



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Aan de Vaste Commissie van Financiën uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
mr. R.F. Berck
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 25 juni 2002

Betreft: Commentaar op het voorstel betreffende de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten ('Walvis') en het wetsvoorstel betreffende de aansluitingswet Walvis (kamerstukken 28 219 en 28 371)

Geachte leden van de Commissie,

De Nederlandse Orde van belastingadviseurs (hierna 'de Orde') heeft met belangstelling kennis genomen van een tweetal wetsvoorstellen die beogen het loonbegrip in de loonbelasting en de sociale verzekeringen te stroomlijnen, te weten het voorstel betreffende de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten ('Walvis') en het wetsvoorstel betreffende de aansluitingswet Walvis. In het onderhavige commentaar plaatst de Orde een aantal opmerkingen bij beide wetsvoorstellen. De nadruk zal liggen op de heffingskant van beide voorstellen, te weten de voorgestelde aanpassingen betreffende het premieloon en het fiscale loon, alsmede de heffingsmethodiek. Aan de uitkeringsaspecten besteedt de Orde slechts zeer beperkt aandacht.

1. ALGEMENE OPMERKINGEN

De Orde is van oordeel dat met de beide voorliggende wetsvoorstellen een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Zij juicht de voorstellen in dat verband dan ook zeer toe. Na de vele onderzoeken en rapporten die de afgelopen decennia over dit onderwerp zijn verschenen maar die geen van allen tot concrete voorstellen, laat staan maatregelen, hebben geleid, is het verfrissend dat dit nu wel is gelukt en dat realisering binnen een overzichtelijke tijdshorizon beoogd is. Niettemin vraagt de Orde waarom realisatie niet een jaar eerder tot de mogelijkheden behoort. Weliswaar gaat het om een majeure operatie, maar bij afronding van de parlementaire behandeling gedurende het onderhavige jaar, zou invoering per 2004 naar het oordeel van de Orde tot de mogelijkheden moeten behoren.

De Orde spreekt haar zorg uit over de tot op heden sterk gescheiden aanpak van de problematiek door indiening van een tweetal wetsvoorstellen door beide betrokken departementen waarbij het er de schijn van heeft dat beide departementen althans wat betreft het organisatorische proces niet adequaat met elkaar samenwerken.

In de eerste plaats wekt het bevreemding dat beide wetsvoorstellen niet gelijktijdig zijn ingediend, of beter nog in elkaar zijn geschoven. In de tweede plaats is het opmerkelijk dat voor beide wetsvoorstellen de betrokken departementen geen gezamenlijke verantwoording dragen blijkens de ondertekening. In de derde plaats is de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen tot op heden gesplitst. Gelet op de zeer nauwe samenhang tussen beide wetsvoorstellen dringt de Orde er sterk op aan dat de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen geheel gezamenlijk wordt voortgezet.

Hoewel de Orde waardering heeft voor de stroomlijning van de onderscheiden loonbegrippen is zij niet gelukkig met de gekozen uitgangspunten en vormgeving van de stroomlijning. Het aangrijpingspunt van de stroomlijning is het uitkeringsloon. Dit is het meest enge loonbegrip; gelet op de equivalentiegedachte die (nog steeds) mede ten grondslag ligt aan de werknemersverzekeringen is ook het premieloon beperkt qua omvang. Daar voor de loonheffing een breed loonbegrip noodzakelijk is gelet op het aldaar geldende stelsel, leidt deze benadering tot het uiteenlopen van premieloon en fiscaal loon. In essentie meent de Orde dat hier sprake is van een drietal belangrijke bezwaren:

- a. door de gekozen opzet blijken de administratieve lasten voor de werkgevers in fiscale sfeer toe te nemen in plaats van af te nemen. Weliswaar wordt dit gecompenseerd door een (grotere) administratieve lastenverlichting in de sfeer van de premieheffing werknemersverzekeringen, maar naar de mening van de Orde kan op beide vlakken (verdergaande) administratieve lastenverlichting worden bereikt zoals hierna nog zal worden aangegeven;
- b. de opzet om een beperkt loon als uitgangspunt te nemen leidt tot het ongerijmde en gekunstelde gevolg dat bovenmatige kostenvergoedingen, loon in natura en a-periodiek loon niet tot het premieloon behoren;
- c. door een groter aantal loonbestanddelen in de eindheffing op te nemen wordt enerzijds bewerkstelligd dat er een verdergaande inbreuk wordt gepleegd op het aan de loon- en inkomstenbelasting mede ten grondslag liggende draagkrachtbeginsel, terwijl anderzijds voor de werkgever een lastenverzwaring optreedt ten gevolge van de uitbreiding van de eindheffing.

Deze bezwaren worden veroorzaakt door de naar de mening van de Orde onjuiste principiële keuze het uitkeringsloon als uitgangspunt te nemen. Dit uitgangspunt acht de Orde om twee redenen onjuist. De belangrijkste reden is dat de wetsvoorstellen primair beogen de administratieve lasten voor de werkgevers te verminderen. Werkgevers hebben in hoofdzaak te maken met het fiscale en het premieloon en in aanzienlijk mindere mate met het uitkeringsloon. In de tweede plaats ligt aan zowel het fiscale als het premieloon hetzelfde uitgangspunt ten grondslag, te weten dat loon al hetgeen is dat uit dienstbetrekking wordt verkregen. Gelet hierop is de Orde van oordeel dat vanuit vereenvoudigingsoogpunt en vanuit het oogpunt van administratieve lastenverlichting het fiscaal loon en het premieloon geheel op elkaar moeten worden afgestemd en dat vervolgens het uitkeringsloon – waar met name de UWV's mee te maken hebben – daaraan aangepast wordt. Met die aanpassingen heeft de werkgever (vrijwel) niets van doen.

Deze benadering leidt tot een aanzienlijk verdergaande lastenverlichting voor werkgevers, terwijl de hiervoor vermelde bezwaren zich niet langer voordoen. De Orde kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de bewindslieden er voor hebben gekozen vooral te komen tot administratieve lastenverlichting voor de uitvoeringsorganisaties. Nu is er niets tegen op vermindering van die uitvoeringslasten, maar het mag niet zo zijn dat daar het primaat ligt: het primaat behoort te liggen bij de vermindering van de administratieve lastenverlichting voor de werkgever en daarnaast is het wenselijk dat ook de administratieve lasten van de uitvoeringsorganen zoveel mogelijk beperkt worden. De Orde geeft u dan ook ten eerste in overweging het in de voorliggende wetsvoorstellen gehanteerde uitgangspunt te laten vallen en te kiezen voor het uitgangspunt waarbij fiscaal en premieloon identiek zijn en het uitkeringsloon daarvan wordt afgeleid. De Orde realiseert zich overigens dat premieloon en fiscaal loon niet geheel gelijk aan elkaar kunnen zijn, omdat loon uit vroegere dienstbetrekking buiten het premieloon behoort te blijven. Dit is echter bepaald geen onoverkomelijk probleem omdat enerzijds het onderscheid tussen beide vormen van loon in de rechtspraak voldoende is uitgekristalliseerd en anderzijds omdat werkgevers betrekkelijk weinig loon uit vroegere dienstbetrekking verstrekken.

De Orde vraagt ter afsluiting van deze inleiding nog aandacht voor een tweetal punten die samenhangen met de stroomlijning van de loonheffing en de premieheffing. In de eerste plaats verbaast de Orde er zich over dat nog steeds geen uitvoering is gegeven aan één van de voorstellen van de MDW-werkgroep Stevens inzake het zelfstandigen- en werknemersbegrip, te weten het openstellen van beroep in cassatie tegen beslissingen van de Centrale Raad van Beroep betreffende het begrip dienstbetrekking. De regering heeft zich in haar reactie op het advies van de werkgroep ook op dit punt positief uitgelaten. Tot op heden is echter geen enkele vervolgstap op deze intentie waargenomen. De Orde verzoekt de regering met spoed te komen tot een voorstel tot wetswijziging op dit punt.

In de tweede plaats wijst de Orde er op dat waar het betreft de heffingsmethodiek van de premies werknemersverzekeringen in de voorliggende wetsvoorstellen wel een wijziging wordt voorgesteld, maar niet een zodanige aanpassing wordt voorgesteld dat het heffingssysteem naadloos aansluit bij het fiscale heffingssysteem. De Orde acht dit uiterst ongelukkig. Dit is temeer het geval nu de topman van het UWV te kennen heeft gegeven dat de heffing van de premies werknemersverzekeringen – zoals door diverse anderen en ook door de Orde al regelmatig is bepleit – overgeheveld moet worden naar de fiscus. Het komt de Orde voor dat de onderhavige wetsvoorstellen bij uitstek geschikt zijn deze operatie gelijktijdig door te voeren.

Ter afsluiting van de ze algemene opmerkingen verzoekt de Orde aandacht te besteden aan de gevolgen van naheffingen en aanvullende premienota's die worden opgelegd na inwerkingtreding van de wet maar die betrekking hebben op de daaraan voorafgaande periode. Het is de Orde uit de voorliggende stukken niet geheel duidelijk welk regime daarop van toepassing is.

2. DE AANPASSING VAN HET PREMIELOON

De wetgever tracht de doelstelling van het wetsvoorstel Walvis – het verlichten van administratieve lasten - te bewerkstelligen door een geheel nieuw loonbegrip in de Coördinatiewet Sociale Verzekering te introduceren. Als uitgangspunt is hiervoor genomen het uitkeringsloon. Het premieloon, te weten het loon waarover de premies werknemersverzekeringen (WW, WAO en ZfW) worden berekend, zal uitsluitend nog bestaan uit het vast overeengekomen loon in geld dat naar tijdsruimte wordt vastgesteld. Dit betekent onder andere dat over variabel loon, loon in natura en (schriftelijk overeengekomen) kostenvergoedingen geen premies meer geheven zullen worden.

Verondersteld wordt dat door deze aanpassingen administratieve lastenverlichting wordt bereikt enerzijds doordat:

- a. de werkgever minder gegevens aan het UWV hoeft aan te leveren met betrekking tot het vaststellen van eventuele uitkeringen van de werknemer;
- b. de vaststelling van de verschuldigde premies wordt vereenvoudigd.

Op eerste gezicht lijkt het wetsvoorstel op deze wijze de beoogde doelstelling te bereiken. De Orde betreurt echter de keuze voor het nieuwe loonbegrip. De introductie van dit loonbegrip leidt tot nieuwe vragen en tot nieuwe afbakeningsproblemen. De vraag wanneer loon vast overeengekomen is en wanneer loon naar tijdsruimte wordt vastgesteld, leidt tot onduidelijkheden voor werkgevers en het UWV. Hoort bijvoorbeeld een vaste maandelijkse bijdrage in de hypotheekrente tot het nieuwe premieloon? Wanneer is sprake van ‘vast’ en wanneer van ‘variabel’ loon? Wanneer is sprake van ‘loon in natura’ en wanneer van ‘loon in geld’? De kans op discussies en juridische procedures tussen het UWV en de werkgever over of iets wel of niet tot het premieloon behoort, wordt door een nieuw loonbegrip vergroot. Onvermijdelijk zal slechts nieuwe jurisprudentie de ontstane onduidelijkheden weg kunnen nemen en de nieuwe ‘grensgeschillen’ kunnen beslechten. De Orde acht dat geen verbetering en bepleit dat de aanpassingen zoveel mogelijk blijven binnen het bestaande begrippenkader.

De aanpassingen in het premieloon leiden tot een eenmalige algemene administratieve lastenverzwaring. De loonadministratie van de werkgever zal aan de nieuwe systematiek dienen te worden aangepast. De Orde acht het onevenwichtig dat deze algemene lastenverzwaring wordt gerechtvaardigd door de specifieke lastenverlichting door vermindering van het berichtenverkeer naar het UWV. De werkgever heeft ten gevolge van de gekozen aanpak in feite pas baat bij de uitkomsten van de voorgenomen wetswijziging indien voor één van zijn werknemers het recht ontstaat op een WW- of een WAO-uitkering.

Onder de huidige regelgeving kunnen premies slechts geheven worden indien een dienstbetrekking tussen de werknemer en de werkgever aanwezig is. Hieronder wordt in de eerste plaats de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst verstaan. Daarnaast wordt een aantal arbeidsverhoudingen als ‘fictieve’ dienstbetrekking aangemerkt. Onder de huidige regelgeving is het onderscheid tussen de echte en fictieve dienstbetrekking in beginsel niet van belang. In beide gevallen dient de werkgever premies werknemersverzekeringen af te dragen.

De Orde merkt op dat in het wetsvoorstel Walvis het onderscheid wel tot een verschil leidt. In het geval van een 'gewone' dienstbetrekking behoort het variabele loon niet tot het premie- en uitkeringsloon. In de situatie van een 'fictieve' dienstbetrekking moeten deze beloningscomponenten wel bij het premieloon worden opgeteld. De werkgever moet dus steeds van te voren vaststellen welk type dienstbetrekking sprake is, dat in de praktijk niet eenvoudig is. Deze extra toetsing brengt een verzwaring van de administratieve lasten met zich mee. De Orde verneemt gaarne hoe gehandeld moet worden als achteraf – bijvoorbeeld na een beroepsprocedure - blijkt dat aanvankelijk van een verkeerd uitgangspunt is uitgegaan.

De Orde heeft kennis genomen van het voornemen om alle schriftelijk overeengekomen kostenvergoedingen buiten de heffing van premies te laten. Het bevreemdt de Orde daarbij dat in het wetsvoorstel Walvis de huidige definitie van het begrip kostenvergoeding is gehandhaafd (zie het voorgestelde artikel 6 lid 1 onder a CSV). Dienen kostenvergoedingen nog steeds aan deze definitie getoetst te worden? In dat geval lijkt geen administratieve vereenvoudiging te worden bereikt. Immers, de werkgever zal dan alsnog de afweging dienen te maken of het karakter van de vergoeding zich ertoe leent om deze premievrij te kunnen uitbetalen. Tevens vraagt De Orde zich dan af waarom niet aangesloten is bij het begrip 'vrije vergoeding' zoals dat voor de inhouding van loonbelasting moet worden toegepast. Of begrijpt de Orde het goed dat het er slechts om gaat dat de kostenvergoeding schriftelijk overeengekomen wordt? In dat geval is het opnemen van een afzonderlijke definitie van kostenvergoedingen overbodig.

De Orde deelt niet de mening dat vereenvoudiging van het premieloon leidt tot een administratieve lastenverlichting. De vereenvoudiging van het premieloon kan immers niet los worden gezien van de aanpassingen in de loonbelasting. De vaststelling van het premieloon wordt vereenvoudigd door het achterwege laten van kostenvergoedingen en van loon in natura bij de heffing van premies. Het complexe regime inzake onbelaste kostenvergoedingen en onbelaste verstrekkingen blijft gelden voor de bepaling van de grondslag voor de loonbelasting (het fiscale loon). De werkgever zal deze bepalingen alsnog dienen te hanteren. In zoverre verandert er dus voor de werkgevers niets en wordt er geen vereenvoudiging bereikt. Daarnaast zal de werkgever, ten opzichte van de huidige situatie, bij alle elementen van het loon een aparte beoordeling dienen te maken of zij tot het premieloon behoren dan wel tot het fiscale loon. Naar de mening van de Orde zal, met uitzondering van de vereenvoudiging van het berichtenverkeer naar het UWV, het wetsvoorstel daarom tot een verzwaring van de administratieve lasten leiden.

De Orde vraagt zich af hoe met betrekking tot de premieheffing om dient te worden gegaan met het negatief loon. Negatief loon ontstaat wanneer de werknemer te veel aan loon heeft ontvangen en dit terugbetaalt aan de werkgever of indien een werknemer bijvoorbeeld een boete verschuldigd is aan de werkgever. Dient dan ook onderscheid te worden gemaakt tussen 'vast' en 'variabel' negatief loon? Zal de werkgever in tegenstelling tot de huidige situatie dit in de loonadministratie kunnen verwerken?

Op het punt van het nieuwe loonbegrip voor de premieheffing werknemersverzekeringen trekt de Orde de volgende conclusie: voor de werkgever treedt een administratieve lastenverlichting op doordat dankzij de nieuwe systematiek het berichtenverkeer naar het UWV wordt vereenvoudigd. De werkgever wordt echter voor een administratieve lastenverzwaring gesteld doordat voor alle werknemers de elementen van het loon moeten worden beoordeeld of deze tot het premieloon behoren dan wel tot het fiscale loon. De verschillen tussen deze twee loonbegrippen worden immers groter dan thans het geval is. Daarnaast dient de werkgever vaker dan nu het geval is een afweging te maken of sprake is van een echte dienstbetrekking, dan wel een fictieve dienstbetrekking. De Orde meent dat een specifieke lastenverlichting (het berichtenverkeer met betrekking tot de uitkeringen) de generieke lastenverzwaring als gevolg van het grotere verschil tussen het loon voor de premieheffing en het loon voor de belastingheffing niet rechtvaardigt. De oorzaak van deze onevenwichtigheid ligt in het streven het uitkeringsloon als uitgangspunt te nemen voor het premieloon.

Zoals hiervoor in de Inleiding reeds is opgemerkt zal administratieve lastenverlichting eerder en eenvoudiger bereikt worden door het premieloon gelijk te stellen aan het fiscale loon (zie uitgebreider hierna).

3. AANSLUITINGSWET WALVIS: DE TOEDELING VAN LOONBESTANDDLEN IN DE LOONBELASTING

Volgens de systematiek van de aansluitingswet Walvis zullen de loonbestanddelen toegewezen worden aan de volgende drie heffingen:

- tabelloonheffing
- heffing voor het aanvullend loon
- heffing voor het eindheffingsloon

Het tabelloon zal in grote mate gelijk zijn aan het loon voor de premieheffing. Het aanvullende loon is hetgeen dat niet tot het tabelloon of het eindheffingsloon behoort. Met name variabel loon, loon in natura en belaste kostenvergoedingen zullen in de praktijk het aanvullende loon gaan vormen. De werkgever mag daarbij echter kiezen om ten hoogste € 200 hiervan door middel van de eindheffing te belasten, in welk geval de belasting niet ten laste van de werknemer komt, maar door de werkgever moet worden gedragen. Met de uitbreiding van de eindheffing wordt beoogd de administratieve lasten voor de werkgever te verlichten.

De Orde is van mening dat hiermee het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de loonbelasting weinig in positieve zin doet veranderen aan de huidige situatie. Het verschil tussen het loon voor de premieheffing en het loon voor de belastingheffing wordt vergroot. Dit verschil leidt tot onnodige administratieve lasten. Bovendien vormt het in de praktijk nu reeds onder meer een groot obstakel bij het invoeren van verlofspaarregelingen.

De afzonderlijke fiscale behandeling van het aanvullend loon zal, naar de mening van de Orde, altijd tot een administratieve lastenverzwaring leiden. Dat de mogelijkheden voor de eindheffing worden uitgebreid doet hier maar zeer beperkt afbreuk aan. Bovendien zal de werkgever, ten opzichte van de huidige regelgeving, steeds een nieuwe afweging moeten maken, te weten of in een concreet geval de eindheffing kan worden toegepast, dan wel de afzonderlijke heffing voor het aanvullend loon.

De Orde verwacht dat in de praktijk vooral problemen zullen optreden bij het periodiek aanvullend loon, zoals de telefoon van de zaak, huisvesting, gedeeltelijke belaste kostenvergoedingen, kinderopvang, maandelijkse bijdrage in de ziektekostenpremie etc. Hierop dient maandelijks een afzonderlijke belastingtabel te worden toegepast. De tabel in deze systematiek is gelijk aan de huidige tabel voor bijzondere beloningen en is derhalve gebaseerd op het inkomen van het vorige jaar. Daarbij vervalt de voordeelregel (artikel 26, lid 2, Wet LB 1964), alsmede de mogelijkheid om overwerkloon bij het tijdvak loon te voegen (artikel 26, lid 3, Wet LB 1964). Het gevolg hiervan is dat de loonbelasting minder goed zal aansluiten op de inkomstenbelasting als gevolg waarvan in meer gevallen een aanslag inkomstenbelasting moet worden opgelegd. De nieuwe tabelsystematiek leidt derhalve tot administratieve lastenverzwaring voor werkgevers, werknemers en de belastingdienst.

Voorts wordt met het wetsvoorstel beoogd de inzichtelijkheid in de fiscale regelgeving voor de werknemer te bevorderen. De huidige niet-inzichtelijkheid is het gevolg van complexe loonstroken en wordt in een grote mate veroorzaakt doordat de premies werknemersverzekeringen op een geheel andere wijze worden berekend dan de loonbelasting. Zoals aangegeven wordt dit verschil door de beide wetsvoorstellen per saldo vergroot en zal de invoering van een extra loonbegrip de inzichtelijkheid eerder verkleinen dan vergroten.

De loonstrook zal bovendien uitgebreid dienen te worden met het aanvullend loon, aangezien dit relevante informatie is voor de inkomstenbelasting. Verder meent de Orde dat de loonbelasting minder nauwkeurig zal aansluiten op de inkomstenbelasting. Het is de Orde dan ook niet duidelijk op welke wijze de voorliggende wetsvoorstellen voor de werknemers leiden tot meer inzichtelijkheid van de belasting- en premiewetgeving.

4. AANSLUITINGSWET WALVIS: DE UITBREIDING VAN EINDHEFFING.

Bij het wetsvoorstel Aansluitingswet Walvis is beoogd een administratieve lastenverlichting te creëren door de mogelijkheden voor de eindheffing uit te breiden. De eindheffing is een collectieve heffing op grond waarvan niet meer individueel per werknemer de verschuldigde loonbelasting hoeft te worden vastgesteld. Indien een werkgever voor de eindheffing kiest, dient brutering plaats te vinden aangezien hij de verschuldigde loonbelasting in dat geval niet op de werknemer mag verhalen. Op dit moment lopen de eindheffingstarieven op tot 108,3%. Indien niet voor eindheffing wordt gekozen bedraagt het tarief maximaal 52%, welke belasting bovendien van de werknemer kan worden ingehouden. Kiest een werkgever voor de eindheffing dan dient hij zelf een tarief van maximaal 108,3% aan de belastingdienst af te dragen. De Orde verwacht om die reden dat werkgevers niet snel geneigd zullen zijn om voor de eindheffing te kiezen aangezien dit tot een stijging van de loonkosten leidt. Aan de hand van het onderstaande voorbeeld zal dit worden toegelicht:

Voorbeeld

Stel een werkgever heeft tien werknemers in dienst die thuis regelmatig zakelijke telefoongesprekken moeten voeren. De werkgever vergoedt daarom de totale kosten van de telefoonrekening van de werknemers. Van deze vergoeding moet maandelijks € 22,69 (artikel 39 URLB) bij het belaste loon worden opgeteld. Op grond van het wetsvoorstel aansluitingswet Walvis mag de werkgever ervoor kiezen deze in de eindheffing op te nemen. Hieronder wordt de situatie vergeleken waarbij de werkgever het tarief voor aanvullend loon toepast en die waarbij hij kiest voor de eindheffing. Verondersteld wordt dat op de werknemers een tarief van 42% van toepassing is, zodat het eindheffingstarief 72,40% bedraagt. Verder wordt verondersteld dat de maandelijkse telefoonkostenvergoeding € 35 bedraagt. Met betrekking tot de premieheffing is bij de berekening uitgegaan van de gemiddelde werkgeverslasten. Er is geen rekening gehouden met de gevolgen voor de vennootschapsbelasting.

	Toepassing tabel	Eindheffing
Telefoonkostenvergoeding per maand	€ 35	€ 35
Belaste deel telefoonvergoeding	€ 22,69	€ 22,69
Loonbelasting per maand, te betalen door werknemer	€ 9,53	
Loonbelasting per maand, te betalen door werkgever		€ 16,43
Besparing werkgeverspremies		€ 4,22
Totale kosten telefoonregeling voor de werkgever per jaar (x 10 werknemers)	$€ 35 \times 12 \times 10 = € 4.200$	$(€ 35 + € 16,43 - € 4,22) \times 12 \times 10 = € 5.665,20$
Stijging kosten in % ten opzichte van de huidige situatie	0%	35%
Opbrengsten belastingdienst	$€ 9,53 \times 12 \times 10 = € 1.143,60$	$€ 16,43 \times 12 \times 10 = € 1.971,60$
Stijging belastingopbrengsten in %	0%	72%

Indien de werkgever voor de eindheffing kiest stijgen voor hem de jaarlijkse kosten van de telefoonregeling in dit voorbeeld met € 1.467,60 ofwel 35%. De additionele opbrengst voor de belastingdienst is in deze situatie jaarlijks € 828 ofwel 72%. Daar staat tegenover dat de werknemer minder aan belasting betaalt en dat met de eindheffing minder administratieve lasten gemoeid zijn.

Nu met het toepassen van de eindheffing een forse loonkostenstijging gemoeid is, verwacht de Orde dat de meeste werkgevers hiervoor niet zullen kiezen. De als vereenvoudiging gepresenteerde eindheffingssystematiek zal dus geen bijdrage leveren aan het verminderen van de administratieve lasten en slechts de loonkosten opstuwen. Met andere woorden: met de eindheffing wordt een oplossing gesuggereerd die feitelijk geen oplossing is.

De Orde is overigens van mening dat de eindheffing (los van de hoge loonkosten) positiever wordt afgeschilderd, dan zij daadwerkelijk is. De loonbestanddelen die in de eindheffing worden belast, worden niet tot het inkomen gerekend van de werknemer. Dit kan gevolgen hebben op tal van inkomensafhankelijke regelingen zoals de ziekenfondsgrens, het maximale premieloon, de pensioengrondslag, huursubsidies, de afdrachtvermindering loonbelasting. De Orde vraagt zich af of de gevolgen die het wetsvoorstel Aansluitingswet Walvis op deze bepalingen heeft, zijn onderzocht.

De globale berekening van de eindheffing die in het wetsvoorstel Aansluitingswet Walvis is voorgesteld, wordt in beginsel door de Orde toegejuicht. De Orde vraagt zich echter hierbij af wat precies onder het begrip 'globaal' verstaan wordt, alsmede wanneer sprake is van 'beduidende vereenvoudiging' (het voorgestelde artikel 31, lid 10, Wet LB 1964). De wetgever heeft nagelaten om hierbij criteria te geven, hetgeen ruimte laat voor onduidelijkheden en voor discussies tussen de werkgever en de belastingdienst.

De uitbreiding van de eindheffing beperkt zich evenwel tot € 200 per maand. Dit is naar de mening van de Orde niet toereikend. De vergoeding van de kosten voor huisvesting bijvoorbeeld kunnen daardoor niet belast worden door middel van de eindheffing.

5. DAGLOONPROBLEMATIEK

In het voorliggende wetsvoorstel loopt het fiscale loon en het zogenoemde sv-loon uit elkaar. Zoals hiervoor betoogd is de Orde van oordeel dat het uitgangspunt echter moet zijn in een gelijkstelling van het fiscale en het premieloon en dat er daarnaast een aangepast enger uitkeringsloon geldt. Deze benadering leidt tot de meest vergaande lastenverlichting voor werkgevers en werknemers. Een eventueel alternatief – waaraan de Orde evenwel bepaald niet de voorkeur geeft – zou in kunnen houden in het heffingsloonbegrip een tweedeling aan te brengen, te weten: premieloon en eindheffingsloon, waarbij het eindheffingsloon betrekking heeft op alle looncomponenten die geen inkomensverhogend effect hebben. Voor de bepaling van het dagloon dient naar het oordeel van de Orde dan slechts rekening gehouden te worden met het premieloon. Om te voorkomen dat met name incidentele beloningen op die wijze wel een heel grote invloed kunnen hebben en daarmee de hoogte van een mogelijk langdurige uitkering afhankelijk maken van toevalligheid, zou overwogen kunnen worden om de referteperiode te verlengen van één tot bijvoorbeeld drie jaren. De Orde wijst er op dat deze benadering mede als nadeel heeft dat hiermee ook een middelend effect optreedt ten aanzien van carrière-effecten.

Bij de berekening van het dagloon zal voortaan het in het refertejaar genoten loon worden gedeeld door 261 dagen. Wanneer in de referteperiode weinig is gewerkt, kan dit leiden tot erg lage daglonen. Om die reden is bepaald dat in het refertejaar wel in minimaal drie premiebetalingstijdvakken loon moet zijn genoten. Indien dit niet het geval is, zal de referteperiode worden verlengd tot het derde premiebetalingstijdvak is gevonden, zonder dat de noemer van de breuk wordt verhoogd. De Orde verneemt graag wat de rechtvaardiging is om het loon van werknemers met weinig werkdagen op deze wijze feitelijk te verhogen.

Het onderscheid tussen vast en wisselend loon komt in de voorgestelde systematiek te vervallen. Tot slot wordt de aansluiting bij het laatstelijk of gewoonlijk uitgeoefende beroep losgelaten. Hierover merkt de Orde op dat het niet duidelijk is of de hoogte van de uitkering afhankelijk wordt van het sv-loon of het loon waarover ook feitelijk premies werknemersverzekeringen zijn betaald. Hierin kan namelijk een verschil zitten. Immers blijkt de jurisprudentie van de CRvB zijn alleen premies werknemersverzekeringen verschuldigd over dagen waarop feitelijk is gewerkt, terwijl het loon over die dagen wel sv-loon vormt. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Walvis (pag. 74) wordt weliswaar aangegeven dat het bij het in de referentieperiode genoten loon niet alleen gaat om loon over dagen waarop daadwerkelijk arbeid is verricht, maar tevens dat het betreft loon over vakantiedagen, erkende feestdagen, ATV-dagen en bijzonder verlofdagen. Hierbij wordt vervolgens opgemerkt dat dit zo is omdat het loon betreft waarover premies werknemersverzekeringen zijn betaald. Gelet op de jurisprudentie van de CRvB betwijfelt de Orde of dit uitgangspunt juist is. De Orde bepleit op dit punt dan ook graag een verduidelijking van de wetgever, zo nodig gevolgd door reparatiewetgeving op het punt van de verschuldigdheid van premies werknemersverzekeringen over dagen waarop niet feitelijk is gewerkt maar waarover wel loon is genoten. Of voorziet het voorgestelde artikel 5, onderdeel b CSV hierin voldoende?

Samenhangend met het voorgaande bepleit de Orde om bij de berekening van de hoogte van de verschuldigde premies werknemersverzekeringen het aantal zogenoemde sv-dagen per week standaard op vijf te stellen. De Orde realiseert zich dat dit betekent dat er ongeacht het aantal gewerkte dagen vijf keer een franchise in acht wordt genomen en het maximum premieloon ook op vijf dagen wordt gebaseerd, maar aangezien ook de uitkeringen geacht worden betrekking te hebben op vijf dagen per week ongeacht het arbeidspatroon in het verleden, lijkt dit de Orde alleszins redelijk. Concreet houdt het door de Orde voorgestelde systeem in dat het aan de heffingskant — net zo min als aan de uitkeringskant — niet uitmaakt of een werknemer bijvoorbeeld op vier dagen negen uur werkt of deze 36 uur verdeelt over vijf dagen.

6. PREMIEAFDRACHTSYSTEEM

Een nieuw fenomeen in de heffingssystematiek is het verzekeringsbericht. Dit verzekeringsbericht vervangt het registratiebericht en het statusoverzicht. Het verzekeringsbericht wordt aan de werknemer bij aanvang van de dienstbetrekking verstuurd en vervolgens elke drie maanden. Op dit verzekeringsbericht zullen alle gegevens die van belang zijn voor het recht, de duur en de hoogte van de uitkering worden vermeld. Blijkens de memorie van toelichting is de werknemer verplicht om de gegevens te controleren en eventuele onjuistheden of onvolledigheden te melden bij het UWV. De werknemer krijgt dus een veel nadrukkelijker taak bij de heffing dan momenteel het geval is.

De informatie op het verzekeringsbericht is, zoals aangegeven, tevens de basis voor een eventuele uitkering. Indien een werknemer eerst bij het aanvragen van een uitkering melding maakt van het feit dat de gegevens op het verzekeringsbericht niet correct zijn, krijgt hij blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Walvis echter nog wel de gelegenheid door middel van betrouwbare bewijsstukken en/of brondocumenten (bijvoorbeeld een aanstellingsbrief, loonstroken, arbeidsovereenkomst, bank- of giroafschriften) de gegevens aan te vullen of te corrigeren. Indien het UWV het voldoende aannemelijk acht dat inderdaad is uitgegaan van foutieve gegevens, zal het UWV navraag doen bij de betreffende werkgever.

Mocht komen vast te staan dat de werknemer gelijk heeft, dan wordt op basis van deze nieuwe informatie een uitkering toegekend. Tegelijkertijd zal de werkgever geconfronteerd worden met een naheffing van niet betaalde premies werknemersverzekeringen.

Met name deze laatste stappen (correctiemogelijkheid door werknemer in uitkeringsfase gevolgd door een naheffing bij de werkgever) acht de Orde een verslechtering van de heffingsystematiek. Door de werknemer deze escape te bieden is het belang van de werknemer bij het controleren van het verzekeringsbericht naar het oordeel van de Orde gering. Indien hij namelijk tot de conclusie komt dat er een te hoog SV-loon wordt vermeld, heeft hij naar de mening van de Orde slechts een zeer gering direct financieel nadeel aangezien het grootste deel van de premielast op de werkgever drukt. Tegelijkertijd heeft hij een aanspraak op een hogere uitkering.

Indien hij tot de conclusie komt dat er een te laag sv-loon is vermeld en hij heeft voldoende 'harde' bewijzen om dat, mocht het verzekerde risico zich voordoen, te zijner tijd aan te tonen bij het UWV, heeft hij naar de mening van de Orde slechts voordeel bij het niet direct melden aan het UWV. Immers hij betaalt zelf premie over een lager sv-loon en de correctie die te zijner tijd wordt opgelegd aan de werkgever is niet op hem verhaalbaar. Deze systematiek acht de Orde veel weg hebben van een loterij zonder nieten voor de werknemer.

Het voorgestelde berichtenverkeer zou naar de mening van de Orde dan ook zodanig moeten worden aangepast dat het bericht dat naar de werknemer gaat een voor bezwaar vatbare beslissing vormt. Indien de werknemer daar vervolgens geen bezwaar tegen maakt, is er sprake van een rechtens onaantastbare beslissing, waarop behoudens zwaarwegende redenen in uitzonderingssituaties (bijv. fraude) niet meer mag worden teruggekomen door het UWV. Behoudens deze gevallen kan er dan ook geen correctienota meer bij de werkgever worden opgelegd. Deze benadering acht de Orde een zeer redelijke benadering, zeker ook gelet op de verzekeringsgedachte achter de werknemersverzekeringen. Immers er mag van uitgegaan worden dat werkgevers streven naar een juiste verwerking van de loongegevens en daarmee gepaard gaande premiebetaling. Als werknemers vervolgens regelmatig en op een duidelijke wijze inzicht geboden wordt in alle gegevens met betrekking tot hun eigen verzekeringsaanspraken, mag naar het oordeel van de Orde van hen verwacht worden dat zij deze gegevens ook controleren. Zeker als het de gegevens betreft zoals vermeld in de memorie van toelichting, als zijnde bronnen aan de hand waarvan de werknemer achteraf de onjuistheid van het verzekeringsbericht kan aantonen.

7. INFORMATIEVERSTREKKING

De Orde is de mening toegedaan dat de memorie van toelichting niet geheel consistent, of althans wordt het beoogde doel niet geheel efficiënt bereikt, op het punt ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan het UWV. Gesteld wordt dat het aantal gewerkte dagen geen rol speelt in de voorgestelde dagloonsystematiek, waardoor de werkgever niet meer het aantal gewerkte dagen hoeft te registreren. Het wordt daarom aan de werkgever overgelaten of hij al dan niet per werknemer per salarisperiode opgave doet van het aantal ziekte-dagen, het aantal bijzondere verlofdagen etc. Bij consequente aanlevering van deze gegevens gaat het wetsvoorstel Walvis ervan uit dat het UWV deze gegevens niet meer hoeft op te vragen als een (ex-)werknemer later een beroep doet op de WW, ZW of de WAO.

De Orde gaat er van uit dat de wetgever bij deze opmerking in gedachten heeft gehad dat het in de referteperiode genoten loon in alle gevallen door 261 wordt gedeeld. Dit neemt echter niet weg dat de registratie van het aantal gewerkte dagen, of beter gezegd het aantal niet gewerkte dagen alsmede de hoogte van het daarover (niet) genoten loon, wel degelijk van betekenis is onder de nieuwe dagloonsystematiek.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Walvis wordt opgemerkt dat wanneer een werkgever bij de aanlevering van de loongegevens niet aangeeft in hoeveel dagen dit loon is verdiend, het UWV om deze gegevens moet vragen als een uitkering wordt aangevraagd. Dit is noodzakelijk omdat gegevens omtrent doorbetaalde en onbetaalde verlofdagen, ziekte-dagen, uitkering in verband met zwangerschap, bevalling of adoptie, perioden van werkloosheid of werktijdverkorting wel noodzakelijk zijn voor het adequaat vaststellen van de uitkeringshoogte. Er is immers voor deze situaties voor de berekening van het dagloon een uitzondering gemaakt op de hoofdregel. Deze uitzondering bestaat erin dat voor deze situaties voor de berekening van het dagloon een correctie wordt toegepast op het feitelijk genoten loon, bijvoorbeeld door het dagloon te berekenen aan de hand van het loon dat in het premiebetalingstijdvak voorafgaand aan het tijdvak waarin de werknemer ziek is geworden, werd genoten.

Gelet op het vorenstaande sluit naar het oordeel van de Orde de thans in het wetsvoorstel Walvis voorgestelde systematiek niet aan op het doel dat wordt beoogd. Het doel is immers dat de PLO het scharnierpunt vormt tussen de collecterende en de distribuerende functie van het UWV.

De Orde bepleit dan ook om de PLO dusdanig aan te passen dat werkgevers standaard opgeven wanneer zij een lager loon dan gebruikelijk aan hun werknemer betalen en wat de reden hiervan is.

8. DIVERSEN

Ook onder de nieuwe regelgeving houdt de overheid een uitzonderingspositie. De overheid werkt namelijk tot op heden voor wat betreft de premie-inhouding niet met SV-dagen maar met een deeltijdfactor. Deze systematiek zal ook onder de nieuwe regelgeving voorlopig worden gecontinueerd, zo begrijpt de Orde. Voor het overige zullen alle regels wel onverkort gaan gelden voor overheidswerknemers. De Orde meent dat er voor deze uitzonderingssituatie geen goede reden bestaat en bepleit dat de premieheffingssystematiek voor ambtenaren in deze operatie gelijk getrokken wordt met de overige werknemers.

9. CONCLUSIE

Afsluitend concludeert de Orde dat het een goede ontwikkeling is dat voorstellen worden gedaan ter stroomlijning van de loonbegrippen, maar tegelijkertijd is de Orde van oordeel dat de ingeslagen weg niet het beoogde resultaat oplevert. Dat resultaat kan alleen bereikt worden door fiscaal loon en premie loon aan elkaar gelijk te stellen en het uitkeringsloon door middel van een aantal aanpassingen daarop aan te laten sluiten. Voor de werkgever geldt dan voortaan één loonbegrip, nu hij met het uitkeringsloon weinig van doen heeft.

N O B

Ten aanzien van het heffingssysteem bepleit de Orde dat het heffingssysteem voor de premieheffing volledig wordt afgestemd op dat van de heffing van de loonbelasting. Gelet op de opmerkingen van de zijde van het UWV inzake de uitvoering van de premieheffing werknemersverzekeringen, bepleit de Orde tevens dat deze operatie tegelijkertijd wordt uitgevoerd. Als daarmee de invoering mogelijkerwijs met een jaar vertraagd zou worden, meent de Orde dat een dergelijk nadeel opweegt tegen de voordelen.

De Orde zou het bijzonder op prijs stellen indien u de bovenstaande vragen en opmerkingen bij uw afwegingen en bij de discussie met de Staatssecretaris van Financiën zou willen betrekken.

Een kopie van deze brief heeft de Orde heden verzonden aan de (demissionair) Staatssecretaris. Uiteraard is de Orde gaarne bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

mr. M.J. van Dieren

cc.

Vaste commissie voor Sociale Zaken en werkgelegenheid (de heer D.S. Nava (griffier))
Staatssecretarissen van Sociale Zaken en werkgelegenheid (de heer drs. J.F. Hoogervorst en mevrouw mr. A.E. Verstand-Bogaert)
Staatssecretaris van Financiën de heer drs. W.J. Bos