

18983

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en van de Organisatiewet Sociale Verzekering betreffende de verplichting van de werkgever tot opgave van het loon

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 juli 1987

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de opvattingen van de verschillende fracties inzake het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel. Het verheugt ons dat ook in de Eerste Kamer positief gedacht wordt over de hier gedane voorstellen tot verbetering van de voorschriften voor het voeren van een loonadministratie.

Allereerst willen wij enkele opmerkingen maken over de advisering door de Sociale Verzekeringsraad (SVr) ter zake van de uitvoeringsmaatregelen en het bij de invoering van dit wetsvoorstel te volgen tijdpad, waarover zowel door de leden van de fracties van het C.D.A. als de V.V.D. vragen zijn gesteld.

Wat betreft de voorbereiding van de advisering omtrent de uitvoeringsmaatregelen kunnen wij meedelen dat deze in een eindstadium gekomen is. Helaas is het niet mogelijk gebleken dat de SVr zijn advies nog voor 1 juli 1987 vaststelt. Mede gezien het feit dat ook de afhandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer voor die datum niet meer mogelijk is, gaan wij thans uit van een invoeringsdatum van 1 januari 1988. Wat betreft de feitelijke inhoud van de uitvoeringsmaatregelen lijkt het ons beter, dat wij ons van commentaar onthouden totdat SVr zijn advies ter zake officieel heeft vastgesteld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af waarom de kamerbehandeling van dit wetsvoorstel eerst nu plaatsvindt, terwijl het SVr-advies van 14 april 1981 dateert.

Deze vertraging is niet te wijten, zoals deze leden veronderstellen, aan een geringe prioriteit die deze materie in de ogen van de regering zou hebben, doch heeft een andere oorzaak. Na de advisering door de SVr is dit wetsvoorstel onderwerp geweest van behandeling door de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 17 931, nr. 9). Hoewel het oordeel van deze commissie over het algemeen positief was, bleek het niettemin nodig dat (naast aanpassingen naar aanleiding van het SVr-advies) ook op enige punten aanpassing plaatsvond aan de opmerkingen van de commissie-Geelhoed. Dit heeft enige tijd gevergd. Daarna is er nog enige vertraging opgetreden ten gevolge van de werkdruk veroorzaakt door de stelselherziening en de behandeling van andere anti-misbruikregelingen.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie is voorts de problematiek aan de orde gesteld van eventuele samenloop van strafrechtelijke en administratieve sancties, waarover reeds eerder bij de opnemng van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet (ABW) werd gesproken (wetsvoorstel 19 237; Stb. 1986, 688). Zij wensen in verband hiermee van de regering een samenhangende visie te vernemen over de toepasbaarheid van de regel «ne bis in idem» in het algemeen. Deze leden zien geen principieel verschil tussen de wijze waarop de samenloop van strafrechtelijke en administratieve sancties in dit wetsvoorstel wordt benaderd en de wijze waarop dit in de ABW had moeten gebeuren.

Met een aantal van de door de leden genoemde overeenkomsten kunnen wij het eens zijn. Er is in beide gevallen sprake van een informatieplicht, in beide gevallen is zowel een administratieve als strafrechtelijke sanctie mogelijk, en bij overtreding van het bepaalde in beide wetten is sprake van benadelingshandelingen ten koste van de collectieve sector. Er zijn echter eveneens enkele duidelijke verschillen aan te wijzen, die onzes inziens een verschillende benaderingswijze rechtvaardigen. De relatie tussen uitkeringsgerechtigde en uitvoeringsorgaan is van een andere aard dan die tussen een afdrachtplichtige werkgever en een uitvoeringsorgaan, hoewel – zoals ook de leden van de P.v.d.A.-fractie opmerken – in beide gevallen een relatie bestaat tussen informatieplicht en het gemeenschapsbelang. In de ABW en de daarop gebaseerde rijksgroepsregelingen is de informatieplicht direct gekoppeld aan het recht op of de hoogte van de uitkering; er bestaat een wederzijdse prestatieplicht, die hierin tot uiting komt dat de uitkeringsgerechtigde zowel bij de aanvang van de uitkering als daarna op geregelde tijden op speciaal daartoe bestemde formulieren een overzicht geeft van zijn inkomenssituatie. Mede op grond van de op deze wijze verstrekte informatie, wordt het recht op en de hoogte van de uitkering vastgesteld. In het kader van de ABW spelen individuele omstandigheden altijd een belangrijke rol. Hoewel onder de werkingssfeer van de Coördinatiewet het niet juist afdragen van premie onder omstandigheden van invloed kan zijn op de hoogte van een uitkering van de werknemer, bestaat tussen uitvoeringsorgaan enerzijds en werknemer en werkgever anderzijds geen relatie, zoals de ABW die kent. Is in de ABW de hoogte van een uitkering afgestemd op de persoon, ingevolge de Coördinatiewet ligt de te betalen premie vast. Tegenover de plicht tot belasting- en premieafdracht van de werkgever, staat voor hem geen recht op tegenprestatie. De werknemer daarentegen heeft recht op uitkering, onverschillig of er premie werd afgedragen. Het is duidelijk dat de informatie op grond waarvan de premieheffing voor de sociale verzekering geschiedt, overeenkomt met de verplichting tot het verstrekken van de gegevens op grond waarvan de belasting wordt geheven. Daartegenover heeft het verstrekken van gegevens in het kader van de ABW of een der sociale-verzekeringswetten een andere functie. Op grond van laatstgenoemde gegevens wordt het recht op uitkering en de hoogte daarvan vastgesteld. Uitgaande van dit verschil is met betrekking tot premieheffing de hier voorgestelde administratieve sanctie gekozen, met dezelfde imperatieve verhoging als bij de belastingheffing, en met dezelfde objectieve maatstaven voor kwijtschelding. Waar zo nauw bij de belastingheffing wordt aangesloten, ligt het voor de hand dat ook wordt voorzien in dezelfde juridische mogelijkheden en waarborgen. Derhalve is ook de toepassing van de regel «ne bis in idem» op overeenkomstige wijze geregeld.

Overigens komt het ons voor dat de leden van de P.v.d.A.-fractie hun opmerkingen terzake niet wegens bezwaren tegen de in dit wetsvoorstel gekozen regeling hebben gemaakt, doch dat hun onvrede met betrekking tot de toepassing van de regel «ne bis in idem» eerder betrekking heeft op de wijze waarop de strafsancties in de ABW geregeld zijn. Een uitvoerige discussie hierover heeft reeds bij de behandeling van de strafbepalingen in de ABW plaatsgevonden.

Het lijkt ons derhalve niet zinvol deze materie nogmaals – naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel – aan de orde te stellen.

De eerste kwestie die de leden van de V.V.D.-fractie aan de orde stellen betreft de vraag waarom, terwijl in het kader van de stelselherziening veel lagere regelgeving tot de taak van de SVr ging behoren, in dit geval de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij de minister wordt gelegd, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met het streven werknemersverzekeringen aan het bedrijfsleven over te dragen.

Er is een naar ons oordeel zwaarwegende reden aan te wijzen waarom tot de hier voorliggende constructie is gekozen. De commissie-Geelhoed wees er in haar eindrapportage (blz. 188) op dat waar in artikel 10 Coördinatiewet de minister, gehoord de SVr, bevoegd is regelen te stellen een nadere regelgeving door die zelfde SVr overbodig zou zijn. In het voorontwerp van deze wet, waarover de SVr is geadviseerd was namelijk een dergelijke mogelijkheid tot nadere regelgeving wel opgenomen. Men staat dan voor de keus om ofwel alle nadere regelgeving door de SVr te laten verrichten, ofwel deze nadere regelgeving geheel op ministerieel niveau vast te stellen. Omdat het hier regels betreft, die zeer vergaande gevolgen kunnen hebben indien men daaraan niet voldoet, terwijl bovendien daarbij ook coördinatie-overwegingen tussen loonbelasting en premieheffing een rol spelen, is er voor gekozen om, analoog aan het geregelde bij de belastingheffing, de vaststelling van deze regels op ministerieel niveau te brengen.

Voorts wijzen de leden van de V.V.D.-fractie op een passage op blz. 4 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer en vragen zij zich af of daar een juist onderscheid gemaakt is tussen differentiatie, (de)centralisatie en delegatie. Deze leden willen voorts een onderbouwing zien voor de stelling dat in het verleden te veel bevoegdheden zouden zijn gedelegeerd.

Wij willen deze gelegenheid graag te baat nemen om de betrokken passage te verduidelijken. Het ging ons er met de betrokken passage in de eerste plaats om aan te geven dat in het verleden de bevoegdheden tot nadere regelgeving door lagere organen bij de premieheffing erg verging, dat wil zeggen in theorie. In de praktijk volgde men grotendeels dezelfde, op het model van de Federatie van bedrijfsverenigingen gebaseerde, richtlijnen. Nu de mogelijkheden tot het opleggen van administratieve verhogingen zo sterk vergroot worden, lijkt het ons niet juist een dergelijke onduidelijke situatie te handhaven. De rechtszekerheid eist dat, waar sancties worden gesteld, de regels die voor het daarbij te volgen beleid gelden op hoog niveau én centraal worden vastgesteld. Differentiatie naar bedrijfstak blijft hierbij tot de mogelijkheden behoren, maar het is ongewenst indien deze differentiatie op grond van delegatie door autonome uitvoeringsorganen zou plaatsvinden: het betalen van premie is een voor alle werkgevers geldende verplichting.

Weliswaar kunnen per bedrijfstak de hoogte van bepaalde premies en de betaaltermijnen verschillen, maar alle principiële verplichtingen zijn gelijk, en de sancties op het niet voldoen daaraan dienen dat ook te zijn.

Zoals ook op blz. 7 van de memorie van toelichting is gesteld, zou het onjuist zijn indien ten gevolge van de verschillen, die zouden kunnen optreden in voorschriften van bedrijfsverenigingen een handeling in één bepaalde bedrijfstak een misdrijf zou zijn, en in een andere niet. Bedrijfsverenigingen zouden hiermee feitelijk in plaats van de (straf) wetgever gaan optreden hetgeen vanzelfsprekend principieel onjuist zou zijn. Juist in dit soort gevallen is delegatie van bevoegdheden naar lagere bestuursorganen niet gewenst.

Wat betreft de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie naar het verloop van de gesprekken in de Stichting van de Arbeid over de overdracht

van de Ziektewet aan het bedrijfsleven, kunnen wij hier slechts mededelen dat deze gesprekken nog niet zijn afgerond, zodat verdere mededelingen in dit kader voorbarig zouden zijn.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de V.V.D.-fractie over het verder te volgen tijdpad willen wij tenslotte verwijzen naar hetgeen in de aanhef werd gezegd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes