

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Briefnummer
20/10.174/GSt

Onderwerp
Wijziging Besluit SUWI

Den Haag
13 juli 2020

Telefoonnummer
070-3490422
E-mail
strijker@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI en het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen in verband met de definiëring van de inkomstenverhouding voor de gegevensset van de polisadministratie (hierna: “ontwerpbesluit”). Wij ondersteunen het initiatief om te komen tot eenduidigheid van beleid ten aanzien van inkomstenverhoudingen (hierna: “IKV’s”). Het ontwerpbesluit geeft aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Allereerst wordt onderstaand ingegaan op de gevolgen van het ontwerpbesluit voor de lastendruk, zowel administratief als financieel. Vervolgens worden een aantal inhoudelijke suggesties gedaan en worden een aantal punten gegeven waarop verduidelijking wenselijk is.

Lastendruk

De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit bevat een paragraaf over de administratieve lastendruk. Er worden uitvoeringstoetsen en een impactanalyse voorzien door de Belastingdienst, het UWV, de SVB en het CBS. Opvallend is geen uitvoeringstoetsen en impactanalyse zijn voorzien door werkgevers, daaronder begrepen uitkeringsverstrekkers zoals banken, pensioenfondsen en verzekeraars. Wel wordt in de nota van toelichting erkend dat voor werkgevers als hier bedoeld de administratieve lasten toenemen. Daartegenover staat, aldus de nota, een verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie. Niet duidelijk is hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt.

In deze paragraaf wordt gesteld dat de aanpassingen in de salarissoftware eenmalig zijn en dat er eenmalig sprake is van extra administratieve lasten aan de zijde van

werkgevers, en dan vooral bij werkgevers met een “afwijkende werkwijze”. Naar onze mening wordt onderschat hoeveel extra werkzaamheden door werkgevers moeten worden uitgevoerd om aan de gestelde eisen te voldoen.

De in de nota bedoelde afwijkende werkwijze is in de praktijk van de salarisadministratie eerder regel dan uitzondering. Uitkeringen ingevolge de Wet arbeid en zorg (hierna: “Wazo-uitkeringen”) en zogenaamde werkgeversbetalingen worden veelal in één IKV verloond, samen met loon van de werkgever zelf wegens het verrichten van arbeid in het betreffende loontijdvak. De uitkeringen van het UWV worden afzonderlijk niet zichtbaar gemaakt op de salarisspecificatie omdat dat voor werkgevers maar ook voor de werknemers meestal geen toegevoegde waarde heeft. Het feit dat verlof op grond van de Wazo doorgaans niet correspondeert met het moment van uitbetalen door het UWV aan de werkgever maakt opname in de loonadministratie bepaald niet eenvoudiger. Voor het UWV is uitsplitsing in meerdere IKV’s bovendien niet noodzakelijk. Het beschikt tenslotte al over de informatie. Ook ten aanzien van de verantwoording van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten tussen werkgever en werknemer is de praktijk dat deze onder één IKV worden verantwoord.

Verantwoording onder meerdere IKV’s leidt tot een permanente toename van de administratieve last voor werkgevers. Door de toenemende complexiteit van de salarisadministratie zal er een grotere behoefte ontstaan aan specifieke kennis, en aan geschoolde salarisadministrateurs. Het is duidelijk dat dit kosten met zich meebrengt. Het foutloos verwerken van met name Wazo-uitkeringen onder meerdere IKV’s vergt meer controle achteraf. Controle en correctie kosten werkgevers structureel tijd en geld.

Het ontwerpbesluit gaat naar onze mening niet alleen over loonadministratie en loonaangifte. In de eerste plaats bestaat een loonaangifte uit een collectief en een nominatief deel. Daar waar het collectieve deel het (directe) fiscaal belang dient, geldt dat voor het nominatieve deel slechts in beperkte mate. De hoeveelheid gegevens in het nominatieve deel neemt steeds meer toe, ook door het thans voorliggende ontwerpbesluit. Daarnaast maken meer werkgevers gebruik van gekoppelde systemen waarbij de loonadministratie/loonaangifte niet op zichzelf functioneert, maar de informatie verkregen wordt uit andere systemen, soms van meerdere aanbieders van software. Management- en employeeseelfservice zijn daarbij gangbare instrumenten. Niet alleen zal het een enorme opgave zijn - met bijbehorende kosten - om al deze software op een zodanige wijze in te richten dat de input kan worden vertaald naar output die voldoet aan de eisen van het ontwerpbesluit, maar ook zal het noodzakelijk zijn de controle op deze gegevensstroom te vergroten. Dat betekent de structurele inzet van meer mensen en middelen.

Duidelijk is dat ongewijzigde invoering van het ontwerpbesluit een structurele administratieve lastenverzwaring voor werkgevers met zich meebrengt, daar waar werkgevers vooral behoefte hebben aan vermindering van deze lasten.

Inhoudelijke opmerkingen en gewenste verduidelijkingen

Uit het ontwerpbesluit en de toelichting maken wij op dat met het ontwerpbesluit niet meer is bedoeld dan bestaande rechtsbetrekkingen op een andere wijze als IKV te administreren en dat er verder geen wijzigingen in de andere wettelijke verplichtingen ter zake van die rechtsbetrekking zijn beoogd. Dit betekent dat er in de praktijk dus niets verandert in die wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld ter zake van de aanvang of het einde van een arbeidsovereenkomst. Wij achten het van belang om dit uitgangspunt in de toelichting op het besluit expliciet te benoemen ten einde onduidelijkheid in de praktijk te voorkomen.

Wij zijn positief over de in de toelichting geschetste noodzaak van een evenwichtige dagloonberekening, waarbij het dagloon wordt vastgesteld over een langere periode dan uitsluitend de laatste IKV. Dit draagt bij aan de inkomenszekerheid van uitzendkrachten. In de uitwerking van dit uitgangspunt wordt echter een onderscheid gemaakt tussen uitzendovereenkomsten met uitzendbeding en die zonder uitzendbeding. Dat onderscheid is ons inziens niet wenselijk en zou voor uitzendkrachten met opvolgende kortdurende uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd zonder uitzendbeding alsnog tot een niet evenwichtige dagloonberekening leiden. Wij stellen dan ook voor de voorgestelde regeling te wijzigen door de verwijzingen in artikel 12c, tweede lid van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen naar artikel 7:691 BW en het uitzendbeding te schrappen zodat daar alleen nog artikel 7:690 BW wordt benoemd.

In artikel 5.1, lid 2, Besluit SUWI wordt opgenomen wanneer er sprake is van een IKV. Kernbegrip hierbij is de rechtsbetrekking. Het begrip “rechtsbetrekking” wordt niet toegelicht. Wij zijn van mening dat dat wel nodig is. Wij zullen dit verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Een pensioenfonds heeft een klant met meerdere pensioencontracten die alle voorzien in eenzelfde pensioen: ouderdomspensioen. Bij de uiteindelijke vastlegging van de te ontvangen pensioenuitkering wordt geen splitsing gemaakt tussen de diverse onderliggende pensioencontracten. De klant ontvangt één pensioenuitkering waarop loonheffingen worden ingehouden. Voor deze pensioenuitkering wordt één IKV aangemaakt. Indien één pensioen wordt uitgekeerd, ook al is dat gebaseerd op meerdere contracten, hoeft maar één IKV te worden aangemaakt voor de uitkering. Er is dus sprake van één rechtsbetrekking. Met andere woorden: niet elk pensioencontract wordt aangemerkt als een separate rechtsbetrekking. Zonder verduidelijking in de toelichting zou dat wel gedacht kunnen worden. In artikel 5.1, lid 4, Besluit SUWI wordt het begin en het einde van de IKV geregeld. In artikel 5.1, lid 5, Besluit SUWI zijn een aantal afwijkingen (uitbreidingen) hiervan opgenomen. Samen vormen ze de basis voor wanneer een inhoudingsplichtige een nieuwe IKV zal moeten opvoeren voor een medewerker. Hierbij hebben wij een aantal opmerkingen:

- a) Artikel 5.1, lid 5, onderdeel c, Besluit SUWI gaat in op de wijziging van de toepasselijke tabel op grond van de Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990. Uit de nota van toelichting blijkt dat hier bedoeld wordt op een wijziging van de tabel van groen naar wit of omgekeerd. In de Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990 staan echter vele tabellen beschreven: maand-, week-, dagtabel, alleen belastingplichtig, alleen premieplichtig.

Het lijkt ons niet de bedoeling dat ook bij wijziging tussen deze tabellen zoals van witte maandtabel naar witte weektabel een nieuwe IKV aangemaakt moet worden. Ons voorstel is om lid 5 onderdeel c als volgt te wijzigen:

c. ten aanzien van de inhouding van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen op het loon of de gage, bedoeld in het tweede lid, de op grond van de Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990 toepasselijke tabel wijzigt van wit naar groen of omgekeerd; of

- b) De aanleiding voor de definiëring van het begrip IKV is de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) per 1 januari 2020, welke wet voorziet in een hoge en een lage premie Algemeen Werkloosheidsfonds (hierna: “AWf-premie”). De kernvraag bij deze premiedifferentiatie WW is of er sprake is van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niet zijnde een oproepovereenkomst. Voor een juiste premieheffing is aangifte in afzonderlijke IKV’s noodzakelijk.

In de definitie van de IKV staat het begrip rechtsbetrekking centraal. Een arbeidsovereenkomst is een rechtsbetrekking en leidt daarmee tot een inkomstenverhouding. In de praktijk is het niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van meerdere rechtsbetrekkingen tussen de werknemer en de werkgever, en in welke gevallen dit leidt tot meerdere IKV’s.

Dit speelt bijvoorbeeld bij een wijziging of aanvulling in de bestaande arbeidsovereenkomst. Een aantal voorbeelden:

- Werknemer en werkgever komen (schriftelijk) overeen dat de werknemer een gedeelte van zijn vakantiegeld inruilt voor een vrije vergoeding van de vakbondscontributie (cafetariaregeling);
- De werknemer krijgt een andere standplaats; of
- De werknemer gaat gedurende één kalenderjaar twee uur per week extra werken.

Deze wijzigingen zijn een aanvulling op de bestaande rechtsbetrekking en leiden logischerwijs niet tot een nieuwe rechtsbetrekking. De wijzigingen zijn ook niet van belang voor de AWf-premie.

De wijziging van een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd naar onbepaalde tijd daarentegen is wel van belang voor de premieheffing AWf. Dat geldt ook voor de wijziging van een mondelinge arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Deze wijziging zou wel moeten leiden tot een nieuwe IKV.

Verder wordt in de bijlage bij het Kennisdocument premiedifferentiatie WW van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 maart 2020 onder situatie 1 een voorbeeld beschreven dat tot veel verwarring leidt. Hierbij is sprake van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor 10 uur per week waarbij de werktijd via een addendum tijdelijk wordt uitgebreid tot 30 uur per week. In het antwoord wordt aangegeven dat het addendum met de tijdelijke 20 extra uren per week geldt als een aparte arbeidsovereenkomst waarop de hoge WW-premie van toepassing is (wat zou leiden tot een aparte IKV). Waarop dit antwoord is gebaseerd, is niet duidelijk. Een motivering ontbreekt.

Arbeidsrechtelijk is er sprake van een en dezelfde arbeidsovereenkomst. Bovendien maken de begrippen addendum en uitbreiding duidelijk dat het gaat om een tijdelijke wijziging binnen een bestaande arbeidsovereenkomst en dat er geen aparte arbeidsovereenkomst wordt aangegaan. Daarmee zou het ook één IKV behoren te blijven.

Wel is duidelijk dat in situatie 1 de verhouding tussen de normale uren (10 uur per week) en de extra uren (20 uur per week) scheef is. Dit zal mogelijk de aanleiding zijn voor de uitleg van het ministerie van SZW waarin de aanvulling op het arbeidscontract als aparte arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt aangemerkt (met als gevolg een aparte IKV). Dit gevolg is echter zeker niet vanzelfsprekend en sluit ook niet aan op het Besluit SUWI. Een herkwalificatie zoals in het kennisdocument is naar onze mening dan ook alleen nodig bij situaties die leiden tot een onwenselijke situatie voor de premieheffing AWf.

In de volgende situatie is er bijvoorbeeld geen sprake van een onwenselijke situatie: een afdeling heeft gedurende een korte periode te maken met een onderbezetting in verband met zwangerschapsverlof van een medewerker. Ter opvang werkt een collega gedurende 3 maanden 8 uur per week extra. Via een addendum wordt het aantal uren in de vaste arbeidsovereenkomst (met lage WW-premie) tijdelijk verhoogd van 32 naar 40 uur. Aangezien het één arbeidsverhouding is, blijft er sprake van één inkomstenverhouding (met lage WW-premie).

Alternatief is dat werkgever en werknemer geen addendum overeenkomen, maar dat de medewerker 3 maanden overuren draait. Deze overuren vallen ook binnen

dezelfde arbeidsverhouding en onder dezelfde IKV (met lage WW-premie). Artikel 2.3, lid 1, onderdeel b, Besluit Wfsv geeft aan wanneer de toegepaste lage premie ww moet worden herzien. Kort gezegd is dat het geval indien de verlonde uren ten minste 30% meer bedragen dan de contracturen. Uit deze norm blijkt ook dat in het voorbeeld met het addendum geen sprake is van een onwenselijke situatie.

Ons voorstel is om aan artikel 5.1, lid 5, Besluit SUWI toe te voegen wanneer een wijziging of aanvulling in de rechtsbetrekking moet worden gezien als het einde van de oude IKV en de aanvang van een nieuwe IKV. Wij hebben hiertoe het volgende voorstel:

In afwijking van het vierde lid eindigt de bestaande inkomstenverhouding en begint een nieuwe inkomstenverhouding indien en op het moment dat:

(...)

Een wijziging in de bestaande rechtsbetrekking leidt tot wijziging in de verschuldigheid van de hoge of lage premie Algemeen Werkloosheidsfonds. De hoge premie Algemeen Werkloosheidsfonds is ook verschuldigd op het moment dat de omvang van het aantal uren te verrichten arbeid dat is overeengekomen ten aanzien van de rechtsbetrekking zodanig wijzigt dat daardoor vanaf dat moment meer dan 30% van de uren voor bepaalde tijd zijn overeengekomen.

- c) Het komt voor dat er sprake is van verschillende gelijksoortige rechtsbetrekkingen die als één rechtsbetrekking door de inhoudingsplichtige worden behandeld. Een voorbeeld: een werknemer ontvangt van een verzekeraar uit verschillende lijfrentepolissen (dan wel van een bank uit verschillende lijfrenterekeningen) een uitkering. Deze lijfrenten vallen onder dezelfde code soort inkomstenverhouding / inkomenscode (namelijk looncode 59 in de loonaangifte) en ook overigens zijn er geen verschillen. De bestaande praktijk bij banken en verzekeraars is dat deze onder één IKV worden aangegeven. Het verder uitsplitsen per lijfrentepolis of bancaire lijfrenterekening dient geen enkel doel en zorgt alleen voor meer administratieve lasten en extra stromen aan gegevens in het nominatieve deel van de loonaangifte van de inhoudingsplichtigen naar de polisadministratie via de Belastingdienst. Naar wij menen, is een dergelijke verdere uitsplitsing ook niet bedoeld. Sinds 1 januari 2017 hanteren banken en levens-/pensioenverzekeraars de inkomenscodes 54 tot en met 63 (ter vervanging van inkomenscode 21) voor de uitkeringen. Daarbij is bepaald dat de overgang naar andere codes geen nieuwe inkomstenverhouding tot gevolg heeft. Deze differentiatie van 1 naar 10 inkomenscodes is doorgevoerd in het belang van de afnemers van gegevens in de polisadministratie, zoals het CBS en de SVB. .

Ons voorstel is daarvoor in artikel 5.1 Besluit SUWI een zesde lid op te nemen.

6. Een inhoudingsplichtige mag meerdere rechtsbetrekkingen opnemen onder een inkomstenverhouding, indien loongerelateerde gegevens zoals bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de loonbelasting 1964 van deze rechtsbetrekkingen gelijk zijn.

- d) Bij de samenloop van werkgeversbetalingen van uitkeringen met aanvullingen of loon van de werkgever zelf wegens het verrichten van arbeid in het betreffende loontijdvak is er sprake van meerdere rechtsbetrekkingen en aldus meerdere IKV's bij dezelfde werkgever. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over welk loon op welk moment op welke IKV moet worden aangegeven. Ons inziens is daarbij ook de loon-in/loon-over- gedachte leidend, afhankelijk van de systematiek van de werkgever. Het is zeker niet wenselijk dat dit leidt tot een toename van het aantal correctieberichten.

Aan de hand van een voorbeeld lichten we dit toe. Op grond van de cao heeft de werknemer recht op 100% doorbetaling tijdens aanvullend geboorteverlof. Het UWV vergoedt hiervan, onder voorwaarden, aan de werkgever maximaal 70%. De werknemer gaat in december 2021 met aanvullend geboorteverlof. De aanvraag tot een uitkering wordt ingediend, in maart 2022 ontvangt de werkgever de bevestiging van de uitkering van het UWV en in april 2022 volgt de betaling hiervan aan de werkgever.

In december 2021 ontvangt de werknemer een 100% doorbetaling van het loon. Dit is op basis van de verplichting van de werkgever in de cao. De werkgever verantwoordt dit loon volledig op de IKV van de dienstbetrekking.

In april 2022 ontvangt de werkgever de uitkering van het UWV. De werkgever hoeft niets uit te keren aan de werknemer omdat deze al een 100% doorbetaling heeft ontvangen in december. De werkgever maakt in april 2022 een extra IKV voor de uitkering aan ter grootte van het bedrag van de uitkering. Als tegenhanger boekt de werkgever in april 2022 negatief loon voor dit bedrag op de IKV van de dienstbetrekking.

De aangifte is in de maand december 2021 juist gedaan op basis van de bekende vaststaande gegevens op dat moment. Er is daarmee geen sprake van een correctieverplichting. Een correctie in de maand december 2021 is zelfs in strijd met het principe van de loon-in/loon-over-systematiek.

Een alternatief is dat de werkgever in december 2021 een gedeelte van de betaling aan de werknemer beschouwt als een voorschot op de uitkering. Dit gedeelte neemt hij op als IKV van de uitkering in december 2021. Een eventuele afwijking wordt dan verantwoord bij de uitbetaling van de uitkering door het UWV in april 2022.

De werkgever heeft in de maand december 2021 een juiste aangifte gedaan en op basis van een redelijke inschatting een gedeelte als voorschot gekwalificeerd. Er is daarmee geen correctieverplichting. Een correctie in de maand december 2021 is zelfs in strijd met het principe van de loon-in/loon-oversystematiek.

Ons inziens is de eerste optie fiscaal het zuiverste, maar wij kunnen ons voorstellen dat het alternatief gewenst is. Dat zou er ons inziens echter niet toe moeten leiden dat de Belastingdienst zou verzoeken tot het verrichten van correctieberichten zolang er sprake is van een redelijke inschatting van de te verwachten uitkering.

Graag zien wij in de nota van toelichting een toelichting opgenomen over de verwerking van loon bij meerdere IKV's bij dezelfde werkgever.

Uiteraard zijn wij bereid om onze reactie nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Dr. R.J. Mulder
Directeur Beleid