

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)**

**C**

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 11 juni 2004

De regering is verheugd dat de fracties van CDA, VVD en PvdA met belangstelling en met waardering en instemming kennis hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De vragen die bij deze fracties nog leven worden hieronder beantwoord.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD willen weten of de regering voornemens is in de toekomst verder onderzoek te doen om tot een verdere harmonisatie te komen van de loonbegrippen. In het bijzonder stellen zij het op prijs van de bewindslieden een overzicht te verkrijgen van de thans bestaande obstakels om de nog resterende verschilpunten tussen fiscaal loon en sociale verzekeringsloon weg te nemen. In hoeverre zijn deze obstakels naar de huidige stand van zaken onoverkomelijk, zo willen deze leden weten.

De regering blijft op zoek naar mogelijkheden om het fiscale loon en het sociale verzekeringsloon verder gelijk te trekken. Dat is ook in de komende jaren punt van aandacht.

De regering is evenwel op dit moment van mening dat het beperkte aantal verschillen tussen beide loonbegrippen het best haalbare resultaat is. Daarbij geldt dat er wel, ten opzichte van het bestaande systeem, een grotere coördinatie is bereikt doordat nu inzichtelijk is dat het sociale verzekeringsloon in beginsel gelijk is aan het fiscale loon met een beperkt aantal duidelijk benoemde uitzonderingen.

Hierdoor wordt een aanzienlijke administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging bereikt.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren er in hoofdlijnen vier verschillen tussen het fiscale en het socialeverzekeringsloon. Die

verschillen zijn: het loon uit een vroegere dienstbetrekking, het eindheffingsloon, de premie voor de Werkloosheidswet en de premies voor de Ziekenfondswet. Bij de behandeling in de Tweede kamer is het voorstel geamendeerd (Kamerstukken II 2003/04, 28 219, nr. 19) in die zin dat ook terzake van het verlofsparen dan wel een levensloopregeling het thans bestaande verschil blijft bestaan. Voor de loonheffing is de bijdrage voor verlofsparen/levensloopregeling aftrekbaar van het loon terwijl dit, door het amendement, ook na invoering van de onderhavige wetsvoorstellen niet het geval zal zijn voor de werknemersverzekeringen. De achtergrond hierbij was dat door dit amendement voorkomen werd dat door de bijdrage voor een verlofspaar- of levensloopregeling een latere uitkering op grond van de werknemersverzekeringen lager zou worden dan zonder deelname aan die regeling het geval zou zijn.

Hieronder worden de vier verschillen zoals die in het oorspronkelijke wetsvoorstel waren opgenomen nader toegelicht:

**a)** Loon uit vroegere dienstbetrekking (zoals pensioen- en vut-uitkeringen). Als SV-loon wordt – gelet op de aard van het in de werknemersverzekeringen verzekerde object – uitsluitend het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking in aanmerking genomen. Afgezien van de vraag of de hiervoor benodigde zeer fundamentele aanpassing van het systeem van de werknemersverzekeringen wenselijk zou zijn, zou het in het kader van dit wetsvoorstel niet haalbaar zijn.

**b)** Eindheffingsloon als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel b tot en met g, van de Wet op de loonbelasting 1964. Indien eindheffingsloonbestanddelen deel zouden uitmaken van het SV-loon, zouden deze aan individuele werknemers moeten worden toegerekend. De administratieve lastenverlichting die bereikt wordt met de uitbreiding van de collectieve eindheffing zou dan teniet gaan. Voor de inkomensbescherming van werknemers spelen deze lastig te administreren looncomponenten (zoals loon in natura en onkostenvergoedingen) als regel een geringe rol. In het onderhavige wetsvoorstel maakten loon in natura en onkostenvergoedingen om deze reden niet langer deel uit van het SV-loon.

**c) en d)** De ingehouden werkloosheidspremie blijft tot het SV-loon behoren en het werkgeversdeel van de Ziekenfondspremie (Zfw-premie) blijft uitgezonderd van het SV-loon. Belemmering voor coördinatie is het ontstaan van een vicieuze cirkel voor het premieloon. Een dergelijke vicieuze cirkel kan via automatisering wel worden voorkomen maar dat zou ten koste gaan van de eenvoud van het loonbegrip. Indien het werkgeversdeel van de Zfw-premie wel tot het SV-loon zou behoren, komt dit deel ook in de uitkeringsgrondslag terecht, hetgeen ongewenst is omdat UWV al het werkgeversdeel van de Zfw-premie over uitkeringen betaalt.

De leden van de CDA- en VVD-fracties, gesteund door de PvdA-fractie, willen weten wat de gesprekken met de werkgevers hebben opgeleverd ten aanzien van de omvang van de PANA-aangifte en de overgangspanperiode van twee jaar.

Tijdens de behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen Walvis en de Aansluitingswet Walvis in de Tweede Kamer is toegezegd dat het kabinet overleg zal voeren met VNO-NCW. Dit overleg zal voor 1 juli 2004 plaats vinden. De gedachte is om dit overleg, waaraan de Belastingdienst, UWV en het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid deelnemen, een periodieke status te geven, zoals dat ook is gebeurd met de invoering van de Wet inkomstenbelasting per 2001. Naast VNO-NCW, zullen ook MKB-NL, LTO-NL en de werknemersorganisaties voor dit periodieke

overleg worden uitgenodigd. Met de ervaringen met de Wet IB 2001 kan op deze wijze worden bereikt dat de invoering van deze operatie soepel kan verlopen.

De leden van de CDA- en VVD-fracties verzoeken de regering aan te geven in hoeverre werknemers door middel van voorlichting op de hoogte zullen worden gesteld van de gevolgen van de verschillen tussen het fiscale loon en het socialeverzekeringsloon. In de vraag wordt daarvan als voorbeeld gebruikt het loon in natura.

De verschillen tussen het fiscale en het socialeverzekeringsloon die nu resteren, bestaan in de huidige situatie ook. Terzake van die verschillen verandert er dus feitelijk niets. Hierover hoeft dus niet te worden voorgelicht. Ook de salarisoverzichten veranderen op dit punt niet. Ten aanzien van het loon in natura is er *voor de werknemer* volledige coördinatie. Voor de loonheffing valt het loon in natura onder eindheffing (een heffing van de werkgever) en voor de werknemersverzekeringen valt loon in natura (doordat dit een eindheffingbestanddeel is) niet onder het socialeverzekeringsloon. Voor de werknemer geldt dus dat hij voor loon in natura geen heffing of premies betaalt.

De administratieve lastenverlichting wordt bereikt doordat twee volkomen verschillende loonbegrippen door de Walviswetgeving worden samengevoegd tot een enkel loonbegrip, zij het met een (inmiddels) vijftal verschillen. Daarbij geldt dat de verschillen of niet voorkomen (in een normale werksituatie heeft een werknemer geen loon uit vroegere dienstbetrekking) dan wel dat de werkgever bekend is met het verschil (bijvoorbeeld werkgevers weten dat sinds jaar en dag de premies voor de WW voor de werknemersverzekeringen niet aftrekbaar zijn). Voor het overige zijn er geen verschillen en is het voor de werkgever duidelijker en eenvoudiger geworden.

De leden van de CDA- en VVD-fracties merken op dat op blz. 64 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel Walvis (28 219) wordt opgemerkt dat als gevolg van de invoering van het historisch dagloon het mechanisme dat in de huidige systematiek er voor zorgt dat het dagloon van jeugdige uitkeringsgerechtigden wordt herzien als zij een leeftijd bereiken die recht geeft op een hoger (minimum)loon, komt te vervallen. De leden van beide fracties vragen de bewindslieden aan te geven in hoeverre er voor dit knelpunt technische oplossingen kunnen worden gevonden, bijvoorbeeld door onder omstandigheden te werken met een toeslag op het historische dagloon.

Bij de ontwikkeling van het dagloonbesluit heeft de regering dit probleem onderkend. Er zijn daarom, bij nader inzien, in dat besluit twee mechanismen opgenomen die dit effect corrigeren.

In de eerste plaats gaat het erom dat als iemand bij het begin van het dagloonrefertejaar jonger dan 23 jaar is, een dagloon kan resulteren dat lager is dan het minimumjeugdloon dat behoort bij de leeftijd op de eerste uitkeringsdag. In dat geval wordt het volgens de hoofdregel berekende dagloon zodanig «omhoog» gecorrigeerd dat dit effect wordt weggenomen.

Voorts is een mechanisme opgenomen dat ervoor zorgt dat als een beneden-23-jarige een uitkering ontvangt, en het dagloon door verjaring beneden het bij de nieuwe leeftijd behorende minimumloon komt te liggen, dit effect wordt weggenomen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom er voor is gekozen met twee gescheiden wetsvoorstellen te komen.

Dit is het gevolg van het gekozen uitgangspunt, namelijk eerst het

uniformeren van het uitkeringsloon en het premieloon tot één loonbegrip voor de werknemersverzekeringen en dan het fiscale loonbegrip daarop aansluiten. Pas nadat er duidelijkheid over de invulling van het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen was kon nagedacht worden over het daarop aansluiten van het fiscale loon.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de aangiftetermijn van één maand invloed heeft op de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Zij willen weten van hoeveel minder lastenverlichting sprake is in vergelijking met de oorspronkelijke schattingen.

In de memorie van toelichting op het wetsontwerp Financiering sociale verzekeringen is aangegeven welke overwegingen de regering heeft om een aangiftetermijn van een maand te handhaven. Bedacht moet namelijk worden dat werkgevers/inhoudingsplichtigen per 1 januari 2006 met een ingrijpende wijziging te maken krijgen. Als dan ook de periode waarbinnen zij de aangifte moeten verzenden wordt verkort, brengt dit risico's met zich. Weliswaar is er geen verschil in administratieve lastendruk tussen een aangiftetermijn van een maand of twee weken (er blijven bij maandloners immers twaalf aangiftes in te dienen), de administratieve risico's nemen wel toe.

Overigens zal er geen sprake van zijn dat een werknemer als gevolg hiervan twee maanden moet wachten op een uitkering of dat UWV gevegens gaat uitvragen bij de werkgever. De uitkering zal in dit geval bepaald worden op basis van de gegevens die voorhanden zijn in de polisadministratie. Het dagloon kan vervolgens worden bijgesteld, indien de meest actuele gegevens beschikbaar komen. De regering is van mening dat de berekende administratieve lastenverlichting niet hoeft te worden bijgesteld.

De implementatie van deze wet moet met de nodige zorgvuldigheid geschieden. Daartoe zijn een aantal voorzorgen genomen zoals een ketentest en een lange voorbereidingstermijn van 1,5 jaar. Toch maken de leden van de PvdA-fractie zich zorgen over de kwaliteit van de premie-inning bij de Belastingdienst, omdat de kennis van de premieheffing, volgens de PvdA-fractie daar maar beperkt aanwezig is en die kennis voornamelijk betrekking heeft op de premieheffing volksverzekering, het geen toch iets geheel anders is. Bovendien, zo merkt deze fractie op, wordt maar een relatief gering aantal personen overgenomen van het UWV, mensen met kennis zullen daarom juist nu om zich heen kijken op zoek naar ander werk. Dat klemt te meer daar ook relatief weinig leidinggevenden meegaan, zo menen deze leden. Zij vragen of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën deze zorg delen. En zo ja, welke maatregelen men dan denkt te treffen.

Om de kwaliteit van de premie-inning te waarborgen is het de bedoeling dat een belangrijk deel van het controlepersoneel overgaat naar de Belastingdienst.

Dit geldt eveneens voor de UWV-deskundigen op het terrein van de sectorindeling en de verzekeringsplicht. Daarnaast wordt in de aanloop naar de samenwerking Belastingdienst-personeel opgeleid voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Op deze wijze wordt een juiste uitvoering zoveel mogelijk gewaarborgd.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie vragen over de inrichting van de looninspectie bij de Belastingdienst. De Belastingdienst kent geen buitendienst, de UWV wel. Naar deze leden hebben begrepen heeft deze

buitendienst in 2002 een extra premie-opbrengst van 90 miljoen euro gerealiseerd.

Is het risico niet groot dat bedragen van in deze orde van grootte niet meer worden «opgehaald» en dit juist bij werkgevers die of een slechte administratie hebben of die moedwillig te weinig premie afdragen, zo vragen deze leden. Zij achten het van belang dat werkgevers op dit punt met nauwgezette inspecties te maken krijgen en vragen een visie van de Minister en Staatssecretaris op dit punt.

De Belastingdienst kent boekenonderzoeken en waarnemingen ter plaatse om ten onrechte niet afgedragen belasting en premies volksverzekeringen te corrigeren. Deze worden uitgevoerd door de controlemedewerkers (de buitendienst) van de Belastingdienst. Deze medewerkers (ongeveer 700) aangevuld met looninspecteurs van UWV (ongeveer 475) kunnen worden ingezet voor de geïntegreerde controles van loonheffing en premieheffing werknemersverzekeringen.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de Belastingdienst een discretionaire bevoegdheid heeft om met belastingplichtigen een regeling te treffen.

UWV heeft deze discretionaire bevoegdheid niet. Deze leden vragen of de Belastingdienst een discretionaire bevoegdheid krijgt met betrekking tot de premieheffing.

Waar in het kader van de heffing van loonbelasting discretionaire bevoegdheden bestaan, zullen die ook gaan gelden voor de premieheffing werknemersverzekeringen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het toezicht op de premieheffing in de toekomst een zaak wordt van de interne accountantsdienst van de Belastingdienst en of het niet verstandig is om gedurende een overgangstermijn van 3 tot 5 jaar een externe organisatie toezicht op de premieheffing te laten houden, bijvoorbeeld IWI of de Algemene Rekenkamer.

Als gevolg van de samenwerking wordt de Belastingdienst verantwoordelijk voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Afgezien van de specifieke aspecten betreft het werkzaamheden die de Belastingdienst van oudsher gewend is uit te voeren, namelijk op het terrein van de heffing, inning en controle. Voor het toezicht op deze «nieuwe» taken ligt het voor de hand om de bestaande kaders als uitgangspunt te nemen. De verantwoording is thans gewaarborgd via het jaarlijkse beheersverslag van de Belastingdienst (goedgekeurd door de departementale accountantsdienst van het ministerie van Financiën), dat vanaf 2006 wordt uitgebreid met de premieheffing werknemersverzekeringen. Ook de Algemene Rekenkamer en de Staten-Generaal hebben hierbij een toezichthoudende taak. Dit toezicht acht de regering afdoende voor het waarborgen van een juiste uitvoering van de premieheffing werknemersverzekeringen. Tijdelijk extern toezicht is naar het oordeel van de regering dan ook overbodig.

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

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn