



Belastingdienst

044

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum

24 APR 2009

Van

E.J.G.M. Weijers
T (020) 687 5472, F (020) 687 5495
erwin.weijers@uwv.nl

Ons kenmerk

SBK/78722

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Rapportage

Onderwerp

Rapportage Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering

Geachte heer Donner,

Hierbij ontvangt u de rapportage van UWV en Belastingdienst naar aanleiding van het gezamenlijke project: "Landelijke actie samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering".

Voor het recht op zelfstandigenaftrek geldt dat de belastingplichtige tenminste 1225 uur per jaar als zelfstandige moet hebben gewerkt waarbij de zgn. indirecte uren (bijv. uren voor acquisitie) mogen worden meegenomen. Voor de regeling in de WW geldt dat de startende zelfstandige aan het UWV moet opgeven hoeveel uur hij als zelfstandige heeft gewerkt waarbij eveneens de zgn. indirecte uren moeten worden opgegeven. De definitie van wat onder indirecte uren wordt verstaan, is voor de sociale en fiscale wetgeving gelijk. Er is reden voor onderzoek indien er een aanmerkelijk verschil bestaat tussen de opgave aan de Belastingdienst en de opgave aan het UWV. Het kan immers niet zo zijn dat over exact dezelfde materie aan het ene overheidsorgaan wezenlijk andere informatie wordt verstrekt dan aan het andere overheidsorgaan.

Uit het bestand van de Belastingdienst blijkt dat over de belastingjaren 2004 en 2005 in ca 26.000 gevallen sprake is geweest van samenloop van zelfstandigenaftrek en WW-uitkering. In het algemeen is onze ervaring dat belastingplichtigen en uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden. Mede daarom zijn niet alle ca 26.000 gevallen in het onderzoek betrokken maar alleen de personen die gedurende het kalenderjaar tenminste 7 maanden een WW uitkering hebben ontvangen. Het ging hierbij om 7.400 personen.

Bij de uitvoering van het onderzoek is vanzelfsprekend rekening gehouden met de situatie van de klant. Zo is het onderzoek niet gestart of voortgezet indien bij aanvang of gaandeweg het onderzoek werd vastgesteld dat de klant door UWV onjuist is geïnformeerd. Hiervan is overigens slechts in enkele gevallen sprake geweest.

Van de wel onderzochte gevallen zijn bijna 6900 gevallen afgerond en daarvan is in ruim 2900 gevallen (ca 42%) sprake geweest van regelovertreding. Afgezet tegen het totale aantal gevallen van samenloop, is het percentage regelovertreding 11. Met de fiscale navorderingen en de teruggevorderde uitkeringen is een bedrag gemoeid van ruim € 30 mln. De door de Belastingdienst en UWV opgelegde boetes belopen een bedrag van ca € 1,5 mln. De genoemde 11% regelovertreding betekent weliswaar niet dat met zekerheid kan worden gezegd dat de overige 89% wél de regels naleeft, maar die conclusie is wel waarschijnlijk, mede gezien onze algemene ervaringen m.b.t. het naleven van regelgeving. Dit betekent tevens dat het beleid om vanuit de WW-situatie te starten als zelfstandige onverkort wordt

voortgezet. In de uitvoering van dat beleid is een belangrijke rol weggelegd voor de werkcoaches die goed geïnformeerd zijn over de inhoud van de geldende regelgeving.

Het beleid van de Belastingdienst en het UWV is gericht op het verbeteren van de nalevingbereidheid van belastingplichtigen en uitkeringsgerechtigden. Wij willen immers, waar mogelijk, vermijden dat belastingplichtigen en uitkeringsgerechtigden geconfronteerd worden met naheffingen en terugvorderingen. Onder meer door middel van begrijpelijk en toegankelijk voorlichtingsmateriaal, gedegen scholing van onze medewerkers en het – op basis van onze uitvoeringservaringen – leveren van bijdragen aan de totstandkoming van eenvoudiger regelgeving, geven wij invulling aan ons beleid.

Onderdeel van dit beleid is ook dat wij alert zijn op kritische signalen over onze dienstverlening. UWV ontving zo'n signaal eind 2007 van FNV (Zelfstandigen), inhoudende dat klanten onjuist of onvolledig zijn geïnformeerd over de opgave m.b.t. gewerkte uren. Overleg hierover heeft erin geresulteerd dat FNV Zelfstandigen een lijst van 37 personen heeft geleverd. Gebleken is dat daar twee personen bij waren die in de bezwaarfase in het gelijk zijn gesteld. Bij twee andere personen was de conclusie dat de informatieverstrekking beter had gekund. Bij nog twee andere personen betrof het geen geschillen over de gewerkte uren.

Uit alle overige (31) dossiers is gebleken dat:

- a. de klant informatiemateriaal van UWV heeft ontvangen of daarnaar is verwezen, en/of:
- b. gesprekken zijn gevoerd over de specifieke aandachtspunten van het gaan werken of al werken als zelfstandige, en/of
- c. de klant op de hoogte was van het feit dat ook de indirecte uren moesten worden opgegeven.

Verder is de kritiek van de kant van de FNV en zijn de overige berichten in de media aanleiding geweest de huidige informatievoorziening te analyseren. Conclusie uit deze analyse is dat alle voorlichting (inclusief die m.b.t. de zgn. indirecte uren) in begrijpelijke taal in alle communicatiekanalen aanwezig is.

Dat wij in de gevallen waarbij een overtreding van de regels wordt geconstateerd tot terugvordering of naheffing overgaan, is geen vrijblijvende keuze maar is wettelijk voorgeschreven. Uiteraard staat wel de mogelijkheid open van bezwaar en beroep.

Op het punt van genomen besluiten kunnen de belanghebbenden niet worden tegemoetkomen. Beslissingen zijn immers onherroepelijk totdat in bezwaar of beroep anders is beslist. Hierbij moet opgemerkt worden dat het vaste jurisprudentie is dat ook in geval het de belanghebbende, ondanks gegeven voorlichting, niet duidelijk is welke uren hij moet opgeven hij zich niet vrij kan achten om naar eigen inzicht de uren op te geven. Het is dan aan de belanghebbende zelf de nodige duidelijkheid te verkrijgen, bijvoorbeeld door zich te wenden tot het UWV of de Belastingdienst dan wel zich op andere wijze zich op de hoogte te stellen van de geldende regels.


Wel kan er, indien duidelijk is dat terugbetaling van de ten onrechte verstrekte uitkering binnen de voorgeschreven termijn niet mogelijk is, een afbetalingsregeling getroffen worden. Deze mogelijkheid is ook bij naheffingen aanwezig.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De rapportage is ook aan de staatssecretaris van Financiën, mr. drs. J.C. de Jager, aangeboden.

Hoogachtend,

Uitvoeringsinstituut
Werknemersverzekeringen



Dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Bestuur

Belastingdienst



Drs. M.A. Ruys
Directeur-Generaal



 **Belastingdienst**

**Resultaten 2008 samenloop
zelfstandigenaftrek en ww-uitkering**



Datum
22 april 2009

Versie
1

Pagina
2 van 9

Inhoud

1	Achtergrond	3
2	Selectiemethode 2007 en 2008	4
3	Onderzoeksproces	6
4	Resultaten	7
5	Conclusies	9



1 Achtergrond

Uit onderzoeken van de Belastingdienst kwam naar voren dat in een situatie van geclaimde zelfstandigenaftrek en gelijktijdig genoten ww-uitkering er sprake kon zijn van regelovertreding. Eind 2004 is door de Belastingdienst een inschatting gemaakt van de omvang van deze regelovertreding. Deze bleek dusdanig dat contact is opgenomen met UWV met als doel een vooronderzoek te doen naar structurele en landelijke samenwerking om deze regelovertreding te beperken.

Onderwerp was de samenloop in een kalenderjaar tussen zelfstandigenaftrek, toegekend door de Belastingdienst, en ww-uitkering, toegekend door UWV.

In het vooronderzoek zijn 145 gevallen onderzocht met samenloop tussen zelfstandigenaftrek en ww-uitkering. In alle gevallen startte UWV het onderzoek en alleen wanneer er twijfel rees of de zelfstandigenaftrek terecht was toegekend werd het onderzoek overgedragen aan de Belastingdienst. In ongeveer de helft van de onderzochte gevallen werd een overtreding geconstateerd in het nadeel van UWV of de Belastingdienst.

De resultaten van het vooronderzoek gaven aanleiding om de samenwerking te continueren en uit te breiden. De samenwerking is geformaliseerd in een convenant¹. Zowel UWV als Belastingdienst standaardiseerden hun werkwijze door middel van uitgebreide werk- en procesbeschrijvingen. Beide instanties organiseerden bijeenkomsten voor de medewerkers waarin de werkwijze en samenwerking werd toegelicht.

Op centraal niveau werd de afstemming tussen beide organisaties belegd bij de Landelijke Toezicht Organisatie van de Belastingdienst en bij de directie Handhaving van UWV. De afstemming betrof onder andere werkwijze, planning en organisatie. Voor het gestructureerd overdragen van informatie tussen beide organisaties werd een beveiligde digitale omgeving gecreëerd. Ook op regionaal niveau kon afstemming plaatsvinden. Dit betrof dan informatie-uitwisseling over een specifiek geval. De Belastingdienst benoemde voor deze regionale afstemming per regio een of meerdere contactpersonen.

Bij de start van het daadwerkelijke onderzoek in 2007 is een gezamenlijk persbericht uitgebracht waarin het onderzoek werd aangekondigd. In 2008 is een persbericht uitgebracht met daarin de eerste bevindingen van de onderzoeken.

In 2007 en 2008 hebben Belastingdienst en UWV enkele duizenden gevallen van samenloop onderzocht. Dit rapport beschrijft de belangrijkste resultaten.

¹ *Convenant tussen Belastingdienst en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen terzake samenloop van zelfstandigenaftrek Wet inkomstenbelasting 2001 met een uitkering verstrekt door UWV. 1 april 2005.*



2 Selectiemethode 2007 en 2008

Het komt geregeld voor dat een klant zowel werkzaam is als zelfstandige en een regulier dienstverband heeft. Bij verlies van de dienstbetrekking heeft de klant recht op een ww-uitkering. Deze groep klanten is al ondernemer voordat ze een ww-uitkering claimen. Daarnaast is er een groep klanten die besluiten om tijdens de ww-uitkering een eigen onderneming op te gaan zetten. Zij zijn dan "startende zelfstandigen". Beide groepen klanten zijn in het onderzoek betrokken.

Zolang deze klanten recht hebben op een ww-uitkering zijn zij verplicht de gewerkte uren als zelfstandige op de werkbriefjes in te vullen. Daarnaast kunnen deze klanten indien zij aan de fiscale eisen daartoe voldoen aanspraak maken op de fiscale aftrekpost zelfstandigenaftrek. Een van de eisen voor deze aftrek is het voldoen aan het criterium dat per kalenderjaar minimaal 1225 uur is besteed aan de eigen onderneming.

Het spreekt voor zich dat een klant die deze zelfstandigenaftrek claimt op zijn werkbriefjes dan ook minimaal 1225 gewerkte uren moet opgeven. Wanneer blijkt dat een klant met zelfstandigenaftrek veel minder uren dan de 1225 heeft opgegeven op zijn werkbriefjes is dat reden voor onderzoek. Immers, de uren waarover UWV is geïnformeerd dienen consistent te zijn met de informatie die aan de Belastingdienst is gegeven.

De zelfstandigenaftrek van 1225 uur geldt per kalenderjaar, wat gemiddeld ongeveer 23,5 uur per week inhoudt. Een klant die slechts over een gedeelte van het jaar als zelfstandige werkzaam is, moet dus veel meer uren per week werken om aan de norm van 1225 uur te kunnen voldoen. Bij 5 maanden werken als zelfstandige bijvoorbeeld moet gemiddeld 60 uur per week gewerkt worden om aan de norm te voldoen.

Uit het vooronderzoek is gebleken dat veel zelfstandigen met een relatief korte periode ww-uitkering als niet onderzoekswaardig moesten worden aangemerkt. Dit heeft als reden dat de uren van de zelfstandigenaftrek voor een groot gedeelte 'gemaakt' zijn buiten het ww-tijdvak. Bij klanten die over een langere periode ww-uitkering hebben gehad is het zeer waarschijnlijk dat een gedeelte van de als zelfstandige gewerkte uren in het ww-tijdvak vallen. Om deze reden is gekozen voor het hanteren van een termijn van minimaal 7 maanden ww-uitkering. Uit het bestand van de Belastingdienst zijn de klanten geselecteerd die gedurende het kalenderjaar tenminste 7 maanden een WW uitkering hebben genoten².

De onderzoeken die in 2007 zijn verricht betreft samenloop over 2004. De onderzoeken die in 2008 zijn verricht betreft samenloop over 2005. De belangrijkste reden, dat de onderzoeken zoveel later dan het betreffende kalenderjaar worden uitgevoerd, is dat veel zelfstandigen uitstel aanvragen voor het doen van aangifte.

² Dit betekent niet, dat bij de overige klanten geen onregelmatigheden aan de orde zouden zijn met betrekking tot het opgeven van gewerkte uren. Echter, uit het vooronderzoek is gebleken dat de aangetroffen kans hierop aanmerkelijk kleiner is. Mede uit overwegingen van efficiency is er daarom voor gekozen om deze kortdurende samenloop niet te onderzoeken.



De te onderzoeken gevallen ('signalen') zijn geselecteerd uit een bestand van alle klanten waarbij er in een kalenderjaar samenloop was tussen zelfstandigenaftrek en WW. Dit bestand is afkomstig van de Belastingdienst. Ultimo 2004 waren er op een bestand van 321 duizend klanten met een ww-uitkering bijna 13 duizend klanten die ook zelfstandigenaftrek hadden geclaimd. Ultimo 2005 waren er op een bestand van 306 duizend klanten met een ww-uitkering ruim 13 duizend klanten die ook zelfstandigenaftrek hadden geclaimd.

De klanten van de Belastingdienst die zelfstandigenaftrek hebben geclaimd maar geen ww-uitkering hadden, zijn voor UWV geen onderwerp van onderzoek geweest.

In beide jaren is volgens gelijke principes geselecteerd. In 2007 omvatte het bestand 'kalenderjaar 2004' bijna 13.000 signalen van samenloop tussen zelfstandigenaftrek en ww. Na uitsluiting van de kortdurende ww-tijdvakken bleven 4.198 klanten over die in het onderzoek zijn betrokken.

In 2008 omvatte het bestand 'kalenderjaar 2005' ruim 13.000 signalen van samenloop tussen zelfstandigenaftrek en ww. Ook nu weer zijn de kortdurende ww-tijdvakken uitgesloten. Daarnaast zijn ook die klanten buiten onderzoek gelaten die al in 2007 waren geselecteerd. De selectie 'kalenderjaar 2005' omvatte zodoende 3.237 klanten die in het onderzoek zijn betrokken.



3 Onderzoeksproces

Het onderzoek van de geselecteerde gevallen start binnen UWV met een beoordeling van het dossier. Mocht dit dossier geen uitsluitsel bieden, dan wordt een nader onderzoek uitgevoerd waarbij een inspecteur van UWV de klant bezoekt of uitnodigt op kantoor. Van het gesprek met de klant wordt een verslag gemaakt dat de verzekerde verzocht wordt te ondertekenen. Van het gehele onderzoek wordt een rapportage gemaakt.

Mocht uit het onderzoek blijken dat de claim op de zelfstandigenaftrek onaannemelijk is, dan volgt er een kantoortoets bij de Belastingdienst. Deze toets wordt door de klantbehandelaar uitgevoerd. De Belastingdienst beschouwt het onderzoeksrapport van UWV en de bevindingen hierin als signaal om de zelfstandigenaftrek aan een nadere toets te onderwerpen.

Het onderzoeksproces kent vier mogelijke uitkomsten:

- A. De klant heeft terecht zelfstandigenaftrek geclaimd en de urenopgave op de werkbriefjes ww is hiermee in overeenstemming. Conclusie: er is geen grond voor herziening ww-uitkering en geen grond voor fiscale correcties.
- B. De klant heeft terecht zelfstandigenaftrek geclaimd maar de urenopgave op de werkbriefjes ww correspondeert hiermee niet. Conclusie: de ww-uitkering dient herzien te worden, er is geen grond voor fiscale correcties.
- C. De klant heeft ten onrechte zelfstandigenaftrek geclaimd maar de urenopgave op de werkbriefjes ww is juist. Conclusie: er is geen grond voor herziening van de ww-uitkering maar wel voor fiscale correcties.
- D. De klant heeft ten onrechte zelfstandigenaftrek geclaimd en de urenopgave op de werkbriefjes ww is onjuist. Conclusie: er is zowel grond voor herziening van de ww-uitkering als voor fiscale correcties.

Als uit de herziening van de ww-uitkering een terugvordering ontstaat waarvan het bedrag de aangiftegrens overschrijdt, is UWV verplicht aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie voor strafrechtelijke afdoening. Hierin volgt UWV de 'aanwijzing sociale zekerheidsfraude'. Als het bedrag lager is dan de aangiftegrens, handelt UWV de schade af met een administratiefrechtelijke boete.

Is de uitkomst van het onderzoek dat er geen reden is voor herziening en geen fiscale correcties (uitkomst A), dan worden de overige kalenderjaren niet onderzocht. Als de uitkomst B, C of D is, dan worden de andere kalenderjaren ook onderzocht voorzover er ww-uitkering is genoten.



4 Resultaten

Begin 2007 zijn 4.198 signalen beschikbaar gesteld aan de uitvoeringsafdeling binnen UWV en een jaar later 3.237 signalen. Het betreft onderzoek naar respectievelijk de kalenderjaren 2004 en 2005. De signalen zijn verspreid over het jaar opgepakt.

De in dit hoofdstuk genoemde resultaten betreffen de stand van zaken per eind februari 2009.

Tabel 1: Geselecteerde, afgeronde en lopende zaken

	Onderzoeksjaar 2005		Onderzoeksjaar 2004	
	aantal	%	aantal	%
Aantal signalen	13.375	100%	12.862	100%
Niet onderzoekswaardig	10.138	76%	8.664	67%
Onderzoekswaardig (selectie)	3.237	24%	4.198	33%
- Loopt nog bij UWV	239		12	
- Loopt nog bij Belastingdienst	226		61	
- Afgeronde zaken	2.772		4.125	

De signalen van 'onderzoeksjaar 2004' zijn bijna allemaal afgerond.

Tabel 2: Resultaat afgeronde zaken

	Onderzoeksjaar 2005			Onderzoeksjaar 2004		
	aantal	% onderzoek	% totaal	aantal	% onderzoek	% totaal
A: Geen overtreding	1.448	52%	11%	2.533	61%	20%
B: Overtreding tegen UWV	972	35%	7%	924	22%	7%
C: Overtreding tegen BLD	246	9%	2%	514	12%	4%
D: Overtreding tegen UWV en BLD	106	4%	1%	154	4%	1%
Totaal afgeronde zaken	2.772	100%		4.125	100%	

Van de 2.772 afgeronde onderzoeken uit 2008 is in 35% van de gevallen een overtreding tegen UWV geconstateerd, in 9% tegen de Belastingdienst en in 4% tegen beide organisaties.

Van de 4.186 afgeronde zaken uit 2007 is in 22% van de gevallen een overtreding tegen UWV geconstateerd, in 12% tegen de Belastingdienst en in 4% jegens beide instanties.

Van de onderzochte gevallen over 2005 is dus in 48% van de gevallen een overtreding geconstateerd en over 2004 in 39% van de gevallen. Afgezet tegen het oorspronkelijke aantal signalen (resp. 13.375 en 12.862) was 7% in overtreding tegen UWV, 2% tegen de Belastingdienst en 1% tegen allebei.

Van de onderzoeken over 2004 was dit respectievelijk: 7%, 4% en 1%.



Tabel 3: Benadelingsbedragen en boetes

	Onderzoeksjaar 2005	onderzoeksjaar 2004
Terugvordering administratief UWV	€ 6.655.173	€ 5.602.845
Terugvordering strafrechtelijke zaken UWV	€ 1.043.053	€ 3.526.420
Boetes UWV	€ 471.149	€ 378.516
Correctie inkomen (excl. Belastingheffing)	€ 4.596.935	€ 9.167.453
Boetes Belastingdienst	€ 173.683	€ 404.508

Over onderzoeksjaar 2005 is t.o.v. onderzoeksjaar 2004 de strafrechtelijke terugvordering en de fiscale correctie van het inkomen fors lager. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat in 2007 (over 2004) voor het eerst op landelijke schaal de samenlooponderzoeken werden uitgevoerd. Daarbij strekte zich het onderzoek vaak uit over meerdere samenloopjaren. Dergelijke gevallen kwamen in de selectie van 2008 minder vaak voor omdat de in 2007 onderzochte gevallen werden uitgesloten van de selectie.



5 Conclusies

Van alle zelfstandigen die zelfstandigenaftrek claimen bij de Belastingdienst en tevens een ww-uitkering hebben ontvangen, is in de kalenderjaren 2004 en 2005 afgezet tegen de totale doelgroep in 11% van de afgeronde gevallen een overtreding tegen UWV en Belastingdienst geconstateerd.

Ondanks dit relatief lage percentage overtredingen, is er sprake van aanzienlijke schadeposten voor UWV van € 9,1 miljoen in 2004 en € 7,7 miljoen in 2005, los van het hiermee samenhangende boetebedrag.

Ook bij de Belastingdienst gaat het om een relatief laag percentage overtredingen (4% in 2004 en 2% in 2005), dat echter ook een behoorlijke schadelast tot gevolg heeft: € 9,2 miljoen in 2004 en € 4,6 miljoen in 2005.

De keuze om de risicoselectie te baseren op een tijdcriterium (7 maanden een ww-uitkering) houdt bij het interpreteren van deze uitkomsten in dat er rekening moet worden gehouden met een zekere mate van onderschatting.

De genoemde 11% regelovertreding betekent weliswaar niet dat met zekerheid kan worden gezegd dat de overige 89% wél de regels naleeft, maar die conclusie is wel waarschijnlijk, mede gezien onze algemene ervaringen m.b.t. het naleven van regelgeving.