

Internetconsultatie inkomstenverhouding

Zekerheid omtrent definitie inkomstenverhouding

Met dit voorstel wordt een meer formele basis gecreëerd voor het begrip inkomstenverhouding (IKV).

Zoals in de Nota van toelichting wordt aangegeven, bestaat er behoefte aan deze formele basis. Hierom wordt al gevraagd sinds het begrip IKV zijn intrede deed bij de start van de digitale loonaangifte in 2006. De introductie van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) heeft de discussie verder aangewakkerd, zie ook hierna. De definitie moet ervoor zorgen dat het voor iedereen in Nederland duidelijk is wat een IKV is. Tevens moet dit besluit ervoor zorgen dat iedereen goed en tijdig geïnformeerd kan worden indien de definitie van de IKV wordt aangepast.

Een IKV wordt hier (samengevat) gedefinieerd als een rechtsbetrekking van de werknemer met een werkgever op grond waarvan recht bestaat op loon of een uitkering. Verwezen wordt naar definities in de wet SUWI, de WAZO, de Wfsv en de wet LB1964.

De definitie van werknemer in de wet SUWI (art. 1 k) verwijst naar de wet LB1964 art 1, dus degene die tot een ander in dienstbetrekking staat (Wet LB1964 lid 3 e.v.).

De definitie van werknemer in de WAZO (H3, afd 2, par 1) verwijst naar werknemers die een uitkering ontvangen in de zin van de ZW of de WIA en art 4.2b betreft werknemers die een uitkering tijdens aanvullend geboorteverlof ontvangen.

De definitie van de werkgever is de inhoudingsplichtige in de zin van de wet LB1964 of de Wfsv; degene die loonbelasting en premies werknemersverzekeringen of premie ZVW moet inhouden.

De IKV begint bij de aanvang van bovengenoemde rechtsbetrekking en eindigt bij het einde daarvan, behoudens de uitzonderingen in lid B5. Dit is, kort gesteld, wanneer één van de verzekeringscodes of de tabelkleur wijzigt, of als de rechtsbetrekking overgaat op een andere werkgever(onderdeel).

Lid B7 bepaalt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister van Financiën nadere regels mogen stellen. Een voorbeeld hiervan hebben we recent al mogen meemaken bij de introductie van de WAB. Bij wijziging van 16 december 2019 werd in het 'Kennisdocument premiedifferentiatie WW' van de minister van SZW bepaald dat óók als een nieuwe IKV moet worden aangemerkt de afspraak om een werknemer tijdelijk meer uren per week te laten werken, als uitbreiding op een reeds bestaande (parttime-)rechtsbetrekking.

Over die wijziging is uitgebreid overleg gevoerd tussen een vertegenwoordiging van softwareleveranciers (SWO's) en de medewerkers van het ministerie SZW. Dit omdat naar de mening van de SWO's een afspraak om tijdelijk extra uren te werken niet kwalificeert als een aparte rechtsbetrekking op grond van de hierboven genoemde definities, noch valt deze onder de uitzonderingen van lid B5. De wijziging van 16 december heeft daarentegen grote impact op de wijze waarop werkgevers de gegevens in de software moeten invullen en op de software zelf.

Door het extreem late moment waarop de definitie van de IKV in het 'Kennisdocument premiedifferentiatie WW' werd aangepast, ontstond tijdelijk een zeer onzekere situatie, waarbij pas na veelvuldig overleg de aansluiting tussen overheid en markt weer kon worden gemaakt.

Door de bepaling in Lid B7 schiet de verankering van het begrip IKV in dit besluit naar mijn persoonlijke mening zijn doel voorbij. Dit lid maakt het mogelijk dat ook in de toekomst wijzigingen in het begrip IKV op (lager) ambtelijk niveau en op willekeurige momenten worden doorgevoerd. Het voorstel bevat geen enkele garantie omtrent de tijdige en zorgvuldige communicatie van wijzigingen. En daarmee draagt dit voorstel niet bij aan duidelijkheid over eenduidige regels omtrent het begrip IKV.

Ik houd hier geen pleidooi voor het 'in beton gieten' van de IKV, maar dit ontwerpbesluit heeft door lid B7 geen toegevoegde waarde ten opzichte van de sinds 2006 bestaande praktijk. Dan zijn we beter af met goede afspraken over tijdige communicatie bij voorgenomen wijzigingen.

Aansluiting bij arbeidsovereenkomst volgens Burgerlijk Wetboek

Merk op dat in het ontwerpbesluit géén aansluiting wordt gemaakt met de arbeidsovereenkomst zoals die geregeld wordt in het BW boek 7, titel 10. In de praktijk blijkt dat werkgevers (inhoudingsplichtigen) moeite hebben om te bepalen wanneer een nieuwe rechtsbetrekking wordt aangegaan, dus wanneer zij een nieuwe IKV moeten aanmaken. In veel gevallen waarin een nieuwe rechtsbetrekking ontstaat, wordt er vanuit gegaan dat van de voorliggende rechtsbetrekking de duur wordt verlengd. Het zou duidelijker zijn als in dit besluit ook de aansluiting gemaakt wordt met de arbeidsovereenkomst in het BW, boek 7, met name met de beëindiging daarvan art 668a (ketenbepaling). Doordat de definitie van de IKV nu niet aansluit bij de definitie van de arbeidsovereenkomst, is er geen sprake van verduidelijking van de praktijk. De verplichting om aparte IKV's toe te passen bij elkaar opvolgende rechtsbetrekkingen zal de discussie en onduidelijkheid op dit punt niet verminderen, hooguit verschuiven.

Administratieve lastendruk

Aan ieder voorstel voor wijziging van beleid hoort een paragraaf over de administratieve lastendruk te worden toegevoegd. Het doel daarvan is beleidsmakers bewust te maken welk effect hun voorstel heeft op de samenleving. Indien een toename van de administratieve lastendruk te verwachten is, moet worden gezocht naar compenserende maatregelen of anders moet duidelijk worden gemotiveerd waarom deze toename acceptabel is.

Door dit voorstel wordt de uitvoeringspraktijk ingewikkelder. In de Nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit wordt dat netjes aangegeven. De vraag is of de motivatie voldoende is.

Doordat er meer IKV's ontstaan bij elkaar opvolgende arbeidscontracten wordt de controlepraktijk ingewikkelder. Er wordt gesteld dat softwareleveranciers éénmalig aanpassingen moeten doorvoeren in de programma's. Dat is maar heel beperkt. Het maakt voor de (salaris-)software niet zoveel uit hoeveel IKV's er zijn. De veranderingen leiden vooral voor werkgevers en accountants op langere termijn tot een kostenverhogend effect, doordat meer opleiding nodig is, meer inwerktijd van nieuwe collega's etc. etc.. De hele beroepsgroep krijgt er weer een uitdaging bij. (Er is wel een effect op gekoppelde software, zie hierna.)

De verplichting om werkgeversbetalingen in een aparte IKV te registreren is eveneens een rechtstreekse toename van de administratieve lastendruk. Werkgevers krijgen te maken met meer verschillende codes die zij moeten toepassen. Ze moeten meer data gaan invoeren. UWV weet vanuit zijn eigen administratie al aan wie een uitkering wordt verstrekt. Wanneer werkgevers deze gegevens weer terug gaan rapporteren via de loonaangifteketen, voegt dat niets toe aan die kennis. De werkgever heeft hier geen enkel belang bij. Andere afnemers van de loonaangifteketen kunnen informatie over uitkeringen

ook rechtstreeks bij UWV ophalen. Overheidsorganisaties kunnen dit onderling organiseren, zonder dat zij daarvoor werkgevers met de administratieve last hoeven op te zadelen.

Bijvoorbeeld: in de praktijk wordt aan werknemers met een WAZO-uitkering veelal -binnen dezelfde IKV- het salaris (deels) doorbetaald. De werkgever verwerkt de van UWV ontvangen uitkering alleen in de financiële administratie, maar niet in de loonadministratie. Bedenk daarbij dat de uitkering vaak pas wordt verstrekt op een later moment, waardoor mutaties ook nog eens met terugwerkende kracht zouden moeten worden gedaan. De impact van deze verandering moet niet worden onderschat.

Aangrenzende functionaliteit

De IKV in de salarisadministratie is meestal ook de basis voor het inroosteren van de werknemer in het dienstroosterprogramma en bijvoorbeeld voor het koppelen van de werknemer aan de cliënt in het elektronisch cliëntendossier. De (koppelingen tussen) die softwareprogramma's moeten worden aangepast voor het omgaan met meerdere IKV's per werknemer. De makers van dergelijke software hebben echter doorgaans geen directe relatie met de loonaangifteketen. Makers en gebruikers van deze software hebben geen enkel belang bij deze wijziging. Er zal veel communicatie nodig zijn om dit te organiseren.

Pensioenadministratie

Bekend is dat pensioenuitvoerders gebruik maken van de zogenaamde UPA berichten. Deze zijn gebaseerd op het loonaangiftebericht. UPA maakt gebruik van dezelfde definitie van de IKV. Nergens in dit ontwerpbesluit wordt aangegeven of afstemming heeft plaatsgevonden met de pensioenuitvoerders. Dit hoeft in principe ook niet, want het gaat hier om een particulier initiatief. De overheid is er niet aan gebonden. Maar indien de pensioenuitvoerders ervoor kiezen om de voorgestelde wijzigingen niet door te voeren (en de koppeling tussen UPA en de loonaangifte wordt losgelaten), krijgen we te maken met twee verschillende definities voor de IKV, wat de praktijk nóg complexer zal maken.

Overgangsrecht

Artikel II van het ontwerpbesluit behelst de wijzigingen in de dagloonberekening voor werknemersverzekeringen. Beoogd is alleen technische wijzigingen door te voeren, zodat de tekst van de beschrijving van de dagloonberekening aansluit bij de nieuwe praktijk. Tevens wordt voorzien in een overgangsrecht. Dit houdt in dat uitkeringen die al actief zijn op het moment van inwerking treden van deze regeling, volgens de oude definitie van het dagloonbesluit blijven doorlopen.

Ik kan op dit moment niet heel precies de effecten van dit overgangsrecht overzien. Maar in het algemeen geldt bij dergelijke bepalingen, waarbij een groep met oude rechten en een groep met nieuwe rechten van elkaar worden onderscheiden, dat beide regelingen in de software moeten worden ondersteund totdat de groep met oude rechten geheel is 'uitgestorven'. Dat kan -afhankelijk van de regeling- jaren duren. Het maakt de software en de controlepraktijk ingewikkeld, zeker als overgangsrechten langdurig blijven bestaan. Vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid is mijn advies altijd om in dergelijke gevallen iedereen onder het nieuwe recht te laten vallen en degenen die daardoor erop achteruit gaan een duidelijk omschreven en afzonderlijk vastgelegde compensatie te geven.

Onduidelijk is of een gegevensuitvraag door UWV bij werkgevers over oudere uitkeringen ook in de oude definitie van de IKV moet worden ingevuld? Dan moet de software dus de oude en de nieuwe

definitie van een IKV kunnen ondersteunen? Het is niet te hopen dat dit een logisch gevolg is van het overgangsrecht.

We zijn er nog niet

Met dit voorstel zijn we er nog niet helemaal uit. Ongewijzigd invoeren van dit voorstel leidt weliswaar tot een kwaliteitsverbetering van de gegevens in de loonaangifteketen, maar ook tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor de markt. Naar mijn mening kan de gewenste kwaliteitsverbetering ook intern binnen de overheid bereikt worden, en is de lastenverzwaring voor werkgevers in dit voorstel niet in redelijke verhouding te verantwoorden.