

Vergaderjaar 2008–2009

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 385

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2008

In het Algemeen Overleg van 4 juni (Kamerstuk 31 066, nr. 55) hebben wij de invoering van de eenduidige loonaangifte besproken met Uw Kamer. In dat overleg is aangegeven dat de eenduidige loonaangifte essentieel is voor de totstandkoming van een stabiele keten en een accurate polisadministratie. De oplossing die gevonden is voor de eenduidige loonaangifteketen is besproken met alle partijen, inclusief de softwareleveranciers, en beoordeeld als een adequate én goedkope oplossing, die tevens leidt tot de afschaffing van de correctieberichten. Tijdens dat overleg heeft de Minister van SZW toegezegd de oplossing voor te leggen aan Actal.

In deze brief stellen wij u op de hoogte van het advies van Actal van 27 oktober 2008 over de eenduidige loonaangifte en het bijbehorende onderzoeksrapport¹ en geven wij ons standpunt ten aanzien van de advisering van Actal. Het advies is een vervolg op de adviezen aan de minister van SZW over loon-in-loon-over van 27 augustus jl. en het advies van 21 augustus jl. aan de staatssecretaris van Financiën in verband met het Belastingplan 2009, Overige fiscale maatregelen 2009 en Fiscale Onderhoudswet 2009. Beide adviezen zijn vrijwel gelijklopend. In het advies aan de minister van SZW heeft Actal daarnaast aangegeven op korte termijn een bijdrage te leveren aan de nadere analyse die het voorstel heeft op de administratieve lasten in de sociale verzekerings sfeer. In het advies van 27 oktober 2008 is onder meer de nadere analyse gegeven.

Wij hebben het belang van de eenduidige loonaangifte en het realiseren van een stabiele loonaangifteketen laten prevaleren. Wij achten het van groot belang dat het meervoudig gebruik van de gegevens uit de polisadministratie met de invoering van de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 zeker wordt gesteld. Daarnaast menen wij met de eenduidige loonaangifte een bijdrage te leveren aan de lastenreductie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Begin 2007 heeft Actal geadviseerd over de toen voorliggende oplossing om tot een loon-in-aangiftesystematiek te komen. Het bleek toen dat de

eenmalige kosten om van loon-over naar loon-in te komen zeer hoog waren. Deze hoge kosten werden met name veroorzaakt doordat loon-over-inhoudingsplichtigen een dubbele administratie, zowel loon-in als loon-over, zouden moeten voeren. Voor de toerekening en doorberekening van kosten aan tijdvakken hebben de loon-over-werkgevers immers de behoefte aan een loon-over-administratie. Met deze wetenschap is gezocht naar een alternatieve oplossing. De samen met de overheids-werkgevers en vervolgens met VNO-NCW en MKB gevonden oplossing, de zogenaamde eenduidige loonaangifte, is gelegen in het intact laten van de salarisadministraties en de oplossing te zoeken in een loon-in-aangifte onder gelijktijdige afschaffing van de correctieberichten lopende het jaar. De loon-over-werkgevers behoeven nu hun salarisadministratie niet om te vormen naar loon-in. Hierdoor vervallen de hoge eenmalige kosten die met het voorstel van begin 2007 gepaard gingen. Met de eenduidige loonaangifte volgen we het begin 2007 door Actal gegeven advies om te komen tot een loon-in-aangiftesystematiek op.

In zijn advies van 27 oktober jl. adviseert Actal om, alvorens over te gaan tot een eenduidige loonaangifte, op een aantal punten meer duidelijkheid te geven.

Actal adviseert de werkwijze van de Belastingdienst bij de controle van de loonadministratie en loonaangiften bij loon-over-administraties te expliciteren in de memorie van toelichting bij Overige fiscale maatregelen 2009 en in een beleidsregel.

Wij merken op dat het niet gebruikelijk is de wijze van controleren op deze wijze vast te leggen. Wel zal in de voorlichting aan inhoudingsplichtigen onder meer via het Handboek loonheffingen aandacht aan dit onderwerp worden besteed. Overigens zijn wij het eens met de onderzoekers dat de controles in feite niet zullen afwijken van de huidige situatie en dat er uit hoofde van controle geen wijziging van administratieve lasten zal optreden.

Actal adviseert daarnaast om 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 adviseert Actal ons ervan te vergewissen dat de beoogde inwerkingsdatum haalbaar is.

De planning is de specificaties in november 2008 vast te stellen. De specificaties worden in nauw overleg met de softwareleveranciers opgesteld. Bij het doorvoeren van de wijzigingen per 1 januari 2010 is het streven er op gericht alle wijzigingen in één keer door te voeren. De implementatie is voorzien in de periode van november 2008 tot begin 2010. Verder kunnen wij hier nog melden dat in het kader van de stabiele loonaangifteketen de Ketenmanager en het Kernteam loonaangifteketen de voortgang van de implementatie blijven volgen. Hiermee voldoen wij aan de aanbeveling die Actal hier geeft.

Actal adviseert bij het vaststellen van specificaties aan te sluiten op Nederlandse Taxonomie en XBRL (Extended Business Reporting Language).

Wij merken daarover op dat specificaties met betrekking tot de loonaangiften per 1 januari 2010 al zullen zijn opgenomen in de Nederlandse Taxonomie. De aanpassingen die nodig zijn voor de eenduidige loonaangifte lopen mee in de jaarlijkse vaststelling van de taxonomieën voor specifieke doeleinden zoals de loonheffingen.

Actal adviseert dat alvorens het wetsvoorstel in te dienen, duidelijk dient te zijn op welke wijze met niet-financiële gegevens wordt omgegaan. Zij adviseren de variant te onderzoeken waarbij het met terugwerkende kracht herstellen van deze gegevens in het kalenderjaar achterwege kan

worden gelaten. Wanneer deze variant niet mogelijk is adviseert Actal 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.

De set met niet-financiële gegevens, die met terugwerkende kracht moeten kunnen worden gewijzigd, is benoemd en zeer beperkt van omvang. Het overgrote deel van de niet-financiële gegevens kan zonder bezwaren met de eerstvolgende loonaangifte worden gecorrigeerd, voor een paar sleutelgegevens is dit niet mogelijk. Deze gegevens zijn bepalend voor welke verzekeringen en over welke periode men verzekerd is. Het met terugwerkende kracht herstellen van deze sleutelgegevens kan niet achterwege worden gelaten. In overleg met de softwareleveranciers wordt nu gekeken hoe we deze gegevens zo doelmatig mogelijk kunnen herstellen. Binnen het kader van de eisen waaraan herstel moet voldoen zal worden gezocht naar de minst belastende variant. Hiermee handelen wij in lijn met wat Actal voorstelt. Op de administratieve lasten komen wij hierna terug.

Actal adviseert 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.

In het advies van Actal wordt aangegeven dat blijkens het onderzoek steun bij betrokken partijen bestaat voor het afschaffen van correctieberichten. Het college betwijfelt echter of het wetsvoorstel de beoogde vereenvoudiging en daarmee een reductie van de administratieve lasten oplevert voor de werkgevers. Hierna wordt daarop nader ingegaan. Vooraf worden eerst enkele kanttekeningen geplaatst die naar wij hopen mogelijke misverstanden voorkomen.

In de eerste plaats merken wij op dat voor de weergave van de administratieve lasten vaste afspraken gelden die zijn vernieuwd naar aanleiding van de nieuwe nulmeting administratieve lasten bedrijfsleven. Deze afspraken en de nieuwe nulmeting bepalen het kader voor de uitkomsten van berekeningen die in het wetsvoorstel worden vermeld. In het onderzoek dat Actal heeft laten uitvoeren, worden andere cijfers gebruikt en andere criteria aangelegd. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken.

In het onderzoek wordt een aantal inhoudingsplichtigen in het bedrijfsleven vermeld dat ca. de helft is van het aantal inhoudingsplichtigen van de nulmeting 2007. Slechts 765 inhoudingsplichtigen in het bedrijfsleven passen volgens het onderzoek loon-over toe. Het rapport gaat niet in op het aantal softwareleveranciers dat deze inhoudingsplichtigen bedient, dit zijn evenwel de partijen – gering in getal – die relevant zijn voor de berekening van administratieve lasten, niet het grote aantal overheids-werkgevers die loon-over toepassen. Het feit dat het vooral overheids-werkgevers zijn die loon-over toepassen maakt dat de effecten van softwareaanpassingen maar voor 2% op het bedrijfsleven drukken. Dat is eens te meer reden om te veronderstellen dat voor inhoudingsplichtigen in het bedrijfsleven geen aanpassing van de abonnementsprijzen hoeft te worden verwacht.

In het advies van Actal wordt in navolging van het onderzoek verondersteld dat de daling van de uitvraag bij werkgevers ten behoeve van de werknemersverzekeringen van € 13,7 mln. gaat om een incidentele reductie. Dit is niet juist. Het betreft een structurele AL-post conform de nulmeting 2007, die leidt tot een structurele daling omdat de uitvraag voortaan via de polisadministratie kan gaan lopen. In het onderzoek is dit verward met de tijdelijke uitvraag bij werkgevers om de polisadministratie op orde te brengen. Deze tijdelijke uitvraag wordt ook gereduceerd maar

wordt niet gepresenteerd als een AL-vermindering omdat het een tijdelijke post betreft die niet als zodanig in de nulmeting is opgenomen.

Voor de berekening van administratieve lasten met betrekking tot het wegvallen van correctieberichten is ook de nulmeting AL 2007 leidend. De vereenvoudiging die daarvan het gevolg is, doet zich vrijwel geheel voor bij overheidswerkgevers. Het deel dat van belang is voor het bedrijfsleven vormt in de nulmeting een niet als zodanig herkenbaar onderdeel van de abonnementen bij het geheel of ten dele uitbesteden van de loonadministratie en -aangiften. Het is wel een onderdeel dat tot reductie zou leiden ware het niet dat de abonnementsprijzen voor het bedrijfsleven conform het vorenstaande naar verwachting niet zullen wijzigen.

Met betrekking tot het relatief geringe aantal niet-financiële correctieberichten kan worden opgemerkt dat de precieze omvang van deze berichten niet van invloed is op de structurele omvang van de administratieve lasten omdat voor deze berichten in wezen de huidige praktijk wordt gehandhaafd. Voor zover bij deze berichten sprake is van een overgangsprobleem als gevolg van de invoering van de elektronisch loonheffingenaangifte is hieraan hiervoor aandacht besteed waar de tijdelijke uitvraagproblematiek is toegelicht.

In het wetsvoorstel is tenslotte een zo goed mogelijke raming van de mutatie in de nulmeting van de post controle loonstroken opgenomen. Dit gaat er inderdaad vanuit – zoals de loon-over-werkgevers vragen – dat er geen bijzondere eisen zullen worden gesteld aan de loon-over-administratie in geval van een loon-in-loonaangifte

De oplossing van de eenduidige loonaangifte is meermalen doorgesproken met werkgevers(organisaties) en softwareleveranciers. Begin oktober heeft VNO-NCW in het commentaar op het wetsvoorstel OFM 2009 (bijgevoegd) nog aangegeven tevreden te zijn met de oplossing voor deze langlopende discussie.

Ook heeft het EIM onderzoek uitgevoerd om de gevolgen van de gekozen oplossing voor werkgevers in kaart te brengen. De conclusie uit het EIM-rapport is dat de structurele effecten en kosten met betrekking tot administratieve processen ten gevolge van de gekozen oplossing naar verwachting gering zullen zijn. De eenmalige aanpassingen in de software zullen naar verwachting van de respondenten de grootste kostenpost vormen. Softwareleveranciers konden de vraag hoeveel de verwachte kosten zouden bedragen echter niet eenduidig beantwoorden. Uit een ruwe schatting van hun kant bleek dat de kosten relatief beperkt van omvang zullen zijn. Gezien het vorenstaande betreft dit dan bovendien een effect dat vrijwel alleen voor overheidswerkgevers relevant is.

De toelichting op de structurele lastenreductie is volgens ons mede gezien het vorenstaande voldoende onderbouwd. Onze conclusie is dat wij met het opnemen van de eenduidige loonaangifte in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2009 komen tot een toepassing van de loon-in-systematiek over de hele linie en wij daarmee een bijdrage leveren aan een lastenreductie en tevens het meervoudig gebruik van de polisadministratie mogelijk maken. Wij hebben gemeend de eenduidige loonaangifte niet in een afzonderlijk wetsvoorstel op te moeten nemen. Dit zou leiden tot een vertraging die het ingaan van de eenduidige loonaangifte per 1 januari 2010 onmogelijk maakt. Bovendien staat uitstel het breed gedragen stabiel krijgen van de loonaangifteketen in de weg.

De minister van Sociale Zaken, en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager