



Belastingdienst

Evaluatierapport Pilot Eenduidige Loonaangifte

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
Managementsamenvatting.....	2
1. Inleiding.....	7
2. Doelstellingen.....	8
3. Aanpak.....	8
4. Evaluatie pilot.....	12
4.1 Bevindingen uitvoering pilot ketentest (spoor 1).....	12
4.2 Aspecten Toezicht (spoor 2).....	14
4.3 Aspecten Afnemers (spoor 3).....	15
4.3.1 CBS.....	15
4.3.2 UWV.....	15
4.3.3 Belastingdienst.....	17
4.3.4 DIVOSA.....	18
4.4 Aspecten salarisadministraties en softwareontwikkelaars.....	18
4.5 Opmerkingen bij bevindingen en bedenkingen van softwareontwikkelaars.....	19
4.6 Aspecten loonheffingen.....	20
4.7 Aspecten administratieve lasten (spoor 4).....	22
5. Oordeel projectgroep.....	24
Bijlage 1 Lijst niet financiële gegevens.....	26

Managementsamenvatting

Begin 2007 is door Actal geadviseerd om over te gaan op één manier van loonaangifte, gebaseerd op het loon-in principe, met als doel vereenvoudigingen te realiseren die leiden tot structurele administratieve lastenverlichting bij werkgevers en besparing op de uitvoeringskosten bij uitvoerders. In vervolg daarop is door de Minister van SZW en de Staatsecretaris van Financiën besloten om over te gaan tot het realiseren van een loonaangiftesystematiek welke gebaseerd is op het 'Eenduidige Loonaangifte'-principe.

Kenmerkend voor de Eenduidige Loonaangifte (hierna ELOA) is een aangiftesystematiek die voor alle werkgevers gelijk is. De correctieberichten binnen het kalenderjaar worden in beginsel afgeschaft. Herstel van financiële gegevens (zowel mutaties met terugwerkende kracht als herstel van fouten) vindt in het lopende kalenderjaar plaats door het salderen van de correctie met het loon in het lopende aangiftetijdvak. Voor een beperkt aantal niet-financiële gegevens, die essentieel zijn voor het kunnen vaststellen van identiteit en verzekeringsplicht en die daarom fundamenteel zijn voor de polisadministratie, blijven herstelberichten met terugwerkende kracht noodzakelijk. Over afgesloten kalenderjaren vindt herstel plaats door middel van een "los herstelbericht". Belangrijk uitgangspunt bij de invoering van de ELOA is dat werkgevers hun salarisadministraties blijven voeren zoals zij dat nu ook doen. Dit voorkomt de, in het advies van Actal als zeer hoog geraamde, eenmalige kosten ten gevolge van de overgang van loonadministratiesystematiek.

De bewindslieden hebben de Tweede Kamer toegezegd om een pilot te organiseren waarin de uitwerking van de nieuwe ELOA in de gehele keten (systemen en werkwijzen) wordt onderzocht. De definitieve besluitvorming inzake het moment van invoeren van de ELOA zal mede gebaseerd worden op de resultaten en bevindingen uit de Pilot. Ook het advies van Actal zal in hun overweging meegenomen worden.

De pilot kende de volgende subdoelstellingen:

1. Vaststellen impact ELOA voor afnemers.
2. Vaststellen juiste werking van de loonaangifteketen.
3. Vaststellen juiste werking van de salarispakketten.
4. Vaststellen juiste toepassing van de ELOA systematiek.
5. Vaststellen 'controleerbaarheid' van de loonaangifte op basis van de ELOA systematiek.
6. Verzamelen input voor de vaststelling van de ontwikkeling van administratieve lasten.

De uitvoering van de pilot heeft plaatsgevonden in een 4-tal sporen. Binnen het eerste spoor is de werking vastgesteld van de systemen die betrokken zijn bij de loonaangifteketen. Binnen het tweede spoor is door medewerkers van Toezicht onderzocht of bij het voortbrengen van het loonaangiftebericht de ELOA systematiek op correcte wijze wordt toegepast en of de loonaangifte op basis van de ELOA systematiek nog controleerbaar is. Binnen het derde spoor is vastgesteld of de, volgens de ELOA aangeleverde gegevens, bruikbare informatie opleveren voor de uitvoering van de wettelijke taken bij de afnemers. Binnen het vierde spoor is vastgesteld welke effecten de invoering van ELOA heeft op de administratieve lasten. Hiertoe is uitgegaan van het model dat door EIM¹ is ontwikkeld voor het berekenen van de administratieve lasten, waarbij op basis van de gegevens over 2008 een nieuwe nulmeting is uitgevoerd van de administratieve lasten die samenhangen met de correctieberichten.

¹ Economisch Instituut voor Midden- en kleinbedrijf

Aan de uitvoering van de pilot is invulling gegeven door medewerkers van de Belastingdienst, UWV, ADP, SAP, RoosRoos, RAET, CTB, Getronics, GSD Den Bosch, P-Direkt en het CBS. De resultaten zijn tussentijds besproken met vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van SZW, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Actal, VNO-NCW, MKB-Nederland, ABU, VSO, DIVOSA², GSD Den Bosch en Getronics, die allen hiertoe zitting hadden genomen in een klankbordgroep.

Bij het opstellen van de specificaties voor het ELOA-bericht is gekozen om zo dicht mogelijk bij de huidige werkwijze en de huidige structuur van het loonaangiftebericht te blijven, om zo de kosten voor aanpassing van pakketten en systemen en de foutkans ten gevolge van wijzigingen zoveel mogelijk te beperken.

Voor het vaststellen van de werking is tijdens de uitvoering van de pilot gebruik gemaakt van een separate testomgeving, welke is aangepast voor het verwerken van ELOA loonaangiftes. Binnen deze pilotomgeving zijn zowel marktcases (loonaangiftes zoals die over de tijdvakken januari, februari en maart 2009 zijn aangeleverd, maar dan volgens de ELOA systematiek) als testcases (door specialisten ontworpen specifieke situaties vanuit de ELOA systematiek) verwerkt.

Om de bruikbaarheid te bepalen is door het CBS gekeken naar de verwerkbaarheid en bruikbaarheid van de volgens de ELOA systematiek aangeleverde gegevens. Door UWV zijn de effecten voor het vaststellen van de daglonen beoordeeld. Door de Belastingdienst zijn de effecten voor het vaststellen van toeslagen en het voorinvullen van de IB-aangifte beoordeeld. In de analyses is tevens gekeken naar de effecten van de ELOA op een aantal gerelateerde onderwerpen.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen weergegeven, gekoppeld aan de subdoelstellingen:

Subdoelstelling 1:

- Door UWV kon in vrijwel alle gevallen een juist dagloon berekend volgens de regels van de dagloonmodule. In situaties waarbij herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens noodzakelijk is, bleek de informatie in de polisadministratie onbruikbaar voor het vaststellen van daglonen; Daarnaast is vastgesteld dat werknemers die op basis van een loon-over salarisspecificatie hun gegevens op hun DVB willen verifiëren, problemen kunnen hebben om de aansluiting tussen de salarisspecificatie en de loongegevens in hun DVB te maken. Dit zelfde geldt indien herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens heeft plaats gevonden;
- Door de Belastingdienst is geconstateerd dat op basis van de ELOA specificaties geen impact bestaat voor de toeslagen, omdat zij zich voor het vaststellen van toeslagen, als ook voor het voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting en het vullen van de Basis Registratie Inkomens (BRI), baseren op het gecumuleerde jaarloon in het verstreken kalenderjaar.
- Door het CBS is geconstateerd dat de technische verwerking binnen het CBS geen problemen oplevert. Hoewel het CBS opstartproblemen verwachten bij de invoering, wordt bij het CBS zeker geen extra uitvraag verwacht;
- Verder is in overleg met vertegenwoordigers van DIVOSA en de GSD'en vastgesteld dat de ELOA geen verbetering brengt voor het vaststellen van bijstandsuitkeringen. In sommige situaties kan er aanleiding ontstaan tot extra uitvraag. Of en de mate waarin dit optreedt, is zonder nader onderzoek niet kwantificeerbaar. Overigens heeft de ELOA systematiek geen gevolgen op de uitzonderingspositie van de GSD'en. Dat wil zeggen dat de aanvullende afspraken met betrekking tot het invullen van de loonaangifte in stand blijven.

Subdoelstelling 2 en 3:

² DIVOSA: Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid

- De ELOA-berichten blijken technisch verwerkbaar in de systemen van de Belastingdienst en UWV; De specificaties en bijbehorende toelichting dienen echter op een aantal punten aangescherpt te worden Dit geldt met name voor het intrekken van aangiften over eerdere tijdvakken. Een aantal controles die zien op de kwaliteit van de loonaangifte, zullen op een andere wijze geïmplementeerd moeten worden, hetgeen tot wezenlijke proceswijzigingen bij UWV en Belastingdienst kan leiden;

Subdoelstelling 4 en 5:

- Binnen de kaders van de pilot Eenduidige Loonaangifte is vastgesteld dat het proces van individueel toezicht na invoering van de ELOA systematiek uitgevoerd kan worden. De aanpassingen door de Belastingdienst voor het uitvoeren van toezicht kunnen tijdig plaatsvinden.

In gesprekken met de softwareontwikkelaars is aandacht besteed aan het feit dat de inhoudingsplichtige de aansluiting tussen de salarisadministratie en de loonaangiften aan moet kunnen tonen. Vanuit de ELOA systematiek is hiervoor de "telstrook" geïntroduceerd. Als in de functionaliteit van de telstrook is of wordt voorzien, zal het inzichtelijk maken van de aansluiting bij de controles loonheffingen naar verwachting qua tijdsbeslag geen grote impact hebben, noch voor het bedrijfsleven noch voor het uitvoeren van toezicht. Voor pakketten die nog niet voorzien in de functionaliteit van deze telstrook, kan dit tot aanzienlijke inspanningen voor de betreffende softwareontwikkelaars leiden.

Subdoelstelling 6:

- Het aantal correctieberichten op basis van de nieuwe nulmeting bedraagt 2,9 miljoen. Hoewel deze correctieberichten als zodanig komen te vervallen blijven de werkzaamheden die samenhangen met het corrigeren van loonaangiftegegevens (in de eerstvolgende loonaangifte dan wel via een herstelbericht) met de invoering van de ELOA in stand. De correctie van een deel van de niet-financiële gegevens komt met de ELOA geheel te vervallen. Naar schatting gaat het om zo'n 5% van het huidige aantal correcties (ca 145.000 gevallen) per jaar. In het kostenmodel is er rekening mee gehouden dat de softwareleveranciers per correctieberichtenrun een bedrag in rekening brengen³. In de administratieve lastenberekening is als gevolg van het vervallen van de correctieberichten meegenomen, dat een dergelijke rekening onder de nieuwe ELOA in 50% van de gevallen achterwege blijft. Rekening houdend met de hiervoor genoemde elementen ontstaat er door het vervallen van de correctieberichten een administratieve lastenverlichting van € 3,7 miljoen.
- In principe is met de ELOA de uitvraag van loongegevens ten behoeve van de dagloonvaststelling niet meer nodig. Naast de ELOA wordt in het kader van het wetsvoorstel deregulering en harmonisatie werknemersverzekeringen 2010 o.a. de referteperiode aangepast naar t-2. Daarmee zijn de benodigde gegevens voor het vaststellen van het dagloon in de polisadministratie beschikbaar. Natuurlijk zullen er zich altijd situaties voordoen waarin nadere uitvraag toch nodig is. De inschatting is dat in 2% van de gevallen uitvraag alsnog nodig blijkt te zijn. Op basis van het aantal uitkeringen in 2008 en een verwachte uitvraag van 2% is de Administratieve lastenverlichting berekend op €13,2 miljoen.
- De invoering van de ELOA vergt een eenmalige aanpassing van de salarispakketten. Aan de softwareleveranciers in de pilot is gevraagd naar een inschatting van de aanpassingskosten van hun pakketten. Op basis van hun reacties is berekend dat de eenmalige kosten voor de invoering van de ELOA € 8,6 miljoen bedragen. Hierbij hebben we de exceptionele situaties buiten de berekening van het gemiddelde gelaten.

³ De gehanteerde regel in het kostenmodel komt niet in alle gevallen overeen met de daadwerkelijk in rekening gebrachte kosten

Op basis van de resultaten en bevindingen vanuit de pilot kan het volgende worden geconstateerd:

- de ELOA is technisch realiseerbaar en verwerkbaar. In specifieke situaties leidt de ELOA echter tot ongewenste effecten in de vastlegging van gegevens in de polisadministratie (subdoelstelling 2 en 3);
- de ELOA leidt tot stabiliteit en eenduidigheid van de gegevens in de polisadministratie. De gebruikers kunnen over het algemeen de gegevens uit de polisadministratie gebruiken in hun primaire processen. In specifieke situaties waarbij herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens heeft plaats gevonden, is de informatie in de polisadministratie onbruikbaar voor het vaststellen van daglonen (subdoelstelling 1);
- Toezicht is in staat om op basis van de ELOA toezicht uit te oefenen. Verdere afstemming met de markt over afspraken inzake het vaststellen van de aansluiting tussen de salarisadministratie en de loonaangiften is echter gewenst (subdoelstelling 4 en 5);
- de ELOA in combinatie met de aanpassing van de referentieperiode voor dagloonvaststelling leidt tot een rekenkundige, structurele administratieve lastenverlichting van 16,9 miljoen euro. Daar staat een eenmalige, incidentele lastenverzwaring van 8,6 miljoen euro tegenover.

Gezien de reacties van de betrokkenen bij de pilot lijkt implementatie per 1-1-2010 technisch realiseerbaar. Hier staat tegenover dat:

- voor de knelpunten die met name ontstaan bij het intrekken over eerdere tijdvakken nog een oplossing gevonden moet worden;
- de softwareontwikkelaars op basis van hun expertise aangegeven dat implementatie per 1-1-2010 risicovol is;
- de beschikbare tijd voor de ontwikkeling van software en samenhangende processen en implementatiemateriaal (juli 2009-december 2009) voor zowel de softwareontwikkelaars als de uitvoeringsorganisaties krap is;
- er een fallback scenario ontwikkeld moet worden voor alle betrokkenen, die niet per 1-1-2010 gereed zijn voor de ELOA;
- de uitvoering van de pilot een korte doorlooptijd heeft gekend.

Alles afwegende vindt de projectgroep het niet verantwoord om de ELOA per 1-1-2010 te implementeren.

Daarom wordt geadviseerd om de implementatie eerst per 1-1-2011 te laten plaatsvinden. De beschikbare tijd tot 1-1-2011 kan dan effectief gebruikt worden om de knelpunten uit de huidige voorgestelde systematiek te elimineren en de implementatie per 1-1-2011 gedegen voor te bereiden. Aan deze voorbereiding worden de volgende doelstellingen en/of aanbevelingen meegegeven:

- stel op korte termijn een plan van aanpak op hoofdlijnen vast over de te nemen vervolgstappen;
- borg de uitvoering van de onderzoeken naar oplossingen voor de geconstateerde knel- en vraagpunten binnen de beide organisaties;
- borg de opgedane kennis uit de pilot door de bestaande bemensing beschikbaar te stellen voor het vervolgtraject;
- continueer de huidige samenwerkingsvorm waarbij de Belastingdienst, UWV en een delegatie van de marktpartijen projectmatig in gezamenlijkheid tot een oplossing voor de geconstateerde knelpunten komen;
- continueer de tussentijdse afstemming met belangenvertegenwoordigers uit de klankbordgroep;
- zorg dat specificaties en toelichting helder en eenduidig interpreteerbaar en tijdig beschikbaar zijn, zodat alle marktpartijen zich op verantwoorde wijze kunnen voorbereiden. Zorg dat deze uiterlijk op 1-1-2010 gereed zijn;



- onderzoek de methodiek voor herstelberichten over oude jaren en realiseer zonodig regelgeving;
- werk maatregelen uit om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te blijven borgen (controles op cumulatieve samenhang ipv op berichtniveau);
- zorg op korte termijn voor helderheid over de wijze waarop geborgd kan worden dat de aangiften een juiste weergave zijn van de salarisadministraties, uiterlijk op 1-1-2010;
- maak voor 01-10-2009 inzichtelijk welke wetswijzigingen worden ingevoerd dan wel worden voorzien die van invloed zijn op of samenhang hebben met de ELOA (bijvoorbeeld deregulering, dagloonvaststelling, fiscale maatregelen);
- borg dat de loonaangifteketen direct vanaf 1-1-2011 stabiel werkt (geen uitstel van releases, extra bewaking van het verwerkingsproces);
- organiseer een vorm van afstemming om tussentijds vast te kunnen stellen of alle betrokkenen de noodzakelijke aanpassingen op tijd gereed hebben.

1. Inleiding

Kort voor de inwerkingtreding van de Wfsv per 2006 bleken er verschillen te bestaan in de wijze waarop werkgevers loonelementen met terugwerkende kracht verwerken in hun salarisadministratie en in de loonaangiften aan de Belastingdienst. Omdat het onverkort vasthouden aan de wettelijke bepalingen voor loon-over werkgevers tot een niet beoogde aanzienlijke lastenverzwaring zou leiden, is toen besloten om aangiften volgens loon-over naast loon-in voorlopig toe te staan. Tevens is besloten om een oplossing voor dit vraagstuk te vinden. Op basis hiervan is het de loon-over werkgevers toegestaan om loonaangiften over een bepaald tijdvak te doen op basis van hun loon-over administratie. Dit betekent dat bij wijzigingen in de loonadministratie ook de eerder ingediende aangiften moesten worden gewijzigd door het inzenden van correctieberichten. Deze toestemming is jaarlijks verlengd tot inmiddels 1 januari 2010, omdat een bevredigende oplossing tot nu toe niet gevonden was.

Begin 2007 is door Actal geadviseerd om over te gaan op één manier van loonaangifte, gebaseerd op het loon-in principe (kamerstukken II 2006/07, 28 219, nr.37), met als doel vereenvoudigen te realiseren die leiden tot structurele administratieve lastenverlichting bij werkgevers en besparing op de uitvoeringskosten bij uitvoerders. Actal heeft hierbij gewezen op de zeer hoog geraamde eenmalige kosten voor de overgang van loon-over naar loon-in salarisadministraties (en vice versa). In vervolg daarop is door de Minister van SZW en de Staatsecretaris van Financiën besloten om over te gaan tot het realiseren van een loonaangiftesystematiek welke gebaseerd is op het 'Eenduidige Loonaangifte'-principe (kamerstukken II 2006/07, 26 448, nr. 328). Belangrijke aanleiding voor dit besluit is niet alleen het vervangen van een tijdelijke regeling door een definitieve regeling, maar ook de grote druk op de werking van de loonaangifteketen als gevolg van de grote stroom correctieberichten en de instabiliteit van de gegevens in de polisadministratie als gevolg van alle correcties met terugwerkende kracht.

Kenmerkend voor de Eenduidige Loonaangifte (hierna ELOA) is een aangiftesystematiek die voor alle werkgevers gelijk is, terwijl de salarisadministraties niet aangepast hoeven te worden. Hierbij worden de correctieberichten binnen het kalenderjaar in beginsel afgeschaft. Herstel van financiële gegevens (zowel mutaties met terugwerkende kracht als herstel van fouten) vindt in het lopende kalenderjaar plaats door het salderen van de correctie met het loon in het lopende aangiftetijdvak. Over afgesloten kalenderjaren vindt herstel plaats door middel van een "los herstelbericht". Op deze wijze leveren alle werkgevers de loongegevens aan volgens eenzelfde systematiek. Als gevolg daarvan zijn de gegevens voor afnemers stabiel (géén wijzigingen met terugwerkende kracht) en eenduidig (volgens één systematiek aangeleverd en opgenomen in de polisadministratie).

Op nominatief niveau (werknemersniveau) bevat de loonaangifte naast financiële gegevens ook niet-financiële gegevens. Het betreft onder meer gegevens om de inkomstenverhouding te identificeren en verzekeringsplicht te duiden. Deze zijn naar hun aard niet te salderen. Voor een juiste uitvoering van de primaire taken van UWV is herstel van deze identificerende gegevens met terugwerkende kracht vereist. De te herstellen niet-financiële gegevens zijn opgenomen in bijlage 1. Overige niet-financiële gegevens vormen geen aanleiding meer voor een herstel met terugwerkende kracht.

Belangrijk uitgangspunt bij de invoering van de ELOA is dat werkgevers hun salarisadministraties blijven voeren zoals zij dat nu ook doen. Dit voorkomt de zeer hoog geraamde eenmalige kosten ten gevolge van de overgang van loon-systematiek. Op administratief niveau blijft dus zowel 'loon-in' als 'loon-over' toegestaan. De loonaangifte kan alleen op basis van de 'ELOA' systematiek worden gedaan waarbij de werkgever de

aansluiting tussen de salaris- en aangifteadministratie aan moet kunnen tonen. Dit laatste mag niet leiden tot extra administratieve lasten bij werkgevers.

De bewindslieden hebben de Tweede Kamer toegezegd om voorafgaand aan de invoering van de ELOA, een pilot te organiseren waarin de uitwerking van de nieuwe ELOA in de gehele keten (systemen en werkwijzen) wordt onderzocht. Dus vanaf de salarisadministraties en de daaruit voortvloeiende loonaangifte tot en met de afname van polisgegevens door afnemers. De bewindslieden hebben de Tweede Kamer toegezegd de definitieve besluitvorming inzake het moment van invoeren van de ELOA te baseren op de resultaten en bevindingen van de Pilot en het advies van Actal in hun overweging mee te nemen.

Dit rapport geeft een weerslag van de pilot. In hoofdstuk 2 wordt kort weergegeven wat de doelstellingen voor de uitvoering van de pilot zijn geweest. In hoofdstuk 3 is beschreven op welke wijze de pilot is uitgevoerd, wie erbij betrokken waren en hoe de belanghebbende partijen gedurende de pilot zijn geïnformeerd. In hoofdstuk 4 worden de resultaten en bevindingen uit de pilot beschreven. In hoofdstuk 5 vindt u tenslotte de conclusie en aanbevelingen.

2. Doelstellingen

De pilot kende de volgende subdoelstellingen:

1. Vaststellen impact ELOA voor afnemers.
2. Vaststellen juiste werking van de loonaangifteketen.
3. Vaststellen juiste werking van de salarispakketten.
4. Vaststellen juiste toepassing van de ELOA systematiek.
5. Vaststellen 'controleerbaarheid' van de loonaangifte op basis van de ELOA systematiek.
6. Verzamelen input voor de vaststelling van de ontwikkeling van administratieve lasten.

In hoofdstuk 3 is uitgewerkt hoe bovenstaande subdoelstellingen binnen de pilot zijn gerealiseerd.

3. Aanpak

De activiteiten binnen de pilot zijn in 4 sporen gerealiseerd:

- Binnen het eerste spoor is de werking vastgesteld van de systemen die betrokken zijn bij de loonaangifteketen. Hierbinnen vallen zowel de salarissoftwarepakketten als de systemen binnen UWV en de Belastingdienst (realisatie subdoelstelling 2 en 3).

Als eerste stap heeft een werkgroep, bestaande uit medewerkers van de Belastingdienst, UWV, ADP, SAP, Getronics, GSD Den Bosch en het CBS, specificaties opgesteld voor het ELOA bericht, gebaseerd op het loonaangiftebericht 2009. Bij het opstellen van de specificaties is gekozen om zo dicht mogelijk bij de huidige werkwijze en de huidige structuur van het loonaangiftebericht te blijven, om zo de kosten voor aanpassing van pakketten en systemen en de foutkans ten gevolge van wijzigingen zoveel mogelijk te beperken. Deze specificaties zijn aangevuld met een aantal cases die specifieke situaties vanuit de ELOA systematiek beschrijven (hierna testcases). Vervolgens zijn binnen de Belastingdienst en UWV de systemen⁴ die nu en daarmee ook in 2010 de loonaangifteketen vormen, in een separate testomgeving aangepast aan het verwerken van de ELOA berichten. Tegelijkertijd hebben ADP,

⁴ De zogenaamde VoorDeurApplicatie (VDA) bij UWV is niet opgenomen in de testomgeving. De controles uit de VDA zijn opgenomen in Polis+, welke applicatie wel is opgenomen in de testomgeving. Doordat de VDA, die gebruikt wordt bij het terugkoppelen, geen onderdeel uitmaakte van de testomgeving, heeft 'reguliere' terugkoppeling niet plaats gevonden.

SAP, RAET, RoosRoos en CTB hun pakketten aangepast, waardoor zij in staat waren de loonaangiften zoals die over de tijdvakken januari, februari en maart 2009 zijn aangeleverd, nogmaals aan te leveren, maar dan volgens de ELOA systematiek. Vervolgens hebben ADP, P-Direkt (SAP), RAET, RoosRoos en CTB voor een selectief aantal (36) inhoudingsplichtigen de loonaangifte over januari, februari en maart 2009 in het ELOA formaat aangeleverd (hierna marketcases, bestaande uit 130.000 inkomstenverhoudingen). Deze marketcases zijn samen met de eerdergenoemde testcases, verwerkt binnen de systemen in de, voor de pilot ingerichte testomgeving van de Belastingdienst en UWV.

- Binnen het tweede spoor is door medewerkers van Toezicht onderzocht of bij het voortbrengen van het loonaangiftebericht de ELOA systematiek op correcte wijze wordt toegepast. Daarnaast is vastgesteld of de loonaangifte op basis van de ELOA systematiek nog controleerbaar is en welke effecten deze systematiek heeft op het toezichtproces (realisatie subdoelstelling 4 en 5). Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met de softwareontwikkelaars over de wijze waarop in hun voortbrengingsproces het doorvoeren van (wettelijke) aanpassingen in hun softwarepakket is geborgd en over wat nodig is om de aansluiting tussen de salaris- en aangifteadministratie inzichtelijk te maken. Daarnaast is door de kennisgroep Toezicht binnen de Belastingdienst beoordeeld of en op welke wijze het toezichtproces uitgevoerd kan worden en wat de consequenties zijn voor het inzichtelijk maken door inhoudingsplichtigen van de aansluitingen tussen de salaris- en aangifteadministratie.

- Binnen het derde spoor is vastgesteld of de, volgens de ELOA aangeleverde gegevens, bruikbare informatie opleveren voor de uitvoering van de wettelijke taken bij de afnemers (realisatie subdoelstelling 1). Hiertoe is aan het CBS, UWV en de Belastingdienst in de rol van afnemer gevraagd een oordeel te vormen over de effecten van de ELOA binnen de processen waarin zij als afnemer van de polisadministratie optreden.

Door het CBS is gekeken naar de verwerkbaarheid en bruikbaarheid van de volgens de ELOA systematiek aangeleverde gegevens. Hiertoe zijn vanuit de testomgeving gegevens uit de polisadministratie geleverd aan het CBS. Het betrof zowel markt- als testcases.

Door UWV zijn de effecten voor het vaststellen van de daglonen beoordeeld. Zowel de testcases als de marketcases zijn gebruikt om daglonen vast te stellen. De marketcases, waarbij in de financiële gegevens een verschil ten opzichte van de regulier aangeleverde loonaangifteberichten is geconstateerd, zijn geselecteerd voor het vaststellen van daglonen, omdat in die situaties sprake is van een hersteld financieel gegeven.

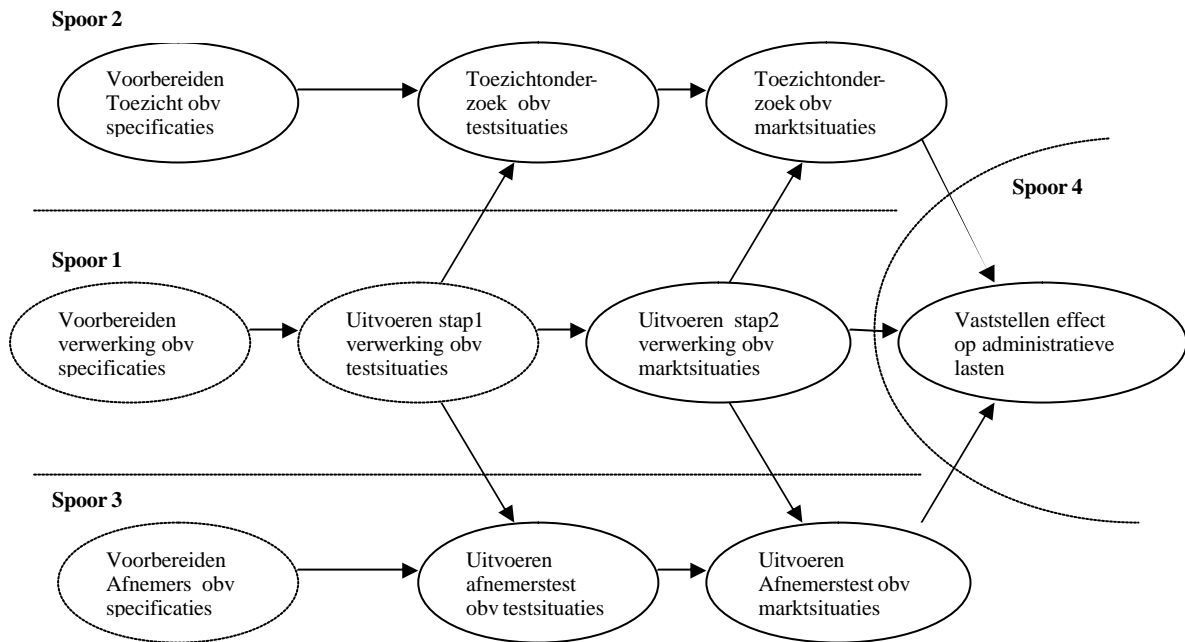
Door de Belastingdienst zijn de effecten voor het vaststellen van toeslagen en het voorinvullen van de IB-aangifte beoordeeld.

Naast bovengenoemde afnemers heeft overleg plaats gevonden met vertegenwoordigers van DIVOSA. Onderwerp van dit overleg was om de invloed van de ELOA op het vaststellingsproces voor de bijstandsuitkering in kaart te brengen.

- Binnen het vierde spoor is vastgesteld welke effecten de invoering van ELOA heeft op de administratieve lasten (realisatie subdoelstelling 6). Hiertoe is uitgegaan van het model dat door EIM⁵ is ontwikkeld voor het berekenen van de administratieve lasten. Op basis van de gegevens over 2008 is een nieuwe nulmeting uitgevoerd van de administratieve lasten die samenhangen met de correctieberichten. Vervolgens is op basis van de resultaten uit de pilot berekend wat het effect is van het wegvallen van de correctieberichten op de verschillende activiteiten binnen het model.

⁵ Economisch Instituut voor Midden- en kleinbedrijf

Onderstaand zijn de sporen en activiteiten in hun samenhang weergegeven.



De eerste drie sporen zijn grotendeels parallel aan elkaar voorbereid en uitgevoerd, waarbij het eerste spoor input leverde voor de uitvoering van het tweede en het derde spoor. Op basis van de resultaten en bevindingen uit de sporen 1, 2 en 3 zijn de activiteiten binnen spoor 4 uitgevoerd.

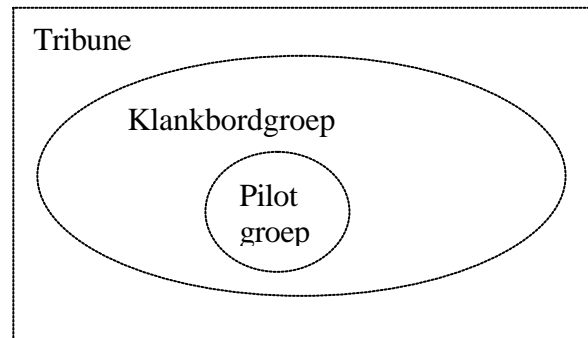
In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van de verschillende activiteiten binnen bovenstaande sporen weergegeven.

Communicatie

Om alle belanghebbenden te betrekken bij, danwel geïnformeerd te houden over de resultaten en bevindingen van de pilot Eenduidige Loonaangifte, is gekozen voor een opsplitsing in 3 groepen.

Pilotgroep

De Pilotgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst en UWV, softwareleveranciers, zelfbouwers, inhoudingsplichtigen, salarisservicebureaus, intermediairs en afnemers. De deelnemers moesten in staat zijn om de, voor de pilot noodzakelijke, voorbereidende activiteiten (softwarereleases) vóór aanvang van de pilot af te ronden. Voor afnemers gold dat zij voor (een substantieel deel van) hun primaire proces afhankelijk zijn van de informatie uit de polisadministratie. In de Pilotgroep is deelgenomen door ADP, SAP, P-Direkt, RAET, RoosRoos, CTB, het CBS, de Belastingdienst en UWV.



Klankbordgroep

De Klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de softwareleveranciers, inhoudingsplichtigen, salarisservicebureaus, intermediairs, afnemers en belangenvertegenwoordigers. De doelstelling van de Klankbordgroep was om actief en kritisch mee te kijken naar de ontwikkelingen en bevindingen binnen de pilot Eenduidige Loonaangifte en daarbij de mening weer te geven van de groep die zij vertegenwoordigen. De klankbordgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van SZW, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Actal, VNO-NCW, MKB-Nederland, ABU, VSO, DIVOSA⁶, GSD Den Bosch en Getronics. Vanuit de Pilotgroep namen ADP, RAET, de Belastingdienst en UWV deel aan de Klankbordgroep.

Tribune

De Tribune was een verzamelnaam voor de belanghebbenden (softwareleveranciers, inhoudingsplichtigen, salarisservicebureaus, intermediairs, afnemers en belangenvertegenwoordigers) die niet deelnamen in de Pilotgroep of de Klankbordgroep, maar wel geïnformeerd werden over de ontwikkelingen en bevindingen binnen de pilot Eenduidige Loonaangifte. Meningingen en reacties vanuit deze groep werden, waar relevant, via de klankbordgroep verwoord naar de Pilotgroep.

Tijdens de uitvoering van de pilot heeft de communicatie zich beperkt tot het beschikbaar stellen van de specificaties en toelichting op de ELOA en het beantwoorden van vragen die via een daartoe ingesteld forum zijn gesteld.

⁶ DIVOSA: Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid

4. Evaluatie pilot

Om de resultaten en bevindingen uit de pilot juist te kunnen interpreteren, wordt eerst kort uiteen gezet wat de ELOA systematiek betekent voor de bruikbaarheid van de gegevens in de polisadministratie. Daarna worden de resultaten en bevindingen uit de pilot weergegeven.

Voorwaarde voor meervoudig gebruik van de gegevens uit de polisadministratie is dat de gegevens in de polisadministratie eenduidig en stabiel zijn. Afnemers van gegevens moeten er op kunnen vertrouwen, dat de afgenomen gegevens definitief zijn en geschikt zijn voor de uitvoering van hun taken. Dit betekent dat de gegevens – behoudens wettelijke uitzonderingen – niet met terugwerkende kracht mogen worden gewijzigd en dat de gegevens zonder nader onderzoek door de afnemers kunnen worden gebruikt⁷.

Zoals in de inleiding al aangegeven, komen met de invoering van de ELOA de financiële correctieberichten in het lopende kalenderjaar volledig te vervallen. Herstel van financiële gegevens in het lopende kalenderjaar vindt plaats door middel van saldering in het lopende aangiftetijdvak. Dit sluit aan op het hiervoor beschreven uitgangspunt van stabiele gegevens in de polisadministratie. Over afgesloten kalenderjaren vindt herstel plaats door middel van een “los” herstelbericht. Voor een beperkt aantal niet-financiële gegevens, die essentieel zijn voor het kunnen vaststellen van identiteit en verzekeringsplicht en die daarom fundamenteel zijn voor de polisadministratie, blijven herstelberichten met terugwerkende kracht noodzakelijk.

Uitgangspunt voor de kwaliteit van de aangifte is dat de inhoudingsplichtige verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de gegevens in het aangiftebericht. Vanuit de Belastingdienst en UWV worden maatregelen getroffen om de kwaliteit van de gegevens in de aangifte te bewaken en te bevorderen. Hierbij valt te denken aan heldere specificaties en bijbehorende toelichting voor de loonaangifte, controles op aangeleverde loonaangifteberichten met een snelle terugkoppeling naar de inhoudingsplichtige, afstemming met de softwareontwikkelaars en het uitoefenen van toezicht.

Loonaangiftegegevens worden één op één overgenomen in de polisadministratie. Dit betekent dat in de polisadministratie het, in het betreffende tijdvak, aangegeven loon wordt vastgelegd. Doordat herstel van financiële gegevens binnen de ELOA systematiek door middel van salderen plaatsvindt, kan het in de polisadministratie geregistreerde loon in een tijdvak afwijken van het daadwerkelijk genoten loon⁸. Dit kan enkel en alleen vastgesteld worden door een afnemer en/of werknemer. De afnemers van de gegevens uit de polisadministratie moeten hiermee bekend zijn en hun gebruik hierop afstemmen. Overigens is het effect op jaarbasis dat de gecumuleerde tijdvakken binnen een kalenderjaar samen wel het juiste genoten loon voor dat jaar weergeven, zie ook de reactie van de Belastingdienst als afnemer van de polisadministratie (4.3.3).

4.1 Bevindingen uitvoering pilot ketentest (spoor 1)

Op basis van de technische verwerkingsresultaten en analyses blijkt dat de ELOA-berichten op correcte wijze binnen de systemen van de Belastingdienst en UWV verwerkt kunnen worden. Om dit vast te stellen zijn zowel de specifieke testcases als de marktcases binnen de loonaangifteketen verwerkt, van ontvangst bij de Belastingdienst tot en met gebruik door afnemers.

De testcases zijn opgezet om de verwerking van specifieke situaties binnen de pilot Eenduidige Loonaangifte vast te stellen. Vanwege de beperkingen aan de uitvoering van

⁷ Zie eindrapport ‘Naar één eenduidige loonaangifte’, Kamerstukken II 2007/08, 26 448, nr. 358

⁸ Genoten loon conform artikel 13a van de WLB

de pilot is hierbij gekozen om geen jaargrensoverschrijdende testcases op te nemen. Dit zou een te grote inspanning vergen voor de inrichting van de pilot omgeving. Om deze situaties na te bootsen zijn correcties binnen het kalenderjaar opgenomen waarbij het einde van de inhoudingsplicht is gebruikt om het effect van jaaroverschrijdend corrigeren te simuleren. Wel is tijdens de voorbereidingen en uitvoering van de pilot geconstateerd dat de methodiek vanuit het wettelijk kader voor "losse" herstelberichten over oude jaren afwijkt van de methodiek voor herstel van gegevens binnen het kalenderjaar. Onderzoek naar de mogelijkheid om herstelberichten over oude jaren beter aan te laten sluiten bij de ELOA systematiek is gewenst.

Tijdens het invoeren van de testcases is gebleken dat de berichtspecificaties en bijbehorende toelichting op een aantal punten aangescherpt dienen te worden. De verwerkingsresultaten van de marktcases zijn vergeleken met de, van de betreffende inhoudingsplichtigen ontvangen, overeenkomstige reguliere aanleveringen over de maanden januari- maart 2009. Hierbij is gekeken naar collectieve en nominatieve bedragen en naar werknemergegevens.

Bij de marktcases bleek de ELOA aangifte bijna volledig overeen te komen met de productieaangifte. Daarbij is ook gekeken naar de tijdvakcorrecties en intrekkingen van eerdere tijdvakken in productie. De details van de vergelijkingen zijn regelmatig teruggekoppeld met de marktpartijen. De minimale verschillen die nog open staan, zijn voor de evaluatie niet van belang. Wel is afgesproken om als nazorg de oorzaken nog te achterhalen, ter voorbereiding op verdere implementatie-activiteiten.

Bij de testcases zijn de nominatieve totalen vergeleken met de collectieve gegevens bij de belastingdienst. Die waren identiek op één inkomstenverhouding na in één tijdvak. Analyse wees uit dat het verschil is veroorzaakt door een incident bij het aanmaken van het betreffende ELOA bericht.

Vastgesteld is dat de ELOA berichten technisch gezien bijna volledig correct zijn aangeleverd en verwerkt.

Tijdens de verwerking is gebleken dat de ELOA berichtspecificaties op een aantal punten dwingen tot interpretatie binnen de verwerking. Het is onduidelijk wat vanuit de polisadministratie in geval van intrekkingen van eerdere tijdvakken aan de afnemers geleverd moet worden en hoe de afnemers die gegevens moeten interpreteren en verwerken (zie ook 4.3.2 UWV verwerkingsresultaat testcases). Dat geldt met name voor het intrekken van eerdere tijdvakken en daarbij vooral de "volledige intrekkingen". Voor invoering van de ELOA moeten de specificaties op dit punt aangescherpt worden.

Kwaliteitsanalyse

Voor de bevordering van de kwaliteit van de aangeleverde gegevens is als onderdeel van het reguliere proces een Analyseteam opgesteld dat zich bezig houdt met het vaststellen en verbeteren van de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifte. In de pilot is onderzocht en gebleken dat de hulpmiddelen voor het Analyseteam ook bruikbaar zijn na invoering van de ELOA systematiek en dat het analyseproces bij invoering van de ELOA doorgang kan vinden. Wel ontstaat er een kleine wijziging in de informatiebehoefte van dit Analyseteam

Complexiteit ELOA

Uit de pilot is gebleken dat de wijze van herstellen binnen ELOA systematiek invloed heeft op de complexiteit van het aangifteproces. Deze paragraaf beschrijft de verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Wanneer de salarisadministratie wordt aangepast naar aanleiding van wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden of een fout wordt geconstateerd in een loonaangifte, dan moeten de (foutieve) gegevens worden hersteld.

Met de ELOA worden financiële fouten over voorgaande tijdvakken hersteld in de actuele loonaangifte. Het te herstellen bedrag wordt gesaldeerd met het regulier aan te geven bedrag en is niet separaat herkenbaar. Dat betekent dat de inhoudingsplichtige moet bijhouden dat in een loonaangifte financiële gegevens uit eerdere tijdvakken zijn hersteld. Bij het herstellen van gegevens van verstreken kalenderjaren en bij bedrijfsbeëindigingen, dient een nieuwe aangifte ingediend te worden. Hierbij moeten eventuele salderingen uit de betreffende tijdvakken opnieuw meegenomen worden. Het juist toepassen van de herstelsystematiek van de ELOA is vanuit de aangifte moeilijk (geautomatiseerd) controleerbaar. Fouten die gemaakt worden bij het herstellen van fouten worden waarschijnlijk pas laat ontdekt. Wanneer in zo'n situatie fout op fout stapelt, wordt herstel hiervan complex en de kans op fouten reëel. De registratie van herstelde fouten (de telstrook) is hierbij van groot belang.

Ook de medewerker op de regio bij de Belastingdienst, die de administratie van inhoudingsplichtige raadpleegt of die vragen van de inhoudingsplichtige moet beantwoorden, moet worden opgeleid in de ELOA systematiek.

De huidige praktijk leert dat Belastingdienstmedewerkers veelvuldig werkgevers telefonisch benaderen om een aangifte opnieuw in te sturen, hoewel dat formeel niet is toegestaan. De samenhang tussen de opeenvolgende aangiften als gevolg van het salderen, maakt deze werkwijze risicovol. Het verdient aanbeveling in de toekomst dergelijke verzoeken niet langer toe te staan.

Gevolgen ELOA op kwaliteit aangeleverde gegevens (effecten op controles)

ELOA schrijft voor dat financiële fouten in voorgaande aangiften in de huidige aangifte moeten worden hersteld. Het gevolg hiervan is dat de samenhang die tussen specifieke gegevens in het huidige aangiftebericht geldt, met ELOA niet meer op berichtniveau kan worden voorgeschreven en afgedwongen. Een 18-tal van de huidige eisen (condities) aan het aangiftebericht komt als gevolg van de ELOA systematiek te vervallen. Als gevolg daarvan kunnen ook de daarvan afgeleide controles niet worden uitgevoerd, waaronder een aantal die tot weigering van het bericht leiden. Een illustratief voorbeeld is het corrigeren van onterecht aangegeven premie UFO waar premie voor het Sectorfonds was bedoeld. Met ELOA moeten, in geval van herstel van eerder gemaakte fouten, beide premies opgegeven kunnen worden.

Onderzoek is nodig naar wat het risico is voor de kwaliteit van de aangeleverde gegevens als gevolg van het niet uit kunnen voeren van de betreffende controles in hun huidige vorm en welke aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld het uitvoeren van de controles op gecumuleerde aangiften binnen het jaar, nodig en mogelijk zijn.

4.2 Aspecten Toezicht (spoor 2)

Binnen de ELOA systematiek heeft de inhoudingsplichtige de vrijheid om de salarisadministratie te voeren volgens de loon-in of de loon-over systematiek, waarbij er wel sprake moet zijn van een bestendige gedragslijn. Voorwaarde voor Toezicht is dat de werkgever de aansluiting tussen de salarisadministratie en de aangiften binnen een redelijke termijn zichtbaar kan maken. Naar verwachting bestaat deze behoefte ook bij de werkgever in het kader van interne beheersing.

Het vaststellen dat aansluiting bestaat tussen de salarisadministratie en de (tijdvak)aangiften is onderdeel van de administratieverplichtingen (art 52 lid 1 Algemene Wet Rijksbelastingen). Er zijn geen voorschriften over de vorm (papier, digitaal) waarin

de aansluiting inzichtelijk gemaakt moet worden. De werkgever is vrij in zijn keuze daarin, mits controle binnen een redelijke termijn mogelijk is (art 52 lid 6 Algemene Wet Rijksbelastingen). Zonder aansluiting is Toezicht niet mogelijk.

Voor deze aansluiting is in overleg met de softwareontwikkelaars de term "telstrook" gehanteerd. Deze telstrook is in de huidige situatie niet bij alle inhoudingsplichtigen cq. nog niet in alle softwarepakketten beschikbaar. In deze gevallen zal de functionaliteit opgezet en ingebouwd moeten gaan worden.

Als in de functionaliteit van de telstrook is of wordt voorzien, zal afhankelijk van het pakket en het kennisniveau van de inhoudingsplichtige, het inzichtelijk maken van de aansluiting bij de controles loonheffingen naar verwachting qua tijdsbeslag geen grote impact hebben, noch voor het bedrijfsleven noch voor het uitoefenen van toezicht.

Binnen de kaders van de pilot Eenduidige Loonaangifte is vastgesteld dat het proces van individueel toezicht na invoering van de ELOA systematiek uitgevoerd kan worden.

De aanpassingen door de Belastingdienst voor het uitoefenen van toezicht kunnen tijdig plaatsvinden. Ervaringen uit de pilot Eenduidige Loonaangifte worden gebruikt in het opleidingstraject rondom de ELOA systematiek.

4.3 Aspecten Afnemers (spoor 3)

4.3.1 CBS

Door het CBS zijn de test- en marktcases verwerkt. Gebleken is dat de technische verwerking binnen het CBS geen problemen oplevert. Als kanttekening is door het CBS opgemerkt dat het volume van de marktcases, in combinatie met de beperkte periode waarop deze betrekking hebben, het niet mogelijk maakt om binnen de grenzen van de pilot effecten vast te stellen die het gevolg zijn van de ELOA systematiek van salderen.

4.3.2 UWV

Dagloonvaststelling

Om een goed beeld te krijgen van de resultaten inzake het correct vaststellen van daglonen binnen de pilot Eenduidige Loonaangifte, worden eerst kort de huidige uitgangspunten voor de dagloonvaststelling weergegeven.

In verband met de invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis), is het "Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen" in werking getreden, waarmee nieuwe dagloonregels zijn ontwikkeld. Conform de dagloonregels wordt het dagloon gebaseerd op het loon dat in de referteperiode is genoten. Voor de toepassing van de dagloonregels, wordt het loon geacht te zijn genoten, wanneer het in de loonaangifte is opgenomen. Indien in een of meerdere tijdvakken binnen de referteperiode een herstel heeft plaats gevonden, zal het gesaldeerde loon uit de betreffende tijdvakken meegenomen worden voor de vaststelling van het dagloon, als ware het in de referteperiode genoten loon. Dit onderscheid is immers niet te maken. Indien in de referteperiode een herstel heeft plaatsgevonden wat betrekking heeft op een of meerdere tijdvakken buiten de referteperiode, dan zal dit herstelde loon volledig meegenomen worden bij de vaststelling van het dagloon. Indien een herstel buiten de referteperiode heeft plaatsgevonden, maar wel betrekking heeft op tijdvakken binnen de referteperiode, dan zal dit herstel niet betrokken worden bij de vaststelling van het dagloon.

In deze is van belang, dat in individuele gevallen gerede twijfel kan ontstaan over de juistheid van een gegeven. In dergelijke gevallen, als ook in gevallen waarin een verzekerde aannemelijk maakt, dat een gegeven onjuist is, zal UWV op basis van nader onderzoek bepalen welk gegeven moet worden gebruikt. Indien dit gegeven afwijkt van het gegeven in de polis zal UWV dit doorgeven aan de Belastingdienst.

Indien de uitkeringsgerechtigde het niet eens is met het vastgestelde dagloon, kan hij hier bezwaar tegen aantekenen. UWV zal, indien het bezwaar gegrond wordt verklaard, bijvoorbeeld als gevolg van aperte fouten in de loonaangifte zoals het niet hebben aangegeven van een uitgekeerde bonus, op basis van onderzoek een aangepast dagloon vaststellen. Dit aangepaste dagloon wordt als zodanig vastgelegd in de uitkeringssystemen, de wijziging zal worden doorgegeven aan de Belastingdienst die het op haar beurt weer doorgeeft aan de polisadministratie.

Binnen de pilot Eenduidige Loonaangifte zijn daglonen vastgesteld op basis van de testcases en op basis van een steekproef uit de marktcases, zoals beschreven in de aanpak in hoofdstuk 3.

Uit de marktcases zijn voor 94 van de beschikbare werknemers daglonen opgevraagd. In vrijwel alle gevallen werd een juist dagloon berekend volgens de regels van de dagloonmodule. De gevallen waarin dit niet lukte, waren te wijten aan het feit dat de dagloonmodule niet tegen een negatief aantal verloonde uren kan. Dit moet aan de zijde van de dagloonmodule aangepast worden.

Uit de testcases zijn voor de 11 van de 18 beschikbare cases juiste daglonen berekend. In 7 gevallen was het niet mogelijk om in de pilotomgeving daglonen te berekenen. Dit werd veroorzaakt door het feit dat in deze 7 cases sprake was van intrekkingen. Tijdens analyse van deze gevallen is gebleken dat de voorziene methodiek van salderen, in situaties waarbij herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens noodzakelijk is (bijvoorbeeld als aangifte is gedaan met een foutief BSN-nummer waarbij intrekkingen noodzakelijk zijn), onbruikbare informatie oplevert in de polisadministratie. De gegevens die in een dergelijke situatie (die meer dan incidenteel voorkomt) in de polisadministratie geregistreerd worden, zijn onbruikbaar voor de dagloonvaststelling (en wellicht ook voor andere afnemers). In voorkomende situaties zal uitvraag noodzakelijk zijn. In de komende periode zal onderzocht moeten worden welke aanpassingen en/of maatregelen nodig zijn om de aangetroffen knelpunten op te lossen.

Digitaal Verzekeringsbericht (DVB)

Door middel van het DVB krijgt de verzekerde toegang tot zijn, in de polisadministratie opgenomen, polisgegevens over ondermeer arbeidsverleden, dienstverbandgegevens van de laatste 12 maanden, indicatie verzekerde wetten en loon sv per loontijdvak. Van belang is dat het door de werkgever per tijdvak aangegeven loon gelijk is aan het per tijdvak in de polisadministratie opgenomen loon en controleerbaar is voor en door de verzekerde. De verzekerde zal daartoe gebruik maken van door de werkgever verstrekte loonverantwoording (loonstrook). Indien een of meer gegevens naar zijn oordeel onjuist zijn, kan hij bij UWV een herstelverzoek indienen.

Net als aangegeven onder ‘dagloonvaststelling’ is op basis van analyse gebleken dat de voorziene methodiek van salderen, in combinatie met intrekkingen bij herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens, onbruikbare informatie oplevert in de polisadministratie. De gegevens die in een dergelijke situatie in de polisadministratie geregistreerd worden, zijn voor de verzekerde oncontroleerbaar. Het toevoegen van loongegevens aan het DVB, beoogd vanaf het 1^e kwartaal 2010, zal in deze situaties tot een ongewenste toename van signalen van werknemers leiden en hogere uitvoeringskosten tot gevolg hebben.

Naast bovengenoemd knelpunt is het navolgende aandachtspunt naar voren gekomen. De werknemer gebruikt zijn salarisstrook als middel om zijn gegevens in de polisadministratie te verifiëren via zijn DVB. Bij het besluit om over te gaan op de ELOA is tevens besloten om de salarisadministraties ongewijzigd te laten. Het is mogelijk dat vanuit loon-over administraties ook loon-over salarisspecificaties worden verstrekt. Werknemers die op basis van een dergelijk loon-over salarisspecificatie hun gegevens op hun DVB willen verifiëren, zullen problemen hebben om de aansluiting tussen de

salarisspecificatie en de loongegevens in hun DVB te maken. Ook hier kan een ongewenste toename van signalen en uitvoeringskosten uit voort komen. Nader onderzoek is nodig naar maatregelen die werkgevers dat adequate controle door de werknemer van de polisgegevens mogelijk is.

Polisadministratie als authentieke basisregistratie (BLAU)

Vanuit UWV is onderzocht of de consequenties van de systematiek voor de ELOA de doorontwikkeling van de polisadministratie naar een Basisregistratie Lonen, Arbeids- en uitkeringsverhoudingen (BLAU) belemmert. Naast alle kwaliteitseisen die toezien op het beheerproces voor authentieke registraties, is er één specifieke kwaliteitseis die gericht is op de inhoud. Deze inhoudelijke kwaliteitseis houdt in dat voor (de gebruikers van) een authentieke basisregistratie er duidelijkheid is over de inhoud en het bereik van de registratie.

Een authentieke of basisregistratie is geen foutloze registratie. Het is een op inhoud, vastgestelde/afgebakende set gegevens, die middels een correctie- en terugmeld structuur continu aan kwaliteit (lees: juistheid, actualiteit en volledigheid) wint en het vertrouwen geniet van de afnemers.

De eis inzake de inhoud vraagt wel om een scherpe definitie van de gegevens, opdat afnemers precies weten welke betekenis ze aan het gegeven kunnen ontleen. De polisadministratie beoogt conform Walvis en Wfsv het genoten loon per tijdvak te registreren. De huidige polisadministratie registreert genoten loon én toegerekend loon.

Met ELOA wordt de stap gezet naar de beoogde polisadministratie met eenduidige en stabiele loongegevens op basis van per tijdvak genoten loon. Dit loon zal regulier gelijk zijn aan het daadwerkelijk genoten loon.

In enkele situaties echter zal het in de polisadministratie opgenomen loon niet het – in dat tijdvak – genoten loon (kunnen) zijn. Dit geldt ondermeer voor de situatie, waarin het in een tijdvak aangegeven loon afwijkt van het in dat tijdvak daadwerkelijk genoten loon en in (de aangifte van) het volgende tijdvak herstel plaatsvindt (door saldering). Dit vloeit voort uit de gekozen salderingsmethodiek voor het herstel van dit soort fouten. Daarnaast is het in de polisadministratie opgenomen loon niet gelijk aan het genoten loon in de situatie, waarin loon over werkgevers gebruik maken van het bepaalde in 27 bis WLB (nieuw). Deze bepaling staat toe, dat loon over werkgevers in januari betaald loon, dat betrekking heeft op het voorgaande jaar toegerekend wordt aan de maand december van het vorige jaar (mits dit een bestendige gedragslijn van die werkgever is).

4.3.3 Belastingdienst

Toeslagen

Voor het vaststellen van toeslagen baseert de Belastingdienst zich op het gecumuleerde jaarloon in het verstreken kalenderjaar. Hiertoe ontvangt de Belastingdienst na afloop van het jaar de over het kalenderjaar opgetelde lonen. Wijzigingen binnen het kalenderjaar hebben hier geen invloed op. In het verlengde hiervan is geconstateerd dat op basis van de ELOA specificaties geen impact bestaat voor de toeslagen.

VIA en BRI

Ook voor het voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting en het vullen van de Basis Registratie Inkomens (BRI) maakt de Belastingdienst gebruik van het gecumuleerde jaarloon over het verstreken kalenderjaar zoals dat vanuit de polisadministratie wordt geleverd. Hierbij geldt hetzelfde als hiervoor gemeld voor de toeslagen.

4.3.4 DIVOSA

Naar aanleiding van opmerkingen van vertegenwoordigers van de GSD'en, dat zij ná invoering van de ELOA in alle gevallen voor het bepalen van een bijstandsuitkering tot uitvraag over moeten gaan, heeft overleg plaats gevonden met DIVOSA.

Uit dit overleg is duidelijk geworden dat de gemeenten nu al voor iedere vaststelling uitvraag moeten doen en dit blijft zo na de invoering van de ELOA. Dit vindt zijn oorsprong in het feit dat de bijstandsuitkering is gebaseerd op een netto uitkering, met een netto garantie per tijdvak. In de loonaangifte worden bruto loonbedragen aangegeven. De gegevens uit de polisadministratie worden alleen gebruikt voor samenloopsignalering. De ELOA brengt daarom géén lastenvermindering bij het vaststellen van bijstandsuitkeringen.

In de praktijk wordt, in geval van "loon-over aangiften", op basis van het bruto loon uit de aangifte in een aantal gevallen op voorhand besloten de uitkering in een bepaald tijdvak niet toe te kennen. In deze gevallen hoeft geen berekening (en bijbehorende uitvraag) uitgevoerd te worden. Indien er alleen nog eenduidige loonaangiften gedaan worden, zal in alle gevallen een berekening met bijbehorende uitvraag gedaan moeten worden om het recht op een uitkering in een tijdvak vast te stellen. In hoeveel situaties deze extra inspanning (lastenverzwaring) zich voor gaat doen is niet vast te stellen. Of en de mate waarin dit optreedt, is zonder nader onderzoek niet kwantificeerbaar.

DIVOSA en UWV zullen verder afstemmen over de vaststelling van bijstandsuitkeringen in relatie tot het terugdringen van de noodzakelijke uitvraag. Dit overleg speelt zich af buiten de pilot Eenduidige Loonaangifte.

Overigens heeft de ELOA systematiek geen gevolgen op de uitzonderingspositie van de GSD'en. Dat wil zeggen dat de aanvullende afspraken met betrekking tot het invullen van de loonaangifte in stand blijven.

4.4 Aspecten salarisadministraties en softwareontwikkelaars

De samenwerking met en inzet van de softwareontwikkelaars in de pilot Eenduidige Loonaangifte is als zeer waardevol ervaren. Vanuit het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de keten zijn ervaringen en zorgen gedeeld en is gezamenlijk naar oplossingen voor vraagstukken gezocht. Gezien de ervaringen is het van belang om de opgebouwde relatie te continueren.

De betrokken softwareontwikkelaars hechten eraan dat hun bevindingen en bedenkingen bij de ELOA een plaats krijgen in dit rapport. Op basis van hun bijdrage en het belang van een goede samenwerking, zijn in dit onderdeel de opmerkingen van de softwareontwikkelaars overgenomen:

- De ontwikkeltijd juli-december 2009 is kort. Dit geldt zeker voor de niet-pilotdeelnemers.
- De omvang van de pilot is beperkt. Alleen de eerste maanden 2009 zijn in de pilot betrokken. Slechts een deel van de problematiek/casuïstiek is daarin aan de orde gekomen. Daarnaast heeft geen terugkoppeling van de controles plaatsgevonden, zoals die in het reguliere proces via de VDA plaatsvinden.
- Gevolgen voor afnemende processen (Toezicht, UWV, pensioenfondsen en GSD'en) zijn onvoldoende in kaart gebracht Dit wordt bevestigd door het ontbreken van kwantitatieve onderbouwing.
- Verschillende pensioenfondsen en de GSD'en hebben aangegeven dat de systematiek van de ELOA voor hen niet bruikbaar is.
- Gegeven het uitgangspunt dat correctieberichten in het lopende jaar moeten komen te vervallen, zijn er betere oplossingen dan de ELOA mogelijk, zoals het cumulatief aangeven of het aanpakken van de correctieproblematiek.

- De ELOA-systematiek bemoeilijkt de aansluiting tussen de loonadministratie en de loonaangifte. Verder is het inbouwen van de aansluiting (telstroom) een probleem in bepaalde pakketten (bijvoorbeeld als binnen het pakket is gekozen om bij correcties de oorspronkelijke gegevens te overschrijven).
- De implementatie van de ELOA-systematiek is veel complexer gebleken dan verwacht, oa. door het hoge aantal uitzonderingssituaties.
- De bewaarplichtproblematiek komt nu pregnanter naar voren, mede door het ontbreken van heldere voorwaarden t.a.v. de aansluiting vanuit Toezicht.
- De gevolgen van de discrepantie tussen het genietingsmoment en het aangiftemoment in de bepaling van het dagloon zijn onvoldoende onderkend. Er rijst twijfel bij de wettelijke basis van de dagloonvaststelling op basis van de ELOA-systematiek, waarbij het verschil tussen genietingsmoment en aangiftemoment juist vervalt.
- Door de ELOA-systematiek vervalt een aantal controles 'aan de poort' en wordt vervangen door terugkoppeling later in het proces. Zeker gezien de grotere complexiteit van de ELOA en de beperkte invoeringstijd is te verwachten dat de kwaliteit van de ingediende aangiften afneemt. Dit heeft ook invloed op de testhulpmiddelen zoals de ValidatieTestService (VTS) en de conformance (test)omgeving. Deze laatste is een omgeving bij de belastingdienst die met FTP te benaderen is en ook grote berichten kan verwerken.

4.5 Opmerkingen bij bevindingen en bedenkingen van softwareontwikkelaars

In deze paragraaf zijn de reacties van de projectgroep bij de bedenkingen en constatering van de softwareontwikkelaars, zoals opgenomen in paragraaf 4.4 opgenomen.

Door de softwareontwikkelaars is opgemerkt dat de omvang van de pilot beperkt is (slechts drie maanden). De projectgroep erkent dat de pilot een korte tijdsspanne kende. Echter analyse van de aangeleverde berichten in 2008 heeft echter geleerd dat in de maanden februari- mei het merendeel van de correcties worden ingestuurd. Daarbij leveren februari en maart 16% van de correcties op jaarbasis.

Opgemerkt is dat er geen terugkoppeling van controles heeft plaats gevonden, zoals die normaliter via de VDA plaats vinden. De projectgroep erkent dit en heeft daarbij aangegeven dat de VDA controles zijn overgenomen door Polis+ omdat de VDA met ingang van 1-1-2010 geen onderdeel meer uitmaakt van de keten. Om deze reden is de VDA niet meegenomen in de pilot omgeving. Verder heeft de terugkoppeling zich ten tijde van de pilot beperkt tot de vergelijkingsresultaten.

Opgemerkt is dat de gevolgen voor de afnemende processen onvoldoende in kaart zijn gebracht. Tijdens de pilot zijn UWV, de Belastingdienst en het CBS als belangrijkste afnemers uitgebreid meegenomen in de pilot. Andere afnemers zijn wel benaderd maar konden om uiteenlopende redenen niet meedoen. Overigens hebben de GSD'en wel van begin af aan deelgenomen aan de werkgroep.

Opgemerkt is dat GSD'en en pensioenfondsen aangeven dat de ELOA systematiek voor hen niet bruikbaar is. De projectgroep merkt hierbij op dat door de GSD'en is aangegeven dat de huidige aangiftesystematiek eveneens onbruikbaar is. Dat zit in de (bruto)gegevens welke in polis opgeslagen zijn, niet in de systematiek van aangegeven.

Opgemerkt is dat er betere oplossingen zijn voor het opheffen van correctieberichten in het lopende jaar. De projectgroep had echter als opdracht om in een pilot de werking van de eenduidige loonaangifte te toetsen. Het uitwerken van andere oplossingen was geen onderwerp voor deze pilot.

Opgemerkt is dat de aansluiting tussen salarisadministratie en loonaangifte moeilijker wordt en binnen de oplossing van sommige pakketten een probleem vormt. Het is bij de projectgroep bekend dat enkele pakketten inderdaad problemen gaan ondervinden met het inbouwen van deze oplossing.

Opgemerkt is dat er twijfels bestaan bij de wettelijke basis voor de dagloonvaststelling op basis van de ELOA systematiek. Deze discussie is tijdens de pilot intensief gevoerd, mede met behulp van specialisten vanuit de dagloonvaststelling. Het knelpunt komt voort uit de wettelijke definitie van genietingsmoment, waarbij ook vorderbaar en inbaar is begrepen. Deze situatie doet zich vooral voor bij bijv. artiesten, waarbij het genietingsmoment afwijkt van het betalingsmoment en daarmee aangiftemoment en moet nader uitgezocht worden. UWV neemt dit mee in het kader van de dagloonvaststelling.

Ten slotte is opgemerkt dat een afname in de kwaliteit van de ingediende aangiften te verwachten is. Een afname van de kwaliteit is een conclusie van de softwareontwikkelaars die, behoudens hetgeen hiervoor is gezegd over intrekkingen en herstel van fouten, vooralsnog niet kan worden gestaafd. Wel is het zo dat een aantal fouten in het bericht per 1-1-2010 niet aan de poort maar wellicht verderop in het proces onderkend worden, hetgeen in plaats van weigering van een bericht leidt tot terugkoppeling. De mate waarin betreffende fouten aangetroffen worden, kan de noodzaak aan het licht brengen extra (preventieve) maatregelen richting inhoudingsplichtigen te nemen.

4.6 Aspecten loonheffingen

Tabeltoepassing op nabetaaling met terugwerkende kracht

Invoering van de ELOA betekent dat de werkgevers de loongegevens op eenduidige wijze aangeven. Dit gebeurt volgens de wettelijke systematiek. Loon is belast op het moment dat het wordt genoten. Alle werkgevers geven dan het loon aan op het moment dat het is genoten. Voor de loonheffing geldt daarbij dat de tabel van dat loontijdvak van toepassing is. In het geval van een nabetaaling zal dat vaak gaan om de tabel voor bijzondere beloningen (zie artikel 26 van de Wet LB).

Werkgevers die een op 'loon-over' systematiek gebaseerde administratie voeren, rekenen tot dusver nabetaald loon in een kalenderjaar toe aan het loontijdvak waarop de nabetaaling betrekking heeft. Deze werkgevers herrekenden voor de inhouding het loon in die loontijdvakken met de desbetreffende tijdvaktabellen. Zij corrigeerden het verschil met de oorspronkelijke inhouding en betaling via correctieberichten. Deze werkwijze is in de jaren 2006 tot en met 2009 mogelijk op basis van een overgangsbepaling in de Wet LB (artikel 39a van de Wet LB).

Naar aanleiding van de toezegging van de bewindslieden dat er voor de inhoudingsplichtige op administratief niveau niets zou veranderen, is op uitdrukkelijk verzoek van de softwareleveranciers in het kader van de pilot Eenduidige Loonaangifte, besloten, dat de wijze waarop de loonheffingen worden berekend na invoering van de ELOA niet hoeft te worden gewijzigd. Als voorwaarde geldt wel dat de inhoudingsplichtige een bestendige gedragslijn volgt. Net als nu geldt deze mogelijkheid alleen voor zover de nabetaalingen betrekking hebben op verstreken tijdvakken binnen het kalenderjaar. Bovenstaande wordt bij invoering van de ELOA geregeld door een goedkeuring, die later in wetgeving wordt omgezet.

In de loonheffing kunnen zich in incidentele gevallen verschillen voordoen. Deze zullen veelal in de inkomstenbelasting worden rechtgetrokken. Voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

geldt evenzeer dat in incidentele gevallen verschillen kunnen ontstaan. Onder de voorwaarde dat de werkgever een bestendige gedragslijn volgt, is dit aanvaardbaar. Dit voorkomt dat een werkgever zou kunnen inspelen op fiscale voordelen of voordelen in de sociale verzekerings sfeer.

Afdrachtvermindering en ouderenkorting

Afdrachtverminderingen en premiekortingen mag de inhoudingsplichtige in mindering brengen op de verschuldigde bedragen volgens de loonaangifte. Binnen de pilot is gekeken naar het effect van de ELOA systematiek voor de afdrachtverminderingen en de premiekortingen. Ook in de nieuwe systematiek blijven afdrachtverminderingen en premiekortingen verrekenbaar in de loonaangifte. Bij looncorrecties die zien op voorgaande tijdvakken kan het recht op/de hoogte van een afdrachtvermindering of premiekorting wijziging ondergaan. Voor de wijze van verrekening mag de inhoudingsplichtige uitgaan van zijn administratiepraktijk, uitgaande van een bestendige gedragslijn. Rekent hij de looncorrectie toe aan de verstreken tijdvakken, dan kan hij de afdrachtvermindering/premiekorting per tijdvak herrekenen en verrekenen met de lopende loonaangifte. In het geval de inhoudingsplichtige de looncorrectie geheel toerekent aan het lopende tijdvak, berekent en verrekent hij de afdrachtvermindering/premiekorting geheel in het lopende tijdvak.

Moet de inhoudingsplichtige door de looncorrectie per saldo een bedrag aan afdrachtvermindering of korting terugbetalen, dan kan hij dit in de ELOA als negatief bedrag verrekenen. Voor de gevallen waarbij als gevolg van het salderen een situatie ontstaat waarin een afdrachtvermindering of premiekorting als gevolg van het salderen niet meer volledig uit te nutten is (de verzilveringsproblematiek) dient nog nader onderzoek uitgevoerd te worden.

Voor die situaties waarin een inhoudingsplichtige de afdrachtvermindering is vergeten of bij de WBSO alleen via een correctie kwijt kan, geldt dat de huidige werkwijze onveranderd van toepassing blijft.

Correctieverplichting/herstelverzoeken

Ook onder de ELOA blijft het de verantwoordelijkheid van de inhoudingsplichtige is om een juiste loonaangifte te doen. Indien hij abusievelijk een fout heeft gemaakt in de loonaangifte, heeft hij binnen de ELOA systematiek de mogelijkheid in de volgende loonaangifte in het lopende kalenderjaar de foutieve gegevens te herstellen. Op deze wijze is geborgd dat lonen, inhoudingen en afdrachten voor dat kalenderjaar in totaal juist verantwoord worden. De inspecteur zal daar in het algemeen geen opmerkingen over maken, omdat er geen redelijk belang mee is gediend om voor het ene aangiftetijdvak een naheffingsaanslag op te leggen en voor het andere aangiftetijdvak een even grote vermindering te verlenen. Deze lijn zal worden gevolgd tenzij sprake is van stelselmatige verschuivingen, met het oogmerk om fiscaal voordeel te behalen. Verwacht wordt dat de inhoudingsplichtige, net als nu, de praktische herstelkans binnen het kalenderjaar benut om het risico van een naheffing (met vergrijpboete) te vermijden, dan wel te voorkomen dat herstelberichten moeten worden ingediend als het jaar verstreken is (met het risico van een verzuimboete en heffingsrente wegens een betalingsverzuim).

Om de volledigheid en kwaliteit van de niet-financiële gegevens te borgen worden controles op deze gegevens uitgevoerd bij ontvangst van de aangifte. Voldoet de aangifte niet aan de eisen dan wordt deze geweigerd. De inhoudingsplichtige moet in dat geval alsnog een juiste aangifte indienen. Ook bij de verwerking van de aangifte vinden controles plaats. Worden daar onjuistheden of onvolledigheden geconstateerd dan worden deze teruggekoppeld aan de betrokkene. Daarnaast kunnen inhoudingsplichtigen, op basis van signalen van het Analyseteam (zie 4.1 kwaliteitsanalyse), in het kader van dienstverlenend toezicht individueel benaderd worden door regiomedewerkers van de Belastingdienst. Aanvullend kan de Belastingdienst in daartoe aanleiding gevende gevallen overgaan tot correctief toezicht. Vanuit het wettelijk kader bestaat de

mogelijkheid ingevolge artikel 28a van de Wet op de loonbelasting 1964 om het volgende kalenderjaar een herstelverplichting aan de inhoudingsplichtige op te leggen. Langs deze lijnen is ook onder de ELOA systematiek de kwaliteit van de niet-financiële gegevens gewaarborgd.

4.7 Aspecten administratieve lasten (spoor 4)

Tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen 2009 in het najaar van 2008 is toegezegd om op basis van de pilot de feitelijke administratieve lasteneffecten van de eenduidige loonaangifte in beeld te brengen. De in het kader van het wetsvoorstel in beeld gebrachte administratieve lasteneffecten waren gebaseerd op de zogeheten nulmeting 2006 van het EIM-standaardkostenmodel.

Rijksbreed wordt dit model gehanteerd voor het berekenen van administratieve lasteneffecten van wijzigingen in wet- en regelgeving. Aangezien op het moment van de nulmeting nog nauwelijks zicht bestond op het aantal correctieberichten dat zou worden ingediend, is de meting op dat punt gebaseerd op verwachtingen en veronderstellingen. Ten opzichte van de nadien gebleken praktijk bleek de nulmeting gebaseerd te zijn op een forse onderschatting van het aantal correctieberichten. Bovendien bestond er op ten tijde van de Tweede Kamerbehandeling nog geen volledig beeld van de werking van de ELOA en de doorvertaling daarvan naar de salarisadministratie van inhoudingsplichtigen. Door de ervaringen die zijn opgedaan in de pilot is dit beeld er thans wel.

Om een reëel beeld te krijgen van de feitelijke administratieve lastenverlichting is er in overleg met Actal voor gekozen om bij de doorrekening uit te gaan van een nieuwe nulmeting van het aantal correctieberichten. Deze nulmeting is gebaseerd op de meest recente gegevens, dat wil zeggen de realisatie over 2008.

Ten aanzien van de vaststelling van het dagloon voor de bepaling van hoogte en duur van een uitkering is geen verandering opgetreden. De bestaande nulmeting is daarbij 1 op 1 als uitgangspositie genomen.

Voor de doorrekening van de administratieve lasteneffecten is verder volledig aangesloten bij de berekeningswijze zoals het EIM hanteert in het standaardkostenmodel.

Noties bij doorrekening vervallen correctieberichten

Het aantal correctieberichten op basis van de nieuwe nulmeting bedraagt 2,9 miljoen. Hoewel deze correctieberichten als zodanig komen te vervallen blijven de werkzaamheden die samenhangen met het corrigeren van loonaangiftegegevens (in de eerstvolgende loonaangifte dan wel via een herstelbericht) met de invoering van de ELOA in stand. De correctie van een deel van de niet-financiële gegevens komt met de ELOA geheel te vervallen. Naar schatting gaat het om zo'n 5% van het huidige aantal correcties (ca 145.000 gevallen) per jaar. In het kostenmodel is er rekening mee gehouden dat de softwareleveranciers per correctieberichtenrun een bedrag in rekening brengen⁹. In de administratieve lastenberekening is als gevolg van het vervallen van de correctieberichten meegenomen, dat een dergelijke rekening onder de nieuwe ELOA in 50% van de gevallen achterwege blijft.

Administratieve lastenverlichting vervallen correctieberichten

Rekening houdend met de hiervoor genoemde elementen ontstaat er door het vervallen van de correctieberichten een administratieve lastenverlichting van € 3,7 miljoen.

Administratieve lastenverlichting dagloonvaststelling

In de pilot is aangetoond dat het dagloon op basis van de polisadministratie kan worden vastgesteld. In principe is met de ELOA de uitvraag ten behoeve van de dagloonvaststelling niet meer nodig. Naast de ELOA wordt in het kader van het

⁹ De gehanteerde regel in het kostenmodel komt niet in alle gevallen overeen met de daadwerkelijk in rekening gebrachte kosten

wetsvoorstel deregulering en harmonisatie werknemersverzekeringen 2010 o.a. de referteperiode aangepast naar t-2. Daarmee zijn de benodigde gegevens voor het vaststellen van het dagloon in de polisadministratie beschikbaar. Natuurlijk zullen er zich altijd situaties voordoen waarin nadere uitvraag toch nodig is. De inschatting is dat in 2% van de gevallen uitvraag alsnog nodig blijkt te zijn. Op basis van het aantal uitkeringen in 2008 en een verwachte uitvraag van 2%, is de Administratieve lastenverlichting berekend op €13,2 miljoen.

Administratieve lasteneffecten veroorzaakt door andere afnemers

Ook de afnemers van gegevens uit de polisadministratie is gevraagd of zij administratieve lasteneffecten voor het bedrijfsleven zagen opdoemen als gevolg van de nieuwe loonaangifte. Zoals in onderdeel 4.3 is vermeld, voorzagen de meeste afnemers geen impact van de nieuwe systematiek. DIVOSA heeft aangegeven dat bij het vaststellen van bijstandsuitkeringen, welke in netto bedragen zijn gedefinieerd, mogelijk een lastenverzwaring optreedt. Of en de mate waarin dit optreedt, is zonder nader onderzoek niet kwantificeerbaar.

Eenmalige administratieve lasteneffecten

In het voorgaande is ingegaan op de structurele administratieve lasteneffecten van de ELOA. Naast deze effecten vergt de invoering van de ELOA een eenmalige aanpassing van de salarispakketten. Aan de softwareleveranciers in de pilot is gevraagd naar een inschatting van de aanpassingskosten van hun pakketten op basis van de beschikbare specificaties. Uit hun reacties komt naar voren dat de kosten voor de aanpassing van het softwarepakket variëren van € 12.500 tot € 855.000.

Uit de pilot bleek dat de kosten per softwareleverancier sterk kunnen verschillen, afhankelijk van de mate waarin het gehanteerd softwarepakket aanpassing behoeft. Voor de meeste softwareleveranciers vergt de ELOA een redelijk overzienbare aanpassing. Tenminste een van de softwarepakketten van een van de deelnemende leveranciers voorzag echter niet in een bruikbare archieffunctie om de aansluiting tussen salarisadministratie en loonaangifte per tijdvak bij te kunnen houden. De aanpassing van dit pakket is daarmee omvangrijker en de, met de aanpassing samenhangende, kosten aanzienlijk hoger (€ 855.000) dan gemiddeld voor een zeer grote softwareleverancier (€ 150.000).

Als we voor de berekening van de incidentele lasten de markt van softwareontwikkelaars onderverdelen in zeer klein (38%), klein (23%), middel (18%), groot (16%) en zeer groot (5 %) en daaraan de gemiddelde inschatting vanuit de pilotdeelnemers toevoegen (zeer klein € 15.000, klein € 25.000, middel € 40.000, groot €100.000 en zeer groot € 150.000), bedragen de eenmalige kosten voor de invoering van de ELOA € 8,6 miljoen. Hierbij hebben we de exceptionele situaties buiten de berekening van het gemiddelde gelaten.

5. Oordeel projectgroep

Op basis van de resultaten en bevindingen vanuit de pilot kan het volgende worden geconstateerd:

- de ELOA is technisch realiseerbaar en verwerkbaar. In specifieke situaties leidt de ELOA echter tot ongewenste effecten in de vastlegging van gegevens in de polisadministratie (subdoelstelling 2 en 3);
- de ELOA leidt tot stabiliteit en eenduidigheid van de gegevens in de polisadministratie. De gebruikers kunnen over het algemeen de gegevens uit de polisadministratie gebruiken in hun primaire processen. In specifieke situaties waarbij herstel van (niet-financiële) identificerende gegevens heeft plaats gevonden, is de informatie in de polisadministratie onbruikbaar voor het vaststellen van daglonen (subdoelstelling 1);
- Toezicht is in staat om op basis van de ELOA toezicht uit te oefenen. Verdere afstemming met de markt over afspraken inzake het vaststellen van de aansluiting tussen de salarisadministratie en de loonaangiften is echter gewenst (subdoelstelling 4 en 5);
- de ELOA in combinatie met de aanpassing van de referentieperiode voor dagloonvaststelling leidt tot een rekenkundige, structurele administratieve lastenverlichting van 16,9 miljoen euro. Daar staat een eenmalige, incidentele lastenverzwaring van 8,6 miljoen euro tegenover.

Gezien de reacties van de betrokkenen bij de pilot lijkt implementatie per 1-1-2010 technisch realiseerbaar. Hier staat tegenover dat:

- voor de knelpunten die met name ontstaan bij het intrekken over eerdere tijdvakken nog een oplossing gevonden moet worden;
- de softwareontwikkelaars op basis van hun expertise aangegeven dat implementatie per 1-1-2010 risicovol is;
- de beschikbare tijd voor de ontwikkeling van software en samenhangende processen en implementatiemateriaal (juli 2009-december 2009) voor zowel de softwareontwikkelaars als de uitvoeringsorganisaties krap is;
- er een fallback scenario ontwikkeld moet worden voor alle betrokkenen, die niet per 1-1-2010 gereed zijn voor de ELOA;
- de uitvoering van de pilot een korte doorlooptijd heeft gekend.

Alles overwegende vindt de projectgroep het niet verantwoord om de ELOA per 1-1-2010 te implementeren.

Daarom wordt geadviseerd om de implementatie eerst per 1-1-2011 te laten plaatsvinden. De tijd tot 1-1-2011 kan dan effectief gebruikt worden om de knelpunten uit de huidige voorgestelde systematiek te elimineren en de implementatie per 1-1-2011 gedegen voor te bereiden. Aan deze voorbereiding worden de volgende doelstellingen en/of aanbevelingen meegegeven:

- stel op korte termijn een plan van aanpak op hoofdlijnen vast over de te nemen vervolgstappen;
- borg de uitvoering van de onderzoeken naar oplossingen voor de geconstateerde knel- en vraagpunten binnen de beide organisaties;
- borg de opgedane kennis uit de pilot door de bestaande bemensing beschikbaar te stellen voor het vervolgtraject;
- continueer de huidige samenwerkingsvorm waarbij de Belastingdienst, UWV en een delegatie van de marktpartijen projectmatig in gezamenlijkheid tot een oplossing voor de geconstateerde knelpunten komen;
- continueer de tussentijdse afstemming met belangenvertegenwoordigers uit de klankbordgroep;



- zorg dat specificaties en toelichting helder en eenduidig interpreteerbaar en tijdig beschikbaar zijn, zodat alle marktpartijen zich op verantwoorde wijze kunnen voorbereiden. Zorg dat deze uiterlijk op 1-1-2010 gereed zijn;
- onderzoek de methodiek voor herstelberichten over oude jaren en realiseer zonodig regelgeving;
- werk maatregelen uit om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te blijven borgen (controles op cumulatieve samenhang i.p.v. op berichtniveau);
- zorg op korte termijn voor helderheid over de wijze waarop geborgd kan worden dat de aangiften een juiste weergave zijn van de salarisadministraties, uiterlijk op 1-1-2010;
- maak voor 01-10-2009 inzichtelijk welke wetwijzigingen worden ingevoerd dan wel worden voorzien die van invloed zijn op of samenhang hebben met de ELOA (bijvoorbeeld deregulering, dagloonvaststelling, fiscale maatregelen);
- borg dat de loonaangifteketen direct vanaf 1-1-2011 stabiel werkt (geen uitstel van releases, extra bewaking van het verwerkingsproces);
- organiseer een vorm van afstemming om tussentijds vast te kunnen stellen of alle betrokkenen de noodzakelijke aanpassingen op tijd gereed hebben.

Bijlage 1 Lijst niet financiële gegevens

Onderstaande opsomming betreft de niet-financiële gegevens, die nodig zijn om de inkomstenverhouding te identificeren en de verzekeringsplicht te duiden. Deze gegevens dienen met terugwerkende kracht hersteld te worden.

Dit zijn:

1. BSN/Sofinummer
2. Personeelsnummer
3. Nummer inkomstenverhouding
4. Datum aanvang inkomstenverhouding,
5. Datum einde inkomstenverhouding.
6. Indicatie verzekerd WAO/IVA/WGA
7. Indicatie verzekerd WW
8. Indicatie verzekerd ZW
9. Code fase indeling flexibiliteit en zekerheid
10. Code incidentele inkomstenvermindering
11. Code soort inkomstenverhouding