



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

08-05-2009

Uw kenmerk

Ons kenmerk

SvE/RLa/2009/1814/063

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Eenduidige loonaangifte

Geachte heer Donner,

Op 27 oktober 2008 hebben wij u geadviseerd over de eenduidige loonaangifte. De eenduidige loonaangifte maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen (Ofm). We adviseerden u het onderdeel 'eenduidige loonaangifte' als opgenomen in wetsvoorstel Ofm niet in te dienen, tenzij met onze adviespunten rekening zou worden gehouden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is met een nota van wijziging geregeld dat de voorstellen met betrekking tot de eenduidige loonaangifte op een afzonderlijk, bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Daarbij is een voorhangprocedure met blokkerende werking van toepassing. Voordat het ontwerp voor het koninklijk besluit aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer wordt voorgelegd, is in de vorm van een pilot de werking en de gevolgen van de eenduidige loonaangifte getest. Aan de hand van de resultaten van de pilot wordt bepaald of de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 in werking kan treden. U heeft ons gevraagd te adviseren over de bevindingen van de pilot en dit te doen uiterlijk 8 mei 2009. In de nota van wijziging geeft u aan ons advies bij het ontwerp van het koninklijk besluit te voegen.

Kenmerkend voor de eenduidige loonaangifte is het zoveel mogelijk afschaffen van correctieberichten binnen het kalenderjaar. Herstel van financiële gegevens vindt in het lopende kalenderjaar plaats door het salderen van de correctie met het genoten loon in het lopende aangiftetijdvak. Belangrijk uitgangspunt bij de invoering van de eenduidige loonaangifte is dat werkgevers hun salarisadministraties mogen blijven voeren zoals zij dat nu ook doen. Dit komt tegemoet aan de zeer hoog geraamde eenmalige kosten voor de overgang van loon-over naar loon-in salarisadministraties (en vice versa). Op administratief niveau is dus zowel 'loon-in' als 'loon-over' toegestaan. De loonaangifte mag alleen op basis van de systematiek van de eenduidige loonaangifte worden gedaan waarbij de werkgever de aansluiting tussen de salaris- en aangiftedadministratie aan moet kunnen tonen.

Begin 2009 is de pilot gestart. Wij spreken onze waardering uit voor de inzet waarop in het gegeven korte tijdsbestek uitvoering is gegeven aan de pilot. Het Evaluatierapport Pilot Eenduidige Loonaangifte wordt in definitieve vorm besproken op 7 mei 2009 in de klankbordgroep. Voor ons advies baseren wij ons op de versie 0.7 van het Evaluatierapport (gedateerd op 28 april 2009). Mocht het definitieve rapport daartoe aanleiding geven, dan zullen wij een aanvulling geven op ons advies.

Op basis van onze deelname aan en de bevindingen van de pilot komen wij tot de conclusie dat het moeilijk zal zijn om de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 in werking te laten treden op een zodanige wijze dat de beoogde vermindering van de administratieve lasten daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er zijn onduidelijkheden die opheldering behoeven en er is nog geen goed en volledig zicht op de gevolgen van de eenduidige loonaangifte voor de administratieve lasten. Het gaat om de volgende aspecten:

1. gevolgen van het toezicht door de Belastingdienst zijn niet duidelijk
2. wegvallen correctieberichten heeft geringe gevolgen voor de merkbaarheid van de vermindering van de administratieve lasten
3. nog niet zeker dat UWV stopt met extra uitvraag
4. gevolgen voor de administratieve lasten zijn nog niet volledig in beeld
5. gemeenten doen mogelijk nog extra uitvraag
6. stabiliteit gehele keten moet worden gegarandeerd

Op deze aspecten wordt in het hiernavolgende ingegaan.

1. Gevolgen van het toezicht door de Belastingdienst zijn niet duidelijk

De loonaangifte moet plaatsvinden volgens de systematiek van de eenduidige loonaangifte, ook als de werkgever zelf werkt volgens de 'loon over' systematiek. Dit heeft tot gevolg dat de aansluiting tussen de salarisadministratie en de aangifteadministratie complexer wordt. Om het toezicht door de Belastingdienst uit te kunnen voeren, zo staat in het Evaluatierapport aangegeven, moet aan twee voorwaarden worden voldaan:

- de aansluiting tussen de loon- en salarisadministratie en tijdvakaangiften moet vastliggen in de administratie, en
- de aansluiting maakt onderdeel uit van de administratie en wordt dientengevolge 7 jaar bewaard.

Verder wordt in de conclusies van het rapport aangegeven dat helderheid gegeven moet worden over de informatie-eisen die vanuit toezicht worden gesteld om de aansluiting tussen salarisadministratie en aangifteadministratie te controleren. Deze helderheid bestaat momenteel (nog) niet.

Duidelijk is dus dat er een aansluiting tussen de loon- en salarisadministratie en de aangifteadministratie moet worden gerealiseerd. Nog niet duidelijk is hoe die aansluiting moet worden gemaakt en aan welke eisen die moet voldoen. De gevolgen hiervan voor de administratieve lasten zijn nog niet in beeld gebracht.

Wij adviseren u te expliciteren en vast te leggen op welke wijze de aansluiting tussen de loon- en salarisadministratie en de aangifteadministratie moet worden gerealiseerd en aan welke eisen deze aansluiting moet voldoen. Wij adviseren u de minst belastende variant te kiezen en de gevolgen voor de administratieve lasten in beeld te brengen.

2. Wegvallen correctieberichten heeft geringe gevolgen voor de merkbaarheid van de vermindering van de administratieve lasten

Verondersteld wordt dat de eenduidige loonaangifte leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven. Door de invoering van de eenduidige loonaangifte komen de correctieberichten voor financiële gegevens te vervallen. Het Evaluatierapport geeft aan dat dit leidt tot een structurele vermindering van de administratieve lasten met € 3,7 miljoen. Volgens de (systematiek van de) nulmeting kan deze lastenvermindering juist zijn. Feitelijk is het zo dat het produceren en verzenden van correctieberichten geheel geautomatiseerd plaatsvindt. Ook is het zo dat werkgevers hun eigen administraties (met correctieberichten) in stand houden bij de eenduidige loonaangifte. Het (deels) wegvallen van correctieberichten leidt reëel gezien nauwelijks tot een vermindering van de administratieve lasten. Van een merkbare vermindering is nauwelijks sprake.

Een van de argumenten voor het invoeren van de eenduidige loonaangifte is dat het leidt tot een vermindering van de administratieve lasten. Van een merkbare vermindering van de administratieve lasten door het wegvallen van correctieberichten is nauwelijks sprake. Wij adviseren u dit expliciet in het Evaluatierapport op te nemen, alvorens wordt besloten tot het in werking laten treden van de eenduidige loonaangifte. Tevens adviseren wij u te onderzoeken of de nulmeting op dit punt aanpassing behoeft.

3. Nog niet zeker dat UWV stopt met extra uitvraag

Verondersteld wordt dat UWV zich na invoering van de eenduidige loonaangifte geheel baseert op de gegevens uit de polisadministratie. Vanaf de invoering van de eenduidige loonaangifte zou - op 2% van de gevallen na - geen extra uitvraag meer plaatsvinden door UWV om het dagloon vast te stellen. Het Evaluatierapport geeft aan dat dit een structurele vermindering van de administratieve lasten met zich meebrengt van € 13,2 miljoen. Om dit te realiseren, moet in ieder geval aan drie voorwaarden zijn voldaan.

- aanpassen referteperiode
In het Evaluatierapport wordt aangegeven dat de referteperiode wordt aangepast van t-1 naar t-2. Hierdoor zijn de benodigde gegevens voor het vaststellen van het dagloon in de polisadministratie aanwezig en hoeft geen uitvraag plaats te vinden. Het aanpassen van de referteperiode maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel Harmonisatie en deregulering. Dat wetsvoorstel is ons zeer onlangs ter advisering voorgelegd. Om de beoogde lastenvermindering te realiseren, dient de aanpassing van de referteperiode gegarandeerd te zijn op het moment dat de eenduidige loonaangifte in werking treedt.
- aanpassen dagloonregels
De in het Evaluatierapport aangegeven lastenvermindering van € 13,2 miljoen gaat er vanuit dat het vaststellen van het dagloon mogelijk is op basis van enkel de gegevens uit de polisadministratie. Ook na invoering en goede werking van de eenduidige loonaangifte zou dat op dit moment in de praktijk nog niet mogelijk zijn. Over bijvoorbeeld de vakantiebijslag en de eindejaarsuitkering zitten er zodanig foutieve gegevens in de polisadministratie waardoor extra uitvraag nodig is. Een vereenvoudiging van de regels die gelden voor de dagloonvaststelling, zoals onder andere vastgelegd in het Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen, biedt

hierbij soelaas. Om de beoogde lastenvermindering te realiseren, dienen de dagloonregels te worden aangepast. Op dit aspect gaat het Evaluatierapport niet in.

- werkwijze UWV

UWV hanteert geruime tijd een werkwijze waarbij er (extra) uitvraag plaatsvindt om tot de vaststelling van het dagloon te komen. Met het oog op de geplande inwerkingtreding per 1 januari 2010 is het de vraag of het mogelijk is om, in de korte tijd die resteert, de werkwijze en cultuur zodanig aan te passen dat UWV zich daadwerkelijk baseert op enkel de polisadministratie.

Om de beoogde lastenvermindering te realiseren adviseren wij u de aanpassing van de referteperiode te garanderen alvorens de eenduidige loonaangifte in werking treedt. Tevens adviseren wij u de dagloonregels aan te passen alvorens de eenduidige loonaangifte in werking treedt. Verder adviseren wij u om inzichtelijk te maken op welke wijze en op welke termijn UWV zich daadwerkelijk zal baseren op enkel de gegevens uit de polisadministratie. Wij adviseren u deze garantie vanuit het UWV te verkrijgen alvorens wordt besloten tot het in werking laten treden van de eenduidige loonaangifte.

4. Gevolgen voor de administratieve lasten zijn nog niet volledig in beeld

Een belangrijke afnemer van gegevens is het CBS. Het CBS heeft aangegeven dat het volume van de marktcases, in combinatie met de beperkte periode waarop deze betrekking hebben, het niet mogelijk maakt om vast te stellen wat de gevolgen zijn van de eenduidige loonaangifte. Indien het CBS ten gevolge van de eenduidige loonaangifte niet kan beschikken over de juiste gegevens, is de kans op een stijging van de administratieve lasten door extra uitvraag reëel.

Wij adviseren u in beeld te brengen of de gegevens in de polisadministratie na invoering van de eenduidige loonaangifte toereikend zijn voor het CBS alvorens wordt besloten tot het in werking laten treden van de eenduidige loonaangifte.

In de versie van het Evaluatierapport waar wij ons op baseren, zijn de eenmalige administratieve lasten die samenhangen met de invoering van de eenduidige loonaangifte, niet in beeld gebracht.

Wij adviseren u de eenmalige administratieve lasten die samenhangen met de invoering van de eenduidige loonaangifte, in beeld te brengen.

Om goed zicht te krijgen op de werking en de gevolgen van de eenduidige loonaangifte is in de pilot naast de marktcases gebruik gemaakt van 18 testcases. In de versie van het Evaluatierapport waar wij ons op baseren, wordt nog geen duidelijkheid gegeven over de resultaten van 7 van de 18 testcases.

Wij adviseren u in het Evaluatierapport afzonderlijk in te gaan op de testcases, op eventuele problemen die daarbij zijn geconstateerd en op de gevolgen die deze problemen kunnen hebben voor de administratieve lasten.

In de pilot is ook gekeken naar de gevolgen van de eenduidige loonaangifte voor afdrachtvermindering en ouderenkorting. Als gevolg van het herstellen van financiële gegevens bij de eenduidige loonaangifte, ontstaan er situaties waarbij een afdrachtvermindering of een premiekorting niet meer volledig uit te nutten is, omdat het oorspronkelijke tijdvak niet meer te herstellen is. Om dit op te lossen zou de inhoudingsplichtige een verzoek tot ambtshalve naheffingsaanslag of vermindering in moeten dienen. Deze handelingen brengen administratieve lasten met zich mee. In welke mate dat het geval is, is nog niet berekend.

Wij adviseren u de administratieve lasten voor de inhoudingsplichtigen in beeld te brengen en zo nodig te zoeken naar minder belastende alternatieven.

5. Gemeenten doen mogelijk nog extra uitvraag

Tijdens de pilot werd duidelijk dat gemeenten op dit moment de WWB-uitkeringen niet kunnen vaststellen op basis van de gegevens in de polisadministratie. Dat komt vooral omdat de bijstandsuitkering is gebaseerd op een netto uitkering met een netto garantie per tijdvak, terwijl in de loonaangifte bruto loonbedragen worden aangegeven. Om de uitkeringen toch te kunnen vaststellen, voeren gemeenten extra uitvraag uit. Deze uitvraag is niet meegenomen in administratieve lasten metingen. Op dit moment hoeven gemeenten niet in alle gevallen over te gaan tot extra uitvraag. De betrokken deelnemers in de klankbordgroep - waaronder DIVOSA - gaven aan dat na invoering van de eenduidige loonaangiften gemeenten wel in alle gevallen tot extra uitvraag moeten overgaan bij werkgevers en/of uitkeringsgerechtigden. Het Evaluatierapport geeft aan dat in de praktijk op dit moment, in geval van 'loon-over aangiften', op basis van het bruto loon uit de aangifte in een aantal gevallen op voorhand wordt besloten de uitkering in een bepaald tijdvak niet toe te kennen. In deze gevallen hoeft geen berekening (en bijbehorende uitvraag) uitgevoerd te worden. Indien er alleen nog eenduidige loonaangiften gedaan worden, zal in alle gevallen een berekening met bijbehorende uitvraag gedaan moeten worden om het recht op een uitkering in een tijdvak vast te stellen. De administratieve lasten stijgen hierdoor. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringskosten voor gemeenten. Om vast te kunnen stellen in welke mate de administratieve lasten stijgen, is nader onderzoek noodzakelijk. Er lopen specifieke afspraken over de loonaangiften die gemeenten moeten doen. Hierop gaat het Evaluatierapport niet in. Het aanpassen van deze afspraken kan gevolgen hebben voor de administratieve lasten.

Wij adviseren u de administratieve lasten in beeld te brengen van de uitvraag die gemeenten op dit moment doen. Tevens adviseren wij u nader onderzoek te doen naar de gevolgen van de eenduidige loonaangifte voor de administratieve lasten ten gevolge van de extra uitvraag door gemeenten. Wij adviseren u dit beide te doen alvorens wordt besloten tot het in werking laten treden van de eenduidige loonaangifte. Wij adviseren u in samenspraak met gemeenten te zoeken naar een aanpassing van de WWB waardoor ook gemeenten zich kunnen baseren op de gegevens in de polisadministratie. Wij adviseren u helderheid te geven over de afspraken aangaande de loonaangiften door gemeenten. Indien deze worden gewijzigd, adviseren wij u daarbij aan te geven wat daarvan eventueel de gevolgen zijn voor de administratieve lasten.

6. Stabiliteit gehele keten moet worden gegarandeerd

Het vorenstaande onverlet latend, moet de gehele loonaangifteketen inclusief het gebruik van de gegevens direct stabiel werken, wil de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 in werking kunnen treden. Dat wordt ook expliciet aangegeven in het Evaluatierapport. Als de eenduidige loonaangifte in werking treedt en er nog sprake is van onduidelijkheden en/of wanneer er nog geen sprake is van een volledig, goed functionerende keten, kan dit voor onder andere de administratieve lasten negatieve gevolgen hebben.

Wij adviseren u duidelijk te maken dat de gehele loonaangifteketen inclusief het gebruik van de gegevens direct stabiel werkt. Wij adviseren u een garantie in deze te geven alvorens wordt besloten tot het in werking laten treden van de eenduidige loonaangifte.

7. Conclusie en advies

De eenduidige loonaangifte op zichzelf lijkt te realiseren. Er zijn echter nog wel onduidelijkheden die opheldering behoeven. Ook is er nog geen goed en volledig zicht op de gevolgen van de eenduidige loonaangifte voor de administratieve lasten. In het vorenstaande hebben we een aantal voorwaarden geschetst waaraan voldaan moet zijn voordat besloten wordt tot inwerkingtreding van de eenduidige loonaangifte. Om de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 in werking te laten treden, dient daartoe - zoals is aangegeven in de nota van wijziging - voor het zomerreces een besluit te worden genomen. Wij achten de kans klein dat in de korte tijd voor het zomerreces nog voldaan kan worden aan de voorwaarden.

Alles overwegende, komen wij tot het volgende eindoordeel over de inwerkingtreding van de eenduidige loonaangifte:

Wij adviseren u de eenduidige loonaangifte niet in werking te laten treden, tenzij met het vorenstaande rekening is gehouden.

Een afschrift van dit advies is verzonden naar de Staatssecretaris van Financiën.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping horizontal and vertical strokes, appearing to be a stylized representation of the name Dr. S.R.A. van Eijck.

Dr. S.R.A. van Eijck
Collegevoorzitter