Verkenning

loonsomheffing

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 3

1. INLEIDING 6

1.1. TAAKOPDRACHT 6

1.2. TAAKAFBAKENING 6

1.3. WERKWIJZE EN LEESWIJZER 7

2. ACHTERGROND 7

2.1. BELASTINGHEFFING 8

2.2. PREMIES WERKNEMERSVERZEKERINGEN 8

2.3. SAMENGAAN VAN HEFFINGEN 9

2.4. ROEP OM VEREENVOUDIGING 9

3. UITKOMSTEN VAN DE VERKENNING LOONSOMHEFFING 10

3.1. LOONSOMHEFFING: ÉÉN TARIEF, ÉÉN GRONDSLAG, ÉÉN PERSONENKRING 10

3.1.1. Tarief 11

3.1.2. Grondslag 12

3.1.3. Personenkring 15

3.2. INKOMSTENBELASTING: ALLE INDIVIDUELE HEFFINGSASPECTEN NAAR DE HEFFING VAN INKOMSTENBELASTING 16

3.3. SOCIALE ZEKERHEID: ANDERE VORM VOOR PRIKKELS 17

3.4. STIMULERINGSMAATREGELEN: STANDAARDISATIE VAN INSTRUMENTARIUM 19

3.4.1. Standaardisatie instrumentarium 20

3.4.2. Premievrijstellingen verdwijnen 20

3.5. GEGEVENSHUISHOUDING: EENMALIGE UITVRAAG BLIJFT, VEREENVOUDIGEN WAAR MOGELIJK 21

4. TOEKOMSTBEELD 22

4.1. BEELD 22

4.2. GEVOLGEN 23

4.3. OP WEG NAAR EEN EENVOUDIG SYSTEEM VAN HEFFEN 27

BIJLAGE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN 29

Gehanteerde afkortingen 29

Gehanteerde begrippen 30

Samenvatting

Het kabinet wil een kleinere overheid. Een overheid die bedrijven en burgers niet in de weg staat. Daarbij hoort een ambitieuze doelstelling voor de beperking van administratieve lasten. Ook wil het kabinet de kosten van uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en het UWV verlagen.

Zoals in de Regeerakkoord is aangegeven, kan de introductie van een loonsomheffing een belangrijke bijdrage leveren aan deze doelstellingen. Via de loonheffingen worden door de werkgevers loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet afgedragen. Jaarlijks stroomt zo bijna de helft van het totaal aan inkomsten van het rijk via de werkgever naar de schatkist en de sociale zekerheidsfondsen.

Bij de berekening van de loonheffing moet de werkgever op dit moment rekening houden met individuele kenmerken van zijn werknemers. Dit betekent dat de werkgever van iedere werknemer moeten bijhouden of hij bijvoorbeeld de algemene heffingskorting wil laten toepassen. De introductie van loonsomheffing betekent dat voor werkgevers de gedetailleerde en ingewikkelde berekeningsvoorschriften komen te vervallen.

De invoering van loonsomheffing is complex. In de Fiscale agenda heeft het kabinet dan ook een verkenning aangekondigd. In deze verkenning wordt een schets gegeven van een eindbeeld op langere termijn en worden enkele concrete eerste stappen op weg naar een loonsomheffing benoemd.

Uit deze Verkenning dringt de conclusie zich op, dat een loonsomheffing alleen levensvatbaar is als de inkomstenbelasting eerst significant wordt vereenvoudigd. Alleen dan kan aan alle drie de randvoorwaarden, lastenreductie voor bedrijven, de uitvoering én burgers, worden voldaan.

Eindbeeld: eenvoud staat voorop

Het kabinet wil werken naar een loonsomheffing met één tarief, één grondslag, één personenkring, één gegevensuitvraag.

Dit betekent dat de loonsomheffing verschuift van een heffing op individueel werknemersniveau naar een heffing op bedrijfsniveau. Werkgevers kunnen door hun loonsom te vermenigvuldigen met één vast tarief het bedrag berekenen dat zij moeten betalen aan de overheid.

Heffen in één uniform tarief over één uniforme grondslag betekent dat premiegrenzen vervallen en er dus geen maximum meer geldt. Omdat macro geen wijziging in opbrengst is beoogd, kan het tarief voor de premies worden verlaagd. Hierdoor treedt er een verschuiving bij de premies op; de premiedruk voor werkgevers met relatief veel laag betaalde arbeid neemt af terwijl de premiedruk voor werkgevers met relatief veel hoog betaalde arbeid toeneemt.

De loonadministratie wordt eenvoudiger en dat kan leiden tot lagere kosten voor aanschaf en voor onderhoud van loonsoftware. Jaarlijkse wijzigingen kunnen zich beperken tot de informatie over het tarief. De stroom informatie van de Belastingdienst hierover neemt aanzienlijk af.

Voor de werknemer betekent de loonsomheffing dat hij in één oogopslag het verschil tussen bruto en nettoloon kan overzien. Een eenvoudige loonsomheffing heeft als keerzijde dat aanzienlijk meer mensen aangifte inkomstenbelasting moeten doen. Dit betekent voor hen een verzwaring.

De loonsomheffing zelf leidt voor de Belastingdienst en het UWV tot een beperkte besparing. Hier tegenover staat een taakverzwaring voor de Belastingdienst doordat iedere werknemer in de inkomstenbelasting moet worden betrokken. Om te komen tot eenvoud voor burger en de gewenste besparingen voor de Belastingdienst is een sterke vereenvoudiging van de heffing van inkomstenbelasting en de toekenning van inkomensafhankelijke regeling van cruciaal belang. Daarbij kan voor de inkomstenbelasting gedacht worden aan het afschaffen van heffingskortingen en het vereenvoudigen van de tariefstructuur en voor de toeslagen aan het koppelen van de zorgtoeslag aan de inkomstenbelasting.

De informatie die de overheid van werkgevers gaat vragen, sluit meer aan bij gegevens die werkgevers voor hun eigen bedrijfsvoering al nodig hebben.

Wat gaat er niet of nauwelijks veranderen?

De systematiek van de loonsomheffing leidt niet tot inkomenseffecten voor werknemers. Individuele fiscale kenmerken van werknemers, zoals de algemene heffingskorting en de arbeidskorting maar ook de progressie worden weliswaar niet meer meegenomen in de loonsomheffing maar verschuiven geheel naar de heffing van inkomstenbelasting (via de voorlopige aanslag/voorlopige teruggave–systematiek, waardoor het nettoinkomen per maand voor de werknemer niet verandert.

Er zijn geen gevolgen voor de uitkeringen. Ondanks het feit dat de grondslag voor premieheffing verandert door het vervallen van de premiegrenzen, veranderen de grondslagen voor de uikeringen niet.

Het is niet de bedoeling om wijzigingen aan te brengen in de verantwoordelijkheid van werkgevers voor het in de hand houden van de kosten van werknemersverzekeringen. Op dit moment vindt er premiedifferentiatie plaats; de hoogte van premies voor werkgevers is mede afhankelijk van het beroep dat zijn (ex)-werknemers doen op arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen. Van deze premiedifferentiatie gaat prikkelwerking uit volgens het principe “de vervuiler betaalt”. De loonsomheffing gaat uit van één tarief. Derhalve vergt de wijze van verrekening van de prikkel voor de werkgever aanpassing. Jaarlijks krijgt hij te horen welk bedrag hij als loonsomprikkel in mindering mag brengen op zijn afdracht loonsomheffing, of eventueel welk extra bedrag of percentage van zijn afdracht hij ‘onder de streep’ moet afdragen. Zo is het effect van zijn inspanningen om mensen aan het werk te houden heel zichtbaar en dus effectiever.

Maatregelen die erop gericht zijn de loonkosten voor specifieke groepen van werknemers (zoals ouderen of arbeidsgehandicapten of werknemers die speur- en ontwikkelingswerk verrichten) te verminderen, kunnen eveneens in stand blijven, zij het met beperkte aanpassingen. De loonkostenkortingen worden in mindering gebracht op de totale afdracht loonsomheffing (dus "ook onder de streep"), zodat het principe van één tarief en één grondslag overeind blijft. Deze benadering heeft als voordeel dat de grondslag voor de korting wordt verbreed. Hierdoor is er minder sprake van verzilveringsproblemen.
Meer in het algemeen, de efficiency van het stelsel van heffen wordt vergroot. Tegelijkertijd laat de loonsomheffing de beleidsdoelen die voor de werkgever in het loondomein geïntegreerd zijn, onverkort in stand.

Vervolgstappen

Om uiteindelijk de loonsomheffing te kunnen realiseren zijn beslissingen op een veelheid van deelgebieden nodig. Daarbij zijn twee sporen te onderkennen. Het eerste spoor wordt gevormd door stappen die in het loondomein de weg vrijmaken voor eenvoudiger heffen. Het tweede spoor wordt allereerst bepaald door de vereenvoudiging van de heffing van inkomstenbelasting.
Het eerste spoor richt zich allereerst op aanpassingen in de grondslag voor de loonsomheffing, zoals het opheffen van de premiegrenzen en op nadere harmonisering van de personenkringen. Dit spoor bevat tevens de toepassing van een vlak tarief in het loondomein. Ook richt dit spoor zich op de vereenvoudiging van de vormgeving van de prikkels en stimuleringsmaatregelen.
Het tweede spoor ziet met name op de vereenvoudiging van de heffing van inkomstenbelasting. Deze hervorming is - gezien de effecten voor werknemers en Belastingdienst - een voorwaarde voor een heffing over de totale loonsom van de werkgever. Tevens is, om positieve effecten voor burger en Belastingdienst te bereiken, een vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke regelingen noodzakelijk, door het koppelen van de zorgtoeslag aan de inkomstenbelasting, bij voorbeeld in de vorm van een heffingskorting. Vereenvoudiging van het stelsel van heffing en van het stelsel van inkomenafhankelijke regelingen past goed binnen de kaders van de motie Dijkgraaf[1]. In deze motie wordt de regering verzocht een commissie in te stellen die diverse scenario's gaat uitwerken, waarbij onder meer samenhang wordt aangebracht tussen diverse toeslagen en heffingskortingen, zo mogelijk door deze te integreren.

De loonsomheffing kan pas definitief volledig worden ingevoerd als de vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en toeslagen is afgerond. Voorkomen moet worden dat door de loonsomheffing alleen een verschuiving optreedt door een verlichting van administratieve lasten aan de kant van de werkgevers naar een administratieve lastenverzwaring voor burgers en een verhoging van de uitvoeringskosten voor de uitvoeringsinstellingen aan de andere kant. Daarom is de uitvoering van het tweede spoor (vereenvoudiging van de inkomstenbelasting) voorwaarde voor de uitvoering van het eerste spoor (stappen in de richting van een loonsomheffing). Aan beide sporen kan tegelijkertijd worden gewerkt, dus enerzijds de vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en toeslagen en anderzijds de vereenvoudiging van het loondomein via de loonsomheffing.

Elke stap in de richting van het eindbeeld van eenvoud kan op zichzelf al leiden tot administratieve lastenverlichting, vereenvoudiging en meer transparantie. Dergelijke stappen zijn dus ook wenselijk, los van de loonsomheffing en zijn dus ook nuttig indien het einddoel van de loonsomheffing niet bereikt zou worden.

1. Inleiding

1.1. Taakopdracht

In het Regeerakkoord is de aanpak van de loonsomheffing aangekondigd als onderdeel van de verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers.
Het doel van de loonsomheffing die is verkend op basis van noties uit de Fiscale agenda is een verlichting van de lasten van het bedrijfsleven. Daarnaast is ernaar gestreefd om dit hand in hand te laten gaan met beperking van de uitvoeringkosten van de overheid om een kleinere slagvaardige overheid te organiseren. Tevens is beoogd om een verschuiving van lasten van bedrijven naar burgers te voorkomen.
In de brief van 14 april 2011 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer[2] is aangekondigd dat het kabinet via een verkenning in kaart zal brengen welke stappen in de richting van een loonsomheffing te zetten zijn. Vanuit de meest vergaande variant van een loonsomheffing moet worden verkend welke stappen dat zijn, waarbij - naast de verlichting van de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers, afhankelijk van de vormgeving ook een substantiële reductie van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en het UWV kan worden bereikt.

1.2. Taakafbakening

Vanuit de contouren van een loonsomheffing is een variant onderzocht waar zo breed mogelijk profijt van getrokken kan worden. Zo zijn alternatieven als het ware afgepeld vanuit die contouren tot een inhoudelijk werkbare variant te komen.
Aan de vormgeving van een loonsomheffing zijn de volgende randvoorwaarden gesteld:

- Beperking van administratieve lasten van werkgevers moet – conform het Regeerakkoord – in de verkenning van de loonsomheffing voorop staan, ook de effecten op administratieve lasten van burgers zijn van belang. De loonsomheffing moet daarom ook voor de burger begrijpelijk en transparant zijn.
- Verlichting van de uitvoeringslasten bij het UWV en de Belastingdienst.
- Budgetneutraliteit.
- Koopkrachteffecten werknemers en uitkeringsgerechtigden worden in beeld gebracht en dienen acceptabel te zijn.
- Herverdeling lasten bedrijven moet in beeld gebracht worden en dient acceptabel te zijn.
- De arbeidsparticipatie mag niet afnemen en er moet geen onnodig beroep worden gedaan op uitkeringen.

[2] Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

- Er moet binnen of buiten de kaders van de loonsomheffing een mogelijkheid zijn voor effectieve prikkels voor werkgevers.
- Het gelijk speelveld voor werkgevers moet blijven bestaan bij een keuze tussen eigenrisicodragen en publieke verzekering.
- Efficiënte gegevensstroom tussen werkgevers, werknemers en overheid (aandacht voor: eenmalige gegevensuitvraag, mate van actualiteit van de gegevens, omvang en periodiciteit van de gegevensstroom, handhaving, invloed op vaststelling van aanspraak en hoogte uitkeringen; mogelijkheid benutten gegevens door andere partijen, in het bijzonder het CBS).
- Mogelijkheden voor handhaving en fraudebestrijding dienen minimaal behouden te blijven.
- Het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip[3] wordt tot wet verheven.

Deze laatste randvoorwaarde is inmiddels vervuld, met dien verstande dat de parlementaire behandeling is afgerond[4]. Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 januari 2013.

1.3. Werkwijze en leeswijzer

Het onderzoek is verricht door een interdepartementale werkgroep van ambtelijk Financiën, SZW VWS en EL&I, alsmede Belastingdienst, UWV en CBS. Aan de hand van analyses wordt in deze Verkenning een toekomstbeeld geschetst met inhoudelijk werkbare oplossingen.
In hoofdstuk 2 is in vogelvlucht opgenomen hoe de huidige situatie is ontstaan, is gegroeid en welke stappen reeds gezet zijn ter vereenvoudiging.
In hoofdstuk 3 is een analyse opgenomen van de nog resterende verschillen en aangegeven hoe deze weggenomen kunnen worden, dan wel ingepast kunnen worden in de loonsomheffing.
De randvoorwaarden met betrekking tot de vormgeving dragen ertoe bij dat "gemakkelijke" oplossingen voor een loonsomheffing niet realistisch, zelfs ondenkbaar zijn. De analyses hebben ertoe geleid dat de diversiteit aan beleidsmaatregelen en beleidsdoelstellingen die in het loondomein verpakt zijn op een rijtje zijn gezet. Aan de hand van dit overzicht van beleidsinstrumenten op hoofdlijnen is het toekomstbeeld geschetst. Zeker is dat dit een goede afweging tussen een eenvoudig stelsel en het in standhouden van algemene en specifieke beleidsdoelen vereist.
In hoofdstuk 4 is een toekomstbeeld van de loonsomheffing geschetst. Een onderdeel is gewijd aan de gevolgen voor bedrijven, burgers en uitvoeringsinstellingen. Ook is een onderdeel opgenomen waarin de mogelijkheden tot implementatie worden uitgewerkt.
Verder heeft de werkgroep er voor gekozen in een vroeg stadium aansluiting te zoeken met belangrijke maatschappelijke organisaties en informeel te toetsen door middel van intervisiebijeenkomsten. Een (internet)consultatie van bijvoorbeeld maatschappelijke belangenbehartigers zal in een fase van verdergaande concretisering en wetgeving plaatsvinden.

2. Achtergrond

Via de loonaangifteketen worden door de werkgevers loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen en – sinds 2006 - de

[3] Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 2.
[4] Stb. 2011, 288.

inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet afgedragen. Jaarlijks wordt zo bijna de helft geïnd van het totaal aan inkomsten van het rijk van de werkgever ten behoeve van de schatkist en de sociale zekerheidsfondsen. Deze stroom is in de loop der jaren enorm gegroeid in belang, en tegelijkertijd is ook het karakter van de stroom gewijzigd: het belang van een efficiënte gegevenshuishouding is thans voor de overheid minstens zo groot als het financiële belang.

2.1. Belastingheffing

Een eerste poging tot het invoeren van een heffing bij de bron van bepaalde bestanddelen van het inkomen dateert uit 1938. Deze bronheffing zou een belasting worden, verschuldigd door de werkgever. Met ingang van 1 januari 1941 is daadwerkelijk een loonbelasting ingevoerd, naar voorbeeld van de Duitse Lohnsteuer van 1934. Ruim 25 jaar, tot 1 juli 1965 is nog geheven op grond van het Besluit Loonbelasting 1940. Pas in het kader van een algehele herziening van de belastingwetgeving is de Wet op de loonbelasting 1964 tot stand gekomen, die overigens nog grote gelijkenis vertoonde met het Besluit. Sindsdien zijn de wettelijke bepalingen vele malen, soms zeer ingrijpend, gewijzigd. De eerste structurele herziening dateert van 1973, gevolgd door de individualisering van de heffing van inkomstenbelasting in 1984. Verder vallen de 'Oort-maatregelen' per 1 januari 1990 en de aanpassingen per 1 januari 1997 als ingrijpend te karakteriseren. Tot de eeuwovergang hebben deze en andere wijzigingen tot steeds meer regels en uitzonderingen geleid, en is de hoeveelheid details en voorwaarden sterk gegroeid. Tot grote vereenvoudigingen is het in de loonsfeer in de vorige eeuw echter niet of nauwelijks gekomen. Het begin van deze eeuw kenmerkt zich door wederom een toename van regels met invloed op het loondomein, zoals de invoering van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, de levensloopregeling en een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering.

2.2. Premies werknemersverzekeringen

Het stelsel van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen gaat, anders dan de loonbelasting niet uit van het beginsel van draagkracht, maar van de verzekeringsgedachte. De premieheffing kent een redelijke mate van equivalentie tussen premieloon en het loon, als basis voor de uitkering, en dus een maximum voor het loon waarover premie is verschuldigd.
Doel van de op 1 januari 1954 ingevoerde Coördinatiewet sociale verzekeringen was vereenvoudiging door coördinatie op het gebied van de loonbelasting en premies sociale verzekeringen in wetgeving, uitvoering en rechtspraak, en samenwerking bij controle en inning. Nadien is enige discoördinatie in stand gebleven, onder meer door het genoemde fundamentele verschil tussen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen. Andere oorzaken zijn de introductie van de zogenoemde eindheffing in de loonbelasting en het verschil in systematiek van heffing. De premies werknemersverzekeringen werden geheven per SV-dag, met franchises en maximumpremieloon, via een voorschotsystematiek met correctie-aangiften, of via een premieafdracht op aangifte achteraf en een jaaropgave.
Met de stelselherziening van 1987 is een eerste aanzet gegeven voor de totstandkoming van een verzekerdenadministratie, verbeterd en uitgebreid met de Gemeenschappelijke Verwijsindex in 1994. Hierdoor werd het mogelijk om afzonderlijke verzekerdenadministraties aan elkaar te

koppelen en door derden te laten raadplegen via een intensieve (elektronische) gegevensuitwisseling. Vanaf 1997 is de beleidsdoelstelling om de verzekerdenadministratie uit te laten groeien tot een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare bron voor gegevens over dienstverbanden en uitkeringsverhoudingen, de latere polisadministratie.
De operatie SUWI in 2002 was gericht op samenvoeging van diverse uitvoeringsorganisaties en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen tot één uitvoeringsorganisatie, UWV.

2.3. Samengaan van heffingen

Een historische stap tot vereenvoudiging en tot reductie van administratieve lasten is gezet met het samenbrengen van de heffingen van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen met de heffing van premies voor de werknemersverzekeringen door de invoering van de Wet financiering sociale verzekeringen[5]. Aanleiding voor deze samenvoeging is de operatie Walvis. Met het samenbrengen van de processen van heffing en inning van premies voor de sociale verzekeringen en van de loonbelasting en premie volksverzekeringen in 2006 is een grote stap gezet. Werkgevers kunnen sindsdien bij één loket terecht om een gecombineerde aangifte te doen. Tevens is het aantal situaties waarin informatie bij werkgevers op werd gevraagd sterk teruggedrongen door de invoering van het principe van eenmalige gegevensuitvraag. Gegevens ten behoeve van de primaire processen van Belastingdienst, de UWV en het CBS worden sindsdien tegelijkertijd door middel van de loonaangifte uitgevraagd. Ook andere instanties gebruiken deze gegevens, opgeslagen in de polisadministratie, zoals gemeenten en de SVB.

2.4. Roep om vereenvoudiging

Het streven naar vereenvoudiging is van alle tijden. Het vormt de natuurlijke tegenhanger van een beweging richting verbijzondering. Dat geldt ook in het loondomein. De toename van regelingen– hoe goed verklaarbaar ook – die toegepast moeten worden in het loondomein leiden in het algemeen tot meer administratieve lasten voor werkgevers. Daarmee is onlosmakelijk verbonden de roep om vereenvoudiging. Het wekt geen verbazing dat de loonheffingen door de gestage toename aan regelingen door werkgevers als ingewikkeld en bewerkelijk worden ervaren. Daarnaast speelt in het loondomein een rol, dat door het samenbrengen van de processen van heffing en inning van twee zo uiteenlopende bloedgroepen de verschillen tussen de loonbegrippen en tussen de personenkringen voor de diverse heffingen in de loonsfeer zijn uitvergroot. Ook dat heeft de roep om vereenvoudiging aangewakkerd. Die roep is de overheid niet ontgaan. Illustratief is de instelling van een Commissie Administratieve Lasten (1998), gevolgd door de instelling van Actal (Adviescollege toetsing regeldruk, voorheen Adviescollege toetsing administratieve lasten) in 2000. Het werkterrein van dit adviescollege is enige malen uitgebreid en kreeg in juni 2011 een permanent karakter. Voorts zijn er tal van concrete maatregelen getroffen, zoals halverwege het eerste decennium van deze eeuw het wijzigingsplan “paarse krokodil”[6], waarin een aantal regelingen op het punt van vrije vergoedingen en verstrekkingen is verruimd.

[5] Kamerstukken II 2003/04, 29 529; Stb 2005, 36.
[6] Kamerstukken II 2005/06, 30 577, Stb. 2006, 681.

Naar aanleiding van een motie Verhagen/Rutte[7] tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2006 heeft het kabinet de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de premieheffing onderzocht. Dat heeft geleid tot de Verkenning vereenvoudiging premieheffing die aan de Tweede Kamer is aangeboden, vergezeld van een kabinetsreactie[8]. Stapsgewijs worden, mede naar aanleiding van deze Verkenning, maatregelen getroffen met het doel complexiteit terug te dringen en meer transparantie te bereiken. Genoemd worden hier de Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving[9], de werkkostenregeling en de Wet uniformering loonbegrip[10]. In laatstgenoemde wet wordt met ingang van 1 januari 2013 de discoördinatie in het loonbegrip tussen de heffing van loonbelasting en premie volksverzekeringen enerzijds en de heffing van premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet anderzijds op vier punten weggenomen. Dit betreft toepassing van de omkeerregel ook bij de premieheffing werknemersverzekeringen over de inleg en opname levensloop, premieheffing over privégebruik van de auto van de zaak, afschaffing van de franchise in de AWf-premie, en invoering van de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage bij de werkgever tot dezelfde grens als de premies werknemersverzekeringen in plaats van een vergoeding aan de werknemer waarover loonheffing verschuldigd is. Tevens vervalt de teruggave van premies ZVW en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW bij dubbele dienstbetrekking.
In deze Verkenning is als uitgangspunt genomen de stand van de heffingen zoals deze is na inwerkingtreding van de Wet uniformering loonbegrip.

Ondanks de stappen die al gezet zijn ter vereenvoudiging en ter vermindering van administratieve lasten, kan nog niet gezegd worden dat de heffing van belasting en premies voor werkgevers daarmee nu ook simpel *is*. Er resteren nog steeds verschillen in tarieven, grondslagen en personenkringen. Ook resteren nog verschillende rekenregels om de per loontijdvak geheven belasting en premies op jaarbasis uit te smeren dan wel niet verder dan tot het premiemaximum te heffen. Deze verschillen zijn er niet zomaar. Ze zijn ontstaan en te verklaren uit een – soms lange – geschiedenis van algemene en specifieke beleidsdoelen.

3. Uitkomsten van de Verkenning loonsomheffing

3.1. Loonsomheffing: één tarief, één grondslag, één personenkring

Heffing voor alle werkgevers in de vorm van één tarief over één grondslag en met één personenkring maakt een simpele rekensom voor het berekenen van de loonsomheffing en een simpele loonaangifte voor het overgrote deel van de werkgeverspopulatie[11] mogelijk. Dergelijke eenvoud is immers het primaire doel van de loonsomheffing: beperking van administratieve lasten voor werkgevers en burgers en vermindering van de uitvoeringskosten voor de overheid.

[7] Kamerstukken II 2006/07, 20 800, nr. 13.
[8] Kamerstukken II 2007/08, 31 236, nr. 1.
[9] Kamerstukken II 2009/10, 32 421, Stb. 2010, 867.
[10] Kamerstukken II 2009/10, 32 131; Stb. 2011, 288.
[11] Onder werkgevers worden mede verstaan uitkeringsinstanties en pensioenuitvoerders. Onder werknemers worden mede verstaan uitkerings- en pensioengerechtigden.

3.1.1. Tarief

Uitgangspunt is dus één uniform tarief voor alle werkgevers over het brutoloon. De overheid stelt jaarlijks het uniforme tarief vast en bijna elke werkgever kan direct in de publicatie daarvan aflezen welk tarief in het kalenderjaar geldt, zonder dat dit nog afhankelijk is van individuele kenmerken van de werknemer, bijzondere voorwaarden of omstandigheden. Het abstraheren van de werknemer en van zijn individuele situatie voorkomt ingewikkelde berekeningen en is het eenvoudigst voor de werkgever.

Eén uniform tarief voor de heffing voor alle werkgevers hoeft overigens niet te betekenen dat werkgevers met dezelfde loonsom dan ook hetzelfde bedrag werkelijk afdragen. Met behoud van het uitgangspunt van een uniform tarief voor alle werkgevers kan de afdracht van de heffing wel verschillen. Dat verschil ontstaat doordat, net als in de bestaande systematiek, aan werkgevers verminderingen op de heffingen worden toegestaan. Als voorbeeld hiervan gelden de bestaande afdrachtverminderingen op de loonheffing en de premiekortingen voor de werknemersverzekeringen. Het toestaan van verschillen in de afdracht kan - mede door standaardisatie van deze bestaande systematiek - leiden tot extra verlichting van administratieve lasten en verlaging van uitvoeringskosten. In paragraaf 3.4 wordt dit nader toegelicht.
Het is overigens wel zo dat de basisgedachte van één tarief in de loonsomheffing op twee manieren kan worden ingevuld. Dit kan worden opgevat – zoals hiervoor bedoeld - als één tarief voor alle werkgevers. De basisgedachte kan ook worden opgevat in die zin dat er één tarief is dat voor werkgevers of groepen van werkgevers onderling kan verschillen maar per werkgever of per groep van werkgevers wel vast is. Een dergelijke differentiatie in het tarief is niet geheel onverenigbaar met een loonsomheffing. Ook in zo'n systeem kan elke werkgever dat voor hem vastgestelde tarief goed toepassen op de loonsom van zijn personeel. De omstandigheid dat zijn tarief afwijkt van dat van andere werkgevers of groepen van werkgevers doet daar niet aan af, zolang voor die werkgever of voor die groep werkgevers maar één vast tarief geldt. De vaststelling van een dergelijk, per werkgever of groep werkgevers verschillend tarief en de gronden waarop die vaststelling plaatsvindt, zorgen evenwel toch voor een beperktere verlichting van administratieve lasten en verlaging van de uitvoeringskosten dan zou worden bereikt bij een vast tarief voor alle werkgevers.
De heffing bestaat, net als nu, voor een deel uit inhouding van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen op het loon van de werknemer, en voor een deel uit afdracht van premieheffing voor de werknemersverzekeringen en de bijdrage voor de ZVW over het loon door de werkgever. Het loon dat wordt afgesproken tussen werkgevers en werknemers is dus een brutoloon waarop het deel van de loonsomheffing dat ziet op de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen ingehouden wordt. Over datzelfde brutoloon wordt ten laste van de werkgever het deel afgedragen dat betrekking heeft op de bijdrage voor de ZVW en de premies voor de werknemersverzekeringen. In de kern is er op dit punt geen wijziging van het loon als grondslag voor de heffingen. Er blijft dus een heffing met onderscheid tussen een deel ten laste van de werknemer (inhouding) en een deel ten laste van de werkgever (afdracht van lasten over het loon).

Internationale perspectief

Bij een loonsomheffing kan gezegd worden dat in nationale gevallen belastingen en premies op één hoop geveegd kunnen worden en dat voortaan sprake is van één heffing. In die gevallen is dit in principe ook terecht. Voor het merendeel van de werkgevers zal één tarief van toepassing zijn.
In internationaal verband kan echter niet zonder meer dat ene overall tarief geheven worden. In grensoverschrijdende situaties ontbreekt soms de verzekeringsplicht en als gevolg daarvan de verschuldigdheid van één of meer van de samenstellende middelen die samen het ene tarief vormen. Het tarief is immers opgebouwd uit loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen (AOW, Anw en AWBZ), premies voor de werknemersverzekeringen (WW, ZW en WIA) en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW, die niet alle van toepassing hoeven te zijn. Het heffen van één tarief zou een volledige fiscalisering van alle sociale premies betekenen. Dit stuit op Europeesrechtelijke bezwaren[12].
Ter toelichting het volgende. Op grond van Europeesrechtelijke maar ook van nationale bepalingen is de premieplicht gekoppeld aan de verzekeringsplicht. Dat heeft als gevolg dat niet elke - vooral uit het buitenland afkomstige - werknemer onder alle samenstellende middelen valt. Ook in de situatie van in Nederland wonende werknemers, die in het buitenland werken, ontbreekt soms verzekeringsplicht. In het geval de verzekeringsplicht ontbreekt, is geen premie verschuldigd. Voor in internationaal verband actieve werknemers geldt dat zij of in het woonland verzekerd zijn of in werkland, maar niet (deels) in beide landen.
Uiteraard is het van belang geen belemmeringen op te werpen in het internationale personenverkeer. Om er voor te zorgen dat de heffing plaatsvindt in overeenstemming met die verschuldigdheid wordt op het principe van één uniform tarief over de gehele loonsom een uitzondering gemaakt voor die grensoverschrijdende situaties. In grensoverschrijdende situaties zal het tarief, al naar gelang van de situatie, beperkt worden tot die onderdelen van het tarief, die van toepassing zijn op de groep werknemers met dezelfde kenmerken. Een werkgever bepaalt vooraf of zijn werknemer al dan niet volledig onder de loonbelasting valt, dan wel verzekerd/premieplichtig is in Nederland, dan wel dat hij slechts partieel belastingplichtig of verzekerd is. Deze benadering leidt ertoe dat bij werkgevers met grensoverschrijdende werknemers verschillende loonsommen kunnen ontstaan, al naar gelang de verschuldigdheid van belasting en/of premies.

3.1.2. Grondslag

De grondslag voor de loonsomheffing wordt volledig geüniformeerd. De huidige discoördinatiepunten, te weten loon uit vroegere dienstbetrekking en eindheffingsloon, worden opgeheven
Zonder nadere restricties zou dit betekenen dat het loon van personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt (thans 65 jaar) en personen met uitkeringen die bij fictie onder de loonheffing zijn gebracht, zoals bij lijfrente-uitkeringen, onder de premieheffing werknemersverzekeringen zouden gaan vallen. Dit kan voorkomen worden door differentiatie is aan te brengen in de personenkring. Dit komt erop neer dat voor deze groep personen het deel van het tarief dat betrekking heeft op de financiering van de

[12] O.a. Arrest van het HvJ EG van 15 februari 2000, nr. C -34/98 en arrest van het HvJ EG van 3 april 2008, nr. C-103/06.

werknemersverzekeringen geen onderdeel is van het tarief dat over het loon van deze personen afgedragen moet worden. Werkgevers moeten voor deze werknemers een ander tarief toepassen op de loonsom dan voor de overige werknemers.

Niet in geld genoten loon

Bij loon in natura gaat een eindheffing bij de werkgever gelden. Individuele heffing over loon in natura past niet binnen de loonsomheffing. Hierbij wordt de systematiek van de werkkostenregeling gevolgd, waarbij thans al loon in natura en vergoedingen met een gemengd karakter als eindheffingsbestanddeel aangewezen kunnen worden. De eindheffing over loon in natura (behoudens enkele uitzonderingen met een groot inkomenseffect voor werknemers (bijv. auto van de zaak, woning en participatieregelingen) krijgt binnen de systematiek van de loonsomheffing een verplicht karakter, de werkgever kan niet meer kiezen voor per werknemer verlonen of eindheffen. Het tarief van de verplichte eindheffing wordt vanwege internationale aspecten eveneens opgebouwd uit de samenstellende middelen.

Een bijzondere categorie niet in geld genoten loon betreft de rechten op toekomstige uitkeringen (aanspraken). Het huidige aansprakenregime kenmerkt zich door belastingheffing op het moment van uitkeren. Dit regime blijft onverminderd van toepassing.

Geen premiegrenzen in de loonsfeer

Deze Verkenning gaat uit van het afschaffen van de premiegrenzen voor de loonsomheffing. In het verlengde van de eerdergenoemde motie Dijkgraaf is nader onderzoek nodig om uit te wijzen in hoeverre deze lijn ook gevolgd moet worden voor de heffing van de premie voor de volksverzekeringen tegelijk met de heffing van de inkomstenbelasting.

De afschaffing van de premiegrenzen werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW is een noodzakelijke vereenvoudiging voor de loonsomheffing. Hierdoor wordt heffing van de premies werknemersverzekeringen en bijdrage ZVW mogelijk over het gehele loon dat de werkgever betaalt aan al zijn werknemers, in plaats van heffing over het loon per werknemer tot een maximumbedrag.

Voor werkgevers vervallen de berekeningsvoorschriften in de vorm van voortschrijdend cumulatief rekenen. Deze berekeningsvoorschriften zorgen er in de bestaande systematiek van heffing tot een maximumpremieloon voor dat de heffing per werknemer over het jaar verdeeld wordt. Dat geldt zowel voor loon dat per aangiftetijdvak onder het maximum voor het tijdvak komt, als voor loon dat per aangiftetijdvak boven dat maximum komt. Deze systematiek zorgt ervoor dat ook bij fluctuerende loonbedragen op jaarbasis het juiste bedrag aan premies wordt geheven. Heeft een werknemer meer dan één dienstbetrekking waardoor premies boven het maximum zijn geheven dan bestaat in de huidige systematiek recht op teruggaaf.

In de nieuwe systematiek is geen grond meer voor teruggaven van een deel van de premie als een werknemer in twee of meer dienstbetrekkingen bij verschillende werkgevers heeft gewerkt en daardoor meer verdient dan het maximum.

De afschaffing van de premiegrenzen wordt macro gecompenseerd door een lager tarief van het deel van de loonsomheffing dat ziet op de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De afschaffing zorgt immers voor verbreding van de

grondslag, waardoor bij een lager tarief toch hetzelfde bedrag aan premies kan worden opgehaald. De effecten verschillen per werkgever. De samenstelling van het personeelsbestand en de verhouding tussen werknemers met hogere en lagere lonen in dat personeelsbestand bepaalt het effect voor elke werkgever afzonderlijk. Een lager tarief zonder maximum leidt in principe tot verschuivingen in de loonkosten van werkgevers en sectoren met voornamelijk lager betaalde werknemers en naar werkgevers en sectoren met voornamelijk hoger betaalde werknemers. Daarmee kan afschaffen effect hebben op de vraag naar lager respectievelijk hoger betaald personeel en op de prijzen van producten en diensten van bedrijven en instellingen.
In het kader van de loonsomheffing zou het heffen zonder maximum voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW zich moeten beperken tot de situatie waarin de werkgever bijdrageplichtig is. Voor werknemers zijn er dan geen inkomenseffecten omdat de bijdrage geheel voor rekening van de werkgever komt[13]. Dit betekent overigens wel dat – net als bij het afschaffen van de premiegrenzen voor de werknemersverzekeringen – er verschuivingen gaan optreden tussen werkgevers onderling waarbij de loonkosten voor werkgevers met lager betaald personeel zullen dalen. De gevolgen voor specifieke groepen werknemers en werkgevers op de arbeidsmarkt zijn met deze Verkenning nog niet in beeld gebracht. Conform de in de Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën opgenomen randvoorwaarden voor de loonsomheffing zal de herverdeling van de lasten van bedrijven in beeld gebracht moeten worden en dienen deze acceptabel te zijn.
In de gevallen waarin de werkgever voor inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW *niet* bijdrageplichtig is - en thans geen werkgeversvergoeding verschuldigd is -, alsmede in de gevallen waarin een aanslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW aan de verzekerde wordt opgelegd, wordt het bijdragemaximum niet afgeschaft. Zo wordt voorkomen dat er inkomenseffecten optreden voor deze groepen. Voor de groep werknemers waarvan de werkgever niet bijdrageplichtig is – denk daarbij aan bijvoorbeeld gepensioneerden – zou nog moeten worden vastgesteld hoe de heffing in te passen valt in de loonsomheffing.
Overigens, het afschaffen van de grens in de heffing bij de werkgever van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW heeft geen invloed op de verhouding tussen de nominale premie verschuldigd door de verzekerde en inkomensafhankelijke bijdrage (50-50).

Het in de loonsfeer afschaffen van de premiegrenzen voor het aandeel van de ingehouden premie volksverzekeringen AOW, Anw en AWBZ in de loonsomheffing heeft geen inkomenseffecten voor de burger. Dit komt omdat bij de aangifte inkomstenbelasting de premiegrenzen worden gehandhaafd en de voorheffing via de loonsomheffing op dat punt wordt gecorrigeerd.
Indien die premiegrens ook in de heffing van inkomstenbelasting zou worden afgeschaft, dan zou dit tot forse inkomenseffecten leiden, vooral bij de hogere inkomens. Er zou dan een merkbaar groter deel van de premie voor de AOW, Anw en de AWBZ worden opgebracht door burgers met hogere inkomens en door de verlaging van het tarief zou een geringer deel worden opgebracht door de burgers met een gemiddeld of lager inkomen.

[13] Deze omzetting is een maatregel uit de Wet uniformering loonbegrip

Behoud uitkeringsgrens

Afschaffing van de premiegrenzen voor de werknemersverzekeringen is geen aanleiding om het niveau van de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen aan te passen. De maximumdaglonen met halfjaarlijkse indexeringen voor de uitkeringen blijven in stand.
Het afschaffen van premiegrenzen betekent voor de werknemersverzekeringen dat de equivalentie tussen het bedrag waarover premie werknemersverzekeringen wordt betaald en het bedrag waarnaar uitkering wordt verstrekt voor een deel vervalt, namelijk voor het deel van het loon dat uitgaat boven het maximum uitkeringsloon. De werknemer merkt hier verder niets van; de premie wordt immers opgebracht door de werkgever. Daarnaast wordt het doorbreken van de equivalentie gerechtvaardigd doordat er in totaal bezien na invoering van de loonsomheffing niet meer premies worden betaald dan voor invoering.

3.1.3. Personenkring

Heffing van het uniforme tarief over de gehele loonsom is pas goed mogelijk als de groep werknemers van wie loonheffing of voor wie premies geheven worden (de personenkring) gelijk is. In binnenlandse situaties, dat wil zeggen voor werknemers die in Nederland wonen en werken, zijn de personenkringen - tussen loonheffing, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet - al grotendeels geharmoniseerd. Enkele verschillen zijn er echter nog wel. Voorbeelden daarvan zijn de directeur-grootaandeelhouder, de stagiair, de deelvisser en de militair.

Om verschillende redenen is er bij deze groepen verschil tussen hun positie voor de loonheffing en de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten en van eenvoud van heffing bezien is het wenselijk om ook deze personenkringen volledig te harmoniseren. Voor elk van deze groepen moet dan worden bezien of zij voor alle heffingen onder de loonsomheffing moeten worden gebracht en dus ook onder de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen, dan wel van de loonsomheffing moeten worden uitgezonderd. Uitzonderen van de loonsomheffing betekent dat heffing van inkomstenbelasting en premie voor de volksverzekeringen op individueel niveau moet plaatsvinden. Twee bijzondere categorieën in het kader van de personenkring worden gevormd door de groep van circa 12.000 gemoedsbezwaarden en de groep militairen. Voor beide categorieën gelden specifieke omstandigheden ter zake van de verzekeringsplicht die strijdig zijn met de uitgangspunten van een loonsomheffing. Gekeken wordt naar een oplossing die beter binnen de uitgangspunten van de loonsomheffing past en tegelijkertijd geen afbreuk doet aan de principes van de gemoedsbezwaarden respectievelijk de voorziening in de ziektekosten voor militairen.
Er zijn alternatieven om verdergaande aanpassingen aan te brengen in de personenkringen voor de loonbelasting, de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen, zoals het vaststellen van personenkringen aan de hand van voorwaarden ter zake van arbeidsduur, arbeidsomvang en/of inkomen, of op basis van een afbakening ten opzichte van zelfstandigen. Dergelijke alternatieven zullen bij de nadere uitwerking van de loonsomheffing aan de orde kunnen komen.
Zoals in onderdeel 3.1.1. reeds is toegelicht ontbreekt in internationaal verband soms de verschuldigdheid van een van de samenstellende middelen. Anders gezegd, door grensoverschrijdende situaties ontstaan verschillen in personenkringen. In het kader van de loonsomheffing wordt op het punt van grensoverschrijdend verkeer niet gedacht aan verdere

harmonisering. In dergelijke gevallen wordt over de loonsom van die personenkring geheven naar een tarief geheven dat is opgebouwd uit de voor die personenkring geldende middelen.

3.2. Inkomstenbelasting: alle individuele heffingsaspecten naar de heffing van inkomstenbelasting

De eenvoud van de loonsomheffing in deze Verkenning kenmerkt zich door het verdwijnen van bijna alle individuele werknemersgebonden elementen uit de loonsfeer. De effecten daarvan zijn ingrijpend. Allereerst betekent het dat alle loontrekkenden in de heffing van inkomstenbelasting worden betrokken. De groep van ongeveer 2,75 mln werknemers, die in de bestaande situatie niet in de inkomstenbelasting betrokken wordt, krijgt daar wel mee te maken. Zij ontvangen ofwel een teruggaaf of moeten in de inkomstenbelasting bijbetalen. Voor zowel de burger als de Belastingdienst betekent dit een flinke taakverzwaring,
Een direct gevolg van de loonsomheffing is dat de instrumenten om op individueel niveau inkomenspolitiek te bedrijven nog uitsluitend via de inkomstenbelasting kunnen worden toegepast. Bij die instrumenten kan gedacht worden aan de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en het schijventarief. Die instrumenten worden ten volle maar alleen nog in de heffing van inkomstenbelasting toegepast. Dat vergroot enerzijds de duidelijkheid en begrijpelijkheid van het loonstrookje, anderzijds ontvangen meer werknemers een uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting. Tenslotte komt de financiële uitvoering van het draagkrachtbeginsel – het samenstel van belasting naar inkomen en inkomensafhankelijke regelingen – dat nu niet meer via de loonheffing loopt geheel bij de Belastingdienst te liggen.

Vereenvoudigen inkomstenbelasting/inkomensafhankelijke regelingen

Om de hierboven geschetste gevolgen voor burgers en Belastingdienst weg te nemen zijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk.De beoogde vereenvoudiging voor burger en Belastingdienst vergt in de eerste plaats stappen in de vorm van een stelselherziening in de inkomstenbelasting. Een dergelijke vereenvoudiging in de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld worden bereikt door het aantal instrumenten (heffingskortingen, aftrekposten) in de inkomstenbelasting te verminderen. Een verdere vereenvoudiging in de uitvoering is mogelijk door het gebruik van een persoonlijke internetpagina, een verdergaande voorinvulling van de aangifte inkomstenbelasting, en door de grenzen voor het opleggen van aanslagen of het verlenen van teruggaven te verhogen. Een aandachtspunt hierbij is dat na de invoering van een loonsomheffing vaker en grotere bedragen worden uitbetaald, dan wel geïnd.
Vereenvoudiging van het stelsel van heffing naar draagkracht past goed binnen de kaders die tot uitdrukking komen in de motie Dijkgraaf[14]. In deze motie wordt de regering verzocht een commissie in te stellen die diverse scenario's gaat uitwerken, waarbij onder meer samenhang wordt aangebracht tussen diverse toeslagen en heffingskortingen, zo mogelijk door deze te integreren.

[14] Kamerstukken II 2011/12, 33 000, nr. 58

In de tweede plaats noodzaakt de loonsomheffing tot een vereenvoudiging in de vorm van een koppeling van de zorgtoeslag aan de inkomstenbelasting. Hiermee wordt bereikt dat de grote groep burgers die thans zowel in het inkomstenbelasting als in het toeslagenproces is betrokken, in de toekomst nog maar met één proces (die van de inkomstenbelasting) te maken krijgt.

3.3. Sociale zekerheid: Andere vorm voor prikkels

Het hoofddoel van de heffing van premies voor de werknemersverzekeringen is uiteraard de financiering van een inkomensvoorziening voor werknemers ingeval zij niet meer in staat zijn zelf met arbeid inkomsten te verwerven. Tevens kent de huidige heffingssystematiek naast het innen van middelen als doelen een evenwichtige schadelastverdeling met toerekening van lasten aan werkgevers of groepen werkgevers bij wie de lasten zijn ontstaan, en doorbelasting van uitkeringslasten met het oogmerk om werkgevers te stimuleren om beroep op uitkering door werknemers te beperken. Op het terrein van arbeidsongeschiktheidsrisico's speelt hierbij de keuzemogelijkheid voor werkgevers tussen publieke verzekering en eigenrisicodragen en de noodzaak om een gelijk speelveld te creëren.
Differentiaties in tarief zijn vormgegeven om daarmee knoppen te creëren voor het realiseren van de hiervoor genoemde doelen. Dergelijke knoppen in de systematiek van heffing zijn effectief gebleken.
Bij het beeld van een loonsomheffing passen dergelijke tariefdifferentiaties in principe niet. Differentiatie in tarief tussen (groepen van) werkgevers is binnen de loonsomheffing wel mogelijk door verschillende werkgevers verschillende tarieven betalen, maar wel over de gehele loonsom van hun werknemers. Hiermee wordt echter geen besparing op administratieve lasten en uitvoeringskosten en vereenvoudiging bereikt. Een besparing wordt juist bereikt door uniformiteit in tarief voor werkgevers en naarmate de grondslag voor vaststelling van eventueel resterende verschillende tarieven eenvoudiger is. Deze besparing moet overigens worden afgewogen tegen de extra uitkeringslasten die ontstaan indien de tariefprikkels worden losgelaten en er ook geen alternatief voor wordt geboden. Zonder de effectiviteit van het instrument differentiatie los te laten kunnen doelen als evenredige schadelasttoerekening en doorbelasting van uitkeringslasten, voor zover noodzakelijk geacht, binnen de loonsomheffing worden bediend via een systeem van heffingsverminderingen of opslagen "onder de streep" ter vervanging van de systematiek van tariefdifferentiaties.

De premie voor de Werkloosheidswet bestaat uit verschillende delen: een premie met een uniform tarief (AWf) voor werkgevers uit het bedrijfsleven, een premie per sector van het bedrijfsleven (in enkele sectoren nog nader gedifferentieerd), en een uniforme premie voor overheidswerknemers bij overheid en B3-instellingen[15].

Het premieniveau per sector wordt bepaald door de WW-instroom als gevolg van algemene en conjuncturele ontwikkelingen. Deze methodiek verevent de lasten op het niveau van sectoren op basis van het door de sector gerealiseerd werkloosheidsrisico en is minder een prikkeling van

[15] B-3 instellingen: voormalige of aan overheid verwante organisaties

individuele werkgevers tot beheersing van het WW-volume. In enkele sectoren geldt daarnaast een differentiatie in tarief naar duur van het contract, waarmee individuele werkgevers extra betalen voor werknemers met een kort contract en daardoor hoog instroomrisico.
Vanuit eenvoud is landelijke verevening conform de systematiek van het AWf aan te bevelen. Zo'n wijziging leidt tot een lastenverschuiving: werkgevers in sectoren met hogere werkloosheid en conjunctuurgevoelige sectoren zullen lagere lasten krijgen en werkgevers in sectoren met lage werkloosheid en in niet conjunctuurgevoelige sectoren hogere lasten.
Zolang het behoud van onderscheid in het niveau van premielasten tussen sectoren of op basis van contractduur wenselijk wordt geacht, kan deze worden vormgegeven door middel van een heffingsvermindering voor werkgevers, conform de standaardisatie van de overige stimuleringsmaatregelen (zie hierna).
Voor de WW-lasten van overheidswerknemers zijn overheidswerkgevers eigenrisicodrager zonder landelijke verevening, conform het tot 2001 geldende systeem van de wachtgeldregelingen. Daarvoor is gekozen op budgettaire gronden (het werkloosheidsrisico bij de overheid is lager dan van het bedrijfsleven), het effect van eigenrisicodragen op het voorkomen van werkloosheid en bevordering van herplaatsing, en het ontbreken van faillissementsrisico. Naast overheidswerkgevers zijn ook B3-instellingen eigenrisicodrager voor de WW. Deze organisaties en bedrijven lopen wel faillissementsrisico. Overheidswerkgevers en B3-instellingen betalen een zeer geringe premie voor werkloosheid in een afzonderlijk fonds voor de overheid, het Ufo, ten behoeve van faillissementsrisico en de kosten van de uitvoering.
Indien het eigenrisicodragerschap voor overheidswerknemers vervalt, is er geen grondslag voor een apart Uitvoeringsfonds voor de overheid en gaat de overheid het werkloosheidsrisico verevenen met de markt en dus dezelfde premie betalen als marktwerkgevers. Dit zou tot lastenverlichting voor de marktwerkgevers leiden en tot extra lasten voor overheidswerkgevers als geheel, met verschillend effect voor individuele overheidswerkgevers. Bij deze optie zullen de budgettaire gevolgen hiervan en de wijze waarop daarmee is omgegaan nadrukkelijk worden meegenomen.
Indien het eigenrisicodragerschap blijft voor overheidswerkgevers, is er voorkeur voor vormgeving via een heffingsvermindering boven een afwijkend tarief. Eveneens moet er dan een afweging worden gemaakt over het voortbestaan van eigenrisicodragerschap van B3-instellingen, omdat zij meer op gelijke voet opereren met marktwerkgevers en faillissementsrisico lopen. Hierbij spelen naast inhoudelijke argumenten ook budgettaire consequenties die afgewogen zullen worden.

In de Fiscale agenda zijn als randvoorwaarden van de loonsomheffing opgenomen dat een keuze moet bestaan tussen publieke verzekering en eigenrisicodragen en dat een effectief stelsel van prikkels moet (blijven) bestaan. Op dit moment geldt een per individuele werkgever vastgestelde premie op basis van de WGA-lasten van vast personeel en een per sector verschillend tarief voor de lasten van ziekte en WGA van flexibele krachten.

Thans worden mogelijkheden verkend van meer financiële prikkels waarmee de ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten voor uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband meer worden toegerekend aan grote, individuele werkgevers.

Gegeven de randvoorwaarden voor loonsomheffing, de gewenste versterking van prikkels én de wens om te komen tot een loonsomheffing met een uniform tarief voor alle werkgevers, is bezien of vormgeving van prikkels binnen of buiten de loonaangifteketen moet plaatsvinden. Hierna is uitgegaan van situering binnen de keten, vanwege de daaraan verbonden voordelen van de bestaande infrastructuur, geringe uitvoeringskosten en lage administratieve lasten voor werkgevers. In dit kader past als alternatief voor de bestaande premiedifferentiatie een prikkel door vermindering van en opslag op het af te dragen bedrag aan loonsomheffing, op basis van het gerealiseerde WGA- en Ziektewetrisico. Tevens wordt daarmee de mogelijkheid geboden tot eigenrisicodragen van de verzekerde risico's. Het geven van een prikkel "onder de streep"maakt het voor de werkgever heel inzichtelijk en duidelijk wat de - positieve of negatieve - consequenties zijn van de aanspraken van zijn werknemers op de regelingen. Dit kan de prikkel effectiever maken dan een gedifferentieerd tarief waarin het bedrag van de prikkel minder direct zichtbaar is.
Deze aanpassing van de methodiek van toediening van de prikkel biedt, behoudens de uniformiteit van het tarief en instrumentarium en meer inzicht in de prikkel, geen verdere voordelen voor de werkgevers en de Belastingdienst. Afhankelijk van de vormgeving van de prikkels wordt integratie van de fondsen mogelijk en daarmee vereenvoudiging voor het UWV van toerekening van lasten en premieberekening en fondsenadministratie. Verdere winst in uitvoeringskosten is alleen te bereiken bij vereenvoudiging van de berekeningsmethodiek en –grondslag, afgezet tegenover de effectiviteit van de prikkel bij eventuele wijziging.

3.4. Stimuleringsmaatregelen: Standaardisatie van instrumentarium

Binnen de loonheffingen bestaan thans diverse stimuleringsinstrumenten. Gemeenschappelijk kenmerk is dat ze arbeid van bepaalde werknemers goedkoper maken (loonkostensubsidies) en een financiële tegemoetkoming bieden aan werkgevers gerelateerd aan beleidsdoelen van de overheid, geïnitieerd vanuit diverse ministeries. Werkgevers worden door middel van financiële tegemoetkomingen gestimuleerd te handelen in overeenstemming met de beleidsdoelen. Het gaat hier om drie verschillende soorten stimuleringsinstrumenten voor uiteenlopende doeleinden:

- Afdrachtverminderingen: vermindering op de afdracht van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen voor zeevaart, onderwijs en speur- en ontwikkelingswerk;
- Premiekortingen: vermindering op de afdracht van premies werknemersverzekeringen voor werkgevers met oudere of arbeidsgehandicapte werknemers; en
- Premievrijstellingen: nultarief voor bepaalde premies voor werkgevers voor werknemers in marginale arbeid en voor het in dienst houden van oudere werknemers.

Gemeenschappelijk kenmerk van de huidige afdrachtverminderingen en premiekortingen is dat de werkgever eerst volgens de normale regels de loonheffing, respectievelijk premies werknemersverzekeringen berekent, en dat hij vervolgens "onder de streep", een vermindering of korting toepast. De aldus berekende vermindering of korting mag niet op het totaal aan af te dragen loonheffingen in mindering gebracht worden. Evenmin is toegestaan meer af te trekken dan de in het aangiftetijdvak verschuldigde loonheffing respectievelijk premies.
Afschaffen van deze stimuleringsmaatregelen zonder vervanging zou bijdragen aan een eenvoudige uitvoering van de loonsomheffing. Daarmee zouden de uitvoeringskosten van de overheid en administratieve lasten van werkgevers verminderen. Maar ook vervallen mogelijkheden tot sturing

en realisatie van de gestelde beleidsdoelen. Dit past niet binnen de aan de loonsomheffing gestelde randvoorwaarden.
Verondersteld wordt - en dat blijkt ook uit de randvoorwaarden - dat de overheid behoefte aan deze instrumenten blijft houden. Vormgeving binnen de loonaangifteketen geniet de voorkeur boven daarbuiten, vanwege de daaraan verbonden voordelen: bestaande infrastructuur, geringe uitvoeringskosten en lage administratieve lasten voor werkgevers. In de praktijk blijken werkgevers de voorkeur te geven aan een fiscaal instrument boven een financieel instrument buiten de heffingensfeer. Opgemerkt wordt dat deze Verkenning zich beperkt tot een meer technisch onderzoek naar het inpassen van de instrumenten in de loonsomheffing. Niet wordt ingegaan op de effectiviteit van de thans gehanteerde instrumenten, welke doelen zich voordoen, en wat de verhouding is tot de uitvoeringskosten en nalevingskosten.

3.4.1. Standaardisatie instrumentarium

Binnen het kader van de loonsomheffing kan aan stimuleringsinstrumenten vorm worden gegeven door middel van een vermindering van de heffing "onder de streep": de werkgever bepaalt de loonsomheffing over het loon van al zijn werknemers zonder enige uitzondering (loonsom maal tarief), en brengt vervolgens onder de streep het per instrument bepaalde bedrag op de heffing in mindering. In wezen is dit samenvoeging van de bestaande instrumenten afdrachtvermindering en premiekorting. De vermindering ziet niet op de loonheffing of de premies werknemersverzekeringen afzonderlijk, maar wordt toegepast op het gehele bedrag van de loonsomheffing. Hierdoor wordt overigens ook de grondslag voor de vermindering vergroot (en daarmee de kans op volledige verzilvering), waardoor mogelijk de parameters van de verschillende instrumenten moeten worden bijgesteld.
Van belang is het instrumentarium zodanig te vereenvoudigen dat de werkgever het instrument zelfstandig kan toepassen en niet op werknemersniveau hoeft te rekenen en dat rekenregels, zoals de deeltijdfactor geen rol meer spelen. Nog nagedacht moet worden over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de omvang van de dienstbetrekking van werknemers waarvoor de werkgever het instrument kan toepassen. Ook het voor toepassing voldoen aan formele voorwaarden, die alleen buiten de administratie van de werkgever te realiseren zijn, moet zo veel mogelijk vermeden worden. Verder moet het vaststellen van de vermindering zo veel mogelijk aansluiten bij al in de salarisadministratie van de werkgever aanwezige gegevens, zonder extra uitvraag en registratie.

3.4.2. Premievrijstellingen verdwijnen

Bij een premievrijstelling is de werkgever over het loon van werknemers die aan bepaalde voorwaarden voldoen, alle premies of bepaalde premies werknemersverzekeringen niet verschuldigd. Een premievrijstelling is een nultarief voor bepaalde werknemers en past als zodanig niet in de loonsomheffing. Kenmerk daarvan is immers dat de werkgever over de gehele loonsom van al zijn werknemers één tarief is verschuldigd. De bestaande premievrijstellingen moeten dus ofwel worden omgezet in een vermindering van de heffing of worden afgeschaft.
De beslissing over de continuering van de premievrijstelling oudere werknemers, die sinds 2009 nog geldt krachtens overgangsrecht tot 2016, zou in het kader van het vitaliteitspakket kunnen worden meegenomen.

De premievrijstelling marginale arbeid geldt indien een werkgever een werkloze in dienst neemt voor ten hoogste zes weken, en de werknemer niet eerder in het kalenderjaar heeft gewerkt met toepassing van dit instrument, mits de werkgever een beschikking van de inspecteur van de Belastingdienst heeft. Mede op basis van de loonkosteneffecten van de loonsomheffing kan beoordeeld worden in hoeverre een dergelijk instrument nog noodzakelijk wordt geacht. Door afschaffing van de premiegrens voor de werknemersverzekeringen dalen de loonkosten voor werknemers met lage lonen, bij uitstek de doelgroep van deze premievrijstelling. Indien daarbij behoud van een instrument voor marginale arbeid noodzakelijk wordt geacht is een vereenvoudiging van de toepassingsvoorwaarden wenselijk door afschaffing van de wettelijk verplichte voorafgaande beoordeling door de inspecteur.

3.5. Gegevenshuishouding: eenmalige uitvraag blijft, vereenvoudigen waar mogelijk

Voor de loonsomheffing en -inning zou met een zeer beperkte gegevensset kunnen worden volstaan. Zo'n beperkte set klinkt goed, maar kent alleen nadelen. De winst op het terrein van administratieve lastenverlichting en besparing op uitvoeringskosten die sinds 2006 is geboekt door uit te gaan van de principes van één loket en geen tussentijdse uitvraag, zou daarmee weer verloren zijn. Sinds het samengaan van de heffing en inning van belasting en premies in 2006 wordt het principe van 'eenmalig gegevensuitvraag en meervoudig gebruik' gehanteerd. Dat blijkt naar algemene tevredenheid te werken[16]. Er is dan ook geen aanleiding om daar verandering in aan te brengen. Voor de gegevenshuishouding is dan ook als uitgangspunt gehanteerd dat via de aangifte loonsomheffing – net als nu bij de loonaangifte - ook informatie voor andere doeleinden wordt uitgevraagd.

In het kader van eenmalige uitvraag worden door werkgevers gegevens over werknemers via de periodieke loonaangifte aangeleverd. Deze actuele loon- en dienstverbandengegevens worden vervolgens opgeslagen in de polisadministratie en meervoudig gebruikt met als doel vermindering van de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger en besparing op uitvoeringskosten. Het betreft gegevens voor de inkomstenbelasting/basisregistratie inkomen (waaronder mede de Vooringevulde aangifte en toeslagen), voor het vaststellen van het recht op, alsmede de hoogte en duur van uitkeringen op grond van werknemersverzekeringen, en voor CBS-statistieken (o.a. voor het leveren van statistische informatie krachtens Europese verordeningen). Doorlichting van de huidige gegevensset leert dat - uitgaande van de huidige veelal complexe regelgeving – uitvraag van vrijwel alle gegevens nodig blijft.

Benadrukt wordt dan ook dat alleen door een vergaande vereenvoudiging van fiscale en sociale zekerheid regelgeving langs de lijn van het geschetste beeld van de loonsomheffing de gegevensset verder zal kunnen worden gereduceerd. Benadrukt wordt ook dat iedere uitzondering op de hoofdregel van de loonsomheffing - te weten: één tarief, één grondslag en één personenkring - leidt tot meer uit te vragen of te registreren gegevens.

[16] Zie ook HEC Papernote 35: Loonaangifteketen De aorta van BV Nederland

Opereren langs de geschetste insteek voor de gegevenshuishouding leidt er toe dat er in ieder geval geen feitelijke belemmering ligt om in de sfeer van gebruik van de thans uitgevraagde gegevens voor meer doelen dan nu een aanvullende maatschappelijke besparing te realiseren. Een voorbeeld hiervan vormt de wens voor gegevensgebruik vanuit de pensioensector.
Substantiële besparingsmogelijkheden op het gebied van gegevensopslag en gegevenslogistiek lijken er niet te zijn of hebben reeds de aandacht binnen het programma 'Robuuster maken van de loonaangifteketen' .
Tot slot wordt opgemerkt dat werkgevers en salarisverwerkers de voorkeur geven aan zo min mogelijk verandermomenten. Mocht er een verandering noodzakelijk zijn dan liever een eenmalige "big bang" dan meerdere kleine stapjes. Ter beperking van de kosten voor werkgevers zou ervoor kunnen worden gekozen om het format van de loonaangifte een langere tijd intact te laten en dat voor de niet meer relevante gegevens bijvoorbeeld door de werkgever nul wordt ingevoerd. In overleg met de betrokken partijen zou dan kunnen worden bezien wanneer het opportuun is het format te wijzigen.

4. Toekomstbeeld

Over loonsomheffing is vaak in academische zin gesproken en geschreven. Lange tijd is het een theoretisch begrip geweest, waarvan de uitvoerbaarheid sterk in twijfel werd getrokken. Ondanks de toename in regelingen en ondanks de huidige diversiteit aan instrumenten voor het realiseren van andere beleidsdoeleinden dan financiering blijkt uit het voorgaande hoofdstuk dat een loonsomheffing geen utopie hoeft te zijn. Met de maatregelen van de afgelopen jaren op het punt van harmonisatie in de heffingssystematiek en uniformering van het loonbegrip is het fundament gelegd om binnen de gestelde randvoorwaarden op termijn tot een verantwoorde invoering van de loonsomheffing te komen. Van cruciaal belang daarbij is wel een sterke vereenvoudiging van de heffing van inkomstenbelasting in combinatie met de inkomensafhankelijke regelingen.

4.1. Beeld

De loonsomheffing beoogt voor bedrijfsleven en burgers een administratieve lastenverlichting en voor uitvoeringsinstellingen een kostenreductie te brengen. Het devies daarbij is: "Het moet zo eenvoudig mogelijk". De ambitie is bijzondere situaties, die vaak de meeste inspanningen vergen, tot een minimum terug te brengen.
Voor werkgevers moet de loonsomheffing er in principe toe leiden dat zij voor de overheid louter optreden als financiële schakel en als bronleverancier van gegevens, zonder dat zij hun tijd en aandacht al te zeer hoeven te richten op vastleggingen en bewerkingen die voor hun eigen bedrijfsvoering niet vereist zijn. Dat geeft het volgende beeld.
De werkgever kan door zijn loonsom te vermenigvuldigen met één vast tarief het bedrag berekenen dat hij moet betalen aan de overheid. Dat doet hij - net als nu - op het moment dat hij de lonen uitbetaalt. Individuele fiscale kenmerken van werknemers zijn niet meer van belang in de loonsfeer. De werkgever hoeft niet meer te weten of zijn werknemer de algemene heffingskorting wil laten toepassen. Tegelijkertijd stuurt de werkgever – net als nu – de loonaangifte, met dien verstande dat het aantal gegevens kan afnemen door de wijzigingen in wet- en regelgeving als

gevolg van de loonsomheffing. Ook de stroom informatie naar de Belastingdienst neemt dan af. Dat geldt in elk geval in binnenlandsituaties. In grensoverschrijdende situaties zullen er nog aanvullende berekeningen noodzakelijk zijn, maar nog steeds op loonsomniveau.
Voor wat betreft de positie van de werkgever binnen de werknemersverzekeringen geldt het volgende. Voor iedere werkgever geldt in aanvang hetzelfde tarief, terwijl zijn verantwoordelijkheid voor het in de hand houden van de kosten van financiering van de sociale zekerheid onveranderd blijft. Zijn kosten blijven gerelateerd aan de inspanningen die hij zich op het punt van participatie getroost. Jaarlijks krijgt hij te horen welk bedrag hij als loonsomprikkel in mindering mag brengen of eventueel als opslag moet betalen op zijn afdracht loonsomheffing. Zo is het effect van zijn inspanningen heel zichtbaar. De systematiek verschilt maar in beperkte mate met de huidige premiebeschikking. Het voordeel is ook dat herrekening naar eerdere tijdvakken van een na aanvang van het jaar vastgesteld tarief niet meer nodig is.
Maatregelen die erop gericht zijn de loonkosten voor specifieke groepen van werknemers te verminderen, blijven mogelijk. In principe kunnen de bestaande maatregelen - wellicht met beperkte aanpassingen - in stand blijven. De maatregelen worden wel zoveel mogelijk gestandaardiseerd tot loonkostenvermindering. De loonkostenverminderingen worden in mindering gebracht op de totale afdracht loonsomheffing. Dat heeft als voordeel dat van verzilveringsproblemen minder sprake hoeft te zijn dan thans het geval is Voordeel van standaardisatie is dat de werkgever in principe zelfstandig kan toepassen zonder toestemming een externe partij. Uitzonderingen op deze systematiek worden zoveel mogelijk beperkt.
Voor de werknemer betekent de loonsomheffing dat het loonstrookje zodanig begrijpelijk wordt dat hij ook eenvoudig de toegepaste inhouding kan narekenen. Deze burger krijgt dan wel altijd met de Belastingdienst te maken, hetgeen voor die groep een flinke lastenverzwaring betekent.

Mede om die reden wordt ingezet op vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en ook op vereenvoudiging van het doen van aangifte (via verdere voorinvulling van die aangifte door de Belastingdienst). Bij de overwegingen ter zake van de vereenvoudiging zullen ook de koopkrachteffecten van een dergelijke vereenvoudiging worden meegewogen. Naast de noodzakelijk vereenvoudiging in de inkomstenbelasting zijn tevens maatregelen in de toeslagensfeer noodzakelijk. Daarbij wordt gedacht aan koppeling van de zorgtoeslag aan de inkomstenbelasting.

4.2. Gevolgen

Het leitmotiv van de Fiscale agenda ‘Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel’ is onverkort van toepassing op de loonsomheffing uit deze Verkenning. Immers, onder de loonsomheffing wordt gewerkt met één tarief, één grondslag, één personenkring, één gegevensuitvraag. Zo wordt de systematiek van heffing sterk vereenvoudigd. Door minder uitzonderingssituaties zijn er ook minder kwalificatieproblemen en minder kans op fouten. Zo wordt ook de fraudegevoeligheid beperkt.

Koopkracht

Maatregelen in het kader van de loonsomheffing binnen het loondomein leiden niet tot koopkrachteffecten. Koopkrachteffecten die als gevolg van een vereenvoudigingsoperatie in de inkomstenbelasting, zoals die in hoofdstuk 3.2 zijn genoemd kunnen optreden zijn thans niet ten volle te overzien.

Loonkosten

Zoals beschreven zijn de diverse maatregelen om te komen tot de loonsomheffing budgettair neutraal. Voor wat betreft de loonkosten zijn gevolgen op sector- of individueel niveau niet uitgesloten.

Administratieve lasten bedrijfsleven en burger

Voor bedrijven is zonder meer een vermindering van administratieve lasten te verwachten. Er wordt wel gezegd dat vereenvoudiging in het loondomein niet nodig is, de loonaangifte gaat immers met een "druk op de knop". Deze uitspraak lijkt inmiddels mythische vormen aan te nemen. Het verzenden van de uiteindelijke loonaangifte is weliswaar een "druk op de knop, maar daaraan vooraf gaat op dit moment een groot aantal administratieve vastleggingen en bewerkingen, al dan niet geautomatiseerd, die niet-bedrijfseigen gegevens vereisen. De omvang van de administratieve lasten die samenhangen met dit traject bedragen volgens het standaardkostenmodel na inwerkingtreden van de Wet uniformering loonbegrip, afhankelijk van de mate van uitbesteding, tussen circa € 900 en € 1250 per werkgever. Het is met name dit traject van het verwerken van bedrijfseigen gegevens tot de loonaangifte dat de loonsomheffing aanzienlijk beoogt te verkorten. Het vergt talrijke beslissingen om de rol van de werkgever te beperken tot een "doorgeefluik" van belasting en premies enerzijds, en van in de bedrijfsadministratie aanwezige gegevens anderzijds. Los van de aanpassing in het tarief van heffing zijn jaaraanpassingen voor het berekenen van de verschuldigde heffing niet meer nodig. De toepassing van berekeningsvoorschriften voor de verschillende heffingen, gebundeld in brochures voor de tabellen en voor het voortschrijdend cumulatief rekenen, alsmede de jaarlijkse aanpassingen op dit punt, komen te vervallen[17]. Voor werkgevers die eigen software hanteren, bedragen de kosten van jaaraanpassing thans naar schatting € 850 per werkgever per jaar.
Meer in het algemeen kan het zo zijn dat loonsoftware eenvoudiger kan worden, en dat kan leiden tot lagere kosten voor aanschaf en voor onderhoud van loonsoftware. Ook kan een en ander de beslissing om de loonadministratie al dan niet uit te besteden beïnvloeden.
Ook standaardisatie draagt bij aan een eenvoudiger, minder foutgevoelige uitvoering voor werkgevers. In dat verband is de ontwikkeling van Standard Business Reporting (SBR) relevant. SBR zorgt ervoor dat ondernemers minder werk hebben aan het maken en aanleveren van verplichte rapportages. Het is de bedoeling dat op termijn ook de gegevensset van de loonaangifte bij deze ontwikkeling aansluit.

De omvang van de vermindering van administratieve lasten bij werkgevers is nu, zonder definitieve keuzes, niet goed aan te geven. Uitgaande van het beeld van de loonsomheffing waarin het traject van bron bij de werkgever tot poort van de overheid zo beperkt mogelijk is, valt nog winst te behalen. Het gaat daarbij om het beperken van bewerkingsslagen van gegevens die de werkgever in het kader van zijn bedrijfsvoering reeds tot zijn beschikking heeft of van vastleggingen die hij in dat kader al doet. De feitelijke vermindering van de administratieve lasten is afhankelijk van de mate waarin vereenvoudigingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

[17] De brochures 'rekenvoorschriften voor de geautomatiseerde loonadministratie 2011' bevatten respectievelijk 68 pagina's voor tabellen en 37 pagina's voor voortschrijdend cumulatief rekenen.

In de praktijk is niet alleen de absolute omvang van de administratieve lasten voor werkgevers van belang gebleken. Werkgevers geven aan in de praktijk onvoldoende te merken dat administratieve lasten verminderen. Ook gepercipieerde complexiteit en gebrek aan transparantie spelen een belangrijke rol bij hun oordeel over het stelsel van loon- en premieheffing. Dat heeft er ook mee te maken dat de invoering van een vereenvoudigingsmaatregel als zodanig niet altijd eenvoudig is. Bij vereenvoudigingsoperaties uit dat zich in de investeringen die nodig zijn voor de invoering. Dit zijn investeringen die de werkgever niet direct terugverdient.
De stappen die nodig zijn om te komen tot een dergelijke beperkte rol van werkgevers en tot een eenvoudige berekening van de af te dragen heffingen zijn in hoofdstuk 2 beschreven. Ieder onderdeel vergt zo zijn afwegingen, zowel financieel als op het terrein administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven, uitvoeringskosten en invoeringsaspecten. Daarbij is van belang maatregelen te bundelen tot een samenhangend geheel van stappen richting loonsomheffing. Nog niet kan worden berekend wat de gevolgen voor de administratieve lasten van werkgevers zijn. Dat heeft te maken met het feit dat nog onvoldoende duidelijk is naar welke – pakketten van - maatregelen de voorkeur uitgaat op het terrein van de diverse beleidsdoeleinden.

De loonsomheffing heeft tot gevolg dat alle werknemers te maken krijgen met de inkomstenbelasting. De groep van ongeveer 2,75 mln werknemers, die in de bestaande situatie niet in de inkomstenbelasting betrokken wordt, krijgt daar wel mee te maken Zij ontvangen ofwel een teruggaaf of moeten in de inkomstenbelasting bijbetalen. Voor zowel de burger als de Belastingdienst betekent dit een flinke taakverzwaring.
Om de hierboven geschetste gevolgen voor burgers en Belastingdienst weg te nemen zijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk. De beoogde vereenvoudiging voor burger en Belastingdienst vergt in de eerste plaats stappen in de vorm van een stelselherziening in de inkomstenbelasting. Een dergelijke vereenvoudiging in de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld worden bereikt door bij voorbeeld het aantal instrumenten (heffingskortingen, aftrekposten) in de inkomstenbelasting te verminderen, het schijventarief te vereenvoudigen en de grenzen voor het opleggen van aanslagen en teruggaven te verhogen. Een verdere vereenvoudiging in de uitvoering is mogelijk door het gebruik van een persoonlijke internetpagina en een verdergaande voorinvulling van de aangifte inkomstenbelasting. Een aandachtspunt hierbij is dat na de invoering van een loonsomheffing vaker en grotere bedragen worden uitbetaald, dan wel geïnd.
Vereenvoudiging van het stelsel van heffing naar draagkracht past goed binnen de kaders die tot uitdrukking komen in de motie Dijkgraaf[18]. In deze motie wordt de regering verzocht een commissie in te stellen die diverse scenario's gaat uitwerken, waarbij onder meer samenhang wordt aangebracht tussen diverse toeslagen en heffingskortingen, zo mogelijk door deze te integreren.
In de tweede plaats noodzaakt de loonsomheffing tot een vereenvoudiging in de vorm van een koppeling van de zorgtoeslag aan de inkomstenbelasting. Hiermee wordt bereikt dat de grote groep burgers die thans zowel in het inkomstenbelasting als in het toeslagenproces is betrokken, in de toekomst nog maar met één proces (die van de inkomstenbelasting) te maken krijgt.

[18] Kamerstukken II 2011/12, 33 000, nr. 58.

Uitvoeringsinstellingen

De invoering van een loonsomheffing heeft gevolgen voor de Belastingdienst en voor het UWV. Voor wat betreft de uitvoeringskosten van de Belastingdienst valt van de loonsomheffing geen substantiële reductie van de uitvoeringskosten te verwachten in het geval enerzijds alle werknemers in de heffing van inkomstenbelasting worden betrokken, maar anderzijds geen vereenvoudiging van de heffing van inkomstenbelasting in combinatie met inkomensafhankelijke regelingen kan worden gerealiseerd. Het beperken van de rol van de werkgever tot gegevensleverancier en financiële schakel sec zorgt voor een aantal vereenvoudigingen. De jaaraanpassingen nemen aanzienlijk af. Brochures voor berekeningsvoorschriften, alsmede het onderhoud daarvan, verdwijnen. De werkstroom gedifferentieerde premiebeschikkingen kan afnemen, alsmede de heffing volgens differentiatie in de sectoraal bepaalde tarieven.

Voor het UWV zijn de besparingen op uitvoeringkosten beperkt omdat de heffing van de premies bij de Belastingdienst is belegd. De rol van het UWV vloeit voort uit de toepassing van instrumenten door berekening en verevening van lasten binnen groepen van werkgevers op sectoraal niveau, door het berekenen en opleggen van individuele prikkels via het tarief en door onderscheid tussen publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers. De beoogde standaardisatie van instrumenten op het terrein van prikkels sociale zekerheid en van stimuleringsmaatregelen in de vorm van loonkostensubsidie leidt tot enige vermindering in de administratie en beheer van fondsen, in de berekening van de premies en tot vermindering van de ingewikkelde toerekening van uitkeringslasten en uitvoeringskosten aan verschillende fondsen. Nog steeds zijn echter individuele schadelastberekeningen nodig voor de prikkels in verband met arbeidsongeschiktheid. Indien en voor zover daarin verdere vereenvoudigingen worden doorgevoerd, zal dit tot enige verdere vereenvoudiging van de administraties en vermindering van uitvoeringskosten leiden.

Implementatiekosten

Uiteraard is het zo dat invoering van loonsomheffing op zich en de stappen die al in de richting van een loonsomheffing worden gezet, implementatiekosten gaat oproepen. De hoogte van deze implementatiekosten is sterk afhankelijk van het tempo, volgorde en soort van de in te voeren aanpassingen. Deze kosten zullen bij elk van die stappen in beeld worden gebracht.

4.3. Op weg naar een eenvoudig systeem van heffen

In het voorgaande is al aangegeven dat invoering van loonsomheffing een forse operatie zal vergen die eerst op termijn kan plaatsvinden. Zo'n operatie kan ook niet in een keer worden gerealiseerd. Diverse onderdelen zijn onderscheiden en op elk daarvan zullen een of meer stappen gezet moeten worden om te komen tot de vereenvoudigingen die haalbaar zijn. Ook ter beheersing van de financiële gevolgen zullen kleinere stappen binnen verschillende onderdelen gezet moeten worden. Daarbij is het wenselijk om niet jaarlijks de gegevensset voor de loonaangifte en de systematiek aan te passen, juist om te voorkomen dat werkgevers jaarlijks met aanpassingskosten geconfronteerd worden zonder dat zij zicht hebben op het eindbeeld van de vereenvoudiging. De invoering van loonsomheffing zou dan alleen maar tot meer kosten leiden.

De stappen op weg naar loonsomheffing leiden op zichzelf al tot vereenvoudiging en meer transparantie. Dergelijke stappen zijn dus ook wenselijk los van de loonsomheffing en zijn dus ook nuttig indien het einddoel van de loonsomheffing niet bereikt zou worden. Hieronder worden voor verschillende onderdelen de onderwerpen aangeduid die aangepakt kunnen worden:

De personenkring:

- harmonisatie van de personenkringen voor de loonheffing en de premieheffing werknemersverzekeringen

De grondslag:

- harmonisatie heffingen ten behoeve van gemoedsbezwaarden en van zorgkosten voor militairen
- afschaffen premiegrens werknemersverzekeringen en ZVW, inclusief onderzoek naar de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt

Het tarief:

- clustering sectoren voor WW-risico, mede op basis van ontwikkeling met betrekking tot vormgeving prikkels voor ZW- en WGA-risico
- het eigenrisicodragen WW voor B3-instellingen op afstand van de overheid bezien
- het omvormen van de differentiatie in premietarieven tot heffingsvermindering (loonsomprikkels)

De stimuleringsmaatregelen:

- stroomlijnen kortingen en verminderingen tot heffingsverminderingen (loonkostenkortingen)

Uiteindelijke invoering van een loonsomheffing vergt een algemene bereidheid om vervolgstappen te zetten en tegelijkertijd de bereidheid om verwante maatregelen te bezien in het licht van het in deze Verkenning geschetste einddoel.
Voor concrete stappen richting afronding van de invoering zijn beslissingen op de hierboven genoemde terreinen noodzakelijk. Deze beslissingen scheppen de voorwaarden voor een gefaseerde invoering van de loonsomheffing. Voor de feitelijke invoering van de stappen zullen wetsvoorstellen worden ingediend. Aanvaarding en inwerkingtreding van die wetsvoorstellen is afhankelijk van het dan geldende politieke klimaat en van de periode die nodig is voor de voorbereiding van werkgevers, van uitvoeringsinstellingen en van dienstverleners (zoals softwareleveranciers).

Bijlage Afkortingen en begrippen

Gehanteerde afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SV-dag	Socialeverzekeringsdag: Dag die telt voor verzekering en premieplicht werknemersverzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ufo	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de socialeverzekeringswetten
WGA	Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

Gehanteerde begrippen

B3-instellingen	Voormalige of aan overheid verwante organisaties
Loonheffing	Gecombineerde heffing van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen over het loon van de werknemer (ook aan te duiden als werknemersheffing)
Loonheffingen	Gecombineerde heffing van loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet over het loon van de werknemer (ook aan te duiden als werkgeversheffing)
Loonkostenkorting	Tegemoetkoming aan werkgevers ter stimulering van specifieke (groep van) werkgevers door middel van verlaging van de afdracht loonsomheffing
Loonsomheffing	Gecombineerde heffing van loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en bijdrage inkomensafhankelijke bijdrage ZVW over de loonsom van de werkgever
Loonsomprikkel	Tegemoetkoming op opslag voor werkgevers ter verevening van kosten werknemersverzekeringen door middel van verlaging of verhoging van de afdracht loonsomheffing
Personenkring	Groep personen waarvoor een bepaalde heffing geldt
Sociale zekerheid	Volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en zorgverzekering
Werknemersverzekeringen	Werkloosheid-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidverzekeringen
Werkgevers	Werkgevers, alsmede uitkeringsinstanties en pensioenuitvoerders
Werknemers	Werknemers, alsmede uitkerings- en pensioengerechtigden