



**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



## **Evaluatie effecten administratieve lasten bedrijven Wet uniformering loonbegrip**

**Wat is de impact van de wet op de (ervaren) administratieve lasten en kosten voor werkgevers?**

John Boog, Simon van Loo, Marianne van Marwijk en Paul van der Zeijden

Zoetermeer, 21 juni 2017

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Uniformering loonbegrip	5
1.2	Doel- en vraagstelling	6
1.3	Methode van onderzoek	7
1.4	Opzet van dit rapport	8
<b>2</b>	<b>Vereenvoudiging loonadministratie door ULB</b>	<b>9</b>
2.1	Loonadministratie zelf uitvoeren of uitbesteden	9
2.2	Mate van bekendheid met de Wet uniformering loonbegrip	11
2.3	Onderzoeksvraag 1.a: is wegnemen discoördinatiepunten door ULB ervaren als vereenvoudiging?	13
2.4	Onderzoeksvraag 1.b: heeft ULB geleid tot verandering in behoefte werknemers aan informatie over loonstrook?	16
2.5	Onderzoeksvraag 1.c: heeft ULB doorgewerkt in merkbare vermindering gegevens of vereenvoudiging loonaangifte?	18
<b>3</b>	<b>Administratieve lasteneffecten door ULB</b>	<b>21</b>
3.1	Onderzoeksvraag 2.a: heeft ULB gezorgd voor verandering in kosten voor loonadministratie of uitbesteding daarvan?	21
3.2	Onderzoeksvraag 2.b: heeft ULB geleid tot beslissing zelfstandig loonadministratie te voeren of uit te besteden?	24
<b>4</b>	<b>Knelpunten regels en verbeter suggesties</b>	<b>27</b>
4.1	Onderzoeksvraag 3.a: welke knelpunten worden momenteel ervaren door regels loonadministratie?	27
4.2	Onderzoeksvraag 3.b: op welke punten zijn nog maatregelen mogelijk om administratieve lasten in het loondomein te verlichten?	33
<b>5</b>	<b>Samenvattende conclusies</b>	<b>39</b>
5.1	Deelvragen vereenvoudiging	39
5.2	Deelvragen administratieve lasten	39
5.3	Deelvragen knelpunten	40
5.4	Algehele conclusie	42
	<b>Bijlagen</b>	<b>45</b>
Bijlage 1	Begeleidingscommissie en gesprekspartners	45
Bijlage 2	Responsverantwoording telefonische enquête	47
Bijlage 3	Verandering regels loondomein sinds 2010	49





# 1 Inleiding

## 1.1 Uniformering loonbegrip

De Wet uniformering loonbegrip (Wet ULB<sup>1</sup>) is per 1 januari 2013 van kracht geworden. Deze wet introduceert één loonbegrip voor de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze vereenvoudiging komt voort uit een breed gedragen wens van de Tweede Kamer om te komen tot een eenvoudiger en begrijpelijker loonstrook voor de werknemer en een simpelere loonaangifte voor de werkgever.

De uniformering van het loonbegrip, met één heffingsgrondslag voor alle loonheffingen, betekent dat per 1 januari 2013 de discoördinatie op de volgende vier punten is weggenomen:

1. de bijtelling privégebruik auto;
2. de inleg en opname levensloop;
3. het werknemersdeel premie voor het Algemeen werkloosheidsfonds en de franchise (die zijn afgeschaft);
4. de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

Tevens heeft de ULB vereenvoudiging gebracht in de heffingsystematiek. Zo is het maximum van de grondslag voor de heffing van premies werknemersverzekeringen en voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet gelijkgetrokken en is de franchise voor de berekening van de door de werkgever verschuldigde Awf-premie afgeschaft, waardoor de premies voor alle werknemersverzekeringen over dezelfde grondslag worden geheven.

Tabel 1 geeft aan wat de verschillen in het loonbegrip zijn. Daaruit is af te leiden dat de loonbegrippen "Loon Sociale Verzekering" (ook wel SV-loon) en "Loon Zorgverzekeringswet" zijn vervallen. De werknemersbijdrage premie Awf is eveneens vervallen. De inleg en opname van de levensloop, de bijtelling privégebruik auto en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw zijn onder een uniforme heffingsgrondslag gebracht.

Tabel 1 Loonbegrippen vóór invoering van de ULB en na invoering van de ULB per 1 januari 2013

Loonbegrippen voor 1 januari 2013	Loonbegrippen vanaf 1 januari 2013 *)
Brutoloon	Brutoloon
minus pensioenpremie werknemer	minus pensioenpremie werknemer
Loon Sociale Verzekering	
minus inhouding levensloop	minus inhouding levensloop
minus werknemersbijdrage premie Awf **)	
plus opname levensloop	plus opname levensloop
plus bijtelling privé-gebruik auto	plus bijtelling privé-gebruik auto
Loon Zorgverzekeringswet (ZVW)	
plus vergoeding werkgeversbijdrage ZVW	
Fiscaal loon	Fiscaal loon
minus loonheffing	minus loonheffing
Nettoloon	Nettoloon
*) inclusief harmonisatie maximum premieloon werknemersverzekeringen en maximale bijdrageloon inkomensafhankelijke bijdrage ZVW	
**) franchise, de premievrije som voor de berekening van de WW-Awf-premie is vervallen	

<sup>1</sup> In het vervolg van het rapport afgekort als ULB.



## 1.2 Doel- en vraagstelling

Bij het wetsvoorstel van de Wet uniformering loonbegrip is destijds toegezegd om de effecten voor de administratieve lasten te evalueren. In juni 2013 heeft het ministerie van Financiën, in samenwerking met het ministerie van SZW, al de inkomenseffecten als gevolg van de Wet uniformering loonbegrip geëvalueerd<sup>2</sup>. Dat moment was echter te vroeg om ook de bereikte vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting te beoordelen en te evalueren.

Nu, na verloop van vier jaar, is de uitvoeringspraktijk uitgekristalliseerd en kan vastgesteld worden hoe de vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting in de praktijk uitwerkt en hoe dat door bedrijven wordt ervaren.

Met de uitvoering van het onderhavige onderzoek en de rapportage daarover wordt gevolg gegeven aan de toezegging de beoogde administratieve lastenverlichting voor bedrijven als gevolg van de ULB te evalueren. Zodoende is de eerste doelstelling van het onderzoek het evalueren van de vereenvoudiging en administratieve lasteneffecten van de ULB voor bedrijven. Het tweede doel van het onderzoek is het inventariseren van gepercipieerde knelpunten en verbeteruggesties met betrekking tot de loonadministratie.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Wat zijn de effecten geweest van de introductie van de ULB op de (ervaren) regeldruk c.q. kosten van werkgevers in verband met de in eigen beheer uitgevoerde of uitbestede loonadministratie?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in drie deelblokken van onderzoeksvragen, namelijk naar vereenvoudiging, administratieve lasten en knelpunten, zoals hierna is weergegeven:

- 1) Deelvragen vereenvoudiging:
  - a) In hoeverre is het wegnemen van de discoördinatiepunten in de ULB op het punt van levensloopregeling, privégebruik auto, werknemersdeel Awf-premie en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw ervaren als een vereenvoudiging?
  - b) In hoeverre heeft de invoering van de ULB geleid tot een toe- of afname van de behoefte van werknemers aan informatie door werkgevers op een of meer van de door de ULB weggenomen discoördinatiepunten? Hadden zij meer of minder vragen over hun loonstrookje?
  - c) In hoeverre heeft de ULB merkbaar doorgewerkt in het aantal gegevens in de loonaangifte of anderszins in een vereenvoudiging van de loonaangifte?
- 2) Deelvragen administratieve lasten:
  - a) In hoeverre heeft de invoering van de ULB geleid tot een wijziging in de kosten van het voeren van een loonadministratie c.q. de kosten van het uitbesteden daarvan?
  - b) In hoeverre heeft de invoering van de ULB geleid tot een wijziging in de beslissing zelfstandig een loonadministratie te voeren of deze uit te besteden?
- 3) Deelvragen knelpunten:
  - a) Worden er nog knelpunten op dit moment ervaren en zo ja welke?
  - b) Op welke punten zijn er nog maatregelen mogelijk om de administratieve lasten in het loondomein te verlichten?

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/21/kamerbrief-over-evaluatie-wet-uniformering-loonbegrip>.



### 1.3 Methode van onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, Financiën, SZW en VWS en het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Wij danken de begeleidingscommissie voor de prettige samenwerking en begeleiding van het onderzoek<sup>3</sup>.

Samenvattend zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt om de evaluatie grondig uit te voeren, waarbij de ervaringen vanuit de directe uitvoeringspraktijk een belangrijke plaats innemen. Het betreft deskresearch, semigestructureerde expertinterviews met intermediairs en bedrijven en een representatieve telefonische enquête onder bedrijven. Met bedrijven bedoelen we hier het private bedrijfsleven met personeel ofwel private werkgevers.

Ten eerste is in het onderzoek een korte inventarisatie uitgevoerd door middel van deskresearch. Het doel daarvan was het verkrijgen van een compleet beeld van gegevens en perspectieven over de ULB, alsmede het verkrijgen van een historisch beeld vanaf 2009 voorafgaand aan de invoering van de ULB per 1 januari 2013. Geraadpleegde bronnen zijn onder andere kamerstukken, fiscale vakbladen, internetartikelen, academische artikelen, scripties en krantenarchieven.

Ten tweede zijn veertien semigestructureerde expertinterviews uitgevoerd met zogenoemde intermediairs als loonservicebureaus, salarisverwerkers, softwareontwikkelaars, administratie- en accountantskantoren en daarnaast bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren. Verder is gesproken met twee brancheorganisaties, ook in relatie tot het aanleveren van administratie- en accountantskantoren die in het onderzoek zijn betrokken.

Het doel van deze onderzoeksstap was het verifiëren en verdiepen van bestaande kennis, het verkrijgen van waardeoordelen en beleving van intermediairs op het gebied van de ULB, alsmede huidige knelpunten en verbeter suggesties in relatie tot de wettelijke verplichtingen die de loonadministratie raken. Daarnaast zijn de antwoorden van de intermediairs gebruikt om de vragenlijst van de telefonische enquête zo goed mogelijk te kunnen richten. Onder de gesprekpartners bevinden zich vijf grote salarisverwerkers en softwareleveranciers voor de loonadministratie, twee brancheorganisaties van serviceproviders, een payrollorganisatie, twee bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren en zes accountants en administratiekantoren<sup>4</sup>. *Salarisverwerkers, softwareleveranciers voor de loonadministratie en serviceproviders worden in dit rapport intermediairs genoemd.*

Ten derde is een telefonische enquête uitgevoerd onder 1.050 bedrijven met personeel, waarvan 375 met één tot twintig werknemers, 375 met twintig tot honderd werknemers en 300 met honderd en meer werknemers. In deze enquête zijn alleen bedrijven ondervraagd die al in 2012 bestonden en waarbij eigenaren en/of medewerkers ook al sinds 2012 kennis hebben van de loonadministratie van het bedrijf waar hij/zij in dienst zijn<sup>5</sup>. Dit om er voor te zorgen dat personen van bedrijven ondervraagd konden worden, die de voorbereiding op en de invoering van de Wet uniformering loonbegrip hebben meegemaakt, alsmede de huidige situatie rond de loonadministratie goed kennen.

Alle enquêteresultaten zijn gewogen, zodat de uitkomsten representatief zijn voor het bedrijfsleven. Alle figuren en cijfers in dit rapport geven gewogen resultaten weer.

<sup>3</sup> De samenstelling van de begeleidingscommissie is in Bijlage 1 opgenomen.

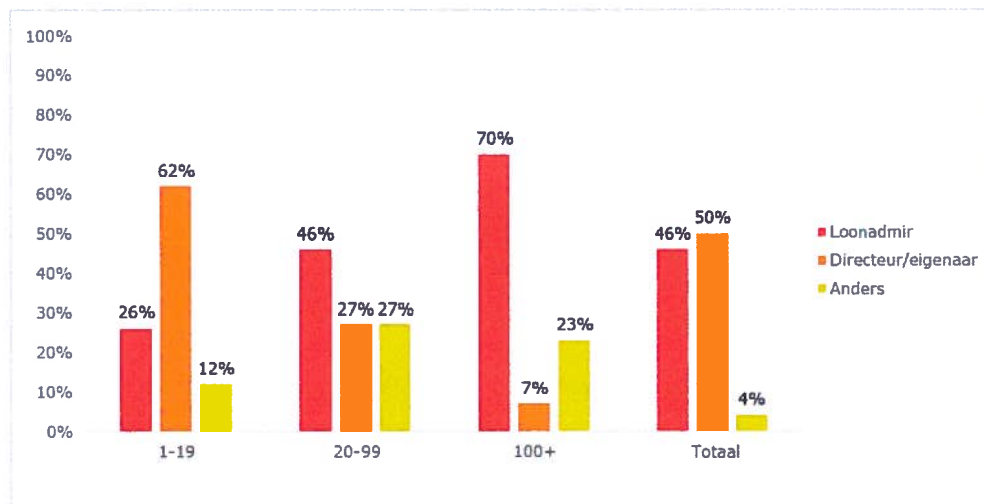
<sup>4</sup> Zie voor de gesprekpartners, Bijlage 1.

<sup>5</sup> Zie voor de responsverantwoording van de telefonische enquête, Bijlage 2.



Figuur 1 laat zien wie de gesprekspartners van de bedrijven waren bij de telefonische enquête. Bij bedrijven met minder dan 20 werknemers betrof dat veelal de directeur-eigenaar (62%), terwijl dat bij bedrijven met 20 tot 100 werknemers in iets meer dan een kwart van de gesprekken het geval was (27%) en bij bedrijven met 100 of meer werknemers nog maar voor een klein deel (7%). Naarmate een bedrijf groter is beschikt men steeds meer over een loonadministrateur. In de categorie "anders" gaat het vooral om functionarissen, zoals HRM-managers, officemanagers, controllers etc.

Figuur 1 Type gesprekspartners bedrijven bij beantwoording telefonische enquête naar grootteklasse werknemers (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

## 1.4 Opzet van dit rapport

De structuur van voorliggend rapport volgt op hoofdlijnen de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 zal allereerst een schets worden gegeven van de mate waarin de loonadministratie momenteel door bedrijven zelf wordt uitgevoerd en wordt uitbesteed. Daarna wordt ingegaan op de bekendheid van de ULB bij bedrijven. Vervolgens komt beantwoording van onderzoeksvraag 1 aan de orde over de door intermediairs en bedrijven ervaren mate van vereenvoudiging van de loonadministratie door de ULB. Daarbij komt ten eerste de algemeen ondervonden vereenvoudiging aan bod, ten tweede de ervaren veranderingen in behoefte van werknemers aan informatie door werkgevers, en ten derde de gemerkte verandering in het aantal gegevens dat in de loonaangifte verwerkt moet worden.

In hoofdstuk 3 worden de ervaren gevolgen voor de in het kader van de loonadministratie gemaakte kosten uiteengezet, alsmede de ervaren gevolgen voor de beslissing van ondernemers om de loonadministratie al dan niet uit te besteden (onderzoeksvraag 2).

In hoofdstuk 4 worden vervolgens de momenteel bij ondernemers ondervonden knelpunten, die gerelateerd zijn aan overheidseisen op het gebied van de loonadministratie, besproken en worden eventuele verbeteringsuggesties die ondernemers en intermediairs hebben weergegeven (onderzoeksvraag 3).

Bij elk van de beantwoorde onderzoeksvragen heeft Panteia conclusies getrokken. Deze conclusies worden samengevat in hoofdstuk 5.



## 2 Vereenvoudiging loonadministratie door ULB

### 2.1 Loonadministratie zelf uitvoeren of uitbesteden

Of men de loonadministratie als bedrijf zelf wil uitvoeren of uitbesteden hangt af van veel aspecten. Een kosten-batenafweging kan uitwijzen wat het goedkoopste is voor een bedrijf, maar dat is niet altijd doorslaggevend. De volgende factoren spelen ook een rol, zoals de bereidheid en tijd om zich als bedrijf te verdiepen in de regels en veranderingen daarin, het al dan niet focussen op alleen core business, de afhankelijkheid van derden en de financiële risico's die verbonden zijn aan de loonadministratie.

Bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, kunnen er voor kiezen eigen rekenprogramma's te ontwerpen, maar veel bedrijven kiezen ervoor om externe software aan te schaffen. De loonadministratie kan ook uitbesteed worden aan een intermediair. In de markt voor salarisverwerking is er een scala aan verschillende soorten en maten aan dienstverlening, die salarisverwerkers en serviceproviders aan klanten bieden.

Breed genomen zijn er voor grote salarisverwerkers op het gebied van de loonadministratie processing klanten en managed service klanten. Bij processing klanten, voert de klant nog relatief veel activiteiten zelf uit en voert online via een portal of via cloud software gegevens in. Daarnaast zijn er managed service klanten, waarbij de service provider veel meer werkzaamheden voor de klant uitvoert, waaronder bijvoorbeeld het versturen van de loonaangiften van klanten naar de Belastingdienst. Verder bestaat er voor bedrijven ook de mogelijkheid om naast de loonadministratie bijvoorbeeld de HR-administratie uit te besteden en om verder advies in te winnen met betrekking tot de fiscaliteit en de loonadministratie.

In de volksmond krijgen naast werknemers ook pensioengerechtigden en uitkeringsgerechtigden loonstroken. In de onderhavige rapportage gaat het in het bijzonder om de loonstroken voor werkenden.

Op de markt voor salarisverwerking en softwareontwikkeling is een aantal grotere spelers actief, bijvoorbeeld ADP, AFAS, Raet, SAP en Unit4. Een aantal van deze partijen ontwikkelt eigen software die klanten kunnen gebruiken om zelf gegevens in te voeren, waarna zij de controle en aangifte uitvoeren. Ook zijn er software-ontwikkelingsbedrijven, die op maat ICT-oplossingen ontwikkelen voor bedrijven en adviseurs detacheren bij hun klanten. Deze bedrijven leveren in wezen andere of minder volledige dienstverlening, waardoor de klant zelf meer handelingen moet verrichten. Daarnaast zijn er bedrijven die software ontwikkelen waarmee werkgevers gemakkelijk de voor de aangifte benodigde informatie kunnen doorgeven aan hun accountants- of administratiekantoor, bijvoorbeeld Exact, Driessen, Salar, Nmbrs en Van Spaendonck (Loket.nl). Met nieuwe software in de cloud voeren bedrijven steeds meer gegevens zelf in (waardoor de kans op fouten mogelijk toeneemt). Serviceproviders nemen, als gevolg van deze ontwikkeling, steeds meer de rol van adviseur en controleur aan, in plaats van de meer traditionele rol van administrateur.

Verder zijn er lokale accountants- en administratiekantoren, die vooral voor de kleinere werkgevers (onder 10 werknemers, soms uitschieters naar 100), dezelfde diensten verlenen als de voorgenoemde bedrijven vaak doen voor grotere werkgevers.



Vaak nemen deze kantoren voor de kleinere werkgevers de loonadministratie en belastingaangifte geheel uit handen. De uitbesteding vindt soms plaats op verschillende niveaus tegelijkertijd: een lokale werkgever geeft het werk uit handen aan een lokaal administratiekantoor, dat vervolgens het werk doorgeeft of diensten vraagt van een dienstverlener op het gebied van salaris en HR.

De payrollbranche neemt enkele honderdduizenden loonstroken per maand voor zijn rekening. De loonadministratie wordt door payroll- en uitzendbedrijven over het algemeen zelf uitgevoerd. Voor deze administratie is specialistische software op de markt. De software is specialistisch omdat er rekening gehouden dient te worden met veel cao- en bedrijfsspecifieke afspraken. Het is in de branche extra belangrijk dat er met deze zaken rekening kan worden gehouden in de beloning omdat er veel mutaties zijn waarbij andere voorwaarden gelden die goed moeten worden geadmistreerd.

Ondanks de verscheidenheid aan dienstverlening is er voor de resultaten van dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren en bedrijven die de loonadministratie geheel of gedeeltelijk uitbesteden.

De bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren omvatten in dit onderzoek alle bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren en daarbij gebruik maken van externe software voor de loonadministratie en bedrijven die dat doen met eigen gemaakte software.

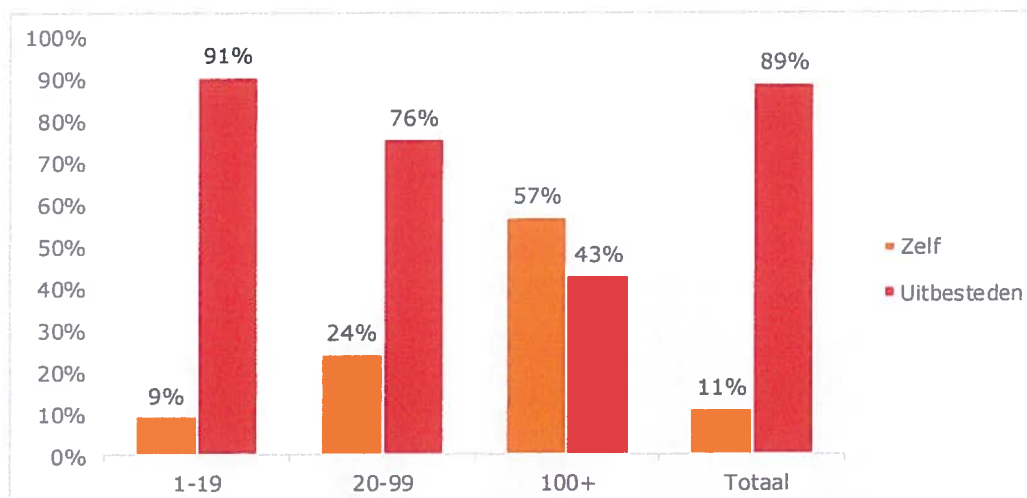
De "uitbesteders" betreffen alle bedrijven die de loonadministratie via een externe partij laten uitvoeren, waarbij de benodigde broninformatie uiteraard wel periodiek door het bedrijf zelf wordt aangeleverd.

Bij uitbesteding van de loonadministratie worden veranderingen van regelgeving in beginsel meegenomen in het onderhoudscontract dat tussen intermediair en bedrijf wordt gesloten. De benodigde aanpassingen als gevolg van wetwijzigingen met grote gevolgen voor de loonadministratie worden apart gefactureerd, op uurbasis of tegen een vast tarief. Advisering als gevolg van dergelijke wetwijzigingen wordt steevast op uurbasis gefactureerd.

Op basis van de representatieve telefonische enquête onder 1.050 bedrijven is in april 2017 vastgesteld dat op dat moment 89 procent van de werkgevers de loonadministratie heeft uitbesteed en dat ongeveer 11 procent van de werkgevers de loonadministratie in eigen beheer uitvoert. Zie figuur 2. In dit figuur is weergegeven wat de mate van zelf uitvoeren van de loonadministratie en uitbesteden is voor kleinere, middelgrote en grote werkgevers.

De mate van het zelf uitvoeren van de loonadministratie neemt toe met de grootte van het bedrijf. Bij bedrijven met minder dan 20 werknemers voert 9% de loonadministratie zelf, bij bedrijven met 20 tot 100 werknemers neemt dit toe tot 24% en 57% van de bedrijven met 100 of meer werknemers voert de loonadministratie zelf uit.

Figuur 2 Zelf uitvoeren en uitbesteden van de loonadministratie naar kleine, middelgrote en grote werkgevers, april 2017 (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

#### Ervaringen van intermediairs en van werkgevers

Aangezien macro het overgrote deel van de werkgevers de loonadministratie uitbesteedt aan een intermediair is het in het kader van deze evaluatie van wezenlijk belang om, naast de mening van de werkgever, ook goede nota te nemen van de mening van de intermediairs over de effecten van de ULB en eventuele knelpunten die er momenteel nog zijn op het gebied van de loonadministratie en de daarmee verbonden administratieve lasten(verlichtingsmogelijkheden). Daarom geven wij in de navolgende paragrafen telkens eerst de ervaringen door de ULB weer van de intermediairs op basis van de expertinterviews en daarna de ervaringen van de werkgevers op basis van de telefonische enquête. De intermediairs die wij hebben geïnterviewd vertegenwoordigen gezamenlijk een groot marktaandeel in de uitbesteding van de loonadministratie (die door circa 90% van de werkgevers wordt uitbesteed aan intermediairs). De werkgevers die deelgenomen hebben aan de telefonische enquête zijn representatief voor het bedrijfsleven.

## 2.2 Mate van bekendheid met de Wet uniformering loonbegrip

Vanuit hun professie zijn alle intermediairs bekend met de Wet uniformering loonbegrip. Uit de telefonische enquête is gebleken dat dit voor werkgevers aanmerkelijk minder het geval is. Over de mate van bekendheid met de Wet uniformering loonbegrip is in de enquête:

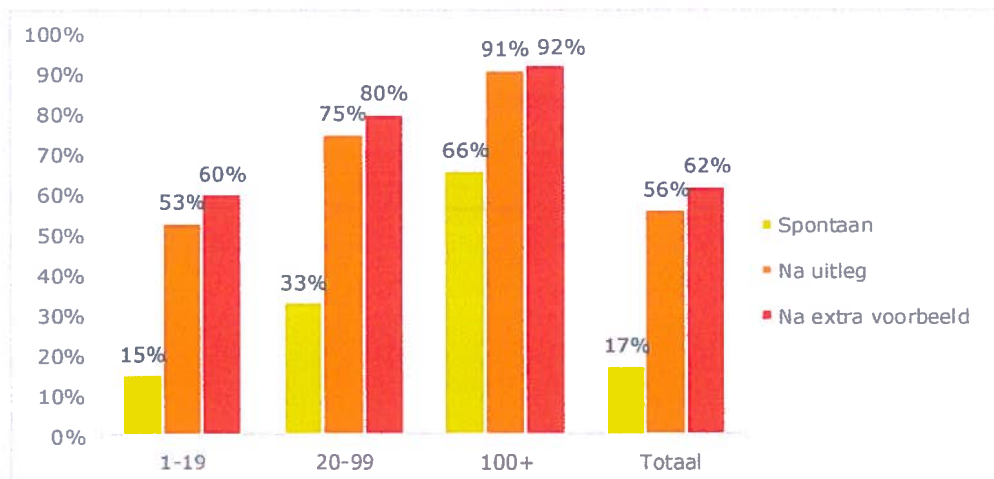
1. eerst zonder nadere uitleg of toelichting aan respondenten gevraagd of men wist wat de Wet uniformering loonbegrip inhield (in figuren 3 tot en met 5 aangegeven als "spontaan");
2. daarna is uitgelegd dat de ULB impliceert dat alle heffingen over dezelfde grondslag worden berekend (in figuren 3 tot en met 5 gekenmerkt als "na uitleg");
3. tot slot is aan de hand van een extra voorbeeld aangegeven dat bij de ULB uitsluitend de werkgever nu een inkomensafhankelijke bijdrage Zvw verschuldigd is en de bijdrage van de werkgever geen loon is voor de werknemer (in figuren 3 tot en met 5 gekenmerkt als "na extra voorbeeld").

Uit figuur 3 blijkt dat de ULB door 17% van de bedrijven spontaan wordt herkend, terwijl 56% na enige uitleg op de hoogte is van de ULB. Met het gegeven voorbeeld groeit de bekendheid van de ULB naar 62%. Dat betekent dat de ULB bij een tamelijk grote meerderheid bekend is, maar dat ook een substantieel deel de ULB niet als



zodanig kent. Daarin zal meespelen dat de loonadministratie voor circa 90% is uitbesteed, waardoor men als werkgever zelf minder kennis heeft van wetswijzigingen op het loondomein.

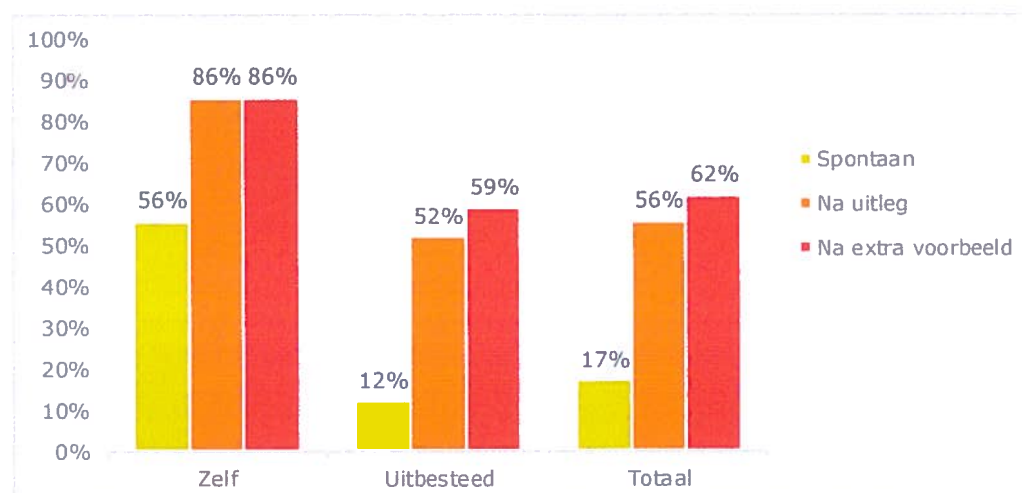
**Figuur 3** Mate van bekendheid met de ULB bij bedrijven naar grootteklasse werknemers (N=1.050)



Naarmate de bedrijven meer werknemers in dienst hebben is men meer bekend met de ULB. De spontane herkenning is voor het kleinere bedrijfsleven 15%, voor het middelgrote bedrijfsleven 33% en voor het grotere bedrijfsleven 66%. Na uitleg en extra voorbeeld stijgen deze percentages voor de genoemde drie bedrijfsgrootten respectievelijk naar 60%, 80% en 92%.

Uit figuur 4 blijkt dat de herkenning van de ULB duidelijk hoger ligt bij de bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren in vergelijking tot de bedrijven die de loonadministratie uitbesteed hebben.

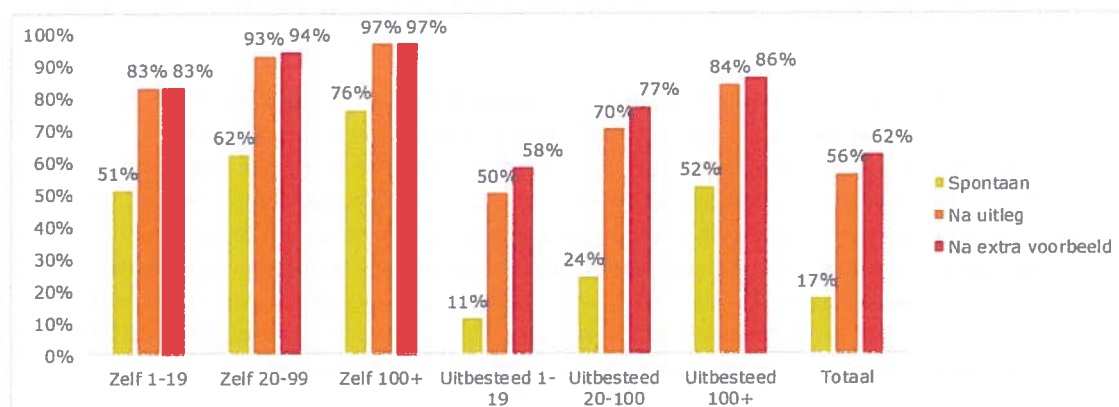
**Figuur 4** Mate van bekendheid met de ULB bij bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren en uitbesteden (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

Figuur 5 laat de verschillen zien van de herkenning van de ULB naar bedrijfsgrootte en zelf uitvoeren en uitbesteden van de loonadministratie. Daaruit blijkt dat de ULB het beste herkend wordt door de bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren en meer dan 100 werknemers in dienst hebben. Bedrijven die de loonadministratie uitbesteden en minder dan 20 werknemers in dienst hebben herkennen de ULB het minst.

Figuur 5 Mate van bekendheid met de ULB bij bedrijven naar grootteklasse werknemers en zelf uitvoeren of uitbesteden loonadministratie (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

In de rest van dit hoofdstuk en in de hoofdstukken 3 en 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord in de volgorde, zoals verwoord in paragraaf 1.2.

## 2.3 Onderzoeksvraag 1.a: is wegnemen discoördinatiepunten door ULB ervaren als vereenvoudiging?

### 2.3.1 Ervaringen intermediairs

Uit de gevoerde gesprekken met intermediairs blijkt een gemengd beeld wat betreft de gevoelde vereenvoudiging door het wegnemen van de discoördinatiepunten als gevolg van de ULB. Enerzijds wordt erkend dat de loonstrook voor werknemers wel eenvoudiger is geworden, aangezien er minder bedragen op staan die van elkaar verschillen. Anderzijds geven de intermediairs aan dat het doen van de loonaangifte niet eenvoudiger is geworden als gevolg van de ULB.

De ULB heeft geen veranderingen teweeggebracht in het aantal of de tijdsduur van handelingen, die intermediairs verrichten of het soort dienstverlening dat wordt verleend. Veel berekeningen die door de ULB eenvoudiger zouden zijn geworden worden simpelweg door de software berekend, waardoor de intermediair of het bedrijf in de regel niets van de wet heeft gemerkt in termen van een verandering in handelingen. De softwareleveranciers hebben de veranderingen van de ULB samen met andere wijzigingen in de regelgeving die per 1 januari 2013 van kracht zijn geworden middels een update doorgevoerd.

Een ander punt is dat het sociale verzekeringsloon (SV-loon) nog steeds in de loonaangifteset wordt meegenomen, omdat instanties als het UWV nog naar dit loonbegrip vragen. Weliswaar is dit loon in de meeste gevallen gelijk aan het heffingsloon, maar omdat het SV-loon daardoor ook nog vaak op de loonstrook vermeld wordt kunnen er vragen over komen van werknemers.





Verder speelt een rol dat in de loonadministratie ook rekening moet worden gehouden met cao's, bedrijfsspecifieke afspraken en pensioenfondsen, waarbij andere of oude loonbegrippen worden gehanteerd. Alhoewel deze zaken de loonadministratie bemoeilijken, worden ze niet gerekend tot het begrip administratieve lasten omdat de gerelateerde handelingen niet voortvloeien uit directe verplichtingen van overheidswege, maar vaak een resultaat zijn van onderhandelingen tussen werkgever(s) en werknemer(s). Verondersteld mag worden dat daardoor in de beleving van de ondernemer een vereenvoudiging door de ULB niet of minder wordt ervaren.

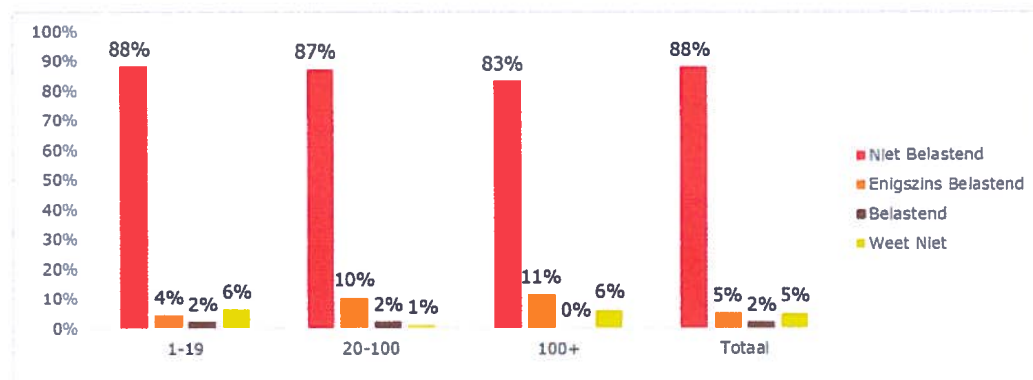
Qua initiële gevolgen van de ULB geven intermediairs aan dat het uitstel van de invoering van de wet van 1 januari 2012 naar 1 januari 2013 zorgde voor onzekerheid. Bedrijven en hun intermediairs geven aan dat er na het uitstel ultimo 2011 incidenteel twijfel bestond of de wet er nog wel zou komen. Voor de salarisverwerkers en softwareleveranciers geldt dat wanneer er uitstel is van wetgeving, of als er een overgangperiode bestaat, dit voor hen vaak extra kosten met zich mee kan brengen. Bij uitstel is er software ontwikkeld, die op dat moment niet benut wordt en bestaat het risico van afstel en bij een overgangperiode dienen twee verschillende systemen naast elkaar in de tijd te functioneren.

Voor softwareleveranciers voor de loonadministratie betekende de invoering van de ULB verder een update van pakketten die redelijk eenvoudig en samen met andere wijzigingen kon worden gedaan. De perceptie bij de geïnterviewde intermediairs is dat er elk jaar op 1 januari verschillende veranderingen zijn op het gebied van wet- en regelgeving, waardoor deze leveranciers aanpassingen moeten doen. Door de intermediairs wordt de ULB gezien als een betekenisvolle verandering, die in de verwerking gemakkelijk te incorporeren was in de aanpassingen voor het jaar 2013.

### 2.3.2 Ervaringen werkgevers

Alleen het deel van de werkgevers dat eerder geantwoord heeft dat zij bekend was met de ULB (62% conform figuur 5), is gevraagd of *eenmalige aanpassingen* door de invoering van de ULB wel of niet als belastend zijn ervaren. De resultaten zijn weergegeven in figuur 6. 88% van deze werkgevers vond dit niet belastend, 7% (enigszins) belastend en 5% kon zich hierover geen mening vormen. De verschillen naar bedrijfsgrootte zijn daarbij beperkt.

Figuur 6 Ervaren belasting eenmalige aanpassingen door invoering van de ULB bij bedrijven die bekend zijn met de ULB naar grootteklasse werknemers (N=797)

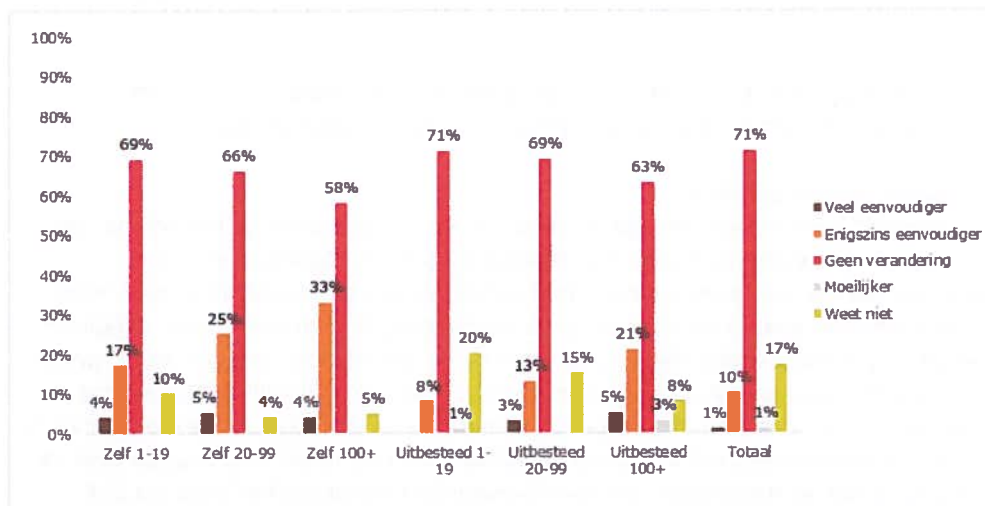


Bron: Panteia, 2017



In hoeverre werkgevers die bekend zijn met de ULB vinden dat de loonadministratie *structureel* eenvoudiger is geworden door de Wet uniformering loonbegrip blijkt uit figuur 7. 71% van de werkgevers ervaart geen verandering, 17% kon zich hierover geen mening vormen, 10% vond het enigszins eenvoudiger, 1% eenvoudiger en ook 1% moeilijker. Van degenen die de loonadministratie zelf uitvoeren vindt een groter deel dat het door de ULB (enigszins) eenvoudiger geworden, namelijk 21% van de bedrijven met minder dan 20 werknemers, 30% van de bedrijven met 20 tot 100 werknemers en 37% van de bedrijven met 100 of meer werknemers.

Figuur 7 Ervaringen structurele vereenvoudiging door ULB bij bedrijven die bekend zijn met de ULB naar grootteklasse werknemers en zelf uitvoeren en uitbesteden (N=797)



Bron: Panteia, 2017

### 2.3.3 Conclusie

Op basis van de uitvoeringspraktijk, zoals ervaren door intermediairs en bedrijven is er sprake van een vereenvoudiging door de ULB met het wegnemen van de vier eerdere discoördinatiepunten, alhoewel deze beperkt is en zeker niet door iedereen als zodanig wordt ervaren. Dat alle heffingen over dezelfde grondslag berekend worden betekent op zich een vereenvoudiging. Ook het aspect dat de loonstrook conform wettelijke verplichtingen voor werknemers eenvoudiger is geworden wordt erkend.

Er is echter een aantal aspecten, waarop de vereenvoudiging als beperkt wordt ervaren. Ten eerste brengt de ULB geen veranderingen teweeg in het aantal of de tijdsduur van handelingen, omdat de wijzigingen door de ULB in de software zijn verwerkt en de berekeningen daarmee automatisch uitgevoerd worden. Ten tweede wordt in de loonaangifteset nog steeds gevraagd naar meerdere loonbegrippen, zoals ook het SV-loon voor het UWV. Ten derde speelt een rol dat in de loonadministratie ook rekening moet worden gehouden met afspraken tussen werkgevers en werknemers conform cao's en bedrijfstoneigen regelingen, die soms nog geënt zijn op de oude loonbegrippen. Ten vierde zijn er ook nog pensioenfondsen die de oude loonbegrippen hanteren.



Op zich is vereenvoudiging door middel van uniformering van de loonbegrippen gerealiseerd, maar het effect op de vermindering van administratieve lasten van bedrijven wordt als zeer beperkt ervaren, samengevat als:



## 2.4 Onderzoeksvraag 1.b: heeft ULB geleid tot verandering in behoefte werknemers aan informatie over loonstrook?

### 2.4.1 Ervaringen intermediairs

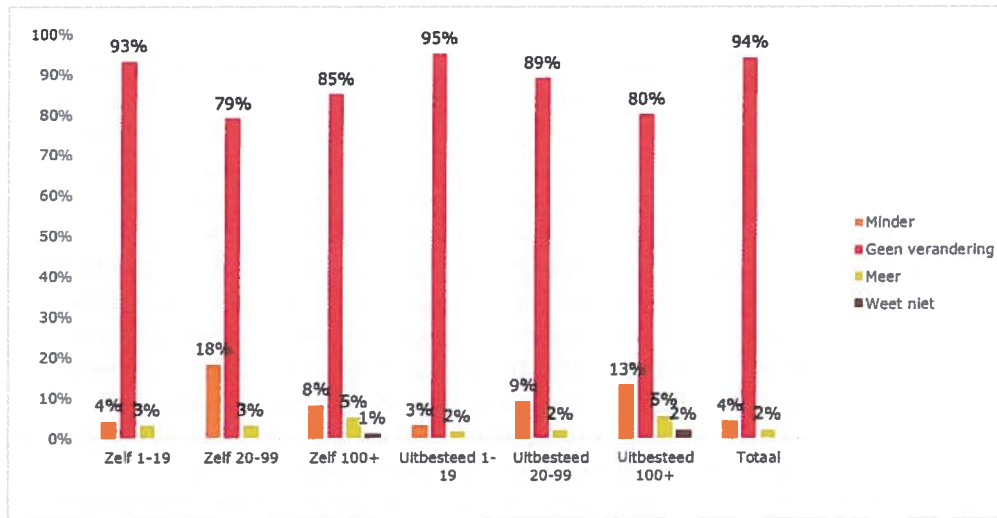
De intermediairs geven over het algemeen aan maar beperkt zicht te hebben op het aantal vragen dat werknemers over hun loonstrook stellen. Daarbij werd vaak aangegeven, dat de gemiddelde werknemer te weinig van de loonadministratie weet om de loonopbouw, zoals aangegeven op de loonstrook, te begrijpen. Maar aangezien er door de ULB minder verschillende gegevens op de loonstrook vermeld staan, geven de intermediairs wel aan dat de bedragen op de loonstrook makkelijker herleidbaar zijn geworden voor werknemers. Als gevolg is het bruto-netto traject makkelijker af te lezen voor de werknemer, ook al kunnen intermediairs niet direct iets zeggen over de verandering in het aantal vragen dat door werknemers wordt gesteld door de ULB.

Eén softwareleverancier, die vooral software voor de loonadministratie van het MKB levert, noemde een vermindering van vragen van werknemers en werkgevers gerelateerd aan de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Omdat deze bijdrage sinds de invoering van de ULB niet meer van de werknemers wordt ingehouden en daarom niet meer op de jaaropgave wordt vermeld komen er geen vragen meer over bij het uitkeren van het vakantiegeld.

### 2.4.2 Ervaringen werkgevers

Het overgrote deel van de werkgevers, dat bekend is met de ULB, heeft geen structurele verandering gemerkt in het aantal vragen over de gegevens op de loonstrook van werknemers (94%). Zie figuur 8. Dit geldt ook voor de bedrijven met minder dan 20 werknemers. De bedrijven met meer dan 20 werknemers geven aan in grotere mate minder vragen te hebben gehad dan de kleinere bedrijven.

**Figuur 8** Mate waarin het aantal vragen van werknemers over de gegevens op de loonstrook structureel veranderd is door de ULB voor bedrijven die bekend zijn met de ULB naar grootteklasse werknemers en zelf uitvoeren en uitbesteden loonadministratie (N=797)

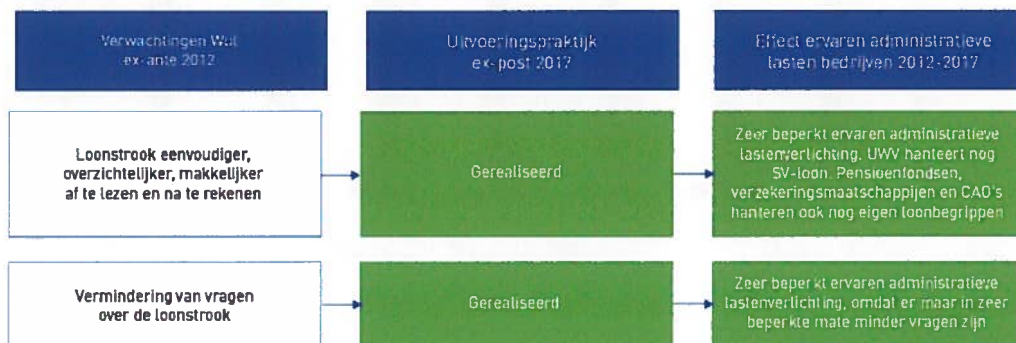


Bron: Panteia, april 2017

### 2.4.3 Conclusie

In de praktijk hebben intermediairs te beperkt zicht op het aantal vragen dat werknemers over hun loonstrook stellen, omdat deze vragen aan de werkgever gesteld worden. Wel geven zij aan dat de uniformering het begrijpelijker maakt voor werknemers, daar waar de loonstroken ook daadwerkelijk zijn aangepast. Ook hier speelt dat door cao's, bedrijfstakeigenregelingen en pensioenfondsen nog oude loonbegrippen gehanteerd worden en UWV nog om het SV-loon vraagt waardoor voor deze loonstroken geen verandering optreedt en er ook niet meer of minder vragen zullen zijn daarover aan de werkgever.

Het overgrote deel van de werkgevers geeft aan dat men geen structurele verandering heeft gemerkt in het aantal vragen over de gegevens op de loonstrook van werknemers. Slechts een zeer beperkt percentage geeft aan minder vragen te hebben ontvangen. Samengevat is de conclusie op dit punt als volgt:



## 2.5 Onderzoeksvraag 1.c: heeft ULB doorgewerkt in merkbare vermindering gegevens of vereenvoudiging loonaangifte?

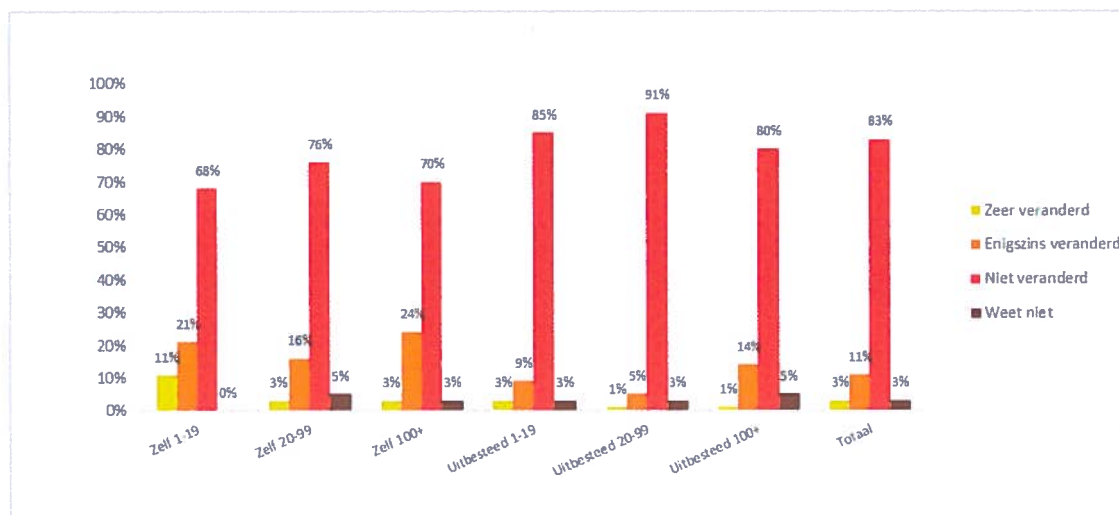
### 2.5.1 Ervaringen intermediairs

De intermediairs geven aan dat, hoewel de ULB heeft geleid tot minder verschillende gegevens in de loonaangifteset, dit in de praktijk niet zo wordt ervaren. Dit heeft te maken met een aantal zaken. Ten eerste moeten er periodiek circa 140 verschillende gegevens per werknemer worden aangeleverd voor de loonaangifte, waarbij het verschil van een paar gegevens of samenvoeging daarvan daarom niet als een verlichting wordt ervaren. Ten tweede worden de bedoelde loongegevens softwarematig berekend, waardoor er daarbij geen menselijke handelingen aan te pas komen die tijd kosten. De veranderingen in het bruto-nettotraject en het vervallen van het SV-loon worden in de boekhoudsoftware aangepast, waardoor de gebruiker (vrijwel) niets van de wetwijziging merkt. Ten derde hanteert het UWV nog steeds het SV-loon, waardoor dit loonbegrip nog steeds apart meegenomen wordt in administraties, terwijl dit in het overgrote gedeelte van de gevallen hetzelfde bedraagt als het heffingsloon. Daarnaast gebruiken ook pensioenfondsen en sociale verzekeringen verschillende loonbegrippen, die ook in de administratie meegenomen worden.

### 2.5.2 Ervaringen werkgevers

Het merendeel van de bedrijven heeft geen verandering gemerkt in het aantal gegevens dat in de loonaangifte verwerkt moet worden (83%). 3% heeft een grote verandering gemerkt en 11% heeft een kleine verandering gemerkt. Zoals uit figuur 9 blijkt merken bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren in grotere mate veranderingen.

Figuur 9 Mate waarin werkgevers die bekend waren met de ULB na 1 januari 2013, als gevolg van de invoering van de ULB, een structurele verandering gemerkt hebben in het aantal gegevens dat in de loonaangifte verwerkt moet worden naar grootteklasse werknemers en zelf uitvoeren en uitbesteden van de loonadministratie (N=797)



Bron: Panteia, april 2017

### 2.5.3 Conclusie

De intermediairs geven aan dat de ULB weliswaar heeft geleid tot minder en/of een samenvoeging van gegevens in de loonaangifteset, maar dat dit in de praktijk niet zo wordt ervaren. De belangrijkste reden is dat er nog heel veel loongegevens overblijven en dat bovendien de loongegevens uit de loonadministratie naar de loonaangifte via de software automatisch worden herleid.

In totaal heeft 14% van de werkgevers, dat bekend was met de ULB, een structurele verandering gemerkt in het aantal gegevens dat in de loonaangifte verwerkt moet worden (3% grote verandering en 11% kleine verandering). Bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren ervaren in grotere mate veranderingen. Omdat de loongegevens automatisch gegenereerd worden is er geen sprake van administratieve lastenverlichting in termen van minder tijdbesteding en/of minder doorberekende kosten, wat als volgt kan worden samengevat:







## 3 Administratieve lasteneffecten door ULB

### 3.1 Onderzoeksvraag 2.a: heeft ULB gezorgd voor verandering in kosten voor loonadministratie of uitbesteding daarvan?

#### 3.1.1 Ervaringen intermediairs

Veranderingen van wet- en regelgeving worden over het algemeen bij uitbesteding automatisch meegenomen in onderhoudscontracten tussen bedrijven en hun intermediairs en hebben zodoende geen prijsverandering tot gevolg. Het volgen van wet- en regelgeving en verwerken in de programmatuur maken onderdeel uit van deze contracten. Dit is het geval tenzij de kosten van een wetswijziging voor intermediairs door hen als hoog worden ervaren. In bijvoorbeeld het geval van de Werkkostenregeling zijn kosten voor extra advisering of buitenproportionele werkzaamheden bij de intermediair namelijk wél aan bedrijven gefactureerd. In het geval van de ULB geven intermediairs aan dat de nodige aanpassingen zonder aanvullende kosten voor de klant zijn gedaan, omdat deze onder de werkzaamheden in de onderhoudscontracten vielen.

Verder hebben de intermediairs als gevolg van de ULB geen vermindering in de kosten ervaren, die voor hun klanten had kunnen leiden tot een daling van de prijs per loonstrook, of het onderhoudscontract. Samenvattend is uit de interviews met intermediairs gebleken dat bedrijven die de loonadministratie geheel of gedeeltelijk uitbesteden, als gevolg van de ULB, geen merkbare verandering van kosten hebben ervaren.

Daarnaast geven de ondervraagde softwareleveranciers aan dat de aanpassingen die voor de ULB in hun software gedaan zijn, niet doorberekend zijn naar klanten. Bovendien heeft de ULB niet geleid tot een daling van kosten bij softwareleveranciers, die daarom ook niet heeft geleid tot een vermindering van de prijs van de pakketten die zij bieden. De kosten van bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, maar gebruik maken van externe software zijn daarom door de ULB ook niet veranderd.

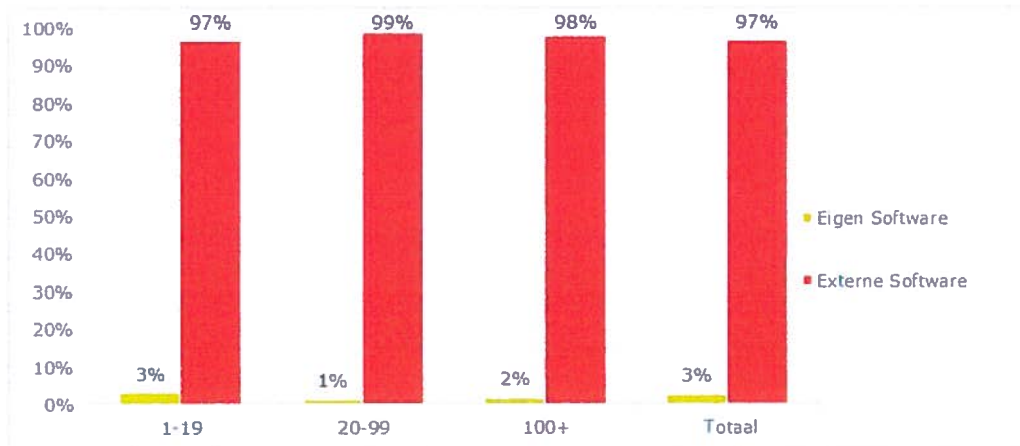
Uit de interviews is duidelijk geworden dat de intermediairs van mening waren dat de ULB geen grote veranderingen met zich heeft meegebracht voor de handelingen die nodig zijn voor de loonadministratie. Een reden hiervoor is dat berekening van verschillende lonen en afdrachten met behulp van software wordt gedaan.

#### 3.1.2 Ervaringen werkgevers

Het totaal aantal bedrijven dat de loonadministratie in eigen beheer uitvoert met eigen software is beperkt blijkt uit de telefonische enquête van Panteia (zie figuur 10). Overigens is het aantal aanpassingen dat door de ULB noodzakelijk was, beperkt gebleven, waardoor wijzigingen ook in de eigen software gemakkelijk konden worden doorgevoerd.



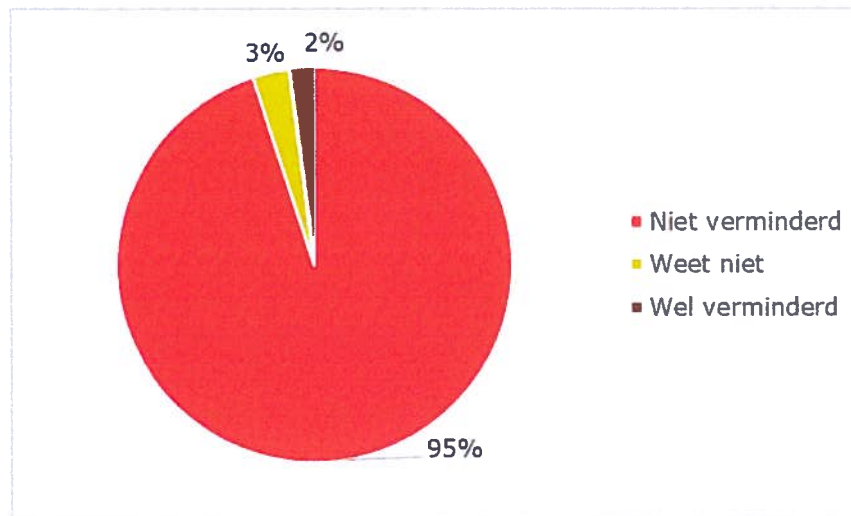
**Figuur 10** Mate waarin de loonadministratie met externe dan wel eigen software wordt uitgevoerd bij bedrijven die de loonadministratie geheel zelfstandig uitvoeren (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

Het aantal uren dat gemiddeld per maand wordt besteed aan het uitvoeren van de loonadministratie is voor het overgrote deel van de werkgevers, dat bekend is met de ULB, niet verminderd als gevolg van de ULB (95%), zoals blijkt uit figuur 11. Een beperkt deel van de werkgevers ervaart dat ze minder (3%) of meer tijd (2%) besteden.

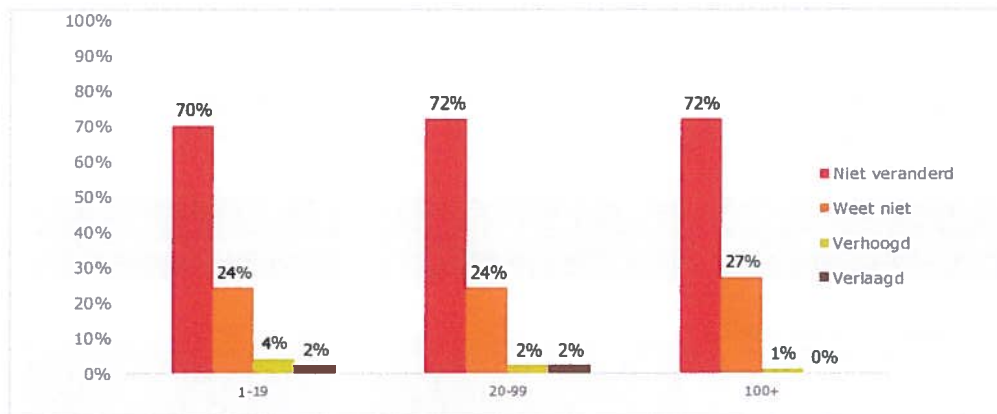
**Figuur 11** Mate waarin bij werkgevers die bekend zijn met de ULB, het aantal uren dat gemiddeld per maand wordt besteed aan het uitvoeren van de loonadministratie structureel is verminderd als gevolg van de ULB (n=797)



Bron: Panteia, april 2017

Werkgevers die de loonadministratie uitbesteden en bekend zijn met de ULB ervaren grotendeels dat door de ULB de kosten van uitbesteding niet zijn veranderd (70%). 24% van de werkgevers kon zich hierover geen mening vormen. 4% geeft aan dat de kosten verhoogd zijn en 2% geeft aan dat de kosten omlaag zijn gebracht. Het beeld naar bedrijfsomvang is daarmee vergelijkbaar (zie figuur 12).

**Figuur 12** Mate waarin bij werkgevers die bekend zijn met de ULB, degene aan wie de loonadministratie is uitbesteed de prijs hiervoor heeft aangepast als gevolg van de invoering van de ULB, naar grootteklasse van werknemers (N=797)



Bron: Panteia, april 2017

### 3.1.3 Conclusie

Uniformering van het loonbegrip door de ULB komt met name tot uitdrukking in de loonberekening en de presentatie daarvan op de loonstrook. 97% van de bedrijven dat de loonadministratie zelfstandig uitvoert geeft aan dat voor de loonadministratie externe software wordt gebruikt. Bedrijven ervaren dat veranderingen van wet- en regelgeving voor zover te maken met de loonberekening elk jaar automatisch aangepast worden in de externe software en bevinden zich daarmee in de jaarlijkse kosten die voor het pakket en de dienstverlening al worden betaald.

Alleen indien de kosten van een wetswijziging door intermediairs als erg hoog worden ervaren, worden zij apart gefactureerd aan werkgevers. Dat was bij de wijziging van de ULB niet het geval. Intermediairs hebben in het geval van de ULB ook geen vermindering in de kosten per loonstrook ervaren, die voor hun klanten had kunnen leiden tot een daling van de prijs per loonstrook, of het onderhoudscontract. Samenvattend is gebleken dat bedrijven die de loonadministratie geheel of gedeeltelijk uitbesteden, als gevolg van de ULB geen merkbare verandering van kosten hebben ervaren.

Daarnaast geven de softwareleveranciers aan dat de wijzigingen die voor de ULB in hun software gedaan zijn, niet hebben geleid tot een verandering in de prijs van de pakketten die zij aanbieden. De kosten van bedrijven die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, maar gebruik maken van externe software zijn zodoende door de ULB ook niet veranderd.

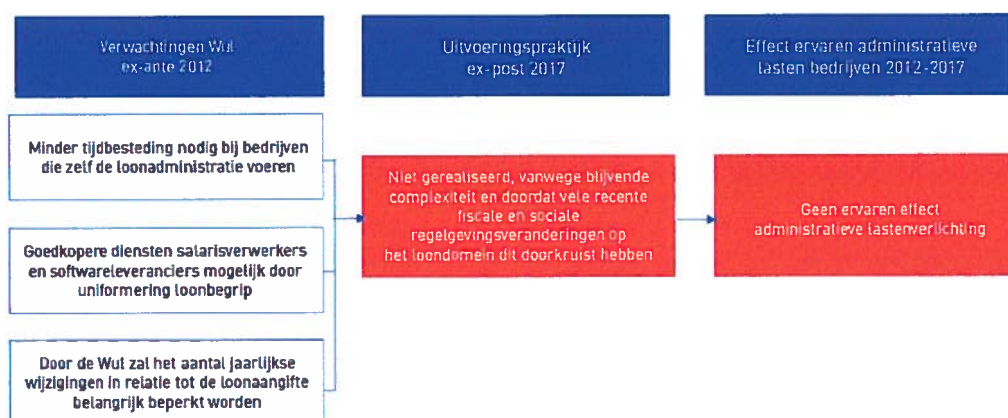
Het aantal bedrijven dat de loonadministratie in eigen beheer uitvoert met eigen software is beperkt (5%). De aanpassingen door de ULB zijn beperkt, waardoor wijzigingen in de eigen software ook gemakkelijk konden worden doorgevoerd volgens softwareleveranciers.

Het aantal uren dat gemiddeld per maand wordt besteed aan het uitvoeren van de loonadministratie is voor het overgrote deel van de werkgevers niet verminderd als gevolg van de ULB (95%). Werkgevers die de loonadministratie uitbesteed hebben, geven grotendeels aan dat door de ULB de kosten van uitbesteding niet zijn veranderd (70%) of konden zich daar geen mening over vormen (24%).



Vele recente fiscale en sociale regelgevingsveranderingen op het loondomein of die het loondomein raken sinds 2009 hebben het beeld dat het aantal jaarlijkse wijzigingen op het loondomein belangrijk beperkt zou worden door de ULB doorgekruist (zie bijlage 3 voor de wetsveranderingen die een relatie hebben met het loondomein).

Samengevat is het beeld of de ULB gezorgd heeft voor een door werkgevers ervaren verandering in kosten voor de loonadministratie of uitbesteding als volgt:



### 3.2 Onderzoeksvraag 2.b: heeft ULB geleid tot beslissing zelfstandig loonadministratie te voeren of uit te besteden?

#### 3.2.1 Ervaringen intermediairs

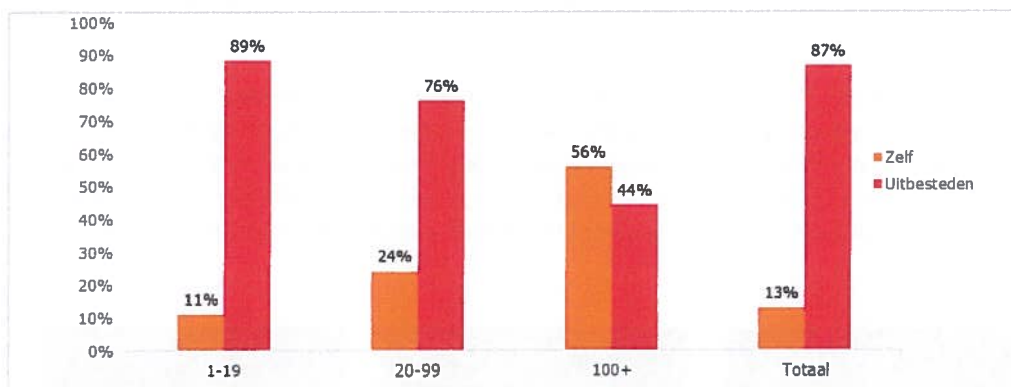
De ondervraagde intermediairs schatten dat gemiddeld 80 tot 90 procent van Nederlandse bedrijven de loonadministratie uitbesteed heeft. Hierbij geven ze aan dat hoe groter het bedrijf is, hoe groter de kans is dat de loonadministratie in eigen beheer wordt uitgevoerd. Vanaf een grootte tussen de 50 en 100 werknemers is de ervaring dat steeds meer bedrijven de loonadministratie zelf uitvoeren. Als gevolg hiervan is de verdeling uitbesteden-zelf uitvoeren in aantallen werknemers anders dan de verdeling in aantallen bedrijven. De intermediairs schatten dat de loonadministratie van tussen de 60 en 70 procent van de werknemers in Nederland wordt uitbesteed.

Deze schattingen liggen niet ver af van de cijfers die genoemd worden in de memorie van toelichting van de ULB met betrekking tot de verdeling in 2009. In de interviews met intermediairs werd vaak opgemerkt dat bedrijfsgrootte in termen van werknemers de grootste invloed heeft op de beslissing van bedrijven om de loonadministratie uit te besteden, terwijl de ULB daarin geen rol speelt. Centraal punt hierbij is dat naarmate een bedrijf groter is, de kans dat de loonadministratie wordt uitbesteed kleiner wordt. Daarbij werd soms ook genoemd dat de overstap naar uitbesteding vaker werd gezien dan de overstap naar loonadministratie in eigen beheer. Al met al hebben de intermediairs ervaren, dat geen van hun klanten door de ULB de beslissing heeft genomen de loonadministratie in eigen beheer te brengen.

#### 3.2.2 Ervaringen werkgevers

Voor de invoering van de ULB per 1 januari 2013 besteedde 87% van de werkgevers de loonadministratie uit volgens de telefonische enquête (zie figuur 13). Bij bedrijven met minder dan 20 werknemers is dat nog iets hoger (89%) en bij bedrijven met 20 tot 100 werknemers is het 76% en bij bedrijven met 100 of meer werknemers 44%.

Figuur 13 In eigen beheer voeren en uitbesteden van de loonadministratie naar kleine, middelgrote en grote werkgevers in 2012 (N=1.050)

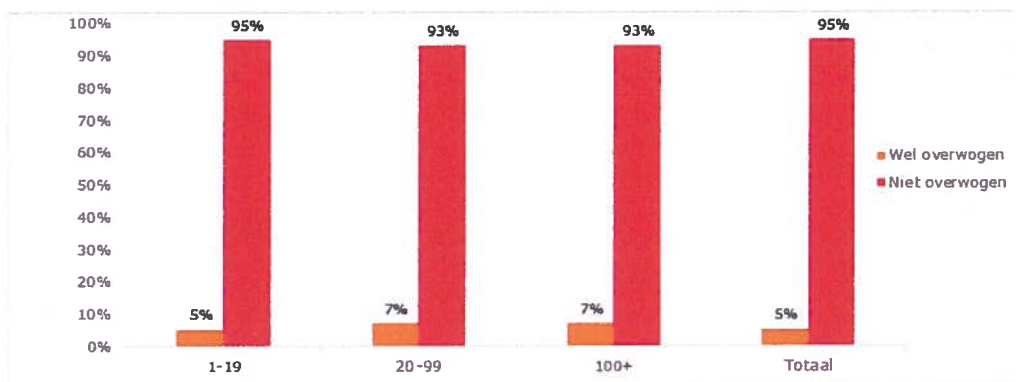


Bron: Panteia, april 2017

In figuur 2 is al aangegeven wat de mate van uitbesteding is per april 2017. Vergelijking van figuur 13 met figuur 2 laat zien dat de uitbestedingsgraad in totaal verder is toegenomen (87% naar 89%). Dit geldt ook voor de kleinere bedrijven (89% naar 91%).

Uit figuur 14 blijkt dat 5% van de bedrijven die de loonadministratie zowel in 2012 als per april 2017 uitbesteed heeft, door de ULB overwogen heeft om de loonadministratie in eigen beheer te gaan uitvoeren, maar dat overigens uiteindelijk niet heeft gedaan.

Figuur 14 Mate waarin werkgevers die de loonadministratie uitbesteden overwogen hebben om de loonadministratie zelf uit te gaan voeren door de ULB (N=797)



Bron: Panteia, april 2017

### 3.2.3 Conclusie

Intermediairs ervaren dat geen enkele klant door de ULB heeft besloten de loonadministratie in eigen beheer te gaan uitvoeren of juist te gaan uitbesteden.

Uit de telefonische enquête blijkt dat 5% van de bedrijven die de loonadministratie zowel in 2012 als per april 2017 uitbesteed heeft, door de ULB overwogen heeft om de loonadministratie in eigen beheer te gaan uitvoeren, maar heeft dat uiteindelijk niet gedaan.



Het aantal werkgevers dat de loonadministratie uitbesteed, is gestegen van 87% in 2012 naar 89% in april 2017. Bij kleinere bedrijven steeg de uitbestedingsgraad van 89 naar 91%.

De veronderstelling dat de ULB zou leiden tot een rigoureuze overgang bij bedrijven naar het zelf uitvoeren van de loonadministratie in plaats van het uit te besteden, is niet gerealiseerd. Dit is niet het geval vanwege blijvende complexiteit en doordat vele recente fiscale en sociale regelgevingsveranderingen op het loondomein dit doorkruist hebben<sup>6</sup>, waardoor er geen ervaren administratieve lastenverlichting is opgetreden. Samenvattend:



<sup>6</sup> Zie bijlage 3 voor een overzicht van veranderingen sinds 2009, het jaar dat de Memorie van Toelichting van de ULB is verschenen.



## 4 Knelpunten regels en verbeter suggesties

### 4.1 Onderzoeksvraag 3.a: welke knelpunten worden momenteel ervaren door regels loonadministratie?

#### 4.1.1 Ervaringen intermediairs

Uit de interviewronde met intermediairs is veel input gekomen met betrekking tot resterende ervaren knelpunten en verbeter suggesties op het gebied van de loonadministratie. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste ervaren knelpunten, waar nodig is de soort intermediaire organisatie gespecificeerd.

De knelpunten zijn gerubriceerd naar algemene knelpunten, knelpunten die met de ULB te maken hebben en overige knelpunten. Binnen de categorieën staan de knelpunten gerangschikt op volgorde van importantie en de mate waarin ze door intermediairs zijn genoemd.

#### Algemene knelpunten

Als algemeen knelpunt wordt genoemd dat er in de afgelopen jaren steeds grote wijzigingen zijn geweest<sup>7</sup>, waardoor zowel intermediairs als bedrijven steeds moeten schikken naar een nieuwe situatie. Vooral voor kleinere leveranciers van software voor de loonadministratie en administratie- en accountantskantoren wordt het daarnaast vaak als een probleem ervaren, dat veranderingen in wetgeving bij hen laat bekend zijn. Dit gegeven bemoeilijkt het op tijd verkrijgen van kennis en uitvoeren van aanpassingen.

Daarnaast treden wijzigingen vaak in werking op 1 januari, terwijl januari voor zowel financiële afdelingen als softwareontwikkelaars en andere intermediairs al een uiterst drukke maand is. Dit laatste heeft te maken met het feit dat in die maand de jaarrekeningen, jaarverslagen en begrotingen van het oude en nieuwe jaar worden opgesteld. Het invoeren van veranderingen op een ander tijdstip in het jaar zou echter ook weer niet bevorderlijk zijn voor de aansluiting van de loonheffing op de inkomstenbelasting.

#### Knelpunten met betrekking tot de ULB

Er zijn nog steeds verschillende eisen en verschillende loonbegrippen vanuit pensioenafspraken voor de pensioenaangifte. Daarnaast zijn er veel verschillende afspraken bij cao's en specifieke afspraken binnen bedrijven. Hierdoor wordt de vereenvoudiging als gevolg van de uniformering van het loonbegrip minder ervaren. Deze afspraken zijn veelal gemaakt tussen werkgevers en werknemers of sociale partners, waar de overheid maar in beperkte mate de mogelijkheid heeft om regeldruk te verminderen.

Verder wordt het uniforme loonbegrip door intermediairs niet als uniform beschouwd. Naar hun mening blijven er verschillende grondslagen bestaan bijvoorbeeld bij het bijzonder tarief.

#### Overige knelpunten

Verder werd de Werkkostenregeling (WKR) ervaren als knelpunt, mede door het onzekere tijdstip van invoering, de lange overgangperiode waarin een keuze gemaakt

<sup>7</sup> Zie bijlage 3 voor een overzicht van wetswijzigingen in relatie tot het loondomein sinds 2010.



kon worden tussen de oude en de nieuwe regeling (2011-2015), de vele referenties (140) in het referentiegrootboekschema, het als lastig ervaren gebruikelijkheids- en noodzakelijkheids criterium en de vele uitzonderingen.

Daarnaast is een koppeling van gegevens nodig uit de financiële- en loonadministratie. De BTW kan voor de profitsector in de WKR meegerekend worden in de vrije ruimte, maar in de financiële administratie niet. Complicerend daarbij is dat circa 90% van de bedrijven de loonadministratie uitbesteed heeft, terwijl de financiële administratie veelal wel in eigen beheer wordt uitgevoerd. Dat vereist bij uitbesteding extra afstemming met de intermediair.

De Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) werd door accountantskantoren en grote salarisverwerkers vaak ervaren als knelpunt, omdat het voor hen en hun klanten moeilijk is het netto equivalent van het wettelijk minimumloon te bepalen. Specifiek in de horeca en de uitzend- en payrollbranche, waar vooral met uur- en weeklonen wordt gewerkt, is deze bepaling problematisch. In de uitzendbranche komt het daarbij voor dat men per maand, week of werkgever verschillende uurlonen krijgt. Men vraagt zich ook af waarom bij de WAS besloten is dit voor het gehele bedrijfsleven van toepassing te verklaren, terwijl bekend zou zijn dat schijnconstructies maar in een beperkt aantal sectoren voorkomen.

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) / Lage Inkomensvoordelen bij relatief laag loon (LIV) zou volgens intermediairs veel correcties achteraf met zich mee kunnen nemen. Het aantal verloonde uren heeft voor het gevoel van het werkveld opeens een status gekregen, die maatgevend is bij de LIV om aan het eind van het jaar te kunnen bepalen of voldaan is aan de 1.248 urennorm (minimaal aantal gewerkte uren bij één werkgever op jaarbasis). In het verleden werden verloonde uren wel ingevuld in de loonaangifte, maar daar gebeurde weinig mee en daarom werden ze ook niet altijd goed bijgehouden en ingevuld (of er werden soms abusievelijk geldcodes en urencodes ingevuld). Sommige intermediairs pleiten voor het maandelijks vaststellen van de LIV in plaats van op basis van de cumulatieve situatie aan het eind van het jaar. Dit komt mede uit het gevoel dat men dit mogelijk een jaar lang zorgvuldig bijhoudt maar aan het eind van het jaar tot de conclusie komt dat de werknemer onder de 1.248 urennorm blijft, waardoor geen recht bestaat op LIV.

Verder wordt ervaren dat de Wet Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) nog steeds onzekerheid met zich meebrengt of iemand nu ZZP'er is of werknemer. Ook termen als overeenkomst van opdracht zijn nieuw voor het bedrijfsleven.

Tevens geven intermediairs aan dat de arbeids- en heffingskortingen in de afgelopen kabinetperiode inkomensafhankelijk zijn geworden. Dit is voor hen moeilijk uit te leggen aan werkgevers, die daar vragen over krijgen van werknemers. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om werknemers die over een bonus niet alleen belasting betalen volgens het tarief dat in de betreffende schijf van toepassing is, maar daarnaast ook minder arbeids- of heffingskorting genieten.

Daarnaast wordt genoemd dat het voor werkgevers en intermediairs niet mogelijk is de doelgroepverklaringen WIA en Wajong aan te vragen. Bij het mogelijk aantrekken van personen uit de doelgroep WIA/Wajong wordt het als knelpunt ervaren dat men niet gemakkelijk kan verifiëren of iemand tot de doelgroep behoort.

De regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA) wordt als knelpunt ervaren, omdat er vaak fouten zitten in de manier waarop het individuele premiepercentage wordt bepaald voor eigenrisicodragende werkgevers. Daarnaast komen er onjuistheden voor in de beschikking premie werkhervattingskas voor eigenrisicodragers.

Verder worden, ondanks dat dit al enige tijd geldt, door intermediairs problemen ervaren met de lage en hoge percentages branche-WW in Bouw, Cultuur, Schilder, Horeca en Agrarische Sector. De werkgever is zich niet altijd bewust van welk percentage van toepassing is en kiest daarom voor "laag", terwijl dat eigenlijk "hoog" moet zijn. Door de intermediairs wordt aangegeven dat, er vervolgens naheffingen komen die voor de werkgever onverwachte kosten met zich brengen.

Ook correcties van de loonaangifte door een verkeerde combinatie BSN – geboortedatum worden als onnodig ervaren. Dit omdat de Belastingdienst zelf over deze informatie beschikt volgens intermediairs.

Daarnaast wordt het vervallen van de inkomenscode 21 in de loonaangifte door intermediairs als lastig ervaren, omdat deze per 1-1-2017 vervangen is door tien andere nieuwe codes over soorten uitkeringen. Daarbij is het lastig te bepalen onder welke van deze tien codes een uitkering valt.

Ten aanzien van opbouw en opname van een tegoed in de levensloopregeling ervaart een aantal intermediairs het als onredelijk, dat na wisseling van werkgever de eerste werkgever *bij inleg* geen premies werknemersverzekeringen verschuldigd is, maar dat een tweede werkgever *bij opname* die wel moet afdragen. Dit terwijl de werknemer het tegoed niet bij de tweede werkgever heeft opgebouwd.

Vanuit de payrollorganisatie worden twee punten als meest belastend ervaren. Ten eerste wordt ervaren dat wet- en regelgeving voor de loonadministratie te weinig rekening houdt met de dynamiek van de payroll- en uitzendbranche. Er zijn bij payroll- en uitzendbureaus veel wisselingen in arbeidskrachten, gewerkte uren en uurlonen. Ten tweede zijn nieuwe en bestaande regels vaak gemaakt met het oog op het reguliere bedrijfsleven dat met vaste contracten en maandverloningen werkt. Daardoor moeten uitzendbedrijven een extra vertaalslag maken in interpretatie van regelgeving naar de eigen praktijk. Een voorbeeld daarvan is dat het minimumweekloon in de uitzendbranche teruggerekend moet worden naar een uurloon, omdat men per uur wordt uitbetaald.

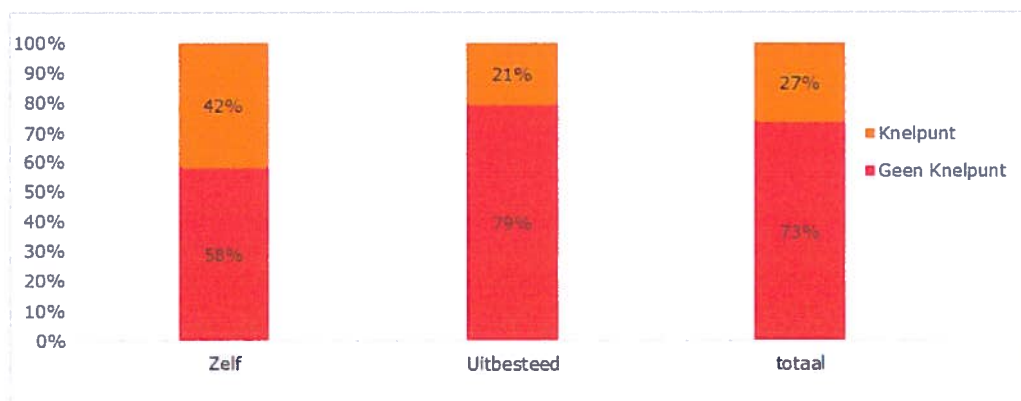
#### **4.1.2 Ervaringen werkgevers**

In de enquête onder werkgevers is gevraagd naar knelpunten over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie. Blijkens figuur 15 weet een groot deel van de werkgevers (73%), niet direct een knelpunt te noemen. Dat betekent dat de door werkgevers ervaren regeldruk op het gebied van de loonadministratie beperkt is.

Van de werkgevers die zelf de loonadministratie uitvoeren noemt 42% minstens één knelpunt. Van de werkgevers die de loonadministratie geheel of gedeeltelijk uitbesteed hebben is dat 21%.



**Figuur 15** Aandeel werkgevers dat wel of geen knelpunten weet te noemen over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie naar zelf uitvoeren van de loonadministratie en uitbesteden (N=1.050)



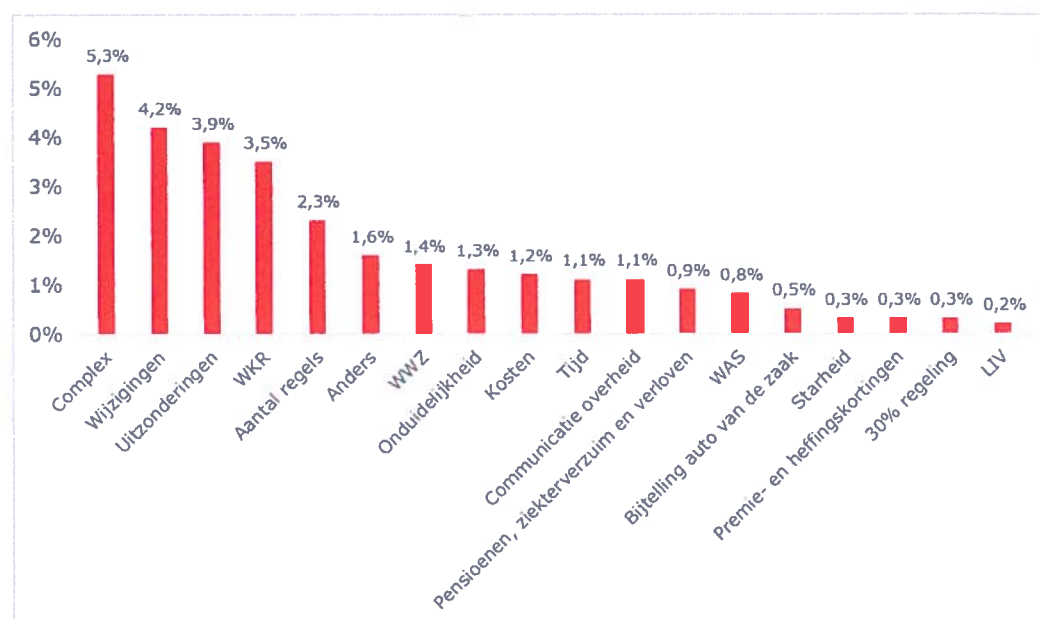
Bron: Panteia, april 2017

Hierna wordt ingegaan op het aantal deel van de werkgevers dat bepaalde knelpunten en verbeteruggesties in de enquête heeft genoemd. In de figuren 16 tot 21 worden deze resultaten gepresenteerd. Het gaat hierbij om een inventarisatie van open antwoorden uit de enquête, die zijn gerubriceerd.

Figuur 16 geeft een overzicht van de knelpunten over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie die door 27% van de werkgevers zijn genoemd (73% kon geen knelpunt noemen). Daarbij waren meerdere antwoorden mogelijk.

De ervaren knelpunten zijn af te leiden uit de figuren 16, 17 en 18. De top-4 gaat over de complexiteit van de regels, het aantal wijzigingen dat wordt doorgevoerd, het aantal uitzonderingen dat van toepassing is en de Werkkostenregeling.

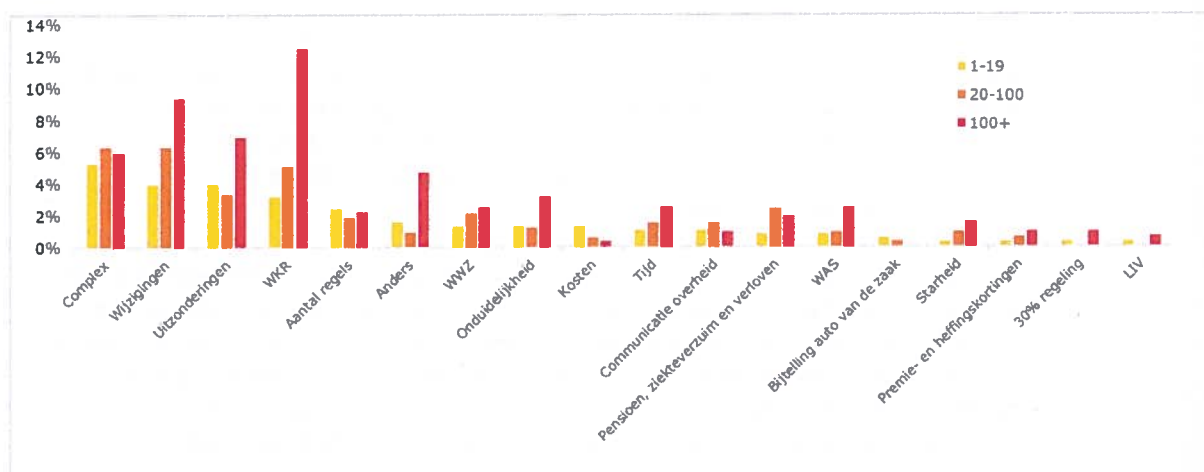
**Figuur 16** Aandeel werkgevers dat bepaalde knelpunten heeft genoemd over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

Figuur 17 geeft een beeld van het aandeel van werkgevers dat ervaren knelpunten heeft genoemd naar bedrijfsgrootte. Daaruit blijkt ook dat de meeste knelpunten door het grotere bedrijfsleven zijn genoemd. Niet toevallig ook het deel van het bedrijfsleven dat de loonadministratie in grotere mate zelf uitvoert, waardoor men meer kennis heeft van de problematiek en daardoor eerder knelpunten kan benoemen.

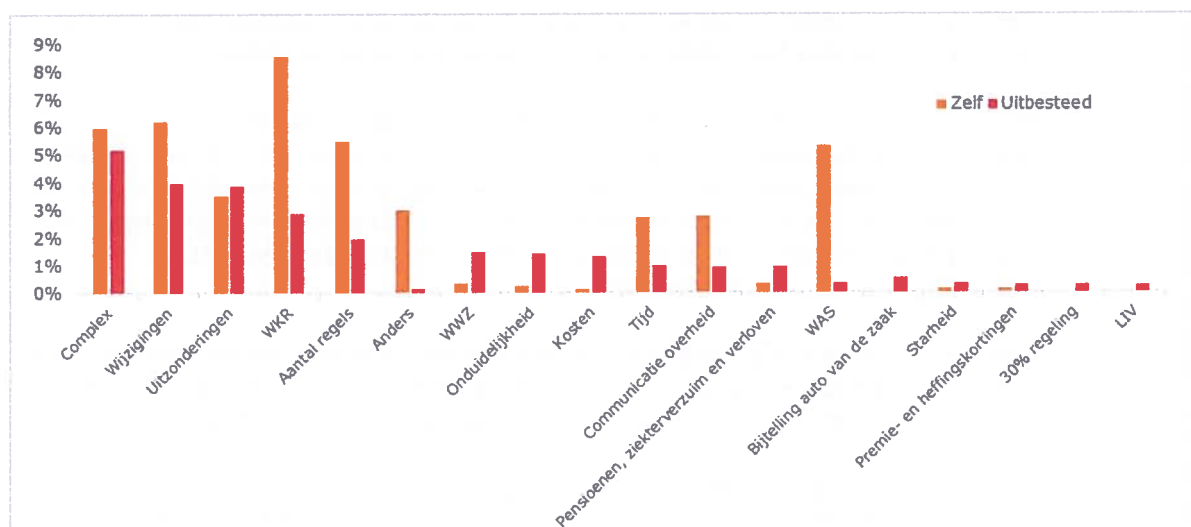
Figuur 17 Aandeel werkgevers dat bepaalde knelpunten heeft genoemd over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie naar bedrijfsgrootte (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

In figuur 18 wordt het aandeel van de werkgevers weergegeven, dat knelpunten heeft genoemd over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie naar zelf uitvoerders van de loonadministratie en uitbesteders.

Figuur 18 Aandeel werkgevers dat bepaalde knelpunten heeft genoemd over regels en eisen van de overheid bij het voeren van de loonadministratie naar zelf uitvoerders van de loonadministratie en uitbesteders (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017





### 4.1.3 Conclusie

De knelpunten die intermediairs in interviews hebben aangegeven zijn concreet, terwijl de ervaren knelpunten die werkgevers in de telefonische enquête noemden, met uitzondering van de Werkkostenregeling, meer in algemene termen werden geuit. De knelpunten van de intermediairs hadden met name betrekking op de Werkkostenregeling, de Wet aanpak schijnconstructies, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties.

Het grote aantal wijzigingen op het terrein van de loonadministratie is een veelgenoemd knelpunt, waardoor het steeds complexer wordt. Dat knelpunt wordt volgens intermediairs nog versterkt doordat de wijzigingen pas heel laat in het jaar bekend zijn, waardoor de leertijd om kennis op te doen en daarmee de aanpassingstijd kort is om dat nog op tijd te kunnen verwerken in de loonadministratie en de software.

Vervolgens komt daar volgens hen nog eens bij dat het extra moeilijk voor bedrijven wordt omdat aan het eind van het jaar een vakantieperiode geldt en men aan het begin van het nieuwe jaar ook nog eens extreem druk is met andere administratieve werkzaamheden bijvoorbeeld ten aanzien van jaarrekeningen, jaarverslagen en begrotingen. Het invoeren van veranderingen op een ander tijdstip in het jaar zou echter niet bevorderlijk zijn voor de aansluiting van de loonheffing op de inkomstenbelasting.

Een aantal knelpunten komt ook voort uit verschillende doelstellingen die de overheid nastreeft. Enerzijds betreft dit het inhouden van loonheffing vanuit fiscaal oogpunt en anderzijds sociale regelingen vanuit arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.

Opvallend maar wellicht ook logisch is dat alle intermediairs diverse knelpunten op het gebied van de loonadministratie kunnen noemen, terwijl maar iets meer dan een kwart van de werkgevers dat kan. Waarschijnlijk komt dit voort uit de hoge mate van uitbesteding van de loonadministratie met circa 90%. De loonadministratie staat bij de uitbesteders op afstand, waardoor zij minder direct te maken hebben met de ins en outs en voor intermediairs gaat het om hun dagelijkse werkzaamheden.

In totaal wisten 765 van de 1.050 geënquêteerde werkgevers geen knelpunt te noemen. Bij de beoordeling van de importantie van de knelpunten dient daar goede nota van te worden genomen. In totaal zijn er 421 knelpunten genoemd door 285 werkgevers. De top-4 van de knelpunten gaat over de complexiteit van de regels, het aantal wijzigingen dat wordt doorgevoerd, het aantal uitzonderingen dat van toepassing is en de Werkkostenregeling.

Werkgevers die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, voeren naar rato meer knelpunten aan dan werkgevers die de loonadministratie uitbesteed hebben. Grotere werkgevers voeren naar rato meer knelpunten aan dan kleinere bedrijven.

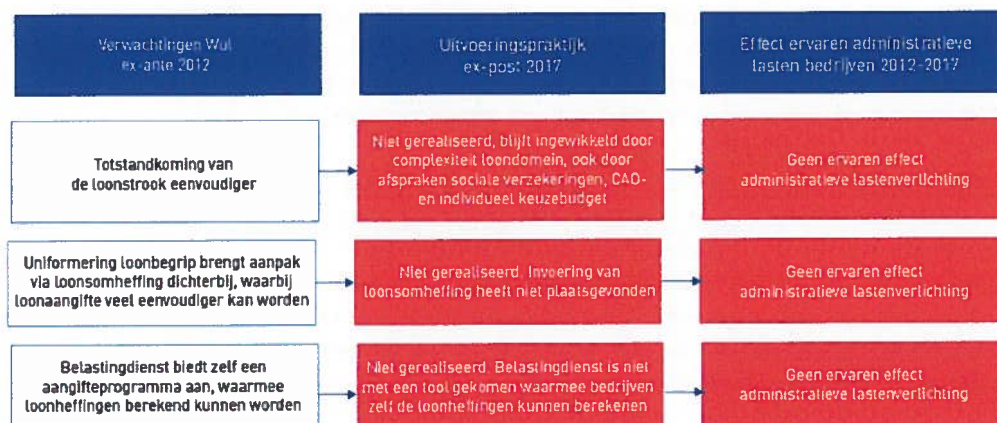
Op pagina 19 van de Memorie van Toelichting bij de Wet uniformering loonbegrip is ten aanzien van de berekende besparing van regeldruk het volgende opgemerkt: "Het kabinet verwacht dat door uniformering van het loonbegrip in combinatie met verdere stappen zoals een loonsomheffing de loonaangifte dermate eenvoudig wordt dat er fors op deze kosten bespaard kan worden."



De ervaring is dat de ULB er wel toe heeft geleid, dat de loonstrook makkelijker te begrijpen is, maar de berekening van de gegevens op de loonstrook is er niet eenvoudiger door geworden. In die zin heeft de ULB een aanpak via een loonsomheffing niet dichterbij gebracht, zoals in de Memorie van Toelichting werd verondersteld.

In de Memorie van Toelichting is op pagina 19 ook opgenomen: "Verder zal het kabinet onderzoek doen naar verdergaande vereenvoudigingen van de aangifte en de hiervoor benodigde stappen. Eén van de mogelijkheden die onderzocht kan worden, is de vraag of het wenselijk en mogelijk is, dat de Belastingdienst zelf een aangifteprogramma kan gaan aanbieden waarmee de loonheffingen berekend kunnen worden." Echter in de praktijk is er geen aangifteprogramma gekomen waarmee de loonheffingen berekend kunnen worden.

De conclusies zijn hierna samengevat:



## 4.2 Onderzoeksvraag 3.b: op welke punten zijn nog maatregelen mogelijk om administratieve lasten in het loondomein te verlichten?

### 4.2.1 Ervaringen intermediairs

Als algemene suggestie kwam uit de interviews met intermediairs naar voren dat het meerwaarde kan hebben als zij vroeg in het wetgevingsproces worden betrokken. Het klankbordoverleg van het Team Ondersteuning Softwareontwikkelaars (OSWO) wordt ervaren als een stap in de goede richting. In dit overleg bespreken de Belastingdienst en softwareontwikkelaars met elkaar hoe wetswijzigingen het beste kunnen worden ingericht in de salarisssoftware. De payroll- en uitzendbranche zouden hier ook aan willen deelnemen.

Intermediairs geven aan dat ze (nog) beter, voordat er een wetsvoorstel op tafel ligt, geraadpleegd kunnen worden, over de uitvoerbaarheid van een wijziging. Zij zijn van mening, dat een betere aansluiting van het ministerie van SZW in het OSWO zou kunnen helpen bij het vroegtijdig onderkennen welke wijzigingen eraan komen en of deze in de praktijk goed werkbaar en uitvoerbaar zijn.

Minder opeenvolgende veranderingen is een grote wens van intermediairs, of beter nog een aantal jaren geen veranderingen. Daarnaast wordt door intermediairs



aangegeven, dat de complexiteit van de loonadministratie sterk terug te brengen is door uniformering en sterke vermindering van uitzonderingen en details in de loonadministratie, zoals aantal tabellen / heffings- en premiekortingen / tarieven. Daarbij moet wel worden voorkomen dat belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting te maken krijgen met veel voorheffingen en correcties achteraf.

Intermediairs vinden dat als het bij de overheid bekend is dat een werkgever recht heeft op premiekortingen of subsidies, deze dan rechtstreeks uitbetaald zouden kunnen worden.

Zowel grote als kleine intermediairs ervaren het als een probleem, dat men geen inzage heeft in bij de Belastingdienst aanwezige gegevens van hun klanten en werknemers. Zij gaven aan dat een portal waarin zij toegang zouden hebben tot deze gegevens een oplossing kan zijn. Deze toestemming zou dan wel met toestemming van de klant moeten worden verkregen. Wanneer intermediairs met een machtiging van hun klanten toegang krijgen tot deze data, kunnen zij door klanten gemaakte fouten in de aangifte beter controleren en naheffingen voorkomen (fouten werkhervattingskas opsporen, sectorale indeling etc.). Nu moeten bijvoorbeeld fouten in de BSN-geboortedatum combinatie nog achteraf worden gecorrigeerd. Mogelijk speelt daarbij de privacyregelgeving wel een belemmerende rol.

Als gerelateerd verbeterpunt is door zowel grote als kleine intermediairs genoemd, dat het ontwikkelen van één portaal waarin alle gegevens voor de loonaangifte, pensioenfondsen en sociale verzekeringsmaatschappijen in één stap aangeleverd kunnen worden tot administratieve lastenverlichting zou leiden. Nu moeten verschillende sets van gegevens aan de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen worden geleverd. Mogelijk speelt ook hier de privacyregelgeving een belemmerende rol.

Ook wordt er door intermediairs gepleit om UWV, pensioenfondsen en sociale verzekeringsmaatschappijen uit te laten gaan van een uniform loonbegrip. UWV vraagt nog om het SV-loon, pensioenfondsen hanteren soms nog oude loonbegrippen en verzekeringsmaatschappijen gebruiken eigen begrippen. Aanpassing kan er voor zorgen, dat de twee laatstgenoemde organisaties de gegevens via de Belastingdienst zouden kunnen verwerven.

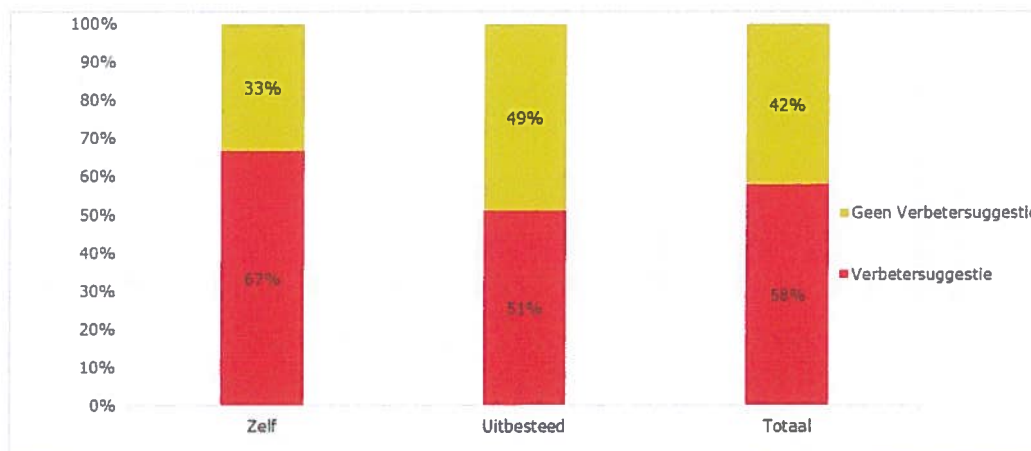
De administratie- en accountantskantoren adviseren ook een uitbreiding van horizontaal toezicht naar bedrijven, die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren of deels uitbesteden, als een mogelijkheid.

Naast deze meer generieke verbetersuggesties pleiten intermediairs ook voor een sterke vereenvoudiging van specifieke regelingen als de Werkkostenregeling, de differentiatie WW-laag-hoog in bepaalde branches, de WAS (meer richten op specifieke sectoren in combinatie met strengere controle inspectie SZW) en de LIV per maand toekennen i.p.v. op jaarbasis en/of betere voorlichting door de overheid.

#### **4.2.2 Ervaringen werkgevers**

Van de werkgevers die een of meer knelpunten hebben genoemd, heeft 58% ook een verbetersuggestie aangegeven, zoals blijkt uit figuur 19. Werkgevers die zelf de loonadministratie uitvoeren noemen vaker verbetersuggesties (67%) ten opzichte van werkgevers die hun loonadministratie uitbesteed hebben (51%).

**Figuur 19** Percentage werkgevers dat na het noemen van een knelpunt ook een verbeteringssuggestie aangeeft naar zelf doen of uitbesteden (N=285)

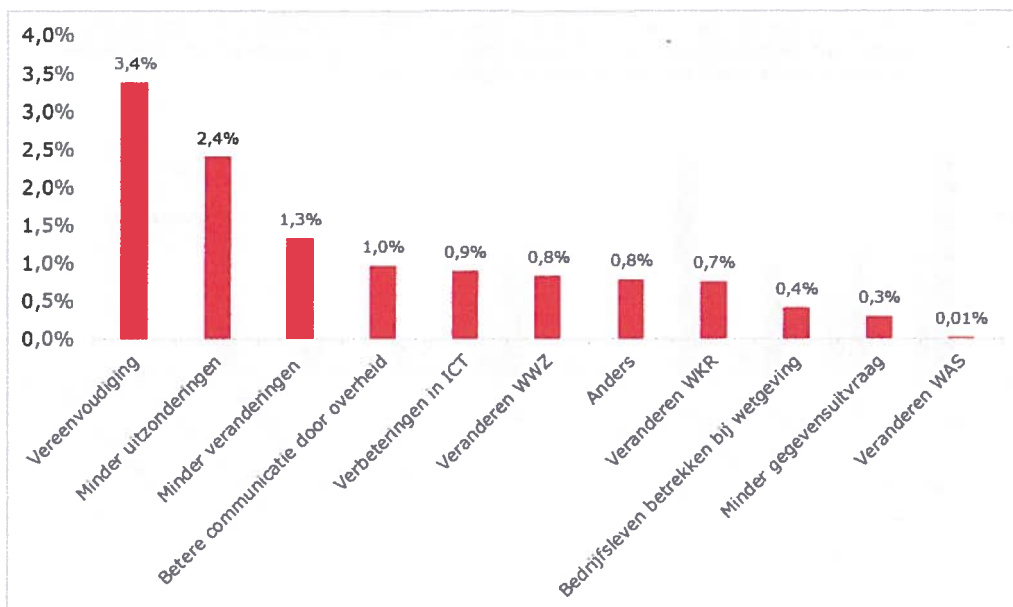


Bron: Panteia, april 2017

Figuur 20 laat zien welke verbeteringssuggesties werkgevers hebben aangegeven. Daarbij waren meerdere antwoorden mogelijk.

De verbeteringssuggesties zijn overigens vrij algemeen van aard, waarbij de belangrijkste waren in termen van: vereenvoudiging, minder uitzonderingen, veranderen van de Werkkostenregeling en betere communicatie door de overheid.

**Figuur 20** Aandeel werkgevers dat bepaalde verbeteringssuggesties heeft genoemd om knelpunten bij het voeren van de loonadministratie op te lossen (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)

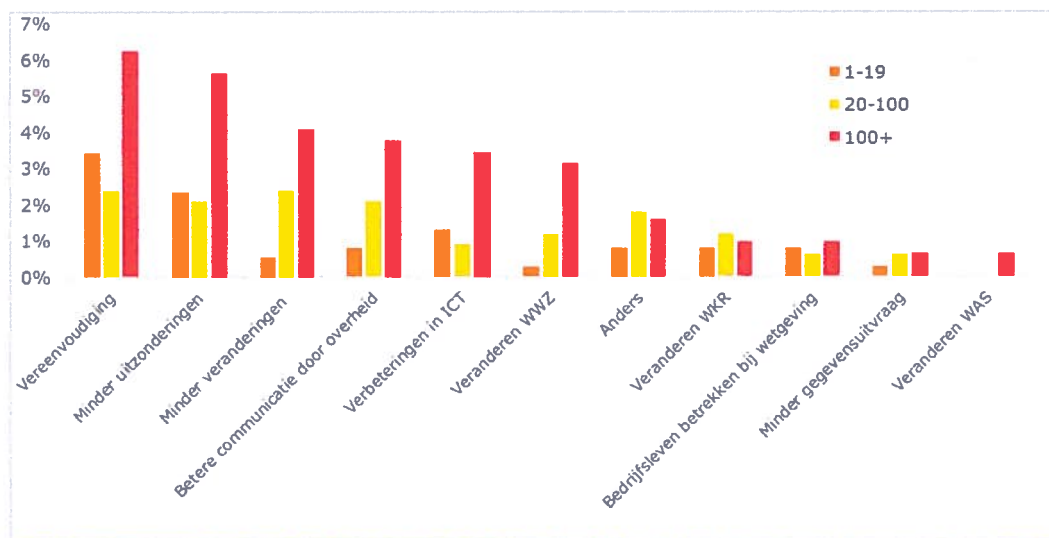


Bron: Panteia, april 2017

Figuur 21 visualiseert het aantal werkgevers dat bepaalde verbeteringssuggesties heeft genoemd naar bedrijfsgrootte. Net als bij de knelpunten, komen de meeste verbeteringssuggesties van het grotere bedrijfsleven.



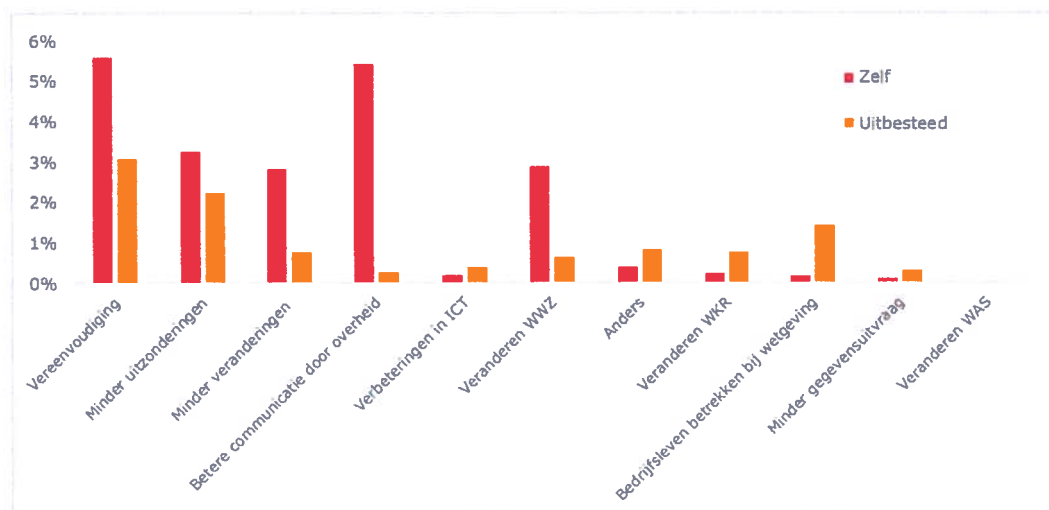
**Figuur 21** Aandeel werkgevers dat bepaalde verbeter suggesties heeft genoemd om knelpunten bij het voeren van de loonadministratie op te lossen naar bedrijfsgrootte (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

Uit figuur 22 blijkt dat het aandeel van werkgevers dat bepaalde verbeter suggesties heeft genoemd over het algemeen duidelijk hoger ligt voor bedrijven die de loonadministratie zelf voeren, in vergelijking met bedrijven die de loonadministratie uitbesteden.

**Figuur 22** Aandeel werkgevers dat bepaalde verbeter suggesties heeft genoemd om knelpunten bij het voeren van de loonadministratie op te lossen naar zelf uitvoerders van de loonadministratie en uitbesteders (meerdere antwoorden waren mogelijk), (N=1.050)



Bron: Panteia, april 2017

### 4.2.3 Conclusie

De verbeter suggesties die door intermediairs en werkgevers zijn gegeven zijn divers. Van werkgeverskant zijn de verbeter suggesties vaak generiek van aard en betreffen vereenvoudiging van de complexiteit, minder uitzonderingen en een vermindering van de hoge frequentie van veranderingen in regelgeving rond de loonadministratie.

Verbetersuggesties van intermediairs zijn meer logistiek van aard en bovendien concreter.

Een rigoureuze vereenvoudiging van de vereisten rond de loonadministratie, bijvoorbeeld in de een of andere vorm van een loonsomheffing<sup>8</sup> kan dit ondervangen en brengt dichterbij dat bedrijven weer zullen besluiten de loonadministratie in eigen beheer te gaan voeren. Daarbij moet wel worden voorkomen dat belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting te maken krijgen met veel voorheffingen en correcties achteraf.

Intermediairs vinden, dat het voor een langere periode geen veranderingen meer doorvoeren, in relatie tot de loonadministratie, een oplossing zou zijn voor de ervaren regeldruk. Als er veranderingen op til zijn is het aan te bevelen dat daar de tijd voor wordt genomen en dat afstemming plaatsvindt door de betrokken departementen en dat alle stakeholders zich kunnen buigen over de uitvoerbaarheid en belastbaarheid van de verandering. Als dit niet direct duidelijk is dan zou dat via een praktijktoets tijdelijk getest kunnen worden.

Ten aanzien van de specifieke regelingen waar knelpunten ervaren worden zou bijvoorbeeld door een evaluatie daarvan inzicht kunnen worden verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen en of een alternatieve invulling of zelfs afschaffing aanbevelenswaardig is.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de dissertatie "Loonsomheffing" van F. Werger, 2011.







## 5 Samenvattende conclusies

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn alle onderzoeksvragen beantwoord en zijn per onderzoeksvraag ook conclusies getrokken. Deze conclusies worden hierna kort samengevat.

### 5.1 Deelvragen vereenvoudiging

#### Is wegnemen discoördinatiepunten door de ULB ervaren als vereenvoudiging?

Er is sprake van een vereenvoudiging door de ULB met het wegnemen van de vier eerdere discoördinatiepunten, alhoewel deze beperkt is en niet door iedereen wordt ervaren. Dat alle heffingen over dezelfde grondslag berekend worden, betekent op zich een vereenvoudiging. Ook het aspect dat de loonstrook conform wettelijke verplichtingen voor werknemers eenvoudiger is geworden wordt erkend.

Er is echter een aantal aspecten, waardoor de ervaren vereenvoudiging als beperkt wordt ervaren. Ten eerste brengt de ULB geen veranderingen teweeg in het aantal of de tijdsduur van benodigde handelingen. Ten tweede wordt in de loonaangifteset nog steeds gevraagd naar meerdere loonbegrippen, zoals het loon SV. Ten derde speelt een rol dat in de loonadministratie ook rekening moet worden gehouden met afspraken tussen werkgevers en werknemers met oude loonbegrippen. Ten vierde zijn er ook nog pensioenfondsen die de oude loonbegrippen hanteren.

#### Heeft ULB geleid tot verandering in behoefte werknemers aan informatie door werkgevers over loonstrook?

Intermediairs geven aan dat de uniformering het begrijpelijker maakt voor werknemers, daar waar de loonstroken ook daadwerkelijk zijn aangepast. Het overgrote deel van de werkgevers geeft aan dat men geen structurele verandering heeft gemerkt in het aantal vragen over de gegevens op de loonstrook van werknemers. Slechts een zeer beperkt percentage geeft aan minder vragen te hebben ontvangen.

#### Heeft ULB doorgewerkt in merkbare vermindering gegevens of vereenvoudiging loonaangifte?

De intermediairs geven aan dat de ULB weliswaar heeft geleid tot minder en/of een samenvoeging van gegevens in de loonaangifteset, maar dat dit in de praktijk niet zo wordt ervaren. De belangrijkste reden is dat er nog heel veel loongegevens overblijven en dat bovendien de loongegevens uit de loonadministratie naar de loonaangifte via de software automatisch worden herleid. 15% van de werkgevers ervaart een structurele verandering in het aantal gegevens dat in de loonaangifte verwerkt moet worden. Bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren ervaren in grotere mate veranderingen.

### 5.2 Deelvragen administratieve lasten

#### Heeft ULB gezorgd voor verandering in kosten voor loonadministratie of uitbesteding daarvan?

Ongeveer 95% van de bedrijven die de loonadministratie zelf uitvoeren, geeft aan dat voor de loonadministratie externe software wordt gebruikt. Veranderingen van wet- en regelgeving voor zover te maken met de loonberekening worden elk jaar automatisch aangepast in de externe software en zitten daarmee al in de jaarlijkse kosten die voor het pakket en de dienstverlening worden betaald. Samenvattend is uit de interviews



met intermediairs naar voren gekomen dat bedrijven die de loonadministratie geheel of gedeeltelijk uitbesteden, als gevolg van de ULB geen merkbare verandering van kosten hebben ondervonden. Daarnaast geven de softwareleveranciers aan dat de wijzigingen die voor de ULB in hun software gedaan zijn, niet hebben geleid tot een verandering in de prijs van de pakketten die zij aanbieden. Het aantal bedrijven dat de loonadministratie in eigen beheer uitvoert met zelf ontwikkelde software is klein. De benodigde aanpassingen als gevolg van de ULB zijn beperkt, waardoor wijzigingen in de eigen software volgens softwareleveranciers gemakkelijk konden worden doorgevoerd.

Het aantal uren dat gemiddeld per maand wordt besteed aan het uitvoeren van de loonadministratie is voor 95% van de werkgevers niet verminderd als gevolg van de ULB.

#### **Heeft ULB geleid tot beslissing zelfstandig loonadministratie te voeren of uit te besteden?**

Intermediairs geven aan dat geen enkele klant door de ULB heeft besloten de loonadministratie in eigen beheer te gaan uitvoeren of juist te gaan uitbesteden. Uit de telefonische enquête blijkt dat 5% van de bedrijven die de loonadministratie zowel in 2012 als per april 2017 uitbesteed heeft, door de ULB overwogen heeft om de loonadministratie in eigen beheer te gaan uitvoeren, maar dat uiteindelijk niet heeft gedaan. Het aantal werkgevers dat de loonadministratie uitbesteed, is gestegen van 87% in 2012 naar 89% in april 2017. Bij kleinere bedrijven steeg de uitbestedingsgraad van 89% naar 91%. De conclusie is dat de ULB niet geleid heeft tot de beslissing de loonadministratie daardoor zelfstandig te gaan uitvoeren of juist te gaan uitbesteden.

### **5.3 Deelvragen knelpunten**

#### **Welke knelpunten worden momenteel ervaren door regels loonadministratie?**

Het grote aantal wijzigingen op het terrein van de loonadministratie is een veelgenoemd knelpunt, dat als oorzaak van de complexiteit van de loonadministratie wordt genoemd. Dat knelpunt wordt nog versterkt doordat de wijzigingen pas laat in het jaar bekend zijn. Daardoor is de tijd om kennis op te doen en de aanpassingstijd kort, met het gevolg dat het moeilijk is deze op tijd te kunnen verwerken in de loonadministratie en de software. Vervolgens komt daar nog eens bij dat het extra moeilijk is voor bedrijven omdat aan het eind van het jaar een vakantieperiode geldt en men aan het begin van het nieuwe jaar ook nog eens druk is met andere administratieve werkzaamheden, bijvoorbeeld ten aanzien van jaarrekeningen, jaarverslagen en begrotingen.

Een aantal knelpunten komt ook voort uit verschillende doelstellingen die de overheid nastreeft. Enerzijds betreft dit het inhouden van loonheffing vanuit fiscaal oogpunt en anderzijds sociale regelingen vanuit arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.

Opvallend maar wellicht ook logisch is dat alle intermediairs diverse knelpunten op het gebied van de loonadministratie kunnen noemen, terwijl maar iets meer dan een kwart van de werkgevers dat kan. Waarschijnlijk komt dit voort uit de hoge mate van uitbesteding van de loonadministratie met circa 90%. De loonadministratie staat bij de uitbesteders op afstand, waardoor zij minder direct te maken hebben met de ins en outs en voor intermediairs gaat het om hun dagelijkse werkzaamheden.

Werkgevers die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, voeren naar rato meer knelpunten aan dan werkgevers die de loonadministratie uitbesteed hebben. Grotere werkgevers voeren naar rato meer knelpunten aan dan kleinere bedrijven.

De knelpunten die intermediairs in interviews aangeven zijn concreet, terwijl de ervaren knelpunten die werkgevers in de telefonische enquête noemden, met uitzondering van de Werkkostenregeling, meer in algemene termen werden geuit. De knelpunten van de intermediairs hadden met name betrekking op de Werkkostenregeling, de Wet aanpak schijnconstructies, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties.

In totaal wisten 765 van de 1.050 geënquêteerde werkgevers geen knelpunt te noemen. Bij de beoordeling van de importantie van de knelpunten dient daar goede nota van te worden genomen. In totaal zijn er 421 knelpunten genoemd door 285 werkgevers. De top-4 van de knelpunten gaat over de complexiteit van de regels, het aantal wijzigingen dat wordt doorgevoerd, het aantal uitzonderingen dat van toepassing is en de Werkkostenregeling.

De ervaring is dat de ULB er wel toe heeft geleid, dat de loonstrook makkelijker te begrijpen is, maar de berekening van de gegevens op de loonstrook is er niet eenvoudiger door geworden. In die zin heeft de ULB een aanpak via een loonsomheffing niet dichterbij gebracht, zoals in de Memorie van Toelichting werd verondersteld.

In 2009 heeft de overheid nog de gedachte geuit dat de Belastingdienst na de ULB zelf een aangifteprogramma aan zou kunnen bieden, waarmee loonheffingen berekend kunnen worden, maar dit programma is er niet gekomen.

#### **Op welke punten zijn nog maatregelen mogelijk om de administratieve lasten in het loondomein te verlichten?**

De verbeteringsuggesties die door intermediairs en werkgevers zijn gegeven zijn divers. Vele verbeteringsuggesties zijn generiek en logistiek van aard en betreffen de hoge frequentie van veranderingen en de complexiteit van de materie. Een rigoureuze vereenvoudiging van de vereisten rond de loonadministratie, bijvoorbeeld in een of andere vorm van een loonsomheffing kan dit ondervangen en brengt dichterbij dat bedrijven weer zullen besluiten de loonadministratie in eigen beheer te gaan voeren.

Intermediairs vinden, dat het voor een langere periode geen veranderingen meer doorvoeren, in relatie tot de loonadministratie, een oplossing zou zijn voor de ervaren regeldruk. Als er veranderingen op til zijn, is het aan te bevelen dat daar de tijd voor wordt genomen en dat afstemming plaatsvindt door de betrokken departementen en dat alle stakeholders zich kunnen buigen over de uitvoerbaarheid en belastbaarheid van de verandering. Als dit niet direct duidelijk is, dan zou dat via een praktijktoets tijdelijk getest kunnen worden.

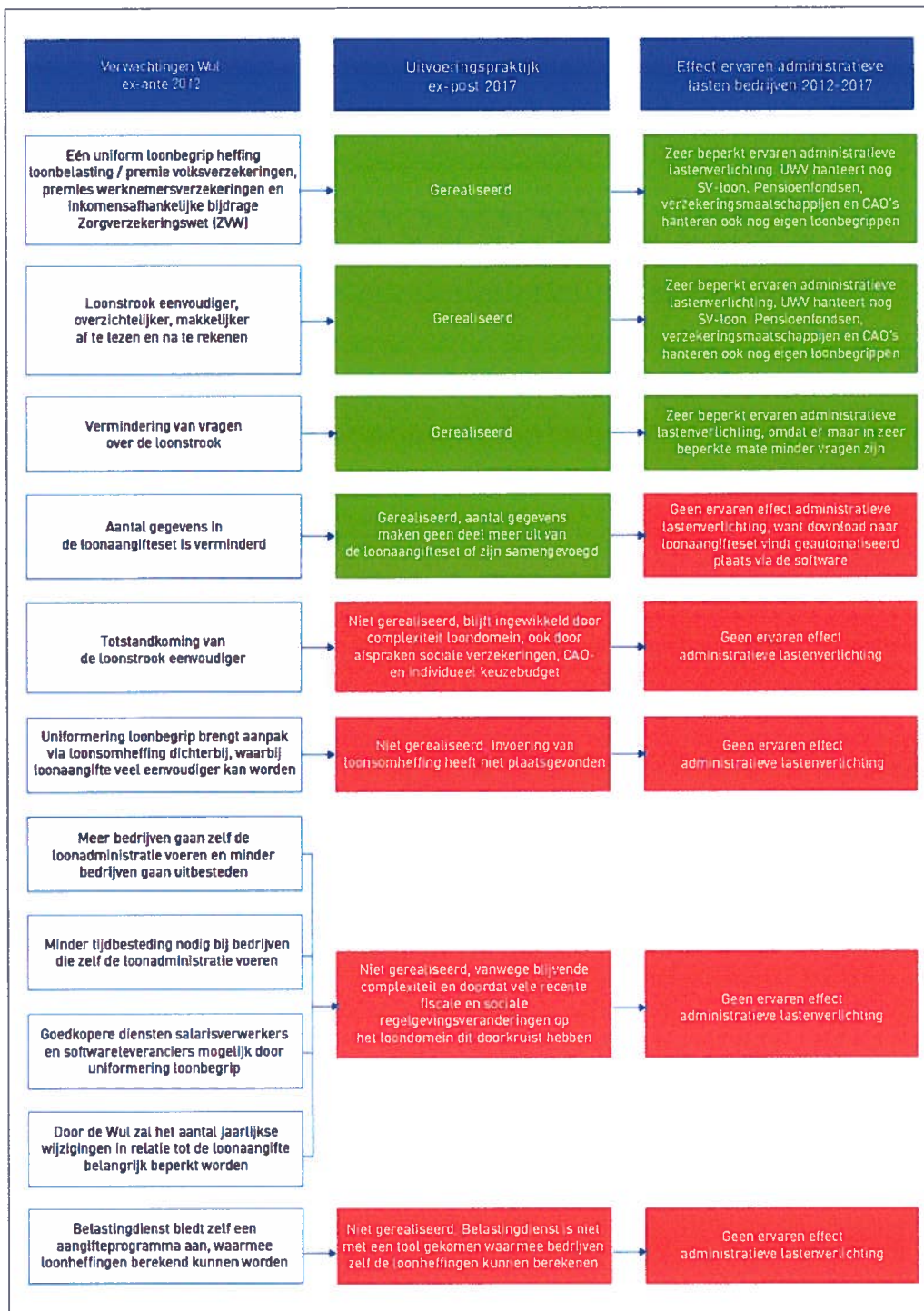
Ten aanzien van de specifieke regelingen waar knelpunten gezien worden, zou bijvoorbeeld door een evaluatie daarvan inzicht kunnen worden verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen en of een alternatieve invulling of zelfs afschaffing aanbevelenswaardig is.



## 5.4 Algehele conclusie

In figuur 23 is een samenvatting opgenomen van de conclusies, waarbij in de kolommen achtereenvolgens is aangegeven wat de verwachting was ex-ante 2012, wat de uitvoeringspraktijk ex-post in april 2017 is en welke effecten ervaren worden in termen van administratieve lasten.

Figuur 23 Samenvatting verwachtingen 2012, uitvoeringspraktijk 2017 en effecten ervaren administratieve lasten bedrijven 2012-2017





Bij de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel in 2009 is destijds door de overheid een inschatting gemaakt van het besparingspotentieel aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven in orde van grootte van € 380 miljoen. Daarbij is ervan uitgegaan dat het kabinet verwachtte dat door uniformering van het loonbegrip in combinatie met verdere stappen, zoals een loonsomheffing, de loonaangifte aanzienlijk vereenvoudigd zou worden. Bovendien is het voornemen dat de Belastingdienst zelf een aangifteprogramma kon gaan aanbieden waarmee de loonheffingen berekend konden worden niet uitgekomen. Zoals aangegeven zijn enkele verstoringen opgetreden ten opzichte van de verwachtingen die er in 2009 nog waren. Zo is er bijvoorbeeld geen sprake van een uniform loonbegrip, omdat het UWV nog steeds vraagt om het SV-loon, pensioenfondsen en verzekeraars nog deels hun eigen loonbegrippen hanteren en in cao's en bedrijfstakeigenregelingen ook nog andere loonbegrippen voorkomen. De loonadministratie is complex door de vele fiscale en sociale veranderingen in wet- en regelgeving die elk jaar plaatsvinden. En de loonsomheffing of een stap in de richting daarvan heeft nog geen doorgang gevonden.

Het is echter lastig om op basis van voorliggend onderzoek, waarbij vooral de merkbaarheid en impact van de Wet uniformering loonbegrip op het bedrijfsleven centraal staat, harde uitspraken te doen over de gevolgen voor de kwantitatieve impact op de administratieve lasten voor bedrijven. Om na te gaan met hoeveel de regeldruk door de ULB precies is verminderd, zou een kwantitatieve meting conform het Handboek Meting Regeldruk kunnen plaatsvinden. Hierdoor zouden de veranderingen in administratieve handelingen en verplichtingen bepaald kunnen worden, waarna op basis van verandering in tijdbesteding en kosten de kwantitatieve verschillen zouden kunnen worden ontleed. Echter in de tussentijd is er al zoveel veranderd in de regelgeving in het loondomein, dat het geïsoleerd vaststellen van het effect van de ULB daardoor bemoeilijkt wordt.

Op basis van het onderzoek kan wel worden vastgesteld, dat de door de ULB gerealiseerde regeldrukverlichting maar als zeer beperkt wordt ervaren, zoals ook uit de laatste kolom in figuur 23 kan worden afgeleid.

Van de andere kant bezien heeft een complexe operatie als de invoering van de ULB niet geleid tot problemen, is deze zonder rimpelingen ingevoerd en zonder grote initiële lasten.







## Bijlagen

### Bijlage 1 **Begeleidingscommissie en gesprekspartners**

Wij danken zowel de begeleidingscommissie als de gesprekspartners voor hun waardevolle bijdrage aan het onderzoek. De volgende personen waren betrokken:

#### **Begeleidingscommissie:**

Herman Schippers	Adviescollege Toetsing Regeldruk
Edwin Streefkerk	Ministerie van Economische Zaken
Jonneke Brunet	Ministerie van Financiën
José Haring	Ministerie van Financiën
Arie Leder	Ministerie van Financiën
Peter Pronk	Ministerie van Financiën
Renske Buijs	Ministerie van SZW
John van Dongen	Ministerie van SZW
Annemarieke van Splunter	Ministerie van SZW
Laura Creusen	Ministerie van VWS

#### **Gesprekspartners:**

Maurice Rojer	ABU Payroll
Dick van Leeuwen	ADP
Bart Grootveld	AFAS
Benno Welmers	AFAS
Henk Zevering	Boon Accountants
Erwin Stobbe	De Wert Accountants & Belastingadviseurs
Paul Waaldijk	De Zorgspecialist
Bart ter Harmsel	Exact
Thijs Sauer	Exact
Marlou Kwakkel	Lens Accountants
Guus Ham	Novak
Rob Faas	Panteia
Jos Kok	Raet
Jan Wouda	Raet
Peter de Pagter	Rijkse Accountants & Adviseurs
Jan Zweekhorst	SRA
Hardy Bruins	Ten Kate Huizinga
Frank Jochems	Unit4
Jouke Sjaardema	Unit4
Randy de Leeuw	Van Oers Accountancy en Advies
Jurgen Steens	Van Oers Accountancy en Advies





## Bijlage 2 Responsverantwoording telefonische enquête

### Steekproefkader

Voor de telefonische dataverzameling is een steekproef getrokken uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Bij de samenstelling van de steekproef is ervoor gezorgd dat deze voldeed aan de volgende criteria:

- er is een adressenbestand opgesteld welke sector breed was. Dat betekent dat alle SBI groepen/sectoren zijn geselecteerd met uitsluiting van de SBI/sector "openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen";
- er is alleen gekozen voor hoofdvestigingen. Nevenvestigingen zijn uit het totale adressenbestand gehaald;
- ZZP'ers en bedrijven zonder personeel in loondienst zijn buiten de steekproef gehouden;
- organisaties/bedrijven die niet economisch actief waren zijn buiten beschouwing gelaten;
- de steekproef is binnen de drie grootteklassen a-select getrokken. De bruto steekproef zag er als volgt uit:

	<i>Totaal</i>	<i>&lt; 20 werknemers</i>	<i>20 – 100 werknemers</i>	<i>100 + werknemers</i>
Bruto	5.052	2.094	1.557	1.401
Niet gebruikt	1.804	932	309	563
Totaal gebruikt	3.248	1.162	1.248	838

Gedurende het veldwerk heeft er regelmatig een evaluatie van de data plaatsgevonden om te bekijken of de verdeling qua sector ook in de juiste verhoudingen liep. In totaal heeft Panteia 1.050 telefonische interviews gevoerd. Hiervoor zijn in totaal 3.248 adressen gebruikt. De responsverantwoording is als volgt:

	<i>Totaal</i>	
	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
Totaal aantal interviews	1.050	32%
Voldoet niet aan criteria, vanwege;		
- Niemand meer in organisatie die ook in 2012 werkzaam was	271	8%
- Bedrijf bestond nog niet in 2012	18	1%
- Werkte nog niet (op loonadministratie) bij dit bedrijf in 2012	99	3%
Respondent niet aanwezig in veldwerkperiode, meer dan vijf belpogingen gedaan op het telefoonnummer	306	9%
Wel afspraak / geen gesprek (beoogde respons was al behaald)	311	10%
In gesprek / geen gehoor / antwoordapparaat	262	8%
Nummer onbruikbaar	364	11%
Taalproblemen	14	1%
Weigering	553	17%
Totaal gebruikt	3.248	100%

Bron: Panteia 2017



Om te komen tot uitspraken voor de populatie van Nederlandse bedrijven zijn de volgende wegingsfactoren gebruikt: 2,48 voor <20 werknemers, 0,22 voor de klasse 20-100 werknemers en 0,06 voor de klasse van 100 en meer werknemers. Met deze wegingsfactoren wordt de verhouding tussen de grootteklassen van de bedrijven qua aantal werknemers in de respons aangepast aan deze verhouding in de populatie.

Uit de jaarlijkse berichten "Wijzigingen in de belastingheffing" van de Belastingdienst in relatie tot de loonheffing, kan afgeleid worden dat de volgende verandering sinds 2010 plaatsgevonden hebben op het loondomein:

- dgaBV's die geen andere werknemers in dienst hebben dan één of meer dga's kunnen voortaan eenmaal per jaar aangifte doen voor de loonheffingen;
- keuze bestaande regeling vrije vergoedingen en verstrekkingen of werkkostenregeling, instellen plafond personeelsfestiviteitenregeling;
- vervallen spaarloon- en levensloopregeling, aanscherping 30%-regeling, afschaffen kleinebanenregeling;
- stamrechtvrijstelling vervalt voor nieuwe gevallen;
- verplichte toepassing werkkostenregeling, de doelmatigheidsmarge van de gebruikelijkloonregeling is verlaagd;
- veranderingen in de werkkostenregeling;
- introductie minimumloon innovatieve dga, afschaffen fictieve dienstbetrekking commissarissen en afschaffing jaarloonuitvraag.
- fiscaal is de waardering van het voordeel op hypothecaire personeelsleningen aangepast (relatie met loon in natura / nihilwaarderingen / wijzigingen in de aftrekbeperking hypotheekrenteaf trek).

Vanuit het ministerie van SZW zijn nog de volgende veranderingen van wet- en regelgeving in relatie tot het loondomein aangegeven:

- Wet verbetering hybride markt WGA;
- Mobiliteitsbonus voor oudere uitkeringsgerechtigden;
- Premiekortingen in verband met arbeidsgehandicapten;
- Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd;
- Wet aanpak schijnconstructies;
- Koppeling WGA-vast en -flex voortkomend uit Wet Bezava;
- Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl, rubrieken in de loonaangifteset). Wtl (kamerstukken 34304, 34514, 34573 en 34568): omvorming premiekortingen in LoonkostenVoordelen (LKV's) en introductie LageInkomensVoordeel (LIV) en jeugdLIV.
- Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet BQA).
- Wijzigingen in de Participatiewet.



