GEEN WIT OF ZWART LOON, DOCH WIT EN ZWART LOON

DOOR B. P. DE JONG

Door de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 4 april 1956, wordt wederom het probleem van „wit en zwart" loon in verband met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten onder de aandacht gebracht. De Centrale Raad stelt zich thans op het standpunt, dat voor de premieberekening ook het „zwarte" gedeelte van het loon in aanmerking moet worden genomen, daarbij o.m. overwegende, dat door de totstandkoming van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Wet van 24 december 1953 (Stb. 589), houdende coördinatie van bepalingen loonbelasting en vereveningsheffing met die van heffingen sociale verzekeringen, duidelijk is geworden, dat de wetgever in 1953 kennelijk bedoelde te bereiken, dat hetzelfde loonbegrip zou gelden, zowel voor de heffing van de loonbelasting als voor de premieheffing van de sociale verzekering en dat daarbij dezelfde loonstaat grondslag zou zijn, zowel voor de fiscale als voor de sociale verzekeringsheffingen, behoudens voor zover bepaalde loongrenzen en dergelijke afwijkingen tot gevolg zouden hebben.

De Centrale Raad overweegt dan verder, dat de wetgever, gezien de fiscale jurisprudentie, waaruit blijkt, dat voor de inkomstenbelasting het al of niet oorbare van de inkomsten geen rol speelt en de loonbelasting een voorheffing is van de inkomstenbelasting, er doelbewust naar heeft gestreefd om het „zwarte" loon ook aan heffing voor de premiën van de sociale verzekering te onderwerpen.

Het mag als bekend worden verondersteld, dat de uitvoeringsorganen der sociale verzekering reeds jarenlang premie heffen over het zwarte gedeelte van de lonen, ondanks dat de Centrale Raad zich bij herhaling uitsprak in tegengestelde zin.

Dit is niet verwonderlijk. De uitvoeringsorganen zouden niet alleen een grote verscheidenheid van loonregelingen en collectieve Arbeidsovereenkomsten moeten raadplegen, om na te gaan, of de verantwoorde lonen de maximaal toelaatbare grens overschrijden, doch tevens per arbeider, of groep van arbeiders, over die gegevens moeten beschikken, om de lonen aan de in die loonregelingen of collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde en vaak zeer gedifferentieerde normen te toetsen, hetgeen naar zich laat begrijpen onbegonnen werk is.

Dit is vrij spoedig na het actueel worden der zwarte lonen ingezien, getuige o.a. een circulaire van het bestuur der Rijksverzekeringsbank, d.d. 12 augustus 1946, aan de Raden van Arbeid, waarin, naar aanleiding van een vraag van een der Raden van Arbeid, of het bankbestuur zich ten aanzien van de berekening der tijdelijke uitkering en der renten voor de ongevallenwetten ook houdt aan het standpunt, neergelegd in het schrijven van de Minister van Sociale Zaken, d.d. 24 mei 1946, nr 2493, afd. Sociale

Verzekering, wordt medegedeeld: „Inderdaad houden wij ons daaraan en zou dat ook bij de loonlijstverificatie voor de premieberekening moeten worden gedaan, ware het niet, dat dit praktisch onuitvoerbaar is. Bij de loonlijstverificaties gelieven de Raden de verantwoorde lonen als regel, uiteraard met inachtneming van artikel 40, 4e lid, als wettige lonen te beschouwen. Dit wil inmiddels niet zeggen, dat, wanneer kennelijk blijkt, dat door enige werkgevers zogenaamde zwarte lonen zijn betaald, de Raden de aandacht van de bevoegde instanties hierop niet zouden behoeven te vestigen." In het tijdschrift Arbeid d.d. 15 november 1946 (blz. 136) heb ik reeds aan deze circulaire aandacht gewijd. Het is mij bekend, dat van het aandacht vestigen van de bevoegde instanties op de zwarte lonen niet zo veel is terechtgekomen, althans niet rechtstreeks uit gegevens met betrekking tot gesignaleerde zwarte lonen, voortvloeiende uit loonlijstverificaties.

Het euvel der zwarte lonen woekerde ondanks alles voort en heeft, zoals de Centrale Raad in zijn overwegingen naar voren brengt, een onvoorziene omvang aangenomen, „terwijl het laakbare daarvan steeds minder wordt aangevoeld". Het is echter nog zeer de vraag of het laakbare van de zwarte lonen steeds minder wordt aangevoeld in brede lagen van het bedrijfsleven. Veeleer staat men onmachtig om met succes hiertegen op te treden.

De omvang van de zwarte lonen zou reeds enkele tientallen miljoen guldens bedragen, welk gegeven wel een zeer voorzichtige aanduiding zal zijn van het werkelijke, nimmer vast te stellen zwarte loonbedrag.

Evenwel kunnen de uitvoeringsorganen der sociale verzekering thans varen op het kompas van de Centrale Raad bij de premieberekening, ondanks dat de zwarte lonen nog steeds „nietig" zijn, d.w.z. als niet bestaand moeten worden beschouwd. Immers, de regelingen van en in verband met de lonen en andere arbeidsvoorwaarden van werknemers, bindend vastgesteld door het College van Rijksbemiddelaars, hebben ingevolge artikel 12 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 dezelfde rechtskracht als krachtens de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, hetgeen thans nog onverminderd van kracht is. De Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten bepaalt toch bij artikel 3, 1e lid: „Elk beding tussen de werkgever en de arbeider, strijdig met verbindend verklaarde bepalingen, is nietig; in plaats van zodanig beding gelden de verbindend verklaarde bepalingen."

De Centrale Raad haalt in zijn overwegingen reeds in eerder gedane uitspraken geldende overwegingen aan omtrent bedoelde nietigheid, dat deze als van openbare orde ook door de administratieve rechter moet worden geëerbiedigd, doch dat desalniettemin de verdere ontwikkeling der wetgeving en van de omstandigheden op het terrein van de van overheidswege beheerste particuliere loonvorming, de Raad echter (thans) tot de conclusie heeft doen komen, dat de verschuldigde premie ook over de z.g. „zwarte" loongedeelten moet worden berekend. Het aanhalen van deze vroegere overwegingen is kennelijk met het oogmerk (vermeende) opposanten het gras voor de voeten weg te maaien.

De heer Lüschen haalde reeds in 1946 in een artikel in het tijdschrift Arbeid (15 sept. 1946, nr 3, blz. 81) enige voorbeelden aan, waaruit blijkt, dat toepassing van wettelijke voorschriften op een bepaald terrein in de praktijk wel degelijk tot sanctionering leidt van een onwettige toestand op een ander terrein, zoals o.a. het werken van een kind van 13 jaar, dat door een bedrijfsongeval getroffen wordt en deswege schadeloosstelling ontvangt krachtens de Ongevallenwet 1921, ondanks dat de Arbeidswet het werken van kinderen beneden 14 jaar verbiedt. De bedoeling hiervan was, aan te tonen, dat, daar er in de diverse sociale verzekeringswetten geen onderscheid wordt gemaakt tussen wit en zwart loon, zelfs het berekenen van uitkeringen naar zwart loon als de gewoonste zaak van de wereld moest worden beschouwd.

Tot zover is het nog niet gekomen. Het ligt voor sommige uitkeringen trouwens ook niet in de lijn der verwachtingen, daar in de diverse wetten de grondslag voor de uitkeringen is verankerd en deze worden vastgesteld naar diverse goedgekeurde dagloonbesluiten. Voor andere uitkeringen wel, doch hierover straks.

Prof. Mr De Gaay Fortman stelde in een naschrift bij bedoeld artikel, dat de voorbeelden van de heer Lüschen ten aanzien van het probleem wit of zwart loon bij de uitvoering der sociale verzekeringswetten geen hout sneden. „Immers in rechte", zo voegde Prof. Mr De G. F. hieraan toe — en daarom gaat het bij de toepassing van de sociale verzekeringswetten — „bestaat het zwarte loon niet, doch alleen het door het College van Rijksbemiddelaars goedgekeurde of vastgestelde loon. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 kent aan de desbetreffende beschikkingen van het College dezelfde rechtskracht toe als ingevolge de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend verklaarde bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten hebben en die wet bepaalt weer, dat met algemeen verbindend verklaarde bepalingen strijdige bedingen nietig zijn. Met iets wat door den wetgever nietig verklaard is kan men bij de uitvoering van wetten geen rekening houden."

Dit laatste is dan toch wel door de uitspraak van de Centrale Raad achterhaald.

Al met al zitten de uitvoeringsorganen nog steeds met het probleem, of een arbeider, die met zwart loon medegerekend en deswege de loongrens overschrijdt, al of niet als verzekeringsplichtig moet worden aangemerkt, indien het hem rechtens toekomende loon beneden deze grens blijft.

Bij de loonlijstverificatie moeten de uitvoeringsorganen deze arbeider immers als niet verzekeringsplichtig voor de Ziektewet en Werkloosheidswet aanmerken en zijn loon voor de premieheffing voor deze wetten buiten beschouwing laten, terwijl, indien zich bij deze arbeiders ziekte of werkloosheid voordoet, hij zich bij het uitvoeringsorgaan zal melden voor het verkrijgen van een uitkering en zich bij weigering erop beroepen, dat hij „officieel" het vastgestelde loon geniet en aanspraak op uitkering wenst te maken.

Het is voorts geenszins denkbeeldig, dat bij het aanvragen van uitkering het rechtens geldende loon wordt opgegeven en uitkering wordt verstrekt, terwijl achteraf bij de loonlijstverificatie blijkt, dat, met het zwarte gedeelte van het loon medegerekend, de loongrens is overschreden. Moeten dan nog wel premiën worden vastgesteld, of moet tot het terugvorderen van de ten onrechte(?) verstrekte uitkering worden overgegaan? Indien tot het laatste wordt besloten, dient te worden nagegaan, of bij de Werkloosheidswet de bepaling, genoemd in de 1e volzin van artikel 21, 6e lid, luidende: „Een besluit tot toekenning van een uitkering kan met terugwerkende kracht worden ingetrokken of herzien, evenwel uitsluitend, indien het in strijd met een bij of krachtens deze wet vastgestelde bepaling is genomen en zulks aan het toedoen van de werknemer is te wijten" kan worden toegepast.

Voorts worden, om bij het onderhavige geval te blijven, door het ziekenfondsorgaan de kosten gedragen van de door deze arbeider en zijn gezinsleden ingeroepen genees- en heelkundige hulp etc., zonder dat hier achteraf premiën worden geheven ter voorkoming van een lange neus halen in beroep, hetgeen een en ander nog eens te meer verscherpt.

Ook is het interessant nog eens te beschouwen, dat het verband tussen premieloon en uitkeringsloon — welk verband in feite nimmer heeft bestaan — steeds meer en meer vervaagt. Niet te ontkennen valt toch, dat een verband bij de oorspronkelijke vorm van de sociale verzekeringswetten tussen premieloon en uitkeringsloon, zoal niet bestaand, toch een tendens vertoonde in die richting, terwijl dit thans bij de „Zwarten" — indien ik de arbeiders, die een zwart loon genieten zo eens mag noemen —, vooral voor die, welke niet de loongrens overschrijden, steeds meer vervaagt en in veel sterkere mate dan bij de terminologisch thans aan te duiden „witten".

De problematiek speelt voor alle uitvoeringsorganen niet even sterk. De Rijksverzekeringsbank (thans Sociale Verzekeringsbank) en de Raden van Arbeid kunnen ten aanzien van de ongevallenwetten verschoond blijven van het nemen van beslissingen inzake verzekeringsplicht in verband met deze materie, doch de bedrijfsverenigingen zien zich voor de taak geplaatst, om in deze een uitweg te zoeken vanwege de toebedeelde taak van het uitvoeren van de Ziektewet en de Werkloosheidswet, vooral voor die bedrijfstakken, waar de rechtens geldende lonen vrij dicht de loongrens benaderen.

Hierbij kan m.i. maar één richtlijn worden aangehouden en wel deze, dat volgens de bewuste uitspraak van de Centrale Raad van Beroep het zwarte loon niet langer buiten schot kan blijven en derhalve steeds moet meetellen voor het bepalen van het al of niet overschrijden van de loongrens en dus tevens bepalend is voor het al of niet verzekeringsplichtig zijn.

Hiervan uitgaande, dienen ook de consequenties te worden aanvaard met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen. Niet alleen van uitkeringen ingevolge de Ziektewet en Werkloosheidswet, doch ook van uitkeringen ingevolge de ongevallenwetten, zodat zowel de SocialeVerzekeringsbank als de bedrijfsverenigingen zich hieraan dienen te houden.

Voor zover uitkeringen worden verstrekt, welke moeten worden berekend naar de daarvoor geldende en van toepassing zijnde dagloonbesluiten, wor-

den de uitkeringen wel in toom gehouden door de bepalingen van die dagloonbesluiten, daar in de diverse dagloonbesluiten veelal bepalingen staan opgenomen dat, voor zover betrokkenen vallen onder een goedgekeurde loonregeling op collectieve arbeidsovereenkomst, de uitkeringen moeten worden verstrekt op basis van die loonregeling of collectieve arbeidsovereenkomst.

In grote lijnen geldt dit voor uitkeringen ingevolge de Ziektewet en Werkloosheidswet en voor tijdelijke uitkering ingevolge de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, verstrekt door de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf, daar voor laatstbedoelde uitkeringen eveneens een dagloonbesluit van deze bedrijfsvereniging geldt, in het algemeen bepalende, dat uitkeringen worden verstrekt op basis van een goedgekeurde loonregeling of collectieve arbeidsovereenkomst.

Voor de arbeiders, die uitkeringen genieten naar daglonen vastgesteld op grond van artikel 7 van de Ongevallenwet 1921 en de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 (behoudens tijdelijke uitkeringen verstrekt door de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf) dient derhalve met de werkelijke lonen en dus ook met het zwarte gedeelte van de lonen rekening te worden gehouden.

De taak van de uitvoeringsorganen met betrekking tot het vaststellen van de verschuldigde premiën, is tot dusverre al geen eenvoudige geweest. Denken we b.v. alleen maar aan het opsporen van niet opgegeven loonbedragen, Thans zullen de uitvoeringsorganen zich er ook toe dienen te bepalen, om de zwarte lonen op te sporen, waarbij mededelingen omtrent het zwarte loon van arbeiders, die zich melden voor uitkeringen, van nut kunnen zijn.

Het bepalen van het al of niet invalide zijn ingevolge de Invaliditeitswet schept met het oog op de uitspraak van de Centrale Raad ook al zijn consequenties.

Artikel 72 van deze wet bepaalt immers: „Invalide is hij die tengevolge van ziekte of gebreken buiten staat is, om met arbeid, die voor zijn krachten en bekwaamheid is berekend en die met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep hem in billijkheid kan worden opgedragen, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst verricht heeft of op een naburige soortgelijke plaats een derde te verdienen van hetgeen lichamelijk en geestelijk gezonde personen, van dezelfde soort en van soortgelijke opleiding, op zodanige plaats met arbeid gewoonlijk verdienen."

Indien nu bedoelde lichamelijk en geestelijk gezonde personen zwarte lonen verdienen, dient hiermede eveneens rekening te worden gehouden en zal de betrokken arbeider eerder aan het begrip invaliditeit voldoen, dan wanneer alleen rekening wordt gehouden met de wettelijk toelaatbare lonen.

Hoewel boven niet genoemd, spreekt het verder vanzelf, dat ik de loongrenzen van de Invaliditeitswet ter bepaling van het al of niet voldoen aan verzekeringsplicht hierbij eveneens betrek.

Ik ben ervan overtuigd, dat velen met mij de verdere ontwikkeling op het gebied van „aanpassing" aan de zwarte lonen in de thans geschapen situatie met belangstelling zullen volgen.