

Administratieve Lasten ‘loon in’ en ‘loon over’

Rapportage over de structurele en eenmalige Administratieve Lasten voor de loonaangiftesystematieken ‘loon in’ en ‘loon over’.

Versie 1.0



Administratieve Lasten 'loon in' en 'loon over'

Rapportage over de structurele en eenmalige Administratieve Lasten voor de loonaangiftesystematieken 'loon in' en 'loon over'.

Versie 1.0

Nieuwegein, 30 januari 2007

Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Drs. B.H. Duits
Drs. M.J. Aalders

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	Definitie	5
2.1	Achtergrond werkdefinitie	5
2.2	Toelichting definitie	6
3	Aantallen organisaties	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Deductie	9
4	Kwantitatieve analyse loonaangiftesystematiek	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Structurele AL	13
4.3	Eenmalige AL	15
4.4	Berekening AL	17
5	Scenario's	20
5.1	Inleiding	20
5.2	Scenario: 'Loon over' naar 'Loon in'	21
5.3	Scenario: 'Loon in' naar 'Loon over'	22
5.4	Scenario: Een combinatie 'Loon in' en 'Loon over' (de huidige situatie)	23
6	Samenvatting	25
	Bijlage	
I	Overzicht geïnterviewde personen	
II	Deelnemers expertpanel	

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gesteld voornemens te zijn per 1 januari 2008 alle werkgevers de loonaangifte op de 'loon in'-wijze verplicht op te leggen. Door het bedrijfsleven is aangegeven dat dit voor bedrijven die werken op de 'loon over'-wijze een toename van de administratieve lasten¹ betekent. Tot op heden is het echter niet exact duidelijk geworden hoeveel werkgevers en voor hoeveel werknemers via de systematiek van 'loon over' wordt gewerkt. Het is daarom belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt welke inspanningen (uitgedrukt in €) moeten worden verricht om de loonaangiftesystematiek van alle werkgevers in te richten naar de 'loon in'-systematiek.

Om inzicht te krijgen in de administratieve lasten van de overgang van 'loon over' naar 'loon in' is door het ministerie van SZW aan ACTAL advies gevraagd. Voor het opstellen van dit advies heeft ACTAL opdracht gegeven aan een onderzoeksbureau om de vraagstelling te verduidelijken en inzicht te geven in de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van deze wetswijziging. Dit onderzoek heeft echter niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Aan SIRA Consulting is gevraagd ACTAL te ondersteunen om het project "Administratieve lasten Loon in en Loon over" verder vorm te geven en – binnen de nog resterende tijd – dit onderzoek uit te voeren.

Projectdoelstellingen

De doelstellingen voor het project "Administratieve lasten Loon in en Loon over" kunnen als volgt worden samengevat:

1. Het verkrijgen van inzicht in de verschillen tussen de wijze waarop de loonaangifte wordt uitgevoerd via (a) de 'loon in' systematiek en (b) de 'loon over' systematiek. Het gaat hierbij zowel om de verschillen in de uitvoering door bedrijven als wel de verwerking van de loonaangifte (inclusief correctieberichten) bij UWV / de belastingdienst.
2. Het verkrijgen van inzicht in de aantallen organisaties en/of loonaangifte die via 'loon in' en 'loon over' worden uitgevoerd door organisaties².
3. Het kwantificeren van het effect op de AL – voor bedrijven en uitvoeringsorganisaties – voor de volgende scenario's:
 - a. Aangifte uitsluitend conform de systematiek van 'loon over'.
 - b. Aangifte uitsluitend conform de systematiek van 'loon in'.
 - c. Aangifte conform de gecombineerde systematiek van 'loon in' en 'loon over' (huidige situatie).

Hierbij dient kwantitatief te worden aangegeven welke kosten voor wijzigingen in software en ICT-systemen worden verwacht om de omschakeling naar een van de scenario's te maken.

¹ De Administratieve Lasten worden in deze rapportage veelal afgekort tot AL.

² Met nadruk wordt hier gesproken van 'organisaties'. De periodieke loonaangifte wordt ook uitgevoerd door overheidsorganisaties. Een eventuele wijziging van de loonaangiftesystematiek kan ook consequenties voor de overheidsorganisaties hebben. Er wordt daarom niet alleen onderzoek gedaan naar de AL Bedrijven, maar naar de 'AL organisaties'.

Uitgangspunten voor het project

Voor het project “Administratieve Lasten Loon in en Loon over” zijn de volgende uitgangspunten benoemd:

- *Administratieve Lasten.* Voor de definitie van Administratieve Lasten is de kabinetsdefinitie gevolgd. Op deze manier zijn de resultaten vergelijkbaar met andere onderzoeken op het gebied van administratieve lasten.
- *Korte doorlooptijd.* Gelet op de doorlooptijd is een werkwijze gehanteerd waarmee in korte tijd inzicht in het vraagstuk en antwoord op de vraagstellingen is verkregen.
- *Gebruik reeds beschikbare kennis en informatie.* De kennis die bij Actal over het onderwerp ‘loon in’ en ‘loon over’ bekend is, is ingebracht in het project door actieve participatie van Actal in het onderzoek en de analyse.

Werkwijze

Om in de korte doorlooptijd van één maand de benodigde informatie te verkrijgen voor beantwoording van de projectdoelstellingen zijn de volgende stappen gevolgd:

- *Interviews met de belangrijkste stakeholders.* In samenspraak met Actal zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties die direct betrokken zijn bij de keuze voor een bepaalde loonaangiftesystematiek. Door middel van de interviews is in korte tijd de problematiek in kaart gebracht en is een definitie van de begrippen geformuleerd die in de praktijk bruikbaar is. Interviews met bezoek zijn gehouden bij UWV, Belastingdienst, ABU, Shell, Akzo Nobel en ING. Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met verschillende andere partijen, zoals Exact en Raet. Een overzicht van de uitgevoerde interviews is opgenomen in bijlage I van deze rapportage.
- *Deductiemethode aantallen organisaties.* Op basis van interviews met experts en op basis van beschikbare informatie van onder meer internet is bepaald welke bedrijven en instellingen een ‘loon in’ loonaangiftesystematiek hanteren en welke ‘loon over’. Op basis hiervan is een eerste verdeling gemaakt van aantallen organisaties en zijn deze gegevens gericht getoetst. Uiteindelijk zijn 40 organisaties telefonisch geënquêteerd om te inventariseren welke loonaangiftesystematiek zij hanteren.
- *Reële schatting administratieve lasten.* Voor betrokken partijen bij het vraagstuk ‘loon in’ en ‘loon over’ blijkt het moeilijk te zijn inzage te geven in de administratieve lasten die een overgang van de ene systematiek naar de andere systematiek veroorzaakt. Gegevens zijn niet of beperkt beschikbaar, doordat sprake is van een veronderstelde overgang naar een andere systematiek waarmee men zijdelings bekend is. Daarnaast hebben betrokkenen soms een eigen agenda ten aanzien van de problematiek en de daarbij geldende aandachtspunten. Door meerdere betrokken personen te benaderen en (voorlopige) uitkomsten aan hen voor te leggen, zijn de administratieve lasten geraamd.
- *Expertpanel.* Op vrijdag 19 januari 2007 is bij Actal een expertpanel gehouden met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties. Aan het panel zijn de eerste bevindingen ter toetsing voorgelegd. Een overzicht van de deelnemers aan het expertpanel is opgenomen in bijlage II van deze rapportage.

Deze rapportage bevat de resultaten van bovenstaande werkwijze. In hoofdstuk 2 zijn de begrippen ‘loon in’ en ‘loon over’ gedefinieerd, waarmee meer inzicht wordt gegeven in het vraagstuk. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de aantallen organisaties die een bepaalde loonaangiftesystematiek hanteren. In hoofdstuk 4 zijn de administratieve lasten per categorie beschreven en gekwantificeerd. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 beknopt de antwoorden op de doelstellingen van dit project samengevat.

2 Definitie

2.1 Achtergrond werkdefinitie

Uit een eerste onderzoek is naar voren gekomen dat er geen uniforme definitie wordt gehanteerd voor de begrippen 'loon in' en 'loon over'. Om de gevolgen van verschillende loonaangiftesystematieken te kunnen kwantificeren, is eerst aandacht besteed aan het formuleren van een werkdefinitie.

De loonaangifte is sinds januari 2006 een maandelijkse verantwoording door een inhoudingsplichtige (werkgever) van het doorgeven van loongegevens en afdracht sociale premies aan de Belastingdienst. Sinds januari 2006 worden deze gegevens door de Belastingdienst doorgegeven aan UWV die de gegevens opslaat in een polisadministratie. Deze polisadministratie dient een basisregistratie te worden van loongegevens waarop UWV en 'abonnees', zoals SVB, gemeentelijke sociale diensten en pensioenfondsen, hun uitkeringen kunnen baseren. Doel is op die manier minder uitvraag van gegevens te krijgen bij werkgevers door deze partijen.

Kader 1. Vermindering administratieve lasten door WALVIS en WFSV.

De Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (WALVIS) en de Wet financiering sociale verzekeringen (WFSV) zijn beide gericht op een efficiënte uitvoering van de sociale zekerheid. Met deze twee wetten wil het ministerie van SZW de administratieve lasten voor bedrijven en burgers reduceren.

De reductie van de administratieve lasten moet worden bereikt door het verminderen van de gegevensuitvraag bij bedrijven en burgers. Wet Walvis bepaalt dat de Belastingdienst vanaf januari 2006 de inning van werknemersverzekeringspremies verzorgt en niet meer UWV. De gegevens van de periodieke loonaangiften worden opgeslagen in de "polisadministratie". UWV beheert deze polisadministratie. Voor zowel de inning als de uitkeringen worden voortaan dezelfde gegevens gebruikt. Op termijn dient de polisadministratie een basisadministratie te worden, waaruit ook andere publieke organisaties hun gegevens halen.

Aangezien de polisadministratie de bron moet worden voor alle loongegevens, is het van belang dat de gegevens betrouwbaar zijn en een juiste weergave van de werkelijkheid zijn. Indien reeds verwerkte gegevens na verloop van tijd weer wijzigen, ondermijnt deze instabiliteit het vertrouwen van afnemers over de betrouwbaarheid van gegevens. Publieke organisaties hebben namelijk de verplichting om zich te baseren op de werkelijke cijfers. Bij wijziging van de loongegevens zouden zij weer nieuwe berekeningen moeten maken. Op termijn krijgen ook burgers digitaal toegang tot de polisadministratie, waardoor het van belang is dat de gegevens op de salarisstrook overeenkomen met de gegevens in de polisadministratie.

Het ministerie van SZW heeft aangegeven dat wanneer de gegevens in de polisadministratie door uitvoeringsinstanties als niet betrouwbaar worden aangemerkt, zij genoodzaakt zullen zijn de loongegevens uit te vragen bij de bedrijven. Hierdoor zou de doelstelling van WALVIS en WFSV om de administratieve lasten te reduceren niet worden behaald.

UWV heeft aangegeven problemen te ondervinden bij het gebruik van de gegevens uit de polisadministratie. Doordat een groep werkgevers structurele correcties op de loonaangiften van voorgaande perioden doorvoert, zijn de gegevens niet stabiel en kunnen reeds beschikbare gegevens in de administratie na verloop van tijd weer wijzigen. UWV zou daarom graag zien dat alle werkgevers op dezelfde wijze loonaangifte doen, namelijk 'loon in'. Bij 'loon in' komt het bedrag dat wordt aangegeven altijd overeen met het bedrag dat de werknemer ontvangt. Hiermee wordt aangesloten bij het "genietingsmoment" zoals dit in de Wet op de loonbelasting 1964 is vastgelegd. Bij 'loon over' worden looncomponenten die betrekking hebben op voorgaande perioden bij de desbetreffende periode in de loonadministratie met terugwerkende kracht geboekt.

In de praktijk betekent dit dat de loonaangifte voor zowel 'loon in' als 'loon over' op dezelfde manier wordt uitgevoerd, alleen de wijze waarop veranderingen van loon met terugwerkende kracht worden doorgevoerd verschilt:

- Bij 'Loon in' wordt de totale verhoging van de verandering in de maand van inwerking-treding betaald en ook in de loonaangifte verwerkt. Dit heeft als gevolg dat de loonstrook voor de maand van verwerking afwijkt van de voorgaande loonstroken.
- Bij 'Loon over' wordt de totale verhoging van de verandering wel uitbetaald in de maand van inwerkingtreding, maar in de loonaangifte gecorrigeerd naar de bijbehorende loontijdvakken. Dit heeft als gevolg dat de loonstroken voor de voorgaande maanden structureel worden aangepast.

Dit heeft geresulteerd in de volgende werkdefinitie:

'Loon in' = *Loonaangifte komt overeen met loonbetaling*

'Loon over' = *'Loon in' + structurele correcties in de loonaangifte over voorgaande loontijdvakken.*

Deze definities worden onderstaand verder toegelicht aan de hand van een aantal voorbeelden. De definitie en de daarbij gehanteerde voorbeelden zijn met verschillende stakeholders ontwikkeld en met het expertpanel afgestemd.

2.2 Toelichting definitie

Ter illustratie van de werkdefinitie voor de begrippen 'loon in' en 'loon over' zijn een aantal voorbeelden opgesteld om het verschil tussen beide loonaangiftesystematieken verduidelijken:

1. *Voorbeeld A De werkgever.* In dit voorbeeld wordt de loonaangifte vanuit het perspectief van een werkgever beschreven.
2. *Voorbeeld B. UWV.* In dit scenario wordt beschreven hoe UWV omgaat met het vullen van de Polisadministratie op basis van de loonaangiften die zowel op de 'Loon in' als op de 'Loon over' manier worden aangeleverd.
3. *Voorbeeld C. De werknemer.* In dit scenario wordt vanuit het perspectief van de werknemer geschetst hoe beide loonaangiftesystematieken van invloed zijn op zijn/haar loongegevens.

Uitgangspunten voor de voorbeelden zijn:

- Het is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Zo wordt in de voorbeelden alleen een kalenderjaar afgebeeld en wordt bij de CAO met terugwerkende kracht alleen tot begin van het kalenderjaar gerekend. In werkelijkheid kan de CAO met de terugwerkende kracht soms ook voor een vorig jaar gelden.
- De voorbeelden gaan uit van een fictief jaar, waarbij de huidige situatie meer dan een jaar bestaat. Zo wordt in werkelijkheid de polisadministratie gevuld vanaf 2006.

Voorbeeld A. De werkgever

Een werkgever betaalt een werknemer maandelijks een inkomen van € 2.200 per maand. In oktober wordt bij het bedrijf een nieuwe CAO afgesloten met terugwerkende kracht tot begin het jaar, waarbij het maandelijkse inkomen met € 10 omhoog gaat.

Bij 'loon in' wordt het loon als volgt aangegeven:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2300	2210	

Toelichting: In de maand oktober betaalt de werkgever de werknemer het salaris + de CAO-loonsverhoging inclusief de voorgaande 9 maanden. In de loonaangifte van oktober wordt ook € 2.300 opgegeven.

Bij 'loon over' wordt het loon als volgt aangegeven:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	

Toelichting: In de maand oktober betaalt de werkgever de werknemer wel € 2.300. In de loonaangifte van oktober wordt echter € 2.210 opgegeven en wordt een structurele correctie doorgevoerd voor de voorgaande 9 maanden (de vet gedrukte getallen zijn de gecorrigeerde bedragen, zoals ze in november worden doorgegeven aan de Belastingdienst). Daarnaast zendt de werkgever nieuwe loonstroken naar de werknemers.

Voorbeeld B. UWV

Een werknemer wordt ontslagen en vraagt in juli een uitkering aan. UWV berekent uitkering over loongegevens van laatste 12 maanden. In oktober wordt bij het bedrijf waar de werknemer actief was een nieuwe CAO afgesloten met terugwerkende kracht tot begin het jaar, waarbij het maandelijks inkomen met € 10 omhoog gaat.

Bij 'Loon in' ziet UWV wanneer zij de Polisadministratie in november zou raadplegen de volgende gegevens:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2300	2210	

Bij 'Loon over' ziet UWV wanneer zij de Polisadministratie in november zou raadplegen de volgende gegevens:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	

Toelichting: de vet gedrukte getallen in de bovenstaande tabel zijn de bedragen die UWV ziet in november op basis van de correctieberichten die voor die periode zijn binnengekomen. UWV zal op basis van deze nieuwe gegevens in november een correctieberekening uitvoeren. (NB: het gaat hier om een fictief voorbeeld om de verschillen tussen beide loonaangiftesys-

tematieken te illustreren. In aangegeven voorbeeld van de uitkering per juli zal UWV niet autonoom of ambtshalve in november daaropvolgend gaan kijken of het eerder gebruikte loon-geven ongewijzigd is).

Voorbeeld C. De werknemer

Een werknemer met inkomen van € 2.200 per maand wordt ontslagen en vraagt in juli een uitkering aan. UWV berekent de uitkering op basis van de loongegevens van de laatste 12 maanden. Bij 70% van het laatstverdiende loon betekent dit een uitkering van € 1.540.

Vervolgens wordt in oktober bij het bedrijf waar de werknemer actief was een nieuwe CAO afgesloten met terugwerkende kracht tot begin het jaar, waarbij het maandelijkse inkomen met € 10 omhoog gaat.

Bij 'Loon in' zijn de loongegevens en het uitkeringsniveau van de werknemer in november als volgt:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	1540	1540	1540	1540	

Bij 'Loon over' zijn de loongegevens en het uitkeringsniveau van de werknemer in november als volgt:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2210	2210	2210	2210	2210	2210	2210	1547	1547	1547	1547	

3 Aantallen organisaties

3.1 Inleiding

Om te kunnen berekenen wat de consequenties zijn van het verplicht stellen van een bepaalde loonaangiftesystematiek is onderzocht wat de verhouding is tussen organisaties die volgens 'loon in' werken en die volgens 'loon over' werken. Belangrijk hierbij is om te merken dat onderzoek is gedaan naar 'organisaties' en niet alleen naar 'bedrijven'. Ook de overheid doet als werkgever periodiek aangifte loonbelasting. In dit project wordt daarom niet alleen gekeken naar de administratieve lasten voor bedrijven, maar ook naar de administratieve lasten voor overheidswerkgevers.

Er zijn echter geen bronnen beschikbaar waarmee eenduidig is vast te stellen welke loonaangiftesystematiek organisaties hanteren. Met gegevens over het aantal structurele correctieberichten die met terugwerkende kracht worden ingediend, zou een berekening kunnen worden gemaakt. Sinds 1 januari 2006 wordt de periodieke loonaangifte gehanteerd. Vanaf dat moment is zichtbaar geworden dat sommige organisaties een 'loon over' loonaangiftesystematiek hanteren. Welk deel van de structurele correcties de lonen wijzigt is op basis van de huidige gegevens in de polisadministratie vooralsnog niet te bepalen.

Voor het project "Administratieve lasten Loon in en Loon over" is gekozen voor toepassing van een 'deductiemethode'. Op basis van beschikbare informatie is afgeleid hoe de verhouding is tussen organisaties die 'loon in' hanteren en die 'loon over' hanteren. Concreet betekent dit dat aannamen van experts of veronderstellingen uit andere onderzoeken zijn getoetst. Indien een aanname als realistisch is bestempeld, is de desbetreffende groep geïsoleerd van het totale aantal organisaties. In de volgende paragraaf worden, met als vertrekpunt het totale aantal werkgevers in Nederland, verschillende groepen organisaties gefilterd en ingedeeld naar 'loon in' en 'loon over'.

3.2 Deductie

Voor het verkrijgen van inzicht in de aantallen organisaties is de statistiek "Bedrijven naar activiteit, grootte en rechtsvorm" met als peildatum 1 januari 2006 van het CBS als uitgangspunt gebruikt. De loonaangiftesystematiek is relevant voor organisaties met 2 of meer werknemers. Indien in Statline (CBS) de organisaties met 1 werknemer uit de totale lijst wordt gefilterd, levert dit een aantal van 353.505 organisaties op.

Aannamen:

- Aangenomen wordt dat binnen het bedrijfsleven een verschil is in de gehanteerde loonaangiftesystematiek voor MKB-bedrijven (tot 250 werknemers) en grote ondernemingen (meer dan 250 werknemers).
- Aangenomen wordt dat de overheid (inclusief onderwijsinstellingen en gezondheidszorginstellingen) een specifieke loonaangiftesystematiek kunnen hanteren. Hierbij is het relevant om een verdeling te maken naar middelgroot/klein en groot.

In de volgende tabel is het totale aantal organisaties van 353.505 verdeeld naar de verschillende categorieën.

Tabel 1. Verdeling van het totale aantal organisaties naar bedrijfsleven en overheid e.a

Doelgroep	Grootte klasse	Aantal	(Sub)Totaal
Bedrijven	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	319.805	
	Groot (>250 werknemers)	1.530	
	Subtotaal		321.335
Overheid	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	31.025	
	Groot (>250 werknemers)	1.145	
	Subtotaal		32.170
Totaal			353.505

Bron: CBS Statline

Voor de verdeling naar 'loon in' en 'loon over' zijn de volgende aannamen getoetst:

- *Het MKB hanteert 'loon in'*. In eerdere onderzoek werd verondersteld dat wellicht een aantal branches³ hiervan zou afwijken. Gerichtte telefonische interviews in de bouwsector, agrarische sector en horeca bevestigen echter het beeld dat het MKB merendeels 'loon in' hanteert. Eventuele uitzonderingen zijn op het totaal aantal MKB-bedrijven verwaarloosbaar.
- *Deel van grote ondernemingen hanteert 'loon over'*. Telefonische interviews bevestigen het beeld dat een deel van grote ondernemingen 'loon over' hanteert. Op basis van de beschikbare inzichten is uitgegaan van een verdeling 50% - 50% .
- *Overheid hanteert 'loon over'*. Telefonische interviews bij de rijksoverheid bevestigen deze aanname. Contact met de grote salarisverwerkers voor lagere overheden bevestigen dit ook⁴.
- *Onderwijs hanteert 'loon over'*. Op basis van telefonische interviews kan worden gesteld dat onderwijsinstellingen de salarisadministratie uitbesteden⁵. Hierbij wordt aangegeven dat sommige onderwijsinstellingen bij voorkeur loonkosten boeken binnen een schooljaar in plaats van een kalenderjaar.
- *Gezondheidszorg hanteert 'loon over'*. De aanname wordt bevestigd in een aantal telefonische contacten en ondersteund door salarisverwerkers⁶.

³ De uitzendbranche heeft een unieke positie binnen de bedrijven die 'loon in' of 'loon over' hanteren. In een apart kader wordt deze positie toegelicht. De uitzendbureaus zijn niet gefilterd uit het totale aantal organisaties, omdat zij met 'loon in' zowel binnen de MKB-bedrijven kunnen vallen als tussen de grote ondernemingen.

⁴ Bron: PinkRocadeRandstad en Raet.

⁵ Bron: PinkRocadeRandstad.

⁶ Bron: Raet.

De procentuele verdeling die volgt uit de aannamen is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2. Verhouding 'Loon in' en 'Loon over' verdeeld naar sectoren

Doelgroep	Grootte klasse	% organisaties 'Loon in'	% organisaties 'Loon over'
Bedrijven	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	100%	0 %
	Groot (>250 werknemers)	50%	50%
Overheid	Middelgroot / Klein (<250 werknemers)	0 %	100 %
	Groot (>250 werknemers)	0%	100%

Op basis van de verdeling weergegeven in bovenstaande tabel is het mogelijk om per categorie aan te geven welke loonaangiftesystematiek wordt gehanteerd. In onderstaande tabel zijn de aantallen weergegeven.

Tabel 3. 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

Uit bovenstaande tabel blijkt dat van in totaal 353.505 organisaties circa 91% (320.570) de loonaangiftesystematiek 'loon in' hanteert. Hiervan betreft het grootste deel MKB-bedrijven. Organisaties bij overheid, onderwijs en gezondheidszorg hanteren 'loon over' en vormen binnen de groep 'loon over' met 98% (32.170) de grootste groep organisaties dat deze loonaangiftesystematiek hanteert.

Kader 2. Casus Uitzendbranche.

Vanaf de start van het project wordt door betrokken gewezen op de unieke positie van de uitzendbranche. Om te achterhalen hoe de verhouding binnen de branche is tussen 'loon in' en 'loon over' is contact geweest met de ABU.

Gebleken is dat de Uitzendbranche de loonaangiftesystematiek 'loon in' hanteert. De Uitzendbranche doet dit op een unieke manier:

- De uitzendbranche doet maandelijks loonaangifte bij de Belastingdienst, maar levert wekelijks loongegevens via de Belastingdienst aan UWV die worden verwerkt in een apart systeem: Weflex.
- Er wordt bij de aanlevering onderscheid tussen gewerkte week en verwerkte week gemaakt:
 - De verwerkte week betreft de op dat moment bekend zijnde uren van de uitzendkracht die worden uitbetaald en de basis vormen voor de loonaangifte. Dit houdt in dat de loonaangifte middels de 'Loon in' systematiek gedaan wordt.
 - De gewerkte week is het terugrekenen van de uren naar de week waarin de arbeid is verricht. Deze informatie wordt ook aangeleverd en komt in het Weflex systeem te staan.
- De conclusie is dat er twee berichtenstromen zijn vanuit de uitzendbranche, waarbij de loonaangifte 'loon in' is.

4 Kwantitatieve analyse loonaangiftesystematiek

4.1 Inleiding

Een keuze voor één van de loonaangiftesystematieken heeft consequenties voor het bedrijfsleven en de overheid. Deze consequenties worden uitgedrukt in Administratieve Lasten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele AL en eenmalige AL. De structurele AL betreffen het uitvoeren van de loonaangifte met bijbehorende handelingen. De eenmalige AL betreffen de investeringskosten die moeten worden gemaakt (voor de omschakeling naar een andere loonaangiftesystematiek) in het kader van de drie denkbare scenario's:

- Van 'Loon over' naar 'Loon in'.
- Van 'Loon in' naar 'Loon over'.
- Een combinatie van 'Loon in' en 'Loon over' (de huidige situatie).

In de volgende paragrafen worden de structurele en eenmalige AL geraamd. De berekening is gebaseerd op interviews met een aantal grote bedrijven en telefonische interviews met grote en kleine bedrijven en overheidsorganisaties. Aangezien voor geïnterviewden de overgang naar een andere loonaangiftesystematiek alleen denkbeeldig is, zijn in interviews stellingen voorgelegd. Voor organisaties blijkt het moeilijk of soms onmogelijk om een realistische indicatie te doen. Desondanks is per overgang een indicatieve raming opgesteld. Daarnaast zijn de uitkomsten afgestemd in een expertpanel op vrijdag 19 januari 2007 bij ACTAL te Den Haag.

4.2 Structurele AL

Uitgangspunt voor het onderzoek is de nulmeting van het ministerie van Financiën. De Administratieve Lasten van de Loonaangifte 2006 zijn door het ministerie van Financiën geraamd op € 900 miljoen⁷. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de twee verschillende loonaangiftesystematieken. Bij de raming van de AL Loonaangifte is er vanuit gegaan dat ieder bedrijf periodiek loonaangifte doet en daarvoor gegevens uit de administratie verzamelt. De wijze waarop de administratie wordt bijgehouden is daarbij niet apart vermeld. Daarnaast is de raming van de AL Loonaangifte 2006 gebaseerd op de AL-berekening van de nulsituatie in 2002. Destijds werd jaarlijks aangifte gedaan en niet maandelijks, waardoor correctieberichten niet als een veel voorkomende handeling zijn berekend.

Uit de nulmeting van het ministerie van Financiën zijn verder geen kwantitatieve gegevens te herleiden. Voor het project "Administratieve lasten Loon in en Loon over" is daarom aanvullend onderzoek gedaan. Het onderscheid tussen de loonaangifte volgens 'loon over' systematiek ten opzichte van de loonaangifte volgens 'loon in' systematiek zijn de structurele correctieberichten op loonaangiften van voorgaande loontijdvakken. Het uitvoeren van correctieberichten is een administratieve handeling die van invloed is op de omvang van de AL. Hierbij moet worden opgemerkt dat sprake is van een "gemengde functie". Het is namelijk een eigen keuze van organisaties als zij de loonaangiften van voorgaande loontijdvakken wijzigen⁸.

⁷ Bron: Ministerie van Financiën.

⁸ Deze keuze heeft wel een legitieme grondslag: organisaties is toegestaan om structurele correcties door te voeren.

Aangezien 'loon over' meer handelingen betekent dan 'loon in' betekent dit dat de AL voor bedrijven die volgens 'loon over' werken hoger is. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over hoeveel correctieberichten een oorsprong hebben in structurele correcties als gevolg van 'loon over'. Daarnaast is uit de berekening van de AL Loonaangifte 2006 niet te herleiden wat de AL van structurele correctieberichten zijn. Hierdoor is het, op basis van de huidige inzichten en gegevens, niet mogelijk om een aparte berekening voor de AL van de verschillende loonaangiftesystematieken te maken.

Uit het onderzoek is echter naar voren gekomen dat bedrijven die nu conform de 'loon over' systematiek werken, bij overgang naar 'loon in', deze systematiek zullen blijven gebruiken. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat bij deze bedrijven/organisaties de volledige administratie conform dit principe is ingericht. Een overgang naar 'loon in' zal, ondanks dat 'loon in' minder AL veroorzaakt, derhalve voor deze bedrijven geen AL verlichting zijn, maar eerder sprake zijn van een verzwaring van AL.

Het is wel mogelijk om een indicatieve raming op te stellen van de consequenties van het hanteren van 'loon over', omdat deze organisaties extra loonstroken verzenden. Indien wordt overgegaan naar 'loon in' zullen deze organisaties een reductie ondervinden op het verzenden van extra loonstroken. Indien wordt overgegaan naar 'loon over' zullen bedrijven meerdere loonstroken per jaar verzenden. Hiervoor worden de volgende aannamen gehanteerd:

- Aangenomen wordt dat 6 extra loonstroken per werknemer per jaar worden verstrekt. Deze aanname is gebaseerd op telefonische interviews met bedrijven.
- In de nulmeting van het ministerie van Justitie is de verplichting opgenomen tot het zenden van salarisstroken aan werknemers (Boek 7 BW). De jaarlijkse AL voor het zenden van 12 loonstroken aan één werknemer zijn daarin geraamd op € 8,33 per werknemer. De AL van één loonstrook is € 0,69.⁹ De AL van 6 loonstroken is daarmee € 4,17.
- In totaal zijn er circa 7 miljoen werknemers bij organisaties in Nederland. Dit betreft alle dienstverbanden, inclusief voltijdwerknemers, deeltijdwerknemers en flexibele werknemers. Op basis van beschikbare gegevens is de verdeling over middelgrote/kleine organisaties en grote organisaties als volgt: middelgroot/klein 2,8 miljoen werknemers, groot 4,2 miljoen werknemers¹⁰. Op basis van de CBS Statistiek "Enquête werkgelegenheid en lonen" kunnen de aantallen werknemers voor overheid, onderwijs en gezondheidszorg apart bepaald worden. Hierdoor is het mogelijk om een verdeling te maken van het aantal werknemers naar 'loon in' en 'loon over'.

⁹ Opgemerkt wordt dat met name veel organisaties de salarisadministratie uitbesteden aan externe partijen. Deze out-of-pocket kosten zijn bij de meting van de AL Bedrijven Justitie niet meegenomen, omdat dit een eigen keuze is van bedrijven. Op basis van enkele gesprekken is achterhaald dat de kosten voor het uitbesteden van het opstellen en verzenden van loonstroken bij enkele ondernemingen € 12,50 per loonstrook kost. De uiteindelijke lasten voor het verzenden van extra loonstroken kunnen hoger zijn dan hier geraamd. Er is echter voor gekozen om aan te sluiten bij de nulmeting van het ministerie van Justitie.

¹⁰ Bron: CBS, Enquête werkgelegenheid en lonen, 2005. Hierin is onderscheid gemaakt tussen bedrijven met 'minder dan 10 werknemers', 'tussen 10 en 99 werknemers' en 'meer dan 100 werknemers'. De MKB-bedrijven betreffen bedrijven met meer dan 250 werknemers. Aangezien niet meer gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn, is in overleg met MKB-Nederland bepaald dat de aantallen werknemers bij bedrijven met meer dan 100 werknemers tot de 'grote ondernemingen' kunnen worden gerekend.

In onderstaande tabel staat weergegeven wat dit voor de verdeling van het aantal werknemers betekent.

Tabel 4. Aantallen werknemers per organisatie en per loonaangiftesystematiek.

Doelgroep	Grootte klasse	Aantal 'Loon in'	Aantal werknemers 'Loon in'	Aantal 'Loon over'	Aantal werknemers 'Loon over'	Totaal organi- saties
Bedrijven	Middelgr. / Klein	319.805	2.540.400	0		
Overheid	Middelgr. / Klein	0		31.025	265.500	
	Subtotaal					350.830
Bedrijven	Groot	765	1.174.900	765	1.174.900	
Overheid	Groot	0		1.145	1.819.600	
	Subtotaal					2.675
Totaal		320.570	3.715.300	32.935	3.260.000	353.505

Op basis van bovenstaande aannamen worden de structurele AL indicatief geraamd voor:

- Een reductie van AL bij een overgang van 'loon over' naar 'loon in'.
- Een toename van AL bij een overgang van 'loon in' naar 'loon over'.
- Handhaving van de huidige situatie van twee loonaangiftesystematieken.

4.3 Eenmalige AL

De eenmalige AL zijn investeringskosten die bedrijven moeten maken voor een overgang naar een andere loonaangiftesystematiek. Het gaat hierbij om de volgende kostenposten:

- *Aanpassen van de administratieve organisatie.* Indien naar een andere loonaangiftesystematiek wordt overgegaan dan men binnen het bedrijf gewend is, betekent dit een aanpassing van onder meer werkprocessen, cultuur en handboeken. Deze kosten worden eenmalig gemaakt.
- *Aanpassen van software.* In sommige gevallen is het nodig om de software van een organisatie te veranderen, zodat aan de andere loonaangiftesystematiek kan worden voldaan. In geval van 'loon over' gaat het om kunnen toerekenen aan voorgaande perioden en bij 'loon in' om het kunnen berekenen van de benodigde afdracht van loon dat betrekking heeft op voorgaande perioden. Deze kosten worden eenmalig gemaakt. Daarnaast kan het betekenen dat een onderneming de interfaces van de software met de overige administraties (zoals financiële administratie en salarispakket) en met pensioenfondsen moet aanpassen.

Om de vergelijkbaarheid tussen de drie denkbare scenario's te waarborgen zijn in onderstaande tabellen de ramingen opgenomen van de kosten van een overgang naar een andere loonaangiftesystematiek per organisatie. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen "bedrijfsleven" en "overheid, onderwijsorganisaties en gezondheidszorginstellingen" Binnen deze twee 'sectoren' is gesegmenteerd naar grote organisaties en middelgrote/kleine organisaties.

Scenario: 'Loon over' naar 'Loon in'

In onderstaande tabel zijn de indicatieve investeringskosten per overgang per individuele organisatie van 'loon over' naar 'loon in' weergegeven.

Tabel 5. Investeringskosten van loonaangifte 'loon over' naar 'loon in'¹¹.

	Bedrijfsleven	Overheid, e.a.
Midden en klein	€ 0. MKB volledig conform 'loon in', daarom geen kosten voor overgang.	€ 10.000. Aanpassen van administratieve organisatie en software.
Groot	€ 300.000. Aanpassen van administratieve organisatie en software.	€ 300.000. Aanpassen van administratieve organisatie en software.

Voor bovenstaande investeringskosten per organisatie zijn de volgende aannamen gehanteerd:

- Bedrijfsleven (groot): In gesprekken met de grootste bedrijven in Nederland is een bandbreedte bepaald van € 300.000 tot € 700.000. Voor de berekening van de investeringskosten is € 300.000 genomen.
- Overheid e.a. (groot): Voor de berekening van een overgang van overheid, onderwijs en gezondheidszorg wordt eveneens een bedrag van € 300.000 gehanteerd. Aangezien het net als bij het bedrijfsleven om organisaties met meer dan 250 werknemers gaat, wordt verondersteld dat de investeringskosten per organisatie overeenkomstig zijn.
- Overheid e.a. (midden en klein): Aangenomen wordt dat de aanpassing van software relatief beperkt is en dat de investeringskosten met name een aanpassing van de administratieve organisatie betreffen. Geschat wordt dat eenmalig per organisatie 2 mensen 100 uur hiermee bezig zijn (à € 50), € 10.000.

Scenario: 'Loon in' naar 'Loon over'

In onderstaande tabel zijn de indicatieve investeringskosten van een overgang van 'loon in' naar 'loon over' weergegeven. Deze overgang betekent geen kosten voor organisaties bij de overheid, onderwijs en gezondheidsinstellingen.

Tabel 6. Investeringskosten van loonaangifte 'loon in' naar 'loon over'.

	Bedrijfsleven	Overheid, e.a.
Midden en klein	€ 10.000. Aanpassen van administratieve organisatie.	€ 0. Overheid volledig conform 'loon over', daarom geen kosten voor overgang.
Groot	300.000. Aanpassen van administratieve organisatie en software	€ 0. Overheid volledig conform 'loon over', daarom geen kosten voor overgang.

¹¹ Door bedrijven die 'loon over' aangifte doen wordt aangegeven dat zij bij een overgang naar 'loon in' een dubbele administratie zullen hanteren, om toch op 'loon over' wijze te kunnen rapporteren. Deze kosten worden hier echter buiten beschouwing gelaten, omdat het hier gaat om een eigen keuze van bedrijven die niet aansluit bij de wettelijke verplichting. Dit in tegenstelling tot de huidige handelingen voor correctieberichten, waarbij de 'loon over' loonaangiftesystematiek een legitieme basis heeft.

Voor de in tabel 6 weergegeven investeringskosten per organisatie zijn de volgende aannamen gehanteerd:

- Bedrijfsleven midden en klein: Nieuwe werkprocessen dienen te worden opgesteld en met de software moet het mogelijk zijn om toe te rekenen naar voorgaande loontijdvakken. Geschat wordt dat eenmalig per organisatie 2 mensen 100 uur hiermee bezig zijn (à € 50), € 10.000.
- Bedrijfsleven groot: In gesprekken met de grootste bedrijven in Nederland is gesteld dat er geen wezenlijke verschillen zijn tussen een transitie van 'loon over naar loon in' en 'loon in naar loon over'. De bandbreedte van € 300.000 tot € 700.000 geldt dan ook voor een overgang van 'loon in' naar 'loon over'. Voor de berekening van de AL is € 300.000 genomen.

Scenario: Een combinatie van 'Loon in' en 'Loon over' (de huidige situatie)

Dit scenario houdt een bestendinging van de huidige situatie in. Organisaties kunnen loonaangifte doen middels de loonaangiftesystematiek die zij op dit moment hanteren. Hierdoor zullen er geen eenmalige AL en geen structurele AL zijn voor een organisatie, omdat zij niet over hoeven te gaan op een andere loonaangiftesystematiek.

Voor UWV geldt dat zij dezelfde lasten (die worden veroorzaakt door het verwerken van correctieberichten van de 'Loon over' organisaties) houden.

4.4 Berekening AL

Op basis van de aannamen die zijn weergegeven in de vorige paragraaf zijn de AL voor de drie scenario's gekwantificeerd.

Aangifte uitsluitend conform de systematiek van 'loon in'

Tabel 7. Administratieve Lasten voor het scenario 'loon in'.

Structurele AL verplichte 'loon in'				
Doelgroep	Handeling	P	Q (werkn.)	PxQ
Grote ondernemingen (loon over)	Geen extra loonstroken	€ 4,17-	1.174.900	€ 4.899.333-
Overheid e.a. (groot)	Geen extra loonstroken	€ 4,17-	1.819.600	€ 7.587.732-
Overheid e.a. (midden-klein)	Geen extra loonstroken	€ 4,17-	265.500	€ 1.107.135-
Totaal				€ 13.594.200-

Eenmalige AL verplichte 'loon in'				
Doelgroep	Handeling	P	Q (org.)	PxQ
Grote ondernemingen (loon over)	Aanpassen AO en software	€ 300.000	765	€ 229.500.000
Overheid e.a. (groot)	Aanpassen AO en software	€ 300.000	1.145	€ 343.500.000
Overheid e.a. (midden-klein)	Aanpassen AO en software	€ 10.000	31.025	€ 310.250.000
Totaal				€ 883.250.000

De AL bij een verplichte loonaangiftesystematiek van 'loon in' zijn indicatief geraamd op minimaal € 883 miljoen eenmalige AL en een reductie van de structurele AL met 13,6 miljoen. In deze situatie ontvangt UWV geen structurele correcties meer op de loongegevens in de polisadministratie. Incidentele correcties door fouten in de loonaangifte zal men nog wel ontvangen.

Aangifte uitsluitend conform de systematiek van 'loon over'

Tabel 8. Administratieve Lasten voor het scenario 'loon over'.

Structurele AL verplichte 'loon over'				
Doelgroep	Handeling	P	Q (werkn.)	PxQ
MKB-bedrijven	Extra loonstroken	€ 4,17	2.540.400	€ 10.593.468
Grote ondernemingen (loon in)	Extra loonstroken	€ 4,17	1.174.900	€ 4.899.333
Totaal				€ 15.492.801

Eenmalige AL verplichte 'loon over'				
Doelgroep	Handeling	P	Q (org.)	PxQ
MKB-bedrijven	Aanpassen AO	€ 10.000	319.805	€ 3.198.050.000
Grote ondernemingen (loon in)	Aanpassen AO en software	€ 300.000	765	€ 229.500.000
Totaal				€ 3.427.550.000

De AL bij een verplichte loonaangiftesystematiek van 'loon over' zijn indicatief geraamd op minimaal € 15,5 miljoen structurele AL en € 3,4 miljard eenmalige AL.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de lasten voor UWV en haar abonnees aanzienlijk zullen stijgen, doordat zij van alle bedrijven correcties op voorgaande loonaangiften ontvangen. Het is niet mogelijk gebleken om een uitspraak te doen over de hoeveelheid correctieberekeningen, maar de verwachting is dat deze "hoog" zijn.

De uitkeringssystemen van UWV werken middels een 'Loon in' systematiek, waardoor nieuwbouw van systemen vereist is bij een verplichte loonaangiftesystematiek van 'Loon over'. UWV heeft echter niet aan kunnen geven wat de kosten zullen zijn van het moeten aanpassen van de uitkeringssystemen.

Aangifte middels de gecombineerde systematiek van 'loon in' en 'loon over' (huidige situatie)

Indien de situatie ongewijzigd blijft en organisaties zelf kunnen bepalen welke loonaangiftesystematiek zij hanteren, zijn de AL door een transitie 0. Voor UWV betekent het echter dat zij wel kosten moet maken voor de correctieberekeningen die moeten worden doorgevoerd naar aanleiding van het wijzigen van gegevens.

Op basis van een interview bij UWV en verificatie van de data, zijn de volgende aannamen gedaan voor de huidige situatie:

- Jaarlijks zal UWV 30.000 - 60.000 correctieberekeningen uitvoeren in de huidige situatie. Voor de berekening van de uitvoeringslasten wordt uitgegaan van 60.000, omdat de verwachting is dat bij handhaving van de huidige situatie het aantal correctieberekeningen toeneemt.
- Per correctieberekening kost het de organisatie circa 30 minuten. Dit omvat het uitvoeren van de berekening en het opstellen en verzenden van de beschikking met de correctieberekening.
- Gemiddeld uurtarief is € 50.

In onderstaande tabel is de berekening weergegeven.

Tabel 9. Uitvoeringslasten scenario huidige situatie.

Uitvoeringslasten UWV						
Doelgroep	Handeling	Tijd (in uren)	Uurtarief	P	Q	PxQ
UWV	Correctieberekeningen	30/60	€ 50	€ 25	60.000	€ 1.500.000
Totaal						€ 1.500.000

De jaarlijkse uitvoeringslasten voor UWV in de huidige situatie zijn indicatief geraamd op minimaal € 1,5 miljoen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat toekomstige afnemers van de gegevens van UWV eveneens te maken krijgen met het opnieuw uitvoeren van berekeningen. Het berekenen van de hoogte van deze uitvoeringslasten is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk.

Daarnaast ondervinden de bedrijven die in de huidige situatie kiezen voor de ‘loon over’ loonaangiftesystematiek structurele AL uit het verzenden van extra loonstrookjes. In onderstaande tabel is de berekening weergegeven.

Tabel 10. Structurele AL scenario huidige situatie.

Structurele AL extra loonstrookjes voor 'loon over' loonaangifte				
Doelgroep	Handeling	P	Q	PxQ
Grote ondernemingen (loon over)	Extra loonstroken	€ 4,17	1.174.900	€ 4.899.333
Overheid e.a. (groot)	Extra loonstroken	€ 4,17	1.819.600	€ 7.587.732
Overheid e.a. (midden-klein)	Extra loonstroken	€ 4,17	265.500	€ 1.107.135
Totaal				€ 13.594.200

De structurele AL in de huidige situatie van een combinatie van ‘loon in’ en ‘loon over’ zijn indicatief geraamd op minimaal € 13,6 miljoen.

5 Scenario's

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de nadruk gelegd op de kwantitatieve gegevens. In het bijzonder is daarbij de aandacht uitgegaan naar de werkgevers (bedrijfsleven en overheid) en UWV. Tijdens het project zijn ook kwalitatieve bevindingen verkregen van deze partijen en andere stakeholders.

In de discussie over de loonaangiftesystematieken zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. Het gaat hierbij om de betrouwbaarheid, eenduidigheid en stabiliteit van gegevens. Vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt gesteld dat loongegevens die met terugwerkende kracht in voorgaande periodes worden gewijzigd niet betrouwbaar en niet eenduidig zijn, omdat deze veranderen. Hierdoor zou men zich genoodzaakt kunnen voelen gegevens uit te vragen bij werkgevers om zeker te zijn van de kwaliteit van de gegevens. Vanuit de werkgevers wordt gesteld dat deze loongegevens wél betrouwbaar zijn, omdat wordt aangegeven hoe de verhouding tussen brutoloon en nettoloon in de voorgaande loontijdvakken zou moeten zijn geweest.

Daarnaast wordt gesteld dat er feitelijke en onveranderlijke situaties zijn, die dwingen tot een bepaalde keuze. Het gaat hierbij om bepalingen in wetgeving. Vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt gesteld dat de wetgeving WALVIS en WFSV hen dwingt tot eenmalige gegevensuitvraag bij werkgevers, maar dat wanneer gegevens in de administratie wijzigen zij voor de desbetreffende uitkeringsgerechtigde een nieuwe berekening dienen te maken. Alleen wanneer de wetgeving de mogelijkheid zou bieden dat het aanvraagmoment bepalend is en dat de op dat moment beschikbare gegevens gebruikt dienen te worden, vervalt de verplichting tot het maken van correctieberekeningen. Nadeel hierbij is dat de betreffende burger bij inzage in de polisadministratie ziet dat voor de berekening van een toeslag of uitkering andere gegevens zijn gebruikt dan op zijn loonstrook zijn vermeld en op dat moment in de polisadministratie staat geregistreerd.

Bovenstaande aandachtspunten bij de discussie zijn van belang voor de nuancering van de kwantitatieve gegevens die in de vorige hoofdstukken zijn gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de scenario's geschetst wat de kwantitatieve en kwalitatieve implicaties zijn van een bepaalde keuze van loonaangiftesystematiek. Per scenario zal vanuit het gezichtspunt van de verschillende stakeholders worden aangegeven wat voor hen de gevolgen zijn. De volgende stakeholders worden onderscheiden:

- Werkgevers. Dit betreft zowel bedrijfsleven als overheid.
- UWV. De uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de Polisadministratie.
- Belastingdienst.
- Burgers. Dit betreft zowel werknemers als uitkeringsgerechtigden.
- Abonnees. De (potentiële) afnemers van de gegevens uit de Polisadministratie, waaronder de Gemeentelijke Sociale Diensten en de SVB.

5.2 Scenario: 'Loon over' naar 'Loon in'

Het ministerie van SZW is voornemens werkgevers te verplichten om de loonaangifte volgens de systematiek van 'loon in' te laten doen. Op die manier blijven de loongegevens in de polisadministratie stabiel en heeft iedere werknemer dezelfde uitgangspositie. Nadeel is dat de maandelijkse loongegevens niet het correcte beeld hoeven te geven, omdat looncomponenten die met terugwerkende kracht gelden (zoals CAO, uren van reeds aangegeven perioden en nieuwe functiewaardering) niet aan de voorgaande perioden kunnen worden toegerekend.

In de volgende tabel worden de gevolgen per stakeholder voor het scenario van 'loon over' naar 'loon in' weergegeven.

Tabel 11. Gevolgen van 'loon over' naar 'loon in'.¹²

Huidig	Straks	Gevolgen	Wijziging AL
Werkgever 'loon in'	'Loon in'	Geen wijziging	0
Werkgever 'loon over'	'Loon in'	- Geen nieuwe loonstrookjes + Nieuw systeem aanschaffen + Organisatie aanpassen + Dubbele administratie	- € 13.594.200 + € 883.250.000 zie nieuw systeem PM
UWV	'Loon in'	- Geen structurele correcties - Eenmalige gegevensuitvraag	- € 1.500.000 PM
Burgers 'loon in'	'Loon in'	Geen wijzigingen	0
Burgers 'loon over'	'Loon in'	- Minder loonstrookjes + Geen voll. overzicht bruto-netto	PM PM
Abonnees	'Loon in'	- Geen structurele correcties + Meer handhaving Belastingdienst	PM PM

Op basis van de interviews en het expertpanel zijn bij bovenstaande tabel per stakeholder kwalitatieve opmerkingen te plaatsen waarmee de gevolgen van een transitie van 'loon over' naar 'loon in' kunnen worden toegelicht.

Werkgevers

- Voor werkgevers die reeds 'loon in' hanteren, heeft de overgang geen gevolgen. Voor werkgevers die 'loon over' hanteren, betekent de overgang dat zij moeten investeren in de administratieve organisatie en systemen. Voordeel voor hen is wel dat zij geen nieuwe gecorrigeerde loonstrookjes naar werknemers hoeven te sturen. De reductie van de structurele AL is hiervoor geraamd op € 13,6 miljoen.
- Sommige werkgevers die 'loon over' hanteren, stellen dat zij genooddaakt zullen zijn om een dubbele loonadministratie te voeren. Dit betreft zowel werkgevers bij bedrijfsleven als overheid. De reden hiervoor is dat zij voor de financiële administratie en richting werknemers willen aangeven wat de verhouding tussen brutoloon en nettoloon zou moeten zijn geweest in voorgaande loontijdvakken.
- Vanuit werkgevers die 'loon over' hanteren wordt gesteld dat zij met de correcties op loonaangiften van voorgaande loontijdvakken een correct beeld geven van de loonontwikkeling van werknemers.
- Opvallend is dat naast een aantal grote ondernemingen met name overheid, onderwijs en gezondheidszorg in de huidige situatie volgens 'loon over' werken. Een transitie naar 'loon in' zal voor deze partijen grote consequenties hebben.

¹² Een + teken geeft in de tabel aan dat de wijziging bovenop de AL komt en daarmee negatieve gevolgen voor de AL heeft. Een - teken betekent een reductie van de AL en heeft daarmee positieve gevolgen.

- De indicatief berekende administratieve lasten van de overgang naar 'loon in' zijn eenmalig € 883 miljoen.

UWV

- Bij 'loon in' kan UWV eenvoudig voldoen aan de eis van eenmalige gegevensuitvraag. Voor alle werknemers verkrijgt UWV loongegevens die op dezelfde wijze zijn verwerkt.

Burgers (werknemer/uitkeringsgerechtigde)

- Iedere burger wordt bij 'loon in' loonaangifte op dezelfde wijze verloond. Eventuele voordelen van een eenmalig verhoogd loon ('loon in) dat valt binnen de referentieperiode waarop de berekening van bijvoorbeeld een uitkering is gebaseerd, geldt voor alle burgers. Een eventueel voordeel van het wijzigen van loongegevens die in een referentieperiode vielen, geldt niet voor alle burgers.
- Burgers die bij een 'loon over' bedrijf werken, hoeven bij 'loon in' geen extra loonstroken meer te archiveren.

Abonnees (overige instanties die gebruik maken van de polisadministratie)

- Voor de Belastingdienst betekent een strikte keuze voor 'loon in' dat de handhaving verscherpt zal worden om te controleren of bedrijven daadwerkelijk maandelijks een volledige aangifte indienen. In de huidige situatie is de handhaving gericht op de vraag of de gegevens over een jaar kloppen.
- Bij 'loon in' kunnen abonnees rekenen op stabiele gegevens die in de loop van de tijd niet meer wijzigen.

5.3 Scenario: 'Loon in' naar 'Loon over'

In discussie over een eventuele keuze voor een loonaangiftesystematiek is geopperd om over te gaan naar een 'loon over' loonaangiftesystematiek. Dit zou aansluiten bij werkwijze van grote bedrijven en de overheid. In dit project zijn daarom ook de gevolgen van een transitie van 'loon in' naar 'loon over' onderzocht.

In de volgende tabel worden de gevolgen per stakeholder voor het scenario van 'loon in' naar 'loon over' weergegeven.

Tabel 12. Gevolgen van 'loon in' naar 'loon over'.

Huidig	Straks	Gevolgen	Wijziging AL
Werkgever 'loon over'	'Loon over'	Geen wijziging	0
Werkgever 'loon in'	'Loon over'	+ Extra loonstrookjes + Nieuw systeem aanschaffen + Organisatie aanpassen	+ € 465.000.000 + € 3.595.550.000 zie nieuw systeem
UWV	'Loon over'	+ Meer structurele correcties + Dubbele gegevensuitvraag	> € 1.500.000 PM
Burgers 'loon over'	'Loon over'	Geen wijzigingen	0
Burgers 'loon in'	'Loon over'	+ Meer loonstrookjes - Volledig overzicht bruto-netto	PM PM
Abonnees	'Loon over'	+ Meer structurele correcties + Dubbele gegevensuitvraag	PM PM

Op basis van de interviews en het expertpanel zijn bij bovenstaande tabel per stakeholder kwalitatieve opmerkingen te plaatsen waarmee de gevolgen van een transitie van 'loon in' naar 'loon over' kunnen worden toegelicht.

Werkgevers

- Voor werkgevers die reeds ‘loon over’ hanteren, heeft de overgang geen gevolgen. Voor werkgevers die ‘loon in’ hanteren, heeft de overgang grote gevolgen. De omvang van de kosten van ‘loon in’ naar ‘loon over’ wordt veroorzaakt door het grote aantal organisaties dat ‘loon in’ hanteert. Het gaat hierbij in het bijzonder om MKB-bedrijven. Zij zullen voor de overgang moeten investeren in de administratieve organisatie en systemen om zo looncomponenten die betrekking hebben op voorgaande loontijdvakken in de loonaangifte van die voorgaande loontijdvakken te kunnen corrigeren.
- De indicatief berekende administratieve lasten van de overgang naar ‘loon over’ zijn eenmalig € 3,6 miljard en € 465 miljoen structureel.

UWV

- ‘Loon over’ betekent voor UWV dat loongegevens in de polisadministratie in een jaar regelmatig met terugwerkende kracht kunnen wijzigen. Hierdoor zullen de uitvoeringslasten voor het opnieuw uitvoeren van correctieberekeningen aanzienlijk toenemen.
- Bij ongewijzigde wetgeving zou UWV niet kunnen garanderen richting afnemers dat zij over volledige gegevens beschikken, omdat de gegevens in het jaar nog kunnen wijzigen. Door wetgeving waarbij het aanvraagmoment bepalend is, zou dit probleem wellicht kunnen worden ondervangen.

Burgers (werknemer/uitkeringsgerechtigde)

- Burgers zullen bij ‘loon over’ meerdere loonstrookjes ontvangen. Deze extra loonstrookjes zullen moeten worden gearchiveerd.
- Burgers krijgen door de ‘loon over’ loonaangiftesystematiek na een loonswijziging met terugwerkende kracht volledig inzicht in de ontwikkeling van het brutoloon en nettoloon over de voorgaande loontijdvakken.

Abonnees (overige instanties die gebruik maken van de polisadministratie)

- Bij ‘loon over’ ontvangen abonnees gegevens die in de loop van een jaar kunnen wijzigen. Hierboven is reeds opgemerkt dat door wetgeving waarbij het aanvraagmoment bepalend is, dit probleem wellicht zou kunnen worden ondervangen.

5.4 Scenario: Een combinatie ‘Loon in’ en ‘Loon over’ (de huidige situatie)

Wanneer de huidige situatie blijft gehandhaafd, blijft de problematiek voor de polisadministratie voortbestaan. Dit zou mogelijk kunnen worden opgelost door het wijzigen van wetgeving of door organisaties die ‘loon over’ hanteren extra gegevens te laten leveren over het cumulatief opgebouwde loondeel voor sociale verzekeringen. De mogelijkheden en onmogelijkheden van deze oplossingen vallen buiten de scope van deze onderzoeksopdracht en zouden nader onderzocht moeten worden.

In de volgende tabel worden de gevolgen per stakeholder voor het scenario van een combinatie van ‘loon in’ en ‘loon over’ weergegeven.

Tabel 13. Gevolgen van een combinatie van ‘loon in’ en ‘loon over’.

Huidig	Straks	Gevolgen	Wijziging AL
Werkgever ‘loon in’	Combinatie	Geen wijziging	0
Werkgever ‘loon over’	Combinatie	+ Extra loonstrookjes	+ € 13.594.200
UWV	Combinatie	+ Meer structurele correcties + Dubbele gegevensuitvraag	+ € 1.500.000 PM
Burgers ‘loon in’	Combinatie	Geen wijzigingen	0
Burgers ‘loon over’	Combinatie	- Meer loonstrookjes + Verschil tussen rekenloon uitkering en loonstrookjes	PM PM
Abonnees	Combinatie	+ Meer structurele correcties + Dubbele gegevensuitvraag	PM PM

Op basis van de interviews en het expertpanel zijn bij bovenstaande tabel per stakeholder kwalitatieve opmerkingen te plaatsen waarmee de gevolgen van een bestending van de huidige situatie kunnen worden toegelicht.

Werkgevers

- Voor werkgevers die ‘loon in’ hanteren, heeft handhaving van de huidige situatie geen gevolgen.
- Voor werkgevers die ‘loon over’ hanteren, heeft handhaving geen “nieuwe” gevolgen, maar zullen zij wel meerdere loonstrookjes per jaar aan werknemers zenden.

UWV

- Bij handhaving van de huidige situatie betekent dit voor UWV dat loongegevens in de polisadministratie in een jaar met terugwerkende kracht kunnen blijven wijzigen. Dit kan betekenen dat UWV zich genoodzaakt ziet gegevens extra uit te vragen bij werkgevers die een ‘loon over’ loonaangiftesystematiek hanteren.
- De uitvoeringslasten zijn hiervoor indicatief geraamd op € 1,5 miljoen per jaar.
- Aanpassing van wetgeving of extra gegevensuitvraag bij organisaties die ‘loon over’ willen hanteren zou wellicht een oplossing kunnen bieden.

Burgers (werknemer/uitkeringsgerechtigde)

- Burgers ontvangen van een werkgever die ‘loon over’ hanteert meerdere loonstrookjes. Deze extra loonstrookjes zullen moeten worden gearchiveerd.
- Indien burgers die bij een ‘loon over’ werkgever werken de loongegevens waarop een uitkering of toeslag is gebaseerd vergelijken met de loonstrookjes kan hier verschil tussen zijn.

Abonnees (overige instanties die gebruik maken van de polisadministratie)

- Voor een deel van gegevens uit de polisadministratie blijft gelden dat deze in de loop van een jaar kunnen wijzigen.

6 Samenvatting

Voor het project “Administratieve lasten Loon in en Loon over” zijn drie doelstellingen/onderzoeksvragen vastgesteld. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op deze doelstellingen beknopt samengevat.

- *Het verkrijgen van inzicht in de verschillen tussen de wijze waarop de loonaangifte wordt uitgevoerd via (a) de ‘loon in’ systematiek en (b) de ‘loon over’ systematiek. Het gaat hierbij zowel om de verschillen in de uitvoering door bedrijven als wel de verwerking van de loonaangifte (inclusief correctieberichten) bij UWV / de belastingdienst.*
De loonaangifte middels beide systematieken verloopt op dezelfde manier, behalve dat ze een verschillende manier hanteren van verwerken van veranderingen van loon met terugwerkende kracht:
 - Bij ‘Loon in’ wordt de totale verhoging van de verandering in de maand van inwerkingtreding betaald en ook in de loonaangifte verwerkt. ‘Loon in’ is: “Loonaangifte komt overeen met loonbetaling”.
 - Bij ‘Loon over’ wordt de totale verhoging van de verandering wel uitbetaald in de maand van inwerkingtreding, maar in de loonaangifte gecorrigeerd naar de bijbehorende loontijdvakken. ‘Loon over’ is: “Loon in met structurele correcties in de loonaangifte over voorgaande loontijdvakken”.

- *Het verkrijgen van inzicht in de aantallen bedrijven en/of loonaangifte die via ‘loon in’ en ‘loon over’ worden uitgevoerd door bedrijven.*

Doelgroep	Grote 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 kwantificeren van het effect op de AL – voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties – voor de volgende scenario’s:*
 - a. *Aangifte uitsluitend conform de systematiek van ‘loon over’.*
 - b. *Aangifte uitsluitend conform de systematiek van ‘loon in’.*
 - c. *Aangifte conform de gecombineerde systematiek van ‘loon in’ en ‘loon over’ (huidige situatie).*

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

Bijlage bij:

Administratieve Lasten 'loon in' en 'loon over'

Bijlage

- I Overzicht geïnterviewde personen**
- II Deelnemers expertpanel**

I Overzicht geïnterviewde personen

In onderstaand overzicht is weergegeven welke personen zijn geïnterviewd voor het project “Administratieve Lasten Loon in en Loon over”. Hiervan is een deel met bezoek gedaan en een deel telefonisch.

Naam	Organisatie(s)
B. Aalbrecht	Ministerie van SZW
M. Boeser	Exact
J. van Breugel	UWV
L. Duker	TNT
N. de Galan	CTB
R. Gloudi en E. Morit	Ministerie van Financiën, Belastingdienst
J. van Haastere en M. Wijsman	ING
L. Hereman en H. Rutten	Akzo Nobel
L. Kort	Ministerie van Financiën
K. Leurdijk en A. Ouweneel	Shell
J. Nienhuis	Nienhuis Beheer
N. Sidler	Belastingadvieskantoor Sidler
P. Snip	LogicaCMG
H. van Voorst	Raet
M. Wiggers	CTB

Daarnaast is een telefonische enquête uitgevoerd bij 45 organisaties.

II Deelnemers expertpanel

Naam	Organisatie(s)
J. van Breugel	UWV
N. Dekkers	ABP
R. Gloudi	Belastingdienst
L. Harteveld	Ministerie van SZW
J. Lammers	VNO-NCW
E. Morit	Ministerie van Financiën
C. Pannekoek	IBS Software
H. Rutten	Akzo Nobel
L. Smeets	UWV
J. Warmerdam	MKB Nederland
C. Water	Randstad
B. Welten	Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen (NOAB)
R. Wigleven	Shell International
P. Bont	Actal
S. van Klink	Actal
K. Jonkheer	Actal
P. Bex	SIRA Consulting
B. Duits	SIRA Consulting
M. Aalders	SIRA Consulting