



# Rapport

**Datum: 22 juni 1999**

**Rapportnummer: 1999/276**

## Klacht

Op 22 september 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw G. te Serooskerke, ingediend door mr. A.H.J. Neels, advocaat te Vlissingen, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie (Penitentiaire Inrichtingen Torentijd te Middelburg). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt er over dat het Ministerie van Justitie (Penitentiaire Inrichtingen Torentijd te Middelburg) haar er bij haar indiensttreding niet schriftelijk op heeft gewezen dat zij werd aangesteld met toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing (Wba; voorheen Wet Vermeend/Moor).

## Achtergrond

### 1. Wet bevordering arbeidsinpassing

(wet van 29 september 1986, Stb. 483; vervallen per 1 januari 1996;) 1.1. "Losbladige" Cursus Belastingrecht: Premieheffing; hoofdstuk I. pagina 245 (Gouda Quint BV )

**Werknemers die op 31 december 1995 waren tewerkgesteld op grond van de Wet bevordering arbeidsinpassing (voorheen Wet Vermeend/Moor)** Voor werknemers die op 31 december 1995 met toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing te werk waren gesteld is die regeling op grond van art. 35, lid 1, Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen van toepassing gebleven. Op grond van die wet (...) waren werkgevers die bepaalde categorieën langdurig werklozen in dienst namen, vrijgesteld van de betaling van werkgeverspremies voor de werknemersverzekeringen; daarnaast bestond recht op korting voor de door de werknemers verschuldigde premie volksverzekeringen. Het ging om een vrijstelling voor twee jaar voor:

- werknemers die tussen een half jaar en een jaar werkloos waren en voor wie het arbeidsbureau loonkostensubsidie gaf;
- werknemers die langer dan een jaar werkloos waren. Een premievrijstelling van drie jaar gold indien iemand werd aangenomen die langer dan twee jaar werkloos was en voor allochtonen.

1.2. Artikel 4, eerste en tweede lid:

1. Voor toepassing van de vrijstelling is een verklaring vereist van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze verklaring wordt kosteloos aan de werkgever verstrekt, alsmede aan de werkloze, op een daartoe strekkend verzoek.
2. De werkgever dient een afschrift daarvan aan de bedrijfsvereniging waarbij hij ten aanzien van de werknemer is aangesloten en aan de rijksbelastingdienst te doen toekomen, op het tijdstip dat met betrekking tot de aangegane arbeidsovereenkomst voor de eerste keer moet worden voldaan aan de voorschriften inzake de afdracht van werkgeverspremies.

### 2. Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen

(wet van 15 december 1995, Stb. 635; in werking getreden per 1 januari 1996) Inleiding bij de wet in de Schuurmans & Jordens uitgave (108-I; 1997). Met betrekking tot de verlaging van de arbeidskosten voor werkgevers in 1996 is bij de totstandkoming van het regeerakkoord in 1994 overeengekomen dat deze lastenverlichting bij voorkeur de vorm zou krijgen van een franchise in de overhevelingstoeslag. (...) Om de hiervoor genoemde 'lastenverlichting op maat' te realiseren is gekozen voor het instrument van een vermindering van de afdracht van de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Dit instrument leent zich voor een gedifferentieerde lastenverlichting op arbeid. Doordat de werkgever voor zijn werknemer minder loonheffing hoeft af te dragen, worden de loonkosten voor hem verlaagd. De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) bevat de volgende onderdelen:  
 (...) b. een vermindering van de loonkosten van in de wet nader omschreven langdurig werklozen. Deze vermindering vervangt de zgn. Wet bevordering arbeidsinpassing (hierna: Wba; voorheen Wet Vermeend/Moor) verleende subsidie. (...) De in de WVA voorziene verminderingen van premies zijn van toepassing op werknemers in privaatrechtelijke zin en in de sfeer van de overheid.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tenslotte werd het Ministerie van Justitie nog een aantal nadere vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. FEITEN

1. Verzoekster trad in de loop van 1994 in dienst bij (de Dienst Justitiële Inrichtingen van) het Ministerie van Justitie als penitentiair inrichtingwerkster met als plaats van tewerkstelling Penitentiare Inrichtingen (P.I.) Torentijd te Middelbrug.
2. Verzoeksters werkgever verzocht in haar geval om toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing (Wba; voorheen Wet Vermeend/Moor), door een van de arbeidsvoorzieningsorganisatie afkomstige verklaring als bedoeld in artikel 4 van de Wba toe te zenden aan de toenmalige bedrijfsvereniging en de rijksbelastingdienst (zie

## Achtergrond

onder 1.2.). 3. Verzoekster kocht na haar indiensttreding een woning, die zij met behulp van een hypothecaire geldlening financierde.

4. Verzoekster vroeg bij brief van 5 maart 1998 aan de directie van P.I. Torentijd aandacht voor het volgende:

"...Middels mijn belastingaangifte voor 1995, 1996 en 1997 ben ik erachter gekomen dat voor mij de Vermeend-Moor regeling wordt toegepast. Voorzover ik begrepen heb komt het er op neer dat de werkgever een lager percentage premieheffing afdraagt over het belastbaar loon, terwijl bruto en netto loon dezelfde zijn als van medewerkers waarvoor deze regeling niet geldt. (...) Vanwege de lagere premieafdracht gaat het voor mij mis bij mijn belastingaangifte aan het eind van het jaar. Het blijkt dat het voordeel van de werkgever resulteert in een evenredig nadeel voor mij als werknemer! Door op mijn aangifte Vermeend-Moor te vermelden kan ik voorkomen dat ik een naheffing voor te weinig betaalde premieheffing krijg. Het volgende probleem kan ik daarmee echter niet oplossen. Daar ik vanwege mijn aftrek van hypotheekrente mijn belastbaar inkomen aanzienlijk verlaag, wat normaliter zou resulteren in belasting teruggaaf, blij ik echter niets terug te krijgen omdat er te weinig is afgedragen. Ergo, in 1996 moest ik bijbetalen. Een en ander heeft geresulteerd in de volgende posten:

- 1995 normaal f 4563,- terug, nu f 935,- nadeel f 3628, - 1996 normaal - 6341,- terug, nu - 27,- bijbetalen nadeel f 6368, - 1997 normaal - 7005,- terug, nu - 1008,- nadeel f 5997  
Totaal verschil in 3 jaar f 15.994,- Ik kan mij niet voorstellen dat bovenstaande de bedoeling is van de regeling Vermeend-Moor. (...) Volgens de belastingdienst moet ik hiervoor bij mijn werkgever zijn; ik ben immers zelf hoofdelijk aansprakelijk voor correcte afdracht van de loonheffing. Zoals U aan bovenstaande bedragen kunt zien ben ik door de voor U zo gunstige regeling enorm benadeeld. Ik verzoek U dan ook een compensatie regeling met mij te treffen, daar ik bovenstaande in strijd acht met de wet op gelijke behandeling (gelijke belasting plichten en rechten voor iedere Nederlander)..."

5. Bij brief van 28 mei 1998 deed de gemachtigde van verzoekster aan de directie van P.I. Torentijd het volgende verzoek:

"...Tot mij wendde zich (verzoekster; N.o.), verbonden aan uw inrichting. Onder verwijzing naar haar brief van 5 maart 1998 met de daarbijgevoegde bijlage blijft cliënte van mening dat zij door haar niet erover te informeren dat u voor haar toepassing hebt gevraagd van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA) schade heeft geleden althans u jegens haar onzorgvuldig hebt gehandeld. Cliënt was met de toepassing van de WVA niet op de hoogte, zodat zij ervan uit is gegaan dat voor haar de gebruikelijke loonbelasting en premieheffing was afgedragen conform de jaaropgave. Op grond van het bruto-inkomen dat zij dacht te ontvangen is zij overgegaan tot de aankoop van een eigen woning. Pas toen zij via de aangifte verzocht om teruggave bleek haar dat er minder belasting en premieheffing was afgedragen dan zij op grond van de jaaropgaves kon weten. Naar de mening van cliënte is het niet meer dan zorgvuldig dat een werknemer wordt geïnformeerd over toepassing van de WVA. Zeker in de tegenwoordige tijd waarin

veel mensen overgaan tot de aanschaf van een eigen woning dienen zij te kunnen beschikken over dergelijke essentiële informatie ter beoordeling van de financiële ruimte. Onder verwijzing naar de berekening in de brief van cliënte van 5 maart jl. heeft zij de afgelopen jaren totaal f 15.994,-- aan teruggave gemist. Hierdoor verzoek ik u na te gaan of u bereid bent en zo ja in welke vorm cliënte tegemoet te komen in de schade die zij heeft geleden... "

6. In zijn brief van 30 juli 1998 wees het Ministerie van Justitie dit verzoek van verzoekster als volgt af:

"...Uw client is aangenomen in het kader van de WVA (dit is haar tijdens de eerste gesprekken medegedeeld) hetgeen concreet inhoudt dat er geen afdracht van premies volksverzekering in de loonheffing is opgenomen en er derhalve door de werkgever geen overhevelingstoeslag wordt toegekend (overhevelingstoeslag is een compensatie voor in te houden premies volksverzekeringen). Zulks heeft uw client ook op de periodieke salarisstroken (kennisgevingen) kunnen constateren. Voor zover mij bekend heeft uw client tegen die kennisgevingen (besluiten in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht) destijds geen bezwaar gemaakt. Haar aanstelling in het kader van de WVA is andermaal bevestigd door middel van haar jaaropgave 1994. Deze jaaropgave was voor uw client aanleiding om naar de juistheid daarvan te informeren bij haar eigen personeelsadministratie (waarschijnlijk naar aanleiding van vergelijkingen met andere collega's). Uw client is te kennen gegeven waardoor haar jaaropgave terecht lagere bedragen vermeldde dan zij had aangenomen. Doordat bij uw client de stellingname in twijfel is getrokken is bij de Centrale salarisadministratie in Den Haag navraag gedaan en is bevestigd geworden dat de jaaropgave de juiste gegevens bevatte (daar er geen overhevelingstoeslag wordt toegekend heeft dit een lager loon en loonheffing op de jaaropgave als gevolg). Gelet op het vorenstaande is uw client er met het aangaan van de hypothecaire lening in 1995 uitdrukkelijk van op de hoogte geweest dat zij zich in een bijzondere positie bevond. Met betrekking tot de hypothecaire lening van uw client merk ik op dat de hypotheekverstrekker kennelijk is uitgegaan van een normale situatie. Ik meen dat het op de weg van uw client gelegen had er melding van te maken dat zij zich in een bijzondere positie bevond. Aangezien het vorenstaande conform de daartoe in het leven geroepen wetgeving is toegepast, kan ik niet aan uw verzoek tegemoetkomen..."

#### **B. STANDPUNT VERZOEKSTER**

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder

#### **Klacht**

en naar de onder de **FEITEN**, onder 4. en 5. geciteerde brieven van verzoekster, respectievelijk haar gemachtigde.

#### **C. STANDPUNT MINISTER VAN JUSTITIE**

In reactie op de klacht liet de Minister van Justitie onder meer het volgende weten:

"(Verzoekster; N.o.) is in 1994 aangesteld met gebruikmaking van de mogelijkheid tot vrijstelling van werkgeverspremies zoals geboden in de Wet Bevordering Arbeidsinpassing

(WBA). Fiscaal gevolg daarvan is, kort gezegd, dat geen overhevelingstoelage wordt toegekend. De WBA legt de werkgever in dezen de verplichting op, een verklaring van vrijstelling van werkgeverspremies (afgegeven door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie) aan de bedrijfsvereniging en de rijksbelastingdienst te doen toekomen (artikel 4 WBA). Van een specifieke verplichting om de fiscale gevolgen van deze wet aan de werkloze toe te lichten is in de WBA geen sprake. Het ligt uiteraard wel in de rede om van deze gevolgen bij indiensttreding melding te doen. Een dergelijke mededeling is dan ook mondeling door de personeelsafdeling van Penitentiaire Inrichting "de Torentijd" aan verzoekster bij indiensttreding gedaan. Helaas is hier geen schriftelijk bewijs van voorhanden. Ook werd geen gebruik gemaakt van schriftelijk voorlichtings- of instructiemateriaal over de WBA. Dat geen schriftelijke mededeling van deze gevolgen aan verzoekster is gedaan valt te betreuren, temeer daar verzoekster kennelijk bestrijdt dat deze mededeling wel degelijk mondeling is gedaan. Desalniettemin heeft het ontbreken van een schriftelijke mededeling mijns inziens niet kunnen leiden tot de ongewenste situatie waarover verzoekster zich beklagt. In mijn brief d.d. 30 juli 1998, gericht aan de advocaat van verzoekster, gaf ik reeds aan dat genoemde gevolgen tevens kunnen blijken uit kennisgevingen in verband met het salaris. Deze kennisgevingen waren dan ook aanleiding voor verzoekster om zelf navraag daarover te doen. Naar aanleiding van vragen omtrent haar jaaropgave 1994 heeft de Centrale salarisadministratie haar andermaal bevestigd dat hier sprake was van een bijzondere fiscale situatie en welke de gevolgen van deze situatie waren. Verzoekster, zo was mijn conclusie in voornoemde brief, was bij het aangaan van een hypothecaire lening in 1995 kennelijk van deze fiscale situatie op de hoogte. Mijn brief d.d. 30 juli 1998 (...) is reeds in uw bezit. Overigens vormde het daarin vervatte besluit kennelijk geen aanleiding voor verzoekster, daartegen bezwaar aan te tekenen in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht. Niettegenstaande mijn onderkenning dat een schriftelijke mededeling over de fiscale gevolgen van de WBA uit het oogpunt van zorgvuldigheid de voorkeur had verdiend boven een mondelinge, blijf ik in dezen van mening dat verzoekster van voornoemde fiscale situatie op de hoogte was, dan wel had kunnen zijn."

#### **. REACTIE VERZOEKSTER**

1. Naar aanleiding van de reactie van de Minister van Justitie liet de gemachtigde van verzoekster namens haar, voor zover van belang, het volgende weten:

"...Zij blijft erbij dat bij het mondelinge aanstellingsgesprek zij er niet over is geïnformeerd dat op haar salaris van toepassing was de WBA. Haar is slechts een brutobedrag genoemd, op grond waarvan zij zelf kon berekenen welke belastingteruggave zij kon verwachten bij de aankoop van een eigen woning. Ter onderbouwing van haar stelling worden hierbij overgelegd:

(...) - een drietal schriftelijke verklaringen te weten van (...) allen werkzaam als P.I.W.-er's in P.I. Torentijd. Ook andere collega's van cliënte zouden nog een verklaring kunnen afgeven, maar zien daarvan af vanwege mogelijke repercussies; (...) Naar mijn mening staat, met name op grond van de schriftelijke verklaringen, hiermee voldoende vast dat er niet uitdrukkelijk melding is gemaakt van toepassing van de WBA aan diverse thans in P.I. Torentijd werkzame P.I.W.-er's. Cliënte heeft wat haar betreft met genoeg kennis ervan

genomen dat ook het Ministerie van mening is dat dergelijke zaken bij voorkeur schriftelijk aan belanghebbenden worden meegedeeld. Dat een betrokkene op grond van de salarisspecificaties de consequenties van de toepassing van de WBA zelf had kunnen berekenen c.q. had kunnen weten betwist cliënte. Er kunnen immers allerlei mogelijke oorzaken zijn voor te weinig afgedragen belastingen/premieheffing. Bijvoorbeeld een indeling in een verkeerde tariefgroep, een berekeningsfout e.d."...

2. De schriftelijke verklaringen van drie andere penitentiaire inrichtingwerkers die met toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing in dienst waren getreden bij P.I. Torentijd, waar verzoekster naar had verwezen, luiden alle drie als volgt:

"Verklaring ten behoeve van de Nationale Ombudsman. Ondergetekende verklaart hierbij het volgende:

Tijdens mijn sollicitatiegesprek bij P.I.Torentijd is mij niet mondeling of schriftelijk meegedeeld dat ik werd aangenomen met toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing [Wet Vermeend/Moor]. Tevens is mij niet meegedeeld dat ik ten gevolge van die wet rekening moest houden met de fiscale consequenties hiervan. Het geen inhoudt dat bij de aftrek van bijvoorbeeld betaalde hypotheekrente geen of een veel lagere teruggaaf te verwachten valt. Hoogachtend," Alle drie verklaringen zijn voorzien van naam en functie en zijn ondertekend.

#### **E. NADERE REACTIE**

Een medewerker van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie deelde ter verduidelijking van de reactie van de Minister van Justitie mee, dat er geen voorlichtings- of instructiemateriaal voorhanden is (geweest) over de Wba en de fiscale gevolgen daarvan noch over de thans geldende Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). De Centrale salarisadministratie van het Ministerie van Justitie heeft volstaan en volstaat met de toezending van de salarisstroomjes. Daaruit vallen de fiscale gevolgen van de toepassing van de Wba (en thans: de WVA) af te leiden. Bij het Ministerie van Justitie is men er overigens van uit gegaan dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie haar cliënten, onder wie verzoekster, op de hoogte heeft gesteld van de fiscale gevolgen die indiensttreding op basis van de Wba met zich brengen. Voorts bevestigde deze medewerker dat de in de drie schriftelijke verklaringen genoemde personen penitentiaire inrichtingwerkers zijn die met toepassing van de Wba in dienst zijn getreden bij P.I. Torentijd.

### **Beoordeling**

1. Verzoekster klaagt er over dat de Minister van Justitie (Penitentiaire Inrichtingen Torentijd te Middelburg) haar er bij haar indiensttreding niet schriftelijk op heeft gewezen dat zij werd aangesteld met toepassing van de Wet bevordering arbeidsinpassing (Wba; voorheen Wet Vermeend/Moor).
2. De Minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat de Wba geen specifieke verplichting kent om de fiscale gevolgen van deze wet toe te lichten aan de werkloze, maar

dat het wel in de rede ligt om van deze gevolgen bij indiensttreding melding te doen. Dat is volgens de Minister van Justitie dan ook mondeling gebeurd. Omdat verzoekster dit heeft betwist, betreurt de Minister het dat geen schriftelijke mededeling van deze gevolgen aan verzoekster is gedaan. Hij heeft onderkend dat een schriftelijke mededeling over de fiscale gevolgen van de Wba uit het oogpunt van zorgvuldigheid de voorkeur had verdiend boven een mondelinge mededeling.

3. Het Ministerie van Justitie heeft in verzoeksters geval bij haar indiensttreding gevraagd om toepassing van de Wba. De hem op grond van deze wet geboden lastenverlichting hield in verzoeksters geval in dat de werkgever voor een periode van maximaal drie jaren vrijgesteld kon worden van de betaling van de werkgeverspremies voor de werknemersverzekeringen en recht op korting had voor de door verzoekster als werknemer verschuldigde premie volksverzekeringen (zie

## Achtergrond

onder 1.1.) Indiensttreding van verzoekster bij het Ministerie van Justitie heeft derhalve fiscale gevolgen voor haar gehad. Het was voor haar dan ook van belang dat zij daarover bij haar indiensttreding juist en volledig werd geïnformeerd. Terecht onderschrijft de Minister van Justitie dit belang van verzoekster. Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap mocht van het Ministerie van Justitie worden verlangd dat het verzoekster die informatie in beginsel schriftelijk had verstrekt, omdat verzoekster dan in de gelegenheid zou zijn gesteld om in alle rust de reikwijdte van de (fiscale) gevolgen van de toepassing van de Wba in haar geval te bestuderen. Schriftelijke informatie over de Wba en de fiscale gevolgen ervan was evenwel niet voorhanden.

4. Het is niet duidelijk of verzoekster bij haar indiensttreding mondeling is gewezen op de toepassing van de Wba en over de fiscale gevolgen daarvan. De lezing van verzoekster en die van de Minister van Justitie staan op dit punt lijnrecht tegenover elkaar. Op grond van de drie schriftelijke verklaringen van andere penitentiare inrichtingwerkers die met toepassing van de Wba bij P.I. Torentijd in dienst zijn getreden, dat aan hen mondeling geen informatie is verstrekt over de toepassing van de Wba en de fiscale gevolgen ervan, is verzoeksters lezing echter aannemelijker dan die van de Minister van Justitie. In elk geval is het niet aannemelijk dat verzoekster juist en volledig over de fiscale gevolgen van de Wba is geïnformeerd. Immers, in dat laatste geval zou voor verzoekster geen aanleiding hebben bestaan om, zoals het Ministerie van Justitie in zijn brief aan de gemachtigde van verzoekster van 30 juli 1998 heeft gesteld, op een gegeven moment bij de personeelsadministratie van P.I. Torentijd en daarna - bij de Centrale salarisadministratie van het Ministerie van Justitie in Den Haag navraag te doen over de juistheid van de bedragen vermeld op haar jaaropgave over 1994. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

5. De thans geldende WVA kent met betrekking tot langdurig werklozen een vergelijkbare regeling met nagenoeg dezelfde fiscale gevolgen als (voorheen) de Wba (zie



## Achtergrond

onder 2.). Schriftelijke informatie voor belanghebbenden over de fiscale gevolgen van de WVA is niet voorhanden, zo heeft het Ministerie van Justitie laten weten. Dat geeft aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

6. Tenslotte wordt ten overvloede nog opgemerkt dat verzoekster niet heeft betwist de stelling van het Ministerie van Justitie in zijn brief aan verzoeksters gemachtigde van 30 juli 1998, dat verzoekster naar aanleiding van de jaaropgave 1994 navraag heeft gedaan over de juistheid ervan, en pas daarna een woning heeft gekocht. Het Ministerie van Justitie treft dan ook geen verwijt dat het zich op het standpunt heeft gesteld dat verzoekster bij het aangaan van de hypothecaire lening ter financiering van de woning op de hoogte is geweest van haar bijzondere positie en dat het om die reden de gevraagde compensatie heeft afgewezen.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie (Penitentiaire Inrichtingen Torentijd te Middelburg), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. **AANBEVELING** De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven te bevorderen dat een ieder die met toepassing van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen bij het Ministerie van Justitie in dienst treedt, op dat moment schriftelijke informatie ontvangt over deze wet en de fiscale gevolgen van de toepassing ervan.