

Vergaderjaar 1995–1996

24 630

Premie-inning door bedrijfsverenigingen en Belastingdienst

Nr. 2

RAPPORT

| Inhoud | Blz | Inhoud | Blz |
|--|-----------|--|-----------|
| Samenvatting | 4 | 6. Toezicht | 22 |
| 1. Inleiding | 6 | 6.1. Algemeen | 22 |
| 1.1. Werknemersverzekeringen en volksverzekeringen | 6 | 6.2. Toezichtkamer | 22 |
| 1.2. Proces van premie-inning | 6 | 6.3. College van Toezicht Sociale Verzekeringen | 22 |
| 1.3. Onderzoekskader | 7 | 6.4. Conclusies | 23 |
| 2. Werkgeversregistratie | 9 | 7. Rol minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 24 |
| 2.1. Algemeen | 9 | 8. Samenvattende conclusies en aanbevelingen | 25 |
| 2.2. Bedrijfsverenigingen | 9 | 9. Reacties ministers en besturen en commentaar Rekenkamer | 27 |
| 2.3. Belastingdienst | 9 | 9.1. Minister van Financiën | 27 |
| 2.4. Conclusies | 10 | 9.2. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 27 |
| 3. Premievaststelling, loonheffing en invordering | 11 | 9.3. College van Toezicht Sociale Verzekeringen | 28 |
| 3.1. Algemeen | 11 | 9.4. Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven | 28 |
| 3.2. Invordering | 11 | 9.5. Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid | 28 |
| 3.3. Premievaststelling bedrijfsverenigingen | 13 | 9.6. Bedrijfsvereniging voor de Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen | 29 |
| 3.4. Indiening jaarpogaven Belastingdienst | 15 | 9.7. Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen | 29 |
| 3.5. Vergelijking van twee systemen | 15 | 9.8. Bedrijfsvereniging voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie | 29 |
| 3.6. Conclusies | 16 | 9.9. Bedrijfsvereniging voor de Haven- en Aanverwante Bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij | 30 |
| 4. Looncontrole | 17 | 9.10. Bedrijfsvereniging voor de Hotel-, Restaurant-, Café-, Pension en Aanverwante Bedrijven | 30 |
| 4.1. Algemeen | 17 | 9.11. Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging | 31 |
| 4.2. Uitgangspunten looncontrole | 17 | 9.12. Gemeenschappelijk Administratiekantoor | 31 |
| 4.3. Risico-analyse | 18 | 10. Nawoord | 33 |
| 4.4. Controledichtheid | 18 | | |
| 4.5. Samenwerking bedrijfsvereniging-Belastingdienst | 19 | | |
| 4.6. Conclusies | 19 | | |
| 5. Sturing | 20 | | |
| 5.1. Algemeen | 20 | | |
| 5.2. Besturen bedrijfsverenigingen | 20 | | |
| 5.3. Belastingdienst | 21 | | |
| 5.4. Conclusies | 21 | | |

SAMENVATTING

De inning van de premies voor de werknemersverzekeringen door de bedrijfsverenigingen vertoonde in 1994 op belangrijke punten tekortkomingen. Het proces van premie-inning voor de volksverzekeringen door de Belastingdienst schoot op enige punten tekort. Bedrijfsverenigingen en Belastingdienst wisten niet met voldoende zekerheid of alle verschuldigde premies waren ontvangen doordat onvoldoende werd gecontroleerd of werkgevers het juiste premiebedrag hadden afgedragen. De bedrijfsverenigingen reageerden niet toereikend op het feit dat het overgrote deel van de werkgevers te laat was met het indienen van zijn jaarpagave. De geldende boetebepalingen werden bij deze werkgevers niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toegepast.

Dit blijkt uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de inning van de premies waaruit de uitkeringen worden betaald in het kader van de werknemersverzekeringen (zoals de Ziektewet en de Werkloosheidswet) en de volksverzekeringen (zoals de Algemene Ouderdomswet). De bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst innen deze premies bij de werkgevers, die de premies inhouden op het loon van hun werknemers. In 1994 ging het om een totaalbedrag van f 117 miljard.

Het systeem dat de Belastingdienst bij de premie-inning hanteert, is nauwkeuriger dan dat van de bedrijfsverenigingen. Daardoor leidt het tot veel minder naheffingen (respectievelijk 0,3% en 6,4% van het totale premiebedrag). De Belastingdienst hanteert het op de belastingwetgeving gebaseerde systeem van afdracht op aangifte: werkgevers doen na afloop van een maand of kwartaal aangifte van het betaalde loon en dragen de verschuldigde premies af. De bedrijfsverenigingen hanteren het systeem van voorschothetfing: werkgevers betalen per maand of kwartaal een voorschot op de jaarpremie. Dit voorschot wordt na afloop van het jaar verrekend met het werkelijk verschuldigde bedrag. Met ingang van 1 januari 1997 wil het kabinet voor de premie-inning door de bedrijfsverenigingen overstappen op het systeem van de Belastingdienst.

Looncontroles bij de werkgevers zijn belangrijk om te bepalen of de door hen verstrekte financiële gegevens juist zijn. Zowel de Belastingdienst als de bedrijfsverenigingen hadden bij hun looncontroles nog niet gebruik gemaakt van een risico-analyse die waarborgt dat risicovolle werkgevers in de controles prioriteit krijgen. In 1994 werd door de Belastingdienst ongeveer 8 procent van de werkgevers gecontroleerd en door de bedrijfsverenigingen tussen de 2 en de 12 procent. Door het niet toepassen van risico-analyses en de lage controledichtheden speelt het gevaar dat er door verjaring geen mogelijkheid tot naheffing meer is wanneer fouten aan het licht komen. De aangetroffen controledichtheid in de horeca betekent bijvoorbeeld dat een werkgever in die branche eens in de twintig jaar wordt gecontroleerd.

Doordat de bedrijfsverenigingen tot 1994 het zogeheten besluit Administratieve Boeten Coördinatiewet niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepasten, derfden de betrokken sociale-verzekeringsfondsen een aanzienlijk bedrag aan inkomsten. Volgens dit besluit moeten de bedrijfsverenigingen boetes opleggen aan werkgevers die veranderingen in de loonsom niet tijdig melden.

Doordat werkgevers geen melding maakten van stijgingen in de loonsom, moesten bij hen aanzienlijke bedragen worden nageheven. Over 1993 beliepen deze naheffingen f 427 miljoen.

Van de acht onderzochte bedrijfsverenigingen was bij drie sprake van voldoende sturing van de premie-inning door het bestuur. Ook bij de Belastingdienst was de sturing door het management voldoende.

De plannen van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen, dat per 1 januari 1995 belast is met het toezicht op de premie-inning, voorzien volgens de Rekenkamer in opzet in een goed toezicht. De uitvoering van deze plannen heeft de Rekenkamer nog niet kunnen toetsen.

De ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondersteunden in hun reacties de aanbeveling van de Rekenkamer om voortvarend te werken aan een controle-inzet met gebruikmaking van een risico-analyse. Ook schreven ze te streven naar optimalisering van de samenwerking tussen bedrijfsverenigingen en Belastingdienst.

De bedrijfsverenigingen plaatsten in hun reacties een aantal kanttekeningen bij de conclusies van de Rekenkamer, maar deden ook toezeggingen ter verbetering.

1. INLEIDING

1.1. Werknemersverzekeringen en volksverzekeringen

De Algemene Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar de inning van de premies voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen in 1994. Met de geïnde premies worden de uitkeringen werknemersverzekeringen (zoals de Werkloosheidswet) en volksverzekeringen (zoals de Algemene Ouderdomswet) gefinancierd. De premie-opbrengst van deze zogeheten sociale-verzekeringswetten bedroeg over 1994 circa f 117 miljard. In tabel 1 is deze premie-opbrengst per sociale-verzekeringswet weergegeven.

Tabel 1. Premie-opbrengst sociale-verzekeringswetten 1994

| Verzekeringswet | Opbrengst (x f miljard) |
|---|-------------------------|
| <i>Werknemersverzekeringen:</i> | |
| Ziektewet | 10,9 |
| Werkloosheidswet | 7,8 |
| Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering | 9,2 |
| Ziekenfondswet | 11,6 |
| Subtotaal | 39,5 |
| <i>Volksverzekeringen:</i> | |
| Algemene Ouderdomswet | 32,0 |
| Algemene Weduwen- en Wezenwet | 4,8 |
| Algemene Arbeidsongeschiktheidswet | 15,3 |
| Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten | 25,4 |
| Subtotaal | 77,5 |
| Totaal | 117,0 |

Bron: Sociale Nota 1995.

Het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen is de taak van de (in totaal 18) bedrijfsverenigingen. Deze zijn bedrijfstakgewijs georganiseerd. De feitelijke premie-inning hebben de bedrijfsverenigingen opgedragen aan (in totaal vijf) uitvoeringsinstellingen.

De premies voor de volksverzekeringen worden geïnd door de Belastingdienst. Deze premies liften als het ware mee met de heffing loonbelasting en inkomstenbelasting. In de praktijk wordt 95% van de premies volksverzekeringen geïnd via de loonbelasting. In haar onderzoek richtte de Rekenkamer zich daarom op deze premie-inning via de loonbelasting, de zogenoemde loonheffing.

1.2. Proces van premie-inning

De Rekenkamer onderscheidt drie onderdelen in het proces van premie-inning:

- werkgeversregistratie;
- premievaststelling, loonheffing en invordering;
- looncontrole.

De registratie van werkgevers vormt de basis voor de premie-inning werknemersverzekeringen en loonheffing. Werkgevers zijn verplicht de premies en de loonheffing op het loon van hun werknemers in te houden en af te dragen aan respectievelijk de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst. De bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst zijn verplicht de inhoudingsplichtigen te registreren.

De bedrijfsverenigingen innen de premies voor de werknemersverzekeringen op basis van een systeem van voorschotheffing. De werkgevers betalen hierbij per maand of per kwartaal een voorschot op de jaarpremie aan de bedrijfsvereniging. De hoogte van dit voorschot bepaalt de bedrijfsvereniging aan de hand van een schatting van de over dat jaar door een werkgever te betalen loonsom. Na afloop van het kalenderjaar moet een werkgever aangifte doen van het werkelijk over het verstreken kalenderjaar betaalde loon. Op basis van deze aangifte berekent de bedrijfsvereniging de verschuldigde premie en vindt verrekening met de betaalde voorschotten plaats.

De premies voor de volksverzekeringen worden geïnd op basis van het systeem van afdracht op aangifte. Werkgevers doen na afloop van een maand of een kwartaal aangifte bij de Belastingdienst van het betaalde loon en dragen daarbij de verschuldigde loonheffing af.

Zowel bij de premievaststelling als bij de loonheffing wordt uitgegaan van de aangiften van werkgevers. Door middel van looncontroles wordt bij werkgevers nagegaan of deze aangiften juist zijn. Looncontrole vormt dus het sluitstuk van de premievaststelling en loonheffing.

1.3. Onderzoekskader

De Rekenkamer onderzocht het reguliere proces van premie-inning voor de werknemersverzekeringen bij 8 van de 18 bedrijfsverenigingen. Bijzondere opsporingsactiviteiten en eenmalige acties werden niet in het onderzoek betrokken. Het onderzoek omvatte de volgende bedrijfsverenigingen:

- de Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB);
- de Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid (BV Bouw);
- de Bedrijfsvereniging voor de Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (Detam);
- de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (BVG);
- de Bedrijfsvereniging voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie (BV Metaal);
- de Bedrijfsvereniging voor de Haven- en Aanverwante Bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij (BV Habivi);
- de Bedrijfsvereniging voor de Hotel-, Restaurant-, Café-, Pension en Aanverwante Bedrijven (BV Horeca);
- de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (NAB).

Hiermee selecteerde zij tevens alle vijf bestaande uitvoeringsinstellingen die feitelijk de premies inden:

- het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) als uitvoeringsinstelling voor de BV Metaal, de BV Habivi, de BV Horeca en de NAB;
- het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO) als uitvoeringsinstelling voor de BV TAB;
- het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) als uitvoeringsinstelling voor de BV Bouw;
- de Detam en
- de BVG (de laatste twee voeren hun premie-inning zelf uit).

De premie-inning via de loonheffing onderzocht de Rekenkamer bij 3 van de 11 eenheden Grote Ondernemingen en 4 van de 41 eenheden Ondernemingen van de Belastingdienst. Deze zeven eenheden geven een algemeen beeld van de premie-inning door de Belastingdienst. Het betrof:

- de eenheden Grote Ondernemingen Amsterdam, Arnhem en Rotterdam;

- de eenheden Ondernemingen Apeldoorn, Heerenveen, Roermond en Utrecht.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- a. Is de juistheid en volledigheid van de registratie van de werkgevers gewaarborgd?
- b. Tot welke resultaten leidt de uitvoering van de premievaststelling, loonheffing en invordering?
- c. Doen de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst voldoende om vast te kunnen stellen dat de werkgevers het juiste bedrag aan premie hebben afgedragen?

Ook onderzocht de Rekenkamer op welke wijze de besturen van de bedrijfsverenigingen en het management van de Belastingdienst de premie-inning stuurden. Tevens is het toezicht op de premie-inning werknemersverzekeringen in het onderzoek betrokken. Tot slot is aandacht besteed aan de rol van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten aanzien van de premie-inning werknemersverzekeringen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in oktober 1995 aan de minister van Financiën, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het College van Toezicht Sociale Verzekeringen, de besturen van de onderzochte bedrijfsverenigingen en het bestuur van het GAK. Zij ontving in december 1995 en januari 1996 van hen afzonderlijke reacties. Deze zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

2. WERKGEVERSREGISTRATIE

2.1. Algemeen

Indien een werkgever niet bij een bedrijfsvereniging of bij de Belastingdienst is geregistreerd, kan voor de werknemersverzekeringen, respectievelijk volksverzekeringen geen premie worden geheven. Indien een werkgever bij de verkeerde bedrijfsvereniging is geregistreerd, kan dit leiden tot een onjuist bedrag aan premies gezien het feit dat voor een aantal verzekeringen de premiehoogte per bedrijfsvereniging verschilt.

De bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst dienen zorg te dragen voor een zo volledig en juist mogelijke registratie. De Rekenkamer ging na of de bedrijfsverenigingen en Belastingdienst voldoende zorg hadden gedragen om deze volledigheid en juistheid te waarborgen.

2.2. Bedrijfsverenigingen

De Rekenkamer constateerde dat alle bedrijfsverenigingen bij aanvraag van een uitkering nagaan of de voormalige werkgever van de aanvrager in de registratie voorkomt en of de geregistreeerde gegevens overeenkomen met de gegevens van de aanvraag.

Verder ondernamen de bedrijfsverenigingen geen reguliere activiteiten gericht op het waarborgen van de volledigheid van hun werkgeversregistratie (zoals bijvoorbeeld periodieke uitwisseling van gegevens met de Kamers van Koophandel en Fabrieken). Wel worden er door diverse bedrijfsverenigingen, los van het reguliere proces, eenmalige activiteiten ondernomen gericht op een volledige registratie.

De Rekenkamer constateerde verder dat bijna alle onderzochte bedrijfsverenigingen bij aanmelding van een werkgever een inschrijvingsonderzoek uitvoeren ter vaststelling van de feitelijke bedrijfsuitoefening. Alle onderzochte bedrijfsverenigingen gaan tijdens de looncontrole na of de geregistreeerde gegevens van de werkgever juist zijn.

Sinds begin 1994 voeren de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst overleg over het onderling uitwisselen van gegevens over werkgevers. De werkgevers die inhoudingsplichtig zijn voor de werknemersverzekeringen zijn immers nagenoeg altijd ook inhoudingsplichtig voor de loonbelasting.

Medio 1995 had dit overleg nog niet tot feitelijke gegevensuitwisseling geleid. Dit was niet mogelijk omdat werkgevers in de administraties van de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst onder verschillende nummers stonden geregistreerd.

Overigens speelde ook een ander probleem waardoor uitwisseling van gegevens tussen Belastingdienst en bedrijfsverenigingen werd bemoeilijkt. Werkgevers staan in de verschillende administraties vaak niet op identieke wijze geregistreerd. Zo staan werkgevers soms met hun huisadres en soms met hun postbusnummer in de administratie. Uit een proef van het GAK bleek dat slechts 20% van een groep van 8 000 werkgevers uit de administratie van het GAK op geautomatiseerde wijze in de registratie van de Belastingdienst kon worden getraceerd.

2.3. Belastingdienst

Twee keer per maand ontvangt de Belastingdienst de mutaties (waaronder de nieuwe inschrijvingen) uit het Handelsregister van de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Deze mutaties worden vergeleken met de eigen registratie. Ook ontvangt de Belastingdienst de afschriften van alle oprichtingsakten van rechtspersonen.

Daarnaast ontvangt de Belastingdienst sinds juni 1991 maandelijks de gegevens van nieuw aangemelde werkgevers bij de bedrijfsverenigingen (met uitzondering van de BV TAB).

Andersom stellen de eenheden van de Belastingdienst de gegevens van nieuw aangemelde werkgevers niet ter beschikking van de bedrijfsverenigingen. Volgens de Belastingdienst levert de verspreiding over de verschillende bedrijfsverenigingen problemen op. Oorzaak hiervan zijn de verschillen in de organisatiewijze van de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen (regionaal respectievelijk bedrijfstakgewijs).

Tot slot gaat de Belastingdienst tijdens de controle van de loonheffing na of de geregistreerde gegevens van de werkgever juist zijn.

2.4. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de juistheid en de volledigheid van de registratie van werkgevers bij de Belastingdienst voldoende is gewaarborgd.

Ook bij de bedrijfsverenigingen is voldoende gewaarborgd dat de werkgevers met de juiste gegevens bij de juiste bedrijfsvereniging zijn ingeschreven. De volledigheid van de registratie van werkgevers is bij de bedrijfsverenigingen echter in het reguliere proces nog niet gewaarborgd. Hierdoor bestaat het risico dat geen premie wordt afgedragen waar dit wel zou moeten. Volgens de Rekenkamer zou het gebruik van gegevens van de Belastingdienst een oplossing kunnen bieden voor deze problematiek. In 1994 en 1995 zijn initiatieven genomen om dit gebruik in de toekomst mogelijk te maken.

3. PREMIEVASTSTELLING, LOONHEFFING EN INVORDERING

3.1. Algemeen

Bij de bedrijfsverenigingen is sprake van een voorschothoheffing. Na afloop van het kalenderjaar moeten werkgevers voor 1 februari aangifte doen van het over dat jaar betaalde loon. Op basis hiervan stelt de bedrijfsvereniging de premie vast en vindt verrekening plaats met de betaalde voorschotten¹. Bij te late aangifte dient de bedrijfsvereniging aan de werkgever een administratieve boete op te leggen. De regels hiervoor zijn uitgewerkt in artikel 12 Coördinatiewet Sociale Verzekeringen (CSV) en het besluit Administratieve Boeten Coördinatiewet (ABC-besluit).

Om grote naheffingen te voorkomen, zijn werkgevers verplicht om stijgingen van de loonsom van meer dan 5% en tenminste f 5 000 binnen drie maanden aan de bedrijfsverenigingen te melden. Op basis hiervan past de bedrijfsvereniging het voorschot aan. Als een werkgever niet aan deze verplichting voldoet, is de bedrijfsvereniging verplicht het ABC-besluit toe te passen en de werkgever na een eerste waarschuwing een boete op te leggen. De hoogte van deze boete dient volgens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 1992 niet forfaitair te zijn, maar in verhouding te staan tot de ernst van het verzuim (het zogeheten evenredigheidsbeginsel).

Bij de Belastingdienst is sprake van afdracht op aangifte. Werkgevers moeten na afloop van een maand of kwartaal aangifte doen van het betaalde loon en de hierover verschuldigde loonheffing afdragen. Indien een werkgever hieraan niet voldoet, wordt een naheffingsaanslag opgelegd verhoogd met een administratieve boete.

De Rekenkamer onderzocht welk invorderingsresultaat de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst behaalden. Ook vergeleek zij de resultaten waartoe de beide systemen van voorschothoheffing en afdracht op aangifte leidden.

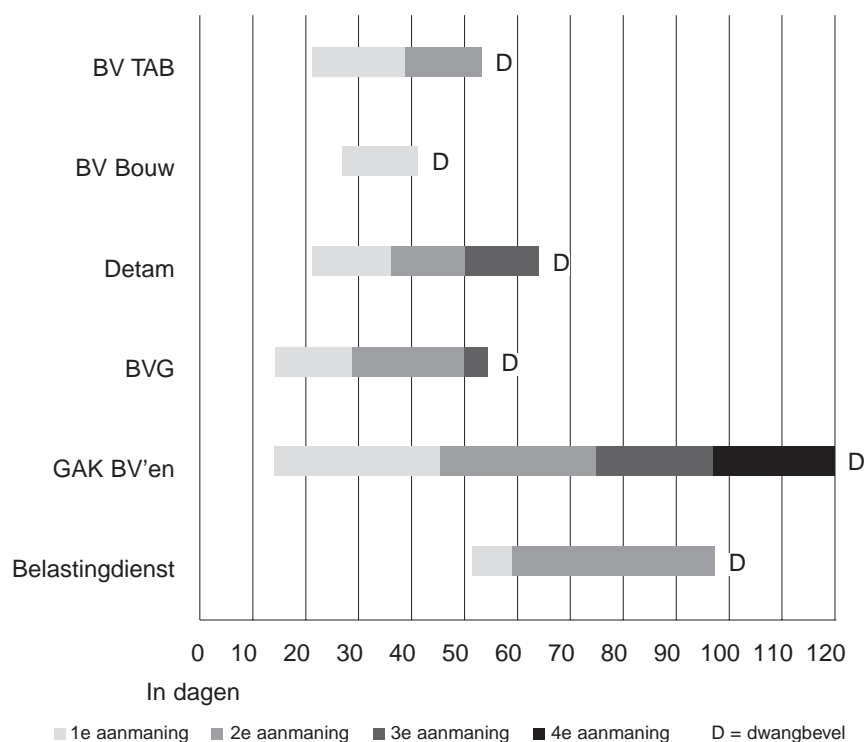
3.2. Invordering

Het reguliere invorderingsproces begint op de vervaldatum. Dit is de dag waarop het verschuldigde voorschot of de loonheffing betaald moet zijn. Vervolgens kan bij het uitblijven van betaling worden aangemaand. Indien de werkgever na de aanmaning nog steeds niet betaalt, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd.

Figuur 1 geeft weer hoe de invordering bij de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst verloopt, gerekend vanaf de vervaldatum.

¹ Bij het SFB was ten tijde van het onderzoek sprake van een combinatie van voorschothoheffing en afdracht op aangifte. Werkgevers betalen maandelijks een forfaitair bedrag aan premies. Na afloop van een kwartaal doen werkgevers aangifte van het over het kwartaal betaalde loon en vindt verrekening plaats met het betaalde forfait.

Figuur 1. Invordering bedrijfsverenigingen en Belastingdienst



Uit de figuur komen grote verschillen naar voren in het aantal malen dat wordt aangemaand en de daarbij gehanteerde termijnen.

Het totaal aan te innen maand- en kwartaalvoorschotten bij de onderzochte bedrijfsverenigingen bedroeg op 1 april 1994 f 2,6 miljard. Hiervan was op de vervaldatum f 1.8 miljard betaald.

De totaal te innen loonheffing door de Belastingdienst op 1 mei 1994 bedroeg f 3.3 miljard. Op de vervaldatum was hiervan f 2,9 miljard betaald.

In tabel 2 zijn de invorderingsresultaten van de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst weergegeven.

Tabel 2. Invorderingsresultaat bedrijfsverenigingen (BV) en Belastingdienst (BD) in %

| Betaald in % door werkgevers aangesloten bij de bedrijfsvereniging | op vervaldag | | na circa 25 dagen | | na circa 50 dagen | | bij dwangbevel | |
|--|--------------|----|-------------------|----|-------------------|----|----------------|----|
| | BV | BD | BV | BD | BV | BD | BV | BD |
| BV TAB | 71 | 81 | 82 | 88 | 86 | 98 | 87 | 98 |
| BV Bouw | 74 | 88 | 86 | 95 | 93 | 98 | 93 | 98 |
| Detam | 78 | 90 | 90 | 95 | 93 | 98 | 93 | 98 |
| BVG | 70 | 95 | 91 | 98 | 97 | 99 | 99 | 99 |
| BV Metaal | 40 | 95 | 93 | 97 | 97 | 99 | 99 | 99 |
| BV Habivi | 60 | 90 | 92 | 94 | 96 | 98 | 98 | 98 |
| BV Horeca | 49 | 78 | 82 | 85 | 91 | 90 | 96 | 90 |
| NAB | 57 | 91 | 92 | 96 | 96 | 98 | 99 | 98 |
| Gemiddeld over de bedrijfstakken | 62 | 89 | 89 | 94 | 94 | 97 | 96 | 97 |

Opmerkelijk is dat het invorderingsresultaat dat de Belastingdienst boekt na 50 dagen niet betekenend afwijkt van het invorderingsresultaat na 98 dagen (bij het uitvaardigen van een dwangbevel).

De verschillen in invorderingsresultaat in tabel 2 worden niet verklaard uit de gebruikte invorderingsprocedure. Zo hanteerde het GAK voor alle vier de onderzochte bedrijfsverenigingen dezelfde procedure, met sterk verschillende resultaten per bedrijfsvereniging. Ook de Belastingdienst boekt met dezelfde invorderingsprocedure duidelijk verschillende resultaten over de bedrijfstakken. Hoewel de procedure tot 50 dagen bij de Detam en de BVG nagenoeg gelijk is, verschillen de invorderingsresultaten aanzienlijk.

Gezien het feit dat de verschillen in invorderingsresultaat niet verklaard kunnen worden uit de gebruikte invorderingsprocedure, moet de verklaring voor de aangetroffen verschillen wel liggen in een verschil in betalingsgedrag van de werkgevers in de diverse bedrijfstakken.

Het voorgaande impliceert dat de huidige verschillen in duur van de invorderingsprocedures niet nodig zijn. Met een kortere procedure kunnen zowel bij de bedrijfsverenigingen als bij de Belastingdienst dezelfde resultaten worden behaald als met een lange procedure. De voor de Belastingdienst geldende wettelijke termijnen van invordering vormen voor een kortere procedure geen obstakel.¹

3.3. Premievaststelling bedrijfsverenigingen

Tabel 3 geeft de snelheid van indiening van de jaaropgaven 1993 door de werkgevers weer per bedrijfsvereniging.

Tabel 3. Snelheid indiening jaaropgave 1993 bij bedrijfsverenigingen

| Bedrijfsvereniging | 1 februari 1994 | einde 1e kwartaal | einde 2e kwartaal | einde 3e kwartaal | einde 4e kwartaal |
|--------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BV TAB* | – | – | 92% | 97% | 99% |
| BV Bouw** | – | 91% | 99% | 100% | 100% |
| Detam | 15% | 90% | 90% | 98% | 99% |
| BVG | 8% | 78% | 97% | 98% | 98% |
| BV Metaal | 10% | 72% | 97% | 99% | 100% |
| BV Habivi | 3% | 63% | 97% | 99% | 100% |
| BV Horeca | 1% | 64% | 95% | 99% | 100% |
| NAB | 5% | 50% | 95% | 99% | 100% |

* BV TAB registreerde de binnenkomst van jaaropgaven niet, percentages zijn gebaseerd op aantal premie-vaststellingen per einde kwartaal

** BV Bouw registreerde niet het aantal op 1 februari ontvangen jaaropgaven.

Uit tabel 3 blijken aanzienlijke verschillen in de snelheid waarmee de werkgevers hun jaaropgaven indienden.

Geen van de bedrijfsverenigingen paste bij niet tijdige indiening van de jaaropgaven in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen het ABC-besluit toe. De Detam, de BV Bouw en de BV TAB pasten dit besluit wel toe indien op respectievelijk 1 maart, 15 maart en 28 maart nog geen jaaropgave was ontvangen.

Tabel 4 geeft inzicht in de snelheid waarmee de bedrijfsverenigingen de premie 1993 in 1994 vaststelden.

¹ Na het verstrijken van de vervalddag kan direct een naheffingsaanslag worden opgelegd. Deze dient binnen 14 dagen na dagtekening te worden betaald. Indien betaling uitblijft, volgt een aanmaning om alsnog binnen 10 dagen te betalen. Na die 10 dagen kan een dwangbevel worden uitgevaardigd. De wettelijke termijnen vanaf de vervalddag omspannen dus 24 dagen. Wanneer wordt uitgegaan van een administratieve verwerkingstijd van in totaal 4 weken, komt de totale invorderingstermijn vanaf de vervalddag op circa 50 dagen.

Tabel 4. Snelheid premievaststelling 1993 bedrijfsverenigingen

| Bedrijfsvereniging | einde 1e kwartaal | einde 2e kwartaal | einde 3e kwartaal | einde 4e kwartaal |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BV TAB | 39% | 92% | 97% | 100% |
| BV Bouw | 58% | 91% | 100% | 100% |
| Detam | 19% | 87% | 98% | 99% |
| BVG | 0% | 14% | 84% | 95% |
| BV Metaal | 20% | 62% | 87% | 100% |
| BV Habivi | 34% | 61% | 89% | 100% |
| BV Horeca | 50% | 79% | 95% | 100% |
| NAB | 14% | 72% | 92% | 100% |

Uit tabel 4 blijken aanzienlijke verschillen in de snelheid waarmee de bedrijfsverenigingen de premie vaststelden.

De BVG begon in juni 1994, vier maanden nadat de eerste jaarpogingen waren ontvangen, met de vaststelling omdat eerst nog de premievaststelling over de voorgaande jaren moest worden afgerond. Dit leidde naar schatting van de Rekenkamer tot een renteverlies¹ van circa f 2,8 miljoen. Doordat eind 1994 de premievaststelling 1993 bij 5% van de werkgevers nog niet was afgerond, werd het premievoorschot 1995 bij deze werkgevers door de BVG gebaseerd op de premie 1992.

De Rekenkamer constateerde dat de bedrijfsverenigingen over het premiejaar 1993 aanzienlijke bedragen aan premie moesten naheffen en terugbetalen. Zo was bij de BV Bouw sprake van een bedrag aan naheffingen over 1993 van f 253 miljoen en een bedrag aan terugbetalingen van f 143 miljoen. Bij de BV Bouw werden de hoge naheffingen met name veroorzaakt door het feit dat werkgevers in de bouw een te laag voorschot betaalden voor het administratief personeel. Met ingang van 1 januari 1995 heeft de BV Bouw een nieuw systeem van premievaststelling ingevoerd waarmee deze tekortkoming is verholpen. In het nieuwe systeem is sprake van afdracht op aangifte.

De naheffingen bij de andere zeven bedrijfsverenigingen kwamen voor een groot deel voort uit het feit dat werkgevers niet voldeden aan de wettelijke verplichting melding te maken van een stijging van de loonsom. De Rekenkamer stelde vast dat het ABC-besluit dat werkgevers hiertoe moet bewegen, in 1993 door geen van de onderzochte bedrijfsverenigingen in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen werd toegepast. In 1994 pasten alleen de GAK-bedrijfsverenigingen en de BVG het ABC-besluit in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toe.

De ingevolge het ABC-besluit op te leggen boeten worden in artikel 12, lid 2 CSV aangemerkt als premiegelden. In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 maart 1992 is aangegeven dat een boete op grond van het ABC-besluit aangemerkt moet worden als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Rekenkamer vraagt zich naar aanleiding van de reactie van een van de bedrijfsverenigingen op haar onderzoek (zie paragraaf 9.6) af of het als premie aanmerken van deze boetes in de CSV niet met deze uitspraak op gespannen voet staat.

Het tot 1994 niet of niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepassen van het ABC-besluit over het premiejaar 1993 leidde voor de betrokken fondsen tot een aanzienlijke inkomstenderving. Het bedrag van deze inkomstenderving kon niet door de Rekenkamer worden vastgesteld.

In totaal werd f 427 miljoen nageheven bij werkgevers waarbij over het premiejaar 1993 de vastgestelde loonsom meer dan 5% en tenminste f 5 000 afweek van het voorschotloon. Deze afwijkingen hadden volgens de richtlijnen moeten worden gemeld, waardoor de desbetreffende

¹ Hierbij is uitgegaan van een rentepercentage van 5%.

naheffingen voorkomen hadden kunnen worden. Indien de betrokken werkgevers aan hun wettelijke verplichting hadden voldaan, was de nu nageheven f 427 miljoen (meer dan de helft van de totale naheffing over 1993) gemiddeld 12 maanden eerder ontvangen. Uitgaande van een marktrente van 5% leidde deze naheffing over 1993 tot een rentenadeel van circa f 21 miljoen.

3.4. Indiening jaaropgaven Belastingdienst

Werkgevers zijn verplicht om de jaaropgaven van hun werknemers voor 1 februari na afloop van het kalenderjaar aan de eenheden van de Belastingdienst te zenden. Op basis van deze jaaropgaven kunnen afwijkingen ten opzichte van de aangiften loonheffing worden vastgesteld en kunnen eventueel naheffingen worden opgelegd.

De Rekenkamer constateerde dat de onderzochte eenheden de Belastingdienst de binnenkomst van de jaaropgaven niet registreerden. Rappelering vond niet plaats. Pas eind 1994 beschikten de eenheden over overzichten van verschillen tussen jaaropgaven en aangiften loonheffing over 1993.

Medio 1995 was bij zes van de zeven onderzochte eenheden het onderzoek naar de verschillen tussen jaaropgaven en aangiften over 1993 nog niet afgerond. In de instructies was geen termijn opgenomen waarbinnen het onderzoek moest zijn afgerond.

3.5. Vergelijking van twee systemen

De Rekenkamer vergeleek de systemen van Belastingdienst en bedrijfsverenigingen op hun resultaten. Hiervoor is nagegaan welk percentage van de vastgestelde premie en loonheffing 1993 gepaard ging met een naheffing.

In tabel 5 zijn de naheffingen over 1993 van de Belastingdienst en bedrijfsverenigingen met elkaar vergeleken.

Tabel 5. Naheffingen over 1993 naar bedrijfsverenigingen en Belastingdienst (x f miljoen)

| Bedrijfstak | Bedrijfsverenigingen | | | Belastingdienst | | |
|---------------|----------------------|------------|-------------|------------------|------------|-------------|
| | Premie 1993 | Naheffing | | Loonheffing 1993 | Naheffing* | |
| Agrarisch | 736 | 29 | 3,9% | 1 127 | 7 | 0,7% |
| Bouw | 2 608 | 253 | 10,0% | 3 951 | 10 | 0,3% |
| Detailhandel | 2 260 | 106 | 4,0% | 9 071 | 24 | 0,3% |
| Gezondheid | 4 274 | 172 | 4,0% | 7 061 | 14 | 0,2% |
| Grootmetaal | 2 209 | 65 | 2,9% | 4 119 | 12 | 0,3% |
| Habivi | 476 | 18 | 3,8% | 159 | 1 | 0,4% |
| Horeca | 756 | 40 | 5,3% | 951 | 7 | 0,6% |
| NAB | 1 201 | 80 | 6,7% | 952 | 4 | 0,4% |
| Totaal | 11 912 | 763 | 6,4% | 27 673 | 79 | 0,3% |

* Doordat medio 1995 bij meerdere eenheden het onderzoek naar de verschillen tussen jaaropgaven en aangiften over 1993 nog niet was afgerond, kunnen de percentages naheffingen bij de Belastingdienst maximaal 0,1% hoger liggen.

Uit de tabel blijkt dat na afloop van het kalenderjaar bij de op aangifte vastgestelde loonheffing nauwelijks naheffingen behoeften te worden opgelegd. De premievaststelling bij het systeem van voorschotheffing leidde na afloop van het kalenderjaar echter tot aanzienlijke correcties. In

de praktijk moest voor 6,4% van de vastgestelde premie een naheffing worden opgelegd.

In het ideale geval dat door een juiste toepassing van het ABC-besluit over voorgaande jaren, alle werkgevers wijzigingen in de loonsom tijdig zouden melden, zou het percentage naheffingen 2,8 bedragen.

In december 1994 meldde het kabinet aan de Tweede Kamer dat met ingang van 1 januari 1997 bij de premieheffing voor de werknemersverzekeringen overgestapt zal worden op het systeem van afdracht op aangifte.

3.6. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de Belastingdienst een beter invorderingsresultaat behaalde dan de bedrijfsverenigingen. De door de bedrijfsverenigingen gehanteerde invorderingsprocedures dragen niet bij aan een doelmatige invordering. Met een korte en voor alle bedrijfsverenigingen uniforme invorderingsprocedure zou hetzelfde resultaat kunnen worden behaald.

Ook de door de Belastingdienst gehanteerde invorderingsprocedure is gedeeltelijk ondoelmatig. De lengte van deze procedure gerekend vanaf de vervaldag kan met de helft worden teruggebracht tot circa 50 dagen, zonder dat dat nadelige gevolgen heeft voor het invorderingsresultaat. De wettelijke termijnen van invordering vormen hiervoor geen obstakel.

De Rekenkamer concludeerde verder dat de indiening van de jaaropgaven door de werkgevers en de vaststelling van de premie bij de onderzochte bedrijfsverenigingen zou kunnen worden versneld, onder meer door het in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepassen van het ABC-besluit.

Ook de behandeling van de jaaropgaven door de Belastingdienst verliep te traag. Medio 1995 was de behandeling van de jaaropgaven 1993 slechts bij één van de zeven onderzochte eenheden afgerond.

Bij de BVG was het financieel beheer bij de premievaststelling onvoldoende. Doordat eind 1994 de premievaststelling 1993 bij 5% van de werkgevers nog niet was afgerond, werd het premievoorschot 1995 bij deze werkgevers gebaseerd op de vastgestelde premie over 1992.

Doordat de bedrijfsverenigingen tot 1994 het in 1988 in werking getreden ABC-besluit niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepasten, ontstonden over 1993 aanzienlijke naheffingen. Indien deze naheffingen waren voorkomen, zou circa f 21 miljoen meer rente ontvangen zijn. Het niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen opleggen van boetes ingevolge het ABC-besluit, leidde voor de fondsen tot een aanzienlijke inkomstenderving.

De Rekenkamer concludeerde tenslotte dat het door de Belastingdienst gehanteerde systeem van afdracht op aangifte tot minder naheffingen leidt en dus nauwkeuriger is dan het door de bedrijfsverenigingen gehanteerde systeem van voorschothoheffing. Het kabinet wil voor de premie-inning ten behoeve van de werknemersverzekeringen per 1 januari 1997 overstappen op het systeem van afdracht op aangifte.

4. LOONCONTROLE

4.1. Algemeen

Zowel bij de vaststelling van de premies werknemersverzekeringen als bij de loonheffing wordt uitgegaan van de juistheid van de aangiften van de werkgever. Het instellen van een looncontrole achteraf bij de werkgever vormt het enige middel om de juistheid van de aangifte en de daarop afgedragen premie en loonheffing vast te stellen.

Tot vijf jaar na afloop van een kalenderjaar kunnen de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst een naheffing over dat kalenderjaar opleggen. Om inzicht in de juistheid van de aangifte te verkrijgen en de mogelijkheid tot naheffing te behouden, zal tenminste eens in de vijf jaar een looncontrole bij de werkgever moeten worden verricht. Deze looncontroles moeten dan wel de voorgaande vijf jaren afdekken. Dit zou betekenen dat jaarlijks 20% van de werkgevers moet worden gecontroleerd. Het risico van een onjuiste aangifte is echter niet bij elke werkgever even groot. Volgens de Rekenkamer is het uit een oogpunt van doeltreffendheid verantwoord om op basis van een risico-analyse voor bepaalde groepen werkgevers af te wijken van een controle van eens in de vijf jaar. Onder een risico-analyse verstaat de Rekenkamer in dit verband een systematische beoordeling van alle werkgevers waarbij het risico op onjuiste aangifte in kaart is gebracht. Deze beoordeling dient plaats te vinden op basis van de resultaten van eerdere looncontroles en het aangifte- en betaalgedrag. Ook het financieel belang van de werkgever kan onderdeel uitmaken van deze analyse.

De Rekenkamer onderzocht of de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst voldoende inzicht hadden in de juistheid van de aangiften en daarmee in de juistheid van de afgedragen premies.

4.2. Uitgangspunten looncontrole

Bij de uitvoering van de looncontrole laten de bedrijfsverenigingen zich leiden door verschillende zaken. Deze variëren van het reserveren van een deel van de controlecapaciteit voor risicovolle werkgevers (BV Bouw), de hoogte van de loonsom (GAK-bedrijfsverenigingen), een prioriteiten-volgorde die onder meer gebaseerd is op eerder geconstateerde fraude (BV TAB) en een combinatie van loonsom en risico-analyse (Detam en BVG). De bedrijfsverenigingen krijgen daarnaast de beschikking over de resultaten van looncontroles die door de Belastingdienst zijn verricht. Zij gaan er daarbij van uit dat de Belastingdienst 40% verricht van het totaal aantal controles dat de bedrijfsverenigingen zich zelf hebben voorgenomen. Hierover zijn echter geen afspraken met de Belastingdienst gemaakt. De Belastingdienst acht zich dan ook niet gebonden aan dit uitgangspunt.

Het uitgangspunt van de Belastingdienst is dat iedere entiteit (dit is een onderneming of een groep ondernemingen die nauw met elkaar zijn verbonden) de aandacht krijgt die deze op basis van fiscaal belang en fiscaal risico verdient. Het streven van de Belastingdienst is iedere entiteit gemiddeld eens in de zes jaar te controleren. In de praktijk kan de controlefrequentie volgens de Belastingdienst hoger of lager zijn, afhankelijk van financieel belang en fiscaal risico.

Het verschil met de aanpak van de bedrijfsverenigingen is dat de Belastingdienst een aantal belastingen controleert waarbij de loonheffing niet de enige invalshoek is. Bovendien richt de Belastingdienst zich op entiteiten in plaats van inhoudingsplichtigen.

Bedrijfsverenigingen en Belastingdienst hanteren de methode dat bij een looncontrole één of twee van de laatst verlopen vijf jaren diepgaand worden gecontroleerd en dat op de daarbij geconstateerde onjuistheden ook de overige vier of drie jaren worden gecontroleerd.

4.3. Risico-analyse

De Rekenkamer constateerde dat de onderzochte eenheden van de Belastingdienst nog geen gebruik maakten van een risico-analyse. Wel waren er eind 1994 aanzetten gegeven tot een risico-analyse. Zo werd gewerkt aan de opstelling van klantbeelden, met onder meer gegevens over het fiscale belang en het fiscale risico van entiteiten.

De Detam en de BVG hanteerden weliswaar het uitgangspunt dat looncontroles op een risico-analyse gebaseerd dienen te zijn, maar waren eind 1994 nog bezig met de invoering daarvan.

4.4. Controledichtheid

Tabel 6 bevat de gerealiseerde controledichtheid gebaseerd op reguliere looncontroles voor de onderzochte bedrijfsverenigingen in 1993 en 1994. De bedrijfsverenigingen tellen de van de Belastingdienst ontvangen looncontrole rapporten mee bij de berekening van de controledichtheid.

Tabel 6. Controledichtheid bedrijfsverenigingen 1993 en 1994

| | eigen controles bedrijfsvereniging | | inclusief Belastingdienst | |
|-----------|------------------------------------|-------|---------------------------|-------|
| | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 |
| BV TAB | 4,8% | 6,4% | 9,7% | 9,7% |
| BV Bouw | 13,4% | 12,4% | 19,6% | 17,5% |
| Detam | 1,6% | 3,3% | 6,1% | 7,2% |
| BVG | 8,2% | 9,8% | 14,7% | 15,9% |
| BV Metaal | 8,4% | 8,7% | 10,7% | 10,4% |
| BV Habivi | 2,2% | 4,9% | 5,2% | 7,0% |
| BV Horeca | 0,2% | 1,6% | 3,7% | 4,7% |
| NAB | 3,0% | 2,5% | 6,7% | 6,4% |

Bron: Opgave bedrijfsverenigingen.

De tabel laat zien dat de controledichtheid van alle onderzochte bedrijfsverenigingen beneden de 20% lag.

Het is opvallend dat tussen twee als fraudegevoelig bekend staande bedrijfstakken, te weten de bouwrijverheid en de horeca, enorme verschillen in controledichtheid bestaan. De controledichtheid van de BV Horeca betekent dat een werkgever in de horeca gemiddeld eens in de twintig jaar wordt gecontroleerd.

In tabel 7 is de controledichtheid bij de onderzochte eenheden van de Belastingdienst weergegeven voor 1993 en 1994¹. Het gaat hierbij om de boekenonderzoeken waarbij de loonheffing is gecontroleerd.

¹ De Belastingdienst registreert het aantal gecontroleerde entiteiten en beschikte dus niet over een registratie van de controledichtheid gebaseerd op de verhouding tussen het aantal controles loonheffing en het aantal werkgevers.

Aan de hand van managementrapportages van de Belastingdienst ging de Rekenkamer na hoeveel werkgevers een entiteit gemiddeld bevatte. Hierdoor was het mogelijk de controledichtheid te berekenen.

Tabel 7. Controledichtheid loonheffing Belastingdienst naar Divisies Ondernemingen en Grote Ondernemingen 1993 en 1994

| Divisie | 1993 | 1994 |
|---------------------|------|------|
| Ondernemingen Noord | 8,6% | 7,1% |
| Ondernemingen Zuid | 8,8% | 7,8% |
| Grote Ondernemingen | 8,1% | 7,0% |

Bron: Opgave Belastingdienst.

De tabel laat zien dat de controledichtheid bij de Belastingdienst ver beneden de 20% lag, namelijk op 7 à 9%, hetgeen neerkomt op een controle eens in de circa 12 jaar. Een vergelijking met de controledichtheden bij de bedrijfsverenigingen was niet mogelijk omdat de Belastingdienst de controledichtheid niet per branche registreert.

De Rekenkamer ging na of de controles over 1994 die de onderzochte bedrijfsverenigingen en eenheden van de Belastingdienst hadden verricht de voorafgaande vijf jaar afdekten.

Dit bleek vaak niet het geval te zijn. Veelal waren slechts drie of vier jaren afgedekt. Hierdoor waren de werkelijke controledichtheden nog lager dan in de tabellen 6 en 7 weergegeven.

4.5. Samenwerking bedrijfsvereniging-Belastingdienst

Eind 1993 sloten de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst een convenant gericht op samenwerking bij de uitvoering van looncontroles.

De Rekenkamer constateerde dat dit convenant medio 1995 op een aantal onderdelen werd uitgevoerd:

- de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst wisselden controle-rapporten uit;
- de bedrijfsverenigingen en eenheden Grote Ondernemingen stelden in 1994 63 gezamenlijke controles in. Voor 1995 was de doelstelling om 90 gezamenlijke controles in te stellen;
- de bedrijfsverenigingen verzonden de controleplanningen voor 1995 aan de Belastingdienst. Omgekeerd gebeurde dat nog niet. De verschillen in organisatiewijze van de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen (regionaal respectievelijk bedrijfstakgewijs) bemoeilijkte namelijk deze uitwisseling.

De in het convenant afgesproken uitwisseling van de beschrijvingen van de gehanteerde risico-analyses was nog niet tot stand gekomen omdat risico-analyses nog in ontwikkeling waren.

4.6. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat zowel de bedrijfsverenigingen als de Belastingdienst onvoldoende inzicht hadden in de juistheid van de aangiften en daarmee in de juistheid van de ontvangen premies. De inzet van de controlecapaciteit was nog niet gebaseerd op een risico-analyse terwijl de controledichtheid ver beneden de 20% lag. Daarnaast dekten de verrichte looncontroles veelal niet de voorafgaande vijf jaar af. De werkelijke controledichtheid lag hierdoor nog lager dan de geregistreerde controledichtheid suggereert. Dit brengt het gevaar met zich dat er door verjaring geen mogelijkheid tot naheffing meer is.

5. STURING

5.1. Algemeen

De besturen van de bedrijfsverenigingen hebben de uitvoering van de premie-inning voor een belangrijk deel overgedragen aan de uitvoeringsinstellingen. Deze zijn bevoegd om in naam van het bestuur uitvoeringsbesluiten te nemen. Het bestuur blijft daarbij verantwoordelijk voor de door de uitvoeringsinstelling genomen besluiten. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dient het bestuur de uitvoeringsinstelling op hoofdlijnen duidelijk te maken op welke wijze zij haar taken dient uit te voeren. Daarnaast dient het bestuur aan te geven over welke onderdelen van de uitvoering het periodiek geïnformeerd wenst te worden.

De directeur-generaal der Belastingen is de hoogste voor de uitvoering van de premie-inning volksverzekeringen verantwoordelijke ambtenaar. Hij zal de uitvoering van de premie-inning moeten sturen. Tevens zal hij er zorg voor moeten dragen dat hij voldoende over de uitvoering wordt geïnformeerd.

De Rekenkamer onderzocht de wijze waarop de besturen van de bedrijfsverenigingen en het management van de Belastingdienst de uitvoering van de premie-inning stuurden.

5.2. Besturen bedrijfsverenigingen

De Rekenkamer onderzocht de behandeling van beleidsdocumenten in de besturen van de bedrijfsverenigingen over de periode 1986 tot en met medio 1994. Zij constateerde dat de besturen van de bedrijfsverenigingen het uitvoeringsproces (met uitzondering van de looncontrole) niet stuurden op basis van een plannings- en verantwoordingscyclus. Beleid was veelal op ad hoc-basis geformuleerd.

In tabel 8 is per onderdeel van het proces van premie-inning weergegeven in hoeverre de verschillende besturen:

- beleid hadden geformuleerd voor de uitvoering;
- werden geïnformeerd over de uitvoering.

Tabel 8. Overzicht sturing premie-inning door besturen bedrijfsverenigingen

| Bedrijfsvereniging | Werkgevers- registratie | Premie- vaststelling | Invordering | Looncontrole |
|--------------------|----------------------------|-------------------------|-------------|--------------|
| BV TAB | | | | |
| * beleid | - | - | + | + |
| * informatie | +/- | - | + | + |
| BV Bouw | | | | |
| * beleid | + | - | + | + |
| * informatie | + | +/- | + | + |
| Detam | | | | |
| * beleid | - | - | - | + |
| * informatie | +/- | - | +/- | + |
| BVG | | | | |
| * beleid | + | - | + | + |
| * informatie | - | + | + | + |
| BV Metaal | | | | |
| * beleid | - | - | + | + |
| * informatie | - | +/- | +/- | + |
| BV Habivi | | | | |
| * beleid | - | - | + | + |
| * informatie | - | +/- | +/- | + |
| BV Horeca | | | | |
| * beleid | + | - | + | + |
| * informatie | + | +/- | +/- | + |
| NAB | | | | |
| * beleid | - | - | + | + |
| * informatie | - | +/- | +/- | + |

- = niet of zeer beperkt

+/- = gedeeltelijk

+ = voldoende.

5.3. Belastingdienst

Jaarlijks stelt de directieraad van de Belastingdienst (die onder leiding staat van de directeur-generaal der Belastingen) een bedrijfsplan op waarin de beleidsdoelstellingen en de prioriteiten voor de komende vier jaren zijn weergegeven. De Rekenkamer constateerde dat in de in 1993 en 1994 opgestelde bedrijfsplannen beleidsdoelstellingen waren geformuleerd voor de registratie van werkgevers, de loonheffing, de invordering en de controle.

De sturing op het niveau van de eenheden vindt plaats via jaarplannen en informatiecontracten. Deze sturing was over het algemeen voldoende. Alleen de informatieverstrekking door de eenheden aan het management over de werkgeversregistratie was voor verbetering vatbaar. Slechts het aantal op- en afgevoerde werkgevers werd vermeld, terwijl gegevens over het resultaat van het beleid om nieuwe werkgevers op te sporen ontbraken.

5.4. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de sturing van de premie-inning door de besturen van de bedrijfsverenigingen belangrijke tekortkomingen vertoonde. Deze betroffen vooral het ontbreken van beleid en managementinformatie op de punten werkgeversregistratie en premievaststelling. De sturing door de besturen van de BV Bouw en de BV Horeca vormde een positieve uitzondering.

De sturing door het management van de Belastingdienst was over het algemeen goed.

6. TOEZICHT

6.1. Algemeen

Van 1992 tot en met 1994 hield de Toezichtkamer van de Sociale Verzekeringsraad toezicht op de premie-inning voor de werknemersverzekeringen. De Rekenkamer onderzocht of dit toezicht toereikend was. Hierbij ging zij na of de Toezichtkamer voldoende inzicht had in de belangrijke aspecten van de premie-inning en of de Toezichtkamer op toereikende wijze reageerde op de toezichtbevindingen.

Per 1 januari 1995 is de Sociale Verzekeringsraad en daarmee de Toezichtkamer opgeheven en is het toezicht op de premie-inning opgedragen aan het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV). De Rekenkamer beoordeelde de opzet van dit toezicht.

6.2. Toezichtkamer

De Rekenkamer stelde vast dat de Toezichtkamer slechts in beperkte mate inzicht had in de activiteiten die bedrijfsverenigingen ondernamen om te waarborgen dat alle werkgevers met de juiste gegevens bij de desbetreffende bedrijfsvereniging zijn ingeschreven.

Pas in 1994 verwierf de Toezichtkamer via haar rechtmatigheidsonderzoeken inzicht in de uitvoering van de premievaststelling door de bedrijfsverenigingen en de daarbij optredende knelpunten. Ook in de toepassing van het, sinds 1988 van kracht zijnde, ABC-besluit verkreeg de Toezichtkamer pas in 1994 inzicht.

Overigens constateerde de Rekenkamer dat de reacties van de Toezichtkamer naar aanleiding van haar rechtmatigheidsonderzoeken 1992 en 1993 weliswaar zeer laat, maar toereikend waren en leidden tot toezeggingen van de bedrijfsverenigingen tot verbetering van de uitvoering.

De Toezichtkamer had geen inzicht in door de bedrijfsverenigingen gehanteerde termijnen en uitgangspunten bij de invordering en in de resultaten die hiermee werden bereikt.

Verder verkreeg de Toezichtkamer pas in 1994 gegevens over de door de bedrijfsverenigingen gerealiseerde controledichtheid over 1992 en 1993. De kwaliteit van deze cijfers was volgens de Toezichtkamer zodanig dat zij niet bruikbaar waren voor het trekken van beleidsmatige conclusies. In hoeverre de bedrijfsverenigingen bij hun controles de vijf voorafgaande jaren hadden afgedekt, was niet bij de Toezichtkamer bekend.

Door de gebrekkige informatievoorziening van de bedrijfsverenigingen en haar eigen gebrekkige verificatie van gegevens, ging de Toezichtkamer ervan uit dat de bedrijfsverenigingen al sinds het einde van de jaren tachtig beschikten over controleplannen met risico-analyses. In 1993 kwam de Toezichtkamer erachter dat dit niet het geval was.

6.3. College van Toezicht Sociale Verzekeringen

Medio 1995 heeft het CTSV het Plan van aanpak Toezicht op de collecterende functie vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat toezicht zal worden uitgeoefend vanuit de invalshoeken van doel- en rechtmatigheid. De toezichtactiviteiten die het CTSV zich heeft voorgenomen, zijn gericht op alle belangrijke aspecten van de premie-inning.

6.4. Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de van 1992 tot en met 1994 met het toezicht belaste Toezichtkamer onvoldoende inzicht had in de juistheid en volledigheid van de door de bedrijfsverenigingen ontvangen premies.

Voor zover inzicht bestond in gebreken en onrechtmatigheden reageerde de Toezichtkamer in het algemeen toereikend, zij het laat.

Het door de nieuwe toezichthouder (het CTSV) vastgestelde plan van aanpak voorziet volgens de Rekenkamer in opzet op een goede wijze in toezicht op de premie-inning.

7. ROL MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft als medewetgever een algemene verantwoordelijkheid voor de premie-inning. Om aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven dient de minister zich via de toezichthouder te informeren over de uitvoering van de wet- en regelgeving met betrekking tot de premie-inning.

Het ministerie had een waarnemer bij de vergaderingen van de Toezichtkamer.

De Rekenkamer ging na:

- of de minister zich informeerde over de toepassing van het ABC-besluit en op welke wijze hij op de verkregen informatie reageerde;
- op welke wijze de minister reageerde op de informatie over knelpunten bij de uitvoering van het ABC-besluit.

In februari 1994 ontving de minister het rapport van bevindingen van het door de Toezichtkamer ingestelde rechtmatigheidsonderzoek sociale verzekeringswetten over 1992. Via dit rapport vernam de minister voor het eerst van de Toezichtkamer dat het ABC-besluit door een belangrijk aantal bedrijfsverenigingen niet of onvolledig werd toegepast.

Bij de behandeling van het rapport in de Toezichtkamer vroeg de waarnemer van het ministerie de voorzitter van de Toezichtkamer of de bedrijfsverenigingen maatregelen hadden genomen om te komen tot een rechtmatige toepassing van het ABC-besluit. Volgens de voorzitter van de Toezichtkamer hadden de bedrijfsverenigingen hiertoe de nodige maatregelen getroffen. Op grond daarvan besloot de ministerieel waarnemer geen nadere actie te ondernemen. De Rekenkamer stelde tijdens haar onderzoek vast dat ook in 1994 het ABC-besluit nog niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen door alle bedrijfsverenigingen werd toegepast (zie paragraaf 3.3).

In februari 1992 meldde de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) aan het ministerie dat zich bij de toepassing van het ABC-besluit knelpunten voordeden. Deze knelpunten kwamen voor een belangrijk deel voort uit het feit dat de grenzen waarboven werkgevers tussentijds mutaties dienen door te geven (5% van de loonsom of f 5 000) te krap waren. Tijdens overleg tussen FBV en ministerie in september 1992 werd door beide partijen vastgesteld dat aanpassing van de CSV en het ABC-besluit noodzakelijk was.

Medio 1995 had nog geen aanpassing van de wet en het besluit plaatsgevonden. Het ministerie deelde mee dat naar verwachting pas per 1 januari 1997 een gewijzigd ABC-besluit in werking zou treden.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat het kabinet eind 1994 heeft besloten om per 1 januari 1997 ook bij de bedrijfsverenigingen het systeem van afdracht op aangifte in te voeren (zie paragraaf 3.5). Daarmee komen de knelpunten ten aanzien van het tussentijds melden van loonsommutaties geheel te vervallen.

8. SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de uitvoering van de premie-inning in 1994 door de bedrijfsverenigingen op een aantal belangrijke aspecten tekortkomingen vertoonde. Het proces van premie-inning door de Belastingdienst schoot op enige punten tekort.

In de eerste plaats wisten zowel de bedrijfsverenigingen als de Belastingdienst niet met voldoende zekerheid of ze alle verschuldigde premie hadden ontvangen. Dit werd veroorzaakt door het feit dat niet genoeg bij de werkgevers werd gecontroleerd of het juiste bedrag aan premie was afgedragen. Zo werden werkgevers in de horeca gemiddeld eens in de twintig jaar door hun bedrijfsvereniging of de Belastingdienst gecontroleerd.

De te controleren werkgevers werden nog niet aan de hand van een risico-analyse geselecteerd.

Daarnaast ondernamen de bedrijfsverenigingen te weinig activiteiten om er voor te zorgen dat alle werkgevers bij hen bekend zijn. De Belastingdienst ondernam hiervoor wel de benodigde activiteiten.

In de tweede plaats waren er grote verschillen tussen de door de bedrijfsverenigingen gehanteerde invorderingsprocedures. Deze verschillen droegen niet bij aan een doelmatige invordering. Met een korte en voor alle bedrijfsverenigingen uniforme invorderingsprocedure zou naar de mening van de Rekenkamer hetzelfde resultaat kunnen worden behaald. Ook de duur van de door de Belastingdienst gehanteerde invorderingsprocedure kan blijkens het onderzoek van de Rekenkamer, zonder gevolgen voor het resultaat, met de helft worden teruggebracht tot circa 50 dagen. De wettelijke invorderingstermijnen vormen hiervoor geen obstakel.

Ten derde reageerden de bedrijfsverenigingen niet toereikend op het feit dat het overgrote deel van de werkgevers niet voor 1 februari hun jaaropgaven indienden. Ook waren de bedrijfsverenigingen erg traag met het vaststellen van de premies. Op 1 juli 1994 hadden bijvoorbeeld slechts twee van de acht onderzochte bedrijfsverenigingen voor meer dan 90% van de werkgevers de premie 1993 vastgesteld. Zonder dat de premie is vastgesteld kan niet worden nageheven. Ook de behandeling van de jaaropgaven van werkgevers bij de Belastingdienst verliep traag.

De bedrijfsverenigingen pasten tot 1994 het in 1988 in werking getreden ABC-besluit – dat zich richt op de verplichting van werkgevers melding te maken van een stijging van de loonsom – niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toe. Indien alle werkgevers aan deze verplichting hadden voldaan, waren naheffingen ten bedrage van f 427 miljoen niet nodig geweest. Tevens leidde het niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepassen van het ABC-besluit tot een aanzienlijke inkomstenderving voor de betrokken fondsen.

Het door de Belastingdienst gehanteerde systeem van afdracht op aangifte is nauwkeuriger (leidt tot minder naheffingen) dan het door de bedrijfsverenigingen gehanteerde systeem van voorschotheffing.

Per 1 januari 1997 zal bij de premie-inning voor de werknemersverzekeringen door de bedrijfsverenigingen worden overgestapt op dit systeem van afdracht op aangifte. Voor het welslagen van het nieuwe systeem is het naar de mening van de Rekenkamer van belang dat werkgevers hun aangifteverplichting nakomen en dat bedrijfsverenigingen bij het niet nakomen daarvan het ABC-besluit toepassen. Omdat de Rekenkamer heeft vastgesteld dat het aan deze toepassing in de afgelopen jaren schortte, beval zij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CTSV aan hierop nauwlettend toe te zien.

De besturen van de bedrijfsverenigingen gaven aan de uitvoering van de premie-inning niet voldoende sturing. De besturen van de BV Bouw, de BV Horeca en de BVG vormden hierop een positieve uitzondering. Het management van de Belastingdienst had zijn verantwoordelijkheid voor de sturing van de premie-inning wel waargemaakt.

De tot 1 januari 1995 met het toezicht op de premie-inning belaste Toezichtkamer van de Sociale Verzekeringsraad had nauwelijks inzicht in de juistheid van de door de bedrijfsverenigingen geïnde premies. De plannen van de nieuwe toezichthouder, het CTSV, voorzien in opzet wel op een goede wijze in het toezicht op de premie-inning.

Om het inzicht in de juistheid van de afgedragen premies te verbeteren beval de Rekenkamer de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst aan met voortvarendheid te streven naar een situatie waarin de controle-inzet wordt bepaald op basis van een risico-analyse. Omdat een dergelijke analyse gebaseerd is op de resultaten van eerdere looncontroles zal de controle-inspanning bij bedrijfsverenigingen en Belastingdienst tenminste tijdelijk moeten worden verhoogd.

De Rekenkamer beval de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst voorts aan de gehanteerde invorderingsprocedures te heroverwegen en te komen tot harmonisatie. Tevens achtte zij afstemming van uitgangspunten en doelstellingen voor de controle van de premies werknemersverzekeringen en volksverzekeringen gewenst.

9. REACTIES MINISTERS EN BESTUREN EN COMMENTAAR REKENKAMER

9.1. Minister van Financiën

De minister van Financiën onderschreef de opvatting van de Rekenkamer dat het gebruik van gegevens van de Belastingdienst een oplossing zou kunnen bieden voor de problematiek van de juiste en volledige werkgeversregistratie bij de bedrijfsverenigingen. Naar zijn mening waren op dit vlak inmiddels goede stappen gezet.

De mogelijkheden de invorderingsprocedure te bekorten achtte hij beperkt, gelet op onder meer de wettelijke betalings- en aanmaningstermijnen. Wel had de minister het voornemen een onderzoek te starten naar de mogelijkheden tot het behalen van tijdswinst.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat, gerekend vanaf de vervaldatum, de wettelijke invorderingstermijnen geen obstakel vormen voor het bekorten van de invorderingsprocedure tot 50 dagen.

Het instellen van boekenonderzoeken uitsluitend ter voorkoming van het vervallen van naheffingsmogelijkheden vormde volgens de minister reeds vele jaren geen onderdeel meer van het beleid van de Belastingdienst.

De minister kon zich vinden in de aanbeveling van de Rekenkamer om met voortvarendheid te werken aan een controle-inzet op basis van risico-analyse. De Belastingdienst was hiermee volgens hem al volop bezig. Ook ondersteunde de minister de aanbeveling om uitgangspunten en doelstellingen van de controles van de werknemersverzekeringen en de loonheffing op elkaar af te stemmen. Het streven is er volgens hem op gericht de samenwerking met de bedrijfverenigingen in de toekomst te optimaliseren.

9.2. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef in zijn reactie de mening van de Rekenkamer te delen dat het gebruik van gegevens van de Belastingdienst door de bedrijfsverenigingen een oplossing zou kunnen bieden voor de waarborging van de volledigheid van de registratie. Hij zou het CTSV verzoeken toe te zien op de voortgang van de voorgestelde initiatieven en hem te informeren over de resultaten daarvan.

Ook aan de verbetering van de tekortkomingen in de sturing door de bedrijfsverenigingen zou het CTSV volgens de minister expliciet aandacht dienen te besteden.

De minister wees erop dat het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming in oktober 1995 een circulaire aan de besturen van de bedrijfsverenigingen heeft gezonden met het doel een gelijk beleid en zoveel mogelijk gelijke uitvoering voor wat betreft incasso en invordering van sociale-verzekeringsprocedures voor bedrijfsverenigingen te bewerkstelligen.

De minister schreef verder dat onderkend was dat de boeteregeling van de Coördinatiewet Sociale Verzekeringen aan een herziening toe was. Bij de herziening zal waar mogelijk worden aangesloten bij andere op dit terrein relevante wetsvoorstellen.

Het lag volgens de minister voor de hand het instrument van gestructureerde risico-analyse verder vorm te geven. Verdere vormgeving van de

samenwerking van bedrijfsverenigingen met de Belastingdienst op het punt van de looncontrole zou de minister krachtig ondersteunen.

Afsluitend beloofde de minister zich te zullen inzetten om in overleg met het uitvoeringsveld en de toezichthouder het premie-inningsproces verder te vervolmaken.

9.3. College van Toezicht Sociale Verzekeringen

De voorzitter van het CTSV schreef in haar reactie dat het college bij de uitoefening van zijn toezicht zoveel mogelijk rekening zal houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer. De uitvoering van het plan van aanpak toezicht collecterende functie zal leiden tot een tussenrapportage die naar verwachting in februari 1996 gereed zal komen, aldus de voorzitter.

9.4. Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven

Namens het bestuur van de Bedrijfsvereniging TAB reageerde de directeur van het GUO. In de reactie werd opgemerkt dat de uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst niet door het gebruik van verschillende nummers wordt bemoeilijkt, maar veeleer door de kwaliteit van de gegevens in de verschillende bestanden.

De volledigheid van de werkgeversregistratie is volgens het bestuur van de BV TAB niet gegarandeerd door uitwisseling van gegevens met de Kamers van Koophandel, de afschriften die worden ontvangen van alle oprichtingsakten van rechtspersonen en de meldingen van nieuwe werkgevers van de bedrijfsverenigingen. Immers, niet alle bedrijven staan ingeschreven bij de Kamers van Koophandel en niet voor elk bedrijf wordt een rechtspersoon opgericht.

Het bestuur van de BV TAB ging bij de sturing van de premie-inning niet uit van een formeel model waarin beleid pas als beleid erkend wordt indien het op papier is vastgelegd. Een dergelijk model achtte het bestuur in een snel veranderende omgeving en een sterk gevarieerde uitvoeringspraktijk niet realistisch. Uitgegaan wordt van een sturing op hoofdlijnen, al dan niet schriftelijk vastgelegd.

9.5. Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid

De directeur van de SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering zond een reactie namens het bestuur van de Bedrijfsvereniging Bouw. Hierin werd gesteld dat deze bedrijfsvereniging, in tegenstelling tot wat de Rekenkamer had geconstateerd, vanaf 1993 een risico-analyse uitvoerde ten behoeve van de looncontrole.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat de benadering van de BV Bouw niet voldoet aan de definitie van risico-analyse die de Rekenkamer heeft gebruikt. Zo heeft de bedrijfsvereniging geen inzicht in de totale populatie aan werkgevers waarbij een risico op onjuiste aangifte aanwezig is.

Verder werd in de reactie gewezen op een aantal positieve punten in de taakuitvoering door de BV Bouw, zoals de uitgebreide standaardprocedure voor de inschrijving van werkgevers en het relatief hoge percentage looncontroles dat de BV Bouw in 1993 en 1994 heeft gerealiseerd.

9.6. Bedrijfsvereniging voor de Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen

Het bestuur van de Detam wees erop dat inmiddels een eerste aanzet tot coördinatie van de invordering is gegeven met een TICA-circulaire. Daarnaast is voor 1996 besloten de invorderingsprocedure van de voorlopige kwartaaltermijnen te bekorten.

Het bestuur schreef verder dat binnen de Detam inmiddels een model voor looncontrole op basis van risico-analyse operationeel is.

Het feit dat looncontroles veelal slechts betrekking hebben op drie of vier jaar volgt volgens het bestuur logisch uit de inzendingsverplichting voor jaaropgaven. Deze dienen te worden ingezonden voor februari van het daaropvolgende jaar. Na de inzending vindt de definitieve premievaststelling plaats, zodat een volledige controle over vijf jaar in de regel niet kan plaatsvinden gedurende de eerste vier of vijf maanden van enig jaar.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat dit praktische probleem het belang van een spoedige indiening van de jaaropgaven en vaststelling van de premies des te groter maakt.

Tenslotte zegde het bestuur toe met name op de punten werkgeversregistratie en premievaststelling het beleid duidelijk te zullen vaststellen. Met de uitvoeringsinstelling zullen duidelijke raam- en jaarovereenkomsten worden gemaakt.

9.7. Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen

Het bestuur van de BVG was van mening dat de door de Rekenkamer gewenste vergaande uniformiteit afbreuk zou doen aan de sectorale benadering waarin bedrijfsverenigingen landelijk uniform optreden binnen hun sector.

Een structurele gegevensuitwisseling met de Kamers van Koophandel heeft volgens het bestuur voor de BVG weinig zin, omdat een niet onbelangrijk deel van de instellingen die bij haar zijn aangesloten, niet bij de kamers van Koophandel worden ingeschreven.

In FBV-verband was volgens het bestuur de afspraak gemaakt dat soepel omgegaan zou worden met de datum van 1 februari die voor de indiening van jaaropgaven door de werkgevers geldt. Dit heeft geresulteerd in het werken met een variabele systeemdatum voor de beoordeling van de tijdigheid van indienen. Wordt niet een dergelijke datum gehanteerd, dan zal iedere bedrijfsvereniging een massale stroom van uitstelverzoeken moeten verwerken.

De aanbevelingen van de Rekenkamer werden door het bestuur onderschreven. Er werd reeds gewerkt aan het per 1 januari 1997 in te voeren systeem van premie-afdracht op aangifte.

De concrete uitvoering van de in het convenant tussen bedrijfsverenigingen en Belastingdienst geregelde afspraken, behoefde volgens het bestuur meer aandacht.

9.8. Bedrijfsvereniging voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie

De Bedrijfsvereniging Metaalindustrie is van mening dat bestandsvergelijking met de Kamer van Koophandel om de volledigheid van de werkgeversregistratie te waarborgen niet doelmatig is. Dit blijkt volgens

de bedrijfsvereniging uit een in 1992 uitgevoerde proef. Tevens heeft de bedrijfsvereniging geen positieve verwachtingen van samenwerking op dit punt met de Belastingdienst.

De Rekenkamer merkt op dat de uitvoeringsinstelling van de Bedrijfsvereniging Metaalindustrie de opzet en resultaten van deze proef desgevraagd niet kon overleggen.

Naar aanleiding van de tegenvallende frequentie van looncontroles heeft de bedrijfsvereniging haar uitvoeringsinstelling verzocht een risico-analyse uit te voeren. De resultaten van deze analyse zal het bestuur in het eerste kwartaal van 1996 bespreken.

Tot slot is de bedrijfsvereniging het niet eens met de conclusie dat het bestuur niet of nauwelijks stuurde op de werkgeversregistratie. Het beperkte en stabiele aantal bedrijven in de bedrijfstak en de betrokkenheid van de sociale partners in het bestuur van de bedrijfsvereniging maakt het mogelijk de aangesloten werkgevers eenvoudig te volgen, aldus de bedrijfsvereniging.

9.9. Bedrijfsvereniging voor de Haven- en Aanverwante Bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij

Het bestuur van de Bedrijfsvereniging Habivi schreef in zijn reactie wel degelijk voldoende activiteit ontplooid te hebben om ervoor te zorgen dat alle werkgevers bij de bedrijfsvereniging bekend zijn. Tevens wees het bestuur op het bestaan van ontwikkelingen in het geleidelijk opvoeren van de controledichtheid.

De aanbeveling van de Rekenkamer om de invorderingsprocedure te bekorten werd door het bestuur niet onderschreven. Met de huidige procedure wordt hetzelfde resultaat gehaald als de Belastingdienst, zodat het bestuur geen aanleiding zag om de bestaande praktijk te wijzigen. Wel onderschreef het bestuur de aanbeveling dat voortvarend dient te worden gewerkt aan een controle-inzet op basis van risico-analyse. De uitwerking van dat beleid was reeds ter hand genomen.

Het ABC-besluit werd volgens het bestuur inmiddels in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen door de BV Habivi toegepast.

De kritische conclusie van de Rekenkamer ten aanzien van de sturing door het bestuur van de bedrijfsvereniging verdroeg zich volgens het bestuur slecht met het feit dat reeds voor 1 juli 1995 een accountantsverklaring over het jaar 1994 was afgegeven.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij geen directe relatie ziet tussen de kwaliteit van de sturing en de aanwezigheid van een accountantsverklaring, die betrekking heeft op de getrouwheid van de verantwoording.

9.10. Bedrijfsvereniging voor de Hotel-, Restaurant-, Café-, Pension en Aanverwante Bedrijven

Het bestuur van de Bedrijfsvereniging Horeca wees op de lopende Actie looncontrole, die de jaren 1992–1996 beslaat. In deze periode worden alle horeca-werkgevers uit het bestand van de bedrijfsvereniging 1992 gecontroleerd alsmede alle horecabedrijven die bij de Kamers van Koophandel bekend zijn. In het kader van deze actie is tevens een continue bestandvergelijking gerealiseerd tussen de werkgeversregistratie van de bedrijfsvereniging en de nieuwe inschrijvingen bij de kamers van Koophandel. Het bestuur gaf aan in het kader van de Actie looncontrole bewust gekozen te hebben voor een verminderde inspanning op het reguliere proces. Vanaf 1996 zullen activiteiten die in het kader van de Actie zijn verricht, in het reguliere werkproces worden opgenomen. Voor

de jaren 1992–1996 was volgens het bestuur door een combinatie van gevolgde controlemethodieken een controledichtheid bereikt van bijna 100%.

Verder schreef het bestuur inmiddels een aanbeveling uit een pilot-onderzoek te hebben overgenomen om bij de controle van kleine werkgevers een systeem van risico-analyse toe te passen.

De Rekenkamer merkt op dat zij tijdens haar onderzoek kennis heeft genomen van de Actie Looncontrole. Deze actie omvatte echter slechts voor een gering deel daadwerkelijke looncontroles. Voor het overgrote deel ging het om algemene aanschrijvingen van werkgevers en om onderzoeken naar de verzekeringsplicht. Voor zover er binnen het kader van de Actie Looncontrole looncontroles werden uitgevoerd, zijn deze meegeteld bij de berekening van de controledichtheid van de BV Horeca (zie paragraaf 4.4).

9.11. Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging

Het bestuur van de NAB schreef in zijn reactie dat de NAB zich samen met de administrateur heeft ingezet voor de ontwikkeling van een toetsbare overeenkomst in de vorm van een jaarplan, om het proces van indiening van jaaropgaven en vaststelling van premies beter te beheersen. De NAB beoogt met het jaarplan een systematische beleidsvoering en toetsing te bereiken.

Ten aanzien van de sturing merkte het bestuur op per kwartaal geïnformeerd te worden over het verloop van het aantal leden, de premievaststelling en de premie-inning. Hierdoor was de NAB in staat te sturen op die onderdelen waar zij dat noodzakelijk achtte.

Bij de inzet van de looncontrole gaf de NAB er de voorkeur aan fiscaal belang en fiscaal risico af te wegen. Buiten het reguliere onderzoek waren andere activiteiten verricht, zoals de in 1994 gestarte looncontrole-actie audiovisuele branche. De feitelijke controledichtheid in relatie tot de loonsom lag volgens het bestuur dan ook aanzienlijk hoger dan de Rekenkamer had gepresenteerd.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij de controledichtheid relateert aan het aantal werkgevers en niet aan de loonsom. Zij betreft bij de berekening van de controledichtheid alleen de looncontroles.

9.12. Gemeenschappelijk Administratiekantoor

De president-directeur van het GAK schreef in zijn reactie dat het GAK gelet op de voordelen in de uitvoering en het gemak voor werkgevers, een overgang naar de afdracht op aangifte toejuicht. Wel wees hij erop dat aan het huidige systeem van voorschotheffing ook voordelen verbonden zijn. Zo worden bij het systeem van voorschotpremie de verschuldigde bedragen reeds ontvangen voor de desbetreffende maand is verstreken, hetgeen tot aanzienlijke rente-inkomsten voor de bedrijfsverenigingen leidt. De Belastingdienst mist – uit de aard van het systeem – dergelijke rente-inkomsten.

Volgens de president-directeur was de Rekenkamer er vanuit gegaan dat rigide toepassing van het ABC-besluit tot 100% gedragseffecten zou leiden.

Ten aanzien van het incassosysteem wees hij erop dat het GAK bij aanhoudende nalatigheid van een werkgever steeds strenger wordt. Tevens is een werkgever bij het overschrijden van een vervaldatum rente verschuldigd.

Gelet op het uiteindelijke incassoresultaat is van premiederving dan ook geen sprake. De president-directeur meende dat geen argumenten van

doelmatigheid waren aangedragen voor de conclusie dat een uniforme en kortere invorderingsperiode de voorkeur verdient.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij niet heeft vastgesteld dat door een teleurstellend incassoresultaat sprake was van premiederving.

Het in hoofdstuk 3 vermelde rentenadeel van f 21 miljoen was volgens het GAK niet juist berekend, omdat de periode waarmee rekening moet worden gehouden niet 12 maanden, maar 9 maanden is.

De Rekenkamer is het daar niet mee eens, maar wijst erop dat ook op de berekeningswijze van het GAK nog het substantiële rentenadeel van f 17 miljoen werd gerealiseerd.

Verder schreef de president-directeur dat het GAK bij de inzet van looncontrole fiscaal belang en fiscaal risico afwoog. De feitelijke controledichtheid in relatie tot de loonsom lag volgens hem aanzienlijk hoger dan de Rekenkamer had gepresenteerd. Daarnaast merkte hij op dat de Rekenkamer slechts de volledige looncontroles (regulier onderzoek) had geteld, waardoor geen recht was gedaan aan het belang van de overige activiteiten op dit terrein.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij de controledichtheid relateert aan het aantal werkgevers en niet aan de loonsom. Zij betreft bij de berekening van de controledichtheid alleen de looncontroles. Andere controles zijn voor de premie-inning minder relevant.

Tenslotte plaatste de president-directeur een kanttekening bij de constatering van de Rekenkamer dat niet alle controles betrekking hebben op vijf jaar. In de eerste maanden van het jaar is vaak nog geen definitieve opgave gedaan, waardoor decharge over het laatste jaar niet kan plaatsvinden.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat dit praktische probleem het belang van het krachtig bevorderen van een spoedige indiening van de jaarpogaven en vaststelling van de premies des te groter maakt.

Samenvattend kon de president-directeur de in hoofdstuk 8 weergegeven conclusies van de Rekenkamer niet onderschrijven. Hij sprak van deels onjuiste, onvolledige constateringen respectievelijk niet beredeneerde of gemotiveerde aannames en uitgangspunten.

Uit het voorafgaande zal duidelijk zijn geworden dat de Rekenkamer deze opvatting van de president-directeur niet deelt.

10. NAWOORD

De Rekenkamer heeft met haar onderzoek inzicht willen geven in het proces en de resultaten van de premie-inning bij de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst. Zij is verheugd dat de minister van Financiën, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CTSV positief hebben gereageerd op haar belangrijkste aanbevelingen. Zij verwacht dat de toezeggingen die gedaan zijn zullen leiden tot verbetering van het proces van premie-inning. De voorgenomen uniformering van het systeem van premie-inning per 1 januari 1997 is volgens de Rekenkamer een stimulans voor de samenwerking tussen Belastingdienst en bedrijfsverenigingen.

Uit de reacties van de bedrijfsverenigingen blijkt dat deze weliswaar de behoefte hebben de conclusies van de Rekenkamer te nuanceren, maar tegelijk de noodzaak van verbeteringen op een aantal punten onderschrijven. De Rekenkamer hoopt dat de bedrijfsverenigingen deze verbeteringen in samenwerking met de Belastingdienst, het CTSV en de uitvoeringsinstellingen weten te realiseren.