

Vergaderjaar 2003–2004

28 219

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten)

28 371

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in het kader van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Aansluitingswet Walvis)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juni 2004

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fractie geven aan dat ze met belangstelling kennis hebben genomen van de memorie van antwoord op de voorliggende wetsvoorstellen, maar constateren tevens dat niet op alle gestelde vragen een voldoende duidelijk antwoord is gegeven. De regering betreurt het dat de gegeven antwoorden niet de duidelijkheid boden die leden zochten en zal aan de hand van de vragen die bij deze fracties nog leven proberen die duidelijkheid alsnog te bieden.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fractie merken op dat er geen antwoord is gegeven op de vraag wat het overleg met het bedrijfsleven tot dusverre concreet heeft opgeleverd met betrekking tot de omvang van de PANA-aangifte (premie afdracht op nominatieve aangifte achteraf; loonaangifte) en de omvang van de overgangperiode. Zij vragen in dit verband de bewindslieden in hun antwoord op te nemen of zij het standpunt van deze fracties delen dat het streven erop dient te zijn gericht om de overgangperiode te beperken tot maximaal één jaar.

De regering onderschrijft de zienswijze van deze leden dat het streven erop dient gericht te zijn om de overgangperiode te beperken tot één jaar. Zoals in de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen Walvis en Aansluitingswet Walvis is aangegeven, is het kabinet er echter ook veel aan gelegen om de risico's van deze operatie zoveel mogelijk te minimaliseren en de terugvalopties niet te gebruiken (Handelingen II, nr. 72, blz. 4702). Dit geldt met name voor de overgangperiode.

De leden vragen wat het overleg met betrokken partijen heeft opgeleverd. Dit overleg zal vóór 1 juli as. plaatsvinden. Daarbij is de inzet van de regering om zo mogelijk een overgangperiode van maximaal één jaar te realiseren. Uiteraard geldt als voorwaarde dat werkgevers hun admini-

straties en systemen op tijd zullen hebben aangepast, waardoor de aanlevering van de loonaangifte 2006 soepel zal gaan verlopen.

Voor de gegevensset van de loonaangifte 2006 geldt dat ook daar de inzet is om de gegevensset zo beperkt mogelijk te houden. De toegezegde stofkam heeft er thans toe geleid dat vrijwel zeker een aantal gegevens kan vervallen. Ook kunnen de rubrieken 25 c en d (werkgeversdeel en werknemersdeel ww-premie Awf) bij nader inzien worden samengevoegd.¹ De nieuwe gegevensset zal in het overleg met de werkgeversorganisaties expliciet aan de orde komen. Over de uitkomsten van dit overleg zult u onverwijld worden geïnformeerd.

Omdat de regering verwacht dat er vanuit het bedrijfsleven nog meer uitvoeringstechnische vragen en suggesties zullen opkomen, zal periodiek overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties plaatsvinden.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fractie verzoeken nader toe te lichten waarom het uitzonderen van de WW-premie van het SV-loon ten koste gaat van de eenvoud van het loonbegrip. Zij zien niet in waarom dit in de praktijk tot grote uitvoeringsmoeilijkheden zou leiden.

Indien de ingehouden werkloosheidspremie niet langer tot het SV-loon zou behoren (oftewel de aftrekbaarheid van de WW-premies), zou dit inderdaad niet tot grote uitvoeringsproblemen leiden. Het is immers mogelijk om een vicieuze cirkel te vermijden door een rekenpercentage te hanteren. Een dergelijke oplossing kent echter een aantal nadelen, waardoor het kabinet van mening is dat dit verschil toch wenselijk blijft. Ten eerste gaat een dergelijke oplossing ten koste van de inzichtelijkheid van het bruto-netto traject van de werknemer, omdat het rekenpercentage afwijkt van het geldende WW-percentage.

Ten tweede leidt de aftrekbaarheid van het werknemersdeel premie WW tot een lager SV-loon en derhalve tot een lagere uitkeringsgrondslag voor uitkeringsgerechtigden. De gevolgen voor de uitkeringshoogte zullen per werknemer verschillen, afhankelijk van de omvang van de ingehouden WW-premie. De werkgever mag in 2004 5,80% WW-premie op het loon inhouden, voorzover het loon het bedrag van 58 per dag overschrijdt (dit bedrag is ongeveer gelijk aan het minimumloon per dag). Voor werknemers met een loon op of onder het minimumloon zijn er dus geen uitkeringsgevolgen. Voor werknemers met een loon boven het minimumloon zullen de nieuwe uitkeringen lager worden.

Ten derde leidt de aftrekbaarheid van de ingehouden WW-premie tot een lager SV-loon en derhalve tot lagere premieopbrengsten voor de WW, WAO en Zfw. Op macroniveau worden deze lagere premieopbrengsten niet afdoende gecompenseerd door de lagere uitkeringen. Dit komt doordat er geen terugverdieneffect optreedt ten aanzien van de Zfw en omdat er met name bij de besparing op de WAO-uitkeringen een flinke vertraging optreedt omdat de wijzigingen in het SV-loon alleen effect hebben voor nieuwe uitkeringen. Op zich is het wel mogelijk om de lagere premieopbrengsten te corrigeren door een verhoging van de verschillende premiepercentages. Dit zou echter gepaard gaan met negatieve koopkrachteffecten voor personen die een loon verdienen dat op of onder het minimumloon ligt (als gevolg van de verhoging van de Zfw-premie). Deze groep wordt dan geconfronteerd met een lager netto loon.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fractie merken op dat voorlichting ten aanzien van de gevolgen van de wijze waarop het beloningspakket van werknemers is samengesteld, niet alleen van belang is voor de al dan niet plaatsvindende loon- en premieheffing, maar met name ook voor de eventuele gevolgen voor uitkeringsrechten. De toenemende flexibilisering van de wijze waarop werknemers worden beloond, versterkt de noodzaak

¹ Zie voor de concept-gegevensset van de loonaangifte 2006: Kamerstukken II 2003/04, 28 219, nr. 16, bijlage 2.

van voorlichting ten aanzien van de gevolgen voor de uitkeringen. Ook de complexiteit van het loonbegrip, ook na aanvaarding van de onderhavige wetsvoorstellen, rechtvaardigt voorlichting hieromtrent aan werknemers. Deze leden vragen aan de bewindslieden in hoeverre zij hier ook een voorlichtingstaak weggelegd zien voor de overheid.

In de memorie van antwoord is gemeld dat er voor de werknemer weinig verandert. Dit is juist als alleen gekeken wordt naar het effect van de wetsvoorstellen op het loon van de werknemer.

Terecht merken de leden op dat dit anders ligt in relatie tot de hoogte van de uitkering. Inderdaad is het zo dat er door de toenemende flexibilisering in de beloningswijze en de koppeling van het uitkeringsloon aan het fiscale loon, een verlagend effect op kan treden in de hoogte van een nieuwe uitkering. Dit geldt met name voor loon in natura.

Thans is de regel dat loon in natura in beginsel wordt meegeteld voor de hoogte van de uitkering. In de nieuwe situatie is dat niet meer het geval, althans voorzover het bedrag aan loon in natura of onkostenvergoedingen een bij ministeriele regeling te bepalen bedrag per maand niet overschrijdt. Het bedoelde bedrag zal naar alle waarschijnlijkheid op € 200 worden gesteld. Dit heeft tot gevolg dat het loon dat meetelt voor de dagloonberekening van deze werknemer maximaal € 200 per maand lager uit kan vallen.

Dit is ook de reden geweest waarom de regering heeft vastgehouden aan een bedrag per maand in plaats van een bedrag per jaar. Anders had de situatie kunnen ontstaan dat het loon voor de dagloonberekening onbedoeld met een bedrag van € 4 800 zou worden verlaagd (zie Handelingen II, nr. 71, blz. 4670). Dit had bijvoorbeeld kunnen gebeuren als een werknemer in december een computer krijgt ter waarde van € 2 400 en vervolgens in mei van het jaar daarop nog eens een beloning in de vorm van loon in natura van € 2 400. Als deze werknemer vervolgens ontslagen zou worden, dan vallen deze beloningen in de referentieperiode en tellen niet mee voor de hoogte van het dagloon. Overigens wordt opgemerkt dat er vanaf 2006, als het Dagloonbesluit in werking treedt, ook een verhogend effect kan optreden. Zo worden thans de loonbestanddelen overwerkvergoeding deels en winstuitkeringen niet meegenomen in het uitkeringsloon. Vanaf 2006 zal dat in alle gevallen wel het geval zijn.

De regering zal in het overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties bezien op welke manier de verschillende doelgroepen het best bereikt kunnen worden. De gevolgen van het gewijzigde loonbegrip en de doorwerking daarvan in het uitkeringsloon zijn immers ook bij uitstek een aandachtspunt voor sociale partners. De regering zal bezien of en in hoeverre het wenselijk is om in aanvulling daarop een eigen voorlichtingscampagne op te zetten.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fractie zijn nog niet overtuigd dat de aanlevering van gegevens niet sneller dan binnen een maand zou kunnen. Zij achten, gegeven de elektronische aanlevering van gegevens door werkgevers een kortere termijn denkbaar. In dat geval zal er zo menen zij in minder gevallen sprake zijn van een voorlopige uitkering of een voorschot op een uitkering.

Werkgevers krijgen door de invoering van het Wetsvoorstel financiering sociale verzekeringen (Wfsv) te maken met een toename van de aangifte-frequentie van eenmaal per kwartaal naar eenmaal per maand of vier weken en met een toename van de bij de aangifte aan te leveren gegevens. De maandelijkse of vierwekelijkse aangiften zullen immers naast collectieve ook nominatieve gegevens gaan bevatten. Bovendien zijn er groepen werkgevers voor wie de loonberekeningen zodanig

complex zijn dat zij naar verwachting (nog) niet kunnen voldoen aan een verkorte aangiftetermijn. Dit betreft onder meer werkgevers die nettolonen aan hun werknemers uitbetalen. In dit licht wordt het onwenselijk geacht om werkgevers tegelijkertijd te confronteren met een verplichte kortere aangiftetermijn, omdat dit de administratieve en handhavingsrisico's verhoogd. Wel zal door middel van marktwerking er zoveel mogelijk aan worden gedaan om werkgevers op vrijwillige basis ertoe te bewegen hun aangifte zo vroeg mogelijk in te dienen. Hiermee kunnen voorlopige uitkeringen en voorschotten op uitkeringen zoveel mogelijk worden voorkomen. Nadat ervaring met de nieuwe aangiftesystematiek is opgedaan zal in 2007 onderzoek plaatsvinden naar de administratieve en handhavingsrisico's van een wettelijke verkorting van de aangiftetermijn.

De leden van de CDA-, VVD en PvdA-fractie vragen een betere onderbouwing dat de «buitendienst» van de Belastingdienst voldoende zal zijn toegerust om even adequaat te kunnen opereren als de buitendienst van UWV. Zij refereren hierbij aan de ongeveer 90 miljoen aan premiecorrectie die de buitendienst van UWV in 2002 heeft binnengehaald.

Vanaf 2006 zal de Belastingdienst ook de controles op de premies werknemersverzekeringen gaan uitvoeren en zullen deze controles ook leiden tot premiecorrecties. De medewerkers van de Belastingdienst die deze controles uit zullen gaan voeren worden hiertoe opgeleid door UWV-deskundigen. Daarnaast zal er ook kwantitatief en kwalitatief voldoende UWV-personeel naar de Belastingdienst overgaan. Verder is er een projectgroep van UWV en Belastingdienst ingesteld om specifiek het toezicht op de loonheffing en premieheffing werknemersverzekeringen (waar de controle onderdeel van uitmaakt) nader uit te werken. Deze uitwerking vindt in goed overleg plaats door deskundigen op het terrein van de loonheffing en de premieheffing werknemersverzekeringen. Deze samenwerking heeft er bijvoorbeeld al toe geleid dat het risicoselectiesysteem voor controles dat UWV thans hanteert, naar verwachting door de Belastingdienst wordt geadopteerd. Daarnaast komen in het kader van de nieuwe wijze van heffing meer gegevens op een vroeger tijdstip voor de Belastingdienst beschikbaar. Deze gegevens maken een betere controle mogelijk op de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de door de werkgever afgedragen bedragen. Het kabinet acht dit geheel een voldoende waarborg voor het op peil houden van de premie-opbrengsten. Overigens hebben de controles loonbelasting in 2002 geleid tot een correctie van 266 miljoen aan belasting en premie.

De leden van de van CDA-, VVD-, en PvdA-fractie vragen hoe de Belastingdienst om zal gaan met de discretionaire bevoegdheid met betrekking de premieheffing werknemersverzekeringen.

Bij belasting- en premieheffing vindt plaats op grond van de wet. Daarbij is er in beginsel geen sprake van discretionaire bevoegdheden voor de inspecteur. Wel heeft de minister van Financiën op grond van artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bevoegdheid voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen (de zogenaamde hardheidsclausule). De inspecteur is verder gehouden aan toepassing van het recht: wet- en regelgeving, beleidsbesluiten genomen door of namens de staatssecretaris van Financiën, en jurisprudentie. Daarbij kunnen interpretatieve rechtsvragen opkomen. In deze gevallen legt de inspecteur, op basis van interne richtlijnen, de vraag naar de uitleg van het recht voor aan een zogenoemde kennisgroep op het gebied van de rechtstoepassing. Met de autonomie van de inspecteur als uitgangspunt, beogen de interne

richtlijnen een landelijke eenheid van beleid en uitvoering in de Belastingdienst. Wanneer de interpretatie in een individueel geval een bredere werking blijkt te hebben dan wel een rechtsvraag blijkt te betreffen, zal de standpuntbepaling neerslaan in een openbaar beleidsbesluit (zie het besluit van de directeur-generaal Belastingdienst namens de Staatssecretaris van Financiën van 25 februari 2004, Stcrt. nr. 50 en 54). Deze werkwijze gaat ook gelden met betrekking tot de premieheffing werknemersverzekeringen, waarbij beleidsbesluiten op dit terrein uiteraard in overeenstemming met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen worden vastgesteld.

Bij een beperkt aantal regels kent de wet de inspecteur wel een beperkte discretionaire bevoegdheid toe. Zo worden in de wet bij bepaalde boeten maxima vermeld van boeten en is het aan de inspecteur om in de concrete situatie de passende hoogte van de boete vast te stellen. De discretionaire bevoegdheid is echter sterk ingeperkt door de beleidsregels gesteld in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst. Een overeenkomstige systematiek geldt ook voor de boeten die UWV thans kan opleggen. Zoals in de Kamerstukken bij het wetsvoorstel voor de Wet Financiering Sociale Verzekeringen is opgemerkt, zal het boetebeleid ter zake van de belastingheffing en premieheffing verder op elkaar worden afgestemd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn