen. Dat zou ook één van de redenen zijn geweest dat de vereenvoudiging van het loonbegrip en de overdracht van de inning naar de Belastingdienst zo lang op zich heeft laten wachten. Er is tientallen jaren over dit onderwerp gediscussieerd en het wordt vaak genoemd als een voorbeeld van ambtelijke «stammenstrijd». Een «stammenstrijd» die nu eindelijk afgelopen is, waarvoor nogmaals hulde. Wellicht zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit anders zien en zal hij niet van mening zijn dat het zelf innen en vaststellen van premies niet meer «macht» geeft dan de toekomstige situatie waarin een en ander beleidsmatig onder zijn verantwoordelijkheid gebeurt, maar feitelijk wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Kan de minister commentaar leveren op deze gewijzigde positie van zijn departement?

Deze leden hadden nog wel een vraag met betrekking tot de rechtmatigheid van de inning, enige toelichting is nodig op de passage van de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de staatssecretaris van Financiën dat «bij vergelijking van de opbrengstpercentages UWV en Belastingdienst vergelijkbaar scoren». Wat betekent dat? Wat zegt dat met betrekking tot rechtmatigheidspercentages van de heffing en de percentages van de inning?

De leden van de fractie van de PvdA waren gelukkig met het feit dat de staatssecretaris extra rapportages heeft toegezegd voor de komende jaren over de voortgang van het project. De koudwatervrees die de bewindslieden nog toonden tijdens de behandeling van WALVIS in juni in de Eerste Kamer is nu gelukkig verdwenen. Weliswaar wordt dit niet een van de grote projecten, maar de Algemene Rekenkamer wordt toch geraadpleegd. Kunnen de bewindslieden uitleggen waarom ze bij de behandeling van Walvis zo terughoudend waren met betrekking tot de externe toezicht en rapportage? Licht de verklaring simpelweg in het feit dat ze zich toen door de Belastingdienst op sleeptouw hebben laten nemen? Of zijn er gewijzigde inzichten ten opzichte van enkele maanden geleden en zo ja leidden die er toe dat extra toezicht nodig is. Deze leden namen aan dat er geen enkel beletsel is om de rapportage ook naar de Eerste Kamer te sturen.

Tenslotte hadden deze leden vragen over de inhoud van het verzekeringsbericht. Door het hele conglomeraat van wetten is er nog nauwer verband komen te bestaan tussen premiebetaling en recht op uitkering. Dit maakt eens te meer een adequaat en inhoudelijk goed verzekeringsbericht inclusief opgebouwde rechten noodzakelijk. Gaarne zouden zij willen weten wanneer dit bericht er komt (naar zij verwachtten voor de eerste keer vanaf 2006) en hoe de precieze inhoud zal zijn.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van beide wetsvoorstellen.

Genoemde leden juichten de met deze wetsvoorstellen nagestreefde efficiencyverhoging, administratieve lastenverlichting, beperking van regelgeving en vermindering van de kosten van uitvoering zeer toe.

De leden van de VVD-fractie meenden dan ook genoemde wetsvoorstellen te moeten steunen, al ontvingen zij wel graag van de regering nog een antwoord op de navolgende vragen.

Hoe is de voortgang van de ontwikkeling van de automatiseringssystemen?

Is de IWI toezichtsrapportage gereed? Wat zijn de conclusies?

Wat is de uitslag van het voor 1 juli plaatsgevonden overleg met de werkgevers?

Volgens de memorie van toelichting bij de WFSV, onderdeel 3.2.3, zal voortaan nog maar éénmaal per jaar een uitnodiging tot het doen van aangifte plaatsvinden. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat in de regel maandelijks aangifte wordt gedaan. Het is de vraag of dit niet op gespannen voet met elkaar staat. «Aangifte doen» wordt in artikel 8, lid 1 AWR namelijk gedefinieerd als het invullen, ondertekenen en toezenden van de uitnodiging. Dat wijst erop, dat iemand op basis van één uitnodiging ook maar één keer aangifte kan doen. Wat is de visie van de regering hierop.

Uit de wetsvoorstellen en de toelichting daarop werd niet duidelijk waar geregeld is of wordt, dat de loonbelasting en premies voortaan per maand betaald moeten worden. Kan de regering aangeven waar dat is geregeld? Het wetsvoorstel 29 529 voorziet in extra informatieverplichtingen van de werkgever in het kader van de aangifte. Tevens breidt het de mogelijkheden voor de inspecteur om bestuurlijke boetes op te leggen in een aantal opzichten uit. De afstemming van die nieuwe boetemogelijkheden op de bestaande boeteregelingen en op het fiscale strafrecht lijkt niet goed doordacht.

De werkgever, die constateert, dat hij foute gegevens bij de aangifte heeft aangeleverd, wordt verplicht om die fout binnen een maand te herstellen (artikel 28a, lid 1 Wet LB). Doet hij dat niet, dan staat daarop een boete (artikel 28b, Wet LB). Hoe kan de inspecteur, die moet beslissen of hij een boete oplegt, vaststellen op welk moment een werkgever heeft ontdekt, dat hij foute gegevens heeft verstrekt?

Verder is het de vraag hoe de algemeen geformuleerde plicht om ontdekte fouten te herstellen zich verhoudt tot de voorgestelde regel op grond waarvan de inspecteur een werkgever kan verplichten onjuiste informatie binnen een bepaalde termijn te herstellen (artikel 28a, lid 2 Wet LB). De memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wet financiering sociale verzekeringen (onderdeel 3.2.7) zegt, dat de inspecteur, als hij onjuistheden constateert, de keuzevrijheid heeft de correctieverplichting al dan niet op te leggen. Betekent dit dat de inspecteur, als hij besluit geen correctieverplichting op te leggen de werkgever daarmee ook ontslaat van de algemene correctieplicht van artikel 28a, lid 1 Wet LB? En zo ja, hoe weet de werkgever dan dat de inspecteur daartoe besloten heeft? Tevens is het de vraag wat de praktische betekenis is van de correctie-termijn van een maand, nu de werkgever geen boete krijgt, wanneer hij uit eigen beweging alsnog de juiste gegevens verstrekt. Daarbij speelt de termijn van een maand geen rol (artikel 28b, lid 4 Wet LB). Geldt de termijn van een maand zodoende alleen voor de werkgever die «tegen de lamp loopt»?

Verder is het niet duidelijk of de algemene verplichting om onjuiste of onvolledige LB-aangiften te corrigeren (artikel 28a, lid 1 Wet LB) ook geldt, wanneer het niet gaat om gegevens die van belang zijn voor de polis-administratie van individuele werknemers. Wat bijvoorbeeld als de werkgever bij het opmaken van de jaarrekening ontdekt dat hij te weinig loonbelasting heeft afgedragen? En wat als hij al bij het doen van de aangifte weet dat deze te laag is? Kan er ook in die gevallen een boete op grond van artikel 28b Wet LB worden opgelegd? Zo ja, dan rijst de vraag hoe die boete zich verhoudt tot de boetes van artikel 67c en 67f AWR, die bij naheffing kunnen worden opgelegd wanneer te weinig loonbelasting op aangifte is afgedragen. Evenzo rijst de vraag hoe de boete wegens een onjuiste aangifte loonbelasting van artikel 67b, lid 2 AWR zich verhoudt tot de boetes van artikel 67c en artikel 67f AWR wegens te weinig betalen op aangifte. En hoe verhoudt zich de boete van artikel 67b, lid 2 AWR (onjuiste aangifte loonbelasting) tot de boete van artikel 28b Wet LB (niet of niet tijdig herstellen van een foute aangifte loonbelasting)? En wat is de verhouding tussen artikel 67b, lid 2 AWR (bestuurlijke boete wegens onjuiste aangifte loonbelasting) en artikel 69, lid 2 AWR (strafvervolgning wegens onjuiste aangiften)? De relatie van de nieuwe boetebepalingen met reeds bestaande wetsartikelen, behoeft al met al nog de nodige toelichting van de regering.

Waarom wordt eigenlijk een bijzondere regeling over boetes voor de loonbelasting soms in de AWR opgenomen (artikel 67b, lid 2) en in andere gevallen in de Wet LB (artikel 28b Wet LB)?

Teruggaaf van premies werknemersverzekeringen wordt alleen verleend aan de werkgever. Aansprakelijkstelling van de werknemer voor niet betaalde premies wordt in de Invorderingswet uitgesloten. Hoe zit het dan bij naheffing? Zou de inspecteur op grond van artikel 20, lid 2, tweede volzin AWR wel premies kunnen naheffen van de werknemer? Zal de heffingsrenteregeling ook gaan gelden voor de premies werknemersverzekeringen, net zoals nu al het geval is voor de loonbelasting en de premie volksverzekeringen? Zo niet, waarom gebeurt dat niet, en hoe wordt dan de splitsing gemaakt bij de berekening van heffingsrente bij naheffingsaanslagen?

In Weekblad Fiscaal Recht van 22 juli 2004 gaat drs. F.M. Werger in op de Wet financiering sociale verzekeringen. Onder punt 3.2 gaat hij op pagina 1034 in op de relatie tussen bepalingen rond het vaststellen van de verzekeringsplicht voor werknemersverzekeringen en de verklaring arbeidsrelatie. Kan de regering op de *hier* gesignaleerde punten ingaan? Onder punt 3.3 gaat schrijver in op de rechtsbescherming. Kan de regering ook op de daar geformuleerde (vraag)punten een reactie geven. De Algemene Bond Uitzendondernemingen is van mening, dat met de Eerstedagmelding de illegaliteit niet wordt teruggedrongen en voor de

bonafide ondernemers kostenverhogend werkt. Deelt de regering deze mening? Kan de regering tevens reageren op de door genoemde bond voor de uitzendbranche voorgestelde oplossing om de weekmelding te laten voortbestaan?

Bij brief van 31 augustus 2004 geeft het VNO/NCW commentaar op de onderhavige wetsvoorstellen. Het VNO/NCW zet grote vraagtekens bij de polisadministratie. Tevens uit het VNO/NCW kritiek op de Eerstedagmelding. De leden van de VVD-fractie vernamen graag de reactie van de regering op het commentaar van VNO/NCW.

Tot slot hadden deze leden een meer inhoudelijke opmerking, die van aanzienlijk praktisch belang kan zijn. De Hoge Raad zal voortaan bevoegd zijn om in cassatie te oordelen over beslissingen van de Centrale Raad van Beroep over het werknemersbegrip in het kader van de uitkeringskant van de werknemersverzekeringen. De Hoge Raad gaat er sinds jaar en dag van uit, dat de directeur-grotoaandeelhouder (hierna DGA) voor de loonbelasting als werknemer moet worden aangemerkt. De Centrale Raad denkt daar voor de werknemersverzekeringen sinds 1985 anders over. Betekent de wetwijziging dat de DGA voortaan weer onder de werknemersverzekeringen komt te vallen? Zo ja, welke overgangsproblemen roept dit dan op, bijvoorbeeld in verband met particuliere verzekeringen, die deze directeuren gesloten hebben, omdat zij er op grond van de huidige regeling van uit gaan dat zij niet sociaal verzekerd zijn? Naar aanleiding van vragen van het Tweede Kamerlid Weekers heeft de regering in de Tweede Kamer gezegd, dat de verzekeringspositie van de DGA door de wetwijziging niet verandert. De vraag is echter of de Hoge Raad daaraan gebonden is bij de interpretatie van het begrip werknemer in de werknemersverzekeringswetten en op grond van deze enkele opmerking tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn uitleg van het begrip dienstbetrekking – uitsluitend op het gebied van de werknemersverzekeringen – zal gaan bijstellen. De leden van de VVD-fractie zagen met belangstelling uit naar de reactie van de regering.

De leden van de fractie van de **SGP**, mede sprekende namens die van de **CU** merkten op dat de Wet financiering sociale verzekeringen bevat ten aanzien van de inning van premies werknemersverzekeringen een overheveling van het UWV naar de Belastingdienst.

Het kan toch niet zo zijn, zo vroegen deze leden, dat het ministerie van Financiën op deze wijze direct invloed krijgt op het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid. Sociale zekerheid behoort tot het terrein van het ministerie van SZW en dat moet zo blijven, zo vonden deze fracties.

Nadrukkelijk vroegen deze leden aandacht voor de personele gevolgen van deze overheveling van de premie-inning van UWV naar de Belastingdienst. Mogen zij ervan uitgaan dat de medewerkers van het UWV hun werk naar de Belastingdienst kunnen volgen?

Nu de UWV-medewerkers steeds opnieuw geconfronteerd worden met onzekerheid ten gevolge van een groot aantal wijzigingen in de (uitvoering) van de sociale zekerheid, vroegen deze leden zich af of een goede uitvoering gewaarborgd blijft. Zij ontvingen daarover graag een beschouwing van de regering.

De voorzitter van de commissie,
Van Driel

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen