

Vergaderjaar 2001–2002

28 219

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave algemeen deel van de memorie van toelichting

HOOFDSTUK 1	Hoofdpijnen	3	HOOFDSTUK 4	Voorstellen	41
1.1.	Inzet van het kabinetsbeleid	3	4.1.	Inleiding	41
1.2.	Doel van de voorstellen	4	4.2.	Het loonbegrip	41
1.3.	De voorstellen op hoofdpijnen	5	4.2.1.	Inleiding	41
1.4.	Randvoorwaarden en uitgangspunten	7	4.2.2.	Randvoorwaarden en uitgangspunten	42
1.5.	Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Inspectie Werk en Inkomen	9	4.2.3.	Het nieuwe SV-loonbegrip	44
			4.2.4.	Inventarisatie van de loonbestanddelen	47
1.6.	Inwerkingtreding en implementatie	9	4.2.4.1.	Loon in geld	47
			4.2.4.2.	Aanspraken en onkostenvergoedingen	50
			4.2.4.3.	Loon in natura	52
HOOFDSTUK 2	Historie	10	4.2.5.	Het loonbegrip bij fictieve dienstbetrekkingen	54
2.1.	Inleiding	10	4.2.6.	De toekomst van het loonbegrip	54
2.2.	Rapport van de werkgroep Loonbegrip	11	4.2.7.	Samenvatting nieuwe SV-loonbegrip	55
2.3.	Adviezen van Lisv, Ctsv, CVZ en Actal	12	4.2.8.	Doorwerking naar het fiscale loonbegrip	55
			4.2.8.1.	Inleiding	55
HOOFDSTUK 3	De huidige situatie	13	4.2.8.2.	Varianten	57
3.1.	Inleiding	13	4.2.8.3.	Slotbeschouwing	58
3.2.	Het loonbegrip	14	4.3.	De dagloonsystematiek	60
3.2.1.	Geschiedenis	14	4.3.1.	Algemeen	60
3.2.2.	Het huidige SV-premieloon	15	4.3.2.	Doelstellingen voor de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek	61
3.2.3.	Het huidige SV-uitkeringsloon	19	4.3.3.	Voorstellen voor een vereenvoudigd dagloonsystematiek	63
3.2.4.	Samenvatting SV-premieloon en SV-uitkeringsloon	20	4.3.3.1.	Historisch dagloon	63
3.3.	De dagloonsystematiek	21	4.3.3.2.	Beroep	64
3.3.1.	Dagloonregels	21	4.3.3.3.	De dagloonreferteperiode	66
3.3.2.	Dervingsbeginsel	22	4.3.3.4.	Berekeningswijze dagloon	72
3.3.3.	Het beroep	24	4.3.3.5.	Indexering	82
3.3.4.	Referteperiode	27	4.3.3.6.	Uniformering maatmanloon en FIS-loon aan het nieuwe SV-loonbegrip	83
3.3.5.	Berekeningsmethode	29	4.3.3.7.	Overige voorstellen	84
3.3.6.	Evenredige verlaging	30	4.4.	Premie-afdrachtsystematiek en polisadministratie	84
3.3.7.	Indexering	32	4.4.1.	Premie-afdrachtsystematiek	84
3.3.8.	Maatmanloon	32	4.4.1.1.	Hoofdpijnen premie-afdracht op nominatieve aangifte achteraf	84
3.4.	Premie-afdrachtsystematiek en verzekerdenadministratie	33	4.4.1.2.	Kenmerken PANA	85
3.4.1.	De premie-afdrachtsystematiek	33	4.4.1.3.	Financiële gevolgen bij invoering PANA	86
3.4.2.	De verzekerdenadministratie	36	4.4.1.4.	Gevolgen van PANA voor werkgevers	87
3.5.	Gevolgen van de huidige situatie voor werkgevers en het UWV	38	4.4.2.	De polisadministratie	88
3.5.1.	Inleiding	38	4.4.2.1.	Doel en kenmerken van de polisadministratie	88
3.5.2.	Gevolgen voor werkgevers	38			
3.5.3.	Gevolgen voor het UWV	39			
3.5.4.	Rechtmatigheidsbeoordeling dagloonvaststelling	40			

4.4.2.2.	Het externe gebruik van de polis-administratie	89	HOOFDSTUK 6	Financiële gevolgen	98
4.4.2.3.	Het berichtenverkeer met werkgevers	90	6.1.	Inleiding	98
4.4.2.4.	De verantwoordelijkheid van de werknemer	93	6.2.	Premie-opbrengsten en uitkeringslasten	99
4.5.	Overgangsrecht	95	6.2.1.	Definiëring van SV-premieloon en SV-uitkeringsloon	99
HOOFDSTUK 5	Gevolgen	95	6.2.2.	Vereenvoudiging en uniformering van de dagloonsystematiek	102
5.1.	Inleiding	95	6.2.3.	Premie-afdrachtsystematiek	103
5.2.	Gevolgen voor werkgevers	96	6.2.4.	Polisadministratie	103
5.2.1.	Gevolgen van het nieuwe SV-loonbegrip	96	6.3.	Uitvoeringskosten	103
5.2.2.	Gevolgen van de nieuwe dagloon-systematiek	96	6.4.	Gevolgen voor werkgevers	103
5.2.3.	Gevolgen van de premie-afdrachtsystematiek en polis-administratie	97	6.4.1.	Administratieve lasten huidige situatie	103
5.3.	Gevolgen voor het UWV	97	6.4.2.	Gevolgen van Walvis	104
5.4.	Gevolgen voor werknemers	98	HOOFDSTUK 7	Overheid	106
			Artikelsgewijs		107
			Bijlage 1		117

HOOFDSTUK 1 HOOFDLIJNEN

1.1. Inzet van het kabinetsbeleid

De uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt thans gekenmerkt door complexe regelgeving. Deze complexiteit strekt zich uit over een aantal deelterreinen. Het loonbegrip dat bepalend is voor de premieheffing werknemersverzekeringen is gedefinieerd in de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV). Deze wet kent tal van loonbestanddelen die zijn uitgesloten voor de premieheffing. Op grond van deze wet zijn daarnaast tal van besluiten en regelingen getroffen die het loonbegrip voor de premieheffing nader definiëren.

Het loonbegrip waarop de uitkering wordt gebaseerd, verschilt van het premieloonbegrip. Over een aantal loonbestanddelen wordt wel premie werknemersverzekeringen geheven, maar deze elementen zijn uitgezonderd van het uitkeringsloon. Ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen. Bovendien worden sommige loonbestanddelen wel voor de ene werknemersverzekering tot het uitkeringsloon gerekend, maar niet voor de andere.

De bepalingen, waarin wordt geregeld welke loonbestanddelen tot het uitkeringsloon behoren, vormen slechts één element voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. De regelingen, waarin is vastgelegd hoe de hoogte van de uitkering moet worden bepaald (dagloonregelingen) bevatten daarnaast nog tal van andere bepalingen die van invloed zijn op de hoogte van deze uitkering. Deze regels verschillen per werknemersverzekering. Binnen iedere regeling zijn vervolgens weer uitzonderingen op de hoofdregel voor die werknemersverzekering opgenomen. Tenslotte zijn er weer tal van uitzonderingen op al deze regels getroffen, die kunnen verschillen per categorie werknemers (de bijzondere dagloonbesluiten). De wijze van premie-afdracht tenslotte is eveneens niet uniform geregeld. Drie van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen werkten op basis van een systeem van premie-afdracht achteraf. De overige twee voormalige uitvoeringsinstellingen werkten op voorschotbasis. Beide systemen worden voorshands door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voortgezet. De systemen vergen een verschillende wijze van gegevensaanlevering en kennen verschillende verplichtingen.

De complexiteit van de wet- en regelgeving met betrekking tot de werknemersverzekeringen heeft een aantal belangrijke gevolgen.

In de eerste plaats is de complexiteit van de regelgeving – uiteraard – niet bevorderlijk voor de inzichtelijkheid van het stelsel. Met name de veelheid van regels met betrekking tot het vaststellen van de uitkering (het dagloon) heeft tot gevolg dat de wijze van de uitkeringsvaststelling voor niet-ingewijden nauwelijks is te begrijpen. Daarnaast betekent de veelheid van regels met betrekking tot zowel het premieloon als het uitkeringsloon voor de werknemersverzekeringen (hierna: SV-premieloon respectievelijk SV-uitkeringsloon) dat, mede in het licht van de toename in diversiteit van beloningsvormen, inzicht in de beoordeling of over bepaalde loonbestanddelen premie moet worden geheven dan wel tot het uitkeringsloon moeten worden gerekend, zeer specialistische kennis vereist.

Een tweede gevolg, dat rechtstreeks uit de complexiteit van de regelgeving voortvloeit, is dat de voormalige uitvoeringsinstellingen (maar zou waarschijnlijk tevens gelden voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)) ten aanzien van de uitkeringsvaststelling niet konden voldoen aan de eisen die worden gesteld in het kader van de rechtmatigheid. Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) heeft destijds aangegeven dat er twee belangrijke oorzaken zijn aan te

wijzen, te weten onvoldoende accuratesse in de wetsuitvoering en de (toenemende) complexiteit van de regelgeving. Een relatie tussen dit gebrek aan zorgvuldigheid in de uitvoering en de complexiteit van de regelgeving ligt voor de hand: de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving vergt een groot aantal objectieve en subjectieve beoordelingsmomenten in de uitvoering, waardoor de kans op fouten en vergissingen groot is.

Ten derde leidt een correcte toepassing van de regelgeving tot hoge uitvoeringskosten. Er is veel personeel noodzakelijk om het collecterende, maar vooral het distribuerende proces tijdig en correct te kunnen uitvoeren. Daarnaast vereisen beide processen zeer veel gegevens, die moeten worden verwerkt in de administratie van het UWV.

Ten vierde, maar zeker niet in de minste plaats, zijn de administratieve lasten voor werkgevers zeer hoog. Werkgevers moeten zeer veel gegevens aanleveren ten behoeve van het proces van premie-inning. Daarnaast moeten werkgevers een veelheid van gegevens aanleveren voor de beoordeling van het recht op en de hoogte van een uitkering. Als gevolg van de discrepantie tussen het SV-premieloon en het SV-uitkeringsloon, maar ook als gevolg van de gedetailleerdheid van de regels met betrekking tot de uitkeringsvaststelling, kan het UWV geen gebruik maken van de gegevens die werkgevers al hebben aangeleverd voor de premie-inning. Zowel het collecterende proces als het distribuerende proces door het UWV vereist van werkgevers derhalve een zeer forse stroom van gegevens.

Tenslotte is het evident dat complexe en gedetailleerde regelgeving de mogelijkheden tot handhaving niet ten goede komen. Controles op de administraties van werkgevers vragen daardoor veel tijd en menskracht en beperken als gevolg hiervan het aantal controles dat kan worden uitgevoerd.

Uit het bovenstaande moge blijken dat vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het terrein van de werknemersverzekeringen dringend is gewenst. Het kabinet heeft bij zijn aantreden deze vereenvoudiging dan ook hoog op de agenda geplaatst. Mede in dit licht is in het regeerakkoord aangegeven dat verhoging van de doelmatigheid en verlaging van de uitvoeringskosten hoge prioriteit hebben (Kamerstukken II, 1997/98, 26 024, nr. 9).

Ook van andere zijden is aangegeven dat veel winst valt te behalen bij een vergaande vereenvoudiging. Zo bevatten de tussenrapportage «De papierberg te lijf» alsmede de eindrapportage «Regels zonder overlast» van de Commissie Administratieve Lasten een aantal aanbevelingen met betrekking tot de werknemersverzekeringen. Daaruit voortvloeiend heeft de werkgroep Loonbegrip in zijn rapport «Het loont de moeite» nadere voorstellen gedaan om de uitvoering van onder meer de werknemersverzekeringen eenvoudiger te maken. Het kabinet heeft in zijn reacties op beide rapporten aangegeven deze aanbevelingen ter harte te zullen nemen (Kamerstukken II, 1999/2000, 24 036, nrs. 138, 148 resp. 168). Dit wetsvoorstel is een eerste concrete vertaling van dit voornemen.

1.2. Doel van de voorstellen

De met dit wetsvoorstel beoogde vereenvoudiging dient – in onderlinge samenhang – de volgende doelen te bewerkstelligen:

- a. vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel;
- b. verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling;
- c. verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV;
- d. verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
- e. verbetering van de handhaving.

De regering is van mening dat met de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wil de regering op voorhand al opmerken dat deze voorstellen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Met andere woorden, realisering van de genoemde doelstellingen is alleen mogelijk indien de diverse onderdelen van dit wetsvoorstel in hun samenhang worden geïmplementeerd. Dit is ook de reden waarom de verschillende onderdelen in één wetsvoorstel zijn samengebundeld.

De regering is zich ten volle bewust dat realisering van de genoemde doelen veel meer vergt dan alleen de invoering van dit wetsvoorstel. Met name voor de uitvoering zal de implementatie van de voorstellen een forse inspanning vergen. Dit geldt zowel voor de aanpassingen die noodzakelijk zijn ten aanzien van het proces van de premie-inning als ten aanzien van de inrichting van de administratie en de toepassing van de regels voor de uitkeringsverstrekking.

Ook werkgevers zullen in veel gevallen hun administratie moeten aanpassen. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze aanpassing eenmalig een lastenverzwaring betekent. Eenmalig, aangezien de voorstellen er juist toe moeten leiden dat, eenmaal aangepast, de administraties van de werkgevers de noodzakelijke gegevens eenvoudig kunnen aanleveren aan de uitvoering.

De feitelijke implementatie van de voorstellen zal daarom zorgvuldig moeten gebeuren. Zowel de uitvoering als de werkgevers zullen ruim de tijd moeten hebben om zich voor te kunnen bereiden en zich in te stellen op de nieuwe situatie. Dit proces vereist uiteraard uitgebreide voorlichting richting werkgevers. Waar nodig zal worden bezien of en in welke vorm werkgevers extra ondersteuning kan worden geboden, bijvoorbeeld ten aanzien van de facilitaire van elektronische verwerking en aanlevering van gegevens.

Voorlichting is tevens noodzakelijk naar werknemers. Niet alleen moeten werknemers – uiteraard – op de hoogte zijn van de wijzigingen die van invloed kunnen zijn op hun verzekeringen uit hoofde van de Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en Werkloosheidswet (WW), maar ook wordt de rol van werknemers in het gehele administratieve proces uitgebreid.

Daarnaast kunnen de voorstellen met betrekking tot het SV-loonbegrip aanleiding vormen voor werkgevers en werknemers om in de cao-afspraken bepaalde beloningsvormen om te zetten (bijvoorbeeld om loon in natura om te zetten in loon in geld); ook hiervoor moet sociale partners tijd worden gegund.

1.3. De voorstellen op hoofdlijnen

De vereenvoudiging van de wet- en regelgeving betreft twee hoofdterreinen, te weten het loonbegrip en de uitkeringsvaststelling (dagloon-systematiek).

De voorstellen met betrekking tot het loonbegrip betreffen in de eerste plaats de (definiëring van de) loonbestanddelen die relevant zijn voor de premieheffing en de uitkeringsvaststelling.

Het loonbegrip voor de premieheffing, het SV-premieloon, zal aanzienlijk worden vereenvoudigd. Loonbestanddelen die qua omvang beperkt zijn dan wel die incidenteel worden verstrekt, met andere woorden loonbestanddelen waarop een werknemer niet zijn normale uitgavenpatroon baseert, zullen niet langer tot het SV-premieloon worden gerekend. Het betreft, zoals gezegd, geen loonbestanddelen die een substantieel onderdeel van het reguliere loon vormen, maar die wel administratief-technisch en uitvoeringstechnisch zeer bewerkelijk en complex zijn. Deze loonbestanddelen worden thans in veel gevallen al niet meegenomen in de hoogte van de uitkering, hoewel hierover wel premie is betaald. Op het

SV-uitkeringsloon zal deze vereenvoudiging met andere woorden geen of slechts een marginale invloed hebben.

Tevens zal het SV-uitkeringsloon gelijk worden aan het SV-premieloon. Over loonbestanddelen die niet tot het SV-uitkeringsloon behoren zal dus niet langer premie verschuldigd zijn. Omgekeerd geldt dat over die loonbestanddelen, waarvan het wenselijk wordt gevonden dat deze tot het SV-uitkeringsloon behoren, altijd premie verschuldigd zal zijn. Niet alleen wordt op deze manier recht gedaan aan het equivalentiebeginsel, maar kan het UWV tevens bij de uitkeringsvaststelling gebruik maken van de gegevens die een werkgever heeft aangeleverd in het kader van de premieheffing en die dus in de administratie van het UWV aanwezig zijn. Dit vereist derhalve niet langer gegevensuitvraag bij de werkgever én, belangrijker, voorkomt nieuwe beoordelingsmomenten voor werkgever en het UWV.

Ook de regels voor de wijze waarop de (hoogte van de) uitkering wordt vastgesteld, de dagloonsystematiek, zullen drastisch worden vereenvoudigd. De verschillende dagloonregelen voor de desbetreffende werknemersverzekeringen zullen worden geïntegreerd tot één dagloonregeling. Daarnaast zal de dagloonsystematiek voor alle werknemersverzekeringen worden geüniformeerd, met andere woorden zullen de regels voor de vaststelling van het dagloon voor alle wetten gelijklopend worden. Deze regels zullen tevens zo min mogelijk uitzonderingen op de hoofdregels bevatten. Dit betekent ook dat de bijzondere dagloonbesluiten zullen komen te vervallen. Daarbij zal worden bezien of bepaalde onderdelen van deze besluiten zullen worden overgenomen in de algemene dagloonregeling.

Tenslotte zullen zo veel mogelijk subjectieve beoordelingsmomenten binnen de dagloonsystematiek worden geschrapt dan wel geobjectiveerd. Op deze wijze ontstaat een eenduidige dagloonvaststelling voor alle werknemersverzekeringen met zo weinig mogelijk uitzonderingen en beoordelingsmomenten. Dit reduceert niet alleen de kans op fouten bij uitkeringsvaststelling, maar betekent ook minder gegevensuitvraag bij werkgevers en dus lagere administratieve lasten bij werkgevers en lagere uitvoeringskosten.

Om de vereenvoudiging van de wet- en regelgeving optimaal te benutten zullen ook wijzigingen in het administratieve proces worden aangebracht. Het doel is daarbij het administratieve proces zodanig in te richten dat de gegevensuitvraag bij werkgevers zo veel mogelijk wordt beperkt, dat werkgevers de noodzakelijke gegevens zo efficiënt mogelijk kunnen aanleveren en dat het UWV zo veel mogelijk gebruik kan maken van de in de eigen administratie aanwezige gegevens.

De premie-afdrachtsystematiek zal in dit proces een cruciale rol gaan spelen. Werkgevers moeten ten behoeve van een correcte afdracht van de verschuldigde premies gegevens aanleveren aan het UWV over onder andere dienstverbanden en lonen. In de situatie dat het SV-uitkeringsloon gelijk is aan het SV-premieloon kunnen de gegevens die de werkgevers al hebben aangeleverd ten behoeve van de premie-afdracht tevens worden gebruikt in het geval een uitkering moet worden vastgesteld. Voorwaarde is uiteraard dat deze gegevens per individuele werknemer in de administratie van het UWV aanwezig zijn. Om dit te bewerkstelligen wordt een uniforme premie-afdrachtsystematiek ingevoerd. De verloonde bedragen zullen na afloop van iedere salarisperiode (per maand of per vier weken) worden gemeld op nominatief niveau, dat wil zeggen per individuele werknemer. Op deze wijze beschikt de uitvoering dan in de eerste plaats per definitie over gerealiseerde gegevens. In de tweede plaats is op deze wijze gegarandeerd dat de gegevens actueel en betrouwbaar zijn. Deze wijze van premie-afdracht betekent dus dat de voorschot-systematiek, die het UWV thans nog hanteert, zal worden verlaten. Bij een

systematiek op voorschotbasis worden de premies afgedragen op basis van een inschatting van de totale premieplichtige loonsom van een werkgever. Handhaving van de voorschotssystematiek zou betekenen dat de uitvoering nog steeds niet zou beschikken over gerealiseerde loongegevens en dus bij een uitkeringsvaststelling toch weer gegevens zou moeten uitvragen bij de werkgever.

Een efficiënte en correcte premie-afdracht stelt eisen aan de wijze waarop de voor de premievaststelling noodzakelijke gegevens worden aangeleverd door de werkgevers. De uitvoering moet enerzijds kunnen controleren of sprake is van premieplicht en zo ja welk bedrag aan premies is verschuldigd; dit vereist dat de uitvoering tijdig over de juiste gegevens moet kunnen beschikken. Anderzijds moet worden voorkomen dat werkgevers onnodig gegevens moeten verstrekken en, belangrijker, moet worden bewerkstelligd dat de gegevensverstrekking zo weinig mogelijk extra administratieve belasting voor de werkgever vergt. Beide aspecten kunnen worden gerealiseerd door middel van invoering van een standaardbericht. Dit bericht zal een aantal verplicht aan te leveren gegevens bevatten, zoals bijvoorbeeld het dienstverband en de loongegevens. Daarnaast zal het bericht voor de werkgever de mogelijkheid bieden om méér gegevens aan te leveren. Hierbij gaat het dan met name om gegevens die voor de uitkeringsverstrekking relevant zijn, zoals bijvoorbeeld het aantal ziektedagen. Indien de uitvoering ook standaard over deze gegevens beschikt kan de uitkeringsvaststelling zonder verdere gegevensuitvraag plaatsvinden. Het standaard aanleveren van meer gegevens kan met name voor werkgevers die, bijvoorbeeld door de aard van de werkzaamheden, vaak te maken hebben met een uitkeringsverzoek van hun werknemers, interessant zijn.

Een werkgever dient het bericht direct na afloop van de salarisperiode te versturen. Niet alleen zijn dan de gerealiseerde loongegevens bekend, maar ook kan het versturen van de noodzakelijke gegevens dan worden gecombineerd of zelfs geïntegreerd met de salarisadministratie.

Tenslotte zal de rol van de werknemer in het administratieve proces worden uitgebreid. De werknemer heeft thans geen inzicht in de gegevens die de werkgever aan het UWV aanlevert. Een werknemer zal straks bij indiensttreding, alsmede bij belangrijke wijzigingen in de hoogte van zijn loon een polisbericht ontvangen van het UWV. In dit polisbericht wordt aangegeven welk verzekerd loon de werkgever heeft aangeleverd. Indien dit verzekerde loon volgens de werknemer niet correct is moet deze dit melden aan het UWV. Op deze wijze ontstaat niet alleen een extra controle op de gegevens die door de werkgever worden aangeleverd, maar krijgt de werknemer tevens inzicht in zijn positie als verzekerde.

1.4. Randvoorwaarden en uitgangspunten

Iedere substantiële vereenvoudiging gaat gepaard met gevolgen voor werkgevers en werknemers. Deze gevolgen kunnen zich op een aantal punten voordoen. De vereenvoudiging van het loonbegrip is van invloed op de macropremiegrondslag, alsmede het verschuldigde bedrag aan premies werknemersverzekeringen. Dit kan gevolgen hebben voor het inkomen van werknemers en voor de loonkosten van werkgevers. De uniformering van het SV-premieloon en SV-uitkeringsloon kan daarnaast gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Ook de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek betekent dat de hoogte van de uitkering enigszins kan verschillen ten opzichte van de huidige systematiek.

Op voorhand dient te worden benadrukt dat gevolgen onvermijdelijk zijn bij een forse vereenvoudiging. De complexiteit van de wet- en regelgeving is vaak immers ontstaan doordat voor iedere bijzondere situatie een aparte regeling is getroffen. Veralgemening van de regelgeving bete-

kent dat niet meer met iedere bijzondere situatie afzonderlijk rekening gehouden kan worden.

Bij de uiteindelijke keuzen heeft de regering een aantal randvoorwaarden gehanteerd.

In de eerste plaats zullen bestaande uitkeringsrechten worden gerespecteerd. Het is niet de bedoeling dat dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitkeringen die op het moment dat de voorstellen worden ingevoerd, worden genoten. De wijzigingen gelden met andere woorden alleen voor uitkeringen die na de ingangsdatum ingaan.

In de tweede plaats dient de uitkeringsgrondslag – uiteraard – een voldoende inkomensbescherming te blijven bieden. Dit betekent dat de grondslag voor de uitkering die loonbestanddelen dient te bevatten, die de werknemer tot zijn normale, reguliere, normale loon rekent. Bij de afweging of loonbestanddelen al dan niet worden meegenomen in de uitkering, met andere woorden de definiëring van het SV-uitkeringsloon, zal dus steeds moeten worden afgewogen of deze loonbestanddelen een vast onderdeel uitmaken van de beloning van de werknemer.

In de derde plaats wordt het SV-premieloon gelijk aan het SV-uitkeringsloon.

Momenteel zijn er, zoals eerder aangegeven, verschillen tussen de grondslag voor de afdracht van de verzekeringspremie, het SV-premieloon en de grondslag voor de bepaling van de uitkering, het SV-uitkeringsloon. Niet alleen heeft dit hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten tot gevolg, maar bovendien betekent dit dat premie verschuldigd is over loonbestanddelen die niet in de uitkering terugkomen of omgekeerd. Het gelijkstellen van het SV-premieloon en het SV-uitkeringsloon heeft wel gevolgen voor de afweging ten aanzien van loonbestanddelen. Indien het wenselijk wordt gevonden dat een bepaald loonelement in de uitkering wordt meegenomen betekent dit wel dat hierover dus ook premie verschuldigd zal zijn. Omgekeerd betekent de keuze om over een bepaald loonelement niet langer premie te heffen dat dit element ook niet in de uitkering terugkomt.

In de vierde plaats moet het nieuwe SV-loonbegrip zo eenvoudig mogelijk zijn.

Vereenvoudiging is immers het middel om de beoogde doelstellingen te realiseren. Naast het creëren van eenheid door het SV-premieloon gelijk te stellen aan het SV-uitkeringsloon, brengt ook het vereenvoudigen van deze begrippen de beoogde voordelen met zich.

Opgemerkt moet worden dat deze randvoorwaarden bij de afwegingen onderling kunnen conflicteren. Zo kan de tweede randvoorwaarde, een uitkeringsgrondslag die voldoende inkomensbescherming biedt, in bepaalde gevallen mogelijk botsen met het streven naar een zo eenvoudig mogelijk loonbegrip. Bij elke voorgestelde wijziging is daarom gekeken naar de omvang en reikwijdte van de gevolgen. In het geval het gevolg op de hoogte van de uitkering bijvoorbeeld marginaal is of indien een wijziging slechts voor een beperkte groep personen gevolgen heeft, dan zullen eenvoud en eenheid de doorslag geven. In gevallen waarbij het effect niet marginaal is, kan de randvoorwaarde van voldoende inkomensbescherming de doorslag geven.

Naast de hierboven beschreven randvoorwaarden is er een tweetal uitgangspunten gehanteerd, die deels voortvloeien uit deze randvoorwaarden.

In de eerste plaats is er naar gestreefd de uitkeringsgrondslag op macroniveau zo veel mogelijk ongewijzigd te houden. De randvoorwaarde van voldoende inkomensbescherming impliceert dat geen substantiële daling van de macro-uitkeringsgrondslag mag optreden. Omgekeerd mogen de voorstellen echter ook niet leiden tot een forse stijging van de uitkeringsgrondslag. Dit zou immers weer leiden tot een (financiële) lastenverzwaring voor werkgevers en werknemers.

In de tweede plaats dienen ook opwaartse premiemutaties zo veel mogelijk te worden vermeden. De vereenvoudiging van het SV-loonbegrip zal in de meeste gevallen betekenen dat over bepaalde loonbestanddelen niet langer premie verschuldigd zal zijn. Veel incidentele loonbestanddelen behoren thans niet tot het SV-uitkeringsloon. De randvoorwaarde dat het SV-premieloon gelijk is aan SV-uitkeringsloon impliceert dat over deze loonbestanddelen niet langer premie verschuldigd is; dit leidt derhalve tot grondslagversmalling. Het is echter niet wenselijk om als gevolg van de verandering in de premiegrondslag de tariefstelling voor de werknemersverzekeringen in belangrijke mate te moeten wijzigen.

1.5. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Inspectie Werk en Inkomen

In de aanloop naar de totstandkoming van dit wetsvoorstel is er een aantal wijzigingen opgetreden in de uitvoering van en het toezicht op de werknemersverzekeringen.

Per 1 januari 2002 is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) van kracht geworden. Daarmee is de uitvoering van de sociale verzekering gewijzigd. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de vijf uitvoeringsinstellingen zijn per die datum opgegaan in het UWV.

Het uitvoeringstechnisch commentaar op dit wetsvoorstel is echter nog ontvangen van het toenmalige Lisv. In de memorie van toelichting is de verwijzing naar dit orgaan, voorzover wordt gerefereerd aan dit commentaar, gehandhaafd.

Daarnaast is ook het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen gewijzigd. Per 1 januari 2002 is dit de verantwoordelijkheid van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De inspectie is voortgekomen uit het Ctsv en een onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook hier geldt dat de rechtmatigheidstoets is verkregen van het Ctsv. Voorzover aan dit commentaar wordt gerefereerd, is de verwijzing naar het Ctsv gehandhaafd.

1.6. Inwerkingtreding en implementatie

Een zorgvuldige invoering van de voorstellen in dit wetsvoorstel kan niet los worden gezien van de veel meer omvattende wijzigingen in de uitvoering in het kader van SUWI. Het spreekt voor zich dat beide trajecten zeer zorgvuldig op elkaar zullen moeten worden afgestemd. De wet SUWI is per 1 januari 2002 van kracht geworden.

Met het UWV zijn inmiddels diverse gesprekken gevoerd over de uitvoering en implementatie van het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft dan met name het implementatietraject van de voorgestelde polisadministratie.

Op dit moment kennen de voormalige uitvoeringsinstellingen, die nu in het UWV zijn opgegaan, een vijftal verschillende systemen van premieafdracht en administratie. De omvorming van deze systemen tot één UWV-breed systeem, moet dan ook met de nodige zorgvuldigheid geschieden. De bouw van een dergelijk nieuw systeem neemt, naar verwachting van het UWV, drie jaar inbeslag. Het UWV heeft het voornemen om in 2002 de voorstudie af te ronden, alsmede de specificaties van de polisadministratie in kaart te brengen. De twee jaar daaropvolgend kunnen dan gebruikt worden voor de bouw van het systeem. Zoals hiervoor al gememoreerd zal ook voor het merendeel van de werkgevers sprake zijn van een wijziging van de afdrachtssystematiek die noopt tot een eenmalige aanpassing van de administratie. Er is tijd nodig om de

administraties op de nieuwe systematiek voor te bereiden. Zij zullen derhalve geïnformeerd moeten worden over de komende wijzigingen in het kader van de voorgestelde premie-afdrachtsystematiek. Gedacht wordt hierbij om de softwareleveranciers van salarispakketten er in een vroeg stadium bij te betrekken, om er zodoende voor te zorgen dat de software afgestemd is op het systeem van het UWV. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om werkgevers te stimuleren om dergelijke software te gaan gebruiken, opdat de kwaliteit van de gegevens kan worden gewaarborgd.

Naast de hiervoor omschreven aspecten, is ook van belang wanneer de tweede fase, de uniformering van het fiscale loonbegrip aan het voorgestelde SV-loonbegrip, kan worden ingevoerd. De regering beoogt een gelijktijdige datum van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen.

Gezien het voorgaand wordt thans voorzien om het onderhavige wetsvoorstel, alsmede het wetsvoorstel aangaande de uniformering van het fiscale loonbegrip en het SV-loonbegrip, per 1 januari 2005 in werking te laten treden.

HOOFDSTUK 2 HISTORIE EN ADVIEZEN

2.1. Inleiding

De complexiteit van de wet- en regelgeving met betrekking tot de werknemersverzekeringen is al lange tijd onderwerp van analyse en discussie. In de afgelopen vijftien jaren is een groot aantal rapporten en adviezen verschenen met betrekking tot de vereenvoudiging van de regelgeving op het terrein van de werknemersverzekeringen. Voor een belangrijk deel zijn deze rapporten en adviezen nog steeds actueel.

Bij de Stelselherziening 1987 is een eerste stap gezet in de richting van vereenvoudiging van met name de dagloonsystematiek. Deze betrof met name de invoering van het historisch dagloon en de equivalentie van het premieloon en uitkeringsloon. Naar aanleiding hiervan heeft het toenmalige kabinet een adviesaanvraag gezonden aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) met betrekking tot de dagloonsystematiek, waarin deze elementen werden uitgewerkt. De SVr heeft in zijn advies deze uitgangspunten onderschreven.

Vervolgens heeft het toenmalige kabinet naar aanleiding van een aantal rapporten in 1994 een kabinetsstandpunt geformuleerd (Kamerstukken II, 1994/95, 24 044, nr. 1). Een van deze rapporten was «Tegen de stroom in» (TDSI) van de toenmalige Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV). De FBV hanteerde als uitgangspunt de reductie van informatiestromen van werkgevers naar uitvoeringsorganen. De belangrijkste voorstellen in dit rapport waren de uniformering van het premieloon en uitkeringsloon, een uniforme systematiek van premie-afdracht en de invoering van een polisadministratie. In het kabinetsstandpunt van 1994 onderschreef het toenmalige kabinet deze voorstellen. Daarbij gaf het kabinet aan dat de nadelen van eventuele discoördinatie tussen fiscaal loon en premieloon moeten worden afgewogen tegen de voordelen die daaruit voortvloeien voor de werknemersverzekeringen.

In het vervolg daarop heeft het toenmalige kabinet in 1997 een adviesaanvraag verzonden aan het Lisv met betrekking tot de vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De belangrijkste punten in deze adviesaanvraag sloten in hoge mate aan bij de adviesaanvraag aan de SVr, te weten de invoering van het historisch dagloon en de equivalentie tussen het premieloon en uitkeringsloon. Het advies van het Lisv tenslotte onderschreef de voorstellen in belangrijke mate.

Implementatie van de voorstellen heeft echter tot op heden niet plaatsgevonden. De belangrijkste reden hiervoor was dat de voormalige uitvoeringsinstellingen gedurende de jaren negentig met andere dusdanig ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de werknemersverzekeringen werden geconfronteerd dat wijzigingen met betrekking tot de loonbegrippen en de dagloonsystematiek te belastend voor de uitvoering zouden worden.

2.2. Rapport van de werkgroep Loonbegrip

In 1999 bracht de Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte) een tweetal adviezen uit met betrekking tot de vermindering van administratieve lasten voor werkgevers. Een aantal van de voorstellen hadden betrekking op de werknemersverzekeringen. In het verlengde van deze Commissie is vervolgens de werkgroep Loonbegrip (werkgroep De Boer) ingesteld. Deze werkgroep heeft op 18 april 2000 het rapport «Het loont de moeite» uitgebracht.

De werkgroep Loonbegrip heeft bij haar voorstellen de vermindering van de administratieve lasten vooropgesteld, voor zover die worden veroorzaakt door de discoördinatie van de loonbegrippen.

Kort samengevat zijn de voorstellen de volgende:

- breng meer eenheid in de heffingssystematiek voor premieloon en fiscaal loon;
- neem de grondslag van het uitkeringsloon als uitgangspunt voor zowel het premieloon als het fiscaal loon;
- vereenvoudig de grondslag voor de loonbestanddelen die zowel tot het uitkeringsloon, premieloon als fiscaal loon behoren zoveel mogelijk;
- orden helder de overige loonbestanddelen die uitsluitend tot de grondslag fiscaal loon behoren.

De werkgroep kiest in de voorstellen voor een tweetrapsbenadering. De eerste fase betreft de vereenvoudiging binnen de werknemersverzekeringen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de vereenvoudiging en uniformering van het premieloon en het uitkeringsloon, de invoering van het historisch dagloon, de vereenvoudiging en uniformering van de dagloombepalingen en het hanteren van volledige salarisperioden. Daarop aansluitend stelt de werkgroep voor om voor de premieheffing werknemersverzekeringen over te gaan op een afdrachtsystematiek op aangifte achteraf. Tenslotte doet de werkgroep aanbevelingen ten aanzien van het gegevensverkeer.

De tweede fase betreft met name voorstellen om de heffingssystematiek voor het (nieuwe) premieloon en het fiscale loon zo veel mogelijk te uniformeren. In de eerste plaats wordt voorgesteld om die loonbestanddelen, die wél tot het fiscaal loon behoren, maar niet langer tot het premieloon, te verplaatsen naar de eindheffing. Het gaat dan om loonbestanddelen die qua omvang beperkt zijn dan wel die incidenteel worden verstrekt, met andere woorden loonbestanddelen, waarop een werknemer niet zijn normale uitgavenpatroon baseert, maar die wel administratief-technisch en uitvoeringstechnisch zeer bewerkelijk en complex zijn.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om de heffingssystematiek over die loonbestanddelen, waarover zowel premies werknemersverzekeringen als loonbelasting is verschuldigd, zo veel mogelijk te uniformeren.

Aspecten die in dat kader van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de aftrekbaarheid van de WW-premie voor de heffing loonbelasting, de franchise in de WW (de Awf-franchise) en de werkgeverspremie voor de Ziekendfondswet (ZFW), die wel tot het fiscaal loon, maar niet tot het premieloon behoort.

Het kabinet heeft in zijn reactie van 14 juli 2000 de aanbevelingen van het rapport de Boer onderschreven (Kamerstukken II, 1999/2000, 24 036, nr. 168).

2.3. Adviezen van Lisv, Ctsv, CVZ en Actal

Het voorliggende wetsvoorstel is voorgelegd aan het Lisv, het Ctsv en het College voor zorgverzekeringen (CVZ).

Het Lisv heeft op 31 januari 2001 zijn uitvoeringstechnisch commentaar toegezonden. Het Ctsv heeft op 25 januari 2001 de rechtmatigheidstoets doen toekomen. Het CVZ heeft eveneens op 25 januari 2001 zijn uitvoeringstechnisch commentaar uitgebracht.

Het wetsvoorstel is op 7 juni 2001 aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) voorgelegd. Op 3 juli 2001 heeft het College zijn advies uitgebracht.

Het commentaar van het Lisv

Het Lisv constateert dat het wetsvoorstel beoogt vier deelterreinen, te weten het loonbegrip, de dagloonsystematiek, de polisadministratie en de premie-afdrachtsystematiek, in hun samenhang te vereenvoudigen. Naar het oordeel van het Lisv zal met name deze samenhang leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de socialeverzekeringswetten. Als voorbeeld hiervoor noemt het Lisv de uniformering van de loonbegrippen. Zonder aanpassing van de polisadministratie en het integraal invoeren van de premie-afdrachtsystematiek op nominatieve aangifte achteraf, zal nog steeds extra gegevensuitvraag moeten plaatsvinden. Het wetsvoorstel zal naar het oordeel van het Lisv pas volledig tot zijn recht komen op het moment dat het geheel is ingevoerd.

Wel plaatst het Lisv een aantal belangrijke kanttekeningen. Deze kanttekeningen zijn enerzijds inhoudelijk van aard en betreffen opmerkingen dan wel voorstellen op de verschillende specifieke onderdelen van het wetsvoorstel en anderzijds procesmatig van aard, waar het gaat om de wijze van en termijn voor de implementatie van de voorstellen. In de desbetreffende onderdelen van dit wetsvoorstel zal uitvoeriger op de specifieke kanttekeningen van het Lisv worden ingegaan.

Het commentaar van het Ctsv

Het Ctsv stelt met instemming vast dat met het onderhavige wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan reeds jarenlang uitgesproken wensen om te komen tot vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemersverzekeringen, gepaard gaande met administratieve lastenverlichting voor werkgevers.

Het Ctsv constateert dat de doelstellingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden beoogt voldoende helder zijn. Voor wat betreft de inzichtelijkheid stelt het Ctsv dat met name de voorstellen ten aanzien van de gelijkenschakeling van premieloon en uitkeringsloon daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Ten aanzien van de rechtmatigheid stelt het Ctsv dat de vereenvoudiging zeker zal leiden tot minder fouten, maar tekent hierbij wel aan dat de dagloonvaststelling weliswaar getalsmatig een dominante foutenbron is, maar wegens de beperkte financiële omvang daarvan op de totale rechtmatigheidsscore een beperkter effect heeft. Met betrekking tot de handhaving tenslotte verwacht het Ctsv dat de voorstellen een positieve invloed zullen hebben.

Ook het Ctsv benadrukt dat de implementatie van de voorstellen zorgvuldig dient te geschieden en dat zowel werkgevers als uitvoering voldoende tijd moeten hebben om zich te kunnen voorbereiden en in te stellen op de nieuwe situatie. Ook het Ctsv heeft daarnaast een aantal

kantttekeningen op de specifieke onderdelen van dit wetsvoorstel; hierop zal verderop in deze memorie nader worden ingegaan als deze onderdelen aan de orde komen.

Het commentaar van het CVZ

Het CVZ heeft geen bezwaren tegen de voorgestelde definiëring van het loonbegrip en constateert dat dit loonbegrip nauwer aansluit bij het loonbegrip dat in de ZFW is opgenomen.

Het CVZ heeft daarentegen gemengde gevoelens bij het voornemen tot wijziging van de procedure voor meldingen van dienstverbanden. Op beide aspecten zal verderop in deze memorie worden ingegaan.

Het advies van het Actal

Het Actal heeft opgemerkt dat dit het eerste wetsvoorstel is dat aan het College is voorgelegd, dat specifiek gericht is op de vermindering van administratieve lasten. In zijn advies komt het Actal tot het eindoordeel dat de wisselwerking tussen de vier componenten van het wetsvoorstel belangrijk is voor de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Het Actal adviseert ook om bij de uitwerking van de lagere regelgeving de gevolgen voor administratieve lasten in beeld te brengen en deze regelgeving aan het College voor te leggen. De regering zal deze lagere regelgeving aan het Actal voorleggen.

Verder merkt het Actal op dat het loonbegrip ook doorwerkt voor de bedrijfspensioenfondsen en andere bedrijfseigen regelingen. Sociale partners hebben, voor wat het loonbegrip, aansluiting gezocht bij de CSV. Nu het loonbegrip wijzigt zouden deze fondsen en regelingen aangepast moeten gaan worden. Het Actal ziet graag in kaart gebracht wat de administratieve lasten daarvan zijn en of deze kunnen worden beperkt. De regering is van mening dat de sociale partners in deze vrij zijn om te bepalen wat zij als grondslag nemen voor hun bedrijfspensioen of bedrijfseigen regeling. Ook het opnemen van extra gegevens op de Periodieke Loonopgave is aan partijen. De vraag is evenwel in hoeverre sprake zal zijn van administratieve lasten. Sociale partners kunnen immers een afweging maken tussen het te behalen voordeel van uniformering en de eventuele (als regel eenmalige) administratieve lasten die dat met zich meebrengt.

Het College heeft verder een aantal andere opmerkingen gemaakt. In de desbetreffende onderdelen van dit wetsvoorstel zal uitvoeriger op deze opmerkingen worden ingegaan.

Het Actal adviseert om het wetsvoorstel in te dienen, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

HOOFDSTUK 3 DE HUIDIGE SITUATIE

3.1. Inleiding

De complexiteit van de wet- en regelgeving komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de veelheid van regelingen en regels die zijn gesteld ten aanzien van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Dit geldt zowel ten aanzien van de verschillende loonbegrippen (premieloon en uitkeringsloon), de vaststelling van de uitkeringen (dagloonsystematiek) als de voorschriften met betrekking tot de gegevensaanlevering en de premie-afdrachtsystematiek.

In de tweede plaats vereist met name toepassing van de regels voor de

dagloonsystematiek een groot aantal min of meer subjectieve beoordelingen door het UWV en de werkgever.

Om de voorstellen van onderhavige wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om een beschrijving te geven van de huidige situatie ten aanzien van de genoemde deelterreinen. Direct hieraan gekoppeld komen de gevolgen van de huidige regelgeving voor zowel het UWV als werkgevers aan de orde.

3.2. Het loonbegrip

3.2.1. Geschiedenis

Anders dan het beginsel van draagkracht, welke ten grondslag ligt aan de heffing van loonbelasting, is het stelsel van werknemersverzekeringen gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Bij een werknemersverzekering wordt de verzekerde ingedekt tegen het risico van loonderving. De verzekerde betaalt hiervoor een verzekeringspremie, die is gebaseerd op de waarde van het verzekerde object, het loon. Ook de schadeloosstelling in het geval het risico zich voordoet, derhalve de hoogte van de uitkering, is afhankelijk van het verdiende loon.

Bovenstaande betekent dat een werknemersverzekering per definitie individueel bepaald is. Iedere werknemer kan namelijk, anders dan bij de loonbelasting, individuele rechten ontlenen aan de verzekering. Het individuele karakter van de sociale verzekering stelt dus specifieke eisen aan de definiëring van het verzekerde object, het loon.

De verzekeringsgedachte betekent tevens dat er sprake moet zijn van een redelijke mate van equivalentie tussen het loon, waarover premie is verschuldigd, en het loon, op basis waarvan de uitkering wordt verstrekt.

Geschiedenis van het SV-premieloon

Tot 1954 was er geen coördinatie op het gebied van de loonbelasting en de premies voor de verschillende sociale verzekeringen. Dit leidde ertoe dat in de diverse wetten en besluiten (de loonbelasting werd toen nog geheven krachtens het Besluit op de Loonbelasting 1940) er verschillende grondslagen voor de heffing van belastingen en premies werknemersverzekeringen waren.

Zo werden de verschillen in de socialeverzekeringswetten veroorzaakt doordat:

«het tijdstip van totstandkoming van de wettelijke regelingen vaak ver uiteen ligt en dat herhaaldelijk in de latere wetten nieuwere inzichten ten aanzien van bepaalde onderwerpen zijn verwerkt, zonder dat daarmee een aanpassing van de oudere wetten gepaard ging.»¹

De verschillen tussen de socialeverzekeringswetten enerzijds en de verschillen tussen de loonbelasting en de socialeverzekeringswetten anderzijds werden nog groter, aangezien de rechterlijke macht in zijn jurisprudentie een grote verscheidenheid aan interpretatie gaf van de diverse regelgeving. Dit werd versterkt doordat:

«de colleges, die kennis nemen van de geschillen in zake de sociale verzekering, andere zijn dan die, welke met de rechtspraak in zake de fiscale heffing zijn belast (...)»¹

Deze verscheidenheid aan regelgeving werd als zeer lastig en moeizaam ervaren. Daarom gaf het toenmalige kabinet in 1950 de commissie Van de Tempel opdracht om te onderzoeken op welke wijze de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen gecoördineerd konden worden. Dit heeft in 1954 geleid tot de inwerkingtreding van de CSV.

¹ Kamerstukken 1952–1953, 3034, MvT blz. 5, linker kolom.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelden de bewindspersonen van het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën destijds dat:

«sommige van deze verschillen geen zin hebben en dat andere niet zo essentieel zijn, dat de daardoor veroorzaakte moeite en kosten gerechtvaardigd zouden zijn.»¹

Zij stelden zich op het standpunt dat meer coördinatie van de belastingheffing en de premieheffing voor de verschillende sociale verzekeringen van een zodanig maatschappelijk belang is dat er een geüniformeerde regeling moest komen.

Met de op 1 januari 1954 ingevoerde CSV is gestreefd naar een zo groot mogelijke vereenvoudiging van de heffing van de loonbelasting en de premies sociale verzekering. Niet alleen de wetgeving moest gecoördineerd worden, maar ook de uitvoering en de eenheid van rechtspraak moesten zo eenvormig mogelijk zijn. Daarnaast zou er tussen de uitvoerende organen samenwerking tot stand moeten komen als het gaat om controle en inning.

De grondslag voor de heffing van premies voor de diverse werknemersverzekeringen, het premieloon, werd neergelegd in artikel 4 van de CSV, waarin werd bepaald dat loon al hetgeen is dat uit een dienstbetrekking wordt genoten. Deze definitie sloot bijna geheel aan bij artikel 10 Wet op de loonbelasting 1964 (het Besluit op de Loonbelasting 1940 werd per 1 januari 1964 vervangen door de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964)). In de artikelen 6 (vrijstellingen e.d.) en 8 (loon in natura) van de CSV werd bepaald welke loonbestanddelen wel en niet tot het premieloon moet worden gerekend en, ingeval van loon in natura, tegen welke waarde.

Destijds werd het doel ingegeven door economische toestand van Nederland. Na de oorlog was men begonnen met de wederopbouw. Maatschappelijke lasten moesten tot een minimum worden teruggebracht, of zoals de bewindslieden het destijds formuleerden:

«Aldus kan, nu het om verrichtingen gaat, waarvan de aantallen in de miljoenen lopen, allereerst voor de bedrijven, doch tevens voor de gehele gemeenschap een belangrijke bezuiniging worden bereikt.»²

Het effect van de invoering van de CSV kon destijds niet gekwantificeerd worden, maar in kwalitatieve zin verwachtte het toenmalige kabinet dat het zoveel mogelijk beperken van de druk als gevolg van het voortdurend moeten nakomen van omvangrijke administratieve verplichtingen meer tijd vrij maakte voor de eigenlijke ondernemersactiviteit.

Hoewel er coördinatie beoogd werd is in de loop der tijd toch weer enige discoördinatie ontstaan. Een van de oorzaken hiervoor is het fundamentele verschil tussen de heffing van loonbelasting (gebaseerd op het beginsel van draagkracht) en de heffing van premies werknemersverzekeringen (gebaseerd op de verzekeringsgedachte).

3.2.2. Het huidige SV-premieloon

Zoals hiervoor is beschreven vormt het loonbegrip zoals gedefinieerd in de Wet LB 1964, het uitgangspunt voor de CSV. Dit uitgangspunt is te vinden in artikel 4, lid 1, van de CSV. Dit artikel bepaalt dat loon al hetgeen is dat uit een dienstbetrekking wordt genoten. In artikel 10 Wet LB 1964 is nagenoeg dezelfde definitie van loon opgenomen. Anders dan de Wet LB 1964, kent de CSV niet het begrip «loon uit vroegere dienstbetrekking»; dit betekent dat er geen premieheffing plaatsvindt over dergelijk loon. Het gaat dan bijvoorbeeld om pensioen- en VUT-uitkeringen.

¹ Kamerstukken 1952–1953, 3034, MvT blz. 5, linker kolom.

² Kamerstukken 1952–1953, 3034, MvT blz. 5, rechter kolom.

Overigens betekent dit niet dat alle vormen van loon uit vroegere dienstbetrekking buiten de premieheffing zijn gebracht. Op grond van artikel 3a, tweede lid, van de CSV wordt een fictieve dienstbetrekking verondersteld, indien een ex-werknemer een uitkering ontvangt ingevolge de ZW, de WAO en de WW. Daardoor wordt er over dit loon uit vroegere dienstbetrekking wel premie geheven.

Echter, de definiëring van het loon zoals in artikel 4 van de CSV is geformuleerd, is dusdanig ruim dat alles wat uit de dienstbetrekking wordt verkregen onder het premieloon zou vallen. De wetgever vond en vindt het echter niet zinvol alle loonbestanddelen tot het loon te rekenen. In artikel 6 van de CSV, de evenknie van artikel 11 Wet LB 1964, is een limitatieve opsomming opgenomen van loonbestanddelen die niet tot het premieloon worden gerekend. Daarnaast vergt de waardering van loon in natura en de hierna genoemde aanspraken nadere definiëring. In artikel 8 van de CSV worden hieromtrent regels gesteld. Deze regels zijn verder uitgewerkt in de Regeling waardering aanspraken ex artikel 8 van de CSV en de Regeling vergoeding gemengde kosten en waardering loon in natura, vergoedingen en verstrekkingen 2002.

Loon in geld

Hetgeen uit de dienstbetrekking wordt verkregen en niet op grond van artikel 6 van de CSV buiten de premieheffing wordt gebracht behoort dus tot het premieloon. De belangrijkste component is uiteraard het loon in geld dat de werknemer en werkgever zijn overeengekomen in de arbeidsovereenkomst. Naast dit tijdvakloon (bijvoorbeeld maandloon) worden, onder andere, ook de dertiende maand, de eindejaarsuitkering en de vakantietoeslag tot het premieloon gerekend. Ook overwerkvergoedingen en gratificaties worden conform artikel 4 van de CSV tot het premieloon gerekend.

Loon in natura

Een beloning hoeft niet altijd in de vorm van geld te worden gegeven, het kan ook als loon in natura worden verstrekt. Dergelijke verstrekkingen worden, eveneens volgens artikel 4 van de CSV, tot de premiegrondslag gerekend. Daartoe moet eerst bepaald worden wat de geldswaarde van dergelijke loonbestanddelen is. In, en op basis van artikel 8 van de CSV wordt de waardebepaling van loon in natura bestanddelen geregeld. De waarde wordt in beginsel op de waarde in het economische verkeer gesteld; daarbij is de waarde van bijvoorbeeld een maaltijd, de prijs die een restauranthouder voor zijn product in rekening brengt aan zijn klant. Dit is anders indien het loon in natura verstrekt wordt ten behoeve van de vervulling van de dienstbetrekking. In dat geval is de waarde van deze loonbestanddelen gelijk aan de besparingswaarde van de werknemer. In het genoemde voorbeeld is dit het bedrag dat de werknemer uitspaart, omdat hij zelf geen kosten maakt voor een lunch. Op grond van dit artikel is de Regeling vergoeding gemengde kosten en waardering loon in natura, vergoedingen en verstrekkingen 2002 getroffen. In deze regeling wordt de waardebepaling van loon in natura nader uitgewerkt. In veel gevallen wordt om praktische redenen de waarde forfaitair vastgesteld. De behandeling van verstrekkingen is nagenoeg gelijk als die van onkostenvergoedingen (zie hierna). Naast maaltijden wordt in de regeling onder andere ook de waarde bepaald van inwoning, producten uit eigen bedrijf, verstrekte OV-jaarkaarten, bedrijfsfitness, kinderopvang, inrichting van een werkruimte thuis en dienstfietsen.

Zoals hiervoor geschreven, wordt niet over alle loonbestanddelen premies geheven. In artikel 6 van de CSV is limitatief bepaald welke loonbestanddelen niet tot het premieloon behoren. Op basis van artikel 6 van de CSV is een aantal ministeriële regelingen getroffen die nadere regels stellen in hoeverre de betreffende loonbestanddelen buiten de heffing blijven.

Voorbeelden van loonbestanddelen die buiten de heffing blijven zijn

- a diverse aanspraken;
- b bepaalde uitkeringen;
- c spaarloonregeling;
- d onkostenvergoedingen voorzover er kosten ter verwerving van het loon tegenover staan.

Aanspraken

Op grond van artikel 4, lid 2, van de CSV worden aanspraken op toekomstige uitkeringen en verstrekkingen tot het loon gerekend. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorzieningen die door de werkgever worden getroffen op basis waarvan de werknemer of zijn nabestaanden recht hebben op een uitkering. Ook rechten op uitkeringen, die voortvloeien uit de dienstbetrekking, waar de werknemer zonder tussenkomst van de werkgever een beroep op kan doen vallen onder deze bepaling. Als een aanspraak op deze wijze in de premieheffing wordt betrokken dan worden de uitkeringen en verstrekkingen die uit deze aanspraak voortkomen vrijgesteld van premieheffing.

Op grond van artikel 6 van de CSV is echter bepaald dat een aantal aanspraken niet tot het premieloon wordt gerekend. Onder meer gezien het streven naar coördinatie tussen de socialeverzekeringswetten en de fiscale wetgeving, is er voor gekozen om op de hiervoor beschreven bepaling in artikel 4, lid 2, van de CSV (aanspraken belast, uitkeringen onbelast) een aantal uitzonderingen aan te brengen. Voor de fiscale heffing zijn deze aanspraken niet belast, maar is de uitkering belast. Dit is de zogenoemde «omkeerregeling». Anders dan bij de loonbelasting komt dit er in de praktijk op neer dat de facto geen premieheffing meer plaatsvindt. Een aantal uitkeringen blijft buiten de premieheffing, omdat er op het moment van uitkeren geen sprake meer is van een dienstbetrekking. Voorbeelden hiervan zijn de uitkeringen ingevolge een pensioenregeling of een regeling voor vervroegde uittreding.

Een bijkomend aspect is dat de waardering van aanspraken in de praktijk lastig blijkt. Op grond van artikel 8 van de CSV is bepaald dat de waarde in het economische verkeer tot het loon moet worden gerekend. Ook om praktische redenen heeft de wetgever er daarom voor gekozen de meeste aanspraken buiten de premieheffing te houden.

Voorbeelden van aanspraken die buiten de grondslag voor de premieheffing blijven zijn:

- aanspraken ingevolge een pensioenregeling (artikel 6, lid 1 sub a, van de CSV);
- aanspraken ingevolge een VUT-regeling (artikel 6, lid 1 sub b, van de CSV);
- aanspraken ingevolge socialeverzekeringswetten (WAO, WW, ZFW) of aanspraken die naar aard en strekken hiermee overeenkomen (artikel 6, lid 1 sub c en d, van de CSV);
- aanspraken op periodieke uitkeringen ter vervanging van gederfd of te derven loon (onder voorwaarden) (artikel 6, lid 1 sub e, van de CSV);
- aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit ten gevolge van een ongeval (artikel 6, lid 1 sub f, van de CSV).

Uitkeringen

Naast de bepalingen omtrent aanspraken regelt artikel 6 van de CSV ook welke uitkeringen buiten het premieloon blijven. Niet limitatief, moet daarbij worden gedacht aan bijvoorbeeld uitkeringen ter vergoeding van welke werknemer geleden schade of verlies van persoonlijke zaken welke verband houden met de dienstbetrekking (artikel 6, lid 1 sub l, van de CSV). Ook een uitkering voor studie van de werknemer (artikel 6, lid 1 sub m, van de CSV) en een uitkering tot dekking van kosten van ziekte, invaliditeit en bevalling (artikel 6, lid 1 sub n, van de CSV), voorzover de kosten voor rekening van de werknemer komen, blijven beide buiten het premieloon.

Spaarloonregeling

Ook de deelname aan een spaarloonregeling en/of een premiespaarregeling is tot een bepaald bedrag buiten de premieheffing gebracht (artikel 6, lid 1 sub i, van de CSV). Dergelijke regelingen moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals bijvoorbeeld het vereiste dat het spaarbedrag op een geblokkeerde spaarrekening moet worden gestort en de bedragen pas vier jaar na storting vrij vallen, tenzij er zich bijzondere situaties voordoen (bijvoorbeeld de aanschaf van een eigen woning).

Onkostenvergoedingen

De werkgever kan besluiten de werknemer een onkostenvergoeding te geven ter bestrijding van de door de werknemer gemaakte kosten. Als deze onkostenvergoedingen strekken ter bestrijding van kosten ter verwerving van het loon, dan blijven ze, binnen bepaalde grenzen, buiten de premieheffing. Een en ander wordt bepaald in artikel 6, lid 1 letter k, van de CSV en de op artikel 6, lid 8, van de CSV gebaseerde regeling. In deze regeling worden bijvoorbeeld regels gesteld ten aanzien van maaltijden.

Naast maaltijden wordt in de regeling bepaald welke vergoedingen tot het premieloon worden gerekend (bijvoorbeeld een volledige vergoeding van een OV-jaarkaart 2e klasse: € 54 wordt tot het premieloon gerekend, het meerdere is onbelast) of welke vergoedingen buiten het premieloon blijven (bijvoorbeeld een vergoeding voor bedrijfsfitness).

(Dis)coördinatie

In beginsel geldt dat de vastgestelde waarde van loon in natura bestanddelen of de bovenmatige onkostenvergoeding tot de grondslag van de premieheffing moeten worden gerekend. De werkgever moet dit per werknemer vaststellen, immers de premieheffing is gestoeld op de verzekeringsgedachte (zie hierna).

Aanvankelijk werd de loonbelasting ook op individueel niveau geheven. De uitvoeringspraktijk leerde echter dat veel belastinginspecteurs hiervan gingen afwijken. Het ging vaak om kleine bedragen (zie bijvoorbeeld de besparingswaarde van maaltijden) die alleen met grote administratieve inspanning te individualiseren waren. Belastinginspecteurs stonden daarom toe dat de loonbelasting over dergelijke loonbestanddelen collectief mocht worden afgedragen in plaats van per individu.

In 1997 werd deze praktijk geformaliseerd met de introductie van de zogenoemde eindheffing in de Wet LB 1964 (artikel 31 Wet LB 1964). Er zijn grofweg twee categorieën te onderscheiden. De eerste categorie is de zogenoemde facultatieve eindheffing. Deze is van toepassing op ernstige knelpunten van tijdelijke aard (bijvoorbeeld ingeval de loonadministratie is gestolen of verloren gegaan door brand) of loonbestanddelen die bezwaarlijk kunnen worden geïndividualiseerd. Voor dergelijke bestand-

delen heeft de werkgever de vrijheid om de eindheffing toe te passen. De tweede categorie bestaat uit de aangewezen eindheffingsbestanddelen. Deze is van toepassing op loonbestanddelen met een bestemmingskarakter, zoals bijvoorbeeld bovenmatige reiskostenvergoedingen. De werkgever is verplicht voor dergelijke loonbestanddelen de eindheffing toe te passen.

Indien de eindheffing van toepassing is, dan rekent de werkgever de loonbelasting over bepaalde loonbestanddelen lumpsum af met de fiscus, zonder dat het belastingbedrag geïndividualiseerd hoeft te worden.

Aldus ontstond er een discoördinatie ten aanzien van een aantal loonbestanddelen. In de praktijk betekende dit dat de werkgever werd geconfronteerd met het feit dat hij enerzijds verplicht is de eindheffing toe te passen (en dus collectief moest afrekenen) en anderzijds voor de premieheffing werknemersverzekeringen toch per individu te moeten vaststellen wat tot het premieloon gerekend moet worden. Dit leidde tot extra administratieve lasten voor de werkgevers. Daarom is in de Regeling uitzondering eindheffingsbestanddelen loonbelasting voor de premieheffing werknemersverzekeringen 2001, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, bepaald dat de meeste loonbestanddelen met een bestemmingskarakter buiten de heffing van de werknemersverzekeringen, en dus het premieloon, worden gebracht.

De eindheffing is een belangrijk element in de huidige discoördinatie tussen de premieheffing en de loonbelasting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het verschil in uitgangspunt tussen beide heffingen. Kenmerkt de loonbelasting zich door het draagkrachtbeginsel, zoals hiervoor al is opgemerkt wordt de premieheffing werknemersverzekeringen gekenmerkt door de verzekeringsgedachte. De werknemer verzekert zich, zij het verplicht, tegen het risico van het verlies van inkomen als gevolg van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Dit verschil in uitgangspunt brengt met zich mee dat de premieheffing per definitie individueel moet worden vastgesteld om zodoende tot een juiste individuele uitkering te kunnen komen. Voor de heffing van de loonbelasting speelt dit nauwelijks een rol. Tegenover de betaling van de loonbelasting staat immers geen individuele tegenprestatie. Een groot deel van de opbrengsten worden aangewend voor de financiering van collectieve goederen. Om ervoor zorg te dragen dat de uitvoeringspraktijk niet te veel met deze verschillen wordt belast is geregeld dat een aantal loonbestanddelen buiten de premieheffing blijven.

Een andere oorzaak is het verschil in de uitvoering van beide heffingen. Zo zijn inspecteurs der Rijksbelastingen op grond van de Algemene wet Rijksbelastingen autonoom in hun beslissingen en kent de Staatssecretaris van Financiën de bevoegdheid van het geven van aanwijzingen aan de uitvoering, de zogenoemde pseudo-wetgeving. Zoals hiervoor is opgemerkt is de eindheffing een voortvloeisel van deze opzet. Het UWV, die de premieheffing uitvoert, kent daarentegen dergelijke vrijheidsgraden niet. Dit betekent dat voor de werknemersverzekeringen alles moet worden vertaald in regelgeving. Hierdoor ontstaan zeer complexe en uitgebreide regels.

3.2.3. Het huidige uitkeringsloon

Treedt een verzekerd risico in dan heeft de (ex-)werknemer op grond van de ZW, WW en de WAO, mits aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan, recht op een uitkering. De grondslag voor een dergelijke uitkering is te vinden in de op de onderscheidenlijke wetten gebaseerde dagloonregels en bijzondere dagloonregels. Het betreft de dagloonregels

voor de ZW, de IWS (in deze regeling zijn de dagloonregels voor de WW opgenomen) en de WAO.

In hoofdstuk I van deze dagloonregels wordt bepaald welke loonbestanddelen wel of niet tot de grondslag van het uitkeringsloon wordt gerekend. Het uitgangspunt is telkens het loon zoals dat voor de CSV is geformuleerd. Per dagloonregel is vervolgens een aantal uitzonderingen op het bepaalde in de CSV opgenomen. Bepaalde loonbestanddelen worden voor de uitkeringsgrondslag wel of niet meegerekend. Deze uitzonderingen zijn niet gelijk aan die van het SV-premieloon; dit betekent dat er dus een verschil is tussen het premieloon en het uitkeringsloon. Als gevolg hiervan is er geen sprake van volledige equivalentie.

Tot 1995 stelde de SVr de dagloonregels vast onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SVr heeft destijds gemotiveerd dat een equivalentie tussen het premieloon en uitkeringsloon niet ten aanzien van alle loonbestanddelen gewenst was. Zo vond de SVr dat het wenselijk was om zoveel mogelijk elementen tot het SV-premieloon te rekenen, maar dat het niet wenselijk was dat incidentele loonbestanddelen, zoals bijvoorbeeld gratificaties, structureel werden meegenomen voor de bepaling van de hoogte van een uitkering.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de grondslag voor de premieheffing van de werknemersverzekeringen ruimer is dan de grondslag waarop de betreffende uitkering wordt gebaseerd. Zo is in artikel 1, lid 3, sub g van de dagloonregels IWS bepaald dat bedragen betaald voor overwerk in beginsel niet tot de grondslag van de WW-uitkering behoren. In de (bijzondere) dagloonregels van de ZW en de WAO is eenzelfde bepaling opgenomen.

Ook gratificaties, tantièmes en/of winstdelingen vallen buiten de uitkeringsgrondslag (zie bijvoorbeeld art 1, lid 3 sub d dagloonregelen WAO), maar worden op grond van artikel 4 van de CSV wel tot de grondslag voor de premieheffing gerekend.

In een uitzonderlijke situatie komt het overigens voor dat de uitkeringsgrondslag breder is dan de premiegrondslag. In artikel 1, lid 2 sub a dagloonregels IWS is bijvoorbeeld bepaald dat het werknemersaandeel in de pensioenpremie wel tot de uitkeringsgrondslag van de WW behoort. Op grond van artikel 6, lid 1 sub j, van de CSV is bepaald dat er over dergelijke loonbestanddelen geen premie werknemersverzekeringen wordt geheven.

3.2.4. *Samenvatting SV-premieloon en SV-uitkeringsloon*

Samenvattend kan worden gesteld dat het SV-premieloon ruimer is dan het SV-uitkeringsloon. In onderstaande tabel is ten aanzien van de belangrijkste loonbestanddelen aangegeven of deze al dan niet tot het SV-premieloon respectievelijk het SV-uitkeringsloon behoren.

Tabel 1. Huidige situatie met betrekking tot het SV-premieloon respectievelijk het SV-uitkeringsloon

	Loon- element	Premieloon			Uitkerings- loon		
		WW	WAO	ZW	WW	WAO	ZW
Functieloon	+	+	+	+	+	+	
Toelage	+	+	+	+	+	+	
Provisie	+	+	+	+	+	+	
Ploegentoeslag	+	+	+	+	+	+	
Inconveniënten	+	+	+	+	+	+	
Loon in natura	+	+	+	+	+	+	
Overwerk	+	-	+	+/	-	-	

	Loon- element	Premieloon	Uitkerings- loon	
		WW	WAO	ZW
Eenmalige uitkering cao	+	+	-	+
Winstuitkering	+	-	-	-
Extra uitkering (13e,14e maand)	+	-/+	+	-
Pensioenpremie	-	+	-	+/-
VUT-premie	-	-	-	-
Overige premies	-	+	+	+
Bijdrage ziektekosten	-	+/-	+/-	+/-

+ = wel in premie- c.q. uitkeringsloon

- = niet in premie- c.q. uitkeringsloon

+/- = in principe wel in premie- c.q. uitkeringsloon met uitzonderingen

-/+ = in principe niet in premie- c.q. uitkeringsloon met uitzonderingen

3.3. De dagloonsystematiek

3.3.1. Dagloonregels

De (loongerelateerde) uitkeringen ingevolge de WW, de ZW (uitsluitend voor zogenaamde vangnetgevallen) en de WAO worden vastgesteld op het voor de werknemer op grond van die wetten geldende uitkeringspercentage van het dagloon. De wijze waarop het dagloon precies moet worden vastgesteld is neergelegd in lagere regelgeving. Tot de invoering van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) 1995 stelde de SVr de algemene regels vast aan de hand waarvan de hoogte van het dagloon wordt berekend (de zogenaamde dagloonregels). Vanaf 1995 tot de invoering van de OSV 1997 was het toenmalige Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) verantwoordelijk voor de dagloonregels. De dagloonregels van zowel de SVr als het Tica behoeften ministeriële goedkeuring. Sinds 1997 zijn de dagloonregels ministeriële regelingen. De teksten van de thans geldende dagloonregels stemmen nog grotendeels overeen met de eertijds door de SVr ontworpen regelgeving.

Er is geen geïntegreerde dagloonsystematiek op grond waarvan de hoogte van de uitkeringen ingevolge de ZW, de WW en de WAO wordt vastgesteld. Elke wet kent zijn eigen dagloonregels en de inhoud van die dagloonregels verschilt per wet. De dagloonregels voor de ZW en WAO zijn getroffen op grond van deze wetten. Voor de WW zijn de dagloonregels gebaseerd op de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (IWS).

Binnen elke afzonderlijke dagloonregeling zijn tal van uitzonderingen gecreëerd, die eveneens weer verschillen per regeling. Er is derhalve ook per wet geen sprake van een uniforme berekening van het dagloon.

Tenslotte heeft het UWV op grond van de verschillende wetten de bevoegdheid om, zo nodig in afwijking van de dagloonregels, regels vast te stellen met betrekking tot de vaststelling van het dagloon voor één of meer categorieën van werknemers. Deze bevoegdheid kwam voor SUWI, de OSV 1997 en de OSV 1995 toe aan respectievelijk het Lisv, Tica en de bedrijfsverenigingen. Met name de voormalige bedrijfsverenigingen hebben in het verleden veelvuldig gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en tal van uitzonderingen op de dagloonregels in het leven geroepen, die op werknemers in specifieke sectoren van het bedrijfsleven zijn toegepast (de bijzondere dagloonbesluiten). De door de bedrijfsverenigingen tot stand gebrachte regelingen moesten worden goedgekeurd door de SVr.

De bepaling van de hoogte van de uitkering volgens deze dagloonregels vereist een aantal (subjectieve) beoordelingen door het UWV. Deze beoordelingen vormen een deel van de verklaring voor de slechte rechtmatigheidsscores van de uitkeringsinstellingen op het vlak van de dagloonvaststelling.

Hieronder worden de belangrijkste kenmerken en beoordelingsmomenten van de huidige (algemene) dagloonregels geschetst.

3.3.2. *Dervingsbeginsel*

De wettelijke bepalingen in de ZW, de WAO en de IWS (voor de WW) gaan voor de berekening van het dagloon uit van hetgeen de werknemer *bij een vijfdaagse werkweek in de toekomst gemiddeld per dag* had kunnen verdienen. Dit uitgangspunt wordt wel het «dervingsbeginsel» genoemd, omdat het dagloon wordt omschreven als het inkomen per dag dat de werknemer *in de toekomst* zal derven. Omdat het loon dat in de toekomst zou zijn verdiend maatstaf voor het dagloon is, wordt ook wel gesproken van het *prospectieve karakter van het dagloon*.

Het dagloon heeft volgens de ZW, de IWS (WW) en de WAO in de huidige systematiek derhalve een *prospectief* karakter. Niettemin wordt het dagloon feitelijk vastgesteld met behulp van gegevens die betrekking hebben op een periode die aan de ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de werknemer voorafgaat (de zogenaamde referteperiode). Om uitdrukking te geven aan het wettelijk vereiste prospectieve karakter van het dagloon, wordt dit inkomen uit het verleden op grond van de dagloonregels gecorrigeerd. Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met loonontwikkelingen die zich tijdens de referteperiode hebben voorgedaan.

Ondanks deze correcties heeft het dagloon zoals dat volgens de huidige dagloonsystematiek wordt vastgesteld feitelijk een *retrospectief* karakter: het loon dat de werknemer in de toekomst wordt geacht te derven is het in de referteperiode verdiende loon dat op basis van rekenregels zo goed mogelijk in overeenstemming is gebracht met het inkomensniveau op het moment waarop hij ziek (ZW) of werkloos (WW) is geworden dan wel met het loonniveau op de dag waarop de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingaat (WAO).

De huidige systematiek maakt onderscheid tussen werknemers die werkzaam waren tegen een wisselend loon en werknemers die werkzaam waren tegen een vast loon. De uitkering van de werknemer met een wisselend loon wordt volgens de hoofdregel voor de vaststelling van het dagloon berekend. Voor de werknemer met een vast loon geldt een vereenvoudigde berekeningswijze.

In de praktijk betekent het vorenstaande dat de uitkering van de werknemer die werkzaam was tegen een vast loon, is gebaseerd op hetgeen de werknemer laatstelijk voordat het risico intrad aan vast loon verdiende; als uitgangspunt voor de berekening van het dagloon wordt simpelweg zijn laatste loon per maand, week, dag of jaar genomen.

Bij de werknemer die werkzaam was tegen een wisselend loon wordt de uitkering gebaseerd op hetgeen in een periode voorafgaand aan het intreden van het risico (de referteperiode) gemiddeld per dag aan loon is genoten; bij een wisselend loon is met andere woorden een berekening volgens de meer ingewikkelde hoofdregel voor de vaststelling van het dagloon noodzakelijk. Hierbij werken loonontwikkelingen tijdens de referteperiode geheel in de uitkering door. Wanneer een werknemer in de laatste maand voordat hij werkloos werd bijvoorbeeld een substantiële loonsverhoging krijgt, wordt die verhoging op grond van de dagloonregels geacht al op de eerste dag van de referteperiode te zijn ingegaan.

Aldus wordt het dagloon min of meer gebaseerd op het loon dat de werknemer laatstelijk voor het intreden van het arbeidsurenverlies ontving. Het UWV moet in verband hiermee bij de werkgever(s) navragen of er zich in de referteperiode relevante loonontwikkelingen hebben voorgedaan en wat daarvan de omvang is. Op die manier wordt de uitkering – net als bij de werknemer die werkzaam was tegen een vast loon – feitelijk herberekend tot datgene wat de verzekerde zou hebben verdiend.

Bij de bepaling van de hoogte van de WAO-uitkering vindt nog een nadere actualisering plaats, omdat tot de eerste uitkeringsdag het wachtjaar voor de WAO (ziektewetjaar) moet worden overbrugd. Ook de in dit verband van belang zijnde gegevens met betrekking tot voorkomende algemene en individuele loonontwikkelingen moeten bij de werkgever(s) worden opgevraagd.

Het prospectieve karakter van het dagloon komt vooral tot uitdrukking door zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het niveau van het laatstelijk voor de aanvang van de uitkering genoten loon. Dat neemt natuurlijk niet weg dat het aldus vastgestelde dagloon feitelijk in hoge mate is gebaseerd op historische loongegevens en dus eigenlijk een retrospectief karakter heeft. Alleen als op het moment van dagloonvaststelling reeds *vast staat* dat zich in de toekomst een bepaalde loonontwikkeling zal voordoen kan daarmee rekening worden gehouden. Over het algemeen zal slechts *zeer incidenteel* (vaak pas in het kader van door de werknemer ingesteld bezwaar of beroep) voor de bepaling van het dagloon werkelijk naar de toekomst worden gekeken. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer de werknemer aannemelijk maakt dat een loonelement dat in de referteperiode niet is genoten, wel zou zijn genoten als het risico niet was ingetreden. Als de werknemer er in slaagt dat aannemelijk te maken, kan het loonelement bij de vaststelling van het dagloon worden betrokken. Indien bijvoorbeeld een werknemer in de referteperiode feitelijk niet in het genot is geweest van een door de werkgever ter beschikking gestelde woning (en ter zake dus ook geen premie heeft betaald), maar aannemelijk maakt dat dit in de toekomst wel het geval zou zijn geweest, kan er op grond van het dervingsbeginsel aanleiding zijn hiermee bij de berekening van het dagloon rekening te houden. Aangezien toekomstige gebeurtenissen altijd onzeker zijn brengt het prospectieve karakter van het dagloon een speculatief en tot op zekere hoogte arbitrair element in de berekening van de hoogte van de uitkering.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande kan worden vastgesteld dat het dervingsbeginsel ertoe kan leiden dat loonbestanddelen die nimmer zijn genoten (en ter zake waarvan dus nooit premie is betaald) mede bepalend kunnen zijn voor de hoogte van de uitkering. Doorgaans heeft het dagloon evenwel in hoge mate een retrospectief karakter. De voor het vaststellen van het dagloon relevante loongegevens moeten door het UWV bij de werkgever(s) worden opgevraagd. Voor personen met een vast loon wordt gekeken naar het laatstgenoten loon. Het prospectieve karakter van het dagloon heeft tot gevolg dat het UWV voor personen met wisselend loon of voor personen met wisselende dienstverbanden bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering rekening moet houden met de algemene (CAO) en individuele loonsverhogingen die zich in de referteperiode hebben voorgedaan in de verschillende functies van deze personen. Ook deze gegevens moeten door het UWV bij de werkgever(s) worden opgevraagd. Vervolgens moet, op grond van die gegevens, in verband met het prospectieve karakter van het dagloon, worden beoordeeld of zich in de toekomst ontwikkelingen zullen voordoen die in het dagloon tot uitdrukking moeten komen.

Voor de vaststelling van het WAO-dagloon moeten – naast gegevens over de referteperiode – bij de werkgevers ook gegevens worden uitgevraagd met betrekking tot algemene en individuele loonontwikkelingen tijdens het wachtjaar.

3.3.3. Het beroep

Het beroep dat de werknemer uitoefende is in de huidige systematiek van invloed op de dagloonvaststelling. De ZW, de WW en de WAO verzekeren elk hetzelfde risico van inkomensverlies. Het verzekerde loon, dat tevens premiegrondslag is, is in alle gevallen daarom gelijk. Toch is het niet zo dat ook de uitkeringsgrondslag voor de ZW, de WW en de WAO dezelfde is. Eén van de oorzaken hiervoor is dat niet altijd het inkomen uit hetzelfde *beroep* maatgevend is voor de hoogte van de uitkering.

Op grond van de ZW is het inkomen genoten in het *laatstelijk* uitgeoefende beroep de grondslag voor het dagloon. Inkomsten die niet zijn genoten uit het *laatstelijk* uitgeoefende beroep worden in beginsel niet bij de berekening van het dagloon betrokken, tenzij het aantal voor de dagloonberekening in aanmerking te nemen gewerkte dagen in dat *laatstelijk* uitgeoefende beroep in de referteperiode minder dan 20 is. In dat geval worden loon en gewerkte dagen van *alle* dienstbetrekkingen in de referteperiode bij de vaststelling van het dagloon betrokken.

Op grond van de WAO en de IWS (WW) is het *gewoonlijk* uitgeoefende beroep de grondslag voor het dagloon. Dat hoeft dus – in tegenstelling tot bij de ZW – niet het *laatstelijk* uitgeoefende beroep te zijn. Inkomsten die niet zijn genoten uit het gewoonlijk uitgeoefende beroep worden niet bij de berekening van het dagloon betrokken. De beoordeling wat iemands gewoonlijk uitgeoefend beroep is kan een ingewikkelde en bewerkelijke aangelegenheid zijn. Uit de (zeer casuïstische) jurisprudentie op dit vlak blijkt namelijk dat bij die beoordeling zowel het verleden als de toekomst in ogenschouw genomen moeten worden. Hierbij kan het gebeuren dat een beroep dat in het geheel niet binnen de dagloonreferteperiode is uitgeoefend (maar in de periode daaraan voorafgaand) wordt aangemerkt als het gewoonlijk uitgeoefend beroep. Voorts kan de (medische) geschiktheid van de werknemer voor een beroep een rol spelen, of het niveau van dat beroep in relatie tot de genoten opleiding. Tevens moet er sprake zijn van een zekere bestendigheid in de beroepsuitoefening. Wordt een beroep nog maar kort uitgeoefend, dan kan het niettemin als gewoonlijk uitgeoefend beroep worden aangemerkt als de omstandigheden de verwachting wettigen dat het nieuwe beroep in de toekomst geruime tijd het beroep van de werknemer zou zijn gebleven. De uitkomst van de beoordeling is het resultaat van een weging van alle van belang zijnde factoren, waarbij zelden slechts één factor de doorslag geeft.

Beantwoording van de vraag wat iemands gewoonlijk uitgeoefend beroep is, vergt een subjectieve beoordeling van het UWV. Deze beoordeling vindt plaats op basis van een combinatie van door de werknemer en de werkgever(s) geleverde gegevens.

Indien er sprake is van meerdere gewoonlijk uitgeoefende beroepen of geen gewoonlijk uitgeoefend beroep, dan wordt het WAO-dagloon berekend op basis van het loon in de referteperiode uit die meerdere gewoonlijk uitgeoefende beroepen, respectievelijk op basis van het loon uit alle dienstbetrekkingen in de referteperiode. Het WW-dagloon wordt, indien er geen gewoonlijk uitgeoefend beroep is, gebaseerd op het loon uit alle dienstbetrekkingen in de referteperiode. De dagloonregels IWS (WW) kennen geen regeling voor de situatie waarin sprake is van meerdere gewoonlijk uitgeoefende beroepen.

Als gevolg van de uiteenlopende beroepsbegrippen in de verschillende dagloonregels kan het dus gebeuren dat de verzekerde, die laatstelijk voordat hij ziek werd werkzaam was in een beroep dat niet kan worden aangemerkt als zijn gewoonlijk uitgeoefend beroep, bijvoorbeeld als chauffeur, maar daaraan voorafgaand altijd als vertegenwoordiger heeft gewerkt – hetgeen derhalve zijn gewoonlijk uitgeoefend beroep is –, tijdens het wachtjaar een ZW-uitkering krijgt gebaseerd op uitsluitend zijn inkomen als chauffeur, maar daarna een WAO-uitkering ontvangt die is gebaseerd op alleen zijn inkomsten als vertegenwoordiger. De regels die gelden als sprake is van *meerdere* gewoonlijk uitgeoefende beroepen, zijn op deze situatie niet van toepassing.

Het feit dat in beginsel slechts de inkomsten, genoten in een bepaald beroep, maatgevend zijn voor het dagloon kan ertoe leiden dat bepaalde in de referteperiode voor de dagloonvaststelling uitgeoefende werkzaamheden niet van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Gedacht kan worden aan de verzekerde wiens gewoonlijk uitgeoefende beroep gedurende drie dagen per week koerier was, terwijl hij op de resterende twee dagen in de week in de loop van de tijd verschillende werkzaamheden heeft verricht. Toepassing van de dagloonregels betekent dat ingeval van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid de uitkering van deze verzekerde uitsluitend wordt gebaseerd op het loon dat hij als koerier verdiende. Een deel van de door deze werknemer in de referteperiode genoten inkomsten wordt derhalve niet in de uitkeringsgrondslag opgenomen. De uitkeringsgrondslag weerspiegelt als gevolg daarvan niet de feitelijke inkomensderving.

Bijzondere beroepsgroepen

In de dagloonregels ZW en IWS (WW) zijn bepalingen opgenomen ingevolge welke het dagloon voor de beroepsgroepen musici & artiesten met wisselende dienstverbanden en handelsvertegenwoordigers, die niet tegen een vast loon werkzaam zijn, op een afwijkende wijze wordt bepaald. Deze bijzondere dagloonregels betekenen feitelijk dat deze beroepsgroepen een beschermde positie hebben.

In de dagloonregels ZW komt dit bij musici & artiesten tot uitdrukking door de in de referteperiode genoten WW-uitkering mee te tellen als in de referteperiode genoten loon en niet evenredig te verminderen. Voorts worden toevallige hoge of lage verdiensten gecompenseerd door een langere referteperiode (52 weken) in aanmerking te nemen. Al deze bepalingen resulteren in een hoger dan het volgens de hoofdregel berekende dagloon.

In de dagloonregels WW komt de beschermde positie voor musici & artiesten tot uitdrukking door het loon van de musicus of artiest die in de referteperiode minder dan 130 dagen heeft gewerkt te delen door een gefixeerd lager aantal dagen en het berekende dagloon vervolgens niet (verder) evenredig te verlagen. Aldus wordt in de dagloonregels IWS (WW) de evenredige vermindering die normaal zou worden toegepast gehalveerd, hetgeen resulteert in een dagloon dat (veelal beduidend) hoger is dan het volgens de hoofdregel berekende dagloon. Verder wordt ook hier een referteperiode van 52 weken gehanteerd.

De bescherming van de handelsvertegenwoordiger bestaat vooral hieruit dat door toepassing van een langere referteperiode (52 weken) pieken en dalen in het inkomen worden ondervangen.

Overweging om tot een bijzondere regeling te komen was destijds dat met behulp van deze afwijkende berekeningsmethode toevallige hoge of lage verdiensten in de referteperiode worden genivelleerd. Ten aanzien van musici & artiesten met wisselende dienstverbanden zij er nog op

gewezen dat bij de introductie van deze bijzondere wijze van dagloonvaststellen ook het maatschappelijk belang een rol heeft gespeeld: vanuit culturele overwegingen werd het wenselijk geacht dat personen zich in ieder geval niet op grond van de socialeverzekeringswetgeving zouden laten weerhouden om musicus of artiest te worden c.q. te blijven. Musici & artiesten die niet in vaste dienst werken kennen immers veelal een wisselend inkomenspatroon; de regelgeving diende te bewerkstelligen dat dit wisselende patroon niet van invloed zou zijn op de uitkering van deze personen.

Seizoenwerkers

Hoewel het strikt genomen niet om een specifieke *beroepsgroep* gaat, verdient ook de positie van de seizoenwerkers nadere aandacht. Voor deze categorie werknemers is in de dagloonregels IWS (WW) namelijk een met bovenvermelde beroepsgroepen vergelijkbare uitzonderingspositie gecreëerd. Deze uitzondering komt kort samengevat hierop neer. Het dagloon van de seizoenwerker wordt over in het seizoen gelegen dagen op de normale wijze vastgesteld, zij het dat geen evenredige verlaging wordt toegepast. Het dagloon is hierdoor meestal hoger dan bij integrale toepassing van de algemene systematiek van de dagloonregels IWS (WW).

Over buiten het seizoen gelegen dagen wordt het dagloon van de seizoenwerker wél evenredig verlaagd. Deze evenredige verlaging leidt evenwel tot een hoger dagloon dan volgens de normale methodiek, omdat bij de seizoenwerker aan de dagen, waarop hij in de dienstbetrekkingen die in de berekening worden betrokken buiten zijn wil niet heeft gewerkt, een fictief loon wordt toegerekend, ter hoogte van het gemiddelde van het loon over dagen waarop hij wel werkzaam was. De teller van de breuk waarmee het dagloon wordt berekend wordt derhalve *hoger* vastgesteld dan bij een normale dagloonvaststelling het geval zou zijn. Dit betekent dat ook het dagloon van de seizoenwerker die *buiten het seizoen* werkloos wordt hoger uitkomt dan het volgens de algemene regels berekende dagloon, zij het dat het dagloon weer lager is dan wanneer de seizoenwerker in het seizoen werkloos is geworden.

De reden voor deze uitzonderingspositie voor seizoenwerkers is gelegen in de bijzondere positie die in het verleden werd toebedacht aan seizoenwerkers en het maatschappelijke belang dat werd gehecht aan de beschikbaarheid van werknemers voor deze soort werkzaamheden.

Conclusie

Het bovenstaande betekent dat het UWV voor de vaststelling van een ZW-, de WW- en WAO-uitkering in eerste instantie *geen* rekening houdt met *alle* verzekerde dienstverbanden in de referteperiode: inkomen dat is genoten uit een beroep, waarin betrokkene niet laatstelijk, dan wel niet gewoonlijk werkzaam was, dient in beginsel buiten beschouwing te blijven. Eerst wanneer in het laatstelijk uitgeoefende beroep op minder dan 20 dagen is gewerkt dan wel wanneer geen gewoonlijk uitgeoefend beroep is aan te wijzen worden verdiensten uit andere beroepen in de berekening betrokken. De toepassing van de regels omtrent het beroep vergt een subjectieve beoordeling door het UWV en leidt tot extra gegevensuitvraag bij de werkgever.

Daarnaast zijn er bijzondere regelingen voor enkele beroepsgroepen en seizoenwerkers. Deze regelingen leiden tot een gunstiger dagloonvaststelling voor deze groepen. De toepassing van deze bijzondere regelingen vergt specifieke gegevensuitvraag door en besluitvorming van het UWV.

3.3.4. Referteperiode

Het dagloon wordt berekend met behulp van de loongegevens van de werknemer uit een in het verleden gelegen periode: de dagloonreferteperiode. Deze dagloonreferteperiode – die nadrukkelijk moet worden onderscheiden van de referteperiode die van belang is voor het vaststellen van het recht op WW-uitkering – speelt bij de dagloonberekening een centrale rol. Uitgegaan wordt van wat betrokkene in zijn gewoonlijk uitgeoefende beroep (WAO en WW) dan wel in zijn laatstelijk uitgeoefende dienstbetrekking (ZW) gemiddeld per dag verdiende in de salarisbetalingsperioden die volledig binnen de referteperiode vallen.

Dat wordt gekeken naar de volledige salarisbetalingsperioden, gelegen in de dagloonreferteperiode, geldt vanaf 1 januari 2001 (regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 augustus 2000, nr. SV/AVF/00/49.741 tot wijziging van de dagloonregels WAO, ZW en Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (Stcrt. 164)). Daarvóór gold de volledige referteperiode als meetperiode. De reden voor deze wijziging is gelegen in het volgende.

In de praktijk valt het intreden van ziekte of van een arbeidsurenverlies zelden samen met het einde van een salarisbetalingsperiode. Dat betekende dat in zeer veel gevallen waarin geen sprake was van een vast loon de werkgevers ten behoeve van de dagloonvaststelling loongegevens moesten leveren die betrekking hadden op gedeelten van salarisbetalingsperioden. Deze deels wel en deels niet binnen de referteperiode vallende salarisbetalingsperioden («gebroken» salarisbetalingsperioden) konden zowel aan het einde als aan het begin van de referteperiode liggen. De voor de dagloonvaststelling relevante loongegevens uit zo'n «gebroken salarisbetalingsperiode» moesten met behulp van de in de salarisadministratie van de werkgevers aanwezige informatie handmatig worden berekend. Dit betekende met name voor bedrijfstakken waarin veel flexibele arbeidskrachten werken een aanmerkelijke administratieve last. Door sinds 1 januari 2001 uit te gaan van de salarisbetalingsperioden die geheel binnen de referteperiode vallen wordt werkgevers deze administratieve last bespaard.

De dagloonreferteperiode eindigt op de dag voorafgaand aan die, waarop de werknemer ziek is geworden (ZW en WAO), dan wel op de dag voorafgaand aan die, waarop een relevant arbeidsurenverlies is opgetreden (IWS/WW). De omvang van de referteperiode verschilt in de huidige systematiek per wet. De lengte van de dagloonreferteperiode voor de ZW is 13 weken. De referteperiode voor de berekening van het WW-dagloon is 26 weken. De referteperiode voor de WAO is één jaar. Bij de vaststelling van de lengte van de verschillende referteperioden, lijkt de maximale uitkeringsduur een rol te hebben gespeeld. Hiervoor is in de toelichtingen bij de diverse dagloonregels evenwel geen bevestiging gevonden. De ZW, zoals deze luidde vóór 1967, kende een uitkeringsduur van 6 maanden, terwijl de WW, zoals deze luidde vóór 1987, een uitkeringsduur van 26 weken per uitkeringsjaar kende. Voor beide uitkeringstypen, zijnde kortdurende uitkeringen, werd door de toenmalige bewindslieden, mét de toenmalige SVr een dagloonreferteperiode van 13 weken kennelijk voldoende geacht. Bij de invoering van de WAO in 1967 werd de uitkeringsduur van de ZW opgetrokken naar een jaar. Hierin werd kennelijk geen aanleiding gezien om de lengte van de dagloonreferteperiode voor de ZW te wijzigen.

Bij de herziening van de WW per 1 januari 1987 werd voor die wet een nieuwe uitkeringsystematiek geïntroduceerd. Bij deze nieuwe systematiek ging de gemiddelde arbeidsomvang in de laatste 26 weken voor het intreden van de werkloosheid een rol spelen. Tot de stelselherziening gold voor het recht op WW-uitkering dat men in het aan de werkloosheid voorafgaande jaar op tenminste 130 dagen als werknemer gewerkt moest

hebben. Deze referte-eis werd vervangen door de eis, dat men in de voorafgaande 52 weken in tenminste 26 weken gewerkt moest hebben. De toenmalige bewindspersonen hebben er, mét de toenmalige SVr, de voorkeur aan gegeven om ten aanzien van de duur van de dagloonreferteperiode aan te sluiten bij deze wijziging in de systematiek van de WW. Voor de WAO is van meet af aan gekozen voor een dagloonreferteperiode van een jaar omdat men blijkbaar voor die wet, op grond waarvan uitkeringen van lange duur worden verstrekt, dié periode voldoende basis vond bieden om te komen tot een goede afspiegeling van het gederfde loon.

De ZW en de WW kennen de mogelijkheid om het dagloon op basis van het inkomen over de salarisbetalingsperioden die volledig binnen de voorafgaande 52 weken vallen vast te stellen. Dit kan echter *alleen* als het dagloon berekend met behulp van het loon over de salarisbetalingsperioden die geheel binnen de voorafgaande 13 c.q. 26 weken vallen *kennelijk geen juist dagloon* is. Of dit zo is, vereist uiteraard een beoordeling door het UWV. Met name moet zo'n beoordeling ook plaatsvinden als de *uitkeringsgerechtigde* aangeeft dat het op basis van de normale referteperiode vastgestelde dagloon, gezien hetgeen hij normaal verdiende, niet juist is.

De verschillen tussen de onderscheidenlijke dagloonsystematieken leiden ertoe dat, hoewel het object van de verzekering voor alle wetten gelijk is (het verloren inkomen), het dagloon, niet voor alle wetten op gelijke wijze wordt bepaald. Dit kan in overigens gelijke situaties aanleiding geven tot verschillen in de hoogte van daglonen.

Het meest simpele voorbeeld hiervan is het geval van iemand die jarenlang in dezelfde baan werkt tegen een vast loon, aangevuld met onregelmatig verstrekte toeslagen. Als die persoon tijdens ziekte zijn baan verliest (bijvoorbeeld door faillissement van de werkgever) en tot de categorie werknemers behoort die in het zogenaamde ZW-vangnet valt, ontstaat recht op ZW-uitkering. Het UWV kan, na onderzoek, tot de slotsom komen, dat de toeslagen die betrokkene vóór de referteperiode van 13 weken ontving weliswaar meer bedroegen dan tijdens de referteperiode, maar dat toch niet van een kennelijk onjuist dagloon kan worden gesproken. Als betrokkene vervolgens doorstroomt naar de WAO wordt zijn WAO-dagloon gebaseerd op een dagloonreferteperiode van één jaar voorafgaand aan het moment waarop hij ziek werd. De toepassing van verschillende dagloonreferteperioden maakt dat er een zeer reële kans bestaat dat er verschillen optreden tussen het ZW-dagloon en het WAO-dagloon. Deze verschillen zijn natuurlijk groter naarmate er sprake is van een meer wisselend arbeids- c.q. inkomenspatroon.

Een ander voorbeeld is het geval van iemand die jarenlang in dezelfde baan in een onregelmatig arbeidspatroon werkzaam is, maar in de laatste 26 weken voorafgaand aan ziekte of werkloosheid, met handhaving van het geldende uurloon, méér heeft gewerkt dan hij normaal gewend was. In zo'n geval kan het ZW- c.q. WW-dagloon hoger komen te liggen dan het WAO-dagloon.

Dergelijke verschillen doen geen recht aan de verzekeringsgedachte. De basis voor de loongerelateerde werknemersverzekeringen is immers het verzekerde loon, met in alle gevallen een gelijk dekkingspercentage (70%). Het dagloon waarvan de uitkering wordt afgeleid zou daarom, of het nu om ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid gaat in alle gevallen hetzelfde moeten zijn.

Het verschil in de referteperiode tussen de ZW en de WAO heeft voorts tot gevolg dat wanneer iemand recht op ZW-uitkering krijgt en vervolgens doorstroomt naar de WAO tweemaal een dagloonvaststelling moet plaatsvinden. Er wordt immers gekeken naar dagloonreferteperioden van

verschillende omvang. Als gevolg hiervan zijn voor de vaststelling van het WAO-dagloon meer loongegevens nodig dan door de werkgever ten behoeve van de ZW-dagloonvaststelling zijn geleverd. In het kader van de vaststelling van het ZW-dagloon zijn immers de loongegevens over een referteperiode van 13 weken bij de werkgever opgevraagd. Wanneer een WAO-dagloon moet worden vastgesteld moet het UWV evenwel beschikken over de loongegevens over een referteperiode van één jaar. Daarom moet bij een op het ziektejaar volgend recht op WAO-uitkering ten tweeden male aan de werkgever gevraagd worden loongegevens te leveren ten behoeve van de dagloonvaststelling, doch ditmaal over een langere periode.

3.3.5. Berekeningsmethode

Dagloonberekening

Het vorenstaande resulteert in de volgende in de dagloonregels opgenomen definitie van het dagloon: het loon dat de werknemer in de referteperiode in zijn beroep gemiddeld heeft genoten over de dagen, gelegen in de, in de referteperiode liggende volledige salarisbetalingsperioden. Het moet daarbij wel gaan om de dagen waarop hij gedurende ten minste de voor hem *normale werktijd* werkzaam was. Dagen waarop de werknemer gedurende minder dan de normale werktijd werkzaam was, en het loon over die dagen, worden bij de dagloonberekening buiten aanmerking gelaten. Hierbij kan worden gedacht aan de verzekerde wiens normale werktijd 8 uur per dag is en die gedurende een periode halve dagen werkt. De periode waarin hij halve dagen werkte en het loon over die dagen blijven buiten de berekening van het dagloon, terwijl over het over die dagen genoten loon wel premie wordt betaald.

Het dagloon wordt dus (vanaf 1 januari 2001) berekend volgens onderstaande breuk:

loon over de normaal gewerkte dagen in salarisperioden die
geheel binnen de referteperiode vallen

de normaal gewerkte dagen in de salarisperioden die geheel
binnen de referteperiode vallen

Dit betekent dat de werkgever wiens werknemer ziek, werkloos of arbeidsongeschikt wordt, ten behoeve van de dagloonvaststelling aan het UWV moet melden welk loon de werknemer in de bedoelde salarisbetalingsperioden in zijn laatstelijk/gewoonlijk uitgeoefend beroep over normaal gewerkte dagen heeft genoten, en op hoeveel *normaal* gewerkte dagen dat loon betrekking heeft. Naast de gegevensuitvraag met betrekking tot de eerder genoemde zaken vergt deze berekeningswijze dus een gegevensuitvraag bij de werkgever over het aantal normaal gewerkte dagen. Bovendien vergt de bepaling van het aantal normaal gewerkte dagen een beoordeling door de werkgever en verificatie van de juistheid van de opgave van de werkgever door het UWV.

Hierboven wordt telkens gesproken van *de* werkgever. Indien de werknemer in de referteperiode evenwel meer dan één werkgever heeft gehad moeten bij elk van die werkgevers de voor de dagloonvaststelling relevante gegevens worden opgevraagd. Gegevens derhalve met betrekking tot het beroep, de *normaal* gewerkte dagen, eventuele loonontwikkelingen etcetera.

In de verschillende dagloonregels is voor werknemers die laatstelijk voordat zij ziek werden of een arbeidsurenverlies leden een *vast loon*

genoten een andere, eenvoudigere berekeningsmethode voorgeschreven. De hiervoor beschreven hoofdregel voor de dagloonberekening geldt derhalve uitsluitend voor verzekerden zonder vast loon, de zogenaamde «wisselendloners».

Vast loon

Was de werknemer laatstelijk in zijn beroep werkzaam tegen een loon dat was vastgesteld op een vast bedrag per jaar, maand, week of dag, dan wordt het dagloon op een *vereenvoudigde wijze* vastgesteld, waarbij wordt *geabstraheerd van de referteperiode*. Bij de berekening van het dagloon wordt dan feitelijk uitgegaan van het laatstgenoten loon. Het voordeel hierbij is met name dat de gegevensuitvraag beperkt kan blijven; de werkgever kan volstaan met het leveren van gegevens met betrekking tot dit laatstelijk genoten loon. Wel moet de werkgever beoordelen of zijn werknemer een vast dan wel een wisselend loon genoot en moet het UWV dit (kunnen) verifiëren, hetgeen weer met de nodige gegevensuitwisseling gepaard gaat. Deze administratieve belasting is met name bij het vaststellen van de WW-uitkering in de loop der tijd toegenomen als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het UWV wordt hierdoor geconfronteerd met meer wisselende dienstverbanden en dus met meer werkgevers.

3.3.6. Evenredige verlaging

In subparagraaf 3.3.5 is de hoofdlijn van de dagloonvaststelling volgens de vastloon- en de wisselendloonmethode beschreven. Die berekening levert het bedrag op dat betrokkene ontving over de dagen binnen de referteperiode, waarop hij in de voor hem normale omvang werkte. Dat bedrag is echter niet altijd geschikt om als uiteindelijke basis voor de uitkering te dienen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat betrokkene gewend was om slechts op enkele dagen per week te werken. De uitkering wordt echter over vijf dagen per week verstrekt, waardoor zonder een nadere correctie een te hoog dagloon zou resulteren.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken.

Het kan zijn dat iemand gewend was om op maandag en woensdag te werken tegen € 45,- per dag. Als dit bedrag niet zou worden gecorrigeerd bedraagt het dagloon € 45,-. Dan zou de uitkering op weekbasis 70% van € 225,- of wel € 157,50 bedragen, terwijl betrokkene normaal slechts € 90,- per week verdiende.

Bij iedere dagloonberekening moet derhalve worden nagegaan of effecten als deze zich voordoen. Indien dat het geval is, is er aanleiding het volgens bovenstaande formule berekende dagloon evenredig te verlagen. Evenredige verlaging kan aan de orde zijn bij vastloners en bij wisselendloners.

In de dagloonregels wordt aangegeven wanneer er evenredig verlaagd moet worden. Deze evenredige verlaginggronden zijn in de dagloonregels voor de ZW/WAO iets anders geformuleerd dan in de dagloonregels IWS (WW).

In de dagloonregels ZW en de dagloonregels WAO worden de volgende gronden voor evenredige verlaging genoemd:

- de werknemer *placht* een geringer dan het normale aantal uren per week werkzaam te zijn (anders dan wegens arbeidsduurverkorting of onbetaald verlof);
- de werknemer *placht uit eigen verkiezing* afwisselend wel en niet werkzaam te zijn (anders dan op grond van onbetaald verlof);
- de werknemer *placht* afwisselend wel en niet arbeid te verrichten ter

zake waarvan een verzekering ingevolge de ZW dan wel de WAO bestaat;

- de werknemer heeft aanspraak op ziekingeld uit hoofde van meer dan één verzekering.

De laatstgenoemde grond geldt alleen voor de dagloonregels ZW.

De evenredige verlagingsgronden in de dagloonregels IWS (WW) komen in grote lijnen overeen met de eerste drie gronden voor de dagloonregels ZW/WAO, zij het dat die gronden in de dagloonregels IWS (WW) zijn geobjectieerd. Er hoeft derhalve geen beoordeling te worden gemaakt van het «plegen te werken» c.q. het al dan niet «uit eigen verkiezing afwisselend wel en niet werkzaam zijn», zoals dat in de dagloonregels voor de ZW en de WAO het geval is. In de dagloonregels IWS (WW) worden de volgende gronden voor evenredige verlaging genoemd:

- de werknemer was gemiddeld een geringer dan het normale aantal uren per week werkzaam (anders dan wegens arbeidsduurverkorting of onbetaald verlof);
- de werknemer was afwisselend wel en niet werkzaam (anders dan op grond van onbetaald verlof);
- de werknemer verrichtte afwisselend wel en niet arbeid, ter zake waarvan een verzekering ingevolge de WW bestaat.

De bovenomschreven regelingen, met name voor de ZW en de WAO, bevatten diverse onderzoeksmomenten. Om te bepalen of van een «plegen» sprake is, is veelal een onderzoek nodig dat zich over een langere periode uitstrekt. Soms zal dit onderzoek zich verder in het verleden moeten uitstrekken dan de periode van 52 weken voorafgaand aan het intreden van ziekte. Om te bepalen of van een eigen verkiezing sprake is, is het nodig dat alle relevante omstandigheden van het geval worden onderzocht en gewogen, zodat bijvoorbeeld duidelijk wordt, of betrokkene nu wél of juist niét noodgedwongen in deeltijd ging werken. De bepaling of inmiddels weer sprake is van een voltijds arbeidspatroon vereist weer een toekomstgericht onderzoek. Het is duidelijk dat aan deze onderzoeken evenzovele subjectieve oordelen moeten worden verbonden. De voor de WW geldende regeling is heel wat strikter. Weliswaar is ook in dat kader onderzoek nodig, maar dat onderzoek beperkt zich tot de tijdsperiode die gehanteerd is voor de vaststelling van het arbeidsurenverlies. In de regel gaat het daarbij om 26 weken.

Er *moet* evenredig verlaagd worden als betrokkene niet gedurende die hele periode voltijd heeft gewerkt. Dit, ongeacht of betrokkene nu wel of niet gewend was om in deeltijd te werken, ongeacht of wel of niet sprake was van een eigen vrije wil daartoe, en ongeacht ook of betrokkene nu wel of niet inmiddels weer kennelijk duurzaam voltijd werkt. Hier vindt met andere woorden – anders dan bij de ZW en de WAO – een beoordeling plaats die is ontdaan van subjectieve elementen: de constatering van een feitelijke situatie is voldoende voor de beoordeling of al dan niet evenredige verlaging moet plaatsvinden.

Conclusie

Bij elke dagloonvaststelling moet beoordeeld worden of er aanleiding is om evenredige verlaging toe te passen. Vervolgens moet worden bepaald op welke manier dat moet gebeuren. De huidige regelgeving kent daar geen bepalingen voor. Met name in het kader van de ZW en de WAO – bij de beslissing over evenredige verlaging moet in het kader van die regelingen immers met meer factoren rekening worden gehouden dan in het kader van de WW geldt – moet met allerlei omstandigheden van het geval rekening worden gehouden bij de bepaling van wat in het betreffende geval de meest juiste formule voor evenredige verlaging is.

3.3.7. Indexering

In de WAO en de WW is een regeling opgenomen op grond waarvan eenmaal vastgestelde WAO- en WW-daglonen halfjaarlijks worden herzien overeenkomstig de ontwikkeling van het minimumloon. Hoewel de ZW in beginsel hetzelfde inkomensverlies verzekert, wordt het ZW-dagloon op grond van de dagloonregels ZW aangepast als het loonpeil *in het beroep van de werknemer tijdens het ontvangen van de uitkering* afwijkt van het loonpeil waarop het dagloon is gebaseerd. Het ZW-dagloon wordt dus aangepast aan de *algemene* loonontwikkeling in het beroep van de werknemer (bijvoorbeeld stijging van het loonpeil in het beroep van de werknemer als gevolg een wijziging van de cao). Het ZW-dagloon wordt niet aangepast in verband met *individuele* loonstijgingen (bijvoorbeeld loonsverhoging in verband met een promotie).

Het WAO-dagloon is gebaseerd op loongegevens die betrekking hebben op *het jaar voorafgaand* aan het moment waarop de werknemer ziek is geworden. Tussen het moment waarop dat jaar eindigt en het moment waarop de WAO-uitkering ingaat ligt derhalve een jaar (het wachtjaar voor de WAO). Als het loonpeil in het beroep van de werknemer op de dag waarop de WAO-uitkering ingaat afwijkt van het loonpeil in dat beroep dat aan het dagloon per aanvang van het wachtjaar voor de WAO ten grondslag ligt, wordt het dagloon in verband hiermee aangepast. Algemene loonontwikkelingen in het beroep van de werknemer tijdens het wachtjaar werken volledig door in het WAO-dagloon. Maar ook wanneer er zich in het wachtjaar individuele loonontwikkelingen voordoen, werken deze volledig door in het WAO-dagloon. Gevolg hiervan is – verschillen in het gehanteerde dagloonbegrip en de referteperiode nog daargelaten – dat het WAO-dagloon bij einde wachttijd meer uit de pas gaat lopen met het ZW-dagloon. Een voorbeeld van zo'n individuele loonontwikkeling die wel doorwerkt in het WAO-dagloon, maar niet het ZW-dagloon is de jaarlijkse periodiek. Als gevolg van deze verschillen kan bij overgang van een ZW-uitkering naar een WAO-uitkering derhalve een wijziging van het uitkeringsniveau optreden.

Conclusie

Om het ZW-dagloon in overeenstemming te kunnen brengen met loonontwikkelingen in het beroep van de werknemer moet het UWV gegevens uitvragen bij de werkgever. Het UWV moet, om een WAO-dagloon te kunnen vaststellen, bij de werkgever tevens navraag doen naar algemene en individuele loonontwikkelingen in het wachtjaar.

3.3.8. Maatmanloon

Het recht op een WAO-uitkering is onder andere afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid van de werknemer. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt bepaald door het loon van de aan de verzekerde soortgelijke gezonde werknemer (het maatmanloon), te vergelijken met het loon dat de verzekerde nog kan verdienen. Het verschil tussen deze twee bedragen levert de mate van arbeidsongeschiktheid op. Met behulp van het Claim beoordelings- en borgingssysteem (CBBS) wordt gezien welk werk de verzekerde nog zou kunnen verrichten en wat het loon is dat verzekerde theoretisch gezien nog zou kunnen verdienen met zijn resterende arbeidscapaciteit (CBBS-loon).

Op dit moment zijn de loonbegrippen voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid (het maatmanloon en het CBBS-loon) niet aan elkaar gelijk. Door jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep zijn aan het maatmanloon namelijk (extra) loonbestanddelen toegevoegd,

terwijl dit voor het CBBS-loon niet is gebeurd. Hierdoor worden bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid twee verschillende loonbegrippen met elkaar vergeleken.

Op het moment dat het UWV een WAO-uitkering moet vaststellen, moeten bij de werkgever van de verzekerde gegevens worden opgevraagd over de verschillende loonbestanddelen. Dit brengt voor een werkgever uiteraard administratieve lasten met zich mee. Daar komt nog bij dat het maatmanloon en het CBBS-loon ook afwijken van het huidige premieloon. Het huidige premieloon kan hierdoor niet worden gebruikt voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid van de verzekerde.

3.4. Premie-afdrachtsystematiek en verzekerdenadministratie

3.4.1. De premie-afdrachtsystematiek

Op grond van de CSV is het UWV formeel verantwoordelijk voor de vaststelling en de invordering van de door de werkgever verschuldigde premie. In de huidige wet- en regelgeving ligt op hoofdlijnen vast op welke wijze de premievaststelling en invordering moet plaatsvinden.

Het proces van premieheffing betreft de wijze waarop de door de werkgever verschuldigde premies worden vastgesteld (premievaststelling) en worden geïnd door het UWV (premie-invordering). Omdat het bij de premieheffing gaat om de methodiek om de verschuldigde premies bij het UWV te doen belanden, wordt ook wel gesproken van premie-afdracht of premie-inning. Hierna zal de term premie-afdracht worden gebruikt om de premieheffing aan te duiden.

Naast de premieafdracht kan de premie-inhouding worden onderscheiden. Bij de premie-inhouding wordt bepaald welk bedrag aan premies de werknemer is verschuldigd. Het gaat derhalve om de wijze waarop de werkgever de premies werknemersverzekeringen inhoudt op het loon van de werknemer. De SV-dag, een dag waarover loon wordt genoten (gewerkte dag), vormt voor de inhouding het criterium. Uitzondering hierop vormen de overheidswerkgevers. Deze werkgevers houden in op basis van een maandbedrag en passen een deeltijdfactor toe.

Van oudsher worden de premies werknemersverzekeringen bij wijze van voorschot geheven. De voorschotsystematiek is echter niet verplicht. In de praktijk komen naast de voorschotsystematiek ook systemen van premieafdracht op aangifte achteraf voor. De voorschotsystematiek wordt nog steeds toegepast door het UWV (voor werkgevers die waren aangesloten bij het voormalig Gak en Cadans). Voor werkgevers die waren aangesloten bij het voormalige SFB, het GUO en de USZO, werkt het UWV met een vorm van premieafdracht op aangifte achteraf. Hieronder worden de kenmerken van de verschillende premieafdrachtsystemen besproken.

Kenmerken van de voorschotsystematiek

Het voormalig Gak of Cadans, thans het UWV, stelt een voorschotpremie vast op basis van het vermoedelijke bedrag dat door de werkgever in het komende kalenderjaar zal worden verloond. Bij de schatting van het loonbedrag wordt rekening gehouden met de reeds bekende loongegevens van de werkgever over het vorige of betrokken jaar, de aard, de omvang en de ontwikkeling van het bedrijf van de werkgever en andere omstandigheden welke op dit loonbedrag van invloed kunnen zijn.

De wijze waarop, en de termijn waarbinnen de voorschotpremie door de werkgever moet worden betaald, wordt door het UWV bepaald. In de praktijk wordt door het UWV in het algemeen nog steeds de termijnen die in het verleden door de toenmalige bedrijfsverenigingen zijn vastgesteld,

gehanteerd. Binnen het UWV kunnen dus verschillende termijnen worden toegepast.

De voorschotpremie kan per maand of per kwartaal (vooraf) worden betaald. De voorschotnota wordt dus in 12 of 4 termijnen opgedeeld. De voorschotpremie dient uiterlijk op de eerste van de maand te worden betaald. Voor de maand januari wordt in de meeste gevallen de vervaldatum twee weken opgeschoven. Indien de werkgever na de vervaldatum betaalt, kan het UWV wettelijke rente in rekening brengen. Indien de werkgever een betalingsachterstand heeft, wordt de gehele voorschotnota opeisbaar.

Na afloop van het kalenderjaar moet de werkgever aan het UWV voor iedere werknemer in januari een jaaropgave doen van het genoten loon. Vervolgens wordt door het UWV een definitieve nota vastgesteld. Als de voorschotpremie te laag is vastgesteld wordt alsnog het verschuldigde bedrag door het UWV vastgesteld en geïnd. De teveel betaalde premie wordt verrekend of aan de werkgever terugbetaald.

Idealiter hebben werkgevers weinig (administratieve) last van de voorschotssystematiek. Is de voorschotnota eenmaal vastgesteld, dan ontvangt de werkgever iedere maand deze nota en kan hij onmiddellijk tot betaling overgaan (of een automatische incasso laten verrichten). Binnen de voorschotssystematiek kan de zogenaamde 5%-regeling echter tot een verstoring van het proces van premie-afdracht leiden. De werkgever is namelijk verplicht om die veranderingen in de loonsom aan het UWV te melden, die er toe leiden dat het feitelijk verloonde bedrag meer dan 5%, doch ten minste een bedrag van € 2 269 hoger is dan het bedrag waarop de voorschotnota is gebaseerd. Als de werkgever de wijziging niet binnen drie maanden meldt, wordt door het UWV een administratieve boete opgelegd. De 5%-regeling leidt dus (regelmatig) tot correctieaanvragen van werkgevers en hebben correctienota's (aanpassingen van de voorschotnota's) door het UWV tot gevolg, hetgeen uiteraard wél gepaard gaat met administratieve lasten.

De mate waarin werkgevers contact hebben met het UWV over de (hoogte van de) voorschotnota varieert. In het algemeen zullen kleine werkgevers met een stabiel personeelsbestand weinig contact hebben met het UWV over de hoogte van de voorschotnota. Een dergelijke kleine werkgever heeft namelijk betrekkelijk weinig mutaties in zijn premiegrondslag. Hij zal in december moeten nagaan of het geschatte loonbedrag klopt. De werkgever betaalt vervolgens maandelijks of per kwartaal de voorschotnota. Tevens doet hij na afloop van het kalenderjaar opgave van het feitelijk verloonde bedrag per werknemer. In een dergelijk geval zijn de correcties tot het minimum beperkt.

Daarentegen zal een werkgever met een wisselend personeelsbestand en/of een werkgever met veel tijdelijke dienstbetrekkingen en/of seizoenswerk, meer contact met het UWV (moeten) hebben. Dergelijke dienstbetrekkingen kunnen er (eerder) toe leiden dat de voorschotnota te hoog of te laag is. Verder is de verplichting voor een werkgever om na te gaan of er sprake is van een verschil van meer 5% (en ten minste € 2 269) administratief bewerkelijk. Naleving van de 5%-regeling brengt voor deze werkgevers verzoeken tot correctie en het vaststellen van correctienota's met zich. Bij fluctuerende verloning, dus veel mutaties in de premiegrondslag, is de voorschotssystematiek derhalve bewerkelijk.

De premie-afdracht op voorschotbasis betekent per definitie dat het UWV niet beschikt over de meest actuele (loon)gegevens van de werkgever. De voorschotnota wordt immers opgesteld op basis van een schatting van het personeelsbestand en de loonsom van de werkgever. Zolang deze totale loonsom vervolgens binnen de 5%-marge blijft hoeft een werkgever niets te melden. Alleen nieuwe en beëindigde dienstverbanden moeten worden doorgegeven.

Het UWV beschikt derhalve bij een systematiek van premie-afdracht op voorschotbasis gedurende een premiejaar niet over de daadwerkelijk (gerealiseerde) verloonde en dus premieplichtige som van de werkgever. Laat staan dat het UWV beschikt over het daadwerkelijk verloonde bedrag per werknemer. Pas bij de opstelling van de jaaropgave, na afloop van het kalenderjaar, moet de werkgever de daadwerkelijk verloonde bedragen per werknemer opgeven.

Kenmerken van een premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf

Het UWV kent voor werkgevers die waren aangesloten bij het voormalige SFB, GUO en USZO een systeem van premieafdracht op aangifte achteraf. Gezien de bijzondere positie van de voormalige USZO, wordt het afdracht-systeem van deze voormalige uitvoeringsinstelling afzonderlijk besproken.

Bij een systeem van premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf geeft de werkgever na afloop van een salarisbetalingsperiode het bedrag dat per werknemer is verloond, op aan het UWV. Binnen het VIP-systeem (Vaststellen en Innen van Premies) van het voormalige SFB moet de werkgever per maand, per vier-weeken of per week een loonopgave doen. Het Prinssysteem (Premievaststellings- en invorderingssysteem) van het voormalige GUO kent geen wekelijkse loonopgave. Dit betekent dat de werkgever bij wekelijkse betaling per vier-weeken loonopgave moet doen.

Na ontvangst van de loongegevens berekent het UWV de verschuldigde premies. Vervolgens verstuurt het UWV de werkgever een premienota. Steeds vaker wordt deze nota door middel van automatische incasso geïnd. Hoewel het UWV te allen tijde formeel verantwoordelijk blijft voor de vaststelling van de premies, biedt het UWV de werkgever een mogelijkheid om zelf te berekenen hoe hoog het verschuldigde premiebedrag is. Het voormalige SFB heeft hiervoor een diskette ontwikkeld. Naast de periodieke loonopgave kan de werkgever deze diskette ook gebruiken voor de melding sociale verzekeringen en het opmaken van een vorstverletdeclaratie.

Het UWV baseert de premievaststelling op de gegevens van de laatste loonbetalingsperiode. Dit betekent dat het feitelijk verloonde bedragen en het feitelijke aantal SV-dagen bepalend zijn. Er is echter wel een belangrijk verschil tussen beide systemen. Het systeem van het voormalige SFB houdt geen rekening met voorliggende loonbetalingstijdvakken. Dit maakt het noodzakelijk dat na afloop van het kalenderjaar nog wordt bezien of over een geheel jaar (het premiebetalingstijdvak) het maximum-premieloon voor de ZW, WW, WAO en ZFW niet wordt overschreden en de Awf-franchise op correcte wijze zijn toegepast. Het UWV vraagt van de werkgever een jaarloonopgave per werknemer (conform het Loonadministratiebesluit). Het systeem van het voormalige GUO houdt wel rekening met voorliggende tijdvakken. Dit betekent dat de loonbedragen en de SV-dagen per werknemer tot en met de laatste loonbetalingsperiode bij elkaar worden opgeteld. Vervolgens wordt de premie berekend. Hierna wordt hetgeen reeds bij de werkgever in rekening is gebracht hierop in mindering gebracht. Het UWV vraagt van de werkgever

geen jaarloonopgave per werknemer, maar stelt de definitieve jaaropgave samen op basis voor de periodieke loonopgaven.

De werkgevers die zowel bij het voormalige SFB als het voormalige GUO waren aangesloten moeten naast de periodieke loonopgave bij aanvang of beëindiging van een dienstbetrekking een melding sociale verzekeringen insturen.

De voormalige USZO

Zoals hierboven reeds is opgemerkt neemt de voormalige USZO een bijzondere positie in. Overheidspersoneel is op 1 januari 1998 onder de WAO gebracht. Dit betekent dat pas vanaf deze datum de voormalige USZO voor de aangesloten werkgevers de verschuldigde WAO-premie vaststelt. Vanaf 1 januari 2001 is de ZW en de WW ook van toepassing op het overheidspersoneel. De overheidswerkgevers zullen voor de WW eigenrisicodragers blijven. De voormalige USZO heeft het destijds bestaande (ABP-)systeem voortgezet. De werkgevers verstrekken maandelijks alle loongegevens én persoonsgegevens in de vorm van een gecombineerde stroom van Meldingen Sociale Verzekering (MSV) en loongegevens aan het UWV. De werkgever berekent (zelf, zijn salarisadministratie of het rekencentrum/CASO) de door hem verschuldigde premie en draagt deze vervolgens af aan het UWV. Voor ongeveer 300 000 verzekerden verzorgt een groot rekencentrum de premiebetaling aan het UWV. Het UWV stuurt geen premienota's naar de werkgever. Op basis van de door de werkgever verstrekte gegevens berekent het UWV wél hoeveel premie de werkgever verschuldigd is en vergelijkt deze premie met de door de werkgever berekende en betaalde premie. Een verschil wordt in overleg met de werkgever opgelost. De betaling vindt in principe per ultimo van de maand plaats. Eens per jaar vindt er een definitieve afrekening plaats tussen de werkgever en het UWV.

Gevolgen van de premie-afdrachtsystematiek op aangifte

Premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf betekent dat het UWV beschikt over de meest actuele (loon)gegevens van de werkgever. De werkgever moet hiervoor periodiek loonopgave doen van de bij hem in dienst zijnde werknemers. Het UWV kan op basis van de beschikbare, geadmistrateerde loongegevens echter geen uitkering ZW, WW of WAO vaststellen. Om tot een correct uitkeringsdagloon te komen, moet het UWV gegevens uitvragen bij de werkgever. De voordelen bij de premieafdrachtsystematiek op aangifte achteraf van het voormalige SFB en het voormalige GUO, worden thans vooral behaald door de koppeling met de bedrijfseigenregelingen en het vakantiebonsysteem (vakantierechtenopbouw). Een premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf sluit beter aan bij de administratie van de werkgever en het feitelijk verloonde bedrag.

3.4.2. De Verzekerdenadministratie

In 1984 heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken aan de SVr een aanwijzing gegeven om te komen tot de inrichting van een verzekerdenadministratie (VZA). Tot dat moment hanteerden de bedrijfsverenigingen alleen gevalsadministraties, waarin de gegevens werden vastgelegd over personen die een uitkering genoten. Gegevens over verzekerden en hun arbeidsverleden werden niet systematisch geregistreerd. Met de stelselherziening van 1987 is een eerste aanzet gegeven om het recht op en de hoogte van een uitkering afhankelijk te stellen van het arbeidsverleden. Een voorwaarde hiervoor was de totstandkoming van een volledige en betrouwbare verzekerdenadministratie. Ook ten behoeve van de beleidsinformatie was de inrichting van een VZA

gewenst. Op 1 januari 1989 heeft de VZA een wettelijke basis gekregen met de Wet Invoering sociaal-fiscaal nummer. De toenmalige bedrijfsverenigingen werden verplicht om een administratie te voeren waarin aantekening werd gehouden van verzekerden, uitkeringsgerechtigden en werkgevers. Tevens werden procedures voor aan- en afmelding van dienstverbanden door werkgevers en voor het berichtenverkeer met werknemers vastgelegd, die thans nog steeds worden toegepast.

Sinds de introductie van de VZA is er veel energie gestoken in het verbeteren van de kwaliteit en het gebruik van de VZA. Een belangrijke stap in deze ontwikkeling was de inrichting van de Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) in 1994. De GVI was nodig om de afzonderlijke verzekerdenadministraties van de bedrijfsverenigingen (later de uitvoerinstellingen) aan elkaar te kunnen koppelen. Daardoor kon het arbeidsverleden van verzekerden worden vastgesteld en kon eventuele onterechte samenloop van twee of meer uitkeringen of van een uitkering met een dienstverband worden gesignaleerd. Ook maakte de GVI het mogelijk dat de VZA's van de voormalige vijf uitvoeringsinstellingen door andere organisaties kon worden geraadpleegd als ware zij een gemeenschappelijke databank. De introductie van de GVI is dan ook een belangrijke stimulans geweest voor de ontwikkeling van een intensieve (elektronische) gegevensuitwisseling tussen de voormalige uitvoeringsinstellingen en tal van andere overheidsdiensten en/of zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld Gemeentelijke socialediensten (GSD'en), Ziekenfondsen, de Sociale verzekeringsbank).

In het midden van de jaren negentig bleek dat de VZA ondanks alle inspanningen nog niet optimaal functioneerde. In de toelichting bij het wetsvoorstel OSV 1997 is geconstateerd dat de VZA nog teveel als een afzonderlijke administratie naast de al langer bestaande gevalsadministraties werd bijgehouden. De VZA was nog geen intrinsiek onderdeel van de uitvoeringsprocessen. De VZA was als het ware een ledenadministratie zonder consequentie voor het lidmaatschap. Mede hierdoor was de aanleverdiscipline van werkgevers niet optimaal, hetgeen tot gevolg had dat de kwaliteit van de VZA met name op het punt van de dienstverbandenregistratie tekort schoot. Verder bleken er de nodige verschillen te bestaan tussen de voormalige uitvoeringsinstellingen onderling wat betreft de opzet en de inhoud van de VZA, de gebruikte standaards en de gehanteerde procedures. In de OSV 1997 is de beleidsdoelstelling geformuleerd dat de VZA zou uitgroeien tot een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare bron voor gegevens over dienstverbanden en uitkeringsverhoudingen. Verder dienden de gegevensbestanden van de voormalige uitvoeringsinstellingen en het berichtenverkeer met werkgevers en werknemers gestandaardiseerd te worden.

Met het oog op deze doelstellingen heeft het toenmalige Lisv de Stuurgroep VZA geformeerd. Naast het Lisv en de uitvoeringsinstellingen waren het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en (als waarnemer) het Ctsv daarin vertegenwoordigd. In de afgelopen jaren heeft de Stuurgroep een groot aantal zaken gerealiseerd. Zo is er een uniform concept voor de VZA ontwikkeld. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de kern-VZA, waarin is vastgelegd wie op grond waarvan verzekerd is;
- de uitbreidingsmodulen, waarin de algemene gegevens over werknemers, werkgevers, arbeidsverhoudingen en lonen worden vastgelegd;
- overige gegevens (bijvoorbeeld de uitkeringsgegevens)

De kern-VZA en de uitbreidingsmodulen vormen het hart van de informatiehuishouding van het UWV. Voor het gehele UWV gelden voor deze gegevens dezelfde prestatie-eisen. Het VZA-concept heeft aan de basis gestaan van de Regeling voorschriften verzekerdenadministratie. In deze regeling wordt de VZA gedefinieerd als een systeem, dan wel een

geheel van systemen of delen daarvan, door middel waarvan de in de regeling gedefinieerde gegevens van verzekerden op systematische wijze kunnen worden vastgelegd om te kunnen worden geraadpleegd, te kunnen worden uitgewisseld en samengevoegd en in onderling verband te kunnen worden gebracht. In de regeling is voorgeschreven welke gegevens in de VZA dienen te zijn opgenomen en hoe de gegevens worden verzameld en geverifieerd (kwaliteitswaarborgen). Het VZA-voorschrift heeft alleen betrekking op de kern van de informatiehuishouding van het UWV. De overige gegevens vallen niet onder deze ministeriële regeling. Overigens heeft het Lisv destijds wel een nagenoeg uitputtende inventarisatie gemaakt van de gegevens die het UWV nodig heeft voor de uitvoering van de socialeverzekeringwetten. Deze gegevenssets zijn door het Lisv in uitvoeringsvoorschriften vastgelegd. Hiermee zijn ook de delen van de informatiehuishouding, die nu niet tot de VZA worden gerekend maar wel van belang zijn voor het uitvoeringsproces, gestandaardiseerd.

Terugkijkend kan worden gesteld dat de VZA in de tweede helft van het vorige decennium is uitgegroeid tot een belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze ontwikkeling wordt in het onderhavige wetsvoorstel verankerd en doorgetrokken. Voortbouwend op de ideeën en de producten van de Stuurgroep VZA wordt in dit voorstel de VZA uitgebouwd tot een volwaardige polisadministratie die het hart vormt van de uitvoeringsprocessen van het UWV. Hierop wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

3.5. Gevolgen van de huidige situatie voor werkgevers en UWV

3.5.1. Inleiding

De complexiteit van de wet- en regelgeving heeft zijn neerslag op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Dit betreft uiteraard het UWV. Maar ook werkgevers ondervinden de gevolgen van deze complexiteit. In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op de gevolgen voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Daarbij komt ook de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling aan de orde.

3.5.2. Gevolgen voor werkgevers

De toepassing van wet- en regelgeving vergt op een aantal terreinen een forse inspanning voor werkgevers. Deze inspanning vertaalt zich in hoge administratieve lasten.

In de eerste plaats vereist het premieloonbegrip de nodige handelingen van werkgevers. Werkgevers moeten in het kader van de premie-afdracht allereerst vaststellen over welke loonbestanddelen al dan niet premies werknemersverzekeringen zijn verschuldigd. Ten aanzien van een aantal loonbestanddelen is dit eenvoudig. Voor andere loonbestanddelen ligt dit veel lastiger. Als voorbeeld moge dienen het loon in natura. Vastgelegd is in welke gevallen loon in natura wel en in welke gevallen dit niet relevant is voor de werknemersverzekeringen. Het vergt derhalve in de eerste plaats een beoordeling óf loon in natura moet worden meegenomen. Als dat het geval is, moet dit loon worden gewaardeerd op geld. Deze waardering is neergelegd in regels, die zeer uitgebreid en zeer gedetailleerd zijn; toepassing van deze waarderingsregels vereist derhalve grote kennis én nauwkeurigheid van de werkgevers. Het loon in natura is slechts één voorbeeld. De huidige maatschappelijke diversiteit in beloningsvormen kent tal van dit soort voorbeelden, waarbij steeds beoordelingen moeten worden gemaakt en regels moeten worden toegepast.

De werkgevers moeten vervolgens alle gegevens aanleveren ten aanzien van de loonbestanddelen waarover premies werknemersverzekeringen zijn verschuldigd. Dit moet op het niveau van de individuele werknemer.

De afdracht van de premies werknemersverzekeringen vereist derhalve een gedetailleerde registratie én aanlevering van alle noodzakelijke gegevens.

In de tweede plaats betekent het uitkeringsloonbegrip een administratieve belasting voor werkgevers. Aangezien premieloon en uitkeringsloon thans niet aan elkaar gelijk zijn moeten werkgevers bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering alle relevante loongegevens (opnieuw) aanleveren aan het UWV. Het is daarbij ook mogelijk dat de werkgever gegevens moet verstrekken (en beoordelingen moet maken) ten aanzien van loonbestanddelen die niet relevant waren voor de premieheffing.

In de derde plaats moeten werkgevers, naast de loongegevens, een groot aantal andere gegevens aanleveren ten behoeve van de uitkeringsvaststelling. Deze gegevens kunnen betrekking hebben op alle in paragraaf 3.3. genoemde punten. Het gaat er dan met andere woorden om of de werknemer al dan niet in vaste dienst was, welke algemene loonsverhogingen aan de werknemer dan wel aan de werknemers in de sector van de werknemer zijn toegekend, eventueel (in geval van de WAO) welke individuele loonsverhogingen de werknemer zou hebben genoten, in welk beroep de werknemer werkzaam was, hoeveel dagen de werknemer normaal heeft gewerkt etcetera. Al deze punten vereisen beoordelingen, registratie én aanlevering door de werkgever.

Tenslotte stelt de systematiek van de premie-afdracht een aantal eisen aan de administratie van werkgevers. Zo moeten werkgevers die de premies afdragen op voorschotbasis bijvoorbeeld bij wisselingen in het personeelsbestand steeds beoordelen of de 5%-norm wordt overschreden.

Al deze handelingen leiden tot administratieve lasten voor werkgevers. Administratieve lasten zijn daarbij gedefinieerd als de kosten voor werkgevers om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Deze definitie is derhalve veel breder dan alleen de kosten die gepaard gaan met de feitelijke aanlevering van gegevens. Ook de tijd die is gemoeid met het zich eigen maken van de regelgeving, alsmede alle interne administratie- en controlehandelingen ten aanzien van de werknemersverzekeringen behoren tot de administratieve lasten. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de administratieve lasten voor werkgevers.

3.5.3. Gevolgen voor het UWV

Alle administratieve handelingen die werkgevers moeten verrichten in het kader van de werknemersverzekeringen kennen zijn tegenhanger bij het UWV. Van belang daarbij is dat het collecterende proces op dit moment nog gescheiden wordt uitgevoerd van het distribuerende proces. Voor het collecterende proces, de premie-inning, moet het UWV per individuele werknemer controleren of de loongegevens die de werkgever heeft aangeleverd, correct zijn. Ook voor het UWV geldt met andere woorden dat steeds moet worden nagegaan óf loonbestanddelen premieplichtig zijn, en zo ja of deze elementen op de juiste wijze zijn gewaardeerd. Deze beoordelingen vinden in eerste instantie plaats op basis van de door de werkgevers geleverde gegevens. Controle vindt plaats op basis van plausibiliteit en vervolgens aan de hand van de jaaropgaven. Tevens worden deze gegevens steekproefsgewijs door middel van looncontroles geverifieerd.

Ten behoeve van het distribuerende proces, de uitkeringsverstrekking, kan het UWV echter geen gebruik maken van de gegevens die in het kader van het collecterende proces worden geadministreerd. In de eerste plaats

wordt dit veroorzaakt door de huidige verschillen tussen het premieloonbegrip en het uitkeringsloonbegrip. In de tweede plaats beschikken twee van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen sowieso niet, ook voor wat betreft de collecterende functie, over de meest actuele gegevens. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat deze uitvoeringsinstellingen de premies innen op basis van de voorschotsystematiek.

Bovenstaande betekent dat het UWV voor het distribuerende proces opnieuw alle loongegevens bij de werkgevers moeten uitvragen en beoordelen.

Naast de uitvraag van de loongegevens moet het UWV een groot aantal andere gegevens uitvragen, die van belang zijn in het kader van de uitkeringsvaststelling. De uiteindelijke vaststelling vereist een groot aantal, min of meer subjectieve beoordelingen door het UWV. Deze beoordelingen vinden plaats op basis van de zeer uitgebreide regelgeving ten aanzien van de dagloonvaststelling en vergen dus kennis van alle bepalingen, waarbij evenwel van geval tot geval moet worden beoordeeld of en hoe de regels moeten worden toegepast.

De uitvoering van de werknemersverzekeringen vereisen derhalve een zeer groot aantal administratieve handelingen door het UWV. Al deze administratieve handelingen komen tot uitdrukking in de uitvoeringskosten van het UWV. Ook hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

3.5.4. Rechtmatigheidsbeoordeling dagloonvaststelling

Naast de uitvoeringskosten ondervindt de uitvoering nog op een ander terrein de gevolgen van de complexiteit van de wet- en regelgeving, namelijk op het gebied van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking.

De eis die ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt gesteld is dat minimaal 99% van de uitgaven en ontvangsten rechtmatig dient te zijn. Vanaf 1995 is de rechtmatigheid van de werknemersverzekeringen onderzocht. Wat betreft de premiekant is het beeld steeds gunstig geweest.

Anders ligt dit ten aanzien van de uitkeringsverstrekking. De uitvoering heeft op dit terrein in geen van de onderzochte jaren aan de – hoge – eis van 99% kunnen voldoen.

Het voormalige Ctsv noemt hiervoor twee hoofdoorzaken. Enerzijds ziet het voormalige Ctsv de onvoldoende accuratesse in de wetsuitvoering, ook in relatie tot de werkdruk, als oorzaak. Anderzijds leidt de complexiteit van de wet- en regelgeving tot fouten in de uitvoering.

In de diverse rapporten van het voormalige Ctsv wordt een overzicht geboden van de foutscores van de voormalige uitvoeringsinstellingen op het terrein van de dagloonvaststelling. Een analyse van de oorzaken van de geconstateerde onrechtmatigheden op het vlak van de uitkeringsverstrekking leidt het Ctsv tot de conclusie dat de fouten weliswaar divers van aard zijn, maar dat met name fouten in de dagloonvaststelling een groot aandeel hebben in de onrechtmatigheidsscores van de voormalige uitvoeringsinstellingen.

Voor de WW, de WAO en de ZW geldt dat de dagloonvaststelling gemeten in aantallen fouten een dominante foutsoort is. De met de onjuiste dagloonvaststelling gemoeide foutbedragen zijn per fout weliswaar beperkt van omvang, maar de dagloonfouten hebben door de hoge frequentie een belangrijk effect op het foutpercentage. Tevens heeft de complexiteit van de dagloonregels tot gevolg dat veel tijd en energie moet worden gestoken in de toetsing van deze regels, hetgeen ten koste gaat van andere rechtmatigheidstoetsen.

De fouten inzake de dagloonvaststelling betreffen een breed scala van soorten onvolkomenheden. Voorbeelden van veel voorkomende fouten zijn:

- onjuiste verwerking in de dagloonberekening van bijvoorbeeld relevante loonbestanddelen, cao-wijzigingen en indexeringen;
- onjuiste hantering van de dagloonartikelen (bijvoorbeeld vastloon/wisselendloon bepalingen);
- toepassen van een onjuiste referentieperiode;
- rekenfouten.

Uit het feit dat fouten in de dagloonvaststelling grote invloed hebben op de onrechtmatigheidsscores van het UWV en dat de oorzaak hiervan mede is gelegen in de complexiteit van de wet- en regelgeving op dit punt, mag worden afgeleid dat vereenvoudiging van die wet- en regelgeving dringend gewenst is. Te meer daar is gebleken dat de maatregelen die door de uitvoeringsinstellingen tot op heden zijn getroffen om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te verbeteren niet tot de gewenste resultaten hebben geleid. Deze maatregelen, hoe noodzakelijk en wenselijk ook, grepen namelijk niet aan op één van de kernproblemen met betrekking rechtmatigheid, te weten de complexiteit van wet- en regelgeving. Een substantiële verbetering van de rechtmatigheid kan nauwelijks worden verwacht zonder een drastische vereenvoudiging van deze wet- en regelgeving.

Het voormalige Ctsv vermeldt onvoldoende accuratesse in de uitvoering als belangrijke andere oorzaak van de hoge foutscores. Een relatie tussen dit gebrek aan zorgvuldigheid in de uitvoering en de complexiteit van de dagloonregels ligt voor de hand: de ingewikkelde dagloonsystematiek vereist een zeer hoge mate van accuratesse bij de uitvoering. Verondersteld mag worden dat met een vereenvoudiging van de systematiek ook op dit punt winst wordt behaald. Daarbij moet worden opgemerkt dat een vereenvoudiging van de dagloonsystematiek uiteraard niet alle fouten in de dagloonvaststelling zal wegnemen.

HOOFDSTUK 4 VOORSTELLEN

4.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de huidige situatie beschreven ten aanzien van het SV-loonbegrip, de dagloonsystematiek, alsmede de systematiek voor de premie-afdracht en de verzekerdenadministratie. Tevens is in dat hoofdstuk aangegeven welke de gevolgen zijn van de huidige situatie voor werkgevers en het UWV.

In dit hoofdstuk komen de voorstellen met betrekking tot de genoemde terreinen aan bod. Voorts wordt de doorwerking van het nieuwe SV-loonbegrip naar het fiscale loonbegrip in beeld gebracht. De gevolgen voor werkgevers, het UWV en werknemers, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, worden in de hoofdstukken 5 respectievelijk 6 gepresenteerd.

4.2. Het loonbegrip

4.2.1. Inleiding

In paragraaf 3.2. is beschreven wat op dit moment als grondslag geldt voor de premieheffing werknemersverzekeringen (SV-premieloon). Tevens is beschreven welke grondslag er als basis voor de hoogte van de uitkering in ogenschouw wordt genomen (SV-uitkeringsloon). Beide grondslagen verschillen van elkaar; sommige loonbestanddelen worden wel in de grondslag voor de premieheffing betrokken, maar worden niet meege-

nomen in het uitkeringsloon en omgekeerd. In paragraaf 3.5. is beschreven welke gevolgen dit met zich heeft gebracht. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is in het verleden meerdere malen gepleit voor uniformering van het premieloon en uitkeringsloon. Laatstelijk heeft de werkgroep Loonbegrip geadviseerd om de beide grondslagen te uniformeren.

In het voorliggende wetsvoorstel is het advies van de werkgroep overgenomen en verwerkt. Als uitgangspunt van het uniformeren van het SV-premieloon en het SV-uitkeringsloon is het huidige uitkeringsloon als basis genomen. Voor wat de grondslag voor de bepaling van een uitkering betreft treden daarom zo min mogelijk wijzigingen op ten opzichte van de huidige bepalingen daaromtrent.

In de hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de voorgestelde wijzigingen. Eerst wordt ingegaan op de randvoorwaarden en uitgangspunten die de regering heeft gehanteerd om tot het geüniformeerde loonbegrip te komen. Daarna wordt het nieuwe SV-loonbegrip op hoofdlijnen behandeld. Vervolgens zullen de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van de behandeling van bepaalde loonbestanddelen aan de orde komen. Tenslotte zal de doorwerking naar de fiscaliteit worden geschetst.

4.2.2. Randvoorwaarden en uitgangspunten

Bij de afweging en de keuze voor het geüniformeerde loonbegrip voor de sociale verzekeringen (het SV-loonbegrip) is een aantal randvoorwaarden gehanteerd, te weten:

- a. het uitkeringsloon is gelijk aan het premieloon;
- b. de uitkeringsgrondslag dient een voldoende inkomensbescherming te blijven bieden;
- c. het nieuwe loonbegrip moet zo eenvoudig mogelijk zijn;
- d. het nieuwe loonbegrip moet bruikbaar zijn als basis voor het fiscaal loon.

Deze randvoorwaarden zijn niet steeds onverkort gelijktijdig toepasbaar. De keuze voor een eenvoudig SV-loonbegrip betekent het volgende. In de eerste plaats wordt uiteraard gestreefd naar zo veel mogelijk coördinatie met het fiscale loon. Toch kan ten aanzien van een aantal loonbestanddelen in eerste instantie discoördinatie met het fiscale loon optreden. Dit is ook expliciet onderkend en erkend in de werkgroep Loonbegrip.

Hierbij dient echter het volgende te worden bedacht:

- coördinatie is geen doel op zich, maar een middel om de administratieve lasten en de uitvoeringskosten te verminderen. Als coördinatie echter tot het omgekeerde leidt, moet het middel niet de voorrang krijgen boven het doel;
- de belangrijkste verschillen tussen het premieloon en het fiscale loon betreffen loonbestanddelen die juist niet leiden tot administratieve lasten; deze verschillen worden thans al volledig geautomatiseerd verwerkt (aftrekbaarheid voor het fiscale loon van WW-premie, bijtelling bij het fiscale loon van de werkgeversbijdrage ZFW-premie). Discoördinatie is hier wat betreft de administratieve lasten minder een probleem;
- de loonbestanddelen die thans voor de meeste administratieve lasten zorgen zijn de incidentele, bijzondere elementen. Ten aanzien van deze elementen bestaat thans ogenschijnlijk coördinatie. Echter in de fiscale heffing kan voor een aantal van deze loonbestanddelen de administratief bewerkelijke waardering en registratie worden voorkomen, namelijk door de eindheffing. De premieheffing werknemersverzekeringen kent een dergelijke mogelijkheid niet. Voor de premieheffing vormt namelijk de verzekeringsgedachte het uitgangspunt. Dit betekent dat

per individuele werknemer in de polisadministratie moet vastliggen dat hij is verzekerd en wat er is verloond. Een systeem van collectieve premieheffing voor bepaalde loonbestanddelen verdraagt zich niet met individuele aanspraken van werknemers.

In het rapport van de werkgroep Loonbegrip is gesteld dat als tweede fase bezien dient te worden in hoeverre en op welke wijze coördinatie tussen het nieuwe SV-loonbegrip en het fiscale loonbegrip gerealiseerd kan worden.

In de tweede plaats betekent de keuze voor een eenvoudig SV-loonbegrip dat bij de beoordeling welke loonbestanddelen in het loonbegrip zullen worden meegenomen, in een aantal gevallen een afweging moet worden gemaakt tussen individuele gerechtvaardigde uitzonderingen en eenvoud. Deze individuele rechtvaardigheid is immers meestal de oorzaak van de complexiteit van de regelgeving.

Bij de vormgeving van de definitie voor het nieuwe SV-loonbegrip is rekening gehouden met de bewijslastverdeling. Door de voorgestelde definitie ligt het op de weg van de werkgever aan te tonen dat een bepaalde beloning niet tot het loon behoort, bijvoorbeeld omdat de vergoeding aan de werknemer niet een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering is.

Naast de hierboven beschreven randvoorwaarden is er een drietal uitgangspunten in ogenschouw genomen om te voorkomen dat het nieuwe SV-loonbegrip te veel gaat afwijken van het huidige uitkerings- en premieloon. De uitgangspunten zijn:

a) De uitkeringsgrondslag blijft op macroniveau zo veel mogelijk intact

Het uitgangspunt van de werkgroep Loonbegrip was dat het nieuwe SV-loon op macroniveau gelijk is aan het uitkeringsloon. Dat betekent – ervan uitgaande dat de uitkeringslasten niet mogen stijgen – dat na alle voorgestelde wijzigingen de uitkeringsgrondslag conform het nieuwe SV-loonbegrip ongeveer gelijk is aan de huidige uitkeringsgrondslag. Er mogen derhalve als gevolg van het nieuwe SV-loonbegrip geen grote afwijkingen naar boven (een hogere grondslag) of naar beneden (een lagere grondslag) ontstaan. Op individueel niveau kunnen uiteraard wel verschillen optreden.

b) Premiemutaties worden zo veel mogelijk vermeden

Het wetsvoorstel heeft grotere gevolgen voor de premiegrondslag dan voor de uitkeringsgrondslag. Immers het uitgangspunt is dat premieloon gelijk is aan uitkeringsloon. Nu het uitkeringsloon niet ingrijpend verandert, betekent dat de uniformering en vereenvoudiging wel gevolgen heeft voor het premieloon. Het is echter niet wenselijk om als gevolg van de verandering in de premiegrondslag de tariefstelling voor de diverse werknemersverzekeringen in belangrijke mate te moeten wijzigen. Een belangrijke toets op de voorstellen is dan ook of deze niet leiden tot aanzienlijke premiemutaties.

c) Bestaande uitkeringsrechten worden gerespecteerd

De wijzigingen gelden derhalve alleen voor werknemers van wie het verzekerde risico intreedt na de inwerkingstredingsdatum van het wetsvoorstel.

4.2.3. Het nieuwe SV-loonbegrip

De hoofdlijn bij de keuze voor het nieuwe SV-loonbegrip is het garanderen van een voldoende inkomensbescherming voor een werknemer ingeval het verzekerde risico intreedt. Daarbij wordt er van uitgegaan dat het SV-loon die loonbestanddelen dient te bevatten, die een werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent.

Uitgangspunt is dat al hetgeen in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten, loon is. Deze ruime definitie wordt in de situatie dat sprake is van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking vervolgens ingeperkt door een tweetal criteria. De werkgever is degene die aannemelijk moet maken dat niet voldaan is aan deze criteria en dat er derhalve geen sprake is van loon.

De volgende criteria worden onderscheiden:

- a. loon is een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering;
- b. tot het loon behoren ook de loonbestanddelen die in de wet als zodanig zijn aangewezen.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de hoofdregel en vervolgens worden criteria beschreven die leiden tot een uitzondering op deze regel. Tenslotte komt een aantal specifieke onderwerpen aan de orde.

Al hetgeen in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten

Evenals bij de huidige definitie is voor een ruim loonbegrip gekozen. Voor de duidelijkheid is toegevoegd dat het gaat om loon dat uit *tegenwoordige* dienstbetrekking wordt genoten. Met de toevoeging van het begrip «tegenwoordige» wordt beoogd aan te sluiten bij de door de Hoge Raad gewezen jurisprudentie in deze dat loon hetgeen is dat de werknemer als rechtstreekse beloning voor zijn arbeid ontvangt (zie ook de toelichting op artikel I, onderdeel A).

Nieuw is wel het voorstel om tot het nieuwe loonbegrip alleen loon *in geld* te rekenen. Een van de meest in het oogspringende wijzigingen in het nieuwe SV-loonbegrip ten opzichte van de oude loonbegrippen, is daarom de behandeling van loon in natura. Voor de bepaling van het oude SV-premieloon en het oude SV-uitkeringsloon, behoorde loon in natura tot de grondslag. In de nieuwe situatie niet meer. De motivering hiervoor is tweeledig.

Ten eerste gaat het bij loon in natura in veel gevallen om zeer specifieke en vaak incidentele verstrekkingen die personen niet tot hun normale welvaartsniveau uit hoofde van hun inkomen rekenen (bijvoorbeeld maaltijden in bedrijfskantines, branche-eigenproducten, kleding).

Ten tweede betekent het uitsluiten van loon in natura een forse vereenvoudiging voor werkgevers. Werkgevers moeten nu bepalen of loon in natura in de premieheffing moet worden betrokken. Is dit het geval dan moeten ze ook nog eens de geldswaarde bepalen.

Dit is een zeer complexe en tijdrovende bezigheid. Dit geldt volgens het Lisv met name voor die loon in naturabestanddelen waarvoor geen forfaitaire waarderingsregeling is getroffen. Weliswaar behoort loon in natura ook tot het fiscale loon, maar een werkgever kan ten aanzien van een aantal van deze loonbestanddelen de eindheffing toepassen. Voor de fiscale heffing hoeft de werkgever dan niet *per werknemer* te registreren of en tot welk bedrag loon in natura is verstrekt, maar kan hierover algemene afspraken maken met de inspecteur.

Door loon in natura niet tot het nieuwe SV-loonbegrip te rekenen, wordt dus voorkomen dat werkgevers deze loonbestanddelen wel voor de heffing van de werknemerspremies individueel moeten gaan waarderen.

Loon is een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering

Als de werkgever aantoont dat er geen sprake is van een vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering, is er geen sprake van loon. Deze bepaling komt voor een belangrijk deel overeen met hetgeen in de ZFW voor de bepaling van de loongrens is opgenomen. Onder een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering moet in ieder geval het loon in geld per loontijdvak (bijvoorbeeld maandloon) worden verstaan. Ook loonbestanddelen in geld met een lagere (bijvoorbeeld één maal per jaar) of hogere (bijvoorbeeld één maal per week) frequentie kunnen aan dit criterium voldoen, zoals bijvoorbeeld de vakantietoelage en een dertiende maand. Voorwaarde is wel dat deze loonbestanddelen een vast karakter moeten hebben, dat wil zeggen dat de uitbetaling en de hoogte van de loonbestanddelen van tevoren vast staat. Loonbestanddelen waarvan de hoogte en/of uitbetaling onzeker is, worden niet tot het nieuwe SV-loon gerekend. Hierbij kan worden gedacht aan een jaarlijkse winstdeling. Een winstdeling is weliswaar een overeengekomen en naar tijdsruimte vastgestelde uitkering, maar de hoogte van de uitbetaling is afhankelijk van het feit of, en zo ja hoeveel, winst is gemaakt.

Ook de vergoeding voor overwerk behoort niet tot het voorgestelde SV-loon, een dergelijke vergoeding is immers niet een overeengekomen vaste en naar tijdsruimte vastgestelde beloning. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Nu wordt over de vergoeding voor overwerk altijd SV-premies geheven. De vergoeding wordt echter slechts in beperkte mate bij de berekening van het uitkeringsdagloon betrokken. In de nieuwe situatie wordt uitsluitend SV-premie geheven over de vergoeding die ook onderdeel uitmaakt van de uitkeringsgrondslag.

Tot het loon behoren ook de loonbestanddelen die in de wet als zodanig zijn aangewezen

In de wet is een aantal loonbestanddelen opgesomd die niet onder de voorgestelde definitie van het nieuwe SV-loonbegrip vallen, maar die redelijkerwijs toch tot het SV-loonbegrip moeten worden gerekend. Zo behoren vakantiebonnen en daarmee overeenkomende aanspraken, ondanks het feit dat er geen sprake is van loon in geld, toch tot het loon. Ook prestatie- en productiepremies, voorzover deze geen incidenteel of uitzonderlijk karakter dragen, behoren tot het loon. Dergelijke premies zijn weliswaar niet aan te merken als een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering, maar maken wel een substantieel onderdeel uit van het inkomen van de werknemer en zijn als zodanig in het algemeen ook expliciet opgenomen als vorm van beloning in het arbeidscontract. De hoogte van een dergelijk loonbestanddeel wordt direct beïnvloed door de individuele arbeidsprestatie van de werknemer. Vorenstaande maakt het noodzakelijk om voor die premies te bepalen dat ze tot het nieuwe SV-loon behoren.

Specifieke onderwerpen

In vergelijking met de huidige definitie kan worden gesteld dat de formulering het nieuwe SV-loonbegrip normatiever van aard zal zijn. De formulering zal zo min mogelijk een opsomming bevatten van elementen die wel of niet tot het SV-loon behoren. Iedere limitatieve opsomming betekent immers dat de wet bij een nieuwe situatie beoordeeld en eventueel herzien zal moeten worden. Mede naar aanleiding van het uitvoeringstechnisch commentaar van het Lisv is de voorgestelde definitie van het SV-loonbegrip aangepast en zijn de gehanteerde (normatieve) begrippen

in de wet nader ingevuld. Hierdoor worden interpretatieverschillen zo veel mogelijk voorkomen.

Hoewel het nieuwe SV-loonbegrip voor een belangrijk deel overeenkomt met het loonbegrip dat in de ZFW wordt gehanteerd voor het vaststellen van de loongrens (artikel 3, vierde lid, onderdeel a, van de ZFW), zijn deze begrippen niet identiek. Het ligt voor de hand om deze begrippen te uniformeren. In de zorg wordt thans gewerkt aan een stelselwijziging. Daarna is mogelijk in het geheel geen loongrens meer noodzakelijk. Mocht uit de discussies rond het stelsel blijken, dat er alsdan nog gedurende de nodige jaren een loongrens blijft bestaan, dan is het streven erop gericht te bezien of harmonisatie van de verschillende loonbegrippen mogelijk is.

Het nieuwe loonbegrip beoogt geen wijziging te brengen in de premieheffing over uitkeringen. Artikel 3a, tweede lid, van de CSV bepaalt dat de werknemer die een uitkering ontvangt op grond van de ZW, WAO en WW, al dan niet vermeerderd met een toeslag op grond van de Toeslagenwet, gedurende de duur van de uitkering in dienstbetrekking staat. In het voorgestelde artikel 5, onderdeel b, van de CSV wordt vervolgens bepaald dat de uitkering loon vormt. Ook is opgenomen dat het loon genoten op grond van de artikelen 628, 628a en 629 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede de op grond van een collectieve of individuele arbeids-overeenkomst genoten verhoging daarvan, tot het SV-loon behoort (voorgesteld artikel 5, onderdeel a, van de CSV). Hiermee wordt bereikt dat in situaties waarin de werkgever geen arbeid verricht, maar de werkgever de verplichting heeft om loon door te betalen, ook SV-premies verschuldigd zijn over dit loon.

Het Lisv geeft in zijn uitvoeringstechnisch commentaar aan dat het onduidelijk is of er SV-premies verschuldigd zijn over de aanvulling op een ZW-, WAO- en WW-uitkering. In de huidige situatie wordt er over deze aanvullingen premies geheven indien de dienstbetrekking nog niet is beëindigd. In het algemeen zal er nu over een aanvulling op een ZW- en WAO-uitkering wel premies worden geheven en niet over een aanvulling op een WW-uitkering. In het laatste geval zal er immers geen sprake meer zijn van een dienstbetrekking. Het ligt geheel in de lijn met (de uitgangspunten van) het nieuwe SV-loonbegrip om in de nieuwe situatie geen SV-premies (meer) te heffen over aanvullingen op ZW-, WAO- en WW-uitkeringen. Een aanvulling op een uitkering zal immers niet leiden tot een hogere uitkeringsgrondslag (equivalentiegedachte). Omdat een aanvulling op een ZW-, WAO- en WW-uitkering geen rechtstreekse vergoeding is die de werknemer voor zijn arbeid van de werkgever ontvangt noch anderszins loon is in de zin van het voorgestelde artikel 4 van de CSV behoort een dergelijke aanvulling in de nieuwe definitie niet tot het loon.

In het uitvoeringstechnisch commentaar heeft het Lisv tevens aandacht gevraagd voor de betaling van loon van derden. De nieuwe definitie van het loonbegrip beoogt niet om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop wordt omgegaan met betalingen van derden. Aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval moet het UWV beoordelen of er sprake is van loon uit dienstbetrekking. Hiervan zal bijvoorbeeld sprake zijn als de beloning wordt verstrekt in opdracht van de werkgever. Ook als er loon door een derde wordt betaald, zal de werkgever degene zijn die de socialeverzekeringspremies is verschuldigd.

4.2.4. Inventarisatie van de loonbestanddelen

Bij de bepaling van het nieuwe SV-loonbegrip zijn alle loonbestanddelen, die thans al dan niet tot het premieloon en/of het uitkeringsloon behoren, langsgelopen. De loonbestanddelen zijn in de volgende categorieën onder te verdelen:

1. loon in geld;
2. aanspraken en onkostenvergoedingen;
3. loon in natura.

Binnen deze categorieën is een clustering aangebracht. Per cluster wordt aangegeven of deze loonbestanddelen tot het nieuwe loonbegrip behoren. In bijlage 1 worden alle elementen ter illustratie opgesomd.

4.2.4.1. Loon in geld

Tot «beloning in geld» behoren achtereenvolgens de volgende loonbestanddelen:

- a) loon als overeengekomen vaste, en naar tijdsruimte vastgestelde uitkering;
- b) incidentele beloningen;
- c) werknemerspremies pensioen- en VUT-regelingen;
- d) werkgeverspremies/-bijdragen aan particuliere verzekeringen;
- e) premiespaarregelingen en spaarloonregelingen
- f) diversen.

In het vervolg zullen deze bestanddelen aan de orde komen. Telkens wordt aangegeven of het desbetreffende bestanddeel tot het nieuwe SV-loonbegrip wordt gerekend.

Ad a) loon als overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering

Zoals in paragraaf 4.2.3. al is opgemerkt gaat het hier om het overeengekomen vaste loon in geld. Deze loonbestanddelen maken thans ook al onderdeel uit van het huidige premieloon en uitkeringsloon. Er treedt derhalve ten aanzien van deze elementen geen wijziging op in de grondslag.

Het kan in bepaalde situaties voorkomen dat loon wel vorderbaar is maar niet inbaar, bijvoorbeeld door insolventie van de werkgevers. Evenals in de huidige situatie wordt bij de berekening van het uitkeringsdagloon met dit niet of niet geheel door de werkgever uitbetaalde loon wel rekening gehouden.

Ad b) Incidentele beloningen

Een incidentele beloning kan niet worden aangemerkt als een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering. Een dergelijke beloning wordt dan ook niet tot het nieuwe SV-loon gerekend. Het belangrijkste voorbeeld van een incidentele beloning, is de overwerkvergoeding (zie paragraaf 4.2.3., onderdeel b). Andere voorbeelden zijn gratificaties, feestdagtoeslagen en uitkeringen bij dienstjubilea.

Incidentele beloningen behoren thans wel tot het premieloon, maar in de meeste gevallen niet tot het uitkeringsloon. Voorgesteld wordt dan ook om dergelijke vergoedingen niet tot het nieuwe SV-loonbegrip te rekenen. Voor het nieuwe SV-loonbegrip is het huidige uitkeringsloon namelijk als uitgangspunt genomen.

Incidentele vergoedingen, waaronder de vergoeding voor overwerk, behoren geen deel uit te maken van het uitkeringsloon. Vanwege het

(mogelijke) langlopende karakter van een uitkering is het niet wenselijk dat dergelijke vergoedingen de hoogte van het dagloon beïnvloeden.

Tenslotte is het voor werkgevers eenvoudiger als over deze elementen geen premie meer hoeft te worden geheven; zij hoeven voor de SV-regelgeving geen administratieve handelingen op individueel werknemersniveau meer te verrichten.

Een feestdagtoeslag die wordt verstrekt omdat er op een (nationale) feestdag wordt gewerkt, behoort in beginsel niet tot het nieuwe SV-loon. Dit is anders indien onder normale omstandigheden in een bedrijfstak wordt gewerkt op feestdagen. In dat geval is er immers geen sprake van een incidentele beloning, maar van een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering. Een jubileumuitkering wordt ook niet gezien als een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering. Uit de nieuwe formulering van het loonbegrip volgt dat gratificaties niet langer tot het premieloon worden gerekend. Een gratificatie heeft immers geen vast karakter (de betaling en/of de hoogte staat niet vast).

In het onderhavige wetsvoorstel worden incidentele loonbestanddelen niet tot het nieuwe SV-loonbegrip gerekend. Het niet langer rekenen van de incidentele beloningen tot het premieloon betekent een grondslagversmalling ten opzichte van de huidige premiegrondslag.

Ad c) Werknemerspremies pensioen- en VUT-regelingen

Het werknemersdeel van zuivere pensioen- en VUT-premies, alsmede premies voor SV-achtige regelingen (Algemene nabestaandenwet en WAO-hiaat-verzekeringen) zijn thans aftrekbaar voor de premieheffing werknemersverzekeringen en behoren derhalve niet tot het huidige premieloon. De ratio hiervoor is mede gelegen in de coördinatie met het fiscale loon. Daarnaast gold destijds de faciëring van pensioenen. Voor de grondslagbepaling van het fiscale loon geldt ook dat pensioen- en VUT-premies aftrekbaar zijn van het brutoloon en derhalve niet belast zijn. In het onderhavige wetsvoorstel wordt hierin geen wijziging voorgesteld ten aanzien van het huidige premieloon. Op deze wijze wordt aangesloten bij het SV-uitkeringsloon: op dit moment worden ingehouden pensioen- en VUT-premies meestal ook niet meegenomen in het SV-uitkeringsloon. Daarnaast geldt dat er op dit punt geen discoördinatie met de fiscale wetgeving ontstaat.

Ad d) Werkgeverspremies/-bijdragen aan particuliere verzekeringen

Werkgeversbijdragen aan een particuliere of publiekrechtelijke ziektekostenverzekering worden thans niet tot het premieloon gerekend. Anders is dit voor bijdragen in premies voor particuliere verzekeringen, niet zijnde ziektekostenverzekeringen. Daarvoor geldt dat deze momenteel wel tot het premieloon worden gerekend, maar niet tot het uitkeringsloon.

In enkele gevallen behoren deze bijdragen (met name de bijdrage aan een particuliere ziektekostenverzekering) thans wel tot het uitkeringsloon. Dat is het geval indien:

- een uitkeringsgerechtigde niet ZFW-verzekerd is, bijvoorbeeld omdat hij de periode voorafgaande aan de uitkeringssituatie particulier verzekerd was;
- de werkgever na het moment dat de werknemer recht heeft op een uitkering, niet langer de bijdrage verstrekt; en
- er geen vrijstelling van de betaling van de premie voor de particuliere verzekering bestaat.

Het Lisv merkt in zijn uitvoeringstechnisch commentaar op dat met name

in de sector overheid en onderwijs de meeste uitkeringsgerechtigden particulier verzekerd zijn.

In dit wetsvoorstel worden geen van de hiervoor genoemde werkgeversbijdragen tot het SV-loon gerekend. In veel gevallen zal deze bijdrage berusten op een aanspraak van de werknemer en is er geen sprake van loon in geld. De aanspraak ingevolge de ZFW (werkgeversbijdrage in de ziekenfondspremie) behoort niet tot het loon. In het verlengde hiervan worden ook aanspraken die naar aard en strekking hiermee overeenkomen niet tot het loon gerekend. Om elke onduidelijkheid weg te nemen of werkgeversbijdragen in een particuliere ziektekostenverzekering als een dergelijke aanspraak kan worden aangemerkt, is expliciet – net als in de huidige situatie – bepaald dat dergelijke bijdragen niet tot het loon behoren.

Dit kan in bepaalde gevallen gevolgen hebben voor de grondslag van de uitkering. Hoewel deze gevolgen op macroniveau zeer beperkt zullen zijn, omdat de omvang van deze groep personen gering is, wordt voorgesteld de gevolgen voor de individuele uitkeringsgerechtigde op de volgende wijze te voorkomen. Het UWV betaalt als opslag op de uitkering van niet ZFW-verzekerden een bedrag dat gelijk is aan het werkgeversdeel van de ZFW-premie aan de uitkeringsgerechtigde. Hierdoor worden uitkeringsgerechtigden die particulier verzekerd zijn op dezelfde wijze behandeld als uitkeringsgerechtigden die ziekenfonds verzekerd zijn. Immers bij een uitkeringsgerechtigde die ziekenfondsverzekerd is, is het UWV het werkgeversdeel van de ziekenfondspremie verschuldigd. Hierdoor wordt geen inbreuk gemaakt op het equivalentiebeginsel; over de werkgeversbijdrage wordt geen SV-premie geheven en deze bijdrage maakt ook geen onderdeel uit van het uitkeringsdagloon.

Ad e) Premiespaarregelingen en spaarloonregelingen

Bij een premiespaarregeling spaart de werknemer van zijn nettosalaris. De werkgever verstrekt over het (geblokkeerde) spaarbedrag een premie. Mede naar aanleiding van het uitvoeringstechnisch commentaar van het Lisv is ten aanzien van de premiespaarregeling in de wet opgenomen dat de (werkgevers-)uitkering ingevolge deze regeling tot het loon behoort tenzij deze niet meer bedraagt dan € 526.

Bij een spaarloonregeling wordt gespaard vanuit het brutosalaris. Deze reguliere betaling wordt uiteraard wel tot het loon gerekend. Dit maakt het noodzakelijk om het spaarloon specifiek uit te zonderen.

In het uitvoeringstechnisch commentaar merkt het Lisv op dat door het deelnemen aan een spaarloonregeling de werknemer de hoogte van het premieloon kan beïnvloeden. Dit is ook reeds mogelijk op grond van de huidige regeling. De deelname aan een spaarloonregeling beïnvloedt niet alleen de hoogte van het premieloon, maar kan ook een dagloonverlagend effect hebben. Het bedrag dat door de werknemer in het kader van een spaarloonregeling op een geblokkeerde rekening wordt gespaard, behoort namelijk niet tot het loon. Hieruit volgt dat deze bedragen ook niet behoren tot het loon waarop een mogelijke ZW-, WW-, of WAO-uitkering is gebaseerd. Dit is in de voorgestelde situatie niet anders.

Ad f) Diversen

Tenslotte resteert nog een categorie loonbestanddelen die op dit moment geen onderdeel uitmaken van het uitkeringsloon, en die slechts in een enkel geval in de premieheffing worden betrokken. Het gaat dan om een diversiteit van vergoedingen, uitkeringen en voordelen (bijvoorbeeld kindertoeslagen, bijdragen van de werkgever in de hypotheekrente en laagrentende leningen). Omdat het huidige uitkeringsloon het uitgangs-

punt vormt voor het nieuwe SV-loonbegrip, wordt voorgesteld deze loonbestanddelen niet tot het nieuwe SV-loon te rekenen.

Omdat deze loonbestanddelen in een aantal situaties wel als overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkeringen kunnen worden aangemerkt, wordt voorgesteld de betreffende bestanddelen via een Algemene Maatregel van Bestuur buiten de premieheffing en daarmee ook buiten het uitkeringsdagloon te brengen. Noch voor de premiegrondslag, noch voor de uitkeringsgrondslag heeft dit gevolgen van enigerlei omvang.

4.2.4.2. Aanspraken en onkostenvergoedingen

Aanspraken

Aanspraken zijn rechten van de werknemer om na verloop van tijd of onder een voorwaarde één of meer uitkeringen of verstrekkingen te ontvangen. Een voorbeeld van een aanspraak is het toekomstige pensioen. In de huidige situatie (artikel 4, tweede lid, van de CSV) wordt de systematiek gevolgd dat de aanspraak voor de premieheffing in principe tot het premieloon behoort. De aanspraak wordt daarbij gewaardeerd op de werkgeversbijdrage. Echter, in bijna alle gevallen zijn de aanspraken op grond van artikel 6 van de CSV vervolgens weer uitgezonderd van het premieloon. Ook voor het uitkeringsloon geldt dat deze zijn uitgezonderd.

In dit wetsvoorstel worden aanspraken niet tot het nieuwe SV-loon gerekend. Formeel (in de zin van de wet) betekent dit dat de aanspraken (de werkgeversbijdragen) niet langer tot het premieloon worden gerekend. Materieel betekent dit dat er geen wijziging wordt voorgesteld ten opzichte van de huidige situatie, aangezien aanspraken in de wet weer zijn uitgesloten van het loon. Er treedt derhalve geen wijziging op voor de premiegrondslag en de uitkeringsgrondslag.

Hierop worden echter twee uitzonderingen gemaakt. De vakantiebon (vakantietoeslagbonnen of daarmee overeenkomende aanspraken) is een aanspraak op loon over vakantiedagen en een vakantietoeslag. Voor het verzilveren (de uitbetaling) van de vakantiebon moeten de werknemers zich tot een fonds wenden. Als in dit geval zou gelden dat niet de aanspraak, maar het uitbetaalde loon over vakantiedagen tot het premieloon wordt gerekend, leidt dit tot een aantal uitvoeringstechnische problemen.

Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat in sectoren waar gewerkt wordt met vakantiebonnen werknemers veel van werkgever wisselen, of bij meerdere werkgevers tegelijkertijd werken. Hierdoor komt het voor dat ten tijde van de verzilvering van de vakantiebonnen, geen dienstbetrekking meer bestaat met een van de vroegere werkgevers. Zou er voor deze vorm van aanspraak niets geregeld worden dan zou het fonds als werkgever moeten worden beschouwd als de werknemer zijn vakantiebonnen verzilverd. Het fonds is dan premies werknemersverzekeringen verschuldigd.

Dit wordt door de regering niet als wenselijk ervaren. Daarom wordt voorgesteld om de huidige systematiek omtrent de vakantiebon ongewijzigd te laten.

De tweede uitzondering die wordt gemaakt, betreft de rechten in het kader van verlof. Hiermee wordt eveneens de huidige regeling voortgezet. Rechten op geheel of gedeeltelijk betaald verlof moeten dus wel worden gewaardeerd voor de premieheffing werknemersverzekeringen.

Het is derhalve noodzakelijk om in de wet een bepaling op te nemen op grond waarvan nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot

de waardering van vakantiebonnen en de waardering van aanspraken in het kader van verlofspaarregelingen. Dit geschiedt in het voorgestelde artikel 8 van de CSV.

Onkostenvergoedingen

Onkostenvergoedingen, dit zijn vergoedingen tot bestrijding van kosten ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking, behoren thans in de regel niet tot het premieloon en het uitkeringsloon. In een aantal gevallen zijn wel nadere regels gesteld:

- a. bovenmatige onkostenvergoedingen behoren (voor wat betreft het bovenmatige deel) wel tot het premieloon en het uitkeringsloon;
- b. ten aanzien van de onkostenvergoeding die in het kader van het woon-werkverkeer wordt verstrekt geldt een bijzondere regeling;
- c. ten aanzien van een aantal vergoedingen is expliciet bepaald dat deze geen onkostenvergoedingen zijn en dus tot het premieloon behoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergoedingen voor de werkruimte, het (eerste) telefoonabonnement etc.

Het vaststellen of een (deel van de) onkostenvergoeding al dan niet tot het premieloon behoort, is voor werkgevers een bewerkelijke handeling. Onkostenvergoedingen behoren geen beloning als tegenprestatie voor geleverde arbeid te zijn.

Daarom worden onkostenvergoedingen niet langer tot het SV-loon gerekend. Dit betekent dat naast de reële onkostenvergoedingen ook bovenmatige onkostenvergoedingen niet tot het premieloon zullen gaan behoren. Voor de duidelijkheid is expliciet in de wet opgenomen dat een tussen de werkgever en werknemer schriftelijk overeengekomen onkostenvergoeding niet tot het SV-loon behoort. Deze overeengekomen onkostenvergoeding wordt geacht een vergoeding te zijn voor gemaakte onkosten. Dit betekent dat de werkgever geen nadere onderbouwing van de gemaakte kosten hoeft te kunnen geven. Het kan dus voorkomen dat tegenover de vergoeding geen feitelijk gemaakte kosten staan. In tegenstelling tot de huidige situatie heeft dit echter niet het gevolg dat alsnog premieheffing over deze «bovenmatige» onkostenvergoedingen plaatsvindt. Het feit dat de werkgever met de werknemer heeft afgesproken dat een onkostenvergoeding wordt betaald, is voldoende om deze vergoeding niet tot het SV-loon te rekenen. Het gevolg is wél dat deze vergoeding ook geen onderdeel uitmaakt van het uitkeringsloon en het eventuele uitkeringsniveau derhalve wordt verlaagd. Vanuit het handhavingsoogpunt is wel bepaald dat een dergelijke onkostenvergoeding schriftelijk moet worden overeengekomen. Hiermee wordt aan een bezwaar van het Lisv op dat punt tegemoet gekomen.

De kans bestaat dat werkgevers en werknemers vast loon in geld gaan omzetten in onkostenvergoedingen om op deze wijze premiebetaling te ontlopen. Er bestaat evenwel een aantal mechanismen dat dit risico in de praktijk beperkt:

1. een omzetting van vast loon in geld in onkostenvergoedingen betekent dat een werknemer ook direct zijn eventuele toekomstige uitkering verlaagt;
2. het financiële voordeel voor een werknemer is beperkt; een werknemer is thans slechts zijn deel in de ZFW-premie (in 2002 1,70%) en de Awf-premie (in 2002 4,95% boven de franchise) verschuldigd. Een verlaging van het vaste loon met € 450 per maand betekent maximaal een bruto voordeel van circa € 30 per maand. Na rekening te hebben gehouden met de bijtelling van de werkgeversbijdrage in de premie ZFW voor de loonbelasting, resteert een netto voordeel van circa € 32. Tegenover dit lage voordeel staat het gegeven van een lagere even-

tuele uitkering. In dit voorbeeld bedraagt de verlaging van de uitkering € 315 bruto per maand¹;

3. een dergelijke omzetting van loon in een onkostenvergoeding geldt alleen voor de premieheffing; de fiscale heffing zal in dergelijke gevallen uit blijven gaan van het belastingen van een bovenmatige onkostenvergoeding.

Indien vast loon wordt omgezet in een onkostenvergoeding zal dit – uitzonderingen daargelaten – voor de fiscale regelgeving als een bovenmatige onkostenvergoeding worden beschouwd. Er zal dan belasting worden geheven. De werkgever dient dan de fiscale heffing in beginsel individueel toe te passen ten laste van de werknemer. Dit is administratief bewerkelijker voor de werkgever. In een aantal gevallen wordt bij het constateren van een bovenmatige onkostenvergoeding de eindheffing ten laste van de werkgever toegepast. Eindheffing is thans formeel alleen mogelijk bij naheffingsaanslagen, tijdelijke knelpunten van ernstige aard, en bepaalde kostenvergoedingen met betrekking tot maaltijden, parkeer-, veer- en tolgeden en reiskostenvergoedingen die achteraf gezien bovenmatig zijn omdat de 40-dagenregeling van toepassing is.

Tegenover het voordeel voor de werkgever van het vervallen van het werkgeversdeel van de premies werknemersverzekeringen staat dan echter het nadeel van een hogere fiscale heffing; de eindheffing komt immers ten laste van de werkgever. In het andere geval moet de werkgever meer administratieve handelingen verrichten.

Het financiële voordeel van een omzetting van loon in geld in een onkostenvergoeding slaat vooral neer bij de werkgever, indien geen eindheffing wordt toegepast; de meeste premies werknemersverzekeringen komen namelijk ten laste van de werkgever. Werkgevers zouden derhalve werknemers onder druk kunnen zetten om akkoord te gaan met een dergelijke omzetting, aannemend dat werknemers niet bij machte zijn om deze omzetting (met de daarmee gepaard gaande gevolgen op het uitkeringsloon) te pareren.

Dit zou er in dat geval voor pleiten om bovenmatige onkostenvergoedingen toch tot het SV-loon te rekenen. Het opnemen van bovenmatige onkostenvergoedingen in het SV-loon zou de eenvoud echter weer doorbreken.

Alles afwegende wordt voorgesteld om onkostenvergoedingen niet langer tot het premieloon te rekenen.

4.2.4.3. *Loon in natura*

Zoals reeds in paragraaf 4.2.3. is beschreven, wordt voorgesteld loon in natura niet tot het nieuwe SV-loonbegrip te rekenen. Dit betekent dat over loon in natura geen SV-premies meer worden geheven en dat deze loonbestanddelen ook niet langer deel uitmaken van het uitkeringsdagloon. In die gevallen waarin werkgevers en werknemers dit ongewenst achten, kunnen zij het loon in natura om te zetten in loon in geld. Indien gewenst kunnen partijen in dat geval tevens afspreken, dat de werknemer weer een bijdrage verstrekt aan de werkgever (bijvoorbeeld betaalt voor een verstrekte maaltijd).

Het Lisv maakt in zijn commentaar melding van het feit dat een reder op grond van het Wetboek van Koophandel de verplichting heeft om aan boord (gratis) voedsel te verstrekken. Inderdaad is de zeewerkgever op grond van het Wetboek van Koophandel verplicht maaltijden te verstrekken aan de werknemers aan boord. De zeewerkgever mag echter ook een vergoeding verstrekken indien niet of niet ten volle de maaltijden worden verstrekt. De maaltijden behoren als loon in natura thans tot het premieloon. Uitsluiting van loon in natura van het premieloon betekent dat dit ook niet langer tot het uitkeringsloon behoort. Indien dit niet

¹ Er van uitgaande dat er sprake is van ZFW-verzekering, dat het loon boven de Awf-franchise ligt en dat het loon niet meer bedraagt dan het maximum premieloon. Tenslotte is van de veronderstelling uitgegaan dat het belastingtarief van 42% van toepassing is.

wenselijk wordt gevonden, kunnen partijen op grond van het Wetboek van Koophandel afspreken dat het loon wordt verhoogd (met de waarde van de maaltijden) en dat de werknemer betaalt voor de maaltijden.

Loon in natura bestanddelen zijn in het nieuwe SV-loonbegrip niet meer opgenomen. Dit betekent in de eerste plaats een grondslagversmalling voor de premieheffing. Deze is echter zeer marginaal.

In de tweede plaats betekent het voorstel een verlaging van de uitkeringsgrondslag. Ook deze is op macroniveau zeer marginaal (zie hoofdstuk 6). Op microniveau kan in een enkel geval wel een substantiëler effect optreden, namelijk in het geval loon in natura een fors onderdeel van het totale loon uitmaakt. Alleen bij vrije inwoning in een dienstwoning zou dit het geval kunnen zijn. In deze gevallen kunnen werkgever en werknemer deze vrije inwoning echter eenvoudig omzetten in een hoger loon in geld met daar tegenover een vergoeding voor de inwoning (huur). Voor het overgrote deel van alle werknemers is dit niet het geval.

Het voorstel om loon in natura uit te sluiten van het premieloon en het uitkeringsloon heeft ook gevolgen voor werknemers die het minimumloon ontvangen dat deels in natura wordt verstrekt.

Voltijdwerkende minimumloners met een niet-werkende partner of voltijdwerkende minimumloners met kinderen, maar zonder partner, ontvangen bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een SV-uitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon. Het sociale minimum ligt voor deze personen op 100% resp. 90% van het minimumloon. Deze personen krijgen thans een aanvulling uit hoofde van de Toeslagenwet. Voor voltijdwerkende alleenstaanden zonder kinderen bedraagt het sociale minimum 70% van het minimumloon; zij hoeven derhalve geen beroep te doen op de Toeslagenwet.

In de Wet op het minimumloon is thans geregeld dat een werkgever een deel van het minimumloon ook in natura mag verstrekken. Het uitsluiten van loon in natura van het premieloon betekent, dat als een deel van het minimumloon in natura wordt verstrekt, het premieloon lager komt te liggen dan het minimumloon. Dit betekent voor alle voltijdwerkende minimumloners, dat zij in het geval van een uitkering altijd een beroep op de bijstand moeten doen.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel, dat een minimumloner met een niet-werkende partner 10% van zijn loon in natura ontvangt. Zijn toekomstige premieloon en dus uitkeringsloon bedraagt dan 90% van het minimumloon. In geval van een uitkering bedraagt deze dan 63% van het minimumloon (70% van 90%). Zijn toeslag uit hoofde van de Toeslagenwet is in dat geval 27% van het minimumloon (30% van de uitkeringsgrondslag, zijnde 90% van het minimumloon). In totaal ontvangt deze persoon dan 90%, terwijl het sociaal minimum 100% van het minimumloon bedraagt. Deze persoon moet dan voor 10% een beroep doen op de bijstand.

Hetzelfde geldt voor alleenstaande ouders en alleenstaanden.

Daarom wordt voorgesteld om de Wet op het minimumloon te wijzigen, in de zin dat een werkgever altijd minimaal het minimumloon in geld moet betalen. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat een uitkering, tezamen met een toeslag uit hoofde van de Toeslagenwet (bij een voltijdbaan) altijd minstens het sociale minimum bedraagt.

De bepaling dat het minimumloon deels in natura kan worden verstrekt dateert uit 1968. Destijds werd loon in natura in allerlei vormen verstrekt (bijvoorbeeld gas of kolen). Thans zal slechts in zeer specifieke gevallen nog sprake zijn van loon in natura als onderdeel van het minimumloon. Gedacht moet dan met name worden aan vrije inwoning.

Loon in natura maakt thans nog slechts een zeer gering onderdeel uit van de totale premiegrondslag (ca. 0,03%). Daarvan heeft het overgrote deel betrekking op personen met hogere inkomens. Werknemers met een loon tot 120% van het minimumloon ontvangen nagenoeg nooit loon in natura; op basis van een steekproef van de Arbeidsinspectie betreft dit nog slechts ca. 2000 personen. Het aantal personen hiervan, dat het minimumloon ontvangt, is nog geringer.

Het aantal personen, op wie de wijziging betrekking heeft, is dus zeer gering. Daarnaast past een bepaling dat het minimumloon deels in natura mag worden verstrekt niet meer in het huidige tijdsgewricht. De vormgeving van een nieuw stelsel voor het SV-loonbegrip is derhalve een goede aanleiding om deze verouderde bepaling te schrappen. Daarbij dient wel aangetekend te worden, dat sommige sectoren deze optie eerder hebben afgewezen als een inbreuk op hun vrijheid van beloning.

4.2.5. Het loonbegrip bij fictieve dienstbetrekkingen

In de artikelen 4 en 5 van de ZW, de WAO en de WW wordt de arbeidsverhouding van een aantal categorieën van personen die maatschappelijk gezien met werknemers gelijk te stellen zijn, als dienstbetrekking aangemerkt, de zogenoemde fictieve dienstbetrekkingen. De beloning die in het kader van deze arbeidsverhoudingen wordt betaald, zal veelal niet aan te merken zijn als een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering. Een voorbeeld hiervan is het aandeel in de besomming die deelvisser ontvangen. In de meeste gevallen zal het aandeel een vaste afgeleide zijn van de totale besomming, maar de feitelijke hoogte van het bedrag dat aan de deelvisser wordt betaald, staat niet van tevoren vast. Dit bedrag is onder andere afhankelijk van de opbrengst van de vis en de lengte van de periode dat de vissers van huis zijn geweest.

Voor fictieve dienstbetrekkingen is het derhalve noodzakelijk een uitzondering te creëren op het vereiste dat loon een overeengekomen vaste, naar tijdsruimte vastgestelde uitkering moet zijn. In beginsel geldt voor deze dienstbetrekkingen (bij fictie) dat al hetgeen in geld uit de dienstbetrekking ter vergoeding van zijn arbeid wordt genoten loon is.

Voor fictieve dienstbetrekkingen wordt derhalve niet in artikel 4 van de CSV een uitzondering gecreëerd op het beginsel dat al hetgeen in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten loon is.

4.2.6. De toekomst van het loonbegrip

In de huidige maatschappelijke ontwikkelingen is in toenemende mate sprake van flexibilisering in de wijze waarop werknemers worden beloond. In plaats van een beloning die uitsluitend bestaat uit geld, kan een gevarieerd beloningspakket worden overeengekomen tussen de werkgever en werknemer. Naast beloningen in geld, kan het pakket bestaan uit allerlei beloningen in natura (bijvoorbeeld kinderopvang, een computer of een fiets). Het kan zowel gaan om belaste als onbelaste beloningen. Deze wijze van belonen wordt ook wel aangeduid als het cafetariasysteem. Op grond van de huidige wettelijke bepalingen is het voor de werknemer en werkgever reeds mogelijk om belaste loonbestanddelen uit te ruilen tegen onbelaste loonbestanddelen. De consequenties van een omzetting zijn voor de betrokken werknemer echter lang niet altijd even duidelijk. Zo heeft de omzetting van een deel van het brutoloon (feitelijk een verlaging van het brutoloon) in bijvoorbeeld een onbelaste computer een verlagend effect voor o.a. het uitkeringsdagloon, het vakantiegeld en de pensioengrondslag.

Ook met het nieuwe SV-loonbegrip staat de (individuele) contractsvrijheid van de werknemer en werkgever voorop. Binnen de wettelijke kaders zijn zij nog steeds volledig vrij een bepaalde samenstelling van de beloning in het kader van de dienstbetrekking overeen te komen. In tegenstelling tot de huidige situatie zullen de consequenties van een bepaalde keuze in de toekomst duidelijk zijn. Het nieuwe loonbegrip is immers eenvoudiger. Zo worden in de nieuwe situatie uitsluitend nog die loonbestanddelen in de berekening van het uitkeringsdagloon betrokken waarover SV-premies zijn betaald. De voorgestelde definitie van het loonbegrip sluit dan ook goed aan bij een toenemende flexibilisering van de beloningsvormen.

4.2.7. Samenvatting nieuwe SV-loonbegrip

In onderstaande tabel is ten aanzien van de belangrijkste loonbestanddelen aangegeven, of deze in de nieuwe situatie al dan niet tot het SV-loonbegrip behoren.

Tabel 2. Nieuwe situatie met betrekking tot het SV-loonbegrip

Loonelement	NIEUWE	SITUATIE
	Premieloon	Uitkeringsloon
Functioneel	+	+
Toelage	+	+
Provisie	+	+
Ploegtoeslag	+	+
Inconveniënten	+	+
Loon in natura	-	-
Overwerk*	-	-
Eenmalige uitkering cao	+	+
Winstuitkering	-	-
Extra uitkering (13e, 14e maand)	+	+
Pensioenpremie	-	-
VUT-premie	-	-
Overige premies	-	-
Bijdrage ziektekosten	-	-

+ = wel in premie- c.q. uitkeringsloon

- = niet in premie- c.q. uitkeringsloon

* Voor zover dit niet is aan te merken als een beloning voor werkzaamheden die de werknemer altijd verplicht is te verrichten en die niet in redelijkheid door middel van organisatorische aanpassingen kunnen worden voorkomen.

In bijlage 1 is een uitgebreid overzicht gepresenteerd van de gevolgen van de definiëring van het nieuwe SV-loonbegrip ten aanzien van allerlei loonbestanddelen.

4.2.8 Doorwerking naar het fiscale loonbegrip

4.2.8.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een doorkijk gegeven naar het fiscale loonbegrip. Daarmee wordt een totaalbeeld geschetst van het nieuwe SV-loonbegrip en de gevolgen daarvan voor werkgevers, werknemers en het UWV. Dit sluit ook aan bij het advies van de in deze memorie eerder genoemde werkgroep Loonbegrip.

Uitgangspunt van deze werkgroep is om het SV-loon tevens te hanteren als grondslag voor een heffing op individueel niveau voor het fiscale loon. Het SV-loon wordt dus tevens (een deel van het) fiscaal loon. Omdat de grondslag voor de loonbelasting/premies volksverzekeringen breder is, heeft de werkgroep voorgesteld alle beloningen die uitsluitend voor de heffing van loonbelasting/ premie volksverzekeringen van belang zijn als

overige beloningsbestanddelen te definiëren. De werkgroep geeft drie alternatieven voor de heffing over de overige beloningsbestanddelen te weten: lumpsumheffing bij de werkgever, individuele eindheffing in de loonbelasting bij de werknemer of heffing in de inkomstenbelasting.

De grondslag voor het SV-loon is, zoals hiervoor uiteengezet, beperkter dan de huidige grondslag voor het premieloon en dus ook beperkter dan het huidige fiscale loon. Dat betekent dat er over de overige beloningsbestanddelen alternatief geheven moet worden. Uitgangspunt is verder dat twee zeer belangrijke verschillen tussen het premieloon en het fiscale loon, namelijk de aftrekbaarheid van de WW-premie en de bijtelling van de werkgeversbijdrage in de ZFW-premie voor het fiscale loon gehandhaafd blijven. Deze verschillen zijn vrijwel niet zonder grote koopkrachteffecten en budgettaire effecten weg te werken, terwijl alternatieve heffing zoals verwerking in loonbelastingtabellen nauwelijks administratieve lastenverlichting meebrengt, en wellicht zelfs lastenverzwaring.

Ten aanzien van de administratieve lasten kan nog het volgende worden opgemerkt.

In paragraaf 6.4.2 is aangegeven dat de minister van Financiën binnen afzienbare tijd met voorstellen voor uitwerking van dit fiscale traject zal komen. In deze paragraaf wordt deze uitwerking reeds in grote lijnen aangegeven. De gevolgen van deze systematiek voor de administratieve lasten zijn, omdat een en ander nog nadere uitwerking behoeft, niet precies in te schatten. Op dit moment wordt indicatief een lastenverzwaring van circa € 59 mln berekend. De administratieve lasten op het gebied van de loonbelasting en de sociale verzekeringen zullen derhalve in totaal met een bedrag van circa € 186 mln verminderen. Er wordt nog nader onderzoek naar gedaan.

Over het fiscale loon, dat is dus het SV-loon minus werknemersdeel van de WW-premie, plus het werkgeversdeel van de ZFW-premie, zal op individuele basis naar het normale (dat wil zeggen progressieve) tarief worden geheven. Dit loon zal ook op gelijke basis in de inkomstenbelasting worden betrokken.

Hiervan uitgaande zullen globaal de volgende groepen beloningsbestanddelen tot de overige beloningsbestanddelen gaan behoren:

1. loon in geld in de vorm van:
 - a. incidentele beloningen zoals overwerk, vergoeding voor gewerkte vakantiedagen, tantièmes en andere dergelijke uitkeringen, gratificaties en andere incidentele toeslagen;
 - b. werknemersbijdragen ingevolge een regeling voor verlofsparen (deze zijn fiscaal aftrekbaar). De werknemersdeel van de WW-premie blijft aftrekbaar, maar worden bij het fiscale loon in aanmerking genomen (zie hiervoor);
 - c. werkgeverspremies/bijdragen voor een particuliere ziektekostenverzekering of een andere particuliere verzekeringen. Het werkgeversdeel van de ZFW-premie wordt bij het fiscale loon geteld (zie hiervoor);
 - d. diverse beloningsvormen, zoals een bijdrage in hypotheekrente of een kindertoeslag;
2. loon uit vroegere dienstbetrekking (ZW, WW en WAO-uitkeringen worden bij fictie tot het SV-loon gerekend);
3. fiscaal niet vrijgestelde aanspraken;
4. loon in natura;
5. bovenmatige kostenvergoedingen.

4.2.8.2. Varianten

Hierna worden verschillende heffingsalternatieven geschetst voor de beloningsbestanddelen die niet tot het SV-loon, tevens fiscaal loon worden gerekend maar waarover wel loonbelasting/premieheffing volksverzekeringen moeten worden geheven, de zogenaamde overige beloningsbestanddelen. In de slotconclusie wordt de definitieve keuze weergegeven. Bij de heffingsalternatieven worden de verschillende aspecten die bij de keuze een rol spelen, aangegeven. De leidende uitgangspunten daarbij zijn het draagkrachtbeginsel, de doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen, de eenvoud en de vermindering van administratieve lasten voor de werkgevers, de gevolgen voor werknemers, en de gevolgen voor de Belastingdienst.

a) alleen heffen in de inkomstenbelasting

In de eerste variant worden de overige beloningsbestanddelen, slechts in de inkomstenbelasting betrokken. Het voordeel van deze aanpak is dat een individuele, progressieve heffing naar draagkracht behouden blijft. Een ander voordeel is dat er geen verandering optreedt voor de inkomensafhankelijke regelingen.

Voor werkgevers zal geen vermindering van de administratieve lasten optreden. Tegenover het feit dat zij over de overige beloningsbestanddelen geen loonbelasting meer hoeven in te houden, staat namelijk dat zij de overige beloningsbestanddelen apart moeten registreren en rensignereren aan de Belastingdienst.

Werknemers die overige beloningsbestanddelen ontvangen, moeten aangifte voor de inkomstenbelasting doen. Hierdoor worden veel meer werknemers dan nu het geval is in de inkomstenbelastingheffing betrokken.

Voor wat de uitvoeringskosten betreft, geldt dat de Belastingdienst meer inkomstenbelastingaangiften zal moeten beoordelen en aanslagen zal moeten vaststellen.

b) een voorheffing in de loonbelasting

In deze variant worden de overige beloningsbestanddelen voor een deel op vergelijkbare wijze als nu het geval is progressief belast in de loonbelasting. Op deze wijze zou er dus inhouding plaatsvinden over het SV-loon en het loon voor de heffing van loonbelasting enerzijds, en de overige beloningsbestanddelen anderzijds. Overigens zou het restant van deze overige beloningsbestanddelen, net als thans, worden afgerekend volgens de regels van de eindheffing.

Net als bij de eerste variant, heeft een dergelijke aanpak het voordeel dat een individuele, progressieve heffing naar draagkracht behouden blijft. Ook heeft deze variant geen andere doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen.

Ten opzichte van de eerste variant kent deze variant geen grote gevolgen voor de uitvoering. Het is de verwachting dat er voor de Belastingdienst niet veel zal veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Immers, tegenover iets meer te verwerken loonbelastingdocumenten, staat een vermoedelijk lagere inspanning in de controle, aangezien er meer consensus bestaat over het SV-loonbegrip en het fiscale loonbegrip. Ook voor de werknemers is deze variant te prefereren boven de eerste variant; voor hen wijzigt er immers niets ten opzichte van de huidige situatie.

Tegenover deze voordelen staat echter dat er voor de werkgevers voor dit deel minder administratieve lastenverlichting wordt bereikt. Immers zij moeten dan een uitsplitsing gaan maken tussen SV- en loon voor de

heffing van loonbelasting enerzijds en overige beloningsbestanddelen, die niet onder de eindheffing worden gebracht, anderzijds.

c) een individuele eindheffing loonbelasting bij de werknemer

In deze variant zou de loonbelasting bij wijze van eindheffing direct van de werknemer worden geheven. De loonbelasting is een eindheffing en de beloningsbestanddelen waarover deze eindheffing plaatsvindt, worden derhalve voor de heffing van inkomstenbelasting niet als inkomen aangemerkt.

Een nadeel is dat er voor de overige beloningsbestanddelen geen sprake is van een heffing naar draagkracht. Bovendien vormen de overige beloningsbestanddelen waarover de eindheffing van de werknemer wordt toegepast geen inkomen voor inkomensafhankelijke regelingen.

Voor de werkgevers geldt dat zij slechts loonbelasting inhouden over het nieuwe SV-loon, tevens loon voor de loonbelastingheffing en dat zij ten behoeve van de heffing van loonbelasting over de overige beloningsbestanddelen een individuele toerekening moeten maken. Dat leidt niet tot een administratieve lastenverlichting voor werkgevers.

Werknemers die overige beloningsbestanddelen genieten, zullen in dit systeem te maken krijgen met een loonbelastingaanslag. Dit laatste is voor de meeste werknemers een nieuw fenomeen.

De Belastingdienst zal haar systemen moeten aanpassen, aangezien de systematiek van loonbelastingaanslagen opgelegd aan de werknemer een novum is. Dit betekent dat de uitvoeringskosten hoger zullen zijn dan bij de andere varianten.

d) een eindheffing loonbelasting bij de werkgever (lumpsumheffing)

Deze variant kenmerkt zich door het feit dat de overige beloningsbestanddelen niet worden afgerekend tegen het progressieve tarief, maar dat de bestanddelen worden betrokken in de eindheffing. De werkgever draagt de belasting af, niet meer per werknemer, maar collectief. De belasting wordt dus niet geheven van de werknemer, noch in de loonbelasting, noch in de inkomstenbelasting.

Het grote voordeel van deze variant is dat er een aanzienlijke administratieve lastenverlichting optreedt voor de werkgevers. Immers de tarifiering is niet moeilijk (er geldt één tarief), er is geen registratie per werknemer nodig. Wel kan een dergelijke aanpak leiden tot hogere loonkosten. Voor de werknemer geldt dat de overige beloningsbestanddelen een netto-beloningskarakter krijgen. Zij zullen rechtstreeks niets van de heffing van loonbelasting merken.

Ook voor de Belastingdienst zal deze variant geen grote gevolgen hebben. De eindheffing is een bestaande heffingssystematiek.

Het belangrijkste nadeel van deze systematiek is dat een collectieve heffing niet ziet op de individuele draagkracht van de werknemer; het draagkrachtbeginsel wordt doorbroken. Ook heeft deze variant, net als variant c, gevolgen voor de inkomensafhankelijke regelingen. Immers doordat bepaalde loonbestanddelen niet meer in aanmerking worden genomen kan het voorkomen dat werknemers voor inkomensafhankelijke regelingen in aanmerking komen, terwijl dat eerst niet het geval zou zijn geweest. Dit leidt er toe dat deze heffingstechniek niet voor elk loonbestanddeel geschikt is.

4.2.8.3 Slotbeschouwing

Met betrekking tot de overige beloningsbestanddelen dient een keuze te worden gemaakt uit de hiervoor aangegeven heffingsvarianten. Hierbij speelt ook de aard van de beloningsbestanddelen een rol. Beloningsbestanddelen die draagkrachtverhogend of eenvoudig te individualiseren

zijn, leiden eerder tot een keuze voor een individuele heffingsvariant (alternatief a of b), terwijl andere overige beloningsbestanddelen weer veel meer voor de eindheffing kwalificeren. Bij deze laatste groep moet bijvoorbeeld worden gedacht aan beloningsbestanddelen die niet of nauwelijks draagkrachtverhogend zijn, moeilijk te individualiseren of moeilijk te waarderen zijn. Daarnaast kan het gaan om beloningsbestanddelen die in het algemeen veel administratieve lasten opleveren, dan wel waarvan het, uit een oogpunt van eenvoud, voordelig is deze niet rechtstreeks te belasten.

De veelheid en verscheidenheid van de overige beloningsbestanddelen maakt de keuze voor één heffingsvariant moeilijk. De variabele beloningen die een normaal inkomens karakter hebben, zoals gratificaties, overwerkloon en feestdagtoeslag kunnen eigenlijk niet anders dan individueel worden belast, willen de uitgangspunten met betrekking tot draagkracht en inkomensafhankelijke uitkeringen tot hun recht komen. Aan de andere kant zijn daar de beloningen die moeilijk te individualiseren of te waarderen zijn zoals bepaalde vormen van beloningen in natura of bovenmatige kostenvergoedingen, en waarvoor de eindheffing meer geschikt zou zijn.

Voor de overige beloningsbestanddelen is een keuze gemaakt voor een combinatie van loonbelastingheffing van de werknemer (in te houden en af te dragen door de werkgever) en eindheffing van loonbelasting van de werkgever voor bepaalde, benoemde beloningsbestanddelen. Anderzijds wordt getracht de extra administratieve lasten in het fiscale domein als gevolg van dit wetsvoorstel tot een minimum te beperken.

De belastingheffing over SV-loon, tevens fiscaal loon en de overige beloningsbestanddelen zal dan als volgt verlopen:

- over het SV-loon wordt van de werknemer loonbelasting geheven;
- over de overige beloningsbestanddelen wordt van de werknemer loonbelasting geheven als voorheffing op de inkomstenbelasting. Belangrijke uitzondering hierop is dat geen loonbelastingheffing van de werknemer plaatsvindt indien is bepaald dat een eindheffing van de werkgever wordt toegepast. Hierbij zal het uitgangspunt zijn dat zoveel mogelijk overige beloningsbestanddelen (bijvoorbeeld bestanddelen die moeilijk zijn toe te rekenen aan individuele werknemers of waarover een progressieve heffing niet noodzakelijk is) als eindheffingsbestanddelen worden aangemerkt. Bij de heffing van loonbelasting van de werknemer wordt onderscheid gemaakt tussen beloningen die niet onder het SV-loon vallen omdat de werknemer niet verzekerd is (bijvoorbeeld een pensioengerechtigde of een directeur-grootaandeelhouder) en beloningen die om andere redenen niet onder het SV-loon vallen (bijvoorbeeld incidenteel loon). Terzake van de eerstgenoemde beloning zal het tabeltarief worden toegepast, de andere beloningen zullen tegen een marginaal tarief (vergelijkbaar met huidige tabel bijzondere beloningen) worden belast. Een en ander laat overigens onverlet beloningsbestanddelen in het geheel niet in de heffing van loonbelasting te betrekken maar alleen in de heffing van inkomstenbelasting, zoals het geval is met de auto van de zaak.

De volgende categorieën van beloningsbestanddelen zouden dan onder de eindheffing van de werkgever gebracht moeten worden:

1. beloningsbestanddelen die collectief worden verstrekt dan wel moeilijk zijn toe te rekenen aan individuele werknemers;
2. beloningsbestanddelen die als bestemmingsloon kunnen worden aangemerkt;
3. beloningsbestanddelen die per loontijdvak en/of kalenderjaar gering zijn in omvang.

In een apart fiscaal wetsvoorstel zullen deze gedachten nader worden uitgewerkt.

4.3. De dagloonsystematiek

4.3.1. Algemeen

De in deze paragraaf te bespreken voorstellen beogen de dagloon-systematiek te vereenvoudigen. Hierbij gelden de volgende hoofddoelstellingen:

1. integratie van de dagloonregels voor de vaststelling van de ZW-, de WW- en de WAO-uitkering. Dit betekent dat de thans bestaande onderlinge verschillen – zoveel als mogelijk – zullen verdwijnen;
2. uniformering van de regels op het vlak van de dagloonvaststelling: op de hoofdregel worden zo min mogelijk uitzonderingen toegelaten;
3. terugdringing van het aantal (subjectieve) beoordelingsmomenten.

Alvorens de voorstellen te presenteren dient vooraf – nogmaals – het volgende te worden benadrukt.

In de eerste plaats hebben alle voorstellen alleen betrekking op nieuwe uitkeringen; bestaande uitkeringsrechten worden derhalve gerespecteerd. In enkele specifieke situaties is overgangsrecht noodzakelijk. Dit overgangsrecht wordt in paragraaf 4.5 en de artikelsgewijze toelichting bij de relevante bepalingen toegelicht.

In de tweede plaats moet worden gewezen op het volgende. De bestaande dagloonregels zijn complex aangezien in het verleden getracht is voor alle denkbare situaties iets te regelen. Vereenvoudiging van de dagloon-systematiek betekent dat de regels algemener worden. Ten opzichte van de huidige systematiek zullen derhalve gevolgen voor de hoogte van de (nieuwe) uitkeringen optreden. Het streven is wel deze gevolgen zo gering mogelijk te houden, maar het is onmogelijk om de dagloonsystematiek te vereenvoudigen zonder dat dit gevolgen zal hebben voor (de hoogte van) de uitkeringen in vergelijking met de huidige situatie. Deze gevolgen kunnen zowel positief als negatief ten opzichte van ongewijzigd beleid uitpakken. De uitkeringen hoeven derhalve niet per se lager te worden. Zij kunnen ook hoger worden of gelijk blijven.

Ten aanzien van alle voorstellen zullen de gevolgen per voorstel worden beschreven; daar waar dit mogelijk is zal tevens worden aangegeven op welke groepen werknemers deze gevolgen betrekking kunnen hebben. Een inschatting van het aantal personen dat gevolgen ondervindt van de wijzigingen, alsmede de mate waarin zij een wijziging ondervinden, is niet te geven. De enige manier om hier enig inzicht in te krijgen zou zijn om gedurende minimaal één jaar het dagloon van alle nieuwe uitkeringen zowel volgens de huidige als volgens de nieuwe systematiek te laten berekenen door het UWV. Een dergelijke steekproef geeft echter alleen de gevolgen voor nieuwe uitkeringen in de onderzochte periode. Het is zeer de vraag of deze gevolgen, gezien de mutaties in de instroom in de regelingen van jaar op jaar, representatief zijn. Daarnaast betekent het uitvoeren van een representatieve steekproef een dusdanige belasting van zowel het UWV als de werkgevers dat dit als niet reëel moet worden beschouwd.

Hieronder zullen allereerst de doelstellingen van de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek worden toegelicht. Daarna worden de hoofdlijnen van een vereenvoudigde dagloonsystematiek geschetst.

4.3.2. Doelstellingen voor de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek

Bij de voorstellen voor de nieuwe dagloonsystematiek zullen zo veel mogelijk de volgende doelstellingen worden gehanteerd.

Integratie van de drie huidige dagloonregelingen

Eén van de factoren die de dagloonsystematiek ingewikkeld maakt is dat de dagloonregels voor de vaststelling van de ZW-, WW- en WAO-uitkering niet gelijklopend zijn, maar onderling vele grote en kleine verschillen vertonen. Dit brengt het risico van beoordelingsfouten en onjuiste toepassing van de regelgeving met zich. Ook komt dit de inzichtelijkheid van de systematiek niet ten goede.

Daarom is het streven de drie thans bestaande en onderling verschillende dagloonregels te integreren tot één dagloonregeling voor de ZW, de WW en de WAO. Van de hoofdlijn afwijkende regels die zich specifiek richten op de vaststelling van de ZW-, WW- of WAO-uitkering zullen tot een minimum moeten worden beperkt. Eenduidigheid van de systematiek vermindert de kans op fouten en bevordert de gelijke behandeling van werknemers. Praktisch voordeel is dat de vaststelling van het recht op hetzij ZW-, dan wel WW- of WAO-uitkering kan plaatsvinden op grond van dezelfde door de werkgever ten behoeve van de premieheffing reeds verstrekte gegevens. Dat betekent dus minder gegevensverstrekking door de werkgever en minder gegevensverwerking door het UWV.

Uniforme dagloonsystematiek

Naast de onderlinge verschillen tussen de diverse dagloonregels is ook de *systematiek* die de afzonderlijke dagloonregels hanteren niet uniform. Binnen de dagloonregels voor elke wet zijn hoofdregels geformuleerd, waarop vervolgens weer diverse uitzonderingen mogelijk zijn. Daarnaast heeft het UWV de bevoegdheid om voor categorieën werknemers uitzonderingen op de algemeen geldende dagloonsystematiek vast te stellen; deze uitzonderingen zijn neergelegd in de bijzondere dagloonbesluiten. De redenen voor het treffen van de bijzondere dagloonbesluiten zijn zeer divers van aard geweest en in een aantal gevallen ook niet meer te achterhalen. In sommige gevallen betreft het uitzonderingen ten gunste van bepaalde groepen werknemers; in andere gevallen ging het juist om beperkingen in vergelijking met de algemene dagloonregels.

De nieuwe dagloonsystematiek moet niet alleen zorgen voor integratie van de thans verschillende dagloonregels, maar ook voor een uniforme systematiek, waarbinnen geen, althans zo min mogelijk, uitzonderingen op de hoofdregel zijn toegestaan. Integratie en een verregaande uniformering van de dagloonsystematiek bewerkstelligen eenduidigheid en overzichtelijkheid van de dagloonsystematiek. De toepassing van bijzondere regels vergt immers veelal specifieke informatie. Wanneer de regelgeving zich zoveel als mogelijk beperkt tot één hoofdregel, is minder specifieke gegevensuitvraag bij de werkgever noodzakelijk. Tevens wordt voorkomen dat in overigens gelijke situaties, al naar gelang de sector waarbinnen de werknemer werkzaam is, een verschillend dagloon wordt berekend. Mede met het oog hierop wordt de bevoegdheid van het UWV om voor categorieën werknemers uitzonderingen te maken op de algemene systematiek ingetrokken.

Terugdringing (subjectieve) beoordelingsmomenten

Om een dagloon vast te kunnen stellen moet in de huidige dagloonsystematiek op tal van momenten door de werkgever dan wel het UWV een (subjectieve) beoordeling worden gemaakt. Zo'n beoordelings-

moment is een kwetsbare schakel in het proces van de dagloonvaststelling. Hoe groter het aantal noodzakelijke (subjectieve) beoordelingen, des te groter is de kans dat er fouten worden gemaakt. Bovendien vergt een (subjectieve) beoordeling een grotere administratieve inspanning dan de toepassing van een objectief criterium. Wanneer een beoordeling ook nog een subjectief karakter heeft, dan is voorts het risico aanwezig dat de uitkomst in gelijke situaties van geval tot geval verschilt. Het terugdringen van het aantal (subjectieve) beoordelingsmomenten leidt derhalve tot een geringere kans op fouten, minder administratieve lasten en een objectievere dagloonvaststelling.

Coördinatie premieloon en uitkeringsloon

Naast deze doelstellingen zal gaan gelden dat het uitkeringsloon altijd gelijk is aan het premieloon. Dit versterkt het verzekeringkarakter van de werknemersverzekeringen. In de huidige dagloonsystematiek kan het, zoals eerder aangegeven, voorkomen dat loonbestanddelen wel tot het premieloon behoren doch niet tot het uitkeringsloon en omgekeerd. Dit vindt in belangrijke mate zijn oorzaak in het feit dat er voor premievaststelling en uitkeringsverstrekking verschillende loonbegrippen worden gehanteerd. Een andere oorzaak is het prospectieve karakter van het dagloon. Dat kan ertoe leiden dat loonbestanddelen die op zich wel tot het premieloon behoren, maar die in de referteperiode niet zijn genoten en waarover dus geen premie is betaald, wel tot de grondslag voor de uitkering gaan behoren, omdat aannemelijk is dat de werknemer het betreffende loonelement wel zou hebben genoten als hij niet ziek, werkloos of arbeidsongeschikt zou zijn geworden. Gedacht kan worden aan een loonsverhoging die de werknemer in het vooruitzicht is gesteld. Tenslotte heeft het UWV de mogelijkheid om bij bijzonder dagloonbesluit voor specifieke categorieën werknemers loonbestanddelen aan het uitkeringsloon toe te voegen waarover nimmer premie is betaald. Gevolg van dit alles is een belangrijke mate van discoördinatie niet alleen tussen het premieloonbegrip en het loonbegrip dat van belang is voor de uitkeringsverstrekking, maar tevens een discoördinatie tussen het feitelijke premieloon en uitkeringsloon. Dit komt de inzichtelijkheid en de eenvoud van de systematiek voor de premieheffing en uitkeringsvaststelling niet ten goede. De werkgever dient bovendien ten behoeve van de premieheffing alsmede – in voorkomende gevallen – ten behoeve van de uitkeringsvaststelling aan het UWV afzonderlijk van elkaar verschillende loongegevens te leveren.

In een vereenvoudigde dagloonsystematiek zullen de verschillende loonbegrippen worden gecoördineerd. Hiertoe zullen de voor de premievaststelling en de bepaling van de hoogte van de uitkering van belang zijnde loonbegrippen worden geüniformeerd. Tevens zal – zoals eerder opgemerkt – de bevoegdheid van het UWV om voor specifieke categorieën werknemers bijzondere dagloonbesluiten te treffen komen te vervallen. Voorts zal ook het feitelijke loon dat aan de uitkering ten grondslag ligt overeen moeten stemmen met het daadwerkelijk genoten loon in de referteperiode waarover premie is betaald. Het gelijkstellen van het SV-premieloon aan het SV-uitkeringsloon (equivalentie) betekent op zich al een belangrijke vereenvoudiging en betekent derhalve een administratieve lastenverlichting voor werkgevers en een daling van de uitvoeringskosten van het UWV. Om met deze vereenvoudiging een optimaal effect op de administratieve lasten en uitvoeringskosten te bewerkstelligen is het daarnaast noodzakelijk een aantal kenmerken van de huidige dagloonsystematiek te wijzigen.

4.3.3.1. Historisch dagloon

Gelet op de keuze voor het uitgangspunt dat het premieloon gelijk is aan het uitkeringsloon (equivalentie), is het logisch dat het dagloon niet langer zal worden gebaseerd op toekomstig loon, maar op hetgeen in een periode in het verleden is genoten (historisch dagloon). De verschuldigde premie wordt immers betaald over het feitelijk door de werknemer genoten loon. Wanneer, bij het intreden van ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, de uitkering moet worden gebaseerd op het genoten loon waarover premie is betaald, komt slechts het in een periode in het verleden ontvangen loon in aanmerking als uitkeringsgrondslag. Als het uitgangspunt is dat de grondslag voor de uitkering gelijk is aan de grondslag voor de premieheffing, is het logisch om het dagloon te baseren op hetzelfde loon als dat, waarover in de periode voorafgaand aan het risico premie is betaald.

Daarnaast is er ook een praktische overweging om voor een historisch dagloon te kiezen: het verleden biedt concretere aanknopingspunten voor de vaststelling van een dagloon dan de toekomst. Eerder is gewezen op het enigszins speculatieve karakter van het prospectieve dagloon. Door uit te gaan van het historisch dagloon kan het UWV bij de vaststelling van de uitkering gebruik maken van de gegevens met betrekking tot het loon waarover premie is betaald. Deze gegevens heeft het UWV in de toekomstige situatie in de eigen administratie beschikbaar. Gegevensuitvraag bij de werkgever, bijvoorbeeld over cao-loonontwikkelingen, is niet langer noodzakelijk.

Bovendien sluit de keuze voor een historisch dagloon aan bij hetgeen sedert jaren bij de dagloonvaststelling praktijk is: feitelijk wordt bij de vaststelling van het dagloon immers reeds in belangrijke mate uitgegaan van hetgeen in een periode voorafgaand aan het intreden van het verzekerde risico daadwerkelijk aan loon is genoten.

Daarbij dient nog opgemerkt te worden dat bij de stelselherziening sociale zekerheid (1987) voor de ZW, de WW en de WAO feitelijk al is gekozen voor invoering van een historisch dagloon. In de WW is destijds al een daartoe strekkend artikel opgenomen (artikel 45). Deze bepaling is echter nimmer in werking getreden. De belangrijkste reden hiervoor was dat de uitvoering in de jaren negentig al met zo veel andere wetswijzigingen werd geconfronteerd, dat de invoering van omvangrijke wijzigingen van de regelgeving op het vlak van de dagloonvaststelling te belastend werd geacht voor de uitvoering.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld het dagloon te berekenen op basis van het feitelijke genoten loon in de referentieperiode en niet langer op basis van het loon dat in de toekomst verdiend zou zijn.

Het uitgangspunt van het historisch dagloon heeft de volgende consequenties.

In de huidige systematiek zijn mechanismen opgenomen die ervoor zorgen dat loonwijzigingen in de loop van de referentieperiode volledig doorwerken in het dagloon. Indien bijvoorbeeld daags voordat de werknemer ziek of werkloos werd een cao-loonsverhoging is toegekend, wordt deze verhoging volledig doorberekend in de uitkering. In feite wordt de loonsverhoging op deze wijze *vanaf de eerste dag van de referentieperiode* geacht te zijn genoten.

Deze mechanismen hebben tot doel om er voor te zorgen dat het dagloon op de eerste uitkeringsdag zoveel mogelijk het toekomstig gederfde loon weerspiegelt.

Gelet op de uitgangspunten «historisch dagloon» en «premieloon is gelijk aan uitkeringsloon» ligt het voor de hand slechts rekening te houden met (algemene en individuele) loonontwikkelingen *vanaf het moment dat zij daadwerkelijk optreden*. Dat betekent dus niet, zoals het Lisv in het uitvoeringstechnisch commentaar heeft opgemerkt, dat (cao-) loonsverhogingen tijdens de referteperiode niet meer doorwerken in het dagloon. Het betekent wel dat loonontwikkelingen niet langer aan de gehele referteperiode worden toegerekend, maar slechts worden meegenomen vanaf het moment dat de loonwijziging is ingegaan. Op deze manier komt er een duidelijke relatie te liggen tussen het loon in de referteperiode waarover daadwerkelijk premie is betaald en de grondslag voor de uitkering. Verder werkt op deze wijze de mate van gewenning aan opgetreden loonmutaties in het dagloon door: naarmate het hogere loon in de referteperiode langer is genoten werkt dit ook sterker door in het dagloon. Aldus wordt ook recht gedaan aan het uitgangspunt dat het dagloon een redelijke weerspiegeling moet geven van het welvaartsniveau van de betrokkene. In de bijlagen bij het Lisv-commentaar wordt daarom terecht opgemerkt dat deze benadering van loonwijzigingen tijdens de referteperiode, voortvloeit uit de keuze voor het historisch dagloon.

Een dergelijk zuiver historisch dagloon is het gemiddelde van het feitelijk in de referteperiode verdiende loon. Consequentie van de invoering van een historisch dagloon is dus dat dit ten opzichte van de huidige situatie een verlagend effect op de uitkeringsgrondslag kan hebben. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel dat de referteperiode één jaar bedraagt. Gedurende dit jaar heeft iemand de eerste zes maanden een loon ontvangen van € 1 500,00 per maand. Vanaf de zevende maand ontvangt hij als gevolg van een cao-loonsverhoging € 1 550,00 per maand. In de huidige systematiek bedraagt zijn uitkering 70% van € 1 550,00, ofwel € 1 085,00 per maand. In de nieuwe situatie telt de loonsverhoging maar voor de helft mee in de uitkering; de loonsverhoging is immers slechts gedurende de helft van de referteperiode genoten. De uitkering in de nieuwe situatie bedraagt dan € 1 067,50 per maand. Het omgekeerde, een verhogend effect op de uitkeringsgrondslag, kan ook voorkomen.

Aangezien het feitelijk in de referteperiode genoten loon, waarover premie is betaald, de maatstaf is voor het dagloon, doet een middeling van de feitelijke verdiensten in de referteperiode het meest recht aan het principe van het historisch dagloon. Zoals gezegd heeft dit wel tot gevolg dat de uitkeringsgrondslag voor alle *nieuwe* uitkeringen wordt verlaagd. Voordeel ten opzichte van de huidige situatie is dat het UWV niet meer in elk individueel geval hoeft na te gaan welke algemene en individuele loonontwikkelingen voor de vaststelling van het dagloon relevant zijn. Dat is voor zowel de werkgever als het UWV een administratief belastende procedure.

Invoering van het historisch dagloon betekent voorts dat het mechanisme in de huidige dagloonsystematiek dat er voor zorgt dat het dagloon van jeugdige uitkeringsgerechtigden wordt herzien als zij een leeftijd bereiken die recht geeft op een hoger (minimum) loon, komt te vervallen.

4.3.3.2. Beroep

Thans wordt alleen het loon uit het *gewoonlijk* (WAO, WW) dan wel het *laatstelijk* uitgeoefende beroep (ZW) meegenomen in het dagloon. Het loon uit andere in de referteperiode uitgeoefende beroepen wordt – in beginsel – niet meegenomen in het dagloon (zie paragraaf 3.3.3.). Dit is vreemd omdat de uitkering immers een redelijke weerspiegeling moet zijn van het welvaartsniveau waaraan de betrokken werknemer gewend was. Dit wordt afgemeten aan een bepaalde referteperiode. Het welvaarts-

niveau in die referteperiode wordt in zijn algemeenheid niet slechts bepaald door het loon in een bepaald beroep, maar door het inkomen uit *alle* verzekerde arbeidsverhoudingen in die periode. Bovendien betaalt de verzekerde ten aanzien van alle in de referteperiode gelegen verzekeringsplichtige arbeidsverhoudingen premie.

Het loslaten van het (laatstelijk dan wel gewoonlijk) beroep als criterium voor de bepaling van de hoogte van de uitkering is, zoals het Lisv terecht heeft opgemerkt, een logisch gevolg van de keuze voor een historisch dagloon. Uitgangspunt daarbij is immers dat premieloon en uitkeringsloon aan elkaar gelijk zijn. Gelet hierop is het dan ook logisch dat het feitelijk genoten loon de grondslag is voor de uitkering, ongeacht het beroep waarin dit loon is genoten. Daarom wordt voorgesteld het beroep in de nieuwe systematiek niet meer van invloed te laten zijn op het dagloon. Het dagloon wordt gebaseerd op het in de referteperiode genoten loon, ongeacht het beroep. Het laten vervallen van het beroep als criterium bij het vaststellen van het dagloon versterkt ook het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen: er komt een duidelijke relatie te liggen tussen het loon waarover in de referteperiode premie is betaald en het loon dat ten grondslag ligt aan de uitkering.

Daarnaast zijn er praktische overwegingen om de invloed van het beroep uit te sluiten: dit criterium brengt een aantal complexe beoordelingen met zich. Wanneer het beroep als criterium bij de vaststelling van het dagloon wordt losgelaten wordt het aantal beoordelingsmomenten bij de dagloonvaststelling beperkt, wordt de kans op fouten gereduceerd en is minder gegevensuitvraag bij werkgevers noodzakelijk.

De regering deelt niet de opvatting van het Lisv, dat de toevallige situatie in het refertejaar niet per se een betere afspiegeling behoeft te zijn van het welvaartsniveau dan het geheel van factoren dat het gewoonlijk uitgeoefend beroep (en de daarbij behorende verdiensten) bepaalt. In bepaalde meer uitzonderlijke situaties moge dit zo zijn. De regering meent evenwel dat in zijn algemeenheid de totale verdiensten in de referteperiode een betere weerspiegeling zijn van het daadwerkelijke welvaartsniveau van de werknemer in het referjaar, dan slechts een deel van zijn inkomen in die periode. De regering onderschrijft dan ook wèl de opmerking van het Lisv dat het loslaten van het beroep als criterium als gevolg van het uitgangspunt «historisch dagloon» een logische stap is.

Wanneer het uitgeoefende beroep niet langer van invloed is op de dagloonvaststelling kan het dagloon ten opzichte van de huidige situatie zowel hoger als lager zijn. Dit is het geval als iemand meerdere beroepen in de referteperiode heeft gehad. Indien het inkomen in het beroep c.q. de beroepen, die thans niet van invloed zijn op de hoogte van de uitkering, hoger is dan het inkomen in het beroep, waarop de uitkering thans wordt vastgesteld, zal de uitkering in de nieuwe situatie hoger uitvallen. In het omgekeerde geval zal de uitkering lager uitvallen.

Het Lisv heeft in zijn commentaar aangegeven dat het loslaten van het beroep tot gevolg kan hebben dat een werknemer, die uit zijn gewoonlijk uitgeoefend beroep werkloos wordt, minder geneigd zal zijn vervolgens lager betaalde arbeid te aanvaarden, omdat hij daarmee het risico loopt in een toekomstige uitkeringssituatie een lager dagloon te krijgen. De regering wijst er op dat deze mogelijkheid in het verleden reeds is onderkend. Met het oog daarop zijn diverse dagloongarantiebepalingen in het leven geroepen die in een aantal gevallen ongewenste effecten ondervangen. Deze dagloongaranties worden door de nieuwe regelgeving niet aangetaast.

In de dagloonregels ZW en IWS (WW) zijn thans bijzondere berekeningswijzen van het dagloon opgenomen voor de beroepsgroepen musici & artiesten met wisselende dienstverbanden en handelsvertegenwoordigers. Deze bijzondere dagloonregels betekenen feitelijk dat deze beroepsgroepen een beschermde positie hebben. Op grond van de dagloonregels IWS (WW) hebben ook seizoenwerkers – strikt genomen geen beroepsgroep – een beschermde positie. Verwezen zij naar paragraaf 3.3.3.

In het huidige tijdsgewricht is het niet langer wenselijk om sociale-verzekeringswetgeving voor dergelijke doelen te gebruiken. Daarnaast, en wellicht belangrijker, kent de huidige arbeidsmarkt veel flexibele arbeidskrachten, die net als de hier bedoelde musici & artiesten, seizoenwerkers en ook handelsvertegenwoordigers, wisselende inkomsten en arbeidspatronen hebben. Ook deze groep werknemers verricht vele werkzaamheden die een groot maatschappelijk belang vertegenwoordigen. De groep flexibele arbeidskrachten is vele malen groter dan de groep musici & artiesten met wisselende dienstverbanden, seizoenwerkers en handelsvertegenwoordigers. Moeilijk valt in te zien waarom nu juist deze bijzondere groepen nog langer een beschermde positie zouden moeten hebben. Bovendien wordt de nivellerende werking van de bijzondere bepalingen voor musici & artiesten, seizoenwerkers en handelsvertegenwoordigers, waar het Lisv in zijn commentaar op wijst, in de voorstellen van de regering bereikt door vaststelling van de duur van de referteperiode op één jaar.

Voorgesteld wordt dan ook het dagloon van musici & artiesten, seizoenwerkers en handelsvertegenwoordigers in de nieuwe dagloonsystematiek vast te stellen volgens de algemeen geldende hoofdregels. Gevolg hiervan is dat de uitkeringsgrondslag voor musici & artiesten en seizoenwerkers op wie de huidige uitzonderingsbepalingen van toepassing waren *lager* kan zijn dan thans het geval is. Voor handelsvertegenwoordigers zullen geringe wijzigingen optreden. De bescherming van handelsvertegenwoordigers bestaat vooral uit de toepassing van een langere dan de normale referteperiode, namelijk 52 weken in plaats van 13 (ZW) respectievelijk 26 weken (IWS/WW). Uit de volgende paragraaf blijkt dat in het onderhavige wetsvoorstel een in alle situaties toe te passen uniforme referteperiode van één jaar wordt voorgesteld. Derhalve mag worden aangenomen dat de gevolgen van het vervallen van de bijzondere bepalingen voor handelsvertegenwoordigers beperkt zullen zijn.

4.3.3.3. De dagloonreferteperiode

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat er thans verschillende dagloonreferteperioden worden gehanteerd in het kader van de ZW, de WAO en de WW. Een uniformering van de dagloonreferteperioden vergroot de inzichtelijkheid van het stelsel. Daarnaast heeft het hanteren van een uniforme referteperiode het grote voordeel dat de hoogte van het dagloon voor de verschillende regelingen in het overgrote deel van de gevallen beduidend minder van elkaar afwijkt. Dit betekent, in samenhang met de overige voorstellen ten aanzien van de dagloonsystematiek, dat bijvoorbeeld het ZW-dagloon aan het einde van de wachttijd veelal gelijk zal zijn aan het WAO-dagloon. Tevens geldt dat bij samenloop van een WAO- en een WW-uitkering vaker kan worden uitgegaan van hetzelfde dagloon. Met name herzieningen van uitkeringen in dergelijke gevallen van samenloop, bijvoorbeeld bij een herziening van de mate van arbeidsongeschiktheid, zijn thans administratief zeer bewerkelijk. Voor de volledigheid zij er op gewezen dat daglonen voor de ZW, de WW en de WAO, die zijn gebaseerd op gelijklopende loongegevens uit dezelfde referteperiode en aan de

hand van dezelfde dagloonsystematiek zijn berekend, als gevolg van de inhoud van de diverse materiewetten, onderling nog steeds verschillen kunnen vertonen. Het voorliggende wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving, beogen de verschillen die voortvloeien uit de dagloonsystematiek – zoals per wet verschillende referteperioden – zoveel als mogelijk te beperken.

Voorgesteld wordt voor alle werknemersverzekeringen een dagloon-referteperiode van één jaar te hanteren.

Het eerste argument daarvoor is dat met name de WW en de WAO qua karakter, omschreven in termen als «kortdurende» of «langdurende» uitkering, in de loop van de jaren naar elkaar zijn toegegroeid. In het begin (1967) was de WAO een loongerelateerde uitkering waarvan de duur, bij voortduren van de arbeidsongeschiktheid, slechts beperkt werd door het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De WW daarentegen begon in 1952 als een loongerelateerde uitkering die maximaal 6 maanden genoten kon worden. Kenmerk van een loongerelateerde uitkering is dat de hoogte ervan wordt bepaald door toepassing van een uitkeringspercentage over het, in het dagloon vertaalde, gederfde loon. De loongerelateerde WAO- en WW-uitkering zijn in de loop van de jaren geëvolueerd tot uitkeringen waarvan de maximale duur van het loongerelateerde deel, afhankelijk van de leeftijd waarop de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingaat (WAO), dan wel van de leeftijd en de lengte van het arbeidsverleden (WW) varieert van 6 maanden tot 6 jaar (WAO) dan wel 5 jaar (WW). Overigens is het zo, dat als het recht op WAO-uitkering ontstaat als men nog geen 33 jaar is, geen aanspraak bestaat op een loongerelateerde uitkering, maar op een vervolgutkering. Deze wijzigingen vloeiden voort uit de stelselherziening per 1 januari 1987 (WW) en de inwerkingtreding van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen per 1 augustus 1993 (WAO).

Gesteld zou kunnen worden, dat het karakter van deze uitkeringen, voor wat betreft het loongerelateerde deel niet langer beschreven kan worden in termen als «kortdurend» of «langdurend», maar dat het thans gaat om een gemengd karakter, waarbij zowel kortdurende als langer durende loongerelateerde uitkeringen mogelijk zijn. In paragraaf 4.3.3.2. is aangegeven dat wordt voorgesteld om bij de bepaling van het dagloon niet langer het beroep maatgevend te laten zijn. Het is vanuit deze universalisering-op-karakterniveau in combinatie met het verlaten van het beroep als centraal ijkpunt dat de regering meent dat gekomen moet worden tot een voor beide wetten gelijke dagloonreferteperiode. Die referteperiode moet lang genoeg zijn om in het merendeel van de gevallen een goed beeld te krijgen van het inkomenspatroon van de betrokken werknemer. Tegelijkertijd zal deze referteperiode niet zó lang mogen zijn dat te ver in het verleden moet worden teruggegaan. Juist omdat in de WW bij de stelselherziening sociale zekerheid per 1 januari 1987 de langer durende loongerelateerde uitkering zijn intrede heeft gedaan, en bij de dagloonberekening voor de WW ook nu al (zie paragraaf 3.3.4.) een dagloonreferteperiode van 52 weken geen onbekend verschijnsel is, terwijl voor de WAO een referteperiode van een jaar van meet af aan een periode van voldoende lengte is gevonden, acht de regering het meer voor de hand liggend om ook voor de WW van een jaar uit te gaan dan van een kortere of langere periode.

Hoewel de ZW nog wel het karakter van een kortdurende uitkering draagt, acht de regering ook voor dié uitkering een goed argument aanwezig om de referteperiode langer te stellen dan de huidige basisperiode van 13 weken. Waar de ZW thans nog tot uitbetaling komt leidt het voorstel om niet langer het beroep maatgevend te doen zijn voor de dagloombepaling ertoe dat, anders dan nu, niet langer het loon in de laatste dienstbetrekking (zie paragraaf 3.3.3.) bepalend is voor het dagloon. De ZW komt thans nog tot uitbetaling indien artikel 29b ZW van toepassing is en in de

zogenaamde «vangnetsituaties» waarin geen loondoorbetaling door de werkgever plaatsvindt. Dat niet langer uitgegaan wordt van het beroep maakt het ook voor de dagloonberekening in het kader van de ZW, ook al gaat het om een kortdurende uitkering, daarom nodig dat het dagloon een zo goed mogelijke afspiegeling vormt van het inkomenspatroon van betrokkene. Omdat dit aldus voor alle drie de hier besproken wetten geldt, is er geen reden, de referteperiode voor de ZW af te laten wijken van de referteperiode die voor de WAO en de WW wordt voorgesteld.

Een bijkomend argument om voor een referteperiode van een jaar te kiezen is dat bij dié referteperiode seizoenspatronen zonder nadere regeling in het dagloon kunnen worden meegenomen. De periode van een jaar omvat immers ieder seizoenspatroon. Als gevolg hiervan is niet langer een bijzondere regeling voor seizoensarbeiders noodzakelijk. Bij een kortere periode zou dat wel het geval blijven. In dat geval zou het namelijk voor de hoogte van het dagloon veel kunnen uitmaken op welk moment iemand ziek of werkloos wordt. Bij hantering van een historisch dagloon is dat niet wenselijk. Een referteperiode van één jaar bewerkstelligt dat het moment waarop iemand ziek of werkloos wordt, geen invloed meer heeft op de hoogte van het dagloon.

Een ander argument is dat bij een referteperiode van een jaar alle verzekerde loonbestanddelen *in de meeste gevallen* minimaal één keer tot uitbetaling zullen zijn gekomen. Bij een kortere periode zou het kunnen voorkomen dat loonbestanddelen die slechts één maal per jaar worden toegekend, zoals de vakantietoeslag of de eindejaarsuitkering, niet binnen de referteperiode vallen. Deze loonbestanddelen behoren echter wel deel uit te maken van het uitkeringsloon. Door uit te gaan van een referteperiode van een jaar wordt de kans dat de uitbetaling van zulke loonbestanddelen buiten de referteperiode plaatsvindt gereduceerd ten opzichte van de situatie, die nu ten aanzien van de WW en de ZW geldt, waarin in beginsel een kortere referteperiode wordt gehanteerd. De regering is hier voorstander van, omdat dan ook het aantal gevallen, waarin verder in het verleden moet worden gezocht naar uitbetaling van zulke loonbestanddelen zo klein mogelijk wordt. Het Lisv merkt in zijn uitvoeringstechnisch commentaar op dat het ook in deze systematiek niet helemaal kan worden uitgesloten, dat evenredige toerekening moet plaatsvinden. Dit is juist. In dit verband zij opgemerkt, dat het ten aanzien van loonbestanddelen, die slechts één maal of enkele malen per jaar worden verstrekt altijd nodig zal zijn dat evenredige toerekening plaatsvindt. Zo kan het voorkomen, dat iemand in mei 2001 vakantietoeslag krijgt uitbetaald en per 1 september 2001 werkloos wordt, waarbij de opgebouwde vakantietoeslag wordt afgerekend. In dat geval zal een evenredig deel van de vakantietoeslag die in mei werd betaald moeten worden toegerekend aan de maanden september 2000 tot en met mei 2001, terwijl de per 1 september 2001 afgerekende vakantietoeslag moet worden toegerekend aan de maanden juni tot en met augustus 2001.

Tenslotte is het zo dat bij een referteperiode van één jaar op een meer evenwichtige manier dan bij een kortere periode rekening wordt gehouden met wisselende arbeidspatronen. Min of meer toevallige perioden van inactiviteit worden op deze wijze gemitigeerd.

Een referteperiode van één jaar betekent voor de ZW en WW een wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Voor de WAO treden geen gevolgen op. De referteperiode voor het vaststellen van het dagloon is voor de WAO immers thans al één jaar.

Een verlenging van de referteperiode van 13 weken naar een jaar kan ertoe leiden dat de hoogte van het dagloon verschilt ten opzichte van de huidige situatie. Het ZW-dagloon kan door de verlenging zowel *hoger* als *lager* worden in vergelijking met de huidige situatie.

Hierbij zij – wellicht ten overvloede – aangetekend dat dit niet geldt voor mensen die tijdens ziekte recht hebben op loondoorbetaling. In dat geval bestaat immers geen recht op ziekengeld. De bedoelde gevolgen kunnen dus alleen optreden voor de zogenaamde «vangnet-ZW-uitkeringen». Hierbij gaat het bijvoorbeeld om mensen met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Indien iemand met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd ziek wordt, heeft deze persoon voor de resterende duur van de arbeidsovereenkomst recht op loondoorbetaling door de werkgever. Met de afloop van het dienstverband eindigt ook het recht op loondoorbetaling. Op dat moment ontstaat recht op een vangnet-ZW-uitkering. Op dat moment wordt derhalve ook het ZW-dagloon vastgesteld.

Het gaat bij de vangnet-ZW-uitkeringen weliswaar om een omvangrijke groep (jaarlijks ca. 500 000 personen), maar de desbetreffende uitkeringen zijn van relatief korte duur.

De hiervoor genoemde gevolgen voor de hoogte van de uitkering kunnen ook optreden ten aanzien van uitkeringen op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de Wet arbeid en zorg (de zwangerschaps- en bevallingsuitkering en de adoptie-uitkering). Bij de bepaling van de hoogte van deze uitkeringen zijn de dagloonregels ZW namelijk van overeenkomstige toepassing.

Een wijziging van de hoogte van het dagloon ten opzichte van de huidige situatie treedt alleen op in het geval iemand in de laatste 13 weken vóór het intreden van de ziekte een afwijkend loon heeft genoten in vergelijking met de periode vóór deze 13 weken. Dit kan het geval zijn bij wisselende arbeidspatronen c.q. dienstverbanden.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel dat iemand werkt tot 1 juli 1999 in een voltijdbaan tegen een loon van € 100,00 per dag. Vanaf 1 juli 1999 werkte deze persoon in een ander dienstverband deeltijd tegen een loon van € 50,00 per dag. Op 1 januari 2000 werd betrokkene ziek. In de huidige situatie wordt het dagloon berekend op basis van de laatste 13 weken. Het dagloon is dus € 50,00, terwijl de uitkering (70%) € 35,00 per dag bedraagt. Bij een referteperiode van één jaar bedraagt het dagloon het gemiddelde loon per dag in die periode, dus € 75,00. De uitkering bedraagt dan € 52,50 per dag.

De omgekeerde situatie is uiteraard ook mogelijk.

Het niet langer rekening houden met het beroep kan er, zoals eerder aangegeven, toe leiden dat het ZW-dagloon hoger of lager uitvalt dan in de huidige situatie. De uitkering kan om die reden alleen al afwijken van de uitkering op basis van het laatstverdiende loon. De kans dat dit het geval is, is evenwel bij een referteperiode van één jaar – uiteraard – groter dan bij een kortere referteperiode.

Stel dat iemand in een jaar veel wisselende dienstverbanden heeft en in iedere dienstbetrekking een loon ontvangt dat varieert van € 80,00 per dag tot € 130,00 per dag. Stel vervolgens dat deze persoon in de laatste dienstbetrekking gedurende 6 weken € 80,00 per dag ontving. In de huidige situatie wordt het dagloon in dat geval berekend op basis van deze laatste dienstbetrekking. Het niet langer meenemen van het beroep betekent dat het dagloon bij de huidige referteperiode zou worden berekend op basis van het gemiddelde loon van de laatste 13 weken. Indien het loon in de 7 weken voor de laatste dienstbetrekking afweek van het loon in die laatste dienstbetrekking resulteert een ander dagloon dan het laatstgenoten loon. Bij een referteperiode van één jaar is de kans dat

wisselingen in het loon bij wisselende dienstverbanden zijn opgetreden uiteraard groter dan bij een periode van 13 weken.

De geschetste gevolgen komen, zoals gezegd, voor bij een ZW-uitkering. Indien sprake is van een loondoorbetalingsverplichting wordt uiteraard het loon doorbetaald conform de cao-afspraken. De gevolgen zullen zich daarom alleen voordoen voor de volgende personen:

- personen met een contract voor bepaalde tijd. De geschetste gevolgen van een referteperiode van één jaar zullen alleen optreden indien iemand gedurende dat jaar meerdere contracten heeft gehad met een fors afwijkend loon;
- uitzendkrachten. De gevolgen voor uitzendkrachten zullen evenwel in de meeste gevallen niet groot zijn. Indien iemand gedurende de gehele referteperiode als uitzendkracht heeft gewerkt speelt het laatstelijk uitgeoefend beroep thans al geen rol; in die gevallen wordt namelijk aangenomen dat het beroep «uitzendkracht» is. Voor deze uitzendkrachten wordt bij ziekte in de praktijk derhalve thans al steeds het gemiddelde loon van de laatste 13 weken genomen, ongeacht of ze in die periode meerdere uitzendbanen hebben gehad. In de nieuwe situatie zal alleen als een uitzendkracht in de laatste 13 weken een fors ander loon had dan in de periode daaraan voorafgaand, een referteperiode van één jaar invloed hebben op de ZW-uitkering.

De geschetste gevolgen kunnen zich ook voordoen indien artikel 29b ZW wordt toegepast. Dit artikel bepaalt dat een arbeidsgehandicapte, die binnen 5 jaar na indiensttreding ziek wordt, recht heeft op een ZW-uitkering. Indien de werkgever het loon doorbetaalt ontvangt de werkgever de ZW-uitkering. Hierboven is al uiteengezet, dat door de verlenging van de huidige referteperiode van 13 weken naar één jaar het ZW-dagloon en daarmee de ZW-uitkering in de toekomst hoger of lager kan uitvallen dan nu het geval is. Als de werkgever het loon doorbetaalt zal een en ander bij de toepassing van artikel 29b ZW ertoe leiden, dat in vergelijking met de huidige situatie de werkgever in het ene geval meer en in het andere geval minder aan ZW-uitkering «terugontvangt».

De gevolgen van een dagloonreferteperiode van een jaar voor de WW

Ook voor de WW treden gevolgen op. Ook hier geldt dat de uitkering zowel *hoger* als *lager* kan worden dan in de huidige situatie. Dit geldt met name voor personen met wisselende lonen. Veelal gaat het hierbij om personen met een wisselend dienstverband. Voor personen met een vast dienstverband zal de verlenging veelal geen gevolgen hebben. Het enkele alinea's hierboven beschreven voorbeeld laat evenwel zien dat als, hoewel sprake is van een vast dienstverband, tijdens de referteperiode de omvang van het dienstverband wijzigt, gevolgen optreden voor de hoogte van het dagloon.

De groep personen voor wie in het kader van de WW de verlenging van de dagloonreferteperiode gevolgen *kan* hebben zal voornamelijk jongere werknemers (< 35 jaar) betreffen. Deze vormen immers de belangrijkste groep personen met een wisselend arbeidspatroon (flexwerkers). Het merendeel van de oudere werknemers heeft een vast dienstverband met een vaststaand aantal uren.

De verlenging heeft voornamelijk gevolgen voor de nieuwe loongerelateerde WW-uitkeringen. In 1998 bedroeg de instroom in de WW van personen jonger dan 35 jaar met een loongerelateerde uitkering (de duur van de loongerelateerde uitkering bedraagt voor hen maximaal 1,5 jaar) bijna 125 000 personen. Voor een deel van deze groep kan de verlenging van de referteperiode gevolgen hebben op de hoogte van de uitkering.

De gevolgen voor de hoogte van het dagloon zijn vergelijkbaar met de eerder geschetste gevolgen voor de ZW. Een verlenging van de referteperiode kan derhalve zowel tot een *hoger* als tot een *lager* dagloon leiden in vergelijking met de huidige situatie, afhankelijk van het inkomen in de periode waarmee de huidige WW-dagloonreferteperiode van 26 weken wordt verlengd tot één jaar. Is dit inkomen hoger, dan zal het dagloon ook hoger uitvallen; is dit lager dan zal het dagloon lager uitvallen.

De verlenging van de referteperiode naar één jaar heeft geen gevolgen voor personen die in de laatste 39 weken in minder dan 26 weken hebben gewerkt. Zij hebben immers geen recht op WW-uitkering. Ten aanzien van de personen die recht hebben op een kortdurende uitkering zal eveneens meestal geen wijziging optreden. De kortdurende uitkering wordt immers meestal bepaald op basis van het minimumloon. Alleen in het geval iemand in het laatste jaar gedurende een periode minder heeft verdiend dan het minimumloon (bijvoorbeeld omdat in deeltijd werd gewerkt) kunnen er wijzigingen optreden. In het geval iemand in de laatste 26 weken minder heeft verdiend dan het minimumloon, maar in de periode daarvóór (meer dan) het minimumloon ontving, zal het dagloon als gevolg van de verlenging *hoger* uitvallen dan in de huidige situatie, echter met die restrictie dat de feitelijke berekeningsbasis voor de uitkering nooit meer zal kunnen bedragen dan het minimumloon. Is het omgekeerde het geval, dan zal het dagloon *lager* uitvallen.

Voor personen die recht hebben op een loongerelateerde uitkering treden dezelfde gevolgen op als beschreven bij de ZW. Als in de laatste 26 weken voorafgaand aan het arbeidsurenverlies minder dan wel meer werd verdiend dan in de daaraan voorafgaande periode, zal het dagloon *hoger* dan wel *lager* zijn dan in de huidige situatie. Dit zal het geval zijn bij wisselende arbeidspatronen c.q. inkomenspatronen. Indien iemand immers het gehele jaar een vast dienstverband heeft gehad, zullen zich geen wijzigingen voordoen. Wisselende arbeidspatronen zullen zich vooral voordoen bij jongere werknemers. Voor deze groep werknemers geldt dat de duur van de loongerelateerde uitkering korter is dan voor oudere werknemers. Voor iemand van 35 jaar bijvoorbeeld geldt dat de duur van de loongerelateerde uitkering maximaal 1,5 jaar bedraagt.

In het wetsvoorstel dat ter advisering aan het Lisv werd aangeboden werd aangenomen, dat het noodzakelijk was, om ook de meetperiode voor de vaststelling van het gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) te verlengen tot 52 weken. Het GAA speelt bij de toepassing van de WW een rol bij de bepaling of sprake is van een relevant arbeidsurenverlies en – daarmee – van werkloosheid. Thans is die meetperiode 26 weken. Gemeend werd, dat handhaving van die duur in sommige gevallen een belemmerende werking op de reïntegratie zou kunnen hebben. Uit het advies van het Lisv bleek echter, dat dit een misvatting was. De regering ziet daarom bij nader inzien geen aanleiding om de duur van de GAA-meetperiode te verlengen.

De positionering van de referteperiode

De dagloonreferteperiode eindigt thans op de dag onmiddellijk voorafgaand aan het moment waarop de verzekerde ziek is geworden of een arbeidsurenverlies heeft geleden. Wordt de verzekerde ziek op 11 oktober 2000, dan is bijvoorbeeld de dagloonreferteperiode voor de WAO thans een jaar, beginnend op 11 oktober 1999 en eindigend op 10 oktober 2000. De werkgever moet in de huidige situatie aan het UWV loongegevens over de volledig binnen die periode gelegen salarisbetalingsperioden aanleveren, omdat het dagloon thans wordt gebaseerd op het loon over dié salarisbetalingsperioden.

Dat wordt gekeken naar de volledige salarisbetalingsperioden, gelegen in

de dagloonreferteperiode, geldt vanaf 1 januari 2001 (regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 augustus 2000, nr. SV/AVF/00/49 741 tot wijziging van de dagloonregels WAO, ZW en Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (Stcrt. 164)). Verwezen zij in dit verband naar paragraaf 3.3.4.

In de toekomst zal de werkgever kunnen volstaan met het ten behoeve van de premieheffing aanleveren van loongegevens die betrekking hebben op het bij die werkgever gebruikelijke premiebetalingstijdvak. Aangezien deze gegevens ook voor de uitkeringsvaststelling zullen worden gebruikt is aanlevering van extra gegevens door de werkgever ten behoeve van die vaststelling in beginsel niet meer nodig. De werkgever kan de door hem betaalde lonen per maand of per periode van vier weken verantwoorden. Om die reden wordt voorgesteld de referteperiode voor de dagloonvaststelling te doen aansluiten bij de relevante premiebetalingstijdvakken.

Concreet betekent dit dat wordt voorgesteld om in de nieuwe dagloonregels te bepalen dat de dagloonreferteperiode van een jaar eindigt op de laatste dag van het laatste volledige premiebetalingstijdvak voorafgaand aan het intreden van het arbeidsurenverlies/de arbeidsongeschiktheid. Het UWV kan aldus het dagloon berekenen aan de hand van de in de eigen administratie aanwezige loongegevens, zonder dat nadere uitvraag bij de werkgever noodzakelijk is.

4.3.3.4. Berekeningswijze dagloon

Eerder is aangegeven dat het wenselijk is om de dagloonsystematiek te vereenvoudigen, onder meer door een grotere eenvoud en eenduidigheid in de systematiek te bewerkstelligen en door het aantal beslis- en beoordelingsmomenten terug te dringen. Daarnaast is het wenselijk om de met de dagloonvaststelling verbonden administratieve lasten voor werkgevers terug te dringen. Naast de hierboven genoemde voorstellen zal ook een gewijzigde berekeningsmethode voor het dagloon hieraan een bijdrage leveren.

Het dagloon wordt in de huidige systematiek niet op eenduidige wijze berekend. Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt tussen werknemers met een vast loon en werknemers met een wisselend loon. Voor elk van deze categorieën geldt een afzonderlijke berekeningsmethode voor het dagloon. Voorts wordt het dagloon uitsluitend gebaseerd op (het loon verdiend op) *normaal* gewerkte dagen. Vervolgens moet bij elke dagloonberekening worden beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, het dagloon evenredig moet worden verlaagd. Voorgesteld wordt een berekeningsmethode voor het dagloon waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen werknemers met een vast loon en werknemers met een wisselend loon. Voorts zal het aantal *normaal* gewerkte dagen niet meer relevant zijn voor de berekening van het dagloon. Verder vindt – behoudens in een aantal limitatief opgesomde uitzonderingen – geen afzonderlijke evenredige correctie meer plaats.

Vervallen onderscheid vast loon en wisselend loon

In de huidige dagloonregels wordt een onderscheid gemaakt tussen werknemers die laatstelijk voor het intreden van het verzekerde risico werkzaam waren tegen een vast loon en werknemers die werkzaam waren tegen een wisselend loon. Voor de dagloonberekening wordt thans steeds bezien of de zogenaamde vastloonbepaling kan worden toegepast. Indien dit het geval is, is bij de vastloner het vaste loon van de laatste salarisbetalingsperiode voorafgaand aan het ziek of werkloos worden van de werknemer grondslag voor de berekening van het dagloon; op deze wijze

kan de dagloonvaststelling op een eenvoudiger wijze plaatsvinden dan wanneer de hoofdregel voor de berekening van het dagloon zou worden toegepast. De vraag of de vastloonbepaling mag worden toegepast vergt een (subjectieve) beoordeling van het UWV; deze beoordeling hangt in belangrijke mate af van hetgeen de werkgever heeft aangeleverd. Bij de wisselendloner wordt het dagloon berekend volgens de hoofdregel. Op grond daarvan is het dagloon het loon dat in de referteperiode *gemiddeld* op *normaal* gewerkte dagen is verdiend; voor wisselendloners worden de dagloonregels dus wel onverkort toegepast.

Voorgesteld wordt het onderscheid tussen vast loon en wisselend loon te laten vervallen. Er is een principiële reden om afstand te doen van het onderscheid tussen wisselendloners en vastloners: bij een dagloon-systematiek gebaseerd op een historisch dagloon kan het niet zo zijn dat een deel van de uitkeringsgerechtigden een uitkering ontvangt op basis van het loon dat de werknemer over het laatste premiebetalingstijdvak voorafgaand aan de ziekte dan wel het arbeidsurenverlies heeft genoten (vastloners), terwijl een ander deel een uitkering ontvangt gebaseerd op een gemiddelde van hetgeen hij in de referteperiode heeft verdiend (wisselendloners). In het uitvoeringstechnisch commentaar merkt het Livs dan ook terecht op dat het vervallen van het onderscheid tussen vast loon en wisselend loon inherent is aan de keuze voor een historisch dagloon. Aan de handhaving van het onderscheid tussen vastloners en wisselendloners kleeft voorts het nadeel dat de werkgever in verband hiermee gegevens zal moeten verstrekken ter zake van het patroon van inkomensverwerving alsmede met betrekking tot het arbeidspatroon. In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om deze gegevens bij meerdere werkgevers op te vragen. Als het onderscheid tussen vastloners en wisselendloners vervalt, hoeft de werkgever een beoordeling minder te plegen en minder gegevens te leveren. Voor het UWV komt een beoordelings- en controlemoment te vervallen. Voorts wordt het dagloon in alle gevallen – behoudens indien één van de hierna genoemde uitzonderingen van toepassing is – door het UWV op eenduidige wijze berekend. Wanneer de polisadministratie operationeel is, beschikt het UWV over alle relevante loongegevens om een dagloon te kunnen vaststellen. Met behulp van een geautomatiseerd dagloonsysteem is het voor het UWV net zo eenvoudig voor een vastloner een dagloon te berekenen op basis van de loongegevens met betrekking tot de gehele referteperiode als op grond van de gegevens van de laatste salarisbetalingsperiode voorafgaand aan het intreden van het risico. Er is derhalve ook vanuit een praktisch oogpunt niet langer behoefte aan een vastloonsystematiek.

Wijziging berekeningsmethode

ZW-, WW- en WAO-uitkeringen worden niet verstrekt over zaterdag en zondagen. Er wordt dus over ten hoogste 5 dagen per kalenderweek (namelijk de maandag tot en met de vrijdag) uitkering verstrekt. Het maximale aantal dagen waarover in een jaar uitkering wordt verstrekt is als gevolg daarvan 261. Bij de berekening van het dagloon wordt het in de referteperiode genoten loon omgerekend naar een uitkeringsloon per dag. Het dagloon wordt derhalve berekend door het in de referteperiode genoten loon te delen door ten hoogste het maximale aantal dagen waarover in die periode uitkering kan worden verstrekt. Ook bij de dagloonberekening wordt derhalve uitgegaan van ten hoogste 5 dagen per kalenderweek (maandag tot en met vrijdag), waarover uitkering kan worden verstrekt. Deze dagen worden hierna aangeduid als *dagloondagen*.

In het merendeel van de gevallen waarin thans een dagloon moet worden vastgesteld zijn de vastloonbepalingen van toepassing. In een belangrijk

deel van de overige situaties dient het dagloon evenredig te worden verlaagd (overigens is ook bij de toepassing van de vastloonbepalingen in diverse gevallen evenredige verlaging nodig). Als gevolg hiervan wordt in de huidige berekeningsmethodiek het dagloon veelal feitelijk berekend door het loon in de referteperiode te delen door het maximale aantal dagloondagen in die periode (zij het dat het dagloon nu nog wordt geëxtrapoleerd naar het loonniveau per einde referteperiode, het zg. eindloonstelsel). Binnen een referteperiode van een jaar spreken wij dan over een aantal van maximaal 261 dagloondagen. Met het oog hierop ligt het voor de hand bij de berekening van het dagloon in de toekomst de hoofdregel te hanteren die het dagloon direct op het in het refertejaar gemiddeld per dag verdiende loon vaststelt. Het dagloon wordt in beginsel altijd op dezelfde wijze berekend, ongeacht het arbeidspatroon (bijvoorbeeld voltijds of deeltijds werken) van de werknemer. De formule voor de berekening van het dagloon komt er dan als volgt uit te zien:

$$\text{dagloon} = \frac{\text{in de referteperiode genoten loon}}{261 \text{ dagloondagen.}}$$

Bij het in de referteperiode genoten loon gaat het niet alleen om loon over dagen waarop daadwerkelijk arbeid is verricht, maar tevens om loon over vakantiedagen, erkende feestdagen, ATV-dagen en bijzonder verlofdagen. Het op deze dagen genoten loon wordt in de dagloonberekening betrokken, omdat het loon betreft waarover SV-premies zijn betaald. Gelet op het uitgangspunt equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon ligt het voor de hand het loon over deze dagen in de berekening van het dagloon te betrekken. Voorts zou uitzondering van het loon over deze dagen – zoals dat in de huidige situatie gebeurt – leiden tot (extra) gegevensuitvraag bij werkgevers.

Het bij ziekte *volledig* doorbetaalde loon behoort eveneens tot het loon dat de grondslag vormt voor de uitkering. Het meenemen van dit loon bij de dagloonberekening heeft immers geen effect op de hoogte van de uitkering. Voordeel voor de werkgever is dat deze het over ziektedagen volledig doorbetaalde loon – anders dan thans het geval is – desgevraagd niet meer afzonderlijk aan het UWV hoeft op te geven: het UWV kan gebruik maken van de in het kader van de premieheffing aangeleverde gegevens. Dat is anders wanneer tijdens ziekte minder dan 100% van het loon wordt doorbetaald. Wanneer bij de dagloonvaststelling het tijdens ziekte minder dan volledig doorbetaalde loon in aanmerking zou worden genomen, zou ten aanzien van de betrokken werknemers, in vergelijking met werknemers wier loon tijdens ziekte wel volledig wordt doorbetaald, een ongewenst negatief verschil optreden. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen wordt bij de dagloonvaststelling niet uitgegaan van het tijdens ziekte gedeeltelijk doorbetaalde loon, maar van het loon dat in het premiebetalingstijdvak voorafgaand aan het tijdvak waarin de werknemer ziek is geworden is genoten (zie ook hierna onder *Uitzonderingen*).

Gebroken premiebetalingstijdvak

In paragraaf 4.3.3.3. is aangegeven dat de referteperiode één jaar is, en dat dat jaar eindigt op de laatste dag van het laatste premiebetalingstijdvak voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid/het arbeidsurenverlies. Eerder is tevens aangegeven dat het UWV het dagloon vaststelt met behulp van de door de werkgever ten behoeve van de premieheffing aangeleverde loongegevens. Deze loongegevens zullen per maand of periode van vier weken aangeleverd kunnen worden. Omdat de referteperiode altijd één jaar is, kan het gebeuren dat aan het begin van het refertejaar door de werknemer loon is genoten in een premiebetalingstijdvak dat voor een deel wel en voor een deel niet binnen de referteperiode valt (een zogenaamd «gebroken» premiebetalingstijdvak).

Dat kan het geval zijn als de werkgever het gedurende het gehele referteperiodejaar genoten loon heeft verantwoord over perioden van vier weken (één jaar is immers niet gelijk aan 13 perioden van 4 weken = 52 weken), of als er in het referteperiodejaar sprake is van premiebetalingstijdvakken van verschillende omvang. Het loon genoten in een premiebetalingstijdvak dat voor een deel wel en voor een deel niet binnen de referteperiode valt is slechts geheel bij de vaststelling van het dagloon worden betrokken. De noemer van de breuk voor de berekening van het dagloon is immers altijd 261 dagen. Om extra gegevensuitvraag bij de werkgever te voorkomen wordt van het loon, genoten in een premiebetalingstijdvak dat voor een deel wel en voor een deel niet binnen de referteperiode valt, met behulp van een herleidingsfactor bepaald welk deel aan de referteperiode wordt toegerekend. Met behulp van deze herleidingsfactor kan het UWV het dagloon berekenen aan de hand van de in de eigen administratie aanwezige gegevens, dus zonder dat nadere gegevensuitvraag bij de werkgever nodig is. Deze benadering verdient naar het oordeel van de regering veruit de voorkeur boven een systematiek waarbij extra uitvraag van gegevens bij de werkgever wèl nodig is. Er is een alternatief om extra gegevensuitvraag bij de werkgever te voorkomen. Het wetsvoorstel, zoals dat ter becommentariëring aan het Lisv werd voorgelegd, ging ervan uit dat het in een «gebroken» premiebetalingstijdvak aan het begin van de referteperiode genoten loon, bij de berekening van het dagloon buiten beschouwing zou blijven. Op het maximale aantal dagloondagen in de noemer van de breuk voor de berekening van het dagloon zouden het aantal dagloondagen in het «gebroken» premiebetalingstijdvak binnen de referteperiode in mindering moeten worden gebracht. De regering heeft evenwel niet voor deze benadering gekozen. Het voorstel van de regering (toepassing herleidingsfactor) leidt namelijk tot een grotere uniformiteit in de systematiek: er wordt gekeken naar het loon dat is genoten in een referteperiode die altijd dezelfde omvang heeft, namelijk één jaar, terwijl ook altijd wordt gedeeld door hetzelfde aantal dagen, namelijk 261. In de benadering waarbij «gebroken» premiebetalingstijdvakken buiten beschouwing worden gelaten, wordt het referteperiodejaar, voor wat betreft zowel het genoten loon, als het aantal dagloondagen waardoor dit wordt gedeeld, afhankelijk van de omvang van het «gebroken» premiebetalingstijdvak, in voor elk geval (waarin van een «gebroken» premiebetalingstijdvak sprake is) verschillende mate verkort. Het feit dat daglonen in het voorstel van de regering op uniforme wijze worden berekend, maakt het bovendien eenvoudiger om in gevallen van samenloop van verschillende WW- of ZW-rechten, en in situaties waarbij in het referteperiodejaar sprake is van meerdere gelijktijdige werkgevers een dagloon vast te stellen. In het commentaar van het Lisv werd terecht opgemerkt dat, door het buiten beschouwing laten van «gebroken» premiebetalingstijdvakken, niet alle seizoenspatronen in een jaar in het dagloon worden verdisconteerd. Het voorstel van de regering, dat in alle gevallen uitgaat van een referteperiode van één volledig jaar, ondervangt dit bezwaar.

Vervallen subjectieve beoordelingen als gevolg van geïncorporeerde evenredige correctie

Bij deze berekeningsmethode is de evenredige verlaging in feite in de rekenregel voor het dagloon geïncorporeerd. In gevallen waarin thans geen evenredige verlaging nodig is, wordt het dagloon met behulp van deze formule – net als nu feitelijk het geval is – direct vastgesteld op het loon dat in de referteperiode gemiddeld per dag is verdiend. Hetzelfde gebeurt met gevallen waarin het dagloon in de huidige situatie evenredig moet worden verlaagd. In de voorgestelde situatie is geen afzonderlijke evenredige verlaging van het dagloon meer nodig. In een aantal gevallen zal volgens de voorgestelde berekeningsmethode

in feite wel evenredige verlaging van het dagloon plaatsvinden, waar dat thans niet het geval is. Dat is het gevolg van het feit dat de evenredige verlagingsgronden in de ZW en de WAO een aantal subjectieve beoordelingsmomenten (*plegen, uit eigen vrije verkiezing*) bevatten. Het kan voorkomen dat op grond van die subjectieve beoordelingen thans geen evenredige verlaging wordt toegepast.

Het achterwege laten van deze subjectieve beoordelingen in de voorgestelde berekeningsmethode, vloeit voort uit de keuze voor een historisch dagloon. De noodzakelijke subjectieve beoordelingen zijn een gevolg van het huidige prospectieve karakter van het dagloon. Het dagloon is gebaseerd op hetgeen de werknemer in de toekomst zou kunnen verdienen. Afwijkingen van het normale arbeidspatroon, waarvan niet vast staat dat deze zich ook in de toekomst zullen voordoen, kan men daarom niet laten meewegen in de maatstaf voor het dagloon (het loon dat in de toekomst zou kunnen worden verdiend). In dit wetsvoorstel wordt de keus gemaakt voor equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon, alsmede voor een historisch dagloon. Als gevolg daarvan wordt het dagloon in de nieuwe systematiek gebaseerd op het loon dat in een periode in het verleden (de referteperiode) feitelijk is verdiend en waarover tevens premie is betaald. In die context is geen plaats meer voor de subjectieve beoordelingen die thans deel uitmaken van de evenredige verlagingsgronden. Het achterwege laten van de subjectieve beoordelingen leidt voorts tot een eenvoudiger en eenduidiger systematiek, waarbij de kans op fouten afneemt. Bovendien hoeft het UWV bij de toepassing van de voorgestelde berekeningsmethode niet de voor het verrichten van de genoemde subjectieve beoordelingen noodzakelijke gegevens uit te vragen bij de werkgever. In de huidige dagloonregels IWS (WW) komen de hiervoor bedoelde subjectieve beoordelingen niet voor: in die regels is geen sprake van «plegen» of «uit eigen verkiezing». De beoordeling van de gronden voor evenredige verlaging is daardoor objectiever. De voorgestelde berekeningsmethode heeft daarom geen gevolgen voor de WW. De gevolgen voor de uitkeringsgrondslag voor de ZW en WAO zijn moeilijk in te schatten. In die gevallen waarin thans in verband met genoemde subjectieve beoordelingen geen evenredige verlaging plaats zou vinden, gebeurt dat in de voorgestelde berekeningswijze de facto wel, hetgeen voor bedoelde gevallen tot een lager dagloon leidt. In een aantal gevallen wordt een lager dagloon ongewenst geacht. Hiervoor zal een limitatief aantal uitzonderingen worden gemaakt. Naar verwachting beslaan deze uitzonderingen het grootste deel van de gevallen, waarin thans op grond van de subjectieve beoordelingen van evenredige verlaging wordt afgezien. Op deze uitzonderingen wordt hieronder teruggekomen.

Vervallen van het criterium «normaal gewerkte dagen»

In de huidige berekeningsmethode wordt het dagloon gebaseerd op het loon verdiend op *normaal gewerkte dagen*. Dit criterium beoogde het dagloonverlagende effect van het minder (of het verhogende effect van meer) dan normaal werken op het dagloon uit te schakelen. Dat werd, gelet op het prospectieve karakter van het dagloon, nodig geacht: er mag niet van worden uitgegaan dat factoren, die hebben veroorzaakt dat er minder (of meer) is gewerkt dan normaal, zich in de toekomst ook zullen voordoen. Uit de keuze voor het historisch dagloon/equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon volgt dat dit criterium vervalt en het dagloon wordt gebaseerd op al het loon dat in de referteperiode is genoten: maatstaf voor de berekening van de uitkering is het in de referteperiode feitelijk genoten loon, waarover tevens premie is betaald. Het is ook overigens niet onredelijk rekening te houden met al het in de referteperiode verdiende loon, omdat over dagen waarop minder dan de normale werktijd is gewerkt ook minder loon is genoten en daarom dus minder premie is betaald dan over het loon over dagen waarop wel de

normale werktijd is gewerkt. Bovendien geldt dat met de aanpassing van de dagloonsystematiek lastenverlichting bij de werkgever wordt beoogd. Met het oog hierop moet de gegevensuitvraag bij de werkgever beperkt van omvang blijven. Wanneer de werkgever in het kader van de dagloonvaststelling geen gegevens over het aantal *normaal gewerkte dagen* meer aan het UWV hoeft te leveren, levert dit een belangrijke administratieve lastenverlichting op.

Het feit dat ook (het loon over) niet *normaal gewerkte dagen* bij de berekening van het dagloon in aanmerking worden genomen kan in een aantal gevallen tot een lager dagloon leiden. Doordat bij de nieuwe berekeningsmethode voor het dagloon de mogelijkheid wordt geschapen om in een aantal situaties uitzonderingen te maken, wordt dit effect evenwel goeddeels ondervangen. Het aantal mogelijke uitzonderingen wordt limitatief in de lagere regelgeving opgesomd. Op deze wijze wordt het subjectieve criterium *normaal gewerkte dagen* vervangen door objectief geformuleerde uitzonderingssituaties. De ruimte om (het loon over) bepaalde dagen buiten de berekening van het dagloon te laten wordt hierdoor wel beperkter, maar de belangrijkste effecten van het vervallen van het criterium «*normaal gewerkte dagen*» worden door de uitzonderingen weggenomen.

Voorverlenging

Bij de berekening van het dagloon wordt het in het refertejaar genoten loon in beginsel altijd gedeeld door 261 dagen. Wanneer in het refertejaar maar weinig is gewerkt, kan dit leiden tot erg lage daglonen. Met het oog hierop wordt voorgesteld het dagloon in principe te baseren op het loon genoten *in* tenminste drie premiebetalingstijdvakken. Als binnen de referteperiode niet tenminste drie volledige premiebetalingstijdvakken *waarin* loon is genoten worden gevonden, wordt de referteperiode voorverlengd tot het moment waarop voor het eerst drie premiebetalingstijdvakken zijn gevonden. Omdat premiebetalingstijdvakken van zowel een maand als vier weken mogelijk zijn, kunnen de gevonden tijdvakken qua omvang verschillend zijn. De referteperiode wordt met ten hoogste één jaar voorverlengd. Indien het dagloon na voorverlenging niet kan worden gebaseerd op het loon genoten in drie premiebetalingstijdvakken, wordt het dagloon berekend op basis van het in het voorverlengde refertejaar wel gevonden loon. Dit betekent, dat als aan het begin van het jaar van voorverlenging een gebroken premiebetalingstijdvak ligt, moet worden berekend welk loon over dat tijdvak moet worden meegenomen in de berekening.

De voorverlenging heeft gevolgen voor de teller van de breuk voor de berekening van het dagloon. Het na voorverlenging van de referteperiode gevonden totale loon wordt gedeeld door 261 dagloondagen.

Voor de goede orde wordt er op gewezen dat het er bij de voorverlenging niet om gaat het dagloon op drie volledig gewerkte premiebetalingstijdvakken te baseren. Van belang is dat er drie premiebetalingstijdvakken worden gevonden waarin enig loon is genoten.

Met voorverlenging wordt beoogd de kans dat het dagloon als gevolg van een grondslag van minder dan drie premiebetalingstijdvakken erg laag uitvalt te verkleinen. Het Lisv merkt in zijn commentaar op dat gezien moet worden of een minimum aantal gewerkte dagen als grondslag voor het dagloon, zoals dat in de huidige dagloonsystematiek bestaat, moet worden gehandhaafd. Hiertegen zijn twee bezwaren. Het wetsvoorstel, zoals dat aan het Lisv is voorgelegd, ging uit van een berekeningsmethode voor het dagloon waarbij het loon in de referteperiode werd gedeeld door gewerkte dagen. Thans wordt een andere benadering voorgesteld, waarbij gewerkte dagen geen rol meer spelen. Ten behoeve van de dagloonvaststelling hoeft de werkgever derhalve geen gewerkte dagen

meer te registreren. Het hanteren van een minimaal aantal gewerkte dagen zou dus betekenen dat werkgevers ten behoeve van de dagloonvaststelling, uitsluitend met het oog op de mogelijkheid van voorverlenging, gewerkte dagen zouden moeten registreren. Een tweede bezwaar is dat voor de beoordeling of het op vereiste minimum aantal dagen is gewerkt, extra gegevensuitvraag bij de werkgever(s) noodzakelijk is. Het is derhalve niet gewenst het dagloon tenminste te baseren op een minimum aantal gewerkte dagen.

Wanneer – in de huidige systematiek – niet op het minimum aantal dagen is gewerkt, wordt het dagloon gebaseerd op hetgeen de *gelijksortige werknemer* zou hebben verdiend. Het hanteren van de *gelijksortige werknemer* acht de regering in het kader van de voorliggende voorstellen geen alternatief. Nog afgezien van de strijdigheid met de uitgangspunten «historisch dagloon» en «equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon» wordt de werknemer, wiens dagloon niet kan worden gebaseerd op het loon genoten in ten minste drie premiebetalingstijdvakken in de voorverlengde referteperiode, daardoor onevenredig bevoordeeld worden boven de werknemer die in de referteperiode in bijvoorbeeld vier premiebetalingstijdvakken loon heeft genoten, welk loon wordt gedeeld door 261 dagen.

Verschuiving referteperiode

Het Lisv wijst er in zijn technisch commentaar op het wetsvoorstel op dat het kan gebeuren, dat een werknemer bij een werkgever in dienst treedt en arbeidsongeschikt wordt, terwijl er nog geen premiebetalingstijdvak is verstreken. Als de werknemer voorts in de voorverlengde referteperiode geen loon heeft genoten kan geen dagloon worden vastgesteld. In die situatie is het de bedoeling het refertejaar te verschuiven, zodat deze periode eindigt op de laatste dag van het premiebetalingstijdvak *waarin* (dus niet *voorafgaand aan*) de werknemer arbeidsongeschikt werd. Terzake van de WW zal deze verschuiving in de praktijk niet nodig zijn, omdat in een situatie waarbij in een periode van twee jaar geen loon is genoten, betrokkene niet aan de referte-eis voor de WW zal voldoen, zodat geen recht op WW-uitkering ontstaat. Het feit dat doorbetaald loon na de eerste ziekte dag bij de dagloonvaststelling moet worden meegenomen is, anders dan het Lisv meent, geen bezwaar: indien minder dan 100% van het loon door de werkgever is doorbetaald, wordt bij de dagloonvaststelling uitgegaan van het overeengekomen loon dat de werknemer ware hij niet ziek geworden in het laatste premiebetalingstijdvak van de (verschoven) referteperiode zou hebben genoten.

Uitzonderingen

In een aantal situaties kunnen de omstandigheden waarin de werknemer zich in de referteperiode bevond een negatieve invloed uitoefenen op de hoogte van het dagloon. Om ongewenste effecten te voorkomen is het in een (limitatief) aantal van deze situaties wenselijk om bij de berekening van het dagloon met deze omstandigheden rekening te houden. Deze uitzonderingen krijgen (evenals andere afwijkingen van de hoofdregel voor de berekening van het dagloon) een wettelijke grondslag in de ZW, de WW en de WAO. Nadere uitwerking vindt plaats in de lagere regelgeving. Bij de behandeling van elk van de uitzonderingen wordt hieronder aangegeven op welke wijze daarmee bij de berekening van het dagloon rekening wordt gehouden.

Het gaat om de volgende situaties:

- a) genot van een ZW-, WW- of WAO-uitkering of minder dan volledige loondoorbetaling tijdens ziekte dan wel een uitkering op grond van

- hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de Wet arbeid en zorg in de loop van de referteperiode;
- b) opname van betaald of onbetaald verlof tijdens de referteperiode;
 - c) werktijdverkorting tijdens de referteperiode;
 - d) starten of (her)intreden als werknemer tijdens de referteperiode.

Er zij in dit verband op gewezen dat de beschreven situaties ook in de huidige dagloonsystematiek doorgaans *geen* negatieve invloed hebben op de hoogte van het dagloon.

Ad a) In de referteperiode liggen perioden waarin niet is gewerkt, omdat betrokkene ziek, werkloos of arbeidsongeschikt was en een ZW-, WW- of WAO-uitkering genoot, dan wel wegens ziekte het loon niet volledig kreeg doorbetaald, of op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de Wet arbeid en zorg een uitkering in verband met zwangerschap en bevalling of adoptie genoot. Dit kan het dagloon, berekend volgens de hoofdregel ongunstig beïnvloeden. In de referteperiode voorkomende uitkeringsdagen/loondoorbetalingsdagen worden dan immers in de berekening van het dagloon betrokken (er wordt gedeeld door 261 dagen). Het feit dat iemand tijdens de referteperiode niet heeft gewerkt zou niet van invloed moeten zijn op de hoogte van de uitkering, wanneer dit het gevolg is van het intreden van één van de ingevolge de werknemersverzekeringswetten verzekerde risico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid). De betrokken werknemer is op grond van deze wetten immers wel verzekerd. De Wet arbeid en zorg regelt dat de werknemer in de zin van de ZW die zwangerschaps- en bevallingsverlof respectievelijk verlof in verband met adoptie geniet tijdens dat verlof een uitkering ontvangt. Ook degenen die niet werkzaam zijn in een privaat- of publiekrechtelijke dienstbetrekking, maar wel verzekerd zijn op grond van de ZW, krijgen op grond van de Wet arbeid en zorg een uitkering in verband met zwangerschap en bevalling of adoptie. De uitkering in verband met zwangerschap en bevalling werd tot de inwerkingtreding van de Wet arbeid en zorg verstrekt op grond van de ZW. Bij de bepaling van de hoogte van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering en de adoptieuitkering zijn de dagloonregels ZW van overeenkomstige toepassing. Hierboven is reeds aangegeven dat het genot van verlof tijdens de referteperiode aanleiding is tot het maken van een uitzondering op de toepassing van de hoofdregel voor de berekening van het dagloon. Omdat het hier gaat om een uitkering waarvan de hoogte op dezelfde wijze wordt bepaald als bij de ZW-uitkering, is besloten om met een tijdens het refertejaar genoten zwangerschaps- en bevallingsuitkering respectievelijk adoptie-uitkering op dezelfde manier om te gaan als met een tijdens de referteperiode genoten ZW-, WW- of WAO-uitkering. Om een nadelig effect van het genot van een ZW-, WW- of WAO-uitkering dan wel een zwangerschap- en bevallingsuitkering of adoptie-uitkering tijdens de referteperiode op de hoogte van het dagloon zoveel mogelijk te voorkomen wordt het gemaximeerde dagloon waarop die uitkering is gebaseerd vermenigvuldigd met het aantal in de referteperiode gelegen dagen waarover die uitkering is genoten. De uitkomst hiervan wordt vervolgens in de teller voor de berekening van het dagloon opgeteld bij het loon dat betrokkene in de referteperiode heeft genoten. Het UWV kent dit dagloon reeds, zodat nadere gegevensuitvraag bij de werkgever niet nodig is. Indien tijdens ziekte minder dan het volledige loon is doorbetaald, wordt bij de berekening van het dagloon uitgegaan van het loon dat in het premiebetalingstijdvak voorafgaand aan het tijdvak waarin de werknemer ziek is geworden werd genoten.

Ad b) In de referteperiode liggen perioden waarin niet is gewerkt, omdat onbetaald of betaald verlof is opgenomen. Als het loon tijdens het verlof niet of slechts ten dele werd doorbetaald heeft het opnemen van verlof een negatieve invloed op de hoogte van het dagloon. De dagen waarover

verlof is opgenomen tellen bij de berekening van het dagloon immers volledig mee, terwijl op die dagen doorgaans minder of zelfs geen loon zal zijn genoten. Gezien het (immer toenemende) maatschappelijk belang van verschillende (onbetaalde en betaalde) verlofvormen ligt het voor de hand dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het opnemen van verlof negatieve invloed heeft op de hoogte van de uitkering. Dit gebeurt op de volgende wijze:

- * bij onbetaald verlof over de volledige werktijd wordt de werknemer in de premiebetalingstijdvakken waarin het verlof valt geacht hetzelfde loon te hebben genoten dat hij in het laatste premiebetalingstijdvak voorafgaand aan de aanvang van het verlof volgens de polis-administratie heeft genoten;
- * bij gedeeltelijk betaald verlof over de gehele werktijd of over een deel van de werktijd, dan wel van onbetaald verlof over een deel van de werktijd, wordt het loon dat de werknemer in de premiebetalingstijdvakken waarin het verlof valt geacht wordt te hebben genoten herleid met behulp van het feitelijk tijdens de verlofperiode verantwoorde loon en de gegevens omtrent de verhouding tussen de normale werktijd en de werktijd tijdens het verlof. De werkgever dient hiertoe aan het UWV gegevens te leveren;
- * bij verlof dat volledig wordt doorbetaald wordt uitgegaan van het tijdens de verlofperiode verantwoorde premieloon.

Ad c) Wanneer de werknemer niet de gehele referteperiode heeft gewerkt, omdat aan het bedrijf waar hij werkte verkorting van de werktijd is toegestaan, is het niet wenselijk dat dit negatief doorwerkt in de hoogte van de uitkering. In geval van werktijdverkorting wordt een negatief effect op de hoogte van de uitkering zoveel mogelijk voorkomen. Hiertoe wordt in in de teller van de breuk voor de berekening van het dagloon uit te gaan van het loon dat de werknemer tijdens de werktijdverkorting heeft genoten. Bij dit loon wordt opgeteld het aantal dagen waarover in die periode WW-uitkering is genoten vermenigvuldigd met het aan die uitkering ten grondslag liggende gemaximeerde dagloon.

Ad d) De betrokken werknemer is in de loop van de referteperiode gestart of (her)ingetreden in het arbeidsproces. Hoewel niet het gehele jaar in een verzekerde arbeidsverhouding is gewerkt, wordt het loon genoten in de referteperiode toch volgens de hoofdregel gedeeld door 261 dagen. Dit kan leiden tot erg lage daglonen. Voorbeeld: wanneer een (her)intreder, die na een aantal jaren weer aan het arbeidsproces gaat deelnemen, € 450,00 per maand verdient, na drie maanden werken ziek wordt en na een jaar in de WAO terecht komt, is zijn dagloon € 1 350,00 : 261 dagen = € 5,17. Wanneer geen uitzondering wordt gemaakt voor starters/ (her)intreders leidt ook het onderscheid tussen zieke werknemers die enerzijds recht hebben op loondoorbetaling en anderzijds recht hebben op ziekingeld tot ongewenste verschillen. In het geval van de werknemer die tijdens ziekte zijn loon doorbetaald krijgt wordt ten minste 70% van het loon doorbetaald. De werknemer die recht heeft op ziekingeld krijgt 70% van zijn dagloon. Voorbeeld: wanneer een schoolverlater nog niet zo lang werkt (bijv. drie maanden à € 450,00) en recht heeft op ziekingeld, wordt zijn dagloon bepaald op het loon in het refertejaar, gedeeld door 261 dagen, terwijl de uitkering op 70% van dat dagloon uitkomt. Het dagloon bedraagt derhalve: € 1 350,00 : 261 dagen = € 5,17. De uitkering bedraagt: € 5,17 x 70% = € 3,62 per dag. Dit is per maand: € 3,62 x 21,75 dagen = € 78,74. Deze schoolverlater ontvangt bij ziekte derhalve veel minder dan de schoolverlater in exact dezelfde omstandigheden wiens loon tijdens ziekte wordt doorbetaald. Deze ontvangt immers tenminste 70% x € 450,00 = € 315,00 per maand. De startende of herintredende werknemer die de pech heeft in het eerste jaar van zijn (her)intrede op de arbeidsmarkt arbeidsongeschikt te worden of arbeidsuren te verliezen, krijgt op

basis van de basisberekening dus een relatief laag dagloon. De regering acht dit niet redelijk. Hierbij moet mede in aanmerking worden genomen dat de regering de deelname aan het arbeidsproces van genoemde categorieën werknemers wil stimuleren. Met het oog hierop wordt voorgesteld voor starters en (her)intreders een aangepaste berekening van het dagloon te hanteren, om te voorkomen dat het feit dat deze werknemers eerst in de loop van de referteperiode voor de ZW, de WW of de WAO verzekerd zijn geworden een negatieve invloed heeft op de hoogte van de uitkering. Om negatieve gevolgen van het starten/(her)intreden in de loop van het refertejaar zoveel mogelijk te voorkomen, wordt voorgesteld het in het refertejaar genoten (premie)loon te delen door het maximale aantal dagloondagen dat ligt tussen het moment van aanvang verzekering en het einde van de referteperiode. De nadere invulling van de begrippen starter en (her)intreder vindt plaats in de lagere regelgeving. Met behulp van uitzonderingen op de algemene berekeningsformule voor het dagloon wordt een aantal onwenselijke effecten voorkomen. Gelet op de doelstellingen van dit wetsvoorstel – onder meer eenvoud en eenduidigheid in de systematiek – heeft het creëren van uitzonderingen in beginsel niet de voorkeur. Eén van de problemen van de huidige dagloon-systematiek is nu juist dat er vele uitzonderingen op de hoofdregel voor de berekening van het dagloon zijn. De uitzonderingsmogelijkheden zoals die thans bestaan – onder meer vervat in de criteria *normaal gewerkte dagen*, alsmede het *plegen en uit eigen verkiezing* in de evenredige verlagingsgronden – zijn te open geformuleerd en leiden bovendien tot te veel subjectieve beoordelingen. Het maken van een aantal uitzonderingen is, ongeacht de berekeningsmethode waarvoor men kiest, naar het oordeel van de regering evenwel onontkoombaar. Daarom is er nadrukkelijk voor gekozen de situaties waarin een uitzondering mogelijk is expliciet te benoemen en in aantal te beperken.

Voordelen

De voorgestelde berekeningsmethode heeft ten opzichte van de huidige berekeningsmethode de volgende voordelen:

- een **grotere eenduidigheid** dan de huidige berekeningsmethode: voor alle dagloonberekeningen geldt dezelfde rekenregel. Slechts in een aantal, limitatief opgesomde uitzonderingsgevallen wordt deze rekenregel aangepast. De basisberekening blijft in alle gevallen dezelfde. Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen werknemers met een vast loon en werknemers met een wisselend loon. Bovendien hoeft niet per individueel geval een andere berekening te worden toegepast. Bij de huidige berekeningsmethode moet in vele gevallen een van de individuele omstandigheden afhankelijkke evenredige verlagingsfactor worden bepaald, die bovendien kan verschillen in overigens gelijke situaties. Bij de voorgestelde berekeningsmethode is de evenredige correctie in de rekenregel geïncorporeerd;
- een **grotere eenvoud** dan de huidige berekeningsmethode: het vervallen van de afzonderlijke evenredige correctie leidt tot een eenvoudiger en meer overzichtelijke systematiek. Bovendien hoeven bij de voorgestelde berekeningsmethode diverse (subjectieve) beoordelingen, die in de huidige systematiek noodzakelijk zijn, niet meer te worden gemaakt. Niet langer is immers relevant of iemand een vastloner of een wisselendloner was, wat zijn normaal uitgeoefend beroep was en op hoeveel dagen hij in de referteperiode heeft gewerkt. Nu de afzonderlijke evenredige verlaging komt te vervallen hoeft niet meer te worden beoordeeld of de betrokkene minder werkte dan het voor hem normale aantal uren en of hij afwisselend wel en niet werkzaam was. In dat kader hoeft ook niet langer het *plegen en uit eigen verkiezing* te worden beoordeeld. De uitvoering heeft slechts met een limitatief

- aantal uitzonderingen te maken, die met behulp van de polis-administratie kunnen worden geconstateerd;
- **minder administratieve lasten** dan de huidige berekeningsmethode: de werkgever hoeft geen gegevens meer te leveren over het vast- of wisselendloner zijn van zijn werknemer, het normaal uitgeoefend beroep, het normaal aantal werkuren, afwisselend wel en niet werkzaam zijn.

Conclusie

Het vorenstaande overziend kan worden geconcludeerd dat de voorgestelde berekeningswijze eenvoudiger, eenduidiger en administratief beduidend minder belastend is dan de huidige berekeningsmethode voor het dagloon. Vanzelfsprekend is nadere (technische) uitwerking van de berekeningsmethode noodzakelijk. Dit zal zijn neerslag krijgen in de lagere regelgeving (AMvB) waarin de dagloonsystematiek wordt opgenomen.

4.3.3.5. Indexering

Enmaal vastgestelde WW- en WAO-daglonen volgen vanaf de eerste uitkeringsdag de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon (WML). Bij de ZW werken thans algemene loonontwikkelingen in het beroep van de verzekerde tijdens de duur van de uitkering door in de hoogte van het dagloon. Wanneer dit ongewijzigd zou blijven moet het UWV op dit punt bij de werkgever gegevens blijven uitvragen. Met het oog hierop, doch ook omwille van de eenduidigheid van de systematiek, wordt voorgesteld het eenmaal vastgestelde ZW-dagloon, net als het WW- en WAO-dagloon, de ontwikkeling van het WML te laten volgen.

Het gevolg van dit voorstel is dat het ZW-dagloon enigszins hoger of lager kan uitkomen dan thans het geval is. Indien de ontwikkeling van het minimumloon lager is dan de algemene loonontwikkeling in een sector, dan zal het ZW-dagloon in de voorgestelde systematiek lager worden dan thans het geval is. Indien de ontwikkeling van het minimumloon hoger is, is het omgekeerde het geval.

Met betrekking tot de vaststelling van het WAO-dagloon geldt in de huidige situatie het volgende. De referteperiode voor de WAO is het jaar vóór de eerste ziekte dag. Dit betekent dat bij het vaststellen van een WAO-uitkering eerst een jaar moet worden overbrugd, namelijk de periode tussen het einde van de referteperiode voor de dagloonvaststelling en de eerste uitkeringsdag (het wachtjaar voor de WAO). In de huidige situatie werken alle *algemene* loonontwikkelingen in het beroep van de verzekerde en eventuele *individuele* loonwijzigingen in dat wachtjaar door in het WAO-dagloon. Dit om de tijdsperiode tussen het einde van de referteperiode en de eerste uitkeringsdag te overbruggen en om aan te sluiten bij het prospectieve karakter van het dagloon.

Dit betekent dat het huidige dagloon voor de WAO voor personen die vóór de eerste ziekte dag een gelijk loon genoten tóch kan verschillen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo treedt in het ene geval wel, in het andere geen individuele loonontwikkeling op: hoe meer individuele loonontwikkelingen hoe hoger het WAO-dagloon. Ook valt een deel van de werknemers in het geheel niet onder een cao, zodat van algemene loonontwikkelingen die doorwerken in het WAO-dagloon in het geheel geen sprake is.

Aldus kunnen diverse ontwikkelingen en omstandigheden het op historische gegevens en op basis van de equivalentiegedachte per einde referteperiode vastgestelde dagloon in het wachtjaar op uiteenlopende wijze beïnvloeden. Het uiteindelijk aan de WAO-uitkering ten grondslag

liggende dagloon is daardoor niet meer in alle gevallen in gelijke mate historisch. Hetzelfde geldt ten aanzien van de beoogde equivalentie. Verder moet ook hier weer worden vastgesteld dat het rekening houden met algemene en individuele loonontwikkelingen de werkgever en het UWV administratief belasten.

Met het oog hierop wordt voorgesteld het WAO-dagloon te baseren op het loon dat in het refertejaar, zoals dat nu wordt voorgesteld, is verdiend, en dit dagloon tijdens de periode vanaf het einde van het refertejaar tot de ingang van de WAO-uitkering (het wachtjaar valt in deze periode) in alle gevallen op gelijke wijze te indexeren. Terzake wordt voorgesteld, indexering te doen plaatsvinden conform de indexering van het WML en op de data waarop de laatstbedoelde indexering plaatsvindt, te weten: 1 januari en 1 juli. Dit voorstel heeft gevolgen voor de hoogte van het WAO-dagloon. Het toepassen van de ontwikkeling van het minimumloon in plaats van de algemene loonontwikkeling heeft dezelfde gevolgen als hierboven aangegeven bij het ZW-dagloon. Het WAO-dagloon kan derhalve zowel lager als hoger uitkomen dan bij toepassing van de huidige systematiek. Daarnaast heeft het niet langer meenemen van individuele loonontwikkelingen een verlagend effect op het WAO-dagloon.

Tenslotte zal het zich kunnen voordoen, dat zich tussen het einde van de referteperiode en het intreden van ziekte of werkloosheid een algemene of individuele loonontwikkeling voordoet. Ook deze ontwikkeling zal, gezien de nieuwe systematiek voor wat betreft de referteperiode, niet meer in het uitkeringsdagloon worden meegenomen. Wel zal, indien tussen het einde van de referteperiode en het intreden van het arbeidsurenverlies/de arbeidsongeschiktheid een indexeringsdatum voor het WML is gelegen, per die datum indexering conform de indexering van het WML plaatsvinden.

In de bijlage bij het Lisv-advies wordt ten aanzien van de gestandaardiseerde indexering tijdens het wachtjaar opgemerkt, dat uit uitvoeringstechnisch oogpunt indexering valt te verkiezen boven actualisering aan de individuele loonontwikkeling.

4.3.3.6. Uniformering maatmanloon en CBBS-loon aan het nieuwe SV-loonbegrip

Het Lisv heeft in zijn uitvoeringstechnisch commentaar aangegeven dat het zeer wenselijk lijkt dat voor de vaststelling van het maatmanloon gebruik gemaakt kan worden van de voor de premieheffing en dagloonvaststelling beschikbare gegevens. Als dat niet zou gebeuren, dan zal meer dan in de huidige situatie het geval is de definitie van het maatmanloon gaan afwijken van het uitkeringsdagloon en zal er nog steeds een aanzienlijke gegevensuitvraag bij de werkgever moeten plaatsvinden. Daarom wordt thans voorgesteld de loonbegrippen die worden gehanteerd bij het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid (het maatmanloon en het CBBS-loon) te harmoniseren met het nieuwe SV-loonbegrip. Hierdoor kan ook bij de vaststelling van het maatmanloon gebruik worden gemaakt van de reeds beschikbare gegevens. Er hoeven door het UWV dan geen afzonderlijke loongegevens meer bij de werkgever te worden uitgevraagd. Hierdoor worden de administratieve lasten voor werkgevers verlicht.

De harmonisatie van de loonbegrippen (maatmanloon en CBBS-loon) zal plaatsvinden door middel van een wijziging van het Schattingsbesluit.

4.3.3.7. Overige voorstellen

Hierboven is een aantal wijzigingen in de dagloonsystematiek geschetst die tot een vereenvoudiging van de vaststelling van de uitkeringshoogte moet leiden. Naast de voorgestelde wijzigingen zijn er nog tal van kleinere aanpassingen van de dagloonsystematiek wenselijk. Op basis van de hier beschreven hoofdlijnen zal een nieuwe dagloonregeling worden gemaakt; deze regeling zal in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. In deze nieuwe regeling zullen deze kleinere aanpassingen worden meegenomen. Het aldus resulterende conceptbesluit Dagloonvaststelling werknemersverzekeringen zal de Kamer ter kennisname worden toegezonden.

In de nieuwe dagloonregeling zullen de thans op diverse plaatsen in de huidige dagloonregels voorkomende anachronistische bepalingen worden geschrapt of moeten worden aangepast.

Zo bevatten de dagloonregels ZW bijvoorbeeld een regeling op grond waarvan verhogingen van het loon op grond van de Wet Minimumloon, die hebben plaatsgehad in de wachttijd voor de ZW, doorwerken in het dagloon. Deze regeling is destijds getroffen met het oog op de met de Wet terugdringing ziekteverzuim (Wet TZ, 1993) ingevoerde wachttijd van twee of zes weken voor de ZW (waarin de werkgever het loon moest doorbetalen). Met de inwerkingtreding van de WULBZ (1996) is de Wet TZ ingetrokken, waardoor bedoelde bepaling overbodig is geworden.

Een ander voorbeeld is de regeling voor de vaststelling van het dagloon van stagiairs in de dagloonregels WAO. Deze regeling kan vervallen: stagiairs zijn vanaf 1 januari 1999 niet meer verzekerd op grond van de WAO, maar op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG).

4.4. Premie-afdrachtsystematiek en polisadministratie

4.4.1. Premie-afdrachtsystematiek

4.4.1.1. Hoofdlijnen premie-afdracht op nominatieve aangifte achteraf

Voorgesteld wordt in de toekomst over te gaan op één uniforme systematiek van premieafdracht. De huidige systemen van premieafdracht komen daarmee te vervallen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het immers niet wenselijk om verschillende premieafdrachtsystemen naast elkaar te hanteren.

Het UWV moet in beginsel op basis van de gegevens uit de polisadministratie de hoogte van het uitkeringsdagloon kunnen berekenen. Het uiteindelijke streven is om binnen het UWV een gesloten bedrijfsvoering te bereiken. Dit houdt in dat het UWV zowel voor de premieafdracht (collecterende functie) als voor de uitkeringsverstrekking (distribuerende functie) van dezelfde (loon)gegevens gebruik maakt. Hierdoor wordt de gegevensuitvraag bij de werkgever ten behoeve van de uitkeringsverstrekking tot het minimum beperkt.

Gesloten bedrijfsvoering kan alleen worden bereikt door een premieafdrachtsysteem op nominatieve aangifte achteraf (PANA) in te voeren. Met PANA beschikt het UWV namelijk over de meest actuele (loon)gegevens per werknemer. In de volgende paragraaf worden de kenmerken van PANA omschreven.

De bestaande voorschotsystematiek (zie paragraaf 3.4.1.) is niet geschikt aangezien het UWV lopende het premiejaar niet beschikt over actuele gegevens per werknemer. Bij een uitkeringsverstrekking zou het UWV in alle gevallen gegevens moeten uitvragen bij de werkgever. Er is uiteraard

gekeken naar reeds bestaande premieafdrachtsystemen die op aangifte achteraf werken. Deze systemen zijn echter nog niet zodanig ingericht dat een gesloten bedrijfsvoering wordt bereikt en daar komt bij dat zij ook niet volledig uniform zijn.

In combinatie met de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek en de introductie van de polisadministratie, leidt PANA tot:

- een verbetering van de kwaliteit, actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens bij het UWV. Omdat de uitkeringsverstrekking kan plaatsvinden op basis van de gegevens in de administratie van het UWV, zullen werkgevers in de toekomst aanmerkelijk minder vaak worden geconfronteerd met incidentele gegevensuitvraag door het UWV; hierdoor zullen de administratieve lasten en de uitvoeringskosten dalen;
- een premieafdracht die beter aansluit op feitelijk bedrijfsactiviteiten en de betaalde loonsommen;
- het vervallen van de 5%-regeling van de voorschotsystematiek. Bij PANA rekent de werkgever af over een afgesloten periode; daarin lopen schommelingen in de loonsom automatisch mee. Het aantal correctienota's zal hierdoor afnemen;
- een betere fraudebestrijding. Het UWV heeft meer zicht op actuele loongegevens op werknemersniveau. Hierdoor wordt snellere en betere controle en dus efficiëntere handhaving mogelijk.

De premieafdracht en de berekening van de premie zal op een uniforme wijze geschieden. In paragraaf 4.4.2.3. wordt beschreven op welke wijze werkgevers periodieke loonopgaven aan het UWV moeten doen.

4.4.1.2. Kenmerken PANA

PANA sluit aan bij de salarisbetalingscyclus van de werkgever. Bij een salarisbetalingsperiode van een maand of vier weken zal de premieafdracht in dezelfde regelmaat meelopen. Op basis van de (loon)gegevens over een maand dan wel vier weken berekent het UWV de door de werkgever verschuldigde premies. Indien de werkgever een salarisbetalingsperiode van een week kent, moet hij de (loon)gegevens over een week aan het UWV leveren. Het UWV stelt echter in deze situatie de verschuldigde premie per vier weken vast. Hiermee worden de extra uitvoeringskosten die met een premievaststelling per week gemoeid zouden zijn, voorkomen.

Het met de premievaststelling gepaard gaande periodieke berichtenverkeer tussen de werkgever en het UWV wordt in paragraaf 4.4.2.3. besproken.

Na de vaststelling van de verschuldigde premies stuurt het UWV de werkgever een premienota, die hij binnen een bepaalde termijn dient te betalen. Het is overigens wenselijk dat de premie-invordering zo veel mogelijk plaatsvindt door middel van automatische incasso. Dit is veel goedkoper. Daarnaast bevordert dit de tijdige en snellere betaling van werkgevers.

Wijze van premieberekening; voortschrijdend cumulatief rekenen

Voorgesteld wordt binnen PANA de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen te hanteren. Deze berekeningswijze betekent dat na afloop van een loonbetalingstijdvak de verschuldigde SV-premie wordt vastgesteld op basis van het verschil tussen de cumulatieve loongrondslag per werknemer en het cumulatief aantal gewerkte dagen (het totale feitelijk verloonde bedrag én de gewerkte dagen in het jaar tot en met het laatste loontijdvak) enerzijds en de gecumuleerde gegevens voor

die werknemer op basis waarvan de premie in de voorafgaande loonbetalingstijdvakken (dus tot het laatste loontijdvak) is vastgesteld anderszijds.

Deze berekeningswijze heeft als voordeel dat de gecumuleerde grondslag aan het einde van het kalenderjaar per definitie gelijk is aan de totale grondslag. Dit betekent dat de definitieve eindnota en correcties tot het minimum kunnen worden teruggebracht, hetgeen een forse administratieve lastenverlichting zal betekenen.

Nadeel van deze berekeningswijze is dat deze systematiek behoorlijk complex is voor werkgevers die handmatig hun loon-/salarisadministratie doen. De werkgever moet immers steeds de gegevens van voorliggende loonbetalingstijdvakken handmatig cumuleren en vergelijken. Deze wijze van premieberekening zal derhalve een extra stimulans voor werkgevers vormen om over te gaan naar een geautomatiseerde loon-/salarisadministratie én elektronische gegevensaanlevering aan het UWV.

Het UWV is formeel verantwoordelijk voor de vaststelling van de door de werkgever verschuldigde premies. Aan dit uitgangspunt wordt niet getornd. Wel zal nog worden bezien of aan werkgevers de mogelijkheid zal worden geboden zelf de hoogte van de premies te berekenen. Overwogen wordt aan werkgevers een door het UWV ontwikkeld of gecertificeerd softwarepakket ter beschikking te stellen. In dat geval levert de werkgever niet alleen de loongegevens aan maar ook informatie over het premiebedrag per werknemer, per wet. Het UWV kan dan gelijk overgaan op de incasso. In een geautomatiseerd salarissysteem worden de bruto-netto-berekeningen sowieso uitgevoerd. De premievaststelling kan hierin direct meelopen.

Het Actal wil inzicht hebben in de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven indien aan werkgevers de mogelijkheid wordt geboden zelf de hoogte van de premies te berekenen. Eveneens verzoekt het College aandacht te besteden aan mogelijke alternatieven. Bij de overweging om aan werkgevers de mogelijkheid te bieden zelf de hoogte van de premies te berekenen zal het commentaar van het Actal worden meegenomen.

4.4.1.3. Financiële gevolgen bij invoering PANA

Bij de overgang van een voorschotsystematiek naar een premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf ontvangen de fondsen in het jaar van invoering hun premiebatens op een later tijdstip dan nu het geval is. Waar de voormalig uitvoeringsinstellingen die thans op voorschotbasis werken de premiebatens over januari bij aanvang van deze maand afdragen, zullen ze dit in een systeem op afdracht achteraf pas in de loop van februari doen. Zonder nadere maatregelen leidt dit in het jaar van invoering derhalve tot een verminderde liquiditeit bij de fondsen. Bij de invoering van één uniform premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf dient te worden bezien op welke wijze het liquiditeitstekort kan worden opgelost. Insteek daarbij is dat eventuele lasten zoveel mogelijk gelegd moeten worden op de plaats waar ook de voordelen ontstaan. Aangezien het financiële voordeel van het verschuiven van het betalingsmoment bij de werkgever ligt, is het in principe niet de bedoeling dat de werknemer mee betaalt aan de financiering van het liquiditeitstekort. Verder moet rekening worden gehouden met het feit dat drie van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen reeds in het verleden een premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf hebben ingevoerd. Bezien moet worden op welke wijze deze uitvoeringsinstellingen dienen bij te dragen aan de oplossing van het liquiditeitstekort. Op het kwantitatieve aspect van de liquiditeit van de fondsen wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

Op verzoek van het ministerie van SZW heeft het Lisv eerder een aantal oplossingen aangedragen ter dekking van de verminderde liquiditeit. Het is daarbij de bedoeling het kaspatroon van de fondsen zodanig te herstellen dat de gemiddelde kasstand van een fonds in een jaar niet wijzigt als gevolg van de implementatie van een premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf.

Volgens het toenmalige Lisv kan dit worden bereikt door een eenmalige premieverhoging. Een tweede oplossing is het heffen van extra voorschotten bij de werkgevers. Beide oplossingen zijn mogelijk binnen de huidige wettelijke kaders.

Een derde optie, die niet door het Lisv is aangedragen, is dit punt te betrekken bij het wegwerken van de vermogensoverschotten.

Het Lisv geeft de voorkeur aan een eenmalige premieverhoging. Dit is volgens het Lisv administratief eenvoudiger en goedkoper te realiseren dan het heffen van extra voorschotten.

Nadeel van deze oplossing is wel dat geen rekening wordt gehouden met de mate waarin de desbetreffende werkgevers (de rentelasten van) het liquiditeitsgat veroorzaken. Een algemene premieverhoging heeft ook consequenties voor de werkgevers die reeds premies afdragen op aangifte achteraf. Het is volgens het Lisv niet meer dan redelijk dat deze werkgevers meebetalen, de verminderde liquiditeit van de fondsen (als gevolg van toekomstige extra rentelasten) wordt immers ook door hen veroorzaakt.

Voordat overgegaan wordt tot implementatie van PANA zal een definitieve oplossing voor de verminderde liquiditeit van de fondsen worden getroffen.

4.4.1.4. Gevolgen van PANA voor werkgevers

De voorgestelde premie-afdrachtsystematiek betekent voor het merendeel van de werkgevers een administratieve lastenverlichting. Het gaat daarbij vooral om werkgevers met een groot aantal werknemers (>50–100), die veel handelingen moeten verrichten in het kader van de voorschot-systematiek. In de eerste plaats sluit PANA aan bij de cyclus van de salarisadministratie van de werkgever. In de tweede plaats vindt er premieafdracht plaats over de feitelijk verloonde bedragen van de werkgever. Voor werkgevers die op voorschotbasis premies betalen, sluit PANA veel nauwer aan bij de verschuldigde premies over het in een bepaalde periode verloonde bedrag. Verder hebben werkgevers die thans met de voorschotssystematiek worden geconfronteerd, geen last meer van de 5%-regeling. Zij hoeven niet meer te beoordelen of de voorschotnota nog moet worden aangepast. In combinatie met de herziening van de dagloonsystematiek en de polisadministratie wordt de gegevensuitvraag bij de werkgever ten behoeve van de uitkeringsverstrekking tot een minimum beperkt. PANA bewerkstelligt immers dat de benodigde gegevens zoveel mogelijk reeds bij het UWV bekend zijn.

Wel moet worden opgemerkt dat de administratieve lastenverlichting van PANA voor kleine werkgevers met een betrekkelijk stabiel personeelsbestand geringer is. Deze werkgevers hebben bij de voorschotssystematiek in het algemeen zeer weinig berichtenverkeer met het UWV. In het kader van PANA wordt de frequentie van contacten met het UWV juist verhoogd; waar een kleine loonmutatie thans geen invloed heeft op zijn voorschotnota, moet deze wijziging (tezamen met de overige periodieke (loon)-gegevens) straks wel worden gemeld aan het UWV. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat ook de kleine werkgever de voor de loonopgaven noodzakelijke gegevens zal hebben opgenomen in de salarisadministratie en hij deze gegevens ook nodig heeft voor de loonstroken die de werkgever aan zijn werknemers verstrekt.

4.4.2. De polisadministratie

4.4.2.1. Doel en kenmerken van de polisadministratie

De polisadministratie zal het centrale deel van informatiehuishouding van het UWV worden, waarin is vastgelegd wie gedurende welke periode voor welke wet verzekerd is, op welk dienstverband of uitkeringsverhouding deze verzekering berust en hoe hoog het verzekerde loon is. Het belangrijkste verschil tussen de polisadministratie en VZA schuilt in de positie van de administratie bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Het UWV zal de polisadministratie, meer dan thans de VZA, dienen te gebruiken bij de uitvoering van zijn wettelijke taken en de andere taken waarvoor de minister van SZW toestemming heeft verleend. De geregistreerde gegevens zullen in beginsel leidend zijn voor het vaststellen van de af te dragen premies en voor het vaststellen van recht, duur en hoogte van de uitkeringen. Hierdoor wordt het belang van werkgevers en werknemers bij een juiste registratie in de polisadministratie vergroot. Dit zal de kwaliteit van de gegevens en van de uitvoeringsprocessen ten goede komen.

De polisadministratie heeft drie nauw met elkaar samenhangende functionaliteiten:

- registratie van de cliëntenpopulatie (werkgevers, verzekerden en uitkeringsgerechtigden);
- registratie van verzekeringplichtige dienstverbanden en het daarbij behorende loon;
- registratie van toegekende SV-uitkeringen.

De regering acht het van belang dat deze onderdelen van de informatiehuishouding van het UWV met waarborgen omkleed zijn. Daarom zal op basis van dit wetsvoorstel nadere uitwerking worden gegeven aan de inhoud, de herkomst, de kwaliteitswaarborgen, de beschikbaarheid en het gebruik van deze gegevens. De polisadministratie omvat echter niet alle gegevens die voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen nodig zijn. Voor de delen die buiten de polisadministratie vallen, is het UWV vrij in het bepalen van de inhoud en inrichting van de informatiehuishouding, uiteraard met inachtneming van algemene wettelijke voorschriften zoals de Wet bescherming persoonsgegevens.

De polisadministratie zal het scharnierpunt vormen tussen de collecterende en de distribuerende functie van het UWV. Uitgangspunt is dat de gegevens die in het kader van de premieheffing worden verzameld, ook gebruikt kunnen worden voor het vaststellen van recht, duur en hoogte van de uitkeringen. Het streven is erop gericht om bij uitkeringsaanvragen geen gegevens meer bij werkgevers op te vragen die reeds in het kader van de collecterende functie zijn aangeleverd (gegevens over de verzekerden, het dienstverband of het verdiende loon). Dit betekent niet dat er in het geheel geen informatie meer zal worden opgevraagd bij werkgevers. Een werkgever kan kiezen of hij deze gegevens structureel wil aanleveren met behulp van de periodiek loonopgaven of incidenteel als hij geconfronteerd wordt met een geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid in zijn bedrijf. Verder zal een werkgever in bepaalde gevallen aanvullende informatie moeten verstrekken over bijvoorbeeld de verwijtbaarheid van de werkloosheid of over zijn reïntegratieinspanningen in het geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Maar gegevens over dienstverbanden en lonen zal de werkgever maar éénmaal hoeven te verstrekken via de periodieke loonopgave. Hierop zal nader worden ingegaan in paragraaf 4.4.2.3.

4.4.2.2. *Het externe gebruik van de polisadministratie*

Het belang van de polisadministratie gaat verder dan de interne informatiehuishouding van het UWV. Er zijn vele publieke instanties die behoefte hebben aan betrouwbare en actuele registratie van gegevens over dienstverbanden, loongegevens en SV-uitkeringen. De polisadministratie kan voor deze onderwerpen een «authentieke registratie» gaan vormen. Dit betekent dat de polisadministratie van het UWV in dat geval niet alleen ten dienste staat van de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten en de andere taken van het UWV, maar ook van (wettelijke) taken van andere (publieke) instanties.

De polisadministratie zal om te beginnen voor de Centra voor werk en inkomen (CWI) en de GSD'en als authentieke bron beschikbaar zijn. De CWI, het UWV en de GSD'en zijn schakels in de SUWI-keten en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een klantvriendelijke en effectieve dienstverlening aan werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Dit vereist onder andere dat de organisaties waar nodig en waar mogelijk gebruik moeten kunnen maken van gegevens die reeds bij een van de andere organisaties in het SUWI-veld beschikbaar zijn.

Naast de SUWI-organisaties zijn er andere, externe gebruikers van de gegevens uit de polisadministratie aan te wijzen. Een goed voorbeeld is het gebruik van de gegevens door ziekenfondsen. Op dit moment zijn werkgevers nog verplicht om begin en einde van dienstverbanden zowel bij het UWV (door middel van de MSV) als bij het ziekenfonds (door middel van de Verzekeringsverklaring Werkgever (VVW)) te melden. De VVW bevat grotendeels dezelfde gegevens die de werkgever ook aan het UWV moet melden. In 1999 is een proef uitgevoerd, waarbij de ziekenfondsen de aanmelding van nieuwe dienstverbanden via de VZA van de voormalige uitvoeringsinstellingen verkregen. De uitvoeringsinstellingen stuurden de gegevens over aanvang en einde van dienstverbanden in elektronische vorm door aan de ziekenfondsen. Deze proef is succesvol gebleken en is aanleiding geweest voort te gaan op de weg van elektronische gegevensuitwisseling. Het streven is er op gericht dat alle ziekenfondsen in de toekomst gebruik zullen maken van deze gegevensuitwisseling.

Integratie van de meldingen leidt tot een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten voor werkgevers en tot een bezuiniging op uitvoeringskosten bij ziekenfondsen. Deze opbrengst valt op dit ogenblik nog niet te becijferen. De implementatie van de gegevensuitwisseling kan ertoe leiden dat de aan- en afmelding van dienstverbanden door werkgevers in de toekomst nog maar bij één instantie, het UWV, hoeft te gebeuren. Het UWV levert dan vervolgens deze gegevens door aan de ziekenfondsen. Indien de gegevensuitwisseling in deze zin geoptimaliseerd kan worden en integraal gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, kan te zijner tijd de afzonderlijke meldingsplicht voor werkgevers uit de ZFW worden geschrapt.

Hoewel de polisadministratie hiermee voor de ziekenfondsen de facto gaat fungeren als «authentieke registratie» van dienstverbandgegevens, is het nu nog te vroeg om dit begrip wettelijk vast te leggen. Dit zal te zijner tijd gebeuren in het kader van het interdepartementale programma Stroomlijning Basisgegevens dat de gehele overheidsinformatievoorziening omvat. Op dit moment kan worden volstaan met het benoemen van de ambitie om uit te groeien tot «authentieke registratie». Wat in ieder geval wel geregeld zal worden is de beschikbaarheid van de gegevens in de polisadministratie voor extern gebruik. Het UWV zal verplicht dan wel bevoegd zijn om de gegevens aan bepaalde instanties,

voor bepaalde doeleinden te verstrekken. Deze algemene regels zijn in SUWI opgenomen.

Het Actal constateert dat de polisadministratie sterk wordt ingezet op hergebruik van gegevens. Het College is van mening dat dit hergebruik van gegevens zo veel mogelijk geïntensiveerd moet worden. De regering deelt deze zienswijze en zal bezien op welke wijze dit eventueel vorm gegeven zal worden.

4.4.2.3. Het berichtenverkeer met werkgevers

De polisadministratie wordt voornamelijk gevoed door de gegevens die werkgevers in het kader van de premieheffing aan het UWV verstrekken. In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op de opzet van het berichtenverkeer met werkgevers.

Periodieke loonopgave

In de nieuwe premie-afdrachtsystematiek dragen alle werkgevers, afhankelijk van de salariscyclus per maand of per vier weken premies af. Dit betekent dat het UWV na afloop van deze salarisperiode moet weten welke werknemers er in die periode verzekerd zijn geweest en hoeveel loon iedere werknemer heeft genoten om te kunnen vaststellen hoeveel premies er moeten worden afgedragen. De werkgevers dienen hiertoe alle noodzakelijke gegevens aan te leveren aan het UWV.

Het UWV stelt na afloop van de salarisperiode de premies vast. Werkgevers dienen binnen een termijn van twee weken een loonopgave te verstrekken. Uiterlijk na afloop van deze twee weken (of zoveel eerder als een nieuwe loonopgave is verstrekt) stelt het UWV de verschuldigde premies vast. Daarna kunnen de premies worden geïnd, al dan niet via een automatische incasso. Het gehele proces van gegevensaanlevering, premievaststelling en premie-inning dient binnen een salarisperiode te zijn voltooid.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn de mogelijkheden van een systeem van mutatieberichtgeving onderzocht door de stuurgroep VZA van het toenmalige Lisv. Een werkgever zou in zo'n systematiek alleen gegevens verstrekken als er iets veranderd is in zijn personeelsbestand of in de loongegevens. Als een werkgever op een bepaald moment na het einde van de salarisperiode geen mutaties heeft gemeld, zou het UWV bij het vaststellen van de premies uit kunnen gaan van de in de polisadministratie voorkomende gegevens. Naar aanleiding van het commentaar van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen is echter besloten om deze mogelijkheid niet in het wetsvoorstel op te nemen. Zij hebben erop gewezen dat een systeem van mutatieberichtgeving complex, arbeidsintensief en foutgevoelig is.

Het UWV zal worden gevraagd om te onderzoeken of het mogelijk is om de lastendruk van werkgevers als gevolg van de periodieke loonopgave (PLO) zo laag mogelijk te houden door hen op basis van reeds bekende gegevens een vooringevulde loonopgave toe te sturen. Een werkgever kan dan volstaan met het aangeven van eventuele mutaties in die opgave. Indien er ten opzichte van de vorige salarisperiode niets is gewijzigd, hoeft de werkgever de vooringevulde PLO slechts te ondertekenen en te retourneren. Deze optie is met name interessant voor werkgevers die geen geautomatiseerde salarisadministratie (laten) voeren. Een belangrijke voorwaarde is wel dat het gehele proces van aanmaken, opsturen controleren en retourneren van de PLO binnen twee weken kan worden afgewikkeld.

Het Actal ziet meer mogelijkheden in een internetvariant met een voorin-gevulde aangifte. De regering deelt deze mening, maar zoals hierna zal worden opgemerkt kan dit niet verplicht worden gesteld. Het UWV zal worden gevraagd bij het genoemde onderzoek rekening te houden met de opmerking van het College.

Eerstedagsmelding dienstverbanden

Op dit moment moeten werkgevers naast de (periodieke) loonopgave het UWV binnen vier weken op de hoogte stellen van begin, einde en wijziging van de dienstverbanden in hun onderneming. Dit gebeurt via de MSV. In het wetsontwerp dat voor uitvoeringstechnisch commentaar aan het Lisv en het CVZ is voorgelegd, is het voorstel opgenomen om de afzonderlijke MSV te laten vervallen. Werkgevers moeten mutaties in het personeelsbestand melden via de PLO, met uitzondering van bepaalde – bij ministeriële regeling aan te wijzen – groepen van werkgevers waar een handavingsrisico aanwezig is en die dan verplicht worden om nieuwe dienstverbanden eerder te melden.

Mede naar aanleiding van de ontvangen (uitvoeringstechnische) commentaren zal nog worden gezien of vanuit het oogpunt van het voorkomen en bestrijden van premie- en belastingontduiking, zwart werk en illegale arbeid het wenselijk is om een systeem te introduceren waarmee het UWV niet later, zoals thans voorgesteld, maar juist eerder inzicht krijgt in nieuwe dienstverbanden.

In dit kader overweegt de regering een eerstedagsmelding dienstverbanden te introduceren. Deze eerstedagsmelding zou inhouden dat *alle* werkgevers verplicht zijn om *op de eerste werkdag* aan het UWV door te geven dat er iemand in dienst is getreden. Om de administratieve lasten van deze handeling zo beperkt mogelijk te houden zal de vooraanmelding slechts een drietal gegevens bevatten: aansluitingsnummer van de werkgever, het sofi-nummer van de werknemer en de indicatie of een werknemer al dan niet verplicht verzekerd is op grond van de ZFW. De werkgevers staan verschillende, eenvoudig te hanteren media ter beschikking om deze verkorte eerstedagsmelding aan het UWV door te geven.

Het Actal heeft in zijn advies aangegeven dat een dergelijke vooraanmelding tot nieuwe administratieve lasten zal leiden. Het College wil inzicht hebben of de administratieve lastenverzwaring opweegt tegen de voordelen die een dergelijke aanmelding oplevert. De regering zal bij de overweging om een vooraanmelding te introduceren deze opmerking van het Actal meenemen.

Uitbreiding PLO

Een werkgever kan ervoor kiezen om de PLO uit te breiden met andere gegevens, mits dit niet ten koste gaat van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevensverstrekking. In de eerste plaats mag een werkgever er voor kiezen om via de PLO per werknemer per salarisperiode opgave te doen van het aantal ziektedagen en aantal bijzondere verlofdagen. Als een werkgever dit consequent doet, zal het UWV ook deze gegevens niet meer hoeven op te vragen als een (ex-)werknemer later een beroep doet op de WW, ZW of de WAO. Als een werkgever volstaat met het aanleveren van de loongegevens zonder daarbij aan te geven in hoeveel dagen dit loon is verdiend, dan zal het UWV om deze gegevens (moeten) vragen als er een uitkering wordt aangevraagd. Een werkgever zal zelf de afweging moeten maken wat in zijn geval gunstiger is.

In de tweede plaats kan een werkgever in overleg met het UWV ervoor kiezen om de PLO uit te breiden met gegevens die nodig zijn voor de

premieheffing van de bedrijfstakeigenregelingen. In SUWI is de mogelijkheid gecreëerd voor het UWV om deze werkzaamheden als andere taak uit te voeren. De gecombineerde uitvoering van wettelijke regelingen en bedrijfstakeigenregelingen is immers gunstig voor de administratieve lastendruk van werkgevers. Ook hier geldt de eis dat de uitbreiding van de PLO niet ten koste mag gaan van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering.

In beide gevallen geldt wél dat, als een werkgever ervoor kiest om meer gegevens aan te leveren, de werkgever verplicht is deze gegevens niet alleen correct en tijdig maar ook *altijd* aan te leveren. Het kan met andere woorden niet zo zijn dat de werkgever de ene keer wel en de andere keer niet deze gegevens aanlevert. De bedoeling is immers dat het UWV zonder nadere gegevensuitvraag het recht op en de hoogte van de uitkering kan vaststellen. Daartoe dient het UWV – vanzelfsprekend – over alle relevante gegevens te beschikken. Dit betekent ook dat, indien een werkgever ervoor kiest om meer dan de verplichte gegevens aan te leveren en bij een controle blijkt dat de extra aangeleverde gegevens niet correct zijn, de werkgever een boete zal worden opgelegd. Werkgevers moeten dus van tevoren zeer goed afwegen of het voor hen lonend is om meer gegevens aan te leveren.

Verstrekken of beschikbaar houden

De werkgevers zijn verplicht om alle benodigde gegevens aan het UWV te verstrekken. Uit hetgeen hierboven is beschreven, moge duidelijk zijn dat dit op een voor de werkgevers zo eenvoudig mogelijke manier vorm zal krijgen, hetgeen vanuit het oogpunt van lastenverlichting van belang is. Er is onderzocht of er een nog verdergaand systeem mogelijk en wenselijk is, dat inhoudt dat werkgevers de gegevens niet aanleveren maar op afroep in hun eigen administratie beschikbaar houden. Een dergelijk systeem is om de volgende redenen niet wenselijk.

In de eerste plaats heeft het UWV in dat geval geen inzicht of werkgevers hun administratie op orde houden. Het risico bestaat derhalve dat de gegevens op het moment dat het UWV om de gegevens verzoekt (om welke reden dan ook) niet of niet in de juiste vorm beschikbaar zijn. In de tweede plaats kan er onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de werkgevers en het UWV als het UWV niet zelf de gegevens beheert en opslaat.

In de derde plaats moet de polisadministratie uitgroeien tot een betrouwbare, authentieke registratie van dienstverbandgegevens, die niet alleen ten dienste staat van de eigen taken van het UWV maar ook van andere publieke instanties. Het doel hiervan is om de gegevensuitvraag bij werkgevers zoveel mogelijk terug te dringen. Dit vereist dat het UWV zelf de gegevens beheert en daardoor beschikbaar kan stellen aan derden.

Het Actal adviseert om de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in kaart te brengen, nu niet voor een dergelijk systeem gekozen wordt. De regering is van mening dat de reeds uit andere hoofde bestaande bezwaren tegen een dergelijk systeem dermate groot zijn, dat een eventuele administratieve lastenverlichting daar niet tegen opweegt. In deze context is inzicht in een eventuele lastenverlichting niet van belang.

Elektronische gegevensaanlevering

Idealiter leveren zoveel mogelijk werkgevers de berichten in elektronische vorm aan (op flop, tape of via internet). De regering is van mening dat dit echter niet verplicht kan worden gesteld. De werkgever moet de vrijheid houden om ook op papier gegevens aan te leveren. Het UWV zal zowel

voor elektronische als papieren gegevensverstrekking voorzieningen moeten treffen. Voor de elektronische gegevensaanlevering zal worden aangesloten bij generieke concepten zoals ontwikkeld in het kader van het project Elektronische Heerendiensten.

In zijn advies meent het Actal dat elektronische gegevensaanlevering gestimuleerd moet worden. De elektronische gegevensaanlevering dient verder uitgewerkt te worden, waarbij aangesloten wordt bij bestaande initiatieven.

De regering is het met het College eens. Inmiddels zijn er diverse trajecten waarin ICT-toepassingen worden gestimuleerd, dan wel onderzocht. De elektronische gegevensaanlevering in dit kader zal daarin worden meegenomen.

4.4.2.4. De verantwoordelijkheid van de werknemer

Het UWV zal bij het afhandelen van uitkeringsaanvragen in eerste instantie uitgaan van de gegevens die in polisadministratie zijn vastgelegd. Dit is ook in het belang van de uitkeringsgerechtigden. Zij zullen in de toekomst niet meer allerlei gegevens en inlichtingen hoeven te verstrekken die het UWV al kent; er kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van voorgedrukte aanvraag- c.q. intake-formulieren. Dit geldt ook voor de uitkeringsaanvragen die met de inwerkingtreding van SUWI door de CWI's zullen worden uitgevoerd. Zoals gezegd zal er voor gezorgd worden dat de CWI's kunnen beschikken over de gegevens die bij het UWV reeds bekend zijn.

Om een extra controle in te bouwen dat de gegevens in de polisadministratie actueel en betrouwbaar zijn, krijgen de verzekerden (werknemers) met dit voorstel een directer belang bij de juistheid en volledigheid van de gegevens in de polisadministratie. Om deze controle mogelijk te maken wordt het berichtenverkeer tussen het UWV en werknemers aangepast en krijgen de laatstgenoemden een actievere rol bij de registratie van hun gegevens door het UWV.

Op dit moment hebben werknemers slechts een beperkte rol bij de aan- en afmelding van hun dienstverbanden bij het UWV. De werkgever is verplicht om aanvang, einde en wijziging van de dienstverbanden te melden bij het UWV. Als de gegevens in de VZA zijn opgenomen, ontvangt de werknemer van het UWV een registratiebericht. Daarnaast krijgen werknemers jaarlijks het zogeheten statusoverzicht. Hierop wordt vermeld hoeveel SV-dagen het UWV in het voorgaande jaar heeft geregistreerd. Dit is onder meer van belang voor het vaststellen het recht op WW. De verzekerde is verplicht om de gegevens op de berichten te controleren en onjuistheden bij het UWV te melden. Idealiter zouden het registratiebericht en het statusoverzicht een controlemechanisme moeten vormen. In de praktijk reageert echter slechts een klein percentage van de verzekerden op een registratiebericht of een statusoverzicht. De geringe respons wordt onder meer veroorzaakt door het ontbreken van een aantoonbaar belang. Als controlemiddel voldoen het registratiebericht en het statusoverzicht daarnaast niet, aangezien er geen gegevens op vermeld staan over het loon dat de werkgever heeft opgegeven. Met de beoogde equivalentie tussen premieloon en uitkeringsloon wordt het belang van de werknemer vergroot om inzage te krijgen in de loongegevens die de werkgever bij het UWV meldt.

Voorgesteld wordt daarom om het registratiebericht en het statusoverzicht te vervangen door een verzekeringsbericht. Hierop vermeldt het UWV alle gegevens die van belang zijn voor recht, duur en hoogte van de uitkering. De verzekerde is verplicht om de gegevens te controleren en

onjuistheden of onvolledigheden te melden bij het UWV. Het UWV stelt in het laatste geval een nader onderzoek in, waarbij het noodzakelijk kan zijn om de werkgevers om aanvullende informatie te vragen.

Er zou gekozen kunnen worden voor een systeem dat een werknemer zich moet richten tot de werkgever als hij constateert dat de gegevens niet kloppen. Dit is echter niet wenselijk omdat bij conflictsituaties de gezagsverhoudingen tussen werkgever en werknemers tot problemen kunnen leiden.

Het systeem van een verzekeringsbericht met correctieplicht vereist meer van het UWV, maar geeft meer zekerheid dat het controlemechanisme van de grond komt. Het systeem geeft de drie partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen een eigen en evenwichtige verantwoordelijkheid voor een juiste registratie in de polisadministratie. Met een dergelijk systeem worden derhalve de rechten van de werknemer uitgebreid. Waar hij nu geen invloed heeft op de juiste gegevensverstrekking door zijn werkgever (met name loongegevens), krijgt hij in de toekomst wel een controlemiddel.

In beginsel was het voornemen om de werknemer bij iedere wijziging in zijn verzekeringspositie een verzekeringsbericht te sturen. Een dergelijke wijziging kan bijvoorbeeld een loonsverhoging zijn. Voorkomen moet echter worden dat dit leidt tot te veel berichten. Dit zou niet alleen een (te) forse administratieve belasting voor het UWV betekenen, maar, belangrijker, zou tevens het risico in zich bergen dat werknemers het bericht niet of onvoldoende controleren. Daarom wordt nu voorgesteld om de verzekerden in ieder geval aan het begin van ieder nieuw dienstverband een initieel verzekeringsbericht en daarmee tevens een bewijs van inschrijving te sturen. Als het dienstverband eenmaal loopt, kan volstaan worden met een verzekeringsbericht om de drie maanden. Op het verzekeringsbericht worden de actuele gegevens over de laatste drie maanden en een cumulatief overzicht over de gehele referteperiode vermeld. Het UWV zal een landelijke standaard ontwikkelen voor de berichtgeving aan de verzekerden. Hierbij zal er uiteraard voor gezorgd worden dat de formulieren duidelijk en overzichtelijk zijn en voorzien van een voor iedereen begrijpelijke toelichting.

Indien een werknemer verzuimd heeft om te reageren op onjuiste of onvolledige gegevens op de verzekeringsberichten van het UWV, kan dit gevolgen hebben op het moment dat hij een uitkering aanvraagt. Dit is de consequentie van de uitbreiding van de rechten van de werknemer. Het UWV zal immers in eerste instantie uitgaan van de gegevens in de polisadministratie en op basis daarvan recht, hoogte en duur van de uitkering vaststellen. Als echter de gegevens volgens de verzekerde niet juist zijn en er wordt volgens hem ten onrechte geen of een te lage uitkering toegekend, heeft de verzekerde de gelegenheid om de in de polisadministratie aanwezige gegevens aan te vullen of te corrigeren. Het kan immers niet zo zijn dat de administratieve werkelijkheid van het UWV de echte werkelijkheid opzij kan zetten. De verzekerde zal dan wel aan de hand van betrouwbare bewijsstukken en brondocumenten moeten aantonen dat het UWV niet over de juiste of volledige gegevens beschikt. Hierbij kan worden gedacht aan aanstellingsbrief, loonstroken, arbeidscontracten en bank- en giroafschriften. Indien een werknemer aannemelijk kan maken dat het UWV niet over de juiste gegevens beschikt, zal het UWV een onderzoek instellen. Hierbij is het onvermijdelijk dat navraag wordt gedaan bij de (ex-)werkgevers. Zij zullen de onjuiste gegevens moeten corrigeren en ontbrekende gegevens moeten aanvullen. Tijdens dit onderzoek kan het UWV aan de verzekerde een voorschot betalen op basis van de op dat moment beschikbare gegevens. Als het onderzoek van het UWV is afgerond, zal de definitieve uitkering worden vastgesteld en worden verrekend

met het voorschot. Indien blijkt dat de werkgever nalatig is geweest, kan dit leiden tot een naheffing van niet betaalde premies. Het principe dat men van rechtswege verzekerd is, wordt derhalve niet losgelaten.

4.5. Overgangsrecht

De voorstellen inzake het loonbegrip (zie paragraaf 4.2) en de voorstellen inzake de premie-afdrachtsystematiek en polisadministratie (zie paragraaf 4.4) krijgen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onmiddellijke werking. Op deze voorstellen acht de regering geen noodzaak aanwezig tot het formuleren van overgangsrecht. Dit ligt anders bij de voorstellen inzake de dagloonsystematiek (zie paragraaf 4.3). Indien de herziening van de dagloonsystematiek geconfronteerd wordt met onmiddellijke werking, betekent dit dat het dagloon voor elke uitkeringsgerechtigde herzien zou moeten worden op basis van de nieuwe systematiek. Afgezien van de uitvoeringslasten die deze operatie met zich mee zou brengen acht de regering het onwenselijk dat betrokkenen geconfronteerd worden met wijzigingen in de hoogte (positief dan wel negatief) van hun uitkering als gevolg van dit wetsvoorstel. De herziening van de dagloonsystematiek zal uitsluitend «gevolgen» hebben voor diegenen van wie na de inwerkingtreding het verzekerd risico is ingetreden. Voor een nadere toelichting op dit overgangsrecht wordt verwezen naar de artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Op diverse plaatsen zijn in de werknemersverzekeringen regelingen opgenomen die erop neerkomen dat, onder nadere voorwaarden, een dagloon niet lager mag worden vastgesteld dan een reeds eerder vastgesteld dagloon. Het kan uiteraard in het kader van de toepassing van zo'n dagloongarantieregeling voorkomen dat vóór de inwerkingtreding van deze wet, onder toepassing van de voorheen geldende regels, een dagloon is vastgesteld en ná de inwerkingtreding van de nieuwe regels opnieuw een dagloon moet worden vastgesteld, dat met het eerste dagloon moet worden vergeleken. De regering is van mening dat voor deze situaties geen overgangsrecht dient te worden gecreëerd. Het gaat hier om gevallen waarin, onder toepassing van de voorheen geldende dagloonregels, het beschermingsniveau reeds is vastgelegd. Bovendien kennen de onderscheidenlijke dagloongarantieregelingen elk een maximale geldingsduur. Zo kent de dagloongarantieregeling die in het kader van de WWV geldt, een maximale beschermingsduur van 7,5 jaar. De creatie van overgangsrecht, waarbij het «tweede»dagloon nog volgens de vroegere regels zou moeten worden berekend, zou betekenen dat het UWV nog jarenlang na de invoering van de nieuwe dagloonsystematiek ook de vroegere dagloonregels zou moeten toepassen.

HOOFDSTUK 5 GEVOLGEN

5.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 van deze memorie is aangegeven dat met onderhavig wetsvoorstel de volgende doelen worden nagestreefd:

- a. verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
- b. verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV;
- c. verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling;
- d. verbetering van de handhaving;
- e. vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze de eerder gepresenteerde voorstellen bijdragen aan de realisatie van deze doelen. Dit betreft de gevolgen van de wijzigingen die optreden in het gehele (administra-

tieve) proces met betrekking tot de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt voor de gevolgen voor werkgevers, uitvoering en werknemers. Deels zijn deze gevolgen al bij de diverse voorstellen aan de orde geweest. In dit hoofdstuk wordt een overzicht van deze gevolgen op hoofdlijnen gepresenteerd. De gevolgen in kwantitatieve zin zullen in hoofdstuk 6 aan de orde komen.

5.2. Gevolgen voor werkgevers

5.2.1. Gevolgen van het nieuwe SV-loonbegrip

De vereenvoudiging en uniformering van het SV-loonbegrip betekent voor werkgevers op een aantal punten een administratieve lastenverlichting. In de eerste plaats hoeven werkgevers allerlei incidentele beloningen niet langer te betrekken in de premieheffing werknemersverzekeringen. Ook loon in natura valt niet langer onder de premieheffing werknemersverzekeringen. Dit betekent dat een werkgever ten aanzien van deze loonbestanddelen niet langer hoeft te beoordelen óf deze aan premieheffing onderhevig zijn en zo ja, hoe deze elementen gewaardeerd moeten worden.

Ten aanzien van de premieheffing werknemersverzekeringen kan de werkgever derhalve in het merendeel van de salarisperioden uitgaan van het reguliere loon. Deze reguliere verwerking gaat voor de meeste werkgevers thans al geautomatiseerd.

In de tweede plaats betekent de uniformering van het SV-premieloon en het SV-uitkeringsloon dat er bij het vaststellen van een uitkering niet langer gegevensvraag bij werkgevers hoeft plaats te vinden ten aanzien van de verstrekte loonbestanddelen. Het UWV heeft deze gegevens immers in de eigen administratie beschikbaar; in het kader van de premieheffing leveren werkgevers immers alle gegevens met betrekking tot de loonbestanddelen aan.

5.2.2. Gevolgen van de nieuwe dagloonsystematiek

De administratieve lastenverlichting voor werkgevers als gevolg van de nieuwe dagloonsystematiek volgt vooral uit een sterke reductie van het aantal benodigde gegevens dat een werkgever moet leveren bij het vaststellen van een uitkering. Gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld het beroep, het aantal normaal gewerkte dagen en het «plegen» te werken, maar ook met betrekking tot de algemene en individuele loonontwikkelingen zijn niet langer noodzakelijk voor het vaststellen van een uitkering.

Het Actal stelt in zijn commentaar op dit wetsvoorstel vast dat de voorstellen ten aanzien van de dagloonsystematiek leiden tot een omvangrijke vermindering van de administratieve lastendruk. Ook het Lisv komt in zijn commentaar tot die conclusie.

Het Actal adviseert overigens te bezien, of er in het kader van de dagloonsystematiek mogelijkheden gevonden kunnen worden die, door meer eenvoudig gebruik van loongegevens, tot een verdere administratieve lastenreductie kunnen leiden. In dat kader noemt zij als voorbeeld het recht op WW-uitkering, dat gebaseerd is op een arbeidsurenverlies en niet op een inkomensverlies. Zij vraagt of op dit onderdeel voor het bedrijfsleven een vermindering van administratieve lasten gerealiseerd kan worden. In dit verband zij erop gewezen dat bij de totstandkoming van de huidige WW voor de invulling van het werkloosheidsbegrip is aangesloten bij de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over het begrip werkloosheid in de vóór 1987 geldende WW. Het werkloosheidsbegrip is van essentiële betekenis voor de inrichting en de uitvoering van de WW. Een heroverwe-

ging van het begrip valt daarmee buiten de kaders van dit wetsvoorstel en wordt overigens door de regering thans niet overwogen.

5.2.3. Gevolgen van de premie-afdrachtsystematiek en polisadministratie

De voordelen voor werkgevers van een uniforme systematiek van premie-afdracht op aangifte achteraf, in combinatie met de invoering van de polisadministratie, zijn gelegen in het feit dat deze systematiek garandeert dat de eerdergenoemde gegevensuitvraag bij het vaststellen van een uitkering daadwerkelijk achterwege kan blijven. Iedere andere vorm van premie-afdracht kan deze garantie niet bieden.

De introductie van een uniforme systematiek van premie-afdracht op aangifte achteraf betekent dat werkgevers per salarisperiode de premies gaan afdragen. Voor die werkgevers die dit thans al doen heeft dit nauwelijks gevolgen. Voor die werkgevers, die thans de premies op voorschotbasis afdragen en beschikken over een geautomatiseerde salarisadministratie (bij hen zelf dan wel via een administratiekantoor) betekent de overgang een eenmalige aanpassing van de systemen.

Alleen voor die werkgevers, die thans op voorschotbasis werken en de salarisadministratie nog handmatig uitvoeren, heeft de overgang grotere gevolgen. Dit betreft nagenoeg altijd kleinere werkgevers met een stabiel personeelsbestand. Zij dragen thans periodiek hetzelfde bedrag aan premies af en ondervinden geen last van de eerdergenoemde 5%-regeling. Na afloop van het jaar wordt voor deze werkgevers het feitelijk verschuldigde bedrag vastgesteld.

In de nieuwe systematiek zullen deze werkgevers periodiek de gerealiseerde loongegevens moeten doorgeven. Bij een stabiel personeelsbestand is dit evenwel geen aanzienlijke lastenverzwaring, zeker niet als wordt overgegaan op geautomatiseerde aanlevering.

De invoering van de polisadministratie heeft voor werkgevers gevolgen voor wat betreft het berichtenverkeer. Ook hier treedt een administratieve verlichting op voor werkgevers. In de eerste plaats zal het merendeel van de werkgevers niet langer een afzonderlijke aanmelding van een dienstverband hoeven in te sturen. Deze kan samengaan met de eerste PLO. In de tweede plaats is het streven om ook de VVW in het kader van de ZFW te laten vervallen.

5.3. Gevolgen voor het UWV

Voor het UWV betekenen de voorstellen een forse vereenvoudiging wat betreft de administratieve belasting met betrekking tot de uitkeringsvaststelling. In de eerste plaats kan de noodzakelijke gegevensuitvraag bij werkgevers fors worden gereduceerd. In de tweede plaats betekent de vereenvoudiging van de dagloonsystematiek uiteraard een aanzienlijke reductie van de werklust bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering.

Ook de vereenvoudiging van het loonbegrip betekent een administratieve verlichting voor het UWV. Ten aanzien van een groot aantal loonbestanddelen hoeft immers niet meer te worden bepaald en gecontroleerd of deze al dan niet onderhevig zijn aan premieheffing werknemersverzekeringen.

Daarnaast treedt nog een tweetal andere voordelen voor het UWV op. Ten eerste zal invoering van de in hoofdstuk 4 besproken voorstellen, zoals het Lisv in zijn uitvoeringstechnisch commentaar opmerkt, de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling toenemen. De belangrijkste bron voor de onrechtmatigheid van een vaststelling, de complexiteit van de

dagloonregels, komt immers te vervallen. Ook het Ctsv merkt in zijn commentaar op dat de voorgestelde vereenvoudigingen de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling zeker ten goede zal komen. Het Ctsv plaats hierbij wel de kanttekening dat de dagloonvaststelling getalsmatig weliswaar een dominante foutenbron is, maar dat het effect daarvan op de totale rechtmatigheidsscore beperkt is als gevolg van de beperkte financiële omvang per fout.

In de tweede plaats zullen de handhavingsmogelijkheden toenemen. De administratie van het UWV zal als gevolg van het systeem van premieafdracht achteraf altijd actueel zijn. Dat betekent dat het UWV eerder kan signaleren of een werkgever steeds de juiste gegevens heeft doorgegeven (en dus ook het juiste bedrag aan verschuldigde premies heeft afgedragen).

5.4. Gevolgen voor werknemers

Het belangrijkste gevolg voor werknemers is dat het stelsel van werknemersverzekeringen inzichtelijker wordt. Met name de vaststelling van de hoogte van de uitkering, thans een voor niet-ingewijden nauwelijks te doorgronden systematiek, zal inzichtelijker en begrijpelijker worden. Een tweede gevolg voor werknemers is dat geen premieheffing meer plaatsvindt over loonbestanddelen waarover geen uitkering wordt verstrekt. Dit bevordert eveneens de inzichtelijkheid van het stelsel en versterkt het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen. Werknemers krijgen tenslotte als gevolg van het verzekeringsbericht een beter inzicht in hun verzekeringspositie.

HOOFDSTUK 6 FINANCIËLE GEVOLGEN

6.1. Inleiding

De voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel hebben ook financiële consequenties. Deze financiële gevolgen kunnen worden onderscheiden in een drietal categorieën.

In de eerste plaats treden wijzigingen op in de macropremiegrondslag en de uitkeringslasten. Voor zover deze zich vertalen in wijzigingen in de premiepercentages zullen zich ook mutaties in koopkracht en loonkosten voordoen. Daarnaast betekenen de wijzigingen in het SV-premieloon dat op microniveau, bijvoorbeeld in sectoren waar sommige loonelementen meer of minder dan gemiddeld worden verstrekt, specifieke mutaties in koopkracht en loonkosten kunnen optreden.

In de tweede plaats zullen de uitvoeringskosten voor het UWV dalen. Deze gevolgen zijn in kwalitatieve zin in het voorgaande hoofdstuk beschreven. In de derde, maar zeker niet in de minste plaats tenslotte zullen de administratieve lasten voor werkgevers dalen. Ook deze gevolgen zijn in kwalitatieve zin hiervoor beschreven.

Per categorie zal worden aangegeven welke effecten optreden en zo mogelijk zal een kwantitatieve indicatie worden gegeven van de omvang van de effecten. Hierbij wordt afzonderlijk de invloed weergegeven van de diverse onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel:

- definiëring van SV-premieloon en SV-uitkeringsloon;
- vereenvoudiging en uniformering van de dagloonsystematiek;
- aanpassing van systematiek van premieafdracht;
- introductie polisadministratie en berichtenverkeer.

6.2. Premieopbrengsten en uitkeringslasten

6.2.1. Definiëring van SV-premieloon en SV-uitkeringsloon

Als gevolg van de voorstellen voor het nieuwe SV-premieloon en SV-uitkeringsloon kunnen, zoals aangegeven, zich in de eerste plaats wijzigingen in de macropremiegrondslag en de macro-uitkeringsgrondslag voordoen. In de tweede plaats kunnen gevolgen voor de inkomens en loonkosten optreden.

Dit wetsvoorstel heeft in algemene zin tot gevolg dat de uitkeringslasten, alsmede de premielasten op macroniveau iets kunnen dalen. Dit is gunstig voor de ontwikkeling van de loonkosten en het beschikbaar looninkomen. Op microniveau kan er echter sprake zijn van hogere loonkosten en een (licht) negatief koopkrachteffect. Dit vindt zijn oorzaak in iets hogere premies vanwege de grondslagversmalling. De cijfers in de tabellen 4 en 5 moeten in dat licht worden bezien.

Voorts is het nog de vraag hoe deze operatie uitwerkt op de microlastenontwikkeling (MLO). In zowel de huidige MLO-systematiek als in de MLO-systematiek zoals voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte wordt met de grondslagmutatie geen rekening en met de stijgende tarieven (indien zij zo worden vastgesteld) wel rekening gehouden. Hierdoor zal de MLO een lastenverzwaring aangeven terwijl dit niet als zodanig door werkgevers en werknemers zal worden ervaren. Het ligt daarom in de reden om deze operatie vooralsnog als niet MLO-relevant aan te merken.

De financiële gevolgen zijn berekend met behulp van gegevens uit het Arbeidsvoorwaardenonderzoek (AVO) dat periodiek door de Arbeidsinspectie wordt uitgevoerd.

Gevolgen voor de premie- en uitkeringsgrondslag

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat sommige loonelementen, die thans wel in de premiegrondslag zitten, straks niet meer tot het premieloon worden gerekend. Voor de uitkeringsgrondslag geldt dat er loonelementen zijn die thans niet tot het uitkeringsloon behoren, maar straks wel en omgekeerd. Er zullen dus wijzigingen in deze grondslagen optreden.

Op basis van de voorstellen zal de macropremiegrondslag per saldo versmallen, omdat een aantal loonelementen niet meer tot de premiegrondslag worden gerekend. In onderstaande tabel is de huidige premiegrondslag voor de WAO, WW (wachtgeldfondsen en Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf)) en ZFW gepresenteerd, alsmede de nieuwe premiegrondslag. De uitkeringslasten van de ZW-vangnetuitkeringen worden door middel van een opslag op de wachtgeld- respectievelijk de Awf-premie gefinancierd.

Tabel 3. Gevolgen van de definiëring van het nieuwe SV-loonbegrip voor de macropremiegrondslag (2001, mld euro)

	ZFW	Aof	Awf	Wgf
Grondslag 2001	101,2	162,9	58,4	132,4
Effect mutatie loonelementen	- 2,5	- 4,1	- 1,5	- 3,3
Nieuwe grondslag 2001	98,7	158,8	56,9	129,1

Per saldo bedraagt de grondslagversmalling voor ZFW, het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), het Awf respectievelijk de wachtgeldfondsen derhalve ca. 2,5%.

De wijziging van de macro-uitkeringsgrondslag verschilt van de wijziging van de premiegrondslag. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven behoren sommige loonelementen thans niet tot het SV-premieloon, maar wel tot het SV-uitkeringsloon en omgekeerd. De definiëring van het SV-uitkeringsloon, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4, heeft per saldo voor de WW een verlagend effect op de uitkeringslasten, zij het dat deze geringer is dan de daling van de premiegrondslag. Macro gezien daalt de uitkeringsgrondslag voor de WW door het vervallen van de pensioenpremie in het uitkeringsloon; deels wordt dit echter weer geneutraliseerd door de loonelementen die in de nieuwe situatie wel worden meegeteld in de grondslag waar dit thans niet het geval is (bijvoorbeeld 13e maand-uitkering). Per saldo resulteert een versmalling van de uitkeringsgrondslag voor de WW van 0 à 0,5%. Voor de WAO en de ZW blijft de macrogrondslag ongeveer gelijk omdat de effecten van toevoeging en verwijdering van loonelementen uit de grondslag elkaar opheffen.

De wijziging in de uitkeringsgrondslag treedt zeer geleidelijk op; de voorstellen gelden immers alleen voor nieuwe uitkeringen. In het eerste jaar na invoering van de voorstellen zal er geen invloed uitgaan van de wijziging van de uitkeringsgrondslag op de hoogte van de premies. Er dient te worden bedacht, dat de voorstellen met betrekking tot de wijze van berekening van het uitkeringsloon (dagloonsystematiek) ook invloed hebben op de uitkeringsgrondslag. Deze komen in subparagraaf 6.2.2. aan de orde. De raming van de totale gevolgen voor de uitkeringsgrondslag zal om deze redenen kunnen worden gemaakt als beide effecten in beeld worden gebracht.

Inkomensgevolgen

In het eerste jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zullen de gevolgen voor de premiegrondslag zich direct voordoen. Deze wijzigingen zullen worden meegenomen in de premiestelling voor het jaar na inwerkingtreding.

De gevolgen voor de uitkeringsgrondslag treden, zoals aangegeven, zeer geleidelijk op. In het eerste jaar na inwerkingtreding zal van de wijziging in de uitkeringsgrondslag om die reden geen effect uitgaan op de premiepercentages.

De gevolgen voor de inkomens en loonkosten zullen hieronder alleen voor het eerste jaar na inwerkingtreding worden gepresenteerd. In hoeverre de wijzigingen in de premiegrondslag daadwerkelijk tot aanpassing van de premiepercentages leiden is onder meer afhankelijk van de vermogensposities van de desbetreffende fondsen. Gezien de ruime overschotten van de sociale fondsen in de huidige situatie kan het effect op de premiegrondslag ook worden opgevangen via de vermogensoverschotten en zou premiestijging niet aan de orde hoeven zijn.

Uitgaande van de veronderstelling dat de daling van de premiegrondslag volledig wordt doorvertaald zullen de premiepercentages moeten worden verhoogd. De effecten voor de premiepercentages zijn gepresenteerd op basis van de vastgestelde percentages voor het jaar 2001. De WAO-premie zal dan stijgen met 0,2%-punt. Het werkgeverdeel van de Awf-premie stijgt met 0,1%-punt en het werknemersdeel van de Awf-premie 0,15%. Voor de gemiddelde wachtgeldpremie bedraagt de stijging 0,02%-punt; deze geringe stijging is het gevolg van het zeer lage niveau van de gemiddelde wachtgeldpremie voor het jaar 2001. De effecten voor de ZFW-premie bedragen voor werkgevers 0,15% en werknemers 0,05%.

Indien de premiepercentages stijgen zoals hierboven aangegeven treden gevolgen op voor de netto-inkomens van werknemers. In onderstaande tabel zijn deze gevolgen gepresenteerd. Daarbij is verondersteld dat de werknemers in de gepresenteerde inkomenscategorieën geen loon-

elementen ontvangen die thans wel tot het SV-premieloon behoren, maar in de nieuwe situatie niet meer tot het SV-premieloon worden gerekend. De gepresenteerde inkomensgevolgen betreffen derhalve de meest ongunstige situatie.

Tabel 4. Inkomensgevolgen op basis van volledige doorwerking van de versmalling van de premiegrondslag in de premiepercentages

Werknemers alleenstaand	
minimumloon	- 0.1%
modaal	- 0.2%
1,5 * modaal	- 0.1%
2 * modaal	- 0.1%
3 * modaal	0.0%
Werknemers alleenverdiener	
minimumloon	- 0.1%
modaal	- 0.2%
1,5 * modaal	- 0.1%
2 * modaal	- 0.1%
3 * modaal	0.0%

Uit bovenstaande tabel blijkt, uitgaande van de gehanteerde veronderstellingen, dat voor alle inkomensniveaus een lichte inkomensachteruitgang resulteert. De inkomensachteruitgang is het grootst voor de inkomensniveaus modaal en anderhalf maal modaal. Inkomens boven anderhalf maal modaal ondervinden relatief gezien een geringere achteruitgang. Dit is het gevolg van het feit dat de premies worden ingehouden tot het maximumpremieloon.

Bovenstaande gevolgen betreffen voor iedereen geldende mutaties. In individuele gevallen kunnen daarnaast positieve mutaties optreden. Dit is het geval indien werknemers loonelementen genieten die thans wel premieplichtig zijn, maar in de nieuwe situatie niet langer premieplichtig zijn. Van het aantal personen dat dit betreft, alsmede de mate waarin zij een voordeel ondervinden kan geen inschatting worden gemaakt.

Gevolgen voor de loonkosten

Indien de versmalling van de premiegrondslag volledig wordt doorberekend in de premiepercentages zal voor categorieën werkgevers een loonkostenwijziging optreden.

In onderstaande tabel zijn de gevolgen voor de loonkosten voor verschillende inkomensniveaus gepresenteerd. Ook hier geldt de kanttekening dat is uitgegaan van de maximale effecten in relatie tot de premieverhoging voor werkgevers, die niet het voordeel ondervinden van loonelementen waarover geen premie meer hoeft te worden afgedragen.

Tabel 5. Gevolgen voor de loonkosten op basis van volledige doorwerking van de versmalling van de premiegrondslag in de premiepercentages

Werknemers alleenstaand	
minimumloon	0.4%
modaal	0.3%
2 * modaal	0.2%
Werknemers alleenverdiener	
minimumloon	0.4%
modaal	0.3%
2 * modaal	0.2%

Ook ten aanzien van de loonkosten geldt dat zich op microniveau positieve effecten kunnen voordoen. Dit is het geval als loonelementen worden verstrekt die thans wel en straks niet premieplichtig zijn.

6.2.2. Vereenvoudiging en uniformering van de dagloonsystematiek

De premiegrondslag ondervindt geen gevolgen van de wijziging van de dagloonsystematiek. Wel zijn effecten te verwachten met betrekking tot de hoogte van de uitkeringen en dus de uitkeringslasten. Ook hiervoor geldt dat deze effecten zich geleidelijk in de tijd zullen voordoen. De gevolgen treden immers alleen op voor nieuwe uitkeringen.

De wijzigingen in de totale uitkeringslasten vallen uiteen in twee hoofdcategorieën.

De eerste hoofdcategorie betreft de wijzigingen die zijn voorgesteld in de regels ten aanzien van het vaststellen van het dagloon. Het gaat daarbij om de volgende wijzigingen:

- het vervallen van het beroep bij de vaststelling van het dagloon;
- incorporatie en objectivering van de evenredige correctie;
- uniformering van de wijze van indexering van de daglonen;
- uniformering van de referteperiode;
- uniformering van de berekeningswijze van de daglonen;
- het vervallen van bijzondere dagloonbesluiten.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven kunnen de uitkeringen als gevolg van deze wijzigingen zowel hoger als lager uitvallen in vergelijking met de huidige situatie. Zoals in hoofdstuk 4 eveneens is aangegeven, is een inschatting van het aantal personen dat gevolgen ondervindt van de wijzigingen, alsmede de mate waarin zij een wijziging ondervinden, niet te geven. Wel kan worden gesteld dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat een verlaging van de uitkeringen in vergelijking met de huidige situatie zich vaker zal voordoen dan een verhoging. Ook het omgekeerde is het geval. Derhalve mag worden aangenomen dat per saldo geen wijziging van de totale uitkeringslasten zal optreden als gevolg van de hierboven gepresenteerde wijzigingen.

Een tweede hoofdcategorie met betrekking tot de voorgestelde dagloonsystematiek betreft de overgang op het historisch dagloon.

Zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven zal de invoering van het historisch dagloon een verlagend effect op de uitkeringslasten hebben. Algemene loonsverhogingen in de referteperiode worden immers niet langer volledig meegenomen in de hoogte van het dagloon, maar slechts vanaf het moment dat deze zijn genoten.

Ten aanzien van het WAO-dagloon geldt daarnaast dat, in tegenstelling tot de huidige situatie, ook individuele loonsverhogingen in de referteperiode, alsmede het wachtjaar voor de WAO niet langer worden meegenomen in de hoogte van het dagloon. Wél wordt, anders dan in de huidige situatie, het vastgestelde dagloon gedurende het wachtjaar voor de WAO geïndexeerd met de WKA-index (Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid).

De gevolgen voor de WAO-uitkeringslasten als gevolg van de invoering van het historisch dagloon zullen derhalve het grootst zijn. Uitgaande van de gemiddelde loongegevens en de WKA-index 2000 (gegevens Macroeconomische verkenningen) zal op de lange termijn een verlaging van de uitkeringsgrondslag van ca. 1% à 2% resulteren. In de eerste jaren na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zullen deze gevolgen uiteraard veel geringer zijn.

Voor de WW en de ZW zullen de effecten, ook op de lange termijn, beperkter zijn.

6.2.3. Premie-afdrachtsystematiek

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat een uniforme premie-afdrachtsystematiek gebaseerd op nominatieve afdracht achteraf zal worden geïntroduceerd. In de huidige situatie hanteert het UWV meerdere systemen. Op zich zullen als gevolg van deze wijziging geen mutaties in de omvang van de premie-opbrengsten optreden. Wel zal de zorgvuldigheid van de premieafdrachten kunnen toenemen. Ook op de uitkeringsgrondslag heeft de voorgestelde overgang geen gevolgen.

Ten aanzien van de premie-opbrengsten ontstaat wel een incidenteel vraagstuk. Door de overgang van de voormalige uitvoeringsinstellingen die thans nog de voorschotsystematiek hanteren (het voormalige Cadans en GAK) naar een premie-afdrachtsysteem op aangifte achteraf zal, zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven, eenmalig een premiederving ontstaan. Door het Lisv is deze premiederving geschat op ca. € 1,4 mld.

6.2.4. Polisadministratie

Als gevolg van een verbeterde polisadministratie zullen zowel de premie-inning als de uitkeringsverzorging meer zorgvuldig kunnen worden verricht. Op macroniveau wordt echter geen rekening gehouden met een effect op de uitkerings- of premiegrondslag.

6.3. Uitvoeringskosten

Het UWV heeft thans hoge uitvoeringskosten als gevolg van de huidige situatie. Allereerst moet het UWV bij het vaststellen van het recht op een uitkering in de meeste gevallen gegevens uitvragen bij de werkgevers. Daarnaast zijn de dagloonregels zeer complex. Zoals gezegd bestaan er per wet verschillende algemene dagloonregels; daarnaast kennen de verschillende wetten nog een groot aantal bijzondere dagloonbesluiten voor allerlei groepen werknemers en allerlei bijzondere loonelementen.

Onder invloed van de voorgestelde wijzigingen kunnen de uitvoeringskosten bij het UWV structureel dalen. Naar verwachting zullen echter wel incidentele aanpassingskosten noodzakelijk zijn, met name in relatie tot aanpassing van de automatiseringssystemen.

Het UWV zal het recht op en de hoogte van een uitkering straks rechtstreeks kunnen afleiden uit hun eigen administratie. Uitvraag bij de werkgever wordt – indien al noodzakelijk – op deze wijze tot een minimum beperkt. Het vaststellen van de hoogte van de uitkering zal als gevolg van de aanpassing van de dagloonregels ook veel eenvoudiger worden.

De kostenvoordelen zullen zich voordoen bij de activiteiten in het kader van de claimafhandeling (totale kosten € 795 mln), premie-inning (kosten € 125 mln) en basisregistratie (kosten € 72,5 mln). De omvang van de daling van de uitvoeringskosten is thans moeilijk in te schatten. Indien een kostenreductie van 5% bij de claimafhandeling en 10% bij de overige kostencategorieën zou optreden, zou een besparing van € 45 à € 67,5 mln worden gerealiseerd (hierbij is ook gekeken naar berekeningen die medio jaren negentig zijn uitgevoerd ten aanzien van vergelijkbare voorstellen).

6.4. Gevolgen voor werkgevers

6.4.1. Administratieve lasten huidige situatie

Het Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf (EIM) heeft voor het ministerie van SZW een meetmodel ontwikkeld met behulp waarvan de administratieve lasten uit hoofde van de werknemersverzekeringen

kunnen worden berekend. Het model stelt SZW in staat om beleidsvoorstellen op het terrein van de werknemersverzekeringen door te rekenen voor wat betreft de gevolgen op de administratieve lasten. Tevens is met behulp van het model een nulmeting gemaakt voor de administratieve lasten uit hoofde van de werknemersverzekeringen.

Op basis van deze nulmeting bedragen de administratieve lasten voor werkgevers uit hoofde van de werknemersverzekeringen ruim € 850 mln. In tabel 6 worden deze lasten onderverdeeld naar een aantal categorieën:

Tabel 6. Administratieve lasten voor werkgevers uit hoofde van de werknemersverzekeringen (in mln euro)

Omschrijving	Bedrag
Loonbegrippen	462
Premieafdracht	108
Uitkeringsverzorging	258
Overig	50
Totaal	878

Uit tabel 6 wordt duidelijk dat veruit het grootste deel van de administratieve lasten op dit moment voortvloeit uit de handelingen ten aanzien van de loonbegrippen. Administratieve handelingen met betrekking tot incidentele en/of bijzondere beloningen en vergoedingen, zoals reiskostenvergoedingen en loon in natura hebben hier een groot aandeel in.

Ook met uitkeringsverzorging gaat een behoorlijk bedrag gepaard. Grote posten hierin zijn de arbocontracten en zieken hersteldmeldingen. Lasten die direct samenhangen met uitkeringsaanvragen (de gegevensuitvraag bij werkgevers) zijn relatief beperkt. Voor WAO, WW en vangnet-ZW bedragen deze lasten nu ca. € 65 mln. In totaal maken de administratieve lasten uit hoofde van de gegevensuitvraag bij een nieuwe uitkering derhalve slechts 7,5% uit van de totale administratieve lasten. Dit laat onverlet dat als gevolg van de voorstellen in onderhavig wetsvoorstel in absolute zin een fors bedrag op dit totaal van € 65 mln kan worden bespaard.

6.4.2. Gevolgen van Walvis

De administratieve lasten voor werkgevers met betrekking tot de werknemersverzekeringen zullen op basis van het door het EIM ontwikkelde meetmodel naar verwachting als gevolg van dit wetsvoorstel met per saldo € 245 mln dalen. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat een deel van deze administratieve lasten wordt verschoven naar de fiscale heffing. Thans geldt voor nagenoeg alle loonelementen, waarover zowel premieheffing werknemersverzekeringen als fiscale heffing van toepassing is, dat de administratieve lasten die hieruit voortvloeien evenredig worden verdeeld over beide terreinen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een aantal loonelementen niet langer tot het nieuwe SV-loonbegrip gerekend, wat een afname in het aantal handelingen in het kader van de wettelijke informatieverplichting tot gevolg heeft voor de werkgevers. Voor deze loonelementen zal echter wel een vorm van fiscale heffing van toepassing blijven. Indien de procedure in het fiscale domein ongewijzigd zou blijven, zou derhalve geen sprake zijn van een lastenverlichting voor werkgevers. Ook in het fiscale domein zullen echter vereenvoudigingen worden doorgevoerd. Vanwege deze fiscale verplichtingen zal het effect van beide voorstellen (Walvis en fiscale aanpassing) ongeveer € 186 mln bedragen, in plaats van € 245 mln. Zoals uitvoerig aangegeven betreft het voorliggende wetsvoorstel de uitwerking van de eerste fase van de voorstellen van de werkgroep Loon-

begrip. De vormgeving van de fiscale heffing voor die loonelementen die niet langer tot het nieuwe SV-loonbegrip zullen behoren, betreft de tweede fase van deze voorstellen. De minister van Financiën heeft inmiddels voorstellen op het fiscale traject uitgewerkt; deze zijn inmiddels voorgelegd aan de Raad van State. In paragraaf 4.2.8 is aangegeven op welke wijze het fiscale domein kan worden aangepast.

Ook Actal wijst op de sterke samenhang tussen de voornemens in de fiscaliteit en het huidige wetsvoorstel. De intentie van de regering is dan ook beide voorstellen op hetzelfde moment in werking te laten treden.

De daling van de administratieve lasten op het terrein van de werknemersverzekeringen is het gevolg van een aantal factoren.

De belangrijkste factor in neerwaartse zin is het nieuwe loonbegrip. Doordat incidentele en/of bijzondere beloningen hiervan geen deel meer uitmaken, zullen de administratieve lasten die hiermee samenhangen op het terrein van de werknemersverzekeringen komen te vervallen.

In totaal gaat het om € 265 mln. De loonelementen die een bijdrage leveren aan deze besparing zijn de reiskostenvergoeding (– € 145 mln), feestgeschenkenregeling (– € 30 mln), loon in natura (– € 25 mln), overwerk (– € 25 mln), kinderopvang (– € 15 mln) en overige loonelementen (– € 25 mln). Deze lastenverlichting zal bij alle werkgevers neerslaan.

Ook de vereenvoudigde dagloonsystematiek heeft een neerwaarts effect op de administratieve lasten. Doordat de gegevensuitvraag bij het vaststellen van de hoogte van het dagloon niet meer noodzakelijk is, neemt het berichtenverkeer tussen werkgevers en UWV af. Dit levert een besparing op van € 36 mln op de administratieve lasten voor alle werkgevers. Afgezet tegen de administratieve lasten die nu nog gepaard gaan met uitkeringsaanvragen is dat een besparing van ruim 55%.

De nieuwe premieafdracht (PANA) zorgt voor meer administratieve lasten bij werkgevers die nu nog hun premies afdragen op voorschotbasis. Dit zijn de werkgevers die waren aangesloten bij het voormalige Gak en Cadans, zo'n 80% van alle werkgevers. Deze werkgevers moeten straks per premiebetalingstijdvak de loongegevens van de individuele werknemers doorgeven aan het UWV. Tot nu toe hoefde dat voor die werkgevers met een stabiel personeelsbestand en geringe loonmutaties maar eens per jaar.

De extra kosten die gepaard gaan met de overgang van de voorschot-systematiek naar een premie-afdracht op aangifte achteraf bedragen op basis van een voorzichtige inschatting ongeveer € 54,5 miljoen. Deze raming is een behoedzame raming. Bij deze raming is namelijk de systematiek van het voormalige SFB en het voormalige GUO als uitgangspunt genomen; voorzichtigheidshalve is ten opzichte van deze systematiek slechts een beperkte vereenvoudiging verondersteld. Deze systematiek is vervolgens vertaald naar de voormalige Gak- en Cadanswerkgevers. De vorming van één UWV, alsmede de sterk verbeterde ICT-mogelijkheden én de vereenvoudigingen die worden voorgesteld met betrekking tot het berichtenverkeer, de premieberekening en de automatische incasso moeten in de (nabije) toekomst leiden tot een grotere vereenvoudiging van de premie-afdracht op aangifte achteraf. In dat geval zal de stijging van de administratieve lasten als gevolg van de premie-afdrachtsystematiek aanzienlijk geringer kunnen uitvallen dan de geraamde € 54,5 miljoen.

Naast de eerder genoemde administratieve lastenverlichting van € 245 mln zou de invoering van een vereenvoudigde vooraanmelding SV additioneel voor een besparing van ongeveer € 18 miljoen kunnen zorgen. Naast de bovenvermelde opbrengsten zal zich nog een beperking van de administratieve lasten voor doen in de sfeer van de uitvoering van de ZFW, in verband met de verdergaande implementatie van elektronische

gegevensuitwisseling. Deze opbrengst valt op dit ogenblik nog niet te becijferen.

De werkgevers zullen uiteraard eenmalig extra kosten moeten maken om hun administratie zodanig aan te passen dat ze aan de nieuwe systematiek kunnen voldoen. Het is niet mogelijk om op voorhand een uitspraak te doen over de hoogte van deze kosten. Wel wordt verwacht dat werkgevers die waren aangesloten bij het voormalige Gak en Cadans (\pm 80% van de werkgevers) meer kosten zullen maken dan de werkgevers die waren aangesloten bij het voormalige GUO en SFB. Dit komt doordat de eerstgenoemde hun administratie niet alleen moeten aanpassen aan het nieuwe loonbegrip, maar ook aan het (voor hen) nieuwe systeem van premieafdracht.

Daarnaast is het mogelijk dat werkgevers die hun administratie nu nog met de hand doen overgaan op geautomatiseerde administratie, om de premieafdracht vlot te kunnen laten verlopen. Dit vergt een eenmalige investering in automatisering voor deze werkgevers.

Overigens moet opgemerkt worden dat 80% van de werkgevers hun administratie heeft uitbesteed aan een administratiekantoor. De invoeringskosten zullen derhalve voor een groot deel neerslaan bij deze administratiekantoren. Deze kantoren werken wel veelal in een geautomatiseerde omgeving. De omvang van de aanpassing van de automatisering is sterk afhankelijk van de wijze waarop de automatiseringssystemen zijn opgebouwd. Naar mate deze systemen meer modulair zijn opgebouwd zullen ook de aanpassingskosten geringer zijn.

HOOFDSTUK 7 OVERHEID

Met ingang van 1 januari 1998 is de WAO van toepassing geworden voor overheidswerknemers. Met ingang van 1 januari 2001 zal dit wat betreft de uitkeringskant tevens gelden voor de ZW en WW voor wat betreft nieuwe uitkeringsgerechtigden. Vanaf 1 januari 2003 zullen de ZW en WW ook van toepassing worden voor de voor 1 januari 2001 al bestaande uitkeringsgerechtigden. De voorgestelde systematiek voor de dagloonberekening is dan derhalve onverkort van toepassing voor overheidswerknemers.

Het SV-loonbegrip voor overheidswerknemers is thans al in overeenstemming met het loonbegrip voor werknemers in de marktsector. Ook ten aanzien van het loonbegrip geldt derhalve dat de voorgestelde wijzigingen voor overheidswerknemers zullen gelden.

Op één punt wijkt de overheid evenwel af van de marktsector. Dit betreft de systematiek van de premie-inhouding. De premie-inhouding betreft de wijze waarop de verschuldigde SV-premies worden berekend. Voor de marktsector geldt dat de basis voor deze berekening de SV-dag is. Als rekeneenheid voor het bedrag dat aan SV-premies verschuldigd is, geldt derhalve de gewerkte dag. Dit is met name van belang voor de toepassing van de Awf-franchise en de maximumpremiegrens. Beiden worden toegepast op het premieplichtige loon per dag.

De overheid werkt evenwel voor wat betreft de premie-inhouding niet met SV-dagen. De verschuldigde premies worden berekend over het premieplichtige loon per loontijdvak (meestal per maand). Ook de Awf-franchise en de maximumpremiegrens worden per loontijdvak toegepast. Voor personen die in deeltijd werken geldt de zogenaamde deeltijdfactor. Dit betekent dat de Awf-franchise en de maximumpremiegrens naar evenredigheid worden toegepast.

In het verleden is aangegeven dat zou worden bezien op welke wijze de systematiek van de premie-inhouding zou kunnen worden geüniformeerd. Dit is ook in het wetgevingstraject met betrekking tot de wet Overheids-personeel onder de werknemersverzekeringen (OOW) aangegeven. Een overgang voor de overheid op de systematiek van de marktsector zou op dit moment een te zware belasting vormen voor de overheids-werkgevers. Daar komt bij dat de systematiek van de SV-dagen als zodanig later zal worden bezien, als onderdeel van de tweede fase, zoals weergegeven in het rapport van de werkgroep Loonbegrip. Om deze redenen wordt in het onderhavige wetsvoorstel de systematiek van de premie-inhouding voor de overheid voorlopig gecontinueerd.

Het Actal merkt in zijn advies op dat uit vorenstaande zou blijken dat er twee systemen van premie-inhouding voor het bedrijfsleven zou (gaan) gelden. Dit is niet het geval. Tot het moment van een eventuele systeem-wijziging, worden de huidige systemen van premie-inhouding voortgezet. Voor het bedrijfsleven geldt dus één systematiek van premie-inhouding. Dit is de systematiek die gebaseerd is op de SV-dag.

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk I. Wijzigingen inzake de vaststelling van het premieloon en van de invordering van de premie

Artikel I. Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering

Onderdeel A

Artikel 4, eerste lid

Kern van het voorgestelde loonbegrip vormt het voorgestelde artikel 4 van de CSV. Uitgangspunt is dat in de situatie van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking het loon is de overeengekomen vaste, naar tijdsruimte en in geld vastgestelde uitkering als rechtstreekse beloning van de door de werknemer verrichte arbeid. Een dergelijke positieve formulering zou evenwel met zich meebrengen dat de uitvoerder van de werknemersverzekeringen, in het kader van de premieheffing, de bewijslast zou krijgen dat voldaan is aan die voorwaarden. Om die reden is er voor gekozen om in eerste instantie als loon te duiden al hetgeen in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten, waarvan – ingeval van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking – vervolgens wordt uitgezonderd hetgeen niet voldoet aan de hierboven gegeven voorwaarden. Het is in het kader van de premieheffing derhalve aan de werkgever om aannemelijk te maken dat in geld gedane uitkeringen aan de werknemer geen loon vormen. Indien het gaat om de vaststelling van het dagloon mag het UWV uitgaan van het bedrag waarover feitelijk premie is betaald. Indien dat naar het oordeel van de uitkeringsgerechtigde een te laag bedrag is, is het aan hem om te bewijzen dat voor de vaststelling van het dagloon een hoger bedrag moet worden genomen. Daar staat tegenover dat, als naar het oordeel van het UWV het bedrag waarover de premie is betaald een te hoog bedrag is geweest, de bewijslast dat het een lager bedrag moet zijn bij het UWV ligt.

In de situatie dat er sprake is van een dienstbetrekking op grond van artikel 4 of 5 van de WW, ZW of WAO is in beginsel het loon al hetgeen in geld uit die dienstbetrekking wordt genoten. Wel geldt dat in die situatie geen loon is de uitkering die geen rechtstreekse beloning is voor de door de werknemer verrichte arbeid. Ook in die situatie is het derhalve de werkgever die in het kader van de premieheffing aannemelijk dient te maken dat een in geld gedane uitkering aan de werknemer geen loon is. Hetgeen hiervoor is aangegeven omtrent de bewijslast met betrekking tot het

dagloon in de situatie van een uitkering uit hoofde van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking geldt evenzeer in de situatie van een uitkering uit hoofde van een dienstbetrekking op grond van artikel 4 of 5 van de WW, ZW of WAO.

In het voorgestelde artikel 4 van de CSV staat een viertal begrippen centraal, welke begrippen hieronder afzonderlijk zullen worden toegelicht. Het betreft de volgende begrippen: in geld, uit tegenwoordige dienstbetrekking, vast, naar tijdsruimte vastgesteld.

In geld

Het loon wordt in geld genoten. Andere, op grond van artikel 617 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek vastgestelde vormen van loon, zoals loon in natura, diensten, voorzieningen, effecten, vorderingen en andere aanspraken, vallen derhalve buiten het sociaal-verzekeringsrechtelijke loonbegrip (met uitzondering van de aanspraken genoemd in het voorgestelde artikel 5, onderdeel c). De voldoening van in geld genoten loon geschiedt in Nederlands of buitenlands wettig betaalmiddel of door girale betaling overeenkomstig artikel 114 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Zie ook paragraaf 4.2.3. en paragraaf 4.2.4.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Uit tegenwoordige dienstbetrekking

Het begrip dienstbetrekking is omschreven in artikel 3a van de CSV. Hierin wordt geen wijziging beoogd ten aanzien van het huidige begrip. Anders dan artikel 10 van de Wet LB kent de huidige tekst van artikel 4 van de CSV niet de nevenschikking van loon uit een dienstbetrekking en loon uit vroegere dienstbetrekking. Dit betreft het onderscheid tussen enerzijds ontvangsten die ten nauwste verband plegen te houden met bepaalde verrichte arbeid, waarvoor zij de rechtstreekse beloning vormen, en anderzijds ontvangsten die niet de onmiddellijke tegenprestatie vormen voor bepaalde arbeid doch meer algemeen hun oorzaak vinden in het voorheen verricht zijn van arbeid (zie o.m. HR 21 juni 1950, B. 8829; HR 23 november 1955, BNB 1956/9; HR 31 mei 1961, RSV 1961/133; HR 26 juni 1968, BNB 1968/169 en HR 21 juni 2000, BNB 2000/271). Dit onderscheid wordt vaak aangeduid als het onderscheid tussen loon uit een tegenwoordige dienstbetrekking en loon uit een vroegere dienstbetrekking. Met de toevoeging van het begrip «tegenwoordige» in artikel 4 van de CSV wordt beoogd aan te sluiten bij het door de HR gemaakte onderscheid. Slechts voorzover het loon een rechtstreekse beloning voor bepaalde verrichte arbeid of in een bepaald tijdvak verrichte arbeid betreft maakt het loon onderdeel uit van het voorgestelde sociaal-verzekeringsrechtelijke loonbegrip. Er dient sprake te zijn van een nauwe band tussen (het ontstaan van) de aanspraak en het (feitelijk) verrichten van bepaalde arbeid. Door, of in opdracht van en voor rekening van, de werkgever dienen er voordelen aan de werknemer verstrekt te worden. Daarvan is ook sprake wanneer de werkgever voordelen aan zijn werknemers laat als beloning voor uit hoofde van een dienstbetrekking verrichte werkzaamheden. Anders dan de Centrale Raad van Beroep besliste in zijn uitspraak van 8 januari 1996, RSV 1996/197 zullen, gelet op het vorenstaande, aanvullingen op uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringswetten geen loon in de zin van artikel 4 van de CSV meer vormen.

Vast

Ingeval van een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking behoort tot het loon slechts de overeengekomen vaste uitkering. Elementen die niet vast overeengekomen zijn, dat wil zeggen waarvan de hoogte en/of de uitbetalingen onzeker zijn, vallen hier niet onder.

Hierbij kan worden gedacht aan de jaarlijkse winstdeling. De winstdeling op zich is weliswaar overeengekomen, maar de hoogte van de eventuele uitbetaling hangt af van de vraag of en, zo ja, hoeveel winst er is gemaakt zodat de winstdeling geen onderdeel uitmaakt van het loonbegrip als omschreven in artikel 4 van de CSV. De vergoeding bij het einde van een dienstverband voor niet genoten vakantiedagen kan daarentegen wel worden gezien als een vorm van overeengekomen vast inkomen. Het betreft immers een rechtstreekse beloning voor arbeid, verricht op dagen waarop de werknemer in beginsel vakantie had kunnen genieten, maar in feite arbeid heeft verricht. Zie ook paragraaf 4.2.3. en paragraaf 4.2.4.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Naar tijdsruimte vastgesteld

Hieronder worden loonelementen in geld verstaan die over telkens terugkerende, van te voren vastgestelde, tijdsperioden worden uitbetaald. De tijdsperioden kunnen hierbij afhankelijk van het loonelement zijn vastgesteld op een week of een maand, maar ook op perioden van een jaar of langer. In tijdsperioden wisselende uitbetalingen vallen niet onder dit loonbegrip. Zie ook paragraaf 4.2.3. en paragraaf 4.2.4.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5

In artikel 5 worden enkele elementen genoemd die, in aanvulling op artikel 4, eveneens tot het loon behoren. Gelet op de beperking van het loonbegrip in artikel 4 tot hetgeen uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten, zijn de onderdelen a en b opgenomen. De daarin genoemde elementen vormen immers geen rechtstreekse beloning voor bepaalde verrichte arbeid of in een bepaald tijdvak verrichte arbeid. Als uitzondering op de hoofdregel, dat aanspraken niet tot het loon behoren, is in onderdeel c bepaald dat vakantiebonnen en daarmee overeenkomende aanspraken onderdeel van het loon vormen. Daaronder worden mede verstaan rechten op geheel of gedeeltelijk betaald verlof, zij het dat artikel 6, eerste lid, onderdeel g, daar weer beperkingen op aanbrengt. Zie ook paragraaf 4.2.4.2. van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 6

In artikel 6 worden enkele elementen genoemd die in elk geval niet tot het loonbegrip behoren. Uitkeringen waarvan tussen werkgever en werknemer schriftelijk is overeengekomen dat het vergoedingen zijn voor op de werknemer drukkende kosten, lasten en afschrijvingen ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking, behoren niet tot het loon. Dat geldt dus ongeacht of er voor de werknemer daadwerkelijk onkosten zijn geweest. Zolang tussen werkgever en werknemer is overeengekomen dat een bedrag geldt als onkostenvergoeding vormt dat bedrag geen onderdeel van het loon. Werkgeversbijdragen in kosten ter zake van particuliere verzekeringen of publiekrechtelijke ziektekostenverzekeringen worden eveneens uitgezonderd van het loonbegrip. Zie ook paragraaf 4.2.4.1. onderdeel d van het algemeen deel van de toelichting. Voorts zullen niet tot het loon behoren uitkeringen ter gelegenheid van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebeurtenis of ten behoeve van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen doel. Het gaat hier om uitkeringen die thans al zijn uitgezonderd van het loonbegrip zoals vergoedingen voor door de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking geleden schade aan of verlies van persoonlijke zaken, vergoedingen voor opleiding of studie voor een beroep en vergoedingen tot dekking van op de werknemer drukkende kosten ter zake van ziekte of kinderopvang. Ook werknemerspremie op grond van een pensioenregeling of een

Vut-regeling alsmede inhouding op het loon voor aanspraken die naar aard en strekking overeenkomen met aanspraken op grond van sociale-verzekeringswetten en voor aanspraken op uitkeringen bij invaliditeit of overlijden ten gevolge van een ongeval vormen geen onderdeel van het loon. Zie ook paragraaf 4.2.4.1., onderdeel c van het algemeen deel van de toelichting.

Waar foaien en dergelijke prestaties van derden in de situatie dat sprake is van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking al geen loon vormen omdat ze niet vast zijn, worden ze in het hier voorgestelde artikel 6, eerste lid, onderdeel h, nog eens expliciet uitgesloten van het loonbegrip omdat ze anders wel loon zouden vormen in de situatie van een dienstbetrekking op grond van artikel 4 of 5 van de WW, ZW of WAO. De definities van premiespaarregeling en spaarloonregeling in artikel 6 van de CSV worden vervangen door verwijzingen naar de Wet LB daar deze definities overeenkomen met de definities in de artikelen 31a en 32 van die wet. Gelet op het belang voor de premieheffing blijven wel de al bestaande mogelijkheden voor het treffen van ministeriële regeling op grond van artikel 6 van de CSV gehandhaafd.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat het niet terugkeren van hetgeen thans in artikel 6, eerste lid, onderdeel h, van de CSV is geregeld – nl. dat niet tot het loon behoren uitkeringen en verstrekkingen ingevolge een aanspraak die tot het loon behoort – niet betekent dat dergelijke uitkeringen (op grond van de aanspraken genoemd in artikel 5, onderdeel c) in de toekomst wel tot het loon behoren. Ingevolge de Brede Herwaardering II is het tot en met 1994 geldende – en met het huidige artikel 6, eerste lid, onderdeel h, van de CSV overeenkomende – artikel 11, eerste lid, onderdeel g, Wet LB vervallen. De achtergrond daarvan was dat als de aanspraak belast is, de aanspraak het loon vormt uit de tegenwoordige dienstbetrekking en de uit die aanspraak voortvloeiende uitkering per definitie niet. Genoemd onderdeel g was derhalve overbodig en deswege kon vervallen. Gelet hierop kan het huidige artikel 6, eerste lid, onderdeel h, van de CSV eveneens vervallen.

Artikel 7

Het hierbij voorgestelde artikel 7 komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 5 van de CSV.

Artikel 8

Gelet op het feit dat tot het loon alleen behoort hetgeen in geld wordt genoten, met uitzondering van de aanspraken, bedoeld in artikel 5, onderdeel c, kan het huidige artikel 8 worden beperkt tot die aanspraken. Het onderhavige onderdeel voorziet daarin.

Onderdeel B

In artikel 9, eerste lid, tweede zin, staat nu nog de bepaling inzake het maximumdagloon. Voorgesteld wordt deze bepaling hier te laten vervallen en deze vervolgens op te nemen in die artikelen van de materiewetten (ZW, WAO en WW) die de basis vormen voor de dagloonberekening.

Onderdelen C tot en met I

In deze onderdelen worden diverse artikelen van de CSV aangepast op de gewijzigde afdrachtssystematiek. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt immers een «voorschotpremie» niet meer voor. Zie ook paragraaf 4.4.1.1. van het algemeen deel van de toelichting. Voorts komt met onderdeel C, onder 2, het tweede lid van artikel 11 van de CSV te

vervallen. Gelet op het belang van actualiteit van de loongegevens op werknemersniveau bij het UWV is het ongewenst als de vaststelling en invordering van de verschuldigde premie niet zou geschieden door dat instituut.

Onderdeel J

Hetgeen geregeld is in het bestaande artikel 16e van de CSV past niet meer bij het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde nieuwe premieloon en kan derhalve vervallen. Hiermee vervalt ook de basis voor het op grond van dit artikel getroffen algemene maatregel van bestuur (Besluit van 9 oktober 1990, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 16e, eerste lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (inzake afrekening autokostenvergoedingen voor niet woon-werkverkeer)). Hetgeen geregeld is in de artikelen 18d en 18e inzake pensioenaanspraken en aanspraken op periodieke uitkeringen ter vervanging van gedeerd of te derven loon kan tevens vervallen.

Artikelen II en III. Wijziging van de Werkloosheidswet en van de Ziekenfondswet.

In deze artikelen wordt de WW en de ZFW aangepast op de gewijzigde afdrachtssystematiek. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verdwijnt de mogelijkheid «voorschotpremie» te heffen. Zie ook paragraaf 4.4.1.1. van het algemeen deel van de toelichting.

Hoofdstuk II. Wijzigingen inzake de vaststelling van het uitkeringsloon

Artikel IV. Wijziging van de Ziektewet

Onderdeel A

Artikel 15, eerste lid

In het voorgestelde artikel 15, eerste lid, van de ZW wordt de gedachte tot uitdrukking gebracht dat de uitkering gebaseerd dient te worden op basis van verdiensten in het verleden.

Zie hiertoe de formulering «in een jaar voorafgaande aan het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid tot werken, verdiende». Het dagloon is de grondslag voor de berekening van het ziekengeld. Dit dagloon wordt berekend door het loon dat de werknemer in een jaar voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid verdiende te vertalen naar het loon dat gemiddeld per dag werd verdiend. In artikel 15 wordt daarmee de hoofdregel vastgelegd van de dagloonberekening. In de tweede zin van het eerste lid wordt geregeld dat indien er minder dan 3 premiebetalingstijdvakken, waarin loon is genoten, zijn gelegen in de referteperiode van een jaar, die referteperiode wordt voorverlengd met ten hoogste een jaar. Als uitgangspunt voor het begrip loon wordt nu en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het loon gehanteerd zoals dat in de CSV is en wordt opgenomen. Het huidige artikel 14 van de ZW (loon is het loon in de zin van de CSV) kan als gevolg hiervan ongewijzigd blijven. Zie ook paragraaf 4.3.3.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor de vaststelling van het dagloon, inclusief de vaststelling van begrippen als «een jaar» en «het loon» zullen nadere en zonedig afwijkende regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (zie ook hierna; artikel 15, tweede lid, van de ZW).

Het tweede lid introduceert de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering voor het treffen van een algemene maatregel van bestuur. Dit betreft de bevoegdheid tot het stellen van nadere en zonedig afwijkende regels inzake de vaststelling van het dagloon. De huidige regels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (regeling van 20 april 1967, nr. 61 525, Strct. 162 (hierna: dagloonregels ZW), inzake de vaststelling van het dagloon zullen daartoe worden vervangen door regels afkomstig van de regering (dit geldt tevens voor de regels van deze minister van 20 april 1967, nr. 61 524, Strct. 126 (hierna: dagloonregels WAO) en de Dagloonregels Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (hierna: dagloonregels IWS)).

De bevoegdheid tot het stellen van nadere regels wordt gegeven omdat de technische uitwerking van de wettelijke regels voor de vaststelling van het dagloon naar het oordeel van de regering niet in de wet zelf, maar in de lagere regelgeving thuis horen. De mogelijkheid om afwijkende regels vast te stellen is gegeven omdat de toepassing van de hoofdregel voor de berekening van het dagloon tot onredelijke en ongewenste uitkomsten kan leiden. Het betreft hier zowel de verschuiving van de referteperiode voor de situatie bedoeld in onderdeel a, onder 1° als – in onderdeel a, onder 2° tot en met 5° – de uitzonderingen die zijn genoemd in het algemeen deel van de memorie van toelichting (zie paragraaf 4.3.3.4., onder Uitzonderingen). Daarnaast is een afwijking noodzakelijk in de situatie dat in de referteperiode meer dienstbetrekkingen naast elkaar hebben bestaan en de betrokkene ziek wordt voor 1 van die dienstbetrekkingen (het dagloon wordt immers bepaald op het loon in alle dienstbetrekkingen in de referteperiode) alsmede voor de situatie dat het recht op ziekengeld berust op artikel 46 van de ZW. In dat laatste geval bestaat er immers een «gat» tussen de laatste dag waarop gewerkt is – en waarover dus loon is genoten – en de dag van het intreden van de ongeschiktheid tot werken. Deze bevoegdheid is – zij het voorzover noodzakelijk – aangepast aan de desbetreffende materiewet ook opgenomen in het voorgestelde artikel 14, tweede lid, van de WAO en het voorgestelde artikel 45, tweede lid, van de WW. Het vorenstaande geldt derhalve ook voor de genoemde artikelonderdelen. Daarnaast zijn in die artikelen de mogelijkheden opgenomen om – middels het stellen van afwijkende regels – de huidige dagloon-garantieregels van artikel 15a van de dagloonregels WAO en artikel 16a en 17 van de dagloonregels IWS te handhaven.

Het gevolg van dit tweede lid is tevens dat hiermee impliciet wordt voorgesteld de bevoegdheid van het UWV te laten vervallen inzake het vaststellen van regels met betrekking tot de vaststelling van het dagloon voor één of meer categorieën van werknemers. Dit past immers niet meer in het streven naar eenvoud, duidelijkheid en uniformiteit inzake de systematiek van de dagloonvaststelling. Zie ook paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel B

Zie voor een toelichting op dit artikel paragraaf 4.3.3.5. van het algemeen deel van de toelichting. De redactie van dit artikel komt overeen met de artikelen 15 van de WAO en artikel 46 van de WW.

Onderdeel C

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4.1. onder d van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel V. Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Onderdeel A

Dit artikel komt vrijwel geheel overeen met het voorgestelde artikel 15 van de ZW als bedoeld onder artikel IV. Voor een toelichting wordt naar de toelichting op dat artikelonderdeel verwezen.

Onderdeel B

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4.1. onder d van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel C

Als gevolg van de herziening van de dagloonsystematiek, te weten het onderdeel « invoering historisch dagloon » en het voorstel met betrekking tot de indexering van het WAO-dagloon tijdens het wachtjaar, dient artikel 40, tweede lid, van de WAO op de voorgestelde wijze te worden aangepast.

Artikel VI. Wijziging van de Werkloosheidswet

Onderdelen A en D

Als gevolg van een herziene redactie in dit wetsvoorstel van het huidige artikel 45, vierde lid, van de WW in onderdeel B dienen in een tweetal artikelen de verwijzing naar dat artikellid aangepast te worden.

Onderdeel B

Dit artikel komt vrijwel geheel overeen met het voorgestelde artikel 15 van de ZW als bedoeld onder artikel IV, onderdeel A. Voor een toelichting wordt naar de toelichting op dat artikelonderdeel verwezen.

Onderdeel C, onder a

De uitkeringssystematiek in de WW is gelijk aan die in de ZW en de WAO te weten: de uitkering wordt uitbetaald over vijf dagen (de maandag tot en met de vrijdag). Over de zaterdag en de zondag vindt geen uitbetaling plaats. Een verschil in redactie tussen de artikelen 47, eerste lid, van de WW enerzijds en 21, tweede lid, van de WAO en 29, tweede lid, van de ZW anderzijds, zou een onduidelijkheid op dit punt kunnen oproepen. Met de voorgestelde wijziging wordt dit voorkomen.

Onderdeel C, onder b

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4.1. onder d van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel VII. Wijziging van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid

Als gevolg van het voorgestelde in artikel VI, onderdeel B (het nieuwe artikel 45 van de WW; de herziening van de dagloonsystematiek) dient artikel 34 van de IWS te vervallen. Tevens vervalt de op grond van dit artikel getroffen regelgeving van rechtswege. Zie echter het overgangsrecht zoals geformuleerd in artikel XXVI.

Artikel VIII. Wijziging van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria

In artikel 9, negende lid, van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria is de mogelijkheid opgenomen voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om regels te stellen inzake de vaststelling van het dagloon. Na invoering van de nieuwe dagloonberekeningssystematiek is dit niet langer opportuun. Dit lid kan derhalve vervallen. De noodzaak van introductie van regelgevende bevoegdheid aan de regering doet zich hier tevens niet voor.

Hoofdstuk III. Overige wijzigingen die verband houden met het voorgestelde in de hoofdstukken I en II

Inleiding

De voorstellen in dit hoofdstuk zien op noodzakelijke aanpassingen van andere wetten als gevolg van de keuzen die hun beslag in hoofdstuk I en II hebben gekregen.

Kortheidshalve wordt hier een opsomming gegeven van deze aanpassingen:

- a. verwijzingen naar het in het huidige artikel 9, eerste lid, van de CSV opgenomen maximumdagloon dienen te worden omgezet in verwijzingen naar uitsluitend het daar genoemde bedrag. Het maximumdagloon wordt met dit wetsvoorstel immers opgenomen in de materiewetten zelf.
- b. wetsbepalingen inzake loon in natura zijn tevens gezien op relevantie na inwerkingtreding van de hoofdstukken I en II, aangezien loon in natura geen loon meer is in de zin van de CSV, en derhalve ook niet meer gewaardeerd behoeft te worden.
- c. overgangsrechtelijke bepalingen inzake daglonen die uitgewerkt zijn na inwerkingtreding van dit voorstel.

Nadere toelichting vergt echter het volgende.

In het huidige artikel 6 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zie artikel XII) is geregeld dat een werkgever een deel van het minimumloon ook in natura mag verstrekken. Het uitsluiten van loon in natura van het loonbegrip betekent dat als een deel van het minimumloon in natura wordt verstrekt, het premie- en uitkeringsloon lager komt te liggen dan het minimumloon. Dat betekent voor alle voltijdwerkende minimumloners dat zij in het geval van een uitkering altijd een beroep op de bijstand moeten doen. Teneinde dit gevolg te voorkomen komt in het voorgestelde artikel 6 de mogelijkheid te vervallen een deel van het minimumloon in natura uit te betalen. Zie ook paragraaf 4.2.4.3. van het algemeen deel van deze toelichting.

Op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (zie artikel XXI) zijn nu regels getroffen inzake de dagloonvaststelling. Het is wenselijk dat deze regels, nu nog regels van de Minister van Defensie, omgezet worden in regels van de regering, te weten een algemene maatregel van bestuur. Een voorgestelde wijziging van artikel 10 van die wet voorziet daarin.

Hoofdstuk IV. Overgangs- en slotbepalingen

In dit hoofdstuk is een aantal overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen. Dit ter voorkoming dat de inwerkingtreding van deze wet onmiddellijke werking tot gevolg heeft, daar waar dit – naar de mening van de regering – ongewenst is.

Artikel XXIII. Overgangsbepaling in verband met artikel I (Coördinatiewet Sociale Verzekering)

De berekening van het premieloon zal tot aan het moment van inwerking-treding van deze wet plaatsvinden aan de hand van de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van de CSV, zoals die luiden op de dag voorafgaand aan de dag van inwerkingtreding van deze wet. Vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wet zal de berekening van het premieloon plaatsvinden aan de hand van de voorgestelde artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van de CSV. De wijzigingen hebben derhalve onmiddellijke werking. Op dit uitgangspunt geldt één uitzondering. In gevallen waarin het loon door de werkgever aan de werknemer na inwerkingtreding van deze wet wordt uitbetaald over tijdvakken gelegen voor inwerkingtreding van deze wet zal nog gedurende één jaar het oude premieloonbegrip gelden. Dit om te voorkomen dat werkgevers de betaling van loonbestanddelen, waarover niet langer premie is verschuldigd, gaan uitstellen tot vlak na inwerkingtreding van deze wet.

Overigens zal op grond van het eerste lid van het hier voorgestelde artikel 18g van de CSV de afwikkeling van de premievaststelling en -invordering met betrekking tot loon genoten vóór de inwerkingtreding van deze wet plaatsvinden aan de hand van de artikelen van de CSV zoals die luiden voor die inwerkingtreding. Aldus wordt voorkomen dat een werkgever, die de ten laste van hem vastgestelde voorschotpremie niet of niet geheel binnen de daarvoor geldende termijn betaalt, geen interest verschuldigd zou zijn gelet op de wijziging van artikel 14 van de CSV. Ook wordt aldus de hoofdelijke aansprakelijkheid voor voorschotpremie op grond van de artikelen 16a tot en met artikel 16d van de CSV gesauveerd.

Artikel XXIV en de daar direct op volgende artikelen: Overgangsbepalingen in verband met de artikelen IV, V, VI, VII, VIII en XXI.

De algemene en bijzondere dagloonregels zoals deze regels luiden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet dienen van toepassing te blijven ten aanzien van diegenen die reeds recht hadden op een uitkering voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De nieuwe, met dit voorstel geïntroduceerde, wijze van dagloonberekening dient tevens niet plaats te vinden in situaties waarin de uitkering heropend dan wel herzien wordt indien er sprake is van een oud recht op een uitkering. Daar het gaat om de herziening van een reeds toegekende uitkering, moet de daarmee gepaard gaande dagloonwijziging plaatsvinden op basis van de dagloonsystematiek die gold op het moment van toekenning van de uitkering.

Een uitzondering hierop vormt echter hetgeen is opgenomen in artikel XXV (overgangsbepaling in verband met de WAO), voorgestelde artikel 98d, tweede zin. De «oude» dagloonregels WAO dienen naar de mening van de regering geen toepassing te vinden indien het dagloon opnieuw vastgesteld moet worden op grond van de artikelen 40, eerste lid, 43c of 48, derde lid, van de WAO. Hernieuwde vaststelling van het dagloon op grond van de dan «oude» dagloonregels WAO, zou betekenen dat het UWV tot in lengte van dagen met twee verschillende dagloonberekeningsmethodieken geconfronteerd zou (kunnen) blijven. Die situatie acht de regering niet gewenst.

Artikel XXVIII. Slotbepaling inhoudende wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met een ander bij de Tweede Kamer ingediend wetsvoorstel

In dit artikel wordt met de in hoofdstuk I voorgestelde wijzigingen op het terrein van de premie-invordering tevens doorgevoerd in een op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig zijnde wetsvoorstel. Dit laatste voorstel wijzigt immers tevens de CSV door artikelen op te nemen van vergelijkbare aard als die door artikelen in hoofdstuk I worden gewijzigd.

Artikel XXX. Citeertitel

Hoewel deze wet voornamelijk wijzigingen aanbrengt in bestaande wetgeving is gezien het verwachte veelvuldig citeren van deze wet ervoor gekozen de wet een citeertitel mee te geven.
Een aanbeveling voor een te gebruiken afkorting van deze wet is «Walvis».

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

1. Loon in geld*a. Beloningen voor verrichte arbeid*

Voorgesteld wordt de volgende loonbestanddelen in geld *wel* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- vakantietoeslag
- loon bestemd voor vakantiedagen (incl. deel vakantiebon), vergoeding niet genoten vakantie
- vakantiebonnen
- dertiende maand of eindejaarsuitkering
- bedragen die de hoogte van het rechtens geldende loon te boven gaan
- toeslagen
- prestatie- en productiepremies (vast onderdeel van het loon)
- vergoedingen voor reizen boven normale arbeidsduur (structureel)

b. Incidentele beloningen

Voorgesteld wordt om de volgende loonbestanddelen *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- overwerk
- feestdagtoeslag, andere incidentele toeslagen
- gratificaties, tantièmes, uitkeringen ingevolge winstdeling, uitkeringen in de vorm van aandelen en andere dergelijke uitkeringen
- eenmalige uitkeringen /verstrekkingen ter zake van overlijden werknemer, echtgenoot, kind
- dienstjubileum 25 jaar of 40 jaar
- fooien

c. Werknemerspremies

Voorgesteld wordt de volgende loonbestanddelen in geld *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- *werknemerspremie ingevolge een pensioenregeling*
- *werknemerspremie ingevolge een VUT-regeling*
- *inhoudingen op het loon voor SV-achtige aanspraken en invaliditeit/overlijden ten gevolge van een ongeval (WAO-gatpremie)*

d. Werkgevers premies/bijdragen

Voorgesteld wordt om de volgende loonbestanddelen *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- werkgeversbijdragen aan een particuliere of publiekrechtelijke ziektekostenverzekering
- bijdragen in premies voor particuliere verzekeringen (niet zijnde ziektekostenverzekeringen)

e. Diversen

Voorgesteld wordt om de volgende loonbestanddelen *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- bijdrage in hypotheekrente op woonhuis werknemer
- kindertoeslagen
- laagrentende lening
- aankoopkortingen voor zover normale hoeveelheid en tegen kostprijs
- geblokkeerd loon o.g.v. spaarloonregeling
- uitkeringen en verstrekkingen ingevolge een premiespaarregeling max. € 526 per kalenderjaar
- uitkeringen op grond van pensioenregeling
- uitkering op grond van VUT-regeling

- uitkeringen en verstrekkingen uit fondsen andere dan ter zake van adoptie of overlijden (bijv. vakantiefondsen, personeelsfondsen en studiefondsen)
- financiële tegemoetkoming wet financiering loopbaanonderbreking
- uitkeringen over tijdvakken waarin geen arbeid is verricht, indien minder dan de helft van het loon wordt genoten

2. Aanspraken

Voorgesteld wordt om de volgende loonbestanddelen *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen:

- aanspraken ingevolge een pensioenregeling
- aanspraken ingevolge een VUT-regeling
- aanspraken ingevolge socialeverzekeringswetten
- aanspraken die naar aard en strekking overeenkomen met aanspraken ingevolge sociale verzekeringswetten
- aanspraken op periodieke uitkeringen ter vervanging van gederfd loon of te derven loon
- aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit ten gevolge van een ongeval
- aanspraken op de in onderdelen i, m en p van de CSV bedoelde uitkeringen en verstrekkingen (uitkeringen en verstrekkingen ingevolge een premiespaarregeling, uitkeringen tot dekking van op de werknemer drukkende kosten van zijn opleiding of studie voor een beroep, eenmalige uitkeringen en verstrekkingen ter zake van overlijden van de werknemer, zijn echtgenoot, etc.)

3. Loon in natura

Voorgesteld wordt loon in natura *niet* tot het loon SV te rekenen.

De (bijzondere) waarderingsregels van loon in natura zullen dan ook worden geschrapt. Voor de volgende loon in natura-elementen zijn dergelijke waarderingsregels getroffen;

- kost en inwoning, volle kost, warme maaltijden, koffiemaaltijd en ontbijt, genot van een woning, huisvesting aan boord van schepen en baggermaterieel, op boorplatform en in pakwagens van kermisexploitanten
- bewassing, energie en water
- vrije uniform en andere kleding
- voordeel gebruik privé-doeleinden van auto en/of telefoon waarvan de kosten geheel of gedeeltelijk door de werkgever worden gedragen
- aandelenoptierechten
- therapeutisch mee-eten
- producten uit het bedrijf van de werkgever
- vrij reizen openbaar vervoer
- kinderopvang (vergelijking vergoeding voor de kosten van kinderopvang)
- gratis dagbladabbonnementen werknemers dagbladuitgeversbedrijf
- geschenken feestdagen, Sinterklaas, jubileum werkgever, verjaardag maximaal € 136 per jaar
- verstrekking met ideële waarde ter gelegenheid van een dienstjubileum van de werknemer bij het beëindigen van zijn dienstbetrekking, of bij de gelegenheden, bedoeld in onderdeel v van artikel 6 van de CSV (erkende feestdagen, Sinterklaas, e.d.)
- verstrekkingen van consumpties tijdens werktijd niet zijnde maaltijden
- computers maximaal € 2 269 gedurende drie jaar, mede dienen tot verwerving van loon
- inrichting werkruimte thuis (en *vergoeding kosten*) maximaal € 1 815 gedurende vijf jaar en mede dienen tot verwerving van het loon plus administratieve voorwaarden

- dienstfiets
- personeelsreizen, personeelsfestiviteiten, en dergelijke incidentele personeelsvoorzieningen
- outplacement
- bedrijfsfitness
- verstrekkingen met een beperkte waarde in het economische verkeer, als bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdeel e van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990
- indien plaats beschikbaar-tickets
- vrij vlees

4. Onkostenvergoedingen

Voorgesteld wordt onkostenvergoedingen *niet* tot het nieuwe loon SV te rekenen.

Het voorstel brengt geen wijziging ten aanzien van de volgende vergoedingen.

- uitkeringen en verstrekkingen ter vergoeding van door de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking geleden schade aan of verlies van persoonlijke zaken
- uitkeringen tot dekking van op de werknemer drukkende kosten van opleiding of studie voor een beroep, alsmede verstrekkingen met betrekking tot zodanige opleiding of studie
- uitkeringen en verstrekkingen tot dekking van op de werknemer drukkende kosten ter zake van ziekte, invaliditeit en bevalling.

Er zullen geen bijzondere regels voor de premieheffing werknemersverzekeringen meer worden gesteld ten aanzien van de vergoeding van kosten die in het kader van het woon-werkverkeer worden vergoed. De volgende regeling zal derhalve worden ingetrokken

- Ministeriële Regeling vergoeding kosten woon-werkverkeer 2002

Verder betekent het voorstel dat de in de ministeriële regeling Vergoeding gemengde kosten en waardering loon in natura, vergoedingen en verstrekkingen 2002 opgenomen regels worden ingetrokken.

Het gaat hier om de volgende vergoedingen

- de werkruimte
 - 1° indien de werknemer tevens soortgelijke werkruimte buiten de woning ter beschikking heeft en hij het inkomen niet hoofdzakelijk in de werkruimte thuis verwerft.
 - 2° indien de werknemer geen soortgelijke werkruimte buiten de woning ter beschikking heeft, en zijn inkomen niet hoofdzakelijk in de werkruimte thuis verwerft.
- telefoonabonnementen
- kleding m.u.v. werkkleding
- persoonlijke verzorging van de werknemer, tenzij artiest, presentator of sportbeoefenaar
- personeelsverenigingen e.d.
- akentassen
- geldboeten
- vervoer per auto niet behorend tot woon-werkverkeer en anders dan per taxi; € 0,28 per kilometer
- verhuiskosten; de kosten met van het overbrengen van de inboedel, vermeerderd met de overige kosten doch ten hoogste met een bedrag van 12% van het jaarloon doch maximaal een bedrag van € 5 445 (bij de vaststelling van het jaarloon wordt niet meegenomen uitkeringen en verstrekkingen op grond van een premiespaarregeling, tantièmes, bijzondere beloningen alsmede tot het loon behorende aanspraken)
- huisvesting van de werknemer buiten zijn woonplaats; het werkelijke bedrag gedurende ten hoogste twee jaren

- de werkruimte, de inrichting daaronder begrepen 20% van de huur- (waarde) van de woning
- vervoer voor zakelijk verkeer per eigen al dan niet door de werkgever beschikbaar gestelde fiets