

Vergaderjaar 2003–2004

**29 529**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 maart 2004 en het nader rapport d.d. 21 april 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën en de minister van Welzijn, Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 december 2003, no.03 005052, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels betreffende de financiering van de sociale verzekeringen (Wet financiering sociale verzekeringen), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel geeft een regeling voor de samenvoeging van de heffing en inning van de premies voor de werknemersverzekeringen met de heffing en inning van de loonbelasting en de premie voor de volksverzekeringen. Deze heffing en inning zal worden ondergebracht bij de belastingdienst. De samenvoeging vormt een majeure operatie, die enkele jaren in beslag zal nemen. De Raad van State vraagt aandacht voor een goede regeling van de gevolgen van voortschrijdend inzicht voor de wetgeving en het herstel van omissies die zich in een dergelijk omvangrijk proces zullen gaan voordoen. Daarnaast adviseert de Raad om de toegankelijkheid van het voorstel te vergroten door de toelichting aanmerkelijk aan te vullen. De Raad wijst er op dat in het algemeen deel van de toelichting regelingen worden toegelicht die niet in het thans voorliggende voorstel, maar in het voorstel Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen worden opgenomen. Voor zover nodig zal de Raad in het advies over dat wetsvoorstel op enkele opmerkingen in dit advies terugkomen.*

*De Raad plaatst enkele kanttekeningen bij het voorstel en adviseert het voorstel en de toelichting op de genoemde punten aan te passen en aan te vullen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 december 2003, no.03 005052, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 maart 2004, No.W12.03 0505/IV, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het volgende op.

*1. De Raad acht het een goede zaak dat wordt voorgesteld de huidige processen van heffing en inning van premies voor de sociale verzekeringen en de belastingen te vereenvoudigen en daartoe de heffing en inning van die premies samen te voegen met de heffing en inning van de loonbelasting en de premie voor de volksverzekeringen. De huidige premieheffing- en inningtaak aangaande verplichte verzekeringen van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) zal in verband daarmee worden overgeheveld naar de belastingdienst. Het voorstel en het voorstel voor de Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen (invoeringswet) maken duidelijk dat deze overheveling ziet op een complexe operatie. De ervaring leert, dat de wetgeving die een dergelijke complexe operatie regelt, regelmatig moet worden aangepast naarmate de operatie vordert, omdat niet alle problemen die zich voordoen, al tevoren kunnen worden overzien en voorzien. De Raad acht het niet zonder meer juist, dat bij ministeriële regeling met het oog op een goede invoering van de voorgestelde wet en de invoeringswet regels kunnen worden gesteld die afwijken van het bepaalde in die wetten en de wetten die bij de invoeringswet worden gewijzigd (artikel 4.2 invoeringswet). Met het oog op wetswijzigingen die in verband met de noodzaak van een snelle invoering van die wijzigingen in het regime niet tijdig tot stand zouden kunnen worden gebracht, kan een regeling in het voorstel of in de invoeringswet worden opgenomen waarbij vooruitlopend op een bekrachtiging door de wet de wijziging bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt ingevoerd. De wettelijke bekrachtiging van die wijzigingen zou tezamen met de overige wijzigingen periodiek in een technische herstelwet kunnen worden opgenomen.*

*Evenmin acht de Raad het zonder meer juist, – te minder nu dat los staat van de invoering van de nieuwe wetgeving –, dat bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zo nodig van de wet afwijkende regels kunnen worden gesteld (artikelen 3.5.1.3, 3.6.4.1, 7.3.1.4 en 7.3.2.6, negende lid, van het voorstel).*

*De Raad adviseert het voorstel op deze punten aan te passen en aan te vullen.*

1. Artikel 4.2 van de invoeringswet, welk artikel de Raad hier in de eerste plaats aan de orde stelt, regelt de bevoegdheid tot het stellen van zo nodig afwijkende regels met het oog op een goede invoering van de wet. De Raad relateert de voorgestelde bevoegdheid weliswaar ook aan de omvang en complexiteit van de operatie, maar wijst vervolgens op de tijdnood die zich kan voordoen bij noodzakelijke en spoedeisende «wijzigingen in het regime». Het artikel – niet voor niets opgenomen in de invoeringswet – ziet echter niet op wijzigingen in het regime. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, moet bij regels op grond van dit artikel worden gedacht aan overgangsrechtelijke en invoeringsproblemen die een spoedige oplossing vragen. Behalve spoedeisend zullen deze naar verwachting vaak ook technisch van karakter zijn. Om beide redenen is regeling op ministerieel niveau gewenst. Een algemene maatregel van bestuur zal voor dit doel veelal een te tijdrovend en, gemeten naar de inhoud, een te zwaar instrument zijn. Evenzo ligt wettelijke bekrachtiging in deze gevallen niet voor de hand.

Bij dit alles dient voorts te worden bedacht dat uit de clausulering (het verband met een goede invoering) volgt, dat het per definitie een bevoegdheid van tijdelijke aard betreft. Overigens staat niets eraan in de weg (en dit verdient in daarvoor in aanmerking komende gevallen ook zeker de voorkeur) om wat op grond van dit artikel zou worden geregeld en het karakter van een tijdelijke noodvoorziening te boven gaat, naderhand in de structurele wetgeving op te nemen. Evenmin staat het artikel in de weg aan enige, al dan niet periodieke, herstelwet.

De andere artikelen waar de Raad in dit punt van zijn advies op wijst en die bevoegdheden bevatten om af te wijken van de wet, zijn onderdeel van de Wfsv zelf en niet van de invoeringswet, en daardoor van een geheel ander karakter. Daarbij gaat het, zoals de Raad ook zelf opmerkt, niet om bevoegd-

heden met het oog op een goede invoering, maar om blijvende bepalingen. Daarnaast is de afwijkingsbevoegdheid beperkt tot een afzonderlijk onderdeel van de wet, of betreft deze specifieke onderwerpen. Deze door de Raad genoemde bepalingen zijn, met inbegrip van de afwijkingsbevoegdheid, alle aan bestaande wetgeving ontleend. De overheveling ervan naar de Wfsv vormt geen reden tot wijziging op dit punt.

*2. Het wetsvoorstel en de invoeringswet voorzien in massale processen, die grote informatiestromen, overheveling van gegevensstromen alsmede de overheveling van een groot aantal medewerkers van het UWV naar de belastingdienst meebrengen. Dit leidt tot kwetsbaarheid van de operatie. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de maatregelen die genomen zullen worden om deze kwetsbaarheid te beperken en de scenario's te schetsen die kunnen waarborgen dat zich geen moeilijk te beheersen ontwikkelingen zullen voordoen.*

2. Opgemerkt wordt dat in de antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer aandacht is besteed aan de risico's en de daarop te nemen beheersmaatregelen (Kamerstukken II 2003/04, 28 371, nr. 7). Naar aanleiding van het advies is onderdeel 6.1 van de memorie van toelichting in overeenstemming gebracht met eerdergenoemde antwoorden. Tot slot wordt opgemerkt dat het voorstel van wet reeds voorziet in de mogelijkheid van uitstel (artikel 8.5 van het wetsvoorstel en artikel 4.5 van de invoeringswet).

*3. Het voorstel en de invoeringswet nemen een groot aantal bepalingen over uit de Wet financiering volksverzekeringen en uit wetten inzake de volks- en werknemersverzekeringen, zoals uit de transponeringstabel is af te leiden. Teneinde de nieuwe wetten in voldoende mate toegankelijk te houden, kan naar het oordeel van de Raad niet worden volstaan met de summiere artikelsgewijze toelichtingen die nu zijn opgenomen. Het behoort niet nodig te zijn voor een toelichting op de artikelen langs de weg van de transponeringstabel naar de oude bepaling en vervolgens de toelichting daarop te moeten gaan, mede nu alleen de kamerstukken die na 1 januari 1995 zijn gepubliceerd, digitaal zijn te raadplegen. Uitgangspunt dient te blijven dat een toelichting zelfstandig leesbaar is. De Raad adviseert de artikelsgewijze toelichtingen volledig uit te schrijven.*

3. De Raad adviseert, ter wille van de toegankelijkheid van de nieuwe wet, de artikelsgewijze toelichtingen geheel uit te schrijven, met name op bepalingen die uit bestaande wetgeving zijn overgenomen. Op zichzelf kan het kabinet met de strekking van dit advies instemmen. Mede gelet op de diversiteit (naar ouderdom en inhoud) van deze bepalingen, zou echter voor het «volledig uitschrijven» van de toelichting zelden kunnen worden volstaan met overneming van de oorspronkelijke toelichting. Vaak zal raadpleging van een omvangrijke wetsgeschiedenis, inclusief de mondelinge behandeling, nodig zijn. Daarnaast zal nogal eens sprake zijn van achtereenvolgende wijzigingen van dezelfde bepalingen en zal voor een juist begrip ook aandacht moeten worden besteed aan bijvoorbeeld jurisprudentie, uitvoeringspraktijk en uitgebrachte adviezen.

Erkend moet worden dat deze omstandigheden de toegankelijkheid van dergelijke bepalingen inderdaad niet bevorderen. Dit geldt echter niet in het bijzonder voor de in dit wetsvoorstel van elders overgenomen bepalingen, maar is in het algemeen een kenmerk van bestaande wetgeving, met name als deze van oudere datum is en/of herhaaldelijk is gewijzigd. In casu is bestaande wetgeving naar een nieuwe wet verplaatst; nadat met behulp van de transponeringstabellen de oorspronkelijke bepaling is gevonden, is de situatie niet wezenlijk anders dan bij andere bestaande wetgeving.

Niettemin is naar aanleiding van dit onderdeel van het advies de memorie van toelichting aan een nadere beschouwing onderworpen. Dit heeft geleid tot het op een aantal plaatsen aanvullen van de memorie van toelichting, in het algemeen door opneming van enkele algemene, samenvattende beschrijvingen in het artikelsgewijze deel.

4. *Uit het voorstel vloeien voor de werkgever nieuwe administratieve verplichtingen voort en vervallen anderzijds bestaande administratieve verplichtingen. Daarnaast worden de administratieve verplichtingen al op grond van de zogenoemde Walvis-operatie gewijzigd. Teneinde het inzicht in de uiteindelijk resterende administratieve lastenverlichting en verzwaring te vergroten, adviseert de Raad ter aanvulling op paragraaf 7.2. van de toelichting in een gedetailleerd schema alle uit het voorstel en de Walvis-operatie voortvloeiende wijzigingen op dit gebied voor de werkgevers op te nemen en financieel te kwantificeren, waar mogelijk aangevuld met implementatiekosten voor de betrokkenen.*

4. Zoals is aangekondigd in de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer over de eindrapportage Samenwerking UWV en Belastingdienst van april 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 28 371, nr. 7), zal een actualisering plaatsvinden van de structurele effecten van de genoemde wijzigingen voor de administratieve lasten. Dit houdt verband met de nieuwe nulmetingen administratieve lasten die eind 2003/begin 2004 hebben plaatsgevonden (zie ook de brief van 8 april 2004 van de Minister van Financiën en Economische Zaken inzake «Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten»). Vorenbedoelde actualisering zal voor juni 2004 aan de Tweede Kamer worden gezonden, waarbij mede zo veel mogelijk aan de door de Raad gevraagde nadere detaillering invulling zal worden gegeven.

5. *Het vaststellen van de verzekeringsstatus van een werknemer vindt thans door het UWV of het ziekenfonds plaats. De omstandigheid dat de collecterende en de distribuerende loketten in de belastingdienst respectievelijk het UWV dan wel het ziekenfonds worden geplaatst, brengt mee dat de vaststelling van de verzekeringsstatus ook door de belastingdienst kan gaan plaatsvinden. Dit leidt er toe, dat bij de behandeling van beroepen tegen door het desbetreffende bestuursorgaan genomen beslissing op bezwaar tegen een besluit over de verzekeringsstatus volgens het voorstel zowel de belastingrechter (Gerechtshof en Hoge Raad) als andere de bestuursrechters (Rechtbank en Centrale Raad van Beroep) betrokken zullen worden. De rechtseenheid zal, zij het niet over de hele linie, door cassatie bij de Hoge Raad gewaarborgd worden. Hoewel deze situatie niet sterk verschilt van de huidige toestand omdat de belastingrechter in het kader van de loonbelastinginhouding ook over het begrip dienstbetrekking oordeelt, wordt de betekenis van het bestaan van de twee wegen niet alleen groter door het verschuiven van de collecterende functie naar de belastingdienst maar ook omdat de verzekeringsstatus van een werknemer bepalend is voor zijn recht op uitkering. De volledige scheiding tussen beide rechtsgangen, waardoor werkgever en werknemer ook bij tegenstrijdige belangen niet in elkaars procedure kunnen participeren, leidt daarbij tot extra procedures waarvoor de noodzaak uitdrukkelijk gemotiveerd dient te worden. Dit gemis aan motivering wordt des te sterker gevoeld nu de Raad voor de rechtspraak in zijn advies na een analyse van de consequenties van de keuze uitdrukkelijk heeft geadviseerd het voorstel aan te passen. In paragraaf 3.4.2.2 van de toelichting wordt het belang van een goede afstemming geschetst en worden de maatregelen aangegeven om te voorkomen dat de organisaties inhoudelijk uiteenlopende opvattingen gaan ontwikkelen over de beoordeling van de verzekeringsstatus. De Raad mist in deze toelichting de afweging tussen het al dan niet onderbrengen van het beroep tegen besluiten over de verzekeringsstatus bij één rechter. De Raad adviseert in de toelichting meer uitgebreid in te gaan op de voor- en nadelen van de voorgestelde procesgangen.*

5. In het voorgestelde systeem is de rechtsbescherming voor de werknemer gewaarborgd, omdat hij zowel bij UWV als bij ziekenfondsen zijn verzekeringsstatus kan laten vaststellen, als ook een rechtsingang bij de Belastingdienst heeft tegen ingehouden premies. Bovendien, zo constateert ook de Raad, zal cassatie de rechtseenheid waarborgen. Gelet op deze aspecten kiest het kabinet ervoor de systematiek van de gescheiden loketten, voor de collecterende en distribuerende processen, ook bij de rechtsbescherming door te voeren. Het kabinet verwacht dat de toename van procedures die dit met zich zal brengen, beperkt zal zijn. Het komt immers ook thans al voor dat werkgever en werknemer volgtijdelijk een eigen procedure voeren over de verzekeringsstatus.

Als een werknemer onder het voorgestelde regime in bezwaar en beroep komt tegen de van hem ingehouden premies, is het op grond van afdeling 8.1.3 van de Awb mogelijk dat zijn procedure wordt gevoegd met de eventuele procedure die de werkgever min of meer gelijktijdig opstart. Hierdoor zullen de extra kosten die samenhangen met de toename van de procedures beperkt kunnen blijven.

In hoofdstuk 3.5.8 van de memorie van toelichting is onderkend dat het wetsvoorstel op een enkel onderdeel tot een kleine toename kan leiden van het aantal procedures. Dit wordt echter gecompenseerd doordat het wetsvoorstel op andere onderdelen tot een afname van het aantal procedures zal leiden, als gevolg van de synergie-effecten ervan. Het wetsvoorstel als geheel zal daardoor naar verwachting niet tot extra procedures leiden.

Op grond van de systematiek van de AWR is de werknemer geen belanghebbende in een procedure van de werkgever over de aan de werkgever afgegeven beschikking verzekeringsplicht. Omdat de rechtsbescherming van de werknemer voldoende is gewaarborgd en het kabinet zo min mogelijk inbreuk wil maken op de tweelokettengedachte van dit wetsvoorstel, is er niet voor gekozen om werkgever en werknemer in elkaars procedures te laten participeren, ook niet ingeval van tegenstrijdige belangen. Bovendien zou de invloed van een dergelijke participatiemogelijkheid op het aantal procedures relatief klein zijn. Participatie heeft namelijk alleen invloed op het aantal procedures dat zonder participatie gelijktijdig zou worden gevoerd. In de meeste gevallen is echter sprake van volgtijdelijke geschillen (eerst werkgever en later werknemer).

De Raad mist in de memorie van toelichting de afweging tussen het al dan niet onderbrengen van het beroep tegen besluiten over de verzekeringsstatus bij één rechter. Het onderbrengen bij één rechter (de fiscale rechter of de socialeverzekeringsrechter) zou een ingrijpende wijziging van de rechterlijke competentieverdeling op beide terreinen betekenen. De daaraan verbonden aspecten raken belangrijke onderwerpen van de rechterlijke organisatie (zoals de positionering van de Centrale Raad van Beroep) die het kader van het huidige wetsvoorstel te buiten gaan.

Naar aanleiding van bovenstaande is de memorie van toelichting in onderdeel 3.5.5 aangevuld.

*6. Voorgesteld wordt een nieuwe sanctie in te voeren voor het doen van een onjuiste of onvolledige aangifte. Gelet op de betekenis van de aangifte voor het actualiseren van de polisadministratie is het stellen van een ordeboete op het niet, onjuist of onvolledig doen van die aangifte op zijn plaats. Voor het maximumbedrag van deze verzuimboete wordt daarbij aangesloten bij het maximumbedrag dat voor een dergelijke verzuimboete geldt in de sfeer van de werknemersverzekeringen. De Raad wijst er op, dat daarmee het karakter van de in artikel 67b Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgenomen verzuimboete verandert. Het is thans een lage verzuimboete op een administratief verzuim, aangezien het niet doen van de aangifte materieel betrekking heeft op het niet inzenden van het geleidebiljet bij de betaling van de loonheffing. Het wordt een hoge verzuimboete op een materieel verzuim, aangezien het niet, onjuist of onvolledig doen van de aangifte de polisadministratie onbetrouwbaar maakt. Deze wijziging stelt de cumulatie met de verzuimboete ex artikel 67c AWR, die betrekking heeft op het niet of onvolledig afdragen van de ingehouden loonheffing, ter discussie. Het niet of onvolledig doen van de aangifte valt in het merendeel van de gevallen samen met het niet of onvolledig afdragen van de loonheffing. Het zijn als het ware twee kanten van dezelfde medaille. In die gevallen zal in geval van enkel verzuim de cumulatie van de hoge verzuimboeten niet als rechtvaardig worden ervaren. Hetzelfde geldt met betrekking tot de cumulatie van de hoge verzuimboete voor het niet, onjuist of onvolledig indienen van het correctiebericht met de verzuimboeten voor het niet, onjuist of onvolledig doen van de aangifte. De Raad adviseert dit stelsel van verzuimboeten opnieuw in samenhang te bezien, waarbij in aanmerking genomen kan worden dat het in deze gevallen niet gaat om vergrijpen maar veelal om administratieve verzuimen, waarbij de toekenning van de boeten in een geautomatiseerd proces is opgenomen.*

6. Het veranderde karakter van de verzuimboete van artikel 67b AWR is gevolg van het feit dat de nieuwe loonaangifte veel meer dan voorheen een bron van informatie is. De betrouwbaarheid van die informatie is van essentieel belang voor het goed kunnen functioneren van de polisadministratie. In verband met dit toegenomen belang van de aangifte heeft het kabinet ervoor gekozen het zwaartepunt van de sanctionering enigszins te verschuiven van het beboeten van het financiële nadeel naar het beboeten van onjuiste of onvolledige informatie.

Vergelijking van de situatie waarin een werkgever thans zijn aangifte loonbelasting en de loonopgave voor de premies te laat en onjuist indient (waardoor er zowel een belasting- als een premienadeel optreedt), met de situatie waarin straks de nieuwe loonaangifte te laat en onjuist wordt ingediend (met bijbehorend betaalverzuim) gevolgd door een te laat en onjuist ingediend correctiebericht, laat zien dat het maximum van de op te leggen boetes in het nieuwe systeem op hetzelfde niveau ligt als nu. Verwezen wordt naar onderdeel 3.7.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Wel zal in de praktijk in die gevallen waarin de verzuimboete wegens betaalverzuim onder het maximum ligt (omdat het belasting- en premienadeel relatief gering is), het nieuwe boeteregime er toe kunnen leiden dat een belanghebbende per saldo met een hogere boete wordt geconfronteerd. Dit komt echter alleen voor als een inhoudingsplichtige in verzuim is zowel ten aanzien van de in te dienen aangifte, als van het te betalen bedrag, als van een eventueel in te dienen correctiebericht. Deze verhoging is gerechtvaardigd, omdat een inhoudingsplichtige die erop gewezen is dat de aangifte onjuistheden bevat het in eigen hand heeft om een juist correctiebericht in te dienen. Voorzover in een individueel geval de beboeting onredelijk uitpakt, bieden de matigingsregels uit het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998 de mogelijkheid deze onredelijkheid weg te nemen.

Het kabinet is dan ook van mening, dat het geheel van voorgestelde verzuimboeten een evenwichtige beboeting mogelijk maakt, die recht doet aan het veranderde karakter van de nieuwe loonaangifte. De memorie van toelichting is in dit verband in onderdeel 3.7.1.3 aangevuld.

*7. In paragraaf 3.8 van de toelichting is met betrekking tot de invordering aangegeven, dat ook ten aanzien van de inning van premies werknemersverzekeringen het bodemvoorrecht en het bodemrecht zullen gaan gelden. Deze uitbreiding wordt enkel met praktische argumenten toegelicht. De Raad merkt op dat bij deze rechten van de ontvanger ook de belangen van derden in het geding zijn. De Raad mist in de toelichting een afweging tussen deze belangen en de belangen van de fiscus, en een motivering waarom de belangen van de fiscus zwaarder moeten wegen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

7. Gehoor gevend aan het advies van de Raad is in onderdeel 3.8 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de weging van de belangen van de fiscus en de belangen van derden bij de uitbreiding van het bodem- (voor)recht naar de premies werknemersverzekeringen.

*8. Het onderbrengen van de collecterende functie bij de belastingdienst leidt er toe dat ook de beslistermijn van artikel 5a van de AWR in nagenoeg alle gevallen gaat gelden bij de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen. Aangezien inmiddels de belastingdienst op grond van het Voorschrift Awb 1997 «Awb-conform» dient te handelen, is er reden te bezien of artikel 5a AWR kan vervallen. Ook uit het Beheerverslag van de belastingdienst en het nagenoeg ontbreken van rechtspraak op dit punt is af te leiden, dat het in acht nemen van de beslistermijnen als omschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de belastingdienst geen onoverkomelijke bezwaren meer zal oproepen. Gelet op het belang van een beslistermijn die niet langer is dan strikt nodig adviseert de Raad artikel 5a AWR te heroverwegen.*

8. Het kabinet merkt op dat voor een aantal met name genoemde beschikkingen op aanvraag, die de Belastingdienst na invoering van het wetsvoorstel op verzoek zal afgeven, gekozen is om de bestaande beslistermijn van dertien

weken te handhaven. Deze termijn blijkt in de praktijk noodzakelijk om aanvragen van de betreffende beschikkingen te kunnen behandelen. Deze termijn wijkt daarmee af van de beslistermijn die in de AWB is omschreven. Op dit punt zou het afschaffen van artikel 5a AWR geen veranderingen met zich meebrengen.

Er is in het kader van dit wetsvoorstel niet voor gekozen de beslistermijn zoals opgenomen in artikel 5a AWR te laten vervallen. Alvorens hiertoe zou kunnen worden overgegaan, zou eerst bezien moeten worden wat hiervan de gevolgen voor de praktijk zullen zijn, vooral voor die gevallen waarin thans een langere beslistermijn dan zes weken noodzakelijk is.

Bovendien zou een heroverweging van artikel 5a AWR waarschijnlijk gecombineerd worden met een heroverweging van de beslistermijn die geldt voor de behandeling van bezwaarschriften (artikel 25 AWR). Een dergelijke heroverweging van de fiscale beslistermijnen valt buiten het kader van dit wetsvoorstel.

*9. In paragraaf 4.4 van de toelichting zijn de rechten en de verplichtingen van de verzekerde aangegeven. Uitgangspunt blijft de verzekering van rechtswege. Het recht op uitkering of verstrekking wordt beoordeeld naar de werkelijke feiten en omstandigheden en niet naar de «administratieve werkelijkheid» van de polisadministratie. Teneinde de polisadministratie zo accuraat mogelijk te doen zijn, wordt een meldingsplicht op de werknemer en op de uitkeringsgerechtigde gelegd. Deze meldingsplicht heeft ook betrekking op het achterwege blijven van een verzekeringsbericht. In de genoemde paragraaf van de toelichting wordt gesteld dat uitgegaan wordt van de juistheid van de gegevens in de polisadministratie en dat hiertegen tegenbewijs kan worden geleverd door de werknemer/uitkeringsgerechtigde. In het voorstel wordt echter niet voorzien in deze bewijslasttoedeling als sanctie op het niet voldoen aan de meldingsplicht. Een dergelijke sanctie acht de Raad ook niet juist. In een massaal proces als de heffing en inning van premies en het vastleggen van de wettelijke rechten op uitkeringen en verstrekkingen past het niet een zwakke schakel die de niet deskundige werknemer nu eenmaal is, in de keten op te nemen. Nu geen wettelijke bewijslasttoedeling is voorzien, wijst de Raad er op dat de bewijslasttoedeling aan de rechter is voorbehouden. Het opleggen van een meldingsplicht zonder sancties heeft slechts betrekkelijke betekenis. De Raad adviseert te bezien of in deze gevallen niet uitgegaan kan worden van de enkele mogelijkheid van herstel door de werknemer van fouten in de polisadministratie zonder dat bij het niet gebruiken van deze mogelijkheid daaraan gevolgen voor de werknemer/uitkeringsgerechtigde worden verbonden.*

9. De meldingsplicht die in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel 33c, tweede en derde lid, Wet SUWI) en ertoe dient om de administratie accuraat te houden, ziet niet alleen op degenen die een verzekeringsbericht hebben ontvangen en de inhoud ervan onjuist of onvolledig achten, maar ook op degenen die geen verzekeringsbericht hebben ontvangen en redelijkerwijs konden verwachten er wel een te ontvangen. Uitgangspunt in beide gevallen is de verzekering van rechtswege: het recht op uitkering of verstrekking moet worden beoordeeld naar feiten en omstandigheden en niet naar de administratieve werkelijkheid van de polisadministratie alleen.

Het kabinet wijst erop dat ook bij het achterwege blijven van het verzekeringsbericht de bewijslasttoedeling uit de toelichting is af te leiden. Immers, bij de verzekerde die kennelijk ten onrechte niet was opgenomen in de polisadministratie (en dus geen verzekeringsbericht ontving) én die zich in weerwil van de meldingsplicht niet tot UWV wendde, berust – als hij een recht wil laten gelden op uitkering of verstrekking – de bewijslast dat hij wel verzekerd is. Ook in zijn geval zal nader onderzoek moeten uitwijzen welke de feiten en omstandigheden zijn, en dit kan tot correctie in de polisadministratie leiden, maar hangende de uitkomsten van het onderzoek zal uitgegaan worden van niet-verzekering. Dat de bewijslasttoedeling in dit geval afhangt van de formule «redelijkerwijs kon verwachten» (artikel 33c, derde lid) betekent niet meer dan dat de rechter de toedeling van die bewijslast kan toetsen aan wat redelijk is.

De Raad adviseert om te bezien of in dit geval niet uitgegaan kan worden van de enkele mogelijkheid van herstel door de werknemer van fouten in de polisadministratie, zonder dat bij het niet gebruiken van deze mogelijkheid daaraan voor hem gevolgen worden verbonden. Het kabinet wijst er op dat deze mogelijkheid al bestaat doordat de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is op de onderhavige gegevens. Op grond van die wet bestaat te allen tijde (ook zonder verzekeringsbericht) het recht op inzage en correctie, met de bijbehorende waarborgen van privacy- en rechtsbescherming. Dat daarnaast, met inachtneming van het uitgangspunt van de verzekering van rechtswege, een meldingsplicht bestaat om de polisadministratie accuraat te houden, acht het kabinet alleszins aanvaardbaar. De betrokkene heeft er namelijk belang bij dat zijn recht op uitkering of verstrekking bij zijn aanvraag accuraat kan worden vastgesteld, op basis van gegevens uit de polisadministratie, zonder dat op dat moment een eventueel tijdrovend onderzoek naar feiten en omstandigheden hoeft plaats te vinden.

*10. In artikel 5 van de Wet financiering volksverzekeringen (WFV) is bepaald dat de lasten van de volksverzekeringen en de vrijwillige verzekeringen worden gefinancierd met premie en met rijksbijdragen. In artikel 2.1.1 van het voorstel is een overeenkomstige bepaling opgenomen voor de (verplichte) volksverzekeringen, maar in hoofdstuk 6 van het voorstel niet voor de vrijwillige volksverzekeringen.*

*De Raad adviseert dit verschil toe te lichten nu geen inhoudelijke wijziging is beoogd.*

10. Naar aanleiding van het advies is in het wetsvoorstel een nieuw artikel 6.1.1.1 opgenomen, dat bepaalt dat de vrijwillige volksverzekeringen worden gefinancierd door premieheffing. Een overeenkomstige bepaling (artikel 6.2.1.1) is toegevoegd voor de vrijwillige werknemersverzekeringen. In de toelichting wordt aan deze artikelen aandacht besteed.

*11. Artikel 2.2.1.1 van het voorstel is ontleend aan artikel 10, zevende lid, WFV. In het voorstel is echter niet de tweede volzin van artikel 10, zevende lid, WFV opgenomen. Deze volzin stelt buiten twijfel dat het anoniementarief ook voor ouderen dan 65 jaar geldt.*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.*

11. Dit advies is opgevolgd.

*12. Artikel 2.2.2.2 van het voorstel omschrijft het premie-inkomen. Anders dan in de artikelen 8 en 9 WFV is bepaald, wordt niet aangesloten bij de «heffingstechniek» (heffing van premie bij wege van aanslag respectievelijk bij wijze van inhouding) maar bij de premieplichtige. Hierdoor moet nog de rangorde tussen het eerste en tweede lid van het artikel worden geregeld. Daarnaast merkt de Raad op dat geen sluitend systeem wordt bereikt ten aanzien van degenen die niet aan de loon- of inkomstenbelasting onderworpen zijn, maar wel premieplichtig zijn, hetgeen in internationale verhoudingen kan voorkomen.*

*Hetzelfde geldt voor artikel 2.2.3.4, tweede lid, van het voorstel.*

*De Raad adviseert de aansluiting bij de heffingstechniek te behouden.*

12. Dit advies is opgevolgd.

*13. Artikel 2.3.1 van het voorstel is ontleend aan artikel 10b WFV. In het voorstel zijn echter niet het tweede en het derde lid van artikel 10b WFV opgenomen. In deze artikelliden is bepaald dat jaarlijks een beslissing over de bijdrage en de omvang daarvan dient te worden genomen. Deze regeling vermijdt onduidelijkheden. Niet is toegelicht waarom deze leden in het voorstel gemist kunnen worden.*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.*

13. Het tweede lid van artikel 10b WFV is niet in artikel 2.3.1 van het wetsvoorstel overgenomen, omdat een jaarlijkse beslissing over een mogelijke rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds niet wettelijk verplicht gesteld hoeft te worden (jaarlijkse besluitvorming is wel praktijk). Het derde lid is overbodig, aangezien in de vaststelling van de rijksbijdrage op grond van het eerste lid de



bepaling van de omvang van die bijdrage begrepen is. De redactie van artikel 2.3.1 is wel verduidelijkt. Tevens is een toelichting op dit artikel opgenomen.

*14. In artikel 3.4.4.2, tweede lid, wordt bepaald dat met ingang van 1 januari van elk jaar een opslag of korting wordt vastgesteld, maar wordt niet bepaald welk orgaan deze korting of opslag vaststelt. De Raad adviseert dit alsnog te doen.*

14. De Raad adviseert in artikel 3.4.4.2, tweede lid, op te nemen welk orgaan jaarlijks met ingang van 1 januari een korting en opslag vaststelt. Het kabinet geeft geen gevolg aan dit advies. Het bedoelde tweede lid bepaalt al dat de korting of opslag voor categorieën van werkgevers bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en dat de korting of opslag voor werkgevers die niet behoren tot een categorie door de inspecteur wordt vastgesteld.

*15. In artikel 4.1.2, tweede lid, van het voorstel wordt voor een overeenkomstige toepassing verwezen naar de regels die voor de loonbelastingheffing gelden. Daarbij wordt verwezen naar artikel 2, derde of vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). Deze bepalingen zien op gevallen waarbij werknemers niet in de zin van de Wet LB 1964 als werknemer worden beschouwd. De verwijzing naar deze bepalingen behoeft mitsdien toelichting. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

15. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen bij artikel 4.1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel, in verband met de verwijzing naar artikel 2, derde of vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. De verwijzing naar artikel 2, derde of vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is vervallen in de voorgestelde wettekst omdat niet alle beoogde groepen onder deze verwijzing vielen. De artikelsgewijze toelichting is hieraan aangepast.

*16. In artikel 4.1.3, tweede lid, van het voorstel wordt bepaald dat mede opgave kan worden verlangd van gegevens die noodzakelijk zijn ten behoeve van de polisadministratie. Door de inbedding in het fiscale regime gelden ook voor deze gegevens de administratieverplichtingen en het sanctiestelsel van de AWR. In de toelichting wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de uit- en doorwerking daarvan zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de omkering van de bewijslast. De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.*

16. De gegevens waar de Raad op doelt, hebben geen heffingsbelang. Dit betekent dat het niet tijdig of onjuist aanleveren van deze gegevens niet kan leiden tot het opleggen van een naheffingsaanslag. Omkering van de bewijslast kan in deze gevallen dan ook niet worden toegepast. Wel kan het niet voldoen aan deze informatieplicht strafrechtelijk worden vervolgd als overtreding (niet als misdrijf, omdat het feit niet «ertoe strekt dat te weinig belasting wordt geheven»). Als de werkgever de betreffende gegevens niet tijdig of onjuist aanlevert, wordt dit wel aangemerkt als het doen van een niet tijdige of onjuiste aangifte, waarvoor oplegging van de nieuwe verzuimboete van maximaal € 1134 mogelijk is. Ook kan dit leiden tot het opleggen van een correctieverplichting, welke verplichting kan resulteren in een verzuimboete wegens onjuist/niet tijdig correctiebericht.

*17. In artikel 4.3.1 van het voorstel is niet de uitdrukkelijke regeling van artikel 18, vijfde lid, WFV overgenomen. In dat artikel wordt bepaald dat voor zover de voor de algemene ouderdomsverzekering verschuldigd gebleven premie alsnog is betaald, de aantekening wordt doorgehaald. De premieplichtige wordt geacht over het betrokken tijdvak in zoverre niet schuldig nalatig te zijn geweest. De Raad adviseert voor alle duidelijkheid het voorstel met de oorspronkelijke bepaling aan te vullen.*

17. Naar aanleiding van het advies is aan artikel 4.3.1 een lid toegevoegd dat naar strekking overeenkomt met het bestaande artikel 18, vijfde lid, WFV.

18. Artikel 7.2.2.3 van het voorstel ziet op de dekking van de uitgaven van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Deze bepaling komt overeen met artikel 40 WFV, maar regelt niet meer dat het College zorgverzekeringen jaarlijks uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten uitkeringen doet aan de instelling of instellingen, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten ter dekking van de door hem of hen gemaakte beheerskosten, volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regelen.

*De Raad adviseert dit verschil tussen de regelingen toe te lichten.*

18. Het bestaande artikel 40, tweede lid, WFV is niet overgenomen in artikel 7.2.2.3 van het wetsvoorstel. Dit is gebeurd vooruitlopend op de inwerking-treding (voorzien per 1 januari 2005) van de betreffende wijziging van dit artikel bij de wet van 30 januari 2003 tot wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen mede in verband met het scheiden van de financiering van de beheerskosten Zfw en AWBZ (Stb.69). Overigens geldt hetzelfde voor de daarmee samenhangende wijziging van artikel 51 WFV en artikel 7.2.2.4 van het wetsvoorstel. Een en ander wordt in de toelichting alsnog aangegeven.

*19. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

19. Tenslotte wordt opgemerkt dat aan de redactionele kanttekeningen van de Raad gevolg is gegeven. Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wettekst aan te passen aan de laatste stand van zaken van enkele andere wetgevingstrajecten en zijn enige technische verbeteringen in de wettekst aangebracht. De memorie van toelichting is mede naar aanleiding hiervan aangepast, inclusief een aantal redactionele wijzigingen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 maart 2004, no.W12.03.0505/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In artikel 2.2.3.2 de zinsnede «De premie voor de volksverzekeringen wordt vastgesteld op percentages» verduidelijken erop gelet dat de premie voor de volksverzekeringen het totaal van de premiepercentages als bedoeld in artikel 2.2.3.3 omvat voor de volksverzekeringen waarvoor men premieplichtig is.
- In artikel 2.2.3.3, eerste en tweede lid, «bij ministeriële regeling», gelet op aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, vervangen door: bij regeling van Onze Minister.
- In artikel 3.5.1.1, vijfde lid, mede gelet op de Wet van 20 juni 2002 tot wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 in verband met de invoering van bedrijfseconomisch toezicht op instellingen voor elektronisch geld (Stb. 330), «geregistreerde kredietinstelling» vervangen door: geregistreerde kredietinstelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van die wet.
- In artikel 3.5.3.1 «artikel 3.5.1.1, eerste lid, onderdeel b» vervangen door: artikel 3.5.1.1, aanhef en eerste lid, onderdeel b.
- In artikel 4.1.3, achtste lid, «zonedig» laten vervallen, dan wel toelichten waarom de inspecteur de werkgever niet altijd op de hoogte moet stellen van een door het UWV op aanvraag van de werknemer genomen beschikking over het verzekerd zijn op grond van de werknemersverzekeringen.
- In artikel 4.3.1, derde lid, «Indien de premieplichtige» vervangen door: Indien de premieplichtige ten aanzien van wie een beslissing als bedoeld in het eerste lid is genomen.
- In artikel 5.2, eerste lid, gelet op de kennelijke bedoeling premie-ervangende inkomstenbelasting of premieervangende loonbelasting te heffen tot het bedrag van de premie voor de volksverzekeringen verminderd met de heffingskortingen, de zinsnede «tot het bedrag van die premie» vervangen door: tot het bedrag van de verschuldigde premie als bedoeld in artikel 2.2.3.1.
- Artikel 7.2.1.2, eerste lid, onderdeel c, gelet op de wenselijkheid rechtstreeks te verwijzen naar de bepaling waarin de betreffende opslag is opgenomen, vervangen door: de opslag, bedoeld in artikel 4.3.1, derde lid;
- Het begrip algemene ouderdomsverzekering in hoofdstuk 7 nader preciseren, aangezien de definitie van dit begrip in artikel 2.1.2, onderdeel a, alleen voor hoofdstuk 2 geldt.
- In artikel 7.3.2.6, zesde lid, «eigen risicodragers» conform de schrijfwijze in hoofdstuk 2, afdeling 5, aan elkaar schrijven. Voorts in de tweede volzin de zinsnede », bedoeld onder 3,» laten vervallen en de derde volzin als nieuw onderdeel d van het zesde lid formuleren.

*Memorie van toelichting*

- De toelichting op artikel 4.3.1, waarin wordt gesteld dat geen nadere regelgeving nodig is, in verband waarmee een overeenkomstige bepaling als in artikel 18, zevende lid, Wet financiering volksverzekeringen niet nodig is en de toelichting op artikel 4.4.1, waarin wordt gesteld dat de nadere regels onder meer zijn bedoeld voor nadere regels zoals bedoeld in artikel 18, zevende lid, Wet financiering volksverzekeringen, met elkaar in overeenstemming brengen.