



Bezoekadres Lange Voorhout 58
Postadres 2514 EG Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Telefoon (070) 310 86 66
Telefax (070) 310 86 79
E-mail info@actal.nl

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

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
27 oktober 2008		RL/RLa/2008/174	1
Onderwerp	Eenduidige loonaangifte		

Geachte heer Donner,

Op 9 juli 2008 hebben wij van u een brief ontvangen waarin u, op verzoek van de Tweede Kamer, om advies vraagt over de loon in systematiek, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Ofm (Overige fiscale maatregelen). Op 27 augustus jl. hebben wij u geadviseerd om de gevolgen die het wetsvoorstel heeft op de administratieve lasten nader te onderzoeken. Naar onze mening was de uitwerking van het voorstel in de sociale verzekerings sfeer nog omgeven door te veel onduidelijkheden. U heeft ons advies niet opgevolgd en het wetsvoorstel toch ingediend bij de Tweede Kamer. Wij hebben besloten zelf een onderzoek uit te laten voeren, ten einde aan het verzoek van de Tweede Kamer te kunnen voldoen. Het onderzoek treft u bijgaand en heeft als basis gediend voor dit advies. Op verzoek van uw ministerie hebben wij het onderzoek en het adviestraject versneld zodat het advies beschikbaar zou zijn voor het wetgevingsoverleg d.d. 31 oktober 2008.

U bent voornemens om per 1 januari 2010 alle werkgevers te verplichten om de loonaangifte te doen volgens de loon in-systematiek. De correctieberichten die betrekking hebben op een tijdvak van een lopend kalenderjaar worden daarbij afgeschaft. Dit heeft gevolgen voor de bedrijven die een loon over-loonadministratie hebben. Deze bedrijven mogen hun loon over-loonadministratie behouden. Zij moeten echter loonaangifte doen volgens de loon in-systematiek en mogen ten aanzien van wijzigingen die met terugwerkende kracht in een kalenderjaar tot betalingen leiden, geen correctieberichten meer insturen. Deze wijzigingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel Ofm, zoals samen met het Belastingplan 2009 is ingediend.

Het wetsvoorstel is voor de keten UWV-Belastingdienst een vereenvoudiging doordat correctieberichten komen te vervallen. Voor het afschaffen van correctieberichten is, blijkens het onderzoek, steun bij betrokken partijen. Of het wetsvoorstel de beoogde vereenvoudiging en daarmee een reductie van de administratieve lasten oplevert voor werkgevers, is te betwijfelen. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen.

Het wetsvoorstel noch de memorie van toelichting expliciteren op welke wijze de Belastingdienst de controle van de loonaangifte bij de bedrijven met een loon over-administratie gaat uitvoeren. Uit het onderzoek blijkt dat de controle in eerste instantie op geaggregeerde wijze op jaarbasis plaatsvindt. Pas wanneer op jaarbasis blijkt dat de loonaangiften niet aansluiten bij de administratie, zal controle op detailniveau plaatsvinden. Op dat moment zal de aansluiting tussen de loonadministratie en de loonaangiften gespecificeerd moeten kunnen worden. In feite wijkt dit niet af van de huidige situatie, zodat de controle vermoedelijk niet zal leiden tot een wijziging van de administratieve lasten. Hiervoor is het wel van belang dat de Belastingdienst de controle op detailniveau baseert op de loon over-administratie zoals die wordt gevoerd door de werkgever.

Wij adviseren u de werkwijze van de Belastingdienst bij de controle te expliciteren. Dit kan in de toelichting bij het wetsvoorstel. Het verdient echter aanbeveling dit ook vast te leggen in een beleidsregel.

Het wetsvoorstel leidt in ieder geval tot een toename van de incidentele administratieve lasten aangezien de software moet worden aangepast. De gevolgen van deze aanpassingen voor de administratieve lasten zijn niet berekend in de toelichting. Het wetsvoorstel en de toelichting bieden te weinig duidelijkheid. De softwareleveranciers geven aan niet de specificaties te hebben ontvangen van wat exact gewijzigd moet worden. Daarbij komt dat er de laatste jaren regelmatig wijzigingen zijn doorgevoerd in de loonaangifte-systematiek. Bij de softwareleveranciers heerst de vrees dat er, ook na of naast dit wetsvoorstel, nog meer wijzigingen worden doorgevoerd. Ten slotte komt door het uitblijven van de specificaties de beoogde inwerkingtreding per 2010 in het gedrang.

Wij adviseren u met oog op de aanpassing van de software spoedig de specificaties vast te stellen en door te geven. Deze wijzigingen moeten samen met eventuele andere wijzigingen worden doorgegeven zodat deze in één keer kunnen worden geïmplementeerd. Tevens adviseren wij u zich er van te vergewissen dat de beoogde inwerkingtredingsdatum haalbaar is.

Een belangrijke ontwikkeling in de financiële verslaglegging en de aangiftesystematiek is de implementatie van de Nederlandse Taxonomie (NT) en XBRL in administratie en aangiftesystemen. De NT komt tot stand in een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse overheid, (administratie)softwarebedrijven en intermediairs. Door met de specificatie aan te sluiten bij de NT en XBRL wordt de relatie tussen de loonaangifte en de salarisadministratie op eenduidige wijze geborgd.

Wij adviseren u bij het vaststellen van de specificaties aan te sluiten op de NT en XBRL.

Correctieberichten kunnen financiële gegevens bevatten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het met terugwerkende kracht toekennen van een salarisverhoging. Correctieberichten kunnen echter ook niet-financiële gegevens bevatten, zoals identificatie/BSN, begin/einde dienstverband, wel/niet verzekerd zijn. Deze gegevens zijn vooral nodig in het kader van de werknemersverzekeringen. De correctieberichten met financiële gegevens komen met het wetsvoorstel te vervallen. Het is echter nog niet bekend wat er gaat gebeuren met correctieberichten met niet-financiële gegevens. Ook op dit punt zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten dus nog niet duidelijk.

Van uw ministerie hebben we begrepen dat wordt gedacht aan een herstel- of signaalmechanisme. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de vraag te stellen valt of het noodzakelijk is om deze niet-financiële gegevens met terugwerkende kracht in het kalenderjaar te herstellen. Dit zou de minst belastende variant zijn.

Alvorens het wetsvoorstel in te dienen, dient duidelijk te zijn op welke wijze met niet-financiële gegevens wordt omgegaan. Wij adviseren u om de variant te onderzoeken waarbij het met terugwerkende kracht herstellen van deze gegevens in het kalenderjaar achterwege kan worden gelaten. Indien u gemotiveerd weet aan te geven waarom deze variant niet mogelijk is, adviseren wij om een variant te kiezen die voor de werkgevers het minst belastend is. De administratieve lasten die voortvloeien uit de uiteindelijk gekozen variant, dienen in kaart te worden gebracht.

Aansluitend op het voorgaande valt over de in de toelichting opgenomen berekeningen van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten op basis van het onderzoek het volgende te zeggen. Het wetsvoorstel leidt als gezegd tot een stijging van de incidentele administratieve lasten door het moeten aanpassen van de software. Door het ontbreken van specificaties is het niet mogelijk om aan te geven hoe hoog of laag deze administratieve lasten zijn. In de toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel leidt tot een structurele daling van de administratieve lasten met €1,4 miljoen doordat de controle met betrekking tot de aansluiting van de loonstrookjes en de loonaangifte eenvoudiger wordt. Uit het SIRA-onderzoek blijkt dat deze reductie onvoldoende onderbouwd is. In de toelichting wordt tevens gesteld dat het wetsvoorstel leidt tot een incidentele lastenreductie van €13,7 miljoen doordat de uitvraag bij werkgevers ten behoeve van de werknemersverzekeringen daalt. Uit het onderzoek blijkt dat ook deze reductie onvoldoende onderbouwd is. Zo is nog niet duidelijk op welke wijze er wordt omgegaan met niet-financiële gegevens, in hoeveel gevallen er sprake zal zijn van fouten die nopen tot uitvraag ten behoeve van de werknemersverzekeringen en waarom er met de nieuwe loon in-systematiek minder fouten in de gegevensuitwisseling komen.

We adviseren u in de toelichting de berekening van de administratieve lasten bij te stellen. Anders zou met een aanvulling op de onderbouwing aangetoond moeten worden dat daadwerkelijk de voorgespiegelde lastenreducties gerealiseerd gaan worden.

Het wetsvoorstel draagt in zich de mogelijkheid de stabiliteit van de polisadministratie te verbeteren waardoor de administratieve lasten in potentie kunnen afnemen. Er zijn echter nog te veel onduidelijkheden over de controle van de loonaangifte, de aanpassing van de software en de niet-financiële gegevens om te kunnen stellen dat daadwerkelijk gekomen gaat worden tot de reductie van de administratieve lasten voor bedrijven. De toelichting en de berekeningen maken onvoldoende duidelijk in hoeverre de geschetste lastenreducties realistisch zijn.

Alles overwegende, komen wij tot het volgende eindoordeel over het onderdeel 'eenduidige loonaangifte' als opgenomen in Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen:

Wij adviseren u het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met het vorenstaande rekening is gehouden.

Wij zullen dit advies tevens doen toekomen aan de Staatssecretaris van Financiën.

Met het oog op het wetgevingsoverleg verzoeken wij u de Tweede Kamer op de hoogte te stellen van ons advies en bijgevoegd SIRA-rapport.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

R.L.O. Linschoten
Collegevoorzitter

**Administratieve lasten en overige nalevingskosten ten gevolge van
een wijziging van de loonaangiftesystematiek bij loon-over bedrijven**

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 602 49 00
Fax: 030 - 602 49 19
E-mail: info@siraconsulting.nl



Administratieve lasten en overige nalevingskosten ten gevolge van een wijziging van de loonaangiftesystematiek bij loon-over bedrijven

Nieuwegein, 23 oktober 2008

Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Dr. M.J. Dresden

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Aard en omvang van problematiek	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Aantallen bedrijven loon-in/loon-over	4
2.3	Kabinetsvoornemen loon-in/loon-over	6
3	Nader onderzoek	7
3.1	Algemeen	7
3.2	Het vereenvoudigen of bemoeilijken van de loonaangifte	7
3.3	Het aanpassen van de software	8
3.4	Aanvullende 'correctieberichten'	9
3.5	Effecten voor de polisadministratie	10
4	Gevolgen voor administratieve lasten	11
5	Conclusies	13

1 Inleiding

Het kabinet is voornemens om alle werkgevers te verplichten om de loonaangifte te doen volgens de 'loon-in' systematiek en de mogelijkheid van correctieberichten af te schaffen. Dit heeft met name gevolgen voor de bedrijven die een 'loon-over' loonadministratie hebben. Deze bedrijven mogen op zichzelf een 'loon-over' loonadministratie behouden. Zij moeten echter loonaangifte doen volgens de 'loon-in' systematiek en mogen ten aanzien van wijzigingen die met terugwerkende kracht in een kalenderjaar tot betalingen leiden, geen correctieberichten meer insturen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze wijzigingen per 1 januari 2009 van kracht zouden worden. Vanwege de door de softwarebedrijven aangegeven noodzakelijke voorbereidings- en implementatietijd is besloten tot een invoering per 1 januari 2010.

De doelstellingen van het onderzoek zijn als volgt:

- Het in kaart brengen van de voorgestelde wijzigingen voor de diverse betrokken partijen UWV, Belastingdienst en (software) bedrijven.
- Het in kaart brengen van de gevolgen van de wijzigingen voor de Administratieve Lasten voor bedrijven.

In het kader van het onderzoek heeft een zestal interviews met de direct betrokkenen plaatsgevonden: ministeries van SZW en Financiën, Belastingdienst, UWV, VNO-NCW, ADP en FSB.

2 Aard en omvang van problematiek

2.1 Inleiding

In het kader van Walvis en de Wfsv is per 2006 een belangrijke vereenvoudiging van de dagloonregeling gerealiseerd. De loonaangifte bestaat sinds januari 2006 uit een maandelijks verantwoording door een inhoudingsplichtige (werkgever) van het doorgeven van loongegevens en afdracht sociale premies aan de Belastingdienst. Hierbij wordt uitgegaan van de dagloonsystematiek, waarin het dagloon wordt gebaseerd op het daadwerkelijk genoten loon (= loon in). De gegevens worden door de Belastingdienst doorgegeven aan het UWV die de gegevens opslaat in een polisadministratie. Deze polisadministratie is een basisregistratie van loongegevens waarop het UWV en 'abonnees', zoals de SVB, gemeentelijke sociale diensten en pensioenfondsen, hun uitkeringen kunnen baseren. Doel is op die manier bij werkgevers minder uitvraag van gegevens te krijgen door deze partijen.

Vlak voor de invoering van de Wfsv bleken er verschillen te bestaan in de wijze waarop werkgevers loonelementen met terugwerkende kracht, zoals bijvoorbeeld een loonsverhoging ten gevolge van een nieuwe CAO, in hun salarisadministratie en in hun aangiften verwerken. Bij een groot aantal bedrijven wordt gewerkt via de 'loon-in'-systematiek. Bij deze bedrijven wordt de totale verhoging van de verandering in de maand van inwerkingtreding betaald en ook in de loonaangifte verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat de loonstrook voor de maand van verwerking afwijkt van de voorgaande loonstroken.

Bij een aantal grote bedrijven en bij een groot aantal overheidsinstellingen wordt gewerkt via de 'loon-over'-systematiek. Bij deze bedrijven wordt de totale verhoging van de verandering wel uitbetaald in de maand van inwerkingtreding, maar wordt de loonaangifte in de voorgaande tijdvakken gecorrigeerd. Dit heeft tot gevolg dat de loonstroken voor de voorgaande maanden structureel wordt aangepast.

2.2 Aantallen bedrijven loon-in/loon-over

Uit eerder onderzoek is gebleken dat van in totaal 353.505 organisaties circa 91% (320.570) de loonaangiftesystematiek 'loon in' hanteert. Het grootste deel hiervan betreft MKB-bedrijven.

Een beperkt aantal grote bedrijven en organisaties bij overheid, onderwijs en gezondheidszorg hanteren een 'loon over' systematiek. De overheid gerelateerde organisaties vormen binnen de groep 'loon over' met 98% (32.170) de grootste groep organisaties die deze loonaangiftesystematiek hanteert.

Qua aantallen werknemers werken er in 'loon-in' bedrijven vrijwel evenveel personen als in 'loon-over' bedrijven.

Tabel 1 Aantallen organisatie (bedrijven / overheid) per loonaangiftesystematiek

Doelgroep	Grootte klasse	Aantal 'Loon in'	Aantal 'Loon over'	Totaal
Bedrijven	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	319.805	0	
	Groot (>250 werknemers)	765	765	
	Subtotaal			321.335
Overheid	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	0	31.025	
	Groot (>250 werknemers)	0	1.145	
	Subtotaal			32.170
Totaal		320.570	32.935	353.505

Het onverkort vasthouden aan de verplichting om over te gaan op een loonadministratie conform de 'loon-in'-systematiek zou voor de 'loon-over'-werkgevers tot een enorme lastenverzwaring leiden. De oplossing is daarin gevonden dat het deze werkgevers is toegestaan om loonaangifte te doen door het inzenden van correctieberichten. Deze toestemming is sedertdien jaarlijks verlengd. Correctieberichten waren aanvankelijk bedoeld om een onjuiste of onvolledige loonaangifte te herstellen. Door het toestaan van correctieberichten in bovengenoemde situaties zijn de Belastingdienst en het UWV in de afgelopen jaren geconfronteerd met een enorm grote stroom correctieberichten die in de polisadministratie verwerkt moesten worden. Over 2007 gaat het om 150 miljoen correctieregels (=40% van het totaal aantal correctieregels). Deze correctieberichten leiden er deels toe dat gedurende het jaar gegevens in de polisadministratie met terugwerkende kracht gewijzigd worden. Dit leidt tot een grote instabiliteit van de gegevens in de polisadministratie, waardoor het meervoudig gebruik van de gegevens wordt belemmerd.

In eerder onderzoek zijn de gevolgen voor de administratieve lasten berekend van de volgende scenario's:

- De 'loon-over' bedrijven gaan over naar een 'loon-in' bedrijf
- De 'loon-in' bedrijven gaan over naar een 'loon-over' bedrijf
- Een combinatie van 'loon-in' en 'loon-over'.

Tabel 2 Scenario's loon-in/loon-over

Scenario	PxQ
1 Van 'loon over' naar 'loon in'	Structureel € 13.594.200
	Eenmalig € 883.250.000
2 Van 'loon in' naar 'loon over'	Structureel € 15.492.801
	Eenmalig € 3.427.550.000
3 Huidige situatie	Structureel € 13.594.200
	Eenmalig € 1.500.000

Uit dit onderzoek¹ is gebleken dat de incidentele AL bij het verplicht omzetten van de loonadministratie van 'loon over' naar 'loon in'-systematiek erg hoog zijn: ca. € 900 miljoen. Het gaat hierbij met name om kosten voor het aanpassen van de administratieve organisatie en de software. De incidentele AL bij het verplicht omzetten van de loonadministratie van 'loon-in' naar 'loon-over' zou gigantisch zijn: ca. € 3,4 miljard. Het goedkoopst uit het oogpunt van AL is het continueren van de huidige situatie.

2.3 Kabinetsvoornemen loon-in/loon-over

Mede op basis van dit onderzoek heeft het kabinet besloten om geen nieuwe eisen te stellen aan de loonadministratie. Het wordt de 'loon-over' bedrijven toegestaan loonaangiften met terugwerkende kracht toe te rekenen aan reeds verstreken tijdvakken door het inzenden van correctieberichten. Door deze correctieberichten worden de in de polisadministratie opgenomen loongegevens met terugwerkende kracht gewijzigd. De in de polisadministratie opgenomen gegevens zijn daardoor niet stabiel. Dit belemmert het meervoudig gebruik van de gegevens door verschillende afnemers. De loonaangifteketen wordt daardoor complex en zwaar belast waardoor er fouten ontstaan in de keten.

Om dit probleem op te lossen is het kabinet voornemens om de correctieberichten die betrekking hebben op een tijdvak van een lopend kalenderjaar met ingang van 1 januari 2010 af te schaffen. Vanaf die datum moeten fouten in een aangifte loonheffingen over een tijdvak in een lopend kalenderjaar worden hersteld in de eerstvolgende aangifte met betrekking tot dat jaar. De correctieberichten worden daardoor geïntegreerd met de gegevens van het eerstvolgende aangiftetijdvak.

Het kabinetsvoornemen komt er kortweg op neer dat:

- Geen eisen worden gesteld aan de loonadministratie van de bedrijven: de loonadministratie mag loon-in of loon-over zijn.
- De loonaangifte moet altijd loon-in zijn.
- De mogelijkheid van correctieberichten gedurende het jaar wordt afgeschaft.
- Mutaties met terugwerkende kracht worden gesaldeerd met de loonaangifte van het tijdvak van nabetaling.

Dit kabinetsvoornemen is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 31 maart 2008.² De Tweede Kamer heeft hierover in mei 2008 een schriftelijk overleg gehad.³ Vervolgens is het voornemen uitgewerkt in een wetswijziging Overige Fiscale Maatregelen die op 16 september 2008 bij de Tweede Kamer is ingediend.⁴ Uit dit wetsvoorstel blijkt dat men de mogelijkheid van correctieberichten met ingang van 1 januari 2010 wil afschaffen. De correctieverplichting voor fouten in loonaangifte over verstreken jaren blijft wel bestaan.

¹ SIRA-onderzoek: Administratieve lasten 'loon in' en 'loon over', januari 2007.

² Kamerstukken II 2007/08, 26 448 en 31 066, nr. 358.

³ Kamerstukken II 2007/08, 26 448, nr. 364.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nrs. 1-3.

3 Nader onderzoek

Actal heeft op 21 en 27 augustus 2008 advies uitgebracht over dit kabinetsvoornemen. In de adviezen wordt geconcludeerd dat er nog veel onduidelijkheden zijn in de uitwerking in de sociale verzekerings sfeer, die gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten. Actal adviseert een nadere analyse op dit punt en is bereid daaraan een bijdrage te leveren. In de adviezen wordt met name aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- De controle van de loonaangifte op basis van de loonstroken wordt door het verschil in loonadministratie (loon-over) en loonaangifte (loon-in) juist bemoeilijkt in plaats van vergemakkelijkt.
- Noodzakelijke aanpassing van software.
- In de sociale verzekerings sfeer bestaan nog veel onduidelijkheden. Het is onzeker of de correctieberichten voor aansturende coderingen komen te vervallen. Het gaat hierbij om parameters als 'ingangdatum verzekering' en 'wel of niet verzekerd' en 'te werken uren/dagen'. Indien deze correctieberichten gehandhaafd blijven, zal sprake zijn van een absolute verslechtering.
- Effecten voor de polisadministratie: het niet met terugwerkende kracht herstellen van fouten kan leiden tot extra lasten in bezwaar en beroep of extra uitvraag bij ondernemers indien bijvoorbeeld de hoogte van de uitkering op basis van niet gecorrigeerde gegevens is vastgesteld.

3.1 Algemeen

In nauw overleg met de diverse betrokkenen (werkgevers, softwareleveranciers, SZW, Financiën en UWV) zijn diverse varianten voor het oplossen van het probleem van de correctieberichten en het stabiel worden van de polisadministratie in beschouwing genomen. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid de mogelijkheid van correctieberichten gedurende het jaar af te schaffen. Uit eerder onderzoek⁵ is gebleken dat de grootste wijziging gaat zitten in het eenmalig aanpassen van de software. De loon-over werkgevers verwachten dat de administratieve werkzaamheden voor de werkgevers zelf niet of nauwelijks zullen wijzigen.

3.2 Het vereenvoudigen of bemoeilijken van de loonaangifte

Op dit moment sluit bij de loon-over bedrijven de loonadministratie volledig aan bij de loonaangifte. Bij een controle door de belastingdienst kan op dit moment betrekkelijk eenvoudig de relatie loonaangifte – loonadministratie worden aangegeven. In de loonadministratie van loon-over bedrijven zullen in geval van een salarisbetaling met terugwerkende kracht (in plaats van correctieberichten) in de toekomst telstroken moeten worden opgenomen. De software van de loon-over bedrijven zal daartoe moeten worden aangepast. De loon-over bedrijven zijn van mening dat er door de Belas-

⁵ IOO en EIM, Naar één eenduidige loonaangifte, Zoetermeer, 18 maart 2008

tingdienst geen bijzondere eisen mogen worden gesteld aan hun (loon-over) loonadministratie in geval van een loon-in loonaangifte.

Door het ministerie van Financiën en de Belastingdienst is aangegeven dat de controle van de loonaangifte door de Belastingdienst bij de bedrijven met een loon-over administratie in eerste instantie op geaggregeerde wijze op jaarbasis zal plaatsvinden. Pas wanneer op jaarbasis blijkt dat de loonaangiften niet aansluiten bij de administratie, zal controle op detailniveau (incl. telstroken) plaatsvinden. Op dat moment zal de aansluiting tussen de loonadministratie en de loonaangiften gespecificeerd moeten kunnen worden.

Om onduidelijkheid omtrent de controle te voorkomen verdient het aanbeveling om de beleidslijn ten aanzien van de controle in een beleidsregel vast te leggen. Hiermee kan worden voorkomen dat loon-over bedrijven tijdens een controle met onevenredig hoge administratieve lasten worden geconfronteerd.

3.3 Het aanpassen van de software

De softwareleveranciers constateren dat het probleem niet ligt bij de loon-over bedrijven en hun loonadministratie, maar bij de polisadministratie die moeite heeft met het verwerken van de correctieberichten. Zij vinden dat het oplossen van het probleem van het stabiel krijgen van de polisadministratie eenzijdig wordt neergelegd bij de loon-over bedrijven en de voor hen werkende softwarebedrijven. Zij vinden dat het probleem moet worden opgelost daar waar het probleem ligt: bij de polisadministratie.

De softwareleveranciers zijn in de afgelopen jaren regelmatig geconfronteerd met wijzigingen in de loonaangiftesystematiek, waardoor de software moest worden aangepast. Er zijn ook meer projecten op het terrein van de loonaangifte gaande, zoals de vereenvoudigde loonaangifte. Bij voorkeur worden al deze wijzigingen in één keer geïmplementeerd. Hierbij is het belangrijk dat de specificaties van deze wijzigingen tijdig beschikbaar komen.

Volgens de softwarebedrijven wordt vaak vergeten dat de software van de loonadministratie en de loonaangifte gekoppeld is aan allerlei andere systemen. Het is juist daarom van groot belang dat voorgenomen wijzigingen tot in detail beschikbaar zijn. Pas wanneer men alle wijzigingen tot in detail kent, kan een projectplan (inclusief financiering) worden opgesteld. Bij grote aanpassingen, waarvan nu sprake is, is voor softwareontwikkelaars een termijn van tenminste 15 maanden nodig voor het maken en testen van de software.

Voor de voorgenomen 'loon-in-aangifte' zijn de specificaties slechts op hoofdlijnen bij SZW en het UWV beschikbaar. Door de afwezigheid van deze specificaties is het op dit moment voor software bedrijven niet mogelijk een inschatting van de kosten te maken. Er kan daarom ook geen uitspraak worden gedaan of deze kosten meelopen met de jaarlijkse aanpassingen van de software of een onderdeel zullen uitmaken van de abonnementsprijs.

3.4 Aanvullende ‘correctieberichten’

Het uitgangspunt van het kabinetsvoornemen is dat er geen correctieberichten gedurende een kalenderjaar kunnen plaatsvinden. Het gaat hierbij dan om de financiële correctieberichten als gevolg van de ‘loon-over’ loonadministratie. Voor bepaalde niet-financiële gegevens (identificatie, begin/einde dienstverband, wel of niet verzekerd zijn) blijven – voor het up-to-date houden van de polisadministratie – correctieberichten noodzakelijk. Het gaat hierbij volgens het ministerie van SZW en het UWV om gegevens die van een zodanig fundamenteel belang zijn dat ze met terugwerkende kracht hersteld moeten worden.

Concreet betekent dit voor de bedrijven met een ‘loon-over’ loonadministratie dat de softwareaanpassing hiermee rekening houdt en voor niet-financiële wijzigingen correctieberichten aanmaakt. Het ministerie van SZW zoekt momenteel nog naar een zodanige oplossing dat geen AL zullen optreden. Hierbij kan gedacht worden aan het “overschrijven” van de gegevens in de laatste tijdvakangifte of het meegeven van een kenmerk “vlaggetje”.

Het opvragen van deze niet-financiële wijzigingen kan (belangrijke) gevolgen hebben voor (het aanpassen van) de software en de administratieve lasten van de betrokken bedrijven. Voor het aanpassen van de software is het van belang dat – zie ook paragraaf 3.3 Het aanpassen van de software – de voorgenomen wijzigingen gedetailleerd en tijdig beschikbaar komen (bijvoorbeeld in de vorm van een ministeriële regeling). Door het bedrijfsleven is hierbij aangegeven dat een duidelijke afweging dient te worden gemaakt tussen de kosten van aanpassing van de software en de noodzaak tot het vragen van de gegevens.

Anderzijds wordt de noodzaak voor tussentijdse correctieberichten door de werkgevers ter discussie gesteld. Hierbij is de vraag gesteld waarom ook deze gegevens niet in het eerstvolgende loonaangiftetijdvak kunnen worden meegenomen. Dit zou betekenen dat dergelijke correcties niet maandelijks, maar uiterlijk eens per jaar in de polisadministratie worden gewijzigd.

In dit verband is ook de positionering van de polisadministratie naar voren gebracht. Het is de vraag of het verstandig is de polisadministratie bij het UWV onder te brengen. Het UWV is immers ook één van de belangrijkste afnemers.

3.5 Effecten voor de polisadministratie

De voorgenomen wijziging heeft tot gevolg dat de financiële correctieberichten, die in de huidige situatie als gevolg van de loon-over administratie worden aangemaakt, zullen vervallen. Dit betekent dat het aantal correctieberichten vermoedelijk met 40% zal afnemen. Door deze significante afname van het aantal correctieberichten zal de polisadministratie stabiel worden.

Correctieberichten zullen echter wel blijven bestaan als gevolg van onjuistheden bij het verwerken van wijzigingen in de loonadministratie. De behoefte aan het uitvragen van gegevens bij werkgevers zal dan ook altijd blijven bestaan.

Het uitvragen van gegevens zal voor dagloonvaststellingen blijven plaatsvinden. Uit verschillende uitspraken van de Raad van Beroep blijkt dat de consequentie van de dagloonvaststelling, het berekenen van het dagloon volgens de loon-in systematiek, wordt geaccepteerd. Er is dan ook geen reden dat door de voorgenomen wijziging extra administratieve lasten ontstaan door bezwaar en beroep.

Eventuele onrechtvaardigheden zouden echter ook voorkomen kunnen worden door het inbouwen van een hardheidsclausule in de dagloonregeling.

4 Gevolgen voor administratieve lasten

Op basis van de huidige beschikbare inzichten is het niet mogelijk om een volledige kwantitatieve berekening van de administratieve lasten (AL) voor de voorgestelde wijzigingen te berekenen. Vooral door het ontbreken van de specificaties voor de wijze van de loonaangifte voor loon-over bedrijven en de onderzoeksheden ten aanzien van controles en correctieberichten. In dit hoofdstuk wordt daarom uitsluitend ingegaan op de berekeningen die zijn opgenomen in de MvT bij het wetsvoorstel OFM⁶:

AL	AARD	OMVANG
AL: Structureel	Controle m.b.t. de aansluiting van de loonstrookjes en de loonaangifte wordt eenvoudiger	AL-reductie van € 1,4 mln.
AL: Incidenteel	Het aantal correcties daalt fors vermindering uitvraag t.b.v. werknemersverzekeringen	AL-reductie van € 13,7 mln.
AL: Incidenteel	Aanpassingen van software	Onbekend

Een structurele vermindering van de administratieve lasten ter hoogte van € 1,4 miljoen. wordt berekend in verband met het wat eenvoudiger worden van de controle met betrekking tot de aansluiting van de loonstrookjes en de loonaangifte. De verwachting is dat de controle 20% minder tijd zal vergen. Volgens de memorie van toelichting gaat het bij de controle van de aangifte aan de hand van loonstroken om een jaarcontrole waarbij via software een verbinding wordt gelegd tussen het totaal van de aangif-tegegevens met het totaal van de daarmee overeenkomende loonstrookgegevens.

Anderzijds veronderstelt het bedrijfsleven dat de administratieve lasten min of meer hetzelfde zullen blijven. De handelingen voor de aangifte en controles zullen immers niet wijzigen. Het is onduidelijk waarop de besparing van € 1,4 miljoen is gebaseerd.

In de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat de incidentele administratieve lasten ten gevolge van de uitvraag bij werkgevers ten behoeve van de werknemersverzekeringen door het stabiel worden van de polisadministratie in zeer belangrijke mate zullen dalen. Het gaat om een reductie van € 13,7 mln. (€ 7,2 miljoen WW; € 2,65 miljoen WAO en € 4,15 miljoen WIA).

Het is echter de vraag of deze AL-reductie daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, omdat uitsluitend de financiële correctieberichten komen te vervallen. Voor de overige correcties zal op onderdelen nog steeds uitvraag noodzakelijk blijven. Nog niet bekend is welke gegevens zullen worden uitgevraagd en daarmee is niet gewaarborgd dat een eventuele reductie wordt gecompenseerd door het vragen van nieuwe informatie (zie par. 3.4).

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 3, p. 12.



De omvang van de kosten voor het aanpassen van de software zijn op dit moment onbekend. Er kan daarom geen uitspraak worden gedaan of deze kosten meelopen met de jaarlijkse aanpassingen van de software of een onderdeel zullen uitmaken van de abonnementsprijs.

5 Conclusies

- Het afschaffen van correctieberichten zal in de loonaangifteketen – en dan vooral voor het UWV en de Belastingdienst – leiden tot een vereenvoudiging.
- Door het afschaffen van correctieberichten ontstaat bij de loon-over bedrijven een verschil tussen de loonadministratie en de loonaangifte.
- In het handhavingsbeleid van de Belastingdienst zal een waarborg ingebouwd moeten worden dat de loon-over bedrijven (met een loon-over loonadministratie) bij een controle niet met meer administratieve lasten worden geconfronteerd.
- Op korte termijn moet een beslissing genomen worden over de ‘aanvullende’ correctieberichten. De noodzaak daartoe wordt ter discussie gesteld.
- Na besluitvorming over de ‘aanvullende’ correctieberichten kunnen de specificaties van de aanpassing van de software worden gemaakt.
- Vanwege het ontbreken van de specificaties voor het aanpassen van de software komt de datum van invoering van de wijzigingen per 1 januari 2010 in gevaar.
- De veronderstelde reducties van de administratieve lasten zijn onvoldoende onderbouwd.