

## **Loosomheffing**

Voor Laura  
Voor Olivier  
en voor mijn ouders

# Loonsomheffing

*Een onderzoek naar de mogelijkheid tot het invoeren van een loonsomheffing  
als alternatief voor de huidige heffingen op het loon*

## Lump-sum wage tax

*An investigation into the possibility of introducing a lump-sum wage  
tax as an alternative to the current system for levying taxes  
and contributions on wages and salaries*

### PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van  
de graad van Doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de Rector Magnificus prof. dr. H.G. Schmidt  
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
**17 maart 2011 om 13.30 uur**

door

Frank Maarten Werger  
geboren te Enschede



**Promotiecommissie**

Promotor : Prof. dr. L.G.M. Stevens

Overige leden : Prof. dr. C.L.J. Caminada  
Prof. dr. S.J.C. Hemels  
Prof. dr. P. Kavelaars

## VOORWOORD

Het schrijven van een proefschrift wordt vaak gezien als een individuele – vaak langdurige – speurtocht in relatieve afzondering naar een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag. Hoewel de kwalificaties 'langdurige' en 'in relatieve afzondering' herkenbaar zijn, is deze omschrijving (ook) in mijn geval niet dekkend. Er zijn veel personen die mij bij mijn gedachtvormingen erg geholpen hebben, dan wel anderszins een meer dan nuttige bijdrage hebben geleverd aan het tot stand komen van dit proefschrift. Ik ben hun allemaal zeer veel dank verschuldigd, omdat zonder hen dit werk nooit in deze vorm tot stand was gekomen.

In het bijzonder ben ik zeer veel dank verschuldigd aan mijn promotor Leo Stevens. Naast zijn wetenschappelijke en morele ondersteuning heeft hij zich sinds het begin van mijn studie als een (wetenschappelijke) vader over mij ontfermd. Daarnaast is de wetenschappelijke en morele ondersteuning van Peter Kavelaars van onschatbare waarde geweest. Zonder de suggesties en vele discussies met hen beide had dit proefschrift een aanzienlijk andere vorm gehad.

De kritische – maar opbouwende – opmerkingen van onder andere Sigrid Hemels, Koen Caminada, Ruud de Mooij, Gerard van Westen en mijn collega's van de capaciteitsgroep fiscale economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam hebben mij erg geholpen in mijn gedachtvorming.

Ook ben ik mijn werkgever – PWC – zeer veel dank verschuldigd voor de constructieve wijze waarop zij mij in de gelegenheid hebben gesteld het proefschrift af te ronden. In het bijzonder richt ik in dit verband mijn dank aan Henk van Cappelle en Eric Dankkaart, die vanaf mijn begin bij PWC mij volledig hebben gesteund, waar nodig gefaciliteerd en bovenal altijd vertrouwen hebben gehouden in de goede afloop.

Jeroen, Wouter en Ruud, hartelijk dank voor de noodzakelijk tussentijdse ontspanning en de soms ontnuchterende relativering die jullie daarbij aan 'mijn werkstukje' gaven.

Verder wil ik mijn vader heel erg bedanken voor de noeste arbeid die hij aan dit manuscript geleverd heeft. Trouw heeft hij de kopij minutieus doorgenomen en waar nodig van zeer nuttige suggesties voorzien.

En last but not least... Laura. Jij bent onmisbaar en van onschatbare waarde. Je hebt op (te) veel momenten een stap opzij gedaan voor het proefschrift, met een vanzelfsprekendheid die ik niet van je had mogen verwachten. Ik beloof je dat ik je vanaf nu niet meer – en vooral niet tijdens een kerstcruise – lastig zal vallen met 'mijn fiscale geneuzel'.

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	V
<b>Lijst met afkortingen</b>	XXI
<b>HOOFDSTUK 1</b>	
Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.1.1 Algemeen	1
1.1.2 Loonsomheffing of geïntegreerde loonheffing een mogelijke vervolgstap?	5
1.1.2.1 100%-werkgeversheffing	8
1.1.2.2 100%-werknemersheffing	9
1.1.2.3 Loonsomheffing	10
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Criteria en randvoorwaarden	13
1.3.1 Inleiding	13
1.3.2 Eenvoud in uitvoering	14
1.3.3 Efficiëntie	14
1.3.4 Effectiviteit	15
1.3.5 Erkenning rechtsbeginselen	15
1.4 Afbakeningen en beperkingen van het onderzoek	15
1.5 Opzet van het onderzoek	17
<b>HOOFDSTUK 2</b>	
Karakteristieken loonheffingen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 (Loon)belastingheffing versus premieheffing sociale verzekeringen	22
2.2.1 Algemeen	22
2.2.2 Plaatsbepaling, functies en doelstelling(en) (loon)belastingheffing	23
2.2.3 Plaatsbepaling, functies en doelstelling(en) sociale verzekeringen	25
	VII

2.2.4	Doelstelling(en) en uitgangspunten loonsomheffing	29
2.2.4.1	Plaatsbepaling en doelstelling loonsomheffing	29
2.2.4.2	Beperkte reikwijdte instrumentele functie	30
2.2.4.3	Meer open normen	33
2.2.4.4	Verplichte karakter sociale verzekeringen	35
2.2.4.5	Geen normatief karakter rechtsbeginselen	38
2.3	Beginselen belastingheffing en premieheffing sociale verzekeringen	40
2.3.1	Algemeen	40
2.3.2	Rechtsbeginselen in de huidige loonbelasting	42
2.3.3	Rechtsbeginselen in de huidige sociale verzekeringen	45
2.3.3.1	Solidariteit versus equivalentie	46
2.3.3.2	Solidariteit en equivalentie in de huidige premieheffing sociale verzekeringen	52
2.3.4	Rechtsbeginselen voor de loonsomheffing	54
2.4	Economische aspecten van heffingen op arbeid	57
2.4.1	Algemeen	57
2.4.2	(In)efficiency van de markt en redenen voor overheidsingrijpen in een efficiënte markt	57
2.4.2.1	Redenen voor overheidsingrijpen	60
2.4.2.2	Verstorende werking van overheidsheffingen	61
2.4.3	Afwegingen ten aanzien van efficiënte heffing	64
2.4.3.1	Kenmerken van een economisch goede heffing	64
2.4.3.2	Afwentelingseffecten tussen marktpartijen	66
2.4.3.3	Heffingenstelsel met een progressief tarief respectievelijk een vlaktaks-plus	67
2.4.3.3.1	Heffingenstelsel met een progressief tarief	68
2.4.3.3.2	Heffingenstelsel op basis van een vlaktaks-plus	70
2.4.4	Overheidsingrijpen door herverdeling van arbeidsinkomen	71
2.4.4.1	Herverdeling van hoge naar lage inkomens	72
2.4.4.2	Herverdeling over de levenscyclus	74
2.4.5	Overheidsingrijpen op grond van de verzorgingsgedachte	77
2.4.5.1	(On)verzekerbaarheid van sociale risico's	77
2.4.5.2	Dekking tegen sociale risico's is een publieke aangelegenheid	80
2.4.6	Economische handvatten bij vormgeving loonsomheffing	82
2.5	Samenvatting en conclusie	83



HOOFDSTUK 3		
	Het subject van heffing	89
3.1	Inleiding	89
3.2	Verschillenanalyse huidige heffingssubjecten	89
	3.2.1 Algemeen	89
	3.2.2 De werknemer	91
	3.2.2.1 Beperkte relatie met de civielrechtelijke dienstbetrekking	91
	3.2.2.2 Drie cumulatieve voorwaarden voor aanwezigheid dienstbetrekking	93
	3.2.2.3 Civielrechtelijk zijn drie soorten arbeidsrelaties te onderkennen	95
	3.2.3 Uitbreidingen subject van heffing	96
	3.2.3.1 Enkele algemene uitzonderingen voor de werknemersverzekeringen	96
	3.2.3.2 Aannemers van werk en hun hulpen	98
	3.2.3.3 Tussenpersonen en hun hulpen	98
	3.2.3.4 Stagiairs	99
	3.2.3.5 Meewerkende kinderen	99
	3.2.3.6 Commissarissen	100
	3.2.3.7 Bestuurder coöperatie	101
	3.2.3.8 Uitzendkrachten	102
	3.2.3.9 Thuiswerkers en hun hulpen	103
	3.2.3.10 Gelijkgestelden	104
	3.2.3.11 Topsporters	105
	3.2.3.12 Sekswerkers	105
	3.2.3.13 Pseudowerknemers	106
	3.2.3.14 Oneigenlijke dienstbetrekking	107
	3.2.4 Beperkingen huidige subject van heffing	107
	3.2.4.1 Vrijwilligers	107
	3.2.4.2 Dienstverlening aan huis	108
	3.2.4.3 Deelvisers	109
	3.2.4.4 Politieke ambtsdragers	110
3.3	Enkele bijzondere arbeidsrelaties	110
	3.3.1 Algemeen	110
	3.3.2 Directeur-aandeelhouder	111
	3.3.3 Artiesten en beroepssporters	113
	3.3.4 Gemoedsbezwaarden	114
	3.3.5 Schematisch overzicht geconstateerde verschillen huidige subjectbereik	115

3.4	De inhoudingsplichtige/werkgever	116
3.4.1	Inhoudingsplichtige versus werkgever	116
3.4.2	Van anderen afkomstig loon (loon van derden)	119
3.4.3	De doorbetaaldloonregeling	121
3.4.4	Verstrekkings aan anderen dan eigen werknemers	121
3.4.5	Verklaring arbeidsrelatie	122
3.5	Subjectafbakening voor de loonsomheffing	123
3.5.1	Algemeen	123
3.5.2	Mogelijk toekomstbeeld volgens SER-advies 2006	125
3.5.3	Uitgangspunten subjectafbakening loonsomheffing	131
3.5.3.1	De afwezigheid van zelfstandigheid als uitgangspunt	131
3.5.3.1.1	Invulling van het begrip afwezigheid van zelfstandigheid	131
3.5.3.1.2	VAR-wuo versus premieplicht van rechtswege achteraf	138
3.5.3.2	Arbeidsrelaties van beperkte omvang	140
3.5.3.2.1	Ondergrens gekoppeld aan duur arbeidsrelatie of hoogte beloning	140
3.5.3.2.2	Mogelijkheid tot opting out	142
3.5.3.3	Enkele algemene uitzonderingen op de hoofdregel	144
3.5.3.3.1	Persoonlijke aangelegenheden natuurlijke persoon	144
3.5.3.3.2	Vrijwilligers	146
3.5.4	Eliminatie huidige verschillen	147
3.5.4.1	Leeftijdsgrens van 65 jaar	147
3.5.4.1.1	Mogelijkheid tot afschaffing van leeftijdsgrens	147
3.5.4.1.2	Mogelijkheid afschaffing leeftijdsgrens voor de volksverzekeringen	148
3.5.4.1.3	Mogelijkheid afschaffing leeftijdsgrens voor de werknemersverzekeringen	151
3.5.4.2	Genieters van loon uit vroegere dienstbetrekking	153
3.5.4.2.1	Oneigenlijke dienstbetrekking	154
3.5.4.2.2	Genieters van loon uit een (bestaande of) vroegere dienstbetrekking van een ander	154
3.5.4.3	Meewerkende kinderen	155
3.5.4.4	Commissaris	155
3.5.4.5	Pseudowerknemer (opting in)	157
3.5.4.6	Deelvisser	157
3.5.5	Bijzondere arbeidsrelaties	157
3.5.5.1	Directeur-aandeelhouder	157
3.5.5.1.1	Mate van invloed in vennootschap bepalend voor al dan niet onderworpenheid	158
3.5.5.1.2	Directeur-aandeelhouder onder de loonsomheffing ongeacht omvang aandelenbelang	161

3.5.5.2	Artiesten, beroepssporters en buitenlandse gezelschappen	163
3.5.5.3	Gemoedsbezwaarden	164
3.5.5.4	Stagiairs	165
3.5.5.5	Gelijkgestelden	166
3.5.5.6	Politieke ambtsdragers	166
3.5.6	Positie van de werkgever	167
3.5.7	Toetsing subjectafbakening aan de onderzoekscriteria	171
3.6	Samenvatting en conclusie	175
HOOFDSTUK 4		
	Het object van heffing	179
4.1	Inleiding	179
4.1.1	Algemeen	179
4.1.2	Groeiend besef noodzaak tot coördinatie van loonbegrippen	179
4.2	Verschillenanalyse huidige heffingsgrondslagen	182
4.2.1	Algemeen	182
4.2.2	Relatie tussen de verschillende heffingsgrondslagen	182
4.2.2.1	Algemeen	182
4.2.2.2	Grondslag inkomstenbelasting en loonbelasting	182
4.2.2.3	Grondslag volksverzekeringen/Zvw en loonbelasting	184
4.2.2.4	Grondslag uitkeringen en premieheffing werknemersverzekeringen	186
4.2.2.5	Schematisch overzicht samenhang (heffings)grondslagen	187
4.2.3	Verschil grondslagbepaling loonbelasting en premieheffing werknemersverzekeringen	188
4.2.3.1	Loon uit vroegere dienstbetrekking	189
4.2.3.2	Premies werknemersverzekeringen	190
4.2.3.3	Vergoeding van inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	191
4.2.3.4	Waarde privégebruik ter beschikking gestelde auto	192
4.2.3.5	Eindheffingsbestanddelen	193
4.2.3.6	Deelname aan een levensloopregeling	194
4.2.3.7	Samenvattend schema verschillenanalyse	195
4.3	Objectafbakening voor de loonsomheffing	196
4.3.1	Algemeen	196
4.3.2	Het loonbegrip voor de loonsomheffing	197
4.3.2.1	Het loonbegrip voor de loonsomheffing	197
4.3.2.1.1	Dienstbetrekking wordt arbeidsrelatie	204
4.3.2.1.2	Wat ter beloning wordt genoten	205

4.3.2.1.3	Wat ter vervanging van de beloning wordt genoten	206
4.3.2.1.4	Wat maatschappelijk met loon is gelijkgesteld	207
4.3.2.1.5	Eigen bijdrage van de werknemer	210
4.3.2.2	Negatief loon	211
4.3.2.3	Loon in natura	215
4.3.2.3.1	Aandelenoptierechten	218
4.3.2.3.2	Ter beschikking gestelde auto	220
4.3.2.4	Aanspraken	224
4.3.2.4.1	Vakantie(toeslag)bonnen	229
4.3.2.4.2	Aanspraken op grond van een ziektekostenregeling	230
4.3.2.4.3	Levensloopregeling	231
4.3.2.4.4	Veegbepaling artikel 10, vierde lid, van de Wet LB 1964	233
4.3.2.4.5	Zekerheidsbepaling van artikel 10, vijfde lid, van de Wet LB 1964	234
4.3.2.5	Uitzonderingen en uitgesloten loon	234
4.3.2.6	Loon van derden	243
4.3.2.6.1	Fooien en dergelijke	244
4.3.2.6.2	Spaarsystemen in de zakelijke sfeer	245
4.3.2.6.3	Doorbetaaldloonregeling	246
4.3.2.7	Gebruikelijkloonregeling	247
4.3.2.8	Kostenvergoedingen	250
4.3.2.8.1	Ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking	251
4.3.2.8.2	Naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld geen beloningsvoordeel	252
4.3.2.8.3	Aanvullingen en beperkingen op de hoofdregel van artikel 15, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet LB 1964	253
4.3.2.8.4	Intermediaire kosten versus beroepskosten	255
4.3.2.8.5	De werkkostenregeling	256
4.3.2.8.6	Vergoedingen onder de loonsomheffing	260
4.4	Toedeling grondslag aan de loonsomheffing	264
4.4.1	Algemeen	264
4.4.2	Verhouding heffingsgrondslagen	264
4.4.3	Afbakening werknemersloonsom	265
4.4.4	Afbakening werkgeversloonsom	268
4.4.4.1	Eindheffingsbestanddelen	269
4.4.4.1.1	Eindheffing bij naheffing	269
4.4.4.1.2	Overig eindheffingsloon	270
4.4.4.2	Pseudo-eindheffingsbestanddelen	276
4.4.4.3	Schematisch overzicht werkgeversloonsom	276
4.4.5	Afbakening premiesom	276
4.4.5.1	Algemeen	276

4.4.5.2	Eliminatie verschillen huidige grondslagen	278
4.4.5.2.1	Loon uit vroegere dienstbetrekking	278
4.4.5.2.2	Premies werknemersverzekeringen	279
4.4.5.2.3	Inkomensafhankelijk bijdrage Zvw	280
4.4.5.2.4	Privévoordeel ter beschikking gestelde auto	280
4.4.5.2.5	Eindheffingsbestanddelen	280
4.4.5.2.6	Levensloopregeling	281
4.4.5.3	Schematisch overzicht premiesom	281
4.4.6	Aansluiting op enkele andere grondslagen	282
4.4.6.1	Relatie met het inkomensbegrip uit de Wet IB 2001	282
4.4.6.2	Relatie met uitkeringsgrondslag	283
4.4.6.3	Gage voor de artiesten en beroepssportersregeling	284
4.4.7	Toetsing objectafbakening aan de onderzoekscriteria	285
4.5	Samenvatting en conclusie	288
HOOFDSTUK 5		
	Tariefstructuur	295
5.1	Inleiding	295
5.1.1	Algemeen	295
5.1.2	Samenhang met de inkomstenbelasting	295
5.2	Tariefstructuur loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen	296
5.2.1	Algemeen	296
5.2.2	Tariefstructuur loonbelasting	297
5.2.2.1	Loonbelastingtarief	297
5.2.2.2	Tabel bijzondere beloningen	297
5.2.2.3	Anoniementarief	298
5.2.2.4	(Pseudo-)eindheffing	299
5.2.2.4.1	Toepassing tabeltarief bij eindheffing	299
5.2.2.4.2	Toepassing enkelvoudig tarief bij eindheffing	301
5.2.2.4.3	Enkele afwijkende percentages bij eindheffing	301
5.2.2.4.4	Tarieven bij pseudo-eindheffing	302
5.2.2.4.5	Tarief bij toepassing werkkostenregeling	303
5.2.3	Tariefstructuur volksverzekeringen	303
5.2.3.1	Tarief voor werknemers jonger dan 65 jaar	304
5.2.3.2	Tarief voor werknemers van 65 jaar en ouder	305
5.2.3.2.1	AWBZ-premie voor in buitenland wonende personen	306
5.2.4	Heffingskortingen	306
5.2.5	Afdrachtverminderingen	308
5.3	Tariefstelling Zvw	311
5.3.1	Algemeen	311

5.3.2	Vaststelling verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	312
5.3.2.1	Het reguliere bijdragepercentage als hoofdregel	312
5.3.2.2	Verlaagd tarief als geen vergoeding van de werkgever wordt ontvangen	313
5.3.2.3	Nultarief voor specifieke groepen	314
5.3.2.4	Bijzondere regeling voor verdragsgerechtigde	314
5.3.3	Maximumbijdrage-inkomen en anoniementarief	315
5.3.3.1	Maximumbijdrage-inkomen	315
5.3.3.2	Anoniementarief	316
5.4	Tariefstructuur werknemersverzekeringen	316
5.4.1	Algemeen	316
5.4.1.1	Premieverdeling werkgever/werknemer	319
5.4.1.1.1	Niet op loon ingehouden premie	319
5.4.1.2	Eigen regime voor overheidswerknemers	320
5.4.2	Tariefstructuur voor risico op werkloosheid	321
5.4.2.1	Generieke werkloosheidspremie (Awf-premie)	321
5.4.2.2	Sectorpremie (gedifferentieerd)	322
5.4.3	Risico op arbeidsongeschiktheid	324
5.4.3.1	Basispremie Aof	325
5.4.3.2	Uniforme premie Aok	325
5.4.3.3	Gedifferentieerd percentage Whk	326
5.4.4	Risico op ziekte	328
5.4.5	Maximumpremieloon, franchise en anonieme werknemers	328
5.4.5.1	Maximumpremieloon	328
5.4.5.1.1	Maximumpremieloon en werkzaamheid bij meer werkgevers	329
5.4.5.2	Awf franchise	330
5.4.5.3	Anonieme werknemers	331
5.4.6	Opslagen op de premieheffing werknemersverzekeringen	331
5.4.6.1	WOR-heffing	331
5.4.6.2	Kinderopvangheffing	333
5.4.7	Premiekortingen en vrijstellingen	333
5.4.7.1	Premiekorting oudere werknemer	334
5.4.7.2	Premiekorting arbeidsgehandicapten	335
5.4.7.3	Premievrijstelling marginale arbeid	336
5.4.8	Eigenrisicodragerschap	337
5.4.8.1	Eigenrisicodragerschap voor de ZW	338
5.4.8.2	Eigenrisicodragerschap voor de WAO en WGA	339
5.5	Schematisch overzicht huidige tariefstructuur loonheffingen	341

---

5.6	Tariefstructuur voor loonsomheffing	343
5.6.1	Algemeen	343
5.6.2	Samenhang met tariefstructuur inkomstenbelasting	343
5.6.3	Mogelijkheid fiscalisering premieheffing	344
5.6.3.1	Fiscalisering premieheffing volksverzekeringen	345
5.6.3.1.1	Fiscalisering AOW	346
5.6.3.1.2	Fiscalisering Anw	349
5.6.3.1.3	Fiscalisering van de AWBZ/Zvw	351
5.6.3.2	Fiscalisering premieheffing werknemersverzekeringen	355
5.6.4	Afwegingen bij vormgeving tariefstelling loonsomheffing	357
5.6.4.1	Proportioneel of progressief tarief	357
5.6.4.2	Handhaving of afschaffing van maxima en franchise	359
5.6.4.2.1	De toekomst voor de maximumheffingsgrondslag in de werknemersverzekeringen	359
5.6.4.2.2	De toekomst voor de maximumheffingsgrondslag in de volksverzekeringen en Zvw	360
5.6.4.2.3	De toekomst voor de Awf-franchise	362
5.6.4.2.4	Handhaving of afschaffing bijzonder regime voor 65-plussers	362
5.6.4.3	Tariefstructuur werkgeversloonsomheffing	362
5.6.4.3.1	Hoofregel: het enkelvoudige proportionele tarief over de gehele werkgeversloonsom	363
5.6.4.3.2	Naheffing veelal geen enkelvoudig tarief, maar gebruteerd tarief	363
5.6.4.3.3	Afschaffing van afwijkende percentages	364
5.6.4.3.4	Afschaffing van de pseudo-eindheffing	364
5.6.4.4	Tariefstructuur premiesomheffing	365
5.6.4.4.1	Handhaving of afschaffing van de mogelijkheid eigen risicodragerschap en premiedifferentiatie	365
5.6.4.4.2	Tariefstructuur premiesomheffing	367
5.6.4.5	Enkele met de tariefstructuur samenhangende zaken	368
5.6.4.5.1	Bijzonder regime voor overheidspersoneel	368
5.6.4.5.2	Opslagen onder de loonsomheffing	369
5.6.5	Heffingskortingen, afdrachtverminderingen en premiekortingen	370
5.6.5.1	Heffingskortingen onder de loonsomheffing	370
5.6.5.2	Loonkostensubsidies onder de loonsomheffing	371
5.6.6	Toetsing tariefstructuur aan de onderzoekscriteria	373
5.7	Samenvatting en conclusie	375

HOOFDSTUK 6		
Wijze van heffen en administratieve verplichtingen		379
6.1	Inleiding	379
6.2	Wijze van heffen	379
6.2.1	Algemeen	379
6.2.2	Heffing op grond van loonbelastingtabellen versus VCR-methode	380
6.2.2.1	Loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen	380
6.2.2.2	Premieheffing werknemersverzekeringen en Zvw	382
6.2.3	Eindheffing van de werkgever	383
6.2.3.1	Heffing van de werkgever via eindheffing	384
6.2.3.1.1	Globale eindheffing onder voorwaarden	384
6.2.3.2	Heffing in geval van naheffing	385
6.2.3.3	Heffing in geval van pseudo-eindheffing	386
6.2.4	Systeem van heffing bij de loonsomheffing	389
6.2.4.1	Algemeen	389
6.2.4.2	Eliminatie verschil loonbelastingtabellen versus VCR-methode	389
6.2.4.3	Vereenvoudigen bij eindheffing en naheffing	390
6.2.4.3.1	Reguliere eindheffing	390
6.2.4.3.2	Eindheffing in geval van naheffing	391
6.2.4.3.3	Pseudo-eindheffing	392
6.2.5	Toetsing wijze van heffing aan onderzoekscriteria	395
6.3	Administratieve verplichtingen	396
6.3.1	Algemeen	396
6.3.1.1	Heffing premies sociale verzekeringen gekoppeld aan loonbelasting	397
6.3.1.1.1	Schakelbepaling voor de premieheffing volksverzekeringen	397
6.3.1.1.2	Schakelbepaling voor premieheffing werknemersverzekeringen	398
6.3.1.1.3	Schakelbepaling voor inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	401
6.3.1.2	Administratieve verplichtingen op grond van de AWR	402
6.3.1.2.1	Informatieverplichting	403
6.3.1.2.2	Identificatieplicht	404
6.3.1.2.3	Additionele verplichtingen voor administratieplichtigen	405
6.3.2	Administratieve verplichtingen werkgever	406
6.3.2.1	Verklaring persoonsgegevens en identificatie van werknemer	406
6.3.2.1.1	Identificatie van werknemer	406



6.3.2.1.2	Verklaring persoonsgegevens werknemer	407
6.3.2.2	Voeren loonadministratie	410
6.3.2.2.1	Aanleggen en bijhouden van een loonstaat	410
6.3.2.2.2	In of bij de loonadministratie te bewaren informatie	411
6.3.2.3	Verstrekken van jaaropgaaf	413
6.3.2.4	Gegevens in aangifte loonheffingen	413
6.3.2.5	Additionele verplichting als gevolg van gerichte eerstedagsmelding	417
6.3.2.5.1	Zesmaandsfictie	418
6.3.2.6	Verplichting tot het indienen van een correctiebericht	419
6.3.2.7	Concernverhoudingen	421
6.3.2.7.1	Samenhangende groep inhoudingsplichtigen	421
6.3.2.7.2	Fiscale eenheid	422
6.3.3	Verplichtingen werknemer	426
6.3.3.1	Verstrekken persoonlijke gegevens	427
6.3.3.2	Identificatieplicht op de werkplek	428
6.3.4	Toetsing administratieve verplichtingen aan de onderzoekscriteria	428
6.4	Samenvatting en conclusie	431
HOOFDSTUK 7		
	Internationale inpasbaarheid	435
7.1	Inleiding	435
7.1.1	Internationale inpasbaarheid	435
7.1.2	Verhouding tussen nationaal en internationaal recht	437
7.2	Uitbreidingen en beperkingen heffingssubject bij grensoverschrijding	439
7.2.1	Wonen in Nederland, werken in het buitenland	439
7.2.2	Wonen in buitenland, werken in Nederland	441
7.2.3	Schematisch overzicht toewijzingsregels nationale bepalingen	443
7.3	Internationaal belastingrecht	447
7.3.1	Verdragssituaties	447
7.3.1.1	Reikwijdte OESO-modelverdrag	448
7.3.1.2	Toewijzingsregels OESO-modelverdrag	450
7.3.2	Niet-verdragssituaties	455
7.3.2.1	Reikwijdte van het BvdB 2001	455
7.3.2.2	Toewijzingsregels BvdB 2001	456
7.4	Internationaal sociaalzekerheidsrecht	457
7.4.1	EU Vo. 883/2004 en 1408/71	458
7.4.1.1	Reikwijdte EU Vo. 883/2004 en 1408/71	459
7.4.2	EU Verordening 1408/71 in vogelvlucht	460

7.4.2.1	Personele en materiële werkingsfeer EU Vo. 1408/71	461
7.4.2.2	Toewijzingsregels onder EU Vo. 1408/71	462
7.4.3	Werkingsfeer van EU Vo. 883/2004	466
7.4.3.1	Personele en materiële werkingsfeer EU Vo. 883/2004	467
7.4.4	Toewijzingsregels arbeidsinkomen onder EU Vo. 883/2004	467
7.4.4.1	Werkzaam in één lidstaat, niet zijnde het woonland	468
7.4.4.2	Werkzaam in twee of meer lidstaten	470
7.4.5	Verschil in toewijzingsregels EU Vo. 1408/71 en EU Vo. 883/2004	471
7.5	Loonsomheffing(en) in internationale context	473
7.5.1	Afbakening loonsomheffing bij grensoverschrijdende arbeidsrelaties	473
7.5.1.1	Subjectafbakening ingeval een belastingverdrag en Verordening van toepassing zijn	475
7.5.1.2	Subjectafbakening ingeval geen belastingverdrag en Verordening van toepassing zijn	477
7.5.1.3	Geen samenloop belastingverdrag en Verordening	478
7.5.2	Toetsing aan onderzoekscriteria	479
7.6	Samenvatting en conclusie	481
HOOFDSTUK 8		
	Samenvatting en slotconclusie	487
8.1	Onderzoek en probleemstelling	487
8.1.1	Probleemstelling	488
8.1.2	Criteria en randvoorwaarden	488
8.2	Subjectafbakening	491
8.3	Objectafbakening	493
8.4	Tariefstructuur	496
8.5	Wijze van heffing	497
8.6	Administratieve verplichtingen	499
8.7	Internationale inpasbaarheid	501
8.8	Slotconclusie	502
	Summary and final conclusions	503
1.	Research and objective	503
1.1	Objective	503
1.2	Criteria and enabling conditions	504
2.	Definition of subject	507
3.	Definition of object	509

4.	Rate structure	512
5.	Manner of levying	514
6.	Administrative obligations	515
7.	International integration	517
8.	Conclusion	519
	<b>Jurisprudentieregister</b>	521
	<b>Literatuurlijst</b>	539
	<b>Trefwoordenregister</b>	551
	<b>Curriculum Vitae</b>	565



## LIJST MET AFKORTINGEN

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
Aok	Arbeidsongeschiktheidskas
AOW	Algemene Ouderdomswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awf	Algemeen Werkloosheidsfonds
AWIR	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BDWNV	Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen 2006
BNB	Beslissing in Belastingzaken
BUB WNV	Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden werknemersverzekering 1990
BUB 1999	Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999
BvdB 2001	Besluit voorkoming dubbele belasting
BW	Burgerlijk Wetboek
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CSV	Coördinatiewet Sociale Verzekering
DGB	Directoraat-Generaal Belastingdienst
EER	Europese Economische Ruimte
EIM	Economisch instituut voor midden- en kleinbedrijf
EU	Europese Unie
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HvJ	Hof van Justitie Europese Unie
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
IW	Invorderingswet
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964
MvA	Memorie van antwoord
NaV	Nota naar aanleiding van verslag

Lijst met afkortingen

---

NOB	Nederlandse orde van belastingadviseurs
NTFR	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht
OB	Wet Omzetbelasting
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOW	Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
RvS	Raad van State
S&O	Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk
SEOR	Instituut Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam
SER	Sociaal Economische Raad
SGI	Samenhangende groep inhoudingsplichtigen
STAR	Stichting van de Arbeid
SV	Sociale Verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
Ufo	Uitvoeringfonds voor de overheid
Uitv.besl. LB 1965	Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965
Uitv.reg. LB 2001	Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VAR	Verklaring arbeidsrelatie
VAR-dga	Verklaring arbeidsrelatie directeur-grotaandeelhouder
VAR-row	Verklaring arbeidsrelatie resultaat uit overige werkzaamheden
VAR-wuo	Verklaring arbeidsrelatie winst uit onderneming
VCR	Voortschrijdend cumulatieve rekenmethode
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VPB	Wet Venootschapsbelasting 1969
VPL	Wet VUT, Pensioen en Levensloop
VUT	Vervroegde uittreding
VV	Volksverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet arbeid en zorg
WFR	Weekblad fiscaal recht
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WfV	Wet fiscale vereenvoudiging
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Whk	Werkhervattingskas
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WML	Wettelijk minimumloon en minimum vakantietoeslag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WNV	Werknemersverzekeringen
WOF 2010	Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2010
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WSW	Wet op de sociale werkvoorziening
WUL 2010	Wet uniformering loonbegrip 2010
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte

WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
WVG	Wet voorzieningen gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WWI	Wet werk en inkomen
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	Zelfstandige zonder personeel





## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Inleiding

#### 1.1.1 Algemeen

De huidige wettelijke bepalingen waarmee werkgevers worden geconfronteerd als ze personeel in dienst hebben, zijn legio. De regelgeving beperkt zich niet tot het gebied van belasting en premieheffing, maar strekt zich eveneens uit tot het arbeids- en sociaalzekerheidsrecht. De (administratieve) verplichtingen die met het in dienst hebben van personeel samenhangen, zijn aanzienlijk en worden als zeer belastend ervaren. Een groot deel van deze wettelijke bepalingen en administratieve verplichtingen wordt voornamelijk ingegeven door de maatschappelijke behoefte om sturend in de markt op te treden. Ook leeft bij de wetgever en de wetuitvoerder een breed verspreide opvatting dat met een steeds meer gedetailleerde administratieplicht een betere controle kan worden uitgeoefend en zodoende misbruik, dan wel het ontgaan en ontduiken van regels kunnen worden voorkomen. De ambitie om voor elke situatie een passende regeling te bieden, resulteert in een woud aan regelgeving, dat het zicht op de zin van de regels gemakkelijk kan belemmeren.<sup>1</sup> Anderzijds constateert Pronk dat de politiek wel steeds meer aandacht schenkt aan de economische en maatschappelijke schade die aan oplopende administratieve verplichtingen verbonden is.<sup>2</sup> Dit valt ook af te leiden uit diverse initiatieven die de wetgever heeft genomen met het oog op het beperken van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In brede zin heeft de commissie-Stevens aanbevelingen gedaan in het kader van het verminderen van hinderlijke regeldruk.<sup>3</sup> Specifiek op het gebied van de loonheffingen heeft de wetgever de administratieve lasten proberen te verminderen met de operatie-Walvis, de Paarse Krokodil en de invoering van de Wfsv.<sup>4</sup> Ook de vereenvoudigingsvoorstellen uit het Belastingplan 2010

1. Zie in gelijke zin L.G.M. Stevens, *Durf te vertrouwen op open normen*, Deventer: Kluwer 2007, p. 109.
2. P.A. Pronk, *De verborgen Belastingdienst. De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, Delft: Eburon 2004, p. 4.
3. Commissie-Stevens, Verkenningnota Te druk met regels, juni 2005 respectievelijk *Domeinrapport financieel-administratieve regelgeving*, 30 augustus 2005.
4. Wet van 24 juni 2006, *Stb.* 2004, 311 (Walvis); Wet van 16 december 2004, *Stb.* 2005, 36 (Wfsv) en Wet van 14 december 2006, *Stb.* 2006, 682 (Paarse krokodil).

(de werkkostenregeling) en de daaraan gekoppelde wetsvoorstellen zijn groten-deels ingestoken vanuit de gedachte te komen tot minder administratieve lasten. De wetgever heeft echter ook diverse wetswijzigingen doorgevoerd die juist het tegenovergestelde effect teweeg hebben gebracht. Hierbij valt te denken aan de invoering van de Wet VPL, de Wet excessieve beloningsbestanddelen en de Wet versterking fiscale rechtshandhaving.<sup>5</sup> Verderop in deze paragraaf kom ik nog kort op deze initiatieven terug.

Eén van de grootste veroorzakers van administratieve lasten voor werkgevers is de fiscale inhoudingsplicht. Hetzelfde geldt voor de premieplicht voor de werknemersverzekeringen en het daaraan gekoppelde heffingssysteem. Het thans geldende heffingssysteem heeft zich sinds de Tweede Wereldoorlog langs drie aparte sporen ontwikkeld, te weten de (premieheffing) werknemersverzekeringen, de (premieheffing) volksverzekeringen en de heffing van loonbelasting. In 2006 is daar het afzonderlijke regime voor de zorgverzekering (Zvw) bijgekomen. Gevolg van deze gescheiden ontwikkelingstrajecten is bijvoorbeeld dat op het gebied van de gehanteerde begrippen (zoals loon, dienstbetrekking en werkgever/inhoudingsplichtige) discoördinatie is ontstaan. Dit heeft voor alle belanghebbenden (werkgevers, werknemers en de uitvoeringsinstanties) tot een complexe – en op tal van punten onduidelijke – wetgeving geleid. Daarnaast leiden ook de tariefstructuur en de verschillende administratieve verplichtingen tot discoördinatie tussen de socialezekerheids-wetgeving en de loonbelasting. In 2005 is de premieheffing werknemersverzekeringen overgeheveld van het UWV naar de Belastingdienst. Vóór die tijd was de uitvoering van beide heffingssystemen volledig gescheiden.

Ook nu de Belastingdienst volledig verantwoordelijk is voor de heffing en inning van de belasting- en premieheffing sociale verzekeringen, is de uitvoering van de (premieheffing) werknemersverzekeringen voor werkgevers nog een lastige aangelegenheid. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het UWV – die verantwoordelijk is voor de uitkeringskant van de werknemersverzekeringen – via de directe koppeling van de loonaangifte met de polisadministratie nog steeds een sterke invloed heeft op de informatie-uitvraag bij werkgevers. Veel van de gegevens die werkgevers in het kader van de gecombineerde loonaangifte moeten aanleveren, vloeien voort uit de gedetailleerdheid van de regels voor het vaststellen van de uitkeringen.

De hoogte van de administratieve lasten wordt dus enerzijds veroorzaakt door de (gedetailleerdheid van) informatie die voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen wordt verzameld. Anderzijds is de discoördinatie tussen de diverse wetgevingsgebieden een belangrijke bron van administratieve lasten. Deze discoördinatie kan bijvoorbeeld bestaan uit het door de uitvoeringsorganen verschillend interpreteren van begrippen als 'loon' en 'dienstbetrekking', maar

5. Wet van 16 juli 2005, *Stb.* 2005, 391 (Wet VPL); Wet van 27 september 2007, *Stb.* 2007, 376 (Wet versterking fiscale rechtshandaving) en Wet van 11 december 2008, *Stb.* 2008, 547 (Wet belastingheffing over excessieve beloningsbestanddelen).

kan ook voortvloeien uit het door de instanties opleggen van verschillende administratieve verplichtingen. De discoördinatie van de diverse begrippen en de daarmee gemoeide administratieve verplichtingen c.q. lasten moeten in de meeste gevallen worden gedragen door de werkgever/inhoudingsplichtige. Echter, ook de maatschappelijke kosten die de diverse uitvoeringsinstanties maken om bijvoorbeeld belasting en premies te innen, zijn aanzienlijk. Allers heeft in zijn proefschrift berekend dat de kostenquote van de loonbelasting en de premies sociale verzekeringen in 1989 ongeveer 5% van de opbrengst van deze heffingen bedroeg, waarvan 2/3 deel voor rekening van de werkgevers komt.<sup>6</sup> Verder blijkt dat de administratieve lasten van het in dienst hebben van personeel bij kleine werkgevers aanzienlijk hoger zijn dan bij grote werkgevers.

De oorspronkelijke bereidheid van de werkgevers om mee te werken aan de inhouding van belastingen en premies werd ingegeven vanuit het besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze maatschappelijke verantwoordelijkheid vloeit voort uit het participeren van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat. Een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat is het maatschappelijk contract, dat onder andere bestaat uit de verplichting van partijen om mee te werken aan het realiseren van publieke doelen.<sup>7</sup> Een van de publieke doelen is het op efficiënte wijze inhouden en afdragen van loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen. Echter, in de loop van decennia zijn deze 'heerendiensten' steeds verder uitgebreid, terwijl aan de niet of (onvoldoende) concrete naleving ervan steeds substantiëlere sancties zijn verbonden.

In de loop van decennia hebben diverse (staats)commissies met uiteenlopende vereenvoudigingsvoorstellen getracht deze steeds ingewikkelder wordende heffingssystematiek te vereenvoudigen, onder andere door coördinatie of harmonisatie van (delen van) de begrippenkaders.<sup>8</sup> Veel van de *vernieuwende* voorstellen hebben uiteindelijk niet geleid tot principiële wijziging van de wetgeving. Met de invoering van de zogenoemde 'operatie-Walvis' is wel een concrete stap gezet in de richting van een meer eenduidige wetgeving op het gebied van de heffingen op de inkomenscomponent loon. Hoewel hiermee op onderdelen voortgang is geboekt op de weg van een vereenvoudigende coördinatie van het begrippenkader in de loonheffingen, zijn veel discoördinatiepunten nog steeds niet opgelost.

Zelfs na invoering van de Walviswetgeving in 2005 en 2006 en de operatie 'Paarse Krokodil' in 2007 blijkt dat werkgevers nog steeds geconfronteerd worden met ingewikkelde wetgeving en een aanzienlijke (administratieve) lastendruk op de factor arbeid. De aanzienlijke regel- en belastingdruk leidt tot hoge uitvoeringskosten in de ruime zin van het woord en vormt daarmee mogelijk een belangrijke rem op de economische groei. Ook leidt het ingewikkelde stelsel van heffingen, dat

6. M.A. Allers, *Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1994, p. 178.

7. A.F.M. Nijssen, *Dansen met de octopus*, Delft: Eburin 2003, p. 45.

8. Denk hierbij aan de commissie-Van den Tempel (1952), de commissie-Veldkamp (1980), Grapperhaus (*Heerendiensten*, 1985), de commissie-Oort (1986), de commissie-Stevens (*Graag of niet*, 1991) en de commissie-De Boer (*Het loont de moeite*, 2000).

op het loon van werknemers van toepassing is, tot een voor deze werknemer moeilijk inzichtelijke – en daarmee veelal onbegrijpelijke – loonstrook.<sup>9</sup> Naast de heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen worden trouwens ook de premies voor pensioen en andere bedrijfstoneigen heffingen via de loonstrook afgewikkeld. Ook deze heffingen maken de loonstrook er voor de werknemer bepaald niet overzichtelijker op. Deze pensioenpremie en bedrijfstoneigen heffingen zijn echter niet zozeer het gevolg van wettelijke bepalingen, maar komen in de regel voort uit de onderhandelingen tussen de sociale partners. De omvang van de administratieve verplichtingen die hieruit voortvloeien zijn – in beperkte mate – door de werkgever zelf te beïnvloeden. Dit onderzoek beperkt zich nadrukkelijk tot de niet door de werkgever te beïnvloeden heffing van loonbelasting en de premies sociale verzekeringen (werknemers- en volksverzekeringen). Als op dat terrein vereenvoudiging wordt bereikt, kunnen werkgevers en werknemers zich ook wat betreft de onderling door hen overeengekomen regelingen aan die vereenvoudiging spiegelen.

Hoewel in de laatste jaren door de wetgever een poging is gedaan om het heffingssysteem te vereenvoudigen, heeft het politieke krachtenveld er echter ook voor gezorgd dat een deel van de bij die gelegenheid gerealiseerde systeemvereenvoudiging nadien weer ongedaan is gemaakt. Ik denk hierbij aan de invoering van de levensloopregeling en de fiscale behandeling van 'VUT-achtige' regelingen en de wetgeving op het gebied van de (pseudo-)eindeheffingen. Ook de vormgeving van de Zvw heeft niet bijgedragen aan een vereenvoudiging van het heffingssysteem.<sup>10</sup>

Met het in 2009 gedane voorstel een eenduidig loonbegrip in te voeren, leek echter een wezenlijke stap naar vereenvoudiging te worden gezet, zij het dat deze is beperkt tot verdere harmonisatie van de heffingsgrondslagen. Als gevolg van de val van het kabinet Balkenende IV zijn de desbetreffende vereenvoudigingsvoorstellen echter zonder overtuigende argumentatie als 'controversieel' bestempeld, met als gevolg dat verdere behandeling werd opgeschort.<sup>11</sup> Het daaropvolgende kabinet Rutte heeft eind 2010 schriftelijk aan de Tweede Kamer meegedeeld het wetsvoorstel vanwege de verwachte aanzienlijke vereenvoudiging die in de loonheffingsketen kan worden gerealiseerd en de mogelijke administratieve lastenverlichting voor werkgevers van € 380 miljoen snel weer in behandeling te willen nemen.<sup>12</sup> Op het moment dat dit onderzoek werd afgesloten, was het wetsvoorstel nog niet in behandeling genomen.

9. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, *Naar een transparanter loonstrookje*, Universiteit Leiden, 5 juli 2004, p. 7.

10. Zie in gelijke zin L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 233.

11. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 333, nr. 42 (lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Kamer op 20 april 2010).

12. Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer inzake de behandeling van aanhangige fiscale voorstellen, 4 november 2010, nr. AFP/2010/549M, p. 1. Uit deze brief valt af te leiden dat het kabinet ernaar streeft om het wetsvoorstel per 1 januari 2012 kracht van wet te laten krijgen.

Tegen een verdergaande samenvoeging van de premie- en loonbelastingheffing bestaan mijns inziens geen fundamentele en onoverkomelijke bezwaren; hooguit gebrek aan politieke wil dan wel moed om over te gaan tot een dergelijke grondige herziening van het volledige systeem van heffingen op het loon van werknemers. Er is dan ook voldoende reden te onderzoeken of de wijze waarop de heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen is vormgegeven (nog) eenvoudiger kan. Daarop richt zich dit onderzoek. In de volgende paragrafen zet ik de opzet van dit onderzoek nader uiteen.

### 1.1.2 *Loonsomheffing of geïntegreerde loonheffing een mogelijke vervolgstap?*

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het systeem van heffen voor alle heffingen op het loon sinds 2006 op hoofdpunten is geharmoniseerd.<sup>13</sup> De subjecten, grondslagen, tariefstructuur en de systematiek van berekening van de verschuldigde bedragen verschillen echter nog (sterk) van elkaar. Een verdere harmonisatie van de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen zou tot een verdergaande vereenvoudiging van het heffingssysteem kunnen leiden. Daarmee zullen – naar verwachting – de totale structurele uitvoeringskosten die betrekking hebben op de heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen voor zowel de werkgevers, als voor de uitvoeringsorganisatie(s) kunnen worden verminderd.<sup>14</sup> Een mogelijke vormgeving om dat te effectueren is een loonsomheffing.

De invoering van een loonsomheffing is in de afgelopen decennia al geregeld voorgesteld. De eerste keer dat dit serieus is geopperd, was door de Vereniging voor Belastingwetenschap in 1967.<sup>15</sup> Dit voorstel is vervolgens door Tuk nader uitgewerkt.<sup>16</sup> Hij nam als uitgangspunt dat de loonsomheffing als aparte heffing zou gaan fungeren, waarnaast de inkomstenbelasting als een soort aanvullende heffing voor bepaalde inkomsten zou gelden. In de benadering van

13. Zie par. 6.3.1.1 voor de directe koppeling van de wijzen van heffing van de sociale verzekeringen aan de heffingssystematiek die geldt voor de loonbelasting.

14. Administratieve kosten kunnen worden opgesplitst in (eenmalige) aanpassingskosten, tijdelijke administratieve lasten (in verband met onbekendheid van de nieuwe situatie) en structurele administratieve lasten (kosten in going-concernsituatie). Zie P.A. Pronk, *De verborgen Belastingdienst. De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, Eburon: Delft, 2004, p. 29.

15. *Is het mogelijk de inkomsten- en loonbelasting te vereenvoudigen door wijziging van de structuur?* (Geschriften van der Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 118), Deventer: Kluwer 1967. Hierbij laat ik het wetsvoorstel uit 1938 waarin een soort loonsomheffing werd voorgesteld buiten beschouwing, omdat dit wetsvoorstel door WO II en het als gevolg daarvan ingevoerde Besluit Loonbelasting 1940 nooit in behandeling is genomen.

16. C. Tuk, 'Vijfentwintig jaar vereenvoudigingen belastingen', *WFR* 1971/549.

Tuk zou de loonsomheffing geen verrekenbare voorheffing zijn van de inkomstenbelasting. Daarnaast valt op dat hij geen aandacht heeft besteed aan de premieheffing werknemersverzekeringen.

Ook door enkele van de in paragraaf 1.1.1 al aangehaalde (staats)commissies is de invoering van een loonsomheffing aan de orde gesteld. Zo constateert de commissie-Grapperhaus in haar rapport *Heerendiensten* dat een loonsomheffing op de langere termijn wenselijk is.<sup>17</sup> De commissie-Van Dijk heeft in haar rapport *Enige beschouwingen over een analytische inkomstenbelasting* een generieke en een specifieke loonsomheffing beschreven. De specifieke loonsomheffing zou alleen voor bepaalde looncomponenten worden ingevoerd, terwijl de generieke het gehele loondomein zou betreffen. De commissie-Van Dijk maakt geen analyse van de specifieke loonsomheffing, maar volstaat met het bespreken van enkele aspecten die voor de beoordeling van een loonsomheffing relevant zijn.<sup>18</sup> In de thans geldende loonbelasting zijn elementen van een specifieke loonsomheffing terug te vinden. Zo heeft het *eindheffingenregime* kenmerken van een *specifieke loonsomheffing*, zij het dat de werkgever nu veelal nog wel verplicht is de door hem verschuldigde belasting op werknemersniveau te specificeren. Ter voorkoming van misverstanden wil ik in dat kader er echter nadrukkelijk op wijzen dat met het eindheffingenregime niet wordt bedoeld de situatie waarin de van de werknemer geheven loonbelasting als eindheffing fungeert (art. 9.4 Wet IB 2001), omdat zij niet meer wordt gevolgd door een aanslag inkomstenbelasting, maar de situatie waarin de *werkgever* als subject van heffing in de loonbelasting wordt betrokken.<sup>19</sup> De *opslag op de premieheffing werknemersverzekeringen* voor de financiering van de kinderopvangtoeslag is een ander voorbeeld waarbij kenmerken van een specifieke loonsomheffing zijn waar te nemen.

Volgens Kavelaars is de specifieke loonsomheffing bruikbaar in gevallen waarin het op grond van praktische of theoretische gronden onwenselijk is bepaalde looncomponenten in de loon- en/of premieheffing te betrekken. Daarnaast beschrijft hij ook een aantal nadelen en bezwaren die aan de generieke loonsomheffing verbonden zijn.<sup>20</sup> Hij gaat er hierbij van uit dat de loonsomheffing een synoniem is voor *werkgeversheffing*. Als bezwaren van een dergelijke heffing noemt hij onder andere dat als de directe koppeling tussen premiegrondslag en uitkeringsgrondslag moet worden losgelaten, er geen rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer en dat het loon niet in de aanslagsfeer van de werknemer kan worden betrokken.

17. Commissie-Grapperhaus, *Heerendiensten*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985, deel 1, p. 16.

18. J.E.A.M. van Dijk, *Enige beschouwingen over een analytische inkomstenbelasting*, Den Haag: Vereniging voor de belastingwetenschap 1995, par. 4.5.3.

19. Hfdst. V Wet LB 1964 (heffing van de inhoudingsplichtige).

20. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand en Studietoeken nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 48-49.

Ook de Bouwstenennotitie van het Ministerie van Financiën besteedt aandacht aan de generieke en specifieke loonsomheffing.<sup>21</sup> De generieke variant wordt voorgesteld als alternatief voor de premieheffing volksverzekeringen. De specifieke loonsomheffing daarentegen zou volgens deze notitie geschikt kunnen zijn voor loonbestanddelen die nu onder de loonheffingen minder eenvoudig te belasten zijn. Volgens de notitie is een kenmerkend element van de daar bedoelde loonsomheffing, dat een deel van het huidige object van de loonbelasting wordt verschoven naar een heffing ten laste van de werkgever, terwijl die looncomponent overigens wetstechnisch deel zou kunnen blijven uitmaken van de Wet LB 1964.<sup>22</sup> Hiermee wordt door het Ministerie van Financiën een beperkte uitleg aan het begrip 'loonsomheffing' gegeven, in die zin dat het ervan uitgaat dat een loonsomheffing per definitie als werkgeversheffing wordt geheven.

Ook Stevens constateert dat de coördinatie door middel van een loonsomheffing over de gehele loonsom van de categorie 'overige beloningen' bij de werkgever het meest eenvoudig toepasbaar is.<sup>23</sup> Deze heffing kan volgens hem ook worden toegepast over niet-individualiseerbare voordelen van werknemers, terwijl voor individualiseerbare loonbestanddelen een individuele eindheffing meer geschikt is. Een verdergaande stap wordt volgens hem gezet door over te stappen op een integrale loonsomheffing, die in wezen een complement is van de vlaktaksdiscussie (zie hfdst. 2, par. 2.4.3.3).<sup>24</sup> In deze variant betaalt de werkgever over de totale loonsom een vast percentage loonsomheffing (loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen). In zijn benadering blijft het aan de werknemer uitbetaalde bedrag onderdeel van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. Het nettoloon wordt in dat geval gebruteerd aangegeven en het geïndividualiseerde loonsombelastingbedrag wordt verrekend als voorheffing.<sup>25</sup> Hij wenst deze loonsombenadering trouwens ook toe te passen op de heffing van de zorgpremies.

Verder besteedt ook Van Ballegooijen kort aandacht aan de loonsomheffing.<sup>26</sup> Hij concludeert dat er meer nadelen dan voordelen aan een loonsomheffing verbonden zijn. Ook Kavelaars constateert dat een loonsomheffing die uitsluitend van een werkgever wordt geheven niet erg populair lijkt te zijn.<sup>27</sup> Hij is van

21. Analyse van diverse mogelijke aanpassingen van de loon- en inkomstenbelasting (bouwstenennotitie), Ministerie van Financiën, Den Haag, 1994, p. 134-138 en bijlage 12.

22. Analyse van diverse mogelijke aanpassingen van de loon- en inkomstenbelasting (bouwstenennotitie), Ministerie van Financiën, Den Haag, 1994, bijlage 12, p. 12.1.

23. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 230; L.G.M. Stevens, 'Beleidsnotities 2008', *WFR 2007/989* (Stevens heeft de invoering van een loonsomheffing met zeer grote regelmaat in zijn publicaties bepleit).

24. L.G.M. Stevens, *Belasting: weggegooid geld? Fiscaal beleid 2002*, Deventer: Kluwer 2002, p. 136-139 besteedt aandacht aan deze vlaktaksdiscussie.

25. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 230-231.

26. C.W.M. van Ballegooijen, 'Vijftig jaar loonbelasting', *WFR 1991/53*.

27. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand en Studietoeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 48.

mening dat er voor de loonsomheffing geen goede argumenten zijn aan te voeren, anders dan het praktische argument dat het leidt tot een vermindering van de uitvoeringskosten voor werkgevers.<sup>28</sup>

Recent is de belangstelling voor de loonsomheffing weer toegenomen. Zo hebben – naast Stevens – onder andere Gradus en De Kam en Caminada gepleit voor invoering van een loonsomheffing met als doel te komen tot een vereenvoudiging van het loonstrookje.<sup>29</sup>

Niet alleen in de literatuur is de aandacht voor de loonsomheffing toegenomen. Ook het kabinet Balkenende IV leek serieuze plannen te hebben om op termijn een loonsomheffing in te voeren, zo blijkt uit bijvoorbeeld de Nota Vereenvoudiging premieheffing.<sup>30</sup> De eerste stappen in die richting zijn concreet gezet met de vereenvoudigingsvoorstellen van de WUL 2010.<sup>31</sup> Ook in het kader van de Brede Heroverweging is in april 2010 de mogelijkheid van een hybride loonsomheffing geopperd door de Studiegroep Begrotingsruimte.<sup>32</sup> Verder komt de Studiecommissie Belastingstelsel (commissie-Van Weeghel) echter tot de conclusie dat een zuivere loonsomheffing niet wenselijk is.<sup>33</sup>

Resumerend kan worden gesteld, dat er in de literatuur en bij de wetgever een lijn is te onderkennen, waarin er een toenemende belangstelling is voor invoering van een loonsomheffing, maar ook scepsis ten aanzien van de realisatiemogelijkheden. Dat vereist een nadere inventarisatie. Mijns inziens zijn er drie hoofdvormen te onderkennen waarin een loonsomheffing kan worden vormgegeven, te weten:

- een loonsomheffing geheven uitsluitend van de werkgever (par. 1.1.2.1);
- een loonsomheffing geheven uitsluitend van de werknemer (par. 1.1.2.2);
- een loonsomheffing voor een deel geheven van de werkgever en voor een ander deel van de werknemer (par. 1.1.2.3).

#### 1.1.2.1 100%-werkgeversheffing

De meest pure vorm van een loonsomheffing is als er één finale heffing plaatsvindt over de volledige loonsom van de werkgever. Een dergelijke 100%-werkgeversheffing vervangt de huidige heffingen over het loon. Een

28. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand en Studieboeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 52. J.E.A.M. van Dijck, *Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 1995, par. 4.5.2 geeft een overzicht van in de literatuur voorkomende suggesties tot invoering van een loonsomheffing.

29. R.H.J.M. Gradus, 'De charme van eenvoud; naar een sociale vlaktaks en één loonbegrip', *WFR* 2009/1103 respectievelijk C.A. de Kam en W.F.C. Stevens, 'Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging – een hordeloop', *WFR* 2008/989.

30. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 236, nr. 1.

31. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 2.

32. Studiegroep Begrotingsruimte, *Rapport brede heroverweging, Uitvoering belasting- en premieheffing*, rapport nr. 16 april 2010, p. 45-51.

33. Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing; een visie op het belastingstelsel*, Den Haag, 7 april 2010, p. 70-73.



belangrijk nadeel van deze variant is dat het systeem van de voorheffing op de inkomstenbelasting niet zonder aanvullende maatregelen – waaronder gekunstelde bruteringsoperaties – kan worden gehandhaafd. Daarnaast moet een oplossing worden gevonden voor de aansluiting met de uitkeringskant van de sociale verzekeringen. Immers, in deze variant van de loonsomheffing is alleen de totale loonsom van de werkgever relevant, zodat daaruit niet zonder meer informatie kan worden gehaald voor het vaststellen van het door de individuele werknemer genoten loon. Ook zal er als gevolg van het verschil in werking van de internationale regels voor belastingheffing en sociale zekerheid een situatie kunnen ontstaan dat grensoverschrijdend werkzame werknemers – of beter gezegd: hun werkgevers – geconfronteerd worden met een heffing die niet bij die internationale toewijzingsregels aansluit. Dit speelt bij volledige fiscalisering van de premies sociale verzekeringen. Dergelijke verschillen in internationale toewijzingsregels kunnen worden ondervangen, indien de tariefstructuur van de loonsomheffing opgesplitst blijft in een belasting- en premiecomponent (zie hfdst. 7).<sup>34</sup> Echter, omdat in onderhavige variant de werkgever subject van heffing is, zullen zonder nadere bepalingen de voorkomingsregels mogelijk niet door de werknemer geëffectueerd kunnen worden. Tot slot zal een volledige werkgeversheffing ertoe leiden dat het hele arbeidsvoorwaardenpakket en alle daaraan verbonden fiscale- en socialezekerheidsaspecten moeten worden heroverwogen om aanzienlijke inkomenseffecten dan wel effecten in de werkgeverslasten te voorkomen. Ook voor de diverse inkomensafhankelijke regelingen ontbreekt het zicht op het voor het individu of het gezin relevante inkomen als maatstaf voor toekenning van uitkeringen of toelagen. Op voorhand lijkt deze vorm van een loonsomheffing daarom niet de meest voor de hand liggende, zoals Kavelaars in het verleden terecht al heeft geconcludeerd (zie hiervoor).

#### 1.1.2.2 100%-werknemersheffing

Een andere vorm van een 'loonsomheffing' is een enkelvoudige heffing over de totale loonsom van de individuele werknemer die de huidige heffingen op het uit verschillende onderdelen bestaande loon vervangt. Strikt genomen is de aanduiding 'loonsomheffing' voor deze variant niet zonder meer passend, aangezien het begrip 'loonsom' in de literatuur vrij eenduidig wordt gebruikt voor het bedrag dat de *werkgever* totaal besteedt aan de lonen van al zijn werknemers. Toch kan mijns inziens ook in deze situatie het begrip (geïndividualiseerde) 'loonsom' worden gehanteerd, indien daaronder wordt verstaan het naar de individuele werknemer herleidbare totaalbedrag van het door de werkgever aan zijn werknemers uitgekeerde loon. Het voordeel van zo'n *100%-werknemersheffing* ten opzichte van de variant waarbij een loonsomheffing

34. Het al dan niet fiscaliseren van de premies sociale verzekeringen komt in hfdst. 5 uitgebreid aan bod.

volledig van de werkgever wordt geheven, schuilt erin, dat de loonsomheffing zodoende op een betrekkelijk eenvoudige wijze als voorheffing op de inkomstenbelasting kan fungeren. Ook kan een eenvoudigere koppeling worden gemaakt met de uitkeringskant van de sociale verzekeringen omdat per werknemer is vastgesteld wat zijn loon is. Hierin schuilt ook meteen een groot nadeel van deze vorm van een loonsomheffing, te weten dat – gegeven het huidige loonbegrip – alle voordelen, hoe klein dan ook, per werknemer moeten worden geadministreerd. Het huidige eindheffingenregime, dat in 1997 juist is ingevoerd om deze – voor werkgevers moeilijk uit te voeren – heffing te vereenvoudigen, wordt dan weer ongedaan gemaakt. Daarnaast geldt ook voor deze vorm van een loonsomheffing, dat het hele arbeidsvoorwaardenpakket en alle daaraan verbonden fiscale en socialezekerheidsaspecten moeten worden heroverwogen om aanzienlijke inkomenseffecten, dan wel effecten in de werkgeverslasten te voorkomen. Deze effecten kunnen desgewenst echter worden opgevangen door (langdurig) overgangsrecht. Doordat bij deze variant de werknemer het subject van heffing is, kunnen de internationale voorkomingsregels – net als in de huidige situatie – veelal wel worden geëffectueerd. Echter, ook bij deze variant geldt dat de internationale inpasbaarheid een punt van aandacht is indien ervoor gekozen wordt ook over te gaan tot fiscalisering van de premies sociale verzekeringen. Ook voor de 100%-werknemersheffing lijkt te gelden dat deze op voorhand niet de meest voor de hand liggende variant is. Immers, afschaffing van het huidige eindheffingsregime zal naar verwachting tot aanzienlijk meer uitvoeringslasten voor werkgevers leiden, omdat het huidige loonbegrip ertoe zal leiden dat elk voordeel – hoe gering ook – op werknemersniveau moet worden gewaardeerd en geadministreerd.

### 1.1.2.3 Loonsomheffing

Tot slot kan een 'loonsomheffing' zodanig worden vormgegeven dat het een combinatie is van bovenstaande twee varianten. Bij de loonsomheffing wordt de totale heffingsgrondslag als het ware opgesplitst in een per werknemer geïndividualiseerde loonsomheffing (*de werknemersloonsomheffing*) die wordt geheven van *de werknemer* en een specifieke (collectieve) loonsomheffing die – vergelijkbaar met de huidige eindloonbenadering – wordt geheven van *de werkgever* (*de werkgeversloonsomheffing*). Net als bij de 100%-werknemersheffing geldt ook voor deze variant dat er strikt genomen geen sprake is van een echte loonsomheffing in de klassieke zin van het woord. Ook hier geldt dat mijns inziens toch van het begrip 'loonsom' kan worden uitgegaan. Voor zover de heffing van de werknemer plaatsvindt, wordt daaronder dan verstaan het naar de individuele werknemer herleide totaalbedrag aan genoten loon. Voor zover de heffing van de werkgever plaatsvindt, kan worden aangesloten bij de in het algemeen gehanteerde invulling van het begrip 'loonsom'. Deze zogenoemde *loonsomheffing* vertoont grote gelijkenis met de huidige vormgeving van de loonbelasting. Enerzijds wordt in deze variant van de werknemer

geheven over een geïndividualiseerd deel van het loon of loonsom. Deze zal ik steeds aanduiden als *werknemersloonsom(heffing)*. Anderzijds worden de overige loonbestanddelen in een werkgeversheffing betrokken die wordt toegepast op een niet naar werknemer geïndividualiseerde grondslag per werkgever. Deze zal ik aanduiden als *werkgeversloonsom(heffing)*. Voordeel van deze variant is dat de werknemersheffing vrij eenvoudig kan aansluiten op de inkomstenbelasting en op de uitkeringskant van de sociale verzekeringen. Ook kan een eenvoudigere verdeling van de heffingen over werkgever en werknemer worden bereikt, die aansluit bij de huidige verdeling, zodat er grosso modo geen aanzienlijke inkomenseffecten of effecten in de werkgeverslasten hoeven te ontstaan. Vervolgens biedt deze variant ook de mogelijkheid om de loonbestanddelen die te bewerkelijk zijn om op werknemersniveau te administreren, in de heffing van de werkgever te betrekken. Een punt van aandacht blijft ook bij deze variant de internationale inpasbaarheid, zeker als de premieheffing volksverzekeringen en/of werknemersverzekeringen (en eventueel de zorgverzekering) volledig worden gefiscaliseerd. Hierbij geldt wel dat – gegeven het afwijkende karakter van de werknemersverzekeringen – daarvoor in beginsel een afzonderlijke loonsomheffing zal worden onderscheiden: *de premiesom(heffing)*, tenzij blijkt dat deze premieheffing volledig wordt gefiscaliseerd.

Deze derde variant lijkt – gezien bovenstaande argumenten – op voorhand de meest voor de hand liggende vorm van loonsomheffing te zijn. In elk geval is zij de meest eenvoudig realiseerbare variant van de drie door mij onderscheiden hoofdvormen van loonsomheffing. In dit onderzoek neem ik deze laatste vorm van loonsomheffing dan ook als uitgangspunt.

In paragraaf 2.4.3.3 besteed ik aandacht aan de vlaktaks-plus, een vorm van heffing die mogelijk tot nog verdergaande vereenvoudiging leidt dan de loonsomheffing, maar op middellange termijn lastiger realiseerbaar is dan de in dit onderzoek te toetsen variant. Daarom richt ik mij in dit onderzoek primair op de haalbaarheid van de in deze paragraaf kort afgebakende loonsomheffing.

## 1.2 Probleemstelling

De vorige paragraaf is afgesloten met de constatering dat de probleemstelling van het onderzoek wordt gericht op de loonsomheffing. De vraagstelling is erop gericht te ontdekken of deze vormgeving van een loonsomheffing ten opzichte van de huidige systematiek een beter heffingssysteem oplevert. Het antwoord op deze vraag zoek ik door toetsing van de volgende stelling:

*De loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels wordt geheven van de werkgever en deels van de werknemer. Deze loonsomheffing bestaat uit een werknemersloonsom en een werkgeversloonsom. Daarnaast wordt op zo veel mogelijk gelijke basis een premiesomheffing geheven.*

Schematisch zouden deze loonsomheffing er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

premiesomheffing	
werknemersloonsomheffing	werkgeversloonsomheffing
heffingsgrondslag	

Bovenstaande stelling wordt getoetst aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke rechtsbeginselen hebben de vormgeving van de loonbelasting respectievelijk de sociale verzekeringen beïnvloed en in hoeverre moeten deze rechtsbeginselen bij het vormgeven van een loonsomheffing hun geldingskracht behouden, of kunnen deze terecht in meer of mindere mate worden genegeerd? (**hoofdstuk 2**)
2. Wat zijn de kenmerken van een economisch efficiënte heffing? Zijn er economische redenen voor overheidsingrijpen, en zo ja, wat houden die redenen in? Welke instrumenten zijn beschikbaar om het eventueel verstoringseffect c.q. de afwentelingseffecten te minimaliseren? (**hoofdstuk 2**)
3. Kunnen de subjectafbakeringen voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd, en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing? Zijn er daarnaast nog arbeidsrelaties die nu niet onder het bereik van één van deze heffingen vallen, maar die wel onder het bereik van de loonsomheffing kunnen of zouden moeten worden gebracht? (**hoofdstuk 3**)
4. Kunnen de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing? Kan het loonbegrip in dit verband worden vereenvoudigd? Op welke wijze dient de heffingsgrondslag, of dienen de heffingsgrondslagen, voor de loonsomheffing te worden vormgegeven? (**hoofdstuk 4**)
5. Kunnen de tariefstructuren voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing? Op welke wijze dient de tariefstructuur van de loonsomheffing te worden vormgegeven? (**hoofdstuk 5**)
6. Kunnen de wijzen waarop de verschuldigde belasting respectievelijk premies sociale verzekeringen worden geheven (wijze van heffing) nog verder worden geharmoniseerd en vereenvoudigd? (**hoofdstuk 6**)

7. Welke administratieve verplichtingen blijven voor de werkgever en werknemer minimaal nodig om de doelstelling van de loonsomheffing te realiseren? (**hoofdstuk 6**)
8. Op welke wijze is de loonsomheffing inpasbaar in het internationale wetgevingskader? (**hoofdstuk 7**)

Paragraaf 1.3 bevat de criteria en randvoorwaarden die ik hanteer bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het toetsen van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling.

### 1.3 Criteria en randvoorwaarden

#### 1.3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de stelling dat de huidige heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen moet worden vervangen door een 'loonsomheffing' (hierna: *de loonsomheffing*) getoetst. Het doel van de samenvoeging van de huidige heffingen in één systeem van heffing – de loonsomheffing – is dat het model eenvoudiger toepasbaar wordt voor zowel de werkgevers, de werknemers als de uitvoeringsinstanties. Eenvoud in uitvoering is dan ook het eerste criterium waaraan in dit onderzoek wordt getoetst (zie par. 1.3.2).

Net als de huidige heffingen dient de loonsomheffing daarnaast te voldoen aan de criteria die aan een goed (belasting)stelsel worden gesteld. Stevens noemt als belangrijkste criteria effectiviteit en efficiëntie van een belastingstelsel.<sup>35</sup> Omdat deze criteria algemeen aanvaard zijn, worden deze ook in dit onderzoek als uitgangspunt genomen (zie par. 1.3.3 en 1.3.4).

In hoofdstuk 2 worden de criteria – voor zover nodig – verder geconcretiseerd.

Eén van de criteria waaraan een goed (belasting)stelsel ook moet voldoen is, dat het rechtvaardig moet zijn. Onder 'rechtvaardigheid' wordt verstaan dat de heffing wordt gedragen door het rechtvaardigheidsgevoel van de samenleving.<sup>36</sup> De loonsomheffing beoogt – zoals hiervóór al is uiteengezet – een aantal heffingen te vervangen. Ten aanzien van de bestaande heffingen heb ik geen signalen in de literatuur of anderszins kunnen vinden die erop duiden dat deze als zodanig niet rechtvaardig zijn, of geen draagvlak in de samenleving hebben. Aangezien de loonsomheffing in essentie een bundeling is van deze afzonderlijke heffingen, is – aangenomen dat deze loonsomheffing voldoet aan de overige in dit onderzoek gehanteerde criteria – logischerwijs niet aannemelijk dat deze loonsomheffing in zoverre wel in strijd zou zijn met het rechtvaardigheidsbeginsel. Daarnaast wordt met de relevante rechtsbeginselen indirect rekening gehouden met het rechtvaardigheidsbeginsel. Rechtvaardigheid is in zoverre geen afzonderlijk criterium in dit onderzoek. Ook het

35. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 20.

36. L.G.M. Stevens, *Belasting: weggegooid geld?, fiscaal beleid 2002*, Deventer: Kluwer 2002, p. 22.

criterium van 'rechtsgelijkheid' is geen afzonderlijk criterium in dit onderzoek. Met rechtsgelijkheid wordt bedoeld dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en dat een onderscheid tussen gelijke gevallen objectief en gerechtvaardigd moet zijn.<sup>37</sup> Rechtsgelijkheid wordt mijns inziens niet gewaarborgd door steeds fijnmazigere wetgeving. Daarom mag worden verwacht dat een loonsomheffing door haar bredere strekking, dit criterium eerder ondersteunt dan verzwakt. Eenvoud, begrijpelijkheid, duidelijkheid en toegankelijkheid van de wettelijke bepalingen zijn belangrijker factoren. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.4.3 kom ik hier wat uitgebreider op terug in het kader van de beschouwing over hantering van meer open normen.

### 1.3.2 *Eenvoud in uitvoering*

Het eerste criterium waaraan de loonsomheffing moeten voldoen, is: eenvoud in uitvoering. Het nieuwe heffingssysteem moet (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen met elk een eigen regime. Er is aan het criterium van eenvoud in uitvoering voldaan, indien de loonsomheffing resulteert in een wettelijke systematiek die begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker wordt dan het huidige wettelijke kader. Eenvoud komt tot uitdrukking in minder gedetailleerde en duidelijke en ondubbelzinnige wet- en regelgeving.

Een ander beginsel waaraan een goed (belasting)stelsel moet voldoen, is het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel komt er de facto op neer dat de heffingsregels wettelijk goed zijn vastgelegd. Dit is een vereiste dat voor alle goede wetgeving geldt. Dit beginsel heeft een sterke overlap met de kwaliteitscriteria eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.<sup>38</sup> Dit valt bijvoorbeeld af te leiden uit de Nota Zicht op wetgeving, waarin is opgemerkt dat onnodige en ongewenste verscheidenheid ten aanzien van dezelfde of verwante kwesties in regelingen of in de praktijk dienen te worden voorkomen, omdat deze de overzichtelijkheid van het recht, en daarmee de rechtszekerheid, schaadt.<sup>39</sup> Het beginsel 'rechtszekerheid' is geen afzonderlijk criterium in dit onderzoek, maar wordt geacht te zijn gewaarborgd indien aan het criterium 'eenvoud in uitvoering' is voldaan en de heffingsregels voor de loonsomheffing vervolgens wettelijk goed zijn vastgelegd.

### 1.3.3 *Efficiëntie*

Het tweede criterium waaraan de loonsomheffing moeten voldoen, is dat de heffingen efficiënter – althans niet minder efficiënt – zijn dan het huidige heffingssysteem voor de loonbelasting en premies sociale verzekeringen. De

37. Ministerie van Justitie, Nota Zicht op wetgevingskwaliteit, Boom, Den Haag, 2005, p. 92.

38. Ministerie van Justitie, Nota Zicht op wetgevingskwaliteit, Boom, Den Haag, 2005, p. 93.

39. Ministerie van Justitie, Nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II 1990/91*, nr. 2, p. 29.

heffing moet op een zo doelmatig mogelijke wijze verlopen (zie ook par. 1.3.4). Vanwege de economisch versturende effecten van heffingen en de administratieve inspanningen (inclusief de daaraan verbonden kosten) dient een heffingssysteem zodanig te zijn vormgegeven, dat de heffingen op zich zo weinig mogelijk versturend werken. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 onderzoek ik aan welke voorwaarden een heffing moet voldoen, wil deze economisch zo min mogelijk versturend – dus zo efficiënt mogelijk – werken.

#### 1.3.4 *Effectiviteit*

Het derde criterium waaraan de loonsomheffing moeten voldoen, is dat deze heffingen effectiever – althans niet minder effectief – zijn dan het huidige heffingssysteem voor de loonbelasting en premies sociale verzekeringen. Er is sprake van een effectieve heffing als deze op de gewenste wijze bijdraagt aan de door de wetgever beoogde doelstellingen.<sup>40</sup>

De loonsomheffing voldoet aan het criterium van effectiviteit indien deze de (hoofd)doelstelling(en) van de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen realiseren (zie hfdst. 2, par. 2.2).

#### 1.3.5 *Erkenning rechtsbeginselen*

Bij de vormgeving van de loonsomheffing moeten afwegingen worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld het al dan niet handhaven van een progressieve tariefstructuur, het al dan niet fiscaliseren van de premies sociale verzekeringen en zorgverzekeringspremie of het in stand houden van de premiemaxima en de franchise. Deze afwegingen maak ik aan de hand van de in de literatuur ontwikkelde rechtsbeginselen. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3 inventariseer ik welke rechtsbeginselen er aan de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen ten grondslag liggen en in welke mate ze deze heffingen beïnvloeden. De gevonden beginselen dienen als uitgangspunt voor het toetsen van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt.

### 1.4 **Afbakeningen en beperkingen van het onderzoek**

Het onderzoek is beperkt tot de heffing van loonbelasting, de premie volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Waar nuttig, besteed ik aandacht aan aanpalende heffingen, zoals de kinderopvangheffing, de WOR-heffing en afdrachtverminderingen. Aan de heffing van pensioenpremies en allerlei bedrijfstakeigen regelingen wordt geen aandacht geschonken. De reden voor uitsluiting van deze laatste twee heffingen over het loon is dat deze niet rechtstreeks op grond van een wettelijke bepaling verschuldigd zijn, maar veelal voortvloeien uit de

40. Ministerie van Justitie, Nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II 1990/91*, nr. 2, p. 30.

onderhandelingen over de secundaire arbeidsvoorwaarden tussen de sociale partners. In zoverre zijn ze – zij het in beperkte mate – door de werkgevers en de werknemers zelf te beïnvloeden.

Ook besteed ik geen afzonderlijke aandacht aan de inning van de heffingen, zoals opgenomen in de IW 1990. Het inningsproces als zodanig wordt als gevolg van de eventuele invoering van de loonsomheffing immers niet gewijzigd. Het onderzoek beperkt zich daarom tot de heffing van de bovengenoemde heffingen. Uit de parlementaire geschiedenis van de AWR valt af te leiden dat onder *heffing* het hele proces van vaststelling van het juiste bedrag van de uit de wet voortvloeiende belastingschuld (en premieschuld) wordt verstaan.<sup>41</sup> Dat complex van regels komt derhalve aan de orde.

Het bestaande socialezekerheidsstelsel is het uitgangspunt. Bepiegelingen over structurele herzieningen van het socialezekerheidsstelsel – zoals het door Leijnse beschreven driepijlermodel – blijven (hoe interessant ze overigens ook zijn) buiten beschouwing.<sup>42</sup> In dit onderzoek wordt alleen de financieringskant van de huidige sociale verzekeringen in aanmerking genomen en dat slechts voor zover dit een aangelegenheid van de overheid is. Private regelingen zijn geen onderdeel van het onderzoek. Ook een onderzoek naar de wenselijkheid van een eventuele verschuiving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van de sociale verzekeringen richting private partijen blijft buiten het onderzoek. Het onderzoek richt zich dan ook op het systeem van financiering van het publieke deel van de sociale verzekeringen; meer specifiek: de volksverzekeringen (incl. Zvw) en de werknemersverzekeringen.

Ook de wijze waarop het recht op uitkeringen kan (dan wel beter zou kunnen) worden vormgegeven, blijft buiten beschouwing. In het kader van het onderzoek is het echter wel relevant om de relatie tussen de heffingsgrondslagen en de uitkeringsgrondslag te behandelen.

Tot slot blijven de sociale voorzieningen en andere sociale regelingen die uit de algemene middelen worden gefinancierd (o.a. bijstandsuitkeringen), buiten het bereik van dit onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot de vraag op welke wijze de financiering – of premieheffing – van de sociale verzekeringen en de loonbelasting kan worden geharmoniseerd.

Aan het eind van dit onderzoek zal worden onderzocht onder welke voorwaarden de loonsomheffing inpasbaar is in het internationale wetgevingskader. Onderlinge afstemming is essentieel indien regelingen een verschillend onderwerp betreffen, maar door hun effecten sterk op elkaar inwerken. In de huidige situatie kunnen er door toepassing van de internationale toewijzingsregels verschillen ontstaan in de belasting- respectievelijk premieplicht. Dit onderscheid zal met de loonsomheffing niet opgelost kunnen worden, omdat het een

41. *Kamerstukken II 1954/55*, 4.080, nr. 3, p. 12-13.

42. F.L. Leijnse e.a., *Anders denken over zekerheid. Levensloop, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002, par. 4.



gevolg is van de geheel eigen internationale toewijzingsstructuur voor beide wetgevingsgebieden. Zo wordt de fiscale heffingsbevoegdheid van een land bepaald op basis van een – in de regel op het OESO-modelverdrag gebaseerd – bilateraal belastingverdrag. Belastingplicht ontstaat vervolgens pas indien het desbetreffende land zijn heffingsbevoegdheid via nationale wetgeving ook daadwerkelijk effectueert. Anderzijds volgt de verzekerings/premieplicht – althans voor zover het een EU-situatie betreft – rechtstreeks uit de supranationale EU Vo. 883/2004. Als gevolg van de sterke werking van die Verordening kan er verzekerings/premieplicht ontstaan, zelfs indien deze niet uit de nationale wet volgt (of omgekeerd).

De loonsomheffing kan in het kader van dit onderzoek dan ook als internationaal en EU inpasbaar worden beschouwd, indien deze de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen kan vervangen, zonder dat dit binnen het internationale en Europeesrechtelijke kader tot acceptatieproblemen leidt. Voorts mag de loonsomheffing er niet toe leiden dat er ten opzichte van de huidige situatie additionele mogelijkheden ontstaan om belasting/premieplicht te ontgaan. Afwezigheid van acceptatieproblemen impliceert dat de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen zonder dat er allerlei acties in internationaal en EU-verband nodig zijn om te bereiken dat de loonsomheffing door de andere contract sluitende staten wordt erkend. De internationale inpasbaarheid onderzoek ik in hoofdstuk 7.

## 1.5 Opzet van het onderzoek

In hoofdstuk 2 werk ik de karakteristieken van de loonheffingen verder uit. Paragraaf 2.2 van dat hoofdstuk besteedt eerst aandacht aan het onderscheid tussen belastingen en premies sociale verzekeringen. De aard en doelstellingen van deze heffingen gebruik ik voor een verdere invulling van het criterium 'effectiviteit' (zie par. 1.3.4). Vervolgens onderzoekt paragraaf 2.3 welke rechtsbeginselen voor de loonbelasting- en premieheffing sociale verzekeringen te onderkennen zijn. Deze rechtsbeginselen gebruik ik voor een nadere invulling van het criterium 'erkenning rechtsbeginselen' (zie par. 1.3.5). Paragraaf 2.4 analyseert de economische aspecten van heffingen op arbeid. De kenmerken voor een economisch efficiënte heffing hanteer ik voor de toets of de loonsomheffing voldoet aan het criterium van efficiëntie (zie par. 1.3.3). Aan het eind van hoofdstuk 2 is een schematisch overzicht opgenomen van het toetsingskader aan de hand waarvan de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling wordt getoetst.

In hoofdstuk 3 staat de subjectafbakening van de loonsomheffing centraal. Allereerst onderzoeken paragrafen 3.2 en 3.3 welke verschillen er bestaan tussen de huidige subjectafbakening voor de loonbelasting, respectievelijk de premieheffing sociale verzekeringen. Paragraaf 3.4 besteedt aandacht aan de

positie van de werkgever/inhoudingsplichtige. Tot slot onderzoekt paragraaf 3.5 op welke wijze de subjectafbakening voor de loonsomheffing moet worden vormgegeven. Hierbij onderzoek ik welk criterium voor de subjectafbakening als uitgangspunt kan worden genomen. Vervolgens analyseer ik of de huidige verschillen tussen de subjectafbakeningen kunnen worden beperkt of zelfs geheel kunnen worden geëlimineerd. Tot slot inventariseer ik of er arbeidsrelaties zijn die nu niet onder het bereik van de loonbelasting respectievelijk de premieheffing sociale verzekeringen vallen, maar wel onder het bereik van de loonsomheffing kunnen worden gebracht.

Hoofdstuk 4 onderzoekt op welke wijze de grondslag voor de loonsomheffing vormgegeven moet worden. Paragraaf 4.2 brengt de verschillen tussen de huidige grondslagen in kaart. Hierbij wordt eveneens aandacht besteed aan de voorstellen uit het Belastingplan 2010 c.s. In paragraaf 4.3 onderzoek ik of het huidige loonbegrip voor de objectafbakening van de loonsomheffing gehandhaafd kan blijven, dan wel dat dit begrip moet worden aangepast. In paragraaf 4.4 beschrijf ik hoe de heffingsgrondslagen van de loonsomheffing zich tot elkaar moeten verhouden en op welke wijze deze grondslagen (ten opzichte van elkaar) afgebakend moeten worden. Tot slot onderzoek ik de relatie van de grondslag(en) voor de loonsomheffing met enkele andere (heffings)grondslagen.

Hoofdstuk 5 analyseert de tariefstructuren van de loonbelasting, respectievelijk de premieheffing sociale verzekeringen en beoordeelt of deze kunnen worden geüniformeerd of mogelijk zelfs geïntegreerd. Nadat in paragraaf 5.2 tot en met 5.4 de tariefstructuur van de huidige heffingen in kaart is gebracht, onderzoek ik in paragraaf 5.5 op welke wijze de tariefstructuur voor de loonsomheffing vormgegeven moet worden. Hierbij ga ik in op de vragen of de premieheffing volksverzekeringen respectievelijk werknemersverzekeringen al dan niet kunnen worden gefiscaliseerd en of de huidige premiemaxima en franchise, de heffingskortingen en loonkostensubsidies gehandhaafd kunnen worden. Ook onderzoek ik of er een proportionele, dan wel progressieve tariefstructuur wordt gehanteerd. Vervolgens ga ik in op de vraag of de premie-differentiatie en het eigen risicodragerschap voor de loonsomheffing worden gehandhaafd.

Hoofdstuk 6 behandelt enkele afzonderlijke onderwerpen. Paragraaf 6.2 onderzoekt in hoeverre de huidige wijze van heffing bruikbaar is bij de vormgeving van de loonsomheffing en in hoeverre de verschillen in de wijze van berekening van de verschuldigde heffing kunnen worden geëlimineerd. Vervolgens inventariseer ik in paragraaf 6.3 of de administratieve verplichtingen voor de loonsomheffing – zoals die in hoofdstukken 3 tot en met 5 tot stand is gekomen – kunnen worden verminderd. Hierbij bezie ik nader welke administratieve verplichtingen minimaal noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de loonsomheffing te realiseren.

Vervolgens behandelt hoofdstuk 7 de laatste nog openstaande vraag: of de loonsomheffing ook inpasbaar is in het internationale kader. Daartoe onderzoek ik in de eerste plaats welke bepalingen in de nationale wetgeving zijn

opgenomen ten aanzien van grensoverschrijdende arbeidsrelaties. Ook breng ik de toewijzingsregels uit het OESO-modelverdrag, het BvdB 2001 en EU Vo. 883/2004 in kaart. Vervolgens onderzoek ik op welke wijze de subjectafbakening voor de loonsomheffing kan worden afgestemd op deze internationale toewijzingsregels. In dat kader sluit ik af met een analyse of de loonsomheffing in het internationale en het EU kader inpasbaar is.

Hoofdstuk 8 bevat een samenvatting van het onderzoek. Tot slot wordt de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling aan de hand van conclusies per deelvraag getoetst.



## HOOFDSTUK 2

# Karakteristieken loonheffingen

### 2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de stelling dat de loonsomheffing, die deels van de werknemer en deels van de werkgever wordt geheven, de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen (inclusief de inkomensafhankelijke premie zorgverzekering) kan vervangen, getoetst. In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 heb ik de criteria geformuleerd op basis waarvan wordt getoetst. Het betreft de volgende criteria:

1. eenvoud in uitvoering;
2. efficiëntie;
3. effectiviteit;
4. erkenning rechtsbeginselen.

De criteria 'effectiviteit', 'efficiëntie' en 'erkenning rechtsbeginselen' worden in dit hoofdstuk nader ingevuld. Paragraaf 2.2 onderzoekt wat de achtergrond en doelstellingen van de loonbelasting, respectievelijk de premieheffing sociale verzekeringen zijn. Met de term 'sociale verzekeringen' zal ik steeds – tenzij anders is aangegeven of uit de context blijkt – doelen op de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de zorgverzekering. Aan de hand daarvan wordt het criterium effectiviteit verder ingevuld.

In paragraaf 2.3 onderzoek ik welke rechtsbeginselen er voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen te onderkennen zijn. Vervolgens analyseer ik welke van deze rechtsbeginselen bij de vormgeving van de loonsomheffing relevant zijn.

Paragraaf 2.4 beschrijft aan welke voorwaarden een heffing moet voldoen, wil deze economisch zo min mogelijk verstorend – dus zo efficiënt mogelijk – werken. Aan de hand van die analyse wordt een nadere invulling gegeven aan het criterium 'efficiëntie'. In deze paragraaf besteed ik ook aandacht aan een aantal onderwerpen die voor de afwegingen over de specifieke invulling van de loonsomheffing relevant zijn, maar als zodanig niet direct in de criteria worden opgenomen. Daarnaast geeft een aantal nader te behandelen onderwerpen een aanvullende onderbouwing van de in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 geformuleerde randvoorwaarden. Ik behandel ze hier in hun economische context.

Er is een nauwe relatie tussen de fiscale en socialezekerheidsbeginselen (par. 2.3) en de economische kenmerken van een goede heffing (par. 2.4). Deels zullen ze elkaar zelfs overlappen. Doel van de afzonderlijke behandeling in dit hoofdstuk is om overzichtelijker in kaart te kunnen brengen op welke wijze de criteria die aan dit onderzoek ten grondslag liggen nader worden ingevuld.

In paragraaf 2.5 sluit ik af met een schematisch overzicht van het toetsingskader op grond waarvan de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling wordt getoetst.

## 2.2 (Loon)belastingheffing versus premieheffing sociale verzekeringen

### 2.2.1 Algemeen

Het onderhavige onderzoek beweegt zich op het raakvlak van belastingheffing en financiering van de sociale verzekeringen. In de literatuur worden verschillende definities voor het begrip 'belasting' gebruikt.<sup>1</sup> De gemeenschappelijke elementen die uit deze definities gehaald kunnen worden, leiden – kort gezegd – tot de conclusie dat het bij belastingen gaat om verplichte betalingen aan de overheid waar geen rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat en die op democratische wijze tot stand gekomen zijn.

De gemeenschappelijke elementen uit de definities van sociale zekerheid leiden daarentegen tot de conclusie dat het bij *sociale zekerheid* gaat om het bieden van een bepaalde mate van bestaanszekerheid aan mensen die in een situatie verkeren, waarin deze zekerheid wordt bedreigd.<sup>2</sup> De *sociale verzekeringen* vallen binnen dit bredere begrip 'sociale zekerheid'. Uit de definitie die Veldkamp geeft van sociale verzekeringen kan worden afgeleid dat er tegenover de aanspraak een (premie)betaling staat.<sup>3</sup> Goudswaard c.s. concluderen dat de aard van de premies sociale verzekeringen zich – afhankelijk van diverse factoren – bewegen op een glijdende schaal tussen belastingen en marktprijzen.<sup>4</sup> Waar op deze schaal de premieheffing moet worden ingedeeld is afhankelijk van het karakter van de sociale verzekering. Anders verwoord: de

1. B. Schendstok, *Elementair belastingrecht voor economen*, Deventer: Kluwer 1978, bijlage I geeft een overzicht van de bekendste definities. Zie ook P.J.A. Adriani, *Het belastingrecht, zijn grondslagen en ontwikkelingen, deel II*, Amsterdam/Antwerpen, 1949, p. 59.
2. Zie bijv. M.G. Levenbach, 'Sociale zekerheid', *Sociaal maandblad*, 2e jaargang, nr. 11; W.H. Beveridge, *Sociale insurance and allied services*, London: HMSO 1942, p. 120, par. 300; J.C. van Dam en G.M.J. Veldkamp, *Ondermijnt de sociale zekerheid het verantwoordelijkheidsgevoel en zo ja op welke wijze kan de maatschappelijke zorg hiervoor een tegenwicht scheppen?*, Rotterdam: Vereniging van Leiders van Openbare Diensten en Instellingen van Sociale Zorg 1950, p. 5.
3. G.M.J. Veldkamp, *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale verzekering*, Alphen aan de Rijn: N. Samson N.V. 1949, p. 13.
4. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274.

mate waarin solidariteit dan wel de kostendeckende prijs van een individuegerichte prestatie de hoogte van de premie bepaalt. In paragraaf 2.3.3.1 ga ik verder in op deze spanning tussen solidariteit en equivalentie.

Er is dus een belangrijk verschil tussen belasting en sociale verzekering: belastingen kennen geen directe uitkeringskant, althans geen uitkeringskant met individueel afdwingbare prestaties, terwijl de sociale verzekeringen zich – althans zeker bij hun totstandkoming – juist primair richt(t)en op de uitkeringskant, waarbij de financiering, c.q. de premieheffing in feite daarvan meer een afgeleide is.

Gelet op deze verschillende rechtsgebieden, die slechts in de heffing een gemeenschappelijk element hebben, ga ik eerst op de meer principiële kant van beide rechtsgebieden in om te bezien waar de raakvlakken en de essentiële verschillen zitten.

Paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 beschrijven de plaatsbepaling, functie en doelstellingen van de (loon)belasting respectievelijk de sociale verzekeringen. Vervolgens onderzoek ik in paragraaf 2.2.4 wat de plaatsbepaling, functie en doelstellingen voor de loonsomheffing is. Daarbij besteed ik ook aandacht aan de reikwijdte van de instrumentele functie en het toepassen van meer open normen. Tot slot ga ik in op het al dan niet verplichte karakter van de sociale verzekeringen. Deze raakvlakken en essentiële verschillen worden vervolgens betrokken in de afwegingen die gemaakt worden ter toetsing van de onderzoeksvraag.

### **2.2.2 Plaatsbepaling, functies en doelstelling(en) (loon)belastingheffing**

De Langen heeft aandacht besteed aan de plaatsbepaling van de heffingen op het terrein waarbinnen de overheid optreedt. Volgens hem wordt eerst met behulp van de openbare financiën vastgesteld welke totaalbedragen de overheid in de komende periode nodig heeft. Vervolgens wordt met behulp van de leer van de heffingen (vaak aangeduid als de belastingleer) dit vereiste bedrag over de belastingplichtigen verdeeld en geïnd. De belastingleer houdt zich vervolgens bezig met de vraag op welke wijze deze dekking op een verantwoorde wijze verkregen kan worden.

Volgens Smeets beweegt de belastingleer zich op het grensvlak van drie wetenschappen, te weten: de ethiek, de economie en het recht.<sup>5</sup> Hieraan kunnen volgens hem bijvoorbeeld sociale of politieke facetten worden toegevoegd. Volgens Stevens bestaat er een permanente spanning tussen economische beslissingen en rechtsbeslissingen.<sup>6</sup> De schaarsteproblematiek die in de economische wetenschap centraal staat, is volgens hem niet slechts een materiële problematiek, maar roept in de verhouding tussen mensen ook

5. M.J.H. Smeets, 'Herbezinning over de grondbeginselen van de belastingheffing', *Economie*, jaargang 27, nr. 1-2, oktober/november 1962, p. 58.

6. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1980, p. 34.

rechtsproblemen op. De belastingwetenschap is daarom noch zuiver economisch, noch zuiver juridisch.

In de literatuur bestaat consensus over het feit dat belastingheffing drie functies kan hebben, te weten de budgettaire functie, de instrumentele functie en de steunfunctie.<sup>7</sup> De *budgettaire functie* houdt niet meer en niet minder in dan dat de belastingheffing plaatsvindt om de overheidsuitgaven te financieren. Dit wordt in de regel als hoofdfunctie gezien. Met de *instrumentele functie* wordt uiting gegeven aan het feit dat een belasting als sturingsinstrument kan worden gebruikt, die veelal in nevendoelen van de belastingheffing tot uitdrukking komt. De belastingheffing wordt in dit geval direct dienstbaar gemaakt aan de algemene economische politiek. De *steunfunctie* – tot slot – houdt in dat het bestaansrecht van een belasting wordt ontleend aan het feit dat deze heffing primair dient ter ondersteuning van een andere belasting.

De basisfunctie van de belastingheffing (als zuiver financieringsmiddel) wordt aangevuld met een stuurfunctie (ter realisatie van overheidsbeleid). In de literatuur wordt verschillend gedacht over het belang van beide functies. Smeets omschrijft de heffingen die naast de 'oorspronkelijke' belastingen staan, als parafiscale heffingen.<sup>8</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat de stuurfunctie volgens hem ondergeschikt is aan de budgettaire functie.

Hofstra schreef in 1939 dat belastingheffing gezien moet worden als een onscheidbaar geheel van het organische geheel dat de rechtsorde vormt. De overheid dient volgens hem niet te aarzelen ook de belastingheffing zo nodig te gebruiken als een middel tot vervulling van haar sociaaleconomische taak.<sup>9</sup> In *Fiscale Fascinatie* constateert Stevens dat 'de architect van de welvaartsstaat' in het fiscale beleid een effectief instrument heeft gevonden om 'zijn masterplan' te verwezenlijken.<sup>10</sup> Dit heeft volgens hem geleid tot een sterke instrumentalisering van het belastingrecht, aangezien voor allerlei 'goede beleidsdoelen' wel een of andere fiscale maatregel is getroffen. Hij pleit voor terughoudendheid en stelt dan ook voor dat de politici zich steeds de vraag blijven stellen of het fiscale instrument dat hun voor ogen staat, wel het optimale resultaat oplevert. Volgens Van Overbeeke betalen de gezamenlijke burgers van de staat de nationale productie. De staat zal daarbij altijd alle desbetreffende belangen moeten afwegen en slechts ingrijpen indien het particulier initiatief niet in staat of niet bereid is een noodzakelijke taak te vervullen, dan wel moeten ingrijpen om misverstanden weg te nemen.<sup>11</sup> Hij lijkt hiermee een beperktere

7. L.G.M. Stevens, *Elementair belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, Deventer: Kluwer 2007, par. 1.3.

8. M.J.H. Smeets, *Herbezinning over de grondbeginselen van de belastingheffing*, *Economie*, jaargang 27, nr. 1-2, oktober/november 1962, p. 87.

9. H.J. Hofstra, *Het einde van de draagkrachttheorie*, *WFR* 1939/3495.

10. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 10. Stevens roept echter wel op tot politieke alertheid. De politiek moet zich volgens hem steeds de vraag stellen of het fiscale instrument wel het optimale resultaat oplevert.

11. M.P. van Overbeeke, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer: Kluwer 1982, p. 15.



rol voor de stuurfunctie weg te leggen dan Stevens vindt. Feit is dat de belastingheffing ook wordt gebruikt om sturing te geven aan het sociaal-economische beleid (instrumentele functie). De overheid zet om die reden ook de loon- en inkomstenbelasting in ter bevordering van de welvaart, de werkgelegenheid en de inkomensherverdeling. In paragraaf 2.2.4.2 besteed ik uitgebreider aandacht aan de relevantie en de reikwijdte van de instrumentele functie bij de vormgeving van de loonsomheffing.

De primaire doelstelling van belastingheffing is de gelden op te halen die nodig zijn voor de collectieve uitgaven (budgettaire functie). De loonbelasting fungeert daarbij als voorheffing van de inkomstenbelasting. De achtergrond van de loonbelasting is in feite niets anders dan het zo efficiënt mogelijk realiseren van de doelstelling van deze wet: het vereenvoudigen van de heffing van de over het loon van een werknemer verschuldigde belasting. Het was oorspronkelijk de bedoeling om de loonbelasting zo veel mogelijk een definitieve heffing over het loon van werknemers te laten zijn. Echter, ook hier is er in de loop van de jaren een groot aantal fiscaal-politieke instrumenten geïntroduceerd.<sup>12</sup> Een voorbeeld hiervan is de introductie van de afdrachtverminderingen, die als een soort loonkostensubsidie voor werkgevers dienen en die op zich weinig meer te maken hebben met het oorspronkelijke doel van de loonbelasting: mede dienstbaar te zijn aan een belastingheffing naar draagkracht. Daarnaast hebben bijzondere regelingen voor allerlei toeslagen op grond van de AWIR ertoe geleid dat de loonbelasting steeds minder als een finale heffing van de werknemer kan fungeren, waardoor een correctie in de inkomstenbelasting niet achterwege kan blijven.

### **2.2.3 Plaatsbepaling, functies en doelstelling(en) sociale verzekeringen**

Het verschijnsel van sociale zekerheid is volgens Noordam vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.<sup>13</sup> Vanuit een economische dimensie bezien is het (deels) te beschouwen als een correctie op de bestaande inkomensverdeling, zoals die door de marktwerking tot stand is gekomen (zie par. 2.4).<sup>14</sup> Daarnaast is de sociale zekerheid ook een politiek verschijnsel, waarbij de verschillende politieke opvattingen over de vormgeving van het socialezekerheidsbestel en de verantwoordelijkheid van de overheid, de maatschappij en het individu voor de bestaanszekerheid van de medeburger een rol speelt. Tot slot is de sociale zekerheid een juridisch verschijnsel. Het is een systeem van rechten en verplichtingen van de verschillende partijen. Sinds 1983 is de plicht van de

12. G.W.B. Van Westen, *Cursus belastingrecht, studenteneditie 2008-2009, deel loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2008, p. 21.

13. F.M. Noordam, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 7-8.

14. Volgens Noordam blijkt deze economische dimensie uit bijv. de omstandigheid dat de hoge kosten van de sociale zekerheid een bedreiging kunnen vormen voor de ontwikkeling van de economie.

overheid om een bepaalde mate van bestaanszekerheid te bieden in de Grondwet opgenomen. Artikel 20, lid 1, van de Gw luidt als volgt: “de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn onderwerp van zorg der overheid”. Uit de parlementaire geschiedenis van de desbetreffende grondwettelijke bepaling valt op te maken dat het begrip *bestaanszekerheid* in sociaaleconomische zin moet worden gezien.<sup>15</sup> Onder ‘bestaanszekerheid’ vallen niet alleen de zorg voor de sociale zekerheid en bijstand, maar ook de vaststelling van het wettelijk minimumloon en het algemene economische beleid.<sup>16</sup> Het betreft een normatief concept; iedereen dient over werk en voldoende inkomen te beschikken om in de kosten van het bestaan te kunnen voorzien.<sup>17</sup>

De Nederlandse sociale zekerheid wordt – zoals reeds is aangegeven – primair ingedeeld in *sociale verzekeringen* en *sociale voorzieningen*. Ik sluit aan bij deze gangbare verdeling tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Als sociale verzekeringen worden aangemerkt: Anw, AOW, AWBZ, WAO, WIA, WW, ZW en Zvw. Kenmerkend is dat daarvoor premie wordt betaald. Als sociale voorziening worden aangemerkt de AKW, IOAW, IOAZ, TW, Wajong, WSW, WVG en de WWB.<sup>18</sup> De sociale voorzieningen worden als zodanig uit de algemene middelen gefinancierd en hebben daarmee min of meer het karakter van een belasting. Deze categorie vormt als zodanig geen onderdeel van dit onderzoek.

Het doel van de sociale verzekeringen is het (deels) compenseren van de negatieve gevolgen van een toekomstige – vooraf veelal onzekere – gebeurtenis, de zogenoemde *sociale risico's*. De belangrijkste sociale risico's die worden onderscheiden zijn: arbeidsongeschiktheid, ziekte, invaliditeit, overlijden, ouderdom, werkloosheid en behoeftigheid. Van der Heijden c.s. zijn van mening dat het niet te verwachten valt dat de lijst met sociale risico's snel zal worden uitgebreid.<sup>19</sup> Volgens hen is de kans groter dat er bepaalde risico's in de (nabije) toekomst worden geschrapt. Als voorbeeld noemen zij het risico van (kortdurende) arbeidsongeschiktheid, overlijden en het onderhouden van kinderen. Volgens hen zijn deze risico's namelijk technisch gezien (deels) goed particulier verzekerbaar. Dit zou kunnen leiden tot een (gedeeltelijke) privatisering van deze risico's. Goudswaard c.s. constateren echter dat er als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen juist wel nieuwe sociale risico's – zoals inkomensderving als gevolg van zorgactiviteiten of scholing – een plaats zouden kunnen krijgen in het socialezekerheidsstelsel.<sup>20</sup>

15. *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 7, p. 19.

16. *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 1-4, p. 12.

17. *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 7, p. 17-19.

18. F.M. Noordam, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 11.

19. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, preadvies *De waarde(n) van het sociaal recht*.

*Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 100.

20. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274.

Volgens Pieters kunnen er twee soorten risico's – en daarmee ook twee soorten verzekeringen en voorzieningen – worden onderscheiden.<sup>21</sup> Ten eerste de risico's die samenhangen met de arbeid: het risico van het verlies van inkomen uit arbeid ten gevolge van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Ten tweede de niet-arbeidsgebonden risico's: het verlies van inkomen door het niet meer kunnen werken vanwege ouderdom, het wegvallen van het inkomen door de dood van de inkomen verdienende partner, de bijzondere kosten die samenhangen met het opvoeden van kinderen, het gebrek aan dekking van de kosten voor medische verzorging en het ontbreken van voldoende middelen om een menswaardig bestaan te leiden. Het door Pieters gemaakte onderscheid past bij de in de praktijk gehanteerde opsplitsing van de sociale verzekeringen in volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

De *volksverzekeringen* bieden in beginsel aan alle inwoners van Nederland bescherming tegen het risico van inkomensverlies, dit ongeacht of daadwerkelijk inkomen wordt verworven en ongeacht of – als er wél inkomen wordt verworven – dit als werknemer, als zelfstandige of anderszins het geval is.<sup>22</sup> De *werknemersverzekeringen* daarentegen bieden bescherming tegen bepaalde risico's van inkomensverlies voor personen die in een dienstbetrekking of daarmee vergelijkbare arbeidsrelatie werkzaam zijn.

Naast de hiervoor genoemde doelstelling is ook een doel van de sociale verzekeringen om bij te springen in situaties dat verzekerden geconfronteerd worden met (hoge) ziektekosten. Tot slot dient het stelsel van sociale zekerheid ook bij te dragen aan de arbeidsparticipatie door het stimuleren van participatie en mobiliteit op de arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld premiekortingen en vrijstellingen, hfdst. 5, par. 5.4.7).<sup>23</sup> Samenhangend met deze primaire doelstellingen heeft de sociale zekerheid als nevensdoel inkomens te herverdelen.<sup>24</sup>

De achtergrond van de sociale verzekeringen is dus primair het verlenen van een bepaalde mate van zekerheid tegen het risico van inkomensverlies. De rechten die de verzekerde op grond van de sociale verzekeringen heeft – en de voorwaarden waaronder dit recht kan worden geëffectueerd – zijn vastgelegd in de materiewetten.<sup>25</sup> Omdat de maatschappelijke opvatting over de voorwaarden waaraan een verzekerde moet voldoen om in aanmerking te komen voor een uitkering en de re-integratie-inspanningen die van hem worden

21. D.C.H.M. Pieters, *Inleiding tot de beginselen van de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC, 1995, p. 21-22.

22. C. van der Spek, *Cursus belastingrecht, studenteneditie 2008-2009, deel premieheffing*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 431.

23. Zie par. 4 voor de versturende werking die overheidsingrijpen, en daarmee de sociale verzekeringen, op de vraag naar en het aanbod van arbeid kunnen hebben.

24. C.L.J. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Herverdeling door het stelsel van sociale zekerheid in de jaren negentig', in: *Een inspirerende Fase in het sociale recht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2007, p. 213-226.

25. Zie hfdst. II ZW/WW en hfdst. 4 Wet WIA.

verwacht om uit de uitkeringssituatie te komen steeds wijzigen, verandert de aard en inhoud van de werknemersverzekeringen regelmatig. Dit wordt mede ingegeven vanuit de noodzaak om de uitkeringskosten te beheersen. De wijze van financiering is lang het sluitstuk van de afzonderlijke materiewet in de sociale verzekeringen geweest, maar sinds 1 januari 2005 is daarvoor een afzonderlijke wet, de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), ingevoerd met een meer algemene strekking.<sup>26</sup>

Naast de premies die verschuldigd zijn door de verzekerden of diens werkgevers, wordt een deel van de sociale verzekeringen gefinancierd uit de algemene middelen. Zo wordt er in 2010 bijvoorbeeld ruim € 13,7 miljard als rijksbijdrage in het sociale fonds en spaarfonds AOW gestort.<sup>27</sup> Zowel de volksverzekeringen als de werknemersverzekeringen worden gefinancierd via het *omslagstelsel*. In zoverre is er geen direct verband tussen de bijdrage die is betaald en een eventuele uitkering die men op grond van een van de desbetreffende sociale verzekeringen ontvangt.<sup>28</sup> Voor een eventueel recht op een uitkering – en de bepaling van de hoogte van dit recht – speelt voor zowel de volks- als de werknemersverzekeringen het aantal jaren dat men verzekerd is (geweest) overigens wel een – zij het beperkte – rol. Echter, net als bij de loonbelasting, geldt uiteindelijk ook voor de financiering van de sociale verzekeringen primair als doel het verzamelen van voldoende financiële middelen om aan overheidsbeleid uitvoering te kunnen geven. De Langen is van mening dat de *premies voor de sociale verzekeringen* nauw aansluiten bij het domein van de belastingen.<sup>29</sup>

Een doel van de invoering van de Zvw was een einde te maken aan de toenmalige verbrokkelde situatie met betrekking tot de diverse typen zorgverzekeringen door het realiseren van één wettelijk verzekeringsregime voor alle ingezetenen van Nederland.<sup>30</sup> De wetgever acht het een blijvende overheidsverantwoordelijkheid dat noodzakelijke gezondheidszorg van goede kwaliteit voor alle Nederlanders toegankelijk is, ongeacht hun leeftijd, gezondheidstoestand of inkomenspositie.<sup>31</sup> De basiselementen van de Zvw zijn volgens de wetgever een verzekering voor de gehele bevolking die voor de helft gefinancierd wordt met inkomensafhankelijke bijdragen van de verzekeringsplichtigen en voor de andere helft door middel van door de verzekeraar vastgestelde nominale premie. Beide bijdragen zijn door de verzekerde verschuldigd, zij het dat – globaal gezegd – verzekerden die inkomen genieten dat onderworpen is aan de heffing van loonbelasting recht hebben op een

26. Wet van 16 december 2005, *Stb.* 36.

27. *Kamerstukken II* 2009/01, 32 123, hfdst. XV, p. 128-129 (rijksbijdragen aan sociale fondsen).

28. In par. 2.3.3.2 ga ik nader in op de rol van het equivalentiebeginsel binnen de werknemersverzekeringen.

29. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 36/37.

30. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 2.

31. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 7.

volledige vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage.<sup>32</sup> Deze werkgeversbijdrage is gebaseerd op de burgerrechtelijke verantwoordelijkheid die werkgevers tegenover hun werknemers hebben voor onder meer de kosten van medische zorg die nodig is als gevolg van omstandigheden die voortvloeien uit hun dienstbetrekking.<sup>33</sup> Ondanks de complexe financieringswijze van de Zvw, heeft deze sociale verzekering in feite het karakter van een volksverzekering.<sup>34</sup>

Naast het hiervoor gemaakte onderscheid tussen sociale verzekeringen en voorzieningen, wordt er binnen de sociale zekerheid ook vaak een verschil gemaakt tussen het private- en het socialeverzekeringssysteem.<sup>35</sup> Tot het private deel kunnen gerekend worden die voorzieningen die zonder (directe) overheidsbemoedening tot stand komen en die zijn gericht op het bieden van een bepaald bestaansminimum. Tot het socialeverzekeringssysteem behoren die regelingen waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.<sup>36</sup> De SER onderscheidt in zijn rapport *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid* de verantwoordelijkheid voor de beslissing over de inhoud van het stelsel, de verantwoordelijkheid voor de financiering en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.<sup>37</sup>

In paragraaf 2.2.4.4 sta ik uitgebreider stil bij het verplichte karakter van de sociale verzekeringen.

## 2.2.4 Doelstelling(en) en uitgangspunten loonsomheffing

### 2.2.4.1 Plaatsbepaling en doelstelling loonsomheffing

Zowel de loonbelasting als de sociale verzekeringen bevinden zich op het grensvlak van verschillende wetenschappelijke dimensies. Ze zijn noch zuiver

32. Zie hfdst. 5, par. 3. Als de wetsvoorstellen uit de WUL 2010 kracht van wet krijgen, zal de inkomensafhankelijke bijdrage – voor zover het inkomen betreft dat aan de heffing van loonbelasting is onderworpen – worden vervangen door een werkgeversheffing.

33. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 763, nr. 3, p. 47-48.

34. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, par. 7.10.

35. G.M.J. Veldkamp, L.J.C.M. Le Blanc en M.A. Coppini, *Sociale zekerheid in een periode van economische overgang*, Deventer: Kluwer 1978, p. 7. Veldkamp geeft aan dat dit onderscheid onder andere door Maynard wordt gehanteerd. Onder private sociale zekerheid worden geschaard die regelingen die inkomensvoorzieningen enz. verschaffen en die niet van overheidswege zijn geïnitieerd. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 2 constateert dat vanaf het begin van de twintigste eeuw de overheid overgaat tot de invoering van wettelijk verplichte verzekeringen en voorzieningen, onder andere omdat bestaande (private) regelingen te beperkt of te gebrekkig werden geacht.

36. Idem G.M. J. Veldkamp, *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale verzekering*, Alphen aan de Rijn: N. Samson N.V 1949, p. 14; P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 23.

37. SER-studie, *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid*, Den Haag, januari 1994.

economisch, noch zuiver juridisch. De sociale verzekeringen in hun algemeenheid hebben primair het grondwettelijke doel een bepaalde mate van bestaanszekerheid aan individuen te bieden die als gevolg van een ingetreden sociaal risico niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien. De *volksverzekeringen* zijn in dit verband in beginsel gericht op de hele bevolking, terwijl de *werknemersverzekeringen* de individuen werkzaam in dienstbetrekking (of een daarmee vergelijkbare arbeidsrelatie) dekking geven tegen enkele aanvullende sociale risico's die verband houden met het verlies van hun verdiencapaciteit. Naast het bieden van een bepaald bestaansminimum, is inkomenshervreiding een doel van de sociale verzekeringen. Deze laatste doelstelling zou als *instrumentele* functie van de sociale zekerheid kunnen worden aangeduid. De financieringskant van de sociale verzekeringen heeft voornamelijk een *budgettaire* functie.

Voor de loonbelasting geldt dat deze heffing primair als doel heeft het bieden van dekking voor de geplande overheidsuitgaven (budgettaire functie). We zagen reeds dat de loonbelasting daarnaast ook elementen van de instrumentele functie bevat. Zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen hebben dus beide elementen van de budgettaire en de instrumentele functie.

Voor de houdbaarheid van de in dit onderzoek centraal staande stelling is vereist dat de loonsomheffing de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen kan vervangen. Het primaire doel van de loonsomheffing dient daarmee – naast het verminderen van de administratieve verplichtingen en het leveren van een vereenvoudigingsslag – te zijn het genereren van voldoende financiële middelen om de overheidsuitgaven te financieren. Daarnaast zou – op basis van bovenstaande analyse – de loonsomheffing ook elementen van de instrumentele functie kunnen bevatten. In paragraaf 2.2.4.2 onderzoek ik in hoeverre deze instrumentele functie bij de vormgeving van een loonsomheffing van invloed zou moeten zijn.

#### 2.2.4.2 *Beperkte reikwijdte instrumentele functie*

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de instrumentele functie binnen de loonsomheffing een rol kan spelen. Bij deze rol worden bestuurlijke kanttekeningen geplaatst. Bij toepassing van instrumentele wetgeving – waaronder fiscale en socialezekerheidswetgeving – ontstaan volgens de Nota Zicht op wetgeving problemen, omdat er in die wetgeving veel algemene verboden worden gehanteerd.<sup>38</sup> Verder kan “de steeds verdergaande verdichting van de regelgeving leiden tot verstoring van de zelf coördinerende werking van de maatschappelijke praktijk”. Tot slot leidt overregulering volgens de nota tot grote problemen bij de uitvoering en handhaving van de regels. Dit werkt ook door naar de effectiviteit en efficiëntie van de regels.

38. *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 008, hfdst. VI, nr. 2, p. 16-17.

De spanning tussen de wettelijke regels en de maatschappelijke realiteit leidt volgens de nota soms tot problemen, die in de kern worden veroorzaakt door de bestaande politieke en bestuurlijke cultuur. De wetgever is wetgeving gaan zien als het ultieme middel van beleid gericht op veranderingen in de samenleving. Het wetgevend proces loopt hiermee echter het risico te ver verwijderd te raken van de maatschappelijke processen waarop deze wetgeving zich richt. Regels gaan dan – per sector – een eigen leven leiden. Soms heeft wetgeving zelfs slechts een symbolische betekenis. Tot slot wordt in de Nota Zicht op wetgeving geconstateerd dat het hiervoor beschreven tekort aan inzicht in de effectiviteit van wetgeving nogal eens wordt versterkt doordat de verkokering binnen en tussen de departementen afstemmingsproblemen veroorzaakt. Juist de beleidsinstrumentele wetten komen, bijvoorbeeld door politieke druk of wegens de wens voorziene besparingen snel te realiseren, in sommige gevallen te weinig doordacht en onvoldoende zorgvuldig tot stand.

Deze analyse is ook nu nog actueel. Zo kan de wetgeving rond de excessieve beloningsbestanddelen en excessieve pensioenregelingen als voorbeeld van symboolwetgeving dienen. Ook de gecombineerde verantwoordelijkheid bij de totstandkoming en/of in uitvoering van wetgeving is mijns inziens de oorzaak van het handhaven van verkokering van het overheidsbeleid. Zo leidt het feit dat verschillende departementen in overleg wetgeving formuleren om de financiering van vooral de premieheffing werknemersverzekeringen te realiseren, gegeven (de wens tot handhaving van) de machtsverhoudingen, snel tot suboptimale en ingewikkelde wetgeving. Als voorbeeld van gecombineerde verantwoordelijkheid in uitvoering kan dienen de procedure die moet worden doorlopen indien een beschikking wordt gevraagd wanneer er onzekerheid bestaat over de kwalificatie van een specifieke arbeidsrelatie.<sup>39</sup> De werknemer dient zich – als belanghebbende in verband met een mogelijke uitkering – te wenden tot het UWV. De werkgever die over dezelfde arbeidsrelatie een oordeel wenst, dient zich – als belanghebbende in verband met zijn premieplicht – te wenden tot de Belastingdienst. Deze gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot onnodig ingewikkelde procedures en wetgeving.<sup>40</sup>

De wetgever dient er op grond van het beginsel van de geoorloofde realisatie (zie par. 2.3.2) zorg voor te dragen dat een redelijke verhouding bestaat tussen de baten en de lasten die uit de regelingen rond de financiering van de collectieve sector voortvloeien. Het optreden van de gemeenschap – vertegenwoordigd door de overheid – mag niet verder gaan dan nodig is om haar doelstellingen te bereiken. Wetgeving die resulteert in een onevenredige belasting van bepaalde

39. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 529, nr. 3, p. 30-31.

40. Beide instellingen zijn verplicht elkaar te informeren over uitspraken die zij in dezen doen. Verder is bepaald dat de beslissing van de eerste instantie die een besluit neemt, doorslaggevend is, tenzij de feiten en omstandigheden de andere instantie aanleiding geven een ander standpunt in te nemen. Het zou veel eenvoudiger zijn indien slechts één instantie verantwoordelijk is voor het afgeven van de beschikking, bijv. de Belastingdienst, omdat deze verantwoordelijk is voor zowel de belasting als premieheffing.

(groepen van) belastingplichtigen zonder een dergelijk nadeel te compenseren, kan in strijd zijn met dit evenredigheidsbeginsel.<sup>41</sup> Een gebied waarbij de grens in de verdeling van de administratieve lasten mijns inziens is bereikt, is bij de administratieve verplichtingen die samenhangen met het in dienst hebben van personeel. Als gevolg van veel instrumentele doelstellingen van de wetgever worden werkgevers geconfronteerd met administratieve verplichtingen, waarvan het de vraag is of deze wel bij hen zouden moeten liggen.

In de huidige wetgeving fungeren werkgevers bij de heffing en inning van de loonheffingen als onbezoldigde dienaren van de overheid. Zij worden niet gecompenseerd voor de administratieve lasten die uit deze verplichting voortvloeien. Het financieel compenseren van werkgevers voor hun onbezoldigd dienaarschap zou wel een mogelijkheid kunnen zijn, maar leidt mijns inziens uiteindelijk niet tot minder maatschappelijke kosten. Deze financiële compensatie voor werkgevers zou immers weer door andere belastingplichtigen moeten worden opgebracht. Ook zal een dergelijk verrekeningsstelsel onvermijdelijk leiden tot meer ingewikkelde wetgeving met daaraan verbonden administratieve verplichtingen. Het feit dat werkgevers als inhoudingsplichtigen herendiensten verrichten, is gezien vanuit het criterium van efficiency goed te verdedigen. Echter, omdat het een prestatie 'om niet' is, dient de wetgever mijns inziens wel zeer terughoudend te zijn met het steeds verder opvoeren van de administratieve belasting die uit dit onbezoldigd dienaarschap voortvloeit. Zeker als het zaken betreft waarbij de werkgever eigenlijk geen of niet direct partij is. Hiervan is mijns inziens sprake indien de wetgever de instrumentele functie binnen de loonbelasting en premieheffing inzet voor doelen die primair het (persoonlijk) belang van de werknemer, of dat van de overheid zelf dienen, en niet rechtstreeks voortvloeien uit (het bestaan van) een arbeidsrelatie.

De aan de inhoudingsplicht/het werkgeverschap verbonden administratieve verplichtingen mogen naar mijn mening daarom in beginsel niet verder gaan dan voor zover ze direct betrekking hebben op de werkgevers-werknemersrelatie. Alle overige (fiscale) maatregelen die de wetgever om welke reden dan ook als fiscaal stuurmiddel wil inzetten, betreffen in eerste instantie een aangelegenheid tussen de belastingplichtige/werknemer en de overheid. De administratieve verplichtingen en daaraan verbonden lasten dienen mijns inziens dan ook door een van deze twee partijen te worden gedragen. Deze benadering zal de totale omvang van de administratieve verplichtingen niet per se verminderen, omdat de administratieve verplichtingen mogelijk (deels) worden verschoven van de werkgever naar de werknemer of de uitvoeringsinstantie, maar heeft wel een disciplinerende werking. Uit allocatieve overwegingen is het mijns inziens verdedigbaar de begunstigde respectievelijk de veroorzaker van de instrumentele regeling met de daarmee verband houdende administratieve verplichtingen

41. HR 16 mei 1986, AB 1986, 572, NJ 1987, 251.



te belasten. Slechts als evident duidelijk is dat, gegeven het karakter van de fiscale maatregel of de eenvoud voor de werkgever om aan de administratieve verplichting te voldoen, de administratieve last van een instrumentele functie beter bij de werkgever kan liggen, is afwijking van dit uitgangspunt te rechtvaardigen. De belanghebbende, dan wel de uitvoeringsorganisatie worden in deze benadering in eerste instantie met de administratieve gevolgen van de beleidsmaatregel geconfronteerd. De effectiviteit van deze regeling vermindert naarmate de regeling ingewikkelder en moeilijker uitvoerbaar wordt. Op deze wijze wordt gestimuleerd dat de wetgever meer weloverwogen omgaat met de instrumentele functie van heffingen.

### 2.2.4.3 *Meer open normen*

Uit wetgeving moet duidelijk blijken wat de wetgever wil en bedoelt. Er moet uit afgeleid kunnen worden wat mag, moet of juist nagelaten moet worden. Voor een deel is ingewikkelde wetgeving daarbij als gevolg van de complexiteit van de materie niet volledig te vermijden. Veel van de huidige ingewikkelde en ontoegankelijke wetgeving is echter het gevolg van het feit dat de wetgever niet over voldoende bekwaamheid of tijd bleek te beschikken om wetgeving helder en eenvoudig te formuleren, zo blijkt uit de Nota Zicht op wetgeving.<sup>42</sup> Daarnaast is gedetailleerde wetgeving vaak het gevolg van de wens van de wetgever om het heffingenproces volledig in de greep te houden. Tot slot is ook een streven van de wetgever naar uiterste rechtvaardigheid in alle situaties voor alle gevallen een oorzaak van zeer gedetailleerde wetgeving. Het onvermijdelijke gevolg is vaak zeer verfijnde wetgeving, die er vaak toe leidt dat de met de wet beoogde resultaten niet worden bereikt. De overheid moet zich bewust zijn van de massaliteit van de uitvoeringsprocessen. In dit kader heeft Stevens opgemerkt dat de grootschaligheid en massaliteit in de belastingheffing het onontkoombaar maken te accepteren dat complexe rechtvaardigheidspunten slechts op bescheiden wijze te verwezenlijken zijn. Hij geeft in dit verband als voorbeeld het toepassen van het beginsel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.<sup>43</sup>

In de Nota Rechtsstaat en rechtsorde is uiteengezet dat het kabinet kritisch en terughoudend wil zijn met wat er wettelijk wordt geregeld. De overheid moet de vrijheid van burgers en instellingen om zelf te kiezen, om naar eigen inzicht antwoorden te vinden op maatschappelijke problemen en om samen met anderen problemen of knelpunten op te lossen centraal stellen.<sup>44</sup> Ook wordt in deze nota geconstateerd dat veel regelgeving is ingevoerd met het oog op de consistentie van overheidsoptreden en om zo veel mogelijk gelijkheid in behandeling te garanderen. De wetgever merkt in dit verband op dat de

42. *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, hfdst. VI, nr. 2, p. 30.*

43. L.G.M. Stevens, 'Vereenvoudiging en herstructurering Wet IB 2001', *WFR* 2010/744.

44. *Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, p. 1 en 2.*

maatschappelijke werkelijkheid divers is, waardoor het vaststellen van regels voor gelijke behandeling snel leidt tot meer regels. Deze extra regels worden geformuleerd om uitzonderingen op de hoofdregel vast te leggen en die uitzonderingen vervolgens weer gelijk te behandelen. De neiging om regelgeving te gebruiken om zo veel mogelijk gevallen zo gelijk mogelijk te behandelen is volgens de wetgever een belangrijke bron van regelgroei. Deze regelgroei is een politieke keuze die vaak niet noodzakelijkerwijs samenhangt met de rechtsstaatitude of het legaliteitsbeginsel. Met minder gedetailleerde regels is niet gezegd dat belastingplichtigen ongelijker of onrechtvaardiger worden behandeld. De bescherming van de belastingplichtige tegen willekeur van de overheid is ook bij wetgeving op hoofdlijnen immers gewaarborgd doordat de rechter de individuele gevallen toetst aan de hand van rechtsbeginselen. Er hoeft daarnaast niet nog eens regelgeving te worden ontwikkeld. De maatschappelijke werkelijkheid is volgens de wetgever te divers om op voorhand van gelijkheid uit te gaan. Ongelijke behandeling van ongelijke gevallen is daarom doorgaans goed te rechtvaardigen.<sup>45</sup> Zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.1 voor rechtvaardigheid en rechtszekerheid.

De overheid dient zich mijns inziens zo veel mogelijk te beperken tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimumeisen en het waken tegen ongewenste en ontoereikende resultaten. In de Nota Zicht op wetgeving wordt benadrukt dat sturing door de overheid principiële en praktische grenzen kent. Letterlijk wordt het volgende opgemerkt: *“De veronderstelling dat de overheid door het stellen van regels op eenvoudige wijze het gedrag van burgers in maatschappelijke verbanden kan beïnvloeden en sturen berust op een overschatting van de positie van de overheid in de samenleving”*.<sup>46</sup>

Dit betoog van de kant van de wetgever pleit mijns inziens zeer sterk voor het stellen van open normen. Ook Stevens heeft gepleit om meer te vertrouwen op open normen.<sup>47</sup> Met het hanteren van open normen kan de wet eenvoudiger worden toegepast in wisselende marktomstandigheden. Doordat de Belastingdienst en de belastingplichtige/werkgever afhankelijk van de feitelijke situatie binnen het wettelijke kader invulling kunnen geven aan de open normen, zijn wettelijke bepalingen minder snel aan vervanging toe. De inspecteur dient mijns inziens weer de bevoegdheid te krijgen om zelfstandig, met kennis van zaken, te goeder trouw en objectief de wet in een concreet geval goed beargumenteerd toe te passen. Hetzelfde geldt voor de belastingplichtige/werkgever. Een dergelijke insteek past in de tendens van de laatste jaren, waarin de Belastingdienst en werkgevers in convenanten vastleggen dat ze in onderling vertrouwen te goeder trouw met elkaar omgaan en potentiële geschilpunten proactief onder elkaars aandacht brengen. In geval van blijvende onenigheid kan de rechterlijke macht uiteindelijk uitsluitel geven. Stevens is

45. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 279, nr. 9, p. 5 en 6.

46. *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, hfdst. VI, nr. 2, p. 25-26.

47. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 25-27.

van mening dat dit horizontaal toezicht in combinatie met professioneel opgezette risicoanalyse – en selectiesystemen – ertoe kan leiden dat het toezicht beter kan worden gedifferentieerd in globaal toezicht op de betrouwbare nalevers van de wet en verscherpt toezicht voor de malafide bedrijven en/of sectoren.<sup>48</sup>

Bij de vormgeving van de loonsomheffing neem ik het principe van open normen als uitgangspunt. De open normen zullen naar verwachting leiden tot minder gedetailleerde regels, wat op zijn beurt een bijdrage kan leveren aan begrijpelijker en toegankelijker wetgeving.

#### 2.2.4.4 *Verplichte karakter sociale verzekeringen*

Dat de overheid een belangrijke rol speelt binnen het systeem van de sociale verzekeringen, blijkt uit de rechtsgrond van de sociale zekerheid die vlak na de Tweede Wereldoorlog is geformuleerd: “De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.”<sup>49</sup> De hiervoor opgenomen definitie – die in vergelijkbare zin in de huidige Grondwet is opgenomen (zie par. 2.2.3) – geeft aan dat de sociale zekerheid naar Nederlandse opvattingen primair een overheidstaak is.

Wel speelt de verantwoordelijkheid van de werkgever tegenwoordig een steeds belangrijkere rol. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de loon-doorbetalingsverplichting gedurende de eerste twee ziektejaren van een werknemer. Ook bij de re-integratie-inspanningen in het kader van de WIA is de verantwoordelijkheid van de werkgever toegenomen ten opzichte van de situatie zoals die onder de WAO gold. De verantwoordelijkheid van de werkgever speelde overigens ook al een rol in de vooroorlogse parlementaire geschiedenis. Zo zag Talma de sociale verzekeringen – hij noemde ze arbeidsverzekeringen – als onderdeel van de loonregeling. Volgens hem bestond het loon uit twee delen. Ten eerste de directe vergoeding voor de verrichte prestatie. Ten tweede de premie die de werknemer in staat moet stellen om inkomen te genieten als hij als gevolg van bijvoorbeeld ouderdom, ziekte of invaliditeit niet in staat is om te werken.<sup>50</sup> Om te waarborgen dat de werkgever een deel van deze verplichting op zich neemt, diende de wetgever volgens Talma wetgeving op dit gebied te maken.<sup>51</sup>

48. L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij, Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden, Willem Drees Lezing 2008*, Deventer: Kluwer 2008, p. 30.

49. F.M. Noordam, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 2.

50. Baron Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, deel I*, Haarlem, 1940, p. 232.

51. Baron Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, deel I*, Haarlem, 1940, p. 141.

Het zo goed mogelijk waarborgen van *bestaanszekerheid* is volgens Van der Heijden c.s. het kenmerk van het sociale recht.<sup>52</sup> Het is vooral na de grote crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw een belangrijk element geworden binnen de politiek. De bestaanszekerheid dient in sociaaleconomische zin te worden gezien.<sup>53</sup> Het is meer dan de zorg van de overheid voor de sociale zekerheid en de bijstand, omdat ook het beleid met betrekking tot de vaststelling van het minimumloon en het algemene economische beleid er volgens de wetgever onder vallen.<sup>54</sup> Het element 'zekerheid' heeft volgens Van der Heijden c.s. betrekking op het feit dat bij sociale zekerheid sprake dient te zijn van voorspelbaarheid en continuïteit, zodat de burger aanspraak heeft op kenbare, wettelijk gedefinieerde en gegarandeerde prestaties.<sup>55</sup> Het recht op bestaanszekerheid heeft een duidelijk overkoepelende functie. Het ziet niet alleen op het inkomen van het werkende individu, maar ook op de zorg voor het inkomen van individuen die niet meer door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien.

Hoewel er sprake is van een sterker wordende verantwoordelijkheid van het individu voor zijn eigen bestaan, zal de Nederlandse overheid een actieve rol blijven spelen op het gebied van de sociale zekerheid. Deze actieve rol komt volgens Van der Heijden c.s. niet alleen tot uitdrukking in beleidsvorming, maar ook op het gebied van de uitvoering, de geschillenbeslechting én de financiering.<sup>56</sup> Volgens Fluit ligt het collectieve karakter van de sociale verzekeringen in besloten in een premiebetalend verzekeringscollectief.<sup>57</sup>

Van der Heijden c.s. zijn van mening dat naast de afweging publiek of privaatrechtelijk, eveneens bepaald dient te worden of de socialezekerheids-wetgeving dwingend dan wel regelend recht moet zijn. Zij zijn van mening dat het dwingende, verplichtende karakter een wezenlijk kenmerk van de door de overheid gehanteerde techniek bij de sociale zekerheid is.<sup>58</sup> Dit betekent

52. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 79.

53. *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 7, p. 19.

54. *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nrs. 1-4, p. 12.

55. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 81. Zij merken op dat dit in juridische zin betekent dat de burger aanspraak heeft op kenbare, wettelijk gedefinieerde en gegarandeerde prestaties.

56. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 79. De verantwoordelijkheid van de overheid voor publiekrechtelijke bestaanszekerheid is juridisch vastgelegd in de Grondwet (bijv. art. 19 en 20) en in een aantal internationale documenten. Deze wettelijke verankering van de rol van de overheid bevestigt het belang van de rol van de overheid op sociaalrechtelijk terrein.

57. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 17.

58. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 108.

volgens hen dat enerzijds sprake is van 'gedwongen' solidariteit en anderzijds opgedrongen bescherming. Uiteindelijk is alleen voor de gemoedsbezwaarden een regeling getroffen. Zij zijn via een gekunstelde regeling buiten het verplichte stelsel gelaten (zie hfdst. 3, par. 3.3.4).

Volgens Van der Heijden c.s. is de sociale zekerheid voornamelijk publiekrechtelijk vormgegeven, omdat het een typische overheidstaak betreft (zie hiervoor).<sup>59</sup> Een privaatrechtelijke inrichting ligt volgens hen niet voor de hand. Om te bepalen in hoeverre een sociale verzekering privaat dan wel publiek is, kan volgens Fluit worden gelet op het feit of de deelname al dan niet verplicht is. Daarnaast is van belang of de polisvoorwaarden door de overheid of door private organisaties worden vastgesteld. Ook het feit of de financiering geheel of gedeeltelijk privaat (uit verzekeringspremies) of geheel/gedeeltelijk uit overheidsbijdragen is gefinancierd, kan bij dit onderscheid van belang zijn.<sup>60</sup> De beslissing om een verzekeringsplicht in te voeren, wordt volgens Fluit gedeeltelijk bepaald door verzekeringstechnische wetmatigheden en gedeeltelijk door politiek-sociale opvattingen over verzekerbaarheid van een risico (zie par. 2.4.5.1). De SER merkt in dit verband op dat het antwoord op de vraag of een risico al dan niet verzekerbaar is, en of een verzekeringsplicht moet worden ingevoerd, niet alleen bepaald wordt door technische en economische beperkingen, maar eveneens door maatschappelijke criteria.<sup>61</sup> Goudswaard c.s. merken op dat het verplichtende karakter van het socialezekerheidsrecht ideologisch gezien verband houdt met het solidariteitsbeginsel, waarop de sociale zekerheid berust. Verder spelen volgens hen financieringsargumenten (een zo breed mogelijk draagvlak), economische argumenten (concurrentieneutralisering) en paternalistische argumenten (bescherming tegen onderschatting van risico's) een rol.<sup>62</sup> In paragraaf 2.4 wordt hier verder op ingegaan.

Het argument om een verplichte deelname aan het socialezekerheidsstelsel te handhaven, lijkt ook vandaag de dag nog valide, aangezien een groot deel van de Nederlandse arbeidspopulatie – zowel werknemers als zelfstandigen – geen toereikend inkomen heeft om zelfstandig voldoende reserves te vormen ter dekking van de gevolgen van de risico's van inkomensverlies die worden veroorzaakt door arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ziekte en of ouderdom. In zoverre kan de gedachte van 'deelname van rechtswege' – die aan het huidige socialezekerheidsstelsel ten grondslag ligt – ook bij de loonsomheffing van kracht blijven. Althans, in die zin dat indien een arbeidsrelatie onder het

59. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Preadvies Nederlandse juristenvereniging, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 105.

60. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 23.

61. SER-advies, *Onverzekerbare risico's*, Den Haag: SER 1999, p. 24, 29.

62. K.P. Goudswaard, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Kluwer 2000, p. 22-28.

bereik van de loonsomheffing valt (zie hfdst. 3, par. 3.5), dit automatisch inhoudt dat de opdrachtnemer in die arbeidsrelatie verplicht deelnemer is aan de huidige sociale verzekeringen. Dit houdt in dat hij onder in de materiewetten op te nemen nader te stellen voorwaarden recht heeft op een uitkering en dat er ook een bijdrage wordt betaald (door werknemer en/of werkgever) voor de financiering van dit socialezekerheidsstelsel. De omvang van eventuele rechten en de financiële bijdrage die is geleverd aan de sociale verzekeringen staat in zoverre los van elkaar (zie par. 2.3.3.1).<sup>63</sup> In essentie wordt daarmee het karakter van de sociale verzekeringen niet veranderd; de financiering wordt alleen anders vormgegeven.

#### 2.2.4.5 *Geen normatief karakter rechtsbeginselen*

In de literatuur wordt de vraag of beginselen een normatief karakter hebben, verschillend beantwoord. Een grote pleitbezorger voor het normatieve karakter van beginselen is Hofstra. Hij definieert het begrip 'beginselen' als "algemene regelen, welke behoren te worden gevolgd, rechtsregelen dus waaraan binnen het geheel van de rechtsorde voor de opbouw van het belastingstelsel normatieve kracht moet worden toegekend".<sup>64</sup> Hofstra is van mening dat specifieke belastingbeginselen noodzakelijk blijven naast de beginselen uit het algemeen staatkundige (politieke) vlak.<sup>65</sup> Wel constateert hij dat, ondanks het feit dat de belastingtheorie meer dan tweehonderd jaar heeft gezocht naar beginselen die aan een verantwoorde belastingheffing ten grondslag moeten worden gelegd, het succes niet overweldigend is geweest. Volgens Van Overbeeke kunnen in de visie van Hofstra eigen beginselen voor de opbouw van het belastingstelsel op het terrein van het belastingrecht niet worden gemist. Hij is van mening dat een krachtig pleidooi voor normatieve rechtsbeginselen – ook voor het belastingrecht – op zijn plaats is, om de schijn van gelegaliseerde roof te voorkomen.<sup>66</sup> Ik onderschrijf deze conclusie niet. In de huidige tijd zal veruit de meerderheid van de bevolking begrijpen en accepteren dat er door de overheid heffingen worden geheven om daarmee de benodigde financiële middelen bijeen te brengen om onze maatschappelijke wensen te kunnen realiseren. Een goede uitleg van de noodzaak van een heffing en voorkoming van verspilling van overheidsmiddelen zijn mijns inziens belangrijkere factoren om de schijn van 'gelegaliseerde roof' te voorkomen. Ook leidt een dergelijke benadering tot een hogere acceptatiegraad van de heffing dan wanneer deze op

63. Dit laat overigens onverlet dat beide wel deels van dezelfde grondslagen en uitgangspunten uit kunnen gaan. Er is alleen geen sprake van een één op één koppeling.

64. H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht* (Fiscale Hand en Studietoelaten nr. 1, vijfde druk), Deventer: Kluwer, p. 88.

65. H.J. Hofstra, 'Over belastingbeginselen', *WFR* 1979/1213.

66. M.P. van Overbeeke, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer: Kluwer 1982, p. 13-14.

louter theoretische beginselen is gebaseerd. Normatieve rechtsbeginselen zijn mijns inziens dan ook niet nodig voor de vormgeving van een goed heffingstelsel. Mijn benadering sluit meer aan bij de hierna te behandelen visie van Van den Tempel en De Langen.<sup>67</sup>

Stevens constateert dat een individu wordt geïnspireerd door zijn levensovertuiging, waaraan diverse grondbeginselen ontspringen.<sup>68</sup> Alleen tegen deze achtergrond ontvangt volgens hem alles zijn zin. Gevoelens van bijvoorbeeld gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid enzovoort zijn hierop terug te voeren, zodat de afweging tussen doelmatigheidsbeginselen en gerechtigheidsbeginselen puur arbitrair is.<sup>69</sup> Een met de visie van Stevens vergelijkbare strekking blijkt uit het proefschrift van Van den Berge.<sup>70</sup> Van den Berge onderscheidt een hiërarchie van beginselen, waarbij de top gevormd wordt door het feitelijk in de volksgemeenschap aanwezige concrete rechtsbewustzijn, dat zijn diepste grondslag vindt in de absolute 'Idee der Gerechtigdheid'. Aangezien dit gerechtigheidsidee cultureel naar tijd en plaats geboden is, zijn de beginselen van de belastingheffing relatieve beginselen.<sup>71</sup> Bij Van den Berge is het rechtsbewustzijn de leidraad.<sup>72</sup>

Anders dan bij Hofstra, Stevens en Van de Berge ontbreekt bij De Langen het normatieve element in het onderzoek. Hij meent dat het aanwijzen van een rechtsgrond van een bepaalde belasting niets anders is dan het aantonen dat deze belasting – met uitzondering van het draagkrachtbeginsel en het beginsel van de geoorloofde realisatie – door de geformuleerde beginselen gedragen wordt.<sup>73</sup> Van den Tempel merkt in dit verband op dat de beschouwingen van De Langen bij velen de gedachte wekten van het bestaan van typisch fiscale normen, die los van de rechtsorde als geheel staan. Hij acht dit onterecht. De beginselen zijn volgens hem niet meer dan gedachte-lijnen die De Langen nu hier, dan daar in het geldende belastingrecht had waargenomen, maar die geen normatieve kracht hadden. Zij kunnen toepassing vinden, maar dat hoeft niet en blijft dan ook vaak uit. Autonome belastingbeginselen passen niet bij de tegenwoordige Westerse maatschappij, omdat de belastingheffing is geïntegreerd in het geheel van het overheidsbeleid.<sup>74</sup> Voor de belastingheffing – als onderdeel van een complex van

67. Zie hieromtrent A.J. van den Tempel, 'Het einde van de belastingbeginselen', *WFR* 1979/697.

68. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1980, p. 34.

69. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1980, p. 144.

70. W.H. van den Berge, *Beginselen van de belastingheffing*, Alphen aan den Rijn: Samson 1949, p. 5.

71. W.H. van den Berge, *Beginselen van de belastingheffing*, Alphen aan den Rijn: Samson 1949, p. 3.

72. W.H. van den Berge, *Beginselen van de belastingheffing*, Alphen aan den Rijn: Samson 1949, p. 115.

73. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 18. De reden dat De Langen een uitzondering maakt voor het draagkrachtbeginsel en het beginsel van de geoorloofde realisatie is dat deze twee beginselen volgens hem niet een belasting in het geheel kunnen betreffen.

74. A.J. van den Tempel, 'Het einde van de belastingbeginselen', *WFR* 1979/5411, p. 697 e.v.

maatregelen – gelden dan geen andere waarderingen en begrenzings dan die die voor het overheidsbeleid in het algemeen gelden. Van den Tempel constateert dat vanaf half jaren zeventig elke opvatting over wenselijk belastingrecht bepleit kon worden vanuit de eigen maatschappelijke beschouwing zonder dat bijzondere daarvan los staande fiscale beginselen werden ingeroepen. Op de vraag wat wenselijk is, zullen de antwoorden volgens hem uiteenlopen. In feite komt het erop neer dat het heffen van belasting, ook als het fiscale doel voorop staat, slechts een vraagstuk van sociaaleconomische aard in ruime zin is. De doeleinden verschillen volgens hem niet principieel van die bij ander overheidsoptreden (zoals het uitgavenbeleid). Ik onderschrijf de wijze waarop Van den Tempel aankijkt tegen de rol van beginselen.

De premies sociale verzekeringen kunnen volgens De Langen tot het fiscale gebied in ruime zin gerekend worden, zodat vanuit die zienswijze bepleit kan worden dat bovengenoemde discussie over het normatieve karakter van de fiscale beginselen eveneens zou kunnen gelden voor het socialezekerheidsrecht. Dit sluit ook aan bij de visie van Van den Tempel, die stelt dat de belastingheffing – en dus ook de premieheffing sociale zekerheid – een integraal onderdeel vormt van het overheidsbeleid. Dat de kenmerken van de sociale zekerheid geen normatief karakter hebben, kan ook worden opge maakt uit het volgende. Van der Heijden c.s. constateren dat met de door hen opgetekende sociaalrechtelijke basiswaarden de algemeen erkende uitgangspunten worden bedoeld, die over een langere periode een belangrijke rol spelen bij de totstandbrenging van sociale rechtsvorming. Het gaat volgens hen niet om een vast aantal; evolutie is van alle tijden. Ook gaat het volgens hen om enigszins abstracte begrippen, die altijd nadere invulling hoeven.<sup>75</sup>

In dit onderzoek ga ik ervan uit dat de rechtsbeginselen die aan de loonbelasting- en premieheffing sociale verzekeringen kunnen worden toegeschreven (zie par. 2.3), geen normatief karakter hebben. Het zijn meer gedachtelijnen die handvatten geven bij het maken van afwegingen inzake de vormgeving van de loonbelasting, sociale verzekeringen en de loonsomheffing.

### 2.3 **Beginselen belastingheffing en premieheffing sociale verzekeringen**

#### 2.3.1 *Algemeen*

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.5 zijn de rechtsbeginselen die aan de fiscale en socialezekerheidswetgeving ten grondslag liggen als een van de toetsingscriteria

75. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 74.



voor dit onderzoek onderscheiden. Deze paragraaf behandelt deze rechtsbeginselen en onderzoekt in welke mate ze de loonbelasting en sociale verzekeringen beïnvloeden. De gevonden rechtsbeginselen dienen als uitgangspunt voor het toetsen van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt. Voor de fiscale beginselen van belastingheffing sluit ik aan bij de indeling die De Langen heeft gemaakt.<sup>76</sup> Hij onderscheidt de volgende zes beginselen:

- het draagkrachtbeginsel;
- het beginsel van de bevoorrechte verkrijging;
- het profijtbeginsel;
- het welvaartsbeginsel;
- het beginsel van de minste pijn;
- het beginsel van de geoorloofde realisatie.

De eerste drie beginselen brengen het zoeken naar een rechtvaardige verdelingswijze tot uitdrukking. Het vierde komt volgens De Langen voort uit het streven naar een maximum aan welvaart.<sup>77</sup> Van Overbeeke is daarentegen van mening dat de eerste vier beginselen meer gericht zijn op de tariefstructuur dan op de structuur van het positieve belastingrecht.<sup>78</sup> Volgens De Langen is het vijfde beginsel gebaseerd op het streven naar een minimum aan individuele pijn. Het laatste beginsel komt volgens hem voort uit het streven om in totaal een maximum van de beginselen te realiseren.<sup>79</sup> Deze laatste twee beginselen beheersen volgens Van Overbeeke de uitvoering van de voorgaande beginselen.<sup>80</sup> In tegenstelling tot de eerste drie beginselen, die afwisselend door de wetgever kunnen worden toegepast, houdt de overheid steeds rekening met het welvaartsbeginsel, het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de geoorloofde realisatie.

Los van bovenstaande beginselen geldt dat aan de belasting- en premieheffing altijd primair het doel ten grondslag heeft gelegen om de voor de overheid benodigde financiële middelen te verkrijgen. Naast dit primaire doel kan de heffing van belasting bijvoorbeeld ook dienen ter verwezenlijking van de secundaire verdeling van de inkomens.

76. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958. De Langen onderscheidt naast de zes hieronder opgenomen kenmerken nog een groot aantal 'onder-onderbeginselen'. Deze zijn volgens hem hetzij algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hetzij praktische aanbevelingen voor verstandig handelen die met een beginsel niets te maken hebben. Deze onder-beginselen blijven hier verder onbesproken.

77. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 405.

78. M.P. van Overbeeke, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer: Kluwer 1982, p. 10.

79. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 405.

80. M.P. van Overbeeke, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer: Kluwer 1982, p. 10.

Voor de sociale verzekeringen ga ik uit van de rechtsbeginselen die Van der Heijden c.s. hebben geïnventariseerd.<sup>81</sup> Met de sociaalrechtelijke beginselen doelen zij op algemeen erkende kenmerken die over een langere periode een belangrijke rol spelen bij de totstandbrenging van sociale rechtsvorming.<sup>82</sup> Zij merken op dat de keuze voor deze basiswaarden iets subjectiefs heeft en dat daarover zeker discussie mogelijk is (niet normatief conform par. 2.2.4.5). Zij hebben de volgende zes rechtsbeginselen (door hen aangeduid als basiswaarden) voor de sociale zekerheid geformuleerd: verantwoordelijkheid, bestaanszekerheid, bescherming, solidariteit, non-discriminatie en participatie. Daarnaast onderscheiden ze ook nog een aantal variabele waarden, die een uitwerking zijn van de zes 'basiswaarden' en kunnen variëren al naar gelang maatschappelijke ontwikkelingen en trends zich voordoen.<sup>83</sup> Volgens hen zijn deze begrippen vooral van belang voor de *verdelende kant* van de sociale zekerheid. Het sociaal recht streeft naar rechtvaardige verhoudingen op het terrein van arbeid en inkomen. Dit kan mogelijk verklaren waarom er weinig tot geen aandacht is besteed aan beginselen voor de *financieringskant*.<sup>84</sup>

De fiscale rechtsbeginselen hebben echter een zodanig algemeen karakter, dat deze ook voor andere heffingen – waaronder de financiering van de sociale verzekeringen – bruikbaar zijn. Daarnaast speelt bij de financieringskant van de sociale verzekeringen vooral de spanning tussen het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een rol. Hieraan besteed ik aandacht in paragraaf 2.3.3.1.

### 2.3.2 *Rechtsbeginselen in de huidige loonbelasting*

In de inkomstenbelasting en de loonbelasting is naast de budgettaire functie – als primaire functie – ook de instrumentele functie te onderkennen. Bij de invulling van deze laatste functie kunnen elementen van de rechtsbeginselen van De Langen worden onderscheiden.

Zo heeft de inkomstenbelasting onder andere als nevensdoel om personen die inkomen uit werk en woning genieten naar draagkracht te belasten.<sup>85</sup> Het *draagkrachtbeginsel* houdt in, dat belasting mag worden geheven in relatie tot

81. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001.
82. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 74.
83. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 95 e.v.
84. Zie A.H.J. Lennaerts, die tot eenzelfde constatering komt in zijn inleiding op de algemene ledenvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereeniging over het preadvies *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Deventer: Kluwer 2002, p. 62.
85. Onder vermogen versta ik hier inkomsten die onder de heffing van box 2 dan wel box 3 vallen.

de omvang van ieders niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, bereikbare behoeftebevrediging, en wel in de ethisch meest bevredigende relatie.<sup>86</sup> Deze wordt door het evenredige nutsoffer gerealiseerd.<sup>87</sup> Wanneer er wordt gesproken over belastingheffing naar draagkracht, wordt volgens De Langen meestal niet méér bedoeld dan dat het belastingbedrag afhankelijk is van, stijgt en daalt met de grootte van het inkomen. Het gaat in feite alleen om een 'ethische bevredigende belastingdruk op als rechtvaardig aanvaarde inkomens'.<sup>88</sup> Van den Tempel is van mening dat de praktische betekenis van het denken over de vraagstukken rond draagkracht misschien wel vooral geweest is, dat men beter ging beseffen dat de inrichting van de belastingen verantwoord dient te zijn.<sup>89</sup> Het draagkrachtbeginsel speelt vooral een rol bij de keuzes over de (mate van) herverdeling van inkomen tussen verschillende individuen. Hiervoor zijn persoonlijke facetten van het individu die de mate van draagkracht bepalen van groot belang. Bij de vormgeving van de inkomstenbelasting kan dit beginsel mijns inziens wel handvatten bieden, omdat die heffing uitgaat van het totale inkomen (arbeid en vermogen) van het individu. Het element van draagkracht komt binnen de inkomstenbelasting onder meer tot uitdrukking in de progressieve tariefstructuur, de persoonsgebonden aftrekken en het heffingsvrije inkomen (thans: heffingskortingen). Daarnaast wordt ook met draagkracht verminderende omstandigheden als het hebben van kinderen, invaliditeit dan wel ouderdom rekening gehouden via allerlei heffingskortingen en vrijstellingen. De inkomstenbelasting bevat geen neven-doelen die specifiek gerelateerd zijn aan inkomsten uit dienstbetrekking, omdat de inkomstenbelasting wat deze inkomsten betreft voornamelijk verwijst naar de loonbelasting.<sup>90</sup>

Daarnaast zijn in de loop van de jaren zaken die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van de werknemer nagenoeg geheel uit de heffing van loonbelasting geëlimineerd en overgeheveld naar de inkomstenbelasting. Doordat de loonbelasting qua tariefstructuur wel aansluit bij de inkomstenbelasting, kan gesteld worden dat het draagkrachtbeginsel in de loonbelasting

86. Door toevoeging van het woord 'bereikbare' omvat volgens De Lange de draagkracht mede de besparingen. Volgens De Langen is de ethisch meest bevredigende relatie die wij kennen daar waar de wil tot inkomenscorrectie ontbreekt of – wanneer daarvan geabstraheerd wordt – die waarbij de belastingheffing een evenredig deel aan de omvang van ieders behoeftebevrediging onttrekt (het evenredige nutsoffer).

87. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 38.

88. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 57/58.

89. A.J. van den Tempel, 'Het einde van de belastingbeginselen', *WFR* 1979/699.

90. Het kenmerk van draagkracht komt overigens nog sterker tot uitdrukking in de nauw met de inkomstenbelasting verbonden AWIR (Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen, *Stb.* 2005, 344). Deze wet bevat zelfs een artikel waarin over draagkracht wordt gesproken. De mate van draagkracht wordt hier gekoppeld aan een toetsinkomen. Op grond van deze wet worden momenteel de kinderopvang-, de zorg- en de huurtoeslag uitbetaald.

vooral nog naar voren komt in deze progressieve tariefstructuur en heffingskortingen.<sup>91</sup> Als gevolg van het feit dat aftrekposten niet via de loonbelasting, maar via het stelsel van voorlopige teruggaven moeten worden geëffectueerd, is de draagkrachtkarakteristiek in de loonbelasting veel minder sterk vertegenwoordigd dan in de inkomstenbelasting.

Daarnaast zijn er elementen te onderscheiden die passen binnen het *welvaartsbeginsel*. Dit beginsel houdt in dat de belasting op een zodanige wijze wordt geheven, dat de welvaart van de bevolking zo weinig mogelijk wordt geschaad en zo veel mogelijk wordt bevorderd. Onder dit beginsel zijn alle nevendoeleinden gebracht die de belastingheffing naast haar hoofddoel kent: de verschaffing aan de overheid van de door haar daarvoor vereiste geldmiddelen.<sup>92</sup> Het welvaartsbeginsel vormt de basis voor alle instrumentele bepalingen die in de loonbelasting (en de inkomstenbelasting) zijn opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de tariefdifferentiatie bij de ter beschikking gestelde auto.<sup>93</sup> Het welvaartsbeginsel komt ook tot uitdrukking in de nauw met de loonbelasting verbonden Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies volksverzekeringen.

Voor het *beginsel van de minste pijn* komt in de loonbelasting sterk naar voren. Op grond van dit beginsel wordt de belasting op zodanige wijze geheven, dat voor de belastingplichtige het ontnemen van de beschikkingsmacht over zijn geldmiddelen zo weinig mogelijk pijn veroorzaakt. De belasting wordt dus geheven op zodanige wijze dat dit in psychisch opzicht zo weinig mogelijk pijn veroorzaakt.<sup>94</sup> De Wet LB 1964 is eigenlijk een invulling van dit rechtsbeginsel, omdat het in veel gevallen als voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert en als zodanig voor de belastingplichtige op een 'ongemerkte' wijze wordt geheven. Hij heeft slechts oog voor zijn nettoloon. De Langen merkt op dat dit beginsel op zijn beurt het draagkrachtbeginsel en het welvaartsbeginsel opzij kan zetten. Op grond van dit beginsel kan de systematiek waarin de loonbelasting (en de loonsomheffing) als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting wordt gehanteerd, worden gerechtvaardigd. Anderzijds passen ook de systematiek van eindheffing en het streven naar minimale administratieve verplichtingen in deze gedachte.

Tot slot bevat de loonbelasting kenmerken van het *beginsel van de geoorloofde realisatie*. Dit beginsel houdt in dat het streven van de wetgever erop gericht is de overige rechtsbeginselen niet verder te realiseren dan

91. De Langen plaatst de progressieve tariefstructuur ook onder het beginsel van de bevoorrechte verkrijging.

92. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 235. In hfdst. 5 van zijn boek *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht* heeft De Langen alle nevendoeleinden besproken en geordend. Deze blijven hier verder onbesproken.

93. Art.13bis en hfdst. IIB Wet LB 1964.

94. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 344.

geoorloofd is.<sup>95</sup> De wetgever dient de belangen van de belastingplichtige voor ogen te houden. Daarnaast dient hij in aanmerking te nemen dat de administratieve verplichtingen van degenen die verplicht zijn bij de uitvoering van de wetgeving hun medewerking te verlenen niet boven het noodzakelijke uitgaan.<sup>96</sup> Dit beginsel eist dat kleinigheden worden verwaarloosd.<sup>97</sup> Dit rechtsbeginsel bevat volgens De Langen het rationele deel van de theorie, dat wordt beïnvloed door de tendens in het menselijke denken.<sup>98</sup> Binnen de loonbelasting komt dit rechtsbeginsel tot uitdrukking in de artiesten- en beroepssportersregeling en enkele forfaitaire vrije vergoedingen/verstrekkingen.<sup>99</sup> Daarnaast past het feit dat de afdrachtverminderingen kunnen worden verrekend met alle af te dragen loonbelasting – ook van werknemers waarvoor geen recht op afdrachtvermindering bestaat – binnen het beginsel van de geoorloofde realisatie. Op grond van het beginsel van de geoorloofde realisatie kan worden verdedigd dat de loonbelasting (en de loonsomheffing) zo eenvoudig mogelijk moet worden vormgegeven om de gewenste doelstellingen te bereiken, waarbij de administratieve verplichtingen voor de werkgevers en werknemers tot het minimum beperkt worden. Ook het toepassen van open normen en het beperken van de instrumentele functie in verband met de door de werkgever geleverde herendiensten passen binnen het kader van dit beginsel. De loonbelasting legt in veel gevallen echter zeer gedetailleerde administratieve verplichtingen op aan *inhoudingsplichtigen*. Daarnaast is de regelgeving rond de invulling van het begrip ‘werknemer’, dat een species is van het genus ‘inhoudingsplichtige’, vaak onduidelijk en is de afbakening van het loonbegrip op tal van punten omslachtig en niet eenduidig geformuleerd. Op grond hiervan kan worden gesteld dat het beginsel van optimale realisatie en het beginsel van de minste pijn nog niet ten volle tot hun recht zijn gekomen.

### 2.3.3 *Rechtsbeginselen in de huidige sociale verzekeringen*

In par 3.1 heb ik geconstateerd dat de rechtsbeginselen die voor de loonbelasting gelden ook bruikbaar zijn voor de financieringskant van de sociale verzekeringen. Daarnaast speelt bij de sociale verzekeringen de spanning tussen het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een belangrijke

95. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 39.

96. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 283.

97. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 45.

98. W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958, p. 403.

99. Hfdst. 7 en hfdst. IIA Wet LB jo. hfdst. 4 Uitvoeringsregeling Loonbelasting 2001. Als voorbeelden kunnen hier dienen de vrijstelling voor (mobiele) telefoons als het verbruik meer dan 10% zakelijk is (art. 15b lid 1 onderdeel f Wet LB) en de regeling voor producten eigen bedrijf (art. 41 Uitv.reg. LB 2001).

rol. In deze paragraaf ga ik hier verder op in. In paragraaf 2.3.4 beoordeel ik in hoeverre deze beide beginselen als criterium voor het toetsen van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt relevant zijn.

#### 2.3.3.1 *Solidariteit versus equivalentie*

In de literatuur wordt de verhouding tussen equivalentie en solidariteit vaak beschreven als de verhouding tussen twee communicerende vaten.<sup>100</sup> Wanneer de equivalentie tussen risico, premie en prestatie sterk is, wordt de verzekering in geringe mate door solidariteit gekenmerkt en wanneer de band tussen risico, premie en prestatie zwak is, heeft de verzekering een solidair karakter. Door deze 'meer of minder' begripshantering is het volgens Fluit mogelijk om een genuanceerd onderscheid te maken tussen verschillende soorten verzekeringen. Niet alleen tussen particuliere en sociale verzekeringen, maar ook tussen volks- en werknemersverzekeringen. Volgens Goudswaard c.s. kan worden gesteld dat naarmate verzekeringen meer aan het marktmechanisme worden overgelaten, het aannemelijk is dat de corresponderende premies worden ervaren als de prijs voor een duidelijke tegenprestatie.<sup>101</sup> Volgens De Kam c.s. zijn de volksverzekeringen gebaseerd op het solidariteitsbeginsel en de werknemersverzekeringen op het equivalentiebeginsel.<sup>102</sup>

Het *solidariteitsbeginsel* was een belangrijke drijfveer voor de wetgever aan het begin van de vorige eeuw om tot een stelsel van sociale zekerheid te komen. Weijel constateerde dat naast solidariteit ook eigenbelang – het veiligstellen van de machtspositie door middel van politieke rust – een belangrijke drijfveer is geweest.<sup>103</sup> Deze garantiefunctie is ook door Stevens onderkend.<sup>104</sup> Solidariteit wordt door Van der Heijden c.s. omschreven als de bereidheid van een individu of een groep om anderen te laten delen in de voordelen waarover zij beschikken, zonder daarvoor een (gelijkwaardige) tegenprestatie te verlangen.<sup>105</sup> Solidariteit is in essentie gebaseerd op het besef dat iedereen de kans loopt op de solidariteit van anderen een beroep te moeten doen.

100. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 31, 32.

101. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274.

102. C.A. de Kam, G.M. Sterks en G.M.J. Veldkamp, *Kluwer schets van de leer van de sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 1989, p. 22-23. Zie in gelijke zin K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274.

103. J.A. Weijel, *Achtergronden van sociale zekerheid: korte geschiedenis van een sociaal verschijnsel*, Amsterdam: De Erven Bohn 1973, p. 15.

104. L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij, Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden, Willem Drees Lezing 2008*, Deventer: Kluwer 2008, p. 55.

105. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 89.

Economisch gezien zijn sociale verzekeringen een correctie op de (primaire) inkomensverdeling, zoals deze door deelname aan het productieproces tot stand komt (zie par. 2.4).

Solidariteit komt in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel mede tot uitdrukking in de (ten dele) bekostiging van de sociale zekerheid uit de algemene middelen, in premieverschuldigheid zonder dat risico wordt gelopen, in veronderstelde, maar niet getoetste behoeften, in premies die niet corresponderen met individuele risico's, toepassing van het omslagstelsel enzovoort.

Volgens Fluit ligt in de solidariteit – die de basis vormt van de Nederlandse sociale verzekeringen – de kern van het verschil tussen sociale en particuliere verzekeringen.<sup>106</sup> Solidariteit kan volgens hem in verschillende hoedanigheden worden gebruikt. Hij is van mening dat solidariteit pas een rol kan spelen als een collectieve verantwoordelijkheid het uitgangspunt is. Binnen het collectief worden vervolgens – op basis van solidariteit – de opbrengsten en kosten onevenredig verdeeld. In de studie van Fluit wordt het begrip 'solidariteit' dan ook gebruikt in de zin van de verdelende rechtvaardigheid. Overwegingen van sociaal-politieke wenselijkheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid bepalen in deze visie de toedeling van verantwoordelijkheid. Dit in tegenstelling tot ruil- en vereffende rechtvaardigheid, waar het streven naar evenwicht tussen twee partijen centraal staat.<sup>107</sup> Bij ruilrechtvaardigheid behoren de prestaties gelijkwaardig te zijn, terwijl bij het solidariteitsbeginsel van een dergelijk evenwicht geen sprake is; de een geeft meer dan hij krijgt en de ander krijgt meer dan hij geeft.

Het *equivalentiebeginsel* (verzekeringsbeginsel) is de tegenpool van het solidariteitsbeginsel. Op grond van het equivalentiebeginsel dient er verzekeringstechnisch gezien een evenredige relatie te zijn tussen de hoogte van de te betalen premie en de omvang van het risico dat de verzekeraar loopt. Daarnaast dient er een evenredige relatie te zijn tussen de hoogte van de premie die de verzekerde betaalt en de schade-uitkering waarop hij onder voorwaarden recht heeft.<sup>108</sup> Volgens Veldkamp eist het equivalentiebeginsel dat de maatschappelijke waardering van de prestaties van twee partijen gelijk is. Er moet

106. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 1-9.

107. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 11. Geen van beide partijen mag na de vereffening van schade verlies of winst hebben. De vergoeding dient bij de vereffende rechtvaardigheid precies gelijk te zijn aan de omvang van de schade.

108. P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Preadvies Nederlandse juristenvereniging, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 90. Zie eveneens W. van Oorschot, C. Boos en L. Gelijkse, *Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC 1996, p. 14. e.v.

een evenwicht zijn tussen de premieopbrengst en de uitkeringen. Tevens dient de premie afgestemd te zijn op het risico van de verzekering.<sup>109</sup>

Aan het gebruik van het verzekeringsbegrip en het verzekeringssysteem in de opbouw van ons stelsel van sociale verzekeringen werd, en wordt, sociaal politiek zeer grote waarde toegekend.<sup>110</sup> Er bestaat echter verschil van inzicht over wat de precieze betekenis van het equivalentiebeginsel voor de sociale zekerheid is.

Volgens Veldkamp geldt in het algemeen dat het er bij verzekeringen om gaat dat er een kwade kans is, die velen – dan wel de gehele bevolking lopen c.q. loopt – waardoor schade kan worden geleden en dat er daarom een organisatie wordt gevormd waarbinnen men door een premiebetaling, van welke aard en onder welke naam dan ook, gevrijwaard kan worden tegen de eventuele schade. Hij constateert dat de voorstanders van de sociale verzekeringen via een stelsel van verzekering het verzekeringsidee aanvankelijk onderbouwden met de leer van een rechtvaardig arbeidsloon.<sup>111</sup> Omdat de omvang van de betaalde lonen voor de arbeider niet toereikend waren om een reserve voor moeilijker tijden te vormen, moest daarvoor het middel van de verplichte verzekering worden toegepast. Veldkamp concludeert dat we ons achteraf bezien kunnen afvragen of men principieel vóór verzekering koos en in het zelf betalen en de gekozen organisatievorm een (belangrijk) bijkomend voordeel zag, of dat men primair de grote waarde zag in het zelf betalen en de gekozen organisatievorm en daarvoor verzekering een geëigend middel vond. In zijn inaugurele rede concludeerde Veldkamp overigens dat de verzekeringsgedachte met name in het naoorlogse Nederlandse socialezekerheidsstelsel slechts in beperkte mate bepalend is. Hij pleitte er toen voor om het gekunstelde verzekeringsbegrip uit de sociale verzekeringen te verwijderen. Afscheid nemen van het verzekeringsbegrip zou volgens hem niet hoeven te betekenen dat een aantal waardevolle elementen van het verzekeringsdenken eveneens zou moeten verdwijnen.

109. G.M.J. Veldkamp, *Individualistische karkatertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering*, Alphen aan den Rijn: N. Samson N.V. 1949, p. 12.

110. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 6-10.

111. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 7. Met de leer van een rechtvaardig arbeidsloon werd bedoeld dat het loon van de arbeider voldoende moest zijn om ook te voorzien in omstandigheden waarin hij door factoren buiten zijn schuld niet kon werken of wanneer hij bijzondere lasten te dragen zou krijgen. Veldkamp constateert verder dat de rechtsgrond van het rechtvaardige arbeidsloon later zou worden ingepast in het recht op zelfontplooiing en recht op gelijke kansen. Hij verwijst in dit verband naar het Ontwerp van Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, MvT p. 2 en ook naar W.F. de Gaay-Fortman, *Handelingen I 1965-1966* p. 339 e.v. en tot slot naar N.E.H. van Esveld, 'Een nieuwe rechtsgrond der sociale verzekering', *SMA* 1966.



Veldkamp is van mening dat de sociale verzekering geen verzekering meer is.<sup>112</sup> De sociale verzekering heeft volgens hem een solidair karakter, dat is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. Dit betekent dat bij de sociale verzekeringen, in tegenstelling tot de particuliere verzekeringen, het recht op uitkering van rechtswege is vastgelegd en niet afhangt van de premiebetaling. Een causaal verband tussen premie en risico ontbreekt. Daarnaast is het weren van slechte risico's ongebruikelijk. Wel vertonen de sociale verzekeringen volgens Veldkamp nog enige overeenkomst met particuliere verzekeringen, bijvoorbeeld op het gebied van de premiebetaling en de gemeenschappelijke doelstelling om te fungeren als "planmatige voorzorg tegen verliezen van vermogensbestanddelen die individuele huishoudens ten gevolge van bepaalde tijdelijke en onverwachte eventualiteiten kunnen treffen". Aan de andere kant is Veldkamp van mening dat de doelstelling van beide soorten verzekeringen principieel verschilt.

Fluit geeft in zijn onderzoek aan dat er tegen dit onderscheid van Veldkamp wel het nodige is in te brengen.<sup>113</sup> Zo is volgens hem de grens tussen privaat en publiek bij de sociale verzekering niet altijd eenvoudig te bepalen.<sup>114</sup>

Uit het voorgaande valt op te maken dat het equivalentiebeginsel aan het begrip 'causaliteit' wordt gekoppeld. Fluit onderscheidt drie vormen van causaliteit. Aan de hand van deze drie causaliteitsrelaties geeft hij aan in welke opzichten de sociale verzekeringen zich steeds verder verwijderd heeft van de verzekeringsgedachte.

De eerste vorm van causaliteit is die tussen *risico en prestatie*. Deze verhouding houdt in dat alleen recht op uitkering kan ontstaan als het risico zich voordoet.<sup>115</sup> Sterke equivalentie tussen verzekerde onzekere schadegebeurtenis en de uitkering houdt in dat er alleen recht op een uitkering bestaat indien een nauwkeurig omschreven schadegebeurtenis plaatsvindt. Mijns inziens is in de huidige vormgeving van de sociale verzekeringen een redelijke mate van causaliteit te onderkennen tussen risico en prestatie. De toegangseisen voor het recht op een uitkering zijn de afgelopen jaren immers sterk aangescherpt. Deze vorm van causaliteit en dus equivalentie is echter geen onderdeel van dit onderzoek, aangezien deze primair betrekking heeft op de verdelende kant van de sociale verzekeringen.

Een tweede vorm van causaliteit die Fluit onderkent, is die tussen *risico en premie*. Equivalentie tussen schadekans en premie houdt volgens Fluit in dat de

112. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 22-31.

113. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 23.

114. Zie par. 2.3.3 voor onderscheid publiek of privaatrechtelijk.

115. P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (Monografie sociaal recht nr. 24), Deventer: Kluwer 2001, p. 33-36.

premie in een evenredige verhouding staat tot de schadekans.<sup>116</sup> Een hogere schadekans leidt tot een evenredig hogere premie. De equivalentie tussen premie en kans is volgens Fluit sterk als de hoogte van de premie in hoge mate wordt gedifferentieerd en afgestemd op de hoogte van de schadekans. Hoe sterker deze afstemming, hoe minder de verzekering wordt bepaald door solidariteit. De premie hoeft volgens Fluit niet afgestemd te zijn op het te verwachten risico, maar kan ook worden bepaald aan de hand van een te voren toegeschreven risico. Op die manier wordt de schadekans van een ieder gelijk gesteld aan het gemiddelde risico van de groep, ook al verschillen de risico's van de afzonderlijke leden van de groep. Er is dan sprake van solidariteit binnen de groep.<sup>117</sup> Binnen de Nederlandse sociale zekerheid speelt deze risicosolidariteit een sterke rol. In feite wordt de gehele (werknemers)populatie van Nederland als één risicogroep gezien. Slechts op een enkel deelgebied wordt in beperkte mate premiedifferentiatie toegepast (zie hfdst. 5). Hierdoor kan mijns inziens niet worden gesproken van een dominante rol van equivalentie, omdat de solidariteit in dit geval te ver is doorgevoerd. Andere dan verzekeringstechnische overwegingen bepalen de hoogte van de premie en de hoogte van de uitkeringen, zoals solidariteit en inkomensbeleid. Ook volgens Veldkamp wordt bij de sociale verzekeringen niet aan de eis voldaan dat er sprake is van equivalentie tussen premie en risico.<sup>118</sup>

Een tweede manier waarop volgens Fluit kan worden afgeweken van de regel 'hoe hoger het risico, hoe hoger de premie' is aan de orde wanneer de hoogte van de premie (mede) wordt bepaald door het inkomen.<sup>119</sup> Deze risico- en premiesolidariteit gaan vaak samen. Dit betekent dat de hoogte van de premie wordt afgestemd op het gemiddelde risico van de groep verzekerden met een uiteenlopend individueel risico en op de hoogte van het inkomen van de individueel verzekerden.

Tot slot onderkent Fluit causaliteit tussen *premie en prestatie*. Equivalentie tussen premie en prestatie houdt in dat de uitkering in beginsel op individueel niveau moet worden gedekt door de premieopbrengst.<sup>120</sup> In dit verband kan de parallel worden getrokken met het onderscheid dat we kennen bij risicover-

116. Bij een loondervingverzekering wordt volgens Fluit de verwachte schadeomvang bepaald door enerzijds de hoogte van het loon en anderzijds de verwachte uitkeringsduur. De hoogte van de premie is volgens hem afhankelijk van enerzijds de omvang van de schade en anderzijds de hoogte van het risico.

117. W. van Oorschot, C. Boos en L. Gelijne, *Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC 1996, p. 16 spreken in dit verband van risico solidariteit.

118. G.M.J. Veldkamp, *Individualistische karkatertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering*, Alphen aan den Rijn: N. Samson N.V. 1949, p. 158.

119. W. van Oorschot, C. Boos en L. Gelijne, *Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC, 1996, p. 16 spreken in dit verband van premie solidariteit. Volgens Fluit staat de vraag of premies draagkrachtafhankelijk zijn overigens los van de vraag of de premie is afgestemd op het verwachte risico.

120. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 11-12.

zekeringen versus kapitaaldeckingsverzekeringen. Bij risicoverzekeringen draait het om risico-overdracht; de kans dat de schadegebeurtenis intreedt wordt verzekerd, terwijl de hoogte van de uitkering in de regel afhankelijk is van de omvang van de gerealiseerde schade.<sup>121</sup> Bij kapitaaldeckingsverzekeringen – of opbouwverzekeringen zoals Van Oorschot deze noemt – is meer sprake van een spaarsysteem. De uitkering is in een dergelijk geval afhankelijk van de totaal in het verleden betaalde premie. Als de omvang van de prestatie niet evenredig stijgt met een stijging van de premiebetaling, dan spreekt men volgens Van Oorschot van *prestatiesolidariteit*. Volgens Veldkamp is het niet relevant of de dekking van de aanspraken door premiebetalingen gebeurt op basis van het equivalentiebeginsel met zeer wijde nuances, of op basis van een solidariteitsbeginsel met zeer wijde nuances. Volgens hem moet het in elk geval geschieden op basis van een met goede actuair en financieel economische becijferingen onderbouwde vaste rekenkundige grondslag. Dit kan ook een omslagstelsel zijn. Treub is van mening dat voor de sociale verzekeringen geen koppeling zou moeten plaatsvinden tussen de uitkering en de duur van de bijdragebetalingen.<sup>122</sup> Dit omdat er volgens hem geen relatie is tussen de behoefte aan de vergoeding en de periode gedurende welke aan de verzekering is bijgedragen. Bij de sociale verzekering bestaat de betrekking tussen premie en prestatie niet of nauwelijks meer; er is recht op uitkeringen, ook als er geen premie is betaald.<sup>123</sup> Ook Van Oorschot constateert dat er binnen de sociale zekerheid geen sterke relatie is tussen 'het recht hebben op een uitkering' en 'het feitelijk betaald hebben van premies'.<sup>124</sup> Het verband tussen premie en uitkering is bij de werknemersverzekeringen wel sterker dan bij de volksverzekeringen.<sup>125</sup>

Levensbach is van mening dat het voor sociale verzekeringen in het geheel niet van belang is dat er een relatie is tussen individuele premiebetaling en individueel uitkeringsbedrag.<sup>126</sup> Ook acht hij het niet van belang dat er een relatie is tussen het individuele premiebedrag en de individuele schade- of uitkeringskans. Voor Levensbach maakt het ook niet uit wie de premie betaalt.<sup>127</sup> Voor hem was uitsluitend van belang dat een organisatie voor het

121. W. van Oorschot, C. Boos en L. Gelijne, *Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC 1996, p. 18-20.

122. M.W.F. Treub, *Sociale verzekering*, Amsterdam: Scheltema&Holkema 1906, p. 31 e.v.

123. Als de vrijwillige verzekering buiten beschouwing wordt gelaten, is slechts één uitzondering te onderscheiden, te weten de korting van de AOW in verband met schuldige nalatigheid.

124. W. van Oorschot, C. Boos en L. Gelijne, *Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC 1996, p. 18.

125. Zie ook K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274. Zij constateren dat de werknemersverzekeringen meer kenmerken van het equivalentiebeginsel heeft, terwijl de volksverzekeringen sterker uitgaan van het solidariteitsbeginsel.

126. M.G. Levensbach, *Sociale verzekering*, Overdruk uit Nederlands Bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Samson 1953, pag 780.

127. Dit kon in zijn gedachtegang zelfs gebeuren door de overheid.

dragen van het risico voor een collectiviteit werd getroffen, waardoor in bepaalde omschreven gevallen voor individuele kansdragers een omschreven recht op prestatie ontstaat. Veldkamp merkt op dat hij het met de visie van Levensbach eens is, met dien verstande dat hij voor sociale verzekeringen essentieel acht dat ter financiering van die verzekeringen een heffing wordt gerealiseerd – ongeacht wie haar betaalt – over het inkomen of vermogen van de personen die onder de verzekering vallen.<sup>128</sup> Veldkamp constateert dat wat beoogd is met het gebruik van de term ‘verzekering’, niet meer of minder is dan het leggen van een bijzondere verantwoordelijkheid bij degenen die betrokken zijn bij de sociale zekerheid – traditioneel werkgevers en werknemers – door een speciaal heffings-systeem. Volgens hem geeft de ontkoppeling van de sociale zekerheid van de quasi verzekeringsgrondslagen in de eerste plaats de mogelijkheid de heffings-grondslagen nog lossers te maken van de prestatiegrondslagen en zo op hun wezenlijke sociaaleconomische betekenis en werking te beschouwen, namelijk enerzijds op hun draagkrachtbetekenis en anderzijds op hun kostenbetekenis. In de tweede plaats geeft de ontkoppeling de mogelijkheid veel eenvoudiger heffingssystemen te kiezen.<sup>129</sup> Pieters merkt in dit verband op dat hoewel socialeverzekeringssystemen doorgaans werken met specifieke socialezekerheidsbijdragen, de financiering van een regeling via de belastingen niet het socialezekerheidskarakter aan de regeling ontnemt.<sup>130</sup> Dit zou fiscalisering van de premieheffing sociale verzekeringen mogelijk kunnen maken (zie hfdst. 5, par. 5.6.3.1). In de volgende paragraaf analyseer ik welke rol solidariteit en equivalentie binnen de (premieheffing) volks- en werknemersverzekeringen spelen.

#### 2.3.3.2 *Solidariteit en equivalentie in de huidige premieheffing sociale verzekeringen*

De AOW, Anw, AWBZ en Zvw worden gekenmerkt door het feit dat deze regelingen globaal gesproken gelden voor alle ingezetenen van Nederland en alle niet-ingezetenen die in Nederland in dienstbetrekking werkzaam zijn (zie hfdst. 3). De financiering van de volksverzekeringen vindt deels plaats uit premieopbrengsten die zijn geheven op basis van het omslagstelsel en deels uit de algemene middelen. Het is voor het verkrijgen van een uitkering – met uitzondering van de schuldige nalatigheid bij de AOW – niet relevant of er daadwerkelijk premie is betaald. De hoogte van de uiteindelijk te ontvangen AOW- en Anw-uitkeringen zijn primair afhankelijk van het aantal jaren dat men als verzekerde is aangemerkt. Er is geen relatie met de hoogte van het

128. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 9-14.

129. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 16.

130. D.C.H.M. Pieters, *Inleiding tot de beginselen van de sociale zekerheid*, Deventer/Utrecht: Kluwer/SOVAC 1995, p. 25.

inkomen in het verleden. De jaarlijks benodigde middelen om de lopende uitkeringen te bekostigen worden deels verkregen uit premieheffing (op basis van een omslagstelsel) en deels uit de algemene middelen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de volksverzekeringen sterke trekken hebben van *solidariteit* en dat het equivalentiebeginsel geen feitelijke rol van betekenis speelt.

De *WW*, *WIA*, *WAO* en *ZW* bieden dekking tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Voor deze verzekeringen is – globaal gesproken – verzekerd iedereen die in (fictieve) dienstbetrekking werkzaamheden verricht en de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt (zie hfdst. 3). De jaarlijks benodigde middelen om de lopende uitkeringen te bekostigen worden in principe verkregen uit premieheffing (op basis van een omslagstelsel). Financiering vanuit de algemene middelen vindt slechts beperkt plaats. Het feit dat de hoogte van de premie niet is afgestemd op individuele risico's (risico solidariteit binnen de groep) en heffing plaatsvindt op basis van het omslagstelsel, duidt op toepassing van het solidariteitsbeginsel. Dit geldt ook voor het feit dat van rechtswege recht op een uitkering bestaat, ongeacht of er feitelijk premies zijn betaald. Ook is er geen relatie tussen het recht op een uitkering en de duur van de premiebetalingen.<sup>131</sup> Daarnaast kan het voorkomen dat er wel premie is betaald, maar er – ondanks een intreden van het verzekerde risico – toch geen recht op uitkering bestaat. Hierbij valt te denken aan de referte-eis, de arbeidsverledeneis en de uitsluitingsgronden die voor de *WW* gelden en de loondoorbetalingverplichting en de eisen van verlies aan verdien capaciteit bij de *WIA*.<sup>132</sup> Tot slot kan de voorziening bij insolventie van de werkgever, waarbij een beroep kan worden gedaan op het *UWV*, worden aangemerkt als een kenmerk van solidariteit.

De omstandigheid dat gekoppeld aan de deelname aan de werknemersverzekeringen in beginsel een premie verschuldigd is, duidt op aanwezigheid van het *equivalentiebeginsel*. Er is echter – zoals hiervoor al is opgemerkt – geen directe relatie tussen de premie en de prestatie. Het equivalentiebeginsel komt wel tot uitdrukking in het feit dat de premiegrondslag en de uitkeringsgrondslag sinds in invoering van *Walvis* identiek zijn.<sup>133</sup> Deze gelijkschakeling van premiegrondslag en uitkeringsgrondslag is primair ingegeven vanuit de

131. Er is wel een beperkte relatie tussen de periode van verzekerd zijn en de duur waarop recht op een uitkering bestaat. Daarnaast is het uitkeringsloon min of meer gekoppeld aan het premieloon. Een lage premiegrondslag zal in zoverre leiden tot een relatief lage uitkering. Het recht op een uitkering is echter niet afhankelijk van de feitelijke premiebetaling.

132. In de referte-eis voor de *WW* wordt bijv. wel gesproken over een minimaal aantal dagen dat men als werknemer gewerkt moet hebben, echter er vindt geen koppeling plaats met het feitelijk betaald hebben van premies. Ook als van rechtswege (achteraf) werknemerschap aanwezig geacht moet worden gedurende de referteperiode, terwijl er geen premiebetaling heeft plaatsgevonden (of kan vinden), bestaat toch recht op een uitkering.

133. Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten), *Stb.* 2004, 311.

gedachte dat over hetzelfde loon premies betaald worden als het loon waarover de uitkeringsrechten worden berekend. Bijkomend voordeel is dat door deze gelijkenschakeling eenvoudiger de hoogte van de uitkering kan worden bepaald, zonder dat er voor de uitkering afzonderlijke gegevensuitvraag bij de werkgever moet plaatsvinden.<sup>134</sup> Geconcludeerd kan worden dat de werknemersverzekeringen kenmerken hebben van zowel het equivalentiebeginsel als (zij het in beperktere mate dan bij de volksverzekeringen het geval is) het solidariteitsbeginsel.

#### 2.3.4 *Rechtsbeginselen voor de loonsomheffing*

Deze paragraaf behandelt de rechtsbeginselen die bij het maken van afwegingen voor de vormgeving van de loonsomheffing kunnen worden gehanteerd. Zij zijn onderdeel van de criteria die voor het toetsen van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt worden gehanteerd.

Het *draagkrachtbeginsel* speelt een relatief beperkte rol binnen de loonbelasting, in die zin dat zij 'slechts' tot uitdrukking komt in de progressieve tariefstructuur. Kenmerkend voor dit beginsel is immers dat er met de persoonlijke situatie van de belastingplichtige rekening wordt gehouden om de mate van draagkracht te kunnen bepalen. De loonsomheffing heeft als primaire taak het innen van belasting (en eventueel premies). Werkgevers hebben de verplichting om namens de overheid deze heffing in te houden – voor zover deze van werknemers wordt geheven – en af te dragen aan de Belastingdienst. Het ingrijpen in inkomens- en vermogensverdelingen van belastingplichtigen is uitsluitend een aangelegenheid tussen de betreffende belastingplichtige en de overheid. Het feit dat een derde – in dit geval de werkgever – wordt ingeschakeld om namens de overheid belasting te heffen over een deel van dit draagkrachtig arbeidsinkomen, mag er naar mijn mening niet toe leiden dat deze derde (de werkgever) eveneens wordt geconfronteerd met allerlei handelingen die primair betrekking hebben op de persoonlijke situatie van de werknemer.<sup>135</sup> De loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen – en daarmee ook de loonsomheffing – grijpen slechts aan bij een beperkt deel van de draagkracht van het individu. Correctie achteraf via de inkomstenbelasting kan dan noodzakelijk zijn in geval van draagkracht-vermeerderende of –verminderende factoren. Daarnaast geldt dat de loon(som)heffing(en) zich minder goed lenen om persoonlijke facetten van de werknemer in aanmerking te nemen, aangezien de werkgever als onbezoldigd beambte verantwoordelijk is voor de heffing en afdracht van deze belasting en premies sociale verzekeringen. Het draagkrachtbeginsel zal in zoverre slechts een zeer beperkte rol bij de

134. *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 219, nr. 3, par. 4.2.2.

135. Dit past bij de in hfdst. 1 geformuleerde randvoorwaarde dat de administratieve verplichtingen binnen de loonsomheffing uitsluitend betrekking mogen hebben op de directe werkgevers-werknemersrelatie.

vormgeving van een loonsomheffing spelen. Het kan een rol spelen voor zover aan dat rechtsbeginsel geen andere betekenis wordt gegeven dan dat het heffingspercentage afhankelijk is van, dat wil zeggen: – stijgt met de hoogte van het – van de werkgever genoten loon. Indien uit dit onderzoek volgt dat de loonsomheffing die de huidige heffingen kan vervangen naar een proportioneel tarief zal worden geheven en er geen heffingskortingen worden toegepast, heeft het draagkrachtbeginsel binnen de loonsomheffing zijn belang nagenoeg verloren.<sup>136</sup> Voor zover de loonsomheffing een werkgeversheffing is (werkgeversloonsomheffing en premiesomheffing), dragen werkgevers de van hun geheven loonsomheffing af aan de Belastingdienst. In dat geval is de verdeling van draagkracht in bovenbedoelde zin geen onderwerp dat in de loonsomheffing tot uitdrukking zou moeten komen.

Het draagkrachtbeginsel kan daarentegen wel een belangrijke rol blijven spelen bij de inkomstenbelasting. Via bijvoorbeeld toeslagen of heffingskortingen kan de wetgever naar gelang dit maatschappelijk gewenst is, in de inkomensverdeling ingrijpen (zie par. 2.4). Voor zover in de loonsomheffing een proportioneel tarief zou worden toegepast, kan in de inkomstenbelasting een aanvullende heffing plaatsvinden indien de belastingplichtige boven een bepaald inkomen zou komen (zie par. 2.4.3.3). Anderzijds kan via de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) een tegemoetkoming voor lagere inkomens worden geëffectueerd. Beide groepen worden ook nu veelal in de aanslagsfeer van de inkomstenbelasting betrokken, omdat ze of een eigen woning hebben of een toeslag via de inkomstenbelasting effectueren. In zoverre hoeft het aantal belastingplichtigen dat effectief gezien in de aanslagsfeer van de inkomstenbelasting wordt betrokken niet significant te wijzigen. Samenvattend kan worden geconstateerd dat het draagkrachtbeginsel binnen de loonsomheffing slechts beperkt van belang zal zijn voor zover de loonsomheffing van de werknemer wordt geheven en er afwegingen moeten worden gemaakt over de vormgeving van de tariefstructuur.<sup>137</sup>

Een tweede belastingbeginsel dat bij de vormgeving van de loonsomheffing een rol speelt, is het *welvaartsbeginsel*. Mijns inziens kunnen op grond van het welvaartsbeginsel ook bij de loonsomheffing specifieke bepalingen worden opgenomen, ten einde een bepaald 'hoger' overheidsdoel te bereiken.

De toepassing van dit beginsel mag er vanwege de door de werkgever te leveren herendiensten echter niet toe leiden dat de inhoudingsplichtigen worden geconfronteerd met allerlei nevendoelen die primair betrekking hebben op een aangelegenheid tussen de belastingplichtige (werknemer) en de overheid. Gegeven de in paragraaf 2.2.4.2 geformuleerde beperkte reikwijdte

136. Indien er naast het proportionele tarief heffingskortingen of belastingvrije sommen worden gehanteerd ontstaat een Benthamse progressie.

137. Ook bij de discussie over het al dan niet handhaven van de franchise en de premimaxima in de huidige sociale verzekeringen speelt de draagkrachtdiscussie een rol. In dit onderzoek worden afwegingen over al dan niet handhaving van deze grenzen gemaakt op grond van het solidariteitsbeginsel.

van de instrumentele functie, wordt de toepassing van het welvaartsbeginsel beperkt tot nevendoeleinen die rechtstreeks betrekking hebben op de werkgevers-werknemersrelatie.<sup>138</sup>

Een derde belastingbeginsel dat bij de vormgeving van de loonsomheffing wordt gehanteerd is het *beginsel van de minste pijn*. Heffingen dienen op zodanige wijze te worden geheven dat het ontnemen van de beschikkingsmacht over de geldmiddelen van een belastingplichtige psychisch gezien zo weinig mogelijk pijn veroorzaakt. Dit rechtsbeginsel komt bijvoorbeeld tot uitdrukking voor zover de heffing van de werknemer wordt geheven en de werkgever is belast met de inhouding van de verschuldigde heffingen en in het systeem van eindheffing (heffing van de werkgever). Tot slot komt ook het *beginsel van de geoorloofde realisatie* tot uitdrukking bij de vormgeving van de loonsomheffing. De heffing dient op zodanige wijze te worden vormgegeven dat de overheid haar doelstellingen (zie par. 2.2.2 en 2.2.3) kan behalen, maar dat de werkgevers en belastingplichtigen niet verder worden belast met administratieve verplichtingen dan strikt noodzakelijk is voor het bereiken van die doelen. Bij de toetsing van de onderzoeksstelling kan er een conflicterend belang bestaan tussen de hiervoor genoemde rechtsbeginselen. In dat geval prevaleren het beginsel van minste pijn en het beginsel van geoorloofde realisatie (zie par. 2.3.1).

In paragraaf 2.3.3.2 is geconcludeerd dat voor de sociale verzekeringen geldt dat ook het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een rol spelen. Solidariteit komt bijvoorbeeld aan de orde bij de vraag of de franchise en/of een maximumpremie-inkomen moet(en) worden gehandhaafd. Ook bij de vraag of van 65-plussers premie kan worden geheven of dat binnen de loonsomheffing een (beperkte) premiedifferentiatie moet worden toegepast, speelt solidariteit een rol (zie hfdst. 5). In de loonsomheffing zullen slechts bescheiden kenmerken van het equivalentiebeginsel aanwezig zijn. Dit beginsel zou bijvoorbeeld van invloed kunnen zijn bij de keuze of er al dan niet een directe koppeling blijft bestaan tussen het premieloon en het uitkeringsloon, en zo ja, hoe sterk die koppeling is. Ook zal het equivalentiebeginsel een rol spelen bij de afweging in hoeverre de premieheffing sociale verzekeringen kan worden gefiscaliseerd. Ingeval de equivalentie op gespannen voet staat met de solidariteitsgedachte, prevaleert het solidariteitsbeginsel. Dit gegeven de aard van de huidige sociale verzekeringen (zie par. 2.2.3 en 2.2.4.4).

138. Inpassing van de WVA in de loonsomheffing zou bijv. een mogelijkheid kunnen zijn. Immers, de afdrachtverminderingen zijn 'subsidies' om werkgevers te stimuleren bepaalde vormen van arbeid te laten verrichten of bepaalde groepen van arbeiders aan te trekken. Het voordeel – de afdrachtvermindering – komt ten goede aan de werkgever, zodat het gerechtvaardigd is hem ook met de administratieve verplichtingen te belasten.



## 2.4 Economische aspecten van heffingen op arbeid

### 2.4.1 Algemeen

Een van de criteria waaraan de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling wordt getoetst, is *efficiëntie* (zie hfdst. 1, par. 1.3.3). Efficiëntie van een heffing kan vanuit de economische (welvaarts)economie worden ingevuld. In deze paragraaf onderzoek ik aan welke voorwaarden een heffing moet voldoen, wil deze – gegeven de welvaartseconomie – economisch zo min mogelijk verstorend – dus zo efficiënt mogelijk – werken.

In paragraaf 2.4.2 beschrijf ik de (in)efficiency van de markt aan de hand van de welvaartstheorie. Ook analyseer ik de redenen voor overheidsingrijpen in een efficiënte markt. Dit omdat de wetgever het relevant kan vinden via fiscale wetgeving in te grijpen in een door de markt tot stand gekomen (inkomens- of arbeids)verdeling. Vervolgens analyseert paragraaf 2.4.3 de kenmerken van een heffing die economisch efficiënt is. De welvaartseconomie gaat uit van een theoretisch model dat is gebaseerd op een ideale marktsituatie. De werkelijkheid zal weerbarstiger zijn, waarvoor de tariefstructuur die uit deze theorie volgt in de praktijk onwerkbaar zal zijn (zie par. 2.4.2). Een vlaktaks (zie par. 2.4.3.3.2) en een loonsomheffing zijn minder vergaande en daardoor mijns inziens mogelijk wel werkbare heffingssystemen. Schematisch kan de verhouding tussen de verschillende heffingssystemen als volgt worden weergegeven:



Efficiëntie is voor de loonsomheffing van belang omdat deze heffing in een belangrijke mate het karakter heeft van herendiensten. Daarnaast verhoogt deze heffing de kosten van arbeid. Hoe economisch efficiënter de loonsomheffing is, des te minder hij de arbeidsmarkt verstoort. In paragrafen 2.4.4 en 2.4.5 ga ik in op het overheidsingrijpen door herverdeling van arbeidsinkomen, respectievelijk het overheidsingrijpen op grond van de verzorgingsgedachte. Tot slot onderzoekt paragraaf 2.4.6 welke economische handvatten bij de vormgeving van een economisch zo efficiënt mogelijke loonsomheffing van belang zijn. Deze handvatten vormen de nadere invulling van het criterium 'efficiëntie', dat wordt gebruikt voor de toetsing van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling.

### 2.4.2 (In)efficiency van de markt en redenen voor overheidsingrijpen in een efficiënte markt

Veel economische theorieën gaan ervan uit dat individuen op een of andere wijze naar maximalisering van nut, winst, maatschappelijke welvaart enzovoort

streven.<sup>139</sup> Een veel gebruikte theorie om processen rond nutsmaximalisatie en de gevolgen van verstoringen in de markt te onderzoeken, is de theorie van de welvaartseconomie. Bij deze theorie wordt onder andere gekeken naar imperfecties in de markt en de wijze waarop de overheid op deze imperfecties kan inspringen. Hierbij speelt de efficiëntie een belangrijke rol. Onder een efficiënte markt wordt verstaan dat geen individu erop vooruit kan gaan, zonder dat een ander individu erop achteruitgaat.<sup>140</sup>

Bij het onderzoeken van efficiëntie van markten gelden vanuit de welvaarts-economie twee fundamentele stellingen.

In de eerste plaats geldt dat als er sprake is van een concurrerende markt, er – gegeven een aantal voorwaarden – ook sprake is van efficiëntie.<sup>141</sup> Er is dan een evenwicht tussen vraag en aanbod. Aan deze stelling ligt wel een aantal belangrijke aannames ten grondslag. Wordt niet aan deze aannames voldaan, dan is er *geen* sprake van een efficiënte markt. De efficiënte markt impliceert: volkomen concurrentie, informatiesymmetrie, geen transactiekosten, geen externe effecten en compleetheid van de markt.<sup>142</sup> Stiglitz formuleert de kenmerken in negatieve zin en wijst op verschijnselen als: marktfalen, publieke goederen, externe effecten, onvolkomen markten en werkloosheid en andere macro-economische verstoringen zoals informatieasymmetrie en transactiekosten.<sup>143</sup>

De tweede fundamentele stelling onderkent dat er redenen voor overheids-ingrijpen in een efficiënte markt zijn. Deze stelling houdt in, dat via een concurrerende markt elk efficiënt marktevenwicht kan worden bereikt door middel van een volgens de overheid gewenste herverdeling van de oorspronkelijke welvaart.<sup>144</sup> Jacobs voegt aan deze definitie toe dat de overheid elke gewenste verdeling kan bereiken, indien deze de beschikking heeft over geïndividualiseerde lumpsumbelastingen of subsidies. Dergelijke belastingen zijn uitsluitend afhankelijk van onderliggende kenmerken van mensen, zoals verdientalent en zijn niet afhankelijk van de hoogte van het inkomen, besparingen of consumptie.<sup>145</sup> Er is met dergelijke heffingen nog steeds sprake van een efficiënte markt, omdat deze belastingen niet afhankelijk zijn van economische keuzes. Jacobs concludeert – mijns inziens terecht – dat dergelijke heffingen in de praktijk nooit te implementeren zijn, omdat de overheid geen

139. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 23. Onder nut wordt verstaan hoeveel behoeftebevrediging individuen ontleen aan inkomen, vrije tijd e.d.

140. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 57.

141. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 39.

142. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 26.

143. Zie voor een uitgebreidere beschouwing van deze marktimperfecties J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, hfdst. 4.

144. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 60.

145. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 31.

voor ieder individu passende lumpsumheffing kan vaststellen, aangezien zij vanwege informatieasymmetrie alleen maar af kan gaan op relatief objectieve maatstaven, zoals het verdiende inkomen.<sup>146</sup>

De Kam en Caminada zijn van mening dat de academische beschouwingen die uitgaan van de welvaartstheorie in de praktijk slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan het debat over de gewenste vormgeving van het Nederlandse belastingrecht.<sup>147</sup> De belangrijkste reden is dat in de theorie wordt uitgegaan van een reeks wereldvreemde veronderstellingen.<sup>148</sup> Zij concluderen dat wie te sterk vertrouwt op deze theorie, zich laat verleiden tot een wezensvreemde tariefstructuur, omdat voor elke heffingsgrondslag een ander tarief moet gelden dat afhankelijk is van de geschatte gedragsreacties van de aanbieders van arbeid. Dit is praktisch onuitvoerbaar (zie hiervoor). Ook biedt deze theorie geen houvast om de tariefstructuur concreet in te vullen. Hierdoor is elk tarief volgens hen een slag in de lucht, die afhankelijk is van heersende politieke voorkeuren. Tot slot gaat de theorie uit van een objectief welvaarts criterium, waardoor de welvaart van verschillende individuen met elkaar te vergelijk zijn. Volgens De Kam en Caminada valt hier het nodige tegen in te brengen, omdat achter dit uitgangspunt een hele wereld van veronderstellingen over interpersonele nutsvergelijkingen schuilgaat. Zij concluderen dan ook dat inzichten die worden ontleend aan deze theorie, alleen gelden in de studeerkamers, zodat zij voor het praktische belastingbeleid weinig betekenis hebben. Ook Van Eijck constateert dat er problemen zijn met het meten van welvaartsverhoudingen.<sup>149</sup>

Ondanks deze kritische noot, ben ik van mening dat de welvaartseconomie wel degelijk nuttige aanknopingspunten kan geven voor de invulling van het criterium efficiëntie. Zij geeft op zijn minst een indicatie van het verstorende of juist mitigerende effect van overheidsingrijpen. Daarbij kan zij enkele bruikbare handvatten geven voor te maken keuzes over vormgeving van een heffing.

146. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 32. Jacobs constateert dat er wel lumpsumbelastingen mogelijk zijn die niet afhankelijk zijn van individuele kenmerken. Hierbij valt te denken aan een vast bedrag per individu, dat onafhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Ook dergelijke heffingen hangen niet van economische keuzes af, zodat ze de efficiënte verdeling op zich niet verstoren. Dergelijke heffingen blijken in de praktijk echter onacceptabel.

147. C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, Essay op verzoek van de studieraad Belastingstelsel*, p. 1.

148. C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, Essay op verzoek van de studieraad Belastingstelsel*, p. 28-29.

149. S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen* (proefschrift), 8 maart 2005, par. 3.3.3.

### 2.4.2.1 Redenen voor overheidsingrijpen

In de praktijk zal zelden aan de in paragraaf 2.4.2 opgesomde voorwaarden voor een efficiënte markt worden voldaan. Factoren als monopolistische markten, informatieasymmetrie, transactiekosten en incomplete markten zijn belangrijke bronnen voor inefficiënte markten. Markten zijn in de regel onvolkomen, omdat er transactiekosten gemaakt moeten worden in de vorm van het opstellen, bewaken en afdwingen van overeenkomsten.<sup>150</sup> Deze transactiekosten verstoren daarmee het prijsmechanisme.<sup>151</sup> Door het bestaan van falende markten is er een taak weggelegd voor de overheid. Siglitz stelt dat zelfs als de economie wél efficiënt is, er nog argumenten zijn voor de overheid om in te grijpen.<sup>152</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval als de efficiënte marktuitskomst maatschappelijk gezien niet rechtvaardig of acceptabel is.

Een belangrijke reden voor overheidsingrijpen is die van de herverdeling van inkomen. Artikel 20, lid 1, van de Gw stelt dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart voorwerp van zorg van de overheid zijn. Uit deze bepaling volgt dat de overheid tot herverdeling van de door de markt tot stand gekomen inkomensverhoudingen mag, of zelfs moet, overgaan. In Nederland worden de inkomstenbelasting en premieheffing sociale verzekeringen als belangrijke instrumenten gezien voor de herverdeling van de door de markt tot stand gekomen inkomensverhoudingen.<sup>153</sup> De inkomensverdeling die door een efficiënte marktwerking tot stand komt, kan op zich zodanig zijn dat een bepaalde groep individuen niet voldoende middelen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Ingrijpen in deze inkomensverdeling kan hieraan een einde maken. Deze overheidsinterventies in door de markt tot stand gekomen inkomensverhoudingen bestaan onder andere uit progressieve heffingen, (inkomens)toeslagen, vrijstellingen van (gemeentelijke) belastingen, uitkeringen en vaststelling van minimumlonen. Dergelijke ingrepen gaan ten koste van de efficiëntie van de markt.<sup>154</sup> In paragraaf 2.4.4 ga ik verder in op overheidsingrijpen door herverdeling van arbeidsinkomen.

Een belangrijke andere reden voor overheidsingrijpen in een efficiënte markt vloeit voort uit de bezorgdheid over het feit dat individuen mogelijk niet in hun eigen beste belang handelen (paternalisme). Ook volledig geïnformeerde individuen kunnen een 'foute' keuze maken. In dit verband wordt vaak geredeneerd dat de perceptie van individuen over hun eigen welvaart geen

150. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 39.

151. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 28-29.

152. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 86.

153. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 32. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 50 constateert dat in Nederland de inkomensongelijkheid voor belastingheffing met ongeveer 40% wordt gereduceerd als gevolg van in het belastingstelsel opgenomen herverdelingsmechanismen.

154. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 32.

betrouwbare bron is voor het maken van welvaartsbeslissingen. Mijns inziens is paternalisme op zichzelf genomen (los van overwegingen betreffende maatschappelijke kosten en dergelijke) geen overtuigende reden voor overheidsingrijpen. Onder het mom van paternalisme kan immers nagenoeg elke vorm van ingrijpen in de markt worden verdedigd. De door de overheid genomen maatregelen zijn ook het gevolg van keuzes van individuen (politici, ambtenaren en belangengroeperingen) die de welvaartsverdeling invullen vanuit hun perceptie van rechtvaardigheid. Ook Stevens onderkent de bureaucratische overschatting van de maakbaarheid van de samenleving en de daaruit voortvloeiende van bovenop opgelegde wetgeving.<sup>155</sup>

De “tegenhanger” van dit paternalisme, de liberale gedachte, gaat ervan uit dat de overheid niet, althans zo min mogelijk, zou moeten ingrijpen in de keuzes van individuen.<sup>156</sup> Ook voor de economen die in de regel tegen overheidsingrijpen zijn, is er echter een belangrijke uitzondering op het uitgangspunt dat de overheid zich niet met paternalisme bezig zou moeten houden. Het betreft de situatie dat de overheid zich niet – of niet zonder moeilijkheden – kan onthouden van de plicht om individuen te helpen, ook al hebben ze economisch gezien de verkeerde keuze gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een individu zelf niet voldoende verzorgingsmaatregelen neemt om in de kosten van zijn oude dag of ziektekosten te kunnen voorzien. Op enig moment worden de kosten van ouderdom en ziekte van het betreffende individu toch een last voor de overheid (moreel risico). In het verlengde hiervan ligt een andere reden voor overheidsingrijpen: het bestaan van onverzekerbare sociale risico's. Deze gedachte is de ratio achter veel collectieve socialezekerheidsvoorzieningen. Deze visie ondersteunt het in paragraaf 2.2.4.4 genomen uitgangspunt dat de sociale verzekeringen ook onder de loonsomheffing een verplicht karakter moeten behouden. In paragraaf 2.4.5 ga ik verder in op overheidsingrijpen op grond van deze verzorgingsgedachte. Daar besteed ik ook aandacht aan het hiervoor beschreven morele risico.

#### 2.4.2.2 Versturende werking van overheidsheffingen

Hiervóór is geconstateerd dat de theorie van de welvaartseconomie ervan uit gaat dat zelfs in een efficiënte markt er redenen voor overheidsingrijpen kunnen zijn. Naast het corrigeren van de inkomensverhoudingen, kan de rol van de overheid ook bestaan uit het streven om onvolkomenheden in de markt

155. L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij, Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden, Willem Drees Lezing 2008*, Deventer: Kluwer 2008, p. 28.

156. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 88.

te corrigeren.<sup>157</sup> Hierbij dient bedacht te worden dat ook de overheid als gevolg van onder andere informatieasymmetrie niet (altijd) in staat zal zijn om een efficiënte markt tot stand te brengen.<sup>158</sup>

Door gebrek aan informatie kan de overheid zich in de regel maar een beperkt beeld vormen van de gevolgen van haar ingrijpen in de markt. Daarbij komt nog dat er vaak ook geen duidelijk beeld bestaat op welke wijze individuen op het gehanteerde instrument zullen reageren. Ook kan er door een diversiteit aan overheidsdoelen spanning ontstaan tussen de verschillende instrumenten die de overheid hanteert om haar doelen te verwezenlijken.<sup>159</sup> Dit zijn allemaal argumenten die de in paragraaf 2.2.4.2 beschreven beperkte reikwijdte van het instrumentalisme in de loonsomheffing ondersteunen.

Omdat de overheid niet over volledige informatie kan beschikken, dient zij af te gaan op endogene factoren, zoals het genoten inkomen. Bij het vaststellen van de basis voor heffingen wordt dan aangesloten bij de betaalcapaciteit in de plaats van de verdien capaciteit van het individu. In tegenstelling tot de in paragraaf 2.4.2 kort aangehaalde individuele lumpsumheffingen, verstoort het heffingenstelsel dat uitgaat van endogene factoren de economische beslissingen, aangezien individuen hun gedrag kunnen aanpassen teneinde de heffing (deels) te vermijden.<sup>160</sup> De overheid dient daardoor een afweging te maken tussen efficiëntie (welvaartskosten als gevolg van een lager arbeidsaanbod) en gelijkheid (opbrengst van de herverdelende heffing).<sup>161</sup> Ook Stevens onderkent deze synthese tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.<sup>162</sup>

De Mooij onderscheidt twee manieren waarop de uitruil tussen gelijkheid en efficiëntie die geassocieerd wordt met herverdeling kan worden gemitigeerd, en zodoende het herverdelingsstelsel kan verbeteren.<sup>163</sup> In de eerste plaats door middel van *oormerken*. Het heffingssysteem gebruikt dan niet alleen inkomen als indicator voor herverdeling, maar ook andere – niet of moeilijk manipuleerbare – kenmerken van individuen, zoals leeftijd, het wel of niet hebben van kinderen, medische indicatie. Voorbeelden van deze geoordeelde herverdelingsfaciliteiten zijn de premievrijstelling voor de AOW vanaf leeftijd 65 jaar en specifieke heffingskortingen voor gezinnen met kinderen. Nadeel van oormerken is dat deze een lage correlatie kan hebben met de feitelijke behoefte van het individu, waardoor de herverdeling economisch gezien niet

157. Zie R. Musgrave, *The theory of public finance*, New York: McGraw-Hill 1959 voor een uitgebreidere uiteenzetting over de rol van de overheid bij het stabiliseren van de economie. Binnen het kader van dit onderzoek blijft deze overheidstaak verder onbesproken.

158. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 40.

159. C.A. de Kam, L.Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Wolters-Noordhoff, 2008, p. 24.

160. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 53.

161. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 41.

162. L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij, Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden*, Willem Drees Lezing 2008, Deventer: Kluwer 2008, p. 50.

163. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 63.

efficiënt is. Deze benadering van oormerken ligt in lijn met het pleidooi van Van Eijck om gezinnen in te delen in sociale welvaartsklassen.<sup>164</sup> Ook zijn geoormerkte maatregelen vaak individu gebonden, waardoor ze veelal minder geschikt zijn om bij de loonsomheffing te hanteren. De werkgever dient dan immers rekening te houden met persoonlijke aangelegenheden van de werknemer, waardoor hij geconfronteerd wordt met administratieve verplichtingen, die niet alleen met het bestaan van de arbeidsrelatie te maken hebben (zie par. 2.2.4.2). Hierdoor worden de indirecte kosten van arbeid verhoogd.

De tweede manier om uitruil tussen gelijkheid en efficiëntie, die geassocieerd wordt met herverdeling, te mitigeren, is door de herverdeling aan te vullen met activeringsmaatregelen. Deze activeringsmaatregelen kunnen de negatieve prikkel voor participatie afzwakken. Binnen de huidige sociale verzekeringen zijn deze activeringsprikkel bijvoorbeeld terug te vinden in de sollicitatieplicht in de WW en de re-integratie-inspanningen die moeten worden geleverd in het kader van de ZW en van WGA. Deze activeringsmaatregelen liggen primair aan de uitkeringskant van de sociale zekerheid. Ze vallen daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.

Herverdelingssystemen veroorzaken inefficiëntie, omdat ze in de regel hoge(re) administratieve kosten hebben en van grote(re) invloed zijn op het spaar- en arbeidsgedrag van individuen dan efficiënte heffingen. Volgens Caminada kan minder ambitieuze regelgeving dan ook voordelen met zich mee brengen op het terrein van de administratieve lasten. Daarnaast kunnen dan de allocatie en negatieve economische effecten van belastingheffing worden teruggedrongen.<sup>165</sup>

Veel efficiëntieverlies wordt daarnaast veroorzaakt door het suboptimaal functioneren van de politiek.<sup>166</sup> Verstoringen in het overheidsingrijpen (en daarmee het in stand houden van de inefficiëntie) worden veelal veroorzaakt door de in paragraaf 2.4.2.1 al kort aangehaalde bureaucratie en de interventie van belangengroeperingen. Beïnvloeding van het wetgevingsproces door belangengroeperingen kan leiden tot specifieke regelingen die voor hen tot voordelen leiden, ten koste van de ongeorganiseerde meerderheid.<sup>167</sup> Dit leidt tot (verdere) inefficiëntie van heffingen en tot spanning met algemeen aanvaarde normen over gelijkheid en redelijkheid.<sup>168</sup>

Anderzijds ontstaat bureaucratie veelal door risicoaversie bij de overheid, die onder andere tot uiting komt in het zo veel mogelijk (willen) controleren van alle processen. Een belangrijke factor voor het bestaan van bureaucratische

164. S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen* (proefschrift), 8 maart 2005, par. 1.3.3.

165. C.L.J. Caminada, 'Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen', in: *Fisikaal* (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006, p. 10-12.

166. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 30.

167. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 40.

168. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 181.

procedures is dat de overheid vaak zelf niet de kosten van haar risicoaverse gedrag draagt. Enerzijds worden de lasten door alle belastingbetalers betaald, voor zover het betrekking heeft op de aanneming van extra personeel enzovoort. Anderzijds worden er ook vaak kosten neergelegd bij degenen die direct worden geconfronteerd met de bureaucratie.<sup>169</sup> Bij de huidige loonheffingen komt dit pregnant tot uitdrukking in de uitgebreide gegevensuitvraag die de loonaangifte, het zeer rigide beleid rond identificatie van werknemers en de gedetailleerdheid van de bepalingen voor vaststelling van het subject en het object van heffing. Al deze bepalingen getuigen mijns inziens van de aanwezige risico-aversie aan de kant van de overheid.

Door in dit onderzoek een beperkte reikwijdte aan de instrumentele functie toe te kennen (zie par. 2.2.4.2), wordt mijns inziens automatisch een rem gezet op het invoeren van te veel (voor de overheid) risico beperkende regelgeving die voor werknemers en werkgevers tot aanzienlijke uitvoeringslasten leidt.

#### 2.4.3 *Afwegingen ten aanzien van efficiënte heffing*

Een heffing is in beginsel efficiënter naarmate de wig tussen brutoloonkosten en nettoloon die deze heffing veroorzaakt, kleiner is (zie par. 2.4.4.1). In paragraaf 2.4.3.1 inventariseer ik welke kenmerken een goede heffing volgens de economische literatuur moet hebben. Vervolgens beoordeel ik in hoeverre deze kenmerken overeenkomen met de criteria die in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn geformuleerd.

In paragraaf 2.4.3.2 besteed ik aandacht aan de afwentelingseffecten tussen werkgevers en werknemers. Inzicht in deze afwentelingseffecten is van belang bij de afweging die gemaakt moet worden of, en zo ja, in welke mate de loonsomheffing van de werknemer dan wel van de werkgever moeten worden geheven.

Tot slot ga ik in paragraaf 2.4.3.3 in op de economische efficiëntie van een progressieve heffing, respectievelijk een heffing op basis van de vlaktaks-plusgedachte. Hetgeen in die paragraaf wordt behandeld is vooral relevant bij het vormgeven van de tariefstructuur van de loonsomheffing.

##### 2.4.3.1 *Kenmerken van een economisch goede heffing*

Volgens Stiglitz is sprake van een goede belasting (lees: efficiënte heffing), als het economisch efficiënt, administratief eenvoudig, flexibel, politiek verantwoord en eerlijk is.<sup>170</sup> Onder 'economisch efficiënt' wordt verstaan dat het heffingenstelsel niet in de efficiënte allocatie ingrijpt. In een markt zonder

169. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 204-205.

170. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 457-465. De door Stiglitz onderscheiden kenmerken komen in sterke mate overeen met de criteria die in hfdst. 1 zijn geformuleerd.



imperfecties worden alle middelen automatisch efficiënt verdeeld. Doordat een heffing in principe de relatieve prijzen van de middelen verandert, zal de introductie van een heffing in zo'n geval tot gevolg hebben dat de allocatie van de middelen wijzigt. Echter, de meeste versturende effecten van heffingen zijn veel subtieler en moeilijker waar te nemen. Het beïnvloedt bijvoorbeeld de mate waarin individuen bereid zijn om risico's te nemen of geld in research en ontwikkeling te steken. Er zijn nagenoeg geen allocatiebeslissingen binnen de moderne economie die niet op een of andere wijze door een heffing worden beïnvloed. Deze beïnvloeding kan, naast gedragseffecten, ook bestaan uit financiële, organisatorische en evenwichtseffecten. In het vervolg van paragraaf 2.4 onderzoek ik welke criteria relevant zijn voor een economisch efficiënte heffing. Die elementen vormen de basis voor het criterium efficiëntie (hfdst. 1, par. 1.3.3).

Met '*administratief eenvoudig*' wordt bedoeld dat het heffingstelsel eenvoudig moet zijn en tot relatief lage administratieve lasten moet leiden. De administratieve lasten van een heffingstelsel bestaan naast directe kosten – in de vorm van operationele kosten van bijvoorbeeld de Belastingdienst – vooral uit indirecte kosten. Hieronder vallen alle lasten die samenhangen met het vervullen van de verplichtingen die uit een heffingstelsel voortvloeien. De omvang van deze indirecte kosten hangt van een aantal factoren af. Bijvoorbeeld welke extra gegevens door werkgevers moeten worden geadministreerd naast de gegevensstroom die wordt verzameld voor de eigen financiële administratie. Daarnaast worden administratieve lasten veroorzaakt door de complexiteit van het stelsel. Veel administratieve lasten zijn het gevolg van speciale regelingen, zoals het aparte bijtellingsregime voor ter beschikking gestelde bestelauto's.

Stevens en Caminada constateren dat de regeldruk ook een kwalitatieve, gevoelsmatige ervaring is.<sup>171</sup> Vooral tegenstrijdigheid, irriterende futiliteiten of onzinnigheid van bepaalde regels levert bij degenen die ermee te maken krijgen, de regeldruk op. Zij roepen op de regelstructuur zodanig in te richten, dat toezicht op basis van gerichte risicoanalyse gedifferentieerd worden uitgevoerd. De uitvoerende diensten moeten hun systemen afstemmen op de burger en niet gemakzuchtig om het omgekeerde vragen. Caminada is van mening dat een fiscaal stelsel dat probeert de belastingdruk rechtvaardig te verdelen, van nature gepaard zal gaan met hoge administratieve lasten. Dit wordt veroorzaakt door allerlei administratieve verplichtingen en door oplopende tarieven die belastingarbitrage lonend maken. Volgens hem zou een fiscaal stelsel ook minder aandacht kunnen besteden aan rechtvaardigheid en aan het wegnemen van inkomensverschillen om zodoende de arbeidsmarkt beter te laten functioneren.<sup>172</sup> Dit door Stiglitz geformuleerde kenmerk komt

171. L.G.M. Stevens en C.L.J. Caminada, *Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid*, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: SDU 2009, p. 161.

172. C.L.J. Caminada, 'Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen', in: *Fisikaal* (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006, p. 10-12.

overeen met het in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.2 geformuleerde criterium 'eenvoud in uitvoering'.

Er is sprake van een '*flexibel*' heffingenstelsel, indien het makkelijk – waar mogelijk automatisch – reageert op gewijzigde economische omstandigheden. De Kam c.s. geven als voorbeeld dat een oplossing in dit verband kan zijn om een heffingssysteem met vaste regels te hebben, waarna vervolgens vooral wordt vertrouwd op de werking van automatische stabilisatoren. Deze stabilisatoren dempen fluctuaties in de nationale bestedingen zonder dat er speciale ingrepen nodig zijn. Als voorbeeld noemen zij de progressie in de inkomstenbelasting en de WW-uitkeringen. Deze laatste leggen een natuurlijke bodem in de nationale bestedingen.<sup>173</sup> Mijns inziens past ook de het hanteren van zo veel mogelijk open normen (zie par. 2.2.4.3) in deze benadering. Het vormt in dit onderzoek geen afzonderlijk criterium dat gehanteerd wordt voor de toetsing van de onderzoeksstelling.

Met '*politiek verantwoord*' wordt bedoeld dat het heffingenstelsel zo is vormgegeven, dat een individu er zeker van is wat hij moet betalen en dat hij kan beoordelen hoe goed het heffingenstelsel zijn voorkeuren weerspiegelt. Dit vereist mijns inziens duidelijke en eenvoudige wetgeving, die voor individuen begrijpelijk is. Soms blijft in de huidige situatie de exacte omvang van de kosten van overheidsdiensten – al dan niet opzettelijk – onduidelijk.

Tot slot is sprake van een '*eerlijk heffingenstelsel*', indien het rechtvaardig is in zijn relatieve behandeling van verschillende individuen. Stiglitz concludeert dat het niet eenvoudig is om precies te definiëren wat eerlijk is en wat niet. In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.1 heb ik verantwoord dat 'rechtvaardigheid' geen afzonderlijk criterium is in dit onderzoek. Met de rechtsbeginselen uit paragraaf 2.3 als onderzoekscriterium komen bij de toetsing van de onderzoeksstelling de elementen 'politiek verantwoord' en 'eerlijk heffingenstelsel' mijns inziens voldoende aan de orde.

#### 2.4.3.2 Afwentelingseffecten tussen marktpartijen

De effectiviteit van een heffing wordt in sterke mate bepaald door het feit of deze heffing al dan niet kan worden afgewenteld op een andere partij dan de partij waarvan de wetgever wenst te heffen. In deze paragraaf besteed ik aandacht aan dit afwentelingsmechanisme.

In paragraaf 2.4.4.2 is geconcludeerd dat invoering van een heffing leidt tot een afname van de vraag naar arbeid. Hoewel een inkomstenbelasting feitelijk van de werknemer wordt geheven, draagt de werkgever ook een deel van deze belasting als gevolg van de door de daling van het arbeidsaanbod gestegen lonen. Er vindt daarmee afwenteling plaats op werkgevers. Door afwenteling komt de belastingdruk uiteindelijk altijd te liggen bij de partij in de markt met

173. C.A. de Kam, L.Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Wolters-Noordhoff, 2008, p. 112.

de laagste elasticiteit. Alleen bij een volledig elastische arbeidsvraag (de lonen liggen feitelijk vast) zal er geen afwenteling op werkgevers plaatsvinden, omdat zij in die situatie niet in staat zijn (over)winsten te realiseren.<sup>174</sup> Gevolg is dat in een dergelijke situatie de heffing volledig door de werknemer wordt gedragen. In alle gevallen waarbij er geen sprake is van een volledig elastische vraag – in de praktijk waarschijnlijk nagenoeg elke situatie – wordt een heffing van de werknemer deels afgewenteld op de werkgever, respectievelijk wordt een heffing van de werkgever deels afgewenteld op de werknemer.

Goudswaard c.s. constateren dat de overheid veelal wel een duidelijk beeld heeft wie de heffing zou moeten dragen, maar dat de overheid geen enkele invloed heeft op de afwenteling van deze heffing op een ander individu. Heffingen creëren een wig tussen de prijs en de opbrengst van arbeid. Hoe deze wig tussen werknemer en werkgever wordt verdeeld, wordt bepaald door de markt.<sup>175</sup>

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat het economisch gezien in beginsel niet uitmaakt van wie de overheid heft. Als gevolg van de marktwerking, wordt de heffing uiteindelijk afgewenteld op de partij die de minst elastische vraag heeft. Via het loonprijsmechanisme van de markt komt dan theoretisch een economisch efficiënte verdeling van de heffing over beide partijen tot stand. Gevolg hiervan is dat de loonheffingen uiteindelijk het beste zo ingericht kunnen worden dat ze op zo'n eenvoudige mogelijke wijze worden geheven.

#### 2.4.3.3 *Heffingstelsel met een progressief tarief respectievelijk een vlaktaks-plus*

Alle heffingen beïnvloeden economisch gedrag, omdat ze middelen overhevelen van individuen naar de overheid en die door de overheid soms weer worden omgezet in uitkeringen aan andere personen. Onafhankelijk van de wijze waarop individuen op een heffing reageren, leidt heffing ertoe dat deze individuen – los van eventuele voordelen die ze uit gestegen overheidsuitgaven ontvangen – in beginsel slechter af zijn.<sup>176</sup> Een efficiënte heffing minimaliseert het verlies aan welvaart per geheven eenheid. Indien alle individuen gelijk waren en voor heffingen identiek werden behandeld, zou een lumpsumheffing de enige efficiënte belasting zijn. Elke andere heffing zou verstoring opleveren. In paragraaf 2.4.4 wordt onderbouwd dat een dergelijke individuele lumpsumheffing vanwege onvolledige informatie in de praktijk niet realiseerbaar is.

174. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 35.

175. K. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, *Financing the welfare state, Tax notes international* (vol 42 (8)), 22 mei 2006, p. 731-737.

176. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 518.

Indien de overheid zou kunnen beschikken over perfecte informatie over de karakteristieken van individuen, dan zou het mogelijk zijn om een niet verstorende heffing in te voeren. De overheid kan haar visie echter alleen baseren op waarneembare variabelen, zoals inkomen en kosten. De overheid heeft dus de keuze om een efficiënte uniforme lumpsumheffing van alle individuen te heffen, dan wel een noodzakelijkerwijs verstorende belasting die afhankelijk is van (relatief) eenvoudig waarneembare variabelen zoals inkomen en kosten.<sup>177</sup> Gegeven de vormgeving van veel Nederlandse belastingen lijkt het algemeen aanvaard dat degenen met een hoger inkomen een hoger deel van de overheidskosten moeten dragen, omdat zij dat gemiddeld genomen beter kunnen dragen. Het hanteren van een verstorende belasting is dan een onvermijdelijke consequentie van de wens tot herverdeling van inkomen in een wereld waarin de overheid de karakteristieken van individuen slechts beperkt kent. In paragraaf 2.2.3 is geconstateerd dat herverdeling van inkomen/welvaart een (neven)doel is van de sociale verzekeringen. Daarnaast is in paragraaf 2.3.4 geconstateerd dat de sociale verzekeringen primair op het solidariteitsbeginsel zijn gebaseerd. Een bepaalde mate van inefficiëntie van de heffingen is daarmee een gegeven. In deze paragraaf sta ik nader stil bij een tweetal herverdelende heffingstelsels; een progressief stelsel en een vlaktaks-plus.

#### 2.4.3.3.1 *Heffingstelsel met een progressief tarief*

Een progressief heffingstelsel past in de benadering van het evenredige nutsoffer, waarbij heffingen idealiter zodanig moeten worden ingericht dat het marginale nut van een extra euro inkomen voor alle individuen gelijk is. Het afnemen van een euro inkomen bij een rijk individu resulteert in een lager verlies aan persoonlijke welvaart dan wanneer een euro inkomen van een minder welvarend individu wordt geheven. Stiglitz constateert echter dat hierbij niet in aanmerking wordt genomen dat het inkomen van (veel) individuen afhankelijk is van de arbeidsinspanning. Verhoging van heffingen van hogere inkomens kan dan leiden tot een afname van hun arbeidsinspanningen. Het gevolg daarvan kan zijn dat de totale opbrengst voor de overheid daalt. Het is volgens hem noodzakelijk dat de ratio tussen de verandering in het nut en de verandering in de overheidsopbrengst voor alle individuen gelijk is. Is deze verhouding niet in evenwicht en is er sprake van een hoge arbeidselasticiteit, dan leidt een verhoging van de heffingen tot een lagere opbrengst en omgekeerd.

Hoe progressiever een heffing, des te hoger zijn de welvaartsverliezen en inefficiënties van de belasting, maar des te lager is de mate van ongelijkheid tussen individuen. Voor het bepalen van het welvaartsverlies wordt – gegeven een vaste opbrengst – onderzocht hoeveel slechter een individu af is met een

177. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 553.

heffing op arbeid, in vergelijking met de situatie dat hij geconfronteerd zou worden met een lumpsumheffing.<sup>178</sup> De omvang van dit welvaartsverlies is afhankelijk van substitutie-effecten (bijvoorbeeld de keuze tussen meer vrije tijd of meer consumptie). De basisprincipes van een efficiënte progressieve inkomstenbelasting zijn ontleend aan de gedachte dat het welvaartsverlies is gerelateerd aan het marginale tarief en de elasticiteit van de arbeid. Deze basisprincipes houden in dat een hoog gemiddeld tarief wordt gehanteerd met lage marginale tarieven. Hierbij dienen zo weinig mogelijk individuen geconfronteerd te worden met hoge marginale tarieven. Deze hoge marginale tarieven mogen alleen worden geheven van degenen voor wie de belasting het minst verstorend is.

Volgens De Kam en Caminada worden alle werknemers in Nederland met een inkomen van meer dan € 20.000 geconfronteerd met een marginaal tarief van 50%.<sup>179</sup> Bij slechts 12,5% komt dit doordat de werknemer in de 52%-schijf valt. Voor de overige werknemers wordt dit veroorzaakt door het feit dat een loonsverhoging ertoe leidt dat ook een deel van de aanspraak op de zorgtoeslag, huurtoeslag en kind gebonden budget vervallen. Ook de premieheffing werknemersverzekeringen is mijns inziens tot het maximum-premie-inkomen van invloed op dit marginale tarief.

Volgens De Kam en Caminada kan de progressie in de inkomstenbelasting worden aangescherpt door het tarief voor hoge(re) inkomensgroepen te verhogen, de algemene heffingskorting te verhogen en de heffingsgrondslag te verbreden door aftrekposten en vrijstellingen te beperken die vooral hogere inkomensgroepen benutten. Ook kunnen aftrekposten worden omgezet in een tax credit tegen een laag tarief. De overheid zal tussen vele factoren een afweging moeten maken. Hierbij dient in ogenschouw genomen te worden dat niet-lineaire heffingen de complexiteit verhogen en daarnaast de prikkel en mogelijkheden voor belastingontwijking verhogen. Met deze voorstellen wordt een grotere progressie bewerkstelligd, wat volgens de welvaartseconomie tot een toename van efficiëntie zou moeten leiden. Het daadwerkelijke effect wordt mijns inziens echter in zeer sterke mate bepaald door de overige – niet in de inkomstenbelasting opgenomen – herverdelingsinstrumenten. De heffing op het arbeidsinkomen is daarbij slechts een deel van de hele draagkrachtbepalende heffingsbasis van het individu. Veel persoonlijke factoren die niet op de arbeidsrelatie betrekking hebben zijn daarbij bepalend. De progressie in de inkomstenbelasting is slechts één radertje in het gehele herverdelingsgebouw dat de overheid ter beschikking staat. De huidige heffingen op het loon en de loonsomheffing

178. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 522-560.

179. C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, *Fiscaal instrumentarium bij economisch herstel* (Socialisme&Democratie 67 (1/2)), p. 20-34.

zijn daar – als gedeeltelijke voorheffing op de inkomstenbelasting – slechts weer een beperkt onderdeel van. De tariefstructuur die voor de loon(som) heffingen geldt, is als zodanig niet voldoende wijdreikend om uitspraken te kunnen doen over de – gegeven politieke aannames – een gewenste progressie. In paragraaf 2.4.4.1 besteed ik verder aandacht aan de herverdeling van hoge naar lage inkomens.

#### 2.4.3.3.2 *Heffingenstelsel op basis van een vlaktaks-plus*

In de literatuur en politiek gaan regelmatig – en steeds vaker – stemmen op om de huidige inkomstenbelasting te vervangen door een vlaktaks. Een mildere variant – de vlaktaks-plus – wordt voorgesteld door degenen die toch op een of andere manier een progressieve tariefstructuur willen handhaven. Een vlaktaks is volgens de voorstanders eenvoudiger en inzichtelijker dan het huidige systeem. Een loonsomheffing ligt in het verlengde van deze vlaktaks-benadering.

De Kam en Caminada merken op dat echte vereenvoudigingswinst haalbaar is door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomensheffing in de vorm van een vlaktaks, die een afzonderlijk toptarief voor hoge inkomens kent (vlaktaks-plus). Dit houdt volgens hen in dat de inkomensheffing een proportioneel tarief van ongeveer 35% krijgt, waarmee de loonsomheffing kan worden verrekend. Het vlaktaks tarief wordt in de inkomstenbelasting aangevuld met een additioneel tarief voor de hogere inkomens van 55 – 60%. Dit hogere tarief passen zij toe vanaf een inkomen van € 100.000.<sup>180</sup>

In gelijke zin constateren Stevens c.s. dat de grootste vereenvoudiging bij de loonheffingen kan worden bereikt bij de invulling van het loonbegrip. Volgens hen is een verdere vereenvoudiging te bereiken door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomstenbelasting op basis van een vlaktaks(plus)systeem.<sup>181</sup>

Caminada merkt op dat de vraag of een vlaktaks op arbeidsinkomen een goed idee is, nauw samenhangt met de vormgeving van de heffingsgrondslag en de hoogte van het tarief. De mate van voorgestelde grondslagverbreding (via aftrekbeperkingen) in een vlaktaks-analyse bepaalt in welke mate de tarieven omlaag kunnen. Tariefdiscussie en grondslagdiscussie kunnen niet los van elkaar worden gezien.<sup>182</sup>

In de meeste voorstellen geldt dat de vlaktaks uitgaat van een proportioneel belastingtarief, met daaraan gekoppeld een vaste heffingskorting die niet afhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Als gevolg van het proportionele

180. C.A. de Kan en C.L.J. Caminada, *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, Essay op verzoek van de studietoelcommissie Belastingstelsel*, p. 17-18.

181. L.G.M. Stevens en C.L.J. Caminada, *Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: SDU 2009, p. 162.

182. C.L.J. Caminada, 'Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen', in: *Fisikaal* (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006, p. 10-12.

tarief wordt er geen verschillend marginaal tarief voor verschillende individuen gehanteerd. Voordeel hiervan is dat de overheid voor het vaststellen van de belastingschuld alleen informatie nodig heeft over het totale arbeidsinkomen van het individu. Ook worden de mogelijkheden voor belastingarbitrage gereduceerd. De Mooij geeft naast de fiscale neutraliteit tussen de verschillende bronnen van inkomen als voorbeeld de fiscale neutraliteit die ontstaat bij de keuze van het spreiden van inkomen over de levenscyclus. Ondanks deze voordelen is een vlaktaks economisch gezien niet het evenwicht tussen gelijkheid en efficiëntie, omdat er een restrictie wordt gelegd op de instrumenten die de overheid kan gebruiken om zijn doelen te verwezenlijken. Met de 'plus'-benadering in een vlaktaks-plus kan aan dit tekort tegemoet worden gekomen.<sup>183</sup>

Jacobs c.s. concluderen dat – als de inkomensongelijkheid constant blijft – een vlaktaks de arbeidsmarktverstoringen ten opzichte van de huidige situatie niet vermindert.<sup>184</sup> Het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid nemen volgens hun berekeningen zelfs af. Als reden geven zij aan dat de herziening die marginale belastingdruk naar de grote groep middeninkomens, partners en alleenstaanden verschuift. Deze groepen hebben een grote arbeidselasticiteit. Een vlaktaks schaadt het arbeidsaanbod sterker dan het huidige systeem. Hun conclusie ligt in lijn met de in deze paragraaf beschreven theorie, op grond waarvan geoordeeld wordt dat een progressieve heffing economisch efficiënter is dan een proportionele heffing. Zoals opgemerkt kan met een vlaktaks-plus aan deze negatieve effecten tegemoet worden gekomen, zodat voor de loon- en somheffing een proportioneel tarief kan gelden, dat in de inkomstenbelasting kan worden gecorrigeerd voor zover dat maatschappelijk nodig wordt geacht.

#### 2.4.4 Overheidsingrijpen door herverdeling van arbeidsinkomen

In paragraaf 2.4.2 is geconstateerd dat inkomensherverdeling een belangrijke reden voor overheidsingrijpen is. In deze paragraaf besteed ik nader aandacht aan de herverdeling tussen hoge en lage inkomens en herverdeling van jong naar oud. De economische effecten van deze soorten herverdeling zijn relevant voor dit onderzoek, omdat onder andere een afweging gemaakt moet worden of een progressieve tariefstructuur en het maximumpremie-inkomen moeten worden gehandhaafd. Het herverdelingsvraagstuk speelt ook een rol bij de afweging of de premieheffing al dan niet moet worden gefiscaliseerd en of bijzondere tariefsvoordelen voor 65-plussers in stand moeten worden gelaten. Al deze vraagstukken komen in de loop van dit onderzoek aan bod.

In paragraaf 2.4.4.1 ga ik in op de herverdeling tussen lage en hoge inkomens. In paragraaf 2.4.4.2 staat de herverdeling over de levenscyclus centraal.

183. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 64-70.

184. B. Jacobs, R.A. de Mooij en K. Folmer, *Analyzing a flat income tax in the Netherlands*, Tinbergen institute, 2007-029/3, p. 16.

#### 2.4.4.1 Herverdeling van hoge naar lage inkomens

Er zijn verschillende redenen waarom het wenselijk zou kunnen zijn om de inkomensongelijkheid die als gevolg van de marktwerking tot stand komt, te herverdelen. Een reden is dat de herverdeling van rijk naar arm, armoede en sociale uitsluiting voorkomt, waardoor de waardigheid van economische zekerheid van de individuen binnen een maatschappij zijn gewaarborgd.<sup>185</sup>

Van den Brakel c.s. constateren dat ontvangsten – zoals uitkeringen en toeslagen – een sterker nivellerend effect hebben dan afdrachten, zoals belastingen en premies.<sup>186</sup> Uit hun analyse valt af te leiden dat heffingen een deel van de herverdeling die door de overdrachten tot stand is gekomen weer teniet doet. Dit wordt primair veroorzaakt door het feit dat de premieheffing als gevolg van de maximering van de premiegrondslag denivellerend werkt. Hierdoor wordt het nivellerende effect van de inkomstenbelastingtarieven, heffingskortingen en toeslagen (deels) teniet gedaan.<sup>187</sup> Gegeven de herverdelingsbehoefte van de overheid, zou dit er voor pleiten om het maximumpremie-inkomen voor de sociale verzekeringen af te schaffen. Zie in dit verband hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.2.

Volgens Van den Brakel c.s. is kenmerkend voor de herverdeling via heffingen dat niemand na betaling ervan beter af is dan in de beginsituatie. Het herverdelende effect komt vooral tot uitdrukking in het feit dat niet iedereen in dezelfde mate hoeft bij te dragen. In de afweging of voor de loonsomheffing al dan niet een progressieve tariefstructuur moet gelden is het van belang te realiseren dat herverdeling op efficiënte(re) wijze via toeslagen en dergelijke kan worden geëffectueerd. Eenvoud van een proportioneel tarief kan dan mogelijk prevaleren boven het herverdelende progressieve tarief (zie hfdst. 5, par. 5.6.4.1).

De Kam en Caminada zijn van mening dat de overheid er niet in slaagt om de verdeling van inkomens te nivelleren, omdat de belastingdruk een relatief vlak verloop heeft. De gemiddelde belastingdruk van alle heffingen ligt volgens hen voor 70% van de Nederlandse huishoudens in het bereik van 30-38%.<sup>188</sup> Ook constateren zij dat er overtuigend bewijs ontbreekt voor de beweerde grote negatieve gevolgen van hoge belastingen op het niveau van onder andere het arbeidsaanbod en de economische groei. De gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor veranderingen in inkomen en belastingdruk is volgens hen eveneens omstreden. Daalt door een belastingverzwaring het inkomen van de kostwinner, dan bieden de betreffende individuen soms zelfs meer arbeid aan om

185. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 206, p. 51.

186. M. van den Brakel en L. Moonen, *Effect van herverdeling op inkomensongelijkheid*, *Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2008, CBS, p. 17.

187. M. van den Brakel en L. Moonen, *Effect van herverdeling op inkomensongelijkheid*, *Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2008, CBS, p. 19.

188. C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, 'Fiscaal instrumentarium bij economisch herstel', *Socialisme&Democratie* 67 (1/2), p. 20-34.



een bepaald niveau van netto inkomen te kunnen handhaven. Het aanbod van de partners lijkt volgens hen wel gevoelig te zijn voor fiscale prikkels. Deze visie van De Kam en Caminada lijkt te impliceren dat voor een effectievere herverdeling via de tariefstructuur uitgegaan zou moeten worden van het gezinsinkomen. Voor de loonsomheffing is dat in elk geval geen bruikbaar uitgangspunt, omdat werkgevers dan voor de heffingen rekening moeten gaan houden met de inkomenspositie van de eventuele partner. Naast een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten zal dit mogelijk ook op bezwaren vanuit privacy oogpunt stuiten. Deze visie past wel in de vlaktaks-plusbenadering (zie par. 2.4.3.3.2).

De inkomstenbelasting is afhankelijk van het feitelijk verdiende inkomen. De herverdelende aspecten in de inkomstenbelasting leiden er volgens de welvaartseconomie toe dat de prikkel tot werken – ten opzichte van een efficiënte markt – afneemt. De lonen moeten dan stijgen om de markt weer in (een lager) evenwicht te brengen. Dit leidt uiteindelijk tot welvaartsverlies.<sup>189</sup> Het verlies aan totale welvaart wordt veroorzaakt doordat de heffing een wig veroorzaakt tussen de maatschappelijke en private opbrengst van werk. Zoals hiervoor is opgemerkt, twijfelen De Kam en Caminada aan de gevoeligheid van het arbeidsaanbod. De vraag naar arbeid zal – uiteraard afhankelijk van de vraagelasticiteit – wel worden beïnvloed als de loonkosten als gevolg van de herverdelende heffing stijgen. Deze wig bestaat hierin dat werkgevers – uitgaande van brutoloonkosten – een hogere waarde toekennen aan arbeid dan de werknemers – uitgaande van het nettoloon – daaraan ontlenen. Het welvaartsverlies wordt dus veroorzaakt door een aantasting van de prijssignalen (substitutie-effect) en niet door herverdeling van inkomens en inkomenseffecten die daarmee verband houden.<sup>190</sup> Als gevolg van het gehanteerde maximumpremie-inkomen van de werknemersverzekeringen is dit effect het sterkst bij de lage inkomens, omdat boven dit maximumpremie-inkomen door de werkgever geen premies werknemersverzekeringen meer verschuldigd zijn.<sup>191</sup>

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat een heffing (of een verzameling heffingen) efficiënter is, naarmate de wig tussen nettoloon en brutoloonkosten zo klein mogelijk is, omdat dan het substitutie-effect het kleinst is.

Caminada constateert dat het wetenschappelijk onderzoek naar allerlei aspecten van inkomensherverdeling omvangrijk is, maar dat dit tot op heden

189. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 32-35.

190. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 47.

191. C.A. de Kam, L.Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Wolters-Noordhoff, 2008, p. 161-162. Naast de hoge(re) wig wordt de werking van de arbeidsmarkt volgens De Kam en Caminada ook nog op een andere manier door de sociale verzekeringen verstoord. Een tekort aan banen leidt niet tot lagere lonen, omdat het overschot aan arbeid door relatief hoge uitkeringen e.d. van de arbeidsmarkt worden gehouden. Hierdoor leidt hoge(re) werkloosheid niet tot lagere lonen, maar als gevolg van hogere premies tot mogelijk nog meer werkloosheid.

niet heeft geleid tot een eenduidig conceptueel kader om de gevolgen van overheidsregels in kaart te brengen.<sup>192</sup> Consequentie van deze constatering is dat de overheid terughoudend zou moeten zijn met het al te specifiek en gedetailleerd ingrijpen in de inkomensverhoudingen van individuen, zeker als het gaat om ingrijpen via de loonheffingen. Immers, de administratieve lasten van deze herverdelingsmaatregelen komen dan voor rekening van de werkgever, terwijl die naar mijn mening in wezen geen partij is in het herverdelingsvraagstuk.

Concluderend kan daarmee worden gesteld dat de loonsomheffing economisch efficiënter zijn indien ze leiden tot een lagere wig tussen brutoloonkosten en nettoloon. Herverdelende maatregelen (van rijk naar arm) die het minst verstorend werken, liggen in de privésfeer van het individu (en passen daarmee beter in de inkomstenbelasting), dan wel zijn gericht op activeringsmaatregelen (die meer aansluiten bij de uitkeringsfase of inactieve fase). De loonsomheffing leent zich daarmee economisch bezien minder goed om actief tot herverdeling van inkomen van rijk naar arm te komen (zie voor nuancering einde par. 2.4.4.2).

#### 2.4.4.2 *Herverdeling over de levenscyclus*

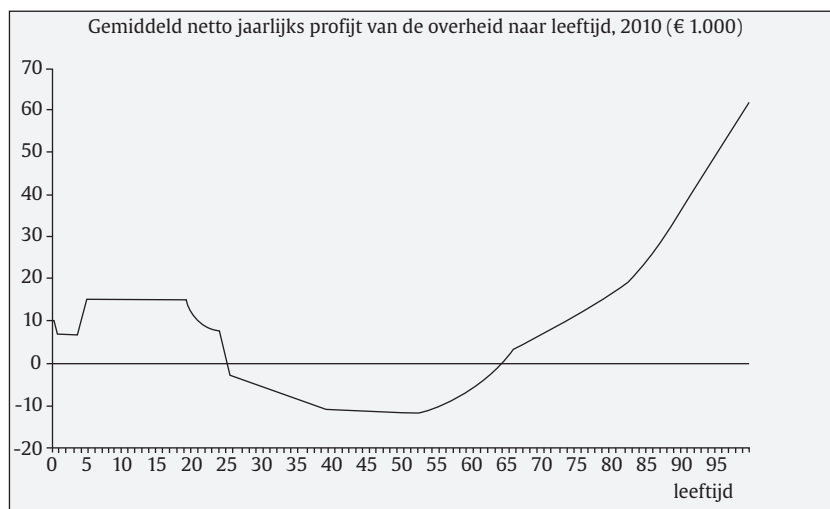
Individueen worden gedurende hun leven geconfronteerd met schommelingen in hun inkomen. Deels zijn deze te voorzien, of worden ze veroorzaakt door keuzes van het individu.<sup>193</sup> Anderzijds veroorzaken een beperkt overzicht van het individu over de feitelijke situatie, marktfalen en onduidelijke wettelijke regelingen onvoorziene inkomensfluctuaties. Uit zowel economisch als psychologisch onderzoek valt steeds sterker af te leiden dat individuen moeite hebben om de verleiding van directe consumptie te weerstaan, zodat dit ten koste gaat van de besparingen om toekomstige inkomensdalingen op te vangen.<sup>194</sup> Hierdoor sluit het feitelijke inkomensniveau niet op elk moment van de levenscyclus aan bij het (noodzakelijke) bestedingspatroon. Omdat bovengenoemde factoren veelal endogeen zijn en/of een voorspelbaar karakter hebben, zijn ze veelal niet verzekeraar. Sparen en lenen via de kapitaalmarkt moeten de inkomensfluctuaties dan opvangen. Door leenrestricties of een onjuist toekomstbeeld kan het zijn dat deze fluctuatie niet kan worden opgevangen. Om deze mismatch te neutraliseren, of te beperken, kan overheidsingrijpen om inkomensegalisatie over de tijd heen te bewerkstelligen, gerechtvaardigd zijn.

192. L.C.J. Caminada, *Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Rede bij aanvaarding van zijn ambt als hoogleraar*, 27 januari 2006, p. 3.

193. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 119.

194. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 122.

Het CPB heeft aangetoond dat in Nederland individuen gedurende hun werkzame leven nettobetalers aan de overheid zijn, terwijl ze gedurende hun jeugd en de periode dat ze gepensioneerd zijn netto-ontvangers zijn (zie grafiek).<sup>195</sup>



Er wordt door de overheid meer herverdeeld in de tijd (over de levenscyclus) dan dat er binnen het jaar tussen personen wordt herverdeeld (van hoge naar lage inkomens, zie par. 2.4.4.1). Nelissen heeft onderzocht dat ongeveer 2/3 deel van de herverdeling via de welvaartsstaat intrapersonale herverdeling betreft en geen herverdeling van rijk naar arm.<sup>196</sup> Ter Rele heeft een vergelijkbaar onderzoek gedaan. Hij komt tot de conclusie dat het herverdelings-effect over de levenscyclus 2,5 keer zo groot is als de herverdeling tussen hoge en lage inkomens.<sup>197</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat de herverdeling zich het sterkst richt op het verschuiven van 'inkomen nu' naar 'inkomen straks'. Bij de vormgeving van de loonsomheffing zou op grond van de dominante invloed van de solidariteitsgedachte in de sociale verzekeringen (zie par. 2.3.4) mogelijk meer herverdeling van rijk naar arm kunnen ontstaan. Dit speelt bijvoorbeeld bij de afweging of het maximumpremie-inkomen voor de loonsomheffing gehandhaafd moeten worden. De intrapersonale herverdeling speelt een rol bij de vraag of de AOW-premie vrijstelling voor 65-plussers onder de loonsomheffing blijft bestaan (zie hfdst. 5).

De Kam c.s. constateren dat vooral veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking grote gevolgen zullen hebben voor de inkomsten en uitgaven van

195. A. van der Horst c.s., *Vergrijzing verdeeld, Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB, juni 2010, p. 13-15.

196. J.H.M. Nelissen, 'Annual versus lifetime income distribution by social security', *Journal of public economics* 1998/68, p. 223-249.

197. H.J.M. ter Rele, *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements*, CPB discussion paper, 2005, p. 32-34.

de collectieve sector. De uitgavenstijging komt volgens hen volledig voor rekening van het groeiend aandeel van 65-plussers in de bevolking.<sup>198</sup> Dit komt doordat de stijging van de kosten voor de AOW en de zorgkosten voor dit deel van de bevolkingsgroep veel hoger is dan de extra belasting- en premie-opbrengsten over de aanvullende pensioenen.<sup>199</sup> Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren kan de overheid mijns inziens kiezen voor onder andere verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en afschaffing van de speciale heffingsregimes voor 65-plussers (zoals de premievrijstelling voor de AOW en de hogere heffingskortingen voor ouderen, zie hfdst. 5, par. 5.6.4.2.4). De Kam c.s. concluderen mijn inziens dan ook terecht dat door uitstel van dergelijke onvermijdelijke maatregelen de vergrijzingslasten onevenredig zwaar aan toekomstige generaties worden toegerekend.<sup>200</sup> Volgens De Mooij kan deze spanning tussen de generaties worden opgelost door het vergroten van het arbeidsaanbod en door het verhogen van de effectieve pensioendatum.<sup>201</sup> Het arbeidsaanbod kan worden gestimuleerd door de marginale druk op arbeid te verlagen. Dit kan door de wig tussen bruto- en nettolonen te verkleinen, bijvoorbeeld door het verbreden van de heffingsgrondslag (zie hfdst. 4).

Naast de vergrijzing zal ook de internationalisering van de economie een grotere last op de overheidsfinanciën gaan leggen. Hooggeschoolde arbeid wordt mobieler, waardoor het moeilijker wordt voor overheden om inkomen van deze groepen zwaarder te belasten. Daarnaast zal door de verdere internationalisering de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden verslechteren. Hoge uitkeringen en minimumlonen leiden tot hogere werkloosheid onder deze groep. Arbeid kan goedkoper worden gemaakt door – zoals hiervoor al opgemerkt – de wig aan met name de onderkant van het salarisgebouw te verkleinen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door bijvoorbeeld afschaffing van het bijzondere tarief voor 65-plussers en door afschaffing van het maximumpremie-inkomen voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen (zie hfdst. 5, par. 5.6.3.1 en par. 5.6.4.2). Deze maatregelen treffen vooral

198. C.A. de Kam, L.Koopmans, A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Wolters-Noordhoff, 2008, p. 50-52. Zij baseren zich op het CPB-rapport *Aging and the sustainability of Dutch Public Finances*, maart 2006, waarin een verkenning is gemaakt voor de overheidsfinanciën tot en met het einde van de 21e eeuw. Zie in gelijke zin A. van der Horst c.s., *Vergrijzing verdeelt, Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB, juni 2010, par. 1.2.

199. Het CPB is in zijn paper *Vergrijzing verdeelt, Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB, juni 2010, p. 19 iets genuanceerder door te stellen dat de stijging van de overheidsuitgaven voor het grootste deel op het conto van de vergrijzing kunnen worden geschreven. Deze nuancering wordt vooral ingegeven door het feit dat de overheidsfinanciën ten opzichte van 2006 aanzienlijk zijn verslechterd als gevolg van de recessie. De verslechtering van de overheidsuitgaven wordt daardoor ook deels veroorzaakt door de stijgende rentelast.

200. Bij dit oordeel wordt uitgegaan van het door het CPB gehanteerde Musgrave criterium, op grond waarvan alle generaties in verhouding evenveel profijt van de overheid (kunnen) hebben.

201. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 145.

de hogere inkomens en degenen met een aanvullend pensioen, zodat een herverdeling van rijk naar arm plaatsvindt. Een dergelijke operatie past mijns inziens in de bovenbeschreven theoretische benadering van de welvaarts-economie.

In paragraaf 2.4.4.1 is geconcludeerd dat de loonsomheffing economisch efficiënter is indien ze leidt tot een lagere wig tussen brutoloonkosten en nettoloon. Deze vorm van herverdeling (herverdeling over de levenscyclus) past wel binnen het karakter van de loonsomheffing, omdat deze direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie, bijvoorbeeld door toepassing van de omkeerregel bij aanspraken. Anderzijds komt herverdeling over de levenscyclus bijvoorbeeld aan bod bij de afwegingen over het al dan niet handhaven van premievrijstellingen voor 65-plussers.

#### 2.4.5 *Overheidsingrijpen op grond van de verzorgingsgedachte*

Naast herverdeling kan ook het marktfalen een reden voor overheidsingrijpen zijn (zie par. 2.4.2.1). De verzorgingsgedachte is hier ook (deels) op gebaseerd. In het oog springende voorbeelden van deze vorm van overheidsingrijpen zijn de verplichte opbouw van een oudedagsvoorziening via de AOW (en veelal de verplichte deelname aan de door de werkgever toegezegde bedrijfspensioenregeling) en de verplichte deelname door werknemers aan de sociale verzekeringen.

In paragraaf 2.4.5.1 ga ik in op de wijze waarop risicoselectie en het morele risico van invloed zijn op de verzekerbaarheid van sociale risico's. Vervolgens onderbouw ik in paragraaf 2.4.5.2 waarom – mede gegeven hetgeen is beschreven in paragraaf 2.4.5.1 – de sociale verzekeringen een publieke aangelegenheid zijn. Overigens speelt naast marktfalen hierbij ook de wens tot inkomensherverdeling een rol. De conclusies die ik in deze paragraaf trek ondersteunen het uitgangspunt uit paragraaf 2.2.4.4 dat de sociale verzekeringen ook na de invoering van de loonsomheffing een verplicht karakter houden.

##### 2.4.5.1 *(On)verzekerbare van sociale risico's*

In paragraaf 2.4.2.1 heb ik geconstateerd dat de overheid op enig moment geconfronteerd kan worden met een verzorgingsplicht indien het betreffende individu de 'foute' keuze heeft gemaakt. Daarnaast kan de verzorgingsgedachte van de overheid zich ook uitstrekken tot moeilijk of onverzekerbare risico's. Deze zogenoemde sociale risico's zijn de kans op werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

De mate waarin individuen worden geconfronteerd met deze sociale risico's, is zeer verschillend. De Kam c.s. constateren bijvoorbeeld dat meer dan de helft van de zorgverzekerden minder dan 5% van de totale ziektekosten veroorzaakt,

terwijl de minst gelukkige 10% van de verzekerden ruim driekwart van de totale ziektekosten oproept.<sup>202</sup> De eerste groep bevat voor een verzekeraar de 'goede risico's', terwijl de laatste groep de 'slechte risico's' vertegenwoordigt. Binnen een concurrerende markt zal de verzekeraar via premiedifferentiatie of selectieve acceptatie de te verzekeren risico's proberen af te stemmen op de door hem vastgestelde marktpremie. Als gevolg van deze risicoselectie kunnen de slechte risico's uiteindelijk onverzekerbaar raken. Daarnaast proberen de goede risico's op grond van deze risicoselectie zich af te zonderen van de slechte risico's om zodoende hun kosten van de verzekering te drukken en menging met slechte risico's te vermijden. Er is als gevolg van deze risicoselectie sprake van een inefficiënte markt.<sup>203</sup>

Naast risicoselectie speelt het moreel risico een belangrijke rol bij verzekering van risico's. In een ideale situatie is het feit dat het risico zich voordoet, een exogene gebeurtenis. Daardoor kan de kans of de omvang van het voorval niet door het individu worden beïnvloed. Dit is bij de risico's die door de sociale verzekeringen worden gedekt maar gedeeltelijk het geval. De risico's voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn deels endogeen (beïnvloedbaar) en deels exogeen (niet beïnvloedbaar). Vooral bij relatief beperkte risico's, zoals kortdurende werkloosheid of ziekte, is de beïnvloedbaarheid van het risico hoog en de controleerbaarheid beperkt. Daarnaast lijkt het arbeidsongeschiktheidsrisico als gevolg van geestelijke aandoeningen de laatste decennia ook steeds moeilijker controleerbaar te worden.<sup>204</sup> Zodra een individu is verzekerd, beïnvloedt hij de kans op het risico, doordat hij zich – als gevolg van het gewijzigde risicoprofiel – anders gaat gedragen (het moreel risico). Hij wordt immers niet meer (volledig) geconfronteerd met de financiële gevolgen op het moment dat het verzekerde risico zich voordoet. Daarnaast is hij meer bereid om daadwerkelijk een uitkering te genieten en is hij minder geprikkeld om uit de uitkeringssituatie te komen. Immers, de inspanning om het risico te voorkomen is laag, omdat de voordelen van die inspanningen niet aan hem, maar aan de verzekeraar ten goede komen.<sup>205</sup> De door de negatieve gedragsaanpassing veroorzaakte kosten worden daarnaast omgeslagen over alle verzekerden, zodat

202. C.A. de Kam, L.Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Wolters-Noordhoff, 2008, p. 173.

203. B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 28.

204. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 95. De Mooij gaat hier ook in op de gedachte die in de literatuur af en toe speelt om de kleinere risico's niet te verzekeren, maar via een verplicht spaar en leensysteem per individu te dekken. Een dergelijk systeem levert een betere prikkel om moreel risico te voorkomen dan een werkloosheidsuitkering. Om bail-outeffecten van moreel risico te mitigeren, moeten individuen verplicht worden grote hoeveelheden spaargeld te reserveren, waardoor een maatschappelijk inefficiënt hoog spaarkapitaal kan ontstaan. Dit is minder efficiënt dan deze risico's via verzekeringen te dekken. Verplichte spaar en leensystemen zouden wel een efficiënte vervanging van een verzekering kunnen zijn voor zover het kleine risico's zoals kortdurende werkloosheid of ziekte betreft.

205. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 94-99.

ze een beperkte impact hebben op de individuele verzekeringspremie. Aangezien individuen in een zekere mate invloed hebben op de omvang van de sociale risico's en de meeste gedragsaanpassingen niet – of niet zonder aanzienlijke kosten – kunnen worden waargenomen door een verzekeraar, is er sprake van een imperfecte markt. Naast (extreem) hoge kosten voor toezicht speelt vaak ook privacywetgeving een rol bij deze informatieasymmetrie. Tot slot komt het moreel risico tot uitdrukking in het feit dat het individu die een uitkering ontvangt, maatschappelijk gezien deze uitkering veel te lang blijft genieten, omdat hij bij de afweging om al dan niet weer aan het werk te gaan uitsluitend zijn eigen situatie in ogenschouw neemt. In het individuele beslissingsproces worden dan geen externe maatschappelijke voordelen, zoals een hogere belastingopbrengst over het arbeidsinkomen of lagere uitkeringslasten, betrokken.

Een maatschappelijk optimale verzekering impliceert evenwicht tussen de opbrengst van de verzekering en de kosten die het moreel risico teweeg brengt. De mate waarin risico's verzekeraar zijn, hangt dus af van de mate van controle die kan worden uitgeoefend en de mate van beïnvloedbaarheid van het risico. In situaties waarin risico's sterk beïnvloedbaar zijn, of waarbij controle nadat het risico zich heeft voorgedaan nagenoeg niet mogelijk is, is het moreel risico hoog. Hierdoor wordt het risico uiteindelijk onverzekerbaar.

Bij de vormgeving van een optimale verzekering dient een afweging gemaakt te worden tussen risicoselectie en moreel risico. Een volledig publieke sociale verzekering met verplichte deelname (monopolie) sluit risicoselectie uit. Anderzijds zijn private verzekeringen efficiënter in het bestrijden van moreel risico. De Mooij onderscheidt drie manieren om het dilemma tussen deze beide kwaden te beslechten.<sup>206</sup> In de eerste plaats door het creëren van publieke sociale verzekering, met (quasi) prikkels voor de overheidsdiensten. Deze diensten hebben in de regel een aanzienlijke 'drive' om hun taak te vervullen. Hoewel de toelatingsvoorwaarden voor een uitkering zijn opgenomen in wettelijke kaders, blijft er echter ruimte voor interpretatie. Hierdoor kan de overheid niet alleen vertrouwen op de regels, maar zal zij ook aanvullende prikkels voor de uitvoerende dienst moeten invoeren om de gewenste uitkomst te kunnen sturen. Ten tweede kan de afweging tussen moreel risico en risicoselectie (deels) worden beslecht doordat de overheid de basiscriteria voor de toelating tot de sociale verzekeringen en de hoogte van de uitkeringen vaststelt, terwijl de uitvoering aan private partijen wordt overgelaten. Hierdoor kunnen door wettelijke toelatingseisen (acceptatieplicht en verzekeringsplicht) de nadelen van risicoselectie worden beslecht, terwijl door de private uitvoering de gevolgen van het moreel risico wordt gemitigeerd. Deze opzet is bij de huidige Zvw gekozen. Tot slot kan een gepaste combinatie van private en publieke verzekeringen een oplossing bieden voor het dilemma tussen moreel risico en risicoselectie. Een voorbeeld van deze opzet zijn de pensioenvoorzieningen, waarbij een collectieve

206. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 104-106.

basisvoorziening in de vorm van AOW wordt aangevuld met privaat georganiseerde aanvullende pensioenregeling en lijfrentevoorzieningen. Een dergelijke combinatie van private en publieke verzekeringen komt ook terug in het in hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.1 al kort aangehaalde driepijlermodel van Goudswaard c.s. en Leijnse c.s.<sup>207</sup>

De wijze waarop de sociale verzekeringen moeten worden vormgegeven en het al dan niet wijzigen van het karakter van deze sociale verzekeringen zijn geen onderwerp van dit onderzoek. Bovengenoemde problematiek is echter wel relevant voor de in hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.4.1 te behandelen afweging of in de loonsomheffing het eigen risicodragerschap en de premiedifferentiatie moeten worden gehandhaafd.

#### 2.4.5.2 Dekking tegen sociale risico's is een publieke aangelegenheid

Er zijn belangrijke argumenten om sociale risico's als een collectieve aangelegenheid te beschouwen.<sup>208</sup> In de eerste plaats kan de overheid – extreme uitzonderingen daargelaten – altijd aan haar verplichtingen voldoen door het verhogen van haar heffingen. Het risico op faillissement is bij een overheid – normaal gesproken – verwaarloosbaar.<sup>209</sup> Een ander argument om sociale risico's als collectieve aangelegenheid te beschouwen is gelegen in het feit dat de overheid deze risico's eenvoudiger over generaties kan spreiden.<sup>210</sup> Tot slot kan de overheid door het verplicht stellen van deelname aan de regelingen om deze sociale risico's te dekken, voorkomen dat er risicoselectie optreedt (zie par. 2.4.5.1).<sup>211</sup>

207. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274 en F. Leijnse e.a., *Anders denken over zekerheid levensloop, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

208. Het feit dat een sociaal risico beter door de overheid gereguleerd kan worden, betekent niet zonder meer dat de overheid de betreffende verzekering ook moet uitvoeren. Uitvoering van de verzekeringen kan prima een private aangelegenheid zijn. Er is geen reden om aan te nemen dat de overheid daartoe beter in staat is. De uitruil tussen risicovermindering en prikkel tot werken blijven in beide gevallen gelijk. Zie J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 362.

209. Hoewel de meest recente recessie laat zien dat ook overheden niet immuun zijn voor het risico van een faillissement. Landen als Griekenland, Ierland en IJsland hebben – zij het om verschillende redenen – grote financiële problemen, omdat onttrekken van financiële middelen uit de markt duur is geworden vanwege de inschatting van het risico op faillissement van deze landen.

210. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 103.

211. Onder risico selectie wordt verstaan dat alleen individuen met een hoog risico een verzekering nemen. In een private markt zullen individuen met een laag risico geen verzekering nemen. Hierdoor stijgt de gemiddelde prijs om het risico te dekken, waardoor meer individuen de keuze zullen maken om geen verzekering te sluiten. Uiteindelijk blijven alleen de individuen met het slechtste risico over om te verzekeren, wat uiteindelijk zal leiden tot een onverzekerbaar risico.



De collectieve regeling voor sociale risico's zou vormgegeven kunnen worden als verzekering of als verplicht spaar/leenstelsel.<sup>212</sup> Omdat veel individuen met liquiditeitsbeperkingen worden geconfronteerd en de kapitaalmarkt niet perfect is, is het verzekeren van (grote) sociale risico's efficiënter dan een systeem waarbij individuen via sparen en lenen schommelingen in hun inkomenspeil opvangen. Een voordeel van verzekeren is dan dat via risicopooling een voordeel wordt gegeven aan degenen die getroffen worden door het risico, waarbij de kosten via premieheffing worden gedekt door degenen die niet met het risico worden geconfronteerd. Risicopooling garandeert egalisatie van de consumptiecapaciteit van een individu tussen perioden van hoog en laag inkomen. Dit is welvaart verhogend voor risicoaverse individuen.<sup>213</sup>

Daarnaast kan met een verplichte collectieve verzekering het risico van onderverzekering in de markt worden voorkomen. Als voorbeeld van deze onderverzekering kan de situatie dienen zoals die tot voor kort in de Verenigde Staten van Amerika gold. Daar is de gezondheidszorg grotendeels via marktwerking geregeld en is slechts een beperkt deel van de bevolking verzekerd voor gezondheidszorg.<sup>214</sup>

Door de verplichte deelname worden goede en slechte risico's gepoold. Hoewel een verplichte collectieve verzekering voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid maatschappelijk gezien gewenst is, neemt dit niet weg dat efficiency ook bij dergelijke verplichte publieke verzekeringen te lijden heeft onder overheidsfalen bij de uitvoering. Publieke herverdelingsregelingen zijn naast inefficiënt meestal ook niet actuariel neutraal. Reden is dat de overheid de overdracht vaak toekent los van de bijdrage die door het betreffende individu is geleverd. Deze breuk tussen bijdrage en bate veroorzaakt verstoringen in de arbeidsmarkt.<sup>215</sup> Een nadeel van een te goede verzekering is daarnaast dat er moreel risico ontstaat (zie par. 4.2.1). De drive die een individu heeft om het risico te mijden neemt immers af naarmate de dekking van de verzekering beter is. In geval van dekking van het risico van inkomensderving zal de prikkel om te (blijven) werken lager zijn naarmate de verzekering een groter deel van het arbeidsinkomen vervangt.<sup>216</sup> Om het moreel risico in te dammen kan de overheid aan de uitkeringskant diverse maatregelen nemen. In de eerste plaats kan zij een prijsbeleid voeren in die zin dat er geen of beperkte indexatie plaatsvindt tussen de loonontwikkelingen en de stijging van het

212. Zie bijv. K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 36, nr. 6, p. 263-274.

213. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 92-103.

214. Echter, door de door president Obama op 23 maart 2010 ondertekende Patient Protection and Affordable Care Act (public law 111-148) en Health Care and Education Reconciliation Act of 2010 wordt ook in de Verenigde Staten van Amerika het gezondheidsstelsel in de komende jaren veel publiekrechtelijker dan het tot nu toe is.

215. R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 125.

216. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: W.W. Norton&Co 2000, p. 361-362.

minimumloon en de uitkeringen. Dit zou een positieve prikkel moeten geven op het arbeidsaanbod. Daarnaast kan het volumebeleid (verder) worden aangescherpt, om de instroom in de uitkeringen te beperken. Tot slot kan het overheidsbeleid gericht zijn op het stimuleren van arbeidsdeelname, bijvoorbeeld door actievere re-integratie-inspanningen bij uitkeringsgerechtigden en door het wegnemen van toetredingsbarrières voor inactieven en deeltijders. Deze aspecten liggen alle aan de bestedingskant van de sociale verzekeringen en daarmee buiten het bestek van dit onderzoek, zodat ik hier niet verder op in ga. Bovenstaande sluit wel aan bij wat in paragrafen 2.4.2.2 en 2.4.3 is geconstateerd, te weten dat dergelijke activerende en instroom beperkende maatregelen economisch gezien efficiënter zijn, dan correctie/herverdeling via de heffingenkant.

Uit deze paragraaf kan worden afgeleid dat er voldoende argumenten zijn om de sociale verzekeringen een publieke aangelegenheid te laten zijn. Door de verzekeringen tegen sociale risico's als verplichte publieke verzekeringen te handhaven, wordt voorkomen dat individuen de maatschappelijk onjuiste keuze maken om consumptie te prefereren boven het afsluiten van een verzekering ter dekking van de sociale risico's. Gegeven de zorgplicht die de overheid op grond van de Grondwet heeft, zal de maatschappij uiteindelijk toch opdraaien voor extreme (zorg)kosten die individuen als gevolg van hun onjuiste keuze niet kunnen betalen (zie par. 2.2.3.2.1). Daarnaast neemt de verplichte publieke (zorg)verzekeringen het dilemma van risicoselectie weg en kunnen goede en slechte risico's worden gepoold.

#### 2.4.6 *Economische handvatten bij vormgeving loonsomheffing*

Uit de vorige paragrafen kan de conclusie worden getrokken dat de wetgever heffingen alleen kan baseren op uiterlijk waarneembare variabelen. Als gevolg hiervan zijn heffingen per definitie inefficiënt. Daarnaast leiden bureaucratie en de invloed van belangengroeperingen tot te ingewikkelde wetgeving, waarvan de administratieve lasten grotendeels bij de werkgever worden neergelegd. Ingewikkelde en administratief bewerkelijke wetgeving heeft daarmee een verstrendend effect op de vraag naar (en het aanbod van) arbeid.

In paragraaf 2.4.3.1 is geconstateerd dat de elementen van een economisch goede heffing overeenkomen met de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling zijn geformuleerd (zie hfdst. 1, par. 1.3).

De loonsomheffing is economisch gezien efficiënter indien deze eenvoudiger en administratief minder bewerkelijk is dan de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen. In paragraaf 2.2.4.2 is al aandacht besteed aan het feit dat werkgevers als onbezoldigd beampte voor de heffing en inning van de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen fungeren. Daar is het uitgangspunt voor de vormgeving van de loonsomheffing geformuleerd dat

werkgevers in beginsel alleen met administratieve verplichtingen mogen worden geconfronteerd die direct uit de werkgevers-werknemersrelatie voortvloeien. In hoofdstuk 6 onderzoek ik welke administratieve verplichtingen minimaal noodzakelijk zijn om de doelstelling(en) van de loonsomheffing op dit punt te kunnen realiseren.

Daarnaast geldt dat de loonsomheffing economisch efficiënter is indien ze leidt tot een lagere wig tussen brutoloonkosten en nettoloon. Herverdelende maatregelen die het minst verstorend werken, liggen in de privésfeer van het individu (en passen daarmee beter in de inkomstenbelasting), dan wel zijn gericht op activeringsmaatregelen (die meer aansluiten bij de uitkeringsfase of inactieve fase). Uit de welvaartseconomie is af te leiden dat een progressieve tariefstructuur efficiënter is dan een vlaktaks (zie par. 2.4.3). Dit pleit er voor dat in de inkomstenbelasting – waarin het volledige inkomen en vermogen van het individu wordt betrokken – een bepaalde mate van progressie gehandhaafd blijft. De loonsomheffing is – net als de huidige loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen – deels een voorheffing op de inkomstenbelasting. Dit sluit echter niet op voorhand uit dat de loonsomheffing een proportionele tariefstructuur heeft, waarbij de heffing in de inkomstenbelasting naar draagkracht wordt gecorrigeerd. In hoofdstuk 5 onderzoek ik hoe de tariefstructuur voor een loonsomheffing moet worden vormgegeven.

In paragrafen 2.4.4 en 2.4.5 is aandacht besteed aan het overheidsingrijpen door herverdeling van inkomen respectievelijk op grond van de verzorgingsgedachte. Beide redenen voor overheidsingrijpen sluiten aan bij de welvaart/draagkracht van het individu (een eerlijke heffing). Voor een zo juist mogelijke benadering van de welvaart/draagkracht van een individu is de gehele inkomens- en vermogenspositie van dit individu (of zelfs die van zijn gezin) van belang. De grondslag die voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen – en daarmee in beginsel ook voor de loonsomheffing – als basis wordt genomen is daar maar een (beperkt) onderdeel van. Herverdeling respectievelijk de verzorgingsgedachte rechtvaardigen in zoverre een beperkte mate van instrumentalisme binnen de loonsomheffing.

De flexibiliteit van de loonsomheffing kan tot uitdrukking komen in het uitgangspunt dat de loonsomheffing zo veel mogelijk op basis van open normen wordt geformuleerd. Hierdoor is de loonsomheffing toepasbaar en actueel al naar gelang de economische situatie zich ontwikkelt. Ook het feit dat een economisch goede heffing politiek verantwoord moet zijn, komt al in de aan dit onderzoek ten grondslag liggende uitgangspunten tot zijn recht in het criterium van eenvoud in uitvoering (zie hfdst. 1, par. 1.3.2).

## 2.5 Samenvatting en conclusie

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 is een aantal criteria geformuleerd waaraan de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, wordt getoetst. In dit hoofdstuk heb ik handvatten gezocht die een nadere invulling kunnen geven

aan drie van deze onderzoekscriteria, te weten *effectiviteit*, *efficiëntie* en *rechtvaardigheid*.

Hoofdstuk 2, paragraaf 2.2 heeft eerst de algemene kenmerken van de loonheffingen geïnventariseerd. De achtergrond en doelstellingen van de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen zijn relevant om invulling te kunnen geven aan het criterium van effectiviteit.

Bij belastingen gaat het om verplichte betalingen aan de overheid waar geen rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat. Naast de budgettaire functie (als primaire functie), kan belastingheffing ook worden gebruikt om sturing te geven aan het sociaaleconomische beleid (instrumentele functie). Deze stuurfunctie is – zeker in de loonsomheffing – ondergeschikt aan de budgettaire functie. De achtergrond van de loonbelasting is in feite niets anders dan het zo efficiënt mogelijk heffen van de over het loon van een werknemer verschuldigde belasting.

De sociale verzekeringen hebben primair als doel om aan groepen personen uitkeringen en verstrekkingen te doen, indien deze personen als gevolg van het intreden van een bepaald sociaal risico niet (volledig) in staat zijn door arbeid zelfstandig een inkomen te verwerven. Samenhangend met deze primaire doelstelling heeft de sociale zekerheid als nevensdoel inkomens te herverdelen. De volksverzekeringen bieden in beginsel aan alle inwoners van Nederland bescherming tegen het risico van inkomensverlies, dit ongeacht of daadwerkelijk inkomen wordt verworven en ongeacht of – als er wél inkomen wordt verworven – dit als werknemer, als zelfstandige of anderszins het geval is. De werknemersverzekeringen daarentegen bieden bescherming tegen bepaalde risico's van inkomensverlies voor personen die in een dienstbetrekking of daarmee vergelijkbare arbeidsrelatie werkzaam zijn. De premieheffing voor de sociale verzekeringen dient primair een budgettair doel, teneinde de bovengenoemde doelstelling van de sociale verzekeringen te kunnen verwezenlijken. Daarnaast kan de vormgeving van de premieheffing bijdragen aan de realisatie van de nevensdoelstelling: herverdeling van inkomen.

De loonsomheffing moet de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen vervangen. Het primaire doel van de loonsomheffing dient daarmee – naast het verminderen van de administratieve verplichtingen en het leveren van een vereenvoudigingsslag – te zijn het genereren van voldoende financiële middelen om de overheidsuitgaven te financieren. Daarnaast kunnen de loonsomheffing ook elementen van de instrumentele functie bevatten, die leiden tot herverdeling van inkomen.

Vervolgens heb ik in paragraaf 2.3 onderzocht welke rechtsbeginselen er voor de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen zijn te onderkennen. Voor de loonbelasting geldt dat van de door De Langen ontwikkelde rechtsbeginselen, het welvaartsbeginsel, het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de geoorloofde realisatie een rol spelen. De laatste twee rechtsbeginselen prevaleren boven het eerste rechtsbeginsel. Voor de

sociale verzekeringen geldt dat het solidariteitsbeginsel een sterk dominante rol speelt. Bij de werknemersverzekeringen is daarnaast een beperkte invloed van het equivalentiebeginsel te onderkennen. Deze rechtsbeginselen zijn onderdeel van de criteria waaraan de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt wordt getoetst.

Tot slot heb ik in paragraaf 2.4 aan de hand van de theorie van de welvaartseconomie onderzocht aan welke voorwaarden een heffing moet voldoen, wil deze als economisch efficiënt worden aangemerkt. Bij de welvaartstheorie wordt onder andere gekeken naar imperfecties in de markt en de wijze waarop de overheid op deze imperfecties kan inspringen. Deze theorie biedt nuttige aanknopingspunten voor de vormgeving van een heffingstelsel. Zij geeft een indicatie van het versturende of juist mitigerende effect van overheidsingrijpen. Daarbij kan zij handvatten geven voor te maken keuzes over vormgeving van een heffing.

Een belangrijk uitgangspunt van de welvaartstheorie is dat er zelfs in een efficiënte markt redenen voor overheidsingrijpen kunnen zijn. Naast het corrigeren van de inkomensverhoudingen, kan de rol van de overheid ook bestaan uit het streven om onvolkomenheden in de markt te corrigeren. Omdat de overheid niet over volledige informatie kan beschikken, dient zij af te gaan op endogene factoren. Als gevolg hiervan zijn heffingen per definitie inefficiënt. Veel efficiëntieverlies wordt daarnaast veroorzaakt door het suboptimaal functioneren van de politiek. Deze verstoringen in het overheidsingrijpen (en daarmee het in stand houden van de inefficiëntie) worden veelal veroorzaakt door bureaucratie en de interventie van belangengroeperingen. Door bij de vormgeving van de loonsomheffing een beperkte reikwijdte aan de instrumentele functie toe te kennen, wordt automatisch een rem gezet op het invoeren van te veel (voor de overheid) risico beperkende regelgeving die voor werknemers en werkgevers tot aanzienlijke uitvoeringslasten leiden.

Een heffing is economisch gezien efficiënter, naarmate de wig tussen bruto-loonkosten en nettoloon die deze heffing veroorzaakt kleiner is, het heffingstelsel eenvoudig is en tot relatief lage administratieve lasten leidt.

Samen met de in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 geformuleerde criteria vormen de in dit hoofdstuk gevonden rechts- en economische beginselen het kader op grond waarvan de aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksstelling wordt getoetst. Er is aan het desbetreffende criterium voldaan, indien de loonsomheffing ten opzichte van de huidige situatie beter scoort. Schematisch kan dit toetsingskader als volgt worden weergegeven:

<b>Criterium</b>	<b>Invulling</b>
Eenvoud in uitvoering	Wettelijke systematiek wordt door de loonsomheffing begrijpelijker, duidelijker, toegankelijker, minder gedetailleerd en eenduidiger (hfdst. 1, par. 1.3.2). Dit blijkt uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- minder verschillen tussen regels loonbelasting en sociale verzekeringen;</li> <li>- minder gedetailleerde regels, maar meer open normen (par. 2.2.4.3);</li> <li>- duidelijkere invulling van wettelijke begrippen;</li> <li>- minder administratieve verplichtingen voor de werkgever (idem aan efficiëntie).</li> </ul>
Efficiëntie	De loonsomheffing is economisch minder verstorend (hfdst. 2, par. 2.4). Dit blijkt uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- eenvoudiger is in de uitvoering (criterium 1);</li> <li>- verkleining van het verschil tussen loonkosten en nettoloon.</li> </ul>
Effectiviteit	De loonsomheffing realiseert de (neven)doelstellingen die aan de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen ten grondslag liggen. (hfdst. 2, par. 2.2). Voor de loonbelasting is dit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- op zo'n efficiënt mogelijke wijze heffen van de verschuldigde belasting (hoofddoel);</li> <li>- effectueren van de instrumentele functie<sup>1</sup> (nevendoeel).</li> </ul> Voor de premieheffing sociale verzekeringen zijn dit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- inning middelen ter dekking van de 'verzekerde' sociale risico's (hoofddoel);</li> <li>- inkomensherverdeling (nevendoeel).</li> </ul>
Verenigbaar met de rechtsbeginselen	De loonsomheffing is verenigbaar met dezelfde rechtsbeginselen die in de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen te onderkennen zijn (hfdst. 2, par. 2.3). Dit zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het beginsel van minste pijn;</li> <li>- het beginsel van geoorloofde realisatie;</li> <li>- het welvaartsbeginsel;<sup>2</sup></li> <li>- solidariteitsbeginsel;</li> <li>- equivalentiebeginsel;</li> </ul>

<sup>1</sup> Als randvoorwaarde geldt dat de instrumentele functie niet verder mag gaan dan voor zover de sturende maatregel direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie (par. 2.2.4.2).

<sup>2</sup> Het welvaartsbeginsel wordt beperkt door het uitgangspunt dat de instrumentele functie niet verder mag gaan dan voor zover de sturende maatregel direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie (par. 2.2.4.2).

Er wordt een weging toegekend aan elk criterium, voor het geval er spanning bestaat tussen de criteria. Niet alle criteria zullen in elk hoofdstuk – of bij de beantwoording van elke deelvraag – even belangrijk zijn. Aan dit onderzoek ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen bij wijze van herendienst aan de werkgevers is opgedragen en dat als zodanig de reikwijdte van de instrumentele functie beperkt is (zie par. 2.2.4.2). Omdat de werkgever de heffing van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen onbezoldigd moeten verrichten, gelden de criteria ‘eenvoud in uitvoering’ en ‘efficiëntie’ als meest zwaarwegende criteria.

Daarnaast is het van belang dat de loonsomheffing de doelstellingen van de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen halen. Het hoofddoel is de budgettaire functie. Die functie ligt aan alle heffingen ten grondslag, zo ook aan de loonsomheffing. De toepassing van het criterium ‘effectiviteit’ zal vooral betrekking hebben op de nevendoele. Vandaar dat ik aan het criterium ‘effectiviteit’ minder gewicht toeken dan aan de twee bovengenoemde criteria. De nevendoele kunnen in veel gevallen ook – vaak zelfs beter – buiten de loonsomheffing – bijvoorbeeld in de inkomstenbelasting – worden gerealiseerd. De rechtsbeginselen lopen in feite deels door de bovengenoemde criteria heen. Zo komt het beginsel van minste pijn bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in het criterium ‘efficiëntie’. Omdat de rechtsbeginselen geen normatief karakter hebben, gelden zij meer als ondersteunde toetsen bij de bovengenoemde criteria. In geval van spanning tussen rechtsbeginselen prevaleren ‘het beginsel van de minste pijn’ en ‘het beginsel van de geoorloofde realisatie’ omdat die beginselen nauw aansluiten bij de criteria ‘eenvoud in uitvoering’ en ‘efficiëntie’. Bij afwegingen met betrekking tot de premieheffing heeft ‘het solidariteitsbeginsel’ een zwaarwegender belang dan ‘het equivalentiebeginsel’.

Aan het eind van ieder hoofdstuk wordt de in dat hoofdstuk behandelde deelvraag – voor zover van toepassing – getoetst aan bovenstaande criteria. Indien aan een criterium is voldaan, dan wordt dit aangeduid met (+), wordt niet aan het criterium voldaan dan geef ik dat aan met een (-). Indien tot slot de door mij aangevoerde oplossing ten opzichte van de huidige situatie geen verandering oplevert, dan wel dat het criterium in het betreffende onderdeel niet relevant is, dan duid ik dat aan met (0).





## HOOFDSTUK 3

# Het subject van heffing

### 3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de stelling, dat de huidige loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels wordt geheven van de werknemer en deels van de werkgever, getoetst. Een van de deelvragen die in dit verband is geformuleerd is of de subjectafbakening voor de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen volledig kan worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – of dit een belemmering oplevert voor de invoering en/of vormgeving van een loonsomheffing. Ook is de vraag gesteld of er daarnaast arbeidsrelaties zijn die momenteel niet onder het bereik van (een van) deze heffingen vallen, maar die wel onder het bereik van de loonsomheffing kunnen of zouden moeten worden gebracht. In dit hoofdstuk zoek ik een antwoord op deze vragen.

### 3.2 Verschillenanalyse huidige heffingssubjecten

#### 3.2.1 Algemeen

Artikel 1 van de Wet LB 1964 bepaalt dat er onder de naam ‘loonbelasting’ een directe belasting wordt geheven van werknemers of hun inhoudingsplichtige, artiesten, beroepssporters, buitenlandse gezelschappen en bij of krachtens de Wet LB 1964 aan te wijzen andere personen. Deze groepen van subjecten worden in de artikelen 2 tot en met 5b van de Wet LB 1964 en hoofdstuk 2 van het Uitv.besl. LB 1965 nader uitgewerkt.

De wetgever heeft gestreefd naar coördinatie tussen de (fictieve) dienstbetrekkingen in de Wet LB 1964 en in de werknemersverzekeringen.<sup>1</sup> De huidige systematiek voor de werknemersverzekeringen komt dan ook in grote mate overeen met die van de Wet LB 1964.

Het subjectbereik van de volksverzekeringen is veel ruimer dan dat van de loonbelasting (en de werknemersverzekeringen). De volksverzekeringen hebben wel een directe koppeling met de loonbelasting in die zin, dat indien een

1. SER-advies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 18 juni 2004, nr. 2004/09, p. 60.

arbeidsrelatie onder het bereik van de loonbelasting valt, met betrekking tot die arbeidsrelatie voor de premieheffing volksverzekeringen wordt aangesloten bij de heffingssystematiek van de loonbelasting. Deze koppeling heeft tot gevolg dat de beschouwingen over het subject van heffing voor de loonbelasting mutatis mutandis ook gelden voor de premieheffing volksverzekeringen.<sup>2</sup> Voor individuen die onder de volksverzekeringen vallen, maar niet tot het subjectbereik voor de loonbelasting behoren, geldt dat de verschuldigde premies – net als de heffing van de inkomstenbelasting – worden geheven door middel van heffing bij wijze van aanslag. Hierna worden de premieplicht voor de volksverzekeringen niet meer afzonderlijk vermeld. Wanneer over de loon-, respectievelijk inkomstenbelasting wordt gesproken wordt daaronder tevens de premie volksverzekeringen begrepen, tenzij uitdrukkelijke anders wordt bedoeld.

De Zvw sluit in beginsel aan bij de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen, zij het dat militairen in actieve dienst en gemoedsbezwaarden van de Zvw zijn uitgesloten. De militairen in actieve dienst zijn uitgesloten omdat zij verplicht gebruik moeten maken van het in eigen beheer door het Ministerie van Defensie gehouden zorgverleningsapparaat. Deze afzonderlijke positie is ingegeven vanuit de grondwettelijke plicht van het Ministerie van Defensie om op elk moment over voldoende aantallen direct inzetbaar personeel te kunnen beschikken, zodat inzicht in de gezondheidstoestand van deze militairen essentieel is.<sup>3</sup> De militairen in actieve dienst zijn overigens wel verzekerd voor de AWBZ, zodat de uitzondering alleen geldt voor de Zvw. Gezien deze zeer specifieke regeling en het doel daarvan kan de uitzonderingspositie mijns inziens voor de loonsomheffing blijven bestaan en blijft deze zeer specifieke problematiek als zodanig verder onbesproken.

Voor de gemoedsbezwaarden geldt dat ze van de Zvw uitgesloten kunnen worden indien ze ook als gemoedsbezwaarde in de zin van de AWBZ worden aangemerkt.<sup>4</sup> Omdat deze personen toch wel van rechtswege AWBZ-verzekerd zijn, dienen ze voor de Zvw van de kring van verzekeringsplichtigen te worden uitgezonderd.<sup>5</sup> In paragraaf 3.3.4 wordt ingegaan op de positie van de gemoedsbezwaarde.

2. Zie J.J.G. Sijstermans, 'Premieheffing volksverzekering, werknemersverzekeringen en zorgverzekeringwet 2006', *Fed Fiscale Studietoets* nr. 34 (tweede druk), Deventer: Kluwer 2006 voor een uitgebreide uiteenzetting over de subjecten van de volksverzekeringen respectievelijk de Zvw.
3. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 82-83. Het zorgverleningsapparaat van Defensie beschikt over onder meer eerstelijnsartsen, verpleegkundigen, fysiotherapeuten, medisch specialisten, een revalidatiecentrum, evenals een ziekenhuis. De zorgverlening aan militairen in actieve dienst omvat al de maatregelen, voorzieningen en geneeskundige verstrekkingen in het belang van de bescherming, het behoud, het herstel en de bevordering van de gezondheid van de militair, evenals in het belang van het behoud, het herstel en de bevordering van de geschiktheid van de militair voor de dienst.
4. Art. 2 lid 1 onderdeel b Zvw respectievelijk art. 32 AWBZ jo. hfdst. 5 Wfsv.
5. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 83.

De wettelijke bepalingen voor de subjectafbakening van de werknemersverzekeringen zijn opgenomen in de verschillende materiewetten, het Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden werknemersverzekeringen 1990 (hierna: BUB 1990)<sup>6</sup> en het Besluit tot aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (hierna: Rariteitenbesluit).<sup>7</sup> Bij de afbakening van de personenkring voor de werknemersverzekeringen staat het begrip ‘verzekerde’ centraal. Als verzekerde wordt aangemerkt de werknemer. Net als in artikel 2, eerste lid, van de Wet LB 1964 wordt op grond van artikel 3, eerste lid, van de ZW/WW/WAO, respectievelijk artikel 8 van de WIA als werknemer aangemerkt de natuurlijke persoon, die in privaat- of publiekrechtelijke dienstbetrekking staat (zie par. 3.2.2). De premieplicht is hiervan een afgeleide. Indien er sprake is van een werknemer voor de werknemersverzekeringen, dan is er ook een premieplichtige. Dit kan de verzekerde werknemer zijn dan wel diens werkgever.<sup>8</sup>

Paragrafen 3.2.3 en 3.2.4 besteden aandacht aan de uitbreidingen en beperkingen van het subject van heffing. In deze paragrafen analyseer ik eveneens welke verschillen er zijn tussen het subject van heffing van de loonbelasting respectievelijk de personenkring werknemersverzekeringen. Hierbij beoordeel ik of de criteria voor beide wetgevingsgebieden gelijk zijn.

### 3.2.2 De werknemer

Voor zowel de loonbelasting als voor de werknemersverzekeringen vormt de ‘echte werknemer’ het startpunt voor de subjectafbakening. Hiermee wordt in eerste instantie bedoeld dat de werknemer die in privaatrechtelijke (of publiekrechtelijke) dienstbetrekking werkzaam is, onder het bereik van beide wetgevingsgebieden valt. Het belang van dit begrip rechtvaardigt een gedegen beschouwing om te kunnen vaststellen of de huidige begripsinhoud ook voldoende bruikbaar is voor de vormgeving van de loonsomheffing, dan wel dat een ander uitgangspunt tot een eenvoudiger subjectafbakening leidt.

#### 3.2.2.1 Beperkte relatie met de civielrechtelijke dienstbetrekking

De civielrechtelijke dienstbetrekking is het uitgangspunt voor het begrip ‘werknemer’ in zowel de loonbelasting als de werknemersverzekeringen. In de Memorie van Toelichting van bij de Wet LB 1964 is over de aansluiting bij het civiele begrip ‘arbeidsovereenkomst’ het volgende opgemerkt: “Afgezien van de praktische onmogelijkheid een alles omvattend fiscaal begrip dienstbetrekking te

6. Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990, 23 augustus 1989, *Stb.* 1989, 402.

7. Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (rariteitenbesluit), 24 december 1986, *Stb.* 1986, 655.

8. Zie bijv. art. 25 Wfsv, waarin de WW-premie is verschuldigd door de werkgever en de werknemer.

formuleren, is juist ter wille van de rechtszekerheid gekozen voor handhaving van het civiele begrip dienstbetrekking...<sup>9</sup>

De benadering voor de loonbelasting sluit echter niet volledig aan bij het civiele recht. De Hoge Raad heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat, indien een civielrechtelijk nietige arbeidsovereenkomst is nageleefd alsof het een rechtsgeldige overeenkomst betreft, doel en strekking van de Wet LB 1964 met zich brengt dat deze civielrechtelijk nietige overeenkomst ten aanzien van de belastingheffing de daaraan normaal verbonden gevolgen heeft.<sup>10</sup> Ook blijkt uit jurisprudentie dat het niet van belang is welke naam door partijen aan de arbeidsverhouding wordt gegeven; beslissend is hoe de verhouding feitelijk is geregeld. Uit BNB 2005/273 is daarnaast af te leiden dat evenmin relevant is of partijen al dan niet beogen een arbeidsovereenkomst aan te gaan of te hebben aangegaan.<sup>11</sup> Feitelijk wordt daarmee materieel getoetst of er sprake is van een dienstbetrekking. Van Westen pleit ervoor bij het beoordelen of een arbeidsrelatie al dan niet als een dienstbetrekking moet worden aangemerkt, vooral te letten op de bedoeling van partijen.<sup>12</sup> Hij wijst erop dat de arbeidsovereenkomst allereerst een overeenkomst is waarop de algemene bepalingen van het verbintenissenrecht van toepassing zijn. In dat verband kan volgens Van Westen niet voorbij worden gegaan aan artikel 3:35 van het BW, waarin is bepaald dat er wilsovereenstemming tussen partijen dient te bestaan, die erop gericht is de aan de gesloten overeenkomst verbonden rechtsgevolgen te effectueren.<sup>13</sup> Ook de wetgever lijkt meer oog te krijgen voor de bedoeling van partijen, zo valt op te maken uit de tussenrapportage arbeidsrelaties.<sup>14</sup> Van der Grinten is van mening dat als niet (in)direct kan worden vastgesteld of de wil van partijen gericht was op het tot stand laten komen van een arbeidsovereenkomst, niet te snel de conclusie getrokken moet worden dat er dan een arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen. Volgens hem kan dan artikel 7:610a van het BW een rol spelen.<sup>15</sup> Ik onderschrijf die gedachte. Echter, deze sluit niet aan bij wat over de invloed van de civielrechtelijke rechtsvermoedens tijdens de fiscale parlementaire geschiedenis is opgemerkt. In de parlementaire geschiedenis van de Wet LB 1964 wordt namelijk uitsluitend verwezen naar artikel 7:610 van het BW. Ook in de Nota naar aanleiding van het Verslag bij de Wet flexibiliteit en zekerheid blijkt dat de civiele rechtsvermoedens niet voor de fiscaliteit en socialezekerheidswetgeving gelden.<sup>16</sup> In

9. *Kamerstukken II* 1962/63, 5380, nr. 23, p. 3.

10. HR 6 december 2002, nr. 36 905, *BNB* 2003/67.

11. HR 17 juni 2005, nr. 39 928, *BNB* 2005/273.

12. G.W.B. van Westen, 'Te veel gezag voor gezagselement', *WFR* 1980/651.

13. G.W.B. van Westen, *Cursus belastingrecht, deel loonbelasting*, par. 1.3.0.b1.

14. Brief Staatssecretaris van Financiën van 29 april 2009, nr. AFP2009/255U, *V-N* 2009/24.3.

15. W.C.L. van Grinten, *Arbeidsovereenkomstenrecht* (eenentwintigste druk), Deventer: Kluwer 2005, p. 18.

16. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 263, nr. 6, p. 5.

het kader van deze wet merkte de wetgever over de rechtsvermoedens op dat het UWV en de Belastingdienst de werkgever of werknemer er wel op kunnen wijzen dat zij zich op deze rechtsvermoedens kunnen beroepen, echter dat ze niet rechtstreeks door een derde kunnen worden ingeroepen. Het rechtsvermoeden van artikel 7:610a van het BW, dat een arbeidsovereenkomst aannemelijk acht indien gedurende drie opeenvolgende maanden wekelijks, dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand ten behoeve van een ander arbeid wordt verricht, is voor de huidige subjectafbakening daarom niet van belang.

### 3.2.2.2 Drie cumulatieve voorwaarden voor aanwezigheid dienstbetrekking

Voor de aanwezigheid van een echte dienstbetrekking zijn drie cumulatieve voorwaarden van belang, te weten a) de gezagsverhouding, b) de plicht van de werknemer om persoonlijk arbeid te verrichten en c) de plicht van de werkgever om loon te betalen.<sup>17</sup> Het criterium dat het meest tot discussie leidt, is de vraag of sprake is van een gezagsverhouding.

De Hoge Raad volgt bij de vraag of er fiscaal gezien sprake is van een gezagsverhouding in beginsel een formele benadering. Als gevolg hiervan wordt de aanwezigheid van een gezagsverhouding op basis van criteria van organisatorische aard beoordeeld. Hierbij is het van belang of de opdrachtnemer verplicht is tot het in aanmerking nemen van een aantal formele organisatorische verplichtingen.<sup>18</sup> De CRvB daarentegen gaat voor de vaststelling van een gezagsverhouding uit van een materiële benadering. De aanwezigheid van een gezagsverhouding voor de werknemersverzekeringen wordt inhoudelijk getoetst aan de hand van de vraag of de opdrachtnemer al dan niet feitelijk onderworpen is aan inhoudelijke instructies met betrekking tot zijn werk. In paragraaf 3.3.2 wordt hierop nader ingegaan voor de arbeidsrelatie van de directeur-aandeelhouder, aangezien daar de spanning tussen de formele en materiële benadering van de gezagsverhouding het meest pregnant naar voren komt.<sup>19</sup>

In de Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking zijn regels opgenomen die duidelijkheid zouden moeten geven ten aanzien van het antwoord op de vraag of een bepaalde arbeidsverhouding als privaatrechtelijke dienstbetrekking kan worden beschouwd.<sup>20</sup> Zo is een aantal voorbeelden gegeven van manieren waarop gezag tot uitdrukking kan komen, zoals het geven van opdrachten en aanwijzingen anders dan ten aanzien van de feitelijke werkzaamheden. Als

17. Zie D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in drievoud* (FM nr. 127), Deventer: Kluwer 2008.

18. C.J.H. Jansen en C.J. Loonstra, *Functies onder spanning*, Deventer: Kluwer 1997, hfdst. 2 en 3.

19. Zie hfdst. 7, par. 7.3.1.2 waar aandacht wordt besteed aan de materiële benadering van het begrip werkgever in geval van grensoverschrijdende uitzendingen.

20. Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, *BNB* 2006/287.

voorbeelden worden gegeven: aanwijzingen op het gebied van werktijden, productie-eisen, representativiteit, omgang met de klanten, kenbaarheid door middel van bedrijfskleding, logo's op vervoermiddelen en visitekaartjes. Ook worden het houden van toezicht en controle, het feit dat klachten over (het werk van) de opdrachtnemer door de opdrachtgever in behandeling worden genomen en de omstandigheid dat de opdrachtgever verantwoording anders dan over de inhoud van het werk aan de opdrachtnemer vraagt, bijvoorbeeld door middel van urenstaten en voortgangsrapportages, als relevant beschouwd.

Daarnaast kan uit jurisprudentie van de CRvB worden afgeleid dat een gezagsverhouding aannemelijk is indien het werkzaamheden betreft die een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering vormen. Voorbeelden zijn de werkzaamheden van de chauffeur voor een transportonderneming, van pizzakoeriers voor een pizzaverkoper met bezorgdienst, van enquêteurs voor een enquêtebureau of van fruitplukkers werkzaam bij een fruitkwekerij.<sup>21</sup>

Het tweede criterium voor aanwezigheid van een dienstbetrekking is dat er *persoonlijk* arbeid moet worden verricht. Het begrip 'verrichten van arbeid' moet ruim worden opgevat. Ook het wachten op werk of het (moeten) nalaten van werk leidt al tot vervulling van dit criterium. Van belang is vooral of de verplichting bestaat dat de arbeid *persoonlijk* moet worden verricht. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat ook aan die voorwaarde is voldaan indien uit de feitelijke werkzaamheden valt af te leiden dat de werkzaamheden steeds persoonlijk worden verricht.<sup>22</sup> Daarnaast kan ook sprake zijn van de verplichting tot het persoonlijk verrichten van werk, indien vervanging alleen mogelijk is uit een vooraf door de werkgever goedgekeurde kring van personen.<sup>23</sup>

Ook het derde criterium – de verplichting om loon te betalen – wordt ruim getoetst. Elke vergoeding voor de bedongen arbeid, voor zover die meer bedraagt dan een kostenvergoeding, volstaat. Dat minder wordt betaald dan het wettelijk minimumloon, doet in dezen niet ter zake.<sup>24</sup>

De discussie of er al dan niet sprake is van een dienstbetrekking, spitst zich in de regel vooral toe op de vraag of er al dan niet een gezagsverhouding is. Veel van de in paragraaf 3.2.3 te behandelen ficties zijn op het ontbreken hiervan terug te voeren.

21. Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, *BNB* 2006/287.

22. HR 23 april 1975, nr. 95, *BNB* 1975/138, HR 5 november 1980, nr. 19 348, *BNB* 1981/127.

23. CRvB 21 december 1994, nr. PREMIE 1994/2, *RSV* 1995/170, Hof Arnhem, 10 juli 2003, nr. 01/2328, *V-N* 2003/49.18.

24. HR 17 december 1980, nr. 20 285, *BNB* 1981/32.

### 3.2.2.3 *Civielrechtelijk zijn drie soorten arbeidsrelaties te onderkennen*

Civielrechtelijk worden naast de dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst) ook de overeenkomst van opdracht en de overeenkomst tot aanneming van werk onderscheiden.<sup>25</sup> De laatste twee arbeidsrelaties vallen in beginsel niet onder het bereik van de loonbelasting en de sociale verzekeringen. Het onderscheid tussen de drie arbeidsrelaties komt voornamelijk tot uitdrukking in de wijze waarop gezag wordt uitgeoefend, dan wel zou kunnen worden uitgeoefend.

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de aanwijzingsbevoegdheid in het kader van een overeenkomst van opdracht en die in het kader van een arbeidsovereenkomst.<sup>26</sup> Ten eerste kunnen bij een overeenkomst van opdracht de aanwijzingen alleen betrekking hebben op de *vooraf overeengekomen opdracht*, terwijl de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen bij een arbeidsovereenkomst van meer algemene aard is. Ten tweede is de opdrachtnemer bij een overeenkomst van opdracht niet verplicht om aanwijzingen op te volgen die niet tijdig zijn gegeven, of die in het licht van een juiste uitvoering van de opdracht niet verantwoord zijn. Bij een overeenkomst van opdracht gaat het er om dat opdrachten en instructies slechts worden gegeven ter nadere bepaling van de verlangde prestatie.<sup>27</sup> Het overeengekomen resultaat staat voorop, terwijl het bij een arbeidsovereenkomst meer gaat om de inspanningsverplichting gedurende een zekere tijd door de opdrachtnemer. In de jurisprudentie is het onderscheid tussen een arbeidsovereenkomst en overeenkomst van opdracht bijvoorbeeld aan bod geweest in BNB 2005/273 (tv-presentator) respectievelijk BNB 2005/272 (hoogleraar met bijzondere leerstoel).<sup>28</sup>

Het verschil tussen een dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst) en een overeenkomst tot aanneming van werk is vooral dat bij een dienstbetrekking veeleer een inspanningsverplichting – gedurende zekere tijd arbeid verrichten – moet worden geleverd, terwijl bij de overeenkomst tot aanneming van werk de resultaatverplichting (het uiteindelijke product dat tot stand komt) centraal staat. Kenmerkend voor aanneming van werk is dat de resultaatverplichting erop gericht is een zaak van stoffelijke aard te vervaardigen, dan wel te bewerken. In de jurisprudentie is het onderscheid tussen een arbeidsovereenkomst en een overeenkomst tot aanneming van werk bijvoorbeeld aan bod geweest in BNB

25. De civielrechtelijke bepalingen rond de arbeidsovereenkomst zijn opgenomen in Titel 10 (art. 7:610-7:691) BW, de bepalingen rond de overeenkomst van opdracht zijn opgenomen in Titel 7 (art. 7:400-7:468) BW en de bepalingen rond de overeenkomst tot aanneming van werk staat in Titel 12 (art. 750-769) BW.

26. Besluit van 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, BNB 2006/287.

27. HR 18 december 1991, nr. 27 532, BNB 1992/78.

28. HR 17 juni 2005, nr. 39 928, BNB 2005/273 (tv-presentator), HR 17 juni 2005, nr. 39 541, BNB 2005/272 (hoogleraar met bijzondere leerstoel aan universiteit).

1998/210 (schoonmaakwerkzaamheden: geen dienstbetrekking), BNB 1996/278 (bollenpellers: dienstbetrekking), BNB 1995/50 (uienschillers: dienstbetrekking), en BNB 1983/338 (kuikenvangers: geen dienstbetrekking).<sup>29</sup>

Voor zowel de loonbelasting als de werknemersverzekeringen geldt een min of meer vaste rangorde voor het beoordelen onder welke categorie een arbeidsrelatie valt. Er wordt altijd eerst getoetst of er sprake is van een dienstbetrekking. Is dit niet het geval, dan wordt getoetst aan de voorwaarden van een overeenkomst tot aanneming van werk. Er is dan mogelijk sprake van een fictieve dienstbetrekking (zie par. 3.2.3.2). Is geen sprake van een dienstbetrekking of aanneming van werk, dan is sprake van overeenkomst van opdracht. Deze overeenkomsten vallen in de regel buiten de heffing van loonbelasting en werknemersverzekeringen, tenzij een van de uitbreidingsbepalingen zoals zal worden besproken in paragraaf 3.2.3 van toepassing is. Is dit laatste niet het geval, dan wordt het voordeel dat uit een overeenkomst van opdracht wordt genoten in de Wet IB 2001 betrokken als winst uit onderneming, dan wel als resultaat uit overige werkzaamheid.<sup>30</sup> Voor de werknemersverzekeringen ontstaat in dat geval geen premieplicht.

### 3.2.3 *Uitbreidingen subject van heffing*

In paragraaf 3.2.2 heb ik aandacht besteed aan de echte dienstbetrekking. Deze paragraaf en paragraaf 3.2.4 analyseren in hoeverre er verschillen bestaan tussen de subjectafbakeningen van de loonbelasting respectievelijk de werknemersverzekeringen. Deze inventarisatie is nodig om in paragraaf 3.5 nader te kunnen beoordelen in hoeverre deze uitbreidingen (en eventueel geconstateerde verschillen tussen beide wetgevingsgebieden) moeten worden gehandhaafd bij de subjectafbakening van de loonsomheffing. Hoofdstuk 7 besteedt vervolgens aandacht aan de internationale inpasbaarheid van de in paragraaf 3.5 geformuleerde subjectafbakening voor de loonsomheffing.

#### 3.2.3.1 *Enkele algemene uitzonderingen voor de werknemersverzekeringen*

In paragraaf 3.2.2 is geconcludeerd dat de echte (civielrechtelijke) dienstbetrekking het uitgangspunt is voor beide wetgevingsgebieden. Op dit uitgangspunt geldt echter een aantal nuanceringen wat betreft de werknemersverzekeringen. Waar voor de loonbelasting geen leeftijdsgrens wordt gehanteerd, kwalificeert voor de werknemersverzekeringen uitsluitend als werknemer de natuurlijke persoon jonger dan 65 jaar die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke

29. HR 8 april 1998, nr. 32 489, BNB 1998/210 (schoonmaakwerkzaamheden), HR 17 april 1996, nr. 31 112, BNB 1996/278 (bollenpellers), HR 7 december 1994, nr. 30 415, BNB 1995/50 (uienschillers), Hof 's-Hertogenbosch, 25 juni 1982, nr. 2157/1978, BNB 1983/338 (kuikenvangers).

30. Afd. 3.2 Wet IB 2001 (winst uit onderneming) respectievelijk afd. 3.4 Wet IB 2001 (resultaat uit overige werkzaamheid).



dienstbetrekking staat. Daarnaast zijn in beginsel de personen die loon uit vroegere dienstbetrekking ontvangen niet als werknemer voor de werknemersverzekeringen aan te merken.

*Dienstbetrekking personen van 65 jaar of ouder*

Voor de subjectafbakening van de loonbelasting geldt geen leeftijdsgrens. Daardoor valt iedereen die in (fictieve) dienstbetrekking werkzaam is onder het bereik van deze wet, ongeacht zijn leeftijd. Voor de volksverzekeringen wordt alleen ten aanzien van de AOW een leeftijdsgrens van 65 jaar gehanteerd. De reden is dat de verzekerde vanaf het moment dat hij 65 jaar wordt recht heeft op een uitkering, waardoor het verzekerde risico zich niet meer kan voordoen en om die reden de premieplicht wordt beëindigd. Voor de overige volksverzekeringen geldt – net als voor de loonbelasting – dat leeftijd geen rol speelt voor de verzekeringsplicht. In het verlengde hiervan zijn 65-plussers ook van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen uitgesloten met als argument dat zij al recht hebben op een AOW-uitkering en daarom geen verzekering tegen het risico van inkomensverlies nodig hebben.<sup>31</sup> Deze bepaling is alleen van toepassing op personen die na hun 65-jarige leeftijd – naast hun AOW en pensioen – nog een (voortgezette) dienstbetrekking hebben.

*Loon uit vroegere dienstbetrekking*

Loon uit vroegere dienstbetrekking onderscheidt zich van loon uit tegenwoordige dienstbetrekking in die zin dat het geen direct verband heeft met bepaalde verrichte arbeid, of met in een bepaald tijdvak te verrichten arbeid en daarvoor een rechtstreekse beloning vormt (zie verder hfdst. 4, par. 4.2.3.1).<sup>32</sup> De genietter van loon uit vroegere dienstbetrekking valt wel binnen het bereik van de loonbelasting, maar in de regel niet onder het bereik van de werknemersverzekeringen, omdat in deze wetten het begrip 'vroegere dienstbetrekking' niet voorkomt.

Uitzondering op de huidige regel dat loon uit vroegere dienstbetrekking niet in de premieheffing werknemersverzekeringen wordt betrokken, zijn de uitkeringen op grond van de ZW, de WW, en de WAO/WIA en de daarop betaalde toeslagen.<sup>33</sup> Daarnaast vallen ook inkomsten op grond van de artikelen 7:628, 7:628a en 7:629 van het BW (bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte) of door de opdrachtgever betaalde aanvulling op dergelijke inkomsten onder de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>34</sup> Ontvangers van dergelijke uitkeringen zijn derhalve onderworpen aan zowel de loonbelasting en de

31. SER-advies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 65.

32. HR 21 juni 2000, *BNB 2000/271*.

33. F.M. Noordam, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 25.

34. *Kamerstukken II 2002/03*, nr. 10, p. 7-8.

volksverzekeringen als de werknemersverzekeringen. Zij worden geacht in fictieve dienstbetrekking te staan.<sup>35</sup> De reden dat deze laatste groep onder het bereik van beide wetgevingsgebieden valt is alleen gelegen in de wens om het bruto-nettotraject van de uitkeringen gelijk te houden aan dat van een reguliere loonberekening, zodat het voor werkgevers eenvoudiger is om uitkeringen en loon tegelijkertijd uit te betalen.<sup>36</sup>

#### 3.2.3.2 *Aannemers van werk en hun hulpen*

Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet LB 1964 wordt de arbeidsverhouding van de personen die op basis van een overeenkomst tot aanneming van werk persoonlijk een werk tot stand brengt in beginsel als fictieve dienstbetrekking aangemerkt.<sup>37</sup> De fictie is niet van toepassing indien de opdrachtnemer werkzaam is als zelfstandige (ondernemer in de zin van de Wet IB 2001) of als thuiswerker. De fictie is ook niet van toepassing indien de aannemingsovereenkomst rechtstreeks is aangegaan met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden, zo blijkt uit artikel 3, tweede lid, van de Wet LB 1964.

De werknemersverzekeringen bevatten een nagenoeg identieke bepaling.<sup>38</sup> Het verschil met de loonbelasting wordt veroorzaakt door de invulling van het begrip 'zelfstandige'. Artikel 4, vijfde lid, van de ZW/WW/WAO bepaalt dat naast de ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 ook sprake is van een zelfstandige indien de opdrachtnemer is aan te merken als directeur-grotaandeelhouder in de zin van de werknemersverzekeringen (zie par. 3.3.2). Hoewel de wetteksten van beide rechtsgebieden niet volledig gelijkkluidend zijn, werken ze – met uitzondering van de positie van de directeur-grotaandeelhouder – materieel wel hetzelfde uit.

#### 3.2.3.3 *Tussenpersonen en hun hulpen*

De arbeidsrelatie van tussenpersonen (en diens hulpen) wordt onder voorwaarden voor de loonbelasting als fictieve dienstbetrekking aangemerkt (art. 3 lid c en d Wet LB 1964). De bepaling voor de werknemersverzekeringen is identiek (art. 4 lid 1 onderdelen c en d ZW/WW/WAO).

Het gaat hier om arbeidsverhoudingen van bijvoorbeeld agenten, subagenten, colporteurs en hun hulpen. Wil deze fictie van toepassing zijn, dan dient de

35. Art 7, 8, 8a en 8c ZW/WW/WAO, art. 7, 7a, 7b, 7c WAO, art. 9 WIA.

36. C. van der Spek, *Cursus Belastingrecht*, deel premieheffing, par. 2.1.2.e.

37. Overeenkomst tot aanneming van werk zoals bedoeld in art. 7:750 BW. op grond van art. 3 lid 1 onderdeel b Wet LB 1964 wordt ook een fictieve dienstbetrekking aanwezig geacht met betrekking tot de hulpen van de aannemer als bedoeld in art. 3 lid 1 onderdeel a Wet LB 1964.

38. Art. 4 lid 1 onderdeel a ZW/WW/WAO.

tussenpersoon op grond van een overeenkomst overeenkomsten tot stand te brengen tussen zijn opdrachtgever en een derde. Hij mag zich daarbij doorgaans door niet meer dan twee personen laten bijstaan. Daarnaast is vereist dat de tussenpersoon geregeld personen bezoekt.<sup>39</sup> Tot slot is vereist dat de bemiddeling voor uitsluitend één opdrachtgever wordt verricht en dat de bemiddeling geen bijkomstige werkzaamheid mag zijn.<sup>40</sup>

Bij tussenpersonen en diens hulpen is geen bepaling opgenomen op grond waarvan geldt dat de fictie niet van toepassing is indien de tussenpersoon zijn werkzaamheden als zelfstandige uitoefent. Deze aanvulling lijkt ook niet nodig, aangezien een van de vereisten voor toepassing van de fictie voor tussenpersonen is dat deze zijn werkzaamheden voor uitsluitend één opdrachtgever verricht. In dergelijke situaties is zelfstandig ondernemerschap in de regel niet aannemelijk. De bepaling is voor beide wetgevingsgebieden identiek.

#### 3.2.3.4 *Stagiairs*

Stagiairs en dergelijke die meer genieten dan uitsluitend onderwijs staan op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van de Wet LB 1964 in fictieve dienstbetrekking tot degene bij wie zij stage lopen. Een identieke bepaling is opgenomen in artikel 4, eerste lid, onderdeel g, van de ZW. Stagiairs vallen niet onder de WW, tenzij zij in een echte dienstbetrekking werkzaam zijn. De reden hiervoor is dat zij geacht worden terug te keren naar het onderwijs, zodra zij hun stage hebben afgerond. Ook vallen zij niet onder de WAO/WIA, tenzij er sprake is van een echte dienstbetrekking.<sup>41</sup> De reden hiervoor is dat zij tegen het risico van arbeidsongeschiktheid worden gedekt via de Wajong.<sup>42</sup>

#### 3.2.3.5 *Meewerkende kinderen*

Kinderen van vijftien jaar en ouder die in de onderneming van hun ouders meewerken worden op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Wet LB

39. In CRvB 10 januari 1990, nr. PREMIE 1987/71, RSV 1990/265 is geoordeeld dat ook als deels via telefoon en e-mail wordt gecorrespondeerd er sprake is van het bezoeken van personen. Kavelaars is van oordeel dat dit echter niet meer van 50% van het geheel mag zijn. P. Kavelaars, *Loonheffingen*, Deventer: Kluwer 1996, p. 102.

40. Art. 3 lid 1 onderdeel d Wet LB. Voor de subagent geldt overigens dat hij dezelfde werkzaamheden voor dezelfde opdrachtgever moet verrichten als de agent en zich doorgaans door niet meer dan twee hulpen mag laten bijstaan.

41. Art. 8 lid 1 WIA.

42. Art. 5 lid 2 onderdeel e Wajong. Hierbij is niet vereist dat de stagiair een beloning ontvangt. Wel geldt een maximumleeftijd van 30 jaar en een minimum aantal lessen van 213 uren per kwartaal.

1964 geacht in fictieve dienstbetrekking te staan. Wil deze fictie van toepassing zijn, dan dient het gezag gebaseerd te zijn op de ouder-kindrelatie.<sup>43</sup> Deze fictie is echter niet van toepassing indien dit kind ten aanzien van die onderneming als (mede)ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 is aan te merken. De achtergrond van deze fictie was destijds de wens te voorkomen dat premieheffing volksverzekeringen werd ontgaan doordat gesteld werd dat er geen sprake was van een echte dienstbetrekking.<sup>44</sup>

Voor de werknemersverzekeringen wordt geen fictieve dienstbetrekking aangenomen bij meewerkende kinderen. Meewerkende kinderen zijn daarom alleen aan de werknemersverzekeringen onderworpen indien sprake is van een echte dienstbetrekking. In hoofdzaak stelt de CRvB zich op het standpunt dat er doorgaans geen sprake is van een dienstbetrekking tussen ouder(s) en kinderen, aangezien de arbeidsverhouding in het algemeen wordt overheerst door familieverhoudingen.<sup>45</sup> Bij de beoordeling of sprake is van een reëel werkgeversgezag, is mede van belang in hoeverre de voorwaarden en omstandigheden (bijvoorbeeld de hoogte van de beloning, de werktijden en het bestaan van bijzondere verantwoordelijkheden en voorrechten) van het meewerkende kind vergelijkbaar zijn met die van andere werknemers in het bedrijf of met werknemers in soortgelijke bedrijven.

#### 3.2.3.6 Commissarissen

Omdat de commissaris formeel niet tot iemand of een institutie in gezagsverhouding staat, zou hij zonder fictie niet aan de loonbelasting onderworpen zijn. Omdat de wetgever het op praktische gronden wenselijk vindt dat diens honorarium aan inhouding is onderworpen, is in artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Wet LB 1964 bepaald dat een commissaris in fictieve dienstbetrekking staat tot de vennootschap of ander lichaam in de zin van de AWR waar hij als commissaris is aangesteld. De definitie van het begrip 'commissaris' is terug te voeren op het Besluit op de Commissarissenbelasting 1941. In dat besluit werd onder een commissaris verstaan de natuurlijke persoon die onder welke naam ook belast is met het toezicht op het bestuur, ongeacht of hij bijkomstig ook aan de bestuurstaak deel neemt.<sup>46</sup> Thans zijn de bevoegdheden van de commissaris opgenomen in onder andere artikel 2:140 van het BW.

43. In HR 26 september 1956, nr. 12 835, *BNB* 1956/292 is geoordeeld dat gekeken moet worden of het kind op dezelfde voorwaarden werkt als waaronder de andere werknemers werken die bij de ouder in een gewone dienstbetrekking werkzaam zijn, om te beoordelen of een kind in een echte privaatrechtelijke dienstbetrekking werkzaam is.

44. P. Kavelaars, *Loonheffingen*, (Fiscale Hand- en Studietoeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 111.

45. HR 26 september 1956, nr. 12 835, *BNB* 1956/292.

46. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, 'In dienstbetrekking: arbeidsverhoudingen in de loonbelasting en werknemersverzekeringen', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: Kluwer 2003, par. 5.7.2. In de oorspronkelijke definitie was ook opgenomen dat vennootschappen als →

Uit jurisprudentie blijkt dat de commissaris als ondernemer kan kwalificeren. Dit is het geval indien het samenstel van zijn activiteiten kan worden aangemerkt als een onderneming in de zin van de Wet IB 2001.<sup>47</sup> Aangezien in de fictie van artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Wet LB 1964 geen voorbehoud is opgenomen dat deze bepaling buiten toepassing blijft ingeval sprake is van ondernemerschap in de zin van de Wet IB 2001, blijft er ook in dit geval sprake van een fictieve dienstbetrekking. Op grond van artikel 6a van de Wet LB 1964 is de vennootschap echter geen inhoudingsplichtige indien de commissaris beschikt over een VAR-wuo of VAR-dga als bedoeld in artikel 3.156 respectievelijk artikel 3.157 van de Wet IB 2001.

Voor de werknemersverzekeringen wordt de arbeidsverhouding van de commissaris niet als een dienstbetrekking aangemerkt.<sup>48</sup> De overeenkomst tussen de commissaris en de vennootschap moet worden aangemerkt als een overeenkomst van opdracht als bedoeld in artikel 7:400 van het BW.<sup>49</sup> De wetgever acht de inkomensbescherming die de werknemersverzekeringen bieden niet nodig voor commissarissen, aangezien voor hen geheel geen sprake is van ondergeschiktheid of afhankelijkheid ten opzichte van hun wederpartij.<sup>50</sup> Gegeven dit standpunt zou het mijns inziens voor de hand hebben gelegen om de commissaris ook niet onder het bereik van de loonbelasting te brengen. Voor de loonbelasting prevaleert blijkbaar het argument van de doelmatige heffing, met als gevolg een verschil in behandeling van de commissaris voor de loonbelasting respectievelijk de werknemersverzekeringen.<sup>51</sup>

#### 3.2.3.7 Bestuurder coöperatie

De bestuurder van een coöperatie met werknemerszelfbestuur wordt op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel h, van de Wet LB 1964 geacht in dienstbetrekking werkzaam te zijn. Deze bepaling is in de wet opgenomen vanuit het oogpunt van coördinatie met de werknemersverzekeringen (art. 4 lid 1 onderdeel h ZW/WW/WAO). De voorwaarden waaraan de coöperatie moet voldoen voor toepassing van de fictie zijn opgenomen in artikel 4, derde lid,

→ commissaris konden optreden. Deze mogelijkheid is echter met invoering van de Derde Anti-misbruikwet (*Stb.* 1986, 275) met ingang van 1 januari 1987 vervallen. Vanaf dat moment kunnen uitsluitend natuurlijke personen nog als commissaris benoemd worden. Zie in dit verband eveneens HR 12 september 1997, *BNB* 1997/133.

47. HR 12 september 2008, nr. 42 915, *BNB* 2008/276, HR 29 mei 2009, nr. 07/10538, *BNB* 2009/219.

48. Art. 3 lid 1 Ministeriële regeling SZW/WW/WAO, 23 december 1986, nr. 86/10 693, *Stcrt.* 251.

49. *Assers's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht*, deel 2-III, de naamloze en de besloten vennootschap, hfdst. VII Deventer: Kluwer 1994. De Raad van Commissarissen, par. 3, punt 351.

50. Brief SZW/WW/WAO van 22 december 2005, Adviesaanvraag over de personenkring werknemersverzekeringen, kenmerk SV/F&W/05/104727, p. 13.

51. P. Kavelaars, *loonheffingen*, (Fiscale Hand- en Studieboeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 107.

van de ZW/WW/WAO. Deze voorwaarden zijn voornamelijk gericht op het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de verplichte verzekering door zelfstandigen, die opereren onder het mom van werknemerszelfbestuur.<sup>52</sup> De bepalingen zijn voor beide wetgevingsgebieden identiek.

#### 3.2.3.8 Uitzendkrachten

In geval van een standaard uitzendsituatie bestaat er op grond van artikel 7:690 van het BW een civielrechtelijke dienstbetrekking tussen de arbeid verrichter en het uitzendbureau. De arbeidsrelatie valt in die situatie voor zowel de loonbelasting als de werknemersverzekeringen onder de hoofdregel (zie par. 3.2.2). Indien echter niet wordt voldaan aan de definitie van artikel 7:690 van het BW (en er daardoor twijfel kan bestaan of – en zo ja met wie – er sprake is van een dienstbetrekking), biedt artikel 4 van de Wet LB 1964 juncto artikelen 2a en 2e van het Uitv.besl. LB 1965 een fictie op grond waarvan ingeleende (en doorgeleende) arbeidskrachten onder voorwaarden geacht worden in dienstbetrekking werkzaam te zijn.<sup>53</sup>

Deze fictie is als het ware een vangnet voor de gevallen waarin onduidelijkheid bestaat of er sprake is van een dienstbetrekking met degene die in de uitzending bemiddelt.<sup>54</sup> Indien de arbeidsverhouding tussen de opdrachtnemer en de inlener voldoet aan de eisen van een echte dienstbetrekking, gaat die bepaling voor. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien de opdrachtnemer aan het gezag van de inlener is onderworpen en deze tevens verplicht is – al dan niet door tussenkomst van het bemiddelingsbureau – het loon te betalen.<sup>55</sup> Uit de parlementaire geschiedenis valt op te maken dat dit het geval is wanneer de uitzendende partij geen organisatie is die zijn bedrijf of beroep maakt van het tijdelijk ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan derden.<sup>56</sup>

Er bestaat een drietal uitzonderingen op bovengenoemde fictie. Zo is deze niet van toepassing op degene die doorgaans op minder dan drie dagen per week werkzaam is voor een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden, tenzij het loon door het 'uitzendbureau' wordt betaald.<sup>57</sup> Daarnaast geldt de fictie niet voor arbeidsverhoudingen van degenen die bij wijze van arbeidstherapie werkzaam zijn. Deze uitzondering heeft betrekking

52. Voor een uitgebreidere uiteenzetting zie D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in drievoud* (FM nr. 127), Deventer: Kluwer 2008, par. 5.8.

53. CRvB 17 april 1972, nr. ZW 1070/24, WW 1970/35, WAO 1970/3, RSV 1972/238 oordeelde dat deze fictie ook van toepassing is op doorgeleende arbeidskrachten.

54. CRvB 29 november 2001, nr. 99/4114 ALGEM, RSV 2002/58.

55. HR 8 november 1978, BNB 1978/324. Hof Arnhem 17 augustus 1967, BNB 1968/21 (kassiersfunctie bemiddelaar).

56. *Kamerstukken II* 25 263, nr. 3, p. 10.

57. Deze uitzondering geldt overigens niet als het loon wordt verstrekt door degene door wiens tussenkomst de arbeid wordt verricht.

op personen werkzaam ten behoeve van instellingen die de tewerkstelling van gehandicapten verzorgen. De persoon die via bemiddeling werkzaam is bij wijze van arbeidstherapie is niet verzekerd.<sup>58</sup> Tot slot geldt de fictie op grond van artikel 2e van het Uitv.besl. LB 1965 niet voor ondernemers en zelfstandige beroepsbeoefenaren.

Een vergelijkbare (tekstueel niet identieke) bepaling is opgenomen in artikel 5, onderdeel d, van de ZW/WW/WAO juncto artikel 3 (en 5) van het Rariteitenbesluit.<sup>59</sup> De regeling voor de werknemersverzekeringen is in zoverre afwijkend dat deze verspreid over de artikelen 3 en 5 van het Rariteitenbesluit is opgenomen en woordelijk anders is geformuleerd. Materieel leiden beide bepalingen echter wel tot dezelfde uitkomst.

### 3.2.3.9 *Thuiswerkers en hun hulpen*

Als een thuiswerker niet al op grond van een gezagsverhouding in echte privaatrechtelijke dienstbetrekking werkzaam is, staat hij op grond van artikel 4, onderdeel a, van de Wet LB 1964 juncto artikel 2b van het Uitv. besl. LB 1965 in fictieve dienstbetrekking tot zijn opdrachtgever. Voorwaarde is dat hij persoonlijk arbeid verricht tegen een bruto-inkomen dat doorgaans over een maand ten minste 40% van het wettelijk minimumloon bedraagt.<sup>60</sup> De fictie treedt niet in werking als de overeenkomst is aangegaan voor een periode korter dan een maand.

Net als bij een aantal andere ficties geldt in de loonbelasting ook voor de thuiswerkersfictie dat deze niet van toepassing is indien het verrichten van arbeid rechtstreeks is overeengekomen met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden, dan wel indien de arbeid wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep.<sup>61</sup> Ook is de fictie niet van toepassing indien de thuiswerker zich doorgaans laat bijstaan door meer dan twee personen, niet zijnde de echtgenoot of tot het huishouden behorende minderjarige kinderen.<sup>62</sup> Tot slot stelt artikel 2e, tweede lid, van het Uitv.besl. LB 1965 respectievelijk artikel 8 van het Rariteitenbesluit de volgende uitzonderingen voor toepassing van de fictie voor thuiswerkers:

58. Art. 4 lid 1 onderdeel b Regeling aanwijzing als werkgever en uitzondering van verzekeringsplicht werknemersverzekeringen (Regeling van 23 december 1986, *Stcrt.* 251).
59. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in drievoud* (FM nr. 127), Deventer: Kluwer 2008, par. 5.9.
60. Dezelfde regels gelden ten aanzien van de hulpen van thuiswerkers.
61. Art. 2e lid 2 onderdeel c Uitv.besl. LB 1965 respectievelijk art. 8, eerste lid, onderdeel c Rariteitenbesluit.
62. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, 'In dienstbetrekking: arbeidsverhoudingen in de loonbelasting en werknemersverzekeringen', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: Kluwer 2003, par. 3.9.

1. Er wordt overwegend arbeid van geestelijke aard verricht.
2. De werkzaamheden worden verricht in een arbeidsverhouding die in overwegende mate wordt beheerst door een familieverhouding.
3. Anders dan bij wijze van beroep als auteur of redactiemedewerker werkzaamheden worden verricht voor een uitgever.

Een vergelijkbare regeling is voor de werknemersverzekeringen opgenomen in artikel 5, onderdeel a, van de ZW/WW/WAO juncto artikel 1 van het Rariteitenbesluit. De regeling voor de werknemersverzekeringen is in zoverre afwijkend, dat niet gesproken wordt over 'een periode van korter dan een maand', maar van 'een aaneengesloten periode van korter dan dertig dagen'. Indien de arbeidsverhouding oorspronkelijk is aangegaan voor een kortere periode dan dertig dagen, maar feitelijk langer blijkt te duren, zal de fictie vanaf de eerste dag waarop de arbeidsverhouding is aangegaan van toepassing zijn.<sup>63</sup>

#### 3.2.3.10 *Gelijkgestelden*

De gelijkgesteldenregeling is een soort restcategorie. Op grond van deze fictiebepaling – opgenomen in artikel 4, onderdeel e, van de Wet LB 1964 juncto artikelen 2b en 2c van het Uitv.besl. LB 1965 – worden onder het bereik van de loonbelasting, degenen die tegen beloning persoonlijk arbeid verrichten en waarvan de arbeidsverhouding niet al op grond van een andere bepaling onder het bereik van deze heffingen is gebracht, maar die maatschappelijk wel met werknemers gelijkgesteld kunnen worden. Er dient aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan, wil de fictie van toepassing zijn:<sup>64</sup>

- de arbeid wordt in feite persoonlijk verricht, al dan niet met inschakeling van hulpen;
- de arbeid wordt doorgaans op ten minste twee dagen per week verricht;
- de arbeidsverhouding wordt niet aangegaan voor een periode korter dan een maand;
- er is geen sprake van ondernemerschap;
- de arbeid wordt niet verricht in de persoonlijke of huishoudelijke sfeer van de opdrachtgever;
- de arbeidsverhouding wordt niet in overwegende mate beheerst door familieverhoudingen;
- het is de verwachting dat het bruto-inkomen over een week gerekend doorgaans ten minste 40% van het wettelijk minimumweekloon bedraagt.

Deze voorwaarden komen overeen met die voor de thuiswerkregeling (zie par. 3.2.3.9).

63. CRvB 24 juni 1996, nr. 95/5835 ALGEM, RSV 1996/234.

64. C.W.M. van Ballegooijen en D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, 'Loonbelasting', *Fiscale Studietoets* nr. 7, Deventer: Kluwer 2007, p. 63.



Voor de werknemersverzekeringen is een vergelijkbare regeling opgenomen in artikel 5, onderdeel a, van de ZW/WW/WAO juncto artikel 5 van het Rariteitenbesluit. Ook hier geldt – net als bij de regeling voor thuiswerkers – dat de bepaling voor de werknemersverzekeringen uitgaat van een duur van de arbeidsrelatie korter dan dertig dagen. Voor de werknemersverzekeringen geldt verder dat er een verschil bestaat tussen de fictie voor thuiswerkers en de fictie voor gelijkgestelden, in die zin dat de gelijkgesteldenregeling uitgaat van een maximumbeloning van 40% op weekbasis (in plaats van maandbasis).

#### 3.2.3.11 *Topsporters*

Indien de arbeidsrelatie van een beroepssporter aan de voorwaarden van een echte dienstbetrekking voldoet, wordt hij op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet LB 1964 respectievelijk artikel 3 van de ZW/WW/WAO aangemerkt als werknemer. Is er geen echte dienstbetrekking aanwezig, dan kan de arbeidsverhouding van degene die een tak van sport op topniveau beoefent en in verband daarmee een inkomensvoorziening of kostenvergoeding geniet, op grond van artikel 4, onderdeel c, van de Wet LB 1964 worden aangemerkt als werknemer. De reden voor invoering van deze fictie is uitsluitend het wegnemen van twijfel of de arbeidsverhouding al dan niet onder de loonheffing zou vallen, zodat toegang gegarandeerd is tot het vrije vergoedingsregime van artikel 11 van de Wet LB 1964.<sup>65</sup> Van der Wiel-Rammeloo constateert mijns inziens terecht dat het opmerkelijk is dat er in de loonbelasting een fictieve dienstbetrekking – en daarmee een bron van inkomen – is gecreëerd alleen op basis van een kostenvergoeding.<sup>66</sup>

Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 5, onderdeel c, van de ZW/WW/WAO juncto artikel 4a van het Rariteitenbesluit. De regeling voor de werknemersverzekeringen wijkt in zoverre af, dat deze alleen een dienstbetrekking aanwezig acht ten aanzien van sporters die een beurs ontvangen en niet voor de sporter die slechts een kostenvergoeding ontvangt.

#### 3.2.3.12 *Sekswerkers*

Sinds 1 januari 2009 valt de arbeidsverhouding van degene die als sekswerker persoonlijke arbeid verricht onder het bereik van de loonbelasting (art. 4 Wet LB 1964 jo. art. 2ca en 2e lid 4 Uitv.besl. LB 1965).<sup>67</sup> Deze fictie is een wettelijke verankering van het convenant dat in 2008 met de prostitutiebranche is

65. *Kamerstukken II 1999/00*, 26 727 en 26 728, nr. 202a, p. 33.

66. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in drievoud*, Deventer: Kluwer 2008, p. 246.

67. Onder sekswerker wordt verstaan degene die tegen betaling seksuele handelingen met of voor een ander verricht.

overeengekomen.<sup>68</sup> Net als bij de overige ficties die op de delegatiebevoegdheid van artikel 4 van de Wet LB 1964 zijn gestoeld, geldt ook hier dat de fictie niet van toepassing is indien de sekswerker als ondernemer is aan te merken of de werkzaamheden worden verricht ten behoeve van een natuurlijke persoon voor diens persoonlijke aangelegenheden. Daarnaast geldt een specifieke uitzondering voor de gevallen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 2b van de Uitv.reg. LB 2001. Het betreft een zeer gedetailleerde uitwerking van regels waaraan moet worden voldaan wil de fictie niet van toepassing zijn.<sup>69</sup> Dit zogenoemde voorwaardenpakket is gebaseerd op het hiervoor genoemde convenant.

Een sekswerker is eveneens onderworpen aan de werknemersverzekeringen indien deze in een echte dienstbetrekking ex artikel 3 van de ZW/WW/WAO werkzaam is, dan wel dat de arbeidsrelatie als dienstbetrekking wordt beschouwd op grond van artikel 5a, eerste lid, van het Rariteitenbesluit. Op grond van deze laatste bepaling geldt dat er geen verzekeringsplicht bestaat, mits aan het voorwaardenpakket van artikel 2b van de Uitv.reg. LB 2001 wordt voldaan. Voor deze verzekeringsplicht met ontheffing onder voorwaarden is gekozen, omdat in de praktijk door de branche geen prijs wordt gesteld op verzekeringsplicht.<sup>70</sup> Inhoudelijk is de regeling voor de werknemersverzekeringen gelijk aan die van de loonbelasting.

#### 3.2.3.13 Pseudowerknemers

Artikel 4, onderdeel f, van de Wet LB 1964 biedt de mogelijkheid om de arbeidsverhouding van degene die niet op basis van de overige in de wet opgenomen bepalingen als werknemer kan worden aangemerkt, alsnog aan te laten wijzen als dienstbetrekking (de zogenoemde opting in regeling). Op grond van artikel 2g van het Uitv.besl. LB 1965 gelden twee randvoorwaarden. Ten eerst kan geen gebruik worden gemaakt van de opting-in-regeling indien de werkzaamheden als winst uit onderneming in de zin van de Wet IB 2001 kwalificeren. Als tweede voorwaarde geldt dat de pseudowerknemer en zijn opdrachtgever een gezamenlijke verklaring bij de Belastingdienst moeten indienen waarin zij melden dat de arbeidsverhouding als dienstbetrekking moet worden beschouwd.

Een dergelijke regeling voor opting in bestaat niet voor de werknemersverzekeringen, omdat de invoering van een dergelijke bepaling risicoselectie mogelijk maakt (zie hfdst. 2, par. 2.4.5.1). Op het moment dat een opdrachtnemer – die overigens niet als werknemer wordt aangemerkt – verwacht dat

68. Besluit 15 september 2008, nr. CPP2008/834M, V-N 2008/47.18.

69. Zie hiervoor G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel loonbelasting, par. 1.3.2.5.

70. Nota van toelichting bij KB van 18 december 2008, *Stb.* 574, tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, p. 10-11.

hij op enig moment een verhoogde kans op werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ziekte heeft, zal geneigd zijn als werknemer te opteren. Zodra het risico weer is afgenomen – bijvoorbeeld aan het einde van een periode van recessie – beëindigd hij het werknemerschap voor de werknemersverzekeringen.

#### 3.2.3.14 *Oneigenlijke dienstbetrekking*

In artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 11 van het Uitv.besl. LB 1965 is een aantal uitkeringen en verstrekkingen expliciet onder het bereik van de loonbelasting gebracht door de uitkeringen aan te wijzen als loon uit vroegere dienstbetrekking. Deze uitkeringen zijn ter vergemakkelijking van de heffing van inkomstenbelasting onder het bereik van de loonbelasting gebracht.<sup>71</sup> Het betreft een limitatieve opsomming van inkomsten. In de eerste plaats vallen onder deze categorie uitkeringen die zonder enige voorwaarden aan loonheffing worden onderworpen. Hierbij valt te denken aan termijnen van lijfrenten, AOW-, Anw-, WAZ-, Wajong en WW-uitkeringen. Daarnaast bevat artikel 11 van het Uitv.besl. LB 1965 een aantal uitkeringen die alleen aan de loonbelasting zijn onderworpen wanneer daarnaast nog andere al aan de loonheffing onderworpen inkomsten zijn genoten. Hierbij valt te denken aan een alimentatie-uitkering die wordt gezien als onderdeel van de bijstandsuitkering en als zodanig door de gemeente wordt verstrekt. De genietters van de desbetreffende uitkeringen zijn niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen, aangezien van een (fictieve) dienstbetrekking geen sprake is en ook overigens ter zake geen fictie is opgenomen. Dit is ook logisch omdat de onderhavige inkomsten niets met een arbeidsverhouding (meer) te maken hebben.

#### 3.2.4 *Beperkingen huidige subject van heffing*

In deze paragraaf onderzoek ik welke beperkingen er ten opzichte van de tot nu toe beschreven subjectafbakening voor de loonbelasting respectievelijk sociale verzekeringen zijn te onderkennen.

##### 3.2.4.1 *Vrijwilligers*

Artikel 2, zesde lid, van de Wet LB 1964 bevat een vrijstelling voor vrijwilligers. Onder vrijwilliger in de zin van de loonbelasting wordt verstaan degene die niet bij wijze van beroep arbeid verricht voor een privaot- of publiekrechtelijk lichaam dat niet is onderworpen aan de heffing van de vennootschapsbelasting, dan wel voor een sportorganisatie. Een vrijwilliger

71. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, 'In dienstbetrekking: arbeidsverhoudingen in de loonbelasting en werknemersverzekeringen', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: Kluwer 2003, par. 1.15.

wordt niet als werknemer aangemerkt indien hij uitsluitend vergoedingen of verstrekkingen ontvangt waarvan de gezamenlijke waarde maximaal € 150 per maand en € 1.500 per kalenderjaar bedraagt.<sup>72</sup> Uit de parlementaire geschiedenis valt op te maken dat de vrijwilligersregeling in de Wet LB 1964 is opgenomen vanwege het maatschappelijke belang.<sup>73</sup> Deze regeling is in het leven geroepen om tegemoet te komen aan het verlangen van de vrijwilligerswereld naar een duidelijke regeling voor het verstrekken van geringe kostenvergoedingen aan vrijwilligers.<sup>74</sup>

Een identieke regeling geldt voor de werknemersverzekeringen, aangezien artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de ZW/WW/WAO naar de vrijwilligersregeling uit de loonbelasting verwijst. Daarnaast bevat artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de ZW/WW/WAO een regeling op grond waarvan vrijwilligers bij de politie en gemeentelijke brandweer niet als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen worden aangemerkt.

#### 3.2.4.2 Dienstverlening aan huis

Op grond van artikel 5 van de Wet LB 1964 wordt niet als dienstbetrekking beschouwd de arbeidsrelatie van personen die op doorgaans minder dan vier dagen per week in hetzelfde huishouden werkzaam zijn en daar (nagenoeg) uitsluitend huiselijke of persoonlijke diensten in het huishouden verrichten. Indien de opdrachtnemer op doorgaans meer dan drie dagen per week bij de opdrachtgever werkt is er meestal sprake van een reguliere arbeidsovereenkomst. Voor het begrip 'doorgaans' dient voor de te beoordelen arbeidsverhouding geschat te worden welk arbeidspatroon in de nabije toekomst (periode van ten minste een maand) verwacht mag worden. 'Nagenoeg geheel' betekent ten minste 90% van de werkzaamheden.<sup>75</sup> In artikel 5, tweede lid, van de Wet LB 1964 wordt zorgverlening nog expliciet aangemerkt als dienst ten behoeve van het huishouden. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de regeling bedoeld is voor particulieren onderling.<sup>76</sup>

72. Uiteraard geldt dat als een vrijwilliger een vergoeding ontvangt die niet hoger is dan de naar redelijkheid te bepalen kosten, er geen sprake is van loon voor de heffing van loon- en inkomstenbelasting.

73. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 306, nr. 3, p. 24.

74. Bijlage bij brief Staatssecretaris van Financiën van 20 maart 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 515, nr. 235, p. 2, V-N 2008/15.17.

75. Hof 's-Hertogenbosch 26 januari 1973, nr. 485/1972, *BNB* 1973/229. Met betrekking tot vrije beroepsbeoefenaren geldt overigens dat maximaal 40% van de werkzaamheden van het huispersoneel mag worden besteed aan het schoonhouden van de praktijkruimte, ook al liggen het woonhuis en de praktijkruimte op enige afstand van elkaar (Hof Amsterdam 5 maart 1981, nr. 323/79, *BNB* 1981/65).

76. Brief Staatssecretaris van Financiën, 8 april 2008, nr. AFP2008-266, V-N 2008/18.19.

Een identieke regeling is opgenomen in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de ZW/WW/WAO.

#### 3.2.4.3 Deelvisser

De arbeidsverhouding van deelvisser wordt op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de ZW/WW/WAO onder voorwaarden aangemerkt als fictieve dienstbetrekking voor de werknemersverzekeringen. De deelvisser valt onder de werknemersverzekeringen, tenzij hij ondernemersrisico loopt (mede-exploitant is). Daarnaast geldt als voorwaarde dat deelvisser niet verzekerd zijn, indien zij voor de gevolgen van arbeidsongeschiktheid verzekerd zijn bij het Sociaal Fonds voor de Maatschapsvisserij.<sup>77</sup> De CRvB heeft geoordeeld dat deze regeling voor een beperkte groep personen een uitzondering op de reguliere sociale verzekering vormt, maar wel verwant blijft aan die verzekering.<sup>78</sup> Ook voor deze uitzondering geldt volgens de CRvB dat daarmee een sociaal doel wordt nagestreefd en dat de regeling uitgaat van het solidariteitsbeginsel. De regeling moet daarom geacht worden deel uit te maken van het socialezekerheidsstelsel van ons land.

Tot 1 juli 1974 werd de arbeidsverhouding van de deelvisser ook voor de loonbelasting als fictieve dienstbetrekking aangemerkt.<sup>79</sup> Echter, door een arrest van de Hoge Raad werd deze fictie in de loonbelasting in feite een dode letter.<sup>80</sup> De Hoge Raad besliste namelijk dat ondanks het feit dat de bemanningsleden van een vaartuig slechts deelden in de gebruikskosten van het schip en niet in de kosten van onderhoud en reparatie, evenals de waardeveranderingen van het schip, zij toch konden worden aangemerkt als exploitant of mede-exploitant van het schip waardoor zij geen werknemer voor de Wet LB 1964 zijn. Eind 2008 heeft de Hoge Raad ten aanzien van het ondernemerschap van deelvisser geoordeeld dat vooral de rechtstreekse verbondenheid voor verbintenissen van de onderneming ontbreekt, omdat

77. Het Sociaal Fonds voor de Maatschapsvisserij (SFM) is een in 1971 opgerichte onderlinge waarborgmaatschappij die haar leden een verzekering biedt tegen de geldelijke gevolgen van tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid. Naast deze verzekering biedt het SFM haar leden een collectieve ongevallen- en overlijdensverzekering, een voorziening m.b.t. de kosten voortvloeiende uit geschillen rond de uitvoering van het maatschapscontract en een regeling inzake de verzekering van opvarende aan boord van omgevlagde schepen. Voorts kent het SFM een ongevallenverzekering voor stagiairs varende aan boord van bij het SFM aangesloten schepen. De verzekering van de eerste 52 weken van arbeidsongeschiktheid wordt in eigen beheer uitgevoerd. Voor de periode na het 1e jaar is de verzekering ondergebracht bij een verzekeringsmaatschappij (bron: [www.pvis.nl](http://www.pvis.nl)).

78. CRvB 15 juli 2005, nr. 02/6197 ALGEM, RSV 2005/322.

79. Wet van 5 juni 1974, *Stb.* 1974, 358.

80. HR 1 maart 1972, nr. 16 619, *BNB* 1972/85.

niet wordt opgetreden via een openbare maatschap.<sup>81</sup> Of aan deze voorwaarde wordt voldaan, moet worden beoordeeld naar de regels van burgerlijk recht.<sup>82</sup> Deelvissers zijn naar aanleiding van dit arrest voor de loonbelasting daarmee weer in fictieve dienstbetrekking werkzaam, tenzij ze als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kunnen worden aangemerkt.

#### 3.2.4.4 Politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers (zoals Kamerleden, ministers, commissarissen van de koningin en gemeenteraadsleden) zijn niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen (in art. 6 lid 1 onderdeel a WW/ZW/WW/WAO). Deze uitzondering is in de wet opgenomen omdat voor hen een voorziening tegen het risico van loonderving wegens werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is opgenomen in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. De onderbouwing van deze uitzonderingspositie is dat het onwenselijk wordt geacht om een combinatie te hebben van wettelijke regelingen tegen hetzelfde risico.<sup>83</sup>

Politieke ambtsdragers zijn in de regel niet onderworpen aan de loonbelasting, omdat ze als gekozen volksvertegenwoordigers niet in dienstbetrekking werkzaam zijn. Vanaf 1 januari 2006 kwalificeren de arbeidsrelaties van wethouders en gedeputeerden overigens fiscaal wel als dienstbetrekking.<sup>84</sup> De reden hiervoor is dat zij sinds de invoering van het duale stelsel ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet zijn, aangezien ze vanaf dat moment worden benoemd. Omdat de wethouders en gedeputeerden al wettelijk verzekerd zijn op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, is een expliciete uitzondering in de werknemersverzekeringen opgenomen om zodoende dubbele verzekering te voorkomen.

### 3.3 Enkele bijzondere arbeidsrelaties

#### 3.3.1 Algemeen

In deze paragraaf inventariseer ik de verschillen in de rechtspositie van een aantal bijzondere arbeidsrelaties voor de loonbelasting respectievelijk de werknemersverzekeringen. Het betreft de positie van de directeur-aandeelhouder, de artiesten en beroepssporters en de gemoedsbezwaarden. In paragraaf 3.5.5 analyseer ik vervolgens of deze verschillen voor de loonsomheffing kunnen worden geëlimineerd.

81. HR 14 november 2008, nr. 42 927, *BNB* 2009/98.

82. HR 14 juli 2006, nr. 42 125, *BNB* 2006/321.

83. E.J. Kronenbrug-Willems, *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, module Arbeidsongeschiktheid, deel Ziektewet, commentaar bij art. 6, aantekening politieke ambtsdragers.

84. Besluit van 14 oktober 2005, nr. DGB 2005/5489M, *V-N* 2005/57.15.

### 3.3.2 Directeur-aandeelhouder

De rol van de directeur-aandeelhouder wordt in de Wet LB 1964 anders beoordeeld dan voor de werknemersverzekeringen het geval is. In de fiscale wetgeving wordt er al sinds jaar en dag van uitgegaan dat een directeur-aandeelhouder in dienstbetrekking staat tot zijn vennootschap. Er wordt ten aanzien van zijn rechtspositie een formele benadering gekozen (zie par. 3.2.2.2). Indien geen sprake is van een echte dienstbetrekking in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wet LB 1964, wordt de arbeidsrelatie van een *directeur-aanmerkelijk belanghouder* bij wijze van fictie als dienstbetrekking aangemerkt. De fictie van artikel 4, onderdeel d, van de Wet LB 1964 juncto artikel 2h van het Uitv.besl. LB 1965 is – als aanpalende maatregel bij artikel 12a van de Wet LB 1964 – indertijd ingevoerd om te voorkomen dat de aanmerkelijkbelanghouders geen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen en in samenhang daarmee eveneens geen vermogensbelasting betaalden. Als neveneffect konden zij vervolgens soms wel inkomensafhankelijke voorzieningen, zoals huursubsidie claimen.<sup>85</sup> De reden voor invoering van deze fictie was niet de discussie over het al dan niet aanwezig zijn van een gezagsverhouding, maar ze had betrekking op de wens te voorkomen dat er om fiscale redenen werd afgezien van salaris. Indien geen salaris wordt overeengekomen, is er geen sprake van een dienstbetrekking en daarmee – indien artikel 2h van het Uitv.besl. LB 1965 niet zou bestaan – geen onderworpenheid aan de Wet LB 1964.

Voor de werknemersverzekeringen wordt van een materiële benadering uitgegaan (zie par. 3.2.2.2). Uit jurisprudentie valt af te leiden dat deze materiële benadering is gekozen om oneigenlijk gebruik van de werknemersverzekeringen te voorkomen.<sup>86</sup> Indien een aandeelhouder een (civielrechtelijke) dienstbetrekking heeft met de vennootschap waarin hij aandelen bezit, kan hij op grond van artikel 3, eerste lid, van de ZW/WW/WAO als werknemer worden aangemerkt, tenzij hij moet worden aangemerkt als directeur-groootaandeelhouder (zie hierna). Daarnaast kan de situatie voorkomen dat – indien hij via zijn vennootschap werkzaamheden gaat verrichten voor derden – hij rechtstreeks in een verzekerde arbeidsverhouding werkzaam kan zijn bij deze derden. Hierbij dient getoetst te worden of het contract met derden is afgesloten door de vennootschap van de directeur-aandeelhouder of door de directeur-aandeelhouder in eigen persoon. Uit rechtspraak blijkt dat aan het bestaan van een personal holding of een management B.V. weinig betekenis toekomt indien voldoende duidelijk is dat de directeur-aandeelhouder persoonlijk arbeid verricht voor degene waarvoor de overeengekomen taak wordt

85. Zie eveneens D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in drievoud* (FM nr. 127), Deventer: Kluwer 2008, par. 5.12.

86. CRvB 4 oktober 1985, RSV 1986/21.

vervuld.<sup>87</sup> In dat geval is de directeur-aandeelhouder verplicht verzekerd op grond van artikel 3, eerste lid, van de ZW/WW/WAO.

Hiervóór is geconstateerd dat een aandeelhouder die werkzaamheden voor zijn vennootschap verricht, niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen indien hij als directeur-groootaandeelhouder kwalificeert (art. 6 lid 1 onderdeel d ZW/WW/WAO). Wat onder een directeur-groootaandeelhouder moet worden verstaan, wordt bepaald op grond van artikel 6, vijfde lid, van de ZW/WW/WAO juncto Regeling aanwijzing directeur-groootaandeelhouder.<sup>88</sup> Bij de afbakening van het begrip directeur-groootaandeelhouder gaat het globaal gesproken om bestuurders van een vennootschap die minstens 50% van de aandelen bezitten, of anderszins een zodanig aantal aandelen dat zij niet tegen hun wil door de algemene vergadering van aandeelhouders kunnen worden ontslagen. Doordat de directeur-groootaandeelhouder feitelijk de macht heeft in de algemene vergadering van aandeelhouders en daardoor de facto niet ondergeschikt is, is geen sprake van een gezagsverhouding in materiële zin. Op grond van artikel 4, vijfde lid, onderdeel c, van de ZW/WW/WAO wordt een directeur-groootaandeelhouder in bovenbedoelde zin niet als werknemer aangemerkt. Hetzelfde geldt ten aanzien van bestuurders die in de algemene vergadering van aandeelhouders een (nagenoeg) gelijk aantal stemmen kunnen uitbrengen, de zogenoemde nevenschikte. Tot slot wordt niet als werknemer aangemerkt de bestuurder van een vennootschap waarvan ten minste twee derde deel van de aandelen wordt gehouden door zijn bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad; de zogenoemde familie-BV's.

Er bestaat daarnaast geen verzekeringsplicht – en daarmee premieplicht – indien een aandeelhouder in het bezit is van een VAR-dga, zo blijkt uit artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de ZW/WW/WAO. Deze bepaling is ruimer dan de hiervoor beschreven Regeling aanwijzing directeur-groootaandeelhouder. Artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de ZW/WW/WAO verwijst naar artikel 6a van de Wet LB 1964, op grond waarvan inhoudingsplicht achterwege blijft indien de opdrachtnemer beschikt over een VAR-verklaring ex artikel 3.157 van de Wet IB 2001. Op grond van artikel 3.157 van de Wet IB 2001 kan een aanmerkelijk belanghouder zekerheid krijgen over de vraag of de werkzaamheden die voortvloeien uit de arbeidsrelatie(s) met opdrachtgevers worden aangemerkt als werkzaamheden uitsluitend verricht voor rekening en risico van de onderneming van de vennootschap waarin hij een aanmerkelijk belang heeft. Een aandelenbelang van ten minste 5% is derhalve voldoende. Schematisch kan bovenstaande als volgt worden weergegeven:

87. CRvB 9 april 1998, nr. 97/3184 en 3185, RSV 1999/26.

88. Ministeriële Regeling SZW/WW/WAO 19 december 1997, nr. SZW/WW/WAO/WW/97/5347, Stcrt. 248.



<b>Aandelenbe- lang</b>	<b>Wet LB 1964</b>	<b>ZW/WW/WAO/WW</b>
<b>0-5%</b>	werknemer o.g.v. art. 2(1) Wet LB 1964	werknemer o.g.v. art. 3(1) ZW/WW/WAO
<b>5%-50%</b>	werknemer o.g.v. art. 2(1) Wet LB 1964 of 2f Uitv.besl. LB 1965	werknemer o.g.v. art. 3(1) ZW/WW/WAO, tenzij VAR-dga, dan geen werknemer o.g.v. art. 6(1)e ZW/WW/WAO
<b>50%-100%</b>	werknemer o.g.v. art. 2(1) Wet LB 1964 of 2f Uitv.besl. LB 1965	geen werknemer o.g.v. art. 6(1)d ZW/WW/WAO
<b>Nevenge- schikte</b>	werknemer o.g.v. art. 2(1) Wet LB 1964 of 2f Uitv.besl. LB 1965	geen werknemer o.g.v. art. 6(1)d ZW/WW/WAO
<b>Familie-BV</b>	werknemer o.g.v. art. 2(1) Wet LB 1964 of 2f Uitv.besl. LB 1965	geen werknemer o.g.v. art. 6(1)d ZW/WW/WAO

### 3.3.3 *Artiesten en beroepssporters*

Artiesten en beroepssporters zijn vreemde eenden in de bijt van de loonheffingen. Zij hebben een geheel eigen regime binnen de loonbelasting en sociale verzekeringen, de zogenoemde artiesten- en beroepssportersregeling. Deze regeling geldt alleen indien de artiest of beroepssporter niet in een echte dienstbetrekking werkzaam is. Wie als artiest of beroepssporter moet worden aangemerkt wordt bepaald op grond van artikel 5a van de Wet LB 1964. Kort samengevat komt deze bepaling erop neer dat alleen in het buitenland woonachtige artiesten en beroepssporters onder de artiestenregeling vallen, tenzij ze in een land wonen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten op grond waarvan informatie-uitwisseling plaats vindt en de overeenkomst niet is overeengekomen met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden. Voor hen die op grond van die bepaling als artiest of beroepssporter zijn aan te merken, geldt een afzonderlijk heffingsregime, dat is opgenomen in hoofdstuk VII van de Wet LB 1964 (zie hfdst. 4, par. 4.4.6.3).

Voor de werknemersverzekeringen is een vergelijkbare, doch enigszins afwijkende regeling opgenomen. Artiesten en beroepssporters kunnen verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen indien zij op basis van een arbeids-overeenkomst in de zin van artikel 3 van de ZW/WW/WAO werkzaam zijn. Wordt er geen echte arbeidsovereenkomst gesloten, dan zal de arbeidsverhouding van degene die als musicus/artiest optreedt op grond van artikel 4 van het Rariteitenbesluit als dienstbetrekking worden beschouwd (geldt niet voor

beroepssporter). Uitgangspunt voor de werknemersverzekeringen is dat een musicus/artiest verzekerd is voor de werknemersverzekeringen, tenzij hij ondernemer is in de zin van de Wet IB 2001. Voor de rest gelden dezelfde regels als voor de loonbelasting.

Voor de in Nederland wonende beroepssporter geldt sinds 1 januari 2007 dat hij niet langer onderworpen is aan de loonbelasting (maar alleen aan de inkomstenbelasting), tenzij hij in een 'echte dienstbetrekking' werkzaam is dan wel onder het regime van de topsporters (zie par. 3.2.3.11) valt.<sup>89</sup> Voor de rest is de regeling gelijk aan die van de loonbelasting.

Artiesten en topsporters treden vaak op in gezelschappen/teams. Voor buitenlandse gezelschappen is een afzonderlijke regeling getroffen. Artikel 5b van de Wet LB 1964 geeft slechts een omschrijving van het begrip 'buitenlands gezelschap'. Het heffingsrecht is geformuleerd in artikel 1 van de Wet LB 1964.<sup>90</sup> Deze bepaling is een vreemde eend in de bijt, omdat het de heffing van een groep personen in plaats van een individuele belastingplicht van alle leden fingeert. Deze regeling is ingevoerd met het oog op vereenvoudiging van de heffing en het beperken van de administratieve lasten voor buitenlandse artiesten- en sportgezelschappen. Het gezelschap is niet onderworpen aan de Wet LB 1964 indien aannemelijk is dat de leden hoofdzakelijk inwoner zijn, dan wel gevestigd zijn in een staat waarmee Nederland een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting heeft gesloten. Voor de rest gelden dezelfde regels als voor een individuele artiest. Er is geen vergelijkbare regeling opgenomen in de werknemersverzekeringen, omdat de leden van het buitenlandse gezelschap zelden aan de Nederlandse werknemersverzekeringen onderworpen zullen zijn.

#### 3.3.4 Gemoedsbezwaarden

Indien personen op grond van hun levensovertuiging bezwaar hebben tegen elke vorm van verzekering, kunnen zij zich als gemoedsbezwaarde voor de huidige sociale verzekeringen laten registreren (art. 64 Wfsv). In de materie-wetten zijn bepalingen opgenomen die regelen dat een individu bezwaren tegen de desbetreffende verzekering kan hebben.<sup>91</sup> In de artikelen 64 tot en met 67 van de Wfsv wordt de ontheffing van verplichtingen die bij of krachtens de Wfsv zijn opgelegd en de heffing en invordering van de premie vervangende belasting geregeld. Naast personen kunnen ook rechtspersonen als gemoedsbezwaarde worden aangemerkt. Hierbij is van belang dat meer dan de helft van de leden/natuurlijke personen van dat orgaan overwegende gemoedsbezwaren

89. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 804, nr. 2, p. 15-16.

90. D. Molenaar, NDFR, deel loonbelasting, art. 5b, aant. 1 algemeen commentaar.

91. Zie bijv. art. 43 ZW/WW/WAO en art. 19 lid 1 onderdeel j WW.

heeft. De ontheffing voor gemoedsbezwaarde werkgevers moet om de vijf jaar opnieuw worden aangevraagd.<sup>92</sup> De regeling voor gemoedsbezwaarden geldt ook voor de Zvw.<sup>93</sup> De SVB beslist voor zowel de volks- als de werknemersverzekeringen of iemand als gemoedsbezwaarde kan worden aangemerkt. Voor de heffing van loonbelasting is geen regeling voor gemoedsbezwaarden van kracht.

Degenen die als gemoedsbezwaarden worden aangemerkt betalen in plaats van premies een vervangende belasting. Dit bedrag aan vervangende loon- en/of inkomstenbelasting wordt op een identieke wijze vastgesteld als de verschuldigde premies werknemersverzekeringen. Zo gelden binnen deze regeling ook het premiemaximum, de regels ten aanzien van schuldige nalatigheid en premieoverneming. In feite is slechts de tenaamstelling van de verschuldigde heffing gewijzigd van premie in belasting. De ontheffing wegens gemoedsbezwaren is nader uitgewerkt in de Regeling Wfsv.<sup>94</sup> Momenteel zijn er ongeveer 12.000 gemoedsbezwaarden.<sup>95</sup>

### 3.3.5 Schematisch overzicht geconstateerde verschillen huidige subjectbereik

In de vorige paragrafen is geanalyseerd welke verschillen er bestaan tussen het subjectbereik voor de loonbelasting respectievelijk de personenkring werknemersverzekeringen. In onderstaand schema is een samenvatting van deze analyse opgenomen.

Arbeidsrelatie	Onderworpen aan de	
	loonbelasting	werknemersverzekeringen
Natuurlijke personen > 65 jaar	+	-
Genieters van loon uit vroegere dienstbetrekking	+	0
Meewerkende kinderen	+	0
Commissarissen	+	-
Pseudowerknemers (opting in)	+	-
Oneigenlijke dienstbetrekking	+	-
Deelvisssers	-	0
Directeur-(groot)aandeelhouder	+	0

92. Art. 4.9 lid 8 Regeling Wfsv.

93. Art. 2 lid 2 onderdeel b respectievelijk art. 57 Zvw.

94. Art. 4.1 tot en met 4.10 Regeling Wfsv.

95. *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 37.

Arbeidsrelatie	Onderworpen aan de	
	loonbelasting	werknemersverzekeringen
(Buitenlandse) artiest	+	+
(Buitenlandse) beroepsporter	+	-
Buitenlandse gezelschappen	+	-
Gemoedsbezwaarden	+	-

Naast bovenstaande verschillen geldt ten aanzien van thuiswerkers en gelijkgestelden, dat de wettelijke bepalingen niet identiek zijn geformuleerd. Zo wordt voor de loonbelasting uitgegaan van een maximale duur van een maand, terwijl voor de werknemersverzekeringen een periode van dertig dagen wordt gehanteerd. Binnen de werknemersverzekeringen is daarnaast nog een onderscheid tussen de thuiswerkregeling en de bepaling voor gelijkgestelden. Het toetsloon voor de thuiswerker is gesteld op 40% van het wettelijk minimumloon per maand, terwijl voor de gelijkgesteldenregeling uitgegaan wordt van een toetsing aan 40% van het wettelijk minimumloon op weekbasis. Tot slot geldt voor sporters met een A-status dat ze onder de loonbelasting vallen indien ze een beurs en/of onkostenvergoeding ontvangen, terwijl ze uitsluitend onder de werknemersverzekeringen vallen indien ze een beurs krijgen (zie par. 3.2.3.11). Dergelijke verschillen zijn niet nodig en maken het systeem mijns inzien nodeloos gecompliceerd.

In paragraaf 3.5 inventariseer ik in hoeverre bovenstaande verschillen met de subjectafbakening van de loonsomheffing kunnen worden geëlimineerd.

### 3.4 De inhoudingsplichtige/werkgever

#### 3.4.1 *Inhoudingsplichtige versus werkgever*

In het Besluit LB 1940 werd het begrip 'werkgever' gehanteerd. Sinds de invoering van de Wet LB 1964 geldt de term 'inhoudingsplichtige', dit in navolging van de in bijvoorbeeld artikel 20, tweede lid, van de AWR gebruikte terminologie. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat een wijziging van de terminologie als voordeel had dat daarmee een bestaande inconsistentie tussen de fiscaliteit en de werknemersverzekeringen werd opgeheven. Het begrip 'werkgever' werd in de fiscaliteit in ruimere zin gebruikt dan bij de socialeverzekeringswetten, waarbij met dat begrip uitsluitend op de opdrachtgever waarmee de feitelijke arbeidsrelatie bestaat werd gedoeld.<sup>96</sup>

96. *Kamerstukken II 1958/59*, 5380, nr. 7, p. 8.

Het begrip 'inhoudingsplichtige' is binnen de loonbelasting relevant voor de invulling van het begrip 'werknemer', aangezien artikel 2 van de Wet LB 1964 de eis stelt, dat de werknemer in dienst van een inhoudingsplichtige dient te staan wil er sprake zijn van onderworpenheid aan de Wet LB 1964. Bovendien vormt de inhoudingsplichtige het aangrijpingspunt om de daadwerkelijke heffing van het subject (de werknemer) mogelijk te maken.<sup>97</sup> De werkgever is in zoverre geen subject van heffing, maar is belast met de taak om van het loon van het heffingssubject (de werknemer) de verschuldigde loonheffing in te houden en af te dragen. Daarnaast kan de inhoudingsplichtige sinds 1997 in verband met de invoering van de eindheffing ook zelfstandig subject van heffing zijn. Kenmerkend voor deze van de werkgever geheven eindheffing is dat deze niet door de werknemer met zijn inkomstenbelasting kan worden verrekend. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de eindheffing is ingevoerd om de bestaande heffingspraktijk wettelijk te verankeren (zie hfdst. 6, par. 6.2.3).<sup>98</sup>

Met de term 'inhoudingsplichtige' wordt op grond van artikel 6 van de Wet LB 1964 niet alleen bedoeld de feitelijke werkgever, maar ook degene die loon uit hoofde van een vroegere dienstbetrekking van zichzelf of van een ander verstrekt.<sup>99</sup> Daarnaast valt ook degene die loon verstrekt uit een bestaande dienstbetrekking tot een ander onder het begrip 'inhoudingsplichtige'. Indien de werkgever in het buitenland is gevestigd kan hij slechts als inhoudingsplichtige worden aangemerkt voor zover hij in Nederland een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger heeft.<sup>100</sup> Voor werkzaamheden op of boven het Noordzeewinningsgebied wordt onder voorwaarden bij fictie een vaste inrichting aanwezig geacht. Hetzelfde geldt voor buitenlandse werkgevers die personeel naar Nederland uitzenden.<sup>101</sup> Tot slot wijzen de artikelen 7 en 8 van de Wet LB 1964 als inhoudingsplichtige aan degenen tot wie een persoon in fictieve dienstbetrekking staat. De Hoge Raad benadert het begrip 'inhoudingsplichtige' in de regel formeel (zie par. 3.2.2.2).<sup>102</sup>

97. Art. 27 Wet LB 1964.

98. *Kamerstukken II*, 25 051, nr. 3, p. 25.

99. Art. 6 Wet LB.

100. Art. 6 lid 2 Wet LB 1964.

101. Art. 6 lid 3 Wet LB 1964. De fictie voor uitzenden van personeel is erg ruim geformuleerd. Niet alleen buitenlandse uitzendbureaus maar ook bijv. buitenlandse concernonderdelen die tussenkomst verlenen tussen de buitenlandse werknemer en het binnenlandse concernonderdeel kan op grond van deze bepaling een fictieve vaste inrichting in Nederland hebben.

102. zie bijv. HR 3 maart 1993, nr. 28 705, *BNB* 1993/127, waarin sprake was van één instantie die aan een belastingplichtige diverse loonbetalingen verrichtte en waarbij tot de aanwezigheid van twee inhoudingsplichtigen werd geoordeeld. Zie ook HR 8 december 1993, nr. 29 556, *BNB* 1994/52. In HR 16 december 1998, nr. 34 419, *BNB* 1999/74 hanteerde de HR ten aanzien van het opleggen van een naheffingsaanslag aan een BV i.o. een minder formele benadering.

Voor de premieheffing werknemersverzekeringen wordt wat betreft het begrip 'werkgever' in artikel 1, onderdeel q, van de Wfsv verwezen naar de materiewetten. Artikel 9 van de ZW/WW/WAO bepaalt dat als 'werkgever' wordt aangemerkt de natuurlijke persoon of het lichaam waarbij een of meer personen in dienstbetrekking is of zijn. Op grond van de artikelen 10 tot en met 12 van de ZW/WW/WAO wordt de mogelijkheid geboden om natuurlijke personen of lichamen als werkgever aan te wijzen. Deze delegatiebepalingen hebben vooral betrekking op de fictieve dienstbetrekkingen van de artikelen 4 en 5 van de ZW/WW/WAO. Ook de CRvB gaat bij de definiëring van het begrip werkgever uit van de formele situatie.<sup>103</sup>

Voor de werknemersverzekeringen kan sprake zijn van *medewerkgeverschap*. Hieronder wordt verstaan dat ten aanzien van een bepaalde werknemer verscheidene werkgevers worden onderkend.<sup>104</sup> Naast de formele werkgever bestaat dan een materiële werkgever. In zo'n situatie sluit de CRvB aan bij de materiële werkgever en niet bij degene met wie de formele arbeidsovereenkomst is overeengekomen.<sup>105</sup> Sinds enige jaren hanteert ook de Hoge Raad in grensoverschrijdende fiscale situaties het materiële werkgeverschap, zodat de CRvB en de Hoge Raad op dat punt dezelfde benadering lijken te kiezen (zie hfdst. 7, par. 7.3.1.2).<sup>106</sup> De materiële werkgever is in dergelijke gevallen als werkgever/inhoudingsplichtige aan te merken. In de jurisprudentie handelt het tot nu toe nagenoeg altijd om grensoverschrijdende situaties. Mijns inziens kan medewerkgeverschap ook in zuiver nationale verhoudingen spelen.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de inhoudingsplichtige voor de loonbelasting is dat de werkgever *het* subject van heffing is voor de werknemersverzekeringen. Hij is de premie verschuldigd en mag in een enkel geval een deel van deze premie op het loon van de werknemer verhalen (zie hfdst. 5, par. 5.4.1.1). Naast het feit dat de premieheffing van de werkgever geschiedt, worden hem op grond van de materiewetten tal van verplichtingen opgelegd die vooral betrekking hebben op het beperken van het beroep op de sociale verzekeringen door diens werknemers.<sup>107</sup>

Sinds 1 januari 2005 is in artikel 6a van de Wet LB 1964 bepaald dat er geen inhoudingsplicht bestaat ten aanzien van personen die over een geldige

103. E.J. Kronenbrug-Willems, *Encyclopedie sociale verzekeringen*, Module Arbeidsongeschiktheid, commentaar bij art. 9 ZW/WW/WAO.

104. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand- en Studietoeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 266.

105. CRvB 11 november 1980, nr. WW 1980/79, RSV 1981/87, CRvB 30 oktober 1986, nr. PREMIE 1984/53, RSV 1987/82.

106. HR 1 december 2006, nrs. 38 850, 38 950, 39 535, 39 710, 40 088, *BNB* 2007/75-79.

107. C. van der Spek, *Cursus belastingrecht*, deel premieheffing, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.1.5. Hierbij valt te denken aan de re-integratieverplichtingen die op de werkgever rusten ten einde een zieke of arbeidsongeschikte werknemer te laten herintreden.

VAR-wuo of VAR-dga beschikken.<sup>108</sup> Door de verwijzing naar onderhavige bepaling in artikel 6, eerste lid, onderdeel e van de ZW/WW/WAO, werkt de vrijwaring van een VAR derhalve ook voor de werknemersverzekeringen (zie par. 3.4.5).<sup>109</sup>

### 3.4.2 Van anderen afkomstig loon (loon van derden)

Uit het systeem van de Wet LB 1964 volgt dat een werkgever in beginsel slechts inhoudingsplichtig is ten aanzien van loon dat door hem wordt verstrekt.<sup>110</sup> Uit de literatuur valt af te leiden dat onder 'verstrekken' moet worden verstaan het 'ten laste komen van de inhoudingsplichtige'.<sup>111</sup> Uit jurisprudentie volgt dat de inhoudingsplichtige in de regel geen rekening hoeft te houden met loon dat hij voor rekening van een derde aan de werknemer betaalt, tenzij de Wet LB 1964 uitdrukkelijk bepaalt dat er ten aanzien van dat loon wel inhoudingsplicht bestaat.<sup>112</sup> Dit laatste is het geval in de samenvoegingsbepalingen van de artikelen 86 en 88 van de Uitv.reg. LB 2001.

Op de hoofdregel dat een werkgever in beginsel slechts inhoudingsplichtig is ten aanzien van 'zijn eigen loon' wordt ook een uitzondering gemaakt in artikel 33, eerste lid, van de Wet LB 1964 juncto artikel 4 van het Uitv.besl. LB 1965. Als gevolg van deze bepaling wordt degene tot wie een werknemer in dienst staat, geacht aan de werknemer het loon te verstrekken dat deze uit hoofde van zijn dienstbetrekking geniet van een niet-inhoudingsplichtige. Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat deze uitbreiding uitsluitend dient om inhouding mogelijk te maken met betrekking tot uitkeringen van derdenfondsen en over foien en dergelijke prestaties van derden.<sup>113</sup> De Hoge Raad voegt hier nog aan toe dat indien de inhoudingsplichtige bij het bepalen van het normale loon rekening heeft gehouden met van derden afkomstig loon, hij ten aanzien van dat loon van derden eveneens inhoudingsplichtig kan zijn.

Voor het tot stand brengen van inhoudingsplicht bij loon van derden is het niet voldoende dat bij de werkgever sprake is van een medeweten. Uit de jurisprudentie blijkt dat daar een actievere betrokkenheid van de werkgever

108. Wet van 23 december 2004, nr. 29 677, *Stb.* 2004, 720.

109. Hieraan is wel de voorwaarde verbonden dat de feitelijk verrichte werkzaamheden overeenkomen met de werkzaamheden die op de VAR-verklaring staan en dat de werkzaamheden worden verricht binnen de geldigheidsduur van de VAR. Tot slot dient de inhoudingsplichtige een kopie van de VAR-verklaring – samen met een kopie van het ID-bewijs – in zijn loonadministratie te bewaren.

110. Zie hfdst. 6, par. 5 waarin nader wordt ingegaan op de wijze van heffing.

111. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 1.7.4.

112. HR 17 oktober 1990, nr. 26 383, *BNB* 1990/333, HR 4 maart 1992, nr. 28 169, *BNB* 1992/169, HR 21 maart 2001, nr. 35 680, *BNB* 2001/178.

113. HR 20 juli 1990, nr. 26 125, *BNB* 1990/318. Zie ook G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, par. 1.7.4.

voor nodig is.<sup>114</sup> Zo is in het DOW-arrest overwogen dat slechts sprake is van loon van derden ter zake waarvan inhoudingsplicht bestaat als het voordeel wordt verstrekt in opdracht en voor rekening van de eigenlijke werkgever of met medeweten van de werkgever door een concernmaatschappij.<sup>115</sup> Van Westen verbindt hieraan de conclusie dat buiten concernverband de wetenschap van de werkgever over het ontvangen loon van derden niet van betekenis is.<sup>116</sup> Er is geen sprake van loon van derden, maar van loon van de werkgever zelf indien de werkgever voordelen aan de werknemer laat die hij ook zelf had kunnen behalen.<sup>117</sup>

Van Westen pleit er voor om de gevallen waarin loon van derden wordt genoten waarvoor inhoudingsplicht door de feitelijke werkgever wenselijk wordt geacht in de wet op te nemen. Hij noemt als voorbeelden opties genoten in internationale verhoudingen en uitkeringen van sponsors en imago bureaus aan sporters die op de loonlijst van hun club staan. Ook suggereert hij dat in de wet opgenomen zou moeten worden dat de inhoudingsplicht geldt indien over loon van derden afspraken tussen partijen zijn gemaakt, waardoor het loon van derden als het ware in de arbeidsvoorwaarden is geïncorporeerd.<sup>118</sup> Mijns inzien is de regeling voor verstrekkingen aan anderen dan aan eigen werknemers (art. 32ab Wet LB 1964, zie par. 3.4.4) een voorbeeld van de wettelijke verankering van loon van derden, zij het dat de inhoudingsplicht – anders dan Van Westen heeft voorgesteld – is neergelegd bij de verstrekker.

Wat hiervoor over loon van derden voor de loonbelasting is opgemerkt, geldt ook ten aanzien van de premieheffing werknemersverzekeringen. Via artikel 59 van de Wfsv respectievelijk artikel 27c van de Wet LB 1964 wordt de heffing van de premies werknemersverzekeringen met overeenkomstige toepassing van de regels voor de heffing van loonbelasting geheven. Daarnaast wordt op grond van artikel 16 van de Wfsv voor het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen direct aangesloten bij het fiscale loonbegrip (zie uitvoeriger hfdst. 4, par. 4.2.2.4). Indien een voordeel op grond van de Wet LB 1964 als loon wordt aangemerkt en deze niet onder de specifieke uitzonderingen van artikel 16 van de Wfsv valt, geldt dat dit voordeel ook loon is voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Loon van derden valt niet onder een dergelijke uitzondering, zodat de werkgever premies verschuldigd is over loon van derden, indien hij ten aanzien van dat voordeel als

114. Zie ook G.W.B. van Westen, 'Belasting en premieheffing over loon van derden: verdere duidelijkheid', *WFR* 2001/111.

115. HR 10 augustus 2001, nr. 36 061, *BNB* 2001/354.

116. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 1.7.4. Dat de discussie van medeweten alleen binnen concernverband geldt lijkt te worden bevestigd door HR 24 mei 2002, nr. 36 807, *BNB* 2002/261.

117. HR 5 oktober 1994, nr. 29 876, *BNB* 1995/18, HR 24 juli 1995, nr. 30 804, *BNB* 1995/311, HR 24 juli 1995, nr. 30 897, *BNB* 1995/312, HR 26 mei 1999, nr. 34 658, *BNB* 1992/274 en HR 9 februari 2007, nr. 585, *BNB* 2007/164.

118. G.W.B. van Westen, 'Pleidooi voor een wettelijke regeling voor loon van derden', *SR* 2001/35, nr. 1285.



inhoudingsplichtige voor de loonbelasting kwalificeert. In paragraaf 3.5.6 ga ik nader in op de inhoudingsplicht voor loon van derden onder de loonsomheffing.

### 3.4.3 *De doorbetaaldloonregeling*

Artikel 32d van de Wet LB 1964 bevat een regeling die moet voorkomen dat er loonheffing wordt ingehouden in een situatie dat de werknemer het loon niet zelf mag houden, maar moet afstaan aan zijn feitelijke werkgever die hem uit hoofde van zijn functie heeft uitgeleend aan een ander bedrijf.<sup>119</sup> Van deze doorbetaaldloonregeling kan gebruik worden gemaakt indien de werknemer verplicht is zijn loon (inclusief vrije vergoedingen) af te staan aan de hoofdwerkgever. Het loon dient rechtstreeks aan de hoofdwerkgever te worden afgedragen. Er dient vooraf goedkeuring te worden gevraagd aan de inspecteur die bevoegd is ten aanzien van de werkgever die het loon zonder inhouding wenst uit te betalen.

In de regeling zoals die tot 1 januari 2009 gold, was het verplicht dat voor beide arbeidsrelaties met betrekking tot de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen hetzelfde regime gold. De werknemer diende daarom voor beide arbeidsverhoudingen verzekerd te zijn, dan wel voor beide arbeidsverhouding juist niet verzekerd te zijn, wilde hij gebruik kunnen maken van de doorbetaaldloonregeling.<sup>120</sup> De huidige wettekst kent deze voorwaarde niet meer. Echter, artikel 59, eerste lid, van de Wfsv bepaalt dat artikel 32d van de Wet LB 1964 slechts van toepassing is als degene aan wie het loon wordt afgestaan, werkgever in de zin van de werknemersverzekeringen is van de werknemer. Als bij de hoofdbetrekking *geen* sprake is van een verzekerde arbeidsverhouding voor de werknemersverzekeringen en bij de nevenbetrekking wel, is het mogelijk dat de doorbetaaldloonregeling van toepassing is voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, maar niet voor de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>121</sup> In paragraaf 3.5.6 onderzoek ik of, en zo ja op welke wijze, het hiervoor geconstateerde verschil met de loonsomheffing kan worden geëlimineerd.

### 3.4.4 *Verstrekkings aan anderen dan eigen werknemers*

Op grond van artikel 32ab van de Wet LB 1964 is een wettelijke mogelijkheid van inhouding van loonheffing door middel van een eindheffing gecreëerd met betrekking tot bepaalde verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemers en waarvoor geen inhoudingsplicht bestaat op grond van een andere bepaling

119. Tot 1 januari 2009 was deze regeling opgenomen in art. 87 Uitv.reg. LB 2001.

120. Art. 87 lid 1 onderdeel c en lid 2 Uitv.reg. LB 2001.

121. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 206, nr. 6, p. 23.

van de Wet LB 1964.<sup>122</sup> Als gevolg van deze bepaling kan de verstrekker van spaarpunten, goederen en diensten in de promotionele sfeer, dan wel geschenken, ervoor kiezen om de verschuldigde heffing onder voorwaarden via een eindheffing voor zijn rekening te nemen. Deze verstrekkingen bij de ontvanger worden dan geacht niet tot zijn winst of resultaat uit overige werkzaamheid te behoren. De achtergrond van deze bepaling is te voorkomen dat onderhavige (belastbare) voordelen effectief gezien onbelast blijven omdat ze voor de Belastingdienst lastig tot niet waarneembaar zijn. Door nu een mogelijkheid tot eindheffing bij de inhoudingsplichtige te creëren, is het – onder de dreiging dat de Belastingdienst anders de informatie bij de verstrekker opvraagt om ze in de inkomstenbelasting aan te slaan – de verwachting van de wetgever dat een groot deel van deze belastbare voordelen in de heffing zullen worden betrokken.

Een nadere uitwerking van de verstrekkingen waarop en de voorwaarden waaronder deze regeling van toepassing is, is opgenomen in artikel 84a van de Uitv.reg. LB 2001. Tijdens de parlementaire behandeling is opgemerkt dat omwille van de eenvoud het eindheffingspercentage voor de geschenken is vastgesteld op een vast percentage dat afhankelijk is van de waarde in het economische verkeer van de verstrekking.<sup>123</sup>

Een dergelijke bepaling is niet opgenomen voor de premieheffing sociale verzekeringen. Dit is gezien de huidige stand van de wetgeving ook logisch, omdat er tussen de verstrekker en de ontvanger in de regel geen aan de werknemersverzekeringen onderworpen arbeidsrelatie zal bestaan. Mocht dit wel het geval zijn, dan wordt het voordeel op grond van artikel 16 van de Wfsv niet tot de grondslag van het SV-loon gerekend, aangezien het eindheffingsloon (niet zijnde naheffing) betreft.

#### 3.4.5 Verklaring arbeidsrelatie

Op grond van artikel 3.156 van de Wet IB 2001 kan een belastingplichtige die zekerheid wenst over de vraag of de voordelen die hij geniet uit een arbeidsrelatie worden aangemerkt als winst uit onderneming, resultaat uit overige werkzaamheid dan wel loon een verzoek indienen bij de Belastingdienst. Dit geldt ook voor verschillende arbeidsrelaties waarin hetzelfde soort werkzaamheden onder overeenkomstige condities worden verricht. Daarnaast kan een aanmerkelijkbelanghouder vooraf duidelijkheid krijgen op de vraag of de werkzaamheden die hij in een arbeidsrelatie verricht, aangemerkt kunnen worden als werkzaamheden die uitsluitend voor rekening en risico van 'zijn' vennootschap worden verricht.<sup>124</sup> Indien wordt geoordeeld dat de

122. Deze mogelijkheid van eindheffing is een codificatie van een tweetal besluiten. Besluit van 26 april 2001, nr. CPP2001/911M, V-N 2001/30.12 en het Besluit van 16 december 2004, nr. CPP2004/2765M, V-N 2005/3.7.

123. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 306, nr. 3, p. 51-53.

124. Art. 3.157 Wet IB 2001.

werkzaamheden zullen kwalificeren als winst of als werkzaamheden voor rekening en risico van de vennootschap waarin de belastingplichtige een aanmerkelijk belang heeft, biedt artikel 6a van de Wet LB 1964 de werkgever zekerheid over de status van de desbetreffende arbeidsrelatie; hij wordt niet als inhoudingsplichtige aangemerkt.<sup>125</sup>

Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de ZW/WW/WAO geldt deze rechtszekerheid ook voor de werknemersverzekeringen. Doordat de desbetreffende bepaling direct verwijst naar artikel 6a van de Wet LB 1964, werken de VAR-verklaringen op gelijke wijze voor beide wetgevingsgebieden. De werkgever is in dergelijke situaties gevrijwaard van naheffing van de loonheffing en premies werknemersverzekeringen, tenzij hij te kwader trouw is.<sup>126</sup> Op grond van artikel 1, onderdeel I, van de Zvw wordt onder het begrip 'inhoudingsplichtige' direct verwezen naar de inhoudingsplichtige voor de loonbelasting.

### 3.5 Subjectafbakening voor de loonsomheffing

#### 3.5.1 Algemeen

In de vorige paragrafen is de subjectafbakening van de huidige loonbelasting en sociale verzekeringen aan bod geweest. Naast een inventarisatie van de arbeidsrelaties die onder het bereik van die heffingen vallen, is eveneens onderzocht welke verschillen er tussen de subjectafbakening van beide wetgevingsgebieden bestaan.

In deze paragraaf onderzoek ik op welke wijze de verschillen tussen de subjectafbakening van de loonbelasting en de sociale verzekeringen bij de loonsomheffing geëlimineerd zouden kunnen worden. Hierbij besteed ik eveneens aandacht aan de vraag of er bepaalde arbeidsverhoudingen zijn die niet onder de loonbelasting en/of sociale verzekeringen vallen, maar die wel onder de loonsomheffing gebracht kunnen of moeten worden.

De regering heeft in de afgelopen jaren twee keer advies aan de SER gevraagd over de herziening van de personenkring werknemersverzekeringen.<sup>127</sup> In het eerste SER-advies uit 2004 stond de vraag centraal hoe het begrip 'werknemer' in de werknemersverzekeringen zodanig afgebakend kon worden, dat *bij het aangaan van de arbeidsrelatie* duidelijk is of degene die de arbeid

125. In het Besluit beoordeling dienstbetrekking, Besluit van 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, BNB 2006/287 is uitgebreid op de rechtskracht van de VAR ingegaan.

126. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat slechts sprake is van kwade trouw, indien de opdrachtgever zijn opdrachtnemer onder druk heeft gezet om bij de aanvraag van de VAR-verklaring een zodanig onjuiste voorstelling van zaken te geven dat een VAR-wuo of VAR-dga wordt verstrekt, terwijl een juiste voorstelling van zaken tot een ander oordeel zou leiden. *Kamerstukken II 2004/05*, 29 677, nr. 15, p. 7.

127. De eerste adviesaanvraag is gedaan bij Brief van het Minister van SZW/WW/WAO d.d. 1 december 2003, nr. SV/F&W/2003/92571 (Opgenomen in bijlage 1 SER-advies 18 juni 2004, →

gaat verrichten al dan niet onder de premieplicht valt.<sup>128</sup> De regering heeft naar aanleiding van dit SER-advies 2004 een standpunt geformuleerd.<sup>129</sup> Daarin geeft zij aan het wenselijk te vinden het bereik van de werknemersverzekeringen zo ruim mogelijk te laten zijn. Tevens acht zij het wenselijk een beperkt aantal – strikt objectieve – voorwaarden te stellen die als minimum voor de verzekerde arbeidsrelaties gelden. Vervolgens is opnieuw een adviesaanvraag bij de SER ingediend. Voor de subjectafbakening van de werknemersverzekeringen heeft de regering in dit verband de volgende randvoorwaarden geformuleerd:<sup>130</sup>

- De regeling moet een inkomensbescherming en activeringsmaatregelen bieden bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid.<sup>131</sup>
- De regeling moet eenduidig zijn voor alle betrokken partijen.
- De regeling moet zo generiek mogelijk zijn, in die zin dat verschillende groepen onder dezelfde voorwaarden zijn verzekerd en dat alleen op basis van zwaarwegende argumenten voor specifieke groepen andere voorwaarden kunnen worden gesteld.
- Alleen op grond van zwaarwegende argumenten kunnen er uitbreidingen of beperkingen op de verzekeringplicht worden aangebracht.
- De regeling moet zodanig worden vormgegeven, dat deze aansluit bij de Wet LB 1964.
- De regeling moet zodanig worden vormgegeven dat kruimelverzekeringen<sup>132</sup> zo veel mogelijk worden voorkomen.

Deze randvoorwaarden passen in de criteria die aan dit onderzoek ten grondslag liggen (zie hfdst. 1, par. 1.3.6). Ik inventariseer daarom of de adviezen van de SER ten aanzien van de herziening van de personenkring werknemersverzekeringen – en de aansluiting daarvan op de subjectafbakening van de loonbelasting – bruikbaar zijn bij de subjectafbakening van de loonsomheffing.

→ 2004/09). De tweede adviesaanvraag over de personenkring werknemers verzekeringen is gedaan bij Brief van het Ministerie van SZW/WW/WAO d.d. 22 december 2005, nr. SV/F&W/05/104727. Deze adviesaanvraag is als bijlage opgenomen bij het (vervolg)advies Personenkring werknemersverzekeringen van de SER d.d. 16 juni 2006, nr. 06/07.

128. Advies personenkring werknemersverzekeringen van de SER d.d. 18 juni 2004, nr. 04/09.

129. *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 800 XV, 5 april 2005.

130. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 84.

131. Deze voorwaarde geldt vooral voor de uitkeringskant van de sociale verzekeringen en blijft hier veder buiten beschouwing.

132. Kruimelverzekeringen zijn in het SER-vervolgadvies 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 57 gedefinieerd als verzekeringen waarvan de potentiële aanspraken in het niet vallen tegenover de premielasten, de administratieve lasten voor de opdrachtgever en de uitvoeringskosten voor de overheid.

### 3.5.2 *Mogelijk toekomstbeeld volgens SER-advies 2006*

In de adviesaanvraag van de regering aan de SER is een tweetal varianten voor de mogelijke afbakening van de personenkring werknemersverzekeringen uitgewerkt, te weten:

1. oriëntatie op de dienstbetrekking met een generieke uitbreidingsregeling;
2. oriëntatie op (de afwezigheid van) zelfstandigheid met een generieke ondergrens.<sup>133</sup>

Hierna worden beide varianten geanalyseerd.

#### *Variant I – dienstbetrekking blijft uitgangspunt*

Samengevat is op grond van variant I verzekerd degene die:

1. werkzaam is in privaat of publiekrechtelijke dienstbetrekking; en
2. anders dan als zelfstandige arbeid verricht, mits het inkomen per aangifte-tijdvak doorgaans ten minste X% bedraagt van het voor dat tijdvak geldende wettelijk minimumloon en de arbeidsrelatie voor een aaneengesloten periode van ten minste Y dagen is aangegaan.<sup>134</sup>

De belangrijkste wijzigingen die deze variant ten opzichte van de huidige situatie aanbrengt is, dat het onderscheid tussen fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties vervalst en dat voor alle fictieve dienstbetrekkingen een uniforme ondergrens wordt ingesteld. Ten opzichte van de huidige situatie wordt de personenkring uitgebreid met personen die nu als overige arbeidverrichters werkzaam zijn, mits de ondergrens wordt overschreden. De beperking ten opzichte van de huidige situatie betreft de personen die nu in fictieve dienstbetrekking werkzaam zijn en die door invoering van een ondergrens buiten de verzekeringsplicht komen te vallen.

Volgens de regering leidt deze variant tot een eenvoudiger vast te stellen premieplicht, omdat alleen nog maar hoeft te worden getoetst of er een dienstbetrekking is als aan de ondergrens is voldaan.<sup>135</sup> Daarnaast is volgens haar sprake van een meer generieke regeling, omdat alle arbeidsrelaties tot premieplicht leiden, tenzij er sprake is van zelfstandig ondernemerschap en ten aanzien van de fictieve dienstbetrekking voldaan is aan de ondergrens. Het uitgangspunt is dat voor de subjectafbakening voor de werknemersverzekeringen respectievelijk de loonbelasting een identieke regeling tot stand komt. De enige uitzonderingen die worden gehandhaafd zijn de arbeidsrelatie van de directeur-grootaandeelhouder, commissaris, personen van 65 jaar en ouder, politieke ambtsdragers en degenen die loon uit vroegere dienstbetrekking

133. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 16 respectievelijk par. 28.

134. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 80.

135. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 84.

genieten.<sup>136</sup> Deze categorieën vallen wel onder het bereik van de loonbelasting, maar niet onder het bereik van de werknemersverzekeringen. Ook leidt deze variant door toepassing van de ondergrens tot minder 'kruiemelverzekeringen' en is de onzekerheid rond de VAR-row opgelost, omdat alle overige arbeidsrelaties onder de verzekerings- en loonbelastingplicht vallen indien de ondergrens wordt overschreden.

*Variant II – afwezigheid van zelfstandigheid wordt uitgangspunt*

Samengevat is op grond van variant II verzekerd degene die:- anders dan als zelfstandige – persoonlijk arbeid verricht, mits het inkomen per aangiftetijdvak doorgaan ten minste X% bedraagt van het voor dat tijdvak geldende wettelijk minimumloon en de arbeidsrelatie voor een aaneengesloten periode van ten minste Y dagen is aangegaan.<sup>137</sup>

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat het onderscheid tussen dienstbetrekking, fictieve dienstbetrekking en overige arbeidsrelaties vervalft. Al deze arbeidsrelaties worden in variant II als verzekerde arbeidsverhouding beschouwd, tenzij niet wordt voldaan aan de ondergrens (duurvoorwaarde en inkomensvoorwaarde). Ten opzichte van de huidige regelgeving wordt de personenkring uitgebreid met personen die nu in een overige arbeidsrelatie werkzaam zijn die niet als (fictieve) dienstbetrekking wordt aangemerkt. De beperking ten opzichte van de huidige personenkring bestaat erin, dat personen die nu in een echte of fictieve dienstbetrekking werkzaam zijn als gevolg van de ondergrens niet langer tot de personenkring zullen behoren.

Volgens de regering is het in deze variant nog eenvoudiger dan bij de eerste variant vast te stellen of er sprake is van verzekeringsplicht, zodat is voldaan aan het criterium dat een vereenvoudigde afbakeningsproblematiek tot stand moet worden gebracht.<sup>138</sup> Er is sprake van een generieke regel op grond waarvan elke arbeidsrelatie tot premieplicht leidt, tenzij deze arbeid als zelfstandige wordt verricht of niet voldaan is aan de ondergrens. Deze variant heeft net als variant I tot gevolg dat er nagenoeg volledige harmonisatie plaatsvindt tussen de personenkring werknemersverzekeringen en de subjectafbakening voor de loonbelasting. Er blijft alleen een uitzonderingspositie bestaan voor de arbeidsrelatie van de directeur-grotaandeelhouder, commissaris, personen van 65 jaar en ouder, politieke ambtsdragers en degenen die loon uit vroegere dienstbetrekking genieten.<sup>139</sup> Als gevolg van deze variant zijn er in beginsel geen kruiemelverzekeringen meer.

136. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 6 juni 2006, nr. 06/07, p. 48-49.

137. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 83.

138. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 89.

139. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 48-49.

Deze variant heeft volgens de regering een aantal voordelen. Zo leidt deze tot een verdergaande deregulering, omdat geen specifieke arbeidsrelaties meer genoemd hoeven te worden in de wet- en regelgeving. Het gevolg is dat de regeling zich flexibeler aanpast aan veranderende vormen van arbeidsrelaties. Daarnaast wordt meer zekerheid geboden omdat alle arbeidsrelaties in beginsel tot verzekeringsplicht leiden, tenzij sprake is van een zelfstandige. Hiermee wordt de afbakeningproblematiek volgens de regering tussen echte en fictieve dienstbetrekkingen enerzijds en andere vergelijkbare arbeidsrelaties anderzijds opgelost.

De regering heeft haar voorkeur voor variant II uitgesproken, omdat het vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid wenselijk is dat voor echte dienstbetrekkingen dezelfde ondergrens geldt als voor overige arbeidsrelaties (fictieve dienstbetrekkingen). Beide aanbieders van arbeid verkeren maatschappelijk in een vergelijkbare sociaaleconomische situatie. Daarnaast leidt de tweede variant tot een eenvoudiger afbakeningproblematiek, omdat niet langer hoeft te worden vastgesteld of er sprake is van een echte dienstbetrekking. In dit verband dient mijns inziens wel de nuancering te worden aangebracht dat ook bij het beoordelen of er sprake is van ondernemerschap in de zin van de artikelen 3.4 en 3.5 van de Wet IB 2001 vanwege de daarvoor vereiste zelfstandigheid indirect nog steeds een – zij het een zeer ondergeschikte – rol is weggelegd voor de gezagsverhouding. Indien echter de opdrachtnemer voor de desbetreffende (soort) werkzaamheden in de inkomstenbelasting als ondernemer wordt aangemerkt, is er voor de onderworpenheid aan de loonheffing op grond van deze variant geen afzonderlijke toets meer nodig. De systematiek van VAR-verklaringen kan ook in deze situatie meer zekerheid vooraf geven aan de opdrachtgevers.

#### *Enkele algemene uitzonderingen*

Volgens de regering dient het aantal uitzonderingen op de verzekeringsplicht zo veel mogelijk te worden beperkt, omdat deze afbreuk doen aan de transparantie en de duidelijkheid van de regeling.<sup>140</sup> Ook leiden uitzonderingen volgens de regering tot nieuwe afbakeningproblemen. Daarom moet voor een uitzondering op de verzekeringsplicht de maatschappelijke noodzaak worden aangetoond. De regering is van mening dat er voor de volgende arbeidsrelaties voldoende maatschappelijke noodzaak aanwezig is om ze buiten de verzekeringsplicht te plaatsen:

140. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 64.

<b>Uitzondering</b>	<b>Motivering regering</b>
65-plussers	Omdat zij aanspraak maken op een AOW-uitkering.
Politieke ambtsdragers	Omdat er voor hen een bijzondere regeling geldt.
Directeur-groootaandeelhouder	Omdat hij meer als opdrachtgever dan als opdrachtnemer is te beschouwen en als zodanig zijn socialezekerheidspositie kan beïnvloeden.
Huishoudelijke hulpen	Omdat zij hun werkzaamheden in de privésfeer van de opdrachtgever vervullen en een uitsluiting van de verzekeringsplicht zou bijdragen aan het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening.
Vrijwilligers	Omdat voor hen nu een lagere ondergrens geldt.
Gastouders	Op basis van de wens om de mogelijkheden tot kinderopvang te stimuleren. Tevens heeft deze categorie een sterke relatie met de huishoudelijke hulpen.
Commissarissen	Omdat zij geen ondergeschiktheid of afhankelijkheid ten opzichte van de wederpartij hebben.
Statutair bestuurders	Omdat zij geen ondergeschiktheid of afhankelijkheid ten opzichte van de wederpartij hebben.

De SER onderschrijft deze uitzonderingen.<sup>141</sup> In paragraaf 3.5.3 wordt onderzocht in hoeverre deze uitzonderingen ook voor de subjectafbakening van de loonsomheffing kunnen of moeten gaan gelden.

*Ondergrens in de vorm van een duurvoorwaarde en een inkomensvoorwaarde*  
In beide door de regering uitgewerkte varianten is een ondergrens voorgesteld, die bestaat uit een *duurvoorwaarde* en een *inkomensvoorwaarde*. In variant I (dienstbetrekking is oriëntatiepunt) geldt de ondergrens alleen voor de fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties, terwijl de ondergrens bij variant II (afwezigheid zelfstandigheid is oriëntatiepunt) voor alle arbeidsrelaties inclusief de echte dienstbetrekking gaat gelden.<sup>142</sup>

De regering geeft de voorkeur aan variant II met een algemene ondergrens. Deze uniforme ondergrens is volgens haar gewenst om kruimelverzekeringen

141. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 9.

142. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 55.



te voorkomen. Daarnaast kan het ontbreken van premieplicht het aangaan van kleine arbeidsrelaties stimuleren. Personen die nu als (fictief) werknemer worden aangemerkt en die in de nieuwe situatie onder de uniforme ondergrens vallen, zijn in variant II alleen nog belastingplichtig voor de inkomstenbelasting. Zij zullen resultaat uit overige werkzaamheid gaan genieten. Gevolg hiervan is dat voor hen het winstregime (deels) gaat gelden. Daarom overweegt de regering in elk geval bij een keuze voor deze variant in de plaats van het winstregime het vergoedingsregime uit de loonbelasting van toepassing te verklaren op het resultaat uit overige werkzaamheid. In dat geval bestaat er geen recht op kostenaftrek, maar worden van de werkgever ontvangen inkomensbestanddelen die op grond van de Wet LB 1964 voor vrije vergoedingen in aanmerking komen, niet belast.

De regering heeft de SER gevraagd nader advies te geven over de afbakening van de ondergrens, omdat het volgens haar van belang is om vast te stellen wanneer sprake is van een *kleine arbeidsrelatie*.<sup>143</sup> Zij geeft een voorzet voor de invulling van de ondergrens en motiveert deze vanuit de doelstelling van de werknemersverzekeringen: het bieden van bescherming tegen inkomensverlies, ter voorkoming van bestaansonzekerheid. Deze bestaansonzekerheid zou niet bestaan als het inkomen van bijkomstige of incidentele aard is. In dergelijke situaties is er geen verzekering nodig en kan een verplichte verzekering volgens de regering zelfs als onwenselijk worden gezien vanwege de negatieve arbeidsvraag aan de onderkant van de arbeidsmarkt.<sup>144</sup> Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een neven doel van de sociale verzekeringen (zie hfdst. 2, par. 2.3). Dit is voor de regering een principieel argument om arbeidsinkomsten van bijkomstige en incidentele aard buiten de werknemersverzekeringen te laten vallen. De ondergrens – die per arbeidsrelatie moet worden beoordeeld – is volgens haar altijd arbitrair.<sup>145</sup> Zij stelt een ondergrens voor die bestaat uit een inkomensvoorwaarde en een duurvoorwaarde.

De *inkomensvoorwaarde* dient volgens de regering te liggen bij 20% van het wettelijk minimumloon per maand. Als gevolg hiervan leidt een arbeidsrelatie tot verzekeringsplicht wanneer het bruto-inkomen uit deze arbeidsrelatie *doorgaans* ten minste € 300 (2011) per maand bedraagt.

Aan een eventuele *inkomensvoorwaarde of looncriterium* zijn volgens de SER enkele nadelen verbonden die niet, of in mindere mate, gelden voor (alleen) een duurvoorwaarde.<sup>146</sup> Zo kan een looncriterium tot gevolg hebben dat een eventuele cao-loonstijging, individuele loonsverhoging of extra (incidentele)

143. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 57.

144. Deze negatieve vraag wordt volgens de regering veroorzaakt door de stijgende loonkosten voor opdrachtgevers als gevolg van de verplichte verzekering.

145. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 63.

146. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 32.

beloning de arbeidsrelatie ineens tot verzekeringsplicht leidt. Daarnaast kan het vaststellen of de inkomens- of loongrens al dan niet overschreden wordt, in de praktijk lastig blijken. Er zal aanvullende regelgeving nodig zijn om vast te leggen welke bestanddelen van het loon of inkomen meegeteld moeten worden. Ook zullen mogelijk bepalingen nodig zijn voor dienstverbanden waarin het verdiende inkomen in de tijd fluctueert.<sup>147</sup> Een inkomensvoorwaarde wordt door de SER daarom afgeraden.

Een *duurvoorwaarde* zou er volgens de regering toe leiden dat een arbeidsrelatie tot verzekeringsplicht leidt wanneer deze voor een periode van ten minste dertig dagen is aangegaan. Hierbij is niet aangegeven op welke wijze vastgelegd moet worden of een arbeidsrelatie voor een periode van ten minste dertig dagen is aangegaan. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen moet worden geregeld dat de arbeidsrelaties met eenzelfde (rechts)persoon die elkaar opvolgen worden aangemerkt als één arbeidsrelatie.<sup>148</sup>

Om incidentele arbeid vrij te stellen van de verzekerings- en loonbelastingplicht acht de SER een cumulatieve inkomens- en duurvoorwaarde een te grof middel, omdat dit ook tot uitsluiting van de verzekerings- en loonbelastingplicht kan leiden van opdrachtnemers in naar verhouding kleine dienstverbanden met een meer duurzaam of permanent karakter. Een praktische oplossing voor eventuele knelpunten van de verzekerings- en loonbelastingplicht bij incidentele of gelegenheidsarbeid is invoering van (uitsluitend) een *duurvoorwaarde*. Hierbij kan volgens de SER aansluiting worden gezocht bij de duurvoorwaarde van dertig dagen, zoals voorgesteld door de regering. Voor de invulling van de duurvoorwaarde zou gekozen kunnen worden voor het aantal kalenderdagen, het aantal gewerkte dagen, dan wel het aantal dagen waarop wordt gewerkt. Arbeidsrelaties die op voorhand voor een langere periode dan dertig dagen zijn aangegaan, zijn volgens de SER vanaf de eerste dag verzekerd c.q. aan de loonbelasting onderworpen.

Eenzelfde (uniforme) ondergrens voor alle arbeidsrelaties (dienstbetrekkingen én overige arbeidsrelaties) heeft volgens de SER als voordeel dat het er bij de vaststelling van de verzekerings- en loonbelastingplicht niet meer toe doet of sprake is van een 'echte' of een fictieve dienstbetrekking. Dit komt ten opzichte van de huidige situatie neer op een eenvoudiger subjectafbakening. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn dat het onderscheid tussen de dienstbetrekking, fictieve dienstbetrekking en overige arbeidsverrichters vervalst en dat voor alle arbeidsrelaties een uniforme ondergrens wordt ingevoerd. Hierdoor is het volgens de SER op zichzelf mogelijk om de huidige oriëntatie op de dienstbetrekking te verlaten en voor een andere

147. Zoals bij uitzendarbeid, oproeparbeid of andere vormen van flexibele arbeid met een wisselende omvang van het verdiende loon.

148. SER-vervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 34.

oriëntatie te kiezen, namelijk de afwezigheid van zelfstandigheid (aangevuld met een generieke ondergrens). De SER onderschrijft de keuze voor variant II dan ook.

Hiervóór is opgemerkt dat een overstap naar het criterium 'afwezigheid van zelfstandigheid' alleen geen absolute zekerheid vooraf geeft. Daarvoor is het noodzakelijk dat het toepassingsbereik van de VAR eveneens wordt verruimd en versoepeld. Daarnaast zal ook de duurvoorwaarde (en of inkomenstoets) tot de nodige afbakeningsproblemen leiden, die op zich weer de mogelijkheid tot arbitrage geven. De hiervoor door de SER aangevoerde argumenten zijn voldoende steekhoudend en overtuigend. In paragraaf 3.5.3.2 ga ik nader in op de wijze waarop arbeidsrelaties van beperkte omvang binnen de loonsomheffing gegeven het door mij geformuleerde toetsingskader worden behandeld.

### 3.5.3 *Uitgangspunten subjectafbakening loonsomheffing*

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat voor de herziening van de personenkring werknemersverzekeringen het criterium 'afwezigheid van zelfstandigheid' als uitgangspunt zou kunnen dienen voor de subjectafbakening van de werknemersverzekeringen en de loonbelasting. In deze paragraaf onderzoek ik hoe dit criterium – gegeven de aan dit onderzoek ten grondslag liggende criteria – moet worden ingevuld wil het ook voor de subjectafbakening van de loonsomheffing bruikbaar zijn.

#### 3.5.3.1 *De afwezigheid van zelfstandigheid als uitgangspunt*

In deze paragraaf onderzoek ik op welke wijze het criterium 'afwezigheid van zelfstandigheid' voor de loonsomheffing ingevuld wordt. Ook besteed ik aandacht aan de uitbreiding van de rechtskracht van de VAR-wuo.

##### 3.5.3.1.1 *Invulling van het begrip afwezigheid van zelfstandigheid*

Voor de invulling van het criterium 'afwezigheid van zelfstandigheid' kan mogelijk aangesloten worden bij het ondernemersbegrip voor de Wet OB 1968, dan wel de Wet IB 2001. Ondernemer voor de omzetbelasting is iedereen die een bedrijf of beroep zelfstandig uitoefent.<sup>149</sup> Het ondernemersbegrip is voor de omzetbelasting ruimer dan voor de Wet IB 2001. Zo is – anders dan bij de Wet IB 2001 – niet vereist dat er naar winst wordt gestreefd. Daarnaast vallen naast natuurlijke personen ook rechtspersonen (die onder de Wet VPB 1969 vallen) en samenwerkingsverbanden (die voor de heffing van de inkomstenbelasting transparant zijn) onder het bereik van het ondernemersbegrip

149. Art. 7 lid 1 en art. 2 Wet OB 1968.

voor de omzetbelasting.<sup>150</sup> Als het ondernemersbegrip voor de omzetbelasting als uitgangspunt voor de subjectafbakening van de loonsomheffing zou worden genomen, zou voor tal van ondernemers in de zin van die wet een uitsluiting van de subjectafbakening voor de loonsomheffing moeten worden opgenomen. Dit leidt niet tot een eenvoudiger subjectafbakening dan in de huidige situatie het geval is. Belangrijker nog is het feit dat met de omzetbelasting niet getracht wordt het inkomen, maar de consumptieve uitgaven te treffen, waardoor deze heffing naar haar aard afwijkt van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Heffing naar draagkracht zoals dat nu in de inkomstenbelasting (en daarmee indirect in loonbelasting) wordt nagestreefd, is bij een belasting ter zake van consumptie minder eenvoudig te realiseren. Daarom kan voor de invulling van het criterium '*afwezigheid van zelfstandigheid*' mijns inziens beter worden aangesloten bij degene die als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kwalificeert.<sup>151</sup> Het uitgangspunt voor de subjectafbakening van de loonsomheffing wordt dan dat de opdrachtnemer niet als ondernemer in de zin van die wet moet worden aangemerkt. Op grond van artikel 3.4 van de Wet IB 2001 is de ondernemer de belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen desbetreffende die onderneming.<sup>152</sup> Met dit dubbele criterium heeft de wetgever beoogd het ondernemersbegrip te beperken tot personen voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die bovendien tegenover zakelijke crediteuren aansprakelijk zijn voor de schulden van de onderneming.<sup>153</sup> Het criterium van externe aansprakelijkheid ten opzichte van crediteuren is opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat ondernemerschap meer inhoudt dan alleen het ter beschikking stellen van kapitaal aan een onderneming.<sup>154</sup> Voor de

150. M.E. van Hilten en H.W.M. van Kesteren, 'Omzetbelasting', *Fed Fiscale Studieserie* nr. 6 (elfde druk), p. 52 e.v.

151. Art. 3.1(2)a Wet IB 2001 jo. afd. 3.2 Wet IB 2001.

152. De beoefenaar van een zelfstandig beroep wordt hieraan gelijkgesteld op grond van art. 3.5 Wet IB 2001.

153. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, nr. 3, p. 92.

154. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, nr. 3, p. 97-98. Uit de parlementaire geschiedenis bij de Wet IB 2001 valt verder af te leiden dat het criterium rechtstreekse verbondenheid voor verbintenissen aan het privaatrecht is ontleend, en dat het op analoge wijze moet worden uitgelegd. De HR heeft bepaald dat naar de regels van burgerlijk recht moet worden beoordeeld of aan dit criterium is voldaan (HR 14 juli 2006, nr. 42 125, *BNB 2006/321*). Volgens hem is privaatrechtelijk sprake van rechtstreekse verbondenheid voor verbintenissen van de onderneming indien de betrokkene tot nakoming van in het kader van de onderneming aangegane verplichtingen moet kunnen worden aangesproken. Met de term rechtstreeks wordt tot uitdrukking gebracht dat een directe eigen verbondenheid vereist is (L.W. Sillevius c.s., *Cursus belastingrecht, deel inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.2.3.3). Volgens Freudentahl houdt dit in dat van een zekere samenhang tussen de diverse arbeidsactiviteiten sprake moet zijn. R.M. Freudenthal, *Resultaat uit overige werkzaamheden* (FM nr. 103), p. 120. Hij voegt hier aan toe dat het wettelijk vereiste dat werkzaamheden van eenzelfde aard als één werkzaamheid worden gezien nog niet wil zeggen dat de hier beschreven samenhang aanwezig wordt verondersteld.

subjectafbakening van de loonsomheffing is dit criterium niet verder van belang dan dat het nodig is voor de afbakening van het begrip 'ondernemer'.

Onder een onderneming wordt in de regel verstaan een duurzame organisatie die erop is gericht met behulp van arbeid en kapitaal deel te nemen aan het maatschappelijke productieproces met het oogmerk om winst te behalen.<sup>155</sup> Of sprake is van een onderneming dient objectief te worden beoordeeld, waarbij de wil van de opdrachtnemer in de regel niet relevant is.<sup>156</sup> Of er sprake is van een onderneming, wordt onder andere bepaald aan de hand van de duurzaamheid en omvang van de werkzaamheden, de omvang van de investeringen, het debiteuren- en ondernemersrisico dat wordt gelopen en de bekendheid die naar buiten toe wordt gegeven ten aanzien van de te verrichten werkzaamheden.<sup>157</sup>

Freudenthal concludeert dat er in de jurisprudentie een verschil is af te leiden in de aard en omvang van de arbeid die tot de kwalificatie onderneming, respectievelijk werkzaamheid leidt.<sup>158</sup> Voor de aanwezigheid van een onderneming wordt ten aanzien van de omvang van de arbeid een zwaardere eis gesteld, vooral omdat daar van belang is dat de verrichte werkzaamheden binnen een organisatie plaatsvinden, wat een zekere samenhang tussen de diverse activiteiten veronderstelt.<sup>159</sup> Hij concludeert dat naast de aard van de werkzaamheden ook de duurzaamheid van de activiteiten en van de organisatie een belangrijk criterium vormt, omdat deze uitsluitend wordt gesteld bij de bron winst uit onderneming. De duurzaamheidseis dient er voor om incidentele handelingen van ondernemerschap af te scheiden en onder te brengen in de categorie inkomsten uit andere arbeid.<sup>160</sup> Uit jurisprudentie valt af te leiden dat met duurzaam niet wordt bedoeld langdurig, maar dat ook activiteiten waarbij op voorhand vast staat dat deze zich gedurende een beperkte tijd

155. L.W. Sillevius c.s., *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.2.2A.a. Essers hanteert als definitie van het begrip objectieve onderneming: "zelfstandige duurzaam bedoelde activiteiten, gericht op een risicodragende deelneming aan het economische verkeer" (P.H.J. Essers, *Personenvennootschappen en aanverwante rechtsvormen*, Deventer: Kluwer 2004, Algemeen deel, onderdeel 2.1.2.2.).

156. HR 21 mei 1958, nr. 13 574, *BNB* 1958/212. Bij aanvang of beëindiging van een onderneming kan de bedoeling van een opdrachtnemer overigens wel een rol spelen. Hier hiervoor bijv. HR 14 juni 1972, nr. 16 816, *BNB* 19972/173 (verzinkerij), Hof 's-Gravenhage 20 februari 1973, nr. 10/1972, *BNB* 1974/29 (antiekhandel) of HR 25 oktober 2001, nr. 35 490, *BNB* 2001/9 (veehandel).

157. L.W. Sillevius, *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.2.2.2.2.

158. R.M. Freudenthal, *Resultaat uit overige werkzaamheden* (FM nr. 103), p. 121. J.E.A.M. van Dijk, komt tot eenzelfde conclusie in 'Vermogensbeheer', *WFR* 1976/149.

159. Hof Amsterdam 24 juni 1971, nr. 22/71, *BNB* 1972/197, Hof Arnhem 22 maart 1983, nr. 953/1980, *BNB* 1984/209.

160. In de jurisprudentie zijn meerdere voorbeelden te vinden waarin de rol van het criterium duurzaamheid bij de afbakening van het begrip onderneming een rol speelde. Zie bijv.: Hof Amsterdam 26 februari 1998, nr. 97/0291, *V-N* 1998/39.15, HR 2 maart 1983, nr. 20 749, *BNB* 1983/117 en Hof 's-Gravenhage, 4 april 2000, nr. 99/1044, *V-N* 2000/29.18.

voordoen sprake kan zijn van duurzaamheid van activiteiten.<sup>161</sup> Duurzaamheid dient te worden getoetst aan de hand van de intentie van de belastingplichtige op het moment van aanvang van de activiteit.<sup>162</sup> Hierbij kan een streven naar duurzaamheid al voldoende zijn.<sup>163</sup> De Hoge Raad heeft geoordeeld dat aan de voorwaarde van continuïteit slechts dan niet is voldaan indien op het moment van de aanvang van de werkzaamheden te voorzien valt dat die werkzaamheden kortstondig zullen zijn.<sup>164</sup>

De afbakening van het begrip 'onderneming' wordt in de jurisprudentie vaak vormgegeven doordat het wordt afgezet tegenover resultaat uit overige werkzaamheden (inclusief actief vermogensbeheer) of loon uit dienstbetrekking. De subjectafbakening voor de loonsomheffing moet in deze jurisprudentie inpasbaar zijn, wil dat leiden tot meer eenvoud in de uitvoering. Immers, anders is er jarenlang – totdat het nieuwe begrippenkader in de rechtspraak opnieuw is ingevuld – onduidelijkheid over de invulling van het wettelijk kader.

Op grond van artikel 3.3 van de Wet IB 2001 wordt het begrip 'belastbare winst uit onderneming' uitgebreid tot de belastingplichtige die anders dan als ondernemer of aandeelhouder als medegerechtigde tot het vermogen van een onderneming winst geniet. Hierbij valt te denken aan commanditaire vennoten, erfgenamen van de ondernemer gedurende de onverdeeldheid van de boedel en de verhuurder/huurverkoper van een onderneming. Daarnaast vallen de verstrekkers van bepaalde schuldvorderingen op een ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting onder de bepaling van medegerechtigden.<sup>165</sup> Voor deze medegerechtigden geldt dat ze geen ondernemer zijn in de zin van artikel 3.4 van de Wet IB 2001.

Indien bij de subjectafbakening van de loonsomheffing van het ondernemersbegrip van artikel 3.4 van de Wet IB 2001 wordt uitgegaan, is slechts nog van belang of de opdrachtnemer de werkzaamheden als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 uitvoert. Of nu bijvoorbeeld sprake is van een civielrechtelijke dienstbetrekking, een overeenkomst tot aanneming van werk, dan wel een overeenkomst van opdracht is daarbij van onderschikt belang. Een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst valt altijd onder het bereik van de loonsomheffing. De andere twee soorten arbeidsrelaties vallen ook onder het bereik van de loonsomheffing, tenzij de opdrachtnemer zijn werkzaamheden als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 uitoefent. Afbakeningsdiscussies ontstaan onder de huidige regelgeving ten aanzien van arbeidsrelaties die voor de Wet LB 1964 en de werknemersverzekeringen bij fictie tot werknemerschap leiden.<sup>166</sup> De

161. Zie bijv. HR 5 december 1990, nr. 26 623, *BNB* 1991/38.

162. R.M. Freudenthal, *Resultaat uit overige werkzaamheden* (FM nr. 103), p. 121.

163. Hof 's-Gravenhage, 11 maart 1997, nr. 94/3853, *V-N* 1998/40.15.

164. HR 20 december 2000, nr. 35 941, *BNB* 2001/88.

165. E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars en B.F. Schuver, 'Inkomstenbelasting', *Fed Fiscale Studieserie* nr. 25 (vierde herziene druk), Deventer: Kluwer 2008, p. 70.

166. L.W. Sillevius, *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting (t/m 2000), Deventer: Kluwer 2001, par. 2.2.1.b3.

voor de loonsomheffing voorgestelde benadering leidt ertoe dat de huidige ficties – zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 – nagenoeg allemaal kunnen komen te vervallen.

Deze benadering is ruimer dan de huidige afbakening van de fictieve dienstbetrekkingen, zodat meer arbeidsrelaties onder de loonsomheffing zullen vallen. Slechts de echte ondernemers vallen buiten de loonsomheffing. De afbakeningsproblematiek op dit gebied zal daarmee minder vaak voorkomen. Mocht er onverhoopt twijfel zijn of de opdrachtnemer als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kan worden aangemerkt, kan een VAR-wuo uitsluitel bieden (zie par. 3.4.5). In de praktijk blijkt deze verklaring in veruit de meeste gevallen afdoende te werken, zodat daarmee de afbakening tussen het winstregime en de loonsomheffing voldoende is gewaarborgd.<sup>167</sup>

Het onderscheid tussen resultaat uit overige werkzaamheid en winst uit onderneming is vooral van belang met betrekking tot de vraag in hoeverre de resultaatgenieters al dan niet onder het bereik van de loonsomheffing gebracht kunnen worden, dan wel dat ze onder het winstregime van de Wet IB 2001 gaan vallen.<sup>168</sup> In de Wet IB 2001 vormt de bron resultaat uit overige werkzaamheid een restpost die in de huidige situatie aan bod komt indien geen sprake is van winst uit onderneming of loon uit dienstbetrekking. In de wet zijn de volgende hoofdcategorieën te onderscheiden:

1. terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen aan een verbonden persoon die dit vermogensbestanddeel vervolgens voor een onderneming, vennootschap of werkzaamheid (al dan niet in de vorm van een rechtspersoon of via een samenwerkingsverband) aanwendt;<sup>169</sup>
2. de opwaarderingsreserve ex artikel 3.82a van de Wet IB 2001 ter voorkoming van tariefsarbitrage tussen box 1 en box 2 door afwaardering van vorderingen op de vennootschap waarin een aanmerkelijk belang gehouden wordt;<sup>170</sup>
3. het rendabel maken van vermogen op een wijze die normaal, actief vermogensbeheer te buiten gaat;<sup>171</sup>

167. J.G.S. Warmerdam, 'De Verklaring arbeidsrelatie (VAR) met worden uitgebreid', *WFR* 2009/618.

168. De vaststelling of sprake is van een onderneming dan wel van resultaat uit overige werkzaamheden is niet van belang voor wat betreft de bepaling van het resultaat van de activiteiten, omdat in art. 3.95 Wet IB 2001 is bepaald dat het resultaat uit overige werkzaamheden op overeenkomstige wijze als het winstregime moet worden vastgesteld (zie L.W. Sillevius, *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.2.2.2.2).

169. Art. 3.91 lid 1 onderdeel a en b Wet IB 2001 en art. 3.92 Wet IB 2001. Hieronder schaar ik ook de in het maatschappelijk verkeer ongebruikelijke terbeschikkingstelling aan niet-verbonden personen als bedoeld in art. 3.91 lid 3 Wet IB 2001.

170. Art. 3.92a Wet IB 2001.

171. Art. 3.91 lid 1 onderdeel c Wet IB 2001.

4. met een werkzaamheid verband houdende lucratieve belangen;<sup>172</sup>
5. inkomsten uit arbeid buiten dienstbetrekking.<sup>173</sup>

Bij de eerste twee categorieën speelt de arbeidsprestatie van de belastingplichtige geen rol. Daarom zal deze vorm van resultaat uit overige werkzaamheid niet van belang zijn voor de subjectafbakening van de loonsomheffing. Verdere behandeling van deze vormen van resultaat uit overige werkzaamheid blijft dan ook achterwege.

Als resultaat uit overige werkzaamheid wordt eveneens aangemerkt het rendabel maken van vermogen op een wijze die normaal, actief vermogensbeheer te buiten gaat zoals het uitponen van onroerende zaken, het in belangrijke mate verrichten van groot onderhoud aan een zaak, of het aanwenden van voorkennis of daarmee vergelijkbare bijzondere vormen van kennis. Deze categorie van resultaat uit overige werkzaamheid is niet van belang voor de subjectafbakening van de loonsomheffing, omdat de arbeid die wordt verricht niet in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie plaatsvindt. De arbeidsinspanning wordt door de belastingplichtige primair voor zichzelf verricht zodat de discussie over een al dan niet inhouden van heffingen over het honorarium door middel van heffing aan de bron geen rol speelt. Onderworpenheid aan de loonsomheffing is daarmee niet aan de orde. Een verdere behandeling van deze categorie blijft daarom ook achterwege.

De vierde categorie resultaat uit overige werkzaamheid betreft de met een werkzaamheid verband houdende lucratieve belangen. Bij deze categorie is het van belang dat het gaat om de aanwezigheid van een vermogensbestanddeel waaraan bijzondere condities of voorwaarden kleven die verband houden met de werkzaamheden van de belastingplichtige.<sup>174</sup> Voor de gevallen waarbij dergelijke belangen worden toegekend aan medewerkers van bedrijven kan worden gesteld dat het voordeel dat uit deze belangen voortvloeit belast moet worden als loon.<sup>175</sup> In de parlementaire geschiedenis worden enkele argumenten genoemd waarom lucratieve belangen niet onder het loonregime zouden kunnen vallen.<sup>176</sup> Deze argumenten komen er min of meer op neer dat de toekenning van lucratieve belangen niet altijd via de werkgever worden verstrekt, dan wel direct op de werkgever betrekking hebben. Om die reden zijn in artikel 3.92b, tweede tot en met vierde lid, van de Wet IB 2001 nadere voorwaarden opgenomen die voorzien in een afbakening van gevallen dat een vermogensbestanddeel wordt aangemerkt als een lucratief belang.<sup>177</sup> Met de

172. Art. 3.92b Wet IB 2001.

173. Art. 3.90 Wet IB 2001. Voorheen was dit art. 22 lid 1 onderdeel b Wet IB 1964.

174. M.M. Breij, *Fiscale encyclopedie NDFR*, deel inkomstenbelasting, Den Haag: SDU 2010, art. 3.92b, par. 3 van het commentaar.

175. E.J.W. Heithuis c.s., 'Inkomstenbelasting', *Fed Fiscale Studiereserie* nr. 35 (vijfde herziene druk), Deventer: Kluwer 2009, par. 3.4.6.2.

176. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 457, nr. 3, p. 8.

177. *Kamerstukken II 31 459*, nr. 3, p. 9.



uitbreiding van het resultaatregime wordt als het ware een aanvullende heffingsmogelijkheid in box 1 gecreëerd voor zover de desbetreffende voordelen niet als loon in de belastingheffing van box 1 kunnen worden betrokken.<sup>178</sup>

Als gevolg van de rangorderegel van artikel 2.14 van de Wet IB 2001 komt artikel 3.92b van de Wet IB 2001 pas aan bod indien is komen vast te staan dat het desbetreffende voordeel niet als winst uit onderneming of loon is aan te merken. Ook bij de loonsomheffing zou deze rangorderegel ertoe leiden dat pas sprake is van resultaat uit overige werkzaamheid indien niet is voldaan aan de zelfstandigheidstoets voor winst uit onderneming en overigens de relatie tussen het voordeel en de verrichte werkzaamheden zo zwak is, dat deze niet als beloning voor de verrichte werkzaamheden kan worden gezien. Omdat voor de onderworpenheid aan de loonsomheffing een ruimer criterium voor de subjectafbakening wordt gehanteerd dan voor de huidige loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen, kunnen de genietters van de huidige lucratieve belangen eenvoudiger onder het bereik van de loonsomheffing worden gebracht. Bij lucratieve belangen die niet (rechtstreeks) via de feitelijke werkgever lopen kan veelal een directe arbeidsrelatie tussen de 'medewerker' en de opdrachtgever worden vastgesteld, omdat er tussen deze partijen veelal een prestatieafpraak wordt gemaakt waarvoor een arbeidsinspanning van deze medewerker nodig is. De opdrachtgever kan in zoverre als werkgever in de zin van de loonsomheffing worden aangemerkt. Voor deze afbakening kan worden aangesloten bij de jurisprudentie rond loon van derden<sup>179</sup> en de causaliteitsvraag (zie hfdst. 4, par. 4.3.2.1).<sup>180</sup> De betreffende medewerker verricht deze werkzaamheden in de regel niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001.

Met een dergelijke benadering zullen mijns inziens veruit de meeste situaties die nu door het lucratieve belang worden getroffen onder het bereik van de loonsomheffing gebracht kunnen worden. Voor het geval de wetgever een (extra) vangnet wil hebben in gevallen waarin hij er niet in slaagt dergelijke voordelen in de loon(som)heffing te betrekken, kan de huidige lucratief belang bepaling eventueel worden gehandhaafd. Alternatief zou kunnen zijn om dergelijke gevallen als winstgenietters in de zin van artikel 3.3 van de Wet IB 2001 aan te merken, zodat binnen de categorie resultaat uit overige werkzaamheid geen voordelen uit arbeidsrelaties meer zijn ondergebracht. Eventueel kan ook worden volstaan met een uitbreiding van artikel 3.83 van de Wet IB 2001, zodat het voordeel als loon in de zin van de Wet IB 2001 wordt aangemerkt. Mijn voorkeur gaat uit naar onderbrenging bij artikel 3.3 van de Wet IB 2001 (eventueel met een

178. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 459, nr. 6, p. 26.

179. Zie bijv. HR 26 mei 1999, nr. 34 658, *BNB* 1999/274, HR 24 juli 1995, nr. 30 897, *BNB* 1995/312, HR 10 augustus 2001, nr. 36 061, *BNB* 2001/354, HR 17 juni 2005, nr. 477, *BNB* 2005/271.

180. Zie bijv. Hof Amsterdam 17 maart 1998, nr. 96/5312, *V-N* 1998/41.18, HR 20 januari 1999, nr. 34 188, *V-N* 1999/39.7, HR 26 mei 1999, nr. 34 658, *BNB* 1999/274, HR 1 november 2000, nr. 361, *BNB* 2001/82.

expliciete uitsluiting van de ondernemersfaciliteiten), omdat er dan slechts twee categorieën arbeidsrelaties zijn. Ze vallen onder de loonsomheffing en leiden tot loon voor de heffing van inkomstenbelasting of ze genereren winst (door de ondernemer of winstgenieter).

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat alle vormen van resultaat uit overige werkzaamheid, die niet (primair) zien op het verrichten van arbeid voor een opdrachtgever (ad. 1 tot en met ad. 3 in bovengenoemde opsomming), in de huidige vorm, kunnen blijven bestaan. Bij de resultaatgenieters waarbij het verrichten van arbeid voor een opdrachtgever voorop staat, zal alleen nog de afbakening tussen ondernemerschap en onderworpenheid aan de loonsomheffing van belang zijn, omdat ik voorstel de restcategorie resultaat uit overige werkzaamheid ten aanzien van dat soort werkzaamheden te laten vervallen. Deze afbakening vindt plaats door te toetsen of de activiteiten voldoen aan de zwaardere bronvereisten van winst uit onderneming.<sup>181</sup> Is dat niet het geval, dan valt de arbeidsrelatie binnen het bereik van de loonsomheffing. Dit heeft tot gevolg dat in beginsel alle inkomsten uit arbeid buiten dienstbetrekking verricht onder de loonsomheffing vallen.

#### 3.5.3.1.2 VAR-wuo versus premieplicht van rechtswege achteraf

Voor opdrachtnemers die als ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting worden aangemerkt, lijkt de regeling zoals die in paragraaf 3.5.3.1.1 is beschreven, afdoende vormgegeven, zeker in combinatie met de in paragraaf 3.4.5 beschreven VAR-procedure. Uit de literatuur valt echter op te maken dat er – ondanks de uitgebreide rechtskracht van de VAR-wuo – diverse situaties zijn waarin op voorhand niet voldoende zekerheid aan de opdrachtgever wordt gegeven over de aard van de arbeidsrelatie met de opdrachtnemer. Dit speelt bijvoorbeeld in de situatie dat een zelfstandige werkt met tussenkomst van een bemiddelingsbureau.<sup>182</sup> Gekunstelde oplossingen zoals draaideurconstructies (waarbij verschillende werkmaatschappijen als opdrachtgever worden gebruikt) en de zogenoemde 'Verklaring Uniforce Registratie' worden in dergelijke gevallen toegepast om toch 'voldoende' zekerheid vooraf te krijgen.<sup>183</sup>

De opdrachtgever zal in een dergelijke situatie moeten beoordelen of er al dan niet sprake is van een arbeidsrelatie die onderworpen is aan de loonheffing en leidt tot verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Naast deze praktische complicaties is er ook een meer principiële aanmerking ten aanzien van de VAR-wuo aan te voeren. Hoewel in de huidige situatie de rechtspositie van de opdrachtgever (die te goeder trouw is) is gewaarborgd, heeft de opdrachtnemer relatief weinig rechtszekerheid vooraf. Indien achteraf blijkt

181. R.M. Freudenthal, *Resultaat uit overige werkzaamheden* (FM nr. 103), p. 119.

182. D. Sternfeld, S. van Mook en W van Alphen, 'Wettelijke opting out wenselijk ter completering van VAR-traject', *MKB-adviseur* 2009/9, p. 20-24.

183. Aanhangsel *Handelingen II*, 2008/09, nr. 396, p. 831-832. O.C. Kremers, 'De VUR: creatieve constructie voor wie geen VAR kan of wil krijgen', *MKB-adviseur* 2008/12, p. 16-19 bespreekt de voor- en nadelen van de Verklaring Uniforce Registratie.

dat de VAR-voorwaarden om welke reden dan ook niet volledig kunnen worden nagekomen, worden de fiscale ondernemersfaciliteiten bij hem teruggenomen en wordt hij voor de loonheffingen en de premieheffing werknemersverzekeringen met terugwerkende kracht alsnog als werknemer aangemerkt.<sup>184</sup> Ik stel voor om bij de loonsomheffing de VAR-procedure te handhaven, waarbij de vrijwarende werking van de VAR-wuo voor alle partijen dient te gelden.

De opdrachtgever is – net als nu – gevrijwaard indien hij een kopie van de VAR-wuo en een kopie van een geldig ID-bewijs in zijn administratie bewaart. Bij de opdrachtnemer zou ten aanzien van de arbeidsrelaties waarvoor hij een VAR-wuo inzet (achteraf) ook geen correctie van de aard van die arbeidsrelaties meer plaats moeten kunnen vinden, omdat er ten aanzien van die arbeidsrelaties als gevolg van de ‘ingezette’ VAR-wuo dan van rechtswege geen verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen ontstaat. Mijns inziens is deze inbreuk op ‘verzekeringsplicht van rechtswege’ zoals die aan de huidige werknemersverzekeringen ten grondslag ligt, vanuit de gedachte van eenvoud van uitvoering en het beginsel van de geoorloofde realisatie te rechtvaardigen. Het argument dat de huidige VAR-verklaring met een marginale toets door de Belastingdienst wordt afgegeven, waardoor misbruik in de hand zou worden gewerkt is mijns inziens niet voldoende steekhoudend. Wettelijk is de Belastingdienst verplicht om binnen acht weken een oordeel te geven over de status van de soort werkzaamheden waarvoor een VAR-verklaring wordt aangevraagd. Op basis van de huidige gegevens die worden uitgevraagd en de informatie die de Belastingdienst in zijn systeem (incl. polisadministratie) heeft, zou het mijns inziens voor de Belastingdienst mogelijk moeten zijn een redelijk oordeel te vormen over de aard van de werkzaamheden die iemand wil gaan verrichten. Daarnaast heeft de Belastingdienst ook nu al een goed beeld van de beroepsgroepen waar mogelijk meer ‘onheus gebruik’ wordt gemaakt van de VAR-procedure. Indien de huidige aanvraagprocedure niet specifiek genoeg is om een oordeel te vormen, zou die vragenlijst voor deze specifieke groepen (met verhoogd risico op vermeend ‘onheus gebruik’) eventueel kunnen worden uitgebreid met gegevens die de Belastingdienst nodig denkt te hebben om wel een redelijk oordeel te kunnen vormen. In dit verband mag ook van de opdrachtnemer mijns inziens enige werkzaamheid in dit verband worden verlangd, aangezien de afgifte van de VAR-verklaring in zijn belang is. Daarmee wordt een min of meer vergelijkbare benadering gekozen als bij de eerstedagsmelding (zie hfdst. 6, par. 6.3.2.5). Verder wordt de VAR-verklaring nu voor een periode van een kalenderjaar afgegeven, gevolgd door een automatische afgifte na drie jaren. Dit biedt de Belastingdienst de mogelijkheid om zich over een langere termijn een beeld te vormen en indien nodig een eerder

184. J.G.S. Warmerdam, ‘De Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) moet worden uitgebreid’, *WFR* 2009/618.

afgegeven VAR-verklaring met ingang van een nieuw kalenderjaar – dan wel tussentijds indien er eerder signalen daartoe zijn – te herzien.

Door deze voorgestelde verdere uitbreiding van de rechtskracht van de VAR-wuo wordt voor alle betrokken partijen meer zekerheid vooraf gegeven, omdat de wettelijke systematiek mijns inziens begrijpelijker en de gevolgen van die wetgeving duidelijker wordt. Aangezien alleen ondernemers buiten het bereik van de loonsomheffing blijven, ontstaat een overzichtelijker systematiek, dat eenvoudiger is in de uitvoering.

### 3.5.3.2 *Arbeidsrelaties van beperkte omvang*

Indien uitsluitend als criterium wordt gehanteerd dat arbeidsrelaties die tot winst uit onderneming leiden buiten de loonsomheffing vallen, heeft dit tot gevolg dat ook incidentele en/of in omvang beperkte arbeidsrelaties onder de loonsomheffing zullen vallen. Theoretisch hoeft dat geen bezwaar te zijn, gegeven de verzorgingsgedachte en de verzekering van rechtswege die aan de sociale verzekeringen ten grondslag liggen. Praktisch werkt een dergelijke benadering echter minder goed aangezien deze arbeidsrelaties van kleine omvang relatief onevenredig veel administratieve verplichtingen veroorzaken. Anderzijds blijkt dat dergelijke arbeidsrelaties veelal niet tot feitelijke aanspraak op een sociale uitkering leiden.<sup>185</sup> Daarom is het mijns inziens op grond van het equivalentiebeginsel en het beginsel van de geoorloofde realisatie ten aanzien van dergelijke arbeidsrelaties gerechtvaardigd ze van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen en van onderworpenheid aan de loonsomheffing uit te sluiten. Gevolg is dat deze arbeidsrelaties uitsluitend in de heffing van de inkomstenbelasting worden betrokken.

#### 3.5.3.2.1 *Ondergrens gekoppeld aan duur arbeidsrelatie of hoogte beloning*

In het SER-advies 2006 tot herziening van de personenkring werknemersverzekeringen wordt in verband met de zogenoemde kruimelverzekeringen voor alle soorten arbeidsrelaties een unanieme ondergrens voorgesteld. Deze ondergrens zou volgens de regering moeten bestaan uit een inkomenstoets en een duurtoets. De SER is echter van mening dat uitsluitend een duurtoets van toepassing zou moeten zijn (zie par. 3.5.2). Ik onderschrijf de visie van de SER om de ondergrens niet te koppelen aan een inkomensvoorwaarde.

Zowel de regering als de SER is van mening om voor de duurvoorwaarde aan te sluiten bij een grens van dertig dagen. Dagentelling op basis van het aantal kalenderdagen, het aantal werkdagen, dan wel het aantal dagen waarop feitelijk is gewerkt, leidt echter tot hoge administratieve lasten voor werkgevers en een verzwaring van de controlelast voor de Belastingdienst. Daarnaast kan er een verschil in behandeling ontstaan tussen fulltime en parttime werknemers.

185. SER-ervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 44.

Indien een ondergrens op basis van een duurvoorwaarde wordt ingevoerd dient deze zo eenvoudig en unaniem mogelijk te zijn. Om vooraf duidelijkheid te kunnen geven over de aard van een arbeidsrelatie zal deze grens onafhankelijk moeten zijn van de feitelijk te verrichten werkzaamheden. Anders zal namelijk na aanvang van de arbeidsrelatie getoetst moeten worden of aan het criterium is voldaan, waardoor achteraf – al dan niet met terugwerkende kracht – alsnog onderworpenheid aan de loonsomheffing kan ontstaan. Daarmee wordt niet voldaan aan de wens om vooraf duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie te kunnen geven. Ook de uitvoerbaarheid van de regeling wordt ingewikkelder, omdat controleerbaar moet zijn of het aantal dagen juist is bepaald. Als een duurvoorwaarde als onderscheidend criterium wordt ingevoerd zal deze van meer objectieve aard moeten zijn.

Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door aan te sluiten bij de duur van het door de opdrachtgever gehanteerde loontijdvak. Indien een arbeidsrelatie wordt aangegaan en deze eindigt uiterlijk aan het einde van het loontijdvak volgend op het tijdvak waarin de arbeidsrelatie is aangegaan, valt de desbetreffende arbeidsrelatie niet onder het bereik van de loonsomheffing.<sup>186</sup> Is bij het aangaan van de arbeidsrelatie al duidelijk dat deze (waarschijnlijk) langer gaat duren, dan is deze vanaf de eerste dag onderworpen aan de loonsomheffing. Is bij het aangaan van de arbeidsrelatie daarentegen duidelijk dat deze (waarschijnlijk) korter duurt, dan valt de desbetreffende arbeidsrelatie pas onder het bereik van de loonsomheffing na afloop van de oorspronkelijk overeengekomen korte periode. Op deze manier kunnen in de regel arbeidsrelaties van maximaal twee maanden buiten het bereik van de loonsomheffing blijven.<sup>187</sup> Een dergelijke duurvoorwaarde geeft zekerheid vooraf over de aard van de arbeidsrelatie. Doordat wordt gekeken naar de overeengekomen duur bij aanvang van de arbeidsrelatie en er bij tussentijdse wijziging niet op wordt teruggekomen, kan een dergelijke duurvoorwaarde tot een eenvoudiger systeem leiden. Nadeel is echter dat voor de eerste twee tijdvakken gemanipuleerd kan worden of al dan niet onderworpenheid aan de loonsomheffing ontstaan. Om dit te voorkomen zal een fictie noodzakelijk zijn op grond waarvan in alle gevallen waarbij de arbeidsrelatie onverhoopt langer duurt, met terugwerkende kracht tot het moment van aanvang van de arbeidsrelatie onderworpenheid aan de loonsomheffing wordt gefingeerd. Een dergelijke fictie zal er echter toe leiden dat er achteraf alsnog allerlei administratieve handelingen moeten worden verricht voor de opdrachtgever. Daarnaast wordt ook afbreuk gedaan aan de zekerheid die partijen op grond van de hoofdregel vooraf hadden. Tot slot leidt een dergelijke fictie tot een minder eenvoudig systeem. Gegeven bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het hanteren van

186. Stel een opdrachtgever hanteert een loontijdvak van een maand. Indien een arbeidsrelatie wordt aangegaan op bijv. 3 maart, dan valt deze arbeidsrelatie niet onder het bereik van de loonsomheffing indien bij het aangaan van de arbeidsrelatie wordt overeengekomen dat deze uiterlijk op 30 april van hetzelfde jaar wordt beëindigd.

187. Zie hfdst. 6, par. 6.2.2 alwaar ik nader inga op de loon- en aangiftetijdvakken.

een duurvoorwaarde voor 'kleine arbeidsrelaties' niet leidt tot meer eenvoud in uitvoering.

#### 3.5.3.2.2 *Mogelijkheid tot opting out*

De hiervoor beschreven uitzondering voor arbeidsrelaties van beperkte omvang biedt geen oplossing voor allerlei nevenfuncties (al dan niet met een meer permanent karakter) ten aanzien waarvan partijen in de regel geen behoefte hebben aan een dekking tegen het risico van inkomensverlies. Hierbij valt te denken aan auteurs die in de avonduren een artikel schrijven, een boekhouder die in zijn vrije tijd de administratie van de sportvereniging verzorgt of de belastingadviseur die een gastcollege op een congres geeft. Voor dergelijke gevallen zou een mogelijkheid tot opting out een meer geëigende oplossing kunnen bieden dan de hiervoor beschreven duurvoorwaarde.

In de meest extreme vorm van opting out bepaalt iedere werkende zelf of hij als werknemer of als zelfstandige wordt behandeld. In de 'Tussentijdse rapportage arbeidsrelaties' wordt een aantal bezwaren tegen een dergelijk vrijblijvend systeem gegeven.<sup>188</sup> Zo zou het systeem verder gaan dan nodig is en leidt een dergelijk generieke mogelijkheid tot berekenend gedrag. Tot slot heeft een generieke regeling voor opting out volgens de wetgever grote consequenties voor de risicosolidariteit binnen de werknemersverzekeringen. Een volledige keuzevrijheid voor onderworpenheid aan de loonsomheffing ligt op grond van deze argumenten niet voor de hand.

De SER lijkt in zijn vervolg-advies een voorzichtige – zij het minder vergaande – opening in de richting van opting out te bieden.<sup>189</sup> Hij verkent namelijk de mogelijkheid om vooraf ontheffing voor de verzekeringsplicht te kunnen vragen indien een langdurige nevenfunctie wordt uitgeoefend naast de hoofdbetrekking en met deze hoofdbetrekking het maximumpremie-inkomen wordt overschreden. Nadeel van deze benadering is dat er op een of andere wijze vooraf gecontroleerd moet kunnen worden of aan de aanvullende voorwaarde is voldaan. Wanneer is er sprake van een langdurige nevenfunctie? Wat zijn de gevolgen ten aanzien van de nevenfunctie indien de hoofdbetrekking om welke reden dan ook wordt beëindigd, dan wel leidt tot een lager inkomen dan het maximumpremie-inkomen? Uitgangspunt voor de loonsomheffing is zo veel mogelijk arbeidsrelaties onder het bereik ervan te brengen. Opting out maakt op dit uitgangspunt een inbreuk. Ook dient bij de mogelijkheid tot opting out de doelstelling van de werknemersverzekeringen – het bieden van voldoende inkomensbescherming – gerespecteerd te worden. De mogelijkheid tot uitstappen dient vanuit die achtergrond beperkt te zijn. Opting out zal enkele eenvoudig vooraf te toetsen objectieve randvoorwaarden moeten kennen. Een randvoorwaarde is dat de opting out regeling niet kan worden toegepast indien sprake is van een civielrechtelijke of publiekrechtelijke

188. Ministerie van Financiën, 29 april 2009, nr. AFP/2009/255U, V-N 2009/24.3.

189. SER vervolg advies Personenkring werknemersverzekeringen, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 120.

dienstbetrekking, van welke omvang dan ook. In dat geval is immers de wens van partijen om een werkgevers-werknemersrelatie tot stand te brengen zodat een keuzemogelijkheid om al dan niet onder de loonsomheffing te vallen niet voor de hand ligt.<sup>190</sup>

Voor alle overige arbeidsrelaties kan een mogelijkheid tot opting out worden gegeven onder de voorwaarde dat de opdrachtnemer naast de desbetreffende arbeidsrelatie werkzaam is in ten minste één andere arbeidsrelatie die onder het bereik van de loonsomheffing valt en waarvoor geldt dat het inkomen uit die aan de loonsomheffing onderworpen arbeidsrelatie wordt genoten ten minste een bepaald percentage van het wettelijk minimumloon bedraagt.<sup>191</sup> Dit percentage zal relatief hoog moeten zijn om te voorkomen dat een nevenfunctie te eenvoudig buiten de loonsomheffing kan worden gehouden, terwijl de maatschappelijk gewenste dekking voor het risico van inkomensverlies als gevolg van ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid met de hoofdarbeidsrelatie niet afdoende gewaarborgd is. Om oneigenlijk gebruik te beperken stel ik daarnaast als aanvullende voorwaarde voor dat deze aan de loonsomheffing onderworpen arbeidsrelatie moet zijn aangegaan met een opdrachtgever die niet tot het concern behoort van de opdrachtgever waarbij de 'nevenfunctie' wordt vervuld. Met deze aanvullende voorwaarden wordt eveneens voor directeuren-aandeelhouders voorkomen dat via gekunstelde constructies slechts een beperkt deel van de beloning in de loonsomheffing wordt betrokken.

Door het stellen van deze voorwaarden aan de mogelijkheid tot opting out wordt gerealiseerd dat opting out alleen voor echte nevenfuncties mogelijk is. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de door de wetgever in het kader van de SER-adviesaanvraag gestelde randvoorwaarde dat het bereik van de loonsomheffing zou ruim mogelijk moet zijn en dat alleen min of meer incidentele of in omvang relatief beperkte nevenfuncties van heffing mogen worden uitgesloten (zie par. 3.5.1). Met de hiervoor beschreven randvoorwaarden voor opting out denk ik een redelijke balans gevonden te hebben tussen enerzijds een voor de praktijk werkbare regeling die eenvoudig is in de uitvoering en anderzijds de beperking van de inbreuk op de risicosolidariteit voor de sociale verzekeringen.

Voor de regeling van opting out kan eenzelfde procedure worden gevolgd als bij de VAR-wuo. De betreffende opdrachtnemer kan een verklaring bij de Belastingdienst aanvragen, waarin is opgenomen dat hij werkzaam is in een aan de loonsomheffing onderworpen arbeidsrelatie waarmee het vereiste minimuminkomen wordt gegenereerd. Deze verklaring geldt dan voor de duur van een kalenderjaar voor alle nevenfuncties waarbij de opdrachtnemer

190. In par. 3.2.2.1 is geconstateerd dat in de huidige situatie de bedoeling van partijen geen rol speelt.

191. Indien de opdrachtnemer zijn werkzaamheden als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 verricht, is de mogelijkheid tot het bieden van opting out niet nodig aangezien hij al zijn werkzaamheden als ondernemer kan verrichten.

deze VAR-nevenfunctie heeft ingezet. Omdat deze nevenfuncties niet tot onderworpenheid aan de loonsomheffing leiden, zal in de inkomstenbelasting een aanvullende bepaling moeten worden opgenomen. Gezien de aard van de nevenfuncties ligt kwalificatie als ondernemer niet voor de hand. Omdat in paragraaf 3.5.3.1.1 als uitgangspunt is geformuleerd dat er binnen de categorie 'resultaat uit overige werkzaamheden' geen voordelen meer voorkomen die uit een arbeidsrelatie voortvloeien, stel ik voor om in artikel 3.82 van de Wet IB 2001 een uitbreiding op te nemen, op grond waarvan de desbetreffende inkomsten als loon voor de inkomstenbelasting worden aangemerkt.

### 3.5.3.3 Enkele algemene uitzonderingen op de hoofdregel

In paragrafen 3.5.3.1 en 3.5.3.2 zijn de randvoorwaarden voor de subjectafbakening van de loonsomheffing geformuleerd. Deze randvoorwaarden zijn vrij ruim, aangezien de wetgever zo veel mogelijk arbeidsrelaties onder het bereik van de loonheffingen wenst te brengen. In deze paragraaf wordt de uitzonderingspositie voor vrijwilligers en de arbeidsrelaties die zijn aangegaan met natuurlijke personen ten behoeve van hun persoonlijk aangelegenheden behandeld.

#### 3.5.3.3.1 Persoonlijke aangelegenheden natuurlijke persoon

Op basis van de huidige wetgeving worden diverse fictieve dienstbetrekkingen buiten toepassing verklaard indien de arbeidsrelatie met een natuurlijke persoon is aangegaan ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden. Deze randvoorwaarde is opgenomen bij aannemers van werk en hun hulpen (par. 3.2.3.2), thuiswerkers en diens hulpen (par. 3.2.3.9) en de gelijkgestelden (par. 3.2.3.10). In meer algemene zin zou ook de regeling voor dienstverlening aan huis (art. 5 Wet LB 1964) onder deze noemer gebracht kunnen worden. Achtergrond van deze uitzondering op de aanwezigheid van een dienstbetrekking is dat het niet wenselijk is particuliere opdrachtgevers (consumenten) als inhoudingsplichtige in de zin van de loon- en premieheffing te betrekken. Indien particuliere opdrachtgevers in de bovengenoemde situaties als inhoudingsplichtige aangemerkt zouden worden, zou ieder huishouden in Nederland inhoudingsplichtig zijn, wat de eenvoud in uitvoering van de loonheffingen niet ten goede komt. Daarnaast zou inhoudingsplicht in deze situaties in de praktijk waarschijnlijk niet handhaafbaar c.q. controleerbaar zijn.

Ook bij de subjectafbakening van de loonsomheffing stel ik voor deze uitzonderingspositie voor arbeidsrelaties die worden aangegaan met natuurlijke personen ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden te handhaven, omdat de achtergrond van deze bepaling ook onder de loonsomheffing valide blijft. Ik stel voor om een generieke uitzondering op te nemen, op grond waarvan alle arbeidsrelaties aangegaan met een natuurlijke persoon in verband met diens persoonlijke aangelegenheden buiten het subjectbereik van de loonsomheffing vallen. Alle specifieke bepalingen uit de huidige ficties kunnen



daarmee komen te vervallen. Dit bevordert de eenvoud in uitvoering, omdat de wettelijke systematiek begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker wordt.

Zonder nadere precisering van deze uitzonderingsbepaling wordt wel een verruiming van artikel 5 van de Wet LB 1964 gecreëerd (zie hierna). Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 5 van de Wet LB 1964 valt op te maken dat deze regeling volgens de wetgever een goede methode is om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren, waarbij eveneens grote uitvoeringstechnische bezwaren en grote fraudegevoeligheid zouden worden voorkomen.<sup>192</sup> De arbeidsparticipatie zou aan zowel de onderkant als de bovenkant van de arbeidsmarkt worden gestimuleerd.<sup>193</sup> Of de vrijstelling van huishoudelijk personeel een bijdrage levert aan het verminderen van de grote fraudegevoeligheid, vraag ik mij af. Hoewel de opdrachtnemer verplicht is de inkomsten uit dergelijke arbeidsrelaties in zijn aangifte inkomstenbelasting te verantwoorden, is het maar de vraag in hoeveel gevallen dit feitelijk gebeurt. Het onder de loonsomheffing brengen van alle arbeidsrelaties die met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden zijn aangegaan, leidt mijns inziens echter niet tot een sterkere afname van de fraudegevoeligheid. De controleerbaarheid blijft immers even lastig, ongeacht of de wettelijke vrijstelling al dan niet gehandhaafd blijft. De overheid heeft er immers nauwelijks zicht op of er afspraken die tussen de 'particulieren' zijn gemaakt, laat staan dat zij inzicht heeft in de concrete inhoud van die afspraken. De effectiviteit van de loon(som)heffingen wordt daarmee mijns inziens feitelijk niet verminderd ten opzichte van de situatie dat de vrijstelling voor huishoudelijk personeel niet wordt gehandhaafd.

In de huidige situatie geldt de regeling voor huishoudelijke hulpen indien de opdrachtnemer op doorgaans minder dan vier dagen per week voor de betreffende opdrachtgever werkzaamheden in of om het huis verricht. Deze regeling leidt tot een ongelijke behandeling van opdrachtnemers, in die zin dat een opdrachtnemer die drie dagen per week acht uren per dag voor een natuurlijk persoon werkzaam is onder de regeling kan worden gebracht. Anderzijds valt een opdrachtnemer die elke ochtend een uur bij de desbetreffende natuurlijke persoon in het huishouden bijspringt buiten de regeling, zodat deze op grond van de hoofdregel al snel in (fictieve) dienstbetrekking werkzaam is. De eenvoud in uitvoering is er mijns inziens mee gediend als de subjectuitsluiting wordt gebaseerd op de hoogte van het honorarium. Voor de loonsomheffing zou bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van wat een opdrachtnemer op basis van het geldende wettelijke minimumloon in die drie dagen zou kunnen verdienen, ongeacht hoeveel dagen deze persoon feitelijk bij de natuurlijke persoon werkzaam is. Dit zou ertoe leiden dat geen onderworpenheid aan de loonsomheffing ontstaat indien de beloning niet meer bedraagt dan 60% van het wettelijk minimumloon. Voor 2011 ligt de

192. *Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 8, p. 7-8.*

193. *Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 8, p. 11-12.*

grens dan bij ongeveer € 11.000 op jaarbasis. Bij een dergelijk substantieel honorarium wordt de effectiviteit van de heffing bevorderd, indien van de particulier dezelfde herendiensten wordt verlangd als van een niet particuliere opdrachtgever. Echter, ook met deze grens blijft de controleerbaarheid voor de overheid (en dus de effectiviteit) een lastige aangelegenheid (zie hiervoor).

Omdat in paragraaf 3.5.3.1.1 is geconcludeerd dat er binnen de categorie 'resultaat uit overige werkzaamheden' geen voordelen meer voorkomen die uit een arbeidsrelatie voortvloeien, kan er in artikel 3.82 van de Wet IB 2001 een uitbreiding opgenomen worden op grond waarvan de desbetreffende inkomsten als loon voor de inkomstenbelasting worden aangemerkt.

Samenvattend stel ik voor om onder de loonsomheffing voor de persoonlijke dienstverlening een algemene uitzondering op het subjectbereik te formuleren, die het volgende inhoudt:

*Arbeidsrelaties die zijn aangegaan met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden vallen niet onder het bereik van de loonsomheffing, mits de vergoeding voor deze arbeidsrelatie niet meer bedraagt van 60% van het wettelijk minimumloon van het desbetreffende kalenderjaar.*

Deze generieke uitzondering is mijns inziens eenvoudiger in de uitvoering dan een aantal afzonderlijke – over de wet verspreide – bepalingen, omdat het leidt tot minder gedetailleerde regels. De eenvoud in uitvoering is meer gediend bij het handhaven van een algemene vrijstelling voor 'dienstverlening aan huis' zonder inkomensgrens. Echter, op basis van het beginsel van de geoorloofde realisatie en het beginsel van de minste pijn kan de inkomensgrens mijns inziens worden gerechtvaardigd, al is de effectiviteit van deze inkomensgrens naar verwachting gegeven de lastige controleerbaarheid beperkt.

#### 3.5.3.3.2 *Vrijwilligers*

Zonder nadere regelgeving heeft de door mij voorgestelde subjectafbakening voor de loonsomheffing in beginsel tot gevolg dat vrijwilligers – die een hogere beloning krijgen dan slechts een kostendekkende vergoeding – onder het bereik van de loonsomheffing vallen.

Doel van invoering van vrijwilligersregeling is om een duidelijke regeling te hebben voor het verstrekken van een geringe kostenvergoeding aan vrijwilligers. Indien de huidige regeling zou komen te vervallen, kan mogelijk meer discussie ontstaan over het grensvlak van onbelaste vergoeding respectievelijk aanwezigheid van een dienstbetrekking voor vrijwilligers. De regeling is op zich duidelijk geformuleerd en leidt niet tot onoverkomelijke uitvoeringsproblemen. Afschaffing van de regeling leidt niet tot meer duidelijkheid, dan wel een vermindering van de uitvoeringskosten voor werkgevers. De vergoedingen

die door vrijwilligers worden ontvangen zijn in de regel zeer gering, waarbij de beloningsbedoeling veelal geheel ontbreekt.<sup>194</sup> Tot slot bestaat er bij vrijwilligers – net als bij de meeste arbeidsrelaties van geringe omvang (zie par. 3.5.3.2) – geen behoefte aan verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. De regeling voor vrijwilligers kan dan ook voor de subjectafbakening van de loonsomheffing ongewijzigd blijven bestaan.

#### 3.5.4 *Eliminatie huidige verschillen*

In paragrafen 3.2.3 en 3.2.4 is onderzocht welke verschillen in de subjectafbakening tussen de loonheffingen respectievelijk de werknemersverzekeringen zijn te onderscheiden. In deze paragraaf onderzoek ik of deze verschillen – gegeven de subjectafbakening van de loonsomheffing zoals vormgegeven in paragraaf 3.5.3 – kunnen worden geëlimineerd.

##### 3.5.4.1 *Leeftijdsgrens van 65 jaar*

Voor de subjectafbakening van de Wet LB 1964, de Anw, AWBZ en Zvw geldt geen leeftijdsgrens, waardoor iedereen die in (fictieve) dienstbetrekking werkzaam is onder het bereik van deze wetten valt ongeacht zijn leeftijd. Daarentegen zijn 65-plussers van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen uitgesloten met als argument dat zij al recht hebben op een AOW-uitkering en daarom geen verzekering tegen het risico van inkomensverlies nodig hebben.<sup>195</sup> Deze bepaling is feitelijk alleen van toepassing op personen die na hun 65-jarige leeftijd – naast hun AOW en pensioen – nog een (voortgezette) dienstbetrekking hebben.

##### 3.5.4.1.1 *Mogelijkheid tot afschaffing van leeftijdsgrens*

Indien voor de loonsomheffing een leeftijdsgrens van 65 jaar wordt gehanteerd, betekent dit in de eerste plaats dat degenen die na hun 65e een reguliere arbeidsverhouding hebben niet onder het bereik van de loonsomheffing vallen. Ten opzichte van de huidige premieheffing werknemersverzekeringen respectievelijk de AOW houdt dat materieel geen wijziging in. Echter, voor de belastingheffing en de overige volksverzekeringen betekent deze wijziging dat de inkomsten direct in de heffing van de inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen (via aanslag) worden betrokken. Een dergelijke benadering is niet in lijn met de doelstellingen van de Wet LB 1964 (en daarmee de loonsomheffing), te weten dat de loonbelasting zo veel mogelijk definitieve heffing moet zijn en dat het invorderingsrisico moet worden

194. In de huidige situatie is de beloningsbedoeling van de werkgever niet relevant. In hfdst. 4, par. 4.3.2 wordt echter geconcludeerd dat de beloningsbedoeling in het loonbegrip dat voor de loonsomheffing wordt gehanteerd wel een rol speelt.

195. SER-advies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 65.

beperkt. Invoering van een leeftijdsgrens voor alle onderdelen van de loon-somheffing leidt daarmee niet tot een beter en efficiënter heffingssysteem.

#### 3.5.4.1.2 *Mogelijkheid afschaffing leeftijdsgrens voor de volksverzekeringen*

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.2 is geconstateerd dat de volksverzekeringen in sterke mate zijn gebaseerd op het solidariteitsbeginsel en dat het equivalentiebeginsel feitelijk geen rol speelt. In zoverre zijn de volksverzekeringen feitelijk nauwelijks als een verzekering te beschouwen. De huidige premieheffing volksverzekeringen leidt ertoe dat de als maar toenemende premielast volledig aan de onderkant van het inkomensgebouw drukt. Stevens constateert dat vooral de vrijstelling voor ouderen voor de heffing van de AOW-premie op gespannen voet staat met de beleidsinspanningen om de lastendruk aan de onderkant van het loongebouw te verminderen.<sup>196</sup> Als gevolg van de toenemende vergrijzing en de daarmee gepaard gaande stijging van de zorgkosten neemt deze druk alleen maar toe.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.4.2 is verder geconstateerd dat 65-plussers netto-ontvangers zijn. Daar is ook geconstateerd dat de stijging in de collectieve lasten nagenoeg geheel aan het groeiend aandeel 65-plussers in de bevolking kan worden toegeschreven. De vergrijzingskosten bestaan uit een stijgende AOW-last en stijgende kosten voor de gezondheidszorg voor ouderen. De vergrijzingskosten kunnen (deels) worden opgevangen door onder anderen het afschaffen van de premievrijstelling voor 65-plussers. De 65-plussers betalen ook onder het huidige systeem al een Anw-en AWBZ-premie, zodat ten aanzien van die volksverzekeringen de discussie over het al dan niet afschaffen van de premievrijstelling voor 65-plussers niet speelt.

Volgens Caminada is fiscalisering van de AOW-premie (hij bedoelt hier waarschijnlijk op afschaffing van de premievrijstelling van 65-plussers) een logisch gevolg van een uniform tarief. De fiscalisering zal het financiële draagvlak van de sociale zekerheid vergroten, wat gewenst is gegeven de vergrijzing van de maatschappij.<sup>197</sup> Het past mijns inziens ook in de solidariteitsgedachte die aan de volksverzekeringen ten grondslag ligt. Anders dan bij de werknemersverzekeringen, speelt het verzekeringskarakter bij de volksverzekeringen feitelijk geen enkele rol meer (zie hfdst. 2, par. 2.3.3.2). Afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers stuit mijns inziens niet op theoretische bezwaren.

Stevens is van mening dat fiscalisering vooral gewenst is om het draagvlak voor de collectieve sector te vergroten in een vergrijzende samenleving. Naast het veiligstellen van de AOW in de toekomst, wordt met afschaffing van het

196. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 360.

197. C.L.J. Caminada, 'Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen', in: *Fisikaal* (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006, p. 10-12.

bijzondere tarief van 65-plussers een sterke prikkel weggenomen om inkomen tot na de pensioendatum te verschuiven. Tot slot is leeftijd volgens Stevens geen goede maatstaf voor draagkracht en drukverdeling.<sup>198</sup> Ook Van Arendonk pleit voor afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers. Hij ziet geen reden waarom de huidige lagere tarieven in de eerste twee schijven gehandhaafd moeten worden.<sup>199</sup> In het verleden is over de aanvullende pensioenen en lijfrente uitkeringen vanwege de omkeerregel geen AOW-premie geheven. Door afschaffing van de verlaagde tarieven vindt deze uitgestelde heffing alsnog plaats. Hij merkt in dit verband op dat de AOW-uitkering zelf als een minimumvoorziening gelijk aan het bijstandsniveau moet worden gezien. Door de netto-netto koppeling wordt de bruto uitkering verhoogd, zodat voor hen de afschaffing van de premievrijstelling voor de AOW voor de gepensioneerden zonder aanvullend pensioen geen effect zou hoeven hebben (zie echter hierna).

Met de invoering van de houdbaarheidsbijdrage per 1 januari 2011 (zie hfdst. 5, par. 5.2.3) is een begin gemaakt om de lastendruk geleidelijk over een groter deel van de bevolking te spreiden. Stevens c.s. constateren in dit verband dat met de houdbaarheidsbijdrage een verdere stap is gezet op weg naar fiscalisering van de AOW-premie. De fiscaliseringscomponent zit volgens hen goed verstopt in de geleidelijke versmalling van de tweede tariefschijf van de inkomensheffing.<sup>200</sup> Zij zijn echter – anders dan nu volgens de wettelijke regeling het geval is – van mening dat degenen die voor 1 januari 1946 zijn geboren niet moeten worden ontzien. Ten onrechte worden zij ontzien op grond van het argument dat zij zich niet op deze wijziging hebben kunnen voorbereiden. Belastingplichtigen moeten zich volgens hen in de loop van hun leven meteen instellen op tal van tariefsaanpassingen. Er is daarom onvoldoende reden om de bedoelde groep ouderen vrijwaring te verlenen bij de geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie. Daarnaast voorzien zij gedurende een langere periode uitvoeringsproblemen door twee tariefslijnen voor 65-plussers naast elkaar te hanteren. Zij pleiten voor een gefaseerde tariefuitruil tussen AOW-premie en belasting.

In de Voorjaarsnota 2006 is een overzicht gegeven van de inkomenseffecten indien de AOW in één keer zou worden gefiscaliseerd zonder dat er compenserende maatregelen zouden worden getroffen.<sup>201</sup> Uit het overzicht kan worden afgeleid dat een directe fiscalisering van de AOW (nagenoeg) geen financiële gevolgen heeft voor 65-plussers met een inkomen op minimumniveau. Dit wordt veroorzaakt door de netto-netto koppeling, als gevolg waarvan de bruto AOW-uitkering wordt verhoogd. De grootste inkomensachteruitgang bestaat volgens de Voorjaarsnota 2006 bij de 65-plusser met

198. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 362.

199. H.P.A.M. Arendonk, *Fiscalisering van de vergrijzing, in Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 44.

200. L.G.M. Stevens en C.L.J. Caminada, *Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: SDU 2009, p. 163.

201. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 560, nr. 4, p. 3-4.

een inkomen rond het maximumpremie-inkomen van destijds € 30.631. Voor hen bedraagt de inkomensachteruitgang maximaal 16%. Het CPB heeft daarnaast in juni 2008 een notitie uitgebracht waarin de inkomenseffecten zijn berekend ingeval de AOW geleidelijk (van 2011 tot en met 2025) zou worden gefiscaliseerd.<sup>202</sup> Het CPB constateert – net als de wetgever deed in de Voorjaarsnota 2006 – dat volledige fiscalisering van de AOW zonder compensatieregeling tot sterke negatieve inkomenseffecten leidt. Volgens het CPB blijven de inkomenseffecten beperkt of vallen als gevolg van de gemiddelde koopkrachtverbetering van de 65-plussers mogelijk geheel weg, indien de fiscalisering geleidelijk plaatsvindt, dan wel dat indien compenserende maatregelen worden genomen. Hoewel deze ramingen uitgaan van het feit dat de huidige tariefstructuur gehandhaafd blijft, geven ze wel een indicatie van het feit dat directe volledige afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers tot aanzienlijke inkomenseffecten kan leiden bij gepensioneerden met een aanvullend pensioen tot ongeveer € 20.000. Een lager tarief voor de loonsomheffing (en de inkomstenbelasting) leidt tot een lager inkomenseffect dan in bovenstaande notities is weergegeven.

De Mooij c.s. concluderen dat als de fiscalisering geleidelijk wordt ingevoerd, de inkomenseffecten als gevolg van een groeiende economie op een acceptabele wijze in het heffingstelsel kunnen worden ingepast, terwijl tegelijkertijd het generatieconflict tussen jong en oud wordt verzacht.<sup>203</sup> Ook zij gaan uit van de huidige tariefstructuur, waarbij alleen de premievrijstelling voor 65-plussers is afgeschaft.

Met Stevens c.s. ben ik van mening dat er – in tegenstelling tot de regeling inzake de houdbaarheidsbijdrage – er geen reden is om de huidige 65-plussers volledig te ontzien. De eenvoud van de structuur wordt gediend, indien de premievrijstelling voor 65-plussers met een beroep op de solidariteit wordt afgeschaft. Ten aanzien van gepensioneerden met een aanvullend pensioen tot €20.000 kan vervolgens – ter beperking van de negatieve inkomensgevolgen – eventueel tijdelijk een compensatieregeling worden ingevoerd. Aangezien individuen hun pensioen veelal van diverse instellingen krijgen, wordt het administratief erg bewerkelijk om deze compenserende regeling in de (tarief) structuur van de loonsomheffing in te bouwen. Immers, wil deze compenserende regeling correct kunnen worden toegepast, dan zal het voor de uitbetalende instantie noodzakelijk zijn kennis te hebben van de volledige inkomenspositie van het individu. Een dergelijke compensatieregeling grijpt aan bij de draagkracht van een individu. De draagkracht van een individu wordt naast het pensioeninkomen ook bepaald door de omvang van het vermogen dat ze hebben. Een persoon met uitsluitend een AOW maar overigens wel een groot box III vermogen zou bezien vanuit de solidariteitsgedachte

202. Centraal Plan Bureau, *Notitie Effecten van participatiebeleid*, 6 juni 2008, par. 2.6.2.

203. R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, 'Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet', *WFR* 2006/275.

geen compensatie voor de afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers hoeven te krijgen. De inkomstenbelasting is mijns inziens dan ook bij uitstek de plek waar draagkracht compenserende regelingen moeten worden geëffectueerd. Daarnaast is de werkgever bij draagkrachtcorrectie geen partij; het is een aangelegenheid tussen overheid en individu. De Belastingdienst kan via een toeslag of voorlopige teruggaaf op basis van de inkomens- en vermogenspositie uit het voorgaande jaar maandelijks een voorschot aan het individu uitbetalen. Bij de aangifte inkomstenbelasting van het desbetreffende jaar wordt dan de eindbalans opgemaakt. Afwikkeling van de compensatieregeling in de inkomstenbelasting heeft als bijkomend voordeel dat de politiek gedwongen wordt een relatief eenvoudige oplossing te kiezen, zodat deze voor de Belastingdienst en de desbetreffende individuen uitvoerbaar blijft. Een dergelijke benadering past mijns inziens in het voorstel uit het rapport *Brede Heroverwegingen*, dat het concept van de voor ingevulde aangifte inkomstenbelasting maximaal moet worden uitgerold.<sup>204</sup>

Voor de loonsomheffing heeft bovenstaande tot gevolg dat de huidige premievrijstelling voor 65-plussers wat betreft de premiecomponent voor de volksverzekeringen komt te vervallen. In hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.3 ga ik verder in op de mogelijke fiscalisering (vervanging van de premieheffing door belastingheffing) van de premies volksverzekeringen.

#### 3.5.4.1.3 *Mogelijkheid afschaffing leeftijdsgrens voor de werknemersverzekeringen*

Indien de leeftijdsgrens van 65 jaar voor de personenkring werknemersverzekeringen zou komen te vervallen zou een verdergaande minimalisering van de onderlinge afwijkingen tussen de onderscheiden wetgevingsgebieden kunnen worden gerealiseerd. Er wordt een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek bereikt, omdat alle loon uit tegenwoordige arbeid volledig aan de loonsomheffing zou zijn onderworpen zonder dat er onderscheid gemaakt hoeft te worden naar leeftijd van de opdrachtnemer. Afschaffing van de leeftijdsgrens voor de werknemersverzekeringen betekent in beginsel dat er premieplicht ontstaat over het inkomen dat door 65-plussers genoten wordt uit een kwalificerende reguliere arbeidsverhouding. Daarnaast kunnen er mogelijk ook uitkeringsrechten ontstaan. Indien dit door de wetgever ongewenst wordt geacht, zou een beperking in het uitkeringsloon aangebracht kunnen worden doordat bijvoorbeeld het recht op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen wordt gekort met een bestaand recht op AOW-uitkering en/of ouderdomspensioen. Dit levert aan de heffingenkant van de werknemersverzekeringen een vereenvoudiging op.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.2 is echter geconstateerd dat de werknemersverzekeringen kunnen worden beschouwd als een collectieve verzekering

204. *Rapport brede heroverwegingen*, nr. 16 *Uitvoering belasting- en premieheffing*, april 2010, p. 51.

tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van bepaalde sociale risico's, waarin vergaande vormen van solidariteit zijn doorgevoerd, maar waarbij het equivalentiebeginsel nog steeds een – zij het aan het solidariteitsbeginsel ondergeschikte – rol speelt. Het past mijns inziens niet in het model van de werknemersverzekeringen om risico's die niet worden verzekerd in de premievaststelling te betrekken. Immers, indien een verzekeraar een auto WA moet verzekeren, zal deze in de premiestelling ook geen rekening hebben gehouden met eventuele schade die aan het te verzekeren voertuig zelf kan optreden. Het past dan ook niet de solidariteit voor de werknemersverzekeringen zo ver door te voeren dat personen die geen risico op het te verzekeren inkomensverlies hebben, wel als subject voor de premieheffing worden aangemerkt. 65-plussers – ook zij die na hun pensionering doorwerken – lopen feitelijk geen risico meer van inkomensverlies als gevolg van een in te treden sociaal risico aangezien ze vanaf het moment dat ze 65 jaar worden recht hebben op een AOW-uitkering en eventueel een aanvullend pensioen. In de verzorgingsbehoefte is in zoverre voorzien.

Omdat 65-plussers al een AOW-uitkering (en veelal een aanvullend pensioen) hebben, kan worden gesteld dat er ten aanzien van die werknemers geen maatschappelijke behoefte bestaat om hen via de werknemersverzekeringen te verzekeren tegen het risico van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Op basis van de huidige wettelijke regelingen hebben 65-plussers om die reden ook geen recht op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen. Omdat de desbetreffende sociale risico's ten aanzien van werknemers van 65 jaar en ouder niet langer bestaat, is het mijns inziens op grond van het equivalentiebeginsel gerechtvaardigd hen ook uit te sluiten van de premieplicht. Met deze uitzondering wordt de eenvoud in uitvoering echter niet heel erg beperkt, aangezien de 65-plussers die in dienstbetrekking zijn op eenvoudige wijze van de premieheffing werknemersverzekeringen zijn uit te zonderen, zodat dat daarvoor aanzienlijke administratieve handelingen verricht hoeven te worden.

Onderdeel van dit onderzoek is of de premieheffing werknemersverzekeringen kan worden omgevormd tot een aparte premiesomheffing die wordt geheven naast de loonsomheffing die de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen moet vervangen. In zoverre blijft ook bij de loonsomheffing de premieheffing werknemersverzekeringen een afzonderlijke heffing. Ten aanzien van deze premiesomheffing kan de 65-plusser eenvoudig als subject van heffing worden uitgesloten, terwijl deze wel als subject voor de overige grondslagen in de loonsomheffing kwalificeert. Zeker indien de premie voor de werknemersverzekeringen volledig van de werkgever wordt geheven, kan het verzekeringskarakter voor de werknemersverzekeringen gerespecteerd blijven. De werkgever sluit dan als het ware een collectieve verzekering voor zijn werknemers, waarbij de verschuldigde premie kan worden berekend op basis van de gehele loonsom van alle werknemers jonger van 65 jaar (zie hfdst. 5).



Gegeven het karakter van de werknemersverzekeringen stel ik voor deze uitzonderingspositie onder de loonsomheffing te handhaven. Het enige onderscheid dat in de salarisadministratie moet worden gemaakt is dat alle loon (zowel uit tegenwoordige als uit vroegere dienstbetrekking) genoten door 65-plussers van de premiegrondslag voor de werknemersverzekeringen (de premiesom) wordt uitgesloten. Softwarematig is deze groep in beginsel automatisch uit te zonderen van de premieheffing werknemersverzekeringen, zodat de eenvoud in uitvoering door deze uitzondering niet wordt geschaad.

#### 3.5.4.2 *Genieters van loon uit vroegere dienstbetrekking*

Loon uit vroegere dienstbetrekking onderscheidt zich van loon uit tegenwoordige dienstbetrekking in die zin dat het geen direct verband heeft met bepaalde verrichte arbeid of met in een bepaald tijdvak te verrichten arbeid en daarvoor een rechtstreekse beloning vormt.<sup>205</sup> Anderzijds komt deze beloning wel direct voort uit de werkgevers-werknemersrelatie. De enige uitzonderingen hierop zijn de op grond van artikel 34 van de Wet LB 1964 aangewezen gevallen (zie par. 3.5.4.2.1).

De genieter van loon uit vroegere dienstbetrekking valt binnen het bereik van de Wet LB 1964. Ook voor de premieheffing volksverzekeringen geldt dat loon uit vroegere dienstbetrekking in de heffing wordt betrokken, tenzij – voor zover het de AOW betreft – de genieter de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.<sup>206</sup> Bij de premieheffing werknemersverzekeringen geldt ook dat slechts tot het subjectbereik wordt gerekend de werknemer jonger dan 65 jaar. Echter voor deze verzekeringen wordt loon uit vroegere dienstbetrekking via een objectvrijstelling buiten de premieheffing gebracht.<sup>207</sup> Een dergelijke objectvrijstelling is voor de premieheffing volksverzekeringen overigens niet opgenomen, zodat loon uit vroegere dienstbetrekking genoten door een individu die voor zover het de AOW betreft de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt, wel tot die grondslag behoort.

Bij de subjectafbakening van de loonsomheffing neem ik als hoofdregel dat alleen ondernemers in de zin van de Wet IB 2001 niet onder het bereik van de loonsomheffing vallen.<sup>208</sup> De genieter van loon uit vroegere dienstbetrekking valt in zoverre in beginsel onder het bereik van de loonsomheffing. Of – gegeven de aan dit onderzoek ten grondslag liggende criteria – de objectvrijstelling zoals die nu voor de premieheffing werknemersverzekeringen geldt

205. HR 21 juni 2000, *BNB* 2000/271.

206. Art. 6 AOW jo. art. 6 en art. 7 lid 2 lid, Wfsv.

207. Art. 3 WW jo. art. 16 lid 2 onderdeel a Wfsv.

208. De beperkingen van het subjectbereik uit par. 3.5.3.2 en 3.5.4 zijn in dit verband niet van belang.

voor de loonsomheffing wordt gecontinueerd, onderzoek ik in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.5.

#### 3.5.4.2.1 *Oneigenlijke dienstbetrekking*

De oneigenlijke dienstbetrekkingen van artikel 34 van de Wet LB 1964 zijn ingevoerd met het oog op vereenvoudiging van de belastingheffing en premies volksverzekeringen. Aan een deel van de uitkeringen die onder deze regeling vallen heeft helemaal geen arbeidsrelatie ten grondslag gelegen, zodat ze niet automatisch onder het regime van loon uit vroegere dienstbetrekking vallen. In de huidige situatie vallen vooral lijfrente-uitkeringen en socialezekerheidsuitkeringen onder deze bepaling. Deze 'oneigenlijke dienstbetrekkingen' vallen niet onder het bereik van de werknemersverzekeringen. Afschaffing van deze regelingen voor de loonsomheffing leidt niet tot een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek, maar zal juist het tegenovergestelde effect bewerkstelligen. In plaats van heffing aan de bron wordt dan iedere genierter afzonderlijk in de heffing betrokken. De bepalingen uit artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 10 van het Uitv.besl. LB 1965 blijven voor de subjectafbakening van de andere de werknemers- en werkgeversloonsomheffing gehandhaafd, ter voortzetting van de huidige situatie. Omdat aan deze 'oneigenlijke dienstbetrekkingen' geen arbeidsrelatie ten grondslag ligt, hoeven ze niet onder het bereik van de werknemersverzekeringen te vallen. Immers, een dekking tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid ligt bij deze categorie niet voor de hand. Ik stel dan ook voor om de oneigenlijke dienstbetrekkingen niet onder het subjectbereik van de premiesomheffing te brengen. Bovenstaande komt erop neer dat de oneigenlijke dienstbetrekkingen onder de loonsomheffing op gelijke wijze als in de huidige systematiek worden behandeld.

#### 3.5.4.2.2 *Genieters van loon uit een (bestaande of) vroegere dienstbetrekking van een ander*

Genieters voor loon uit een bestaande of vroegere dienstbetrekking van een ander vallen onder het bereik van zowel de loonbelasting als de volksverzekeringen. Ze gelden echter niet als heffingssubject voor de werknemersverzekeringen (zie par. 3.2.3). Degene die het voordeel geniet, is niet degene die de arbeidsrelatie is aangegaan. Daarom bestaat gegeven het karakter van de werknemersverzekeringen ten aanzien van deze genierter geen noodzaak hem als verzekerde voor de werknemersverzekeringen aan te merken. Genieters van loon uit een bestaande of vroegere dienstbetrekking van een ander reken ik daarmee niet binnen het subjectbereik van de premiesomheffing.

### 3.5.4.3 Meewerkende kinderen

Bij de subjectafbakening van de loonsomheffing neem ik de afwezigheid van zelfstandigheid als uitgangspunt. Dit heeft tot gevolg dat alle meewerkende kinderen die ten aanzien van die werkzaamheden niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 worden aangemerkt, onder de loonsomheffing vallen. De fictie die in de Wet LB 1964 is opgenomen hoeft niet te worden gehandhaafd, omdat arbeidsrelaties die nu onder deze fictie vallen, bij de subjectafbakening van de loonsomheffing al onder de hoofdregel vallen. De achtergrond van deze fictie was destijds dat de wetgever het gebruik van de premievrijstelling- en reductieregeling, die bedoeld was voor zelfstandigen, te voorkomen. Deze regeling is later omgezet in de invorderingsvrijstelling, die op zijn beurt met de invoering van de Wet IB 2001 geleidelijk is afgeschaft. Het belang van de fictie is daarmee komen te vervallen.<sup>209</sup> Indien het meewerkend kind niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 is aan te merken, zal er in het door mij voorgestelde stelsel van loonsomheffing wel toegang tot de werknemersverzekeringen ontstaan. Feitelijk kan dit recht echter alleen geëffectueerd worden indien aan alle voorwaarden in de desbetreffende materiewet is voldaan en er in de referentieperiode voldoende inkomen is genoten. Daarbij komt dat het tegenwoordig niet meer zo vanzelfsprekend is om in de zaak van de ouder(s) mee te werken als vroeger het geval was, zodat het aantal mogelijke gevallen naar verwachting beperkt is. Daarnaast heeft de regering voor de herziening van de personenkring voor de werknemersverzekeringen als uitgangspunt geformuleerd dat de regeling zo generiek mogelijk moet zijn, waarbij alleen zwaarwegende argumenten een uitbreiding of beperking ten opzichte van de hoofdregel kunnen rechtvaardigen.<sup>210</sup> Dit door de regering gekozen uitgangspunt past in mijn criterium 'eenvoud in uitvoering', op grond waarvan ik streef naar minder gedetailleerde regels en minder verschillen tussen de regels voor de loonbelasting en sociale verzekeringen. In dat licht bezien is het mijns inziens gerechtvaardigd de fictie voor de meewerkende kinderen te elimineren en hen onder het bereik van de loonsomheffing te brengen. Dit leidt tot een eenvoudiger en overzichtelijker subjectafbakening.

### 3.5.4.4 Commissaris

In paragraaf 3.5.3.1 is beschreven dat inkomsten uit een arbeidsrelatie bij het door mij voorgestelde heffingssysteem slechts als winst uit onderneming, dan wel als onderworpen aan de loonsomheffing aangemerkt kan worden. De tussencategorie – thans resultaat uit overige werkzaamheid – komt ten aanzien van inkomsten uit arbeid te vervallen. Gevolg hiervan is dat gekozen moet

209. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *De dienstbetrekking in driefvoud* (FM 127), Deventer: Kluwer 2008, p. 215.

210. Zie par. 3.3.1.3.

worden om het inkomen van de commissaris onder te brengen binnen het domein van de loonsomheffing of onder het regime van winst uit onderneming te scharen. Het inkomen van de commissaris is in de regel niet als winst uit onderneming aan te merken, zodat het zonder meer toepassen van het winstregime niet voor de hand ligt. Bij de subjectafbakening van de loonsomheffing hanteert ik de afwezigheid van zelfstandigheid als onderscheidend criterium. Alle arbeidsrelaties vallen binnen het bereik van de loonsomheffing, tenzij de opdrachtnemer zijn werkzaamheden als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 verricht. De commissaris valt daarmee binnen de subjectafbakening van de loonsomheffing, tenzij hij – conform de in paragraaf 3.2.3.6 aangehaalde jurisprudentie – deze werkzaamheden als ondernemer verricht, dan wel gebruikmaakt van de door mij voorgestelde mogelijkheid tot opting out (zie par. 3.5.3.2). Gevolg van deze benadering is, dat de commissaris in beginsel ook onder het bereik van de werknemersverzekeringen valt. Feitelijk kan het uitkeringsrecht echter alleen geëffectueerd worden indien aan alle voorwaarden in de desbetreffende materiewetten is voldaan en er in de referentieperiode voldoende inkomen is genoten. De redenen die de regering indertijd heeft aangedragen waarom de uitzondering voor commissarissen gehandhaafd zou moeten worden, zijn – gegeven de uitgangspunten voor de subjectafbakening van de loonsomheffing – niet voldoende om de huidige uitzonderingspositie te rechtvaardigen. De eerste reden voor de uitzonderingsregel zou zijn dat er in het geheel geen sprake is van ondergeschiktheid of afhankelijkheid. Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing is dit geen relevant criterium meer. Doorslaggevend is dat een persoon ondernemer dient te zijn in de zin van de Wet IB 2001. Dat zijn commissarissen in de regel niet.<sup>211</sup> De tweede reden die de regering heeft aangevoerd om de uitzonderingspositie in stand te houden, is dat de positie van de commissaris maatschappelijk gezien in het geheel niet vergelijkbaar is met die van een werknemer. In de laatste decennia is de variëteit aan soorten arbeidsrelaties zodanig kleurrijk geworden, dat er nu vele soorten opdrachtnemers zijn die maatschappelijk niet echt vergelijkbaar zijn met de reguliere werknemer. Toch worden zij in de huidige situatie veelal gelijk gesteld met de reguliere werknemer. Een voorbeeld hiervan is de interim-manager. Ook dat argument is dus mijns inziens niet voldoende steekhoudend om de uitzonderlijke positie van de commissaris te rechtvaardigen. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat de wetgever het bereik van de werknemersverzekeringen zo ruim mogelijk wenst te houden (zie par. 3.5.2). Aangezien de arbeidsrelatie van de commissaris als overeenkomst van opdracht kan worden aangemerkt, wordt hij voor de loonsomheffing dienovereenkomstig te behandeld, zodat de arbeidsrelatie van de commissaris slechts buiten het bereik

211. In par. 3.2.3.6 is geconcludeerd dat een commissaris als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kan kwalificeren indien het samenstel van activiteiten van een commissaris een onderneming vormen. Zie in dit verband HR 12 september 2008, nr. 42 915, *BNB* 2008/276 en HR 29 mei 2009, nr. 07/10538, *BNB* 209/219.

van de loonsomheffing valt indien hij als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 is aan te merken.

#### 3.5.4.5 *Pseudowerknemer (opting in)*

Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing geldt dat alle arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing vallen, tenzij de opdrachtnemer als ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting is aan te merken. Handhaving van de huidige mogelijkheid van opting in is in deze benadering ten principale niet meer toepasbaar en handhaaf ik dan ook niet. Met de afschaffing van deze regeling voor de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen wordt tevens een verschil in de subjectafbakening tussen deze beide heffingen en de premieheffing werknemersverzekeringen geëlimineerd.

#### 3.5.4.6 *Deelvisser*

Ik stel voor om deelvisser in beginsel onder de door mij geformuleerde de hoofdregel voor de subjectafbakening voor de loonsomheffing te laten vallen. Ze vallen dan slechts buiten het bereik van de loonsomheffing indien zij als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 zijn aan te merken. Zonder een nadere bepaling vallen ook de deelnemers aan het Sociaal Fonds voor de Maatschapsvisserij binnen het bereik van het door mij voorgestelde subjectbereik. Voor hen geldt nu nog een uitsluiting van de premieheffing werknemersverzekeringen. De CRvB heeft geoordeeld dat deze bijzondere regeling deel uitmaakt van het reguliere Nederlandse socialezekerheidsbestel (zie par. 3.2.4.3). In het kader van eenvoudige wetgeving en overzichtelijkheid van die wetgeving kan overwogen worden dit Sociaal Fonds in de reguliere sociale verzekeringen te laten opgaan. Voor zover dit bijvoorbeeld op grond van internationale regelingen niet mogelijk is, kunnen de financiële middelen van dit fonds wel vanuit de collectieve premieopbrengst worden gefinancierd. Ook in dat geval kan de afzonderlijke positie van de deelvisser worden opgeheven, zodat geen uitzonderingspositie voor de deelvisser noodzakelijk is. Het huidige verschil tussen de loonbelasting en de premieheffing werknemersverzekeringen kan daarmee komen te vervallen.

### 3.5.5 *Bijzondere arbeidsrelaties*

#### 3.5.5.1 *Directeur-aandeelhouder*

In paragraaf 3.3.2 is aandacht besteed aan de positie van de directeur-aandeelhouder. Deze valt onder het bereik van de loonheffingen indien hij werkzaam is voor een vennootschap waarin hij een aanmerkelijk belang in de zin van de Wet IB 2001 heeft. Voor onderworpenheid aan de werknemersverzekeringen

gelden daarentegen de zwaardere vereisten van de Regeling aanwijzing directeur-groootaandeelhouder. Globaal gesproken betekent dit dat de directeur-aandeelhouder doorslaggevende invloed moet kunnen uitoefenen in 'zijn' vennootschap. Uitzondering hierop is de directeur-aanmerkelijkbelanghouder die zijn werkzaamheden voor rekening en risico van 'zijn' vennootschap verricht en in dat kader beschikt over een VAR-dga. Via die weg kan onderworpenheid aan de werknemersverzekeringen worden voorkomen door aandeelhouders die ten minste 5% van het aandelenkapitaal van de vennootschap bezitten. Anderzijds wordt via de jurisprudentie indirect de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen uitgebreid.<sup>212</sup> Het komt regelmatig voor dat directeur-aandeelhouders via hun personal holding – waarin zij in de regel een 100% belang hebben – participeren in een andere vennootschap. Dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen ertoe leiden dat er indirect ongelijke aandelenverhoudingen ontstaan in de vennootschap waarin uiteindelijk wordt deelgenomen. Uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie valt af te leiden dat de CRvB in dergelijke situaties ondergeschiktheid aanwezig kan achten, met als gevolg dat er een dienstbetrekking aanwezig wordt geacht tussen de directeur-groootaandeelhouder en de vennootschap waarin via de personal holding wordt deelgenomen.

Om de huidige ongelijke behandeling van directeuren-aandeelhouders in beide wetgevingsgebieden bij de subjectafbakening van de loonsomheffing te elimineren, zijn de volgende benaderingen denkbaar. Als eerste alternatief zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen directeuren-aandeelhouders die geen doorslaggevende invloed in de vennootschap hebben – en daarmee aan de loonsomheffing onderworpen zijn – en directeuren-aandeelhouders die wel over dergelijke doorslaggevende invloed beschikken en daarmee als ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting zouden kunnen worden behandeld. Een tweede alternatief om de huidige ongelijkheid op te lossen is dat de directeuren-aandeelhouders volledig aan alle heffingen onderworpen worden, ongeacht de omvang van hun aandelenbelang. Beide oplossingsrichtingen worden hierna geanalyseerd.

#### 3.5.5.1.1 *Mate van invloed in vennootschap bepalend voor al dan niet onderworpenheid*

Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing hanteer ik als hoofdregel dat in beginsel elke arbeidsrelatie aan de loonsomheffing is onderworpen, tenzij de opdrachtnemer ondernemer is in de zin van de Wet IB 2001. Kenmerkend van

212. CRvB 1 juli 1999, nr. 97/7569, V-N 1999/39.12 en CRvB 1 maart 2001, nr. 98/8272, V-N 2001/23.38. Zie G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 1.3.0. Daar wordt opgemerkt dat deze rechtspraak in de praktijk als zeer belemmerend wordt ervaren voor samenwerkingsverbanden van rechtspersonen.

de directeur-aandeelhouderssituatie is nu juist dat de onderneming voor rekening en risico van de vennootschap wordt gedreven. De arbeidsrelatie tussen de directeur-aandeelhouder en de vennootschap zou in zoverre nagenoeg altijd tot onderworpenheid aan de loonsomheffing leiden. De positie van een directeur-aandeelhouder heeft altijd op bijzondere aandacht van de kant van de wetgever kunnen rekenen, omdat hij zich enerzijds veelal ondernemer voelt (en zich veelal als zodanig gedraagt) en zich anderzijds (veelal door de wettelijke bepalingen) als werknemer moet gedragen. De scheidslijn tussen beide hoedanigheden wordt in sterke mate bepaald door de mate van invloed die de directeur-aandeelhouder op het beleid van de vennootschap en op zijn positie binnen die vennootschap uit kan oefenen. Een directeur-aandeelhouder die slechts 5% van de aandelen heeft, is materieel meer vergelijkbaar met een reguliere werknemer, terwijl een directeur-aandeelhouder met een 100% belang materieel meer vergelijkbaar is met de ondernemer in de zin van de Wet IB 2001. In de huidige situatie wordt deze scheidslijn voor de werknemersverzekeringen materieel gelegd bij het punt waarop de aandeelhouder doorslaggevende zeggenschap binnen de vennootschap heeft. Deze scheidslijn kan in beginsel ook als uitgangspunt dienen bij het trekken van de lijn voor de subjectafbakening van de loonsomheffing om te bepalen welke directeurs-aandeelhouders aan de loonsomheffing onderworpen zouden moeten zijn en welke niet. Consequentie is dat indien een directeur-aandeelhouder geen doorslaggevende zeggenschap in zijn vennootschap heeft, hij materieel gezien vergelijkbaar is met een werknemer en als zodanig onder het bereik van de loonsomheffing wordt gebracht. De fictie van artikel 2h van het Uitv.besl. LB 1965 is daarvoor dan niet nodigen hoeft derhalve niet te worden gehandhaafd.<sup>213</sup>

Anderzijds dient een directeur-aandeelhouder dan als zelfstandige in de zin van de loonsomheffing aangemerkt te worden indien hij materieel gezien doorslaggevende zeggenschap in de vennootschap heeft. De Regeling aanwijzing directeur-groootaandeelhouder en de jurisprudentie zou in dit verband als uitgangspunt kunnen worden genomen. De directeur-aandeelhouder die op grond daarvan als zelfstandige kwalificeert, is niet onderworpen aan de loonsomheffing, met als gevolg dat hij eveneens niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Daarnaast is hij dan slechts onderworpen aan de inkomstenbelasting en volksverzekeringen (beide via heffing bij wijze van aanslag). In paragraaf 3.5.3.1 is verdedigd dat de categorie resultaat uit overige werkzaamheden voor zover die betrekking heeft op het verrichten van arbeid bij de invoering van de loonsomheffing kan komen te vervallen. Aangezien een directeur-aandeelhouder met doorslaggevende invloed materieel vergelijkbaar

213. In hfdst. 4 wordt onderzocht in hoeverre art. 12a Wet LB 1964 gehandhaafd dient te blijven ten einde het hiervoor beschreven berekenende gedrag van directeur-aandeelhouders in te dammen.

is met een ondernemer, ligt aansluiting bij deze kwalificatie in de inkomstenbelasting voor de hand. In dit verband zou bijvoorbeeld artikel 3.5, tweede lid, van de Wet IB 2001 kunnen worden aangevuld met de bepaling dat voor de toepassing van afdeling 3.2 van de Wet IB 2001 (winst uit onderneming) en de daarop berustende bepalingen onder ondernemer mede wordt verstaan de directeur-aandeelhouder met doorslaggevende invloed in de vennootschap in de zin van de loonsomheffing. Er zal dan wel een fictie vergelijkbaar met de huidige fictief loon regeling van artikel 12a van de Wet LB 1964 (zie hfdst. 4, par. 4.3.2.7) aan het winstbegrip moeten worden toegevoegd, teneinde te voorkomen dat deze directeur-aandeelhouder geen honorarium ontvangt voor de werkzaamheden die hij voor 'zijn' vennootschap verricht en zodoende de winsten in de vennootschap kunnen worden opgepot. De winstfictie kan eventueel buiten toepassing blijven indien ten minste een bepaald percentage van de jaarwinst direct wordt uitgekeerd aan de directeur-aandeelhouder. De directeur-aandeelhouder kan dan de afweging maken of hij de winst in de vorm van dividend in box 2 geniet, dan wel dat hij een fictieve winst in box 1 in aanmerking neemt. Zijn keuze wordt mede beïnvloed door het feit dat de effectieve belastingdruk in box II rond de 40% ligt, terwijl de effectieve druk in box I (in geval van winst uit onderneming) bij een winst van bijvoorbeeld € 100.000 rond de 33% ligt.

Op grond van de hiervoor gegeven analyse worden aandeelhouders die geen doorslaggevende zeggenschap binnen hun vennootschap hebben, gelijkgesteld met werknemers. Voor directeur-aandeelhouders die qua zeggenschap meer vergelijkbaar zijn met ondernemers in de zin van de Wet IB 2001 wordt daarentegen aangesloten bij het winstregime. Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing zou op die manier een relatief eenvoudige scheidslijn worden getrokken, waardoor op voorhand duidelijkheid bestaat over de aard van de arbeidsrelatie van de directeur-aandeelhouder. Echter, het probleem voor de directeur-aandeelhouder met doorslaggevende invloed in de vennootschap wordt verschoven naar de inkomstenbelasting. Daar moeten allerlei aanpalende maatregelen worden getroffen om belastingontwijking te voorkomen (zie hiervoor). De eenvoud van de belastingheffing wordt daarmee per saldo niet gediend. Dat het lastig is om de directeur-aandeelhouder buiten de loonheffing te houden, blijkt ook uit de omstandigheid dat ondanks verschillende pogingen daartoe, elke keer de wetsvoorstellen in die richting voortijdig sneuvelen.<sup>214</sup> In de volgende paragraaf wordt daarom onderzocht in hoeverre het – gegeven de onderzoekscriteria – niet eenvoudiger is de directeur-aandeelhouder onder het bereik van alle loonsomheffing te brengen, ongeacht de omvang van zijn aandelenbelang.

214. Brief van de Staatssecretaris van Financiën 8 november 2007, nr. DGB 2007/05719M, V-N 2007/53.19 respectievelijk *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 206, nr. 28, p. 1-2.



#### 3.5.5.1.2 *Directeur-aandeelhouder onder de loonsomheffing ongeacht omvang aandelenbelang*

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat het buiten de loonsomheffing plaatsen van het deel van de directeuren-aandeelhouders die een doorslaggevende stem in de vennootschap hebben voor de loonsomheffing bevredigend zou kunnen worden vormgegeven, maar per saldo niet tot een vereenvoudiging van wetgeving leidt. In deze paragraaf onderzoek ik of het heffingssysteem eenvoudiger wordt indien alle directeuren-aandeelhouders – ongeacht de omvang van hun aandelenbelang – onder het bereik van de loonsomheffing gebracht worden.

Kenmerkend van een directeur-aandeelhouder is dat de onderneming feitelijk wordt gedreven door de vennootschap. De aandeelhouder kan slechts als vertegenwoordiger van die vennootschap optreden teneinde de ondernemingsbelangen te behartigen. In de huidige situatie leidt de positie van een directeur-aandeelhouder slechts tot werknemerschap indien deze in gezagsverhouding staat tot de vennootschap. Voor de werknemersverzekeringen is dat materieel bepaald, terwijl voor de loonheffingen via de fictie van artikel 2h van het Uitv.besl. LB 1965 voor iedere aanmerkelijkbelanghouder die arbeid in zijn vennootschap verricht is bepaald dat hij als werknemer wordt beschouwd. Door de hoofdregel die ik bij de subjectafbakening voor de loonsomheffing hanteer – afwezigheid ondernemerschap in de zin van de Wet IB 2001 – zou zonder nadere regelgeving iedere aandeelhouder die werkzaamheden in zijn vennootschap verricht als werknemer in de zin van de loonsomheffing worden aangemerkt. De fictie van artikel 2h van het Uitv.besl. LB 1965 is in zoverre dan overbodig. Zonder nadere bepalingen betekent een dergelijke benadering een aanzienlijke wijziging in de behandeling van de directeuren-aandeelhouders voor de werknemersverzekeringen (zie par. 3.3.2). De subjectafbakening voor de loonsomheffing wordt echter zonder de bijzondere positie van die categorie aanzienlijk vereenvoudigd. Ook wordt de uitvoerbaarheid van de regeling verbeterd, omdat er geen onderscheid in behandeling wordt gemaakt tussen directeuren-aandeelhouders met verschillende belangen. Op moment dat de aandeelhouder werkzaamheden voor zijn vennootschap verricht, is die arbeidsrelatie aan te merken als arbeidsrelatie die onder het bereik van de loonsomheffing valt, aangezien hij niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kan worden aangemerkt.

In de huidige situatie is de uitsluiting van de werknemersverzekeringen vooral ingegeven vanuit de gedachte dat de directeur-aandeelhouder met een doorslaggevend belang in de vennootschap invloed op zijn socialezekerheidspositie kan uitoefenen en daarmee calculerend gedrag kan vertonen hetgeen tot ongewenst gebruik van de sociale verzekeringen zou kunnen leiden. Mijns inziens is de toegang tot uitkeringen op grond van de WIA en WW voor reguliere werknemers zodanig aangescherpt, dat het gevreesde misbruik door de directeur-aandeelhouders meer theoretisch dan feitelijk van aard zal zijn.

Zo geldt voor de WIA dat de werkgever na een loondoorbetalingsverplichting van twee jaar aan het UWV zal moeten aantonen dat deze samen met de werknemer (directeur-aandeelhouder) voldoende re-integratie-inspanningen heeft geleverd om te voorkomen dat deze werknemer in een uitkeringssituatie terecht komt. Is niet aan deze inspanningsverplichting voldaan, dan volgt een verlengde loondoorbetalingsverplichting. Indien wel aan de re-integratieverplichting is voldaan dan volgt een beoordeling door een arts om vast te stellen wat de resterende verdien capaciteit van de werknemer (directeur-aandeelhouder) is. Bij een resterende verdien capaciteit van meer van 35% bestaat geen recht op een uitkering. Bedraagt deze verdien capaciteit minder dan 20% dan bestaat recht op een (permanente) IVA uitkering (75% laatstverdiende loon). In de tussenliggende mate van verdien capaciteit bestaat slechts recht op een – veel onaantrekkelijkere WGA-uitkering. Om toegang tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering te krijgen moeten dus diverse extern beoordeelde hordes worden genomen. De kans op misbruik is daarmee beperkt, zodat ten aanzien van de WIA in elk geval vanuit het argument van mogelijk misbruik mijns inziens geen voldoende zwaarwegende reden bestaat de directeur-aandeelhouder van de verzekering uit te sluiten.

Voor het recht op een WW uitkering geldt dat aan een minimumwekeneis moet worden voldaan. Deze eis is voor een directeur-aandeelhouder vrij eenvoudig te realiseren. Echter, een belangrijke voorwaarde voor het effectueren van het recht op een WW-uitkering is dat de werknemer (directeur-aandeelhouder) niet verwijtbaar werkloos mag worden. Onder 'verwijtbaar' wordt onder andere verstaan de situatie waarin de werknemer zelf ontslag neemt, dan wel de situatie dat de werknemer om dringende redenen (misdraging, agressie, diefstal) wordt ontslagen. Dergelijke factoren zijn door de directeur-aandeelhouder relatief eenvoudig te beïnvloeden, zodat de toegang tot een WW-uitkering door een directeur-aandeelhouder, gegeven de huidige wetgeving, relatief eenvoudig is te beïnvloeden. Dit is echter mijns inziens niet voldoende zwaarwegend om hem van de verzekering uit te sluiten. Voor een directeur-aandeelhouder met een doorslaggevend belang in 'zijn' vennootschap zou eenvoudig als aanvullende eis gesteld kunnen worden dat hij slechts recht op een WW-uitkering heeft indien op basis van de economische resultaten van de vennootschap aannemelijk gemaakt kan worden dat voortzetting van de arbeidsrelatie niet langer verantwoord is. Feitelijk komt een dergelijke aanvullende voorwaarde erop neer dat een directeur-aandeelhouder met doorslaggevende invloed in de vennootschap slechts recht op een WW-uitkering heeft in de situatie dat deze vennootschap om niet verwijtbare redenen (bijna) failliet gaat. De WW is dan als het ware een echt sociaal vangnet voor deze categorie werknemers. Door een dergelijke aanvullende voorwaarde aan de uitvoeringskant, kan een sterk vereenvoudigde subjectafbakening voor de loonsomheffing worden gerealiseerd. Daarbij komt dat er een bestaand verschil tussen beide wetgevingsgebieden kan worden geëlimineerd. Deze oplossing is mijns inziens te prevaleren boven de oplossing die in paragraaf 3.5.5.1.1 is

beschreven. Voor de loonsomheffing stel ik dan ook voor om alle aandeelhouders die werkzaamheden verrichten voor hun vennootschap te onderwerpen aan de loonsomheffing, ongeacht de omvang van hun aandelenbelang.

### 3.5.5.2 *Artiesten, beroepssporters en buitenlandse gezelschappen*

In paragraaf 3.3.3 is de huidige artiesten- en beroepssportersregeling behandeld. Kort samengevat komt deze regeling erop neer dat alleen buitenlandse artiesten die in een niet verdragsland wonen en in Nederland wonende artiesten die niet over een VAR-wuo of VAR-dga beschikken, onder de loon- en premieheffing zijn gebracht. De in Nederland wonende beroepssporter valt überhaupt niet onder de loon- en premieheffing, tenzij hij een echte dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet LB 1964 is aangegaan. Tot slot vallen alle arbeidsrelaties die zijn aangegaan met een natuurlijke persoon ten hoeve van diens persoonlijke aangelegenheden buiten de regeling.

Op grond van de subjectafbakening zoals ik die tot nu toe voor de loonsomheffing heb afgebakend, vallen dezelfde in Nederland wonende artiesten onder de heffing als op grond van de huidige artiestenregeling het geval is. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens om een sociaal vangnet via de werknemersverzekeringen te effectueren.<sup>215</sup>

Ten aanzien van de in Nederland wonende beroepssporter zou de situatie wel wijzigen, omdat deze onder de huidige regeling in het geheel buiten de loon- en premieheffing is gebracht, tenzij hij werkzaam is in een echte dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet LB 1964. Bij de door mij voorgestelde subjectafbakening voor de loonsomheffing vallen ze zonder nadere bepaling alleen nog buiten het subjectbereik indien ze als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 zijn aan te merken. In het Belastingplan 2007 is de binnenlandse beroepssporter uit de loonbelasting gehaald, omdat de beroepssporters en diens 'werkgevers' de omvangrijke administratieve verplichtingen als groot knelpunt ervaren.<sup>216</sup> Het feit dat de artiesten- en beroepssportersregeling tot veel administratieve lasten leidt, is mijns inziens een niet (voldoende) steekhoudend argument om hen op verzoek buiten het subjectbereik te plaatsen. Bij werkgevers van andere beroepsgroepen – die eveneens met veel administratieve lasten voor de loon- en premieheffing te maken hebben – wordt niet aan een verzoek tot ontheffing tegemoetgekomen. Ik zie dan ook geen reden waarom een beroepssporter wat betreft de onderworpenheid aan de loonsomheffing anders behandeld zou moeten worden dan overige aanbieders van arbeid die niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 zijn aan te

215. Brief Ministerie Financiën, 29 september 2006, nr. DB 2006-00488M, Beantwoording Kamervragen over afschaffing artiestenregeling voor buitenlanders.

216. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 15.

merken, dan wel hun werkzaamheden rechtstreeks zijn overeengekomen met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden.

De derde categorie artiesten en beroepssporters die onder de speciale regeling valt betreft de in een niet-verdragsland wonende artiest of beroepssporter. Deze categorie is opgenomen om zeker te stellen dat de inkomsten voor het optreden van korte duur in Nederland op enigerlei wijze in de heffing wordt betrokken en zodoende belastingontwijking of -ontduiking wordt voorkomen.<sup>217</sup> Op zich is deze argumentatie opmerkelijk, aangezien buitenlandse artiesten en beroepssporters die wel in een verdragsland wonen in het geheel niet in de Nederlandse heffingen worden betrokken, terwijl op grond van de meeste belastingverdragen het heffingsrecht over kortdurende optredens van artiesten en beroepssporters juist aan het bronland – in casu Nederland – wordt toegewezen. Ten aanzien van deze laatste categorie buitenlandse artiesten en beroepssporters geeft Nederland eenzijdig zijn heffingsrecht prijs. Voor de subjectafbakening van loonsomheffing geldt dat er mijns inziens geen steekhoudend argumenten zijn om buitenlandse artiesten en beroepssporters – ongeacht de vraag of ze al dan niet in een verdragsland wonen – buiten het bereik van de loonsomheffing te brengen. Alleen indien deze buitenlandse artiesten als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 kunnen worden aangemerkt, ze een overeenkomst zijn aangegaan met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden, dan wel dat op grond van een internationale regeling het heffingsrecht niet aan Nederland is toegewezen, geldt dat ze niet onder het bereik van de loonsomheffing vallen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de leden van buitenlandse gezelschappen.

In hoofdstukken 4 (object van heffing), 5 (tarief) en 7 (internationale inpasbaarheid) onderzoek ik nader of het bijzondere heffingsregime zoals dat voor de artiesten en beroepssporters geldt, moet worden gehandhaafd, dan wel dat de artiesten en beroepssporters die onder het bereik van de loonsomheffing zijn gebracht volgens het reguliere regime moeten worden behandeld.

### 3.5.5.3 Gemoedsbezwaarden

In paragraaf 3.3.4 is aandacht besteed aan het bijzonder regime voor gemoedsbezwaarden dat voor ongeveer 12.000 individuen in stand wordt gehouden. Het is een politieke afweging of een omslachtig – en in mijn ogen inefficiënt – systeem voor 0,07% van de bevolking gehandhaafd moet blijven.<sup>218</sup> Het is de vraag of levens- of geloofsovertuiging als voldoende zwaarwegend argument kan worden beschouwd om een afwijkende regeling te rechtvaardigen. Op zich staat het ieder individu vrij om al dan niet op grond

217. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 804, nr. 3, par. 5.3.

218. 12.000 gemoedsbezwaarden op 16,49 miljoen inwoners.

van zijn levens- of geloofsovertuiging een beroep op de socialezekerheidsvoorzieningen te doen. De wetgever wil de groep van arbeidsrelaties die onder het bereik van de Wel LB 1964 en de werknemersverzekeringen valt zo ruim mogelijk hebben. Het systeem van de werknemersverzekeringen is gebaseerd op deelname van rechtswege. De wil van het individu is daarbij niet van belang. In de lijn van die gedachte is het voor de hand liggend om ook de levens- of geloofsovertuiging van het individu niet te betrekken bij de beoordeling of al dan niet onderworpenheid aan het wettelijk systeem resulteert. Daarbij komt nog dat in de huidige situatie materieel gezien nog steeds een voorziening wordt getroffen voor de desbetreffende risico's, zodat in feite alleen de tenaamstelling van de verschuldigde heffing is gewijzigd van premie in belasting. Afschaffing van deze regeling leidt ertoe dat een verschil tussen beide wetgevingsgebieden wordt geëlimineerd en dat er een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige systeem ontstaat. Daarbij komt dat het bijzondere regime slechts geldt voor een zeer beperkt deel van de bevolking, wat de extra uitvoeringskosten voor de uitvoeringsinstanties niet rechtvaardigt. Ook past deze uitzonderingspositie mijns inziens niet in de solidariteitsgedachte die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt. Theoretisch is er mijns inziens geen argument om deze regeling te handhaven. Deze uitzondering meen ik voor de subjectafbakening van de loonsomheffing dan ook niet over.

#### 3.5.5.4 Stagiairs

Stagiairs vallen in beginsel slechts onder de loonheffingen en premieheffing werknemersverzekeringen indien zij meer ontvangen dan uitsluitend onderwijs (zie par. 3.2.3.4). Deze regeling kan komen te vervallen indien bij de subjectafbakening van de loonsomheffing wordt uitgegaan van de afwezigheid van zelfstandigheid als onderscheidend criterium. In dat geval vallen alle arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing, tenzij de opdrachtnemer werkzaam is als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 dan wel dat de overeenkomst wordt aangegaan met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden. Een stagiair die meer dan uitsluitend onderwijs ontvangt, zal op basis van die uitgangspunten onder het bereik van de loonsomheffing vallen.<sup>219</sup> Uitgangspunt is dan dat de stagiair verzekerd is voor alle werknemersverzekeringen. In de huidige situatie valt een stagiair echter niet onder de dekking van de WW met het argument dat er van wordt uitgegaan dat hij na afloop van de stage weer terugkeert in het onderwijs. Indien hij terugkeert in het onderwijs, is hij niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt en heeft hij geen recht op een WW-uitkering. Indien de stagiair niet terugkeert in het onderwijs – en beschikbaar is voor de arbeidsmarkt – kan er feitelijk slechts recht op een uitkering ontstaan indien aan de wekensis is

219. In hfdst. 4 wordt onderzocht in hoeverre het genieten van onderwijs als uitzondering op de grondslag moet worden opgenomen.

voldaan en voor zover hij een belastbare beloning heeft ontvangen.<sup>220</sup> Met het onder het bereik van de loonsomheffing brengen van stagiairs die meer ontvangen dan alleen onderwijs is nog niet gezegd zij feitelijk hun rechten kunnen effectueren, zodat er ten opzichte van de huidige situatie niet veel verandert. Het is mijns inziens niet bezwaarlijk de stagiairs onder de reguliere regeling voor de subjectafbakening van de loonsomheffing te brengen.

De stagiair die geen civielrechtelijke dienstbetrekking heeft, is nu expliciet uitgesloten van de WIA, omdat hij gedekt wordt tegen het risico van arbeidsongeschiktheid via de Wajong. Ook voor deze groep geldt dat hij bij de voorgenomen vormgeving ten aanzien van de subjectafbakening voor de loonsomheffing verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Indien het vanuit politieke overwegingen wenselijk is om stagiairs enzovoort niet onder de WIA, maar onder de Wajong te laten vallen, dan zou dit expliciet in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de WIA geregeld kunnen worden. Dit laat onverlet dat voor de loonsomheffing geen uitzondering gemaakt hoeft te worden. Feitelijk vindt er slechts premieheffing plaats indien de stagiair meer ontvangt dan alleen onderwijs. De afzonderlijke regeling voor stagiairs wordt onder de loonsomheffing niet gecontinueerd.

#### 3.5.5.5 *Gelijkgestelden*

In paragraaf 3.2.3.10 is de gelijkgesteldenregeling behandeld. Op grond van deze veegbepaling worden arbeidsrelaties die niet op basis van een andere wettelijke bepaling onder het bereik van de loon- en premieheffing zijn gebracht alsnog onder het subjectbereik gebracht indien deze arbeidsrelatie maatschappelijk met de arbeidsrelatie van een werknemer gelijk kan worden gesteld. Als gevolg van de tot nu toe geformuleerde subjectafbakening voor de loonsomheffing is deze veegbepaling niet langer noodzakelijk. Immers, slechts ondernemers in de zin van de Wet IB 2001, arbeidsrelaties aangegaan met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden en nevenfuncties met een beperkte omvang vallen buiten het bereik van de loonsomheffing.

#### 3.5.5.6 *Politieke ambtsdragers*

Onder de huidige regelgeving worden politieke ambtsdragers niet als werknemer in de zin van de loon- en premieheffing aangemerkt. De reden dat zij thans van de werknemersverzekeringen zijn uitgezonderd is dat er voor hen een aparte wettelijke regeling is getroffen en dat dubbele verzekeringsplicht

220. Eventueel kan het recht op uitkering voor stagiairs worden uitgesloten door hen toe te voegen aan de uitsluitingsgronden van art. 19 WW.

niet gewenst is.<sup>221</sup> Dit is geen voldoende argument om de politieke ambtsdragers buiten het bereik van de loonsomheffing te houden.

Politieke ambtsdragers zijn niet aan te merken als ondernemers in de zin van de Wet IB 2001.<sup>222</sup> Ook is de arbeidsrelatie van hen niet aan te merken als een arbeidsrelatie die is aangegaan met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden. In beginsel vallen zij daarom binnen het bereik van de door mij voorgestelde subjectafbakening voor de loonsomheffing.<sup>223</sup> Slechts indien de politieke functie als nevenfunctie in de zin van paragraaf 3.5.3.2.2 kan worden aangemerkt, zou de politieke ambtsdrager gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot opting out.

Deze benadering ligt in lijn met het initiatief-wetsvoorstel van de SP, waarin wordt voorgesteld de socialezekerheidspositie van politieke ambtsdragers zo veel mogelijk gelijk te stellen met de reguliere regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.<sup>224</sup> Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de rechten en plichten zoals die ook voor overheidswerknemers gelden.

### 3.5.6 Positie van de werkgever

Onder de huidige regelgeving speelt de werkgever/inhoudingsplichtige een prominente rol. Hij is deels zelf als subject aan te merken (zie par. 3.4.1) en daarnaast als inhoudingsplichtige. De werkgever zal ook als subject onder het bereik van de loonsomheffing worden gebracht. In de eerste plaats is dat het geval voor de werkgeversloonsomheffing. Daarnaast is de werkgever als subject van heffing aan te merken voor zover de premiesomheffing net als de huidige premieheffing werknemersverzekeringen van hem wordt geheven. Naast de zelfstandige onderworpenheid aan de loonsomheffing zal de werkgever ook als inhoudingsplichtige aangemerkt blijven voor zover de loonsomheffing van de opdrachtnemer/werknemer wordt geheven (de werknemersloonsomheffing).

221. SER-ervolgadvies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, 16 juni 2006, nr. 06/07, p. 65.

222. Het argument dat vaak gehanteerd wordt is dat politieke ambtsdragers niet in gezagsverhouding zouden staan, omdat ze zonder last en ruggespraak gekozen zijn. Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing is het al dan niet aanwezig zijn van een gezagsverhouding van onderschikt belang, doorslaggevend is of de opdrachtnemer zijn werkzaamheden als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 uitoefent. Dat doen politieke ambtsdragers niet. Daarbij komt dat veruit de meeste politieke ambtsdragers uitsluitend op hun positie beland zijn vanwege hun vaak jarenlange strikte loyaliteit – lees onderworpenheid – aan het regime van hun politieke partij. Van zelfstandigheid is in zoverre zeker geen sprake.

223. De inhoudingen over het loon dat de politieke ambtsdrager geniet kan worden ingehouden door de instantie die thans deze beloning uitbetaald, bijv. de gemeente, de provincie, het ministerie enz.

224. *Kamerstukken II 2008/09*, 32 023, nr. 2. In deze wet sociale zekerheidspositie politieke ambtsdragers wordt voorgesteld.

Momenteel worden de begrippen 'werkgever' en 'inhoudingsplichtige' gehanteerd. Hoewel het theoretisch meer zuiver is om de werkgever met betrekking tot de loonsomheffing die van de opdrachtnemer wordt geheven als 'inhoudingsplichtige' aan te duiden, hanteer ik voor de subjectafbakening van de loonsomheffing slechts de term 'werkgever'. In paragraaf 3.4.1 is geconstateerd dat met de invoering van het begrip 'inhoudingsplichtige' ook een einde werd gemaakt aan de tot dan toe bestaande inconsistentie tussen de loonbelasting en de werknemersverzekeringen. Deze inconsistentie bestond uit het feit dat voor de werknemersverzekeringen een beperktere invulling werd gegeven aan het begrip 'werkgever' dan binnen de fiscaliteit. Voor de loonsomheffing geef ik voor zowel de fiscaliteit als de premieheffing werknemersverzekeringen in beginsel dezelfde reikwijdte aan het subjectbereik (voor de uitzonderingen zie par. 3.5.4.1.3 en 3.5.4.2). Voor het begrip 'werkgever' stel ik voor om voor beide wetgevingsgebieden dezelfde materiële benadering te hanteren. Dit betekent vooral voor de werknemersverzekeringen een verruiming, omdat naast de eigenlijke werkgever ook anderen als werkgever in de zin van de loonsomheffing kunnen worden aangemerkt. Met de voorgenomen subjectafbakening voor de loonsomheffing zal eerder dan onder de huidige wetgeving sprake zijn van werkgeverschap. Elke arbeidsrelatie die wordt aangegaan en waarbij ten aanzien van de opdrachtnemer geen sprake is van ondernemerschap in de zin van de Wet IB 2001 (en de overigens hiervoor geformuleerde uitzonderingen) leidt tot werkgeverschap voor de opdrachtgever. Het begrip 'werkgever' voor de loonsomheffing kan als gevolg van de in paragraaf 3.5.1 tot en met paragraaf 3.5.5 gemaakte keuzes als volgt worden gedefinieerd:

*De opdrachtgever wordt voor de loonsomheffing als werkgever aangemerkt ten aanzien van alle arbeidsrelaties, tenzij:*

- a. *de opdrachtnemer is aan te merken als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001;*
- b. *de opdrachtnemer gebruikmaakt van de opting out regeling voor nevenfuncties en beschikt over een geldige VAR-nevenfunctie;*
- c. *de opdrachtgever is aan te merken als natuurlijke persoon die ten behoeve van zijn persoonlijke aangelegenheden een arbeidsrelatie is aangegaan met de opdrachtnemer.*

*In afwijking van het bovenstaande geldt voor de premiesomheffing:*

- a. *dat het werkgeverschap ten aanzien van een persoon eindigt vanaf het moment dat de opdrachtnemer de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt;*
- b. *dat er geen sprake is van werkgeverschap voor zover de arbeidsrelatie is aan te merken als een oneigenlijke arbeidsrelatie (huidige art. 34 Wet LB 1964 jo. art. 10 Uitv.besl. LB 1965).*

Hiervóór werd verdedigd dat het begrip 'werkgever' ten opzichte van de huidige regelgeving moet worden uitgebreid, in die zin dat ook anderen dan



de eigenlijke werkgever als werkgever in de zin van de loonsomheffing kunnen worden aangemerkt. Naast deze uitbreiding blijft ook onder de loonsomheffing het vraagstuk van loon van derden (zie par. 3.4.2) van belang om te bepalen waar de verplichtingen van de werkgever eindigen. In paragraaf 3.4.2 is geconstateerd dat inhoudingsplicht ten aanzien van derden afkomstig loon in de huidige situatie nog niet altijd volstrekt duidelijk is. Vooral ten aanzien van de reikwijdte van de jurisprudentie over het medeweten verschillen de meningen (zie par. 3.4.2). Van Westen heeft gepleit om wettelijk vast te leggen wanneer een werkgever inhoudingsplichtig is ten aanzien van voordelen die derden verstrekken aan zijn werknemers.<sup>225</sup> Aan de hand van de jurisprudentie en wettelijke bepalingen zou deze wettelijke verankering er mijns inziens als volgt uit kunnen zien:

*De opdrachtgever wordt niet als werkgever aangemerkt voor zover voordelen door een werknemer worden genoten die afkomstig zijn van een derde, tenzij:*

- a. *het voordeel is of wordt verstrekt in opdracht of voor rekening van de opdrachtgever;*<sup>226</sup>
- b. *het voordeel afkomstig is van een met de opdrachtgever verbonden lichaam of persoon dat niet al op grond van lid, a is aanmerking is genomen en waarvoor geldt dat het voordeel (mede) betrekking heeft op de arbeidsrelatie met de opdrachtgever;*<sup>227</sup>
- c. *het voordeel door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer is of wordt gelaten, zodat feitelijk sprake is van loon van de opdrachtgever zelf;*<sup>228</sup>
- d. *bij het bepalen van de voor de opdrachtnemer geldende arbeidsvoorwaarden met het ontvangen van voordelen van derden rekening is gehouden, eventueel onder bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen voorwaarden.*<sup>229</sup>

*Onder verbonden lichaam of persoon wordt verstaan de rechtspersoon of natuurlijke persoon die voldoet aan de voorwaarden als opgenomen in artikel 10a, zevende lid, van de Wet LB 1964.*

Door de ruimere definitie van het begrip 'werkgever' en de specifiekere afbakening van het werkgeverschap in geval van derden afkomstig loon, ontstaat een duidelijker en begrijpelijker wettelijke systematiek dan de huidige situatie.

In paragraaf 3.4.3 is aandacht besteed aan de doorbetaaldloonregeling. Deze regeling is onder voorwaarden van toepassing indien een werknemer het loon

225. G.W.B. van Westen, 'Pleidooi voor een wettelijke regeling voor loon van derden', *SR* 2001/35, p. 1285.

226. HR 1 november 2000, nr. 361, *BNB* 2001/ 82, HR 23 maart 2007, nr. 517, *BNB* 2007/168.

227. HR 1 november 2000, nr. 361, *BNB* 2001/81.

228. HR 24 juli 1997, nr. 30 804, *BNB* 1995/311 en 312, HR 2 mei 1999, nr. 34 658, *BNB* 1999/274.

229. Art. 17, eerste lid, *Uitv.reg.* LB 2001.

moet afstaan aan de eigenlijke werkgever die hem uit hoofde van zijn functie heeft uitgeleend aan een andere werkgever. Voorwaarde is dat de beloning rechtstreeks tussen de werkgevers moet worden verrekend (zodat de werknemer geen beschikkingsmacht heeft over de vergoeding). Daarnaast is soms vooraf goedkeuring van de Belastingdienst noodzakelijk. De doorbetaaldloonregeling kan niet in alle gevallen worden toegepast indien er een verschil in status bestaat tussen loonbelastingplicht en premieplicht voor de werknemersverzekeringen. Uit de parlementaire geschiedenis valt op te maken dat de werkgever het in dergelijke gevallen geen bezwaar vindt dat er een inbreuk wordt gemaakt op de verzekeringplicht/premieplicht van rechtswege, omdat er bij de hoofdbetrekking in beginsel al een hoger bedrag aan premies verschuldigd is en dienovereenkomstig een hoger uitkeringsloon in aanmerking wordt genomen. Het argument waarom de doorbetaaldloonregeling niet van toepassing is indien het loon wordt afgestaan aan iemand die geen werkgever in de zin van de Wfsv is, is dat in een dergelijk geval de premies die vanwege de verzekerde arbeidsverhouding zijn verschuldigd, niet worden betaald.<sup>230</sup> Met deze bepaling ontstaat een verschil ten opzichte van de doorbetaaldloonregeling zoals die voor de loonheffing en de Zvw geldt. De wetgever acht dit verschil echter minder bezwaarlijk dan het in het geheel niet van toepassing zijn van de doorbetaaldloonregeling. In de huidige situatie heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat als een directeur/enig-aandeelhouder (die derhalve niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen) in zijn hoedanigheid van directeur benoemd wordt als niet-statutair bestuurder van een werkmaatschappij waarin hij geen meerderheidsbelang (zeg 30%) heeft, ten aanzien van die arbeidsrelatie verplicht verzekerd is.<sup>231</sup> Het feit dat hij die functie in zijn hoedanigheid van directeur/enig-aandeelhouder van 'zijn' vennootschap verricht, en als zodanig het honorarium rechtstreeks aan zijn vennootschap afstaat, doet daaraan niet af. De doorbetaaldloonregeling kan in dit geval niet worden toegepast. Bij de subjectafbakening voor de loonsomheffing past het niet een dergelijk onderscheid te maken. Indien een werknemer uit hoofde van zijn functie bij een andere werkgever tewerk wordt gesteld, leidt dit honorarium niet tot loon voor de loonsomheffing indien dit honorarium rechtstreeks tussen de werkgevers wordt verrekend. De doorbetaaldloonregeling wordt vooral toegepast ten aanzien van directeur-aandeelhouders en commissarissen. Bij directeuren-aandeelhouders omdat zij vanuit hun positie bij de holding als bestuurder bij een of meer werkmaatschappijen werkzaam zijn. Bij commissarissen omdat werknemers vanuit hun functie bij een stakeholder als commissaris worden benoemd bij een vennootschap. Beide arbeidsrelaties worden bij de loonsomheffing tot het subjectbereik gerekend (zie par. 3.5.4.4 en 3.5.5.1). Deze regeling heeft in zoverre zijn belang verloren.

230. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 206, nr. 3, p. 37-38.

231. Er van uitgaande dat er geen sprake is van nevenschiktheid ten aanzien van het belang in de werkmaatschappij.

Onder de loonsomheffing hoeft deze regeling dan ook niet gecontinueerd te worden.

Tot slot is in paragraaf 3.4.4 aandacht besteed aan de keuzeregeling van artikel 32ab van de Wet LB 1964, op grond waarvan de wettelijke mogelijkheid wordt geboden om bepaalde verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemer bij wijze van eindheffing in de belastingheffing te betrekken. Een dergelijke regeling bestaat niet voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Een werkgever is bij de door mij voorgestelde loonsomheffing – net als in de huidige situatie – in beginsel alleen verantwoordelijk voor de heffing en afdracht over door hem verstrekt loon aan zijn werknemers. Acties in de promotionele sfeer, waar het bij verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemers in de regel om gaat, vallen niet binnen deze afbakening. Kerstgeschenken of uitjes naar voetbalwedstrijden met cliënten zijn voor de verstrekking partij commerciële activiteiten met veelal als enige doel goodwill te kweken bij degene die dit voordeel geniet zodat in de toekomst mogelijk meer zaken met die persoon kunnen worden gedaan. In dergelijke gevallen is er geen sprake van een arbeidsrelatie tussen de verstrekker en de genietter van het voordeel. Van onderworpenheid aan de loonsomheffing zal dan ook zonder nadere regelgeving veelal geen sprake zijn. Een dergelijk belastbaar voordeel – zo dit überhaupt aanwezig is – dient in beginsel in de inkomstenbelasting te worden belast, hetzij als winst uit onderneming hetzij als loonvoordeel.<sup>232</sup> De achtergrond van deze keuzeregeling is meer gelegen in het feit dat de Belastingdienst dergelijke voordelen in de praktijk nagenoeg niet waar kan nemen, laat staan kan belasten. In het kader van de effectiviteit en eenvoud van heffing kan verdedigd worden dat de verstrekker ten aanzien van dergelijke verstrekkingen aan derden verplicht in de loonsomheffing wordt betrokken. Effectief komt dit erop neer dat deze verstrekkingen aan derden belast worden in de loonsomheffing voor zover deze van de werkgever wordt geheven. Voor de genietter vormt een dergelijk voordeel dan geen belastbaar element meer. Het subject van heffing bij verstrekkingen aan derden is daarmee uitsluitend de verstrekker. Op grond van het beginsel van geoorloofde realisatie kan een dergelijke regeling worden verdedigd. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.4.1.2 onderzoek ik verder op welke wijze dergelijke voordelen tot de grondslag voor de loonsomheffing gerekend moeten worden.

### 3.5.7 *Toetsing subjectafbakening aan de onderzoekscriteria*

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd, waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kunnen vervangen.

232. Zowel het loonbegrip als het winstbegrip gaat er van uit dat al wat uit de bron wordt genoten belastbaar is. In zoverre zullen promotionele voordelen ook bij de genietter in de inkomstenbelasting betrokken moeten worden.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. Deze eenvoud in uitvoering komt onder andere tot uitdrukking in minder verschillen in de subjectafbakeningen van de loonbelasting en de sociale verzekeringen, minder gedetailleerde regelgeving (meer open normen) en duidelijker invulling van het begrippenkader. Eenvoud in uitvoering moet ertoe leiden dat de loonsomheffing begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker wordt. Mijns inziens voldoet de subjectafbakening zoals die in paragraaf 3.5.1 tot en met 3.5.6 is geformuleerd aan dit criterium. In de eerste plaats leidt dit voorstel ertoe dat het onderscheid tussen echte en fictieve dienstbetrekkingen komt te vervallen, omdat alle arbeidsrelaties onder het subjectbereik vallen, tenzij sprake is van ondernemerschap in de zin van de Wet IB 2001. Er hoeft dus uitsluitend getoetst te worden of de opdrachtnemer als ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting kan worden aangemerkt. In andere gevallen kan slechts aan onderworpenheid van de door mij voorgestelde de loonsomheffing worden ontkomen indien gebruik wordt gemaakt van de opting-outregeling zoals beschreven in paragraaf 3.5.3.2. Tot slot is in het door mij voorgestelde stelsel slechts voor een aantal specifiek omschreven arbeidsrelaties een uitzonderingsregel geformuleerd.<sup>233</sup> Daarnaast stel ik voor het onderscheid tussen loon respectievelijk winst uit onderneming en resultaat uit overige werkzaamheden te laten vervallen. Ook het voorstel om alle directeuren-aandeelhouders – ongeacht de omvang van hun aandelenbelang – onder de loonsomheffing te brengen, leidt tot vereenvoudiging, aangezien geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt naar verschillende mate van invloed in de vennootschap. Zodra een aandeelhouder werkzaamheden verricht voor de vennootschap waarin hij aandelen heeft, wordt hij als werknemer in de zin van alle loonsomheffing aangemerkt. Tot slot is het begrip ‘werkgever’ in mijn voorstel meer eenduidig geformuleerd en is de grens van het werkgeverschap beter omljnd dan in de huidige situatie, ook ten aanzien van loon van derden. De subjectafbakening voor de loonsomheffing heeft niet direct invloed op omvang van de administratieve verplichtingen.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kan vervangen is dat de beoordeling of deze heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Mijns inziens is met de voorgestelde subjectafbakening van de loonsomheffing ook aan dit criterium voldaan. Er kan op meer eenvoudige wijze dan in de huidige situatie worden beoordeeld of een arbeidsrelatie onder de loonsomheffing valt. Het tweede

233. Daarnaast gelden uiteraard nog de uitzonderingen voor arbeidsrelatie die is aangegaan met de natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden, degenen die onder de vrijwilligersregeling vallen en de specifieke vrijstellingen die voor de premiesomheffing zijn opgenomen.

onderdeel van het criterium 'efficiëntie' – het verkleinen van de wig – is bij de subjectafbakening van de loonsomheffing niet relevant.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mag zijn dan de huidige heffingssystemen. Mijns inziens voldoet de subjectafbakening van de door mij voorgestelde loonsomheffing aan het criterium van effectiviteit. Het beoogde doel van zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen is primair het innen van voldoende financiële middelen. Deze doelstelling wordt met de loonsomheffing niet minder goed bereikt dan met het huidige systeem van heffingen. Daarnaast dient het subjectbereik zodanig te zijn vormgegeven, dat het bijdraagt aan de verzorgingsgedachte die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt. Het door mij voorgestelde subjectbereik van de loonsomheffing is per saldo ruimer dan de huidige subjectafbakening van de werknemersverzekeringen, in die zin dat bijvoorbeeld ook alle directeuren-aandeelhouders en genietters van resultaat uit overige werkzaamheid onder het subjectbereik zijn gebracht. Ook is voorgesteld om bij de volksverzekeringen de premievrijstelling voor 65-plussers te laten vervallen. Dit laatste punt draagt ook bij aan de nevendoelestelling van de sociale verzekeringen: inkomensherverdeling. Er is daarnaast een versmalling van het subjectbereik voorgesteld met de mogelijkheid tot opting-out voor nevenwerkzaamheden met een relatief beperkte omvang. Uit het SER-advies 2006 valt echter af te leiden dat deze groep personen momenteel feitelijk ook al geen aanspraak op uitkeringen kan maken (terwijl veelal wel premies waren afgedragen). Materieel zijn de gevolgen van opting out daardoor mijns inziens beperkt. Daarbij komt dat deze opting out invulling geeft aan de wens van de wetgever om een vrijstelling op te nemen voor kleine arbeidsrelaties die veelal tot kruimelverzekeringen leiden. Tot slot is de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voor de loonsomheffing geformuleerde subjectafbakening beter geregeld dan in de huidige situatie. Immers, er zijn nog maar twee soorten arbeidsrelaties (loon dan wel winst uit onderneming). De scheidslijn tussen deze beide soorten arbeidsrelaties is aanzienlijk eenvoudiger en overzichtelijker dan momenteel het geval is.

Tot slot beoordeel ik of het door mij voorgestelde stelsel een aantal relevante rechtsbeginselen erkent. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4 geformuleerde beginselen spelen in dit hoofdstuk het beginsel van de minste pijn, het beginsel van geoorloofde realisatie, het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een rol. Aan de eerste twee criteria is mijns inziens met de gekozen subjectafbakening van de loonsomheffing voldaan, aangezien zo veel mogelijk arbeidsrelaties onder het bereik van de heffingen zijn gebracht. Hierdoor worden zo weinig mogelijk belastingplichtigen zelf met de afdracht van de feitelijke belasting geconfronteerd. Ook het beginsel van de geoorloofde realisatie komt met de subjectafbakening van de loonsomheffing tot zijn recht. Dit komt vooral tot uiting in de mogelijkheid tot opting out voor nevenwerkzaamheden van relatief beperkte omvang, de uitzondering voor arbeidsrelaties aangegaan met natuurlijke personen ten aanzien van diens persoonlijke

aangelegenheden en de uitbreiding van de rechtskracht van de VAR-wuo. Ten aanzien van de subjectafbakening van de sociale verzekeringen speelt het equivalentiebeginsel en het solidariteitsbeginsel een rol. Het equivalentiebeginsel komt in de voorgestelde subjectafbakening van de premiesomheffing tot uitdrukking doordat de 65-plussers en de oneigenlijke arbeidsrelaties zijn uitgesloten. Zij vallen buiten de gewenste dekking tegen het risico van inkomensverlies dat door de werknemersverzekeringen wordt geboden. Omdat deze categorieën geen recht op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen hebben, past het mijns inziens niet zozeer tot het subjectbereik voor de premiesomheffing te rekenen. De solidariteit komt – net als bij de overige loonsomheffing – tot uitdrukking in het voorstel om – met uitzondering van 65 plussers, genietters van loon uit een (vroegere) dienstbetrekking van een ander en de oneigenlijke arbeidsrelaties – alle arbeidsrelaties onder de premiesomheffing te brengen en het voorstel om de premievrijstelling voor 65-plussers voor de volksverzekeringen af te schaffen.<sup>234</sup>

Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

criterium	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	+
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	0
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	Sv: inkomensherverdeling	+
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	+
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	0
	Sv: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	+
	Sv: equivalentiebeginsel	+

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

234. De solidariteit zal vooral een rol gaan spelen bij de objectafbakening (hfdst. 4) en tariefstelling (hfdst. 5) van de premiesomheffing.

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde subjectafbakening voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

### 3.6 Samenvatting en conclusie

De wetgever streeft al lange tijd naar coördinatie tussen de (fictieve) dienstbetrekkingen in de loonbelasting en in de werknemersverzekeringen. Beide subjectafbakening komen dan ook in grote mate met elkaar overeen. De volksverzekeringen hebben ook een sterke samenhang met de loonbelasting in die zin dat indien een arbeidsrelatie onder het bereik van de loonbelasting valt, voor de premieheffing volksverzekeringen/Zvw wordt aangesloten bij de heffingssystematiek van de loonbelasting.

Voor zowel de loonbelasting als de werknemersverzekeringen geldt dat de civielrechtelijke dienstbetrekking het uitgangspunt voor het begrip ‘werknemer’ In paragraaf 3.2.3 en 3.2.4 is geanalyseerd welke verschillen er bestaan tussen het subjectbereik voor de loonbelasting respectievelijk de personenkring werknemersverzekeringen. Er bestaan verschillen ten aanzien onder andere van natuurlijke personen ouder dan 65 jaar, genietters van loon uit vroegere dienstbetrekking, commissarissen, pseudowerknemers, de oneigenlijke dienstbetrekkingen, directeur-grotaandeelhouders en gemoedsbezwaarden.<sup>235</sup>

Naast de werknemer speelt ook de werkgever/inhoudingsplichtige een belangrijke rol. Het begrip ‘inhoudingsplichtige’ is binnen de loonbelasting relevant voor de invulling van het begrip ‘werknemer’, Bovendien vormt de inhoudingsplichtige het aangrijpingspunt om de daadwerkelijke heffing van het subject (de werknemer) mogelijk te maken. Daarnaast kan de inhoudingsplichtige sinds 1997 in verband met de invoering van de eindheffingsbestanddelen ook zelfstandig subject van heffing zijn.

Als uitgangspunt voor de subjectafbakening van de door mij voorgestelde loonsomheffing neem ik het criterium ‘afwezigheid van zelfstandigheid’. Voor de invulling van dit begrip wordt aangesloten bij degene die als ondernemer in de zin van artikel 3.4 van de Wet IB 2001 kwalificeert. Het antwoord op de vraag of nu bijvoorbeeld sprake is van een civielrechtelijke dienstbetrekking, een overeenkomst tot aanneming van werk, dan wel een overeenkomst van opdracht is daarbij van onderschikt belang. De arbeidsrelaties vallen onder het bereik van de loonsomheffing, tenzij de opdrachtnemer zijn werkzaamheden als ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting uitoefent. Deze benadering leidt ertoe dat de huidige ficties – zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 – nagenoeg allemaal kunnen komen te vervallen. Gevolg van deze benadering is dat ook de commissaris in beginsel valt onder het bereik van de werknemersverzekeringen valt. Verder is geconcludeerd dat door toepassing

235. Zie voor een volledig overzicht par. 3.3.5.

van dit criterium alle directeuren-aandeelhouders die werkzaamheden voor 'hun' vennootschap verrichten – ongeacht de omvang van hun belang – onder het bereik van de loonsomheffing gaan vallen.

Daarnaast heb ik voorgesteld dat voor de resultaatgenieters waarbij het verrichten van arbeid voorop staat, alleen nog de afbakening tussen ondernemerschap en onderworpenheid aan de loonsomheffing van belang zal zijn, omdat de restcategorie 'resultaat uit overige werkzaamheid' ten aanzien van dat soort werkzaamheden komt te vervallen.

Indien uitsluitend als criterium wordt gehanteerd dat arbeidsrelaties die tot ondernemerschap in de zin van de inkomstenbelasting leiden, buiten de loonsomheffing vallen, heeft dit tot gevolg dat ook incidentele en/of in omvang beperkte arbeidsrelaties onder de loonsomheffing zullen vallen. Theoretisch is dat mijns inziens geen bezwaar, gegeven de verzorgingsgedachte en de verzekering van rechtswege die aan de sociale verzekeringen ten grondslag liggen. Praktisch werkt een dergelijke benadering echter minder goed, aangezien deze arbeidsrelaties van kleine omvang relatief onevenredig veel administratieve verplichtingen voor werkgevers veroorzaken. Daarom heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat een beperkte mogelijkheid tot opting out wordt geboden voor arbeidsrelaties die niet als civielrechtelijke arbeidsovereenkomst kwalificeren. Aan de mogelijkheid om opting out toe te kunnen passen stel ik als voorwaarde dat de opdrachtnemer naast de betreffende arbeidsrelatie werkzaam is in ten minste één andere arbeidsrelatie (buiten concernverband) die onder het bereik van de loonsomheffing valt waarmee ten minste significant inkomen wordt gegenereerd. Door de gestelde voorwaarden wordt gerealiseerd dat opting out alleen voor nevenfuncties mogelijk is. Hiermee geef ik invulling aan de verzekeringsplicht van rechtswege.

Op basis van de huidige wetgeving worden diverse fictieve dienstbetrekkingen buiten toepassing verklaard indien de arbeidsrelatie met een natuurlijke persoon is aangegaan ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden. Ook bij de subjectafbakening van de loonsomheffing stel ik voor deze uitzondering te handhaven, omdat de achtergrond van deze bepaling ook onder de loonsomheffing valide blijft. Op grond deze uitzondering vallen arbeidsrelaties die zijn aangegaan met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden, niet onder het bereik van de loonsomheffing, mits de vergoeding voor deze arbeidsrelatie niet meer bedraagt van 60% van het wettelijk minimumloon van het desbetreffende kalenderjaar.

Verder stel ik voor de regeling voor vrijwilligers ongewijzigd te laten voortbestaan. De regeling is op zich duidelijk geformuleerd en leidt niet tot onoverkomelijke uitvoeringsproblemen. Daarnaast zal de premievrijstelling AOW voor 65-plussers worden afgeschaft, omdat de volksverzekeringen feitelijk nauwelijks als een verzekering zijn te beschouwen.

De werkgever zal ook als subject onder het bereik van de loonsomheffing worden gebracht. In de eerste plaats is dat het geval voor de werkgeversloonsomheffing. Daarnaast is de werkgever als subject van heffing aan te merken



voor de premiesomheffing. Naast de zelfstandige onderworpenheid aan de loonsomheffing zal de werkgever ook als inhoudingsplichtige aangemerkt blijven voor de werknemersloonsomheffing. Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing wordt slechts de term 'werkgever' gehanteerd.

Specifiek voor de premiesomheffing stel ik voor een drietal aanvullende uitzonderingen te maken. In de eerste plaats stel ik voor de uitsluiting van verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen van individuen vanaf 65 jaar ook voor de loonsomheffing te handhaven, omdat het niet past de solidariteit ten aanzien van deze verzekeringen zover door te voeren dat personen die geen risico op het te verzekeren inkomensverlies hebben wel tot het subject voor de premieheffing worden gerekend. De overige genietters van loon uit vroegere dienstbetrekking zullen wel onder het bereik van de loonsomheffing vallen.

Als tweede uitzondering voor de premiesomheffing stel ik voor om de uitkeringen die onder artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 10 van het Uitv.besl. LB 1965 vallen, niet tot het subjectbereik van de premiesomheffing te rekenen.

Tot slot vallen genietters van loon uit een bestaande of vroegere dienstbetrekking van een ander niet binnen het subjectbereik van de premiesomheffing.

Een van de deelvragen die is geformuleerd om de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling te toetsen, is of de subjectafbakening voor de loonbelasting en de premies sociale verzekeringen volledig kunnen worden geharmoniseerd en – zo dit niet het geval is – of dit dan een belemmering oplevert voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing. Verder is de vraag gesteld of er daarnaast nog arbeidsrelaties zijn die nu niet onder het bereik van een van deze heffingen vallen, maar wel onder het bereik van de loonsomheffing gebracht kunnen worden.

Uit de analyse die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt blijkt dat er geen volledige harmonisatie van de subjectafbakeningen voor de loonsomheffing tot stand kan worden gebracht. Dit levert echter geen belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing. Schematisch kan de subjectafbakening van de loonsomheffing als volgt worden weergegeven:

<b>Loonsomheffing</b>	<b>Subject van heffing</b>
Werknemersloonsomheffing	Alle arbeidsrelaties, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ondernemers in de zin van de Wet IB 2001;</li> <li>– toepassing opting out regeling voor nevenfuncties;</li> <li>– arbeidsrelatie met natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden;</li> <li>– vrijwilligers.</li> </ul>

<b>Loonsomheffing</b>	<b>Subject van heffing</b>
Werkgeversloonsomheffing	De opdrachtgever inzake alle arbeidsrelaties van het subjectbereik werknemersloonsomheffing.
Premiesomheffing	De opdrachtgever inzake alle arbeidsrelaties van het subjectbereik werknemersloonsomheffing, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 65-plussers;</li> <li>- oneigenlijke arbeidsrelaties;</li> <li>- genietters van loon uit een bestaande of vroegere arbeidsrelatie van een ander.</li> </ul>

Uit bovenstaand schema kan worden geconcludeerd dat er arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing zijn gebracht, die nu niet onder het bereik van de loonheffingen vallen. De belangrijkste uitbreidingen zijn de directeur-aandeelhouders ongeacht de omvang van hun aandelenbelang, commissarissen, genietters van resultaat uit overige werkzaamheid (mits arbeid wordt verricht), politieke ambtsdragers en – voor de premies volksverzekeringen – de 65-plussers.

Tot slot is in paragraaf 3.5.7 geconcludeerd dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde subjectafbakening voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd. Tot nu toe is de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt nog valide.

## HOOFDSTUK 4

# Het object van heffing

### 4.1 Inleiding

#### 4.1.1 Algemeen

In dit onderzoek toets ik de stelling dat de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels worden geheven van de werknemer en deels van de werkgever. Een van de deelvragen die in dit verband is geformuleerd is of de objectafbakening voor de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen volledig kan worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – of dit een belemmering oplevert voor de invoering en/of vormgeving van een loonsombelasting. Daarnaast is de vraag gesteld of het loonbegrip in dit verband kan worden vereenvoudigd. Tot slot heb ik de vraag gesteld op welke wijze de heffingsgrondslag(en) voor de loonsomheffing vormgegeven moeten worden. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op deze deelvragen.

#### 4.1.2 *Groeiend besef noodzaak tot coördinatie van loonbegrippen*

Vrijwel direct na invoering van de Wet LB 1964 en de werknemersverzekeringen leefde bij de wetgever al het besef dat het onwenselijk is dat er (te veel) discoördinatie bestaat tussen de heffingsgrondslagen van beide wetgevingsgebieden. In de loop van de decennia zijn diverse rapporten van commissies verschenen met als doel te komen tot een verdere harmonisatie van beide heffingsgrondslagen.<sup>1</sup> Echter, tot enkele jaren terug veelal zonder resultaat. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van enkele recente wetswijzingen waarmee daadwerkelijk stappen zijn gezet op weg naar een verdergaande

1. Zie bijv. Commissie Van den Tempel, *Coördinatie van heffing sociale verzekeringen en belasting naar het loon*, Den Haag: Staatsdrukkerij 1952; Berenschot en Bosboom&Hegener, 'Alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekeringen', *SER* 1972, nr. 14, Den Haag, Commissie Grapperhaus, *Heerendiensten*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985; Commissie Stevens, *Graag of niet*, Den Haag: SDU Juridische & Fiscale uitgeverij 1991, Commissie van Lunteren, *Vermindering administratieve verplichtingen bedrijfsleven*, Den Haag: Ministerie van Financiën 1995; MKB Nederland en FB, discussienota *Het ene loon is het andere niet*, 1999 en Werkgroep De Boer, *Het loont de moeite – eenheid en eenvoud in de loonbegrippen*, 2000.

harmonisatie van de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en sociale verzekeringen.

Naar aanleiding van de discussienota Het loont de moeite werd in februari 2002 het wetsvoorstel Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialezekerheidswetten (Walvis) ingediend.<sup>2</sup> Het betrof een wetsvoorstel dat uitsluitend zag op coördinatie en harmonisatie van de loonbegrippen binnen de werknemersverzekeringen. In mei van datzelfde jaar werd dit wetsvoorstel gevolgd door het wetsvoorstel Aansluitingswet Walvis. Dat zou moeten voorzien in de aansluiting van het fiscale loonbegrip op de wijzigingen van het loonbegrip binnen de socialezekerheidswetgeving.<sup>3</sup> Na een turbulente parlementaire geschiedenis – waarin uiteindelijk toch weer is aangesloten bij het uitgangspunt dat het fiscale loon de basis van de harmonisatie moet zijn – zijn beide wetten uiteindelijk door het parlement aanvaard.<sup>4</sup>

In april 2004 is de operatie Walvis – in het kader van de meer grootscheepse operatie om te komen tot administratieve lastenverlichting voor zowel de overheid als het bedrijfsleven – aangevuld met de wetsvoorstellen *Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)* en de *Invoeringswet Wfsv*.<sup>5</sup> Deze beide wetsvoorstellen – waarin onder andere bepalingen zijn opgenomen op het gebied harmonisatie van de heffing en inning van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen – zijn na een korte parlementaire behandeling met ingang van 1 januari 2006 in werking getreden.<sup>6</sup>

Nadat er – als gevolg van de operatie Walvis – een directere koppeling is ontstaan tussen het fiscale loon en het loon voor de werknemersverzekeringen, werd met het Wetsvoorstel *Paarse Krokodil* vervolgens een aantal vereenvoudigingen in het loonbegrip aangebracht.<sup>7</sup> Deze vereenvoudigingen hadden vooral betrekking op een aantal gedetailleerde bepalingen op het gebied van

2. Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten), *Kamerstukken* 28 219, *Stb.* 2004, 311.
3. Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in het kader van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Aansluitingswet Walvis), *Kamerstuk* 28 371, *Stb.* 2004, 312.
4. *Stb.* 2004, 312 en *Stb.* 2004, 631. Zie F.M. Werger, Operatie Walvis; is het beestje bij voorbaat gedoemd te stranden?, *WFR* 2002/1271 voor een uitgebreidere beschouwing van de beide Walvis-wetten.
5. Wet van 16 december 2004, houdende regels betreffende de financiering van de sociale verzekeringen (Wet financiering sociale verzekeringen), *Kamerstuk* 29 529, *Stb.* 2005, 36 respectievelijk Wet van 16 december 2004, houdende invoering van de Wet financiering sociale verzekeringen (Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen) *Kamerstuk* 29 531, *Stb.* 2005, 37.
6. Zie F.M. Werger, 'Harmonisatie heffingen fiscaliteit en werknemersverzekeringen; een grote stap in de goede richting', *WFR* 2004/1029 voor een uitgebreidere beschouwing van deze wetsvoorstellen.
7. Wijziging van enkele belastingwetten ter vermindering van administratieve lasten (Wijzigingsplan 'Paarse krokodil'), *Kamerstukken* 30 577, *Stb.* 2006, 681.

de vrije vergoedingen en verstrekkingen.<sup>8</sup> Het wetsvoorstel was een vervolg op het rapport *Beleving telt* van een interdepartementale werkgroep van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>9</sup>

In oktober 2008 is de *Verkenning vereenvoudiging premieheffing* naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>10</sup> Deze verkenning was het gevolg van een motie die tijdens de algemene politieke beschouwingen in 2006 was ingediend. Deze verkenning bevat een aantal concrete beleidsvoorstellen die volgens de regering moeten helpen om een wezenlijke stap te zetten in de richting van een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten op langere termijn. In deze verkenning worden de discoördinatiepunten al genoemd, die met de WUL 2010 en WFV 2010 deels zullen worden opgelost. Daarnaast wordt een viertal scenario's geschetst die in een verdere toekomst denkbaar zouden moeten zijn.

Op Prinsjesdag 2009 zijn enkele wetsvoorstellen ingediend die een ingrijpende wijziging hebben op de huidige grondslagen voor de loonbelasting, de werknemersverzekeringen en de Zvw. In een tweetal wetsvoorstellen wordt een groot deel van de verschillen tussen de huidige grondslagen geëlimineerd (zie par. 4.2.3). Het betreft de WFV 2010 en de WUL 2010.<sup>11</sup> De WFV 2010 is gericht op de vereenvoudiging van de fiscale wet en regelgeving. Voor de in dit onderzoek centraal staande onderwerpen is vooral de vervanging van het regime voor vrije vergoedingen en verstrekkingen door de werkkostenregeling van belang. In de WUL 2010 zijn voorstellen opgenomen op grond waarvan een uniform loonbegrip wordt ingevoerd voor de heffing van loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. De huidige regelingen blijven wel naast elkaar bestaan, maar krijgen een geüniformeerde heffingsgrondslag. De regering merkt op dat deze wet moet worden gezien als een opstap naar een toekomstige verdere substantiële vereenvoudiging, waarbij voor de heffing en inning van de premies mogelijk naar een loonsomheffing wordt overgestapt.<sup>12</sup> Met de WFV 2010 en de WUL 2010 is mijns inziens een serieuze stap gezet naar een vergaande harmonisering van de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en de sociale verzekeringen.

8. Zie F.M. Werger, 'Staatssecretaris Wijn gaat paarse krokodil te lijf', *MKB-adviseur* 2006/7-8, p. 30-33 voor een uitgebreidere beschouwing van dit wetsvoorstel.

9. Projectgroep Loondomein, *Beleving telt*, Den Haag: Ministerie van Financiën en Ministerie van SZW 2005.

10. *Kamerstukken II* vergaderjaar 2007/08, 31 236, nr. 1 en 2.

11. Wet Fiscale vereenvoudiging 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 130, nr. 2 en Wet Uniformering Loonbegrip 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 2.

12. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 2.

## 4.2 Verschillenanalyse huidige heffingsgrondslagen

### 4.2.1 Algemeen

Sinds operatie Walvis bestaat er een directe koppeling tussen het fiscale loonbegrip en het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen. Beide loonbegrippen zijn echter niet volledig gelijkgeschakeld. In deze paragraaf analyseer ik welke verschillen er in de huidige situatie bestaan tussen de grondslagen voor beide wetgevingsgebieden en in hoeverre deze met de voorstellen uit de WUL 2010 en de per 1 januari 2011 ingevoerde WFV 2010 worden opgelost (zie par. 4.2.3). In paragraaf 4.2.2 onderzoek ik eerst in welke relatie deze beide heffingsgrondslagen staan tot enkele andere (heffings)grondslagen. Daarbij besteed ik – voor zover het de werknemersverzekeringen betreft – ook aandacht aan de relatie tussen de premiegrondslag en de uitkeringsgrondslag. Inzicht in deze samenhang is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of eventuele wijzigingen in de heffingsgrondslag van de loonbelasting, respectievelijk werknemersverzekeringen tot aansluitingsproblemen met deze andere (heffings)grondslagen leiden.

### 4.2.2 Relatie tussen de verschillende heffingsgrondslagen

#### 4.2.2.1 Algemeen

De heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en premieheffing werknemersverzekeringen staan niet op zichzelf. Zo is de loonbelasting gekoppeld aan de inkomstenbelasting. Ook bestaat er een relatie tussen de heffingsgrondslag voor de loonbelasting en de grondslag voor de volksverzekeringen. Tot slot is de grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen gekoppeld aan de grondslag die van belang is voor het bepalen van de uitkeringsrechten.

#### 4.2.2.2 Grondslag inkomstenbelasting en loonbelasting

De heffingsgrondslag voor de Wet IB 2001 is veel ruimer dan die van de Wet LB 1964. De bronnen van inkomen die door de heffing van inkomstenbelasting worden getroffen, zijn in drie gescheiden boxen ingedeeld. De grondslag voor de Wet LB 1964 is onderdeel van box 1 (inkomen uit werk en woning). Artikel 3.80 van de Wet IB 2001 definieert het belastbare loon als het loon verminderd met de reisaftrek als bedoeld in artikel 3.87 van de Wet IB 2001. Voor het begrip 'loon' wordt in artikel 3.81 van de Wet IB 2001 aangesloten bij wat daaronder volgens de Wet LB 1964 wordt verstaan. Er wordt echter een aantal loonbestanddelen onder het loonbegrip van de Wet IB 2001 gebracht die niet tot de grondslag voor de Wet LB 1964 behoren.

In de eerste plaats worden de fooien en dergelijke prestaties van derden op grond van artikel 3.81 van de Wet IB 2001 in aanmerking genomen voor het

werkelijk genoten bedrag in plaats van een forfaitair bepaald, zoals in de loonbelasting gebeurt. Er vindt in de inkomstenbelasting dus een aanvullende heffing plaats over deze loonvoordelen voor zover daar bij de heffing van loonbelasting geen rekening mee is gehouden.

Een tweede uitbreiding ten opzichte van het loonbegrip voor de loonbelasting is opgenomen in artikel 3.82, onderdeel a, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet IB 2001. Op grond van deze bepaling wordt tot het loon gerekend dat wat wordt ontvangen ter vervanging van gederfd of te derven loon.<sup>13</sup> Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat er nu nog maar één categorie voordelen is die zonder deze bepaling niet tot het inkomen gerekend zou kunnen worden. Het betreft schadevergoedingen ter zake van gederfd of te derven loon die van anderen dan de werkgever worden ontvangen.<sup>14</sup>

Ten derde wordt het loon voor de heffing van inkomstenbelasting aangevuld met hetgeen wordt ontvangen ter zake van het staken of nalaten van werkzaamheden (art. 3.82 onderdeel a onder 2<sup>o</sup> Wet IB 2001).<sup>15</sup> De bepaling kan nog een rol spelen bij inkomsten die worden genoten in verband met de naleving van een concurrentiebeding of indien wordt gesteld dat een schadevergoeding wordt betaald voor een tenietgegangene bron, de dienstbetrekking.<sup>16</sup>

Tot slot wordt de heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting uitgebreid met een regeling voor pensioenuitkeringen in grensoverschrijdende situaties. Dergelijke uitkeringen worden integraal in de heffing van inkomstenbelasting betrokken als loon, tenzij aannemelijk is dat over de waarde van de aanspraken een met de Nederlandse loon- of inkomstenbelasting vergelijkbare heffing is geheven (art. 3.82 onderdeel b en c Wet IB 2001). Vervolgens is in artikel 3.83 van de Wet IB 2001 een bepaling opgenomen op grond waarvan Nederland probeert het belastingvoordeel dat tijdens de opbouw in Nederland is genoten, terug te nemen, indien een belastingplichtige in een periode dat hij geen inwoner van Nederland is het pensioen afkoopt, vervreemdt of anderszins op een niet-reguliere wijze te gelde maakt.

Artikel 3.84 van de Wet IB 2001 bevat een specifieke bepaling op grond waarvan voordelen die ingevolge artikel 31 of 32ab van de Wet LB 1964 in de eindheffing zijn betrokken, niet tot het loon voor de Wet IB 2001 worden gerekend. De uitzondering geldt expliciet niet voor de gevallen waarin de zogenoemde pseudo-eindheffing is toegepast (zie par. 4.4.4.2). De reden hiervoor is dat de eindheffing voor dergelijke voordelen is ingevoerd naast

13. Met de aanduiding 'ter vervanging van' wordt bedoeld op het feit dat iets anders moet zijn ontvangen dan het oorspronkelijke loon. Oorspronkelijk was deze bepaling ingevoerd om het mogelijk te maken dergelijke voordelen onder het bijzondere tarief te brengen. De bijzondere tarieven zijn met de invoering van de Wet IB 2001 vervallen.

14. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, nr. A, p. 45.

15. Ook deze bepaling was in het verleden vooral van belang om de betreffende inkomsten onder het bijzondere tarief te brengen. Met de afschaffing van de bijzondere tarieven is het belang van deze bepaling nagenoeg geheel vervallen.

16. HR 1 juni 1977, nr. 18 209, *BNB 1977/167*.

de reguliere heffing met als doel het ontmoedigen van de verstrekking van dergelijke voordelen. Gevolg is dat de werknemer naast de eindheffing die de werkgever verschuldigd is, ook zelf loon- en inkomstenbelasting dient te betalen over het verkregen voordeel dat aan de pseudo-eindheffing onderworpen is. De door de werkgever verschuldigde eindheffing is uiteraard evenals de gewone eindheffing niet verrekenbaar bij de werknemer.

#### 4.2.2.3 Grondslag volksverzekeringen/Zvw en loonbelasting

Artikel 7 van de Wfsv definieert de premiegrondslag voor de volksverzekeringen als het premie-inkomen van de premieplichtige. Voor zover de premieheffing plaatsvindt bij wijze van aanslag, wordt op grond van artikel 8 van de Wfsv onder 'premie-inkomen' verstaan het belastbare inkomen uit werk en woning, bepaald volgens de regels van hoofdstuk 3 van de Wet IB 2001. Voor zover de premieheffing plaatsvindt bij wijze van inhouding, wordt onder het 'premie-inkomen' verstaan het belastbare loon in de zin van de Wet LB 1964. De enige uitzondering die artikel 8 van de Wfsv hierop maakt zijn de eindheffingsbestanddelen van artikel 31, eerste lid, onderdeel f (spaarloon) en g (kleine geschenken in natura), van de Wet LB 1964. Het is opmerkelijk – en onduidelijk – waarom niet alle bestanddelen van eindheffingsloon – eventueel met uitzondering van naheffing en anoniementarief – van de grondslag is uitgezonderd.

De financiering van de Zvw is op een tamelijk complexe wijze vormgegeven, aangezien naast een nominale premie, een rijksbijdrage en een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is (zie hfdst. 5, par. 5.3). De nominale premie en de rijksbijdrage spelen zich volledig buiten het loondomein af, zodat deze hier verder onbesproken blijven.

Werknemers zijn een inkomensafhankelijke bijdrage Zvw verschuldigd die wordt geheven over het bijdrage-inkomen van het desbetreffende jaar.<sup>17</sup> In artikel 43, eerste lid, van de Zvw is uitgewerkt wat onder het 'bijdrage-inkomen' wordt verstaan. Globaal gesproken komt dit overeen met het arbeidsinkomen (winst, loon, resultaat overige werkzaamheden en periodieke uitkeringen) van box I van de Wet IB 2001.<sup>18</sup> Onder 'loon' in de zin van de Zvw wordt verstaan het belastbare loon zoals dat volgens de wettelijke bepalingen

17. Art. 41 en 42 Zvw.

18. Voor de bepaling van het bijdrage-inkomen wordt onder winst verstaan de belastbare winst zoals die wordt bepaald op grond van afd. 3.2 Wet IB 2001. Op dit fiscale begrip wordt voor de Zvw geen uitzonderingen gemaakt. Voor het resultaat uit overige werkzaamheden wordt aangesloten bij de bepalingen van afd. 3.4 Wet IB 2001, met uitzondering van de werkzaamheden die zijn gericht op het ter beschikking stellen van vermogen aan een onderneming (als bedoeld in art. 3.91 en 3.92 Wet IB 2001). Tot slot wordt voor het bijdrage-inkomen voor het begrip periodieke uitkeringen aangesloten bij de bepalingen van afd. 3.5 Wet IB 2001. Hiermee wordt bedoeld op uitkeringen die op zich wel aan de Wet LB 1964 zijn onverworpen, maar waarvoor de werkgever geen vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw verschuldigd is.



van de loonbelasting tot stand komt. Op dit fiscale loonbegrip worden vervolgens de op grond van artikel 46 van de Zvw genoten vergoeding (zie hierna) en het loon als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdeel b tot en met h, van de Wet LB 1964 in mindering gebracht.<sup>19</sup> De volledige vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage wordt tot het fiscale loon gerekend, zodat het tot de grondslag van de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen behoort. Het vormt echter geen onderdeel van het loon voor de werknemersverzekeringen.

Vervolgens bepaalt artikel 46 van de Zvw dat genietters van bepaalde aangewezen vormen van loon recht hebben op een volledige vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw door de werkgever. De in artikel 5.4 van de Regeling Zorgverzekering aangewezen loonbestanddelen betreft:

Aangewezen loonbestanddeel	Uitzonderingen
Loon uit tegenwoordige dienstbetrekking overeenkomstig de bepalingen van de Wet LB 1964	<ul style="list-style-type: none"> <li>– genoten loon in kader van opting in regeling van art. 4 onderdeel f Wet LB 1964;<sup>20</sup></li> <li>– bijtelling ter beschikking gestelde auto, voor zover door middel van naheffing in aanmerking is genomen;<sup>21</sup></li> <li>– beloning genoten door directeur-groootaandeelhouder in de zin van de werknemersverzekeringen.<sup>22</sup></li> </ul>

19. Ook wordt er in art. 5.6 Regeling Zorgverzekering nog een aantal uitzonderingen op het loonbegrip gemaakt. Deze hebben vooral betrekking op internationale situaties. Hierbij valt te denken aan diplomatieke en consulaire personeel dat op grond van het BUB 1999 van verzekeringsplicht is uitgezonderd, maar op grond van nevenwerkzaamheden wel verzekerd is voor de AWBZ. Het loon van een diplomaat wordt dan niet in aanmerking genomen voor de Zvw. Ook in de situatie dat twee wettelijke regelingen (van verschillende mogendheden) van toepassing zijn geldt dat het in het buitenland verdiende inkomen niet in aanmerking wordt genomen voor de Zvw. Daarnaast bevat art. 5.5 Regeling Zorgverzekering een bepaling op grond waarvan samenloop van inkomsten op grond van art. 43 lid 1 onderdeel a (loon) en art. 43 lid 1 onderdeel b (winst) Zvw wordt voorkomen.

20. Deze uitzondering is gemaakt omdat genietters van inkomen die via opting-in onder het bereik van de Wet LB 1964 vallen op grond van art. 43 Zvw inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd zijn.

21. Als reden voor het uitsluiten van de bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto in geval van naheffing wordt genoemd dat de werkgever niet met extra lasten moet worden geconfronteerd indien de verklaring geen privégebruik wordt ingetrokken of als de werknemer niet aan kan tonen dat de auto minder dan 500 km per jaar voor privédoeleinden wordt gebruikt. De te weinig geheven inkomensafhankelijke bijdrage wordt in zo'n geval van de werknemer geheven zonder dat deze een vergoeding krijgt van de werkgever.

22. Een directeur-groootaandeelhouder als hier bedoeld is op grond van art. 43 Zvw een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd.

Aangewezen loonbestanddeel	Uitzonderingen
Loon uit vroegere dienstbetrekking overeenkomstig de bepalingen van de Wet LB 1964 tot en met de maand waarin de genierter 65 jaar wordt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pensioenuitkeringen;</li> <li>- AOW;</li> <li>- art. 11(1)g-uitkeringen;</li> <li>- pensioenachtige uitkeringen van art. 34 Wet LB 1964 jo. art. 11 Uitv. besl. LB 1965.</li> </ul>

Uit bovenstaande valt op te maken dat het voor de werkgevers tamelijk ingewikkeld kan zijn om te bepalen welke inkomensafhankelijke bijdrage over welk deel van het loon verschuldigd is.

#### 4.2.2.4 Grondslag uitkeringen en premieheffing werknemersverzekeringen

De uitkeringen die een werknemer geniet op grond van een van de werknemersverzekeringen, zijn gebaseerd op het in verzekerde arbeidsverhoudingen genoten loon dat wordt herleid naar een uitkeringsgrondslag: het dagloon.<sup>23</sup> Op grond van het Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen (hierna: BDW 2005) wordt het recht op uitkeringen nog steeds bepaald aan de hand van een maximumdagloon.<sup>24</sup> Op grond van artikel 3 van het BDW 2005 wordt het dagloon bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$\frac{(A-B-C)+D+E}{261}$$

- A = het in het refertejaar genoten loon
- B = feitelijk genoten vakantiebijslag op jaarbasis
- C = feitelijk genoten extra periodiek salaris
- D = tijdsevenredig opgebouwd recht op vakantiebijslag
- E = tijdsevenredig opgebouwd recht op extra periodiek salaris

Als gevolg van de gekozen rekenmethode wordt het dagloon bepaald op basis van tijdsevenredig opgebouwde vakantierechten enzovoort. De reden hiervoor is dat zo nauwkeurig mogelijk wordt aangesloten bij het in de referte periode genoten loon, waarbij voorkomen moet worden dat het moment van betalen van een periodieke betaling te veel invloed heeft op de hoogte van het dagloon. Deze rekenexercitie leidt mijns inziens tot onnodig veel administratieve verplichtingen voor werkgevers. Door de referteperiode van één jaar zullen in de regel alle ook minder vaak voorkomende loonbestanddelen in de berekening van het dagloon verdisconteerd zijn, zodat een afzonderlijke uitvraag van tijdsevenredig opgebouwde rechten mijns inziens niet nodig is.

23. B. de Pijper, *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Module Werkloosheidswet, Besluit dagloonregels, algemeen commentaar.

24. Besluit van 8 oktober 2005, *Stb.* 546.

Uitgangspunt voor de werknemersverzekeringen is dat het premieloon gelijk is aan het loon dat voor de dagloonregels in aanmerking wordt genomen.<sup>25</sup> Deze gelijkschakeling heeft zijn basis in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van het BDW 2005. In deze bepaling is 'loon' gedefinieerd als "loon zoals bedoeld in hoofdstuk 3, afdeling 1, paragraaf 1 Wfsv". Dit is dan weer het loon zoals gedefinieerd in artikel 16 van de Wfsv (zie par. 4.2.3). De uitzondering die hierop wordt gemaakt is voor eindheffingsbestanddelen die via een collectieve naheffingsaanslag worden geheven waarvoor goedkeuring is verleend dat er geen correctieberichten worden ingediend.<sup>26</sup> Dit loon wordt wel in de grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen betrokken, maar behoort niet tot de uitkeringsgrondslag.<sup>27</sup> Dit onderscheid tussen premieloon en uitkeringsloon is in stand gelaten om een financiële prikkel voor werkgevers te houden een correcte loonaangifte in te dienen.

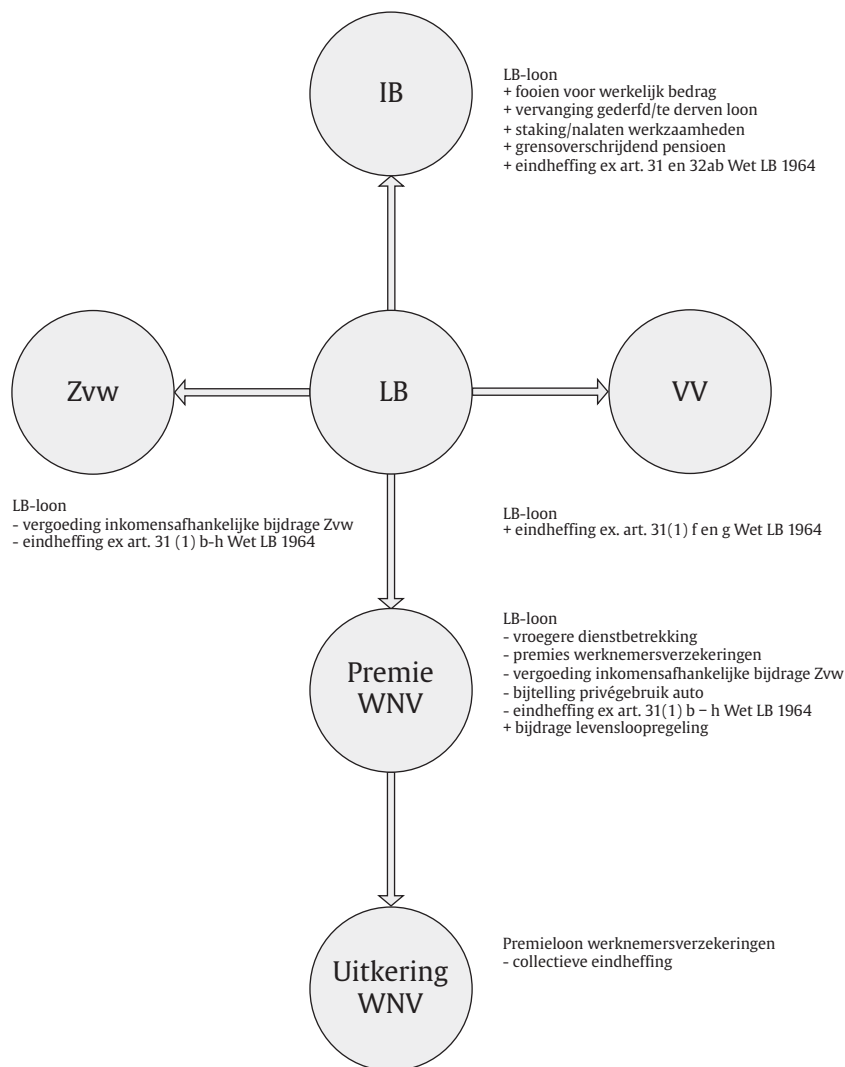
#### 4.2.2.5 Schematisch overzicht samenhang (heffings)grondslagen

In de vorige paragrafen is de relatie tussen de relevante (heffings)grondslagen geïnventariseerd. Schematisch kan deze samenhang als volgt worden weergegeven:

25. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 219, nr. 3, p. 62.

26. Deze uitzondering is het gevolg van een goedkeuring van het Ministerie van Financiën, Besluit 14 mei 2007, nr. CPP2007/480M, SV-N 2007/23.13, waarin onder voorwaarden een collectieve naheffing kan plaatsvinden en er geen correctiebericht ingediend hoeft te worden.

27. Besluit 14 mei 2007, nr. CPP2007/480M, V-N 2007/23.13.



In bovenstaand schema is ook alvast de koppeling van de loonbelasting en de werknemersverzekeringen opgenomen. Een analyse van de verschillen tussen beide heffingsgrondslagen werk ik in paragraaf 4.2.3 verder uit.

#### 4.2.3 *Verschil grondslagbepaling loonbelasting en premieheffing werknemersverzekeringen*

Voor de premieheffing werknemersverzekeringen wordt als maatstaf van heffing uitgegaan van het loon, zo blijkt uit artikel 26 respectievelijk artikel 35 van de Wfsv. Wat onder 'loon' moet worden verstaan is opgenomen in artikel 16 van de

Wfsv. Uitgangspunt hierbij is het loon overeenkomstig de bepalingen van de loonbelasting. De koppeling aan het fiscale loonbegrip betekent niet alleen dat het loon conform de Wet LB 1964 van toepassing is voor de werknemersverzekeringen, maar ook dat wat in de onderliggende lagere regelgeving en beleidsbesluiten onder loon wordt verstaan.<sup>28</sup> De directe koppeling aan het fiscale loon is het gevolg van operatie Walvis en geldt sinds 1 januari 2005 voor de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>29</sup> Met ingang van 1 januari 2006 is de directe koppeling ook van toepassing bij de vaststelling van het uitkeringsdagloon (zie par. 4.2.2.4).

Op het fiscale loonbegrip wordt in artikel 16, tweede lid, van de Wfsv vervolgens een beperkt aantal uitzonderingen gemaakt. Het betreft een limitatieve lijst. Deze uitzonderingen behandel ik in paragraaf 4.2.3.1 tot en met paragraaf 4.2.3.7.

In de WUL 2010 wordt voorgesteld om – met uitzondering van loon uit vroegere dienstbetrekking en de eindheffingsbestanddelen – alle huidige discoördinatiepunten tussen het fiscale loon en het loon voor de werknemersverzekeringen op te heffen, zodat op korte termijn een administratieve lastenverlichting binnen het bestaande bestel kan worden gerealiseerd. In deze paragraaf analyseer ik op welke wijze en met welke argumentatie de huidige discoördinatiepunten tussen beide loonbegrippen worden geëlimineerd. In paragraaf 4.3 beoordeel ik of deze voorstellen voor de loonsomheffing kunnen worden overgenomen.

#### 4.2.3.1 *Loon uit vroegere dienstbetrekking*

Artikel 16, tweede lid, onderdeel a, van de Wfsv plaatst het loon uit vroegere dienstbetrekking buiten het loon voor de werknemersverzekeringen. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3.1 voor het onderscheid tussen loon uit tegenwoordige en loon uit vroegere dienstbetrekking.

Het loon uit vroegere dienstbetrekking is van het loon voor de werknemersverzekeringen uitgesloten vanwege de aard van de werknemersverzekeringen, te weten het verzekeren van het risico van inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Uit de parlementaire geschiedenis volgt verder dat het verschil in behandeling daarnaast voortvloeit uit het verschil in de kring van personen die onder de loonbelasting/volksverzekeringen/Zvw vallen en de kring van personen die onder de werknemersverzekeringen vallen.<sup>30</sup>

Uitzondering op deze hoofdregel – dat loon uit vroegere dienstbetrekking niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen behoort – is dat uitkeringen

28. J.J.G. Sijstermans, *(Inter)nationale premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006* (PS special 2006/3), p. 34.

29. Wet van 24 juni 2004 (wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten), *Stb.* 2004, 311.

30. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 6.

ingevolge de ZW, WIA, WW, aanvullingen op deze uitkeringen door de werkgever en toeslagen op grond van de Toeslagenwet wel tot het loon voor de werknemersverzekeringen behoren. Daarnaast vallen ook de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en uitkeringen op grond van de Wet arbeid en zorg (zoals tijdens zwangerschap- en bevallingsverlof) onder het loon voor de werknemersverzekeringen. Het onder de premieheffing brengen van deze vormen van loon uit vroegere dienstbetrekking komt voort uit de wens om het bruto-nettotraject bij deze uitkeringen gelijk te houden aan dat van een reguliere loonberekening. Er wordt in zoverre dus geen volledig consistente lijn gevolgd ten aanzien van het al dan niet in de grondslag opnemen van loon uit vroegere dienstbetrekking.

In de WUL 2010 worden geen voorstellen gedaan op grond waarvan loon uit vroegere dienstbetrekking wel tot de heffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen gaat behoren. De wetgever motiveert dit met de opmerking dat dit discoördinatiepunt niet weggenomen hoeft te worden 'omdat het niet stoort'.<sup>31</sup> Verder wordt als argument aangevoerd dat het verschil in behandeling van loon uit vroegere dienstbetrekking en loon uit tegenwoordige dienstbetrekking voortvloeit uit het verschil in de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen. Tot slot wordt opgemerkt dat de uitzondering van loon uit vroegere dienstbetrekking van het loon voor de werknemersverzekeringen voortvloeit uit de aard van de werknemersverzekeringen.<sup>32</sup>

Ook de uitzondering dat uitkeringen op grond van de ZW, WIA, WW, en aanvullingen op deze uitkeringen door de werkgever en toeslagen op grond van de Toeslagenwet, wel tot het loon voor de werknemersverzekeringen behoren, blijft bestaan. De reden hiervoor is dat de discoördinatie die ten aanzien van die vormen van loon bestaat, ten opzichte van de hoofdregel in de dagelijkse praktijk geen belemmering vormt, omdat de toepassing van deze regels primair uitkerende instanties treft en niet zozeer werkgevers.<sup>33</sup>

Op het punt van het loon uit vroegere dienstbetrekking blijft de discoördinatie daarom ook na invoering van de WUL 2010 bestaan. Zie paragraaf 4.3.2.1 voor de behandeling van loon uit vroegere dienstbetrekking onder de door mij voorgestelde loonsomheffing.

#### 4.2.3.2 Premies werknemersverzekeringen

Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 2<sup>o</sup>, van de Wet LB 1964 kan het deel van de premies werknemersverzekeringen dat van de werknemer wordt geheven, op het fiscale loon in mindering worden gebracht.<sup>34</sup> Uit artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv blijkt dat deze premies wel tot het loon voor

31. *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 3, p. 6.*

32. *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 3, p. 23.*

33. *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 3, p. 23.*

34. Voor verhaal WGA-premie ex art. 11c Wet LB 1964, zie par. 4.3.2.5.

de werknemersverzekeringen behoren.<sup>35</sup> Dit discoördinatiepunt bestaat omdat gelijkshakeling aan het fiscale loonbegrip ertoe zou leiden dat er een vicieuze cirkel voor de berekening van het loon voor de werknemersverzekeringen zou ontstaan.<sup>36</sup> Anderzijds zou afschaffen van de aftrekmogelijkheid in het fiscale loonbegrip volgens de wetgever tot aanzienlijke inkomenseffecten kunnen leiden.<sup>37</sup> Per 1 januari 2009 is de Awf-premie – vooruitlopend op de afschaffing per 1 januari 2010 – op nihil gesteld.<sup>38</sup> De aanzienlijke inkomenseffecten lijken dus wel mee te vallen, dan wel niet langer van belang te zijn.

In de wijzigingsvoorstellen van de WUL 2010 c.s. is opgenomen om de huidige franchise in het werkgeversdeel van de Awf-premie om te zetten in een premiekorting, zodat er één tariefstructuur voor de premies werknemersverzekeringen ontstaat met één grondslag die gelijk is voor alle premies werknemersverzekeringen (zie hfdst. 5). Indien de WUL 2010 in werking treedt, is dit discoördinatiepunt daarmee formeel opgeheven. Materieel is er vanaf 1 januari 2009 al geen sprake meer van een discoördinatiepunt. Zie paragraaf 4.3.2.1.4 voor behandeling van werknemersbijdragen onder de loonsomheffing.

#### 4.2.3.3 Vergoeding van inkomensafhankelijke bijdrage Zvw

Op grond van artikel 46 van de Zvw dient de werkgever aan de werknemer de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te vergoeden (zie hfdst. 5, par. 5.3.2). Artikel 16, tweede lid, onderdeel c, van de Wfsv zondert dit loonbestanddeel uit van het loon voor de werknemersverzekeringen. De reden voor deze uitzondering is dat de wetgever wilde voorkomen dat deze vergoeding in de uitkeringsgrondslag terecht zou komen, omdat het UWV – als inhoudingsplichtige – ook de inkomensafhankelijke bijdrage vergoedt. Zonder onderhavige uitzondering zou de vergoeding effectief gezien twee keer in aanmerking worden genomen.<sup>39</sup>

Als gevolg van de WUL 2010 wordt de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw vervangen door een werkgeversbijdrage. In het nieuwe artikel 42 van de Zvw wordt opgenomen dat de werkgever deze inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is over het door hem verstrekte loon uit tegenwoordige dienstbetrekking overeenkomstig de Wet LB 1964 of loon waarover hij in de zin van de Wfsv premie verschuldigd is. Met de aanduiding “het door hem verstrekte loon overeenkomstig de Wet LB 1964” is volgens de wetgever beoogd in algemene zin aan te geven dat het om loon voor de loonbelasting gaat, ongeacht de wijze waarop dat aan de werknemer ten goede

35. Hetzelfde geldt voor de vereveningsbijdrage ter vervanging van de WW-premie voor overheidspersoneel (art. 16 lid 1 onderdeel b Wfsv).

36. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 219, nr. 10, p. 8, *V-N 2003/42.24*.

37. C. van der Spek, *Cursus Belastingrecht*, deel Premieheffing, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.1.B.a.

38. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 236, nr. 3, p. 1.

39. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 124, nr. 3, p. 95.

komt. De aanduiding “of loon waarover hij in de zin van de Wfsv premie verschuldigd is” is opgenomen om werkgevers die niet inhoudingsplichtig zijn voor de loonbelasting, maar wel werkgever voor de werknemersverzekeringen zijn aan artikel 42 van de Zvw te onderwerpen. Ook in die gevallen geldt het fiscale loonbegrip als uitgangspunt voor de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage.

De loonbestanddelen uit tegenwoordige dienstbetrekking waarover de werkgever onder het huidige recht niet verplicht is een inkomensafhankelijke bijdrage aan de werknemer te vergoeden, gaan ook gelden voor de door hem te betalen inkomensafhankelijke bijdrage.<sup>40</sup> Ook de regels met betrekking tot de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw over bepaalde vormen van loon uit vroegere dienstbetrekking komt overeen met de huidige regeling. Het enige onderscheid dat na invoering van de WUL 2010 resteert, is de behandeling van de eindheffingsbestanddelen die niet bij wijze van naheffing worden geheven. De reden dat deze uitzondering is blijven bestaan, is dat eindheffingsbestanddelen veelal niet per werknemer zijn geregistreerd, zodat het moeilijk traceerbaar is of een werknemer het maximumpremie-inkomen heeft bereikt. In artikel 42, vijfde lid, van de Zvw wordt bepaald dat de werkgever de door hem verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw niet op de werknemer mag verhalen.

De inkomensafhankelijke bijdrage is in zoverre vanaf dat moment geen onderdeel meer van het bruto-nettotraject. Uit de parlementaire geschiedenis rond de invoering van de Zvw blijkt dat de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage door de werkgever destijds was ingevoerd onder het mom dat deze vergoeding rustte op de burgerrechtelijke verplichting van de werkgever om bij te dragen aan de ziektekosten die uit de dienstbetrekking kunnen voortvloeien.<sup>41</sup> In de parlementaire geschiedenis is echter niet expliciet onderbouwd waarom de heffing van de werkgever wordt geheven.

#### 4.2.3.4 Waarde privégebruik ter beschikking gestelde auto

Voor het loon voor de werknemersverzekeringen wordt het voordeel van een mede voor privédoeleinden ter beschikking gestelde auto op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel c, van de Wfsv niet in aanmerking genomen. Het voordeel wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto is per 1 januari 2006 overgeheveld van de Wet IB 2001 naar de Wet LB 1964. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever dit voordeel destijds niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen wilde rekenen, zodat er vanaf dat moment een extra discoördinatiepunt met het fiscale loon ontstond. De achtergrond van deze afwijking van het fiscale loon is gelegen in de wens van de wetgever om naheffingen van premies bij werkgevers te voorkomen.

40. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 29-30.

41. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 673, nr. 3, p. 47-48.



Door de bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto van het loon voor de werknemersverzekeringen uit te sluiten, wordt de werkgever in alle gevallen gevrijwaard van het risico op een naheffingsaanslag voor de werknemersverzekeringen.<sup>42</sup> De motivatie van de wetgever om in 2006 de discoördinatie tussen fiscaal en loon voor de werknemersverzekeringen te handhaven is mijns inziens niet overtuigend.

De WUL 2010 bevat een voorstel om ook dit punt van discoördinatie op te lossen door het voordeel ook onderdeel te laten zijn van het loon voor de werknemersverzekeringen. Daarmee wordt aangesloten bij de behandeling van andere vormen van loon in natura. Door het schrappen van de uitzondering in artikel 16 van de Wfsv wordt wat betreft het voordeel wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto volledig aangesloten bij de bijtellingsregeling van artikel 13bis van de Wet LB 1964. Zie paragraaf 4.3.2.3.2 voor de behandeling onder de door mij voorgestelde loonsomheffing.

#### 4.2.3.5 Eindheffingsbestanddelen

Op grond van artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Wfsv behoren loonbestanddelen die op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel b tot en met h, van de Wet LB 1964 aan de eindheffing onderworpen zijn, niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen. De reden voor deze uitzondering is dat eindheffingsbestanddelen in de regel niet aan een individuele werknemer zijn toe te rekenen, omdat het een heffing ten laste van de werkgever betreft.<sup>43</sup> De uitzondering van het loon voor de werknemersverzekeringen geldt niet voor naheffingen op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel a, van de Wet LB 1964. De reden dat in die gevallen toch premieheffing op werknemersniveau plaatsvindt, is gelegen in de wens de uitkeringsgevolgen voor de werknemers beperkt te houden en de wens om de betrouwbaarheid van de polisadministratie te waarborgen. Hoewel bij naheffing voor de loonbelasting in de regel volstaan kan worden met een collectieve eindheffing, kan – of moet – voor de premieheffing toch op individueel werknemersniveau worden nageheven. Gevolg hiervan is dat in veel gevallen de mogelijkheid van collectieve eindheffing (opgenomen in art. 31 lid 10 Wet LB 1964) ter voorkoming van administratieve lasten een dode letter is. De wetgever is van mening dat dit punt van discoördinatie niet opgelost hoeft te worden, omdat het systeem van eindheffing de eenvoud al bevordert.<sup>44</sup>

Een tweede punt van discoördinatie – naast dat van loon uit vroegere dienstbetrekking – dat ondanks de voorstellen uit de WUL 2010 blijft bestaan betreft de eindheffingsbestanddelen. Omdat de werkkostenregeling (zie par. 4.3.1) ertoe leidt dat de heffing over alle (bovenmatige) vergoedingen en verstrekkingen ten laste van de werkgever komen, vallen deze voordelen nooit onder het loon voor

42. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 306, nr. 16, p. 15.

43. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 219, nr. 10, p. 8.

44. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 236, nr. 3, p. 3.

de werknemersverzekeringen. In zoverre zou volgens de wetgever een deel van de discussie daarover weggenomen moeten kunnen worden. Daarnaast hoeven eindheffingsbestanddelen niet steeds per individuele werknemer te worden geadministreerd, waardoor niet kan worden getoetst of het loon al dan niet hoger is dan het maximum waarover premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen verschuldigd zijn.<sup>45</sup> De eenvoud is volgens de wetgever met deze discoördinatie gediend. Zie paragraaf 4.4.4.1 voor de behandeling van eindheffingsbestanddelen onder de door mij voorgestelde loonsomheffing.

#### 4.2.3.6 *Deelname aan een levensloopregeling*

Bijdragen gestort in de levensloopregeling zijn op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv niet aftrekbaar van het loon voor de werknemersverzekeringen. De reden voor deze uitzondering ten opzichte van het fiscale loon is dat het volgens de wetgever onwenselijk is dat bijdragen voor een verlofregeling leiden tot een lagere uitkeringsgrondslag.<sup>46</sup> De uitkeringen uit een levensloopregeling behoren op grond van artikel 16, tweede lid, onderdeel d, van de Wfsv niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen.

Om dit punt van discoördinatie op te lossen is in de WUL 2010 voorgesteld om de omkeerregel ook voor de werknemersverzekeringen te gaan toepassen.<sup>47</sup>

Gevolg van toepassing van de omkeerregel bij de werknemersverzekeringen is dat een inleg in de levensloopregeling tot een verlaging van het loon voor de werknemersverzekeringen en daarmee ook van het dagloon leidt. Anderzijds leidt een werkgeversbijdrage niet langer tot een verhoging van het loon voor de werknemersverzekeringen. Wel wordt de aanspraak op de werknemersverzekeringen tijdens de opname van het verlof gecontinueerd, waardoor er premies werknemersverzekeringen worden geheven over het opgenomen verlof. Als argument voor deze wijziging wordt aangevoerd dat een werknemer de keuzevrijheid heeft om deel te nemen aan de levensloopregeling. Hij heeft daarbij de mogelijkheid om de verlaging van zijn uitkeringsgrondslag in zijn keuzeproces te betrekken.<sup>48</sup> Deze argumentatie wijkt sterk af van die tijdens de parlementaire geschiedenis van Walvis is gegeven om juist dit punt van discoördinatie in stand te houden. Destijds was het argument voor instandhouding van de discoördinatie dat een onredelijk verschil in uitkeringshoogte tussen hen die verlofsparen en zij die dat niet doen ongedaan wordt gemaakt,

45. *Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 6-7.*

46. *Kamerstukken II 2003/04, 28 219, nr. 19 en Handelingen II, 2003/04, p. 4670.*

47. *Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 5.* De regering constateert dat er in bepaalde gevallen dubbele heffing kan ontstaan, maar besluit dat in het kader van de eenvoud en ter voorkoming van aanzienlijke administratieve lasten is besloten geen overgangsregime in te voeren. Er wordt geen overgangsregeling ingevoerd zodat het gehele levensloopsaldo na invoering van de WUL 2010 ineens onder het nieuwe regime valt.

48. *Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 5.*

zodat deelname aan de levensloopregeling en/of het verlofsparen zou worden gestimuleerd in plaats van negatief beïnvloed.<sup>49</sup>

Indien het voorgenomen voorstel uit de WUL 2010 kracht van wet krijgt, is het huidige discoördinatiepunt met het fiscale loon geëlimineerd. Zie paragraaf 4.3.2.4.2 voor de behandeling van de levensloopregeling onder de door mij voorgestelde loonsomheffing.

#### 4.2.3.7 Samenvattend schema verschillenanalyse

In de vorige paragrafen is geïnventariseerd welke discoördinatiepunten er thans tussen de heffingsgrondslagen bestaan. Hierbij is eveneens onderzocht welke gevolgen de voorstellen in de WUL 2010 op deze discoördinatie heeft. Uit uitkomst van deze analyse kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Afwijking ten opzichte van loon Wet LB 1964 (+ = wijkt af, - = wijkt niet af)	IB	VV	Zvw	WNV			
				WNV		WNV (na WUL 2010)	
				premie	uitkering	premie	uitkering
Foaien e.d. prestaties van derden tegen werkelijke waarde (art. 3.81 Wet IB 2001)	+	+	+	-	-	-	-
Ter vervanging van gederfd of te derven loon (art. 3.82 Wet IB 2001)	+	+	+	-	-	-	-
Ter zake van staken/nalaten werkzaamheden (art. 3.82 Wet IB 2001)	+	+	+	-	-	-	-
Loon begrepen in conserverende aanslag in verband met in NL opgebouwd pensioen (art. 3.83 Wet IB 2001)	+	+	+	-	-	-	-

49. Kamerstukken II 2003/04, 28 219, nr. 19.

Afwijking ten opzichte van loon Wet LB 1964 (+ = wijkt af, - = wijkt niet af)	IB	VV	Zvw	WNV			
				WNV		WNV (na WUL 2010)	
				premie	uitkering	premie	uitkering
Eindheffingsloon ex. art. 31 en 32ab Wet LB 1964	-	+/-	-	-	-	-	-
Loon uit vroegere dienstbetrekking	-	-	-	+	+	+	+
m.u.v. sociale uitkeringen en loondoorbetalingsverplichtingen WAZO	-	-	-	-	-	-	-
Premies werknemersverzekeringen	-	-	-	+	+	-	-
m.u.w. verhaalbaar deel WGA-premie				-	-	-	-
Vergoeding inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	-	-	-	+	+	-	-
Bijtelling ter beschikking gestelde auto	-	-	-	+	+	-	-
Dotaties aan levensloopregeling	-	-	-	+	+	-	-
Uitkeringen uit levensloopregeling	-	-	-	+	+	-	-

Zie paragraaf 4.2.2.5 voor een schematisch overzicht van de samenhang tussen de verschillende grondslagen.

### 4.3 Objectafbakening voor de loonsomheffing

#### 4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf onderzoek ik of het huidige fiscale loonbegrip in verband met de vormgeving van de loonsomheffing kan worden vereenvoudigd, waardoor het begrijpelijker wordt. Uit het schematisch overzicht van paragraaf 4.2.2.5 blijkt dat de huidige heffingen allemaal in eerste instantie het fiscale loonbegrip als

uitgangspunt nemen. Vervolgens worden voor de werknemersverzekeringen en de Zvw inbreuken op dit loonbegrip gemaakt. De directe koppeling van alle grondslagen aan het loonbegrip van de Wet LB 1964 is met veel moeite tot stand gekomen. Het loon voor de werknemersverzekeringen bevat sinds 1 januari 2005 een directe koppeling met het loonbegrip van de loonbelasting. De laatste directe koppeling vond plaats per 1 januari 2006, toen de Zvw werd ingevoerd en ook het uitkeringsloon aan het fiscale loonbegrip werd gekoppeld. Ook de Wet IB 2001 heeft in artikel 3.82 een gelijkstellingbepaling met het loonbegrip uit de loonbelasting. Het loonbegrip uit de Wet LB 1964 is dan ook het vertrekpunt van het onderzoek hoe het loonbegrip voor de loonsomheffing moet worden vormgegeven.

Omdat ik op zoek ga naar een mogelijkheid om het loonbegrip te vereenvoudigen, zal het criterium 'eenvoud in uitvoering' het belangrijkste criterium van dit hoofdstuk zijn. Er wordt dan ook primair aan dat criterium getoetst en slechts marginaal aandacht besteed aan de overige criteria.

### 4.3.2 *Het loonbegrip voor de loonsomheffing*

#### 4.3.2.1 *Het loonbegrip voor de loonsomheffing*

Artikel 9 van de Wet LB 1964 bepaalt dat de belasting wordt geheven over het gezamenlijke bedrag aan loon. Wat onder loon moet worden verstaan wordt in eerste instantie bepaald in artikel 10 van de Wet LB 1964. Op grond van deze bepaling wordt al hetgeen uit een (vroegere) dienstbetrekking wordt genoten, als loon aangemerkt.<sup>50</sup> Vervolgens worden er op grond van de artikelen 11 tot en met 12a van de Wet LB 1964 uitbreidingen en beperkingen aangebracht op deze hoofdregel. Artikelen 15 tot en met 17a van de Wet LB 1964 bevatten samen met hoofdstuk 4 van de Uitv.reg. LB 2001 een uitgebreid regime voor vrije vergoedingen en verstrekkingen. Dit regime is per 1 januari 2011 vervangen door de werkkostenregeling (zie par. 4.3.2.8.5). Tot slot kent de Wet LB 1964 een steeds uitgebreider wordend regime voor eindheffingsbestanddelen. Kenmerkend voor deze laatste categorie is dat de verschuldigde premies niet van de werknemer, maar van de werkgever worden geheven (zie par. 4.4.4.1). Het eindheffingsregime is geen uitbreiding van het loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB 1964. Het is meer een afsplitsing van een deel van het loon waarover niet van de werknemer, maar van de werkgever wordt geheven. Het eindheffingsloon komt daardoor ook pas in paragraaf 4.4 aan bod.

Als gevolg van de WFV 2010 is per 1-1-2011 aan de definitie van artikel 10, eerste lid, van de Wet LB 1964 de passage toegevoegd dat onder loon mede

50. Hiertoe worden ook aanspraken om naar verloop van tijd of onder voorwaarden een of meer uitkeringen of verstrekkingen te ontvangen gerekend. Sinds 1 januari 2006 bevat art. 10 lid 4 Wet LB 1964 een bezembepaling op grond waarvan uitkeringen en verstrekkingen die voortkomen uit een aanspraak alsnog tot het loon gerekend kunnen worden indien dit in het verleden ten onrechte niet is gebeurd.

wordt verstaan hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking. Deze wijziging vloeit voort uit de benadering die is gekozen bij de werkkostenregeling (zie par. 4.3.2.8.5). Als gevolg van deze wijziging van het loonbegrip horen alle vergoedingen en verstrekkingen tot het loon, ook als deze worden gedaan in het kader van een behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking of als ze naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld niet als beloningsvoordeel worden ervaren.<sup>51</sup> Door deze uitbreiding van het fiscale loonbegrip en de introductie van de werkkostenregeling zijn diverse uitzonderingsbepalingen uit het huidige artikel 11 van de Wet LB 1964 vervallen.<sup>52</sup> In de nieuwe systematiek van de werkkostenregeling worden dergelijke vergoedingen en verstrekkingen eindheffingsbestanddelen, dan wel zogenoemde 'gerichte vrijstellingen'. Met de uitbreiding van het loonbegrip lijkt de wetgever een beweging te maken in de richting van de leer van de *conditio sine qua non*; de arbeidsverhouding stelt in staat het voordeel te behalen, dus is het voordeel loon.

In de literatuur wordt het huidige loonbegrip vaak al als erg ruim gedefinieerd. Van Schendel suggereert zelfs dat er geen *loonbegrip* meer is, omdat alles altijd belast lijkt tenzij (op grond van) de Wet LB 1964 uitdrukkelijk anders is bepaald.<sup>53</sup> Ook Freudenthal komt tot een vergelijkbare conclusie.<sup>54</sup> Met de recente wijziging van het loonbegrip, lijkt een wettelijke verankering van dit uitgangspunt verder vorm gegeven te worden.

In de parlementaire geschiedenis van de CSV is met betrekking tot de reikwijdte van het loonbegrip het volgende opgemerkt: "de definitie van het loonbegrip (is) zo ruim mogelijk gehouden. Al hetgeen uit een dienstbetrekking wordt genoten, onverschillig in welke vorm, behoort in beginsel tot het loon".<sup>55</sup> Naar mijn mening moet uit deze passage niet gelezen worden dat alles wat ontvangen wordt en enigszins een band heeft met de dienstbetrekking als loon wordt aangemerkt. Deze passage dient slechts zo te worden geïnterpreteerd, dat het niet uitmaakt in welke vorm of hoedanigheid het loon wordt genoten.

De Hoge Raad heeft al in 1944 geoordeeld dat niet het verrichten of verricht hebben van arbeid de bron van inkomen is, maar dat dit die dienstbetrekking zelf is.<sup>56</sup> Kavelaars merkt op dat een andere conclusie zich niet goed laat

51. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 66.

52. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 2, art. V.B. Er wordt daarnaast een nieuw art. 11a Wet LB 1964 ingevoerd, op grond waarvan bedragen die worden ontvangen ter vervanging van gederfd of te derven loon en die door de werkgever ten behoeve van de werknemer worden overgemaakt naar een stamrechtspaar- of beleggingsrekening niet als loon worden aangemerkt. Hierdoor worden ze qua behandeling gelijk gesteld met bedragen die op grond van de stamrechtvrijstelling uit art 11 lid 1 onderdeel g Wet LB 1964 worden ontvangen.

53. Th.J.M. van Schendel, 'Het onbegrepen loonbegrip', *WFR* 2006/16.

54. Dr. R.M. Freudenthal, 'Negatief loon: 'Dat mogen alleen wij doen, meneer!', *SR* 2004/37, p. 104.

55. *Kamerstukken II* 1952/53, 3034, nr. 3, p. 9.

56. HR 28 juni 1944, B.7888. Recent is deze zienswijze nog bevestigd in HR 8 februari 2008, nr. 43 514, *BNB* 2008/82.

denken, omdat het dan noodzakelijk zou zijn dat elk potentieel belonings-element – zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin – getoetst zou moeten worden aan de verrichte arbeid.<sup>57</sup> Het feit dat de heffing van loonbelasting aanknoopt bij *een bepaalde arbeidsverhouding*, is volgens Van der Wiel-Rammeloo een systematisch argument voor de stelling dat niet de arbeid, maar de arbeidsverhouding de bron van loon is.<sup>58</sup> Volgens Van Westen leidt niet elke betaling door de werkgever tot belast loon. Er is volgens hem alleen dan sprake van genieten *uit* de dienstbetrekking indien een voordeel wordt genoten en de oorzaak van de betaling of verstrekking is gelegen in het belonen voor verrichte werkzaamheden.<sup>59</sup> Dit past binnen de hierna te behandelen objectieve benadering van het loonbegrip. Volgens Van Dijck had de wetgever voor ogen dat het loon van artikel 10 van de Wet LB 1964 alles is wat binnen het kader van de dienstbetrekking van de werkgever naar de werknemer vloeit.<sup>60</sup> Op grond van de leer van de redelijke toerekening wordt loon omschreven als alle voordelen die, rekening houdende met de maatschappelijke opvattingen, geacht kunnen worden zakelijk aan de dienstbetrekking te worden toegerekend met uitschakeling van wat tot de persoonlijke sfeer van de belastingplichtige behoort.<sup>61</sup>

De Hoge Raad heeft de scheidslijn tussen wel en niet uit een dienstbetrekking genoten voordeel, afgebakend aan de hand van het criterium dat het voordeel *niet zozeer* haar grond moet vinden in de dienstbetrekking dat het als daaruit genoten moet worden beschouwd.<sup>62</sup> In 2001 trok de Hoge Raad de scheidslijn tussen wel en geen voordeel uit dienstbetrekking aan de hand van de meer algemene overweging dat geen sprake was van loon omdat aan het voordeel elk element van een tegenprestatie ontbrak.<sup>63</sup> In een andere zaak overwoog de Hoge Raad dat er wel sprake was van een voordeel uit dienstbetrekking, omdat dit voordeel onverbrekkelijk verbonden was met het geheel van rechten en verplichtingen dat in de dienstbetrekking besloten ligt.<sup>64</sup> Het maakt in beginsel ook niet uit of de betaling voor, tijdens of na het bestaan van de

57. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale hand en studieboeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 275.

58. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo c.s., 'Loonheffingen', *Fiscale Studieserie* nr. 7 (tweede druk), Deventer: Kluwer 2008, p. 92.

59. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.b.

60. J.E.A.M. van Dijck, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: FED 2001, p. 17.

61. D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo c.s., 'Loonheffingen', *Fiscale Studieserie* nr. 7 (derde druk), Deventer: Kluwer 2009, p. 104.

62. Zie bijv. HR 29 juni 1983, nr. 21 435, *BNB* 1984/2 (immateriële schadevergoeding is geen loon), HR 24 juni 1987, nr. 23 652, *BNB* 1987/248 (smartengeld wegens aantasting goede naam is geen loon), HR 21 februari 2001, nr. 35 796, *BNB* 2001/150 (immateriële schade is geen loon).

63. HR 10 augustus 2001, nr. 36 061, *BNB* 2001/354 (DOW-prijs is geen loon).

64. HR 6 november 1991, nr. 27 498, *BNB* 1992/57 (door werkgever verbeurde dwangsom is loon).

dienstbetrekking plaatsvindt.<sup>65</sup> Het 'zozeer-criterium' lijkt volgens Van Westen een goed houvast te bieden voor gevallen waarin sprake is van voordelen die verband houden met de dienstbetrekking, maar maatschappelijk niet als beloning voor verrichte werkzaamheden worden ervaren.<sup>66</sup> Van der Heijden is van mening dat de Hoge Raad met het 'zozeer-criterium' slechts heeft willen aangeven dat een redelijk gering causaal verband voldoende is om loon aan te nemen.<sup>67</sup> Kavelaars is van oordeel dat het 'zozeer-criterium' vaag is en dat het in concrete gevallen geen duidelijk antwoord geeft op de vraag of iets al dan niet als loon is te beschouwen.<sup>68</sup> Volgens Van Dijk en Van Schendel wordt met dit criterium in het geheel geen hanteerbaar houvast geboden.<sup>69</sup> Van Dijk voelt meer voor de bewoordingen die de Hoge Raad in het verleden hanteerde, te weten dat loon is hetgeen ten nauwste verband pleegt te houden met bepaalde verrichte arbeid of met in een bepaald tijdvak verrichte arbeid, waarvoor het een rechtstreekse beloning vormt.<sup>70</sup> Mijns inziens heeft de Hoge Raad de scheidslijn waar een voordeel wel respectievelijk niet aan de dienstbetrekking kan worden toegeschreven het best verwoord met de omschrijving dat het voordeel *onverbrekelijk verbonden is met het geheel van rechten en verplichtingen dat in de dienstbetrekking besloten ligt*. Op grond van de leer van de redelijke toerekening worden dan als loon aangemerkt alle voordelen die geacht kunnen worden zakelijk aan de arbeidsrelatie te worden toegerekend.

Uit het verduisteringsarrest valt af te leiden dat de Hoge Raad de mening is toegedaan dat het loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB 1964 objectief benaderd dient te worden.<sup>71</sup> Uit de parlementaire geschiedenis van de Belastingherziening 2001 kan eveneens worden opgemaakt dat de regering een objectievere benadering van het loonbegrip voorstaat. Zo merkte hij op: "Dit betekent dat het aanmerken van een vergoeding anders dan als beloningsvoordeel niet aan het individuele oordeel van de werkgever en werknemer

65. HR 20 december 197, 18 960, *BNB* 1979/111 (hand en tekengeld). Van Westen (par. 2.2.0.h4) betwijfelt of de conclusie ten aanzien van hand en tekengeld correct is. Hij is van mening dat als de dienstbetrekking niet tot stand komt, het verdedigbaar is dat er geen loon is genoten, aangezien er nog geen prestaties zijn verricht. Hij verwijst in dit verband naar Hof Amsterdam 14 november 2003, nr. 02/06082, *SR* 2003/2002. In gelijke zin Rb. Breda 4 mei 2007, nr. Awb 06/2022, *V-N* 2007/51.23.

66. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.b.

67. H.M.W. van der Heijden, 'Negatief loon: enige kritische kanttekeningen', *WFR* 2005/888.

68. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand- en Studietoeken, nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 275-276.

69. J.E.A.M. van Dijk, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: FED 2001, p. 19-20, Th.J.M. van Schendel, 'Negatief loon (1)', *WFR* 2005/313.

70. B.8829, *BNB* 1956/9, *BNB* 1956/12, *BNB* 1956/172, *BNB* 1968/169, *BNB* 1971/148, *BNB* 2000/271.

71. HR 24 juni 1992, nr. 28 156, *BNB* 1993/19. Zie in gelijke zin Hof 's-Hertogenbosch 27 juli 1990, nr. 2900/1989A, *V-N* 1991, p. 595.



wordt overgelaten; noodzakelijk is (...) dat de maatschappij als collectief de vergoeding in het algemeen niet als beloningsvoordeel ervaart.”<sup>72</sup>

De vraag is alleen wat er precies onder een objectief loonbegrip verstaan moet worden. Met ‘objectief’ wordt bedoeld dat vanuit de bron wordt gezien of een opbrengst belast is. Dit in tegenstelling tot een subjectieve bron, waarbij de opbrengst wordt beschouwd vanuit de genietende van het voordeel.<sup>73</sup> Van Dijk geeft de volgende omschrijving van een objectieve bron: “(onder) de objectieve bron van inkomen (wordt verstaan) een inkomensbron die een fiscale vrucht voortbrengt, die toegerekend wordt aan de rechthebbende zonder dat gevraagd wordt in welke mate deze fiscale vrucht bij de genietende een draagkrachtvermeerdering teweeg brengt”.<sup>74</sup> De vraag of een voordeel aanwezig is, wordt gezien vanuit het object (de bron) en niet vanuit het ontvangende subject. Kavelaars merkt op dat bij een objectief loonbegrip wordt uitgegaan of vanuit de dienstbetrekking, c.q. de inhoudingsplichtige gezien sprake is van belastbaar loon. Hij is van mening dat – heel algemeen gezegd – in een objectieve benadering van loon het voorwaarde is dat er sprake is van een bewuste prestatie van de werkgever of een derde aan de werknemer.<sup>75</sup> Vanuit die benadering gezien is er pas sprake van belastbaar loon in de zin van artikel 10 van de Wet LB 1964, indien de werkgever met het verstrekte voordeel *de bedoeling* heeft gehad de werknemer te belonen vanwege de verrichte arbeid.<sup>76</sup> Dit bewustheidsvereiste geldt niet ten aanzien van de werknemer.<sup>77</sup>

Warme pleitbezorgers van een objectief loonbegrip zijn Van Dijk en Van Schendel.<sup>78</sup> Van Dijk definieert loon als hetgeen een werknemer geniet van zijn werkgever als beloning voor de in dienstbetrekking verrichte of te verrichten arbeid.<sup>79</sup> Hij stelt dat de beloning betrekking moet hebben op de arbeid die in de dienstbetrekking is verricht.<sup>80</sup> Hiermee wijkt hij mijns inziens af van de huidige leer, omdat hij de arbeid en niet de dienstbetrekking als bron van inkomen lijkt te zien. Indien een dergelijke zienswijze voor de objectafbakening van de loonsomheffing wordt gehanteerd, zou dit tot gevolg

72. Kamerstukken II 1999/2000, 26 728, nr. 6, p. 13-14.

73. C.W.M. van Ballegooijen, *Het fiscale loonbegrip* (FM nr. 49), Deventer: Kluwer 1989, p. 35.

74. J.E.A.M. van Dijk, ‘Vernieuwingen in de inkomstenbelasting’ (Voordracht uitgesproken op 17 februari 1978 te Tilburg ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de post-doctorale opleiding voor belastingkundige), *WFR* 1978/270.

75. P. Kavelaars, *Loonheffingen* (Fiscale Hand- en studieboeken nr. 8), Deventer: Kluwer 1996, p. 282. Zie in gelijke zin C.W.M. Van Ballegooijen, ‘Het subjectieve en objectieve loon’, *WFR* 1984/113.

76. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.d.

77. HR 27 mei 1964, nr. 15 133, *BNB* 1964/194, HR 18 december 1985, nr. 23 168, *BNB* 1986/49.

78. Zie bijv. J.E.A.M. van Dijk, ‘Het fiscale loonbegrip na 2000’, *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001 en Th. J.M. van Schendel in diverse bijdragen over het onbegrepen loonbegrip in *WFR* 2007/1268, *WFR* 2006/744 en *WFR* 2006/16.

79. J.E.A.M. van Dijk, ‘Het fiscale loonbegrip na 2000’, *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 22.

80. J.E.A.M. van Dijk, ‘Het fiscale loonbegrip na 2000’, *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 22.

hebben dat de bestaande jurisprudentie deels onbruikbaar wordt. Omdat dit nieuwe loonbegrip opnieuw in de jurisprudentie moet uitkristalliseren, resulteert dit hoogst waarschijnlijk in jarenlange juridische onzekerheid. Dit is onwenselijk omdat het niet bijdraagt aan een begrijpelijker begrippenkader, althans niet op korte tot middellange termijn.

Van Schendel lijkt een minder vergaande visie te hebben. Volgens zijn definitie is loon hetgeen ontvangen wordt als beloningsvoordeel uit de dienstbetrekking of vroegere dienstbetrekking.<sup>81</sup> In zijn definitie blijft aansluiting bij de bron dienstbetrekking het uitgangspunt. In zoverre is er derhalve geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie. De uitbreiding in de definitie betreft de woorden *ter beloningsvoordeel wordt ontvangen*. Hierbij is volgens Van Schendel niet het subjectieve oordeel van de werkgever, maar de objectieve vaststelling of het voordeel naar maatschappelijke opvattingen al dan niet als beloningsvoordeel kan worden ervaren bepalend. De vergroting van de beschikkingsmacht van de werknemer (is hij erbij gebaat?) zou volgens hem in dit verband een handvat kunnen zijn. Hij is van mening dat het objectieve beloningsvoordeel als doorslaggevend criterium voor het antwoord op de vraag of er al dan niet sprake is van loon al in bestaande jurisprudentie is bevestigd.<sup>82</sup> Hij wijst hierbij op de jurisprudentie over baromzetten van buschauffeurs, de zwarte omzet voor de taxichauffeurs en de beslissingen inzake loon van derden, zoals de DOW-prijs en de gratis boeken voor een docent belastingrecht.<sup>83</sup>

Van Ballegooijen is echter van mening dat het beloningsvoordeel geen criterium is bij het algemene loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB 1964, omdat het pas in artikel 11 van de Wet LB 1964 door de wetgever te berde wordt gebracht. Uit de door Van Schendel aangehaalde jurisprudentie kan volgens hem alleen worden afgeleid, dat indien er sprake is van een rechtstreeks verband met de in dienstbetrekking verrichte of te verrichten arbeid, het voor het loon vereiste verband met de dienstbetrekking aanwezig moet worden geacht. Het beloningsvoordeel levert volgens hem dan ook geen bijdrage aan de beantwoording van de causaliteitsvraag, alhoewel hij erkent dat het begrip 'belonen' in de jurisprudentie wordt gehanteerd om de causaliteitskwestie te slechten. Uit de jurisprudentie kan volgens Van Ballegooijen de conclusie getrokken worden dat in elk geval hetgeen ter beloning wordt betaald, als loon moet worden aangemerkt. Echter, dit laat volgens hem onverlet dat daarnaast ook andere oorzaken denkbaar zijn. Hij concludeert dat de intentie van de werkgever om te belonen, niet geaccepteerd is als

81. Th.J.M. van Schendel, 'Het onbegrepen loonbegrip', *WFR* 2006/16.

82. Th.J.M. van Schendel, 'Het onbegrepen loonbegrip', *WFR* 2007/1268.

83. HR 24 juli 1995, nr. 30 804, *BNB* 1995/311, HR 24 juli 1995, nr. 477, *BNB* 1995/312, HR 24 september 1997, nr. 32 214, *BNB* 1998/19, HR 26 mei 1999, nr. 33 658, *BNB* 1999/274, HR 10 augustus 2001, nr. 36 061, *BNB* 2001/354, HR 1 april 2005, nr. 38 841, *BNB* 2005/243.

element om te bepalen of er sprake is van loon.<sup>84</sup> Uit *BNB* 1993/19 is wel af te leiden dat de werkgever zich ervan bewust moet zijn dat de werknemer een voordeel heeft, wil er sprake zijn van loon.<sup>85</sup>

Het verschil tussen de visie van Van Ballegooijen en Van Schendel is primair dat Van Ballegooijen van mening is dat het belaste loon wordt gevormd door artikel 10 van de Wet LB 1964 en dat artikel 11 van de Wet LB 1964 vervolgens weer elementen van dit loon uitzondert. Van Schendel echter is – net als Van Dijck – van mening dat het belastbare loon wordt gevormd door het saldo van de artikelen 10 en 11 van de Wet LB 1964.

De visie van Van Schendel en Van Dijck leidt ertoe dat bijvoorbeeld dwangsommen, moratoire interest, schadevergoedingen ter zake van aantasting van de eer en goede naam en smartengeld dat door de werkgever aan de werknemer wordt betaald zonder meer niet tot het loon kan worden gerekend. De zienswijze van Van Ballegooijen echter schiet mijns inziens door naar de andere kant. Als gevolg van zijn visie worden personeelsfeesten, verstrekkingen in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet, uitkeringen en verstrekkingen ter vergoeding van schade aan persoonlijke goederen, ambtsjubilea, betalingen aan een ex-werknemer in verband met een concurrentiebeding enzovoort voor de volle waarde tot het loon gerekend, tenzij er een nadrukkelijke vrijstelling in de wet is opgenomen.<sup>86</sup> Ik ben het in zoverre met Van Schendel eens, dat de benadering die Van Ballegooijen voor ogen staat leidt tot een wirwar aan (overbodige) wetsbepalingen en beleidsbesluiten.<sup>87</sup> Een herformulering van het huidige loonbegrip, in die zin dat het tot een duidelijker loonbegrip leidt, is mijns inziens dan ook wenselijk. Bij deze herdefiniëring houd ik het midden tussen beide hiervoor beschreven visies. Hierbij realiseer ik me dat het niet mogelijk zal zijn een allesomvattend loonbegrip te formuleren. Wel wil een definitie van het loonbegrip hanteren dat uitgaat van het eerder door de Hoge Raad geformuleerde uitgangspunt dat een voordeel zakelijk aan de arbeidsrelatie moet kunnen worden toegerekend, wil dat voordeel als loon aangemerkt kunnen worden. Het loonbegrip zoals dat voor de door mij voorgestelde loonsomheffing gaat gelden luidt als volgt:

*Loon is al hetgeen dat in het kader van de (vroegere) arbeidsrelatie:*

- a. *ter beloning wordt genoten;*
- b. *ter vervanging van de beloning wordt genoten;*
- c. *niet ter beloning wordt genoten, maar naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als beloning wordt ervaren.*

84. HR 8 februari 2008, nr. 43 514, *BNB* 2008/82, conclusie A-G. Van Ballegooijen, r.o. 3.6 tot en met 3.10.

85. HR 24 juni 1993, nr. 28 156, *BNB* 1993/19.

86. Zie bijv. Concl. A-G. Van Ballegooijen, 15 november 2010, CPG 10/02286, *LJN*=BO5996, waarin de A.G. een door de rechter aan de werkgever opgelegde dwangsom als loon aanmerkt.

87. Th.J.M. van Schendel, 'Het onbegrepen loonbegrip', *WFR* 2006/16.

*Het loon wordt verminderd met het bedrag dat de werknemer in rekening wordt gebracht als eigen bijdrage voor het al dan niet onder voorwaarden (in de toekomst te) ontvangen belast loon.*

In de volgende subparagrafen werk ik deze definitie verder uit. Daarbij geef ik eveneens aan in hoeverre deze definitie tot een andere uitkomst leidt dan het huidige loonbegrip.

#### 4.3.2.1.1 *Dienstbetrekking wordt arbeidsrelatie*

Het aangrijpingspunt voor heffing in de huidige definitie is de dienstbetrekking.<sup>88</sup> Dit begrip is voor de loonsomheffing minder goed bruikbaar, omdat het betrekking heeft op een beperktere groep arbeidsrelaties dan feitelijk onder het bereik van de loonsomheffing vallen. Voor de loonsomheffing wordt daarom aangesloten bij het bredere begrip 'arbeidsrelatie'. In hoofdstuk 3 is onderzocht welke arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing vallen. Het uitgangspunt voor de subjectafbakening is dat alle personen die hun arbeidsrelatie niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 uitoefenen, onder het bereik van de loonsomheffing vallen. Er wordt daarom gekozen om de meer neutrale aanduiding 'uit een (vroegere) arbeidsrelatie' te gebruiken.

Door niet aan te sluiten bij de arbeid, maar bij de *arbeidsrelatie*, kan de huidige jurisprudentie, waarbij aangesloten wordt bij de arbeidsverhouding, van kracht blijven, althans in die zin dat waar nu de term *uit dienstbetrekking* wordt gebruikt, dan de term *uit de arbeidsrelatie* moet worden gelezen.

Op grond van de leer van de redelijke toerekening worden dan als loon aangemerkt alle voordelen die, rekening houdend met de in onderdelen a tot en met c opgenomen voorwaarden, geacht kunnen worden zakelijk aan de arbeidsrelatie te worden toegerekend. Hierbij worden voordelen die tot de persoonlijke sfeer van de belastingplichtige behoren, niet tot het loon gerekend.<sup>89</sup>

#### *Onderscheid tussen tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking*

Het onderscheid tussen loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en loon uit vroegere dienstbetrekking is voor het fiscale loonbegrip niet van belang. Het onderscheid speelt wel een rol bij de toepassing van de arbeidskorting en de loonbelastingtabellen (zie hfdst. 5).<sup>90</sup> Ook speelt het onderscheid een rol bij de werknemersverzekeringen (zie hfdst. 3, par. 3.2.3.1 en hfdst. 4 par. 4.2.3.1). In enkele wetten – waaronder de Zvw – wordt gesproken over 'loon uit vroegere arbeid' in plaats van 'loon uit vroegere dienstbetrekking'. Uit de parlementaire

88. HR 8 februari 2008, nr. 43 514, BNB 2008/82.

89. Zie in gelijke zin D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, 'Loonheffingen', *Fiscale Studiereserie* nr. 7 (derde druk), Deventer: Kluwer 2009, p. 10.4.

90. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.f.

geschiedenis kan worden afgeleid dat voor het begrip 'vroegere arbeid' wordt aangesloten bij wat onder het begrip 'vroegere dienstbetrekking' voor de Wet LB 1964 wordt verstaan.<sup>91</sup> Voor de loonsomheffing blijft – gezien bovenstaande – het onderscheid tussen de begrippen 'tegenwoordige' en 'vroegere' arbeid bestaan.

#### 4.3.2.1.2 *Wat ter beloning wordt genoten*

Net als onder het huidige recht blijft ook bij de loonsomheffing het uitgangspunt dat 'al wat ter beloning wordt genoten' als loon wordt aangemerkt. Uitgangspunt is hier de (geobjectiveerde) bevoordelingbedoeling van de werkgever of de derde. Naast de reguliere voordelen als salaris, vakantiegeld, winstdelingen, opties en aanspraken vallen bijvoorbeeld ook bovenmatige kostenvergoedingen, bind- en blijfpremies en hand- en tekengelden onder het loonbegrip.

Op grond van het eerste onderdeel van het in paragraaf 4.3.2.1 geformuleerde loonbegrip is sprake van een belast loonbestanddeel, indien de werkgever de werknemer dit voordeel laat genieten met de gedachte hem te belonen voor de binnen de arbeidsrelatie verrichte of te verrichten arbeid. Hieronder vallen ook voordelen die de werkgever aan de werknemer laat die hij ook zelf had kunnen behalen. Hierbij valt te denken aan de baromzet voor buschauffeurs en de zwarte omzet voor taxichauffeurs.<sup>92</sup>

Ook hetgeen wordt ontvangen ter zake van het staken of nalaten van werkzaamheden wordt op grond van deze bepaling tot het loon voor de loonsomheffing gerekend. De bron van inkomen is immers de arbeidsrelatie, waarbij het niet relevant is of daadwerkelijk werkzaamheden worden verricht, dan wel dat deze werkzaamheden nu juist worden nagelaten of gestaakt.<sup>93</sup> Als gevolg hiervan worden ook schadevergoedingen die worden betaald in het kader van een concurrentiebeding als loon aangemerkt.<sup>94</sup> Anderzijds zal een door de rechter opgelegde dwangsom teneinde de werkgever te bewegen achterstallig loon alsnog uit te betalen naar mijn idee geen loon zijn.<sup>95</sup>

Naast de bedoeling van partijen speelt ook de vraag van de bewustheid van de werkgever of werknemer een rol. De Hoge Raad heeft voor het huidige recht

91. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 30.

92. HR 5 oktober 1994, nr. 29 876, *BNB* 1995/18, HR 24 juli 1995, nr. 30 804, *BNB* 1995/311, HR 24 juli 1995, nr. 30 897, *BNB* 1995/312, HR 26 mei 1999, nr. 33 658, *BNB* 1992/274 en HR 9 februari 2007, nr. 585, *BNB* 2007/164.

93. Ook in het huidige regime worden dergelijke voordelen als loon in de zin van de loonbelasting aangemerkt. Art. 3.82, onderdeel a, 2o Wet IB 2001 heeft sinds het afschaffen van de bijzondere tarieven zijn belang min of meer verloren voor zover het voordeel binnen de dienstbetrekking opkomt. Zie in dit verband L.W. Sillevius c.s. *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.3.4.2.d4 (te derven loon en subjectieve vervanging).

94. In *Kamerstukken II* 1999/00, 26 727, nr. 18, p. 31 is aangegeven dat de wettelijke bepaling van 3.82 Wet IB 2001 een rol zou kunnen spelen bij concurrentiebedingen.

95. Zie voor tegengestelde mening Concl. A-G. Van Ballegooijen, 15 november 2010, CPG 10/02286, *LJN*=BO5996.

geoordeeld dat voordelen die de werkgever niet bekend zijn, niet tot het loon behoren.<sup>96</sup> Anderzijds is in de jurisprudentie voor het geldend recht bepaald dat voor de aanwezigheid van loon de bewustheid van de werknemer niet vereist is.<sup>97</sup> Ook dit uitgangspunt kan voor de objectafbakening van de loonsomheffing worden gehandhaafd omdat het niet van de kennis van de werknemer afhangt of sprake is van een belast voordeel uit de arbeidsrelatie. Het loonbegrip voor de loonsomheffing wil ik ten opzichte van het huidige loonbegrip in zoverre niet wijzigen.

Het causaliteitsvraagstuk, zoals dat onder het huidige regime geldt, blijft op zich ook bij de objectafbakening van de loonsomheffing van kracht. Met het 'zoeder-criterium' werd door de Hoge Raad aangegeven dat slechts een redelijk gering causaal verband tussen het voordeel en de arbeidsrelatie al voldoende is om van loon te kunnen spreken (zie par. 4.3.2.1).<sup>98</sup> Voor de objectafbakening van de loonsomheffing is mijns inziens het antwoord op de vraag relevant of het voordeel onverbrekkelijk verbonden is met het geheel van rechten en verplichtingen dat in de arbeidsrelatie besloten ligt.<sup>99</sup> Getoetst moet worden of het voordeel zakelijk aan de arbeidsrelatie kan worden toegerekend. Hiermee wordt bedoeld dat het voordeel in het kader van de arbeidsrelatie opkomt en dat niet een andere hoedanigheid (bijvoorbeeld crediteur-debiteurrelatie) doorslaggevend is voor het ontstaan van het voordeel.<sup>100</sup> Is de overheersende oorzaak de arbeidsrelatie, dan is sprake van loon.<sup>101</sup>

#### 4.3.2.1.3 Wat ter vervanging van de beloning wordt genoten

De bepaling 'wat ter vervanging van de beloning wordt genoten' vertoont sterke gelijkenis met artikel 3.82, onderdeel a, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet IB 2001, maar dekt niet volledig dezelfde lading (zie hierna). Doel van de bepaling in de Wet IB 2001 is om alsnog onder het loonbegrip te brengen wat in de plaats is gekomen van niet ontvangen of niet meer te ontvangen loon. Van Ballegooijen is van mening dat artikel 3.82, onderdeel a, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet IB 2001 ten aanzien van gedeerd loon eigenlijk ten overvloede in de wet is opgenomen, omdat deze voordelen als gevolg van het huidige loonbegrip reeds tot de belastbare grondslag behoren.<sup>102</sup> In paragraaf 4.2.2.2 is geconcludeerd dat deze bepaling in een uitzonderlijk geval nog van toepassing kan zijn.

96. HR 24 juni 1992, nr. 28 156, *BNB* 1993/19.

97. HR 27 mei 1964, nr. 15 133, *BNB* 1964/194, HR 18 december 1985, nr. 23 186, *BNB* 1986/49.

98. Zie eveneens H.M.W. van der Heijden, 'Negatief loon, enige kritische kanttekeningen', *WFR* 2005/888.

99. Deze toetst is door de HR geformuleerd in HR 6 november 1991, nr. 27 498, *BNB* 1992/57 (een door de werkgever verbeurde dwangsom is loon).

100. Zie in gelijke zin C.W.M. van Ballegooijen, 'Causa en causaliteit in de loonsfeer', *WFR* 1987/327.

101. Een dergelijke insteek is mijns inziens ook af te leiden uit het smartegeldarrest HR 29 juni 1983, nr. *BNB* 1984/2.

102. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel inkomstenbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 3.3.4.2.d1 (loon voor de inkomstenbelasting).

Voor de loonsomheffing merk ik als loon aan 'wat in het kader van de (vroegere) arbeidsrelatie ter vervanging van de beloning wordt genoten'. In paragraaf 4.3.2.1 is behandeld dat als loon wordt aangemerkt al wat als beloning wordt genoten. Doordat de geobjectiveerde bevoordelingsbedoeling van de werkgever daarbij een rol speelt, kunnen voordelen die worden genoten ter vervanging van de oorspronkelijke beloning mogelijk niet als loon worden aangemerkt. Hierbij valt te denken aan schadeloosstellingen die worden betaald in het kader van een beëindiging van de arbeidsrelatie als gevolg van onrechtmatig verleend ontslag of een vergoeding in het kader van een afvloeiingsregeling.<sup>103</sup> Het betreft voordelen die zonder twijfel voortvloeien uit de arbeidsrelatie en als zodanig onder het huidige recht als loon aangemerkt zouden worden. Door de toevoeging dat voor de loonsomheffing als loon wordt aangemerkt 'wat ter vervanging van de beloning wordt genoten', worden voordelen die worden ontvangen ter vervanging van gederfd of te derven beloning ook onder de reikwijdte van het loonbegrip voor de loonsomheffing gebracht. Anderzijds zal een vergoeding wegens dading in verband met het afbreken van onderhandelingen over een arbeidsrelatie evenals nu het geval is, niet als loon worden aangemerkt.<sup>104</sup> De bron (arbeidsrelatie) is immers niet tot stand gekomen, zodat de betaling niet tot het loon gerekend kan worden.

#### 4.3.2.1.4 *Wat maatschappelijk met loon is gelijkgesteld*

Op grond van de eerste twee onderdelen van het loonbegrip, zoals dat in paragraaf 4.3.2.1 voor de loonsomheffing is gedefinieerd, wordt 'al wat als beloning of als vervanging daarvan wordt genoten' als loon aangemerkt. Hierbij speelde de geobjectiveerde bevoordelingbedoeling van de werkgever een rol. Het huidige loonbegrip is ruimer dan wat als (vervanging van) de beloning wordt genoten.

Zonder de toevoeging van het derde onderdeel van het loonbegrip uit paragraaf 4.3.2.1, zou ten opzichte van de huidige situatie een veel beperkter loonbegrip ontstaan. Veel voordelen die in het kader van de arbeidsrelatie worden genoten, maar die niet als beloning kunnen worden aangemerkt, worden dan niet meer in de heffing betrokken. Een dergelijke wijziging van het loonbegrip zal aanzienlijke budgettaire gevolgen voor schatkist kunnen hebben, tenzij het tarief op de beperktere grondslag wordt verhoogd. Dit is niet in lijn met wat in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 is geconcludeerd, te weten dat een heffing met een brede grondslag en lagere tarieven efficiënter is dan een heffing met een smallere grondslag en hogere tarieven. Belangrijker nog is dat een dergelijke wijziging in de afbakening van de heffingsgrondslag mijns

103. Zie bijv. HR 11 juni 1986, nr. 23 775, *BNB* 1986/33, HR 2 april 1947, B.8334 en HR 18 januari 1989, nr. 25 922, *BNB* 1989/68.

104. HR 17 september 1986, nr. 23 781, *BNB* 1986/354, Rb. Breda 4 mei 2007, nr. Awb 06/2022, V-N 2007/51.23.

inziens niet in overeenstemming is met wat nu maatschappelijk als loon wordt ervaren. Om deze ongewenste effecten te voorkomen is als derde onderdeel aan het loonbegrip toegevoegd dat voordelen die niet ter beloning in het kader van de arbeidsrelatie worden genoten, toch als loon worden aangemerkt indien een dergelijk voordeel naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld als loon wordt ervaren.

Een met deze derde pijler van het loonbegrip voor de loonsomheffing vergelijkbare bepaling is opgenomen in het huidige artikel 11, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wet LB 1964, zij het dat die bepaling negatief geformuleerd is als “al wat naar algemene maatschappelijke opvattingen niet als beloningsvoordeel wordt ervaren”. De interpretatie van het derde onderdeel van het loonbegrip voor de loonsomheffing kan vanuit deze bepaling uit de loonbelasting worden vormgegeven.

Het criterium ‘naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld niet als beloning ervaren’ is met de Belastingherziening 2001 ingevoerd. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat uit het hanteren van de term ‘*algemene maatschappelijke opvattingen*’ blijkt dat het niet zozeer van belang is of de werkgever of de werknemer een bepaalde vergoeding niet als beloningsvoordeel ervaart, maar of een dergelijk gevoel wordt gedeeld door de maatschappij als geheel.<sup>105</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat de specifieke omstandigheden van de werkgever bij de beoordeling geen rol zouden moeten spelen. Getoetst moet dan worden of de desbetreffende voordelen normaal gesproken ter beloning worden gegeven. Uit dezelfde parlementaire passage blijkt echter dat de term ‘beloningsvoordeel’ is gehanteerd om te benadrukken dat een voordeel niet tot het loon behoort indien het objectief gezien (niet) als beloningsvoordeel is bedoeld. Er wordt opgemerkt dat het criterium geen subjectief, maar een te objectiveren criterium is; op dezelfde wijze als in de sfeer van de winst uit een onderneming het begrip ‘goed koopmansgebruik’ een objectief criterium is.<sup>106</sup>

Indien de parallel met het goed koopmansgebruik wordt getrokken zou kunnen worden gesuggereerd dat de wil of bedoeling van de werkgever wel een rol zou moeten spelen bij de afbakening van het loonbegrip, waarmee aansluiting gevonden wordt met de zienswijze van Van Dijck en Van Schendel. Echter, uit deze parallel zou ook de conclusie getrokken kunnen worden dat met het begrip ‘*naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld geen beloningsvoordeel vormen*’ wordt bedoeld dat de specifieke omstandigheden van de werkgever in een concreet geval naar maatschappelijk normen moet worden beoordeeld. De vergelijking met het goed koopmansgebruik gaat mijns inziens dan ook niet verder dan dat wordt benadrukt dat het om een objectief criterium gaat. De verwarring of tegenstrijdigheid die deze parlementaire

105. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 728, nr. 3, p. 28.

106. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 728, nr. 3, p. 28.



passage volgens Van Dijck oplevert is daarmee van de baan.<sup>107</sup> Op basis van de geconstateerde feiten moet dan op basis van de maatschappelijke opvattingen worden beoordeeld of er sprake is van een beloningsvoordeel. De bedoeling van de individuele werkgever is bij dit derde criterium van het loonbegrip voor de loonsomheffing niet relevant.

Van Dijck verbindt aan de introductie van de beloningsbedoeling de conclusie dat een kwalitatieve toets moet plaatsvinden op grond waarvan alle voordelen die in het geheel geen beloningskarakter hebben, buiten het loonbegrip worden geplaatst.<sup>108</sup> De wetgever heeft veel minder vergaande gevolgen voor ogen gehad. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de vrijstelling van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 alleen van toepassing zou moeten zijn indien het een min of meer toevallig voordeel betreft, dat opkomt in het brede kader van het belang van de werkgever (het zakelijk belang) en dat het voordeel niet primair ter beloning wordt gegeven. Van 'primair' is volgens de wetgever geen sprake als een dergelijke vergoeding gepaard gaat met een aanmerkelijk privébelang of privévoordeel van de werknemer.<sup>109</sup> De wetgever realiseert zich dat niet altijd aan de hand van absolute kwantitatieve criteria kan worden vastgesteld of er sprake is van een aanmerkelijk privébelang of privévoordeel. Als richtlijn voor de aanwezigheid van een te belasten voordeel geeft hij de situatie dat aannemelijk is dat de privé-uitgaven van de werknemer als gevolg van de bekostiging door de werkgever op jaarbasis gezien € 454 minder zullen bedragen dan de privé-uitgaven van met hem vergelijkbare werknemers. Het is opmerkelijk dat bij de beoordeling of er sprake is van een te belasten voordeel plotseling de beleving of de vermogenspositie van de werknemer een rol speelt; een aspect dat – buiten de hier behandelde geringe beloningsvoordelen – nergens in het loonbegrip een rol speelt. Of er sprake is van een te belasten voordeel, dient te worden beoordeeld vanuit de geobjectiveerde situatie van de werkgever (zie hiervoor), waarbij het al dan niet ontstaan van een (aanzienlijk) privévoordeel voor de werknemer, niet relevant is.<sup>110</sup> Hierbij dient mijns inziens getoetst te worden of het zakelijk belang van de werkgever voorop staat en niet primair de beloningsbedoeling. Volgens Van Dijck dient het begrip 'primair' vermoedelijk uitgelegd te worden als in de eerste plaats, dus merendeels (meer dan 50%). Deze scheidslijn speelt voornamelijk een rol bij vergoedingen met een gemengd karakter.

Bij de objectafbakening van de loonsomheffing is het begrip '*beloningsvoordeel*' in zoverre een criterium dat het van alle zakelijk aan de arbeidsrelatie

107. J.E.A.M. van Dijck, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 45.

108. J.E.A.M. van Dijck, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 25.

109. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 728, nr. 3, p. 34-35.

110. Zie in gelijke zin J.E.A.M. van Dijck, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 36.

toerekenbare voordelen slechts die voordelen tot het loon rekent die objectief bezien als beloning worden ervaren. Hiermee heeft het begrip beloningsvoordeel een minder vergaande betekenis dan bij Van Dijck en Van Schendel. Zij rekenen tot het loon wat ter beloning uit de dienstbetrekking wordt genoten, terwijl ik voor de objectafbakening van de loonsomheffing in eerste instantie uitga van *al wat* uit de arbeidsrelatie wordt genoten, waarna effectief bezien slechts van het loonbegrip worden uitgezonderd die beloningsvoordelen die maatschappelijk niet als beloningsvoordeel worden ervaren. In de volgende paragrafen wordt op een aantal in het oog springende grensgevallen meer specifiek ingegaan.

#### 4.3.2.1.5 *Eigen bijdrage van de werknemer*

Het loon voor de loonsomheffing moet naar mijn mening worden verminderd met bedragen die de werkgever of een derde aan de werknemer in rekening brengt ter zake van al dan niet in de toekomst te genieten belast loon. Een vergelijkbare bepaling is momenteel opgenomen in artikel 13, derde lid, van de Wet LB 1964 respectievelijk artikel 10a, tweede lid, van de Wet LB 1964 voor loon in natura. Deze bepalingen in het huidige recht hebben echter als randvoorwaarde dat de eigen bijdrage de waarde van het loon in natura niet verder dan tot nihil kan verminderen. De Hoge Raad heeft hierop een uitzondering gemaakt voor situaties waarin de dienstbetrekking de werknemer verplicht een hogere eigen bijdrage te betalen dan het fiscaal genoten voordeel.<sup>111</sup>

Door het voor de loonsomheffing hanteren van een meer generieke bepaling kan deze ook van toepassing zijn op een eigen bijdrage die de werknemer betaalt in verband met bijvoorbeeld zijn deelname aan een pensioenregeling of de eventuele premies die hij op grond van de werknemersverzekeringen is verschuldigd. Betalingen uit vrijgevigheid die de werknemer aan de werkgever doet, worden echter niet als eigen bijdrage aangemerkt. Hierbij valt te denken aan geschenken aan de werkgever in verband met bijvoorbeeld diens verjaardag of ter gelegenheid van een andere feestelijkheid. Dergelijke betalingen uit vrijgevigheid worden mijns inziens niet primair gedaan vanuit de werkgevers-werknemersrelatie, maar liggen meer in de privésfeer (karakter van inkomensbesteding). Ook betalingen door de werknemer waartegenover een tegenprestatie staat merk ik niet aan als eigen bijdrage die de werknemer op het loon in mindering kan brengen. Hierbij valt te denken aan betalingen in verband met de aankoop van een goed of dienst van de werkgever die niet tot loon in natura leiden. De mogelijkheid om eigen bijdragen ten laste van het loon te brengen, dient mijns inziens zodanig geredigeerd te worden, dat slechts eigen bijdragen voor belast loon in aanmerking worden genomen. Een eigen bijdrage in bijvoorbeeld een onbelaste kostenvergoeding hoeft naar mijn idee

111. HR 12 april 1978, nr. 18 272, *BNB* 1978/125, HR 26 maart 1997, nr. 31 548, *BNB* 1997/178, HR 21 juli 2002, nr. 37 360, *V-N* 2002/35.19.

niet tot vermindering van het loon te leiden. Hiermee sluit ik aan bij het huidige recht.<sup>112</sup>

#### 4.3.2.2 Negatief loon

Als gevolg van het begrip 'al hetgeen' in de definitie van het fiscale loon kunnen onder het huidige recht ook nadelen die uit de dienstbetrekking voortvloeien onder voorwaarden worden aangemerkt als negatief loon.<sup>113</sup> Er is geen wettelijke definitie van het begrip 'negatief loon'. Wel valt uit de wetsgeschiedenis af te leiden dat het bij negatief loon in het algemeen gaat om gevallen waarin de werknemer verplicht is door hem verdiend loon aan de werkgever terug te betalen, dan wel dat het om het betalen van een schadevergoeding aan de werkgever gaat.<sup>114</sup> Hierbij is het van belang dat het negatief loon – net als zijn tegenpool het positieve loon – voldoet aan het causaliteitsvereiste. Het risico of nadeel moet worden opgeroepen door de uitoefening van de dienstbetrekking en niet door buiten de bron liggende omstandigheden.<sup>115</sup>

In de literatuur is meermalen gepleit voor een duidelijke definitie van het begrip 'negatief loon'. Er zijn ook pogingen gedaan tot het definiëren van het begrip 'negatief loon'. Van Westen definieert negatief loon bijvoorbeeld als al hetgeen door een werknemer in verband met zijn dienstbetrekking wordt betaald aan zijn werkgever of een derde, waarbij de betaling zozeer in verband staat met de dienstbetrekking, dat deze als daaruit in negatieve zin genoten moet worden beschouwd.<sup>116</sup> Dit sluit aan bij de visie van Mertens, die constateert dat de wet alleen over loon spreekt, zodat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen positief en negatief loon.<sup>117</sup> Van Schendel definieert negatief loon als elk nadeel dat de werknemer in verband met de dienstbetrekking lijdt en dat niet bestaat uit het voor eigen rekening komen van beroepskosten.<sup>118</sup> Er moet sprake zijn van een verarming van de werknemer, zodat volgens Van Schendel bij het terugbetalen van vrije vergoedingen en verstrekkingen geen sprake kan zijn van negatief loon. Hij legt het onderscheid tussen negatief loon en beroepskosten bij het al dan niet ontvangen van een tegenprestatie. Onder beroepskosten verstaat hij zakelijke uitgaven waar voor de werknemer een prestatie in de vorm van een levering van een goed of dienst tegenover staat. Ontbreekt deze tegenprestatie, dan is sprake van negatief loon.

112. Besluit 25 augustus 2000, nr. CPP2000/1313M, onderdeel D5, *BNB* 2000/340.

113. In de afgelopen jaren is er nogal wat discussie geweest over wat wel en wat niet als negatief loon aangemerkt kan worden. Zie voor een compact overzicht *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, par. 2.2.0.e.

114. *Kamerstukken II* 2000/01, 26 727, nr. 123, p. 31 en *Kamerstukken II* 1999/00, 26 727, nr. 7, p. 435.

115. HR 3 november 2006, nr. 41 533, *BNB* 2007/118, conclusie, r.o. 3.5.

116. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.e.

117. A.L. Mertens, 'Negatief loon is gewoon loon, één loonbegrip is al ingewikkeld genoeg', in: *De opkomst en ondergang van de loonbelasting*, Reed Business, 2007, p. 71-80.

118. Th.J.M. van Schendel, 'Negatief loon (1)', *WFR* 2005/313.

Hierbij is het niet van belang dat er sprake is van een juridische verplichting tot (terug)betaling of van (terug)betaling aan de werkgever, tenzij het een werknemer aandeelhouder betreft.<sup>119</sup> Van der Heijden is van mening dat de definitie van Van Schendel niet volledig dekkend is.<sup>120</sup> Hij is er voorstander van om negatief loon zo veel mogelijk te benaderen vanuit het positieve loonbegrip, waarbij hij constateert dat er geen exacte spiegelbeeldsituatie bestaat. Bij geldstromen die plaatsvinden vanuit de werknemer dient volgens hem rekening gehouden te worden met elementen van inkomensbestedende aard.

Van Ballegooijen merkt op dat het inkomensbegrip algebraïsch moet worden opgevat, zodat het conceptueel ook negatieve inkomsten bevat.<sup>121</sup> Hij omschrijft negatief loon als een nadeel voor de werknemer dat voortvloeit uit de (vroegere) dienstbetrekking en dat niet bestaat uit het voor eigen rekening komen van beroepskosten. Hiermee sluit hij aan bij de definitie die Van Schendel aan het begrip negatief loon heeft geven. Volgens Van Ballegooijen kan uit jurisprudentie worden afgeleid dat negatief loon zich in de volgende situaties voor kan doen:<sup>122</sup>

- een terugbetaling of het ongedaan maken van genoten loon;<sup>123</sup>
- een door de inhoudingsplichtige aan de werknemer in rekening gebracht bedrag ter zake van al dan niet in de toekomst te genieten loon in natura;<sup>124</sup>
- door de werknemer betaalde schadevergoedingen ter zake van het niet of onvoldoende nakomen van de op hem rustende verplichtingen voortvloeiende uit een (fictieve) dienstbetrekking.<sup>125</sup>

Hierna onderzoek ik of het voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip (zie par. 4.3.2.1) voldoende specifiek geformuleerd is om ten onrechte ontvangen voordelen, schadevergoedingen en onrechtmatig verkregen voordelen te kunnen dekken. Voor door de inhoudingsplichtige aan de werknemer in rekening gebracht bedrag ter zake van al dan niet in de toekomst te genieten loon in natura zie paragraaf 4.3.2.1.4 (eigen bijdrage).

#### *Ten onrechte ontvangen voordeel*

Negatief loon is in eerste instantie loon dat is genoten en dat vervolgens wordt terugbetaald. Hierbij is het niet relevant in welke vorm negatief loon zich voordoet, of de (terug)betaling al dan niet op een verplichting berust, dan wel

119. Th.J.M. van Schendel, 'Negatief loon (2)', *WFR* 2005/354.

120. H.M.W. van der Heijden, 'Negatief loon: enige kritische kanttekeningen', *WFR* 2005/888.

121. HR 3 november 2006, nr. 41 533, *BNB* 2007/118, conclusie, r.o. 3.

122. HR 3 november 2006, nr. 41 533, *BNB* 2007/118, conclusie, r.o. 3.

123. HR 3 maart 1999, nr. 32 944, *BNB* 1999/228 c\*.

124. HR 7 oktober 1992, nr. 28 204, *BNB* 1993/5.

125. HR 27 september 2000, nr. 33 834, *BNB* 2001/8.

dat deze aan de werkgever of aan een derde wordt verricht.<sup>126</sup> Nuancering in dit verband is mijns inziens noodzakelijk ten aanzien van de werknemer-aandeelhouder. Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat voor hem alleen sprake kan zijn van negatief loon als de terugbetaling aan zijn vennootschap voortvloeit uit een wettelijke verplichting of dat deze is terug te voeren op een beding in de arbeidsovereenkomst.<sup>127</sup> Met het oog op het feit dat een werknemer-aandeelhouder zijn beloning in de regel – ook in negatieve zin – zal kunnen beïnvloeden, acht ik de aanvullende voorwaarde dat sprake moet zijn van een wettelijke of juridisch afdwingbare terugbetalingsplicht in zijn geval gerechtvaardigd.

Op grond van het huidige recht is geen sprake van loon als de werknemer binnen een korte termijn te kennen geeft een ten onrechte ontvangen voordeel niet te willen behouden.<sup>128</sup> Een dergelijke transactie, inclusief de correctie, speelt zich dan buiten de loonsfeer af. In deze situaties is er geen sprake van loon dan wel negatief loon.

Terugbetalingen van ten onrechte ontvangen loon worden ook gedekt door het loonbegrip voor de loonsomheffing zoals dat in paragraaf 4.3.2.1 is geformuleerd. De terugbetaling is aan te merken als hetgeen in negatieve zin als beloning is genoten. Een afzonderlijke bepaling is daarvoor in de loonsomheffing niet nodig.

#### *Schadevergoedingen*

Een tweede categorie waarbij discussie over het al dan niet aanwezig zijn van negatief loon bestaat, betreft schadevergoedingen en dergelijke die de werknemer aan zijn werkgever dient te betalen als gevolg van het niet of onvoldoende nakomen van de op hem rustende verplichtingen die uit de arbeidsrelatie voortvloeien. Zo is de Hoge Raad gevraagd te oordelen over de fiscale kwalificatie van een schadevergoeding die een aansprakelijk gestelde commissaris aan de vennootschap moest betalen in verband met de door haar geleden schade als gevolg van grove schuld/nalatigheid van de commissaris.<sup>129</sup> De Hoge Raad oordeelde dat de verplichting tot het betalen van een dergelijke schadevergoeding uitsluitend gegrond was op handelingen van de belastingplichtige binnen het kader van de aan hem toegeschreven taakuitoefening, waardoor is gegeven dat de verplichting tot betaling van de schadevergoeding geheel haar oorzaak vond in de wijze van vervulling van de dienstbetrekking. Als gevolg hiervan houdt de schadevergoeding

126. HR 7 oktober 1992, nr. 28 204, *BNB* 1993/5, HR 5 juli 2005, nr. 39 870, *BNB* 2005/310, conclusie r.o. 2, Hof 's-Gravenhage, 22 juni 1971, nr. 39/1971, *BNB* 1972/70. Zie in gelijke zin A.L. Mertens, 'Negatief loon is gewoon loon één loonbegrip is al ingewikkeld genoeg', in: *De opkomst en ondergang van de loonbelasting*, Reed Business, 2007, p. 71-80.

127. HR 17 maart 1993, nr. 28 943, *BNB* 1993/144, Hof Amsterdam, 5 mei 1995, nr. 93/4277, *V-N* 1995, p. 3159.

128. vgl. HR 21 december 1988, nr. 25 891, *BNB* 1989/120. Zie eveneens Besluit van 5 augustus 2009, nr. CPP2009/1096M, *BNB* 2009/254, waarin nadere voorwaarden zijn gegeven waaronder in casu geen sprake is van betalingen binnen de loonsfeer.

129. HR 27 september 2000, nr. 33 834, *BNB* 2001/8 c\*.

voldoende verband met de dienstbetrekking om hetzij als negatieve opbrengst daarvan, hetzij als aftrekbare kosten in aanmerking te komen. Sinds de belastingherziening 2001 is de mogelijkheid om aftrekbare kosten in de inkomstenbelasting te effectueren afgeschaft, waardoor onder het huidige recht slechts de optie tot het in aanmerking nemen als negatief loon resteert.<sup>130</sup>

Naast de door de rechter opgelegde dwangsommen geldt ook voor schadevergoedingen op grond van een concurrentiebeding dat deze als negatief loon kunnen worden aangemerkt.<sup>131</sup> Het is niet vereist dat de schadevergoeding aan de werkgever wordt betaald. Ook het betalen van een schadevergoeding aan derden kan als negatief loon worden aangemerkt indien de oorzaak van de betaling voortkomt uit de verplichtingen die de werknemer op grond van de arbeidsrelatie heeft.<sup>132</sup>

Tot slot zal ook een nadeel dat een werknemer lijdt omdat hij bij het einde van de arbeidsrelatie een boete moet betalen wegens het vroegtijdig beëindigen van een leasecontract, mijns inziens als negatief loon worden aangemerkt. De boete wegens vroegtijdige beëindiging van het leasecontract vloeit voort uit de leaseregeling die op haar beurt in de regel onlosmakelijk verbonden zal zijn met de arbeidsrelatie. Deze boete kan daarmee als negatieve bate uit de arbeidsrelatie worden aangemerkt.

#### *Onrechtmatig verkregen voordelen*

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordelen in de regel als negatief loon in aanmerking worden genomen.<sup>133</sup> Uit de jurisprudentie blijkt echter dat onder het huidige recht terugbetaling van wederrechtelijk verkregen voordelen slechts als negatief loon kan worden aangemerkt indien en voor zover deze ten onrechte genoten inkomsten eerder in de heffing betrokken zijn geweest.<sup>134</sup>

Ook in de literatuur wordt betoogd dat het terugbetalen van wederrechtelijk genoten voordelen niet tot negatief loon leidt omdat geen sprake is van terugbetaling van ten onrechte ontvangen loon of het betalen van een schadevergoeding voortvloeiend uit de verrichte arbeid.<sup>135</sup> Anderzijds wordt in de literatuur ook betoogd dat bij het terugbetalen van wederrechtelijk verkregen voordelen wel sprake is van negatief loon.<sup>136</sup>

Voor wat betreft de objectafbakening van de loonsomheffing onderschrijf ik de visie, dat de terugbetaling van wederrechtelijk verkregen voordelen niet

130. Zie in gelijke zin Hof Arnhem, 28 januari 2009, nr. 07/00605, V-N 2009/33.13.

131. Hof Amsterdam, 27 oktober 2008, nr. 07/00239, V-N 2009/73.2.

132. Hof 's-Gravenhage, 22 juni 1971, nr. 39/1971, BNB 1972/70.

133. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 019, nr. 3, p. 3.

134. HR 25 november 2005, nr. 40 213, BNB 2006/94.

135. T.A. de Hek, 'Terugbetaling van hetgeen wederrechtelijk is verkregen', *Loonbrief* 2002, nr. 10.

136. J.E.A.M. van Dijck, 'Het fiscale loonbegrip na 2000', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer, 2001, p. 73; C.W.M. van Ballegooijen, conclusie voorafgaand aan HR 8 juli 2005, nr. 39 870, BNB 2005/310, E.J.W. Heithuis, noot bij HR 25 november 2005, nr. 40 213, BNB 2006/94.

plaatsvindt binnen de loonsfeer. De transactie speelt zich mijns inziens in de vermogenssfeer af. Bij deze transactie is immers niet primair de werkgevers-werknemersrelatie doorslaggevend geweest. Het betreft in casu meer een debiteur-crediteurrelatie. Het terugbetalen van wederrechtelijk verkregen voordelen leidt – onder het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing definieer – daarom niet tot negatief loon.<sup>137</sup>

Uit bovenstaande blijkt dat de door Van Ballegooijen onderscheiden kenmerken van negatief loon allemaal door het in paragraaf 4.3.2.1 voorgestelde loonbegrip voor de loonsomheffing wordt gedekt. Een afzonderlijke bepaling voor negatief loon is daarmee mijns inziens niet noodzakelijk. Het loonbegrip van paragraaf 4.3.2.1 kan als algebraïsch begrip worden toegepast.

#### 4.3.2.3 *Loon in natura*

Ook niet in geld genoten loon (loon in natura) valt onder het loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB 1964. Het onderscheid tussen 'loon in geld' en 'loon in natura' is onder het huidige recht van belang omdat loon in geld altijd tegen het nominale bedrag wordt gewaardeerd, terwijl voor loon in natura in principe wordt uitgegaan van de waarde in het economische verkeer (zie hierna). In meer algemene zin geldt – net als bij loon in geld – dat er geen sprake is van loon als bepaalde natura verstrekkingen uitsluitend zijn bedoeld voor zakelijk gebruik.<sup>138</sup> Ook voordelen in natura vallen onder het door mij geformuleerde loonbegrip voor de loonsomheffing indien deze voldoen aan de definitie zoals in paragraaf 4.3.2.1 is omschreven. In zoverre is er geen wijziging ten opzichte van de huidige regelgeving.

Hoewel in feite al het loon dat niet in euro's wordt genoten als loon in natura moet worden aangemerkt, kan in de praktijk spanning ontstaan bij de afbakening van loon in geld en loon in natura. Voorbeelden uit de jurisprudentie waarbij sprake is van loon in natura, terwijl een geldelijk voordeel wordt genoten, zijn bijvoorbeeld het ontvangen van loon in een vreemde valuta, loon in de vorm van een vordering op de werkgever en loon in de vorm van een recht om aandelen om niet te krijgen.<sup>139</sup> Dat de scheidslijn tussen loon in geld en loon in natura soms zeer dun is wordt geïllustreerd met de jurisprudentie over de betaling van schoolgeld door de werkgever. Er is sprake van loon in de vorm van geld indien de werknemer de verplichting met de onderwijsinstelling aangaat, en de werkgever vervolgens het schoolgeld betaalt (ongeacht aan

137. Indien de wetgever het wenselijk vindt om wederrechtelijk verkregen voordelen in de heffing te betrekken, dan kan eventueel een uitbreiding in art. 3.82 Wet IB 2001 worden opgenomen op grond waarvan dergelijke voordelen voor de heffing van inkomstenbelasting wel tot het loon worden gerekend.

138. HR 11 februari 1998, nr. 32 625, *BNB* 1998/150.

139. HR 7 juni 1989, nr. 25 168, *BNB* 1989/237, HR 2 februari 1983, nr. 20 628, *BNB* 1983/137, HR 21 november 2008, nr. 07/11 951, *BNB* 2009/8.

wie). Daarentegen is sprake van loon in natura indien de werkgever de verplichting met de onderwijsinstelling aangaat, dan wel zelf zorg draagt voor de uitvoering van de onderwijsfaciliteiten.<sup>140</sup> Dit onderscheid tussen loon in geld en loon in natura zal ook bij het loonbegrip voor de loonsomheffing blijven bestaan omdat dit uit de aard van het voordeel voortvloeit. Voor de loonsomheffing blijft daarom gelden dat sprake is van loon in natura indien het voordeel bestaat uit een goed, een dienst en/of een recht.

#### *Waardering loon in natura*

Naast het hiervoor beschreven onderscheid tussen loon in de vorm van geld en loon in natura spitst de discussie zich over dit loonbestanddeel in de regel vooral toe op het waarderingsvraagstuk (art. 13 Wet LB 1964). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat voor waardering tegen de waarde in het economische verkeer is gekozen, omdat daarmee het beste wordt aangesloten bij de economische realiteit en dat daarmee de objectieve inhoud van het begrip wordt benadrukt.<sup>141</sup> Van de Merwe omschrijft de waarde in het economische verkeer als “de waarde die de meest gereede gegadigde bereid is daarvoor te betalen, rekening houdend met de omstandigheden van het geval.”<sup>142</sup> Indien echter het verwerven dat dit loon in natura het ge- of verbruik ervan meebrengt, mag in plaats van de waarde in het economische verkeer worden uitgegaan van de besparingswaarde. Daarnaast worden er voor diverse vormen van loon in natura forfaitaire waarderingsvoorschriften gegeven.<sup>143</sup> Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Wet LB 1964 kunnen nadere waarderingsregels voor loon in natura worden gegeven. Van deze delegatiebevoegdheid is gebruik gemaakt in artikel 18 tot en met 21c van de Uitv.reg. LB 2001. Daarnaast zijn er diverse bepalingen in de wet te vinden die betrekking hebben op de waardering van loon in natura. Deze rusten echter niet op de delegatiebepaling van artikel 13, tweede lid, van de Wet LB 1964, maar vloeien voort uit de bepalingen voor vrije vergoedingen en verstrekkingen uit hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 (zie par. 4.3.2.8).<sup>144</sup> Bij de waardering van loon in natura wordt op grond van artikel 13, derde lid, van de Wet LB 1964 het in aanmerking te nemen voordeel verlaagd met de eigen bijdrage van de werknemer, althans voor zover dit niet tot een negatief bedrag leidt.

De vraag wat de waarde in het economische verkeer is, levert in de praktijk niet noemenswaardig veel problemen op.<sup>145</sup> Vooral de vraag of de verwerving

140. HR 23 maart 1983, nr. 21 518, *BNB* 1983/190 (loon in geld) respectievelijk HR 2 december 1987, nr. 23 192, *BNB* 1988/102 (loon in natura).

141. *Kamerstukken II* 1962/63, 5380, nr. 19, p. 51.

142. J. van de Merwe, *Fiscale encyclopedie NDFR*, deel Loonbelasting, Den Haag: SDU 2010, commentaar art. 13, aant. 2.1.

143. J.C. de Zeeuw, ‘Waardering van loon in natura’, *WFR* 1998/760 geeft een opsomming van enkele forfaitaire waarderingsvoorschriften.

144. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.3.

145. P. Kavelaars, ‘Waarderingsnormen in de loonheffing’, *WFR* 1994/269.



van het loon het ge- of verbruik ervan meebrengt en zo ja wat dan de omvang van de besparingswaarde is, speelt een belangrijke rol.<sup>146</sup>

Onder besparingswaarde wordt verstaan hetgeen de werknemer zich met de verstrekking bespaart ten opzichte van de uitgaven van personen die overigens, wat betreft hun financiën en gezin, in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Dit waarderingsvoorschrift past niet goed in het objectieve loonbegrip. Voor de waardering is de besparing die de werknemer realiseert bepalend, wat een subjectief element is. In paragraaf 4.3.2.1 is al geconstateerd dat de beleving van de werknemer bij de invulling van het loonbegrip van de loonsomheffing geen rol speelt. Daar is eveneens geconstateerd dat de vraag of er een belastbaar voordeel is, beantwoord dient te worden vanuit de geobjectiverde situatie van de werkgever. Het is voor de waardering van loon in natura niet van belang of de werknemer al dan niet een besparing in privé realiseert, althans voor zover dit het loonbegrip voor de loonsomheffing betreft. Overigens is tijdens de parlementaire behandeling in 1996 ook al geconstateerd dat de besparingswaarde een slecht uitvoerbaar criterium is voor werkgevers, omdat zij niet op de hoogte zijn van alle relevante financiële en gezinsomstandigheden van hun personeel, laat staan dat ze voldoende inzicht hebben in het uitgavenpatroon van vergelijkbare personen.<sup>147</sup>

In de WFV 2010 is voorgesteld om de waardering van loon in natura te vereenvoudigen. Als gevolg van deze wijziging wordt sinds 1 januari 2011 de waarde in het economische verkeer nog slechts in aanmerking genomen indien de werkgever geen factuur van een derde heeft ontvangen. Is er wel een factuur beschikbaar, dan wordt de waarde van de naturaverstrekking gesteld op deze factuurwaarde. Waardering tegen besparingswaarde is in z'n geheel vervallen. Hoewel de motivering van de wetgever voor het verlaten van de besparingswaarde een andere is dan de mijne, ben ik van mening dat de nieuwe waarderingsvoorschriften een verbetering zijn ten opzichte van de tot 1 januari 2011 geldende situatie. Zoals hiervoor is opgemerkt, dient de waardering van een loonvoordeel op basis van de geobjectiverde situatie van de werkgever te worden beoordeeld. Op zich zou volstaan kunnen worden met de waardering tegen de waarde in het economische verkeer. Echter, in het kader van de eenvoud een eenduidigheid van de toepassing van de regeling is het aansluiten bij de factuurwaarde als uitgangspunt mijns inziens te prevaleren. De factuur is – mits op zakelijke gronden overeengekomen – immers de ultieme objectivering van de waarde in het economische verkeer. Slechts indien een belastbaar voordeel in natura ontstaat waarbij geen factuur van een derde wordt ontvangen, dan wel op niet zakelijke gronden wordt gehandeld, komt de waarde in het economische verkeer aan bod. Een voorbeeld betreft de situatie waarbij een notaris ten behoeve van een werknemer gratis een hypotheekakte en een

146. Zie bijv. HR 31 januari 2006, nr. 40 639, *BNB* 2006/131 en het Besluit van 22 augustus 2007, nr. CPP2007/1464M, *BNB* 2008/10.

147. *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 051, nr. 5, p. 28.

akte van overdracht van eigendom passeert.<sup>148</sup> Aangezien de notaris geen factuur van een derde zal ontvangen, zal hij het te belasten voordeel moeten stellen op de waarde in het economische verkeer (bijvoorbeeld de prijs die hij aan een willekeurige derde in rekening zou brengen voor dezelfde diensten).

Een ander voorbeeld van loon in natura is, dat een werkgever regelt dat zijn werknemers een collectiviteitskorting krijgen bij een derde. Indien deze korting evenwel ook door derden kan worden bedongen, zal geen sprake zijn van een beloning, dan wel van een voordeel dat maatschappelijk als beloning wordt ervaren. Van loon is mijns inziens echter wel sprake indien de collectiviteitskorting méér inhoudt dan het voordeel dat de werkgever of de derde onder dezelfde condities aan een ander (lees: niet werknemer van de werkgever) zou geven. Als loon zou in een dergelijk geval in aanmerking moeten worden genomen het verschil tussen de door de werknemer betaalde prijs en de waarde in het economische verkeer van het ontvangen goed of de dienst.

De als gevolg van de WFV 2010 ingevoerde wijze voor het waarderen van loon in natura gaat dan ook voor de door mij voorgestelde loonsomheffing gelden.

#### 4.3.2.3.1 Aandelenoptierechten

Een veel voor komende vorm van loon in natura is die van aan werknemers toegekende aandelenopties. Aandelenopties zijn aan te merken als loon in de vorm van een recht.<sup>149</sup> Loon in de vorm van een recht wordt – indien het een onvoorwaardelijk recht of een recht met ontbindende voorwaarde is – in principe genoten op het moment dat het recht wordt toegekend.<sup>150</sup> Uitzondering hierop is als de inhoud van deze rechten nog niet helemaal bepaald is; in dat geval wordt het moment van belastingheffing uitgesteld tot het moment dat de inhoud van het recht wel volledig bepaald is.<sup>151</sup> Betreft het een voorwaardelijk recht dan vindt belastingheffing plaats op het moment van onvoorwaardelijk worden.<sup>152</sup> Het wordt op dat moment in aanmerking genomen tegen de waarde in het economische verkeer. Omdat de waarde van een optierecht afhankelijk is van vele factoren, zoals de looptijd en de voorwaarden voor uitoefening van het recht, de rentestand en de (verwachte) waardeontwikkeling van het onderliggende aandeel, ligt discussie over de waardering op het moment van onvoorwaardelijk worden van het recht voor de hand. Daarom hebben in het verleden voor aandelenoptierechten diverse van de hoofdregel voor loon in natura afwijkende waarderingssystemen gegolden.<sup>153</sup> Sinds 1 januari

148. HR 29 november 2000, nr. 35 479, *BNB* 2001/36.

149. J.C.M. van Sonderen, 'Optie: recht op loon of loon in de vorm van een recht', *WFR* 1989/723.

150. HR 19 juni 1968, nr. 15 764, *BNB* 1968/158.

151. HR 1 april 1992, nr. 27 531, *BNB* 1992/231, HR 8 april 1992, nr. 27 829, *BNB* 1992/232.

152. HR 19 juni 1968, nr. 15 881, *BNB* 1968/159, HR 10 oktober 1984, nr. 22 400, *BNB* 1985/16.

153. Zie bijv. F.M. Werger, 'Perikelen rond personeelsopties', *WFR* 2001/800; J.J. Klaver, 'Werknemersopties; de huidige stand van zaken', *WFR* 2001/791; J.C.M. Sonderen, 'Werknemersopties in de loonbelasting', *WFR* 1993/97, C.H. Veld; 'De fiscale behandeling van personeelsopties', *WFR* 1989/147; J.C.M. van Sonderen, 'Optie: recht op loon of loon in de vorm van een recht', *WFR* 1989/723.

2005 geldt voor aan werknemers toegekende opties een eigen regime dat is opgenomen in artikel 10a van de Wet LB 1964. Op grond van die bepaling wordt niet de waarde van het recht op het genietingsmoment tot het loon gerekend, maar wordt het daadwerkelijk bij de uitoefening of vervreemding van dat recht gerealiseerde voordeel als loon aangemerkt.<sup>154</sup> Artikel 10a, vijfde lid, van de Wet LB 1964 bepaalt dat ook van de waarde in het economische verkeer moet worden uitgegaan in geval bij vervreemding van het optierecht een tegenprestatie ontbreekt, dan wel dat het optierecht onder niet normale omstandigheden tot stand is gekomen. Op basis van artikel 10, tweede lid, van de Wet LB 1964 wordt de prijs die de werknemer voor het recht heeft betaald op het gerealiseerde voordeel in mindering gebracht; echter niet verder dan tot nihil.

Het regime van artikel 10a van de Wet LB 1964 geldt overigens alleen voor aandelenopties – of daarmee vergelijkbare rechten – die een recht geven om één of meer aandelen in de werkgever of daarmee verbonden vennootschap te verwerven.<sup>155</sup> Onder daarmee vergelijkbare rechten wordt onder andere verstaan opties op certificaten van aandelen, warrants en converteerbare obligatieleningen die in het kader van de arbeidsrelatie zijn toegekend. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat alleen beloningsvormen die uiteindelijk tot aandelenbezit (kunnen) leiden onder deze regeling vallen, zodat Stock Appreciation Rights en daarmee vergelijkbare rechten er niet onder vallen.<sup>156</sup>

In het huidige wettelijke regime is de wijze van belastingheffing dus afhankelijk van het antwoord op de vraag of het recht om aandelen te verwerven betrekking heeft op aandelen in de werkgever of een daarmee verbonden vennootschap, dan wel dat het een recht betreft om aandelen in een ‘onafhankelijke’ vennootschap te verwerven. In het eerste geval vindt belastingheffing plaats op het moment van uitoefening/vervreemding van het recht, terwijl in het tweede geval de hoofdregel voor loon in natura geldt, zodat belastingheffing in dat geval plaats vindt op het moment waarop het recht onvoorwaardelijk wordt. Hiervoor is al geconstateerd dat de werkgever in dat laatste geval geconfronteerd wordt met de nodige waarderingsproblemen.

Dit onderscheid in behandeling kan mijns inziens bij de invulling van het loonbegrip voor de loonsomheffing niet gehandhaafd blijven. Als loon wordt

154. Art. 10a lid 4 Wet LB 1964 wordt een ruime definitie van het begrip vervreemden gegeven. Hieronder worden eveneens verstaan het formeel of feitelijk tot voorwerp van zekerheid worden van het recht, het in het vermogen van een onderneming brengen van het recht, alsmede het ontvangen van een schadeloosstelling. Van vervreemding wordt uitgesloten het onder algemene titel overgaan van het recht. Daarnaast is op grond van art. 10a lid 3 Wet LB 1964 onder voorwaarden geen sprake van vervreemding in geval van een fusie.

155. Art. 10a lid 6 Wet LB 1964. Wat onder verbonden vennootschap wordt verstaan is gedefinieerd in art. 10a lid 7 Wet LB 1964. Globaal gesproken komt het erop neer dat er via een aandelenbezit een belang van ten minste een derde dient te zijn met een moeder, dochter, dan wel zuster vennootschap.

156. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 721, nr. 5, p. 18-19.

aangemerkt dat wat als beloning in het kader van de arbeidsrelatie wordt genoten. Het maakt voor het loonbegrip niet uit in welke vennootschap aandelen verworven kunnen worden. Doorslaggevend is dat de werkgever de werknemer een recht verschafft om deze aandelen – al dan niet onder voorwaarden – te kunnen verwerven. De begrijpelijkheid van het loonbegrip is er bij gebaat als in een geval als het onderhavige de waardering en het belastbare moment aan elkaar gelijk zijn. Naar mijn mening zijn er geen – althans geen voldoende – steekhoudende argumenten om het door een werkgever aan de werknemer verstreken van een recht om aandelen in de werkgever te verwerven, op een andere wijze te belasten dan wanneer hij het recht aan de werknemer geeft om aandelen in een willekeurige andere vennootschap te verwerven.

De begrijpelijkheid en eenvoud van het heffingssysteem zijn het best geëind, indien voor de loonsomheffing voor alle door de werkgever aan de werknemer verstrekte aandelenoptierechten (en daaraan verwante rechten) worden belast conform de regels van artikel 10a van de Wet LB 1964. In dat geval spelen er geen waarderingproblemen omdat alleen het daadwerkelijk genoten voordeel in de belastingheffing wordt betrokken. Ook is het onderscheid tussen voorwaardelijke en onvoorwaardelijke optierechten niet langer van belang en ontstaan er geen correctiediscussies rondom ontbindende voorwaarden die aan het recht verbonden kunnen zijn. Daarnaast sluit een dergelijke benadering mijns inziens ook goed aan bij de ratio van het loonbegrip. Doel is de beloning die de werknemer in het kader van de arbeidsrelatie geniet, te belasten. Gesteld kan worden dat de beloning het recht op aandelen te kopen is, en dat dit recht als zodanig moet worden belast. Het is echter even goed verdedigbaar om voor het belastbare moment aan te sluiten bij het moment van vervreemding dan wel uitoefening, omdat in veruit de meeste gevallen aan het optierecht de voorwaarde verbonden is dat op het moment van uitoefenen de arbeidsrelatie nog moet bestaan. Ook is de verhandelbaarheid in de regel zeer beperkt, dan wel volledig uitgesloten. Als zodanig blijft het recht dus onlosmakelijk verbonden met de arbeidsrelatie en is het feitelijk niet als een geheel zelfstandig vermogensrecht te beschouwen. In het kader van de eenvoud van de regelgeving is het vervolgens gerechtvaardigd dat alle aandelenoptierechten die door de werkgever aan de werknemer worden verstrekt volgens hetzelfde regime worden belast. Naast een begrijpelijker systeem komt een dergelijke benadering ook de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving ten goede omdat er geen grensconflicten kunnen ontstaan door interpretatieverschillen. Tot slot sluiten de heffingssystematiek van artikel 10a van de Wet LB 1964 aan bij de internationale wijze waarop dergelijke voordelen worden belast.

#### 4.3.2.3.2 *Ter beschikking gestelde auto*

Sinds 1 januari 2006 wordt het voordeel als gevolg van het privégebruik van een door de werkgever ter beschikking gestelde auto in de loonheffing

betrokken. Daarmee is een einde gekomen aan een eigenaardige inbreuk die met het voormalige artikel 11a van de Wet LB 1964 op het fiscale loonbegrip werd gemaakt.

Op grond van artikel 13bis, eerste lid, van de Wet LB 1964 wordt het voordeel op kalenderjaarbasis gesteld op ten minste 25% van de waarde van de auto indien deze ook voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld (zie verderop voor lagere percentages bij zuinige auto's). Deze forfaitaire bijtelling is van toepassing voor auto's als bedoeld in artikel 13bis, vijfde lid, van de Wet LB 1964 (personen- en bestelauto's). Voor auto's die niet aan de omschrijving van artikel 13bis, vijfde lid, van de Wet LB 1964 voldoen en die toch voor privédoeleinden mogen worden gebruikt, geldt dat de waarde in het economische verkeer van het werkelijke privégebruik (feitelijk aantal privékilometers vermenigvuldigd met de werkelijke kilometerprijs van de betreffende auto) in aanmerking genomen moet worden.

Er is sprake van 'ter beschikking stellen' indien de auto mag worden gebruikt voor zakelijke en privédoeleinden, waarbij normaal gesproken alle kosten, lasten en afschrijvingen voor rekening van de werkgever komen. Hieronder valt ook de situatie dat de werknemer voor zijn privéauto alle autokosten – eventueel vermindert met een bedrag voor privégebruik – van de werkgever vergoed krijgt.<sup>157</sup> Het feit dat de ter beschikking gestelde auto niet (optimaal) bij de privésituatie van de werknemer aansluit, of dat de werknemer in privé al over voldoende eigen vervoersmiddelen beschikt, doet er niet aan af dat het forfait van toepassing is zodra de ter beschikking gestelde auto ook voor privédoeleinden kan en mag worden gebruikt. Het feitelijk gebruik is daarom niet bepalend, ook niet de omstandigheid dat (tijdelijk) feitelijk geen gebruik gemaakt kan worden van het recht vanwege bijvoorbeeld een verblijf in het buitenland.<sup>158</sup> De huidige wettelijke regeling belast als het ware niet zozeer het feitelijke privégebruik, maar de mogelijkheid tot privégebruik, met uitzondering van een privégebruik van minder dan 500 km per jaar.

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de wetgever voor het privégebruik van een ter beschikking gestelde auto bewust is uitgegaan van een vast forfait, waarbij een tegenbewijsregeling voor een lagere bijtelling niet wordt geboden. Hij had de bedoeling om met het vaste forfait 'allerlei geschillen omtrent de uitermate moeilijk controleerbare omvang van het privégebruik van een personenauto' uit te sluiten. Het openen van de mogelijkheid tot tegenbewijs zou de voordelen van het handhaven van de in 1951 tot stand gekomen forfaitaire – en daardoor van een zekere grofheid niet vrij te pleiten – regeling illusoir maken.<sup>159</sup>

157. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 185.

158. HR 23 maart 1983, nr. 21 588, *BNB* 1983/154, HR 27 maart 1985, nr. 22 941, *BNB* 1990/190, HR 10 februari 1988, nr. 25 284, *BNB* 1988/111, Rb. 's-Gravenhage, 29 februari 2008, nr. 06/9441, LJN=BC6521.

159. *Kamerstukken II* 1962/63, 5380, nr. 19, p. 63.

Ook valt uit de parlementaire geschiedenis af te leiden dat de term 'ten minste' is opgenomen om excessief privégenot tegen een hogere waarde dan het standaard forfait te kunnen belasten. Van excessief privégenot is volgens de parlementaire stukken pas sprake indien het voordeel voor de werknemer "in zeer grote mate hoger is dan (het) middels het bijtellingspercentage vastgestelde".<sup>160</sup> Als voorbeeld wordt genoemd de situatie dat een werknemer zijn ter beschikking gestelde auto ook gebruikt voor een bijbaan bij een andere werkgever dan die de auto ter beschikking heeft gesteld.<sup>161</sup> Dit voorbeeld is volgens mij echter niet juist. Het maakt voor de kwalificatie van de gereden kilometers immers niet uit of deze voor een bijbaan of een vakantie worden gereden. In beide gevallen is er bezien vanuit de arbeidsrelatie van waaruit de auto ter beschikking is gesteld, sprake van privégebruik. Er is geen theoretische reden om voor de waardering van loon in natura een onderscheid naar soorten privéritten te maken en past een dergelijke visie niet in de benadering van een forfait. Voor de objectafbakening van de loonsomheffing zal de term 'ten minste' daarom in elk geval niet moeten worden gehandhaafd. Afschaffing van deze term leidt daarnaast tot een begrijpelijker en beter handhaafbaar systeem. Wordt voldaan aan de voorwaarden, dan geldt het forfait, ongeacht persoonlijke omstandigheden.

De reden waarom de bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto in de Wet LB 1964 is opgenomen is dat de Belastingdienst daarmee een betere naleving van de wettelijke regeling wordt geboden.<sup>162</sup> Controleerbaarheid in de inkomstenbelasting bleek vaak lastig en voor grote uitvoeringskosten voor de Belastingdienst te zorgen. Met de wetswijziging is de bewijslast voor het al dan niet privé gebruiken van de ter beschikking gestelde auto op het bord van de werkgever gelegd.<sup>163</sup> Van Westen betwijfelt of het gerechtvaardigd is dat de regering haar eigen belang in de vorm van budgettaire meeropbrengst heeft laten prevaleren boven de toenemende administratieve lasten waarmee de werkgevers worden geconfronteerd.<sup>164</sup> Naar mijn idee is het voordeel wegens het privégebruik van een door de werkgever ter beschikking gestelde auto echter terecht in de Wet LB 1964 opgenomen. De werkgever stelt de werknemer in staat de auto voor privédoeleinden te gebruiken. Daarmee geniet de werknemer een voordeel in natura. De administratieve lasten worden vooral veroorzaakt door de gedetailleerdheid van de regeling, waarbij ook waarderingsaspecten – zoals de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de auto – een rol spelen, die – gegeven de beperkte rol die ik aan

160. Kamerstukken I, 2003/04, 29 210, nr. C, p. 3.

161. Kamerstukken I, 2003/04, 29 210, nr. 11, p. 509.

162. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 767, nr. 14, V-N 2004/58.4.

163. Art. 13bis Wet LB 1964 biedt de mogelijkheid dat de werknemer een verklaring geen privégebruik bij de Belastingdienst aanvraagt. Indien de werkgever deze in zijn loonadministratie bewaart, is hij gevrijwaard van een eventuele correctie indien achteraf mocht blijken dat de werknemer de auto toch voor privédoeleinden heeft aangewend (tenzij de werkgever te kwader trouw is).

164. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht, deel Loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.3.41.

de instrumentele functie binnen de loonsomheffing heb gegeven – niet in de door mij voorgestelde loonsomheffing thuis horen. De koppeling van het belastbare voordeel wegens privégebruik aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot past niet in het huidige loonbegrip en niet in het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel. De omvang van het genoten voordeel wegens het privégebruik van een ter beschikking gestelde auto hangt niet af van de uitstoot van de auto, maar van het feit dat de werknemer een voordeel heeft omdat hij op kosten van zijn werkgever voor privédoeleinden de beschikking heeft over een auto. Het is mijns inziens dan ook theoretisch onzuiver deze differentiatie in de bijtellingsregeling op te nemen. Het is een voorbeeld van een te sterke doorwerking van het instrumentalisme in de belastingheffing, dat leidt tot onnodig ingewikkelde wetgeving. De CO<sub>2</sub>-differentiatie zal ik in de loonsomheffing dan ook niet continueren. Gegeven het door mij voorgestelde fiscale loonbegrip is de theoretisch meest juiste benadering voor de waardering van het privégebruik van de ter beschikking gestelde auto om het werkelijk aantal gereden privékilometers te vermenigvuldigen met de werkelijke kilometerprijs van de ter beschikking gestelde auto. Nadeel van waardering tegen de waarde in het economische verkeer is dat de werkgever een nauwkeurig beeld dient te hebben van het feitelijke privégebruik van de werknemer en dat er een bepaalde mate van inmenging in het privéleven van de werknemer noodzakelijk is om controle van de opgave van het privégebruik te kunnen controleren. Daarnaast leidt waardering van het werkelijke privégebruik tot veel administratieve lasten voor de werkgever, omdat het privégebruik per tijdvak kan en veelal zal fluctueren. Daarmee wordt de werkgever geconfronteerd met administratieve verplichtingen die – gegeven de beperkte reikwijdte van de instrumentele functie voor de loonsomheffing – niet bij de werkgever thuis horen. In het kader van de eenvoud in uitvoering is het daarom te begrijpen dat de wetgever er voor gekozen heeft de waardering van het privégebruik forfaitair vast te stellen. Door invoering van de gedifferentieerde bijtellingspercentages veroorzaakt de wetgever echter veel administratieve lasten bij de werkgever. Hetzelfde geldt ten aanzien van de regelgeving rond de eerste 500 km privégebruik. De keuze voor al dan niet privégebruik ligt in de privésfeer van de werknemer en behoort als zodanig geen invloed te hebben op de forfaitaire waardering van het recht om de ter beschikking gestelde auto voor privédoeleinden te gebruiken. Ik stel voor de bijtelling in de loonsomheffing slechts achterwege te laten indien de auto puur voor zakelijke doeleinden (inclusief woon-werkverkeer) ter beschikking wordt gesteld. Indien de wetgever om hem moverende redenen toch een tegemoetkoming wil geven aan werknemers die hun ter beschikking gestelde auto zeer weinig voor privédoeleinden gebruiken, kan dit via het systeem van de voorlopige teruggaaf in de inkomstenbelasting worden geëffectueerd. Een dergelijke benadering leidt tot een eenvoudig, goed uitvoerbaar en controleerbaar systeem, waarbij in principe elke auto die formeel en of materieel eveneens voor privédoeleinden ter beschikking wordt gesteld in de bijtellingsregeling wordt opgenomen, zodat de werkgever ten

aanzien van dat loonbestanddeel met minimale administratieve lasten wordt geconfronteerd.

#### *Bijzondere positie van bestelauto's*

Er bestaat een bijzondere regeling voor bestelauto's die mede voor privédoeleinden ter beschikking zijn gesteld en die in verband met de aard van het werk doorlopend afwisselend wordt gebruikt door ten minste twee werknemers, waardoor het bezwaarlijk is vast te stellen of en aan wie die bestelauto voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld. Voor dergelijke gevallen wordt volstaan met een heffing van de werkgever op jaarbasis van € 300 per bestelauto.<sup>165</sup> Er wordt bij de betreffende werknemers in dat geval geen voordeel tot het loon gerekend. Mijns inziens past een dergelijke bijzondere bepaling niet in het huidige loonbegrip. Het belastbare feit is immers niet het feitelijk gebruik, maar de mogelijkheid tot privégebruik. Dezelfde benadering geldt voor de bijtellingsregeling voor de door mij voorgestelde loonsomheffing. Bestelauto's die mede voor privédoeleinden mogen worden gebruikt, vallen daarmee onder het reguliere forfait, ongeacht of deze bestelbus nu afwisselend gebruikt wordt of niet.

#### 4.3.2.4 *Aanspraken*

Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Wet LB 1964 worden aanspraken om na verloop van tijd of onder voorwaarde één of meer uitkeringen of verstrekkingen te ontvangen tot het loon gerekend. Het begrip 'aanspraak' is met ingang van 1 mei 1937 ingevoerd in de Wet IB 1914.<sup>166</sup> Deze wet had als uitgangspunt dat geen aangifte werd gedaan over het reële inkomen uit het afgelopen jaar, maar het belaste op basis van een schatting het inkomen dat iemand in het komende jaar naar verwachting zou gaan genieten. Bij de schatting van het inkomen werd uitsluitend uitgegaan van de bij aanvang van het kalenderjaar bestaande bronnen. Over de (wijze van) belastbaarheid van inkomen onder voorwaarden en/of met een tijdsbepaling bestond hierdoor de nodige discussie in zowel de literatuur als jurisprudentie. Als gevolg van het bronnenfictiestelsel bestond na het einde van bijvoorbeeld een dienstverband niet meer de mogelijkheid om over baten die daaruit voortvloeiden inkomstenbelasting te heffen. Dit leidde met name voor aanspraken die naderhand niet als periodieke uitkering (een zelfstandige bron onder de Wet IB 1914) aangemerkt konden worden tot een heffingslek. Om dit lek te dichten is het aansprakenregime geïntroduceerd.<sup>167</sup> Als gevolg van de invoering van het reële stelsel met het Besluit LB 1940 en het Besluit IB 1941 is de grond voor het

165. Art. 31 lid 1 onderdeel e, onder 1o Wet LB 1964.

166. Het begrip aanspraak is ingevoerd bij Wet van 10 december 1936, *Stb.* 1936, 405.

167. Zie H.C.A. van Ruiten, 'Aanspraak, wat is dat nu precies?', in: *De opkomst en ondergang van de loonbelasting*, Reed Business, 2007, p. 64-69 voor een uitgebreidere beschouwing over de ontstaansgeschiedenis van het aansprakenregime.



aansprakenregime komen te vervallen, zodat deze theoretisch gezien niet gecontinueerd had hoeven worden.

Wat precies onder een 'aanspraak' moet worden verstaan is niet in de wet of onderliggende regelgeving gedefinieerd.<sup>168</sup> Uit de jurisprudentie valt op te maken dat met een aanspraak wordt bedoeld op gevallen waarin ten behoeve van een werknemer – naast de contante beloning – een voorziening wordt getroffen op grond waarvan de werknemer (of diens nabestaanden) rechten verwerven om in de toekomst al dan niet onder voorwaarden één of meer uitkeringen te ontvangen.<sup>169</sup> De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het niet voldoende is dat er slechts een verwachting op een uitkering bestaat, hoe stellig en gegronnd die verwachting ook mag zijn.<sup>170</sup> Er dient daarom sprake te zijn van een juridisch afdwingbaar recht dat eventueel wel afhankelijk kan zijn van de vervulling van een aantal voorwaarden.<sup>171</sup> De Hoge Raad voegde daar in 1991 aan toe dat voor aanspraken in het algemeen kenmerkend is dat de getroffen voorziening zich ertoe leent dat de werkgever de daaruit voortvloeiende aanspraken dekt door daarvoor in eigen beheer een fonds op te bouwen of daarvoor bij derden stortingen te doen.<sup>172</sup> Later lijkt hij de definitie nog verder aan te scherpen door aan de eis van fondsvorming en stortingen bij derden toe te voegen dat het moet gaan om jaarlijkse stortingen of donaties.<sup>173</sup>

Aanspraken worden vaak afgezet tegenover het recht op loon zoals tantièmes. De scheidslijn tussen beide vormen van loon is niet altijd even scherp te trekken. Stevens constateert mijns inziens terecht dat er – afgezien van de andersoortige uitkeringssystematiek – economisch gezien nauwelijks een verschil tussen beide beloningsvormen bestaat.<sup>174</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende in de rechtspraak besliste zaken. De Hoge Raad oordeelde dat sprake is van uitgesteld loon (en dus niet van een aanspraak) indien een directeur-groootaandeelhouder bij zijn BV een extra tantième heeft bedongen die pas na vijftien jaar vorderbaar is.<sup>175</sup> Anderzijds oordeelde Hof Amsterdam dat er wel sprake is van een aanspraak in geval van een profvoetballer die een onvoorwaardelijk recht bedingt om aan het einde van zijn contract, dan wel bij tussentijds vertrek, een vergoeding te ontvangen. Volgens het hof is er sprake van een aanspraak omdat de betaling uitsluitend afhankelijk is van het verstrijken van een bepaalde termijn en niet van

168. C.W.M. van Ballegooijen, *Het fiscale loonbegrip* (FM nr. 49), Deventer: Kluwer 1989, p. 68 e.v. geeft een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van deze wettelijke bepaling.

169. HR 27 november 1957, nr. 13 296, *BNB* 1958/7, HR 16 juni 1999, nr. 33 928, *BNB* 1999/286 c\*.

170. HR 30 september 1954, nr. 11 506, *BNB* 1954/328.

171. HR 5 april 1978, nr. 18 549, *BNB* 1978/180.

172. HR 12 juni 1991, nr. 27 223, *BNB* 1991/267.

173. HR 19 maart 1997, nr. 31 549, *BNB* 1997/139.

174. L.G.M. Stevens, 'Pensioenen in de loonsfeer', *Fed Fiscale Brochures* (vierde druk), Deventer, 2003, p. 93.

175. HR 3 maart 1999, nr. 32 944, *BNB* 1999/228 c\*.

enige onzekere gebeurtenis.<sup>176</sup> Mijns inziens heeft Hof Amsterdam hier echter een onjuiste conclusie getrokken en zou er in casu geen sprake zijn van een aanspraak, maar hoogstens van het (op een ongebruikelijk tijdstip) genieten van loon. Deze casus vertoont gelijkenis met de situatie waarin de werknemer een contractueel recht had op een ontslaguitkering. In dat geval was er geen sprake van een aanspraak.<sup>177</sup>

In de jurisprudentie is een lijn te onderkennen, waaruit valt op te maken dat de Hoge Raad terughoudend is met het concluderen dat er een aanspraak is.<sup>178</sup> Zo heeft hij geoordeeld dat als een werknemer geen gebruikmaakt van een recht op loon, er geen sprake is van een aanspraak.<sup>179</sup> Ook het sparen voor een sabbatical leave op grond van een bepaling in de CAO leverde geen aanspraak in de zin van de wet op.<sup>180</sup>

Hoewel het begrip aanspraak in 1937 is geïntroduceerd, bestaat er nog steeds geen eenduidige definitie. In de literatuur wordt regelmatig de wenselijkheid van een dergelijke definitie geopperd, maar het is tot op heden niet gelukt deze te definiëren.<sup>181</sup> Mijns inziens is het niet mogelijk een sluitende definitie van het begrip 'aanspraak' te geven, die een duidelijke scheidslijn aangeeft met het recht op loon. De stelling ligt ook in lijn met de visie van Kavelaars, die van oordeel is dat het begrip 'aanspraak' zich niet goed laat definiëren; hij is daarom voorstander van een open norm.<sup>182</sup> Omdat aanspraken in beginsel worden belast op het moment dat ze worden toegekend en een recht op loon pas wordt belast op het moment dat het voordeel daadwerkelijk wordt genoten, is een duidelijke afbakening tussen beide begrippen wel wenselijk.<sup>183</sup> In artikel 11 van de Wet LB 1964 respectievelijk artikel 7 van de Uitv.reg. LB 2001 wordt echter voor veel aanspraken bepaald dat het heffingsmoment niet bij toekenning ligt, maar dat dit wordt uitgesteld tot het moment dat de werknemer het voordeel daadwerkelijk geniet, zodat deze materieel bezien op dezelfde wijze worden belast als een recht op loon. De belangrijkste groep van aanspraken waarvoor de omkeerregel geldt betreft de pensioenaanspraken als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel c

176. Hof Amsterdam, 8 november 2006, nr. 04/02949, V-N 2007/23.15. In de noot bij deze uitspraak wordt mijns inziens terecht door de redactie van de Vakstudie Nieuws opgemerkt dat het hof hier ten onrechte tot de aanwezigheid van een aanspraak heeft geconcludeerd.

177. HR 3 maart 1999, nr. 32 944, BNB 1999/228 c\*.

178. HR 11 november 2005, nr. 39 478, BNB 2006/38.

179. HR 22 juni 2007, nr. 547, BNB 252.

180. HR 23 januari 2009, nr. 612, BNB 2009/78.

181. Zie bijv. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.1.A en P. den Boer, HR 7 november 1991, nr. 26 164, BNB 1991/43, noot.

182. P. Kavelaars, noot bij HR 23 januari 2009, nr. 612, BNB 2009/78 c\*.

183. Zie voor fiscale genietingsmoment art. 13a Wet LB 1964.

en d, van de Wet LB 1964.<sup>184</sup> Daarnaast vallen ook de volgende aanspraken onder de omkeerregel:

- aanspraken op grond van de ZW, Wet arbeid en zorg, WWI, WAO, WW en daarmee overeenkomende regelingen (art. 11 lid 1 onderdeel e en f Wet LB 1964);
- aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit ten gevolge van een ongeval (art. 11 lid 1 onderdeel h Wet LB 1964);
- aanspraken op grond van een stamrechtovereenkomst (art. 11 lid 1 onderdeel g Wet LB 1964) en de op grond van art. 11a Wet LB 1964 daarmee gelijkgestelde aanspraken;
- aanspraken op overlijdensuitkeringen als bedoeld in art. 11, eerste lid, onderdeel m Wet LB 1964 (art. 11 lid 1 onderdeel i Wet LB 1964);
- aanspraken op diverse vormen van verlof, inclusief levensloopregeling (art. 11 lid 1 onderdeel r Wet LB 1964);
- aanspraken op eenmalige uitkeringen bij beëindiging van de dienstbetrekking anders dan wegens arbeidsongeschiktheid of overlijden van de werknemer, VUT of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (art. 7 Uitv. reg. LB 2001);
- aanspraken op eenmalige uitkering bij beëindiging van de dienstbetrekking wegens arbeidsongeschiktheid of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de werknemer, indien de uitkering minder dan drie keer het maandloon betreft (art. 7 Uitv.reg. LB 2001).<sup>185</sup>

Voor deze aanspraken is de omkeerregel van toepassing verklaard, omdat daarmee beter wordt aangesloten bij wat maatschappelijk als inkomen wordt ervaren. In de literatuur worden enkele andere redenen genoemd voor invoering van de omkeerregel, zoals doelmatigheidsgronden en billijkheidsoverwegingen.<sup>186</sup> Bij de doelmatigheidsgronden valt te denken aan aanspraken met een relatief geringe waarde of aanspraken waarvan de waarde moeilijk te bepalen is omdat ze niet bij een derde zijn ondergebracht. Billijkheid speelt bijvoorbeeld een rol bij aanspraken die slechts zelden worden geëffectueerd. Anderzijds is met betrekking tot aanspraken op vergoeding van ziektekosten op billijkheidsgronden te rechtvaardigen dat de aanspraak wordt belast en niet het daadwerkelijk genoten voordeel. De hoofdregel – aanspraak belast, uitkering vrij – is naast aanspraken op grond van een ziektekostenregeling van toepassing op onder anderen aanspraken

184. Herziening van het pensioenstelsel biedt de voldoende materie voor een eigen onderzoek. Hier volsta ik met de constatering dat het principe van de omkeerregel voor kwalificerende pensioenregelingen bij een loonsomheffing wordt gehandhaafd. Voor de loonsomheffing zouden in zoverre de regels van hfdst. 2B Wet LB 1964 integraal overgenomen kunnen worden.

185. Voor deze aanspraken geldt dat ook de uitkeringen onbelast zijn op grond van art. 11 lid 1 onderdeel i en m Wet LB 1964.

186. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.1.C.a.

inzake vakantiebonnen en vakantietoeslagbonnen, onzuivere pensioen- en VUT-aanspraken en aanspraken op geheel/gedeeltelijk betaald verlof.

Onderdeel van de deelvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is of het loonbegrip voor de loonsomheffing kan worden vereenvoudigd. Onderdeel van het criterium eenvoud in uitvoering is dat wettelijke begrippen duidelijker worden ingevuld. Het begrip 'aanspraak' is in de huidige regelgeving niet duidelijk vormgegeven, zo blijkt uit bovenstaande analyse. Ook blijkt onder het huidige regime de omkeerregel in veruit de meeste gevallen op de toegekende aanspraak van toepassing te zijn verklaard. Ruiten constateert dat het aansprakenregime zich heeft ontwikkeld tot een correctie- en sturingsmechanisme, waarmee de wetgever het heffingsmoment naar believen kan reguleren, zonder gehinderd te worden door het stelsel van de wet.<sup>187</sup> Hij is van mening dat als het niet overduidelijk is dat de wetgever een bepaald loonvoordeel niet specifiek als aanspraak heeft bestempeld, altijd bij het reële stelsel (lees: het is een recht op loon en geen aanspraak) moet worden aangesloten.

Het loonbegrip voor de loonsomheffing wordt mijns inziens begrijpelijker indien voor alle aanspraken als hoofdregel gaat gelden dat de omkeerregel wordt toegepast, tenzij op doelmatigheidsgronden of billijkheidsoverwegingen heffing op het moment van toekenning te prevaleren is. Voor alle aanspraken geldt dan dat belastingheffing plaats vindt op het moment dat het daadwerkelijke voordeel wordt genoten, tenzij op grond van een specifieke wettelijke bepaling is vastgelegd dat belastingheffing toch op het moment van toekenning van de aanspraak dient plaats te vinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor pensioen- en VUT-regelingen en kapitaalverzekeringen die niet aan de voorwaarden van hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 voldoen. Indien ook voor dergelijke aanspraken de omkeerregel zou gelden, bestaat er geen verschil in behandeling tussen zuivere en onzuivere pensioenregeling, zodat vanuit doelmatigheidsgronden een uitzonderingsbepaling voor dergelijke onzuivere aanspraken is gerechtvaardigd. Dit past in het door mij geformuleerde criterium 'effectiviteit', aangezien heffing op moment van toekenning in dergelijke situaties bijdraagt aan een op zo'n efficiënt mogelijke wijze heffen van de verschuldigde belasting. Daarnaast kan de wetgever mijns inziens in dergelijke gevallen op grond van het beginsel van geoorloofde realisatie een inbreuk op de hoofdregel rechtvaardigen.

Door toepassing van de omkeerregel als hoofdregel is voor de heffingen op het loon het onderscheid tussen aanspraak en een recht op loon niet meer van belang. Het begrip aanspraak heeft daarmee in de door mij voorgestelde invulling van het loonbegrip feitelijk zijn belang verloren. Tot slot sluit toepassing van de omkeerregel aan bij de geldstroom van de werknemer, zodat de verschuldigde heffingen betaald kunnen worden uit de genoten opbrengst.

187. H.C.A. van Ruiten, 'Aanspraak, wat is dat nu precies?', in: *De opkomst en ondergang van de loonbelasting*, Reed Business, 2007, p. 69.

Hiervoor is geconstateerd dat in de huidige situatie onder andere voor vakantie(toeslag)bonnen, ziektekostenregelingen en aanspraken op geheel/gedeeltelijk betaald verlof geldt, dat de aanspraak op het moment van toekenning wordt belast. Hieronder wordt beoordeeld in hoeverre voor deze rechten het uitgangspunt moet blijven gelden dat ze belast zijn op het moment van toekenning. Indien dit het geval is, zal voor de objectafbakening van de loonsomheffing een specifieke uitzondering in de wet opgenomen moeten worden op het uitgangspunt dat voor dergelijke rechten de omkeerregel geldt.

#### 4.3.2.4.1 Vakantie(toeslag)bonnen

Uit de jurisprudentie blijkt dat de vakantietoeslag en het recht op loondoorbetaling tijdens vakantie een recht op loon en geen aanspraak vormen.<sup>188</sup> Vakantie(toeslag)bonnen worden daarentegen wel als aanspraak aangemerkt, die aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, willen ze voor de fiscaal gefaciliteerde waardering in aanmerking komen. Zo dient het systeem van vakantiebonnen gebaseerd te zijn op een publiekrechtelijke regeling of collectieve arbeidsovereenkomst. Daarnaast dienen de rechten regelmatig bij de betaling van het loon te worden verstrekt.<sup>189</sup>

In met name de agrarische sector en de bouwnijverheid komen veel kortdurende dienstverbanden voor. Uitbetaling van vakantiegeld en loondoorbetaling tijdens vakantiedagen was daardoor in het verleden administratief lastig. Als schadeloosstelling voor loonderving tijdens vakantie werd aan de betreffende werknemers periodiek vakantie(toeslag)bonnen uitgereikt, die zij bij een afzonderlijk fonds in konden ruilen voor geld.

Met de jaren is het bonnensysteem vervangen door een Rechten Beheer Systeem, op grond waarvan een werknemer een rekening-courantverhouding heeft bij het uitvoerende fonds. Zo hebben de werknemers die onder de CAO Bouwnijverheid vallen bijvoorbeeld een individuele rekening bij het Tijdsparfonds.<sup>190</sup>

Gegeven de huidige wijze van registratie van vakantie(geld)rechten kan mijns inziens worden betwijfeld of er nog wel gesproken van worden over het toekennen van aanspraken. De werkgever stort periodiek een bedrag bij het fonds, dat vervolgens op elk gewenst moment door de werknemer opgevraagd kan worden. Hiermee krijgt de werknemer als het ware met het genieten van het reguliere loon tevens de beschikkingsmacht over het vakantie(toeslag)geld. Daarmee is het loon vorderbaar en tevens inbaar geworden zodat het heffingsmoment gelijk is aan het moment waarop het regulier loon wordt betaald. De werkgever kan dan de verschuldigde heffingen afdragen en het nettobedrag van het vakantie(geld) aan het fonds overmaken. De werknemer kan

188. HR 16 september 1992, nr. 27 950, *BNB* 1993/21.

189. HR 12 oktober 1977, nr. 120, *BNB* 1977/264.

190. Bedrijfstak CAO Bouwnijverheid, looptijd 1 juli 2009 tot en met 31 december 2010. Katernummer 0360. Deze cao geldt voor ongeveer 150.000 werknemers.

vervolgens het geld opvragen wanneer hij daar behoefte aan heeft. Dit speelt zich dan buiten de loonsfeer af omdat de werkgever de loonsomheffing(en) al afgedragen heeft en het fonds dan slechts een kassiersfunctie vervult. Materieel blijft dan de situatie bestaan zoals deze onder het huidige recht ook al geldt. Een afzonderlijke regeling voor vakantie(geld)bonnen is niet nodig. Het bijzondere regime zoals dat nu voor vakantie(geld)bonnen geldt wordt onder de door mij voorgestelde loonsomheffing dan ook niet gecontinueerd. Dergelijke rechten vallen onder de hoofdregel voor het genieten van loon.

#### 4.3.2.4.2 Aanspraken op grond van een ziektekostenregeling

In het algemene deel over aanspraken is geconstateerd dat de aanspraak op vergoedingen van ziektekosten wordt belast en niet de daadwerkelijk ontvangen uitkering of verstrekking.

Het feit dat ik er bij de objectafbakening van de loonsomheffing van uit ga dat voor aanspraken de omkeerregel geldt, heeft zonder nadere regelgeving tot gevolg dat de daadwerkelijk ontvangen uitkeringen of verstrekkingen belast zullen moeten worden. De werkgever zal dan van iedere werknemer op de hoogte dienen te zijn van de genoten medische behandelingen en de daaraan verbonden kosten. Nog los van de vraag of de werkgever (tijdig) in staat zal zijn de exacte waardering van het voordeel in kaart te kunnen brengen, zal een dergelijke benadering zeker op gespannen voet staan met de privacybescherming van de werknemer. Het toepassen van de omkeerregel leidt bij aanspraken op grond van een ziektekostenregeling mijns inziens niet tot een beter systeem dan het huidige systeem. Toepassing van de omkeerregel leidt in dit geval niet tot een vereenvoudiging in de uitvoering van het wettelijk kader. De wetgeving wordt iets gedetailleerder, maar wordt mijns inziens niet minder begrijpelijk of toegankelijk. Anderzijds leidt toepassing van de omkeerregel tot meer administratieve verplichtingen voor werkgevers (zie hiervoor). Toepassen van de omkeerregel leidt niet tot een minder efficiënt of minder effectief wettelijk kader. Bij de objectafbakening van de loonsomheffing is het daarom mijns inziens te rechtvaardigen om voor aanspraken op grond van een ziektekostenregeling – net als in de huidige situatie – de omkeerregel niet toe te passen. Deze benadering past bij het pragmatische karakter van het fiscale inkomensbegrip.<sup>191</sup>

Onder het huidige recht is voor aanspraken een waarderingsvoorschrift gegeven in artikel 18 van de Uitv.reg. LB 2001. Op grond van die bepaling wordt de waarde van een aanspraak gesteld op het bedrag dat de werkgever bij een derde

191. MvT Wet IB 1964, p. 16-17. Zie tevens L.G.M. Stevens, 'Pensioen in de loonsfeer', *Fed Fiscale Brochures*, Deventer: Kluwer 2003, p. 16.

moet (of zou moeten) storten om die aanspraak te dekken.<sup>192</sup> Met die waardeeringsregel wordt min of meer aangesloten bij de voor de loonsomheffing geldende hoofdregel voor waardering van loon in natura, te weten waardering tegen factuurwaarden, dan wel bij het ontbreken van een factuur van de waarde in het economische verkeer. Uit de jurisprudentie blijkt dat de werkgever bij de waardering van de aanspraak rekening dient te houden met de individuele situatie van de werknemer.<sup>193</sup> Omdat dit op grond van privacyoverwegingen niet altijd mogelijk is, biedt artikel 19 van de Uitv.reg. LB 2001 een vereenvoudigde waarderingmethode voor ziektekostenregelingen waaraan ten minste 25 werknemers deelnemen. In een dergelijk geval wordt de waarde van de aanspraak per kalenderjaar gesteld op het rekenkundig gemiddelde van de uitkeringen in de afgelopen vijf kalenderjaren. Onder de loonsomheffing moet naar mijn mening deze bijzondere regeling niet worden gecontinueerd. Ziektekosten zijn goed verzekeraar, waardoor de factuurwaarde/ de waarde in het economische van een in eigen beheer gehouden ziektekostenverzekering eenvoudig kan worden vastgesteld. Er bestaat geen noodzaak voor het handhaven van een afzonderlijke regeling. Afschaffing van de bijzondere waarderingregel leidt immers tot minder (gedetailleerde) regels. Dit maakt het wettelijke kader mijns inziens begrijpelijker, toegankelijker en eenduidiger.

#### 4.3.2.4.3 Levensloopregeling

De achtergrond voor invoering van de levensloopregeling is dat er volgens de wetgever een toenemende behoefte bestaat aan mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen (bijvoorbeeld sabbatical leave of zorgverlof) te combineren en meer over de 'levensloop' te spreiden. Met name in de 'gezinsfase' blijkt een combinatie van werk en andere doelen als gevolg van financiële en tijdsdruk moeilijk realiseerbaar. Daarom heeft de wetgever een wettelijke regeling ingevoerd 'om het mogelijk te maken een juist evenwicht te vinden en er voor te zorgen dat tijd en inkomen beter in evenwicht kunnen zijn met de persoonlijke levensfase'.<sup>194</sup> Er is geen enkele voorwaarde gesteld aan het doel

192. Op basis van art. 57 Uitv.reg. LB 2001 zijn aanspraken op grond van een ziektekostenregeling met een waarde van maximaal € 27 per jaar als vrije vergoeding gekwalificeerd. Deze vrijstelling vindt zijn oorsprong in de tijd dat de Zvw nog niet was ingevoerd. Als gevolg van deze regeling kon de heffing van loonbelasting over de waarde van aanspraken die actieve rijksambtenaren voor de invoering van de Zvw ontleenden aan de ziektekostenregeling overheids personeel daardoor achterwege blijven. De regeling kan gezien de redactie voor iedere werkgevers-werknemersrelatie worden toegepast. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht, deel loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, aant. 2.2.1.B.b2 merkt op dat als gevolg van HR 14 februari 2003, nr. 38 182, *BNB* 2003/143 art. 57 Uitv.reg. LB 2001 wellicht geen toepassing meer kan vinden, omdat op grond van dat arrest ook de (lagere) waarde moet worden meegeteld voor de rest van de ziektekostenaanspraken.

193. HR 19 november 1986, nr. 23 995, *BNB* 1987/143.

194. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 760, nr. 3, p. 14.

waarvoor het verlof opgenomen moet worden.<sup>195</sup> De basis voor de levensloopregeling ligt in hoofdstuk 7 van de Wet arbeid en zorg.

Indien aan de wettelijke regels van artikel 19g van de Wet LB 1964 en de lagere regelgeving wordt voldaan, is op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel r, onder 4<sup>o</sup>, van de Wet LB 1964 de omkeerregel van toepassing. Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 5<sup>o</sup>, van de Wet LB 1964 zijn vervolgens de werknemersbijdragen aftrekbaar van het loon gesteld.

De inhoudingsplichtige bij wie de werknemer op het moment van het opnemen van verlof in dienst is, is ook inhoudingsplichtig met betrekking tot de uit de levensloopregeling opgenomen bedragen.<sup>196</sup>

In de door mij voorgestelde loonsomheffing worden aanspraken in principe belast op het moment dat de uitkeringen worden ontvangen. Als gevolg van deze hoofdregel zullen ook aanspraken op grond van een levensloopregeling onder de omkeerregel vallen, zodat een afzonderlijke vrijstelling niet gehandhaafd hoeft te blijven. Het is echter de vraag of de levensloopregeling – gegeven het aan dit onderzoek ten grondslag liggende toetsingskader – in de huidige vorm überhaupt wel in de loonsomheffing gehandhaafd moet blijven. Vooral de gedetailleerdheid van de regeling zorgt voor heel veel administratieve lasten voor de werkgever, terwijl de regeling primair een aangelegenheid is die zich binnen de privésfeer van de werknemer afspeelt. De reden waarom de levensloopregeling in de loonsfeer wordt betrokken is het sparen eenvoudiger te maken door toe te staan dit uit het brutoloon te doen. Daarnaast wordt met het onderbrengen in de loonsfeer de controleverplichting op de juiste uitvoering van de regeling bij de werkgever neergelegd. In hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.4.2 is als randvoorwaarde voor de vorming van de loonsomheffing genomen dat de werkgever in principe alleen geconfronteerd mag worden met administratieve lasten die direct als gevolg van de arbeidsrelatie worden opgeroepen. De levensloopregeling voldoet mijns inziens niet aan deze randvoorwaarde. De levensloopregeling ziet op het creëren van een mogelijk tot het opnemen van verlof om zodoende tijd te hebben voor privéaangelegenheden van de werknemer (bijvoorbeeld zorgverlof, studieverlof of sabbatical leave). De administratieve verplichtingen die uit deze regeling voortvloeien horen – gegeven het hiervoor aangevoerde uitgangspunt – mijns inziens niet bij de werkgevers te liggen.

De loonsomheffing wordt aanzienlijk eenvoudiger indien de levensloopregeling – zo het wenselijk is deze spaarfaciliteit überhaupt te continueren – wordt overgeheveld naar de inkomstenbelasting.<sup>197</sup> De uitvoering van de levensloopregeling wordt dan een aangelegenheid tussen de werknemer een

195. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 14 en p. 36.

196. Slechts indien er geen inhoudingsplichtige meer kan worden aangewezen (bijv. als gevolg van een faillissement), kan de uitvoerder van de levensloopregeling als inhoudingsplichtige worden aangemerkt.

197. Vergelijk G.W.B. van Westen, 'De levensloopregeling moet worden overgeheveld naar de inkomstenbelasting', *SR 2007/884*.



de uitvoerende instelling. Qua uitvoering kan de systematiek die voor het uitgaven voor inkomensvoorzieningen geldt, worden gevolgd. De inkomstenbelasting kent nu al een regime voor lijfrentevoorzieningen (art. 3.125 Wet IB 2001) en banksparen (art. 3.126a Wet IB 2001). De uitvoering van deze regelingen ligt ook bij de toegelaten uitvoerders (banken en verzekeraars). Voor lijfrentevoorzieningen en bankspaarproducten worden de uitkeringen op grond van artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van het Uitv.besl. LB 1965 als loon uit vroegere dienstbetrekking aangemerkt, waarvoor de uitvoerende instelling op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 als inhoudingsplichtige geldt. Deze aanwijzing zou ook voor een in de inkomstenbelasting ondergebrachte levensloopregeling kunnen worden ingevoerd. Controle over de juiste uitvoering ligt daarmee ook bij de uitvoerende instantie. Bovenstaande is mijns inziens goed verenigbaar met het beginsel van minste pijn (inhouding aan de bron). Voor de door mij voorgestelde loonsomheffing zal dan gelden dat de levensloopregeling zich – met uitzondering van artikel 34 van de Wet LB 1964 – buiten de loonsfeer afspeelt. Dit leidt voor werkgevers tot een aanzienlijk eenvoudiger wettelijk kader, terwijl de doelstelling van de levensloopregeling (effectiviteit) niet wordt aangetast.

#### 4.3.2.4.4 *Veegbepaling artikel 10, vierde lid, van de Wet LB 1964*

In artikel 10, vierde lid, van de Wet LB 1964 is een aanvullende regeling opgenomen, die als een soort vangnet dient in gevallen waarin een belaste aanspraak in het verleden ten onrechte niet tot het loon is gerekend. Op grond van deze bepaling worden dan de uitkeringen of verstrekkingen op grond van deze aanspraak tot het loon gerekend, althans voor zover de aanspraak ten onrecht niet in de belastingheffing is betrokken. Doel van deze bepaling is heffing alsnog mogelijk te maken, terwijl naheffing of navordering als gevolg van verjaring niet meer (volledig) mogelijk is. Als gevolg van deze bepaling wordt veiliggesteld dat of wel de aanspraak of wel de uitkering(en) worden belast.

Bij de objectafbakening van de loonsomheffing neem ik als uitgangspunt dat voor alle aanspraken de omkeerregel geldt, tenzij voor aanspraken nadrukkelijk het heffingsmoment bij toekenning van de aanspraak is gelegd. In de bovenstaande alinea's is geconcludeerd dat deze uitzondering – aanspraak belast en uitkering vrij – geldt voor de volgende aanspraken:

- onzuivere aanspraken;
- ziektekostenregelingen.

Voor deze aanspraken zal een bepaling zoals nu in artikel 10, vierde lid, van de Wet LB 1964 is opgenomen gehandhaafd moeten worden om het uitgangspunt van de wetgever – of de aanspraak of de uitkering belast – te waarborgen. Handhaving van deze antimisbruikbepaling leidt op zich niet tot een minder begrijpelijk systeem, omdat deze bepaling in een reguliere situatie niet wordt

toegepast. Door de gekozen opzet van de regeling worden niet de onzuivere aanspraken alsnog belast, maar worden de volledige uitkeringen in de heffing betrokken. Doordat wordt aangesloten bij de genoten uitkeringen, zijn geen ingewikkelde waarderingsskwesties voor de ten onrechte onbelast gebleven aanspraak nodig. Hierdoor wordt mijns inziens de eenvoud van de regeling niet aangetast, terwijl het wel een bijdrage wordt geleverd aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de regeling.

#### 4.3.2.4.5 Zekerheidsbepaling van artikel 10, vijfde lid, van de Wet LB 1964

In het kader van de Wet VPL is sinds 1 januari 2005 artikel 10, vijfde lid, van de Wet LB 1964 van kracht. Op grond van deze bepaling werden oorspronkelijk uitkeringen en verstrekkingen die voortkomen uit een VUT-aanspraak als bedoeld in artikel 32ba van de Wet LB 1964 als belast loon aangemerkt. Met ingang van 1 januari 2009 is het bereik van artikel 10, vijfde lid, van de Wet LB 1964 echter uitgebreid. Vanaf dat moment worden ook vergoedingen als bedoeld in de artikelen 32bb (excessieve vertrekvergoeding) en 32bc (excessieve pensioenaanspraak) van de Wet LB 1964 als loon aangemerkt.

De reden van deze uitbreidingen van het loonbegrip is te voorkomen dat dergelijke uitkeringen bij de werknemer onbelast zijn, vanwege het feit dat de aanspraak al bij de werkgever met eindheffing belast is geweest.<sup>198</sup> Daarnaast zijn ten aanzien van de VUT-uitkeringen de premiebetalingen niet aftrekbaar, waardoor de toepassing van de omkeerregel ter discussie gesteld zou kunnen worden.<sup>199</sup> Artikelen 10, vijfde lid, van de Wet LB 1964 is overigens niet van toepassing indien de aanspraak tot het loon is gerekend. Omdat deze bepaling onlosmakelijk is verbonden met de pseudo-eindheffing, betekent afschaffing van de pseudo-eindheffingen in de loonsomheffing eveneens dat deze bepaling overbodig is (zie hfdst. 6, par. 6.2.3.3).

#### 4.3.2.5 Uitzonderingen en uitgesloten loon

Artikel 11 van de Wet LB 1964 brengt een (groot) aantal beperkingen aan op het loonbegrip zoals dat op grond van artikel 10 van de Wet LB 1964 is vormgegeven. De eerste uitzondering – die voor de vrije vergoedingen en verstrekkingen – wordt behandeld in paragraaf 4.3.2.8. De tweede – zeer belangrijke – groep uitzonderingen op het relatief ruime loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB 1964 zijn de aanspraken waarop de omkeerregel van toepassing is verklaard; deze heb ik behandeld in paragraaf 4.3.2.4. In deze paragraaf besteed ik aandacht aan de overigens in artikel 11 van de Wet LB 1964 opgenomen uitzonderingen.

198. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 3, p. 19.

199. Tot 1 januari 2011 is 50% van de premie aftrekbaar.

*Aftrek werknemerspremies*

Van het loonbegrip worden uitgezonderd bepaalde van de werknemer ingehouden premies, zoals opgenomen in artikel 11, eerste lid, onderdeel j, van de Wet LB 1964. Indien en voor zover deze werknemerspremies gehandhaafd blijven onder de loonsomheffing, zullen ze op grond van de algemene bepaling voor eigen bijdragen, zoals besproken in paragraaf 4.3.2.1.4. op het loon in mindering kunnen worden gebracht. De bepalingen van artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 2<sup>o</sup>-4<sup>o</sup>, van de Wet LB 1964 kunnen bij de invoering van de loonsomheffing daarmee komen te vervallen.

*Vergoeding wegens verlies of schade aan persoonlijke zaken*

Voor het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel, hoeft de bepaling afzonderlijke bepaling voor vergoedingen wegens verlies of schade aan persoonlijke zaken (art. 11 lid 1 onderdeel k Wet LB 1964) niet gecontinueerd te worden. Het vergoeden van schade als gevolg van het verlies of diefstal van persoonlijke zaken vormt in dit kader geen loon indien het verlies of de schade zich door het bestaan van de arbeidsrelatie voordoet. Hierbij geldt wel als randvoorwaarde dat het verlies of de beschadiging het gevolg moet zijn van een bijzondere gebeurtenis en niet het gevolg mag zijn van het normaal uitvoeren van de opgedragen werkzaamheden.<sup>200</sup> Hierbij valt te denken aan de reguliere slijtage van kleding. In dat geval zal een vergoeding naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld als beloning worden aangemerkt. Een afzonderlijke regeling is daarvoor mijns inziens niet nodig.

*Eenmalige uitkeringen in verband met overlijden*

Eenmalige uitkeringen en verstrekkingen in verband met het overlijden van de werknemer, zijn partner of diens (pleeg)kinderen behoren niet tot het huidige loonbegrip, althans voor zover de uitkering of verstrekking niet meer bedraagt dan drie keer het maandsalaris (art. 11 lid 1 onderdeel m Wet LB jo. art. 8 Uitv. reg. LB 2001). De aanspraken op dergelijke uitkeringen zijn vrijgesteld op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel i, van de Wet LB 1964.<sup>201</sup>

In paragraaf 4.3.2.4 heb ik voorgesteld om bij de loonsomheffing de omkeerregel als hoofdregel voor aanspraken toe te passen. De hier bedoelde eenmalige uitkeringen zouden op grond van deze hoofdregel tot het loon gerekend moeten worden. Een afzonderlijke vrijstelling van de aanspraak kan vervallen. Er zijn diverse regelingen die voorzien in de verzorgingsbehoefte van de werknemer of diens nabestaanden. Al deze regelingen leiden tot loon voor zover de toezegging zijn grond vindt in de arbeidsrelatie. Mijns inziens zijn er – met uitzondering van

200. Vergelijk HR 15 februari 1995, nr. 29 423, *BNB* 1995/119, HR 22 maart 2000, nr. 35 033, *BNB* 2000/165, HR 8 februari 2008, nr. 43 514, *BNB* 2008/82,

201. In het Besluit van 22 februari 2009, nr. CPP 2009/78M, *V-N* 2009/13.23 heeft de Staatssecretaris van Financiën echter goedgekeurd dat ook hogere uitkeringen dan die overeenkomen met drie maandsalarissen onder de bepaling van art. 11 lid 1 onderdeel m Wet LB 1964 vallen, mits destijds de aanspraak te hoog en daarom belast was.

piëteit met de werknemer en compassie met diens nabestaanden – geen, dan wel onvoldoende, zwaarwegende argumenten om de vrijstelling van deze eenmalige uitkeringen in verband met overlijden van het loonbegrip uit te zonderen. Ik stel voor om deze vrijstelling voor de loonsomheffing dan ook niet te handhaven.<sup>202</sup> Afschaffing leidt tot een eenvoudiger, minder gedetailleerde wetgeving.

#### *Uitkeringen uit derdenfondsen*

Ook uitkeringen en verstrekkingen uit derdenfondsen worden, voor zover ze voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 11, eerste lid, onderdeel n, van de Wet LB 1964, van het loon uitgezonderd. Voorwaarde is dat de uitkeringen en verstrekkingen geen betrekking hebben op ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie of overlijden van de werknemer, dan wel dat ze betrekking hebben op een bij wet vrijgestelde aanspraak.<sup>203</sup> Ook mag de werkgever in de afgelopen vijf jaren niet méér bijgedragen dan de werknemers.<sup>204</sup> De werknemersbijdragen in dergelijke fondsen mogen – los van de vraag of er een vrijstelling voor de toekomstige uitkering van toepassing is – niet op het loon in mindering worden gebracht, omdat sprake is van een vorm van inkomensbesteding in plaats van een vorm van inkomensverwerving.<sup>205</sup> Doel van deze bepaling is om ‘spontane uitkeringen’ (er is geen aanspraak in de zin van de wet) uit sociale ondersteuningsfondsen waarvan ten een groot deel van de financiële middelen door de werknemers bijeen is gebracht, onbelast te laten.<sup>206</sup> Er is sprake van loon van derden indien een derdenfonds een bovenmatige of niet kwalificerende uitkering doet aan een werknemer. De werkgever zou hiervoor in beginsel niet inhoudingsplichtig zijn, ware het niet dat er bij wet een regeling is getroffen (art. 4 Uitv.besl. LB 1965).

Het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel gaat uit van de beloningsgedachte waarbij eigen bijdragen op dit loon in mindering kunnen worden gebracht (zie par. 4.3.2.1.4). De dotaties van de werknemers aan het fonds hebben mijns inziens het karakter van inkomensbesteding, zodat deze inleg niet als negatieve bijdrage op het loon in mindering kan worden gebracht.

202. Om te voorkomen dat de nabestaanden voor deze eenmalige uitkering als werknemer in de zin van de loonsomheffing worden aangemerkt – met alle administratieve lasten van dien – kan bepaald worden dat dergelijke uitkeringen per definitie als loon van de werknemer zelf wordt aangemerkt, ongeacht de feitelijk gerechtigde.

203. *Kamerstukken II* 1988/89, 20 595, nr. 3, p. 73. De reden voor deze uitzondering is dat anders ook vergoedingen van normale of algemene ziektekosten en dergelijke onder de fondsvrijstelling zouden kunnen vallen.

204. Uit HR 14 juli 2000, nr. 35 225, *BNB* 2000/287 valt af te leiden dat de vrijstelling van art. 11 lid 1 onderdeel n Wet LB 1964 niet van toepassing is indien zowel de werkgever als de werknemer in de afgelopen vijf jaren niet hebben bijgedragen (bijv. omdat het fonds over voldoende middelen beschikt). Uit het betreffende arrest valt ook af te leiden dat eerst vijf jaar aan een fonds zijn gedoteerd voordat überhaupt gebruik gemaakt kan worden van de vrijstelling van art. 11 lid 1 onderdeel n Wet LB 1964.

205. C.W.M. van Ballegooijen c.s. Vakstudie, deel loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, artikels-gewijs commentaar art. 11, aant. 15.

206. *Kamerstukken II* 1878/79, 15 658, nr. 3, p. 3.

De bijdrage die de werkgever aan het fonds betaalt vormt een beloning in het kader van de arbeidsrelatie, zodat deze voor de door mij voorgestelde loonsomheffing tot het loon gerekend moet worden. In wezen is een bijdrage aan een derdenfonds niet anders dan een dotatie aan een pensioenregeling, zij het dat de laatste door toepassing van de omkeerregel is vrijgesteld. De motivering van de wetgever voor het bestaan van deze vrijstelling voor derdenfondsen is ook niet erg krachtig, aangezien is volstaan met de opmerking dat indien minimaal een groot deel van de bijdrage door de werknemers bijeen is gebracht er geen aanleiding zou zijn voor belastingheffing (zie hiervoor). Het aandeel van de werknemer in de uitkering is echter op zich niet van belang om te bepalen of de bijdrage van de werkgever als loon moet worden aangemerkt. Daarom is het mijns inziens geen principieel argument om de vrijstelling te handhaven. Afschaffing van onderhavige vrijstelling leidt tot een minder gedetailleerde regelgeving. Dergelijke werkgeversdotaties aan derdenfondsen horen in het door mij voorgestelde stelsel niet tot de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen, omdat ze mijns inziens niet tot het normale welvaartsniveau van de werknemer gerekend worden. Deze dotaties kunnen daarmee tot de grondslag van de werkgeversloonsomheffing gerekend worden, met als gevolg dat de werkgever alleen het totaalbedrag hoeft te registreren. In zoverre leidt afschaffing van de vrijstelling tot minder administratieve verplichtingen. Ik stel dan ook voor de onderhavige vrijstelling voor de loonsomheffing niet over te nemen.

#### *Eenmalige jubileumuitkeringen*

De volgende uitzondering op het loon betreft uitkeringen en verstrekkingen die eenmalig worden toegekend na het bereiken van een diensttijd van ten minste 25 jaar en 40 jaar. Als randvoorwaarde stelt artikel 11, eerste lid, onderdeel o, van de Wet LB 1964 wel dat de vrijstelling alleen geldt voor zover de uitkering of verstrekking niet meer bedraagt dan één maandsalaris. Indien de vrijstelling voor de diensttijd van 25 jaar niet is benut, kan deze worden toegevoegd aan de vrijstelling bij het bereiken van ten minste 40 dienstjaren.<sup>207</sup>

Bij het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel worden alle voordelen die als beloning in het kader van de arbeidsrelatie worden ontvangen als loon aangemerkt. Een eenmalige dienstjduitkering is in de regel een beloning in het kader van de arbeidsrelatie die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld een prestatiebonus. Veelal zal het recht op een dienstjduitkering in de arbeidsvoorwaarden zijn opgenomen, zodat ongeacht de affiniteit van de werkgever met de individuele werknemer het voordeel wordt uitgekeerd. Er is daarom geen argument om de vrijstelling onder de loonsomheffing te handhaven. Afschaffing van deze vrijstelling leidt tot minder gedetailleerde wetgeving. Verder komt het verminderen van de uitzonderingen op het loonbegrip de duidelijkheid van het wettelijk kader ten goede. Daarmee leidt

207. Besluit 22 augustus 2007, nr. CPP2007/1465M, BNB 2008/10, pt. 2.6.

afschaffing van deze vrijstelling tot een verdergaande vereenvoudiging in de uitvoering. Ik stel voor om de jublieumvrijstelling niet voort te zetten onder de loonsomheffing.

#### *Thuiswerkfaciliteiten*

Art 11, eerste lid, onderdeel q Wet LB 1964 bevat een vrijstelling voor vergoedingen en verstrekkingen in verband met inrichting (inclusief aanhorigheden) van de werkruimte in de woning van de werknemer. Doel van de werkruimteregeling is het thuis telewerken te stimuleren en daarmee het woon-werkverkeer te beperken.<sup>208</sup>

Naast onderhavige vrijstelling kent artikel 15b, eerste lid, onderdeel e, van de Wet LB 1964 ook nog een vrijstelling voor de vergoeding/verstrekking van kosten van de werkruimte. Deze vrijstelling kan slechts worden toegepast indien aan de zogenoemde zelfstandigheidstoets en de inkomenstoets is voldaan.<sup>209</sup> De huidige regeling bestaat sinds 1 januari 2005 en is destijds ingevoerd om de fiscale behandeling in de loonbelasting te laten aansluiten bij de systematiek van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Er werd beoogd zo veel mogelijk gelijke behandeling van werkruimtes te bereiken voor ondernemers, resultaatgenieters, directeur-grotaandeelhouders en werknemers.<sup>210</sup> Uit een evaluatie van het Ministerie van Financiën blijkt dat de doelstellingen van de huidige regeling (zie hiervoor) zijn gehaald en dat deze in de praktijk niet tot veel uitvoeringsproblemen leidt. De regeling zou eenvoudiger en duidelijker zijn geworden dan de oudere regelingen.<sup>211</sup> Ook Ruijschop c.s. komen tot de conclusie dat de wetgever geslaagd is in het bereiken van zijn doelstellingen.<sup>212</sup> Zij constateren echter wel dat de huidige regeling niet echt eenvoudig is. Zij vragen zich dan ook af of de specifieke regeling in zijn geheel niet beter achterwege kan worden gelaten, omdat de echte schoonheid in eenvoud schuilt.

Afschaffing van de telewerkregeling van artikel 11, eerste lid, onderdeel q, van de Wet LB 1964 leidt op zich tot een eenvoudiger en begrijpelijker wetgeving. Argument voor afschaffing is dat de werkruimte zich in het privédoel (de woning) van de werknemer bevindt. In de veel gevallen zullen belastingplichtigen die in aanmerking komen voor deze regeling een ruimte of plek in hun woning hebben die is ingericht om bijvoorbeeld de

208. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 689, nr. 3, p. 6.

209. Art. 30 lid 1 en 2 *Uitv.reg. LB 2001*. Onder de zelfstandigheidstoets wordt verstaan dat de werkruimte naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld een zelfstandig gedeelte van de woning dient te zijn. Op grond van de inkomenstoets is de vrijstelling slechts van toepassing indien de inkomsten hoofdzakelijk in of vanuit de werkruimte thuis worden verworven. Voor thuiswerkers en ambulante werknemers geldt als aanvullende eis dat ten minste 30% van de inkomsten in de werkruimte thuis moet zijn verworven.

210. *Rapport evaluatie werkruimte*, 20 november 2007, nr. DB 2007/00460M, p. 2.

211. *Rapport evaluatie werkruimte*, 20 november 2007, nr. DB 2007/00460M, p. 3.

212. M.H.C. Ruijschop, J.A.G. van Es, 'De nieuwe werkruimteregeling; studeerkamerwetgeving?!', *WFR 2004/1556*.

privéadministratie te voeren of als studieplek kan worden gebruikt. De kosten die voortvloeien uit de inrichting van deze ruimte liggen mijns inziens daarmee primair in de privésfeer van de werknemer en kunnen daarmee niet onbelast worden vergoed omdat meer sprake is van een inkomensbesteding dan van inkomensvererving. Voor zover er specifieke zaken nodig zijn om de werkzaamheden voor de werkgever thuis uit te voeren, kunnen deze wel onbelast worden vergoed of verstrekt. Hierbij valt te denken aan specifieke voorzieningen die nodig zijn op grond van de bijvoorbeeld de Arbowet. Dergelijke zaken zijn immers nodig voor de behoorlijke vervulling van de arbeidsrelatie en vormen als zodanig geen beloning, dan wel worden naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld niet als beloning ervaren, althans indien ze primair ter behoorlijke vervulling van de arbeidsrelatie worden vergoed. Ze worden dan op grond van het algemene loonbegrip, zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel (zie par. 4.3.2.1), al niet als loon aangemerkt. In paragraaf 4.3.2.8 wordt nader onderzocht in hoeverre de overige bepalingen rond de kostenvergoedingen voor de loonsomheffing worden gehandhaafd.

Naast het feit dat er met de afschaffing van de telewerkregeling een eenvoudiger wet ontstaat die niet minder begrijpelijk wordt, zal de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de loonsomheffing niet worden bemoeilijkt. De doelstelling van de telewerkregeling is om thuiswerken te bevorderen. Met afschaffing van onderhavige regeling wordt de effectiviteit van deze regeling mogelijk negatief beïnvloed. Dit weegt mijns inziens echter niet op tegen de vereenvoudiging doordat er minder gedetailleerde regelgeving tot stand komt. Daarbij komt dat de meeste zaken voor de inrichting van de telewerkplek op grond van de hoofdregel van het loonbegrip (niet als beloning gegeven noch maatschappelijk als beloning ervaren), dan wel als beroepskosten onbelast kunnen worden vergoed. Zaken die meer in de privésfeer van de werknemer liggen en die behoren tot de basisinrichting van een studeerkamer (bijvoorbeeld bureaustoel of bureau) zullen in de regel niet onbelast kunnen worden vergoed, tenzij deze moeten voldoen aan specifieke arboregels. In dat laatste geval kan de volledige verstrekking onbelast worden vergoed op grond van het algemene loonbegrip. Ik stel daarom voor om de telewerkregeling voor de loonsomheffing niet te handhaven.

#### *Inkomsten uit werkzaamheden in de onderneming van de partner*

Als laatste wordt op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel s, van de Wet LB 1964 hetgeen wordt genoten ter zake van het verrichten van arbeid in de onderneming van de partner van de werknemer vrijgesteld. Voorwaarde hierbij is wel dat bij het bepalen van de winst uit onderneming de kosten en lasten die verband houden met de vergoeding voor die arbeid op grond van artikel 3.16, vierde lid, van de Wet IB 2001 niet in aftrek komen. Onder deze

regeling vallen vergoedingen van maximaal € 5.000 per boekjaar.<sup>213</sup> De bepaling van artikel 3.16, vierde lid, van de Wet IB 2001 is in de wet opgenomen om discussie in de winstsfeer te voorkomen bij beloningen van geringe omvang.<sup>214</sup> De RvS heeft onderhavige regeling afgewezen. Hij is van mening dat de bewijslast voor elke aftrekpost bij de ondernemer ligt, zodat ook in geval van het betalen van een vergoeding van een beloning aan de partner op hem de verplichting rust dat de vergoeding naar aard en omvang van de werkzaamheden passend is. Hij is verder van mening dat het – uitgaande van de inkomstenbelasting als individuele heffing – voor de hand ligt de meewerkende partner een beloning toe te kennen die ook met een onafhankelijke werknemer zou worden overeengekomen.<sup>215</sup> Ik onderschrijf de conclusie van de RvS. Afschaffing van deze regel leidt tot minder gedetailleerde en begrijpelijker regels. Daarnaast leidt afschaffing tot een duidelijkere invulling van het wettelijke begrippenkader, omdat er niet bij fictie inkomen voor arbeid van het loonbegrip wordt uitgezonderd. De niet als (mede)ondernemer meewerkende partner wordt zonder deze vrijstelling immers behandeld als iedere andere werknemer. Ik stel voor om de uitzondering van artikel 11, eerste lid, onderdeel s, van de Wet LB 1964 voor de loonsomheffing niet te handhaven.<sup>216</sup>

#### *Werkaanvaardingspremies*

Artikel 11b van de Wet LB 1964 bevat een vrijstelling voor werkaanvaardingspremies die gemeenten kunnen verstrekken aan bijstandsgerechtigden en personen die in een gesubsidieerde baan werkzaam zijn.<sup>217</sup> Het doel van deze subsidies is om bijstandsgerechtigden te stimuleren tot het aanvaarden van reguliere arbeid.<sup>218</sup> Doel van de vrijstelling in artikel 11b van de Wet LB 1964 is dat voorkomen moet worden dat het stimulerend effect van de werkaanvaardingpremies teniet wordt gedaan doordat het belasten van deze premies invloed kan hebben op toegang tot inkomensafhankelijke regelingen.<sup>219</sup> Daarnaast is de achtergrond van de vrijstelling gelegen in het beperken van de uitvoeringskosten voor de overheid als geheel. De RvS heeft deze regeling sterk bekritiseerd, omdat veel andere publiekrechtelijke regelingen

213. Er vindt geen tijdsevenredige herrekening plaats in geval van een korter boekjaar, zo blijkt uit Besluit van 19 januari 2006, nr. CPP 2006/73M, BNB 2006/195.

214. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 104.

215. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, pt. 24. De RvS suggereert zelfs dat de meewerkaftrek moet worden afgeschaft omdat deze niet in de individuele benadering van de inkomstenbelasting past.

216. Daaraan dient dan wel de consequentie verbonden te worden dat ook art. 3.16 lid 4 Wet IB 2001 wordt afgeschaft, zodat zowel in de inkomstenbelasting als de loonsomheffing gegeven de aard en omvang van de arbeidsrelatie een reële beloning voor de door de meewerkende partner in aanmerking wordt genomen.

217. Voorheen werden deze premies verstrekt op grond van de WIW en de WSW, thans zijn ze opgenomen in art. 31 lid 2 onderdeel j WWB.

218. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 431, nr. 3, p. 5-6.

219. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 431, nr. 3, p. 45-46.



wél aan het inkomen zijn gekoppeld en daarmee minder effectief zouden zijn. Volgens de Raad wordt met deze wijze van instrumenteel gebruik van de belastingwetgeving een grens overschreden. Hij pleitte voor een brede aanpak van de armoedeval en vindt de inbreuk op het loonbegrip niet gepast.<sup>220</sup> De visie van de RvS duidt erop dat met de onderhavige regelingen het beginsel van de geoorloofde realisatie niet gerespecteerd wordt.

Bijstandsuitkeringen zullen – gegeven het loonbegrip dat ik in paragraaf 4.3.2.1 heb voorgesteld – ook onder het bereik van de loonsomheffing vallen. De werkaanvaardingspremies zijn mijns inziens niet anders dan als aanmoedigingsbonus te kwalificeren. Bonussen vormen in een reguliere arbeidsrelatie loon. Ik onderschrijf de visie van de RvS dat het argument van de wetgever voor deze regeling een dergelijke afwijkende behandeling niet rechtvaardigd. Indien het ongewenst is dat een loonbestanddeel van invloed is op de toegang tot inkomensafhankelijke regelingen, ligt het meer voor de hand om in de desbetreffende inkomensafhankelijke regeling passende maatregelen te nemen. Er is theoretisch dan ook geen voldoende steekhoudend argument om de huidige uitzondering van artikel 11b van de Wet LB 1964 te handhaven. Afschaffing van deze vrijstelling leidt tot minder gedetailleerde wetgeving en een duidelijkere invulling van de wettelijke begrippen. Voor de effectiviteit van de werkaanvaardingspremies is het niet noodzakelijk dat een vrijstelling op het loonbegrip wordt gehandhaafd. In de door mij voorgestelde loonsomheffing wordt deze vrijstelling dan ook niet overgenomen.

#### *Verhaal WGA-premie*

Sinds 1 januari 2009 wordt op grond van artikel 11c van de Wet LB 1964 nadrukkelijk bepaald dat de WGA-premie, die op basis van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv door werkgevers op hun werknemers mag worden verhaald, niet met het bruto maar met het nettoloon moet worden verrekend. Achtergrond van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv is om invulling te geven aan een akkoord dat in de STAR was bereikt ten aanzien van de verdeling van de WGA-last tussen werkgevers en werknemers.<sup>221</sup> De motivering voor deze bepaling is dat de WGA-lasten kosten zijn voor de werkgever, die deze vervolgens voor maximaal 50% op de werknemers mogen verhalen. Dat de werkgevers en werknemers afspraken maken over het toepassen van het verhaal, leidt er volgens de wetgever nog niet toe dat de WGA-last in een werkgevers- en een werknemersdeel wordt gesplitst.

Met de wettelijke bepaling beoogt hij duidelijkheid te geven over de fiscale behandeling van het verhaal van de WGA-premie.<sup>222</sup> Deze duidelijkheid houdt in dat de verhaalde premie uit het nettoloon van de werknemer betaald moet worden. De werknemer wordt wel volledig belast voor de eventuele WGA

220. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 431, nr. A, p. 10-11.

221. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 118, nr. 3, p. 11.

222. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 705, nr. 3, p. 7.

uitkering die hij ontvangt, zodat er dubbele heffing ontstaat. De hiermee gekozen oplossing is niet verenigbaar met het principe van de omkeerregel dat de aanspraak is vrijgesteld en de uitkering vervolgens integraal wordt belast. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat artikel 11c van de Wet LB 1964 vooral voortkomt uit budgettaire overwegingen.<sup>223</sup> Aanleiding van artikel 11c van de Wet LB 1964 is hoogst waarschijnlijk een tweetal gerechtelijke uitspraken, waarin werd geoordeeld dat de verhaalde WGA-premie ten laste van het brutoloon kan komen. Rechtbank Haarlem heeft geoordeeld dat sprake is van negatief loon. De oorzaak van het verhaal vindt volgens de Rechtbank zijn oorzaak in de dienstbetrekking en vormt geen betaling waartegenover een contraprestatie van de werkgever staat. Het feit dat de werknemer mogelijk in de toekomst een uitkering krijgt, vloeit rechtstreeks voort uit de Wet WIA en staat los van het al dan niet verhalen van een deel van de lasten op de werknemer. Als zodanig ontvangt de werknemer een lager loon dan het bedrag dat zonder het verhaal zou gelden.<sup>224</sup>

Rechtbank Breda is daarentegen – mijns inziens terecht – van mening dat de verhaalde WGA-premie ontegenzeggelijk is aan te merken als een premie als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 2<sup>o</sup>, van de Wet LB 1964, zodat ook in dat geval een verrekening met het brutoloon plaatsvindt. De rechtbank is van oordeel dat nu de WGA-last wordt verhaald op basis van artikelen die in hoofdstuk 3 van de Wfsv staan, de verhaalde bedragen op grond van het hiervoor genoemde artikel niet tot het loon van de werknemer gerekend kan worden. De wettekst is in deze volgens de Rechtbank zodanig duidelijk dat deze prevaleert boven eventuele uitlatingen in de parlementaire geschiedenis die een andere conclusie zouden rechtvaardigen.<sup>225</sup>

Het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing heb gedefinieerd bevat een algemene bepaling op grond waarvan het loon wordt verminderd met elk bedrag dat de werknemer in rekening wordt gebracht als eigen bijdrage voor het al dan niet onder voorwaarden ontvangen of in de toekomst te ontvangen belast loon (zie par. 4.3.2.1). De verhaalde WGA-last kan op grond van deze bepaling op het loon in mindering worden gebracht.

Mijns inziens is de door de wetgever aangevoerde budgettaire reden geen voldoende argument om een zo'n zware inbreuk op de wettelijke systematiek te rechtvaardigen, ondanks het feit dat de budgettaire functie de hoofddoelstelling van iedere heffing is. Deze budgettaire doelstelling kan mijns inziens in het onderhavige geval namelijk ook worden gerealiseerd door een heffing uitsluitend van de werkgever, waarbij – net als nu het geval is bij diverse premies werknemersverzekeringen – een wettelijk verbod op verhaal op de werknemer geldt. Indien om welke reden dan ook wettelijk gezien een deel van de premieheffing door de werkgever op de werknemer verhaald mag worden,

223. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 804, nr. 15.

224. Rb. Haarlem, 6 mei 2008, nr. Awb 07/3458, V-N 2008/38.2.6.

225. Rb. Breda, 18 september 2008, nr. Awb 08/1433, V-N 2008/48.15.

dient een zuivere toepassing van het loonbegrip er mijns inziens toe te leiden dat deze 'eigen bijdrage' op het loon in mindering komt. Dit is bij het door mij voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip niet anders. Afschaffing van artikel 11c van de Wet LB 1964 leidt tot minder gedetailleerde regels en een duidelijker invulling van de wettelijke begrippen. In de door mij voorgestelde loonsomheffing handhaaf ik de onderhavige uitzondering niet.

#### 4.3.2.6 *Loon van derden*

Onder loon van derden wordt verstaan de beloning voor de verrichte werkzaamheden die een werknemer krijgt van iemand anders dan de eigen werkgever. Van Ballegooijen is van mening dat het begrip 'loon van derden' synoniem is aan "beloning (in ruime zin) door anderen dan de werkgever voor de arbeidsprestaties van de werknemer".<sup>226</sup> Hier speelt de vraag of een voordeel dat van een derde wordt genoten, voldoende causaal verband heeft met de arbeidsrelatie om als loon in de zin van de loonbelasting, respectievelijk de loonsomheffing, aangemerkt te kunnen worden. Zo volgt uit vaste jurisprudentie dat geschenken die een derde uit sympathie voor de persoon aan een werknemer geeft, geen loon vormen.<sup>227</sup> Andere voorbeelden uit de jurisprudentie waarin geen sprake is van loon zijn de betaling van de DOW-prijs wegens het door de werknemer ontwikkeld procedé, het gratis door een uitgever verstrekken van boeken aan een docent en de vergoeding voor een uitvinding.<sup>228</sup>

Door de opzet van het huidige loonbegrip vallen ook voordelen die derden (onverplicht) aan een werknemer betalen in verband met de in dienstbetrekking verrichte arbeid onder het bereik van artikel 10 van de Wet LB 1964. Ook indien de werknemer buiten zijn werkgever om voordelen weet te behalen die hij slechts kan realiseren vanwege het bestaan van de dienstbetrekking, resulteren deze in loon in de zin van de loonbelasting.<sup>229</sup> Er is echter geen sprake van loon van derden, maar van loon van de werkgever zelf indien de werkgever voordelen aan de werknemer laat die hij ook zelf had kunnen behalen.<sup>230</sup> De redactie van Vakstudie Nieuws heeft naar aanleiding van de jurisprudentie de volgende indeling gemaakt van categorieën van loon afkomstig van derden:<sup>231</sup>

226. C.W.M. van Ballegooijen, conclusie bij HR 8 februari 2008, nr. 43 514, *BNB* 2008/82.

227. HR 15 februari 1950, nr. 8.782, Hof's-Gravenhage, 23 mei 1975, nr. 39/1975, *FED* 11 december 1975.

228. HR 10 augustus 2001, nr. 36 061, *BNB* 2001/354, HR 1 april 2005, nr. 38 841, *BNB* 2005/243, Hof Arnhem 1 februari 1963, nr. 375/1962, *BNB* 1963/272.

229. HR 18 juni 1997, nr. 32 305, *BNB* 1997/282.

230. HR 5 oktober 1994, nr. 29 876, *BNB* 1995/18, HR 24 juli 1995, nr. 30 804, *BNB* 1995/311, HR 24 juli 1995, nr. 30 897, *BNB* 1995/312, HR 26 mei 1999, nr. 33 658, *BNB* 1992/274 en HR 9 februari 2007, nr. 585, *BNB* 2007/164.

231. Deze indeling is gemaakt in de aantekening bij Hof Amsterdam 18 juli 2001, nr. 99/3318, *V-N* 2001/53.35.

- loon van de werkgever zelf, waaronder voordelen afkomstig van derden die door de werkgever aan de werknemer worden gelaten;<sup>232</sup>
- loon afkomstig van derden, verstrekt in opdracht en voor rekening van de eigenlijke werkgever;
- loon afkomstig van een andere concernmaatschappij, verstrekt met medeweten van de eigenlijke werkgever;
- fooien en dergelijke prestaties van derden.

Van Westen voegt daar de volgende categorie toe:<sup>233</sup>

- loon dat van een derde buiten concernverband afkomstig is en dat niet geldt als een fooi of dergelijke prestatie van derden.

Voor al deze categorieën geldt dat sprake is van loon in de zin van de loonbelasting. De discussie spitst zich in veelal meer toe op de vraag of er ten aanzien van dat loon dat via een derde wordt ontvangen, sprake is van inhoudingsplicht voor de eigenlijke werkgever (zie hfdst. 3, par. 3.4.2).

In paragraaf 4.3.2.1 is het loonbegrip zoals dat voor de loonsomheffing geldt, gedefinieerd. Het betreft alle voordelen die ter beloning (of vervanging daarvan) in het kader van de arbeidsrelatie worden genoten. Voor zover de voordelen niet ter beloning worden genoten is slechts sprake van loon in de zin van de loonsomheffing indien dit voordeel naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld als zodanig wordt ervaren. Zoals in paragraaf 4.3.2.1 al is geconstateerd vallen ook voordelen die van derden worden ontvangen binnen het loonbegrip voor de loonsomheffing. De hiervoor opgenomen opsomming van de redactie van de Vakstudie Nieuws – en de aanvulling voor Van Westen – voldoen ook voor de loonsomheffing. Zie voor de afbakening van de grens tot waar de eigenlijke werkgever rekening moet houden met loon van derden hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.6.

#### 4.3.2.6.1 Fooien en dergelijke

Op grond van artikel 12 van de Wet LB 1964 juncto artikel 17 van de Uitv.reg. LB 2001 worden fooien en dergelijke prestaties van derden niet tot het loon gerekend voor zover bij het bepalen van het voor de werknemer geldende belastbare loon met het ontvangen van deze fooien en dergelijke geen rekening is gehouden. Om de werkgever qua administratieve verplichtingen niet in een onmogelijke positie te brengen hoeft hij met dergelijke bedragen geen rekening te houden, tenzij het gaat om qua omvang bepaalde fooien, uitkeringen uit derdenfondsen.<sup>234</sup> Op grond van artikel 3.81 van de Wet IB 2001 worden

232. Zie o.a. HR 24 juli 1995, nr. 30 804, *BNB* 1995/311.

233. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 1.7.4.

234. Art. 17 Uitv.reg. LB 2001 bevat daarnaast een afzonderlijke regeling voor horecapersoneel. Op grond van deze bepaling wordt horecapersoneel dat niet ten minste het voor hen rechtens geldende loon ontvangt geacht fooien te ontvangen tot een bedrag van het verschil tussen het werkelijk genoten loon en het rechtens geldende loon.

voordelen die op grond van artikel 12 van de Wet LB 1964 c.s. van het loonbegrip voor de loonbelasting zijn uitgezonderd wel tot het loonbegrip voor de inkomstenbelasting gerekend.

In paragraaf 4.3.2.6 is geconstateerd dat voordelen van derden onder het loonbegrip voor de loonsomheffing vallen. Artikel 12 van de Wet LB 1964 c.s. is vooral gericht op het op het uitsluiten van bepaalde voordelen uit het loonbegrip voor de loonbelasting en het loon voor de sociale verzekeringen. Achtergrond hiervan is de onmogelijkheid voor werkgevers om inhoudingen toe te passen op loon dat hen niet bekend is.<sup>235</sup> Deze problematiek zal zich ook bij de loonsomheffing blijven voordoen. Handhaving van de huidige regeling komt aan de geconstateerde administratieve complicaties tegemoet. Een alternatieve – en mijns inziens theoretisch meer juiste – oplossing voor onderhavige problematiek zou zijn om fooien en dergelijke niet van het loonbegrip uit te sluiten, maar om de inhoudingsplicht c.q. de belastingplicht voor werkgevers ten aanzien van deze voordelen specifiek te in te perken (zie hfdst. 3, par. 3.5.6). Het loonbegrip voor de loonsomheffing blijft in dat geval beperkt tot de hoofdregel zoals die is geformuleerd in paragraaf 4.3.2.1.

#### 4.3.2.6.2 *Spaarsystemen in de zakelijke sfeer*

Een bijzondere vorm van voordelen die van derden afkomstig zijn, maar die mogelijk wel als loon aangemerkt moeten worden, betreft de spaarsystemen waarbij bij een zakelijke transactie een voordeel in de vorm van spaarpunten wordt verkregen waarmee vervolgens al dan niet tegen korting goederen of diensten kunnen worden aangeschaft. Een voorbeeld van een dergelijk spaarsysteem is het sparen van airmiles of het sparen van punten via loyaliteitsprogramma's van oliemaatschappijen. Indien een werknemer dergelijke voordelen krijgt in het kader van de uitoefening van zijn dienstbetrekking is de Staatssecretaris van Financiën van mening dat deze tot het loon behoren.<sup>236</sup> Onder het huidige recht kan voor de scheidslijn worden aangesloten bij het criterium van de Hoge Raad, te weten dat het voordeel uit de spaarpunten zozeer hun grond vinden in de dienstbetrekking dat ze als daaruit genoten moeten worden beschouwd.<sup>237</sup> Er is dan in de regel sprake van loon van derden.

Sinds 1 januari 2006 is in dergelijke situaties voorzien door de verstrekker de mogelijkheid te bieden op grond van artikel 32ab van de Wet LB 1964 juncto artikel 84a van de Uitv.reg. LB 2001 via de eindheffing de verschuldigde belasting voor zijn rekening te nemen (zie par. 4.4.4.1.2). Naast deze spaarsystemen is het ook denkbaar dat goederen of diensten in de promotionele sfeer worden verstrekt, die direct of indirect bij de werknemers terecht komen.

235. *Kamerstukken II* 1952/53, 3.034, nr. 3, p. 6.

236. Besluit van 26 april 2001, nr. CPP2001/911M, V-N 2001/30.12 (thans opgenomen in wettelijke regeling van art. 32ab Wet LB 1964).

237. HR 29 juni 1983, nr. 21 435, *BNB* 1984/2.

Tot slot blijken er in de praktijk bonussen aan afnemers te worden verstrekt, die deze op hun beurt weer al dan niet in het kader van een bijzondere gebeurtenis doorgeven aan hun werknemers.

Voor spaarsystemen in de zakelijke sfeer kan het loonbegrip, zoals dat voor de loonsomheffing is geformuleerd, prima fungeren zonder dat een nadere wettelijke bepaling wordt ingevoerd. Indien de werkgever invloed heeft op het al dan niet toekomen van voordelen uit zakelijke spaarsystemen aan werknemers, zal sprake zijn van een bevoordeling van de werknemer. Als zodanig zal sprake zijn van loon, omdat de werknemer wordt beloond in het kader van de arbeidsrelatie. Een voorbeeld hiervan is de casus uit de jurisprudentie waarin een autodealer van de importeur waardecheques kreeg die bij juweliers ingeleverd konden worden. Deze waardecheques werden aan de werknemers uitgedeeld bij het behalen van een bepaalde verkoopprestatie.<sup>238</sup> De situatie ligt echter anders indien de werknemer uit eigen beweging voordelen kan behalen uit zakelijke spaarsystemen, zoals bij loyaliteitsprogramma's van olie-maatschappijen. Dergelijke voordelen kunnen door iedere willekeurige derde worden behaald ongeacht het al dan niet bestaan van een arbeidsrelatie. Het feit dat bijvoorbeeld de benzine wordt betaald door de werkgever en de spaarpunten in verband met de aankoop van die benzine ten goede komen aan de werknemer, doet daaraan niet af. In dergelijke situaties zal ten aanzien van die spaarpunten niet van loon in de zin van de loonsomheffing kunnen worden gesproken. Los van het feit dat de werkgever een dergelijk voordeel niet ter beloning aan de werknemer laat, zullen dergelijke spaarpunten naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld in de regel ook niet als loon worden ervaren. Voor meer significante voordelen in de promotionele sfeer – zoals een verzorgde trip naar een formule 1 wedstrijd – kan dit anders liggen. Een dergelijk voordeel kan voor de genietter een belast voordeel zijn (zie par. 4.4.4.1.2). Een aparte regeling voor spaarsystemen in de zakelijke sfeer hoeft in de door mij voorgestelde loonsomheffing niet gehandhaafd te worden.

#### 4.3.2.6.3 *Doorbetaaldloonregeling*

Het huidige artikel 32d van de Wet LB 1964 ziet op situaties waarin een werknemer in het kader van de uitoefening van zijn arbeidsrelatie bij een werkgever elders werkzaam is en hij verplicht is al zijn vergoedingen die hij voor de elders verrichte werkzaamheden ontvangt direct af te staan aan de hoofdwerkgever. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.3 is geconcludeerd dat de doorbetaaldloonregeling onder de loonsomheffing niet moet worden gecontinueerd. In de situatie waarbij de vergoeding rechtstreeks aan de hoofdwerkgever wordt betaald en de werknemer op geen enkele wijze beschikkingsmacht over het voordeel krijgt, geniet de werknemer geen loon in de zin van de loonsomheffing. Immers, de betaling vindt dan plaats tussen de hoofdwerkgever en de werkgever

238. HR 5 oktober 1994, nr. 29 876, *BNB* 1995/18.

waar de werknemer in het kader van zijn eigenlijke arbeidsrelatie tevens werkzaam is.

#### 4.3.2.7 Gebruikelijkloonregeling

Indien werkzaamheden worden verricht voor een lichaam waarin men een aanmerkelijk belang in de zin van de Wet IB 2001 heeft, dient op grond van artikel 12a van de Wet LB 1964 minimaal een gebruikelijk loon in aanmerking te worden genomen.<sup>239</sup> De achtergrond van deze bepaling is dat in het verleden directeur-groootaandeelhouder hun loon zo laag mogelijk wilden houden om zodoende zo veel mogelijk de heffing van inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en de vermogensbelasting te voorkomen.<sup>240</sup> Om een einde te maken aan dit oneigenlijk gebruik van onder andere de 68%-regeling, is de gebruikelijkloonregeling in de wet opgenomen.<sup>241</sup> De gebruikelijkloonregeling is ook van toepassing indien de aandeelhouder enkele werkzaamheden verricht voor zijn vennootschap waarin niet echt ondernemingsactiviteiten worden verricht, zoals beleggingsvennootschappen. Volgens de Staatssecretaris van Financiën is er niet voldoende rechtvaardiging om pas een (fictief) loon in aanmerking te nemen als er sprake is van substantiële werkzaamheden. Deze insteek is in de jurisprudentie bevestigd.<sup>242</sup>

Als gevolg van de WOF 2010 is de gebruikelijkloonregeling met ingang van 1 januari 2010 versoepeld. Met ingang van die datum is de gebruikelijkloonregeling niet langer van toepassing als het gebruikelijk loon niet hoger is dan € 5.000 per jaar. Deze grens wordt binnen concernstructuren niet per vennootschap getoetst, maar geldt voor alle werkzaamheden die de directeur-groootaandeelhouder voor het concern verricht.<sup>243</sup> Parallel aan deze wijziging loopt de wijziging dat de gebruikelijkloonregeling vanaf 1 januari 2010 van toepassing is als iemand arbeid verricht voor een lichaam waarin hij *of zijn partner* een aanmerkelijk belang heeft. Hoewel de gebruikelijkloonregeling met ingang van 1 januari 2010 uitdrukkelijk per lichaam moet worden toegepast, blijft het mogelijk om in concernverhoudingen bij één lichaam het loon te verantwoorden dat gebruikelijk is ten opzichte van de totale arbeidsprestatie voor alle concernvennootschappen.<sup>244</sup>

De huidige regeling voor het vaststellen van het in aanmerking te nemen (gebruikelijke) loon begint eenvoudig door te stellen dat het in een kalenderjaar

239. Sinds 1 januari 2001 is de reikwijdte van de bepaling uitgebreid naar de situatie waarin iemand arbeid verricht voor een lichaam waarin hij vermogensbestanddelen ter beschikking stelt in de zin van de Wet IB 2001. Als gevolg van de WOF 2010 is met ingang van 1 januari 2010 voldoende de partner van de werknemer een aanmerkelijk belang in het lichaam heeft.

240. *Kamerstukken II* 1995/96, 23 761, nr. B, p. 11.

241. De 68%-regeling is de anticumulatieregeling die was opgenomen in art. 14 lid 5 Wet VB 1964.

242. Hof Arnhem 15 december 2000, nr. 98/3124, V-N 19.24.

243. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 129, nr. 3, par. 2.8.

244. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 129, nr. 3, par. 2.8.

in aanmerking te nemen loon op ten minste € 41.000 wordt gesteld. Daarna volgt een aantal aanvullende bepalingen op grond waarvan een hoger dan wel een lager bedrag in aanmerking genomen mag worden. Hierbij zijn zaken als de hoogte van de meest verdienende werknemer zonder aanmerkelijk belang, de continuïteit van de onderneming en de hoogte van het loon voor een dienstbetrekking waarbij een aanmerkelijk belang geen rol speelt van belang.

Getoetst moet worden of *het loon* (in de zin van de Wet LB 1964) aan de hiervoor beschreven grens voldoet. Ook hier komt dan weer de discussie uit paragraaf 4.3.2.1 aan de orde. Wordt het loonbegrip gevormd door artikel 10 van de Wet LB 1964 of door artikel 10 van de Wet LB 1964, na toepassing van de in artikel 11 van de Wet LB 1964 opgenomen vrijstellingen. De Staatssecretaris van Financiën gaat van de laatste visie uit.<sup>245</sup> Hij is dan ook van mening dat bij de toets of aan het criterium voor het gebruikelijk loon is voldaan, moet worden uitgegaan van het loon na aftrek van een inleg in een levensloopregeling.<sup>246</sup> Anderzijds werkt de bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto wel door naar de gebruikelijkloonregeling.<sup>247</sup>

In de praktijk blijkt het nogal lastig om precies vast te stellen wat de hoogte van het gebruikelijke loon is. De Belastingdienst hanteert vaak rekenformules of percentages, waarbij het gebruikelijk loon wordt gekoppeld aan de winst van de vennootschap. Van Westen is van mening dat noch de wetshistorie noch de tekst van de wet steun geven voor een dergelijke benadering.<sup>248</sup> Hij is van mening dat de vraag of er een gebruikelijk loon is overeengekomen moet worden getoetst aan de hand van de vraag voor welk loon de betreffende aandeelhouder het werk dat hij in zijn eigen vennootschap doet – met alle aspecten van dien – zou verrichten als hij zelf geen aandeelhouder zou zijn. Deze opvatting vindt steun in de jurisprudentie.<sup>249</sup>

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.5.1 is geconcludeerd dat alle aandeelhouders die werkzaamheden verrichten voor 'hun' vennootschap onderworpen moeten zijn aan de door mij voorgestelde loonsomheffing, ongeacht de omvang van het aandelenbelang. Door deze verwijzing zal een ongewijzigde toepassing van de gebruikelijkloonregeling onder de loonsomheffing een uitbreiding van het aantal situaties inhouden waarin deze regeling mogelijk moet worden toegepast. De vraag is nu of, en zo ja, in hoeverre de huidige regeling bij een loonsomheffing gehandhaafd moet blijven. Het betreft immers een aanvullende regeling, die tot meer gedetailleerde regels leidt, en daarmee in beginsel een minder eenvoudig systeem oplevert.

245. Besluit Staatssecretaris van Financiën, 20 februari 2009, nr. CPP2009/78M, BNB 2009/125, pt 2.7.

246. Brieven Staatssecretaris van Financiën 21 maart 2006, nr. DB2006/75 en 27 april 2006, nr. DB 2006/197M, V-N 2006/29.17.

247. Kamerstukken II 2004/05, 29 767, nr. 6, V-N 2004/53.3, p. 21. Zie ook Besluit van 22 augustus 2007, nr. CPP2007/1464M, BNB 2008/10.

248. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.g.

249. HR 17 september 2004, nr. 38 378, BNB 2005/50.



De huidige gebruikelijkloonregeling beoogt te voorkomen dat werknemer-aandeelhouders die arbeid verrichten voor hun lichaam belasting en premie volksverzekeringen besparen en onbedoelde voordelen behalen in de sfeer van de inkomensafhankelijke regelingen, door geheel of gedeeltelijk van een gebruikelijk loon af te zien.<sup>250</sup> De gebruikelijkloonregeling is mijns inziens dus te beschouwen als een soort antimisbruikbepaling die slechts in werking hoeft te treden indien ontwijking van premieheffing of onbedoeld gebruik van inkomensafhankelijke regelingen mogelijk aan de orde is. Voor de loonsomheffing stel ik voor om te volstaan met een algemene bepaling op grond waarvan voor een werknemer-aandeelhouder een loon in aanmerking wordt genomen dat het hoogste is van de volgende twee bedragen:

1. het feitelijk genoten loon;
2. het loon dat gegeven de duur, aard en omvang van de werkzaamheden zou zijn genoten door een werknemer die geen aandelen in de werkgever heeft, maar overigens qua duur, aard en omvang van de werkzaamheden vergelijkbaar is met de werknemer-aandeelhouder (het gebruikelijke loon).

Uitgangspunt blijft in zoverre de feitelijk tussen partijen overeengekomen beloning. Op deze wijze wordt de arbeid van de werknemer-aandeelhouder als het ware tegen de waarde in het economische verkeer in aanmerking genomen. Om te voorkomen dat de partner van de werknemer-aandeelhouder onbedoeld gebruik kan maken van de inkomensafhankelijke regelingen dan wel premieheffing kan ontwijken, zal de gebruikelijkloonregeling – net als nu – ook van toepassing zijn indien deze partner indien deze werkzaamheden verricht in de vennootschap van de werknemer-aandeelhouder.

Tot slot is het niet noodzakelijk dat de voorwaarde wordt gehandhaafd dat de gebruikelijkloonregeling in concernverhoudingen per vennootschap moet worden toegepast. Door de algemene bepaling dat het loon moet worden vastgesteld rekening houdend met de aard, omvang en duur van de werkzaamheden wordt impliciet rekening gehouden met de werkzaamheden die de werknemer binnen het gehele concern verricht, althans voor zover deze werkzaamheden bij de werkmaatschappijen uit hoofde van de functie bij de hoofdvennootschap worden verricht. Is dat niet het geval, dan zal per arbeidsrelatie het passende loon moeten worden bepaald.

Met deze open formulering ontstaat mijns inziens een voldoende begrijpelijke regeling die in de basis uitgaat van hetgeen partijen overeenkomen.

De voor de loonsomheffing voorgestelde uitbreiding van het loonbegrip met een bepaling over het gebruikelijk loon leidt in beginsel tot minder eenvoudige wetgeving, omdat de regelgeving meer gedetailleerd is. Op basis van het beginsel van de geoorloofde realisatie kan een dergelijke aanvullende regeling ter voorkoming van misbruik worden ingevoerd. De aanvullende bepaling is mijns inziens echter duidelijker en begrijpelijker geformuleerd dan de huidige

250. *Kamerstukken II 2004/05, 30 200, nr. 3, p. 7.*

gebruikelijkloonregeling. De gebruikelijk loonregeling blijft – zij het in vereenvoudigde vorm – in de door mij voorgestelde loonsomheffing gehandhaafd.

#### 4.3.2.8 *Kostenvergoedingen*

Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wet LB 1964 kunnen vergoedingen en verstrekkingen die naar algemene maatschappelijke opvattingen niet als beloningsvoordeel worden ervaren van het fiscale loonbegrip uitgezonderd worden, mits ze voldoen aan de normeringen van hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964. Op grond van dit hoofdstuk en de daaraan ten grondslag liggende uitvoeringsbepalingen kunnen zowel vergoedingen als verstrekkingen onder voorwaarden belastingvrij worden vergoed. Via artikel 17 van de Wet LB 1964 worden de regels die voor vrije vergoedingen gelden, ook van toepassing verklaard op verstrekkingen.<sup>251</sup> Waar in dit onderzoek wordt gesproken over ‘vergoedingen’, wordt daarmee ook bedoeld ‘verstrekkingen’, tenzij nadrukkelijk op het onderscheid wordt ingegaan. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat het regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen geen gesloten systeem vormt en dat het een formele structuur beoogt te bieden voor een eenvoudige inpassing van toekomstige verschijningsvormen van maatschappelijk niet als beloningsvoordeel ervaren kostenvergoedingen.<sup>252</sup>

Artikel 15 van de Wet LB 1964 biedt de piketpaaltjes waarbinnen de discussie over de reikwijdte van het regime voor de vrije vergoedingen zich afspeelt.<sup>253</sup> Op grond van deze bepaling kunnen vergoedingen die strekken tot bestrijding van kosten, lasten en afschrijving ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking onbelast worden vergoed. Andere vergoedingen kunnen slechts onbelast worden vergoed voor zover ze naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld niet als beloningsvoordeel worden ervaren. De overige wettelijke bepalingen voor de kostenvergoedingen (art. 15a tot en met art. 16a Wet LB 1964) zijn ‘slechts’ een nadere verduidelijking van deze hoofdregel. Het speelveld van de vrije vergoedingen wordt daarom primair afgebakend door enerzijds te toetsen of de vergoeding geacht kan worden te

251. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 728, nr. 3, p. 30. Het enige tekstuele verschil met het hierna te behandelen art. 15 Wet LB 1964 is dat niet gesproken wordt van ter bestrijding van kosten maar van ter voorkoming van kosten. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat dit verschil van verwoording uitsluitend voort komt uit het verschil in aard tussen vergoedingen en verstrekkingen en dat de gebruikte begrippen voor verstrekkingen dezelfde betekenis hebben als bij de vrije vergoedingen. Naast het vergoeden of verstrekken kan de werkgever ook iets in het kader van de arbeidsrelatie aan de werknemer ter beschikking stellen. In die gevallen blijft het goed in eigendom van de werkgever en heeft de werknemer slechts een gebruiksrecht. Voor zover in dat gebruiksrecht een loonbestanddeel is te onderkennen, zal dat als loon in natura worden aangemerkt.

252. *Kamerstukken II* 1999/00, 26 727, nr. 17, p. 51.

253. Via de schakelbepaling van art. 17 Wet LB 1964 geldt mutatis mutandis hetzelfde voor vrije verstrekkingen.

strekken tot bestrijding van kosten ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking en anderzijds of de vergoedingen naar algemene maatschappelijke opvattingen niet als beloningsvoordeel worden ervaren.<sup>254</sup>

In de basis komen de criteria van artikel 15, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wet LB 1964 overeen met het causaliteitsvereiste dat aan het loonbegrip van artikel 10 van de Wet LB ten grondslag ligt (zie par. 4.3.2.1). De kosten, die aan de vrije vergoeding ten grondslag liggen, moeten een causaal verband met de dienstbetrekking hebben, willen zij als vrije vergoeding kunnen worden aangemerkt.<sup>255</sup> Van Schendel heeft in een aantal bijdragen een uitgebreide bloemlezing gegeven van allerlei vergoedingen die onder het huidige recht al dan niet al loon aangemerkt moeten worden.<sup>256</sup>

Het vergoedingen en verstrekkingenregime is per 1 januari 2011 vervangen door de werkkostenregeling (zie par. 4.3.2.8.5). Tot 1 januari 2014 geldt een overgangsregime waarin de werkgever de keuze heeft om of het huidige regime dan wel de werkkostenregeling toe te passen. Deze werkkostenregeling heeft grote gevolgen voor de wijze waarop tegen kostenvergoedingen wordt aangekeken.

#### 4.3.2.8.1 *Ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking*

Vergoeding van kosten, lasten en afschrijvingen kunnen onbelast worden vergoed voor zover zij geacht kunnen worden te strekken ter bestrijding van die kosten. Met de woorden “voor zover zij geacht worden te kunnen strekken” wordt benadrukt dat dit criterium een meer objectief karakter heeft.<sup>257</sup> De term “ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking” is afkomstig uit de jurisprudentie.<sup>258</sup> Het dient in die zin te worden opgevat dat het betrekking heeft op alle uitgaven die binnen de grenzen der redelijkheid door een werknemer ter wille van de behoorlijke vervulling zijn dienstbetrekking zijn gedaan. Hierbij is het niet direct van belang of de kosten ook noodzakelijk zijn voor het behoorlijk vervullen van de dienstbetrekking. Uit de parlementaire geschiedenis bij de invoering van de belastingherziening 2001 blijkt dat deze invulling ook voor de huidige wetgeving nog steeds van kracht is.<sup>259</sup>

254. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat bij dit laatste criterium de omvang van het voordeel in absolute en relatieve zin een rol speelt. Hoewel er geen wettelijke norm is gesteld, gaat de Belastingdienst in dit geval uit van een absolute grens van € 454 per jaar.

255. Naast het causaliteitsvereiste, spelen bij de afbakening van het loonbegrip ook het voordeelscriterium en het verstrekkingscriterium een rol. Zie in gelijke zin Mertens, tijdens de 25e fiscale conferentie loonheffingen (J.W.H. Nietveld en R. Hofland, ‘Verslag 25e fiscale conferentie loonheffingen’, *WFR* 2008/557).

256. Th. J.M. van Schendel, ‘Het onbegrepen loonbegrip’, *WFR* 2006/16; ‘Het onbegrepen loonbegrip (2)’, *WFR* 2006/744 en ‘Onbegrip over het loonbegrip’, *WFR* 2007/1268.

257. C.W.B. van Ballegooijen c.s., *Vakstudie Deel Loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, artikelsgewijs commentaar bij art. 15, aant. 2.1.

258. HR 20 oktober 1954, nr. 11 947, *BNB* 1954/350, HR 15 oktober 1947, B. 8411, HR 31 maart 1954, nr. 11 708, *BNB* 1954/181, HR 23 juni 1954, nr. 11 869, *BNB* 1954/255.

259. *Kamerstukken II* 1999/00, 26 728, nr. 3, p. 27.

Het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel gaat uit van de beloning in het kader van de arbeidsrelatie. Is sprake van een voordeel dat niet ter beloning wordt genoten, dan is nog slechts sprake van loon voor zover dit voordeel naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als beloning wordt ervaren (zie par. 4.3.2.1). Gegeven dit loonbegrip is een handhaving van de vrijstelling voor de vergoeding van kosten en dergelijke die worden gemaakt ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking niet noodzakelijk. Immers, dergelijke vergoedingen zijn niet ter beloning verstrekt en worden maatschappelijk gezien ook niet als zodanig als loon ervaren. Door de voorgestelde vormgeving van het loonbegrip voor de loonsomheffing zullen zakelijke kostenvergoedingen zonder nadere regelgeving buiten de heffing blijven. Alleen zodra de kostenvergoeding een gemengd karakter heeft en de vergoeding niet primair het zakelijk belang van de werkgever dient, is sprake van loon (zie par. 4.3.2.8.6).

#### 4.3.2.8.2 *Naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld geen beloningsvoordeel*

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat met de introductie van de term 'naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld geen beloningsvoordeel' primair is beoogd recht te doen aan de omstandigheid dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen telkens weer de beperkingen van het huidige loonbegrip zichtbaar worden en ter discussie worden gesteld.<sup>260</sup> Er is bij de invoering van deze regeling ook gevraagd of in verband met een goede systematische opbouw van de wet het niet gewenst zou zijn dat de toets aan *algemene maatschappelijke opvattingen* ter afbakening van het loonbegrip zou worden ingevoerd, derhalve in artikel 10 van de Wet LB 1964 geïncorporeerd. De wetgever gaf kort en bondig antwoord met de opmerking dat hij daar geen behoefte aan heeft.<sup>261</sup> Een verdere motivering bleef achterwege.

Met het begrip *algemene maatschappelijke opvattingen* wordt bereikt dat het niet zozeer van belang is of werkgever en werknemer een bepaalde vergoeding niet als beloningsvoordeel ervaren, maar of een dergelijk gevoel in het algemeen wordt gedeeld door de maatschappij als geheel. Noodzakelijk is dat de maatschappij als collectief de vergoeding in het algemeen niet als beloningsvoordeel ervaart, zodat het individuele oordeel niet van belang is. Met de voorwaarde dat het niet mag gaan om een beloningsvoordeel, heeft de wetgever willen benadrukken dat, gelet op de algemene maatschappelijke opvattingen, een vergoeding in redelijkheid moet zijn verstrekt.<sup>262</sup> In paragraaf 4.3.2.1 is in het kader van de vormgeving van het loonbegrip voor de loonsomheffing uitgebreider aandacht besteed aan de invulling van het begrip *naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld*.

260. Kamerstukken II 1999/00, 26 728, nr. A, p. 18-19.

261. Kamerstukken II 1999/00, 26 728, nr. 6, p. 61.

262. Kamerstukken II 1999/00, 26 728, nr. 3, p. 27-29.

Voor het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing heb voorgesteld, zal als uitgangspunt gelden dat al wat ter beloning in het kader van de arbeidsrelatie wordt genoten, als loon wordt aangemerkt. Daarnaast wordt als loon aangemerkt dat wat niet ter beloning wordt genoten, maar wat naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als zodanig wordt ervaren. Het criterium van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 wordt daarmee expliciet in de definitie van het voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip opgenomen.

#### 4.3.2.8.3 *Aanvullingen en beperkingen op de hoofdregel van artikel 15, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet LB 1964*

Het blijft in de huidige wetgeving echter niet bij de in de vorige twee subparagrafen behandelde twee piketpalen. In de artikelen 15a, 15b en 15c van de Wet LB 1964 in combinatie met hoofdstuk 4 van de Uitv.reg. LB 2001 wordt tal van soms zeer fijnmazige regels gegeven, die ervoor moeten waken dat er ten onrechte onbelast vergoedingen richting de werknemer vloeien.

Het huidige regime leidt ertoe dat de volgende categorieën van kostenvergoedingen zijn te onderscheiden:

- intermediaire kosten;
- geheel vrijgestelde vergoedingen (al dan niet onder voorwaarden);
- geheel belaste vergoedingen;
- vrijstellingen met een plafond (vrijgesteld tot een bepaald bedrag);
- vrijstellingen met een drempel (vrijgesteld vanaf een bepaald bedrag);
- vaste kostenvergoedingen.

In artikel 15a van de Wet LB 1964 is een lijst met vergoedingen opgenomen die in elk geval tot de vrije vergoedingen kunnen worden gerekend, mits ze in redelijkheid zijn vergoed.<sup>263</sup> De voorwaarde dat de vergoedingen in redelijkheid moeten zijn verstrekt, geldt als marginale toets die dient om extreme kosten niet belastingvrij vergoedbaar te maken. Het is volgens de wetgever niet bedoeld om in het beleid van de werkgever in te breken. De redelijkheidstoets dient alleen om in bijzondere gevallen te kunnen vaststellen dat er in werkelijkheid, anders dan gepretendeerd, blijkbaar geen sprake is van het vergoeden van kosten, maar van het belonen van de werknemer. Ook artikel 15b van de Wet LB 1964 is bedoeld als verduidelijking van artikel 15 van de Wet LB 1964. Echter, deze bepaling is gericht op de vergoedingen die in elk geval niet of slechts voor een bepaald deel vrij kunnen worden vergoed.

Artikel 15c van de Wet LB 1964 bevat een zeer ruime delegatiebevoegdheid. Hierbij heeft de minister de vrijheid om normeringen en beperkingen dan wel aanvullende voorwaarden op te nemen op grond waarvan wordt bepaald of een vergoeding naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld als beloningsvoordeel wordt ervaren, of dat deze al dan niet als vrije vergoeding

263. *Kamerstukken II 1998/99, 26 728, nr. 3, p. 28-36.*

kan worden aangemerkt.<sup>264</sup> Het doel van artikel 15c van de Wet LB 1964 is in een zo vroeg mogelijk stadium zekerheid te geven in situaties waarin als gevolg van het open systeem onzekerheid dan wel interpretatieverschillen ontstaan.<sup>265</sup> Het lijkt er daarmee op dat indien een ontwikkeling ontstaat waarmee het ministerie het niet eens is, op een effectieve wijze passende maatregelen kunnen worden genomen. De NOB heeft mijns inziens terecht tijdens de parlementaire behandeling geopperd deze 'blanco cheque' voor de minister te beperken.<sup>266</sup> Ik onderschrijf de constatering dat deze delegatiebevoegdheid veel te ruim is. De minister heeft met de huidige stand van zaken de mogelijkheid om – indien de maatschappelijke opinie al dan niet bij monde van de rechterlijk macht heeft geoordeeld dat iets vrij vergoed kan worden – dergelijke vergoedingen alsnog van de vrije vergoeding uit te zonderen zonder dat het parlement eraan te pas komt. Artikel 15c van de Wet LB 1964 wil ik voor de loonsomheffing dan ook niet handhaven, omdat deze bepaling mijns inziens niet verenigbaar is met het beginsel van de geoorloofde realisatie. Daarnaast biedt deze delegatiebepaling eenvoudig gelegenheid tot een al maar uitbreidende – daardoor steeds gedetailleerdere – wetgeving. Dit komt de eenvoud in de uitvoering niet ten goede. Ook bij door mij voorgestelde de loonsomheffing kunnen echter uitbreidingen en beperkingen op het loonbegrip bestaan indien dit de begrijpelijkheid, effectiviteit of efficiëntie van het heffingsstelsel bevordert. Deze inbreuk op de hoofdregel dient met het oog op de begrijpelijkheid echter beperkt te blijven tot gevallen waarin deze inbreuk strikt noodzakelijk is. De wetgever zal mijns inziens zwaarwegende argumenten moeten hebben om een uitbreiding of beperking op het loonbegrip te rechtvaardigen, omdat hij daarmee mogelijk ingaat tegen wat naar maatschappelijke opvattingen als beloning wordt ervaren. Dit dient mijns inziens tijdens de parlementaire geschiedenis duidelijk te worden onderbouwd, zodat voor iedereen duidelijk is wat het doel en strekking van de inbreuk is en vooral waar de grenzen van deze aanpassing op het loonbegrip liggen. Een inbreuk op het loonbegrip zal daarom duidelijk en specifiek geformuleerd moeten zijn, zodat deze niet een te algemene werking krijgt en daardoor tot overkill kan leiden.

Tot slot bevat artikel 15d van de Wet LB 1964 een bepaling op grond waarvan onder nader te stellen regels vaste vergoedingen als vrije vergoedingen kunnen worden aangemerkt.<sup>267</sup> Doel van deze bepaling is de zware administratieve lasten voor werkgevers, die het gevolg zijn van kostenvergoedingen op declaratiebasis, te verlichten.<sup>268</sup> Ook bij de door mij voorgestelde loonsomheffing is het mijns inziens mogelijk om een vaste kostenvergoeding vanuit oogpunt van eenvoud en doelmatigheid van wetgeving te handhaven. Voor de door mij voorgestelde loonsomheffing stel ik voor de voorwaarden

264. *Kamerstukken II 1999/00*, 26 728, nr. A, p. 18-19.

265. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 728, nr. 3, p. 29.

266. *Kamerstukken II 1999/00*, 26 728, nr. 6, p. 57.

267. Deze nadere regels zijn opgenomen in art. 47 Uitv.reg. LB 2001.

268. *Kamerstukken II 1999/00*, 26 728, nr. 6, p. 63.

waaronder een vaste kostenvergoeding onbelast kan worden uitbetaald in een wettelijke bepaling op te nemen. Hierbij valt te denken aan de randvoorwaarden die de wetgever wenst te stellen aan een (steekproefsgewijs te houden) kostenonderzoek. Op zich leidt het opnemen van onbelast te vergoeden kosten in een vaste kostenvergoeding niet tot een wijziging van het loonbegrip, maar tot een vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen. Een dergelijke bepaling past dan ook beter in het onderdeel van de wet dat de administratieve verplichtingen regelt, dan dat deze bij het loonbegrip is opgenomen.

#### 4.3.2.8.4 *Intermediaire kosten versus beroepskosten*

Intermediaire kosten moeten worden onderscheiden van *beroepskosten*. De scheidslijn tussen deze beide groepen van kosten ligt bij het antwoord op de vraag in wiens sfeer de gemaakte kosten liggen.<sup>269</sup> Van beroepskosten is sprake indien de kosten betrekking hebben op het 'goed kunnen functioneren' van de werknemer. In dit geval is onder het huidige recht sprake van loon, tenzij de vergoeding op grond van artikel 15 e.v. van de Wet LB 1964 onbelast kan worden vergoed.

In paragraaf 4.3.2.1 is geconcludeerd dat er geen belastbaar voordeel is indien er een reguliere crediteur-debiteurrelaties tussen beide partijen bestaat. Als voorbeeld werd gewezen naar de intermediaire kosten.<sup>270</sup> Van intermediaire kosten is sprake indien de kosten betrekking hebben op de algemene bedrijfsvoering van de werkgever en niet zozeer op het 'goed kunnen functioneren' van de werknemer. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat intermediaire kosten de volgende kenmerken hebben:<sup>271</sup>

- Het verzoek of de opdracht tot het doen van de uitgaven gaat uit van de werkgever.
- De uitgaven worden gedaan voor rekening van de werkgever.
- De wijze van verrekenen van de uitgaven vormt een aanwijzing dat sprake is van een betaling voor intermediaire kosten.
- De kosten worden gemaakt in verband met het goed functioneren van het bedrijf van de werkgever en niet in verband met het goed functioneren van de werknemer.

Dankaart is van mening dat bij intermediaire kosten niet relevant is of het om uitgaven (lees betalingen) gaat die ten behoeve van de werkgever zijn gedaan, dan wel dat deze betalingen aan derden zijn verricht. Volgens hem is relevant

269. Zie in gelijke zin D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo c.s., 'Loonheffingen', *fiscale studieresie nr. 7* (derde druk), Deventer: Kluwer 2009, p. 171.

270. HR 7 maart 1990, nr. 26.172, *BNB* 1990/109, Rb. Breda 12 maart 2008, nr. Awb 05/4918, *V-N* 2008/28.12. Van Westen betwijfelt de juistheid van de uitspraak van Rb. Breda (zie G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 2.2.0.b).

271. E.P.J. Dankaart, 'Stallingskosten auto van de zaak intermediaire kosten?', *Loon* 2006, nr. 12, p. 8. De kenmerken zijn ontleend aan de parlementaire geschiedenis van Oort II (Kamerstuknummer 20 873).

dat de werknemer kosten voor de werkgever heeft gemaakt.<sup>272</sup> Bij intermediaire kosten staat daarom de debiteur-crediteurrelatie en niet de werkgevers-werknemersrelatie voorop. Aan de voorwaarde dat het zou moeten gaan om een verzoek of opdracht van de werkgever tot het doen van de uitgave moet mijns inziens geen waarde worden gehecht. Voldoende is dat de werknemer binnen de reguliere taakomschrijving die hij van de werkgever gekregen heeft en zijn plichtsbesef als goed werknemer bepaalde kosten voor de werkgever maakt die door de werkgever (achteraf) worden vergoed. Vergoeding van dergelijke kosten leidt niet tot belast loon. Dit is bij het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel, niet anders.

#### 4.3.2.8.5 De werkkostenregeling

Uit de parlementaire behandeling van de WFV 2010 blijkt dat de gedetailleerdheid van de regeling van vrije vergoeding en verstrekkingen volgens de wetgever wordt veroorzaakt doordat bij mengvormen (deels zakelijk/deels privé-karakter) steeds moet worden beoordeeld in hoeverre sprake is van een beloning (belast) dan wel van zakelijke vergoeding (onbelast). Hierbij is de uitkomst volgens de wetgever vaak afhankelijk van subjectieve aspecten – zoals de besparing op privé-uitgaven – en mede daardoor moeilijk te objectiveren.<sup>273</sup> Daarom heeft de wetgever in het kader van de vereenvoudiging van het regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen het huidige systeem van hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 met ingang van 1 januari 2011 vervangen door de zogenoemde *werkkostenregeling*.<sup>274</sup> Tot 1 januari 2014 geldt een overgangsregeling waarin beide systemen naast elkaar bestaan en de werkgever jaarlijks kan kiezen welk systeem hij toepast.

De werkkostenregeling bestaat uit het samenstel van regelingen betreffende een algemeen forfait van 1,4% van de loonsom, gerichte vrijstellingen en eindheffingsbestanddelen. Het privégebruik van de ter beschikking gestelde auto, het genot van een dienstwoning en de verstrekkingen ter zake van (strafrechtelijke gevolgen van) criminele activiteiten vallen niet onder de werkkostenregeling. Hiervoor blijven de regels gelden zoals die tot 1 januari 2011 golden.

De werkgever kan met de werknemer overeen komen dat hij recht heeft op een brutovergoeding, of hij kan de vergoeding aanwijzen als eindheffingsbestanddeel. Of dit eindheffingsbestanddeel daadwerkelijk tot belastingheffing van de werkgever leidt, hangt af van de ruimte die de werkgever nog in zijn budget heeft, of sprake is van een nihil waardering, dan wel dat

272. E.P.J. Dankaart, 'Stallingskosten auto van de zaak intermediaire kosten?', *Loon* 2006, nr. 12, p. 9.

273. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 8.

274. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 7-15.



het eindheffingsbestanddeel onder een gerichte vrijstelling valt.<sup>275</sup> Als gerichte vrijstelling worden aangemerkt;

- reiskosten (abonnementen en losse kaartjes openbaar vervoer en € 0,19/km voor reizen met eigen vervoer);
- tijdelijke verblijfskosten in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen enz. tijdens dienstreizen);
- cursussen enzovoort voor het onderhouden en verbeteren van de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het werk inclusief outplacement;
- studie- en opleidingskosten en EVC-procedures met het oog op verwerving van inkomen;
- maaltijden als gevolg van overwerk, koopavonden of dienstreizen;
- verhuiskosten;
- 30%-regeling.

Voor al deze gerichte vrijstellingen gelden min of meer dezelfde voorwaarden als die zijn opgenomen in hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 zoals dat tot 1 januari 2011 gold. Deze gerichte vrijstellingen betreffen absoluut en relatief omvangrijke vergoedingen waarbij het zakelijke karakter volgens de wetgever nadrukkelijk een rol speelt.<sup>276</sup> Deze zijn ingevoerd om de nadelen van alleen een forfaitaire regeling te beperken.<sup>277</sup>

Vergoedingen die als eindheffingsbestanddeel zijn aangewezen en die niet onder een gerichte vrijstelling vallen, vallen in het algemene budget (1,4% van de loonsom). Een deel van deze in het budget vallende vergoedingen wordt op nihil gewaardeerd. Het betreft:

- voorzieningen op de werkplek zoals bedrijfsfitness, gereedschappen, vaste pc, kopieerapparaat en de vaste telefoon;
- arbovoorzieningen;
- consumpties op de werkplek die geen deel uitmaken van een maaltijd;
- ter beschikking gestelde werkkleding;
- renteloze personeelslening voor aanschaf (elektrische) fiets, scooter die gebruikt wordt voor woon-werkverkeer;
- kosten en rentevoordeel van een personeelslening voor de eigen woning van de werknemer als deze aftrekbaar is in de inkomstenbelasting;
- ter beschikking gestelde mobiele telefoon enzovoort als het zakelijk gebruik ten minste 10% is;
- ter beschikking gestelde hulpmiddelen, waaronder pc's en dergelijke, die de werknemer ook ergens anders dan op de werkplek kan gebruiken, mits het zakelijk gebruik ten minste 90% is;

275. Waar gesproken wordt over vergoeding(en) wordt ook bedoeld verstrekking(en) en ter beschikking stellingen, tenzij nadrukkelijk anders vermeld.

276. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 72.

277. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 11.

- ov-jaarkaart en voordeelurenkaart die de werknemer ook voor het werk gebruikt.

Ook voor deze nihil waarderingen gelden min of meer dezelfde voorwaarden als die zijn opgenomen in hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 zoals dat tot 1 januari 2011 gold. Naast de nihil waarderingen gelden voor verstrekkingen van maaltijden in bedrijfskantines of soortgelijke ruimtes, huisvesting en inwoning op de werkplek, de dienstwoning en kinderopvang op de werkplek afzonderlijke normbedragen.

Voor zover een niet op nihil gewaardeerde vergoeding binnen het forfait blijft is het niet relevant of er een beloningselement in de vergoeding te onderkennen is. Vergoedingen met een gemengd karakter die binnen het budget vallen hoeven daardoor – in tegenstelling tot het huidige stelsel – niet langer gesplitst te worden in een belast en een onbelast deel. Hierbij is het ook niet meer relevant of ook daadwerkelijk kosten door de betreffende werknemer worden gemaakt. Als gevolg hiervan kan de werkgever feitelijk 1,4% van het loon als onbelaste vergoeding aan de werknemer betalen, zolang maar voldaan wordt aan de gebruikelijkheidstoets.<sup>278</sup> Verder is registratie op werknemersniveau niet noodzakelijk, omdat de omvang van het 1,4% forfait wordt bepaald aan de hand van de totale loonsommen (kolom 14 loonstaat) van alle werknemers.<sup>279</sup> Opmerkelijk is dat hier voor het eerst binnen de loonbelasting formeel bij de loonsom van de werkgever wordt aangesloten.

Indien een vergoeding niet binnen het algemene forfait of onder een gerichte vrijstelling valt, wordt deze in beginsel als eindheffingsbestanddeel aangemerkt.

Een voordeel van de gekozen systematiek is volgens de wetgever dat het niet meer nodig is om de waarde van verstrekkingen (voor zover ze in het budget vallen) toe te rekenen aan de individuele werknemers.<sup>280</sup> Daarnaast dient de regeling bij te dragen aan een sterke vereenvoudiging van de systematiek van de vrije vergoedingen en verstrekkingen in de loonsfeer. De gekozen benadering past volgens de wetgever in de ontwikkelingen rond horizontaal toezicht en kan bij veel werkgevers de irritatie over het huidige systeem wegnemen. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat bij de vormgeving van de werkkostenregeling overwegingen van doelmatigheid en efficiëntie een belangrijke rol hebben gespeeld. De werkkostenregeling bouwt voort op de bestaande wettelijke begrippen.

Door de voorgestelde werkkostenregeling zal ook het eindheffingsregime worden aangepast. Het uitgangspunt dat belaste vergoedingen – waarvoor niet met de werknemer is overeengekomen dat hij de daarover verschuldigde

278. *Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 9.*

279. *Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 71.* In de totale loonsom die in aanmerking wordt genomen voor het vaststellen van het 1,4% forfait mag maximaal 10% loon uit vroegere dienstbetrekking zijn opgenomen.

280. *Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 3-12.*

belasting draagt – een eindheffingsbestanddeel vormt, is ingegeven vanuit de gedachte van eenvoud. Door de ruime formulering van de werkkostenregeling worden alle vrije vergoedingen die nu in hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 zijn opgenomen – zonder de nu geldende normeringen en beperkingen – als eindheffingsbestanddeel aangemerkt, althans voor zover de in de eindheffing te betrekken vergoeding niet in belangrijke mate hoger is dan in overeenkomstige omstandigheden gebruikelijk.<sup>281</sup> Deze laatste randvoorwaarde is erop gericht om oneigenlijk gebruik te beperken en extreme situaties te kunnen bestrijden.<sup>282</sup> Van de huidige eindheffingsbestanddelen blijven na invoering van de werkkostenregeling de volgende bestaan:

- nageheven loon;
- ter beschikking gestelde bestelauto die afwisselend door ten minste twee werknemers wordt gebruikt;
- spaarloon;
- tijdelijke knelpunten van ernstige aard;
- uitkeringen van publiekrechtelijke aard.

Het bezwaarlijk te individualiseren loon met een bestemmingskarakter zal in de nieuwe situatie onder het forfait van de werkkostenregeling gaan vallen.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de werkkostenregeling in zeer sterke mate voort bouwt op de bestaande wettelijke begrippen en systematiek, zij het dat de regeling een sterk forfaitair karakter krijgt.<sup>283</sup> Dit forfaitaire karakter komt vooral tot uitdrukking in het forfait op grond waarvan 1,4% van de loonsom vrij kan worden vergoed, ongeacht de vraag in welke mate daarin een beloningselement besloten ligt. Ook de vereenvoudigde normbedragen voor maaltijden in bedrijfskantines en dergelijke, huisvesting en inwoning op de werkplek, de dienstwoning en kinderopvang op de werkplek is een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel. Echter, met de regels voor gerichte vrijstellingen en nihil waarderingen wordt een aanzienlijk deel van de vereenvoudiging weer teniet gedaan. In feite worden met deze gerichte vrijstellingen en nihil waarderingen het overgrote deel van de tot 1 januari 2011 geldende meest voorkomende vergoedingen en verstrekkingen min of meer ongewijzigd voortgezet. In paragraaf 4.3.2.8.6 onderzoek ik op welke wijze vergoedingen onder de door mij voorgestelde loonsomheffing worden vormgegeven.

281. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 69.

282. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 70. In de MvT wordt als voorbeeld genoemd de situatie dat een inhoudingsplichtige in absolute bedrage gemeten nog veel forfaitaire ruimte heeft en dat aan één werknemer toekent die zo zijn loon waarover hij belasting betaalt aanzienlijk fors ziet dalen. Een tweede voorbeeld dat wordt genoemd is de situatie dat het algemene forfait volledig is gebruikt en dat met een werknemer met een hoog inkomen wordt overeengekomen om belast loon om te ruilen voor vergoedingen of verstrekkingen in de vorm van eindheffingsbestanddelen.

283. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 7.

#### 4.3.2.8.6 Vergoedingen onder de loonsomheffing

Het loon voor de loonsomheffing heb ik gedefinieerd als al wat in het kader van de (vroegere) arbeidsrelatie ter beloning of vervanging van die beloning wordt genoten. Ook merk ik als loon aan dat wat niet ter beloning wordt genoten, maar naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als beloning wordt ervaren (zie par. 4.3.2.1). Uitgangpunt hierbij is – net als in de huidige situatie – de geobjectiveerde bevoordelingbedoeling van de werkgever of een derde. De negatief geformuleerde bepaling van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 heb ik positief geformuleerd overgenomen in het algemene loonbegrip dat voor de loonsomheffing geldt. In paragraaf 4.3.2.1 is geconcludeerd dat de wetgever met het criterium uit artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 voor ogen heeft gehad voordelen vrij te stellen die min of meer toevallig in het breder kader van de arbeidsrelatie bij de werkgever opkomen, waarbij het voordeel niet primair ter beloning wordt genoten. Ook bij de vraag of een kostenvergoeding onder de loonsomheffing tot heffing leidt dient mijns inziens getoetst te worden aan bovengenoemde criteria, waarbij ik voor het loonbegrip voor de loonsomheffing als uitgangspunt heb genomen dat het niet relevant is of de werknemer een privébesparing ondervindt aan het genoten voordeel.

Indien een werkgever puur zakelijke kosten (inclusief intermediaire kosten) vergoedt, wordt het voordeel niet als beloning in het kader van de arbeidsrelatie genoten. Dergelijke vergoedingen zijn daarom onbelast, ook bij het door mij voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip. Voorbeelden zijn verstrekkingen op de werkplek en het ter beschikking stellen van een laptop of een mobiele telefoon, waarbij het zakelijke belang overheerst. Dat daarbij mogelijk een voordeel voor de werknemer ontstaat doordat hij bepaalde zaken ook privé kan gebruiken (en daarmee een voordeel behaalt), doet daaraan niet af. Voor de afbakening van het loonbegrip zoals dat voor de loonsomheffing gaat gelden, stel ik voor om vergoedingen onbelast te laten indien het zakelijk belang van de werkgever duidelijk overheerst. Voor de invulling van dit criterium kan mijns inziens beter aangesloten worden bij het uit de jurisprudentie bekende criterium 'hoofdzakelijk' (meer van 70%) in plaats van het minder vergaande criterium 'grotendeels' (meer dan 50%). Een dergelijke grens – hoewel deze arbitrair is – zorgt ervoor dat niet te eenvoudig met een beroep op het zakelijk belang tot onbelaste vergoeding van kosten kan worden overgegaan. Het 'hoofdzakelijk zakelijk belang' kan een werkgever bijvoorbeeld per functiecategorie met toepassing van de vrije bewijsleer aannemelijk te maken. Bovenstaand criterium kan mijns inziens ook gehanteerd worden voor het vergoeden van kosten die de werknemer maakt in het kader van een behoorlijke vervulling van de arbeidsrelatie. Dit criterium houdt in dat voor bijvoorbeeld een telefoon of internet een zwaardere eis gaat gelden dan de huidige eis van 10% zakelijk gebruik. Anderzijds zal ten aanzien van de ter beschikking gestelde PC een minder zware eis gelden. Deze kan bij het door mij voorgestelde criterium onbelast worden vergoed indien deze hoofdzakelijk

voor zakelijke doeleinden wordt gebruikt, terwijl onder huidig recht een eis geldt van ten minste 90% zakelijk gebruik.

Tijdens de parlementaire behandeling van de introductie van het eindheffingsregime in 1997 merkte de wetgever het volgende op: "Dit neemt niet weg dat zich in het normale verkeer tussen werkgever en werknemer situaties voordoen waarin incidentele, geringe voordelen worden genoten, die gelet op de feiten en omstandigheden vanuit een oogpunt van doelmatigheid en eenvoud niet in de heffing worden betrokken. Een praktische wijze van belasting heffen brengt immers met zich mee dat de Belastingdienst zich niet richt op kleinnigheden."<sup>284</sup> Het hiervoor door mijn voorgestelde criterium past in deze visie.

Een uitgangspunt dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt is, dat de overheid zich zo veel mogelijk moet beperken tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimumeisen en het waken tegen ongewenste resultaten. In het verlengde daarvan streef ik bij de vormgeving van de loonsomheffing naar het toepassen van zo veel mogelijk open normen. Op zich zou met de hiervoor gedefinieerde open norm voor vergoedingen kunnen worden volstaan, zodat alle huidige bepalingen van hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 en de daaraan ten grondslag liggende uitvoeringsregelingen zouden kunnen vervallen. Dit leidt tot een minder gedetailleerde, maar niet noodzakelijkerwijs tot een meer begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker wetgeving. Het woud aan vrijstellingen in de huidige vergoedingen sfeer is geleidelijk tot stand gekomen, deels doordat de wetgever – veelal op verzoek van de praktijk – handvatten heeft geven voor de voorwaarden waaronder bepaalde vergoedingen onbelast kunnen worden vergoed. Dit woud is volgens Hoogstraten inmiddels echter zodanig uitgedijd, dat het voor velen ontoegankelijk is geworden.<sup>285</sup> Het door mij voor de loonsomheffing voorgestelde wettelijke systeem kan begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker worden, indien naast de hiervoor gedefinieerde open norm voor vergoedingen een aantal eenvoudige criteria worden ingevoerd voor de in de praktijk meest voorkomende kostencategorieën. Het EIM heeft onderzocht dat reizen met eigen vervoer van maximaal € 0,19 per kilometer, bijscholing en dergelijke, consumpties tijdens werktijd, maaltijden als gevolg van overwerk en dergelijke, personeelsfeesten, personeelsreizen en dergelijke en werkkleding het meest worden toegekend door werkgevers.<sup>286</sup> Hierna onderzoek ik of voor deze kostencategorieën een additionele bepaling geformuleerd moet worden naast de hiervoor geformuleerde algemene open norm voor kostenvergoedingen.

De eerste categorie heeft betrekking op het reizen (met eigen vervoer). De huidige regeling is mijns inziens duidelijk, begrijpelijk en niet gedetailleerd. Zonder nadere regelgeving zou de hiervoor geformuleerde open norm er toe

284. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 051, nr. 3, p. 27.

285. P.W.H. Hoogstraten, 'De werkkostenregeling: opmaat naar vlaktax en loonsomheffing?', *WFR* 2010/288.

286. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 130, nr. 3, p. 9.

leiden dat de werkgever inzicht dient te hebben in het exacte reispatroon van de werknemer. Een zakelijke kilometer per fiets heeft daarnaast een andere waarde dan een zakelijke kilometer per auto. Ik stel voor om de bepaling dat reizen per eigen vervoer tot een bedrag van € 0,19 per kilometer, onder de loonsomheffing gehandhaafd blijft. Daarnaast stel ik voor om ook het vrij reizen per openbaar vervoer onder de loonsomheffing te handhaven. Handhaving van deze regeling past in het criterium van efficiëntie dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt, omdat daarmee een nevensdoel van de wetgever – het bevorderen van het reizen per openbaar vervoer – wordt ingevuld. De regeling moet echter wel eenvoudig, overzichtelijk en begrijpelijk zijn. Naast de in paragraaf 4.3.2.3 beschreven regeling voor de ter beschikking gestelde auto, stel ik voor om voor vervoer met het openbaar vervoer respectievelijk eigen vervoer een bepaling aan het loonbegrip toe te voegen die als volgt luidt:

*Indien wordt gereisd in het kader van de arbeidsrelatie op een andere wijze dan met een ter beschikking gesteld vervoersmiddel kunnen onbelast worden vergoed:*

- a. *kosten voor reizen per openbaar vervoer, hieronder mede begrepen het recht op reizen per openbaar vervoer mits dit recht hoofdzakelijk dient voor het reizen in het kader van de arbeidsrelatie;*
- b. *kosten voor vervoer per taxi, luchtvaartuig of schip;*
- c. *kosten voor overig vervoer in het kader van de arbeidsrelatie tot een bedrag van maximaal € 0,19 per kilometer.<sup>287</sup>*

Een tweede categorie betreft de verstrekkingen van consumpties tijdens werktijd, inclusief maaltijden. Onder het huidige regime zijn deze vergoedingen of verstrekkingen vrijgesteld, zij het dat er voor maaltijden een voorwaarde geldt dat deze een meer dan bijkomstig zakelijk belang moeten hebben. Er is sprake van een meer dan bijkomstig zakelijk belang indien er meer dan 10% zakelijke grond is voor de maaltijd. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat er sprake is van een meer dan bijkomstig zakelijk belang bij overwerk, werk op koopavonden, tijdens dienstreizen of bij een zakelijke bespreking met klanten buiten de vaste werkplek. De toets die hierbij tijdens de parlementaire geschiedenis onder andere is aangelegd, is of de werknemer door zijn werk al dan niet op een gewone tijd (tussen 17.00 en 20.00 uur) thuis kan eten. Een lunch op de vaste werkplek is volgens de wetgever belast omdat dit niet meer dan een bijkomstig zakelijk belang heeft.<sup>288</sup> Op grond van de hoofdregel zoals ik die voor de loonsomheffing voorstel, kunnen kosten onbelast worden vergoed indien deze kosten hoofdzakelijk in het belang van de werkgever worden gemaakt. Mijns inziens zullen verstrekkingen op de werkplek, zoals de gratis

287. Volgens de ANWB liggen de kosten per kilometer al snel tussen de € 0,45-€ 0,60 per kilometer voor een gemiddelde auto. Bron: ANWB voorbeeld autokostenbegroting op basis van het prijspeil per 1 juli 2008.

288. *Kamerstukken II 2005/06, 30 577, nr. 3, p. 4-5.*

kop koffie, thee, de cup-a-soup en een saucijzenbroodje op basis van dit criterium onbelast kunnen worden vergoed. Zo daar al discussie over zou bestaan, zullen dergelijke zaken mijns inziens niet ter beloning worden verstrekt. Ook zullen ze naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld niet als beloning worden ervaren, zodat ze op grond van het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel al niet tot het loon behoren. Een aanvullende bepaling is daarvoor niet noodzakelijk. Ook een maaltijd die hoofdzakelijk in het belang van de werkgever wordt genoten, is geen loon. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in geval van een zakelijke lunch met cliënten, de situatie van therapeutisch mee-eten, maaltijden tijdens overwerk of vaktechnische lunches.<sup>289</sup> Het nuttigen van reguliere lunches of maaltijden (bijv. in de bedrijfskantine) is mijns inziens een privéaangelegenheid, zodat deze niet onbelast kunnen worden vergoed; ze vormen als zodanig loon in natura.

De volgende categorie betreft de werkkleding die wordt verstrekt in het kader van de arbeidsrelatie. In het huidige systeem zijn zaken als de afmeting van het bedrijfslogo, of het kledingstuk al dan niet op de zaak achter blijft en of de kleding ook buiten werktijd gedragen kan worden, bepalend voor de vraag of er al dan niet sprake is van loon. Normaal gesproken mag van een werknemer verwacht worden dat hij passende kleding voor de uitoefening van zijn arbeidsrelatie aantrekt. Een voorbeeld hiervan is een accountant die een (maat)pak tijdens zijn werk moet dragen, of een profvoetballer die voor 'zijn club' een maatpak aantrekt tijdens marketing activiteiten. In dergelijke situaties kan kleding niet onbelast worden vergoed, ook niet met het door mij voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip. Kleding kan op basis van het door mij voorstelde loonbegrip wel onbelast worden vergoed indien voor de uitoefening van de arbeidsrelatie speciale kleding noodzakelijk is (bijv. in verband met arboregels) of als kleding speciaal ontworpen is 'als onderdeel van het beeldmerk van de werkgever'.<sup>290</sup> Deze situaties vallen mijns inziens onder de hiervoor geformuleerde open norm voor onbelaste vergoedingen, zodat ik daarvoor geen extra regeling noodzakelijk acht.

Tot slot ga ik in op de personeelsfeesten, personeelsreizen, kerstpakketten en dergelijke. Dergelijke feesten worden in de regel deels gegeven als blijk van

289. Bij vaktechnische lunches zit het hoofdzakelijk zakelijke belang van de werkgever mijns inziens in het feit dat hij er belang bij heeft dat de werknemers hun vakkennis op peil houden, zodat zij hun werk naar behoren kunnen doen. Indien de vaktechniek tijdens lunchtijd wordt besproken, hoeft dat niet tijdens reguliere werktijd te gebeuren, wat meer productieve uren voor de werkgever oplevert. Daarnaast kunnen maaltijden die tijdens congressen, cursussen e.d. worden genoten onder het huidige recht onbelast worden vergoed. Vaktechnische lunches en cursussen zijn mijns inziens voldoende op een lijn te stellen dat de in verband daarmee genoten maaltijden eveneens voldoende vergelijkbaar zijn.

290. Bij de eerste categorie valt te denken aan veiligheidsbrillen, speciale schoenen of een duikpak voor een onderwaterlasser. Bij de laatste categorie valt te denken aan de geel/blauwe kleding van IKEA, de speciale outfits van fastfood ketens en supermarkten e.d. Onder de laatste categorie valt ook de situatie waarin winkelpersoneel uitsluitend tijdens werktijd kleding uit de winkel dient te dragen.

waardering en deels ter bevordering van de cohesie op de werkvloer. Op grond van die hiervoor geformuleerde hoofdregel kunnen vergoedingen en dergelijke onbelast indien de reden dat de kosten worden gemaakt hoofdzakelijk een zakelijk belang hebben. Ik ben van mening dat in veruit de meeste gevallen het beloningselement bij personeelsfeesten en dergelijke overheerst, zodat niet voldaan zal worden aan het criterium 'hoofdzakelijk'. In specifieke situaties kan de werkgever met toepassing van de vrije bewijsleer aannemelijk maken dat de festiviteit een hoofdzakelijk zakelijk belang heeft. Een aparte wettelijke regeling acht ik daarvoor niet nodig.

Samengevat stel ik voor om onder de loonsomheffing – met uitzondering van een specifieke bepaling voor vervoerskosten – slechts een generieke toets te hanteren. Op grond van deze generieke toets kunnen kosten met een gemengd karakter onbelast worden vergoed/verstrekkt of ter beschikking worden gesteld indien het zakelijk belang van de werkgever duidelijk overheerst. Voor de invulling van dit criterium sluit ik aan bij het uit de jurisprudentie bekende criterium 'hoofdzakelijk' (meer van 70%). Dit leidt ten opzichte van de huidige systematiek tot minder gedetailleerde wetgeving met meer open normen. De invulling van de begrippen is duidelijk – althans niet minder duidelijk dan in het huidige stelsel.

#### 4.4 Toedeling grondslag aan de loonsomheffing

##### 4.4.1 *Algemeen*

Deze paragraaf onderzoekt op welke wijze de grondslag(en) voor de loonsomheffing(en) moet(en) worden vormgegeven, gegeven het in de vorige paragraaf geformuleerde loonbegrip. In paragraaf 4.4.2 beschrijf ik eerst de verhouding tussen de heffingsgrondslagen van de loonsomheffing. Vervolgens analyseer ik in paragrafen 4.4.3 tot en met 4.4.5 welk deel van het loon ik tot de werknemersloonsom, de werkgeversloonsom respectievelijk de premiesom reken. Aansluitend behandelt in paragraaf 4.4.6 de relatie met enkele andere heffingsgrondslagen, waaronder de uitkeringsgrondslag en het inkomensbegrip voor de inkomstenbelasting. In paragraaf 4.4.7 toets ik de toedeling van het loon over de heffingsgrondslagen aan de criteria uit hoofdstuk 1, paragraaf 1.3. Tot slot volgt een samenvatting en conclusie in paragraaf 4.5.

##### 4.4.2 *Verhouding heffingsgrondslagen*

De stelling die ik in dit onderzoek tracht te toetsen onderscheidt loonsomheffing: de werknemersloonsomheffing, de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing (zie hfdst. 1, par. 1.2). In deze paragraaf onderzoek ik de verhouding tussen deze drie heffingsgrondslagen.

De *werknemersloonsom* neem ik als basis voor het inkomen dat bij de heffing van de inkomstenbelasting in aanmerking wordt genomen. De over deze



loonsom geheven heffing geldt als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting. Daarnaast kan de werknemersloonsom ook een functie vervullen bij het bepalen van de grondslag voor het vaststellen van de uitkeringen voor de werknemersverzekeringen. In beide gevallen is het draagkrachtig inkomen de reden dat een toerekening aan het individu wenselijk is. Dit draagkrachtig inkomen wordt mijns inziens goed verwoord in de doelstelling van de werknemersverzekeringen: verzekeren tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van het ingetreden sociaal risico (hfdst. 2, par. 2.2.3). In de parlementaire geschiedenis van Walvis is dit aangeduid als dat deel van het loon dat de werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent.<sup>291</sup> In paragraaf 4.4.3 analyseer ik welk deel van het door mij voorgestelde loonbegrip aan deze werknemersloonsom wordt toegerekend. Daar licht ik ook toe wat ik onder 'tot zijn normale welvaartsniveau rekent' versta. Tot de *werkgeversloonsom* behoort dat deel van het door mij voorgestelde loon, dat niet tot de werknemersloonsom behoort.

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de financieringskant van de werknemersverzekeringen los kan staan van de uitkeringskant (zie hfdst. 2, par. 2.3.3), zodat de grondslag voor de financiering van de werknemersverzekeringen niet noodzakelijkerwijs gelijk is aan de grondslag voor het bepalen van de hoogte van de uitkeringen. Als gevolg hiervan stel ik voor om de *premiesom* in beginsel gelijk te schakelen aan de totale loonsom van de werkgever. Dit licht ik in paragraaf 4.4.5 verder toe. Voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen kan – zoals hiervoor al is geconstateerd – worden aangesloten bij de werknemersloonsom (zie ook par. 4.4.6).

Het box I inkomen vormt samen met het inkomen uit box II en box II het verzamelinkomen, dat als basis geldt voor het bepalen van de mate van rechten die individuen aan veel inkomensafhankelijke regelingen kunnen ontlenen.

Voor de volksverzekeringen bestaat er geen relatie tussen het (gedurende een bepaalde periode) verworven inkomen en de hoogte en of duur van een eventuele toekomstige uitkering. De al dan niet gefiscaliseerde financiering van de volksverzekeringen is in zoverre niet gebonden aan een individualisering van de heffingsgrondslag. In beginsel is het mijns inziens niet bezwaarlijk om de – al dan niet gefiscaliseerde – financiering van de volksverzekeringen door toepassing van een tarief op de totale loonsom te effectueren. In hoofdstuk 5 onderzoek ik hoe de tariefstructuur moet worden vormgegeven.

#### 4.4.3 *Afbakening werknemersloonsom*

In paragraaf 4.3.2 is opgemerkt dat een bepaalde mate van individualisering van het loon ook onder de loonsomheffing wenselijk is, aangezien het inkomen (inclusief het loon) voor diverse inkomensafhankelijke regelingen als maatstaf van draagkracht wordt gehanteerd. Daarnaast wordt het gedurende een

291. *Kamerstukken II 2001/02, 28 219, nr. 3, p. 44.*

bepaalde periode genoten loon als maatstaf genomen voor het bepalen van de hoogte van de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Walvis-wetgeving heeft de wetgever aangegeven dat hij er naar streeft om bij de keuze voor het nieuwe loonbegrip voor de werknemersverzekeringen voldoende inkomensbescherming voor de werknemer te garanderen ingeval het verzekerde risico zich zou voordoen.<sup>292</sup> Daarbij dient er volgens de wetgever van uit te worden gegaan dat het uitkeringsloon die bestanddelen bevat die een werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent. Uitgangspunt hierbij is dat tot het loon gerekend wordt al wat in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten. Als randvoorwaarde wordt hierbij door de wetgever gehanteerd dat het moet gaan om vaste, naar tijdsruimte vastgestelde, uitkeringen aangevuld met enkele specifiek aangewezen loonbestanddelen. Gevolg van deze benadering is dat loon in natura niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen behoort. Als argument droeg de wetgever aan dat loon in natura veelal zeer specifieke – en vaak incidentele – verstrekkingen zijn die personen niet tot hun normale welvaartsniveau rekenen.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat de koppeling tussen uitkerings- en premiegrondslag niet zodanig sterk hoeft te zijn als door de regering tijdens de parlementaire behandeling van de Walvis-wetgeving is geopperd. Dit neemt niet weg dat ook voor de objectafbakening van de werknemersloonsomheffing als criterium kan worden gehanteerd dat alleen die loonbestanddelen op werknemersniveau moeten worden geregistreerd, die maatschappelijk gezien bijdragen aan de verhoging van het normale welvaartsniveau van de werknemer. Met deze benadering zal in de meeste gevallen ongeveer 90 tot 95% van het loon op individueel niveau geadmineistreerd blijven worden. Juist de laatste paar procenten (voornamelijk loon in natura) is verantwoordelijk voor veel administratieve lasten bij werkgevers.<sup>293</sup> Tot het 'normale welvaartsniveau' dient mijns inziens gerekend te worden dat deel van het loon waarop de werknemer voor zijn levensonderhoud normaal gesproken rekent.

In de eerste plaats reken ik het (al dan niet in vreemde valuta genoten) loon in geld tot de werknemersloonsom. Dit gebeurt de facto momenteel ook; immers het loon in geld wordt aan de werknemer overgemaakt. Naast het loon in geld uit tegenwoordige arbeidsrelatie valt dan ook loon in geld uit een vroegere arbeidsrelatie onder het objectbereik van de werknemersloonsomheffing (zie eveneens hfdst. 3, par. 3.5.4.2) en het loon dat op grond van de gebruikelijkloonregeling in aanmerking moet worden genomen (par. 4.3.2.7).

Voor aanspraken heb ik voorgesteld om als hoofdregel de omkeerregel te hanteren (zie par. 4.3.2.4). Gevolg van deze benadering is dat slechts de

292. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 219, nr. 3, par. 4.2.3.

293. Vergelijk het rapport van de werkgroep Loonbegrip, *Het loont de moeite, eenheid en eenvoud in de loonbegrippen*, 18 april 2000, p. 15.

daadwerkelijk genoten uitkeringen in de loonsomheffing worden betrokken. Omdat deze uitkeringen in de regel in de vorm van cashbetalingen plaats vinden, behoren ze automatisch tot de werknemersloonsom. Alleen voor onzuivere aanspraken (aanspraken die niet voldoen aan de wettelijke vereisten) en aanspraken op grond van een ziektekostenregeling geldt dat de aanspraak belast is en de uitkeringen vrijgesteld. Ik stel voor om ook deze uitzonderingen tot de werknemersloonsom te rekenen. Dit leidt tot een duidelijker invulling van de wettelijke begrippen. Immers, alle aanspraken worden tot de werknemersloonsom gerekend. Daarnaast geldt voor onzuivere aanspraken en aanspraken op grond van een ziektekostenregeling dat ze een belangrijk onderdeel van het welvaartsniveau van de werknemer (kunnen) uitmaken.

Naast loon in geld wordt ook loon in natura tot het loonbegrip voor de loonsomheffing gerekend. Loon in natura reken ik in beginsel tot de werkgeversloonsom, omdat deze voordelen in de regel mijns inziens geen significant onderdeel van het normale welvaartsniveau van de werknemer zijn (zie par. 4.4.4). Ik stel voor om hierop een uitzondering te maken voor aandelen die de werkgever aan de werknemer toekent. Dergelijke voordelen kunnen een aanzienlijk deel van het inkomen van de werknemer uit maken. Daarnaast worden aandelen altijd op naam aan de werknemer verstrekt, zodat de eenvoud in uitvoering mijns inziens niet geschaad wordt met deze uitzondering op de hoofdregel dat loon in natura tot de werkgeversloonsom wordt gerekend. Optierechten, SAR's en dergelijke worden op grond van het door mij voorgestelde loonbegrip pas in de heffing betrokken op het moment van uitoefening, waardoor de cashwaarde van het voordeel op grond van de hoofdregel tot de werknemersloonsom behoort.

In paragraaf 4.3.2.8 heb ik als uitgangspunt genomen dat bovenmatige kostenvergoedingen tot het loon voor de loonsomheffing worden gerekend. Kostenvergoedingen vormen mijns inziens in de regel geen onderdeel van het normale welvaartsniveau van de werknemer. Indien de arbeidsrelatie is beëindigd, zullen de desbetreffende kosten zich ook niet meer voordoen, althans niet in een zakelijk kader. (Bovenmatige) kostenvergoedingen reken ik dan ook niet tot de werknemersloonsom, maar tot de werkgeversloonsom. Ik stel voor om hierop één uitzondering te maken, en wel voor het mede voor privédoel-einden ter beschikking gestelde voertuig. Dit voordeel zal in de regel een belangrijk onderdeel van het normale welvaartsniveau van de werknemer uit maken (zie par. 4.3.2.3.2).

Verder reken ik tot de werknemersloonsom het op de werknemer verhaalde naheffingsloon (zie par. 4.4.4.1.1).

Tot slot stel ik voor om voor extreme gevallen – waarin bijvoorbeeld als gevolg van werkgeversdruk geen geïndividualiseerd loon resteert, waarmee een normaal bestaan kan worden gefinancierd – een antimisbruikbepaling te introduceren. Op grond van deze antimisbruikbepaling wordt loon tot de werknemersloonsom gerekend, indien de inspecteur aannemelijk kan maken

dat op onzakelijke gronden is gehandeld en als gevolg daarvan naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld een onevenredig groot deel van het loon bestaat uit bestanddelen die tot de werkgeversloonsom zijn gerekend.

Schematisch kan de opbouw van de grondslag voor de werknemersloonsomheffing als volgt worden weergegeven:

<b>Werknemersloonsomheffing</b>	
	loon in geld (al dan niet in vreemde valuta) inzake tegenwoordige en vroegere arbeidsrelatie
+	gebruikelijk loon
+	waarde belaste onzuivere aanspraak + aanspraak ziektekostenregeling
+	genoten voordeel aandelen
+	bijtelling wegens mede voor privé doeleinden ter beschikking gestelde auto
+	op de werknemer verhaalde naheffingsloon (zie par. 4.4.4.1.1)
+	loon dat op grond van antimisbruikbepaling aan werknemer wordt toegerekend
=	<b>Grondslag voor werknemersloonsomheffing</b>

#### 4.4.4 Afbakening werkgeversloonsom

In paragraaf 4.4.3 is behandeld welke elementen van het loonbegrip van paragraaf 4.3.2 tot de werknemersloonsom horen en daarmee op individueel niveau geadministreerd moeten worden. In deze paragraaf baken ik de werkgeversloonsom verder af. In paragraaf 4.4.2 heb ik als uitgangspunt genomen dat het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel wordt verdeeld over de werknemersloonsom en de werkgeversloonsom. In paragraaf 4.4.3 heb ik al geconstateerd dat (bovenmatige) kostenvergoedingen en nagenoeg alle loon in natura tot de werkgeversloonsom reken. Naast deze loonbestanddelen reken ik ook het huidige eindheffingsloon tot de werkgeversloonsom. In het vervolg van deze paragraaf onderzoek ik in hoeverre de huidige eindheffingsregels voor de loonsomheffing in stand moeten blijven, dan wel dat deze kunnen worden vereenvoudigd.

#### 4.4.4.1 Eindheffingsbestanddelen

Het eindheffingenregime is op 1 januari 1997 in de Wet LB 1964 opgenomen.<sup>294</sup> Kenmerkend voor alle vormen van eindheffing is dat het loonheffing betreft die geheven wordt van de werkgever en die daarmee geen verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting vormt. Oorspronkelijk bestond de eindheffingsregeling uit een regeling voor naheffingsaanslagen, tijdelijke knelpunten van ernstige aard, bepaalde publiekrechtelijke uitkeringen, bezwaarlijk te individualiseren loon en loon met een bestemmingskarakter. Nadien zijn daar nog aan toegevoegd de geschenken in natura voor zover de waarde in het economische verkeer minder bedraagt dan € 70 en tot het loon behorende vergoedingen en verstrekkingen tot een bedrag van maximaal € 200 per maand. Tot slot vallen ook hetgeen wordt gespaard op grond van de spaarloonregeling, alsmede verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemers onder het regime van de eindheffing. In paragraaf 4.4.4.2 ga ik in op de loonbestanddelen die onder de zogenoemde pseudo-eindheffing vallen.

##### 4.4.4.1.1 Eindheffing bij naheffing

Het is begrijpelijk dat bij de introductie van de eindheffing allereerst een regeling werd getroffen voor naheffingsaanslagen, omdat met name in de naheffings sfeer de formeel juiste wetstoepassing als een zware administratieve last werd ervaren. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het achteraf vervaardigen van verbeterde jaarcapaciteiten en verbeterde loonbelastingkaarten. Een ander, in de parlementaire geschiedenis wat minder pregnant terug te vinden gegeven, was dat het ook voor de Belastingdienst veelal aanzienlijk eenvoudiger was om aan de hand van een gemiddeld heffingspercentage van een groep werknemers een naheffingsaanslag op te leggen, in plaats van per individu het tarief te bepalen. De in 1997 ingevoerde regeling met betrekking tot naheffing is sindsdien niet aangepast. De regeling houdt in dat als hoofdregel elke naheffing plaatsvindt door middel van eindheffing. Hierop bestaan twee mogelijke uitzonderingen. In de eerste plaats de situatie waarin de inhoudingsplichtige de inspecteur verzoekt, onder verstrekking van de daartoe noodzakelijk gegevens, om geen eindheffing toe te passen. De wetgever heeft met deze uitzondering het oog gehad op situaties waarin de werkgever van plan is om de loonheffing te verhalen op de werknemer(s). Deze mogelijkheid is volgens de Hoge Raad in de wet opgenomen om de inhoudingsplichtige in staat te stellen de te weinig geheven loonbelasting op zijn werknemers te verhalen.<sup>295</sup>

294. Zie E.P.J. Dankbaar en F.M. Werger, 'Ruim tien jaar eindheffing, van codificatie van de praktijk naar afvoerputje voor de loonbelasting', *WFR* 2008/453 voor een uitgebreidere beschouwing van deze wettelijke regeling.

295. HR 24 september 2004, nr. 39.303, *BNB* 2004/414 c\*. In HR 11 januari 2008, nr. C06/22, *V-N* 2008/10.16 heeft de Civiele Kamer van de HR geoordeeld dat indien geen verhaalbare aanslag is opgelegd, maar door middel van eindheffing is nageheven, de inhoudingsplichtige geen verhaalbaar recht op de werknemer heeft.

De tweede uitzondering betreft de situatie dat de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking besluit om de eindheffing niet toe te passen. Deze uitzondering op de hoofdregel is in de wet opgenomen om te voorkomen dat aanzienlijke voordelen voor werknemers ontstaan in het kader van de heffing van inkomstenbelasting of in het kader van andere wettelijke regelingen indien bij een naheffing door middel van eindheffing het alsnog te belasten loon niet wordt toegerekend aan werknemers. De inspecteur kan dit voorkomen door geen eindheffing toe te passen. De parlementaire geschiedenis vermeldt expliciet dat dit eventueel tegen de wens van de inhoudingsplichtige in kan gebeuren.<sup>296</sup>

Voor de loonsomheffing stel ik voor om – net als nu – het uitgangspunt te nemen dat naheffing in beginsel plaats vindt in de vorm van een eindheffing van de werkgever. Deze eindheffing is dan onderdeel van de werkgeversloonsom. De vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek zit voornamelijk in het feit dat geen specificatie op werknemersniveau hoeft plaats te vinden, maar dat de naheffing plaatsvindt op werkgeversniveau. Indien de werkgever dat wenst (en dit civielrechtelijk mogelijk is), kan hij de na te heffen loonsomheffing op de werknemer verhalen voor zover deze betrekking heeft op ten onrechte niet in aanmerking genomen loonbestanddelen die tot de werknemersloonsom behoren. In dat geval is dan geen sprake van eindheffing van de werkgever, maar van naheffing van verschuldigde loonsomheffing van de werknemer. In paragraaf 4.4.3 heb ik voorgesteld deze categorie van naheffing tot de werknemersloonsom te rekenen.

Tot slot stel ik voor de anti-misbruikbepaling zoals ik die in paragraaf 4.4.3 heb voorgesteld ook in geval van naheffing toe te passen. Op grond van die bepaling kan de inspecteur voor extreme gevallen aannemelijk maken dat de naheffing van de werknemer moet plaatsvinden in plaats van naheffing van de werkgever.

De door mij voorgestelde systematiek sluit in grote mate aan bij de huidige systematiek. De vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek zit hem vooral in het feit dat naheffing in principe op werkgeversniveau plaats vindt.

#### 4.4.4.1.2 Overig eindheffingsloon

Naast naheffingsloon vallen in de huidige situatie ook diverse andere loonbestanddelen onder de eindheffing. In deze paragraaf onderzoek ik of deze eindheffingsbestanddelen onder de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven, en zo ja of ze dan kunnen worden vereenvoudigd.

#### *Knelpunten van tijdelijke aard*

Ook de bepaling rond de eindheffing in geval van knelpunten van tijdelijke aard betreft een codificatie van de toenmalige praktijk. Artikel 31, eerste lid,

296. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 26.*

onderdeel b, van de Wet LB 1964 verschaft de inspecteur een wettelijke basis om onder omstandigheden tijdelijk eindheffing toe te kunnen passen op bepaalde loonbestanddelen. De gedachte die aan deze bepaling ten grondslag ligt, is om verloningsproblemen als gevolg van technische, arbeidsrechtelijke of administratieve problemen tijdelijk op te kunnen lossen door toepassing van het eindheffingsregime.<sup>297</sup>

Ook bij de loonsomheffing is voorstelbaar dat een werkgever met dergelijke problemen wordt geconfronteerd. Mijns inziens is het echter niet nodig om hiervoor een afzonderlijke bepaling in de loonsomheffing op te nemen, omdat deze regeling omschreven kan worden als een beperkte voorloper van het huidige artikel 64 van de AWR; de doelmatigheidsbepaling. Op grond van deze bepaling uit de AWR kan de inspecteur ter bevordering van een doelmatige formalisering van de uit een belastingwet voortvloeiende schuld afwijken van wat overigens bij of krachtens die belastingwet is bepaald.<sup>298</sup> De bepaling voor knelpunten van tijdelijke aard neem ik dan ook niet over bij de loonsomheffing. Dit leidt tot minder gedetailleerde regels en past in het aan dit onderzoek ten grondslag liggende uitgangspunt om te komen tot meer open normen.

#### *Bepaalde publiekrechtelijke uitkeringen*

De delegatiebepaling van artikel 31, eerste lid, onderdeel c, van de Wet LB 1964 biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde publiekrechtelijke uitkeringen in de eindheffing te betrekken. Het voordeel hiervan is dat er naast de mogelijkheid om dergelijke uitkeringen te defiscaliseren, als alternatief de eindheffing bestaat, zodat wel fiscale heffing plaatsvindt, maar de gerechtigde tot de uitkering hier niets van merkt. Deze delegatiebepaling is nader uitgewerkt in artikel 81 van de Uitv.reg. LB 2001. Als aangewezen uitkeringen van publiekrechtelijke aard worden op grond van dit artikel bijvoorbeeld aangewezen uitkeringen aan KNIL-beroepsmilitairen en subsidies ter compensatie voor inkomensachteruitgang ex-banenpoolers.

Zonder nadere bepalingen vallen onderhavige uitkeringen onder het loon zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel. Net als bij ieder ander loonbestanddeel, kan ook bij deze uitkeringen de werkgever (in dit geval de uitkerende instantie) besluiten om de loonheffingen voor zijn rekening te nemen. Daarvoor is geen afzonderlijke bepaling voor nodig. De effectiviteit van de regeling wordt in zoverre niet aangetast door afschaffing van deze bijzondere regeling. Afschaffing van onderhavige bepaling leidt wel tot minder gedetailleerde regelgeving. Ik neem deze bepaling dan ook niet over voor de loonsomheffing.

297. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 051, nr. 3, p. 26.

298. Voorwaarde is wel dat degene aan wie de aanslag wordt opgelegd (in casu de werkgever) instemt met deze wijze van formaliseren. Daarnaast mag de formalisering niet tot een lagere schuld leiden dan die zonder toepassing van art. 64 AWR uit de belastingwet zou voortvloeien.

*Bepaalde (moeilijk te individualiseren) beloningen in natura*

Artikel 31, eerste lid, onderdeel d, van de Wet LB 1964 bevat de delegatiebepaling op grond waarvan loon dat bezwaarlijk kan worden geïndividualiseerd, als eindheffingsloon wordt aangewezen.<sup>299</sup> Deze bepaling moet in samenhang met het gewijzigde waarderingsregime voor loon in natura worden gezien.<sup>300</sup> Onder deze bepaling vallen onder andere bepaalde maaltijden in bedrijfskantines en verstrekkingen met een waarde in het economische verkeer van ten hoogste € 272 per jaar en ten hoogste € 136 per verstrekking. In paragraaf 4.4.3 heb ik als uitgangspunt genomen dat loon in natura tot de werkgeversloonsom wordt gerekend. De in deze paragraaf bedoelde looncomponenten vallen op grond van dit uitgangspunt allemaal al in werkgeversloonsom, zodat een afzonderlijke regeling niet nodig is. De bepaling voor moeilijke te individualiseren beloningen in natura handhaaf ik dan ook niet voor de loonsomheffing.

*Loon met bestemmingskarakter*

Ook bij loon met een bestemmingskarakter heeft de wetgever ervoor gekozen om een delegatiemogelijkheid naar de ministeriële regeling op te nemen. In artikel 84 van de Uitv.reg. LB 2001 is nader invulling gegeven aan deze delegatiebevoegdheid. Hof 's-Gravenhage heeft in zijn uitspraak van 18 juli 2006 geoordeeld dat de in dit artikel opgenomen bestanddelen een limitatieve opsomming is.<sup>301</sup> Het gaat bij loon met een bestemmingskarakter om loon dat maatschappelijk niet als vrij besteedbaar wordt ervaren. Te noemen zijn: vergoedingen aan werknemers bij gedwongen bedrijfsverplaatsingen, vergoedingen van parkeer- en tolgelden en vergoedingen van onverzekerbare schade. Sinds 1 januari 2006 valt hieronder ook de bestelauto met doorlopend afwisselend gebruik.<sup>302</sup> In paragraaf 4.3.2.3.2 is geoordeeld dat het bijzondere regime voor de bestelauto's niet wordt gecontinueerd. Ze vallen onder de hoofdregel voor de ter beschikking gestelde auto, de desbetreffende bepaling in artikel 84 van de Uitv.reg. LB 2001 wil ik daarmee niet continueren.

In paragraaf 4.3.2.8 heb ik als uitgangspunt genomen dat vergoedingen – voor zover deze niet onbelast kunnen worden uitbetaald – allemaal tot de werkgeversloonsom worden gerekend. Ook vergoedingen als onderhavige vallen onder de werkgeversloonsom, tenzij ze op grond van het loonbegrip zoals ik dat in paragraaf 4.3.2 voor de loonsomheffing heb geformuleerd niet onbelast kunnen blijven. Belaste vergoedingen in geldt reken ik tot de werknemersloonsom (zie par. 4.4.3). Ik neem de bepaling dat loon met een bestemmingskarakter

299. De in art. 31 lid 1 onderdeel d Wet LB 1964 geboden delegatiebevoegdheid is ingevuld aan de hand van art. 82 Uitv.reg. LB 2001.

300. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 27.

301. Hof 's-Gravenhage 18 juli 2006, nr. 04/04357, V-N 2006/58.4. De HR heeft in deze zaak arrest gewezen op 8 februari 2008, nr. 43.514, BNB 2008/83 c\*.

302. Notitie behandeling loon in natura en privégebruik van bedrijfsmiddelen, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 306, nr. 73, p. 5.



onder de eindheffing valt voor de loonsomheffing dan ook niet over. Dit leidt tot minder gedetailleerde wetgeving en past in het uitgangspunt dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt dat zo veel mogelijk met open normen wordt gewerkt. De loonsomheffing worden door afschaffing van deze bepaling niet minder efficiënt, omdat de hoofddoelstelling (het heffen van voldoende overheidsmiddelen) niet nadelig wordt beïnvloed en er geen nevendoelelen zijn die met onderhavige bepaling worden nagestreefd.

#### *Spaarloonregelingen*

Op grond van artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet LB 1964 kan een werknemer maximaal € 613 per kalenderjaar sparen via een spaarloonregeling. In de Uitvoeringsregeling werknemersspaarregelingen en winstdelingsregelingen worden nadere toepassingsregels uitgewerkt. De werkgever is over dit gespaarde bedrag een tarief van 25% verschuldigd. De spaarloonregeling is oorspronkelijk ingevoerd om bij te dragen aan een gematigde loonontwikkeling. De regeling is vooral bedoeld als faciliteit voor de modale werknemer.<sup>303</sup>

Deze spaarloonregeling is in feite niets anders dan een faciliteit op grond waarvan een werknemer uit zijn brutoloon een bedrag kan sparen en waarbij de verschuldigde heffing indirect op de werkgever wordt afgewenteld. Het argument dat de spaarloonregeling bijdraagt aan de loonmatiging is in de huidige situatie mijns inziens niet langer een steekhoudend argument om de regeling in stand te houden. Hoewel de inleg in een spaarloonregeling op alle grondslagen in mindering kan worden gebracht, leidt afschaffing van de regeling mijns inziens tot een eenvoudiger systeem. Sparen is een privéaan gelegenheid van de werknemer. Het ligt meer in de lijn van inkomensbesteding dan inkomensverwerving. Daarnaast heeft het sparen in het algemeen geen nauw verband met de arbeidsrelatie, zodat dergelijke regelingen niet in de loonsomheffing thuis horen. De faciliteit wordt bij de door mij voorgestelde loonsomheffing dan ook niet gecontinueerd.

#### *Geschenken in natura*

Op grond van artikel 31, eerste lid, onderdeel g, van de Wet LB 1964 kunnen onder toepassing van het eindheffingsregime geschenken in natura worden verstrekt waarvan de waarde in het economische verkeer niet meer bedraagt dan € 70 per kalenderjaar. In paragraaf 4.4.3 heb ik als uitgangspunt genomen dat loon in natura tot de werkgeversloonsom wordt gerekend. De in deze paragraaf bedoelde looncomponenten vallen op grond van dit uitgangspunt allemaal al in werkgeversloonsom, zodat een afzonderlijke regeling niet nodig is. Deze bepaling handhaaf ik dan ook niet voor de loonsomheffing.

303. *Kamerstukken II 1999/00, 26 727, nr. 19, p. 21.*

*Bovenmatige kostenvergoedingen en loon in natura*

Als gevolg van operatie Walvis is met ingang van 1 januari 2005 de categorie bovenmatige kostenvergoedingen en het loon in natura aan het eindheffingsloon toegevoegd, althans voor zover ze niet meer bedragen dan € 200 per maand; aldus artikel 82a van de Uitv.reg. LB 2001. Met het woord 'overig' heeft de wetgever willen aangeven dat de vergoedingen en verstrekkingen die eerder in artikel 31, eerste lid, van de Wet LB 1964 zijn opgenomen niet onder dit nieuwe onderdeel vallen.<sup>304</sup> Die vergoedingen vallen daarom op grond van die andere bepalingen onder de eindheffing en tellen niet mee voor de € 200-grens. De grens van € 200 is volgens de wetgever opgenomen om te voorkomen dat werkgevers een deel van het reguliere loon als belaste kostenvergoeding of loon in natura zouden gaan uitbetalen.<sup>305</sup>

In paragraaf 4.3.2.3 heb ik geconstateerd dat loon in natura in beginsel onder de werkgeversloonsom valt. De hoogte van de verstrekking per werknemer is niet relevant, omdat de werkgever eindheffing verschuldigd is over het totaal bedrag aan verstrekkingen in natura. Hij hoeft dit niet per werknemer te administreren. Op grond van de in paragraaf 4.4.3 voorgestelde antimisbruikbepaling kan loon alsnog tot de werknemersloonsom worden gerekend, indien de inspecteur aannemelijk kan maken dat op onzakelijke gronden naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld een onevenredig groot deel van het loon bestaat uit bestanddelen die tot de werkgeversloonsom zijn gerekend. De huidige grens van € 200 per werknemer wil ik onder de loonsomheffing dan ook niet handhaven.

*Verstrekkingen aan anderen dan eigen werknemers*

Op grond van artikel 32ab van de Wet LB 1964 wordt een wettelijke mogelijkheid van inhouding door middel van een eindheffing gecreëerd met betrekking tot bepaalde verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemers en waarvoor nog geen inhoudingsplicht bestaat op grond van een andere bepaling van de Wet LB 1964 (zie eveneens par. 4.3.2.6.2). Deze mogelijkheid van eindheffing is een codificatie van een tweetal besluiten.<sup>306</sup> Als gevolg van deze nieuwe bepaling kan de verstrekker van spaarpunten, goederen en diensten in de promotionele sfeer of geschenken ervoor kiezen om de verschuldigde heffing onder voorwaarden via een eindheffing voor zijn rekening te nemen en worden deze verstrekkingen bij de ontvanger geacht niet tot zijn winst of resultaat uit overige werkzaamheid te behoren. Een nadere uitwerking van de verstrekkingen waarop en de voorwaarden waaronder deze regeling van

304. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 371, nr. p. 17.

305. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 371, nr. 3, p. 18. Deze voorzorgsmaatregel heeft met name te maken met de omstandigheid dat in dergelijke gevallen het verzamelinkomen voor de heffing van de inkomstenbelasting sterk kan worden gereduceerd, hetgeen op zijn beurt weer leidt tot een toename van het beroep op inkomensafhankelijke regelingen.

306. Besluit van 26 april 2001, nr. CPP2001/911M, *V-N* 2001/30.12 en het Besluit van 16 december 2004, nr. CPP2004/2765M, *V-N* 2005/3.7.

toepassing is, is opgenomen in artikel 84a van de Uitv.reg. LB 2001. Tijdens de parlementaire behandeling is opgemerkt dat omwille van de eenvoud het eindheffingspercentage voor de geschenken is vastgesteld op een vast percentage dat afhankelijk is van de waarde in het economische verkeer van de verstrekking.<sup>307</sup>

Op grond van het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel (zie par. 4.3.2.1) kunnen voordelen die op grond van het huidige artikel 32ab van de Wet LB 1964 in de heffing worden betrokken, soms ook als loon in de zin van de loonsomheffing worden aangemerkt. Het is echter niet door de werkgever te beoordelen of de verstrekking die hij doet voor de ontvanger als loon moet worden aangemerkt. Daarnaast bestaat er in casu geen arbeidsrelatie tussen de verstrekker en de ontvanger. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.6 is aandacht besteed aan inhoudingsplicht ten aanzien van loon van derden. Op grond van wat daar is geconstateerd, bestaat voor onderhavige voordelen noch voor de verstrekker noch voor de feitelijke werkgever inhoudingsplicht, zodat men theoretisch gezien zonder nadere regelgeving niet aan de loonsomheffing toekomt.

De reden waarom artikel 32ab van de Wet LB 1964 is ingevoerd, is primair dat ook de Belastingdienst geen of niet voldoende inzicht heeft in de genoten voordelen. Via de keuzeregeling van artikel 32ab van de Wet LB 1964 – en de dreiging dat de Belastingdienst anders later toch informatie over de genieurs van het voordeel bij de verstrekker op gaat vragen –, wordt nu een heffingsmogelijkheid gecreëerd. Op grond van het beginsel van geoorloofde realisatie kan verdedigd worden dat de keuzemogelijkheid ten aanzien van promotionele acties – niet zijnde spaarsystemen – die naar maatschappelijke opvattingen beoordeeld mogelijk als beloningsvoordeel moet worden aangemerkt gehandhaafd blijft. Dergelijke voordelen kan de verstrekker dan tot de werkgeversloonsom rekenen. Door de collectieve afdracht van loonsomheffing door de werkgever, hoeft geen registratie op persoonsniveau plaats te vinden en wordt het eventuele voordeel niet in de individuele heffing van de genietter betrokken. Deze keuzemogelijkheid wordt dan gehandhaafd in verband met de vergemakkelijking van de heffing van inkomstenbelasting. Er is als het ware een parallel te trekken met de gevallen die met hetzelfde argument onder artikel 34 van de Wet LB 1964 zijn gebracht, zij het dat in casu sprake is van een heffing op werkgeversniveau die niet doorwerkt naar de individuele genietter. Door het karakter van keuzeregeling leidt deze uitbreiding niet tot een ingewikkelder heffingssysteem. De effectiviteit van heffingen wordt vergroot, omdat de wetgever met deze keuzeregeling de verschuldigde heffing over relatief moeilijk door haar waarneembare voordelen eenvoudiger kan heffen. Ik stel voor de keuzeregeling voor verstrekkingen aan anderen dan de eigen werknemers voor de loonsomheffing te handhaven.

307. *Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nr. 3, p. 51-53.*

#### 4.4.4.2 *Pseudo-eindheffingsbestanddelen*

Sinds 1 januari 2005 wordt het systeem van eindheffing ook gebruikt als instrument om bepaald gedrag dat de wetgever onwenselijk vindt te ontmoedigen. De pseudo-eindheffing voor VUT-regelingen wordt sinds 1 januari 2009 aangevuld met een pseudo-eindheffing voor excessieve vertrekvergoedingen. Per 1 januari 2010 is een dergelijk regime ook ingevoerd voor excessieve pensioenaanspraken. In hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.3 besteed ik uitgebreider aandacht aan deze wijze van heffing. Hier volsta ik met het aldaar geformuleerde uitgangspunt dat de pseudo-eindheffingen onder de loonsomheffing niet worden gecontinueerd.

#### 4.4.4.3 *Schematisch overzicht werkgeversloonsom*

In paragrafen 4.4.4.1 en 4.4.4.2 is onderzocht welke bestanddelen van het loonbegrip van paragraaf 4.4.3.1 tot de grondslag voor de werkgeversloonsomheffing gerekend moeten worden. Schematisch kan de opbouw van de grondslag voor de werknemersloonsomheffing als volgt worden weergegeven:

<b>Werkgeversloonsomheffing</b>	
	loon in natura (met uitzondering van bijtelling auto en aandelen)
+	bovenmatige vergoedingen
+	niet op werknemer verhaald naheffingsloon
+	verstrekkingen aan anderen dan eigen werknemers
-	loon dat op grond van antimisbruikbepaling aan werknemer wordt toegerekend
=	<b>Grondslag voor werkgeversloonsomheffing</b>

#### 4.4.5 *Afbakening premiesom*

##### 4.4.5.1 *Algemeen*

In paragraaf 4.4.1 heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat de *premiesom* in beginsel gelijk wordt geschakeld aan de totale loonsom van de werkgever. Paragraaf 4.4.5.2 onderzoekt in hoeverre de verschillen tussen het huidige premieloon en het huidige fiscale loon voor de premiesom kunnen worden geëlimineerd. In deze paragraaf besteed ik eerst aandacht aan het uitgangspunt dat de premiesomheffing uitsluitend van de werkgever wordt geheven. Ook besteed ik kort aandacht aan het uitgangspunt dat de premiesom gelijk wordt geschakeld aan de totale loonsom van de werkgever.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.2 is geconstateerd dat het economisch bezien in beginsel niet uit maakt van wie de premie wordt geheven, aangezien het via afwentelingsmechanismen uiteindelijk bij de partij met de laagste elasticiteit terecht zal komen. In de huidige situatie wordt de premie werknemersverzekeringen volledig van de werkgever geheven. Een wettelijke verschuiving van de premieplicht naar de werknemer zou via afwenteling mogelijk toch weer bij de werkgever terecht (kunnen) komen. In zoverre dat niet (volledig) het geval is, zal in elk geval het huidige evenwicht in de arbeidsvoorwaarden worden verstoord en zullen er aanzienlijke inkomenseffecten op kunnen treden.<sup>308</sup> Om de overgang van het huidige heffingenstelsel naar de loonsomheffing op dit punt zo min mogelijk verstorend te laten zijn, neem ik ook bij de premiesomheffing het uitgangspunt dat de heffing(en) ter financiering van de werknemersverzekeringen – net als in de huidige situatie – volledig van de werkgever geheven wordt (zie uitgebreider hfdst. 5, par. 5.6.4.4).

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.2.2 is vervolgens geconcludeerd dat heffingen economisch bezien altijd inefficiënt zijn. Om deze inefficiëntie te minimaliseren, dienen heffingen zo eenvoudig mogelijk te zijn. In dit verband zou gepleit kunnen worden om voor de grondslag van de premiesomheffing aan te sluiten bij de grondslag voor de werknemersloonsomheffing. Immers, deze grondslag zal als basis voor de uitkeringsgrondslag gaan dienen. Echter, zonder nadere regelgeving zal er spanning ontstaan tussen de werkgeversloonsomheffing en de werknemersloonsomheffing door een verschil in het effectieve tarief. Immers, loon dat tot de werknemersloonsom behoort, is in dat geval vanwege de 'opslag' voor de financiering van de werknemersverzekeringen duurder dan loon dat tot de werkgeversloonsom behoort. Dit kan worden opgelost door een zodanig hoger tarief voor de werkgeversloonsomheffing toe te passen dat het effectieve tarief gelijk is aan het effectieve tarief dat geldt voor de werknemersloonsomheffing en de premiesomheffing samen. Het is mijns inziens echter eenvoudiger – en leidt tot hetzelfde eindresultaat – om de heffing voor de financiering van de werknemersverzekeringen – die uitsluitend van de werkgever wordt geheven – toe te passen over de totale loonsom van de werkgever. Deze totale loonsom kan vervolgens eventueel worden gecorrigeerd voor de uitzonderingen die ik in paragraaf 4.4.5.2 formuleer. Ook Veldkamp suggereerde al dat het loslaten van de equivalentiegedachte het mogelijk maakt de heffingsgrondslag losser te maken van de prestatiegrondslag, waardoor volgens hem een aanzienlijk eenvoudiger heffingssysteem bereikbaar moet worden.<sup>309</sup> De verzekeringsgedachte komt in de door mij voorgestelde benadering overigens tot haar recht doordat de werkgever als het ware zijn collectief van werknemers verzekert tegen de sociale risico's die door de werknemersverzekeringen worden gedekt,

308. Vergelijk C.A. de Kam en L.G.M. Stevens, 'Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging, een hordeloop', *WFR* 2008/989.

309. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer: Kluwer 1978, p. 16.

waarbij de verschuldigde premie wordt bepaald op basis van de totale loonsom van die werkgever.

#### 4.4.5.2 *Eliminatie verschillen huidige grondslagen*

In deze paragraaf onderzoek ik in hoeverre de verschillen tussen de huidige loonbegrippen – gegeven het door mij voor de loonsomheffing voorgestelde loonbegrip – kunnen worden geëlimineerd.

##### 4.4.5.2.1 *Loon uit vroegere dienstbetrekking*

De reden dat loon uit vroegere dienstbetrekking thans niet tot de premiegrondslag voor de werknemersverzekeringen wordt gerekend, ligt in de aard van de werknemersverzekeringen, te weten het verzekeren van het risico van inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid (zie hfdst. 2, par. 2.2.3). Daardoor zou de werknemersverzekeringen geen dekking hoeven te geven tegen het verlies van inkomen uit vroegere dienstbetrekking.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.2 is ten aanzien van de huidige situatie al geconcludeerd dat er geen direct verband bestaat tussen de premiebetaling en de te leveren prestatie (de uitkering). Indien het de eenvoud, effectiviteit en efficiëntie van het heffingssysteem ten goede komt, kan bij de vormgeving van de loonsomheffing de band tussen premie en prestatie nog verder zo niet geheel los worden gelaten.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.1.3 is geconcludeerd dat 65-plussers feitelijk geen risico meer lopen van inkomensverlies als gevolg van bedoelde sociale risico's, omdat anderszins al in hun verzorgingsbehoefte is voorzien. Deze groep geniet van loon uit vroegere arbeidsrelatie wil ik via een subjectvrijstelling van de premiesomheffing uitsluiten (zowel ten aanzien van inkomen uit vroegere als tegenwoordige arbeidsrelatie). Een tweede subjectvrijstelling die ik voor de premiesomheffing handhaaf is die voor de oneigenlijke arbeidsverhoudingen van artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 10 van het Uitv. besl. LB 1965, omdat in deze gevallen überhaupt geen sprake is van een arbeidsrelatie. De premiesom bestaat in zoverre dus uit de werkgeversloonsom vermeerderd met de loonsommen van alle werknemers jonger dan 65 jaar, die niet uitsluitend als gevolg van de oneigenlijke arbeidsrelatie in de loonsomheffing worden betrokken. Voor de werknemers jonger dan 65 jaar, die niet uitsluitend als gevolg van de oneigenlijke arbeidsrelatie in de loonsomheffing worden betrokken wordt loon uit vroegere arbeidsrelatie wel tot de premiesom gerekend.<sup>310</sup> Op deze wijze blijft de inbreuk op het uitgangspunt dat de

310. Door alleen 65-plussers en de oneigenlijke arbeidsrelaties via een subjectvrijstelling uit te sluiten wordt overigens indirect een ontmoediging voor vroegpensioen e.d. gecreëerd omdat voor werknemers die voor hun 65e met pensioen gaan geldt dat ze wel in de grondslag voor de premiesomheffing worden betrokken ook indien de uitkering wordt ontvangen van bijv. een pensioenfonds of -verzekeraar.

grondslag voor de premiesomheffing gelijk is aan de totale loonsom van de werkgever minimaal, wat de eenvoud ten goede komt. Ik neem de objectvrijstelling voor loon uit vroegere dienstbetrekking niet over voor de loonsomheffing. Dit verschil tussen het huidige fiscale loon en het huidige loon voor de werknemersverzekeringen komt daarmee te vervallen.

#### 4.4.5.2.2 Premies werknemersverzekeringen

Met de WUL 2010 moeten formeel alle premies die op grond van de werknemersverzekeringen worden geheven door de werkgever worden opgebracht, zodat de aftrekmogelijkheid zoals die thans voor het fiscale loonbegrip is opgenomen in artikel 11, eerste lid, onderdeel j, van de Wet LB 1964 in feite een dode letter is. Het deel van de WGA-premie dat op grond van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv op de werknemer mag worden verhaald, is op grond van artikel 11c van de Wet LB 1964 expliciet van aftrek uitgesloten.

Voor de loonsomheffing neem ik als uitgangspunt dat de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen volledig van de werkgever wordt geheven. De aftrekmogelijkheid zoals die nu is opgenomen in artikel 11, eerste lid, onderdeel j, van de Wet LB 1964 is daarmee overbodig. Ik neem die bepaling dan ook niet over bij de loonsomheffing.

Om te voorkomen dat er via een omweg indirect toch een (deel van de) heffing ten laste van de werknemer komt, stel ik voor om de bepaling van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv af te schaffen en een verhaalsverbod als opgenomen in artikel 20, tweede lid, van de Wfsv te handhaven. Met afschaffing van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv vindt mogelijk een verschuiving van lasten plaats van werknemers naar werkgevers. Uitgangspunt van de huidige wettelijke systematiek is echter dat de WGA-premie een werkgeverslast is, waarbij de werkgever een optie krijgt om een deel van deze lasten op de werknemer te verhalen.<sup>311</sup> Of dit verhaal plaatsvindt, hangt af van de afspraak tussen werkgevers en werknemers (of diens overkoepelende organen). Het rekenpercentage (inclusief rentehobbel) bedraagt 0,71% (2010). De gemiddelde loonsom zal in 2010 naar verwachting € 29.200 bedragen, zodat de gemiddelde WGA-premie per werknemer ongeveer € 208 bedraagt.<sup>312</sup> Hiervan mag maximaal de helft op de werknemer worden verhaald. Het effect op de totale loonkosten dat als gevolg van de afschaffing van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv ontstaat, is gemiddeld genomen zeer gering (0,35% van het loon). Dit verschil kan met één salarisronde worden gecompenseerd door een kleine loonmatiging in acht te nemen, zodat effectief gezien helemaal geen effect op de loonkosten hoeft op te treden. Los van de uitkomst van dergelijke loononderhandelingen acht ik het gemiddelde belang te gering om als argument te kunnen dienen om artikel 34, tweede lid, van de Wfsv in stand te laten.

311. Door art. 11c Wet LB 1964 is bewerkstelligd dat dit op het nettoloon van de werknemer verhaald wordt.

312. UWV, Premies en parameters werkhervattingskas 2010, september 2009.

#### 4.4.5.2.3 *Inkomensafhankelijk bijdrage Zvw*

De inkomensafhankelijke bijdrage wordt – voor zover deze betrekking heeft op inkomen dat aan de Wet LB 1964 is onderworpen – met de invoering van de WUL 2010 een volledige werkgeversheffing. De Zvw is een volksverzekering met een eigenaardige (complexe) financieringswijze. Als gevolg van deze financieringswijze wordt nu een deel van de financiering van de Zvw door de werkgevers gedragen. Indien de financiering van de Zvw – in het kader van vereenvoudiging – gelijk zou worden geschakeld aan de financiering van de overige volksverzekeringen, dan zou deze volledig ten laste van de werknemer komen. Dit zou echter (op korte termijn) aanzienlijke inkomenseffecten en/of loonkosteneffecten tot gevolg hebben. Anderzijds is het te verwachten dat (een deel van) deze lasten via afwentelingmechanismen uiteindelijk toch weer bij de werkgevers komen te liggen (zie hfdst. 2, par. 2.4.3.2). Om de huidige verdeling van de financieringslasten van de Zvw zo min mogelijk te verstoren, stel ik voor om ook onder de loonsomheffing een deel van de lasten ter financiering van de Zvw van de werkgevers te heffen. Ten einde het thans bestaande verschil tussen het fiscale loon en het loon voor de sociale verzekeringen op te heffing, stel ik voor deze bijdrage rechtstreeks van de werkgever te heffen en wel over de hele loonsom van de werkgever (zie verder hfdst. 5, par. 5.6.4.4). Bij de vormgeving van de loonsomheffing neem ik de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage niet over, zodat in zoverre het huidige onderscheid tussen beide bovengenoemde grondslagen vervalft.

#### 4.4.5.2.4 *Privévoordeel ter beschikking gestelde auto*

In de WUL 2010 is voorgesteld om de bijtelling in verband met de mede voor privédoeleinden ter beschikking gestelde auto ook tot het SV-loon te rekenen (zie par. 4.2.3.4). Indien dit voorstel kracht van wet krijgt, wordt een van de verschillen tussen het fiscale loon en het premieloon wettelijk opgelost. Dit resulteert in een afname van het aantal verschilpunten tussen de fiscale heffingsgrondslag en de grondslag die dient ter financiering van de werknemersverzekeringen. Deze gelijkenschakeling leidt tot minder gedetailleerde regelgeving. Dit komt de eenvoud in uitvoering ten goede. Ik stel voor om de bijtelling in verband met de mede voor privédoeleinden ter beschikking gestelde auto ook tot de premiesom te rekenen.

#### 4.4.5.2.5 *Eindheffingsbestanddelen*

In de huidige systematiek zijn eindheffingsbestanddelen wel onderworpen aan de heffing van loonbelasting, maar niet aan de heffing van de premie volksverzekeringen, premie werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Uitzondering hierop is de eindheffing in geval van naheffing.

De reden dat eindheffingsbestanddelen niet in de grondslag van de overige heffingen worden betrokken, is dat de eindheffing wat betreft de loonbelasting plaats vindt van de werkgever. De overige heffingen worden van de werknemer geheven. Daarnaast worden deze loonbestanddelen lang niet altijd per werknemer



geadministreerd, zodat toerekening aan de individuele werknemer veelal onmogelijk is.

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen en de heffing(en) ter financiering van die uitkeringen op verschillende grondslagen zijn gebaseerd. De premiesomheffing vindt plaats over de totale loonsom van de werkgever, dus inclusief het eindheffingsloon. Er vindt in zoverre geen toerekening van de premieopbrengst aan individuele werknemers plaats. Ook dit discoördinatiepunt komt onder de loonsomheffing te vervallen.

#### 4.4.5.2.6 *Levensloopregeling*

In paragraaf 4.3.2.4.3 heb ik geconstateerd dat de levensloopregeling bij de invoering van de loonsomheffing wordt overgeheveld naar de inkomstenbelasting.<sup>313</sup> Dotaties en opnames in verband met de levensloopregeling spelen zich in dat geval volledig buiten de arbeidsrelatie af. Het huidige discoördinatiepunt op het gebied van de levensloopregeling is daarmee opgelost.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.2.1 heb ik voorgesteld dat de oneigenlijke dienstbetrekkingen van artikel 34 van de Wet LB 1964 (waaronder genietters van lijfrente uitkeringen) onder de loonsomheffing blijven vallen. Aan deze bepaling kunnen ook de genietters van levenslooptegoed worden toegevoegd, zodat de uitvoerende instelling verantwoordelijk wordt voor de heffing en afdracht van de verschuldigde heffingen. In tegenstelling tot de huidige situatie heeft dit overigens tot gevolg dat de levenslooptuitkeringen – net als de lijfrente uitkeringen – voor de loonsomheffing als loon uit vroegere arbeidsrelatie zullen worden aangemerkt. Hierdoor vallen ze als gevolg van de subjectvrijstelling niet onder de premiesomheffing (zie par. 4.4.5.2.1).

#### 4.4.5.3 *Schematisch overzicht premiesom*

In paragrafen 4.4.5.1 en 4.4.5.2 is onderzocht welke bestanddelen van het loonbegrip van paragraaf 4.3.2 tot de grondslag voor de premiesomheffing gerekend moeten worden. Schematisch kan de opbouw van de grondslag voor de premiesomheffing als volgt worden weergegeven:

313. Vergelijk ook G.W.B. van Westen, 'De levensloopregeling moet worden overgeheveld naar de inkomstenbelasting', *NIFR* 2007/884.

<b>Premiesomheffing</b>	
grondslag werknemersloonsomheffing	= grondslag uitkeringen werknemersverzekeringen
+ grondslag werkgeversloonsomheffing	
- subjectvrijstelling 65-plussers (hfdst. 3, par. 3.5.6)	
- subjectvrijstelling oneigenlijke arbeidsrelaties (hfdst. 3, par. 3.5.6)	
<b>= Grondslag voor premiesomheffing</b>	

#### 4.4.6 *Aansluiting op enkele andere grondslagen*

Deze paragraaf analyseert de aansluiting van de grondslagen voor de loonsomheffing op het inkomensbegrip uit de Wet IB 2001, de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen en de gage voor de artiesten- en beroeps-sportersregeling. Ik onderzoek of de hiervoor voorgestelde grondslagen aansluiten op deze drie grondslagen, dan wel dat daarvoor additionele bepalingen nodig zijn.

##### 4.4.6.1 *Relatie met het inkomensbegrip uit de Wet IB 2001*

Aan de Wet IB 2001 ligt de gedachte ten grondslag dat het inkomen als maatstaf van draagkracht geldt (zie hfdst. 2, par. 2.3.2). De over dit inkomen in totaal verschuldigde belasting moet een aanvaardbare benadering zijn van de belastingdrukverdeling die in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel.<sup>314</sup> Deze benadering heeft als consequentie dat de inkomstenbelasting wordt benaderd vanuit het subject. In de inkomstenbelasting dient rekening gehouden te worden met draagkrachtvermeerderende en -verminderende factoren.

De loonbelasting is een voorheffing op de inkomstenbelasting. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2 is geconstateerd dat de loonbelasting een objectieve heffing is, waarbij geen ruimte is voor persoonlijke aspecten betreffende de persoon van de werknemer (en daarmee gelijkgestelde). In de loop van de tijd zijn factoren die betrekking hebben op de persoonlijk levenssfeer van de werknemer nagenoeg geheel uit de heffing van de loonbelasting geschrapt en overgeheveld naar de inkomstenbelasting. Het loonbegrip dat voor de loonbelasting geldt, gaat uit van een objectieve benadering. In paragraaf 4.2.2.2 is al kort aandacht besteed aan de relatie tussen de grondslag voor de loonbelasting en die van de

314. L.G.M. Stevens, 'Inkomstenbelasting', *Fiscale hand en studieboeken nr. 2*, Deventer: Kluwer 2001, p. 59.

inkomstenbelasting. Er werd geconstateerd dat door de schakelbepaling van artikel 3.81 van de Wet IB 2001 het loonbegrip van de loonbelasting integraal voor de inkomstenbelasting van toepassing is. Als gevolg van artikel 3.84 van de Wet IB 2001 worden de voordelen die op grond van de artikelen 31 en 32ab van de Wet LB 1964 worden belast (eindheffingsbestanddelen) niet in de grondslag van de inkomstenbelasting betrokken.

Ik stel voor om de schakelbepaling van artikel 3.81 van de Wet IB 2001 zodanig aan te passen dat voor de heffing van de inkomstenbelasting wordt aangesloten bij het loonbegrip zoals ik dat in paragraaf 4.4.3 voor de *werknemersloonsomheffing* voorstel. Vervolgens kunnen in de inkomstenbelasting uitbreidingen of beperkingen op dit loonbegrip aangebracht worden, mocht dit door de wetgever – gegeven de draagkrachtbenadering of om een andere instrumentele reden – noodzakelijk worden geacht. Als zodanig wordt de wettelijke systematiek zoals die nu geldt, niet gewijzigd. Verder stel ik voor om artikel 9.2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet IB 2001 zodanig aan te passen dat de van de werknemer geheven werknemersloonsomheffing als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting wordt aangemerkt. Tot slot stel ik voor om in artikel 3.84 van de Wet IB 2001 te bepalen dat voordelen die tot de werkgeversloonsom behoren – net als de huidige eindheffingsbestanddelen – niet in de grondslag van de inkomstenbelasting worden betrokken. Daarmee is – net als in de huidige situatie – een sluitende aansluiting van de loonsomheffing op de inkomstenbelasting tot stand gebracht.

#### 4.4.6.2 *Relatie met uitkeringsgrondslag*

In paragraaf 4.2.2.4 heb ik aandacht besteed aan de huidige relatie tussen het fiscale loon en het uitkeringsloon. De directe koppeling van het loon voor de werknemersverzekeringen aan het loonbegrip uit de Wet LB 1964 heeft haar beslag gekregen met de operatie Walvis. Destijds vond de regering het niet wenselijk om beide loonbegrippen volledig aan elkaar gelijk te stellen. De reden die hiervoor gegeven werd, is dat een volledige gelijkschakeling zou leiden tot een overschrijding van het uitgavenkader door toename van de uitkeringsgrondslag. Daarnaast zou er minder administratieve lastenverlichting worden gerealiseerd dan met het in stand houden van de discoördinatiepunten.<sup>315</sup>

De door de regering geconstateerde problemen worden met name veroorzaakt door een sterke wens om een directe koppeling te houden tussen het loon waarover premies zijn betaald en het loon dat als basis dient voor de berekening van de uitkeringsgrondslag. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het feitelijk door de werknemer in een referentieperiode genoten loon, wordt op zeer gedetailleerd niveau een polisadministratie bijgehouden (zie par. 4.2.2.4). Deze zeer strikte koppeling tussen premieloon en uitkeringsloon

315. *Kamerstukken II 2002/03, 28 219, nr. 10, p. 3-4.*

leidt tot extra administratieve handelingen, omdat in beginsel elk loonvoordeel op werknemersniveau geadministreerd moet worden.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 heb ik als uitgangspunt genomen dat de financiering van de werknemersverzekeringen los staat van de wijze waarop de uitkeringen worden vastgesteld. Voor het toetsen van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stellingkijk ik primair naar de onderlinge afstemming van de heffingsgrondslagen. De uitkeringsgrondslag kan daar op aan blijven sluiten, maar indien gewenst, kan een afwijkende grondslag worden gehanteerd.

Voor de uitkeringsgrondslag zijn eigenlijk alleen die looncomponenten relevant, die vanuit maatschappelijk oogpunt in aanmerking genomen moeten worden voor de verzekering van het risico op inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Tijdens de parlementaire behandeling van de Walvis-wetgeving heeft de wetgever aangegeven dat hij er naar streeft om bij de keuze voor het nieuwe loonbegrip voor het werknemersverzekeringen een voldoende inkomensbescherming voor de werknemer te garanderen, ingeval het verzekerde risico intreedt.<sup>316</sup> Daarbij dient er van uit te worden gegaan dat het loon voor de werknemersverzekeringen die bestanddelen zou bevatten die een werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent. Deze looncomponenten zijn opgenomen in de grondslag voor de werknemersloonsomheffing (zie par. 4.4.3). Voor het vaststellen van de hoogte van de uitkeringen kan op eenvoudige wijze worden aangesloten bij die grondslag. Om de administratieve verplichtingen voor werkgevers niet node-loos ingewikkeld te maken, stel ik voor om in het Besluit Dagloonregels te bepalen dat voor het vaststellen van de hoogte van de uitkeringen wordt aangesloten bij het werkelijk in de referteperiode verloonde bedrag. Als – net als nu – wordt uitgegaan van een referteperiode van een jaar, dan zullen alle min of meer vaste loonbestanddelen in de referteperiode verwerkt zijn. De in de huidige situatie bestaande registratie van tijdsevenredig opgebouwde rechten (vooral voor vakantiegeld en min of meer vaste bonussen) neem ik in het licht van de eenvoud in uitvoering dan ook niet over. Daarmee is – net als in de huidige situatie – een sluitende aansluiting van de loonsomheffing op de inkomstenbelasting tot stand gebracht.

#### 4.4.6.3 *Gage voor de artiesten en beroepssportersregeling*

Voor artiesten en beroepssporters is een aparte regeling opgenomen in hoofdstuk VII van de Wet LB 1964. In artikel 35, eerste lid, van de Wet LB 1964 is geregeld dat het object van heffing voor artiesten en beroepssporters de gage is. In het tweede lid wordt nader uitgewerkt wat onder 'gage' moet worden verstaan.

316. *Kamerstukken II 2001/02, 28 219, nr. 3, p. 44.*

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.5.2 heb ik onderzocht welke artiesten en beroepssporters onder het bereik van de loonsomheffing moeten worden gebracht. Daar is geconcludeerd dat voor zowel binnen- als buitenlandse artiesten en beroepssporters geldt dat op grond van de hoofdregel beoordeeld moet worden of de arbeidsrelatie onder het bereik van de loonsomheffing valt. Dit houdt in dat iedere artiest en beroepssporter die niet als ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 is aan te merken, of niet de overeenkomst van korte duur is aangegaan met een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden, in principe onder de loonsomheffing valt.

Tevens is in hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.5.2 geconstateerd dat ik de omvang van de administratieve lasten niet als voldoende steekhoudend argument accepteer om een uitzonderingsregeling voor deze groepen van werknemers te rechtvaardigen. Immers, ook bij 'reguliere' gevallen waarin een arbeidsrelatie voor korte duur wordt aangegaan, worden werkgevers en werknemers met alle administratieve lasten van de loonheffingen geconfronteerd.

Ook voor de objectafbakening kan mijns inziens worden aangesloten bij de hoofdregel die voor de overige arbeidsrelaties geldt. Het reguliere honorarium behoort dan tot de werknemersloonsom. Alle kostenvergoedingen en nagevoeg alle vormen van loon in natura zijn onderdeel van de werkgeversloonsom en hoeven als zodanig niet op werknemersniveau te worden geadmistreerd.

Veel artiesten en beroepssporters zullen buiten de loonsomheffing blijven vallen, omdat ze of ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 zijn of hun optreden bij 'particulieren thuis' verrichten. Het zal een relatief beperkte groep zijn die onder de nieuwe afbakening van de artiesten- en beroepssportersregeling valt. Mijns inziens zijn er niet voldoende steekhoudende argumenten om voor deze relatief beperkte groep een afzonderlijke regeling voor het vaststellen van het heffingsobject in stand te houden. Afschaffing van de artiesten- en beroepssportersregeling leidt tot minder gedetailleerde wetgeving en een duidelijker invulling van het wettelijke kader. Daarmee worden de loonsomheffing begrijpelijker, wat leidt tot een eenvoudiger en efficiëntere heffingenstelsel.

#### 4.4.7 *Toetsing objectafbakening aan de onderzoekscriteria*

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd, waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kunnen vervangen.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. Deze eenvoud in uitvoering komt onder andere tot uitdrukking in minder verschillen in de objectafbakeningen van de loonbelasting en de sociale verzekeringen. Eenvoud in uitvoering moet ertoe leiden dat de loonsomheffing begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker wordt. Mijns inziens voldoet de objectafbakening zoals ik die in paragraaf 4.3 heb geformuleerd, aan dit criterium. Het loonbegrip dat

ik voor de loonsomheffing voorstel is een objectief loonbegrip, waarbij niet relevant is of de werknemer een privévoordeel/besparing realiseert. Dit begrip is – net als het begrip ‘goedkoopmansgebruik’ binnen het winstregime – zo veel mogelijk een open norm en bevat minder gedetailleerde regelgeving. Een open norm biedt de mogelijkheid om per geval invulling te geven aan de wettelijke regeling, gegeven de dan geldende feiten en omstandigheden. Een dergelijke benadering vergt bij het toepassen van de open norm uiteraard wel de nodige realiteitszin van zowel de werkgever als de Belastingdienst. De eenvoud in uitvoering komt ook tot uitdrukking in het uitgangspunt dat voor de loonsomheffing één uniform loonbegrip geldt, dat vervolgens over de drie loonsommen wordt verdeeld. Daarnaast leidt de door mij voorgestelde object-afbakening tot aanzienlijk minder verschillen tussen de fiscale heffingsgrondslag en de grondslag die voor de financiering van de sociale verzekeringen van belang is.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kunnen vervangen, is dat de heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Mijns inziens is met de voorgestelde objectafbakening van de loonsomheffing ook aan dit criterium voldaan. Het gekozen loonbegrip is mijns inziens voldoende ruim geformuleerd, zodat ik niet verwacht dat veel voordelen die nu wel tot het loon gerekend worden, onder de loonsomheffing buiten de heffingen zullen vallen. De budgettaire functie kan daardoor vervuld blijven. Dit is vooral efficiënter dan het huidige loonbegrip, omdat het uitgaat van een aantal relatief eenvoudige open normen. Daarnaast stel ik voor om zo veel mogelijk aan te sluiten bij het daadwerkelijke moment van genieten van de inkomsten (bijv. bij aanspraken) en wordt wat betreft de waardering voorgesteld om aan te sluiten bij de factuurwaarde. Deze benadering leidt er mijns inziens toe dat een werkgever op tamelijk eenvoudige wijze kan beoordelen of – en tegen welke waarde – een bestanddeel in de heffing moet worden betrokken. De voorgestelde verdeling van het loon over de werknemersloonsomheffing (individueel geregistreerd) en de werkgeversloonsomheffing (alleen totaalbedragen geregistreerd) draagt mijns inziens ook bij aan de efficiëntie van de heffingen. De administratief meest bewerkelijke loonbestanddelen (loon in natura en bovenmatige kostenvergoedingen) worden niet langer aan de individuele werknemer toegedeeld. De relatief eenvoudige en brede totale heffingsgrondslag is mijns inziens in elk geval economisch minder – althans niet méér – verstorend dan de huidige objectafbakeningen. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat met minder regels die eenvoudiger toegankelijk zijn wordt volstaan. Het tweede onderdeel van het criterium efficiëntie – het verkleinen van de wig – is bij de subjectafbakening van de loonsomheffing niet relevant.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mag zijn dan de huidige heffingssystemen. Mijns inziens voldoet de objectafbakening voor de loonsomheffing aan het criterium van effectiviteit. Het doel van de heffingen is primair het heffen van

voldoende financiële middelen om de collectieve uitgaven te kunnen financieren. Het geformuleerde loonbegrip is voldoende ruim om aan deze doelstelling bij te dragen. Verder is de toedeling van het loon over de verschillende grondslagen zodanig gekozen dat de doelstelling van de sociale verzekeringen kan worden gerealiseerd. De grondslag van de werknemersloonsomheffing is zodanig vormgegeven dat deze ook bruikbaar is als basis voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag (zie par. 4.4.2 en par. 4.4.6.2). In paragraaf 4.4.2 heb ik geconstateerd dat deze afbakening niet substantieel beperkter is dan het huidige SV-loon. Tot slot komt de effectiviteit van de door mij voorgestelde objectafbakening tot uitdrukking in het feit dat deze afbakening bijdraagt aan de nevendoelstelling van de werknemersverzekeringen: inkomensherverdeling. De premiesom is min of meer gelijk aan de totale loonsom van de werkgever. Er is geen koppeling met het individuele loon van de werknemer.

Tot slot beoordeel ik of het door mij voorgestelde stelsel een aantal relevante rechtsbeginselen erkent. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4 geformuleerde beginselen spelen in dit hoofdstuk het beginsel van de minste pijn, het beginsel van de geoorloofde realisatie, het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een rol. Aan de eerste twee criteria is mijns inziens met de gekozen objectafbakening van de loonsomheffing voldaan, aangezien de loonbestanddelen die relatief veel administratieve lasten met zich meebrengen (loon in natura, bovenmatige kostenvergoedingen en eindheffingsbestanddelen) tot de werkgeversloonsom gerekend worden. Het beginsel van minste pijn komt ook tot uitdrukking in het voorstel om de premiesom – die uitsluitend geheven wordt van de werkgever – zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de totale loonsom van die werkgever. Daarnaast voldoet de objectafbakening aan het beginsel van geoorloofde realisatie. De objectafbakening is zodanig vormgegeven dat de overheid haar doelstellingen kan bereiken zonder dat de werkgever en werknemers verder worden belast met administratieve verplichtingen dan strikt noodzakelijk is.<sup>317</sup> Slechts het deel van het loon dat tot het normale welvaartsniveau van de werknemer wordt gerekend wordt op individueel niveau geadministreerd en tot de grondslag voor de werknemersloonsomheffing gerekend. De overige loonbestanddelen – die veelal administratief het meest bewerkelijk zijn – worden op totaalniveau tot de werkgeversloonsomheffing gerekend. Ook de premiesomheffing vindt op werkgeversniveau plaats over de (nagenoeg) de gehele loonsom, zodat geen registratie per werknemer plaats hoeft te vinden. Het feit dat de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen over (nagenoeg) de gehele loonsom van de werkgever wordt geheven – en niet wordt toegerekend aan

317. Zie hfdst. 2, par. 2.2.2 voor de doelstellingen van de belasting en premieheffing. Naast het verzamelen van voldoende financiële middelen om de collectieve uitgaven te kunnen dekken, wordt ook geheven ten einde invulling te geven aan het bieden van voldoende inkomensbescherming. Tot slot wordt inkomensherverdeling als doelstelling gehanteerd.

de individuele werknemer – is een kenmerk van solidariteit. Het equivalentiebeginsel komt in de voorgestelde objectafbakening van de premiesomheffing tot uitdrukking doordat de 65-plussers en de oneigenlijke arbeidsrelaties via een subjectafbakening van zijn uitgesloten. Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

criterium	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	+
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	0
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	sv: inkomensherverdeling	+
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	+
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	0
	sv: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	+
	sv: Equivalentiebeginsel	+

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde objectafbakening voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

#### 4.5 Samenvatting en conclusie

Voor de loonsomheffing zijn de grondslagen voor de loonbelasting, premieheffing volks- en werknemersverzekeringen en de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw van belang. Kenmerkend voor de samenhang tussen de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen is dat ze allemaal (in)direct het loonbegrip van de Wet LB 1964 als uitgangspunt nemen. Een schematisch overzicht van deze onderlinge samenhang is opgenomen in paragraaf 4.2.2.5.

De grondslag voor de volksverzekeringen wijkt alleen op het gebied van de eindheffingsbestanddelen af van het fiscale loonbegrip. De grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wijkt naast het eindheffingsbestanddelen ook ten aanzien van de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw af van de grondslag voor de loonbelasting. Tot slot formuleert artikel 16 van de



Wfsv een zestal punten waarop de grondslag voor de werknemersverzekeringen afwijkt van de grondslag voor de loonbelasting. Naast de eindheffingsbestanddelen en de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw zijn ook loon uit vroegere dienstbetrekking, het werknemersdeel van de premieheffing werknemersverzekeringen, de bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto als de bijdragen in de levensloopregeling van het loonbegrip uitgesloten. Een schematisch overzicht van de verschillen is opgenomen in paragraaf 4.2.3.7. In de WUL 2010 wordt voorgesteld om – met uitzondering van loon uit vroegere dienstbetrekking en de eindheffingsbestanddelen – alle huidige discoördinatiepunten tussen het fiscale loon en het loon voor de werknemersverzekeringen op te heffen, zodat deze laatste twee grondslagen in de (nabije) toekomst nauwer zijn geharmoniseerd.

De hiervoor geconstateerde directe koppeling van alle grondslagen aan het loonbegrip van de Wet LB 1964 is met veel moeite tot stand gekomen. Het fiscale loonbegrip heb ik dan ook als vertrekpunt genomen voor het beantwoorden van de vraag of het loonbegrip voor de loonsomheffing ten opzichte van de huidige loonbegrippen kan worden vereenvoudigd. Hierbij neem ik de wijziging van het loonbegrip, zoals die per 1 januari 2011 als gevolg van de invoering van de WFV 2010 geldt niet over. Het loonbegrip zoals ik dat voor de loonsomheffing voorstel luidt: Loon is al hetgeen dat in het kader van de (vroegere) arbeidsrelatie

- ter beloning wordt genoten;
- ter vervanging van de beloning wordt genoten;
- niet ter beloning wordt genoten, maar naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als beloning wordt ervaren.

Het loon wordt verminderd met het bedrag dat de werknemer in rekening wordt gebracht als eigen bijdrage voor het al dan niet onder voorwaarden (in de toekomst te) ontvangen belast loon.

Voor de invulling van dit loonbegrip sluit ik zo veel mogelijk aan bij het huidige begrippenkader. Op grond van de leer van de redelijke toerekening worden, rekening houdend met de maatschappelijke opvattingen en met uitschakeling van wat tot de persoonlijke sfeer van de belastingplichtige hoort, alle voordelen die zakelijk aan de arbeidsrelatie worden toegerekend tot het door mij voorgestelde loon gerekend. Het causaliteitsvraagstuk, zoals dat onder het huidige regime geldt, blijft daarmee ook bij de objectafbakening van de loonsomheffing van kracht. Met het begrip ‘naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld geen beloningsvoordeel vormen’ breng ik tot uitdrukking dat de specifieke omstandigheden van de werkgever in een concreet geval naar maatschappelijk normen moet worden beoordeeld. Verder neem ik als uitgangspunt dat het al dan niet ontstaan van een (aanzienlijk) privévoordeel voor de werknemer niet van belang is bij het beoordelen of er sprake is van loon.

Ook voordelen in natura vallen onder het loonbegrip voor de loonsomheffing. Ik sluit voor de waardering van loon in natura aan bij de per 1 januari 2011 geldende waarderingsregel: factuurwaarde of bij het ontbreken daarvan van de waarde in het economische verkeer. Alleen voor het recht op privégebruik van de ter beschikking gestelde auto stel ik voor een forfaitaire waardering te hanteren. In dit forfait neem ik de huidige lagere waardering voor weinig privégebruik en milieuvriendelijkere auto's niet over.

In de door mij voorgestelde loonsomheffing neem ik als uitgangspunt dat voor aanspraken de omkeerregel als hoofdregel geldt, zodat feitelijk het onderscheid tussen aanspraak en een recht op loon zijn belang verliest. Allen voor onzuivere pensioen aanspraken en aanspraken op grond van ziektekostenregelingen leg ik het heffingsmoment bij het moment van toekennen. De levensloopregeling hevel ik over naar de inkomstenbelasting. De uitvoering van de levensloopregeling wordt dan een aangelegenheid tussen de werknemer en de uitvoerende instelling.

Verder stel ik voor om de gebruikelijkloonregeling in aangepaste vorm als antimisbruikbepaling te handhaven. Bij deze regeling kan mijns inziens volstaan worden met een algemene bepaling op grond waarvan voor een werknemer-aandeelhouder een loon in aanmerking wordt genomen dat het hoogste is van het feitelijk genoten loon en het loon dat gegeven de duur, aard en omvang van de werkzaamheden zou zijn genoten door een werknemer die geen aandelen in de werkgever heeft, maar overigens qua duur, aard en omvang van de werkzaamheden vergelijkbaar is met de werknemer-aandeelhouder (het gebruikelijke loon).

Ten aanzien van kostenvergoedingen met een gemengd karakter stel ik voor een generieke toets in te voeren. Dergelijke vergoedingen kunnen onbelast worden vergoed indien sprake is van een hoofdzakelijk (ten minste 70%) zakelijk belang van de werkgever. Een dergelijke grens – hoewel deze arbitrair is – zorgt ervoor dat niet te eenvoudig met een beroep op het zakelijk belang tot onbelaste vergoeding of verstrekking van kosten kan worden overgegaan. Alleen ten aanzien van het vergoeden van kosten van vervoer heb ik voorgesteld een meer specifieke bepaling te formuleren (zie par. 4.3.2.8.6).

Ook eindheffingsbestanddelen reken ik tot het loon voor de loonsomheffing. Bij naheffing in geval van te weinig geheven heffing neem ik als uitgangspunt dat naheffing plaatsvindt in de vorm van eindheffing van de werkgever, tenzij de werkgever besluit de het te heffen bedrag op de werknemer te verhalen. Deze laatste mogelijkheid stel ik voor alleen te bieden voor ten onrechte buiten de heffing gebleven loonbestanddelen die eigenlijk tot de werknemersloonsom moeten worden gerekend. Tot slot heb ik voorgesteld de spaarloonregeling en de pseudo-eindheffingen onder de loonsomheffing niet te continueren.

In dit onderzoek worden feitelijk drie compartimenten in de loonsomheffing onderscheiden: de werknemersloonsomheffing, de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing. Het door mij voorgestelde loonbegrip geldt als

uniform loonbegrip, dat ik in paragraaf 4.4 verdeeld heb over de met deze loonsomheffing samenhangende loonsommen.

Bij het maken van de afweging welk deel van het loon ik tot de werknemersloonsom reken, ben ik uitgegaan van de doelstelling van de sociale verzekeringen: het aan groepen van individuen bieden van bescherming tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van een toekomstige – vooraf veelal onzekere – gebeurtenis, zoals werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Als gevolg hiervan reken ik tot de *werknemersloonsom* al het loon dat de werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent. Dit deel van het loon wordt per individuele werknemer geadministreerd, mede omdat ik de werknemersloonsom als basis laat dienen voor het inkomen dat bij de heffing van de inkomstenbelasting in aanmerking wordt genomen. Daarnaast stel ik voor om de werknemersloonsom ook als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen. In beide gevallen is het draagkrachtig inkomen de reden dat een toerekening aan het individu mijns inziens wenselijk is. Tot de werknemersloonsom reken ik bijvoorbeeld het reguliere maandloon, de dertiende maand, bonussen, overwerkloon, vakantiegeld, aanspraken en de bijtelling inzake de ter beschikking gestelde auto. De rest van het loonbegrip – (bovenmatige) kostenvergoedingen, nagenoeg alle loon in natura en eindheffingsbestanddelen – reken ik tot de *werkgeversloonsom*. De *premiesomheffing* wordt geheven over het totale loon, meer specifiek over de hele loonsom van de werkgever (werknemersloonsom en werkgeversloonsom), zij het dat er een subjectvrijstelling geldt voor 65-plussers en degene die als gevolg van een oneigenlijke arbeidsrelatie aan de loonsomheffing onderworpen is (huidige art. 34 Wet LB 1964 jo. art. 10 Uitv.besl. LB 1965).

Tot slot heb ik geconstateerd dat de door mij voorgestelde afbakening van de loonsommen goed aansluiten bij het inkomensbegrip voor de Wet IB 2001 en de grondslag voor het vaststellen van de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen.

In dit hoofdstuk heb ik een antwoord gezocht op de vraag of de object-afbakening voor de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen volledig kan worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – of dit een belemmering oplevert voor de invoering en/of vormgeving van een loonsombelasting. Daarnaast is de vraag gesteld of het loonbegrip in dit verband kan worden vereenvoudigd. Tot slot heb ik de vraag gesteld op welke wijze de heffingsgrondslag(en) voor de loonsomheffing vormgegeven moeten worden.

In paragraaf 4.3 heb ik onderzocht of het loonbegrip kan worden vereenvoudigd. Als gevolg van het gebruik van open normen is met enkele bepalingen een kader geschetst op grond waarvan kan worden bepaald of een loonbestanddeel tot het loon voor de loonsomheffing moeten worden gerekend. Hierbij ga ik uit van een uniform loonbegrip, in plaats van de huidige verzameling van nauw samenhangende, maar onderling verschillende loonbegrippen. Mijns inziens kan worden geconcludeerd dat loonbegrip zoals ik dat voor de

loonsomheffing voorstel begrijpelijker en toegankelijker geformuleerd is dan in de huidige situatie het geval is.

Vervolgens heb ik in paragraaf 4.4 onderzocht hoe het door mij voorgestelde loonbegrip over de drie loonsommen wordt verdeeld. Daarbij heb ik ook onderzocht of de heffingsgrondslagen voor de loonsomheffing volledig kunnen worden geharmoniseerd. In onderstaand schema zijn de bevindingen samengevat:

<b>Loonbestanddeel</b>	<b>werknemers loonsomheffing</b>	<b>werkgevers loonsomheffing</b>	<b>premie loonsomheffing</b>
Loon uit tegenwoordige arbeidsrelatie	+	-	+
- genoten door 65-plussers.	+	-	-
Loon uit vroegere arbeidsrelatie, met uitzondering van	+	-	+
- genoten door 65-plussers;	+	-	-
- genoten i.v.m. oneigenlijke arbeidsrelatie (incl. levensloop).	+	-	-
Uitkeringen uit aanspraken, met uitzondering van	+	-	+
- aanspraken onzuiver pensioen en ziektekostenregeling.	+	-	+
Loon in natura, met uitzondering van	-	+	+
- mede voor privédoeleinden ter beschikking gestelde auto;	+	-	+
- genot van een woning;	+	-	+
- aandelen verworven in het kader van de arbeidsrelatie.	+	-	+
(Bovenmatige) kostenvergoedingen.	-	+	+

<b>Loonbestanddeel</b>	<b>werknemers loonsomheffing</b>	<b>werkgevers loonsomheffing</b>	<b>premie loonsomheffing</b>
Loon van derden (voor zover inhoudingsplicht).	+	-	+
Correctie voor gebruikelijkloon.	+	-	+
Eindheffing	-	+	+
- naheffing loon uit werknemersloon- somheffing;	0	0	+
- verstrekkingen aan anderen dan derden.	-	+	+

Op grond van bovenstaand schema kan worden geconcludeerd dat de heffingsgrondslagen niet volledig kunnen worden geharmoniseerd. Dit levert echter geen belemmering op voor de invoering van de loonsomheffing. Er zijn drie heffingsgrondslagen geformuleerd, die zeer nauw op elkaar aansluiten en die onderling op eenvoudige wijze van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Tot slot is in paragraaf 4.4.7 geconcludeerd dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde objectafbakening voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd. Tot nu toe is de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt nog valide.



## HOOFDSTUK 5

# Tariefstructuur

### 5.1 Inleiding

#### 5.1.1 Algemeen

In dit onderzoek toets ik de stelling dat de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels worden geheven van de werknemer en deels van de werkgever. Een deelvraag die ik in dat verband heb geformuleerd is of de tariefstructuren voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig kunnen worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – of dit dan een belemmering op levert voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing? Daarnaast heb ik de vraag gesteld op welke wijze de tariefstructuur van de loonsomheffing vormgegeven dient te worden. Dit hoofdstuk zoekt een adequaat antwoord op deze deelvragen.

#### 5.1.2 Samenhang met de inkomstenbelasting

De tariefstructuur voor de loonheffingen hangt nauw samen met de tariefstructuur voor de inkomstenbelasting. Deze paragraaf gaat kort op deze samenhang in.

De loonbelasting is als gevolg van artikel 9.2 van de Wet IB 2001 een voorheffing op de inkomstenbelasting. In dit verband geldt dat er een directe koppeling is tussen beide wetten door voor beide wetten uit te gaan van een geüniformeerd loonbegrip. Ook is de tarieftabel van de artikelen 20a en 20b van de Wet LB 1964 identiek aan de tarieftabel van de artikelen 2.10 en 2.10a van de Wet IB 2001. Daarnaast bepaalt artikel 20a, tweede lid, van de Wet LB 1964 dat de tabel voor de loonbelasting jaarlijks wordt aangepast op grond van de indexatiecorrectie die op grond van artikel 10.1 van de Wet IB 2001 plaatsvindt ten aanzien van de tarieftabel voor de inkomstenbelasting.

De premie volksverzekeringen wordt op grond van artikel 10 van de Wfsv vastgesteld op de som van de premiepercentages die voor de verschillende volksverzekeringen gelden. De voor de volksverzekeringen geldende premiepercentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld (art. 11 Wfsv). Deze

worden vervolgens gezamenlijk met de inkomstenbelasting en loonbelasting geheven, tenzij alleen sprake is van loonbelastingplicht, respectievelijk verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen (zie hfdst. 6, par. 6.2.2). Voor zover de premie volksverzekeringen wel samen met de loonbelasting is geheven, wordt de ingehouden premie volksverzekeringen verrekend met de op aanslag verschuldigde premie volksverzekeringen. Op grond van artikel 9.2, zevende lid, van de Wet IB 2001 wordt de ingehouden premie volksverzekeringen aangemerkt als verrekenbare voorheffing, indien deze samen met de heffing van loonbelasting in één aanslag is geheven. Dit is het gevolg van het feit dat de loonbelasting en premie volksverzekeringen op grond van artikel 27, tweede lid, van de Wet LB 1964 in één percentage wordt geheven indien de werknemer zowel belasting als premieplichtig is.

De heffing van premies werknemersverzekeringen staat geheel los van de fiscale tariefstructuur van loonbelasting en/of premies volksverzekeringen. Deze premiepercentages worden op grond van delegatiebepalingen in de Wfsv bij ministeriële regeling dan wel door het UWV vastgesteld (art. 27, 28, 37, 38 Wfsv). De premies werknemersverzekeringen worden echter wel samen met de loonheffingen op basis van één loonaangifte geheven (zie hfdst. 6, par. 6.2.1).

Ook de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw staat los van de tariefstructuur voor de loonbelasting en premies volksverzekeringen. Net als bij de premieheffing werknemersverzekeringen, geldt ook hier dat deze heffing wel samen met de andere loonheffingen op basis van één loonaangifte wordt geheven. Het premiepercentage voor de inkomensafhankelijke bijdrage wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (art. 45 Wfsv).

## 5.2 **Tariefstructuur loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen**

### 5.2.1 *Algemeen*

De heffing van loonbelasting en de premieheffing volksverzekeringen vinden sinds 1990 gezamenlijk plaats. Hoofdstuk III van de Wet LB 1964 bevat de bepalingen die betrekking hebben op het van toepassing zijnde tarief voor de loonbelasting. Voor zover het eindheffingsbestanddelen betreft wordt de tariefstructuur bepaald volgens de regels van hoofdstuk V van de Wet LB 1964. De wettelijke bepalingen die aan de tariefstructuur voor de premieheffing volksverzekeringen ten grondslag liggen, zijn opgenomen in artikel 11 van de Wfsv.

Paragraaf 5.2.2.1 gaat in op de tariefstructuur voor de loonbelasting. De tabel bijzondere beloningen wordt afzonderlijk behandeld in paragraaf 5.2.2.2. Paragraaf 5.2.2.3 behandelt het anoniementarief. Tot slot besteed ik in paragraaf 5.2.2.4 aandacht aan de tariefstructuur in geval van (pseudo-)eindheffing.



In paragraaf 5.2.4 komen de heffingskortingen aan de orde. Vervolgens analyseer ik paragraaf 5.2.5 de inpassing van de afdrachtverminderingen in de tariefstructuur. Hoewel deze de tariefstructuur zoals die voor de betreffende werknemer van toepassing is, niet aantast, hebben de afdrachtverminderingen wel invloed op de wig tussen nettoloon en brutoloonkosten. Als zodanig kunnen deze vraag naar arbeid beïnvloeden. Onderzocht wordt hun samenhang met en de inpasbaarheid in de tariefstructuur.

## 5.2.2 *Tariefstructuur loonbelasting*

De loonbelasting en premie volksverzekeringen worden samen geheven aan de hand van het zogenoemde gecombineerde heffingspercentage. Art. 21 Wet LB 1964 definieert dit gecombineerde heffingspercentage als de som van het belastingtarief uit de eerste schijf van artikel 20a van de Wet LB 1964 en de volgens artikel 11 van de Wfsv vastgestelde premiepercentages voor de volksverzekeringen.

De wijze van berekening van het bedrag van de verschuldigde loonbelasting is bepaald in artikel 20 tot en met artikel 21 van de Wet LB 1964. Op grond van artikel 20 van de Wet LB 1964 is de over een loontijdvak van een jaar verschuldigde belasting het bedrag van de over het kalenderjaar berekende belasting op het belastbare loon, verminderd met het bedrag van de heffingskorting voor de loonbelasting (zie par. 5.2.4). De verrekening van de heffingskorting kan er niet toe leiden dat er een teruggaaf ontstaat. Wat onder loon moet worden verstaan is al behandeld in hoofdstuk 4.

### 5.2.2.1 *Loonbelastingtarief*

De tarief tabel die voor de loonbelasting wordt gehanteerd, is dezelfde als die voor de heffing van de inkomstenbelasting wordt gehanteerd (zie par. 5.1.2). Het loonbelastingtarief loopt naar gelang de hoogte van het inkomen op van 1,85% tot 52% (vanaf € 55.694, jaar 2011). De reden dat voor de loonbelasting dezelfde tarief tabel wordt gehanteerd als voor de inkomstenbelasting, is dat de loonbelasting als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert en als zodanig zo veel mogelijk een finale heffing moet zijn. Zie voor het aandeel van de premie volksverzekeringen in de tariefstructuur voor de loonheffingen paragraaf 5.2.3. Om op eenvoudigere wijze de verschuldigde loonbelasting te kunnen bepalen, zijn op grond van artikel 25 van de Wet LB 1964 loonbelasting tabellen opgesteld (zie hfdst. 6, par. 6.2.2).

### 5.2.2.2 *Tabel bijzondere beloningen*

Onder bijzondere beloningen wordt onder andere verstaan: vakantiegeld, overwerkloon, tantièmes, bonussen en loonsverhogingen met terugwerkende kracht. Als gevolg van de progressieve tariefstructuur kunnen dergelijke

loonbestanddelen die slechts incidenteel worden genoten tegen een te hoog tarief worden belast. De reden hiervoor is dat de verschuldigde belasting in beginsel moet worden afgeleid van het totaal genoten loon in het loontijdvak waarin het incidentele voordeel wordt genoten. Om de in te houden loonbelasting over deze incidentele beloningen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de uiteindelijk over die beloning verschuldigde inkomstenbelasting, gelden de loonbelastingtabellen voor bijzondere beloningen (zie art. 26 Wet LB 1964).<sup>1</sup> De indeling van de tabel bijzondere beloningen is dezelfde als de indeling van de tijdvaktabellen (zie hfdst. 2, par. 2.5.2).

### 5.2.2.3 Anoniemtarief

Art. 26b Wet LB 1964 bevat het zogenoemde anoniemtarief dat van toepassing is op loon uitgekeerd aan werknemers ten aanzien van wie de werkgever niet beschikt over de volgens de Wet LB 1964 vereiste persoonlijke gegevens (zie hfdst. 6, par. 6.3.2.1.2). Uit jurisprudentie blijkt dat er sprake is van een anonieme werknemer indien deze *voorafgaand aan de loonbetaling* geen NAW-gegevens of het Burger Service Nummer heeft verstrekt.<sup>2</sup> Dit wordt niet anders als de werkgever achteraf alsnog de gegevens verstrekt.<sup>3</sup> Daarnaast blijkt uit jurisprudentie, dat artikel 26b van de Wet LB 1964 van toepassing is als de verdeling van het loon over werknemers niet bekend is.<sup>4</sup> Ook is het anoniemtarief van toepassing als de werknemer zich op de juiste wijze bekend heeft gemaakt, maar vervolgens (gedeeltelijk) zwart wordt betaald, waarbij het voor de Belastingdienst niet is te achterhalen welk bedrag zwart is ontvangen.<sup>5</sup>

Op grond van artikel 26b van de Wet LB 1964 wordt het tarief voor de loonheffingen gesteld op 52% en wordt geen rekening gehouden met de heffingskortingen, ongeacht de feitelijke hoogte van het genoten loon.<sup>6</sup> Deze bepaling gaat uit van de fictie dat de werknemer tevens premieplichtig is; het 52%-tarief omvat dus tevens de premiecomponent voor de volksverzekeringen. De (veronderstelde) premieplicht is vastgelegd in artikel 6, tweede lid, van de Wfsv; de geoorloofdheid van deze fictieve premieplicht is door de Hoge Raad bevestigd.<sup>7</sup>

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het doel van artikel 26b van de Wet LB 1964 is het verminderen van de animo voor werken in de anonimiteit en het bestrijden van illegale arbeid.<sup>8</sup> Uit de parlementaire geschiedenis blijkt verder dat deze bepaling niet bedoeld is voor gevallen waarin te goeder trouw,

1. *Kamerstukken II 1972/73*, 11 930, nr. 2, rechterkolom.
2. Hof Amsterdam 17 mei 1995, nr. 94/5320, *Infobulletin* 1995/544.
3. HR 11 december 2006, nr. 30.198, *BNB* 1007/115.
4. HR 22 november 1995, nr. 30.797, *BNB* 1996/40.
5. HR 1 mei 2006, nr. 31 170, *BNB* 1996/212.
6. HR 1 mei 1996, nr. 31 070, *BNB* 1996/122, HR 25 januari 1995, nr. 30.161, *BNB* 1995/89.
7. HR 8 december 2006, nr. 41 160, *BNB* 2007/82.
8. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 322, nr. 3, p. 21-22.

maar achteraf ten onrechte, ervan is uitgegaan dat er geen dienstbetrekking aanwezig was.<sup>9</sup> In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de informatieverplichtingen die werkgever en werknemer op grond van de Wet LB 1964 hebben. Daar wordt ook aandacht besteed aan de identificatieplicht en wanneer er sprake is van een anonieme werknemer.

#### 5.2.2.4 (Pseudo-)eindheffing

Naast de heffing van loonbelasting ten laste van de werknemer, kan ook heffing ten laste van de werkgever plaatsvinden, namelijk indien de werknemer gerechtigd is tot zogenoemde (pseudo-)eindheffingsbestanddelen. Aan deze (pseudo-)eindheffingsbestanddelen en de daarop van toepassing zijnde heffingssystematiek wordt aandacht geschonken in hoofdstuk 6 paragraaf 6.2.3. De tariefstructuur voor de eindheffing is opgenomen in hoofdstuk V (heffing van de werkgever) Wet LB 1964. Uit de parlementaire geschiedenis van het Wetsvoorstel excessieve beloningsbestanddelen blijkt dat de wetgever de (pseudo-)eindheffing sinds 1 januari 2009 in een apart hoofdstuk heeft opgenomen om extra te benadrukken dat het om een heffing van een ander subject – de werkgever – gaat dan bij de reguliere heffing van loonbelasting het geval is.<sup>10</sup>

De basis voor het vaststellen van de bij de eindheffing toe te passen tarieven is opgenomen in artikel 31, derde lid, (tabeltarief), respectievelijk artikel 31, vierde lid, (enkelvoudig tarief) van de Wet LB 1964. De nadere regels met betrekking tot het toe te passen tarief zijn opgenomen in artikel 32a van de Wet LB 1964 juncto artikel 6 van de Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990. De tariefstelling voor de pseudo-eindheffing is opgenomen in de afzonderlijke bepalingen van hoofdstuk V, afdeling 2, van de Wet LB 1964.

##### 5.2.2.4.1 Toepassing tabeltarief bij eindheffing

Art. 31, tweede lid, Wet LB 1964 bevat de hoofdregel op grond waarvan eindheffingsloon wordt belast tegen het tabeltarief. Dit tarief is van toepassing op aan naheffing onderworpen eindheffingsloon, loon dat wordt ontvangen bij ernstige knelpunten van tijdelijke aard, enkele aangewezen uitkeringen van publiekrechtelijke aard, belaste vergoedingen voor zover deze niet meer dan € 200 per maand bedragen en op bezwaarlijk te individualiseren loon (zie hfdst. 4).<sup>11</sup>

Bij de toepassing van het tabeltarief wordt er van uitgegaan dat de werknemer het desbetreffende voordeel *netto* heeft genoten, met als gevolg dat het tabeltarief een gebruteerd tarief is. Naast het feit dat de toepassing van het

9. *Kamerstukken II 1984/85*, 18 851, nr. 3, p. 5.

10. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 459, nr. 3, p. 20.

11. Bij naheffing is het tabeltarief van toepassing, tenzij de naheffing betrekking heeft op eindheffingsbestanddelen die aan een lager tarief zijn onderworpen (art. 6 lid 4 Regeling loonbelasting- en premietabellen 1990).

tabeltarief fiscaal technisch juist is, voorkomt brutering dat het voor de werknemer voordeliger is om een loonbestanddeel in de eindheffing in plaats van de reguliere heffing te betrekken, waardoor arbitrageprocessen in de kiem worden gesmoord.<sup>12</sup>

De hoogte van het toe te passen percentage is afhankelijk van het jaarloon van de werknemer voor toepassing van de tabel bijzondere beloningen (zie par. 5.2.2.2), de leeftijd van de werknemer en het al dan niet van toepassing zijn van de loonheffingskorting. Het tabeltarief voor werknemers jonger dan 65 jaar loopt van 49,2% tot 108,3% (2011).<sup>13</sup> Het percentage van 49,2% geldt voor de eerste schijf en gaat uit van de veronderstelling dat het genoten voordeel als nettoloon moet worden beschouwd. De directe brutering leidt tot de volgende berekening:  $\frac{1}{1-33,00\%} \times 33,00\% = 49,2\%$ .

Voor 65-plussers die geboren zijn voor 1947 is het laagste tarief vanwege de vrijstelling voor de AOW premie 15,10% (2011). Net als bij de reguliere heffing ten laste van de werknemer worden ook voor de eindheffing tabellen gepubliceerd met als doel de verschuldigde heffing eenvoudiger te kunnen berekenen. Gezien het feit dat nagenoeg alle werkgevers het loon van de werknemers via (elektronische) salarispakketten verwerken, is het belang van deze tabellen tegenwoordig aanzienlijk minder dan jaren geleden.

Voor aannemers van werk, thuiswerkers, sekswerkers en gelijkgestelden geldt een eindheffingspercentage van 56,20% (indien geen heffingskorting wordt toegepast), respectievelijk 20,40% (indien wel een heffingskorting wordt toegepast), ongeacht de hoogte van het genoten eindheffingsloon (2011). Deze afwijkende tariefstelling voor deze groepen van werknemers komt voort uit het feit dat voor hen in de normale inhoudingsfeer een afwijkende tariefstructuur gold.<sup>14</sup> Voor anonieme werknemers geldt altijd een eindheffingspercentage van 108,30%.

Toepassing van het tabeltarief kan een administratief bewerkelijke activiteit voor werkgevers zijn, aangezien per werknemer bepaald moet worden aan de hand van het jaarloon welk tarief van toepassing is op het eindheffingsbestanddeel, hoe laag de waarde van dit eindheffingsbestanddeel ook is. In bepaalde gevallen kan de mogelijkheid tot toepassing van globale eindheffing (zoals bedoeld in art. 31 lid 10 Wet LB 1964, zie hfdst. 4, par. 4.4.4.1) een administratieve verlichting betekenen. Echter ook bij deze globale eindheffing

12. Zie *Kamerstukken II 2001/02*, 28 371, nr. 3, p. 17-19, waar aandacht aan deze verschuiving van reguliere heffing naar eindheffing wordt geschonken in het kader van de invoering van bepaling op grond waarvan tot maximaal € 200 per maand aan belaste kostenvergoedingen onder de eindheffing gebracht kan worden.

13. Deze percentages worden gecorrigeerd voor werknemers die uitsluitend premieplichtig zijn dan wel belastingplichtig zijn. Deze gecorrigeerde percentages worden in een aparte tabel gepubliceerd. Daarnaast worden er voor anonieme werknemer, aannemers van werk, thuiswerkers, sekswerkers en gelijkgestelden nog afwijkende tarieven vastgesteld.

14. Wijziging regeling loonbelasting- en premietabellen 1990, 18 december 1997, nr. WDB97/576M, *Stcrt.* 1997, 246, p. 31.

dient de werkgever aannemelijk te maken dat toepassing daarvan niet tot een lagere heffing leidt dan toepassing van het tabeltarief op werknemersniveau. Het leveren van dit bewijs vergt daarom berekeningen op werknemersniveau, waardoor materieel gezien geen andere situatie ontstaat dan toepassing van het tabeltarief op grond van de hoofdregel. Daarbij komt dat voor de meeste loonbestanddelen – zeker bij naheffing – geldt dat voor de naheffing van premies werknemersverzekeringen berekening op werknemersniveau vereist is, omdat het nageheven loon op werknemersniveau in de polisadministratie moet worden opgenomen om als grondslag voor de uitkeringen te kunnen dienen (zie par. 5.4.1.1).

#### 5.2.2.4.2 Toepassing enkelvoudig tarief bij eindheffing

Naast het hiervoor behandelde tabeltarief geldt er voor een aantal eindheffingsbestanddelen een enkelvoudig tarief. Het betreft de op grond van artikel 84 van de Uitv.reg. LB 2001 aangewezen eindheffingsbestanddelen met een bestemmingskarakter (zie hfdst. 4). Het voor deze loonbestanddelen van toepassing zijnde tarief is identiek aan de in paragraaf 5.2.2.1 behandelde tariefstructuur bij reguliere heffing van de werknemer. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat bewust een onderscheid is gemaakt tussen situaties waarbij brutering (toepassing tabeltarief) gewenst blijft om te voorkomen dat de heffing goedkoper wordt dan reguliere heffing en situaties waarin de brutering achterwege kan blijven (het hier bedoelde enkelvoudig tarief).<sup>15</sup> Het afzien van brutering in de gevallen waarin het enkelvoudige tarief mag worden toegepast, kan volgens de parlementaire geschiedenis worden beschouwd als een tegenwicht voor het in deze gevallen steeds waarden op de waarde in het economische verkeer.<sup>16</sup> Ingeval heffing van de werknemer zou hebben plaatsgevonden, zou mogelijk van de besparingswaarde kunnen zijn uitgegaan. Daarnaast blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat met toepassing van het enkelvoudige tarief op een evenwichtige wijze tegemoet gekomen is aan het gegeven dat de desbetreffende vormen van loon maatschappelijk gezien duidelijk niet als vrij besteedbaar inkomen worden ervaren.<sup>17</sup>

#### 5.2.2.4.3 Enkele afwijkende percentages bij eindheffing

Voor enkele vormen van eindheffingsloon is een afzonderlijk tarief van toepassing. Op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel c, van de Wet LB 1964 geldt voor spaarloon een eindheffingstarief van 25% en op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel g, van de Wet LB 1964 voor geschenken met een maximale waarde van € 70 een tarief van 20%.

15. *Kamerstukken II 1996/97, 25051, nr. 3, p. 28.*

16. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 7, p. 26.*

17. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 7, p. 34.*

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat het spaarloon destijds primair is ingevoerd om bij te dragen aan een gematigde loonontwikkeling en dat spaarloon vooral is bedoeld voor de modale werknemer.<sup>18</sup> Blijkbaar dient het verlaagde eindheffingstarief in het licht van deze wens tot loonkostenmatiging te worden gezien (bij invoering bedroeg het tarief 15%). In de parlementaire geschiedenis heb ik geen directe motivatie kunnen vinden voor de toepassing van het bijzondere eindheffingstarief voor de geschenkenregeling. Waarschijnlijk geldt ook hier wat hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de toepassing van het enkelvoudige tarief. Het verlaagde tarief geldt als een tegenwicht voor het in deze gevallen steeds waarden op de waarde in het economische verkeer in plaats van tegen de besparingswaarde.<sup>19</sup>

Een vreemde eend in de bijt is de eindheffing die wordt toegepast bij de voor privédoeleinden ter beschikking gestelde bestelauto, die vanwege zijn aard doorlopend afwisselend wordt gebruikt door ten minste twee werknemers (zie hfdst. 4, par. 4.4.4.1.2). De werkgever kan in een dergelijk geval volstaan om per kwalificerende bestelauto op jaarbasis een bedrag van € 300 aan eindheffing in aanmerking te nemen. De waardering van het privévoordeel staat daarmee los van de waarde van de bestelauto, het loon van de werknemer en het werkelijke privégebruik. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat voor deze praktische oplossing is gekozen omdat in dergelijke gevallen moeilijk is vast te stellen of, en aan wie, die bestelauto voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld.<sup>20</sup>

#### 5.2.2.4.4 *Tarieven bij pseudo-eindheffing*

Sinds 1 januari 2006 gelden er afwijkende percentages voor pseudo-eindheffingsbestanddelen. Doel van deze extra heffing ten laste van de werkgever op het tevens bij de werknemer belaste voordeel is het ontmoedigen van maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen in het beloningsbeleid (zie hfdst. 4, par. 4.4.4.2).

VUT-regelingen zoals bedoeld in artikel 32ba van de Wet LB 1964 worden belast met een pseudo-eindheffing van 52%. De totale belastingdruk op een VUT-uitkering bedraagt daarmee maximaal 104%. Naast de dubbele heffing over de uitkering, zijn de eventuele eigen bijdragen die werknemers aan dergelijke VUT-regelingen betalen per 1 januari 2011 volledig van aftrek uitgesloten. Er bestaat in zoverre drievoudige heffing.<sup>21</sup>

Daarnaast worden sinds 1 januari 2009 excessieve vertrekvergoedingen – zoals bedoeld in artikel 32bb van de Wet LB 1964 – aan een pseudo-eindheffing van 30% onderworpen. Als gevolg van het feit dat de werknemer over dezelfde

18. *Kamerstukken II 2001/02*, 26 727, nr. 19, p. 21.

19. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 051, nr. 7, p. 26.

20. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 306, nr. 40, p. 1-3.

21. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 5.4.3.1.1.

vergoeding ook volledig in de heffing wordt betrokken, bedraagt de uiteindelijke belastendruk op dit voordeel 82%.

Tot slot is met ingang van 1 januari 2010 het systeem van de pseudo-eindheffing toegepast op excessieve pensioendotaties, zoals bedoeld in artikel 32bc van de Wet LB 1964. De werkgever is over een forfaitair bepaalde backserviceverplichting een pseudo-eindheffing van 15% verschuldigd. De pensioenregeling valt daarnaast volledig onder het bereik van hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964, zodat de werknemer progressief belast wordt over de te ontvangen uitkeringen. Door deze dubbele heffing kan de totale druk oplopen tot 67%. Dietvorst c.s. constateren dat de gehanteerde forfaitaire berekeningsmethode arbitrair is en in veel gevallen tot een veel hogere heffing leidt dan wanneer de daadwerkelijke backserviceverplichting in aanmerking zou worden genomen.<sup>22</sup> De effectieve druk zal dus in veel gevallen waarschijnlijk hoger zijn dan de hiervoor vermelde 67%.

#### 5.2.2.4.5 *Tarief bij toepassing werkkostenregeling*

Met ingang van 1 januari 2011 kan de werkgever de werkkostenregeling toepassen in plaats van het wettelijke regime voor vrije vergoedingen en verstrekkingen. Vanaf 1 januari 2014 vervalt deze keuzeregeling en wordt de werkkostenregeling de enige regeling voor kostenvergoedingen (zie hfdst. 4, par. 4.3.2.8.5).

Voor zover onder de werkkostenregeling het 1,4%-forfait wordt overschreden (en de vergoeding niet onder de gerichte vrijstelling kan worden gebracht) wordt de vergoeding of verstrekking verplicht als eindheffingsloon aangemerkt, waarover een heffing van 80% verschuldigd is (art. 31a lid 2 Wet LB 1964). Ook dit percentage houdt verband met het feit dat nettoloon wordt gebruteerd.

Gevolg van het feit dat de belaste vergoedingen en verstrekkingen verplicht als eindheffingsloon worden aangemerkt is, dat deze loonbestanddelen geen onderdeel uitmaken van de grondslag voor de premieheffing sociale verzekeringen. Daarnaast vallen ze ook niet in de grondslag voor het bepalen van het uitkeringsloon.

### 5.2.3 *Tariefstructuur volksverzekeringen*

Op grond van artikel 8, derde lid, van de Wfsv is de heffingsgrondslag voor de premieheffing volksverzekeringen gemaximeerd op de grens van de tweede tariefschijf die voor de heffing van de inkomstenbelasting en loonbelasting geldt (2011: € 33.486). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat bij dit maximum is aangesloten vanuit de gedachte dat er – rekening houdend met de

22. G.J.B. Dietvorst en B. Starink, 'Aanpak excessieve pensioenen en vertrekvergoedingen: effectief of symboliek?', *WFR* 2008/739.

verhouding tussen premie en prestatie – een zekere beperking in de solidariteit bij de betaling van de premie volksverzekeringen moet zijn.<sup>23</sup>

#### 5.2.3.1 *Tarief voor werknemers jonger dan 65 jaar*

De premie voor de volksverzekeringen is samengesteld uit de verschillende percentages voor de AOW, Anw en AWBZ. Hierdoor zal het van toepassing zijnde percentage afhangen van de vraag voor welke volksverzekeringen iemand verzekerd is. Het premiebedrag voor de volksverzekeringen wordt vervolgens verminderd met de voor de premieplichtige toepasselijke heffingskorting voor de volksverzekeringen (zie par. 5.2.4).

Art. 11 Wfsv bepaalt de wijze waarop de premiepercentages voor de verschillende volksverzekeringen worden vastgesteld. De percentages voor AOW en Anw worden op grond van artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wfsv jaarlijks vastgesteld door de Minister van SZW. Artikel 11, eerste lid, van de Wfsv bepaalt dat het premiepercentage voor de AOW maximaal 18,25% mag bedragen. Dit maximumpercentage is het gevolg van de nota Werken aan zekerheid, waarin in het kader van een toekomstanalyse van de oudedagsvoorziening aandacht is besteed aan de betaalbaarheid van de AOW.<sup>24</sup> Uit de nota kan worden afgeleid dat de maximering van de tarieven (belasting en premies volksverzekeringen) in de verschillende schijven als een gegeven moet worden beschouwd vanwege het feit dat de wetgever qua tariefstructuur internationaal 'niet te ver uit de pas wil lopen'.<sup>25</sup>

Het percentage voor de AWBZ wordt op grond van artikel 11, derde lid, van de Wfsv jaarlijks vastgesteld door de Minister van VWS in overeenstemming met de Minister van SZW. Indien een premiewijziging plaatsvindt op een andere datum dan 1 januari, wordt op grond van artikel 11, vierde lid, van de Wfsv de mogelijkheid geboden nadere regels te stellen voor de wijze van berekening van de premie volksverzekeringen.

Art. 10, tweede lid, Wfsv regelt de premievrijstelling voor 65-plussers. Deze premievrijstelling geldt vanaf de eerste dag van de maand waarin de verzekerde 65 jaar wordt. Vanaf dat moment geldt een verlaagd percentage voor de premie volksverzekeringen. Voor zover het inkomen aan de heffing van loonbelasting is onderworpen is voor dit verlaagde tarief een aparte tabel vastgesteld (zie par. 5.2.3.2).<sup>26</sup>

23. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 010, nr. 1-2, p. 30.

24. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 010, nr. 2.

25. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 010, nr. 2, p. 33. Het gemaximeerde percentage voor de AOW komt voort uit het feit dat het premiepercentage van 1996 als richtsnoer is genomen.

26. Voor de heffing in de aanslagsfeer moet een tijdsevenredige herleiding van het tarief plaats vinden. Deze herleidingsregel is opgenomen in art. 2.7 Regeling Wfsv.



### 5.2.3.2 *Tarief voor werknemers van 65 jaar en ouder*

Voor verzekerde 65-plusser geldt een afzonderlijk premietarief. Voor hen geldt een significant lager tarief in de eerste twee schijven. Dit lagere tarief wordt veroorzaakt doordat werknemers vanaf hun 65<sup>e</sup> thans geen premie meer verschuldigd zijn voor de AOW (zie hfdst. 3, par. 3.2.3.1).

Met ingang van 2010 is echter de zogenoemde *houdbaarheidsbijdrage* ingevoerd. De reden voor invoering van deze bijdrage is extra middelen te zoeken om de kosten voor de gevolgen van de vergrijzing financierbaar te houden.<sup>27</sup> Doel is een meer gelijkmatige verdeling van de vergrijzingskosten tussen ouderen en jongeren te bereiken. De houdbaarheidsbijdrage is – vanwege het feit dat een verzekerde/belastingplichtige eerder van de tweede in de derde tariefschijf valt – aan te merken als een begin van fiscalisering van de AOW.

Om te bewerkstelligen dat de AOW financierbaar blijft, wordt met ingang van 2011 de bovengrens van de tweede schijf niet langer volledig, maar voor slechts 75% geïndexeerd voor inflatie.<sup>28</sup> Als gevolg hiervan valt een belastingplichtige eerder in de derde tariefschijf, die uitsluitend uit een belastingcomponent bestaat. De houdbaarheidsbijdrage bestaat dan uit het verschil in tarief tussen de tweede en derde schijf over het gedeelte van het belastbare loon dat als gevolg van de onvolledige indexatie in de derde schijf gaat vallen. De wetgever heeft het effect van deze maatregel voor de belasting-/premieplichtigen begroot op maximaal € 52 in 2011 tot maximaal € 950 in 2030. Met deze maatregel is – zoals gezegd – in feite een begin gemaakt met de fiscalisering van de AOW (zie par. 5.6.3.1).<sup>29</sup>

Overigens zal deze houdbaarheidsbijdrage als gevolg van de netto-nettokoppeling van de AOW effectief gezien alleen geheven worden van degenen met een aanvullend pensioen en uiteraard alleen voor zover het totale inkomen de box I het maximum van de tweede tariefschijf overstijgt. De houdbaarheidsbijdrage wordt niet geheven van degenen die op 1 januari 2011 65 jaar of ouder zijn. De wetgever heeft ervoor gekozen deze groep volledig uit te zonderen van de houdbaarheidsbijdrage, omdat deze groep redelijkerwijs niet meer de mogelijkheid heeft gehad te anticiperen op de invoering van de houdbaarheidsbijdrage.<sup>30</sup> Consequentie van deze uitzondering is dat voor personen die voor 1 januari 1946 geboren zijn ten opzichte van de overigen een aparte tarieftabel met een afwijkende lengte van de tweede schijf geldt (art. 20b Wet LB 1964).

27. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 704, nr. 3, p. 2. Tussen nu en 2040 stijgt het aantal gepensioneerden van 20% naar ongeveer 50%.

28. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 704, nr. 3, p. 11-13.

29. Tot dezelfde conclusie komt de RvS in *Kamerstukken II 2008/09*, nr. 4, p. 2.

30. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 704, nr. 3, p. 13.

#### 5.2.3.2.1 AWBZ-premie voor in buitenland wonende personen

Voor personen die als gevolg van artikel 69 Zvw juncto artikel 21 van het BUB 1999 premieplichtig zijn voor de AWBZ geldt een afzonderlijke regeling. Het betreft in het buitenland wonende personen die met toepassing van EU Vo. 883/2004 of een Verdrag inzake sociale zekerheid recht hebben op (vergoeding van kosten van) zorg in hun woonland. Zij zijn echter premieplichtig in Nederland indien zij vanuit Nederland een pensioen ontvangen. Voor hen wordt de hoogte van de premie AWBZ bepaald op basis van het zorgpakket dat zij in het woonland ontvangen.

Bij de invoering van de Zvw was de hoogte van deze AWBZ-premie voor deze groep verzekerden gesteld op 70% van de reguliere AWBZ-premie, ongeacht de omvang van het zorgpakket waarop zij in hun woonland een beroep konden doen. Uit jurisprudentie blijkt dat een gelijke premie voor alle verdragsgerechtigden een niet aanvaardbare gelijke behandeling van ongelijke gevallen inhoudt.<sup>31</sup> Als gevolg van deze uitspraak is de verschuldigde premie thans gekoppeld aan de kosten van het zorgpakket in het woonland. Uit de toelichting op de wijziging Regeling Zvw valt af te leiden dat de AWBZ-premie wordt bepaald met behulp van een woonlandfactor.<sup>32</sup> Indien de gemiddelde kosten in het woonland bijvoorbeeld 80% van de zorgkosten bedragen in Nederland, dan is de verschuldigde premie 80% van de verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, de AWBZ-premie en de nominale premie die verschuldigd zou zijn indien de betrokkene volledig in Nederland zou wonen. Deze woonlandfactoren worden jaarlijks gepubliceerd door de Minister van VWS.<sup>33</sup> Zie eveneens paragraaf 5.3.2 met betrekking tot deze personen onder de Zvw.

#### 5.2.4 Heffingskortingen

Naast de tariefstructuur bestaat er ook een samenhang tussen de loonheffingen en de inkomstenbelasting op het gebied van de van toepassing zijnde heffingskortingen. De standaardheffingskorting wordt op grond van artikel 8.3 tot en met artikel 8.6 van de Wet IB 2001 gesplitst in een belastingdeel en een premiedeel (zie hierna).<sup>34</sup> In artikel 2.7 van de Wet IB 2001 wordt bepaald of de belastingplichtige recht heeft op het belastingdeel van de heffingskortingen. Artikel 12 van de Wfsv bepaalt of de premieplichtige recht heeft op het

31. Rb. 's-Gravenhage 31 maart 2006, nr. KG06/125, V-N 2006/21.17.

32. Ministeriële regeling VWS, 20 november 2008, nr. Z/VV-2893882, V-N 2009/4.6.8.

33. Laatstelijk bij ministeriële regeling VWS, 20 november 2008, nr. Z/VV-2893882, V-N 2009/4.6.8.

34. In art. 8.7 Wet IB 2001 zijn enkele bijzondere herleidingsregels gegeven voor de verdeling van bepaalde heffingskortingen voor de situatie waarin de belastingplichtige in de loop van het jaar 65 jaar wordt.

premiedeel van de heffingskortingen.<sup>35</sup> Hoewel het wettelijk is uitgesloten dat de heffingskorting inkomstenbelasting wordt verrekend met de verschuldigde premie volksverzekeringen, is dit door middel van goedkeurend beleid wel toegestaan.<sup>36</sup> Voorwaarde is wel dat de gecombineerde heffing hoger is dan de gecombineerde heffingskorting. Materieel vindt er als het ware toch verrekening plaats.

Anders dan vóór de invoering van de Belastingherziening 2001 het geval was, wordt er in de loonbelasting geen rekening gehouden met de persoonlijke of gezinssituatie van de werknemer. De achtergrond hiervan is het voorkomen dat de inhoudingsplichtige wordt geconfronteerd met administratieve lasten die het gevolg zijn van aangelegenheden die in de privésfeer van de werknemer liggen.<sup>37</sup> Gevolg hiervan is dat van de dertien heffingskortingen die in de inkomstenbelasting van toepassing zijn, er 'slechts' zes binnen de loonbelasting in aanmerking worden genomen. De benadering om geen 'persoonlijke aangelegenheden' in de loonbelasting te betrekken ligt in lijn met het in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.4.2 geformuleerde uitgangspunt dat in de loonsomheffing alleen die zaken mogen worden opgenomen die direct uit de werkgevers-werknemersrelatie voortvloeien. Persoonlijke heffingskortingen voldoen niet aan dat criterium. Deze zes heffingskortingen worden aangeduid als de *standaardheffingskorting*, die is opgenomen in artikel 21c van de Wet LB 1964. Gevolg van de toepassing van de heffingskortingen is dat de werknemer effectief bezien over het eerste deel van zijn loon feitelijk geen heffing verschuldigd is. Indien bijvoorbeeld alleen recht bestaat op de algemene heffingskorting is dat voor het jaar 2011 het geval tot een inkomen van € 6.021 ( $\text{€ } 1.987 /_{0,33}$ ) feitelijk geen loonheffing verschuldigd is.<sup>38</sup>

Hiervóór is opgemerkt dat de heffingskortingen worden opgedeeld in een belasting- en een premiedeel. In dit verband wordt in artikel 21 van de Wet LB 1964 het begrip 'gecombineerde heffingskorting' gedefinieerd.<sup>39</sup> Het deel van de heffingskorting dat betrekking heeft op de loonbelasting wordt gedefinieerd in artikel 21a van de Wet LB 1964, het deel dat betrekking heeft op de premie volksverzekeringen in artikel 12 van de Wfsv. Iedere verzekerde voor de volksverzekeringen heeft daarom recht op het premiedeel van de standaardheffingskorting indien en voor zover hij verzekerd is voor de volksverzekeringen. Zo hebben 65-plussers geen recht op het deel van de heffingskorting dat betrekking heeft op het AOW-deel van de premie.

35. Het bedrag van de verschuldigde loon-, respectievelijk inkomstenbelasting wordt echter verminderd met de heffingskorting voor de volksverzekeringen, indien de premieplichtige de volgens art. 12 Wfsv berekende heffingskorting niet volledig kan verrekenen met de op grond van art. 10 Wfsv berekende premie volksverzekeringen.
36. Besluit 1 februari 2006, nr. CPP2006/195M, V-N 2006/11.7. Met de redactie van V-N ben ik van mening dat goedkeuringen met dergelijke vergaande afwijkingen van de wettelijke systematiek niet in een besluit maar in de wet zelf verankerd moeten worden.
37. *Kamerstukken II* 1999/00, 26 728, nr. 3, p. 42.
38. Voor 65-plussers ligt die grens bij € 5.948 (€ 925/15,55%).
39. *Kamerstukken II* 1999/00, 26 728, nr. 3, p. 41.

Voor de opsplitsing van de heffingskortingen in een belastingdeel en een premiedeel wordt aangesloten bij de verhouding zoals die bestaat bij het tarief van de eerste schijf van de tarieftabel. Als gevolg hiervan ziet in 2011 voor een werknemer die jonger is dan 65 jaar ongeveer 5,6% ( $1,85\%/0,33$ ) van het bedrag van de heffingskortingen op de loonbelasting en 94,4% ( $31,15\%/0,33$ ) op de premie volksverzekeringen. Voor een 65-plusser ligt de verhouding op 12% voor de loonbelasting en 88% voor de premie volksverzekeringen. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat dit onderscheid geen verboden discriminatie oplevert tussen wel- en niet-premieplichtigen.<sup>40</sup>

Het bedrag van de in aanmerking te nemen heffingskorting voor de loonheffingen is maximaal het bedrag aan de verschuldigde loonheffing over het loontijdvak van een jaar.<sup>41</sup> Verder geldt dat, indien een werknemer in een loontijdvak loon geniet uit een of meer (vroegere) dienstbetrekkingen, hij slechts bij één werkgever de heffingskortingen kan toepassen (art. 23 Wet LB 1964). Tot slot wordt in artikel 24 van de Wet LB 1964 bepaald dat de feitelijke situatie op het moment van inhouding beslissend is voor de hoogte van de toe te passen heffingskortingen. Dit kan tot gevolg hebben dat eventueel een niet, of te veel, toegepaste loonheffingskorting achteraf bij de heffing van inkomstenbelasting moet worden gecorrigeerd. Een uitzondering bestaat voor de (alleenstaande) ouderenkorting waarvoor de feitelijke situatie aan het einde van de kalendermaand waarin de belasting moet worden ingehouden bepalend is.

### 5.2.5 Afdrachtverminderingen

De WVA is in 1996 ingevoerd met als doel de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie te bevorderen. De loonkosten van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn volgens de wetgever relatief hoog ten opzichte van de arbeidsproductiviteit.<sup>42</sup> Het doel van de afdrachtverminderingen is om – als een soort loonkostensubsidie – de verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit te verbeteren. De WVA bevat een aantal regelingen op grond waarvan de in een tijdvak af te dragen loonbelasting en premie volksverzekeringen wordt verminderd.<sup>43</sup> Art. 3 WVA onderscheidt thans de afdrachtvermindering onderwijs, de afdrachtvermindering zeevaart en de afdrachtvermindering S&O. In artikel 5 van de WVA is bepaald hoe hoog de

40. HR 26 november 2004, nr. 39 444, BNB 2005/119.

41. Kamerstukken II 1999/00, 26 728, nr. 3, p. 41.

42. Kamerstukken II 1995/96, 24 458, nr. 3, p. 1. In de parlementaire geschiedenis wordt opgemerkt dat de invoering van de afdrachtverminderingen een onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen om de werkgelegenheid te bevorderen.

43. In art. 3 lid 2 WVA is bepaald dat de S&O-afdachtvermindering alleen verrekenbaar is met de loonbelasting. Deze bepaling heeft echter alleen betrekking op de toedeling door de Belastingdienst van de afdrachtvermindering over de belasting respectievelijk de premie volksverzekeringen. Op grond van art. 3 lid 3 WVA wordt vervolgens geëffectueerd dat →

afdrachtvermindering is die de werkgever per kwalificerende werknemer kan toepassen.<sup>44</sup>

Voor elke werknemer die aan de voorwaarden voldoet, mag de werkgever de desbetreffende afdrachtvermindering in mindering brengen op het totaal door hem in een tijdvak af te dragen loonheffing. Om redenen van uitvoerbaarheid en om de mogelijkheid te creëren dat de verminderingen ook ten volle kunnen worden benut indien de voor een individuele werknemer af te dragen loonheffing niet toereikend is, is gekozen voor verrekening met het in een tijdvak totaal af te dragen loonheffing.<sup>45</sup> Onder de totaal af te dragen loonheffing wordt verstaan de van de werknemers ingehouden loonheffing en de van de werkgever geheven eindheffing.<sup>46</sup> Opmerkelijk is echter dat er in de winstsfeer geen bepaling is opgenomen op grond waarvan het voordeel dat de werkgever met de afdrachtvermindering realiseert buiten de winst blijft. Gevolg hiervan is dat een deel van het geclaimde voordeel via de heffing van inkomstenbelasting/vennootschapsbelasting weer teniet wordt gedaan, waardoor de effectiviteit van de afdrachtverminderingen wordt aangetast. Anderzijds blijft voor de werknemer het reguliere inhoudingregime van toepassing, zodat hij de loonheffing ten volle met zijn aangifte inkomstenbelasting kan verrekenen en zijn nettoloon door toepassing van de afdrachtverminderingen niet wijzigt.

De uitvoering van de WVA maakt deel uit van het wettelijke systeem van de loonbelasting.<sup>47</sup> Gevolg hiervan is dat volgens de normale regels loonaangifte moet worden gedaan van de af te dragen loonbelasting en premie volksverzekeringen, waarbij de afdrachtvermindering een negatieve component is. In zoverre hebben ze een negatief effect op de totale belasting- en premieopbrengst. Aangezien de werkgever de afdrachtvermindering kan effectueren, zonder dat dit een effect heeft op de te verrekenen loonheffing van de werknemer, kan gesteld worden dat de afdrachtverminderingen geen effect hebben op het gemiddelde belasting/premietarief dat voor de betreffende werknemer geldt. Uit deze systematiek blijkt dat de afdrachtvermindering te beschouwen is als een loonkostensubsidie voor de werkgever.<sup>48</sup> De wetgever heeft gekozen voor de systematiek van afdrachtverminderingen, omdat deze systematiek zich volgens hem goed leent voor een gedifferentieerde lastenverlichting op

→ de werkgever deze afdrachtvermindering wel met alle ingehouden loonheffing kan verrekenen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze omslachtige opzet is gekozen om de praktische hanteerbaarheid voor werkgevers te waarborgen. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 3, p. 16.

44. In Besluit van 4 juli 2007, nr. CPP2007/732M, V-N 2007/33.17 gaat de Staatssecretaris van Financiën in op de wijze van berekening van de afdrachtvermindering bij een deeltijdfunctie.

45. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 3, p. 16.

46. E.P.J. Dankaart, M.L. Kawka en G.J. van Meulbregt, *De nieuwe loon- en eindheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1997, p. 68.

47. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 3, p. 17.

48. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 5, p. 17 zegt dat het doel van de fiscale faciliteit is het aantal leenarbeidsplaatsen te verruimen door vermindering van de werkgeverslasten.

arbeid.<sup>49</sup> In de afgelopen jaren is het nodige onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de thans nog bestaande afdrachtverminderingen.

Zo is ten aanzien van de afdrachtvermindering onderwijs geconcludeerd dat deze niet effectief is. Bij de vormgeving van de afdrachtvermindering onderwijs is getracht de belemmerende werking van de arbeidskosten bij de totstandkoming van leerplaatsen te ondervangen, waarbij ook rekening wordt gehouden met het feit dat het gaat om personen in opleiding.<sup>50</sup> Uit de literatuur valt op te maken dat de afdrachtvermindering onderwijs wat betreft het leerlingwezen niet doeltreffend en doelmatig is, zodat deze maatregel zou moeten worden heroverwogen.<sup>51</sup> De regeling is niet doeltreffend omdat de regeling een gering effect heeft op het aantal leerarbeidsplaatsen. De regeling is niet doelmatig omdat ook sectoren waarin geen tekort aan leerarbeidsplaatsen bestaat, gebruik van de regeling kunnen maken.<sup>52</sup> Eenzelfde conclusie is te trekken uit de door het SEOR uitgevoerde evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs.<sup>53</sup> Zij concluderen dat bij de keuze van het aantal leerplekken de eigen toekomstige personeelsvoorziening van cruciaal belang is en niet een fiscale faciliteit. Verder blijkt uit hun veldonderzoek dat – hoewel de administratieve lasten laag zijn en er weinig uitvoeringsproblemen worden geconstateerd – het effect van de afdrachtvermindering onderwijs laag is.

Eenzelfde conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de afdrachtvermindering zeevaart. Deze afdrachtvermindering beoogt de loonkosten van de Nederlandse scheepvaart te verlichten en bij te dragen aan verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaartondernemingen.<sup>54</sup> Recent heeft de wetgever echter geconstateerd dat de afdrachtvermindering zeevaart vooral een instrument is dat een effect heeft op de vraag naar zeelieden en zich niet richt op de aanbodzijde van de vraag. Aan de aanbodzijde doet zich volgens de wetgever nu juist een knelpunt voor, zodat hij van mening is dat uitbreiding van de afdrachtvermindering zeevaart niet het geëigende middel is om de concurrentiepositie van de Nederlandse rederijen te verbeteren.<sup>55</sup>

De enige afdrachtvermindering die – gegeven zijn huidige vorm – effectief is, is de afdrachtvermindering S&O. Het doel van deze afdrachtvermindering is om via een fiscaal instrument de loonkosten te verlagen om zodoende S&O-werkzaamheden te stimuleren, teneinde de Nederlandse kennisinfrastructuur

49. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 3, p. 2.

50. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 458, nr. 3, p. 10.

51. M. Berkenbos, P. van Putten en E. Derwisj, 'Zeven redenen om de fiscale faciliteit leerlingwezen te heroverwegen', *WFR* 1998/1119.

52. EIM, Afdrachtvermindering onderwijs, effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, p. 15. e.v.

53. SEOR, *Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs van de WVA*, februari 2007, p. 65-68.

54. Brief Staatssecretaris van Financiën van 3 juni 2008, nr. AFP 2008/00414, V-N 2008/2008/28.8. De afdrachtvermindering zeevaart is een door de Europese Commissie toegestane steunmaatregel.

55. Brief Staatssecretaris van Financiën, 8 juni 2009, nr. DB 2009/00225M, V-N 2009/28.9.

in internationaal verband te versterken.<sup>56</sup> Uit een evaluatie van het EIM valt af te leiden dat de afdrachtvermindering S&O doelmatig is, aangezien de private uitgaven aan S&O als gevolg van de faciliteit zijn verhoogd.<sup>57</sup>

### 5.3 Tariefstelling Zvw

#### 5.3.1 Algemeen

De financiering van de Zvw vindt plaats aan de hand van de heffing van een nominale premie, een inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en een Rijksbijdrage. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Zvw uitgaat van een lastendeekkende premie.<sup>58</sup> Iedere verzekerde van 18 jaar en ouder is een door de verzekeraar vastgestelde nominale premie verschuldigd. Deze nominale premie is niet afhankelijk van het inkomen van de premieplichtige.<sup>59</sup> De nominale premie heeft als doel in twee opzichten een prikkel af te geven voor een doelmatige zorgverlening.<sup>60</sup> In de eerste plaats moet deze nominale premie de verzekeraars ertoe bewegen zich door doelmatig te werken qua prijsstelling concurrerend in de markt op te treden. Anderzijds dient deze nominale premie om verzekerden direct te confronteren met de kosten van de zorg, zodat zij kritischer worden ten aanzien van de prijs/kwaliteitverhouding.

De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw – en de verplichting tot vergoeding daarvan door de werkgever – komt voort uit de verdeling van de ziektekostenpremie die op grond van de Zfw gold. Met de invoering van de Zvw is deze verhouding zo veel mogelijk in stand gelaten, onder andere om inkomensfluctuaties te voorkomen.<sup>61</sup>

Als gevolg van de vereveningsregeling die voor de Zvw geldt, moet 50% van de totale premielast (dit is het totaal aan zorgkosten dat ten laste van de Zvw komt verminderd met de Rijksbijdrage en het eigen risico van de individuen) door middel van de nominale premie worden opgebracht.<sup>62</sup> De andere 50% van de totale premielast wordt door middel van de door de Belastingdienst te heffen inkomensafhankelijke bijdrage bijeen gebracht. Indien achteraf blijkt

56. *Kamerstukken II 2000/01, 27 431, nr. 3, p. 11.*

57. EIM, *Evaluatie WBSO 2001 – 2005, effecten, doelgroepbereik en uitvoering*, Zoetermeer, maart 2007. Aangezien de WBSO de voorloper van de huidige afdrachtvermindering S&O is, zijn de conclusies van het EIM ook voor de huidige afdrachtvermindering bruikbaar.

58. *Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 64.*

59. In het kader van deze nominale premie wordt jaarlijks door de overheid een rekenpremie gepubliceerd, die een indicatie geeft van de gemiddelde premie die de verzekeraars aan hun cliënten in rekening moeten brengen ten einde een kostendekkend resultaat te krijgen.

60. *Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 46-47.*

61. *Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 48.*

62. Het kan voorkomen dat verzekeraars als gevolg van de acceptatieplicht een onevenredig groot aantal slechte risico's in hun portefeuille krijgen. Om te voorkomen dat er voor deze verzekeraar een onacceptabel financieel nadeel voortvloeit, wordt via de vereveningsregeling de financiële gevolgen van deze risico's zo goed mogelijk verevend. Zie voor een uitleg van dit vereveningssysteem *Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 49-51.*

dat de inkomensafhankelijke bijdrage niet de helft van de totale premielast dekt, dan wordt dat in het daaropvolgende jaar gecorrigeerd.<sup>63</sup> De Rijksbijdrage is vooral bedoeld om de kosten van de verzekerden tot 18 jaar te dekken. Van de bovengenoemde drie financieringsbronnen van de Zvw valt alleen de inkomensafhankelijke Zvw bijdrage binnen het bereik van dit onderzoek.

### 5.3.2 Vaststelling verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw

De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt geheven over het bijdrage-inkomen zoals vastgesteld bij artikel 42 van de Zvw (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.3). Het tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (art. 45 lid 2 Zvw). Vervolgens kan op grond van artikel 45, derde lid, van de Zvw het van toepassing zijnde tarief naar inkomensbestanddelen worden gedifferentieerd. Voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw geldt voor 2011 een regulier (7,75%), een verlaagd (5,65%) en een nihiltarief. Op grond van deze bepaling is een regulier tarief vastgesteld voor het bijdrage-inkomen waarover op grond van artikel 46 van de Zvw recht bestaat op een vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage (zie par. 5.3.2.1) en een verlaagd tarief voor het bijdrage-inkomen waarvoor geen recht op een vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw bestaat (zie par. 5.3.2.2). Tot slot is voor enkele groepen een nihiltarief vastgesteld (zie par. 5.3.2.3). Indien een werknemer verschillende soorten loon van de werkgever geniet, kan het voorkomen dat de werkgever ten aanzien van die werknemer verschillende percentages inkomensafhankelijke bijdrage Zvw moet toepassen.

#### 5.3.2.1 Het reguliere bijdragepercentage als hoofdregel

In paragraaf 5.3.1 is geconcludeerd dat de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw – en de vergoeding daarvan door de werkgever – voortkomt uit de verdeling van de ziektekostenpremie die op grond van de Zfw gold. Het bijdrage percentage wordt op grond van artikel 45, eerste lid, van de Zvw door de Minister van VWS in overeenstemming met de Minister van SZW en de Minister van Financiën vastgesteld. Voor 2010 is het reguliere bijdragepercentage gesteld op 7,75%. Het reguliere tarief is van toepassing op het bijdrage-inkomen waarover de werkgever op grond van artikel 46 van de Zvw verplicht is de inkomensafhankelijke bijdrage aan de werknemer te vergoeden (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.3). Naast het loon dat aan de loonbelasting is onderworpen, vallen hier bijvoorbeeld ook onder de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen. Daarnaast is het reguliere tarief van toepassing op AOW-uitkeringen, zonder dat er een recht op vergoeding bestaat van de inkomensafhankelijke bijdrage. Als gevolg

63. *Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 154.*



van de netto-nettokoppeling wordt de AOW-uitkering echter zodanig verhoogd, dat de genietter van deze uitkering er uiteindelijk niets van merkt.

Als gevolg van de voorstellen uit de WUL 2010 zal met ingang van 2011 of 2012 voor AOW-uitkeringen het verlaagde tarief (zie hierna) gaan gelden.<sup>64</sup> Hierdoor zullen voor zowel AOW- als (aanvullende) pensioenuitkeringen hetzelfde tarief verschuldigd zijn.<sup>65</sup> Daarnaast zal als gevolg van de WUL 2010 de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw worden vervangen door een heffing van uitsluitend de werkgever (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.3).

#### 5.3.2.2 *Verlaagd tarief als geen vergoeding van de werkgever wordt ontvangen*

De achtergrond van het verlaagde percentage is dat degenen voor wie dit percentage van toepassing is, geen recht hebben op een vergoeding van de werkgever. Met dit verlaagde percentage zijn de nettolasten min of meer in balans ten opzichte van degenen die wel een vergoeding van de werkgever ontvangen.<sup>66</sup> De groepen die onder het verlaagde tarief vallen, zijn opgenomen in artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, van de Regeling Zvw.

In de eerste plaats betreft het alle inkomensbestanddelen die onder de heffing bij wege van aanslag plaatsvinden (en waarover geen recht op vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage bestaat). Hierbij valt te denken aan de zelfstandig ondernemer, de alfhulp, freelancers en lijfrente uitkeringen. Daarnaast vallen ook uitkeringen op grond van een pensioenregeling en bijstandsuitkeringen onder dit verlaagde tarief. AOW-uitkeringen vallen niet onder het verlaagde tarief. Hoewel de SVB geen inkomensafhankelijke bijdrage Zvw vergoedt, houdt zij wel de reguliere bijdrage in. Als gevolg van de netto-nettokoppeling heeft dat voor de AOW-gerechtigde echter geen gevolgen. Met de invoering van de WUL 2010 gaan AOW-uitkeringen ook onder het verlaagde tarief vallen (zie hiervoor).

De laatste groep waarvoor het verlaagde tarief geldt, zijn de directeuren-groootaandeelhouders die niet verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Op grond van artikel 5.4, onder 3, van de Regeling Zvw wordt de door een dergelijke directeur-groootaandeelhouder genoten beloning uitgesloten van het loon als bedoeld in artikel 46, eerste lid, van de Zvw, zodat de BV niet verplicht is de inkomensafhankelijke bijdrage te vergoeden. Directeuren-groootaandeelhouders die verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen vallen onder de hiervoor beschreven hoofdregel (7,75%). De reden voor deze gesplitste behandeling van directeuren-groootaandeelhouders hangt samen met de wens van de wetgever om ondernemerschap te stimuleren. De keuze van de ondernemingsvorm moet daarbij volgens de wetgever op andere gronden worden

64. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 2.

65. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 9.

66. *Wijziging Regeling Zvw, Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 13 oktober 2005*, nr. Z/VV-2619300, *Stcrt.* 2005, 203, p. 17.

gemaakt dan de hoogte van de verschillende premiereregimes. Daarom is aangesloten bij de kwalificatie die de directeur-groootaandeelhouder voor de werknemersverzekeringen heeft.<sup>67</sup>

### 5.3.2.3 Nultarief voor specifieke groepen

Naast het verlaagde tarief bestaat een tijdelijke regeling die de mogelijkheid biedt om onder het nihiltarief te vallen. Dit tarief geldt voor personen die een periodieke uitkering of verstrekking ontvangen op grond van een rechtstreeks uit het familierecht voortvloeiende verplichting als bedoeld in artikel 3.101 van de Wet IB 2001 (zie art. 5.2 lid 2 onderdeel c Regeling Zvw), waarover tot en met 2005 geen ziekenfondspremies verschuldigd waren, terwijl de genierder daarvan voor die wet verzekerd was. Om ongewenste inkomenseffecten te voorkomen is deze categorie van alimentatiegenieters tijdelijk onder het nihiltarief geplaatst.<sup>68</sup> Deze tijdelijke regeling heeft een duur van maximaal twaalf jaren.

Sinds 1 januari 2007 geldt het nihiltarief ook voor zeelieden, mits de werkgever de zorgprestaties op grond van een verdragsrechtelijke bepaling in belangrijke mate voor eigen rekening neemt. Deze uitzondering vloeit voort uit de verplichting die reders op grond van het Verdrag van Seattle hebben om de kosten van geneeskundige verzorging te dragen die zeevarenden tijdens de uitoefening van hun werk moeten maken.<sup>69</sup> Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever van mening is dat indien reders deze zorg voor eigen rekening blijven verlenen, een lagere werkgeversbijdrage en dus een lagere inkomensafhankelijke bijdrage Zvw voor de hand ligt.<sup>70</sup> Uit de toelichting bij de Regeling Zvw blijkt dat een percentage van nihil in dit verband een passend percentage is.<sup>71</sup>

### 5.3.2.4 Bijzondere regeling voor verdragsgerechtigde

Bepaalde niet-ingezetenen hebben recht op geneeskundige zorg die ten laste van de Nederlandse zorgverzekering gaat (zie eveneens par. 5.2.2.3). Het betreft in het buitenland wonende gerechtigden tot een Nederlandse uitkering of pensioen, die op grond van de EU Vo. 883/2004 recht hebben op geneeskundige zorg overeenkomstig de wettelijke bepalingen van het woonland.<sup>72</sup>

Van deze groep wordt op grond van de Regeling Zvw een bijdrage geheven, die bestaat uit de volgende drie componenten; een inkomensafhankelijke

67. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 689, nr. 92, p. 5.

68. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 150.

69. Verdrag van 30 juni 1946 betreffende de sociale zekerheid van zeelieden, *Stb.* 1948, 327.

70. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 154.

71. Toelichting ministeriële regeling van 11 december 2006, nr. Z/F-2735434, *Stcrt.* 2006, 247.

72. C. van der Spek, *Cursus Belastingrecht*, deel premieheffing, Deventer: Kluwer 2010, par. 4.1.4 (uitbreiding en beperking verzekeringsplichtigen door internationale regelingen).

bijdrage conform paragraaf 5.5.2 van de Zvw, een premie AWBZ waarvan de hoogte afhankelijk is van het zorgpakket waarop de betrokkene in het woonland recht heeft en de nominale premie. Deze premies worden door de uitkeringsinstantie ingehouden op de uitkering of het pensioen van de betrokkene en afgedragen aan het College voor de zorgverzekeringen. Deze betaalt vervolgens jaarlijks een vergoeding aan het woonland. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat het heffen van deze premies niet in strijd is met het EU-recht.<sup>73</sup> EU Vo. 883/2004 geeft Nederland de mogelijkheid om van de betrokken partijen bijdragen te heffen of premies in te houden overeenkomstig de nationale regeling.<sup>74</sup> Het woonland mag die premies in elk geval niet heffen.

### 5.3.3 *Maximumbijdrage-inkomen en anoniementarief*

De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt geheven over het bijdrage-inkomen zoals vastgesteld bij artikel 42 van de Zvw. Dit bijdrage-inkomen is gemaximeerd. Er vindt tijdsevenredige verlaging van het bijdrage-inkomen plaats in geval van verzekeringsplicht gedurende een gedeelte van het jaar. Anderzijds geldt er geen grens voor het bijdrage-inkomen indien sprake is van een anonieme werknemer (zie hierna).

#### 5.3.3.1 *Maximumbijdrage-inkomen*

Op grond van artikel 43, tweede lid, van de Zvw wordt het bijdrage-inkomen gemaximeerd op een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag. Bij de invoering van de Zvw in 2006 is voor het maximumbijdrage-inkomen aangesloten bij de maximumpremiegrens die voor de Zfw gold.<sup>75</sup> In artikel 5.1 van de Regeling Zvw is het bijdrage-inkomen als bedoeld in artikel 42 van de Zvw voor 2011 gemaximeerd op € 33.427 per kalenderjaar. In artikel 5.10 van de Regeling Zvw wordt vervolgens een tijdsevenredige toerekening van dit maximumbijdrage-inkomen over de geldende loontijdvakken vastgesteld. Doordat het bijdrage-inkomen minimaal nihil is, is verrekening over de jaargrensen heen uitgesloten in situaties dat alle inkomensbestanddelen tezamen tot een negatief bedrag leiden.<sup>76</sup>

Als gevolg van de vereenvoudigingsvoorstellen van de WUL 2010 wordt de bijdrage-inkomensgrens voor de Zvw met ingang van 2011 of 2012 gelijkgetrokken met het maximumpremie-inkomen voor de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>77</sup> De hoogte van het maximumpremieloon wordt vanaf

73. Rb. 's-Gravenhage 31 maart 2006, nr. KG 06/125, V-N 2006/21.17.

74. Rb. Amsterdam 31 januari 2008, nr. Awb 07/3443 ZFW, Awb 07/3444 ZFW en Awb 07/3445 ZFW, RSV 2008/122.

75. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 152. De hoogte van de loongrenzen voor de Zfw was gekoppeld aan de loongrenzen van de ZW.

76. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 153.

77. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 2.

dat moment bepaald door de Minister van SZW. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat als gevolg van deze verhoging van de heffingsgrondslag, het tarief van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (dan vormgegeven als werkgeverheffing) vermoedelijk met 0,7% kan dalen.<sup>78</sup>

#### 5.3.3.2 *Anoniementarief*

Indien voor de heffing van de loonbelasting en premieheffing werknemersverzekeringen sprake is van een anonieme werknemer, dan geldt ook voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw dat een apart regime voor deze anonieme werknemer van kracht wordt. Artikel 43, vierde lid, van de Zvw bevat een directe koppeling met artikel 26b van de Wet LB 1964 en artikel 19 van de Wfsv (zie par. 5.2.2.3 en 5.3.3.2).

Voor de Zvw houdt het anoniemenregime in dat de maximumgrens voor het bijdrage-inkomen achterwege blijft, zodat over het gehele loon inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd is. Omdat in artikel 46, tweede lid, van de Zvw niet wordt geregeld dat artikel 43, vierde lid, van de Zvw van overeenkomstige toepassing is, is de werkgever niet verplicht om de inkomensbijdrage over het gehele loon te vergoeden.<sup>79</sup> Ook geldt de zesmaandsfictie van artikel 30a van de Wet LB 1964 indien een werknemer ten onrechte niet in de loonadministratie is opgenomen (zie hfdst. 6, par. 6.3.2.5.1). Het doel en de achtergrond van deze bepaling, zoals die in paragraaf 5.2.2.3 zijn besproken, gelden ook voor de Zvw.

### 5.4 **Tariefstructuur werknemersverzekeringen**

#### 5.4.1 *Algemeen*

In hoofdstuk 3, afdelingen 2 tot en met 4, van de Wfsv zijn de bepalingen opgenomen die de financiering van de werknemersverzekeringen regelen. De uitgaven die uit de materiewetten voortvloeien, worden gefinancierd uit speciaal daarvoor opgerichte fondsen.

Uit artikel 23, eerste lid, van de Wfsv volgt dat de publieke kosten ter dekking van het risico op werkloosheid uitsluitend worden gedekt uit premieopbrengsten. De middelen voor de financiering van het risico op werkloosheid zijn ondergebracht in het Algemene Werkloosheidsfonds (Awf) en diverse Sectorfondsen (het vroegere Wachtgeldfonds). Beide fondsen worden door het UWV beheerd. De werkloosheidspremies dienen ook ter financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit de ZW.

De sectorfondsen komen voort uit de in de tweede helft van de negentiende eeuw door de vakbonden en enkele werkgevers opgerichte fondsen ten

78. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 8.

79. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 124, nr. 3, p. 32.

behoefte van leden of werknemers die hun werk hadden verloren. Bij de invoering van de WW in 1949 is bij deze systematiek aangesloten, zij het dat de fondsen op bedrijfstakniveau werden georganiseerd.<sup>80</sup> Daarnaast was de WW opgesplitst in een wachtgeldverzekering en een werkloosheidsverzekering. De wachtgeldverzekering diende voor de financiering van kortdurende werkloosheid (acht weken) van werknemers die gedurende een bepaalde tijd binnen een bedrijfstak werkzaam waren geweest. De overige werknemers en werknemers binnen een bedrijfstak die langdurig werkloos waren, ontvingen een uitkering uit de werkloosheidsverzekering. Het wachtgeldfonds diende daarmee voor het bedrijfstakgevijs dragen van het risico van kortdurende werkloosheid. Via het Awf werden op nationaal niveau de overige werkloosheidsrisico's gedragen. Met de stelselherziening van 1987 is het onderscheid tussen wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen vervallen. De fondsen zijn wel blijven bestaan.

In de loop van de jaren is het wachtgeldfonds (nu: sectorfonds) voor diverse doeleinden gebruikt. Momenteel wordt ook een deel van de WGA-uitkeringen en ziekingen uit dit fonds gefinancierd (art. 104 lid 1 Wfsv).

De publieke kosten ter dekking van het risico op arbeidsongeschiktheid worden gedekt uit premieopbrengsten, zo blijkt uit artikel 33 van de Wfsv. Daarnaast wordt het Arbeidsongeschiktheidsfonds aangevuld met Rijksbijdragen. Uit artikel 114, onderdeel f, van de Wfsv blijkt dat deze rijksbijdrage aan het Aof bestaat uit de uitkeringen in het kader van zwangerschap, bevalling, adoptie en pleegzorg die op grond van de WAZO worden betaald aan zelfstandigen, verhoogd met de daarmee verband houdende uitvoeringskosten. Op grond van artikel 39 van de Wfsv wordt de rijksbijdrage jaarlijks door de Minister van SZW vastgesteld.

De reden dat de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen verder niet uit de algemene middelen worden gefinancierd is dat – als dit wel zou gebeuren – ook niet-gerechtigden bij zouden dragen aan de financiering van de werknemersverzekeringen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever dat in strijd acht met het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen (equivalentiebeginsel).<sup>81</sup>

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden gefinancierd vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), de Arbeidsongeschiktheidskas (Aok) en de Werkhervattingskas (Whk). De Aok dient voor de financiering van de eerste vijfjaars WAO-lasten en de eerste vierjaars IVA-uitkeringen.<sup>82</sup>

De Whk is in het leven geroepen voor de financiering van de eerste 10-jaars WGA-uitkeringen voor zover die uitkeringen niet onder de premiedifferentiatie vallen. De overige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden gefinancierd uit

80. D.A. Albrechtse c.s. *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Module Premie- en verzekeringsplicht, Kluwer, Deventer, 2010, artikelsgewijs commentaar, art. 23 Wfsv, aant. 2 beschouwing.

81. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 109, nr. 6, p. 5 (Brief Ministerie van SZW).

82. De PEMBA is met ingang van 1 januari 2008 afgeschaft. Vanaf dat moment komen de uitvoeringslasten op grond van de IVA volledig ten laste van het Aof.

de Aof.<sup>83</sup> Doel van de verschillende fondsen is om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te beperken. De Whk is ingevoerd met het doel om de financiële stroom voor de WGA-lasten volledig transparant te maken en zodoende een gelijk speelveld tussen verzekeraars en UWV te creëren.<sup>84</sup> In de artikelen 114 tot en met 117b van de Wfsv is precies aangegeven welke uitkeringen uit welk fonds worden gefinancierd.

Tot slot bestaat het Ufo. Dit fonds is in 2001 opgericht in verband met het onder de WW en ZW brengen van het overheidspersoneel (zie par. 5.4.1.2).

Schematisch kan de wijze waarop de financiële middelen van de verschillende socialezekerheidsfondsen worden vergaard als volgt worden weergegeven:

	<b>Fonds</b>	<b>Uitgaven</b>	<b>Financiering</b>
<b>Werkloosheid</b>	Awf	WW-uitkeringen vanaf 6 maanden	generieke premie Awf (par. 5.4.2.1)
	Sectorfondsen	WW-uitkeringen tot 6 maanden	gedifferentieerde sectorpremie (par. 5.4.2.2)
		ZW-vangnetters WGA-vangnetters	opslapercentage ZW-vangnetters opslagpercentage WGA-vangnetters
<b>Arbeidsongeschiktheid</b>	Aof	1 <sup>e</sup> 5 jaar WAO-uitkeringen 1 <sup>e</sup> 4 jaar IVA-uitkeringen	basispremie Aof (par. 5.4.3.1) rijksbijdrage (zie hierna)
	Whk	1 <sup>e</sup> 10 jaar WGA-uitkeringen	gedifferentieerde premie WGA (par. 5.4.3.3)
	Aok	overige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	uniforme premie Aok (par. 5.4.3.2)
<b>Ziekte</b>	Zvf		inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (par. 5.3.2)
<b>Overheidspersoneel</b>	Ufo		premievervangende bijdrage (par. 5.4.1.2)

83. *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 30 118, nr. 3, p. 23.

84. *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 30 118, nr. 3, p. 22.

#### 5.4.1.1 Premieverdeling werkgever/werknemer

Voor de werknemersverzekeringen geldt dat de premieplicht bij de werkgever ligt (art. 25, 30 en 34 Wfsv). Indien is vastgesteld dat een werknemer als verzekerde voor de werknemersverzekeringen is aan te merken (zie hfdst. 3, par. 3.2), volgt daaruit automatisch dat de werkgever ten aanzien van die werknemer premieplichtig is. De afdracht van de premies werknemersverzekeringen vindt dan ook plaats door de werkgever, ook voor zover het de door de werknemer verschuldigde deel van de premie betreft. In zoverre wijkt de premieheffing werknemersverzekeringen af van de heffing van de loonbelasting (voor zover het niet om eindheffingsbestanddelen gaat), waarvoor geldt dat de werknemer het subject van heffing is en de werkgever de functie van inhoudingsplichtige vervult (zie hfdst. 3, par. 3.4).

De premieheffing werknemersverzekeringen wijkt ook op een ander belangrijk punt af van de heffing van de loonbelasting. De werkgever heeft namelijk alleen tot het bedrag dat de werknemer op grond van de wet verschuldigd is, de mogelijkheid om de verschuldigde premie in te houden op het loon van de werknemer. De gedifferentieerde premie WGA kan op grond van artikel 34, tweede lid, van de Wfsv voor 50% op de werknemer worden verhaald. Deze mogelijkheid tot verhaal van een deel van de gedifferentieerde WGA premie is het gevolg van een akkoord in de STAR ten aanzien van de verdeling van de WGA-lasten. Het is een eenzijdige bevoegdheid van werkgevers om deze lasten op de werknemer te verhalen. In paragraaf 5.4.3.3 is geconstateerd dat het in dit specifieke geval om verhaal op het nettoloon van de werknemer gaat.

Daarnaast is op grond van artikel 25 van de Wfsv de premie die ten gunste komt van het Awf verschuldigd door zowel de werkgever als de werknemer. De verdeling van de premielast over de beide partijen vindt bij ministeriële regeling plaats door het Ministerie van SZW. Sinds 1 januari 2009 is het werknemersdeel van deze premie echter op nihil gesteld, zodat vanaf dat moment feitelijk uitsluitend premie van de werkgever wordt geheven. Als gevolg van de vereenvoudigingvoorstellen die in de WUL 2010 zijn opgenomen, zal het werknemersdeel van de premieheffing ten gunste van het Awf per 2012 geheel worden afgeschaft. Nu de sectorpremie op grond van artikel 25, derde lid, van de Wfsv al uitsluitend door de werkgever is verschuldigd, zal na invoering van de WUL 2010 de premieheffing ten aanzien van de WW ook formeel uitsluitend van werkgevers plaatsvinden.

##### 5.4.1.1.1 Niet op loon ingehouden premie

De werkgever mag op grond van artikel 20, eerste lid, van de Wfsv het werknemersdeel van de verschuldigde premie op het loon van de werknemer inhouden. Het werkgeversdeel van de premie en het werknemersdeel van de premie dat niet direct bij het uitbetalen van het loon is ingehouden, mogen op grond van art 20, tweede lid, Wfsv niet op de werknemer worden verhaald.

Indien ten onrechte loon niet in aanmerking is genomen en er wordt nageheven, heeft dit – zo blijkt uit jurisprudentie – tot gevolg dat de nageheven en het destijds niet ingehouden werknemersdeel van de premies werknemersverzekeringen niet alsnog op de werknemer mag worden verhaald.<sup>85</sup> Nadien heeft de Hoge Raad hierop een nuancering aangebracht in die zin dat verhaal op de werknemer in geval van naheffing wel mogelijk is indien beide partijen zich er ten tijde van de betaling van bewust waren dat het ten onrechte niet verloonde voordeel wel loon in de zin van de premieheffing vormde.<sup>86</sup>

Voor zover het niet ingehouden werknemersdeel van de premieheffing in geval van naheffing niet op de werknemer (kan worden) verhaald, geldt dat dit voordeel voor de loonheffingen gebruteerd moet worden.<sup>87</sup>

#### 5.4.1.2 *Eigen regime voor overheidswerknemers*

De in paragrafen 5.4.2 tot en met 5.4.5 te beschrijven tariefstelling is op grond van artikel 24 van de Wfsv niet van toepassing op overheidswerknemers en op overheidswerkgevers voor zover die werkgever zijn van overheidswerknemers.<sup>88</sup> De overheidswerknemer die uit hoofde van zijn dienstbetrekking als overheidswerknemer een uitkering ontvangt op grond van een werknemersverzekering of krachtens hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de WAZO, dan wel een toeslag verkrijgt op grond van de Toeslagenwet valt echter wel weer onder het reguliere regime.

Met de Wet OOW is het overheidspersoneel onder de werking van de WW gebracht. Oorspronkelijk was het uitgangspunt dat voor de overheid en de marktsector hetzelfde financieringsstelsel zou gaan gelden.<sup>89</sup> Uiteindelijk is er echter voor gekozen om voor de overheidssector het financieringsstelsel te handhaven zoals dat voor de wachtgeldregelingen gold. Dat systeem ging uit van eigenrisicodragerschap door de overheidswerkgevers. Uit de parlementaire geschiedenis valt op te maken dat er enkele redenen waren om niet aan te sluiten

85. HR 3 november 1989, nr. 13.650, *NJ* 1990, 699.

86. HR 4 mei 1994, nr. 247, *BNB* 1994/234, HR 4 mei 1994, nr. 250, *BNB* 1994/235, HR 4 mei 1994, nr. 28.402, *BNB* 1994/236.

87. HR 16 mei 2003, nr. 409, *BNB* 2003/304.

88. Overheidswerknemer als bedoeld in art. 1 onderdeel i WW en overheidswerkgever als bedoeld in art. 1 onderdeel j WW. Overheidswerknemer in de zin van art. 2 WPA, zoals die bepaling luidde op de dag voorafgaande aan het tijdstip van aanvang fase 2, bedoeld in art. 53 Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen. Daarnaast wordt ook als overheidswerknemer aangemerkt de beroepsmilitair in de zin van de Algemene militaire pensioenwet en degene die door de Koning in dienst is genomen om bij de Koninklijke hofhouding werkzaam te zijn en die uit dien hoofde onder de pensioenregeling van de Stichting tot verzorging van de pensioenen van het personeel van de Koninklijke hofhouding van het Huis van Oranje-Nassau valt. Voor alle drie categorieën geldt dat ze jonger dienen te zijn dan 65 jaar. Overheidswerkgever is degene die bovenstaande overheidswerknemers in dienst heeft.

89. *Kamerstukken II* 1999/00, 27 093, nr. 3, p. 4.



bij het systeem van de markt.<sup>90</sup> Zo zou er voor de overheidswerkgever in principe geen faillissementsrisico bestaan. Daarnaast zouden bij overheidswerkgevers ontslagbeslissingen in het kader van een reorganisatie veelal het gevolg zijn van een politieke keuze omtrent de omvang van de overheidstaken. Ook zou aansluiting met het marktsysteem tot gevolg hebben dat de prikkel tot volumebeheersing aanzienlijk zou verminderen, omdat de overheidswerkgevers geen eigenrisicodrager meer zouden zijn. Tot slot zou aansluiting bij het marktsysteem ertoe leiden dat – in verband met het lagere werkloosheidsrisico van de overheid – de overheidswerkgevers geconfronteerd worden met extra lasten. Overheidswerkgevers betalen geen premie voor de WW. Zij dragen de kosten van de uitkeringen zelf. In zoverre zijn ze als eigenrisicodragers aan te merken.

Voor de overheidssector is een iets afwijkende financieringsstructuur gekozen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen sectorfondsen en Algemeen werkloosheidsfonds. Voor de overheid geldt alleen het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo, zie art. 106-111 Wfsv). De financiering van de kosten op grond van de ZW die betrekking hebben op overheidspersoneel worden gefinancierd uit het Ufo (art. 31 Wfsv) en vindt plaats uit een volledige werkgeversheffing (art. 30 Wfsv).

#### 5.4.2 Tariefstructuur voor risico op werkloosheid

De premieheffing voor het dekken van het risico op werkloosheid is geregeld in hoofdstuk 3, afdeling 2, van de Wfsv.

Artikel 23, tweede lid, van de Wfsv bepaalt dat de premieheffing voor de WW wordt gesplitst in twee premies; een generieke werkloosheidspremie en de gedifferentieerde sectorpremie. De sectorpremie komt ten gunste van het sectorfonds en de generieke werkloosheidspremie komt ten gunste van de Awf (zie par. 5.4.1).

De premiepercentages ter financiering van het risico op werkloosheid worden vastgesteld volgens de bepalingen van de artikelen 27 tot en met 32 van de Wfsv. Vervolgens zijn in de Regeling vaststelling van de premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen nadere regels opgenomen ter vaststelling van de premiepercentages. Op basis van de daarin opgenomen delegatiebepalingen worden de van toepassing zijnde tarieven jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld.

##### 5.4.2.1 Generieke werkloosheidspremie (Awf-premie)

De generieke werkloosheidspremie dient ter dekking van de werkloosheidsuitgaven die *niet* op de eerste zes maanden van de uitkering betrekking hebben. Op grond van artikel 27 van de Wfsv juncto de artikelen 2 en 3 van

90. *Kamerstukken II 1999/00, 27 093, nr. 3, p. 4-5.*

de Regeling vaststelling van de premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen wordt bij ministeriële regeling een voor alle bedrijfstakken gelijk percentage vastgesteld.<sup>91</sup> Omdat deze premie ten gunste van het Awf wordt geheven, wordt deze premie aangeduid als Awf-premie. De premie is verschuldigd over het loon als bedoeld in artikel 16 van de Wfsv (zie hfdst. 4, par. 4.2.3), met inachtneming van de franchise en het maximumpremieloon als bedoeld in artikel 17 van de Wfsv (zie par. 5.4.5).

In de WUL 2010 is voorgesteld om het werknemersdeel van de generieke werkloosheidspremie af te schaffen. Door afschaffing van deze werknemerspremie kan een vereenvoudiging in het bruto-nettotraject worden bereikt, omdat deze premie in de huidige regeling op het fiscale loon en de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw in mindering komt (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.3), maar uiteraard niet op de grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen zelf. Een bijkomend voordeel is dat het ingewikkelde teruggaafstelsel van te veel ingehouden premies kan worden afgeschaft (zie 5.4.5.1).

#### 5.4.2.2 Sectorpremie (gedifferentieerd)

De sectorpremie is bedoeld voor de financiering van de werkloosheidswetuitkering gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid. De hoogte van de premie is gekoppeld aan het werkloosheidsrisico in de sector en wordt op grond van artikel 28, eerste lid, van de Wfsv jaarlijks door het UWV vastgesteld.<sup>92</sup> De sectorindeling vindt plaats op grond van artikel 95 van de Wfsv. Artikel 96 van de Wfsv bepaalt vervolgens dat de werkgever van rechtswege bij een sector is aangesloten waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever laat verrichten. Bij diverse soorten werkzaamheden bij één werkgever wordt van rechtswege aangesloten bij de sector waartoe de werkzaamheden met het grootste bedrag aan premieplichtig loon behoren.

Gevolg van deze premiedifferentiatie naar sector is, dat de van toepassing zijnde premiepercentages per sector aanzienlijk kunnen verschillen. Dit ligt echter in het verlengde van het doel van deze premiestelling, te weten het geven van een financiële prikkel aan werkgevers met als doel de vermijdbare werkloosheid terug te dringen en sectorale initiatieven op dit gebied te stimuleren.<sup>93</sup> Elke sector heeft een eigen sectorfonds, waaruit de lasten worden gefinancierd (zie par. 5.4.1).

91. De Regeling vaststelling van de premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen is laatstelijk vastgesteld bij Regeling van 13 november 2009, nr. IVV/FB/2009/24985.

92. De sectorpremies worden vastgesteld bij Besluit vaststelling sectorpremies, laatstelijk bij Besluit van 3 november 2009, *Stcrt.* 2009, 17832. Bijlage I bij dit besluit bevat een overzicht van het van toepassing zijnde percentage per sector.

93. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 529, nr. 3, p. 33.

In het Besluit Wfsv is vastgelegd hoe de premievaststelling precies moet gebeuren. Op grond van artikel 2.2 van het Besluit Wfsv worden de premiepercentages zo veel mogelijk kostendekkend vastgesteld. De sectorpremie wordt op grond van deze bepaling verhoogd met een opslagpercentage voor de dekking van de vangnetuitkeringen ZW en een opslagpercentage voor WGA-vangnetuitkeringen die op grond van artikel 104, eerste lid, onderdeel d, van de Wfsv ten laste van een sectorfonds komen. Het WGA-opslagpercentage wordt afzonderlijk gepubliceerd met als doel de werkgevers inzicht te geven in de relatieve omvang van de WGA-lasten in hun sector, zodat daarvan een prikkel uitgaat op het nemen van maatregelen om de WGA-lasten terug te dringen.<sup>94</sup> Voor zowel de sectorpremie als het opslagpercentage geldt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld (zie hierna). Daarnaast wordt er op de sectorpremie een opslag toegepast in verband met de financiering van de kinderopvangregeling (zie par. 5.4.6.2).

Voor een aantal sectoren gelden diverse percentages, omdat voor deze sectoren een hoger werkloosheidsrisico geldt dan in andere sectoren gebruikelijk is. Op grond van artikel 2.3 van het Besluit Wfsv kunnen voor het agrarisch bedrijf, bouwbedrijf, culturele instellingen, horeca algemeen en het schildersbedrijf voor verschillende soorten werknemers verschillende sectorpremies worden vastgesteld. Uit de toelichting bij het Besluit Wfsv blijkt dat in deze sectoren door veel werkgevers en werknemers jaarlijks in meer of mindere mate en volgens een vast patroon gebruik wordt gemaakt van de WW.<sup>95</sup> De werkgevers wentelen op die manier risico's die tot het normale bedrijfsrisico worden gerekend (bijv. omzetwisseling als gevolg van seizoenscyclus), af op de collectiviteit. Alle werkgevers – ook die zich wél inspannen voor het beperken van de werkloosheidslasten – worden daardoor geconfronteerd met hogere WW-lasten. Dit is maatschappelijk ongewenst. De wetgever heeft er daarom voor gekozen om de prikkel bij werkgevers neer te leggen, omdat deze er volgens hem beter toe in staat zijn cyclische werkloosheid te voorkomen door middel van een betere inrichting van hun bedrijfsvoering, dan dat werknemers daartoe in staat zijn. Daarbij komt dat de sectorpremie uitsluitend van de werkgevers wordt geheven, zodat het mijns inziens ook vanuit dat punt meer voor de hand ligt om een eventuele premiedifferentiatie bij werkgevers in plaats van bij de werknemers toe te passen. Dit laat overigens onverlet dat ook bij de instroom in de WW beperkende maatregelen genomen zouden kunnen worden. De invulling van deze beperkende maatregelen aan de uitkeringskant valt echter buiten het bereik van dit onderzoek.

Op grond van de delegatiebevoegdheid van artikel 2.2, achtste lid, van het Besluit Wfsv is er een aparte regeling voor de uitzendbranche opgenomen in de artikelen 3.6 tot en met 3.9 van de Regeling Wfsv. Deze sector wordt opgedeeld

94. *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 30 118, nr. 3, p. 29 en 121.

95. Toelichting Besluit Wfsv, besluit van 16 november 2005, *Stb.* 2005, nr. 585, p. 16.

in negen sectoronderdelen. Afhankelijk van de verhouding tussen het individuele ziekteverzuimcijfer (vastgesteld door de Belastingdienst) en het gemiddelde ziekteverzuim van de sector (vastgesteld door het UWV) vindt indeling in een van de sectoronderdelen plaats. Per sectoronderdeel worden het premiepercentage en de opslagpercentages vastgesteld.

Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Wfsv wordt voor de in dat lid, genoemde uitkeringen een vervangend premiepercentage vastgesteld.<sup>96</sup> Dit vervangende percentage wordt gesteld op een gemiddelde van de percentages die zijn vastgesteld voor de diverse sectoren. Artikel 2.4 van het Besluit Wfsv bepaalt dat dit een gewogen gemiddelde van de sectorpremiepercentages van alle sectoren in het kalenderjaar voorafgaand aan het premiebetalingstijdvak is, waarbij het gewogen gemiddelde wordt vastgesteld op basis van de totaalbedragen van de verzekerde loonsommen in de verschillende sectoren. Het doel van dit vervangende premiepercentage is om de uitkeringverstrekking door het UWV, voor zover deze direct aan de uitkeringsgerechtigde wordt betaald, eenvoudiger uitvoerbaar te houden.<sup>97</sup> Wordt de uitkering door tussenkomst van de werkgever aan de uitkeringsgerechtigde uitbetaald, dan hanteert het UWV de sectorpremie die voor de desbetreffende werkgever geldt, omdat de werkgever de door hem verschuldigde premie moet berekenen over het loon inclusief de door hem uitbetaalde uitkering.

De lastendekkende sectorpremie en opslagpercentages zijn verschuldigd over het loon als bedoeld in artikel 16 van de Wfsv (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.4), met inachtneming van het maximumpremieloon als bedoeld in artikel 17 van de Wfsv (zie par. 5.4.5). Het van toepassing zijnde premiepercentage is echter niet volledig gekoppeld aan het risicoprofiel van de sector. Op grond van artikel 105 van de Wfsv wordt een deel van de uitkeringslasten ten laste van het Awf gebracht, indien de jaarlasten boven een door het UWV vastgesteld lastenplafond uitstijgen. In paragraaf 5.6.4.4.1 onderzoek ik of de premiedifferentiatie onder de loonsomheffing moet worden gehandhaafd. Daar wordt ook aandacht besteed aan de principiële discussie of premiedifferentiatie per sector – gegeven de doelstellingen van de wetgever – juist is.

#### 5.4.3 *Risico op arbeidsongeschiktheid*

De Wet WIA heeft sinds 29 december 2005 de WAO vervangen. Werknemers die op of na 1 januari 2004 ziek zijn geworden, vallen onder de WIA. De WAO

96. Hier worden onder andere bedoeld een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen en uitkeringen op grond van hfdst. 3 WAZO (zwangerschaps- en bevallingsverlof) en eventuele toeslagen daarop.

97. Het vervangende percentage had oorspronkelijk als doel te voorkomen dat er als gevolg van de koppeling aan het minimumloon een verschil in netto-uitkeringen ontstond als gevolg van het feit dat een deel van de premie van werknemers werd ingehouden. Sinds 1998 wordt de sectorpremie uitsluitend van de werkgever geheven.

blijft van toepassing op werknemers waarvan de eerste ziekte­dag vóór 1 januari 2004 ligt.

In artikel 33 van de Wfsv is de hoofdlijn neergelegd van de financiering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die via het publieke stelsel zijn verzekerd. In de artikelen 35 tot en met 39 van de Wfsv en de daaraan ten grondslag liggende lagere regelgeving wordt de tariefstelling voor het arbeidsongeschiktheidsrisico vervolgens verder uitgewerkt. Op grond van artikel 34, eerste lid, van de Wfsv wordt de van de werkgever geheven premie opgesplitst in een basispremie, een uniforme premie en een gedifferentieerde premie. De basispremie dient ter dekking van het risico op langdurige arbeidsongeschiktheid. Omdat de werkgever in de regel geen invloed heeft op langdurige arbeidsongeschiktheid, vindt geen premiedifferentiatie plaats. Omdat korte en middel­lange arbeidsongeschiktheid als gevolg van re-integratie-inspanningen van de werkgever wel (deels) kunnen worden beïnvloed, wordt de premie voor de financiering van dergelijke risico's wel gedifferentieerd.

#### 5.4.3.1 *Basispremie Aof*

Artikel 36 van de Wfsv bepaalt dat voor de berekening van de basispremie bij ministeriële regeling een voor alle werkgevers gelijk percentage wordt vastge­steld. De basispremie is opgebouwd uit een WAO-, WGA- en IVA-component. De WAO-component dient ter financiering van de langlopende WAO-uitkeringen. Uit de WGA-component worden bepaalde loonaanvullingen en de langlopende WGA-uitkeringen gefinancierd. En tot slot worden de IVA-uitkeringen uit de IVA-component gefinancierd.

De werkgever is deze premie verschuldigd over het loon als bedoeld in artikel 16 van de Wfsv (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.4), rekening houdend met het maximumpremie-inkomen als bedoeld in artikel 17 van de Wfsv (zie par. 5.4.5.1).

#### 5.4.3.2 *Uniforme premie Aok*

Sinds 1 januari 2008 is de premiedifferentiatie voor de WAO afgeschaft en wordt volstaan met een uniforme premie die voor alle werkgevers gelijk is.<sup>98</sup> De regels voor vaststelling van deze uniforme premie zijn opgenomen in artikel 37 van de Wfsv respectievelijk artikel 2.5 van het Besluit Wfsv. Het uniforme percentage is het totale bedrag van de in een bepaald jaar te verwachten lasten, verminderd met de verwachte niet-premiebatens van de Aok. Deze uitkomst wordt vervolgens gedeeld door het totale bedrag van het in

98. *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XV, nr. 30* respectievelijk Besluit afschaffing Pemba WAO, *Stb.* 2006, 699.

het premiejaar verwachte premieplichtig loon en de te betalen uitkeringen.<sup>99</sup> Afhankelijk van de financiële toestand van de Aok, kan een opslag of korting op het berekende percentage worden toegepast.

De premie is verschuldigd door alle werkgevers die geen eigen risicodragers voor de WAO zijn. De premie is verschuldigd over het loon als bedoeld in artikel 16 van de Wfsv, rekening houdend met het maximumpremieloon als bedoeld in artikel 17 van de Wfsv (zie par. 5.4.5.1). Op grond van artikel 20, tweede lid, van de Wfsv is het niet mogelijk (een deel van) deze premie op de werknemer te verhalen.

Er komen nog tot en met 2010 WAO-uitkeringen ten laste van de Aok. Daarna worden alle WAO-uitkeringen gefinancierd uit de basispremie Aof. De uniforme premie WAO vervalt dan en de Aok kan wordt geliquideerd.<sup>100</sup>

#### 5.4.3.3 Gedifferentieerd percentage Whk

De enige premie die nog naar risicoprofiel van de werkgever wordt gedifferentieerd, is de premie die wordt geheven ter dekking van de lasten uit de Whk. Doel van premiedifferentiatie is de werkgever een financiële prikkel te geven om de instroom van werknemers in een uitkeringssituatie te beperken.

Eén van de uitgangspunten van de WGA is om (meer) betaald werk voor zowel werkgevers als werknemers aantrekkelijker te maken dan niet of minder werken. De lasten moeten volgens de wetgever worden gelegd waar ze beïnvloed kunnen worden. Met de invoering van een premiedifferentiatie is de lijn doorgetrokken waarbij werkgevers financiële prikkels krijgen om hen te stimuleren de instroom van werknemers in een uitkering te beheersen en waar mogelijk de uitstroom te bevorderen. Dit komt wat betreft het risico op arbeidsongeschiktheid tot uitdrukking in de mogelijkheid te opteren voor eigenrisicodragerschap en de premiedifferentiatie in de WGA (zie par. 5.4.8.2).<sup>101</sup>

De wetgever heeft ervoor gekozen om de gedifferentieerde premie zo veel mogelijk op individueel werkgeverniveau te bepalen. De reden hiervoor is dat daarmee volgens de wetgever een grotere prikkelwerking tot gewenst gedrag wordt bewerkstelligd dan wanneer een indeling van onderneming naar een beperkt aantal klassen zou plaatsvinden. Daarnaast biedt een individuele premiestelling een betere mogelijkheid tot beleidsmatige sturing.<sup>102</sup>

99. Toelichting bij Besluit uniforme premie Arbeidsongeschiktheidskas 2009, Besluit van 16 oktober 2009, nr. IVV/FB/2009/22870, *Stcr.* 2009, 16792.

100. *Kamerstukken II* 2006/07, 31 050, nr. 6, p. 4.

101. *Kamerstukken II* 2004/05, 30.034, nr. 3, p. 77. Met de ingezette lijn wordt bedoeld om de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (naar 52 weken loondoorbetalingsverplichting), de Wet PEMBA, de Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loon loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (naar 104 weken loondoorbetalingsverplichting).

102. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 698, nr. 3, p. 16-17.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat zonder premiedifferentiatie bij de publieke verzekering er een tendens kan ontstaan waarbij telkens de werkgevers met een werknemersbestand dat een beperkt arbeidsongeschiktheidsrisico inhoudt, uit de publieke verzekering treden omdat ze in de particuliere markt een gunstigere prijs kunnen bedingen (zie hfdst. 2, par. 2.4). Als gevolg hiervan zal uiteindelijk het financiële draagvlak aan deze verzekering ontvallen. Met premiedifferentiatie – waarmee net als in het private domein de premie is gekoppeld aan de feitelijke lasten van de werkgever – wenst de wetgever dit effect te voorkomen.<sup>103</sup>

Artikel 38 van de Wfsv respectievelijk de artikelen 2.6 tot en met 2.9 van het Besluit Wfsv bepalen de vaststelling van de gedifferentieerde premiepercentages. De systematiek die voor de WGA wordt gehanteerd, verschilt in wezen niet met de systematiek die tot 1 januari 2008 voor de premiedifferentiatie WAO gold.

Voor de premiestelling van de Whk wordt jaarlijks een voor alle werkgevers gelijke rekenpremie en een gemiddeld percentage vastgesteld. Globaal gesproken wordt dit gemiddelde percentage gesteld op de in het desbetreffende jaar geschatte lasten die ten laste van de Whk komen, gedeeld door de totaal geschatte premiesom in dat desbetreffende jaar. Eventueel kan dit gemiddelde bij ministeriële regeling worden verhoogd of verlaagd.

Het gemiddelde percentage wordt vervolgens gecorrigeerd naar een rekenpercentage. Deze correctie vindt plaats in verband met het feit dat de kortingen en opslagen voor de individuele werkgevers niet (altijd) volledig in evenwicht zijn. Daarnaast dient een correctie plaats te vinden om de werkelijke premieopbrengst in het voorgaande jaar af te stemmen op de geraamde opbrengst op grond waarvan de premiestelling was gebaseerd, zodat er voldoende middelen in het fonds aanwezig zijn en er geen (overbodige) reserves worden opgebouwd. Het rekenpercentage is de basis voor de berekening van de geïndividualiseerde gedifferentieerde premie per werkgever.

Op de individuele gedifferentieerde premie wordt jaarlijks een korting of opslag vastgesteld. Voor de berekening van de opslag of korting op het rekenpercentage wordt op werkgeverniveau rekening gehouden met de WGA-lasten.<sup>104</sup> Er geldt een maximum- en een minimumpremie tot waar de opslag/korting wordt toegepast. Deze minima en maxima zijn ingevoerd met het doel te voorkomen dat incidentele uitschieters in de uitkeringslasten te sterk doorwerken naar de hoogte van de gedifferentieerde premie WGA. Ook wenst de wetgever te voorkomen dat individuele werkgevers geconfronteerd

103. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 034, nr. 3, p. 79.

104. In de ministeriële regeling vaststelling periode eigenrisicodragen WGA-uitkeringen van 17 augustus 2006, *Stcrt.* 2006, 161 is bepaald dat voor zover het recht op een uitkering is ontstaan voor 1 januari 2007, de WGA-lasten voor vier jaren in aanmerking worden genomen. Voor uitkeringsrechten die na die datum zijn ontstaan, vindt een toerekening aan de werkgever gedurende 10 jaren plaats.

worden met al te hoge kosten.<sup>105</sup> Er wordt bij de premiedifferentiatie een onderscheid gemaakt tussen grote en kleine werkgevers. De grens tussen beide groepen ligt bij vijftientig keer de gemiddelde loonsom in jaar  $t_{-2}$  (het jaar waarover ook de gerealiseerde WGA-last wordt toegerekend). Voor 2011 ligt de grens tussen grote en kleine werkgevers bij € 747.500. Schematisch kan de premiestelling voor de gedifferentieerde premie WGA in 2011 als volgt worden weergegeven:

	<b>Minimumpremie</b>	<b>Maximumpremie</b>
grote werkgever	0,07%	2,20%
kleine werkgever	0,56%	1,65%

In paragraaf 5.5.4.5 wordt onderzocht in hoeverre de premiedifferentiatie onder de loonsomheffing wordt gehandhaafd.

#### 5.4.4 *Risico op ziekte*

De verzekering van het risico op ziekte wordt behandeld in paragraaf 5.4.8.1 (eigenrisicodragerschap). Daar is geconstateerd dat alleen de zogenoemde 'vangnetters' recht hebben op een uitkeringen op grond van de ZW. Deze uitkeringen worden gefinancierd uit de premies voor de werkloosheid.<sup>106</sup> Indien er geen verzekeringsplicht voor de WW bestaat, maar wel voor de ZW, is er ten aanzien van die werknemer sprake van een 'gratis' dekking tegen het risico van ziekte. Deze situatie doet zich voor bij bijvoorbeeld stagiairs.

#### 5.4.5 *Maximumpremieloon, franchise en anonieme werknemers*

De in paragrafen 5.4.2 tot en met 5.4.4 geïnventariseerde tariefstructuur is van toepassing op het loon ex. artikel 16 van de Wfsv (zie hfdst. 4, par. 4.2.3). De grondslag wordt echter beperkt tot het maximumpremieloon. Voor de generieke WW-premie geldt daarnaast een franchise. In deze paragraaf analyseer ik op welke wijze deze beperkingen van de heffingsgrondslag zijn vormgegeven.

##### 5.4.5.1 *Maximumpremieloon*

Net als bij de volksverzekeringen geldt ook voor de werknemersverzekeringen een maximumpremieloon. Beide maxima komen echter niet met elkaar overeen. Waar bij de volksverzekeringen wordt aangesloten bij het einde van de tweede tariefschijf voor de loon- en inkomstenbelasting, bepaalt artikel 17,

105. *Stb.* 2006, 378, toelichting minimum- en maximumpremie.

106. Art. 27 en 28 Wfsv.



eerste lid, van de Wfsv dat het maximumpremieloon jaarlijks door de Minister van SZW wordt vastgesteld. Voor 2011 is het maximumpremieloon vastgesteld op € 49.297. Dit maximum is voor alle werknemersverzekeringen gelijk. Het maximumpremieloon komt tot stand doordat nog steeds wordt aangesloten bij het loon dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de hoogte van de uitkeringen. Op grond van het BDW 2005 wordt het recht op uitkeringen nog steeds bepaald aan de hand van een maximumdagloon (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.4).<sup>107</sup> Op basis van de equivalentiegedachte (zie hfdst. 2, par. 2.3.4) is de premiegrondslag eveneens gekoppeld aan dit maximumdagloon. Dit komt nog voort uit de tijd dat het premieloon werd bepaald op basis van de loondagensystematiek (art. 9 CSV), die met de invoering van Walvis is komen te vervallen. In paragraaf 5.5.4.2 wordt onderzocht in hoeverre het maximumpremieloon onder de loonsomheffing gehandhaafd moet en/of kan blijven.

De toerekening van de verschuldigde premie over het premiebetalingstijdvak van een kalenderjaar (art. 1 onderdeel v Wfsv) vindt plaats aan de hand van een aantal loontijdvakken. Het maximumpremieloon wordt tijdsevenredig aan deze loontijdvakken toegerekend. Zie in dit verband hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2 voor de wijze van berekening van de verschuldigde premie (VCR-methode).

Elke werkgever dient rekening te houden met dit maximumpremieloon. Indien een werknemer werkzaam is bij meer dan één werkgever, kan dit ertoe leiden dat er op jaarbasis een hoger loon in de premieheffing wordt betrokken dan het premiemaximum. Op grond van artikel 17, vierde lid, van de Wfsv bestaat dan recht op teruggave van het surplus op het niveau van de werkgever (zie par. 5.4.5.1.1).

In de WUL 2010 wordt voorgesteld om de bijdrage-inkomensgrens voor de Zvw (zie par. 5.3.3.1) met ingang van 2012 gelijk te trekken met het maximumpremieloon voor de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>108</sup> Het verschil met het maximumpremieloon voor de premieheffing volksverzekeringen blijft daarmee gehandhaafd. In paragraaf 5.2.3 is geconstateerd dat er geen duidelijke onderbouwing is voor de hoogte van het maximumpremieloon voor de volksverzekeringen, anders dan dat er een bepaalde verhouding dient te bestaan tussen de omvang van de rechten en de hoogte van de te betalen premie. Gegeven deze achtergrond, is het mijns inziens niet bezwaarlijk om de grens voor de premie volksverzekeringen gelijk te trekken met de overige premimaxima (zo deze onder de loonsomheffing blijven bestaan).

#### 5.4.5.1.1 *Maximumpremieloon en werkzaamheid bij meer werkgevers*

Elke werkgever dient bij de uitbetaling van het loon rekening te houden met het maximumpremieloon (zie par. 5.4.5). Indien een werknemer werkzaam is bij meer dan één werkgever, kan dit ertoe leiden dat er op jaarbasis een hoger

107. Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen, besluit van 8 oktober 2005, *Stcrt.* 2005, 546.

108. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 2.

loon in de premieheffing wordt betrokken dan het premiemaximum. Op grond van artikel 17, vierde lid, van de Wfsv bestaat dan recht op teruggave van het surplus. De te veel betaalde premie werknemersverzekeringen wordt terugbetaald aan de werkgever (art. 59 lid 6 Wfsv). Voor zover er premies van de werknemer zijn ingehouden dient de werkgever de door de Belastingdienst terugbetaalde premie aan de werknemer door te betalen. Deze terugbetaalde premies dienen vervolgens als loon voor de heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te worden aangemerkt. Omdat de in eerste aanleg afgedragen – en nadien terug ontvangen – premies werknemersverzekeringen niet ten laste van de premiegrondslag voor de werknemersverzekeringen zijn gebracht, heeft deze terugbetaling van te veel afgedragen premies geen gevolgen voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Eenzelfde regeling is in artikel 50 van de Zvw opgenomen ten aanzien van de te veel afgedragen inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Als gevolg van de WUL 2010 zal de teruggaaf voor te veel betaalde Awf-premie mogelijk per 2012 worden afgeschaft, omdat de werknemer als gevolg van de afschaffing van het werknemersdeel van de premieheffing niet langer belanghebbende is.<sup>109</sup> Voor de werkgever wordt het maximumpremieloon per arbeidsrelatie toegepast. Dat de werknemer daarnaast nog elders in een verzekerde arbeidsrelatie werkzaam is doet daaraan niet af.

#### 5.4.5.2 *Awf franchise*

Voor de generieke werkloosheidspremie (zie par. 5.4.2.1) geldt een franchise. Voor 2011 bedraagt deze € 16.965. Op grond van artikel 17, tweede lid, van de Wfsv blijft het bij een werkgever genoten loon buiten aanmerking tot een bij ministeriële regeling vastgesteld bedrag. Als gevolg van de VCR-methode wordt deze franchise tijdsevenredig over de loontijdvakken verdeeld.<sup>110</sup> De franchise is destijds ingevoerd als koopkrachtmaatregel, en had als zodanig geen verzekeringstechnische achtergrond. De franchise werd ingevoerd met als doel de loonkosten van werknemers met een salaris op, of net boven, het minimumloon te verlagen om zodoende de arbeidsparticipatie onder die groep te bevorderen. Doordat een deel van de premie eveneens van de werknemer werd geheven, leidde de franchise ook tot hogere nettolonen, wat een positief effect op het arbeidsaanbod zou moeten hebben, zeker indien de werknemer in meer parttimerdienstverbanden werkzaam is.<sup>111</sup>

109. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131 nr. 2.

110. In art. 4 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2010 is invulling gegeven aan deze delegatiebepaling. In art. 5 van de bovengenoemde regeling is een aparte franchise vastgesteld ingeval vakantiebonnen of daarmee overeenkomende aanspraken worden genoten. Deze afwijkende regeling geldt voor werknemers bedoeld in art. 63 lid 1 onderdeel a en b Uitv.reg. LB 2001.

111. Vakstudie, deel Premieheffing, artikelsgewijs commentaar bij art. 17 aant. 3.

Doordat met ingang van 2009 als gevolg van een tariefsverlaging feitelijk geen WW-premie meer van de werknemer wordt geheven, heeft deze maatregel vanaf dat moment materieel geen betekenis meer.<sup>112</sup> Op grond van de WUL 2010 zal de franchise volledig worden afgeschaft om zodoende de heffingsgrondslag voor de verschillende loonheffingen beter op elkaar af te stemmen. Afschaffing van de franchise leidt echter wel tot hogere loonkosten voor de werkgevers. Oorspronkelijk was de gedachte dat dit zou worden gecompenseerd door een premiekortingsregeling die tot het minimumloon oploopt met het inkomen.<sup>113</sup> Echter, van deze bedoeling is in de WUL 2010 niets terug te vinden. Daar wordt volstaan met de algemene opmerking dat het gehele pakket aan maatregelen tezamen lastenneutraal is voor werknemers en werkgevers. Er is volgens de wetgever daarom geen noodzaak voor specifiek compenserend beleid.<sup>114</sup>

#### 5.4.5.3 *Anonieme werknemers*

Indien een werknemer niet op de juiste wijze is geïdentificeerd, wordt deze op grond van artikel 19 van de Wfsv als anonieme werknemer aangemerkt (zie hfdst. 6, par. 6.3.2.1). Gevolg van deze kwalificatie is dat zowel het maximumpremieloon als de Awf-franchise buiten toepassing blijven. De werkgever is daardoor over het hele loon van de anonieme werknemer premies werknemersverzekeringen verschuldigd. De zesmaandsfictie van artikel 30a van de Wet LB 1964 (zie hfdst. 6, par. 6.3.2.5.1) is in geval van een anonieme werknemer ook voor de premieheffing werknemersverzekeringen van toepassing.

#### 5.4.6 *Opslagen op de premieheffing werknemersverzekeringen*

Naast de 'reguliere' premieheffing voor de werknemersverzekeringen, is de werkgever ook nog een tweetal wettelijke opslagen op deze premies verschuldigd, te weten de WOR-heffing en de kinderopvangheffing. Deze paragraaf inventariseert wat de achtergrond van deze beide opslagen is en op welke wijze ze in de bestaande tariefstructuur zijn ingebed.

##### 5.4.6.1 *WOR-heffing*

Indien een werkgever op grond van de Wet op de ondernemingsraden verplicht is een Ondernemingsraad in te stellen, is hij op grond van artikel 46a van

112. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 6.

113. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 236, nr. 1.

114. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 13.

de WOR ook de zogenoemde 'WOR-heffing' verschuldigd.<sup>115</sup> Daarnaast wordt de werkgever deze heffing verschuldigd indien hij vrijwillig een Ondernemingsraad instelt en hij dat aan de SER-commissie heeft meegedeeld. De peildatum voor het vaststellen van de heffingsplicht is 1 januari van het desbetreffende kalenderjaar (art. 46a WOR). De heffing en inning van deze toeslag (voor 2010: 0,01%) vinden plaats met toepassing van de regels voor de heffing van de loonbelasting (art. 46a lid 4 WOR). De AWR is daarmee van overeenkomstige toepassing. De heffing vindt namens de SER plaats door de Belastingdienst. De heffing van deze opslag vindt niet tezamen met de overige loonheffingen plaats via de elektronische loonaangifte, maar wordt met overeenkomstige toepassing van de regels voor de heffing van de inkomstenbelasting op aanslag geheven. De opbrengst van deze heffing wordt gebruikt voor de scholing en vorming van de leden van de Ondernemingsraad.

Voor de grondslag waarover geheven wordt, wordt aangesloten bij de heffingsgrondslag voor de Wet LB 1964, met uitzondering van eindheffingsbestanddelen als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen b tot en met h, van de Wet LB 1964 (art. 46a lid 2 WOR). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de uitzondering van de eindheffingsbestanddelen is ingegeven vanuit praktische overwegingen. De onderbouwing hiervan is dat de Belastingdienst voor het doelmatig opleggen van de aanslag uit moet kunnen gaan van het loon dat werkgevers in hun geautomatiseerde systemen hebben staan.<sup>116</sup> Mijns inziens kan met deze onderbouwing net zo goed worden beargumenteerd dat de WOR-heffing wordt geheven over eindheffingsbestanddelen, aangezien deze ook – zij het op werkgeversniveau – in de elektronische loonaangifte zijn verwerkt. Nu de WOR-heffing is vormgegeven als een lumpsumheffing die over de totale loonsom van het voorafgaande jaar wordt geheven, is er mijns inziens geen reden om de heffing – zo deze niet wordt afgeschaft – niet ook over de eindheffingsbestanddelen te berekenen.

Het tarief wordt door de SER bepaald en is vastgelegd in een SER-verordening, die moet worden goedgekeurd door het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën.<sup>117</sup> Voor een werknemer met een modaal brutojaarloon van € 32.500 is de werkgever een WOR-heffing verschuldigd van € 3,25.<sup>118</sup>

115. Wet van 28 januari 1971, *Stb.* 1971, 54. Art. 2 WOR bepaalt welke ondernemingen verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen. Dat zijn ondernemingen waar in de regel minimaal 50 personen werkzaam zijn.

116. *Kamerstukken II* 2004/05, nr. 3, p. 26.

117. Verordening SER 17 oktober 2008 inzake de heffing, scholing en vorming ondernemingsraadleden 2009.

118. Modaal inkomen 2010 volgens CPB nieuwsbrief, december 2009, Kerngegevens voor Nederland 2007-2010.

#### 5.4.6.2 Kinderopvangheffing

Op grond van de Wet kinderopvang is degene die als werkgever in de zin van de Wfsv wordt aangemerkt een bijdrage verschuldigd in de kosten van de kinderopvang. Deze zogenoemde 'kinderopvangheffing' wordt als een opslag op de sectorpremie geheven. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat is aangesloten bij de sectorpremie, omdat deze over de gehele loonsom wordt geheven met inachtneming van het maximumloon per aangiftetermijn.<sup>119</sup> Hierdoor is de heffing per werknemer beperkt tot een maximumbedrag. Er is in 2011 per werknemer per tijdvak maximaal  $0,34\% * 21,75 * € 189,60 = € 14,02$  aan kinderopvangopslag verschuldigd. Op jaarbasis is dit maximaal € 168 per werknemer. Voor een werknemer met een modaal inkomen bedraagt de opslag op jaarbasis ongeveer € 110.

De door de Belastingdienst geïnde heffing wordt via de kinderopvangtoeslag uitbetaald aan de werknemer die hier recht op heeft.<sup>120</sup> Deze opslag komt ten gunste en de kinderopvangtoeslag ten laste van de algemene middelen.

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de wetgever niet heeft gekozen voor een wettelijk recht op vergoeding door werkgevers van een deel van de kosten van kinderopvang, omdat daarmee een verschil in loonkosten zou ontstaan tussen werknemers die hun recht op vergoeding wel effectueren en werknemers die dat niet doen.<sup>121</sup> Om dit verschil in loonkosten te voorkomen heeft hij gekozen voor een wettelijk verplichte heffing die over de gehele loonsom wordt geheven.

De heffing van de kinderopvangheffing vindt plaats met overeenkomstige toepassing van de regels voor de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen.<sup>122</sup>

#### 5.4.7 Premiekortingen en vrijstellingen

Hoofdstuk 3, afdeling 6, van de Wfsv bevat de bepalingen op grond waarvan werkgevers premiekortingen en premievrijstellingen kunnen toepassen. Momenteel kent de wet twee premiekortingen (voor oudere werknemers en bepaalde arbeidgehandicapte werknemers) en één premievrijstelling (voor marginale arbeid).<sup>123</sup>

119. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 804, nr. 3, p. 41.

120. Het betreft hier de vermeerdering van de kinderopvangtoeslag zoals opgenomen in art. 8 lid 2 Wet kinderopslag.

121. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 804, nr. 3, p. 41.

122. Art. 9 lid 4 Kinderopvangwet verwijst naar art. 57, 59 en 60 Wfsv. Via art. 59 lid 1 Wfsv zijn daarmee de bepalingen voor de heffing van de loonbelasting van overeenkomstige toepassing.

123. Daarnaast wordt nog een loonkostensubsidie voor werknemers jonger dan vijftig jaar onderscheiden.

Voor beide premiekortingen geldt dat deze op grond van artikel 50a van de Wfsv niet van toepassing zijn op arbeid die wordt verricht in een dienstbetrekking in de zin van artikel 2 van de WSW. De reden hiervoor is dat dergelijke arbeidsplaatsen sterk gesubsidieerd zijn, en er daarom volgens de wetgever geen prikkel nodig is in de vorm van een premiekorting. Ook geldt op grond van artikel 50b van de Wfsv voor beide premiekortingen dat ze niet tot een negatief bedrag aan verschuldigde premie kunnen leiden.

#### 5.4.7.1 Premiekorting oudere werknemer

Sinds 2009 is de premievrijstelling oudere werknemers vervangen door een premiekorting oudere werknemers. De reden voor deze omzetting is dat de wetgever een effectievere regeling wilde, die specifiek gericht is op het verlagen van loonkosten van oudere werknemers. Daarnaast moet de regeling bijdragen aan het stimuleren van het aan het werk houden van werknemers tot aan de formele pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar.<sup>124</sup> De gemiddelde leeftijd waarop werknemers de arbeidsmarkt verlaten bedraagt momenteel 61,7 jaar, terwijl de arbeidsparticipatie van 62 – 65 jarigen maar 15% is.<sup>125</sup> Ten aanzien van deze groep dienen werkgevers het meest te worden gestimuleerd om hen in dienst te nemen, dan wel te houden.<sup>126</sup> Met de vormgeving van deze premiekorting is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande premiekorting arbeidsgehandicapten.

De premiekorting kan worden toegepast door een werkgever die een kwalificerende arbeidsongeschikte in dienst neemt die ten minste 50 jaar oud is, dan wel een werknemer van 62 jaar of ouder in dienst neemt of houdt. Met 'werknemer' wordt bedoeld de werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen.<sup>127</sup>

De omvang van de premiekorting oudere werknemer is geregeld in de artikelen 47 en 48 van de Wfsv. Nadere regelgeving is opgenomen in de artikelen 3.19 tot en met 3.26 van de Regeling Wfsv. De premiekorting voor oudere werknemers is een forfaitair bedrag van € 6.500 (2011) per kwalificerende werknemer. De premiekorting kan in mindering worden gebracht op het totaalbedrag van de door de werkgever verschuldigde premies werknemersverzekeringen, met uitzondering van de premie voor de sectorfondsen.<sup>128</sup> De premiekorting voor arbeidsongeschikte werknemers van ten minste 50 jaar mag vanaf aanvang van de dienstbetrekking gedurende maximaal drie jaar

124. Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 3, p. 1-2.

125. Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 7, p. 1.

126. Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 3, p. 1-2.

127. Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 3, p. 14.

128. De premiekorting mag ook worden toegepast door een gemoedsbezwaarde werkgever en voor een gemoedsbezwaarde werknemer. In geval van parttimewerknemers dient de premiekorting tijdsevenredig te worden herleid.

worden toegepast (echter niet langer dan de dienstbetrekking duurt). Er is gekozen voor een tijdelijke tegemoetkoming, omdat dit volgens de wetgever beter aansluit bij het probleem van de werkzoekende, te weten het opbouwen van bepaalde kennis en vaardigheden om weer competitief te zijn op de arbeidsmarkt.<sup>129</sup> Daarna kan de werkgever ten aanzien van deze werknemer weer de premiekorting oudere werknemers toepassen vanaf het moment dat de werknemer 62 jaar oud is (maar maximaal totdat de werknemer 65 jaar oud is). De premiekorting voor werknemers van 62 jaar en ouder die in dienst worden genomen of gehouden, mag worden toegepast totdat de werknemer 65 jaar wordt. De premiekorting heeft ten aanzien van deze groep werknemers een generiek karakter. De premiekorting oudere werknemers kan – als aan alle voorwaarden voor beide premiekortingen is voldaan – worden geclaimd naast de premiekorting arbeidsgehandicapten.<sup>130</sup>

#### 5.4.7.2 Premiekorting arbeidsgehandicapten

Op grond van artikelen 49 en 50 van de Wfsv kan een werkgever een premiekorting toepassen, indien hij een werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen in dienst neemt die direct voorafgaand aan de aanvang van de dienstbetrekking arbeidsgehandicapt is als bedoeld in artikel 49, eerste lid, onderdelen a tot en met f, en vijfde lid, van de Wfsv. Ook kan hij de premiekorting toepassen voor een werknemer die recht heeft op een WIA-uitkering indien die werknemer binnen de onderneming wordt herplaatst. In de artikelen 3.20 tot en met 3.22 van de Regeling Wfsv zijn nadere regels opgenomen voor de premiekorting arbeidsgehandicapten.

De premiekorting arbeidsgehandicapten bedraagt € 2.042 (2011). Dit bedrag wordt verlaagd naar € 454, indien de werknemer minder dan 50% van het WML verdient. Voor bepaalde jonge arbeidsgehandicapten wordt de premiekorting op grond van artikel 50, derde lid, van de Wfsv verhoogd met € 1.360.<sup>131</sup> De premiekorting komt in mindering op het totaal door de werkgever voor al zijn werknemers verschuldigde premies werknemersverzekeringen, met uitzondering van de sectorpremies. De premiekorting arbeidsgehandicapte kan – als aan alle voorwaarden voor beide premiekortingen is voldaan – worden geclaimd naast de premiekorting oudere werknemers.

In geval van een nieuwe arbeidsrelatie kan deze premiekorting gedurende maximaal drie jaar worden toegepast. Voor herplaatsing geldt een duur van maximaal één jaar. Het doel van deze regeling is om werkgevers door middel

129. *Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 3, p. 4.* De gedachte van de wetgever is dat als een werkgever na drie jaar niet bereid is de betreffende werknemer een permanent contract aan te bieden, hij dat met een subsidie van vier jaar of langer ook niet zal zijn.

130. *Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 7, p. 13.*

131. Het betreft jonggehandicapten, jonger dan 18 jaar die een belemmering hebben gehad tijdens hun opleiding, dan wel anderszins een indicatiebeschikking hebben.

van een financiële prikkel te stimuleren personen met een structurele functionele beperking in dienst te nemen, zodat daarmee het beroep op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt verminderd.<sup>132</sup> De vraag is in hoeverre een subsidie van maximaal € 6.126 (2011) werkgevers feitelijk zal stimuleren om een arbeidsgehandicapte in dienst te houden. Meer doorslaggevend zal zijn of er een arbeidsplek beschikbaar is en de betreffende werknemer zijn werk naar behoren vervult.

#### 5.4.7.3 Premievrijstelling marginale arbeid

De premievrijstelling marginale arbeid is ingevoerd met als doel het voor werkgevers eenvoudiger en goedkoper te maken om tijdens piekperioden in hun personeelsbehoefte te kunnen voorzien. Daarnaast maakt de regeling het voor uitkeringsgerechtigden aantrekkelijk om incidentele, kortdurende arbeid te aanvaarden. De gedachte is dat ze wel verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen en daarnaast met de opgedane werkervaring hun afstand tot de arbeidsmarkt kunnen verkleinen.<sup>133</sup> De regeling werd ingevoerd, omdat volledige premieplicht voor kortdurende arbeid voor de agrarische sector een belemmering zou zijn voor het verkrijgen van personeel.<sup>134</sup> De problemen in de agrarische sector zijn volgens de wetgever zo groot, dat deze extra financiële last moeilijk gedragen zal kunnen worden. Een vergelijkbare situatie zou gelden voor andere sectoren als de horeca en de kermisbranche. Met een 'heldere regeling' kan volgens de wetgever worden voorkomen dat er een vlucht plaatsvindt in het zwarte circuit. Door de regeling primair af te stemmen op het grote bestand aan werkzoekenden, past de regeling volgens de wetgever in het systeem van de sociale verzekeringen (en het centrale doel van re-integratie).<sup>135</sup> De ingewikkelde vormgeving van de premiecompensatieregeling hangt volgens de wetgever samen met de eisen van rechtmatigheid en handhaafbaarheid.<sup>136</sup>

In artikel 51 van de Wfsv is geregeld dat een werkgever onder voorwaarden een premievrijstelling kan krijgen voor alle premies werknemersverzekeringen met betrekking tot een dienstbetrekking met een uitkeringsgerechtigde. De voorwaarden om voor deze premievrijstelling in aanmerking te komen zijn dat de dienstbetrekking maximaal zes aaneengesloten weken duurt en dat de werkgever in het kalenderjaar niet eerder een dienstbetrekking met die

132. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 034, nr. 3, p. 50.

133. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 236, nr. 3, p. 1.

134. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 236, nr. 3, p. 2-3.

135. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 236, nr. 3, p. 4. De premiederving moet deels gecompenseerd worden doordat de uitkeringsgerechtigde gedurende de korte periode loon geniet en geen uitkering. Zijn uitkeringsrechten herleven na afloop van de korte tewerkstelling onder onderhavige regeling.

136. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 236, nr. 3, p. 5.



uitkeringsgerechtigde is aangegaan. Daarnaast mag ten aanzien van die uitkeringsgerechtigde in het kalenderjaar niet eerder de premievrijstelling marginale arbeid zijn verleend. Op grond van artikel 52 van de Wfsv kan de werkgever hiertoe een aanvraag bij de Belastingdienst indienen, die mede is ondertekend door de uitkeringsgerechtigde. De Belastingdienst verleent – na overleg met het UWV – de premievrijstelling.

De artikelen 53 tot en met 55 van de Wfsv bieden diverse delegatiebepalingen, op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld en er categorieën werknemers kunnen worden aangewezen voor wie een premievrijstelling kan worden aangevraagd zonder dat ze uitkeringsgerechtigd zijn. Van deze delegatiebevoegdheden is tot op heden geen gebruikgemaakt.

#### 5.4.8 *Eigenrisicodragerschap*

Werkgevers die ervoor kiezen eigenrisicodragers te zijn voor bepaalde onderdelen van de werknemersverzekeringen, betalen in zoverre geen premie omdat zij de lasten die op grond van de werknemersverzekeringen ontstaan (al dan niet via een herverzekering in de particuliere markt) voor eigen rekening nemen.

In hoofdstuk 1 is aandacht besteed aan het feit dat dit onderzoek zich richt op de premieheffing werknemersverzekeringen voor zover deze betrekking heeft op de publieke financiering van de lasten die uit deze werknemersverzekeringen voortvloeien. Wel zal worden onderzocht of het fenomeen eigen risicodragerschap onder de loonsomheffing moet worden gecontinueerd. Zie in dit verband paragraaf 5.6.4.4.1. In deze paragraaf wordt geïnventariseerd voor welke onderdelen van de werknemersverzekeringen de werkgever kan kiezen om eigen risicodragers te zijn.

Het doel van de wettelijke mogelijkheid om eigenrisicodragers te worden is om via financiële prikkels de instroom tot de uitkeringen in te dammen en waar mogelijk uitstroom te bevorderen.<sup>137</sup>

De wetgever wenste naast de premiedifferentiatie voor de Whk (zie par. 5.4.3.3) ook de mogelijkheid te bieden dat de financiële gevolgen van bepaalde risico's – die normaal door de werknemersverzekeringen worden gedekt – gedurende een bepaalde periode door werkgevers zelf worden gedragen, met als doel elementen van marktwerking in (bepaalde) werknemersverzekeringen te introduceren. Door deze mogelijkheid tot opting out kan een werkgever volgens de wetgever maximaal profiteren van zijn inspanningen op het gebied van preventie en re-integratie. Naast het risico ten aanzien

137. *Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr. 3, p. 77.*

van kortdurende arbeidsongeschiktheid (in de vorm van loondoorbetalingsverplichting bij ziekte) is de marktwerking ook opengesteld voor het middel-lange arbeidsongeschiktheidsrisico.<sup>138</sup>

Een werkgever die ervoor kiest om eigen risicodragers te worden kan de lasten volledig zelf dragen, dan wel deze (deels) herverzekeren bij een private verzekeraar.<sup>139</sup> Artikel 40 van de Wfsv biedt de werkgever de mogelijkheid om ten aanzien van bepaalde vangnetuitkeringen op grond van de ZW respectievelijk WGA-uitkeringen gedurende tien jaren eigen risicodragers te worden (zie hierna). Het is niet mogelijk om ten aanzien van het risico van werkloosheid eigenrisicodragers te worden.

De werkgever kan alleen eigenrisicodragers worden ten aanzien van zijn gehele personeelsbestand. Hiermee moet worden voorkomen dat hij het 'gezonde' deel van de populatie in het private domein onderbrengt, terwijl zijn 'ongezonde' werknemers in het publieke bestel achterblijven.<sup>140</sup> Indien een werkgever eigenrisicodragers is geworden, is hij ten aanzien van dat risico geen premie werknemersverzekeringen verschuldigd. De Belastingdienst beslist bij voor bezwaar vatbare beschikking over het al dan niet toekennen van het eigenrisicodragerschap.

#### 5.4.8.1 Eigenrisicodragerschap voor de ZW

Sinds de invoering van Wulbz in 1996 dient elke werkgever op grond van artikel 7:629 van het BW alle werknemers die tot hem in een privaatrechtelijke dienstbetrekking staan gedurende maximaal 52 weken loon door te betalen in geval van ziekte. Met ingang van 2004 is deze termijn op grond van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte verlengd tot 104 weken. Elke werkgever is daarom eigenrisicodragers ten aanzien van het ziekteverzuim; immers na twee jaren wordt geen ziekengeld meer verschuldigd op grond van de ZW. Het risico gaat dan over op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Alleen voor de in artikel 29, tweede lid, van de ZW opgenomen categorieën werknemers (de eerder genoemde 'vangnetters') bestaat nog recht op ziekengeld op grond van de ZW.<sup>141</sup>

De categorieën binnen deze groep vangnetters waarvoor werkgevers eigen risicodragers kunnen worden, betreft de vangnetuitkeringen op grond van artikel 29, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van de ZW.<sup>142</sup> Het gaat om

138. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 698, nr. 3, p. 23.

139. De regels voor aanvang en einde van eigenrisicodragerschap zijn opgenomen in hfdst. 3, afdeling 5 Wfsv. De rechten en verplichtingen van de eigenrisicodragers zijn vervolgens verder uitgewerkt in art. 63a-63d ZW respectievelijk art. 82-87 Wet WIA.

140. *Kamerstukken II 1999/00*, 27 093, nr. 3, p. 9.

141. *Kamerstukken II 2000/01*, 27 873, nr. 3, p. 1-2.

142. Tot 1 maart 1996 was de mogelijkheid om eigenrisicodragers te worden direct geregeld in de ZW. Als gevolg van de invoering van de loondoorbetalingverplichting bij ziekte (WULBZ) →

ZW-uitkeringen aan werknemers met een fictieve dienstbetrekking, werknemers met een arbeidsovereenkomst die korter duurt dan 104 weken na het intreden van de ongeschiktheid tot werken en tot slot de personen die onder de nawerkingbepalingen van artikel 46 van de ZW vallen.

Het betreft de financiële last van de uitkeringen aan personen die ziek zijn geworden op of na de dag waarop het eigen risico dragen is begonnen. ZW-uitkeringen die op dat moment al zijn ingegaan blijven binnen het publieke domein. Spiegelbeeldig geldt dezelfde situatie. Bij het einde van het eigenrisicodragerschap blijven de uitkeringen van personen die op de dag van beëindiging al ziek zijn voor rekening van de werkgever komen.<sup>143</sup>

Omdat de ziektekosten die worden veroorzaakt door werknemers van een eigenrisicodragers rechtstreeks door hem worden gedragen, is hij geen sectorale opslag voor de vangnetuitkeringen ZW verschuldigd. Deze mogelijkheid tot opting out voor vangnetuitkeringen is – samen met de in paragraaf 5.4.2.2 besproken sectorpremie – bedoeld als prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen.<sup>144</sup>

#### 5.4.8.2 Eigenrisicodragerschap voor de WAO en WGA

Met de invoering van de mogelijkheid voor werkgevers om eigenrisicodragers te worden voor een deel van de WAO heeft er een splitsing plaatsgevonden in de financiering van het publieke bestel van sociale verzekeringen.<sup>145</sup> Voor het risico op relatief kortdurende arbeidsongeschiktheid (maximaal vier jaren) werd werkgevers de mogelijkheid geboden om eigen risicodragers te worden. Het risico op langdurige arbeidsongeschiktheid (vanaf een duur van vijf jaren) bleef verplicht binnen het publieke bestel, zodat er ten aanzien van dat risico geen mogelijkheid tot opting out werd geboden. Sinds 1 januari 2008 is de premiedifferentiatie WAO vervallen. Omdat premiedifferentiatie en de mogelijkheid tot het eigen risico dragen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is het volgens de wetgever wenselijk ook de mogelijkheid tot het opteren voor eigen risicodragerschap WAO te laten vervallen.<sup>146</sup>

In het verlengde daarvan is er ook geen mogelijkheid in de wet opgenomen tot eigen risicodragerschap voor de IVA.<sup>147</sup> De IVA komt volledig ten laste van

→ per vorengenoemde datum, is de mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap komen te vervallen. Met ingang van 2003 bestaat – op verzoek van de markt – de huidige mogelijkheid tot opting out. De voorwaarden voor eigenrisicodragerschap voor de ZW zijn opgenomen in art. 40, 43 en 44 ZW.

143. Kamerstukken II 2000/01, 27 873, nr. 3, p. 4-5.

144. Kamerstukken II 2000/01, 27 873, nr. 3, p. 2.

145. Kamerstukken II 1995/96, 24 698, nr. 3, p. 16-17.

146. Kamerstukken II 2006/07, 31 050, nr. 3, p. 2-3. De afschaffing van de mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap WAO is per 24 november 2006 beëindigd bij Besluit van 21 december 2006 tot wijziging van het Besluit Wfsv, Stb. 2006, 725.

147. Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XV, nr. 30 respectievelijk Besluit afschaffing Pemba WAO, Stb. 2006, 699.

het Aof, zodat deze lasten worden gefinancierd uit de basispremie als bedoeld in artikel 36 van de Wfsv (zie par. 5.4.3.1).<sup>148</sup>

Artikel 40 van de Wfsv regelt dan ook slechts de voorwaarden waaronder een werkgever ten aanzien van de WGA-uitkeringen eigenrisicodrager kan worden. Nadere bepalingen worden gegeven in de artikelen 41, 45 en 46a van de Wfsv.

De WGA-uitkeringen zijn op te delen in drie soorten uitkeringen: de loonrelateerde uitkering, de vervolguitkering en de loonaanvullingsuitkering. Alleen de loonaanvullingsuitkering komt niet voor rekening van de eigenrisicodrager.<sup>149</sup>

De eigenrisicodrager draagt het risico ten aanzien van de werknemers die op de eerste dag van hun ziekte bij hem in dienst stonden, waarbij het niet relevant is of deze werknemer op het moment dat hij daadwerkelijk een WGA-uitkering krijgt nog bij de werkgever in dienst is. Daarnaast draagt hij het risico van de uitkeringen die op het moment van ingaan van het eigenrisicodragerschap al zijn ingegaan, maar die nog geen tien jaren hebben geduurd (inlooprisico).<sup>150</sup> Tot slot is de eigenrisicodrager verantwoordelijk voor de betalingen van de uitkeringen aan een werknemer die op de eerste dag waarop hij ziek wordt bij de werkgever in dienst is – mits deze datum binnen de termijn van het eigen risico dragen ligt – totdat de uitkeringstermijn van tien jaren is verstreken, ook al is hij inmiddels al geen eigenrisicodrager meer (uitlooprisico).<sup>151</sup>

Bij ministeriële regeling is bepaald dat een WGA-uitkering gedurende tien jaren voor rekening van de eigen risicodrager komt. Mocht de werknemer nadien nog recht op een WGA-uitkering hebben, dan komt deze uitkering vanaf dat moment voor rekening van het Aof. Uit de parlementaire geschiedenis valt op te maken dat bij de afweging van de duur van het eigenrisicodragerschap de relatie tussen de duur en de prikkel tot re-integratie-inspanning door werkgevers een hoofdrol speelt. Hoe langer de duur van de periode waarin de werkgever eigenrisicodrager is, hoe groter de prikkel is om re-integratie-inspanningen te leveren.<sup>152</sup>

De eigenrisicodrager is geen gedifferentieerde premie (art. 38 Wfsv) verschuldigd. Daarnaast is hij geen premie voor de Whk (art. 38a Wfsv) verschuldigd over de door hem te betalen WGA-uitkeringen. In het kader van het creëren van een gelijk speelveld tussen private verzekeraars en het UWV wordt er bij de publieke premiestelling rekening gehouden met de te verwachten premiestelling in de private markt (art. 38).

148. *Kamerstukken II 2006/07*, 31 050, nr. 3, p. 2.

149. Zie voor een uitgebreider bron opnemen waarin de uitkeringen voor de WGA worden behandeld.

150. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 118, nr. 3, p. 13.

151. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 118, nr. 3, p. 13.

152. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 034 en 30 118, nr. 68, p. 3-4.

### 5.5 Schematisch overzicht huidige tariefstructuur loonheffingen

In paragrafen 5.2 tot en met 5.4 is de systematiek van de huidige tariefstructuur voor de heffing van loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen in kaart gebracht. In onderstaand schema is deze structuur – met de daarbij behorende bedragen voor 2011 – op hoofdlijnen weergegeven.

<b>Tariefstructuur voor de werknemer</b>		
loonbelasting	1,85%-52%	
premie volksverzekeringen – jonger dan 65 jaar	31,15%	tot € 33.436
premie volksverzekeringen – ouder dan 65 jaar	13,25%	tot € 33.436
anoniementarief	52%	
algemene heffingskorting – jonger dan 65 jaar	€ 1.987	
algemene heffingskorting – ouder dan 65 jaar	€ 910	
arbeidskorting jonger dan 57 jaar	1,716%-18,915%, max. € 1.574	
arbeidskorting 57-65 jaar	1,716%-18,915%, max. € 1.838-€ 2.362	
arbeidskorting ouder dan 65 jaar	0,785%-7,921%, max. € 1.081	
jonggehandicaptenkorting	€ 696	
ouderenkorting	€ 739	tot € 34.857
alleenstaande ouderenkorting	€ 421	
levensloopverlofkorting	€ 201 per jaar van deelname	
inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	5,65%/7,75%	tot € 33.427

**Tariefstructuur voor de werkgever**

enkelvoudig	0,00%-52%	
tabeltarief jonger dan 65 jaar	49,2%-108,3%	
tabeltarief ouder dan 65 jaar	17,7%-108,3%	
thuiswerkers, sekswerkers, gelijkgestelden	56,2%	
geschenken tot € 70	20%	tot € 70
bestelauto wisselend gebruik	€ 300	
sparloonregeling	25%	tot € 613
pseudo-eindheffing – VUT	52%	
pseudo-eindheffing – excessief pensioen	15%	boven € 522.000
pseudo-eindheffing – excessief ontslag	30%	boven € 522.000
eindheffing onder werkkostenregeling	80%	
vergoeding inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	7,75%	tot € 33.427
afdrachtvermindering S&O	18%-64%, tot max. € 14.000.000	
afdrachtvermindering onderwijs	€ 329-€ 3.286	
afdrachtvermindering zeevaart	40% (EU)/10% (overige)	
WAO/WIA basis (Aof)	5,10%	maximum € 49.297
uniforme WAO premie (Aok)	0,00%	maximum € 49.297
WGA-rekenpremie	0,62%	maximum € 49.297
WGA – grote ondernemingen	0,07%-2,20%	
WGA – kleine ondernemingen	0,56%-1,65%	
Awf	4,20%	franchise € 16.965, maximum € 49.297
sectorpremie gemiddeld	1,90%	maximum € 49.297
UFO	0,78%	maximum € 49.297
opslag kinderopvang	0,34%	
premiëkorting oudere werknemer ouder dan 50 of 62 jaar	€ 2.750-€ 6.500	
premiëkorting arbeidsgehandicapte	€ 2.042-€ 3.402	

Uit de vorige paragrafen en bovenstaand schema blijkt dat de tariefstructuur van de heffingen die op het loon worden toegepast, ingewikkeld en onoverzichtelijk is vormgegeven. Naast verschillende – met het inkomen – oplopende tarieven, gelden er premiemaxima, premiedifferentiaties, een franchise, diverse premiekortingen, afdrachtverminderingen en opslagen. Ondanks deze complexe tariefstructuur kunnen werkgevers als gevolg van de huidige stand van de techniek de verschuldigde heffing overigens tamelijk eenvoudig berekenen. Voorwaarde hierbij is wel dat de werkgever alle bepalende parameters juist in de loonadministratie heeft ingevoerd en dat de verschillende loonbestanddelen (eindheffingsloon, loon uit tegenwoordige dienstbetrekking of loon uit vroegere dienstbetrekking) voor de juiste tariefstructuur in aanmerking worden genomen. Naast het feit dat de nodige inspanningen van de ICT-specialisten worden geleverd en daarvoor kosten moeten worden gemaakt, is een belangrijk bezwaar tegen het huidige weinig inzichtelijke tariefsysteem dat bij loononderhandelingen onduidelijk is wat de precieze financiële consequenties voor de werknemer en de werkgever zijn van een salarisstijging. In paragraaf 5.6 onderzoek ik of deze tariefstructuur bij de vormgeving van de loonsomheffing kan worden vereenvoudigd.

## 5.6 Tariefstructuur voor loonsomheffing

### 5.6.1 Algemeen

In deze paragraaf onderzoek ik of de tariefstructuren voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig kunnen worden geharmoniseerd. Hierbij besteed ik ook aandacht aan de wijze waarop de tariefstructuur van de loonsomheffing vormgegeven dient te worden. In paragraaf 5.6.2 analyseer ik eerst op welke wijze de tariefstructuur voor de loonsomheffing samenhangt met de tariefstructuur voor de inkomstenbelasting. In paragraaf 5.6.3 onderzoek ik of de premieheffing sociale verzekeringen al dan niet gefiscaliseerd moeten worden. Paragraaf 5.6.4 behandelt de overige afwegingen die bij de vormgeving van het tariefsysteem van belang zijn, zoals het al dan niet handhaven van een maximumheffingsgrondslag, franchise, eigenrisicodragerschap en premiedifferentiatie. Ook onderzoek ik in die paragraaf of er al dan niet een progressieve heffingsstructuur voor de loonsomheffing wordt gehanteerd. Tot slot analyseer ik in paragraaf 5.6.5 of heffings- en afdrachtverminderingen onder de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven.

### 5.6.2 Samenhang met tariefstructuur inkomstenbelasting

Omdat de loonbelasting (en premieheffing volksverzekeringen) (gedeeltelijk) voorheffingen zijn op de inkomstenbelasting, bestaat er een directe koppeling tussen deze heffingen (zie par. 5.1.2). Door een voorheffing op de inkomstenbelasting toe te passen, wordt het incassorisico in vergelijking met een enkele

heffing van inkomstenbelasting voor de overheid verkleind. Daarnaast is het toezicht op een relatief beperkt aantal inhoudingsplichtigen eenvoudiger dan op het geheel van het aantal belastingplichtigen dat in een arbeidsverhouding werkzaam is; het gaat dan om circa 8 miljoen personen.<sup>153</sup> Ook beschikt de inhoudingsplichtige doorgaans over een grotere administratieve deskundigheid dan de individuele belastingplichtige. De systematiek van inhouding staat in Nederland niet ter discussie, en werkt in de kern efficiënter, effectiever dan uitsluitend een aanslagbelasting. Daarnaast geeft de systematiek van inhouding invulling aan het beginsel van de minste pijn. Voor de loonsomheffing wordt de systematiek van voorheffing dan ook gehandhaafd, althans voor zover het de *werknemersloonsomheffing* betreft (zie hfdst. 6, par. 6.2.4). Er kan – net als in de huidige situatie – een identieke tariefstructuur worden gehanteerd voor heffing in box I en de tariefstructuur voor de werknemersloonsomheffing. Echter, het is wellicht ook mogelijk om een afwijkende tariefstructuur (bijv. een proportionele heffing) voor de werknemersloonsomheffing te hanteren, waarbij een aanvullende heffing in de inkomstenbelasting kan plaats vinden tegen een door de overheid gewenste (progressieve) tariefstructuur. Een dergelijke variant dan ligt in lijn met de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.3.2 beschreven vlaktaks-plusbenadering. In paragraaf 5.6.4.1 onderzoek ik of – net als in de huidige systematiek – een progressieve tariefstructuur voor de loonsomheffing gehandhaafd moet worden.

De *werkgeversloonsomheffing* en de *premiesomheffing* worden beide uitsluitend van de werkgever geheven, zodat ten aanzien van die loonsomheffing geen relatie met de (tariefstructuur van de) inkomstenbelasting bestaat (zie hfdst. 6, par. 6.2.4).

### 5.6.3 *Mogelijkheid fiscalisering premieheffing*

In het verleden is met enige regelmaat bepleit de premieheffing volksverzekeringen te fiscaliseren. De term ‘fiscalisering’ wordt veelal gebruikt in de discussie rond de afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.1.2 is als uitgangspunt geformuleerd dat de premievrijstelling voor 65-plussers onder de loonsomheffing wordt afgeschaft, althans voor zover de loonsomheffing betrekking heeft op de financiering van de volksverzekeringen.

Het begrip ‘fiscalisering’ wordt daarnaast ook vaak gehanteerd in de discussie over de vraag of de financiering van de sociale verzekeringen via premieheffing al dan niet moet worden vervangen door financiering uit de algemene middelen. Fiscalisering houdt dan in feite in dat het karakter van de sociale verzekeringen wordt omgevormd van verzekering naar een voorziening.<sup>154</sup> In de literatuur

153. CBS, *Statline*, banen van werknemers in december 2008, laatst gewijzigd op 6 december 2009.

154. H.P.A.M. Arendonk, *Fiscalisering van de vergrijzing, in Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 41.



wordt een aantal argumenten aangevoerd, op grond waarvan eenvoudig kan worden onderbouwd dat premieheffing geen noodzakelijk element is van het stelsel van sociale zekerheid.<sup>155</sup> Zo vormen ook de uit de algemene middelen gefinancierde sociale voorzieningen onderdeel van de sociale zekerheid. Daarnaast blijkt de financiering van een aantal sociale verzekeringen in de loop van de tijd te kunnen wijzigen van premieheffing naar financiering uit de algemene middelen en omgekeerd. Verder vindt de financiering van de sociale verzekeringen in een aantal landen – waaronder Denemarken, Australië en Nieuw-Zeeland – volledig plaats uit de algemene middelen. Tot slot wordt de premieheffing volksverzekeringen feitelijk al als belastingheffing ervaren.<sup>156</sup>

In deze paragraaf onderzoek ik of de premies sociale verzekeringen kunnen worden vervangen door financiering uit de algemene middelen (belastingheffing).

#### 5.6.3.1 Fiscalisering premieheffing volksverzekeringen

Steeds vaker wordt opgemerkt dat het niet fair is om de kosten van de vergrijzing af te wentelen op de jonge generaties (zie eveneens hfdst. 2, par. 2.4.4.2).<sup>157</sup> Stevens meent dat een concrete bijdrage geleverd kan worden aan het oplossen van de oplopende vergrijzingskosten door de premieheffing AOW te fiscaliseren.<sup>158</sup> Door fiscalisering van de AOW wordt het maatschappelijk contract tussen generaties versterkt, wat volgens Van Geest essentieel is om de oudedagsvoorzieningen in de toekomst op peil te kunnen houden.<sup>159</sup> Dit aspect van de fiscalisering spitst zich primair toe op de afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers, waardoor deze discussie ook relevant is in het licht van dit onderzoek (zie hfdst. 3, par. 3.5.4.1.2).

Stevens is al sinds jaar en dag een groot pleitbezorger van de fiscalisering van de volksverzekeringen.<sup>160</sup> Volgens hem zijn er twee varianten van fiscalisering te onderscheiden. Bij de *integrale fiscalisering* worden alle volksverzekeringen gefiscaliseerd, waarbij naast afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers ook gekozen zou kunnen worden voor uitbreiding van de financiering van de volksverzekeringen via box II en box III. Een minder

155. Zie bijv. P. Kavelaars, 'Loonheffingen', *Fiscale hand- en studieboeken*, nr. 8, Deventer: Kluwer 1996, p. 45.

156. Commissie ter bestudering van het begrip belastingen, *Geschrift 184 van de Vereniging voor de belastingwetenschap*, Deventer: Kluwer 1990, p. 35.

157. H.P.A.M. Arendonk, 'Fiscalisering van de vergrijzing', in: *Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 38.

158. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1979, p. 361.

159. L. van Geest, 'Vergrijzing en houdbaarheid: verdeling van inkomens en risico's over generaties', *ESB* 2006/4494, p. 452-455.

160. Zie bijv. L.G.M. Stevens, 'Fiscalisering tegen heug en meug', *WFR* 1991/1367; 'Fiscale taboes in macro-economisch perspectief', *WFR* 2003/165 (coproductie met R.A. de Mooij) en tot slot bijna jaarlijks in zijn fiscale beleidsnotities (zie o.a. *WFR* 1998/1329, *WFR* 2001/1295 en *WFR* 2009/1183).

vergaande variant is de *partiële fiscalisering*, waarbij alleen de premie AOW wordt gefiscaliseerd.<sup>161</sup>

*Fiscalisering in de zin van uitbreiding financiering naar box II en box III inkomen*  
Naast de vraag of de financiering van de volksverzekeringen al dan niet uit de algemene middelen moet plaatsvinden, kan de vraag over het al dan niet fiscaliseren van de volksverzekeringen zich ook toespitsen op het al dan niet in de grondslag betrekken van andere inkomsten dan alleen het inkomen van box I. Mijns inziens is er op grond van het solidariteitsbeginsel veel voor te zeggen om de (al dan niet gefiscaliseerde) financiering van de volksverzekeringen niet te beperken tot box- I inkomen. Immers, de volksverzekeringen geven in beginsel alle onderdanen van Nederland aanspraak op een basisvoorziening in geval van ouderdom, overlijden en ziekte. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld (soort) inkomen, achtergrond of arbeidsverleden. Immers, een werknemer met een box-I-inkomen van € 25.000 heeft evenveel aanspraak op uitkeringen ingevolge de volksverzekeringen dan zijn buurman zonder arbeidsinkomen, maar met een vergelijkbaar bedrag aan dividend- en rente-inkomsten. De laatste wordt in de huidige situatie echter niet in de premieheffing volksverzekeringen betrokken. Los van de vraag of de volksverzekeringen al dan niet gefiscaliseerd moeten worden, neem ik bij de vormgeving van de loonsomheffing dan ook als uitgangspunt, dat de financiering van de volksverzekeringen wordt uitgebreid tot een heffing over het verzamelinkomen. Naast de omstandigheid dat de heffing beter aansluit bij de draagkracht van de verzekerde, is een bijkomend voordeel dat de huidige relatief zware heffingsdruk in de eerste twee tariefschijven kan worden verminderd. Een lager tarief in de eerste twee tariefschijven kan een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie hfdst. 2, par. 2.4.4.1). De keuze om de financiering van de volksverzekeringen al dan niet uit te breiden naar box II en box III staat verder los van c.q. is geen noodzakelijke stap om tot de loonsomheffing te komen. Ik zal daarom ook niet dieper ingaan op deze mogelijke beleidskeuze.

#### 5.6.3.1.1 *Fiscalisering AOW*

De AOW werden oorspronkelijk primair gefinancierd uit premieopbrengsten. Echter, de AOW-lasten worden sinds 1997 voor een steeds groter deel uit de algemene middelen gefinancierd. Voor 2010 staat een bedrag van ruim € 5 miljard ingeboekt.<sup>162</sup> Dit wordt vooral veroorzaakt door de maximering

161. L.G.M. Stevens, 'Fiscalisering tegen heug en meug?', *WFR* 1991/1367.

162. De rijksbijdrage is gesteld op 3,3 miljard en daarnaast is een rentebijdrage over het AOW-spaarfonds van 1,7 miljard ingeboekt.

van de AOW-premie op 18,25%.<sup>163</sup> Hiermee is in 1997 feitelijk de eerste stap is gezet naar fiscalisering van de AOW.<sup>164</sup> Uit ramingen blijkt dat de huidige AOW-financieringssystematiek ertoe leidt dat in 2040 nog maar ongeveer 50% van de AOW-lasten uit premies wordt gedekt.<sup>165</sup> Ook de SER heeft geadviseerd de financiering van de AOW geleidelijk meer vanuit de algemene middelen te laten plaatsvinden. Fiscalisering van de AOW is volgens de SER een potentieel krachtig instrument voor het terugdringen van de vergrijzingsdruk.<sup>166</sup> Hierbij maakt hij wel de kanttekening dat de fiscalisering op zodanige wijze moet worden ingericht, dat personen met alleen een AOW-uitkering of met een AOW-uitkering en een klein aanvullend pensioen hier niet door worden getroffen.<sup>167</sup> Hij constateert dat bij een geleidelijke fiscalisering over een periode van tien jaren het gemiddeld besteedbare inkomen van ouderen tot 2020 nog steeds meer toe dan het gemiddeld besteedbare inkomen van 65-minners.<sup>168</sup>

Naast de toename van de financiering van de AOW-lasten uit de algemene middelen kan worden gesteld dat de bestaansreden voor een afzonderlijke heffingsstructuur inmiddels geheel verloren is gegaan doordat de volksverzekeringen steeds minder equivalentiekenmerken (essentieel voor het verzekeringskarakter) hebben (zie hfdst. 2, par. 2.3.4).<sup>169</sup> Hierbij kan worden gedacht aan het feit dat de hoogte en het recht op een uitkering in beginsel los staat van het feit of er premie is betaald en dat dit niet is gekoppeld aan de omvang van de premie die is betaald. De basisgedachte achter de AOW is het bieden van een volwaardig basispensioen of een bestaansminimum bij ouderdom voor in beginsel alle ingezetenen ouder dan 64 jaar.<sup>170</sup> De volksverzekeringen zijn daarom primair gebaseerd op de solidariteitsgedachte. In zoverre hebben de volksverzekeringen materieel gezien meer het karakter van een voorziening dan van een verzekering. Financiering uit de algemene middelen – lees volledige fiscalisering van de volksverzekeringen – zou in zoverre theoretisch mogelijk zijn. Het voordeel van fiscalisering van de volksverzekeringen is dat

163. In het kader van de financiering van de AOW in de toekomst, worden aflossingen van de huidige staatsschuld geboekt op het zogenoemde AOW-Spaarfonds. Het fonds heeft echter geen daadwerkelijke vermogenstitels, maar is een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld (zie H.P.A.M. Arendonk, 'Fiscalisering van de vergrijzing', in: *Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 41, noot 10).

164. Zie ook L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1979, p. 361.

165. L.S.C. van Eekelen en R. Oliemans, 'Grenzen aan de premie', *ESB* 2001, 86<sup>e</sup> jaargang, nr. 4336, p. D8.

166. SER-advies 2005/02, *Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, 21 januari 2005, p. 181.

167. SER-advies 2005/02, *Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, 21 januari 2005, p. 65.

168. SER-advies 2005/02, *Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, 21 januari 2005, p. 163.

169. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 54.

170. SER-advies 2005/02, *Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, 21 januari 2005, p. 63.

de gesplitste premieplicht in het jaar waarin het individu 65 jaar wordt of het jaar waarin emigratie of immigratie plaatsvindt, vervalt. Voor de gesplitste premieplicht bij het bereiken van 65 jarige leeftijd geldt dan wel als voorwaarde dat er voor 65-plussers geen verlaagd belastingtarief gaat gelden.

Christiaanse was van mening dat er geen fiscalisering van de sociale verzekeringen plaats moet vinden.<sup>171</sup> Volgens hem mag de fiscalisering niet alleen vanuit een fiscaaltechnische invalshoek worden beoordeeld, maar dient beoordeling plaats te vinden vanuit de principiële visie die men heeft op het socialezekerheidsstelsel. Het verlaten van de zuivere verzekeringsgedachte betekent nog niet dat de premieheffing voor de sociale verzekeringen in wetenschappelijke zin belastingen zijn geworden. Christiaanse is van mening dat vanuit de gedachte van de gespreide verantwoordelijkheidsbeleving in de sociale zekerheid de premies zichtbaar dienen te blijven. Het kosten- en verantwoordelijkheidsbesef voor de sociale zekerheid moet volgens hem worden bevorderd. Hij is van mening dat vereenvoudiging op andere wijze kan worden bereikt dan door fiscalisering van de volksverzekeringen.

Ook Van Arendonk vraagt zich af of de fiscalisering van de AOW (en de volksverzekeringen in het algemeen) niet leidt tot een onduidelijker beeld van de ontwikkelingen van de vergrijzingskosten, met als gevolg het gevaar dat de politiek niet, of te laat, ingrijpt ter voorkoming van maatschappelijke onrust.<sup>172</sup> Het argument tegen fiscalisering dat de vergrijzingskosten minder goed zichtbaar zijn indien er geen premieheffing plaatsvindt, acht ik niet voldoende steekhoudend. Immers, de AOW en zorgkosten worden nog steeds gemaakt en geregistreerd, ook als de financiering uit de algemene middelen plaats vindt. Ze worden jaarlijks gerapporteerd in de Miljoenennota en het financieel jaarverslag dat door het Ministerie van Financiën wordt opgesteld. Daarnaast blijkt uit de huidige maatschappelijke discussie rond het verhogen van de AOW-leeftijd dat ook met premieheffing lang niet iedereen zich voldoende bewust is van de aankomende vergrijzingskosten.

Een ander gevaar dat Van Arendonk in de fiscalisering van de AOW ziet, is dat er – omdat er geen sprake meer is van verzekering maar van een voorziening – geen theoretische bezwaren in te brengen zijn tegen een inkomensafhankelijke AOW. Mijns inzien is ook dit geen steekhoudend argument tegen fiscalisering van de AOW-premie. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.2 is geconstateerd dat de volksverzekeringen zeer sterke kenmerken van het solidariteitsbeginsel hebben en dat het equivalentiebeginsel bij die verzekeringen geen rol speelt. Op grond van het solidariteitsbeginsel kan de (deels) door middel van premieheffing gefinancierde AOW mijns inziens ook inkomensafhankelijk worden gemaakt. Daarnaast geldt dat ook in het huidige

171. J.H. Christiaanse, 'Rechtsherstel van de inkomstenbelasting' (voordracht voor de vereniging van adjunct-inspecteurs van 's Rijks belastingen op 3 maart 1983, *WFR* 1983/429.

172. H.P.A.M. Arendonk, 'Fiscalisering van de vergrijzing', in: *Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 41-42.

systeem geen enkele koppeling bestaat tussen de hoogte van de betaalde premies en de hoogte van de uitkering. De financiering vindt zelfs feitelijk al deels – en voor een steeds groter deel – plaats uit de algemene middelen.

Tot slot constateert Van Arendonk dat bij een fiscalisering van de AOW de internationale aspecten bij grensoverschrijdende situaties worden vergeten, waardoor volgens hem het risico van lastenverzwaring optreedt. Hij is dan ook van mening dat fiscalisering vanwege de maatschappelijke aanvaardbaarheid en een duidelijke en herkenbare politieke besluitvorming niet wenselijk is. Ik onderschrijf de constatering dat fiscalisering van de premieheffing in grensoverschrijdend verband tot ongewenste situaties kan leiden (zie hfdst. 6, par. 6.3). Met Stevens ben ik echter van mening dat deze internationale complicaties bij fiscalisering van technische aard – en daarmee oplosbaar – zijn.<sup>173</sup> Een oplossing is bijvoorbeeld door binnen het tarief voor de loonsomheffing een heffingscomponent (al dan niet in de vorm van een premie) voor de financiering van de volksverzekeringen te blijven onderscheiden op basis van een daarvoor wettelijk vastgelegde rekenpremie. Voor individuen die zowel belasting- als premieplichtig zijn in Nederland, geldt één (gecombineerd) heffingspercentage. Zodra belasting- en premieplicht uiteen loopt, geldt het onderdeel van het (gecombineerde) heffingspercentage waarvoor het heffingsrecht aan Nederland toekomt. Samen met de afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers (zie hfdst. 3, par. 3.5.4.1.2) leidt dit voor nationale situaties materieel tot hetzelfde resultaat als volledige fiscalisering van de AOW. De hiervoor beschreven oplossing leidt ertoe dat het handhaven van een af te zonderen heffingscomponent voor de AOW niet ten koste te gaat van de eenvoud in uitvoering die bij volledige fiscalisering kan worden bereikt.

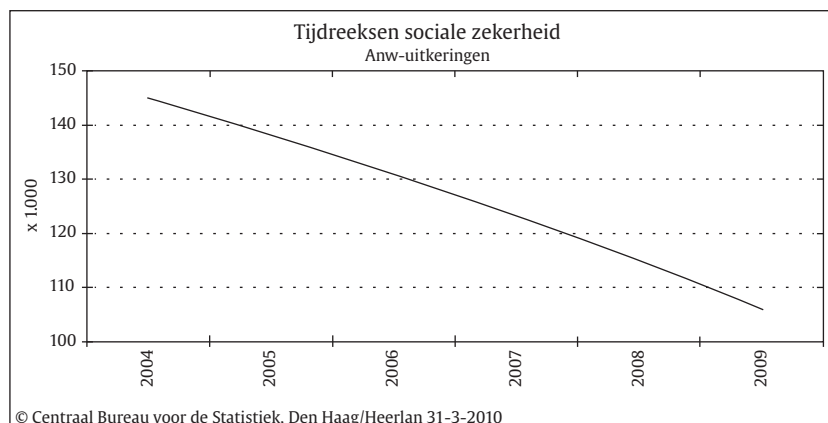
Het enige structurele argument dat naar mijn oordeel voldoende valide is om fiscalisering van de volksverzekeringen af te wijzen, wordt gevormd door de internationale complicaties die ontstaan indien premie- en belastingplicht niet samenvallen. Als gevolg van deze niet eenzijdig door Nederland op te lossen mismatch tussen de internationale toewijzingsregels, kan er 'freeridergedrag' ontstaan. Dit is voor mij een voldoende steekhoudend argument om binnen het tarief van de loonsomheffing een af te zonderen heffingscomponent voor de AOW te blijven onderscheiden. Met het in stand houden van een afzonderbare heffingscomponent voor de AOW wordt de effectiviteit van het heffingssysteem vergroot. Ik neem bij de vormgeving van de loonsomheffing als uitgangspunt dat de financiering van de AOW niet (volledig) wordt gefiscaliseerd.

#### 5.6.3.1.2 Fiscalisering Anw

Net als de AOW wordt ook de Anw primair door middel van premieheffing gefinancierd. Het belang van deze volksverzekering neemt echter steeds verder

173. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 365.

af. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de dalende trend van het aantal Anw-gerechtigden die uit CBS cijfers kan worden afgeleid.<sup>174</sup>



Eind 2009 hadden ongeveer 107.000 personen een Anw uitkering. Slechts 13% van de Anw-uitkeringen gaat naar (half)wezen (ongeveer 14.000 individuen) en 17% betreft personen – vooral alleenstaande vrouwen – die jonger zijn dan 55 jaar (ongeveer 18.000 individuen). De rest van de Anw-uitkeringen gaat naar personen ouder dan 55 jaar, waarvan weer veruit het grootste gedeelte voor 1 januari 1950 is geboren (deze hebben zonder restricties toegang tot de Anw).<sup>175</sup> Indien degenen die voor 1 januari 1950 geboren zijn buiten beschouwing worden gelaten, lijkt het structurele niveau van het aantal Anw-uitkeringen ceteris paribus op ongeveer 55.000 – 60.000 uit te komen. Dit is ongeveer 0,75% van de beroepsbevolking.<sup>176</sup> Voor deze groep gerechtigden zou volstaan kunnen worden met een voorziening die wordt gefinancierd uit de algemene middelen.<sup>177</sup> Daarmee volgt de Anw de Akw. De Anw heeft feitelijk al het karakter van een soort bijstandsvoorziening. Er bestaat alleen recht op een uitkering indien de verzekerde (jonger dan 65 jaar) een minderjarig kind onderhoudt, ten minste 45% arbeidsongeschikt is dan wel geboren is

174. Bron: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), webmagazine, maandag 25 januari 2010, 'Vier op de tien nabestaanden ontvangen Anw-uitkering' en webmagazine maandag 17 november 2008, Herziene versie: 'Nabestaandenwet stroomt leeg'.

175. Het onderscheid naar gerechtigden geboren voor respectievelijk na 1 januari 1950 is gelegen in het feit dat met ingang van 2015 een belangrijke groep gerechtigden dan 65 jaar zijn (degenen die voor 1 januari 1950 geboren zijn), en – als gevolg van een zelfstandig recht op AOW-uitkering – niet langer aanspraak op de Anw kunnen maken.

176. 14.000 wezen, 18.000 nabestaanden jonger dan 55 jaar en 1/3 deel van de 55-plussers. Eind 2009 bedroeg de bevolking volgens CBS-cijfers 7,727 miljoen individuen. Het huidige aantal Anw-uitkeringen bedraagt ongeveer 1,4% van de beroepsbevolking.

177. Het betreft vooral ongehuwde nabestaanden met een kind jonger dan 18 jaar, degene die zwanger is ten tijde van het overlijden van de partner en de arbeidsongeschikte partner. Daarnaast biedt de Anw een wezenpensioen voor volle wezen die jonger zijn dan zestien jaar (of arbeidsongeschikt tot 18 jaar en studierend tot 21 jaar).

vóór 1 januari 1950. De hoogte van de uitkering bedraagt maximaal 70% van het minimumloon en wordt gekort indien de verzekerde anderszins over voldoende inkomen beschikt. Omvorming van de Anw tot een soort bijstandsregeling ligt mijns inziens ook in lijn met de toename van de arbeidsparticipatie door beide partners waardoor de behoefte aan een publieke nabestaandenvoorziening afneemt.<sup>178</sup> Ook is het nabestaandenrisico goed in de private markt te verzekeren. Een belangrijker argument voor het omvormen van de Anw naar een (bijstands)voorziening is mijns inziens dat deze inkomensafhankelijke regeling van maximaal 70% van het minimumloon – gezien de toegangscriteria – voornamelijk wordt gebruikt door vrouwen tussen de 35 en 45 jaar met jonge kinderen of arbeidsongeschikten. Het heeft daarmee meer het karakter van een bijzondere bijstand dan van een overlijdensrisico-verzekering. Of de Anw nu het karakter van verzekering houdt, dan wel een voorziening wordt, maakt voor de vormgeving van de door mij voorgestelde loonsomheffing niet uit. Indien de Anw wordt gefiscaliseerd wordt deze uit de algemene middelen gefinancierd. Wordt de Anw – net als de AOW – niet gefiscaliseerd, dan blijft een afzonderlijke premiecomponent bestaan. Het financiële belang van de Anw in het totaal van de Rijksuitgaven is beperkt en sterk dalend.<sup>179</sup> Uit bovenstaande blijkt dat de Anw daarnaast materieel bezien sterk op een bijstandsvoorziening lijkt. Dat is voor mij voldoende reden om er voor de loonsomheffing vanuit te gaan dat de Anw gefinancierd wordt uit de algemene middelen (en daarom wordt gefiscaliseerd). In tegenstelling tot de AOW (zie par. 5.6.3.1.1) wordt er voor de Anw dus geen afzonderlijke heffingscomponent meer onderscheiden.

Een consequentie van deze keuze is dat er als gevolg van de mismatch tussen de internationale fiscale en socialezekerheidstoewijzingsregels mogelijk verzekerden rechten kunnen hebben, terwijl ze niet bijdragen en omgekeerd. Dit doet zich echter ook voor bij de AKW en bij die voorziening is ondanks het veel hogere niveau aan uitgaven destijds wel gekozen voor fiscalisering.<sup>180</sup>

#### 5.6.3.1.3 Fiscalisering van de AWBZ/Zvw

De Zvw vormt samen met de AWBZ de maatschappelijk collectieve dekking tegen het risico van ziektekosten.<sup>181</sup> Beide wetten bevatten de voorzieningen waarvan de overheid aanneemt dat deze voor iedere ingezetene van Nederland

178. F.M. Noordam, *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 81.

179. *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 123, XV, Bijlage 6.3, tabel 6.3.2. In 2011 is de totale uitgave aan Anw uitkeringen geraamd op € 990 miljoen. Dit is voor ongeveer 110.000 gerechtigden. Het structurele niveau voor de Anw ligt rond van 55.000, zodat uiteindelijk jaarlijks ongeveer € 495 miljoen op jaarbasis aan de Anw wordt uitgegeven.

180. Het totale budget voor de AKW is voor 2010 geraamd op € 3,35 miljard (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. 2, hfdst. VXII, p. 2. De geraamde uitgaven in 2010 voor de Anw bedragen daarentegen € 0,9 miljard, dalend tot uiteindelijk ongeveer € 0,5 miljard. Dit uiteindelijke niveau bedraagt ongeveer 15% van de uitgaven voor de AKW.

181. Naast de AWBZ en de Zvw wordt door gemeenten overigens nog zorg verleend op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De financiering van deze laatste categorie →

beschikbaar moeten zijn.<sup>182</sup> De SER heeft voorgesteld om de AWBZ terug te brengen tot haar oorspronkelijke doelstelling, te weten het financieren van onverzekerbare ziektekosten.<sup>183</sup> De regelingen voor (privaat) verzekerbare ziektekosten die voor iedere ingezetene beschikbaar moeten zijn, vallen dan logischerwijs onder de werking van de Zvw. De AWBZ en de Zvw vormen in wezen communicerende vaten.

De huidige dekking van de kosten die op grond van de AWBZ worden gemaakt, vindt plaats uit de AWBZ-premie die iedere premieplichtige verschuldigd is. De financiering van de Zvw is ingewikkelder vormgegeven (zie par. 5.3.2). Deze complexiteit is deels ingegeven vanuit de gedachte dat er meer concurrentie en marktwerking in de zorg tot stand moet worden gebracht. In de huidige systematiek wordt 50% van de macro-premielast voor de Zvw gedekt door de heffingen van de inkomensafhankelijke bijdrage, die – voor zover het inkomen aan de heffing van loonbelasting is onderworpen – volledig door de werkgever moet worden vergoed. In de vereenvoudigingsvoorstellen van de WUL 2010 is voorgesteld om deze vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage te vervangen door een zelfstandige werkgeversbijdrage die afhankelijk is van het inkomen van de werknemer. De andere 50% van de macro-premielast wordt gedekt door heffing van de nominale premie. De heffing van deze nominale premie speelt zich buiten de loonsfeer af en is op zich in zoverre niet van belang van de vormgeving van de tariefstructuur voor de loonsomheffing. Dit ligt anders ten aanzien van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Uit de parlementaire geschiedenis rond de invoering van de Zvw blijkt dat de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage door de werkgever destijds was ingevoerd onder het mom dat deze vergoeding rust op de burgerrechtelijke verplichting van de werkgever om bij te dragen aan de ziektekosten die uit de dienstbetrekking kunnen voortvloeien.<sup>184</sup>

De huidige financieringsstructuur voor de Zvw is nodeloos complex. Daarbij komt dat – ondanks de gewenste marktwerking – de zorgkosten sinds de invoering van de Zvw zeker niet gedaald zijn. De financieringswijze is mijns inziens van secundair belang in het beheersbaar houden van de zorgkosten. Los van de stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing, zijn de samenstelling van het zorgpakket en de mate waarin verzekerden eigen bijdragen moeten betalen dan wel dat verzekeraars direct worden afgerekend op de door hen behaalde

→ vindt plaats vanuit de algemene middelen; het Rijk stort hiervoor extra bedragen in het gemeentefonds. De Wmo heeft tot doel dat individuen zo lang mogelijk thuis (lees zelfstandig) kunnen blijven wonen. Vanuit de Wmo kunnen gemeenten ondersteuning geven aan vrijwilligers en mantelzorgers.

182. C.A. de Kam, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën* (twaalfde druk), Groningen: Wolters-Noordhoff 2008, p. 171.

183. SER-advies 2005/02, *Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, 21 januari 2005, p. 77.

184. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 673, nr. 3. p. 47-48.



kostenbesparingen van veel groter belang. De tariefstructuur voor de financiering van de zorgkosten kan beduidend eenvoudiger, en naar mijn mening theoretisch op een betere wijze worden vormgegeven.

Stevens c.s. adviseren om – gezien vanuit inkomenspolitieke en uitvoeringstechnische redenen – de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te fiscaliseren.<sup>185</sup> Vanuit de algemene middelen kunnen volgens hen dan jaarlijkse de benodigde financiële middelen worden overgeboekt naar de verzekeraars (voor de uitvoering van de AWBZ en de Zvw) respectievelijk het gemeentefonds (voor zover het de uitvoering van de Wmo betreft). Door de volledige fiscalisering van de financiering van de zorgkosten kunnen de verschillende tarieven die thans worden gehanteerd voor individuen die wel, respectievelijk geen recht hebben op een vergoeding door de werkgever van de inkomensafhankelijke bijdrage komen te vervallen.

Mijns inziens kan – teneinde een verdere vereenvoudiging van de tariefstructuur te realiseren – een stap verder worden gegaan in die zin, dat de heffing van de AWBZ-premie en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw worden samengevoegd tot één heffing ter financiering van de zorgverzekeringen. Deze heffing zorgt samen met de door de verzekeraars geheven nominale premie voor de dekking van de zorgkosten.<sup>186</sup> De benadering om de AWBZ met de Zvw samen te voegen tot een heffing kan worden gezien als een alternatief voor de gevorderde plannen om de AWBZ met ingang van 2012 door de zorgverzekeraars te laten uitvoeren. Daarbij is nadrukkelijk door de wetgever opgemerkt dat de AWBZ een publiekrechtelijke volksverzekering blijft.<sup>187</sup>

De vervolgvraag is of deze heffing ter financiering van de zorgverzekeringen kan worden gefiscaliseerd. Net als bij de premieheffing voor de AOW geldt ook voor de heffing voor de zorgverzekeringen dat er op nationaal niveau geen argumenten zijn om de heffing niet volledig te fiscaliseren. Echter, vanwege het feit dat de verzekerings- en belastingplicht op grond van de internationale toewijzingsregels niet altijd samen vallen, kunnen er situaties ontstaan waarbij wel rechten ontstaan, terwijl er niet is bijgedragen en omgekeerd. Om dit te voorkomen is het mijns inziens in het kader van de effectiviteit van de heffingen wenselijk om binnen de heffingsstructuur van de loonsomheffing een afzonderbare heffing te hebben die betrekking heeft op de financiering van de sociale verzekeringen. Voor situaties waarbij de belasting- en premieplicht samen vallen is de werknemer één gecombineerd tarief verschuldigd, terwijl

185. L.G.M. Stevens en C.L.J. Caminada, *Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 163.

186. Indien het politiek gewenst is om de nominale premie in het kader van het stimuleren van de marktwerking en het vergroten van het kostenbewustzijn bij verzekerden direct tussen de verzekerde en de verzekeraar te verrekenen, dan kan ten aanzien van deze nominale premie de huidige systematiek gehandhaafd blijven. Dit leidt echter niet tot een eenvoudiger structuur. Daarbij komt dat per jaar gemiddeld genomen slechts 4% van de verzekerden vanwege de premiestelling van verzekeraar wisselt. Zie Vektis, *Zorgthermometer 2010 verzekerden in beweging*, Jaargang 15, april 2010, p. 3.

187. *Kamerstukken II 2009/10*, 30 597, nr. 109.

ingeval beide regimes niet samen vallen op eenvoudige wijze de belasting of premiecomponent uit het gecombineerde tarief kan worden gedestilleerd. Volledige fiscalisering van de heffing voor de zorgverzekeringen ligt mijns inziens dan ook niet voor de hand. Materieel wordt met de hiervoor geopperde oplossingsrichting wel hetzelfde bereikt.

De tariefstructuur kan worden vereenvoudigd, indien de heffing der dekking van de zorgverzekeringen worden samengevoegd met de heffing ter dekking van de AOW tot één heffing ter financiering van de volksverzekeringen.<sup>188</sup> In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.2 is geconcludeerd dat het vanuit economisch perspectief in beginsel – althans theoretisch bezien – niet uit maakt van wie een heffing wordt geheven, aangezien deze heffing via afwenteling uiteindelijk altijd bij de partij met de minst sterke marktpositie terecht komt. In de huidige samenstelling van de arbeidsvoorwaarden is verdisconteerd dat de inkomensafhankelijke bijdrage door de werkgever moet worden vergoed. Dit is in de huidige lastenverdeling tussen werkgever en werknemer verdisconteerd. Indien de financiering van de AWBZ/Zvw volledig bij de verzekerde/premieplichtige (werknemer) wordt neergelegd, zullen er (al dan niet tijdelijk) aanzienlijke inkomenseffecten kunnen ontstaan, waarbij het vooraf onzeker is of deze via afwenteling op de werkgever volledig door de werknemer kunnen worden gecompenseerd. Daarnaast blijkt uit de parlementaire behandeling van de Zvw dat de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage door de werkgever is ingevoerd om uitdrukking te geven aan de verantwoordelijkheid die op werkgevers rust om bij te dragen aan ziektekosten die voortvloeien uit de dienstbetrekking. Deze verantwoordelijkheid komt mijns inziens (deels) al op andere wijze tot uitdrukking, in die zin dat op hen de loon-doorbetalingverplichting gedurende de eerste 104 weken van ziekte rust. Hiermee verschaft hij de werknemer een bepaalde mate van inkomensgarantie, waardoor deze in staat is de heffingen in verband met de ziektekostenverzekeringen ten dele te voldoen. Echter, daarmee wordt niet tot uitdrukking gebracht dat op grond van de AWBZ/Zvw ook ziektekosten worden gedekt die door de uitoefening van de arbeidsrelatie zijn ontstaan en zodoende sterk werk gerelateerd zijn. Op grond van het solidariteitsbeginsel kan worden verdedigd om toch – conform het voorstel zoals opgenomen in de WUL 2010 – (een deel van de) financiering van de Zvw via een heffing van de werkgever vorm te blijven geven. Daarmee wordt dan meteen de mogelijkheid geboden om de huidige lastenverdeling tussen de werkgever en werknemer op dit punt zo veel mogelijk ongewijzigd te laten. Er kan dan ten opzichte van de huidige wijze van financiering van de Zvw tot een eenvoudigere tariefstructuur worden gekomen, zonder dat er aanzienlijke inkomens- en/of loonkosteneffecten ontstaan. De financiering van de ziektekostenverzekering voor zover dat binnen

188. Dat er één heffing ter dekking van de zorgkosten wordt gehanteerd laat onverlet dat deze heffing nadien voor beleidsmatige doelstellingen wel opgesplitst kan worden naar verschillende fondsen of doelen.

het kader van dit onderzoek ligt, bestaat dan uit een heffing van de verzekerde (werknemer) en een separate heffing van de werkgever. De werkgeversheffing kan samen met de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen geheven worden over de premiesom.

Voor de vormgeving van de door mij voorgestelde loonsomheffing neem ik als uitgangspunt dat de financiering van de AWBZ en Zvw worden samengevoegd tot één uit de voor de werknemer geldende tariefstructuur afzonderbare heffing. Daarnaast stel ik voor dat de werkgever een bijdrage in de financiering van de werk gerelateerde zorgkosten verschuldigd is. Ik neem als uitgangspunt dat de heffing ter dekking van de zorgkosten niet wordt gefiscaliseerd.

### 5.6.3.2 Fiscalisering premieheffing werknemersverzekeringen

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.3 is geconstateerd dat de werknemersverzekeringen een ander karakter hebben dan de volksverzekeringen. Bij de werknemersverzekeringen speelt het equivalentiebeginsel een rol. Daarbij komt dat de werknemersverzekeringen specifiek dekking geven tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van bepaalde meer met de arbeidsrelatie verband houdende sociale risico's. Tot slot komt – met uitzondering van een beperkte verhaalsmogelijkheid voor een deel van de WGA-premie – de volledige financiering van de werknemersverzekeringen voor rekening van de werkgever.

Bij een collectieve regeling die uit de algemene middelen wordt gefinancierd (zoals bij fiscalisering het geval is) geldt in de regel dat er geen enkele relatie is tussen de betaalde premie en de aanspraak. Bij een collectieve regeling die gebaseerd is op de verzekeringsgedachte is er – hoe gering ook – een bepaalde relatie tussen de premie en de prestatie.<sup>189</sup> Ook bij de huidige werknemersverzekeringen is dit het geval (zie hfdst. 2, par. 2.3.3.2).

Indien overwogen zou worden om de werknemersverzekeringen te fiscaliseren, heeft dit tot gevolg dat alle belastingplichtigen van Nederland (met arbeidsinkomen) de kosten opbrengen om een bepaald deel van de beroepsbevolking – personen werkzaam in dienstbetrekking en daarmee vergelijkbare arbeidsrelaties – een verzekering te geven tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Op zich zou dit op grond van het solidariteitsbeginsel pleitbaar kunnen zijn. De hele bevolking heeft immers baat bij een zo groot mogelijke actieve beroepsbevolking, die op zijn beurt weer beter kan bijdragen in het financieerbaar houden van de welvaartsstaat. Uitgaande van het huidige karakter van de werknemersverzekeringen waarbij het equivalentiebeginsel een duidelijke rol speelt, ligt fiscalisering van de

189. G.M.J. Veldkamp, L.J.C.M. Le Blanc en M.A. Coppini, *Sociale zekerheid in een periode van economische overgang*, Deventer: Kluwer 1978, p. 7; F.M. Noordam, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 12.

premieheffing mijns inziens niet voor de hand. Stevens komt tot een vergelijkbare conclusie.<sup>190</sup> De premies werknemersverzekeringen hebben een zodanig ander karakter, dat ze niet met belastingheffing op één lijn zijn te stellen.<sup>191</sup> Tegenover de premiebetaling staat een (nader te bepalen) recht op uitkering indien het verzekerde risico zich voordoet. Dit rechtvaardigt mijns inziens een aparte heffing ter dekking van de verzekerde sociale risico's; de *premiesomheffing*.

In de huidige situatie wordt in beginsel de volledige premie door de werkgevers opgebracht. Economisch gezien maakt het vermoedelijk feitelijk niet uit aan wie de wetgever een heffing oplegt (zie hfdst. 2, par. 2.4.3.2). Als gevolg van afwentelingseffecten zal de heffing uiteindelijk bij de zwakste onderhandelingspartij terecht komen; volgens de economische literatuur is dat veelal de werknemer.<sup>192</sup> Dit zou ervoor kunnen pleiten om juist alle heffingen – of de volledige premiesomheffing – van de werknemer te heffen. Gevolg hiervan is wel dat een keuze moet worden gemaakt of de premie werknemersverzekeringen – of het equivalent daarvan onder de loonsomheffing – van het loon aftrekbaar blijft. Is dit het geval, dan zal een van de huidige discoördinatiepunten in de heffingsgrondslag (zie hfdst. 4) blijven bestaan. Indien ervoor gekozen zou worden de premiecomponent niet aftrekbaar te maken onder de loonsomheffing, dan zal de keuze gemaakt moeten worden of de uitkeringen uit de werknemersverzekeringen – net als nu bij de volksverzekeringen het geval is – vanwege de niet aftrekbaarheid van de werknemerspremie effectief gezien dubbel belast worden, dan wel dat de uitkeringen onbelast blijven. Mijns inziens kan bij de vormgeving van de tariefstructuur van de loonsomheffing de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen – net als nu – het beste volledig van de werkgever blijven plaatsvinden. Op die manier wordt voorkomen dat er – als gevolg van de aftrekbaarheid van de werknemerspremie – een verschillend bruto-netto-traject voor de premieheffing en de overige heffingen moet blijven bestaan.<sup>193</sup> Daarnaast is te verwachten dat – indien de financiering van de werknemersverzekeringen wettelijk volledig bij de werknemer wordt neergelegd – het huidige loonevenwicht wordt verstoord. De werknemer zal deze wettelijke last via loononderhandelingen direct weer proberen af te wentelen op de werkgever. Immers; zij dragen ook nu al formeel de volledige kosten voor financiering van de werknemersverzekeringen.

190. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 54.

191. L.G.M. Stevens, 'Fiscalisering tegen heug en meug?', *WFR* 1991/1367.

192. J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector* (derde druk), New York: Norton&Co 2000, p. 483.

193. Alternatief zou kunnen zijn het afschaffen van de mogelijkheid tot aftrekbaarheid van de werknemerspremie, zodat er net als bij de volksverzekeringen een dubbele heffing ontstaat, te weten op het moment van premiebetaling en op het moment dat een uitkering wordt ontvangen. Het belastbaar houden van de uitkeringen is in het kader van de eenvoudige verwerking van samenvoeging met ander belast loon wenselijk.

Aangezien de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen onder de loonsomheffing niet wordt gefiscaliseerd en de financiële lasten van de werknemersverzekeringen formeel volledig ten laste van de werkgever blijven komen, blijft de huidige systematiek – wat dit punt betreft – materieel bezien bij de loonsomheffing dus gehandhaafd. In paragraaf 5.6.4 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de tariefstructuur voor de financiering van de werknemersverzekeringen (premiesomheffing) verder wordt vormgegeven. Daar wordt ook aandacht besteed aan het al dan niet handhaven van de maximumheffingsgrondslag en franchise en het al dan niet handhaven van de premiedifferentiatie en het daaraan gekoppelde eigenrisicodragerschap.

#### 5.6.4 *Afwegingen bij vormgeving tariefstelling loonsomheffing*

##### 5.6.4.1 *Proportioneel of progressief tarief*

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.3 heb ik geconstateerd dat, uitgaande van de theorie van de welvaartseconomie, een progressieve tariefstructuur economisch efficiënter is dan een proportionele heffing. Met een progressieve heffing kan – gegeven de wens tot inkomensherverdeling – de totale welvaart worden verhoogd. Echter, hoe hoger de progressie, hoe hoger het welvaartsverlies en de versterking door de heffing wordt. Ook in het rapport *Graag of niet* werd al het argument voor lagere tarieven onderbouwd vanuit de economische gedachten, dat hoge marginale tarieven alleen fiscaal geïndiceerde gedragsreacties oproepen, de afwenteling van belasting bevorderen en een rem zetten op de vraag en aanbod van arbeid.<sup>194</sup>

Zwemmer constateert dat de mogelijkheid van afwenteling een belangrijk probleem bij de effectiviteit van het tarief is. Volgens hem is het aannemelijk dat de mogelijkheden tot afwenteling groter worden naarmate de mogelijkheden tot verhoging van het inkomen toenemen. Een directeur van een multinational zal een tariefsverhoging dus gemakkelijker op de werkgever kunnen afwentelen dan de receptioniste van dezelfde multinational. Hierdoor worden de beoogde inkomenseffecten verstoord. Volgens Zwemmer is er dan ook veel voor te zeggen om de progressieve tariefstructuur af te schaffen.<sup>195</sup> Ook Stevens concludeerde al in zijn proefschrift dat het draagkrachtbeginsel – dat aan de basis ligt van de herverdelingsgedachte – nog slechts een bescheiden plaats heeft in het belastingrecht en dat de progressieve tariefstructuur niet meer is dan een mythe-ondersteunend instrument dat grote afbreuk doet aan de eenvoud van de wetgeving. Ook hij stelt voor om een proportioneel tarief te overwegen. Eventuele herverdelende progressie kan volgens hem mogelijk

194. Rapport van de commissie voor belastingherziening, *Graag of niet* (tweede druk), juli 1991, Sdu Juridische & Fiscale uitgeverij, p. 43-44.

195. J.W. Zwemmer, 'Het einde van het progressieve tarief', in: *Maatschappelijk heffen, deel 1*, Deventer: Kluwer 2006, p. 662.

eenvoudiger en beter worden geëffectueerd in bijvoorbeeld de omzetbelasting.<sup>196</sup> Ook heb ik in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.4 vastgesteld, dat in de Nederlandse situatie de feitelijke inkomenshervreiding hoofdzakelijk plaatsvindt door inkomensregelingen buiten de inkomstenbelasting, zoals de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kind gebonden budget. De fiscale tariefstructuur is in zoverre dus feitelijk maar van beperkt belang als herverdelingsinstrument voor het overheidsbeleid. De huidige loonbelasting en premies sociale verzekeringen zijn maar een beperkt onderdeel van de fiscale tariefstructuur. Ik neem daarnaast bij de vormgeving van de loonsomheffing als uitgangspunt dat de instrumentele functie slechts een zeer beperkte rol heeft.

Een voordeel van een proportionele heffing is dat de inzichtelijkheid ten opzichte van een niet-lineaire heffing toeneemt. Binnen de huidige tariefstructuur van de loonbelasting komt deze verminderde inzichtelijkheid bijvoorbeeld tot uitdrukking in de veelheid aan tabellen en de ingewikkelde bruteringsberekeningen. Voor werkgevers wordt de berekening van de verschuldigde heffingen eenvoudiger naarmate een groter deel van het loon tegen hetzelfde tarief wordt belast.<sup>197</sup> Een heffing waarbij voor ieder individu eenzelfde marginaal tarief geldt, heeft daarenboven als voordeel dat er neutraliteit ontstaat in de keuze om inkomen over de levenscyclus te verdelen. Ook leidt een proportioneel tarief tot een veel lagere informatiebehoefte van de overheid, omdat deze voor de vaststelling van de heffing alleen de omvang van het totale (belastbare) arbeidsinkomen van het individu nodig heeft. Dit maakt een (eenvoudige) loonsomheffing efficiënter en effectiever. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.3.2 is geconcludeerd dat een proportionele loonsomheffing, eventueel aangevuld met een vlaktaks-plus, een grote vereenvoudiging op zou kunnen leveren ten opzichte van de huidige tariefstructuur. Een proportionele loonsomheffing betekent dat iedere werknemer wordt geconfronteerd met dezelfde marginale wig. De Mooij c.s. constateren dat ook in de huidige situatie de totale marginale wig over nagenoeg de gehele linie van het loongebouw rond de 55% ligt.<sup>198</sup> De Kam en Caminada hebben berekend dat de gemiddelde belastingdruk van alle heffingen voor 70% van de huishoudens tussen de 30 en 38% ligt.<sup>199</sup> Daarmee is feitelijk voor een groot deel van de werknemers een min of meer proportionele tariefstructuur van kracht. Bij de vormgeving van de loonsomheffing ga ik uit van een proportionele tariefstructuur. Indien politiek gewenst, kunnen er in de inkomstenbelasting aanvullende tariefschijven en toeslagen worden gehanteerd. Deze complicerende factoren hebben dan geen invloed op de eenvoud, efficiëntie en effectiviteit van de loonsomheffing.

196. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer 1979, p. 562-563.

197. Idem Rapport van de commissie voor belastingherziening, *Graag of niet* (tweede druk), juli 1991, Sdu Juridische & Fiscale uitgeverij, p. 48.

198. R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, 'Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet', *WFR* 2006/275.

199. C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, 'Fiscaal instrumentarium bij economisch herstel', *Socialisme&Democratie* 67 (1/2), p. 20-34.

#### 5.6.4.2 Handhaving of afschaffing van maxima en franchise

In de huidige wettelijke systematiek worden voor de verschillende sociale verzekeringen afwijkende premimaxima gehanteerd (zie par. 5.2.3, 5.3.3 en 5.4.5).<sup>200</sup> Deze verschillende maxima maken de tariefstructuur onnodig gecompliceerd en bewerkelijk in de uitvoering. Ook het effect van loononderhandelingen blijft bij een dergelijke gedifferentieerde tariefstructuur ondoorzichtig, wat een ongestoorde werking van de arbeidsmarkt kan belemmeren.

Deze verschillende maxima zijn historisch gegroeid. Onder de CSV werd het maximumpremie-inkomen afgeleid van het aantal sv-dagen en het maximumdagloon dat gold voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag. Bij de invoering van de Wfsv is de dagloonsystematiek vervangen door een tijdvakbenadering. Echter, het toen geldende maximumpremie-inkomen is als uitgangspunt blijven gelden en wordt – net als onder de CSV – jaarlijks aan de loonontwikkelingen aangepast. De maximumpremiegrens voor de Zvw daarentegen is ontleend aan de Zfw. In tegenstelling tot de werknemersverzekeringen werd deze premiegrens niet jaarlijks automatisch aan de loonontwikkelingen aangepast, maar werd door het Ministerie van VWS – in overleg met het Ministerie van SZW – jaarlijks opnieuw vastgesteld. Het uitgangspunt daarbij was de loongrens die voor de Zfw gold.<sup>201</sup>

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.4.1 is geconcludeerd dat een doelstelling van overheidsingrijpen is om inkomen te herverdelen van rijk naar arm. Daar is eveneens geconcludeerd dat herverdelende heffingen het minst verstoring werkt als de wig tussen nettoloon en brutoloonkosten zo klein mogelijk wordt gehouden. In het rapport *Graag of niet* werd al geconcludeerd dat de hoogte van de wig voor de lage- en middeninkomens vooral kan worden verlaagd door een reductie van de premiepercentages.<sup>202</sup> Een manier om de premiepercentages voor de lage en middeninkomens te verlagen, is het afschaffen van de maximumheffingsgrondslagen en de franchise zoals die nu voor de sociale verzekeringen worden gehanteerd.

##### 5.6.4.2.1 De toekomst voor de maximumheffingsgrondslag in de werknemersverzekeringen

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.4 is als uitgangspunt voor de loonsomheffingen geformuleerd dat het premieloon niet gelijk hoeft te zijn het uitkeringsloon. Voordeel van het ontkoppelen van deze twee grondslagen is, dat het uitkeringsloon op een sociaal wenselijk jaarmaximum kan worden gehandhaafd,

200. De premimaxima blijven buiten toepassing in geval van anonieme werknemers (zie par. 6.x.x).

201. Zie D.A. Albrechtse c.s., *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Module Premie- en verzekeringsplicht, Deventer: Kluwer 2010, artikelsgewijs commentaar bij art. 9 CSV.

202. Rapport van de commissie voor belastingherziening, *Graag of niet* (tweede druk), juli 1991, Sdu Juridische & Fiscale uitgeverij, p. 43.

terwijl de (uitsluitend door de werkgever verschuldigde) heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen op eenvoudigere wijze kan worden geheven over bijvoorbeeld de gehele loonsom van de werkgever. Door deze significante grondslagverbreding kan het heffingspercentage omlaag. Hierdoor worden de loonkosten voor lager betaalde arbeid relatief lager, terwijl de loonkosten van werknemers met een inkomen boven de huidige maximumheffingsgrondslag zullen stijgen. Macro-economisch gezien levert dit geen hogere premielast op. Anderzijds zullen werkgevers met een relatief hoogbetaalde arbeidspopulatie ten opzichte van de huidige situatie mogelijk meer premie betalen dan werkgever met een relatief laagbetaalde arbeidspopulatie. Dit is mijns inziens op grond van het solidariteitsbeginsel verdedigbaar. Daarnaast past deze verschuiving in een nevendoelstelling van de sociale verzekeringen; het bevorderen van de arbeidsparticipatie (met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt). Ook is een dergelijke benadering verenigbaar met de in de welvaartseconomie geaccepteerde wens van de overheid tot herverdeling van inkomen van rijk naar arm, zij het dat deze herverdeling indirect plaats vindt via een heffing van de werkgever die verdisconteerd is in de totale loonkosten. Overigens kunnen afwentelingseffecten deze herverdeling (op termijn) deels teniet doen (zie hfdst. 2, par. 2.4.3.2).

Afschaffen van de maximumheffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen en heffing op basis van de totale loonsom van de werkgever maakt het mogelijk om ten aanzien van de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen een zuivere loonsomheffing in te voeren, *de premiesomheffing*. Anderzijds blijft het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen gehandhaafd, doordat de werkgever een premie is verschuldigd om 'zijn' werknemersbestand te verzekeren tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Ten opzichte van de huidige systematiek leidt afschaffing van de maximumheffingsgrondslag tot een eenvoudiger tariefstructuur, die niet minder efficiënt of effectief is dan de huidige tariefstructuur. Ik wil de maximumheffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen onder de loonsomheffing dan ook niet handhaven.

#### 5.6.4.2.2 *De toekomst voor de maximumheffingsgrondslag in de volksverzekeringen en Zvw*

In de WUL 2010 is voorgesteld om de maximumheffingsgrondslag voor de Zvw af te stemmen op de maximumheffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen (zie par. 5.3.3.1). Ook indien die voorstellen kracht van wet krijgen blijft er een onderscheid bestaan tussen de maximumheffingsgrondslag voor de volksverzekeringen en de maximumheffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen en de Zvw. In paragraaf 5.6.3.1.3 heb ik voorgesteld om de premieheffing Zvw en de premieheffing AWBZ voor de loonsomheffing samen te voegen tot één uit het tarief afzonderbare heffingscomponent voor de zorgverzekeringen. In dat kader past het mijns inziens in elk geval niet om twee afzonderlijke premiemaxima te blijven hanteren.



De vraag is echter of voor de volksverzekeringen überhaupt een maximumheffingsgrondslag moet worden gehanteerd. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4 is immers geconcludeerd dat er geen band is tussen de (omvang van de) premiebetaling en de uiteindelijk geleverde prestatie. Ook is er in de huidige situatie geen relatie tussen de maximumheffingsgrondslag en de hoogte van de uitkering. In zoverre is er geen argument om de maximumheffingsgrondslag te handhaven. Daarnaast geldt dat de huidige maximumheffingsgrondslag tot gevolg heeft dat de lasten van de volksverzekeringen zich sterk aan de onderkant van het salarisgebouw concentreren. Met de olopende vergrijzing en de daarmee verband houdende zorgvraag zal deze druk in de komende jaren nog aanzienlijk (blijven) stijgen (zie hfdst. 2, par. 2.4.4.2).

Nog sterker dan bij de werknemersverzekeringen het geval is, geldt voor de volksverzekeringen dat elementen van solidariteit een dominante rol spelen (zie hfdst. 2, par. 2.3.4.2). Vanuit deze solidariteitsgedachte is het mijns inziens goed verdedigbaar om de maximumheffingsgrondslag voor de volksverzekeringen af te schaffen en de heffing ter financiering van de volksverzekeringen over het hele arbeidsinkomen te heffen. Dit sluit ook aan bij voorstel om de financiering van de volksverzekeringen uit te breiden naar box II en box III (zie par. 5.6.3.1). Voor de loonsomheffing betekent dit dat de heffing ter financiering van de volksverzekeringen over de hele de *werknemersloonsom* zal worden geheven. Materieel wordt dan dezelfde situatie bereikt als wanneer de premie volksverzekeringen zou worden gefiscaliseerd.

Afschaffing van de maximumheffingsgrondslag heeft als voordeel dat de grondslag wordt verbreed, met als gevolg dat het tarief kan worden verlaagd. Dit heeft – net als bij de afschaffing van de maximumheffingsgrondslag voor de financiering van de werknemersverzekeringen – een verlagend effect voor de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie hiervoor). Net als bij de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen heeft het afschaffen van de maximumheffingsgrondslag met een gelijktijdige verlaging van het tarief macro-economisch bezien in principe geen effect op de totale premielast. Echter, anders dan bij de werknemersverzekeringen leidt afschaffing van de maximumheffingsgrondslag voor de volksverzekeringen ertoe dat er een directe inkomensherverdeling plaatsvindt van individuen met een relatief hoog arbeidsinkomen naar individuen met een relatief laag arbeidsinkomen. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 is geconcludeerd dat dit in beginsel welvaart verhogend werkt, zodat een dergelijke herverdeling vanuit de welvaartseconomie tot een efficiëntere heffing leidt.

Afschaffing van de maximumheffingsgrondslag voor de volksverzekeringen leidt tot minder verschillen tussen de fiscale en socialezekerheidsregels. Ook wordt het heffingenstelsel minder gedetailleerd. Dit leidt tot een eenvoudiger en efficiëntere tariefstructuur. Voor de vormgeving van de loonsomheffing stel ik voor om geen maximum te hanteren voor de van het tarief voor de werknemersloonsomheffing af te zonderen heffing ter financiering van de volksverzekeringen.

#### 5.6.4.2.3 *De toekomst voor de Awf-franchise*

In de huidige situatie wordt alleen nog een franchise toegepast bij de generieke WW-premie (zie par. 5.4.5.2). Als gevolg van de WUL 2010 zal de franchise – die destijds als koopkrachtmaatregel was ingevoerd – formeel worden afgeschaft. Afschaffing van de franchise heeft mutatis mutandis een verhogend effect op de loonkosten van de laagbetaalde arbeidskrachten. Door een tariefsverlaging kan dit effect (deels) worden gemitigeerd.

Een belangrijk voordeel van afschaffing van de franchise is dat zowel de tariefstructuur als de heffingsgrondslag van de verschillende loonheffingen overzichtelijker en eenvoudiger toepasbaar worden. Vanuit theoretisch oogpunt is het geen bezwaar de franchise af te schaffen, aangezien de enige reden voor invoering destijds het beperken van de loonkosten was. Indien de franchise wordt afgeschaft en het tarief navenant wordt verlaagd, treden er op macro niveau in principe geen loonkosteneffecten op.<sup>203</sup> Verder gelden voor afschaffing van de franchise dezelfde argumenten als voor afschaffing van het maximumheffingsgrondslag (zie par. 5.6.4.2.1). Voor de loonsomheffing wil ik de franchise niet handhaven.

#### 5.6.4.2.4 *Handhaving of afschaffing bijzonder regime voor 65-plussers*

In de huidige situatie zijn 65-plussers geen premie verschuldigd voor de werknemersverzekeringen, omdat zij vanaf de dag dat ze 65 jaar worden niet langer verzekerd zijn voor deze sociale verzekeringen. Ook voor de AOW geldt dat 65-plussers geen premie verschuldigd zijn, omdat ze vanaf het moment dat ze 65 jaar worden recht hebben op een uitkering op grond van de AOW. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.1.2 heb ik voorgesteld om voor de heffing ter financiering van de volksverzekeringen de premievrijstelling voor 65-plussers te laten vervallen. Daarnaast heb ik in hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.1.3 voorgesteld dat de subjectvrijstelling voor 65-plussers voor de werknemersverzekeringen wel gehandhaafd blijft.

#### 5.6.4.3 *Tariefstructuur werkgeversloonsomheffing*

In de loonsomheffing zoals ik die voorstel, wordt van de werkgever een werkgeversloonsomheffing en een premiesomheffing geheven. In deze paragraaf onderzoek ik hoe de tariefstructuur van de werkgeversloonsomheffing moet worden vormgegeven. Voor de tariefstructuur van de premiesomheffing verwijs ik naar paragraaf 5.5.4.5.

203. Afhankelijk van de samenstelling van de werknemerspopulatie kunnen er op individueel werkgeversniveau wel wijzigingen in het loonkostenniveau optreden.

#### 5.6.4.3.1 *Hoofdregel: het enkelvoudige proportionele tarief over de gehele werkgeversloonsom*

De loonbestanddelen die onder het eindheffingsregime vallen, hebben in de huidige situatie een eigen tariefstructuur die is opgenomen in hoofdstuk V van de Wet LB 1964 (zie par. 5.2.2.4). De hoofdregel is dat het eindheffingsloon wordt belast tegen het tabeltarief, wat feitelijk de gebruteerde tarieven van de voor de werknemers geldende tariefstructuur betreft. Toepassing van dit tabeltarief kan voor de werkgever administratief bewerkelijk zijn, omdat hij dan per werknemer dient te beschikken over een volgens bepaalde regels bepaald jaarloon, de leeftijd en de al dan niet van toepassing zijnde loonheffingskorting.

In paragraaf 5.5.4.1 is geconcludeerd dat bij de door mij voorstelde loonsomheffing voor de werknemer een proportioneel tarief zal worden toegepast. Deze proportionele tariefstructuur voor de werknemersloonsomheffing bestaat uit een belastingcomponent en een heffingscomponent ter financiering van de volksverzekeringen (zie par. 5.6.4.3), waarbij ook voor de heffingscomponent ter financiering van de volksverzekeringen geen franchise en maximumheffingsgrondslag gelden (zie par. 5.6.4.2). Voor de werknemersloonsomheffing geldt daarmee een proportioneel tarief over de hele heffingsgrondslag die op grond van hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.3 voor de werknemersloonsomheffing is vastgesteld.

Om arbitragemogelijkheden als gevolg van de gekozen tariefstructuur voor de loonsomheffing te voorkomen, stel ik voor het effectieve tarief dat van de werkgever wordt geheven over de werkgeversloonsom, gelijk te laten zijn aan de tariefstructuur die voor de werknemersloonsomheffing geldt. Omdat de heffingscomponent ter financiering van de volksverzekeringen uitsluitend door de werknemer verschuldigd is, dient het belastingtarief dat voor de werkgeversloonsomheffing geldt, mijns inziens gelijk te zijn aan de beide tariefcomponenten die voor de tariefstructuur voor de werknemersloonsomheffing gelden. Dit voorkomt arbitrage tussen de werknemersloonsomheffing en werkgeversloonsomheffing.

#### 5.6.4.3.2 *Naheffing veelal geen enkelvoudig tarief, maar gebruteerd tarief*

Indien het enkelvoudige proportionele tarief ook altijd in geval van naheffing zou worden toegepast, ontstaat er een voordeel voor de werknemer indien een loonbestanddeel dat tot de werknemersloonsom wordt gerekend, als gevolg van naheffing uiteindelijk in de eindheffing wordt betrokken. De werkgever neemt dan immers een privéschuld van de werknemer (de in te houden en af te dragen werknemersloonsomheffing) voor zijn rekening. Om deze mogelijkheid tot arbitrage te voorkomen zal een gebruteerd tarief moeten worden gehanteerd in geval van naheffing over loon dat oorspronkelijk tot de werknemersloonsom behoort. Indien het proportionele tarief voor de werknemer bijvoorbeeld 40% is (bestaande uit bijv. 15% heffingscomponent ter financiering

van de volksverzekeringen en 25% belasting), dient het gebruteerde *belasting-tarief* voor de naheffing (het huidige tabeltarief)  $40/60 \times 100\% = 66,67\%$  te bedragen om arbitrage tussen beide regimes te voorkomen. In hoofdstuk 4 heb ik als uitgangspunt genomen dat voor de loonsomheffing de eindheffingsbestanddelen in beginsel niet op werknemersniveau geadministreerd hoeven te worden, zodat dit gebruteerde tarief over de gehele 'eindheffingloonsom' van de werkgever kan worden toegepast.

Mijns inziens komt het gebruteerde tarief niet aan de orde indien er wordt nageheven over loon dat – indien het op het juiste moment in de heffing was betrokken – al tot de werkgeversloonsom zou hebben behoord. De naheffing heeft in dergelijke situaties feitelijk geen andere functie dan het alsnog bij de werkgever in de heffing betrekking van de ten onrechte in het verleden niet door hem afgedragen belasting. Het is feitelijk niets anders dan een aanmaning tot het alsnog betalen van de verschuldigde belasting die toch al van de werkgever zou zijn geheven. Daarom stel ik voor om in dergelijke gevallen het enkelvoudige tarief toe te passen.

#### 5.6.4.3.3 *Afschaffing van afwijkende percentages*

Naast het enkelvoudige tarief zijn in de huidige structuur afzonderlijke percentages vastgesteld voor bijvoorbeeld spaarloon, geschenken tot € 70 en de bestelauto die gezien de aard van de werkzaamheden wisselend doorlopend privé wordt gebruikt door ten minste twee werknemer. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.4.1 is voorgesteld om de spaarloonregeling en de regeling voor de bestelauto voor de loonsomheffing niet over te nemen. Verder reken ik alle loon in natura (met uitzondering van de ter beschikking gestelde auto en aandelen) tot de werkgeversloonsom. Verder heb ik voorgesteld om de regelingen van eindheffing voor knelpunten van tijdelijke aard en voor loon met een bestemmingskarakter voor de loonsomheffing niet te continueren. Als gevolg van deze voorstellen kunnen de afwijkende eindheffingstarieven bij de loonsomheffing ook vervallen. Dit heeft tot gevolg dat het toe te passen tarief afhangt van de vraag of het loonbestanddeel bij 'reguliere heffing' tot de werknemersloonsom (gebruteerd tarief) dan wel tot de werkgeversloonsom (enkelvoudig tarief) zou hebben behoord.

#### 5.6.4.3.4 *Afschaffing van de pseudo-eindheffing*

Kenmerkend voor de pseudo-eindheffing is dat het desbetreffende loonbestanddeel bij zowel de werkgever als de werknemer wordt belast. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.4.2 is als uitgangspunt voor de vormgeving van de loonsomheffing genomen, dat alle pseudo-eindheffingen komen te vervallen. Binnen de tariefstructuur voor de werkgeversloonsomheffing kunnen de thans bestaande tarieven voor pseudo-eindheffing dan ook komen te vervallen.

#### 5.6.4.4 *Tariefstructuur premiesomheffing*

In de huidige tariefstructuur voor de premieheffing werknemersverzekeringen worden diverse elementen in meer of mindere mate afgestemd op het individuele of sectorale risicoprofiel van de werkgever.

##### 5.6.4.4.1 *Handhaving of afschaffing van de mogelijkheid eigen risicodragerschap en premiedifferentiatie*

In paragraaf 5.4.8 is geconstateerd dat premiedifferentiatie en de mogelijkheid om ten aanzien van bepaalde onderdelen van de werknemersverzekeringen eigenrisicodragers te worden, volgens de wetgever onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Vandaar dat de toekomst van deze beide onderwerpen onder de loonsomheffing gezamenlijk moeten worden behandeld.

Het doel dat de wetgever met deze beide maatregelen nastreeft, is om via een financiële prikkel de instroom in de uitkeringen in te dammen en waar mogelijk de uitstroom te bevorderen (zie par. 5.4.2.2).

Premiedifferentiatie wordt in de huidige situatie toegepast bij de sectorpremie (WW) en de WGA-premie (zie par. 5.4.3.3).

De sectorpremie is gekoppeld aan het risico in de sector, omdat daarmee aangesloten wordt bij het werkloosheidsrisico in de sector en omdat de wetgever daarmee hoopt de sector te bewegen sectorbrede initiatieven te ontplooien om vermijdbare werkloosheid te voorkomen. Uit paragraaf 5.4.2.2 valt op te maken dat het van toepassing zijnde sectorpercentage niet volledig gelijkgeschakeld is aan het risicoprofiel van de sector, onder andere omdat een deel van de uitkeringslasten ten laste van het door middel van de generieke WW-premie gevulde Awf gebracht worden indien de jaarlasten boven een door het UWV vastgesteld lastenplafond uitkomen. Het is daarnaast de vraag in hoeverre werkgevers daadwerkelijk gestimuleerd worden om op basis van deze sectorale premie initiatieven te ontplooien teneinde vermijdbare werkloosheid te voorkomen. Immers, een individuele werkgever die binnen een sector met een hoge sectorpremie veel activiteiten ontplooit om werkloosheid te voorkomen (en daar kosten voor maakt), betaalt daarnaast nog mee voor het door de wetgever ongewenste gedrag van zijn sectorgenoten. Mijns inziens leidt deze opzet tot het 'prisonersdilemma', waardoor uiteindelijk niemand binnen een sector op eigen initiatief als eerste additionele inspanningen zal leveren. Zolang een premiedifferentiatie niet direct gekoppeld is aan het individuele risicoprofiel van de werkgever, is de premiedifferentiatie mijns inziens niet effectief genoeg om de ingewikkelde en bewerkelijke tariefstructuur te rechtvaardigen. Dit ligt in lijn met het in hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 geformuleerde uitgangspunt dat het criterium 'eenvoud in uitvoering' een zwaarder gewicht toekomt dan aan het criterium 'effectiviteit'.

Bij de premiedifferentiatie voor de WGA is een sterkere mate van geïndividualiseerde premiedifferentiatie toegepast (zie par. 5.4.3.3). Echter, ook hier is het maar de vraag in hoeverre werkgevers daadwerkelijk geprikkeld worden

om inspanningen te leveren om extra instroom in de WGA te voorkomen. De opslag/korting die op individueel werkgeversniveau wordt toegepast is gebaseerd op de WGA-lasten op t<sub>2</sub>. Belangrijker nog is dat deze correctie op de al voor allerlei factoren gecorrigeerde rekenpremie is gemaximeerd om te voorkomen dat er uitschieters in de premielast tot te hoge premies zouden leiden. Voor kleine werkgevers geldt – net als bij de hiervoor beschreven sectorpremie WW – dat de premiedifferentiatie wordt gebaseerd op het gemiddelde van alle kleine werkgevers. De individuele inspanning van een kleine werkgever leidt daarmee niet tot een voor hem lagere premie. Voor grote werkgevers geldt wel dat bij hun individuele risicoprofiel wordt aangesloten, zij het dat de premie voor hen beweegt binnen een bandbreedte van ongeveer 2%-punten. Een dergelijk beperkte differentiatie heeft een relatief geringe invloed op de totale omvang van de totale loonkosten van de werkgever, terwijl er geen recht wordt gedaan het individuele risicoprofiel van de werkgever. Hier staat tegenover dat de vaststelling van de premiedifferentiatie zeer bewerkelijk is, waarbij WGA-uitkeringen uit het verleden aan de werkgever worden toegerekend. Het blijkt in de tijd veelal tijdrovend (en soms ondoenlijk) om de juistheid van de door het UWV aan de werkgever toegeschreven – en in de premiedifferentiatie verdisconteerde WGA-uitkeringen – te controleren. De prikkel om werkgevers te stimuleren zieke werknemers gedurende de eerste twee jaren van ziekte te laten re-integreren is mijns inziens veel effectiever dan deze premiedifferentiaties, aangezien de werkgever aannemelijk moet maken dat hij voldoende re-integratie-inspanningen heeft geleverd om verlenging van de loondoorbetalingsverplichting te voorkomen. Ook het feit dat pas vanaf een arbeidsongeschiktheid van 35% enig recht op een uitkering ontstaat en bij een lager percentage in beginsel de verplichting op de werkgever rust om de werknemer in dienst te houden, zijn effectievere prikkels dan de huidige premiedifferentiatie. Dit past ook binnen de gedachte van het solidariteitsbeginsel.

Er kan een eenvoudiger heffingssysteem voor de financiering van de werknemersverzekeringen worden bereikt door de premiedifferentiatie af te schaffen en voor de financiering van de werknemersverzekeringen één percentage vast te stellen dat over de gehele premiesom van de werkgever wordt geheven.<sup>204</sup>

Gevolg van deze insteek is dat alle werkgevers met eenzelfde tarief worden geconfronteerd. Zonder nadere bepalingen bestaat er geen prikkel om de instroom van werknemers in de werknemersverzekeringen te beperken. Zoals hiervoor al is opgemerkt kunnen deze prikkels in eerste instantie worden ingevoerd aan de uitkeringskant. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld worden geconfronteerd met langere loondoorbetalingsverplichtingen en/of boetes indien zij een te hoge instroom in een bepaalde werknemersverzekering hebben. Daarnaast kan op een eenvoudige wijze toch een financiële prikkel worden ingevoerd om werkgevers tot inspanning te bewegen minder gebruik

204. Dit ene percentage kan vervolgens door de Belastingdienst over de verschillende fondsen worden verdeeld, teneinde de gewenste beleidskeuzes te kunnen maken.

te maken van de werknemersverzekeringen. De oplossing hiertoe ligt in het loskoppelen van de premiedifferentiatie en de optie eigenrisicodragers te worden.<sup>205</sup>

Hiervoor is geconstateerd dat er onder de loonsomheffing geen premie-differentiatie meer zal worden toegepast. De optie om ten aanzien van zijn hele personeelsbestand eigenrisicodragers te worden voor bepaalde privaats verzekerbare risico's kan een krachtige impuls aan werkgevers geven om de desbetreffende risico's te voorkomen. Om te voorkomen dat de sociale risico's uiteindelijk niet afdoende via de private markt gedekt worden, kan de wetgever op zodanige wijze randvoorwaarden geven voor de in de markt aan te bieden verzekeringen, dat het sociaal minimum en de toetredingscriteria in de marktsituatie en via het publieke stelsel gelijk zijn. De werkgever die veel inspanning levert om de privaats verzekerbare risico's te voorkomen zal bij een private verzekeraar mogelijk een lagere premie kunnen bedingen dan de heffing die voor het publieke stelsel geldt. Als gevolg van risicoselectie bestaat de kans dat uiteindelijk alleen de werkgevers met de slechtste inspanningen in het publieke stelsel achter blijven. Zij betalen – als gevolg van het verhoogde risico – een relatief hoge bijdrage in vergelijking met de premie die ze in de private markt zouden kunnen bedingen indien ze meer inspanningen zouden leveren. De financiering van het publiek geregelde deel van de werknemersverzekeringen kan dan via een proportionele premie, waarbij de 'tariefdifferentiatie' indirect tot uitdrukking komt in het handhaven van de mogelijkheid om eigenrisicodragers te worden.

Ik wil de premiedifferentiatie afschaffen om een eenvoudige tariefstructuur voor de premiesomheffing te kunnen realiseren. Om werkgevers toch te stimuleren maatregelen te nemen die de instroom in de werknemersverzekeringen kunnen beperken, stel ik voor de optie op eigenrisicodragers te handhaven. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de premiesomheffing. Om de effectiviteit van de werknemersverzekeringen verder te vergroten kunnen eventueel aanpalende maatregelen aan de uitkeringskant van de werknemersverzekeringen worden aangescherpt.

#### 5.6.4.4.2 *Tariefstructuur premiesomheffing*

In paragraaf 5.6.4.2 is geconstateerd dat er bij de financiering van de werknemersverzekeringen geen franchise en maximumheffingsgrondslag wordt gehanteerd. Vervolgens is in paragraaf 5.6.4.4.1 als uitgangspunt geformuleerd dat de premiedifferentiatie onder de loonsomheffing wordt afgeschaft. Deze uitgangspunten leiden tot een vereenvoudiging van de tariefstructuur.

205. Wellicht minstens zo effectief is het aanscherpen van prikkels om werknemers te motiveren geen gebruik te maken van de sociale voorzieningen. Hierbij valt te denken aan het verkorten van de uitkeringspercentages en/of uitkeringsduur, het aanscherpen van de re-integratie-inspanningen of het invoeren van een (onbetaalde) wachttijd voordat een uitkering ingaat. Een nadere uitweiding hierover valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

In de huidige situatie worden er tal van premies (en opslagen) vastgesteld, ter dekking van de uitgaven die vanuit verschillende fondsen worden verricht. Het nut van deze fondsen is dat per soort of categorie uitkering een kosten-dekkende voorziening kan worden gevormd ter financiering van die uitkeringen. Dit neemt echter niet weg dat – met uitzondering van de werkgever die eigen risicodragers is – in de huidige situatie iedere werkgever geconfronteerd wordt met dezelfde totale premielast over dezelfde heffingsgrondslag. Het komt de eenvoud van de heffingsstructuur ten goede indien de financiering van de werknemersverzekeringen in één tarief worden geheven. Dit ene tarief kan ‘achter de schermen’ vanwege beleidsmatige overwegingen wel uit verschillende onderdelen worden samengesteld. De wetgever kan dan tijdens het wetgevings- en begrotingsproces nog steeds een opsplitsing naar verschillende verzekeringen of doelgroepen hanteren, echter er wordt uiteindelijk één percentage vastgesteld dat voor alle werkgevers geldt die loon aan werknemers betalen die onder de premiesomheffing vallen. Ook kan deze ene premie door de wetsuitvoerder vervolgens over verschillende fondsen worden verdeeld indien dit om beleidsmatige redenen wenselijk is. Voor de werkgever is slechts relevant welk totaalbedrag hij verschuldigd is over welke grondslag.

In paragraaf 5.6.4.2 is het uitgangspunt geformuleerd dat de heffingsgrondslag voor de premiesomheffing in beginsel gelijk is aan de totale loonsom (werknemersloonsom en werkgeversloonsom).<sup>206</sup> Door een proportioneel tarief ter financiering van de werknemersverzekeringen over deze hele loonsom toe te passen, ontstaat een heffing die eenvoudiger is dan de huidige heffing van de premies werknemersverzekeringen. De door mij voorgestelde structuur leidt tot minder gedetailleerde regels en een duidelijkere invulling van het begrippenkader. Ook kunnen de administratieve verplichtingen voor werkgevers worden verminderd, omdat ze met minder variabelen voor de heffing worden geconfronteerd.

#### 5.6.4.5 *Enkele met de tariefstructuur samenhangende zaken*

In de vorige subparagrafen zijn de hoofdlijnen voor de tariefstructuur van de loonsomheffing uiteengezet. In deze paragraaf wordt voor een aantal nog openstaande punten behandeld die met de tariefstructuur samenhangen.

##### 5.6.4.5.1 *Bijzonder regime voor overheidspersoneel*

Voor de premieheffing werknemersverzekeringen geldt ten aanzien van overheidspersoneel een afwijkend premieregime (zie par. 5.4.1.2). De werknemersverzekeringen gelden van rechtswege voor alle werknemers die in privaat- of publiekrechtelijke dienstbetrekking – of daarmee vergelijkbare arbeidsrelatie –

206. Er geldt alleen een subjectvrijstelling voor 65-plussers en degenen die uitsluitend op grond van een oneigenlijke arbeidsverhouding onder de loonsomheffing vallen.



werkzaam zijn. De risicosolidariteit is een dominant kenmerk van deze werknemersverzekeringen. Er wordt bij de premiestelling nagenoeg geen onderscheid naar risicoprofiel van werkgevers gemaakt. Overheidswerkgevers zijn – gegeven de uitgangspunten van de werknemersverzekeringen – niet anders dan private werkgevers. Op grond van het solidariteitsbeginsel is afschaffing van het bijzondere regime te rechtvaardigen. Afschaffing van het bijzondere regime voor overheidspersoneel leidt tot minder gedetailleerde regelgeving. Daarnaast leidt het tot een begrijpelijker begrippenkader, omdat het onderscheid tussen overheidswerkgever en reguliere werkgever vervalt. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen overheidswerknemer en reguliere werknemer. Daarom stel ik voor om bij de vormgeving van de tariefstructuur voor de loonsomheffing geen onderscheid te maken tussen overheidswerkgever en private werkgever.

#### 5.6.4.5.2 *Opslagen onder de loonsomheffing*

In paragraaf 5.4.6 is een tweetal premieopslagen op de premieheffing werknemersverzekeringen behandeld. Het betreft de WOR-heffing en de opslag in verband met kinderopvang. Bij de WOR-heffing gaat het slechts om een toeslag van 0,01% van de loonsom van de werkgever. De opslag in verband met de werkgeversbijdrage in de kinderopvang bedraagt 0,34% van het loon tot het maximumheffingsgrondslag voor de werknemersverzekeringen. De laatste komt zelfs ten gunste van de algemene middelen. Beide heffingen worden geheven van de werkgever.

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.4.2 heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat de instrumentele functie van een heffing niet verder mag gaan dan voor zover deze direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie. Beide heffingen voldoen op zich aan deze voorwaarde.

De WOR-heffing staat al langere tijd ter discussie. Binnen de SER wordt momenteel zelfs nagedacht over afschaffing van deze heffing. Hierop vooruit lopend stel ik voor om de WOR-heffing voor de loonsomheffing niet te handhaven, maar desgewenst te financieren uit de algemene middelen. De heffing maakt een verwaarloosbaar onderdeel uit van de totale tariefstructuur. Afschaffing leidt tot minder gedetailleerde regelgeving. Daarmee is voldaan aan criterium 'eenvoud in uitvoering'.

De opslag in verband met de werkgeversbijdrage in de kinderopvang is vanwege efficiency overwegingen ingevoerd (zie par. 5.4.6.2). Handhaving van deze opslag is op grond van het solidariteitsbeginsel gerechtvaardigd. Deze opslag kan op eenvoudige wijze worden verdisconteerd in het proportionele heffingspercentage dat ik in paragraaf 5.6.4.4 voor de premiesomheffing voorgesteld heb. Deze heffing wil ik voor de door mij voorgestelde loonsomheffing dan ook handhaven.

### 5.6.5 *Heffingskortingen, afdrachtverminderingen en premiekortingen*

#### 5.6.5.1 *Heffingskortingen onder de loonsomheffing*

In paragraaf 5.2.4 zijn de thans geldende heffingskortingen voor de loonheffing kort behandeld. Met uitzondering van de jonggehandicaptenkorting worden alle heffingskortingen voor de loonheffing in de tarieftabellen verwerkt. Toepassing van deze kortingen is in zoverre in de meeste gevallen niet onnodig gecompliceerd.

De algemene heffingskorting is een vaste korting voor iedere belastingplichtige jonger dan 65 jaar. Voor personen ouder dan 65 jaar geldt – vanwege het feit dat zij niet premieplichtig zijn voor de AOW – een verlaagde algemene heffingskorting. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.4.1.2 is als uitgangspunt geformuleerd dat de premievrijstelling voor 65-plussers onder de loonsomheffing komt te vervallen. Logisch gevolg hiervan zou moeten zijn dat iedereen recht zou moeten krijgen op de algemene heffingskorting. Materieel bezien kan hetzelfde effect worden bereikt door afschaffing van de algemene heffingskorting met een gelijktijdige verlaging van het tarief. Omdat deze laatste variant tot een eenvoudigere tariefstructuur voor de loonsomheffing leidt, stel ik voor de algemene heffingskorting niet te handhaven.

De arbeidskorting is van toepassing voor iedere belastingplichtige die inkomen uit tegenwoordige arbeid verricht. Deze arbeidskorting is een vervanging van het vroegere arbeidskostenforfait en is vooral bedoeld om betaalde arbeid aantrekkelijker te maken door verlaging van de tariefstructuur aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de arbeidskorting inmiddels ook als doel de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te stimuleren. Gevolg is dat de berekening van de arbeidskorting nodeloos gecompliceerd is geworden met percentages tot drie cijfers achter de komma. De tariefstructuur wordt hiermee onoverzichtelijk en zonder moderne rekenapparatuur nagenoeg onuitvoerbaar. Net als onder het huidige regime, zal voor de loonsomheffing gelden dat werkgevers zakelijke kosten onbelast aan de werknemer kunnen vergoeden. De noodzaak van een heffingskorting die een vervanging is van een kostenforfait is daarmee niet noodzakelijk. In zoverre is de arbeidskorting voor de loonsomheffing overbodig. Echter, de arbeidskorting heeft ook als doel de arbeidsparticipatie aan de onderkant van het salarisgebouw en die van oudere werknemers te stimuleren. In paragrafen 5.6.3.1 en 5.6.4.2 is als uitgangspunt geformuleerd dat voor de loonsomheffing de maximumheffingsgrondslagen worden afgeschaft en dat het bijzondere heffingsregime voor 65-plussers komt te vervallen. Als gevolg hiervan kan het van toepassing zijnde tarief voor de loonsomheffing ten opzichte van de huidige tariefstructuur worden verlaagd. Dit heeft op zich al een bevorderend effect op de arbeidsparticipatie. Een belangrijke oorzaak voor de armoedeval van laagbetaalde arbeid is echter dat de betreffende werknemer allerlei inkomensafhankelijke

regelingen kwijt raakt. Dit heeft een grotere financiële impact dan de arbeidskorting van nog geen € 1.500 op jaarbasis. Voor oudere werknemers (tussen de 57 en 65 jaar) kan dit anders liggen. Voor hen geldt een verhoogde arbeidskorting die een extra belastingvoordeel van bijna € 800 op kan leveren. Op zich zou voor hen een arbeidskorting in vereenvoudigde vorm (zonder allerlei differentiaties) onder de loonsomheffing gehandhaafd kunnen blijven. Echter, dit maakt de tariefstructuur ingewikkelder en voor de werkgever moeilijker uitvoerbaar. De reden voor deze financiële prikkel wordt niet primair opgeroepen door de arbeidsrelatie, maar door de – overigens economisch gezien legitieme – politieke wens om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.4.2 is als uitgangspunt geformuleerd dat de instrumentele functie alleen binnen de loonsomheffing tot uitdrukking mag komen indien en voor zover de betreffende maatregel direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie. Bij de (verhoogde) arbeidskorting voor oudere werknemers is meer sprake van het stimuleren van het arbeidsaanbod onder ouderen in brede zin en heeft geen directe betrekking op de werkgevers-werknemersrelatie. Een dergelijke stimulerende maatregel past mijns inziens daarom niet goed in de tariefstructuur van de loonsomheffing. Afschaffing leidt tot een eenvoudiger tariefstructuur. Ik neem de arbeidskorting dan ook niet over in de tariefstructuur voor de loonsomheffing.

Voor de jonggehandicaptenkorting en de ouderenkorting geldt hetzelfde. Deze kortingen hebben primair te maken met de persoonlijke situatie van de werknemer en worden niet direct opgeroepen door de arbeidsrelatie. Ik stel voor ook deze heffingskortingen niet over te nemen in de tariefstructuur van de loonsomheffing.

Resumerend kan daarmee worden gesteld dat er onder de loonsomheffing geen heffingskortingen gehandhaafd blijven. Indien politiek gewenst, kunnen heffingskortingen in de inkomstenbelasting worden gehandhaafd, althans voor zover ze niet hebben geleid tot een verlaging van de tarieven. De wetgever kan de heffingskortingen dan naar eigen inzicht aanwenden voor de inkomenspolitiek.

#### 5.6.5.2 *Loonkostensubsidies onder de loonsomheffing*

Onder het huidige recht zijn de afdrachtverminderingen en de premiekortingen belangrijke loonkostensubsidies die door verlaging van de werkgeverslasten een positieve bijdrage moeten leveren aan het stimuleren van het arbeidsaanbod.

Het rapport van bezuinigingscommissie 16 suggereert dat onder de loonsomheffing de afdrachtverminderingen en premiekortingen gedeeltelijk kunnen vervallen waardoor de loonsomheffing lager kan uitvallen of via een specifieke niet-fiscale subsidieregeling vormgegeven worden.<sup>207</sup>

207. Studiegroep Begrotingsruimte, *Rapport brede heroverweging. Uitvoering belasting- en premieheffing*, rapport nr. 16 april 2010, p. 48.

De effectiviteit van de afdrachtverminderingen is al enkele keren onderzocht.<sup>208</sup> Zo heeft het SEOR in 2007 een onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de afdrachtvermindering onderwijs. SEOR komt tot de conclusie dat de effecten van de afdrachtvermindering onderwijs niet heel groot zijn. Een overgroot deel van de werkgevers heeft te kennen gegeven dat het fiscale voordeel een beperkte tot geen rol speelt bij de beslissing om al dan niet een leerwerkplek aan te bieden, omdat de toekomstige wervingsbehoefte en de kwaliteit en motivatie van de leerlingen zelf van meer belang zijn.<sup>209</sup> In paragraaf 5.2.5 is geconstateerd dat uit onderzoeken blijkt dat feitelijk alleen de afdrachtvermindering S&O effectief is.

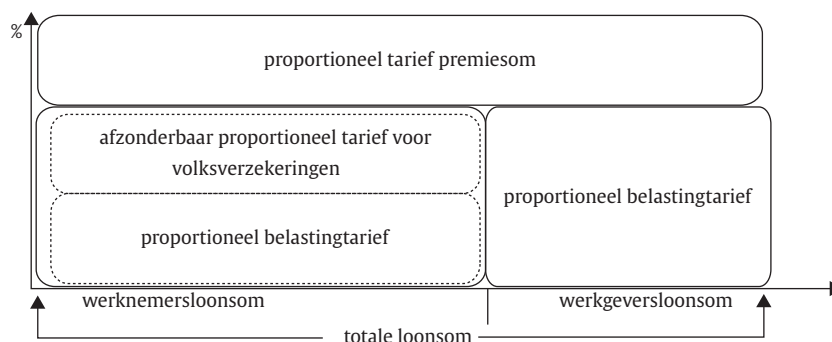
In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.2 is echter geconstateerd dat de overheid in de marktwerking in kan grijpen om onvolkomenheden in de markt op te lossen, dan wel om de door de markt tot stand gebrachte inkomensverdeling te herverdelen. De onderhavige loonkostensubsidies zouden (deels) kunnen worden aangemerkt als instrumenten om imperfecties in de markt op te heffen. De huidige ineffectiviteit van de maatregelen kan worden verminderd door aanpassing van de regeling aan de wensen van de markt. Dit neemt niet weg dat deze afdrachtverminderingen in essentie kunnen worden gehandhaafd. In paragraaf 5.2.5 is immers geconcludeerd dat de afdrachtverminderingen heffingstechnisch tamelijk eenvoudig uitvoerbaar zijn. Daarbij komt het voordeel volledig ten goede aan de werkgever, waardoor een verlaging van de loonkosten wordt gerealiseerd. In de winstsfeer zou nog wel een bepaling kunnen worden opgenomen op grond waarvan het voordeel dat de werkgever geniet als gevolg van het toepassen van de afdrachtvermindering niet tot winst leidt, omdat anders een deel van de financiële prikkel weer teniet wordt gedaan door de heffing van inkomstenbelasting dan wel vennootschapsbelasting. Dit kan – met de juiste vormgeving van de afdrachtvermindering – tot een stimulering van de vraag naar arbeid resulteren. Er bestaan mijns inziens theoretisch geen bezwaren om de afdrachtverminderingen en premiekortingen onder de loonsomheffing te handhaven. Op zich leidt handhaving van deze ‘subsidieregelingen’ tot een meer gedetailleerde wetgeving. Dit zal de eenvoud in uitvoering in reguliere situaties echter niet treffen, omdat deze afdrachtverminderingen en premiekortingen min of meer naast de reguliere tariefstructuur staan. Ze zijn alleen van toepassing indien een werkgever gebruik wenst te maken van deze loonkostensubsidie. Het voordeel en de kosten van de loonkostensubsidies komen dan voor rekening van de werkgever. Ik stel voor de afdrachtverminderingen en premiekortingen bij de vormgeving van de loonsomheffing te handhaven.

208. L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 206.

209. SEOR, *Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs van de WVA*, februari 2007, p. 65.

## 5.6.6 Toetsing tariefstructuur aan de onderzoekscriteria

Schematisch kan de door mij in paragrafen 5.6.1 tot en met 5.6.5 voorgestelde tariefstructuur voor de loonsomheffing als volgt worden weergegeven:



In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. Deze eenvoud in uitvoering komt onder andere tot uitdrukking in het afschaffen van de franchise, de maximumpremiegrondslagen, de premiedifferentiatie, de heffingskortingen, vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, de WOR-heffing en de progressieve tariefstructuur. Daarnaast heb ik voorgesteld om voor de werknemersloonsomheffing één proportioneel tarief toe te passen, dat de huidige premies volksverzekeringen en de loonbelasting vervangt. Alleen indien belasting- en premieplicht als gevolg van internationale toewijzingsregels niet samen vallen, hoeft uit dit tarief een belastingcomponent en een heffingscomponent ter financiering van de volksverzekeringen te worden afgeleid. Voor de werkgeversloonsomheffing geldt hetzelfde proportionele tarief, dat alleen bestaat uit een belastingcomponent. De tariefstructuur voor eindheffingsbestanddelen is sterk vereenvoudigd, en bestaat nog slechts uit een enkelvoudig en een tabeltarief. Verder blijkt de vereenvoudiging in het voorstel om de AWBZ en de Zvw samen te voegen tot één zorgverzekering. Ook de financiering van de werknemersverzekeringen is sterk vereenvoudigd. Het tarief voor de premiesomheffing bestaat uit één proportioneel tarief, dat dient ter dekking van de werknemersverzekeringen, de werkgeversbijdrage zorgverzekering en de werkgeverbijdrage in de kinderopvang. Deze voorstellen leiden mijns inziens tot een begrijpelijker, duidelijker en toegankelijker tariefstructuur, die minder gedetailleerd is dan de huidige tariefstructuur. Minder tarieven leiden in beginsel ook tot minder administratieve verplichtingen, aangezien minder variabelen geadministreerd hoeven te worden. Mijns inziens

voldoet de tariefstructuur zoals die in dit hoofdstuk voor de loonsomheffing is voorgesteld daarmee aan het criterium 'eenvoud in uitvoering'.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kan vervangen is dat de beoordeling of deze heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Een tariefstructuur is efficiënter indien deze eenvoudiger is in de uitvoering en bijdraagt aan de verkleining van de wig. Aan de eerste voorwaarde is voldaan (zie hiervoor). Afschaffing van de maximumheffingsgrondslagen en heffingskortingen kunnen bijdragen aan het verkleinen van de wig, althans voor een bepaald deel van de werknemers. Anderzijds zal de afschaffing van de franchise tot lastenverzwaring kunnen leiden, voor zover dit niet gecompenseerd wordt door een tariefsverlaging. Macro-economisch zal – bij een budget neutrale omzetting naar een tariefsverlaging geen verkleining van de wig plaats vinden. Op individueel werknemer niveau kan echter wel een vergroting of matiging van de wig plaats vinden. Per saldo ben ik van mening dat de door mij voorgestelde vereenvoudigde tariefstructuur ten opzichte van de huidige tariefstructuur efficiënter is.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mag zijn dan de huidige heffingssystemen. Het hoofddoel van zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen is het innen van voldoende financiële middelen voor de overheid. Deze doelstelling kan met de door mij voorgestelde tariefstructuur net zo goed worden gerealiseerd als met de huidige tariefstructuur. De door mij voorgestelde tariefstructuur draagt door onder andere afschaffing van de franchise en maximumheffingsgrondslagen bij aan de herverdeling van inkomen tussen rijk en arm. Het voorstel om 65-plussers over hun hele inkomen volledig mee te laten betalen aan de financiering van de volksverzekeringen (incl. AOW) draagt bij aan herverdeling van inkomen tussen oud en jong. Door versoering van de tariefstructuur kan de wetgever de instrumentele functie wel minder goed uitvoeren dan met de huidige tariefstructuur. Dit is echter een consequentie van het door mij geformuleerde uitgangspunt dat de instrumentele functie beperkt wordt uitgelegd omdat werkgevers ten aanzien van onderhavige heffingen herendiensten leveren. Mijns inziens voldoet de voorgestelde tariefstructuur voor de loonsomheffing aan het criterium effectiviteit.

Tot slot dient het door mij voorgestelde stelsel te voldoen aan een aantal rechtsbeginselen. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 geformuleerde fiscale beginselen speelt in dit hoofdstuk het beginsel van geoorloofde realisatie, het welvaartsbeginsel, het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel een rol. Het beginsel van geoorloofde realisatie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de voorgestelde afschaffing van de premiedifferentiatie van de werknemersverzekeringen. Het solidariteitsbeginsel komt tot uitdrukking in de afschaffing van de franchise en maximumheffingsgrondslagen, hanteren van een proportioneel belastingtarief en het handhaven van een werkgeversbijdrage in de financiering van de zorgverzekering. Het welvaartsbeginsel komt

tot uitdrukking in de effectivering van de nevendoelen (zie criterium effectiviteit). Het equivalentiebeginsel tot slot komt tot uitdrukking in het handhaven van een afzonderlijke heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen en het niet uit de algemene middelen financieren van de AOW en zorgverzekering. Mijns inziens is daarmee ook voldaan aan het laatste criterium.

Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

Criteria	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	+
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	+
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	sv: inkomensherverdeling	+
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	0
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	+
	sv: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	+
	sv: equivalentiebeginsel	+

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde tariefstructuur voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

## 5.7 Samenvatting en conclusie

In paragrafen 5.2 tot en met 5.4 is de huidige tariefstructuur geïnventariseerd. Een schematisch overzicht op hoofdlijnen is opgenomen in paragraaf 5.5. De belangrijkste kenmerken van de huidige tariefstructuur zijn als volgt samen te vatten.

De loonbelasting heeft voor zover deze van de werknemer wordt geheven en als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert de tariefstructuur van de inkomstenbelasting gekopieerd. Naast een progressieve tariefstructuur gelden diverse heffingskortingen. Omdat de heffing van de premie

volksverzekeringen gecombineerd met de heffing van de inkomsten- en loonbelasting plaatsvindt, volgt deze de tariefstructuur voor zover het de eerste twee tariefschijven betreft. Over het surplus is geen premie volksverzekeringen verschuldigd. 65-plussers zijn niet verzekerd en niet premieplichtig voor de AOW.

Naast de heffing van de werknemer kent de loonbelasting nog een loonheffing rechtstreeks van de werkgever; de eindheffing. Deze heffing komt niet tot uitdrukking in de verrekenbare voorheffing van de werknemer, omdat deze ten aanzien van de eindheffingsbestanddelen geen subject van heffing is. Naast de enkelvoudige tarieven gelden voor de eindheffing gebruteerde tarieven en een schare aan bijzondere tarieven. Tot slot worden sinds enkele jaren pseudo-eindheffingen geheven als ontmoediging van bepaald volgens de wetgever onwenselijk gedrag. Deze pseudo-eindheffingen leiden tot dubbele belastingheffing.

De premieheffing werknemersverzekeringen vindt feitelijk uitsluitend van de werkgever plaats. De heffingsgrondslag is gemaximeerd op het maximumpremieloon. Voor de WW geldt een franchise. Vervolgens wordt op deze heffingsgrondslag een groot aantal premies toegepast, die alle worden vastgesteld om de middelen voor de diverse fondsen te genereren. Een zeer beperkt deel van de premies werknemersverzekeringen is in geringe mate gedifferentieerd naar het risico van de bedrijfstak dan wel individuele werkgever. Voor kleine werkgevers bedraagt de bandbreedte van de differentiatie ongeveer 1%, terwijl deze voor grote werkgevers een bandbreedte van ongeveer 2% wordt gehanteerd. Naast de diverse premies gelden nog enkele premiekortingen om arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Anders dan voor de volksverzekeringen het geval is, bestaat voor een deel van de werknemersverzekeringen dat de werkgevers eigenrisicodragers kunnen worden (WIA, WAO en ZW).

In paragrafen 5.6.1 tot en met 5.6.5 is de tariefstructuur voor de loon- en loonheffing geformuleerd. Kort samengevat zijn in die paragrafen de volgende uitgangspunten geformuleerd. Voor de *werknemersloonsomheffing* is een proportionele tariefstructuur voorgesteld, die als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert. Ik stel voor de heffingskortingen af te schaffen. In de inkomstenbelasting kan desgewenst een aanvullende heffing (vlaktak-plus) of heffingskortingen worden gehanteerd om invulling te geven aan de draagkrachtgedachte (par. 5.6.4.1). De AWBZ en de heffingen ter financiering van de Zvw worden onder de voorgestelde loonsomheffing samengevoegd tot één heffing ter financiering van de zorgverzekeringen (par. 5.6.3.1.3). Ik heb voorgesteld deze heffing samen te voegen met de AOW-heffing tot één tarief in de heffingsstructuur voor de werknemersloonsomheffing. De Anw-heffing wordt in mijn voorstel gefiscaliseerd. Het doorslaggevende argument voor handhaving van een afzonderlijke dan wel afzonderbare heffingscomponent voor de financiering van de sociale verzekeringen is gelegen in de internationale toewijzingsregels. Omdat deze internationale toewijzingsregels voor de



sociale verzekeringen afwijken van die voor de fiscaliteit, zal de onderworpenheid aan beide wetgevingsgebieden niet altijd synchroon lopen. Gevolg hiervan is dat er mijns inziens ongewenst 'freeridgedrag' kan ontstaan. Aangezien totale fiscalisering van de premieheffing geen noodzakelijke voorwaarde is voor de invoering of vormgeving van de tariefstructuur voor de loonsomheffing, is handhaving van een afzonderlijke of afzonderbare heffingscomponent ter voorkoming van dit 'freeridgedrag' mijns inziens te prefereren boven één (belasting)tarief waarbij arbitrage wél mogelijk is.

Ook ten aanzien van de uitsluitend van de werkgever geheven werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing wordt een proportionele tariefstructuur gehanteerd. In mijn voorstel blijft de *werkgeversloonsomheffing* als een afzonderlijke heffing van de werkgever gehandhaafd.

Hoofregel voor deze tariefstructuur wordt de toepassing van zelfde proportionele tarief als voor de werknemersloonsomheffing geldt. Alleen in geval er sprake is van naheffing over loonbestanddelen die in de reguliere situatie tot de werknemersloonsom zouden hebben behoord – en de werkgever als het ware een privéschuld van de werknemer voor zijn rekening neemt – geldt het gebruteerde tarief. Daarnaast zijn alle afwijkende percentages voor eindheffing komen te vervallen.

Voor de *premieloonsomheffing* is voorgesteld om de huidige afzonderlijke premies die ten gunste van de diverse fondsen worden geheven, samen te voegen tot één gecombineerd proportioneel tarief voor de werknemersverzekeringen. In dit tarief is – ter vervanging van de huidige inkomensafhankelijke bijdrage Zvw – een bedrag geïncorporeerd dat dient als bijdrage door de werkgever in de zorgkosten die werk gerelateerd zijn. De huidige premiedifferentiaties worden onder de loonsomheffing niet gecontinueerd, omdat ze primair een symbolisch karakter hebben en er ander – efficiëntere – manieren zijn om werkgevers te bewegen de instroom in de sociale verzekeringen te beperken. Een van die maatregelen is om de optie om eigenrisicodragers te worden wel te handhaven, zodat uiteindelijk via risicoselectie werkgevers die veel inspanningen leveren om uitval van werknemers te voorkomen via de private verzekering voordeliger uit kunnen zijn.

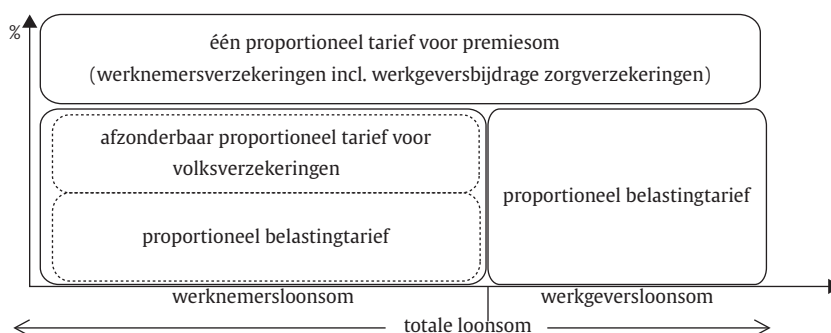
De franchise en maximumheffingsgrondslagen worden in de door mij voorgestelde loonsomheffing niet overgenomen. Samen met de voorgestelde afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers (zie hfdst. 3, par. 3.5.4.1.2) resulteert dit in een proportionele tariefstructuur, ongeacht de hoogte en de aard van het inkomen.

Tot slot stel ik voor het bijzondere regime voor overheidspersoneel af te schaffen en de afdrachtverminderingen en premiekortingen onder de loonsomheffing te handhaven.

Een van de deelvragen die is geformuleerd om de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling te toetsen is of de tariefstructuren voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig kunnen worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – of dit dan een belemmering

oplevert voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing? Op welke wijze dient de tariefstructuur van de loonsomheffing te worden vormgegeven?

Uit de analyse die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt blijkt dat er geen volledige harmonisatie van de tariefstructuur voor de loonsomheffing tot stand kan worden gebracht. Dit levert echter geen belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing. Schematisch kan de voorgestelde tariefstructuur voor de loonsomheffing als volgt worden weergegeven:



Tot slot is in paragraaf 5.6.6 geconcludeerd dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde tariefstructuur voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd. Tot nu toe is de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt nog valide.

## HOOFDSTUK 6

# Wijze van heffen en administratieve verplichtingen

### 6.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de stelling, dat de huidige loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels wordt geheven van de werknemer en deels van de werkgever, getoetst. Een van de deelvragen die in dit verband is geformuleerd is of de wijzen waarop de verschuldigde belasting respectievelijk premies sociale verzekeringen worden geheven (wijze van heffing) nog verder kan worden geharmoniseerd en vereenvoudigd. Een andere deelvraag die ik heb gesteld – die nauw met bovenstaande samen hangt is welke administratieve verplichtingen voor de werkgever en werknemer minimaal nodig blijven om de doelstelling van de loonsomheffing te realiseren. In dit hoofdstuk zoek ik een antwoord op deze vragen.

### 6.2 Wijze van heffen

#### 6.2.1 Algemeen

In de laatste jaren is al een grote stap in de richting tot volledige harmonisatie van de wijzen van heffing gezet. De bepalingen voor de financiering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen zijn sinds 1 januari 2006 samengevoegd in één wet; de Wfsv. Met de invoering van de Wfsv is verder beoogd de bestaande processen van heffing en inning van de premie sociale verzekeringen te vereenvoudigen.<sup>1</sup> Als gevolg van de samenvoeging van de heffing van de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen werkgevers via één gecombineerde aangifte terecht bij één loket: de Belastingdienst.<sup>2</sup> Daarnaast zijn het

1. Een tweede doelstelling van de Wfsv is de informatie uitvraag bij werkgevers terug te dringen door middel van meervoudig gebruik van de gegevens die in de polisadministratie zijn opgenomen.
2. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 1. De enige uitzondering geldt voor de vrijwillig voortgezette sociale verzekeringen. In dat geval blijven de SVB respectievelijk het UWV verantwoordelijk voor de heffing en inning van de premies.

heffingsregime voor de loonbelasting en het heffingsregime voor de werknemersverzekeringen geharmoniseerd tot één uniform regime: afdracht op aangifte achteraf. Ook wat betreft de rechtsbescherming wordt aangesloten bij het fiscale regime. Toch bestaan er op onderdelen nog afwijkende bepalingen (zie par. 6.2.2).

Eén van de deelvragen die in het kader van dit onderzoek is geformuleerd, betreft de vraag of de wijzen waarop de verschuldigde belasting respectievelijk premies sociale verzekeringen worden geheven verder kunnen worden geharmoniseerd. In deze paragraaf wordt een antwoord gezocht op die vraag.

### 6.2.2 *Heffing op grond van loonbelastingtabellen versus VCR-methode*

De loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen worden ook nu nog op een enigszins verschillende wijze geheven dan de premieheffing werknemersverzekeringen en de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, althans voor zover het de wijze van berekening van de verschuldigde heffingen betreft. In deze paragraaf wordt dit verschil in behandeling geïnventariseerd, zodat in paragraaf 6.2.4 kan worden onderzocht of dit verschil in wijze van heffen voor de loonsomheffing kan worden opgelost. In paragraaf 6.2.3 wordt afzonderlijk ingegaan op de systematiek van eindheffen.

#### 6.2.2.1 *Loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen*

De wijze van heffing van loonbelasting – voor zover die van de werknemer plaats vindt – is thans opgenomen in hoofdstuk IV van de Wet LB 1964. Via artikel 27 van de Wet LB 1964 wordt de koppeling gemaakt met hoofdstukken II en IV van de AWR. De loonbelasting moet op het loon worden *ingehouden* op het tijdstip waarop dat loon volgens artikel 13a van de Wet LB 1964 wordt genoten. Het bedrag dat moet worden ingehouden, wordt bepaald op basis van de loonbelastingtabellen (zie hfdst. 5, par. 5.2.2.1).<sup>3</sup> Er zijn daarnaast speciale herleidingsregels opgesteld voor situaties waarin de loonbelastingtabellen niet bruikbaar zijn, omdat de betreffende werknemer alleen premieplichtig dan wel belastingplichtig is. Deze herleidingsregels worden jaarlijks door de Belastingdienst gepubliceerd.

De loonbelastingtabellen worden vastgesteld voor de reguliere loontijdvakken en hebben tot doel de vaststelling van de verschuldigde loonbelasting te vereenvoudigen. Op grond van artikel 27, tweede lid, van de Wet LB 1964 juncto artikel 15, derde lid, van de Wfsv is ook de premie volksverzekeringen in deze tabellen verwerkt. Deze tabellen worden vervolgens toegepast op het in een loontijdvak genoten loon.

3. Deze loonbelastingtabellen worden vastgesteld op basis van een delegatiebepaling in art. 25 Wet LB 1964. De delegatiebepaling is vormgegeven in de Regeling loonbelasting en premietabellen 1990, *Stcrt.* 1989, 253.

Onder 'loontijdvak' wordt verstaan het tijdvak waarover het loon wordt genoten. Uit jurisprudentie blijkt dat het loontijdvak het tijdvak is waarover het loon volgens de arbeidsovereenkomst is vastgesteld en bij stukloon het tijdvak waarover het loon wordt uitbetaald.<sup>4</sup> Het begrip 'loontijdvak' is sinds de introductie in het Besluit LB 1940 materieel gezien niet gewijzigd.<sup>5</sup> Omdat wordt aangesloten bij het genietingsmoment van artikel 13a van de Wet LB 1964, is het moment van betaling van het loon niet van belang. Bepalend is over welk tijdvak het loon is overeengekomen.

Het uitgangspunt voor de heffing van loonheffingen is een loontijdvak van één kalenderjaar (art. 20 lid 1 Wet LB 1964). Er vindt op grond van artikel 25, eerste lid, van de Wet LB 1964 herleiding plaats indien het loon over een ander loontijdvak dan een kalenderjaar wordt genoten.<sup>6</sup> Het loontijdvak kan afwijken van het 'aangiftetijdvak'; het tijdvak waarover aangifte moet worden gedaan. De artikelen 28 en 29 van de Uitv.Reg. AWR 1994 bepalen over welk tijdvak de belasting afgedragen moet worden. In beginsel is dat een kalendermaand of een periode van vier weken. Indien het loontijdvak langer is dan een maand, zal toch per maand of periode van vier weken aangifte gedaan moeten worden. In paragraaf 6.2.3 wordt behandeld welke rol loon- en aangiftetijdvakken voor de loonsomheffing blijven spelen.

Door de progressieve tariefstructuur, die voor de loon- en inkomstenbelasting wordt gehanteerd, zouden incidentele beloningen te zwaar worden belast indien de verschuldigde loonbelasting zou worden afgeleid uit de reguliere loontijdvakken.<sup>7</sup> Voor dergelijke beloningen wordt de hoogte van het in aanmerking te nemen heffingspercentage daarom afgestemd op de hoogte van het jaarloon van de werknemer. Artikel 26, vierde lid, van de Wet LB 1964 bevat hiervoor een speciale regeling.<sup>8</sup> Doel van deze zogenoemde *tabel*

4. HR 27 februari 1952, nr. B.9178, HR 2 november 1977, nr. 18.542, *BNB* 1977/274, HR 4 juni 1986, nr. 23.502, *BNB* 1986/301.

5. Hof 's-Gravenhage 29 september 1977, nr. 20/1977, *BNB* 1978/65. Uit HR 27 februari 1957, B. nr. 9.178 valt af te leiden dat het loontijdvak oorspronkelijk werd gedefinieerd als het tijdvak waarover het loon wordt betaald. Dit werd echter uitgelegd als het tijdvak waarin het uitbetaalde loon is verdiend, waarmee het begrip materieel dezelfde inhoud heeft als de huidige definitie.

6. Hierbij wordt uitgegaan van een jaar met 260 dagen, een maand van  $65/3 = 21\frac{2}{3}$  dagen en een week met 5 dagen. Het minimaal in aanmerking te nemen loontijdvak bedraagt één dag. Art. 25 lid 4 Wet LB 1964 bevat vervolgens een afwijkende tijdvakbepaling voor specifiek aangewezen groepen van werknemers.

7. Indien een werknemer slechts eenmaal per jaar een beloning ontvangt, is sprake van een loontijdvak van een jaar en is de tabel bijzondere beloningen niet van toepassing.

8. Wordt het jaarloon in principe vastgesteld op het in het voorgaande jaar genoten loon, eventueel herleid naar het jaarloon, indien de dienstbetrekking in het afgelopen jaar niet het hele jaar heeft geduurd. Indien de dienstbetrekking pas in het lopende jaar is aangegaan, wordt het jaarloon vastgesteld op het loon dat zou worden genoten indien de werknemer het gehele jaar bij de werkgever in dienst zou zijn. Op grond van art. 92 Uitv.reg. LB 2001 mag de tabel bijzondere beloningen ook worden toegepast voor loon dat verstrekt wordt over een ander tijdvak dan het regelmatig terugkomende loon. Hieronder vallen bijv. loonsverhogingen die met terugwerkende kracht worden toegekend.

*bijzondere beloningen* is de loonbelasting over dergelijke incidentele beloningen zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij de inkomstenbelasting die over die beloning verschuldigd is, indien een aanslag in die belasting zou worden opgelegd (zie hfdst. 5, par. 5.2.2.2).<sup>9</sup>

#### 6.2.2.2 Premieheffing werknemersverzekeringen en Zvw

Zowel de premieheffing werknemersverzekeringen als de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw worden niet op grond van tabellen, maar volgens de methode van het 'voortschrijdend cumulatief rekenen' (VCR-methode) geheven. Op grond van deze methode wordt de in een aangiftetijdvak verschuldigde premie werknemersverzekeringen berekend op basis van het cumulatieve premieloon tot en met het tijdvak waarover aangifte wordt gedaan (grondslagaanwasmethode). De over deze cumulatieve grondslag berekende premie wordt verminderd met de in de voorafgaande aangiftetijdvakken van het desbetreffende kalenderjaar reeds betaalde premies. Hoewel de desbetreffende premies verschuldigd zijn over een premiebetalingstijdvak van een kalenderjaar, worden zowel de franchise als het maximumpremieinkomen lopende het jaar telkens naar loontijdvak herleid, als gevolg waarvan de premieplicht gedurende het jaar kan stoppen. Deze maxima per tijdvak zijn afgeleid van de *awf-dagfranchise* en het maximumpremiedagloon. De achtergrond hiervan is dat de uitkeringen nog steeds worden vastgesteld aan de hand van een maximumdagloon en het premieloon direct is gekoppeld aan dit uitkeringsdagloon. In de parlementaire geschiedenis is opgemerkt dat deze directe koppeling in stand is gelaten vanuit de gedachte dat over hetzelfde loon premies moeten worden betaald als waarover de uitkering wordt bepaald.<sup>10</sup> De referentieperiode die wordt gehanteerd om dit dagloon te bepalen is één jaar.<sup>11</sup> Een loontijdvak van een maand levert zodoende bijvoorbeeld een maximumpremieloon op van 21,75 dagen vermenigvuldigd met het maximumpremiedagloon. Verdient een werknemer meer, dan blijft dit surplus buiten beschouwing. Echter, wordt in een ander loontijdvak binnen het kalenderjaar een loon genoten dat lager is dan het maximumpremieloon van een tijdvak, dan vindt alsnog heffing plaats over het deel van het loon dat in dat eerdere loontijdvak buiten beschouwing is gelaten. Deze complexe berekeningsmethode is dus uitsluitend het gevolg van de directe koppeling van het premieloon aan het uitkeringsdagloon.

Indien een werknemer ook premieplichtig is voor de werknemersverzekeringen, vindt de heffing van de premies voor de werknemersverzekeringen op grond van artikel 27c van de Wet LB 1964 gelijktijdig met die van de loonbelasting plaats. De afdracht van de premies en de belasting vindt op grond van

9. *Kamerstukken II 1972/73*, 11 930, nr. 7, p. 2.

10. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 219, nr. 3, p. 61.

11. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 219, nr. 3, p. 66.

die bepaling plaats op één aangifte, waarbij de regels die gelden voor de heffing van de loonbelasting van overeenkomstige toepassing zijn. Ook voor de premieheffing werknemersverzekeringen wordt de verschuldigde premie berekend op grond van het per loontijdvak genoten loon. Zowel voor de begrippen 'loontijdvak' en 'aangiftetijdvak' als het genietingstijdstip wordt aangesloten bij de inhoud van deze begrippen zoals die voor de loonbelasting gelden.

De premieheffing Zvw lijkt op de systematiek van de premieheffing volksverzekeringen, maar heeft een eigen heffingsstructuur gekregen (zie hfdst. 5, par. 5.3). De overeenkomst met de volksverzekeringen zit in het feit dat de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage overeenkomstig de regels van de inkomstenbelasting wordt geheven. Anderzijds wordt, voor zover het bijdrageinkomen is onderworpen aan de heffing van de loonbelasting, op grond van artikel 49 van de Zvw aangesloten bij de heffingssystematiek van de loonbelasting. In artikel 27d van de Wet LB 1964 is bepaald dat de inkomensafhankelijke bijdrage in dat geval gelijktijdig met de heffing van de loonbelasting op één aangifte plaats vindt. Dit gebeurt met overeenkomstige toepassing van de regels die voor de heffing van loonbelasting gelden. De systematiek van de in een loontijdvak verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage is echter identiek aan de heffing van de premies werknemersverzekeringen. Ook hier wordt om dezelfde reden uitgegaan van de VCR-methode.

### 6.2.3 Eindheffing van de werkgever

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin de van de werknemer geheven loonbelasting feitelijk als eindheffing fungeert (art. 9.4 lid 2 Wet IB 2001) omdat er geen (aanvullende) heffing van inkomstenbelasting volgt en de situatie waarin de loonbelasting om systematische redenen van de werkgever wordt geheven; de 'echte' eindheffing. De wijze van heffing van loonbelasting – voor zover die van de werkgever plaats vindt – (de echte eindheffing dus) is opgenomen in hoofdstuk V van de Wet LB 1964. Via artikel 27a van de Wet LB 1964 wordt de koppeling gemaakt met hoofdstukken II en IV van de AWR. De loonbelasting moet worden afgedragen op het tijdstip waarop dat loon volgens artikel 13a van de Wet LB 1964 wordt genoten. De eindheffing van de werkgever betreft alleen een heffing van belasting. Voor de tariefstelling wordt echter aangesloten bij het gezamenlijke tarief van de loonbelasting en premie volksverzekeringen.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze zogenoemde 'eindheffing' is ingevoerd om de bestaande heffingspraktijk wettelijk te verankeren.<sup>12</sup> Deze heffingspraktijk hield in dat in een aantal situaties, met name bij naheffing, de loonbelasting van de werkgever geheven werd zonder dat vervolgens de

12. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 25.*

verschuldigde belasting werd doorvertaald naar de werknemer. Naast het wettelijk verankeren van deze heffingspraktijk, valt in de parlementaire geschiedenis te lezen dat de invoering van de eindheffingsregeling ook tot doel had om de heffingspraktijk waar nodig te stroomlijnen, te vereenvoudigen en administratieve lasten te beperken door het toepassingsbereik uit te breiden en de eenheid van beleid te bevorderen.

Het bereiken van een verdere vereenvoudiging en het realiseren van vermindering van de administratieve lasten kunnen worden gerealiseerd door uitbreiding van het bereik van het eindheffingsregime. Het aantal bestanddelen dat onder de eindheffing kan worden gebracht, is in de loop van de jaren gestaag uitgebreid (zie hfdst. 4, par. 4.4.4). Het systeem is er echter niet eenvoudiger op geworden, zeker niet na de invoering van de zogenoemde 'pseudo-eindheffingen' bij VUT-aanspraken, excessieve vertrekvergoedingen en excessieve pensioenaanspraken. In paragraaf 6.2.3.3 besteed ik aandacht aan deze tegenstrijdigheid.

#### 6.2.3.1 *Heffing van de werkgever via eindheffing*

Het eindheffingenregime is sinds 1 januari 1997 in de Wet LB 1964 opgenomen.<sup>13</sup> Kenmerkend voor alle vormen van eindheffing is dat het subject van heffing de *werkgever* is en niet de werknemer. Dit is bepaald in artikel 27a van de Wet LB 1964. De door middel van eindheffing geheven loonbelasting wordt aangemerkt als op aangifte af te dragen belasting. De loonbelasting die over eindheffingsbestanddelen is geheven, is niet verrekenbaar met de heffing van inkomstenbelasting. Wettelijk is dit geregeld in artikel 3.84 van de Wet IB 2001, op grond waarvan eindheffingsbestanddelen die op grond van artikel 31 van de Wet LB 1964 van de werkgever zijn geheven voor de heffing van inkomstenbelasting niet als inkomen van de werknemer worden aangemerkt.

##### 6.2.3.1.1 *Globale eindheffing onder voorwaarden*

Sinds de invoering van artikel 31, tiende lid, van de Wet LB 1964 per 1 januari 2005 geldt dat, voor zover in het(de)zelfde loontijdvak(ken) door meer dan één werknemer eindheffingsbestanddelen worden genoten, de verschuldigde belasting 'globaal' kan worden vastgesteld. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat deze vereenvoudigde berekeningswijze ertoe moet leiden dat de verschuldigde belasting redelijkerwijs overeenkomt met de verschuldigde belasting die op de voet van de wettelijke regeling – lees: berekening per werknemer – zou resulteren.<sup>14</sup> De verschuldigde belasting dient op grond hiervan te worden vastgesteld met het eerste tot en met negende lid, van artikel 31, van de Wet LB

13. Zie E.P.J. Dankaart en F.M. Werger, 'Ruim tien jaar eindheffing, van codificatie van de praktijk naar afvoerputje voor de loonbelasting', *WFR* 2008/453 voor een uitgebreidere beschouwing van deze wettelijke regeling. In par. 6.2.4.3 wordt geanalyseerd welke loonbestanddelen onder het eindheffingsregime vallen.

14. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 371, nr. 3, p. 13.



1964 als uitgangspunt, in het besef – zoals de wetgever het zelf noemt – dat de verschuldigde belasting hierdoor onbedoeld op een iets hoger of iets lager bedrag zou kunnen uitkomen dan bij rechtstreekse toepassing van die bepalingen het geval zou kunnen zijn.<sup>15</sup> Deze bepaling staat lijnrecht tegenover de verplichtingen die samenhangen met het correctiebericht (zie par. 6.3.2.6).

Ook geldt als voorwaarde dat de globale berekeningswijze leidt tot een beduidend eenvoudigere vaststelling van de verschuldigde belasting. De bewijslast die aan deze vereenvoudigde regeling ten grondslag ligt, noopt ertoe dat er toch een (indicatieve) berekening per werknemer wordt gemaakt, waardoor een overgroot deel van de vereenvoudiging die de regeling tot stand zou kunnen brengen, weer teniet wordt gedaan. Daarnaast dienen de nageheven premies werknemersverzekeringen altijd op individueel niveau te worden nageheven, dit in verband met de directe koppeling aan de uitkeringsrechten. Artikel 31, tiende lid, van de Wet LB 1964 lijkt in zoverre in de meeste gevallen een dode letter.

Uitgangspunt bij de werkgeversloonsomheffing is dat de werkgever 'eindheffing' verschuldigd is over het totale bedrag aan loon dat tot de werkgeversloonsom wordt gerekend. Hij hoeft dit deel van de loonsom niet per werknemer te administreren. De huidige regeling voor globale eindheffing neem ik daarmee als hoofdregel voor de werkgeversloonsomheffing. Om een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek te realiseren, stel ik voor om de voorwaarde dat de verschuldigde belasting over het eindheffingsloon redelijkerwijs overeen dient te komen met de belasting die bij individuele berekening verschuldigd zou zijn niet over te nemen. Met handhaving van die voorwaarde zou immers impliciet worden geëist dat de werkgeversloonsom toch op werknemersniveau wordt geadmistreerd. Artikel 31, tiende lid, van de Wet LB 1964 neem ik als zodanig onder de loonsomheffing dan ook niet over.

#### 6.2.3.2 *Heffing in geval van naheffing*

Bij de introductie van de eindheffing is allereerst een regeling getroffen voor naheffingsaanslagen, omdat vooral in de naheffingssfeer de formeel juiste wetstoepassing als een zware administratieve last werd ervaren. Een ander, in de parlementaire geschiedenis wat minder pregnant terug te vinden, gegeven is dat het ook voor de Belastingdienst veelal aanzienlijk eenvoudiger was om aan de hand van een gemiddeld heffingspercentage van een groep werknemers een naheffingsaanslag op te leggen, in plaats van per individu het tarief

15. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 371, nr. 3, p. 18. Uit de ministeriële regeling van 20 december 1996, nr. WDB96/651M, *Stcrt.* 1996, 249 valt af te leiden dat art. 31 lid 1 Wet LB 1964 in overeenstemming is met de toelichting op art. II onderdeel P ministeriële regeling van 20 december 1996, waarin al werd vermeld dat bij de eindheffing in het algemeen niet per individuele werknemer hoeft te worden vastgesteld wat aan loon is genoten, vooral niet indien dit voor de hoogte van de afdracht geen verschil uitmaakt.

te moeten bepalen.<sup>16</sup> De regeling van eindheffing houdt in dat als hoofdregel elke naheffing plaatsvindt door middel van heffing van de werkgever, tenzij deze – onder verstrekking van de daartoe noodzakelijk gegevens – verzoekt om geen eindheffing toe te passen dan wel dat de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking besluit om de eindheffing niet toe te passen. Met betrekking tot de mogelijkheid voor de inhoudingsplichtige om de inspecteur te verzoeken geen eindheffing bij de naheffing toe te passen, heeft de wetgever het oog gehad op situaties waarin de werkgever van plan is om de loonheffing te verhalen op de werknemer(s). De mogelijkheid die de wet de Belastingdienst biedt om eindheffing achterwege te laten, is ingegeven door het feit dat bij een naheffing door middel van eindheffing het alsnog te belasten loon niet wordt toegerekend aan werknemers. Hierdoor kunnen aanzienlijke voordelen voor werknemers in het kader van de heffing van inkomstenbelasting of in het kader van andere wettelijke (inkomensafhankelijke) regelingen ontstaan. De inspecteur kan dit voorkomen door geen eindheffing toe te passen. De parlementaire geschiedenis vermeldt expliciet dat dit eventueel tegen de wens van de inhoudingsplichtige in kan gebeuren.<sup>17</sup>

### 6.2.3.3 *Heffing in geval van pseudo-eindheffing*

Het fenomeen van de pseudo-eindheffing is voor het eerst voorgesteld in het Belastingplan 2004, waarin voorstellen waren opgenomen tot herziening van de fiscale behandeling van de VUT (en prepensioen)regelingen.<sup>18</sup> Deze voorstellen zijn later overgeheveld naar een afzonderlijk wetsvoorstel (Wet VPL).<sup>19</sup>

Op grond van artikel 32ba van de Wet LB 1964 worden regelingen voor vervroegde uittreding – onder voorwaarden – onderworpen aan de eindheffing.<sup>20</sup> De wetgever wenste het vervroegd uittreden vóór het bereiken van het 65e jaar niet langer fiscaal te faciliteren. Als gevolg hiervan vindt er sinds 1 januari 2005 (voor nieuwe regelingen), dan wel 1 januari 2006 (voor op 31 december 2005 reeds bestaande regelingen) economisch dubbele heffing plaats indien sprake is van een regeling voor vervroegde uittreding als bedoeld in artikel 32ba, zesde lid, van de Wet LB 1964. Deze dubbele heffing bestaat erin dat de werkgever over de VUT-uitkeringen – voor zover deze niet wordt verhaald op de werknemer – een eindheffing verschuldigd is naar een tarief

16. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 25.*

17. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 26.*

18. *Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 2.*

19. *Kamerstukken II 2003/04, 29 760, nr. 2.*

20. Wet VUT/prepensioen en levensloop, 29.760, *Stb.* 2005, 115. Oorspronkelijk was dit art. 32aa Wet LB 1964. Onder een regeling voor vervroegde uittreding wordt volgens deze definitie verstaan een regeling die of een gedeelte van een regeling dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft voorafgaand aan het ingaan van uitkeringen als gevolg van een pensioenregeling of de AOW te voorzien in één of meer uitkeringen of verstrekkingen ter overbrugging van de periode tot het ingaan van het pensioen of de uitkering als gevolg van de AOW dan wel tot het aanvullen van uitkeringen ingevolge een pensioenregeling.

van 52%.<sup>21</sup> De werknemer is daarnaast reguliere heffing verschuldigd over de door hem ontvangen uitkeringen. Als gevolg van deze economische dubbele heffing kan de totale druk op VUT-uitkeringen oplopen tot 104%.<sup>22</sup> Daarnaast zijn eventuele werknemersbijdragen niet aftrekbaar, waardoor uiteindelijk drievoudige heffing kan ontstaan.<sup>23</sup> De wetgever heeft deze consequentie nadrukkelijk aanvaard met het oog op de doelstelling van de regeling, te weten het ontmoedigen van vervroegde uittreding.<sup>24</sup>

Op grond van artikel 32bb van de Wet LB 1964 worden excessieve vertrekvergoedingen onderworpen aan een pseudo-eindheffing van 30%.<sup>25</sup> Er is globaal gesproken sprake van een excessieve vertrekvergoeding voor zover deze vergoeding méér bedraagt dan twee keer een nader te bepalen toetsloon. Indien het toetsloon echter lager is dan € 522.000 (2011), is de pseudo-eindheffing niet van toepassing.<sup>26</sup> Voor het vaststellen van de hoogte van het toetsloon wordt het belastbare loon bepaald volgens de normale regels van de Wet LB 1964. Naast de pseudo-eindheffing van de werkgever, wordt de volledige vertrekvergoeding in de reguliere heffing bij de werknemer betrokken. Ook bij deze regeling is mitsdien sprake van economische dubbele heffing die kan oplopen tot 82% van de vergoeding.

Tot slot is met ingang van 1 januari 2010 het bereik van de pseudo-eindheffing uitgebreid naar excessieve pensioenaanspraken. Op grond van artikel 32bc van de Wet LB 1964 is in situaties waarin pensioenopbouw ook nog vanaf een pensioengevend loon van € 522.000 plaatsvindt op basis van een eindloonstelsel, een pseudo-eindheffing van 15% verschuldigd over een forfaitair berekende backserviceverplichting. Dit forfaitaire bedrag wordt gesteld op vier keer de verhoging van het pensioengevend loon ten gevolge van de

21. Art. XIII onderdeel B Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, Wet van 24 februari 2005, *Stb.* 115.
22. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 5.3.3.1.1.
23. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting over dit niet-regime voor VUT-regelingen J.P. van 't Hof, 'Art. 32aa Wet LB 1964; ontslagvergoedingen, non-activiteitsregelingen en de RVU, alles nu duidelijk?', *WFR* 2006/680 en P. Kavelaars, 'VPL en overgangsrecht', *WFR* 2005/1547. De Staatssecretaris van Financiën heeft ten aanzien van de toepassing van art. 32ba Wet LB 1964 beleid uitgevaardigd, te weten het Besluit van 8 december 2005, nr. DGB2005/6722M, *V-N* 2005/60.20 en het Besluit van 5 mei 2005, DGB2005/3299M, *V-N* 2005/29.15.
24. C.W.B. van Ballegooijen c.s., Vakstudie, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, artikels-gewijs commentaar art. 32ba Wet LB 1964, aantekening 2.2.1 (dubbele heffing).
25. Zie voor een uitgebreide beschouwing van het wetsvoorstel excessieve beloningsbestanddelen G.J.B. Dietvorst en B.M. Starink, 'Aanpak excessieve pensioenen en vertrekvergoedingen: effectief of symboliek?', *WFR* 2008/739; 'Belastingheffing over lucratieve belangen: veel hagel, weinig mug...', *WFR* 2008/1363; E. Nijkeuter, 'Of een koe een haas vangt: over lucratieve belangen in grensoverschrijdende situaties', *WFR* 2009/489; F.P.G. Pötgens en D.A. Hofland, 'De verdragkwalificatie van voordelen uit een lucratief belang genoten door een buitenlands belastingplichtige', *WFR* 2010/18.
26. Voor het bepalen van de omvang van het toetsloon zijn specifieke regels gegeven in art. 32bb lid 2 en art. 3 Wet LB 1964. In *Kamerstukken II* 2007/08, 31 459, nr. 6, *V-N* 2008/30.1, p. 10 geeft de wetgever toe dat de gekozen grens arbitrair gekozen is.

salarisstijging. Er is gekozen voor een forfaitaire berekening in verband met de uitvoerbaarheid van de regeling.<sup>27</sup> Naast deze pseudo-eindheffing is de volledige pensioenuitkering belast bij de werknemer. Toepassing van de omkeerregel wordt door deze bepaling niet aangetast. De totale lastendruk op een pensioenregeling kan als gevolg van deze regeling oplopen tot 67%.

Uit bovenstaande blijkt dat met de gekozen heffingssystematiek van pseudo-eindheffing op een aantal punten wordt afgeweken van het systeem van de loonheffingen. Zo is de pseudo-eindheffing geen heffing *in plaats van* de reguliere heffing van de werknemer, maar is dit een heffing van de werkgever *naast* de reguliere heffing van de werknemer. Vandaar dat gesproken wordt van pseudo-eindheffing.<sup>28</sup>

De RvS heeft dit systeem van pseudo-eindheffingen sterk ontraden, en erop gewezen dat niet is gemotiveerd hoe met een werkgeversheffing excessen in het beloningsbeleid worden voorkomen.<sup>29</sup> Ook zijn geen alternatieven als arbeidsrechtelijke, vennootschapsrechtelijke en eventueel strafrechtelijke instrumenten overwogen. Hij merkt vervolgens op dat het inzetten van het fiscale instrument binnen de heffingsstructuur van de loon- en inkomstenbelasting is uitgewerkt, omdat excessieve beloningsbestanddelen volledig in deze heffingen zijn betrokken. De pseudo-eindheffing van de werkgever leidt tot dubbele heffing, wat volgens de Raad niet past binnen de structuur van de loonbelasting. Daarmee krijgt de pseudo-eindheffing volgens hij het karakter van straf. De Raad heeft al in 2003 in het kader van de Wet VPL gepleit om het fiscale instrument niet als straf in te zetten.<sup>30</sup> De wetgever is daarentegen van mening dat er geen sprake is van een strafheffing. Volgens hem leidt de regeling wel tot ontmoediging van werkgevers om aan werknemers een te hoog loon, een te hoge vertrekvergoeding of een te grote backservice toe te passen.<sup>31</sup> Volgens de wetgever is er weliswaar sprake van economisch dubbele heffing, maar is er geen sprake van juridische dubbele heffing. Er vindt immers geen dubbele heffing plaats over dezelfde grondslag bij dezelfde belastingplichtige. Volgens de wetgever kunnen via vennootschapsrechtelijke of arbeidsrechtelijke weg de doelstellingen niet voldoende effectief worden bereikt. Het via het fiscale stelsel ontmoedigen van bepaald gedrag is daarom volgens hem het meest effectief binnen de loonbelasting te regelen.<sup>32</sup>

27. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 3, V-N 2008/23.5, p. 63 respectievelijk *Kamerstukken I 2007/08*, 31 459, nr. C, V-N 2008/58.18, p. 74.

28. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 25. In dit verband is art. 10 lid 5 Wet LB 1964 opgenomen, op grond waarvan uitkeringen ter zake van een voordien niet tot het loon gerekende aanspraak voor vervroegde uitkering tot het loon behoren, onverminderd het feit dat de bijdrage van de werknemer tot het loon is gerekend.

29. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 4, p. 2-4.

30. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 210, nr. 4, p. 2. Nadien heeft de RvS dit oordeel herhaald in zijn advies bij de Wet VPL, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 4, p. 3.

31. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 4, p. 5.

32. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 4, p. 5.

## 6.2.4 *Systeem van heffing bij de loonsomheffing*

### 6.2.4.1 *Algemeen*

De loonsomheffing die in dit onderzoek wordt getoetst bestaat uit een werknemersloonsom-, een werkgeversloonsom- en een premiesomheffing. De door mij voorgestelde loonsomheffing heeft – net als de huidige loonbelasting – naast de werknemer ook de werkgever als subject van heffing (zie hfdst. 3, par. 3.5).

Voor zover de loonsomheffing van de werknemer wordt geheven, kan dit bij wege van inhouding en afdracht op aangifte door de werkgever (gelijk de huidige loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen). Dit is het geval voor de *werknemersloonsomheffing*. Voor deze heffing fungeert de werkgever als inhoudingsplichtige.

Voor zover de loonsomheffing van de werkgever wordt geheven, kan deze bij wege van voldoening op aangifte worden voldaan (gelijk de huidige eindheffing en premieheffing werknemersverzekeringen). Dit is het geval voor de *werkgeversloonsomheffing* en de *premiesomheffing*.

Het systeem van heffing dat bij de door mij voorgestelde loonsomheffing als uitgangspunt wordt genomen, is in wezen een voortzetting is van de huidige systematiek zoals die voor de heffing van loonbelasting wordt gehanteerd. Handhaving van de huidige systematiek houdt dan in dat de heffing van de loonsomheffing plaatsvindt door middel van voldoening of afdracht op aangifte (hfdst. II en IV AWR en hfdst. IV en V Wet LB 1964). Ook kan de systematiek, waarbij de van de werknemer geheven loonsomheffing met de heffing van inkomstenbelasting kan worden verrekend, ongewijzigd gehandhaafd blijven (art. 9.2 lid 1 onderdeel a Wet IB 2001).<sup>33</sup> In de volgende paragrafen onderzoek ik in hoeverre de huidige systematiek – gegeven de door mij voorgestelde loonsomheffing – nog verder kan worden vereenvoudigd.

### 6.2.4.2 *Eliminatie verschil loonbelastingtabellen versus VCR-methode*

In paragraaf 6.2.2 is geconstateerd dat de berekeningswijze het enige belangwekkende punt is waarop de wijze van heffing van loonbelasting en premie volksverzekeringen afwijkt van de wijze van heffing van premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. De achtergrond hiervan is de directe koppeling tussen het premieloon en het uitkeringsdagloon.

Voor de loonsomheffing heb ik voorgesteld om deze koppeling tussen premie- en uitkeringsgrondslag los te laten (hfdst. 2, par. 2.3.4.4). Hierdoor is het mogelijk dat over een ander loonbedrag premies worden betaald, dan dat

33. De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, die samen met de loonheffing door middel van inhouding is geheven, wordt afzonderlijk verrekend met de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw die de premieplichtige gelijktijdig met de inkomstenbelasting verschuldigd is. De verrekeningssystematiek is gelijk aan die voor de inkomstenbelasting en de loonheffing wordt gebruikt.

uiteindelijk voor het bepalen van de hoogte van de uitkering in aanmerking wordt genomen. In hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.2 heb ik voor de loonsomheffing als uitgangspunt geformuleerd dat de franchise en het maximumpremie-loon worden afgeschaft. Gevolg hiervan is dat de VCR-methode voor de loonsomheffing ook kan worden afgeschaft, zodat de inhaal en uitstel van premieheffing over loon dat als gevolg van de huidige berekeningssystematiek voorsnog buiten de heffing bleef, komt te vervallen.

Vervolgens heb ik voor de loonsomheffing het uitgangspunt geformuleerd dat een proportionele tariefstructuur wordt gehanteerd voor zowel de werkgeversloonsomheffing als de werknemersloonsomheffing en dat alle heffingskortingen komen te vervallen (zie hfdst. 5, par. 5.6.4.1 en 5.6.5.1). Een consequentie hiervan is dat de heffingssystematiek die nu voor de loonbelasting en premie volksverzekeringen geldt, kan worden vereenvoudigd. De loonbelastingtabellen zijn mijns inziens overbodig. Door de proportionele tariefstructuur zonder maxima, franchise en heffingskortingen kan het tarief eenvoudig worden toegepast op het in een loontijdvak genoten loon.

Ook de huidige herleidingsregels voor de opsplitsing van de tabellen in een premiedeel en een belastingdeel kunnen mijns inziens komen te vervallen, ondanks het voorstel om binnen de tariefstructuur voor de werknemersloonsomheffing een van het tarief afzonderbare belasting en premiecomponent voor de volksverzekeringen te blijven onderscheiden. Deze beide componenten zijn als gevolg van de proportionele tariefstructuur op eenvoudige wijze te bepalen. De premie ter financiering van de werknemersverzekeringen wordt afzonderlijk geheven via de premiesomheffing. Ook die kunnen dus op eenvoudige wijze worden uitgezonderd op het moment dat de werknemer wél belastingplichtig, maar niet sociaal verzekerd is. In de door mij voorgestelde loonsomheffing worden de loontabellen en herleidingsregels niet overgenomen.

#### 6.2.4.3 Vereenvoudigen bij eindheffing en naheffing

De werkgeversloonsomheffing zijn vergelijkbaar met de huidige eindheffing van de werkgever. Ook de premiesomheffing worden uitsluitend van de werkgever geheven. In deze paragraaf onderzoek ik of de huidige eindheffings-systematiek – gegeven de door mij voorgestelde loonsomheffing – verder kan worden vereenvoudigd.

##### 6.2.4.3.1 Reguliere eindheffing

Voor zover de werkgever het subject van heffing is (eindheffingsloon), is het niet noodzakelijk dat het loon op werknemersniveau wordt geregistreerd.<sup>34</sup> De werkgever hoeft ten aanzien van dergelijke loonbestanddelen alleen de hoogte van de totale kosten te kunnen verantwoorden, althans voor zover die tot het

34. De splitsing tussen loon dat bij de werknemer wordt belast en loon dat uitsluitend bij de werkgever wordt belast is uitgewerkt in hfdst. 4.

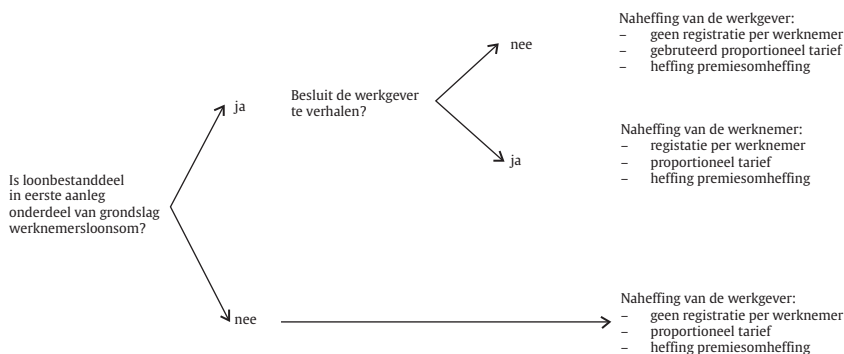
loon moeten worden gerekend (zie hfdst. 4, par. 4.4.3). In zoverre ontstaat er in beginsel een spiegelbeeldige situatie met de aftrek van deze loonkosten in de vennootschapsbelasting. De huidige regeling voor globale eindheffing (art. 31 lid 10 Wet LB 1964) geldt daarmee in de kern als uitgangspunt voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing. Uitzondering is dat in mijn voorstel de voorwaarden, dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de globale eindheffing niet tot een lagere heffing leidt dan individuele heffing, niet geldt (zie par. 6.2.3.1.1). Met betrekking tot het loon dat bij de loonsomheffing onder de eindheffing valt, zal sprake zijn van een echte loonsomheffing, omdat ten aanzien van de loonbestanddelen geen registratie per werknemer meer plaats hoeft te vinden. Het eindheffingsregime wordt daarmee eenvoudiger in de uitvoering. De globale eindheffing voldoet ook aan het criterium van effectiviteit, omdat de benodigde financiële middelen nog steeds kunnen worden geïnd. Er wordt echter een betere invulling gegeven aan het beginsel van de geoorloofde realisatie, omdat van de werkgevers niet méér inspanning wordt verlangd dan minimaal nodig is om de verschuldigde heffing te kunnen berekenen en innen. Ook de efficiëntie is met deze vereenvoudiging gebaat. De uitvoeringskosten van deze globale eindheffing zijn naar verwachting lager dan registratie van eindheffing op werknemersniveau.

#### 6.2.4.3.2 *Eindheffing in geval van naheffing*

Ingeval een werkgever ten onrechte een loonbestanddeel buiten de heffing heeft gelaten, zal ook bij de door mij voorgestelde loonsomheffing een correctie plaatsvinden aan de hand van een naheffing. Voor de loonsomheffing neem ik als uitgangspunt dat deze naheffing plaatsvindt in de vorm van eindheffing, tenzij de werkgever beslist dat de na te heffen loonsomheffing voor rekening van de werknemer komt (zie hfdst. 4, par. 4.4.4.1). Voor zover de naheffing betrekking heeft op loon dat tot de werkgeversloonsom behoort, geldt dat naheffing in wezen niets anders is dan het alsnog in de heffing betrekken van loon dat voorheen ten onrechte niet in de grondslag van de werkgeversloonsomheffing betrokken is geweest. Voor zover de werknemer sociaal verzekerd is, wordt het nageheven loon eveneens in de premiesomheffing betrokken.

De vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie zit mijns inziens voornamelijk in het feit dat de naheffing in veel gevallen geen specificatie op werknemersniveau vereist, zodat volstaan kan worden met een correctie op werkgeversniveau. Dit is de omgekeerde situatie van het huidige wettelijke systeem.

Schematisch kan de naheffing als volgt worden weergegeven:



#### 6.2.4.3.3 Pseudo-eindheffing

In paragraaf 6.2.3.3 is geconstateerd dat de RvS de systematiek van pseudo-eindheffing in niet te misverstande woorden heeft afgewezen. Ik onderschrijf de visie van de RvS dat de pseudo-eindheffingen niet in de structuur van de loon- en inkomstenbelasting passen. Nadat het loonbestanddeel het reguliere regime voor de werknemer heeft doorlopen, verlaat het de loonsfeer. Voor een heffing van de werkgever over hetzelfde loonbestanddeel is mijns inziens dan geen plaats meer. De pseudo-eindheffingen wil ik onder de loonsomheffing dan ook niet handhaven.

Indien de werkgever het toekennen van hoge vertrekvergoedingen en back-serviceverplichtingen wil ontmoedigen of zelfs wil voorkomen, zijn er mijns inziens alternatieven voorhanden.

Wat betreft de backserviceverplichtingen die uit eindloonregelingen voortvloeien, kan worden volstaan door binnen hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 pensioenopbouw op basis van een eindloonstelsel te maximeren op een bepaald pensioengevend loon. Doel van de fiscale facilitering van pensioen is werknemers in de gelegenheid te stellen fiscaalvriendelijk een voorziening op te bouwen, zodat ze in hun levensonderhoud op de oude dag kunnen voorzien. Deze faciliteit is terug te voeren op de verzorgingsgedachte van de staat. Het is echter de vraag of de verzorging zover moet gaan, dat fiscaalvriendelijke pensioenopbouw over het volledige *laatstgenoten* salaris moet kunnen plaatsvinden. Het is overigens ook heel goed verdedigbaar dat de facilitering van pensioenopbouw wordt afgetopt op het niveau waarop maatschappelijk gezien een comfortabele oude dag kan worden geleefd.<sup>35</sup> Het niveau waarop deze aftopping zou moeten liggen, is min of meer arbitrair. Denkbaar is dat het plafond gelegd wordt bij de Balkenende-norm of het in de wet excessieve beloningen opgenomen plafond van rond de € 500.000. Waarschijnlijk zal, gezien het doel van de oudedagvoorziening, volstaan kunnen worden met een

35. Vgl. L.G.M. Stevens, 'Van het kind en het badwater', *WFR* 2008/737.



veel lager plafond, bijvoorbeeld twee keer het modale inkomen (ongeveer € 65.000 bruto). Een dergelijk algemeen plafond past mijns inziens binnen de normale heffingsstructuur van de loon- en inkomstenbelasting. Immers, de omkeerregel blijft onder het plafond volledig gerespecteerd, terwijl opbouw boven het plafond niet langer gefacilieerd mogelijk is. Er vindt geen additionele heffing bij de werkgever plaats. Met een dergelijke generieke regeling worden alle gevallen die nu onder het bereik van artikel 32bc van de Wet LB 1964 vallen, getroffen. De pseudo-eindheffing is daarvoor niet nodig.

Eenzelfde redenering kan worden gehouden ten aanzien van de pseudo-eindheffing bij VUT-achtige regelingen. De standaard pensioenleeftijd bedraagt nu 65 (of in de nabije toekomst 66) jaar. Eerder stoppen met werken door middel van vroegpensioen betekent een actuariële verlaging van het pensioen. Hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 kan zo worden geredigeerd dat toezegging van VUT- of prepensioenachtige regelingen niet worden gefaciliteerd. Werknemersbijdragen zijn dan niet aftrekbaar. Om te voorkomen dat er toch weer VUT-achtige regelingen ontstaan die volledig op kosten van de werkgever worden gefinancierd (door toepassing van de omkeerregel en volledige werkgeversbijdrage), zou voor aanspraken op regelingen die kunnen dienen als een overbrugging van de periode van stoppen met werken tot het moment van het ingaan van het ouderdomspensioen de omkeerregel buiten toepassing kunnen worden verklaard (zie hfdst. 4, par. 4.3.2.4).

Tot slot de pseudo-eindheffing voor excessieve vertrekvergoedingen. De door de politiek – en brede kringen van de bevolking – gevoelde problematiek rond topinkomens heeft volgens de wetgever te maken met de weinig inzichtelijke en imperfecties vertonende arbeidsmarkt voor topbestuurders.<sup>36</sup> De wetgever wil het liefst voorkomen dat er ontslagvergoedingen worden toegekend die hoger zijn dan het bedrag van ruwweg één jaarsalaris. Met de huidige regeling wordt dit echter niet voorkomen. De wetgever komt zelf al tot de conclusie dat degene die de bestuurder selecteert en zijn arbeidscontract opstelt (de commissaris), meestal zelf ook elders bestuurder is, zodat een dergelijke kleine arbeidsmarkt niet gekenmerkt wordt door een hoge prijsdruk.<sup>37</sup> De pseudo-eindheffing zal naar verwachting voor lief worden genomen en uiteindelijk alleen leiden tot hogere kosten voor de onderneming. In eerste instantie komen deze kosten ten laste van de aandeelhouders. Anderzijds kan deze maatregel – indien de aandeelhouderswaarde niet aangetast kan worden – er zelfs toe leiden dat het arbeidsvoorwaardenbudget voor het overige personeel wordt gekort met de pseudo-eindheffing die voor de bestuurders moeten worden betaald. Welk scenario ook geldt, als gevolg van dit afwentelingmechanisme voelen de betrokken partijen – bestuurder en commissaris – zelf de gevolgen van hun handelen niet. Effectief zal artikel 32bb van de Wet LB 1964 daarmee niet zijn.

36. *Kamerstukken II 2004/05, 30 111, nr. 1.*

37. *Kamerstukken II 2004/05, 30 111, nr. 1, p. 2.*

Arbeidsrechtelijk ingrijpen is volgens de wetgever niet wenselijk, aangezien het beloningsbeleid een verantwoordelijkheid is en blijft van de commissarissen en aandeelhouders. De eenvoudigste oplossing zou zijn het tarief te verhogen. Het zwaarder belasten (of van aftrek uitsluiten) van bepaalde beloningsbestanddelen zal volgens de wetgever echter leiden tot een verschuiving naar beloningsbestanddelen die niet door het zwaardere regime getroffen worden.<sup>38</sup> Hiervoor is geconstateerd dat regelingen die aangrijpen bij de genietter van de inkomsten door middel van afwentelingseffecten in de regel niet effectief zullen zijn. Matiging van de topinkomens zal primair vanuit de aandeelhouders moeten worden geïnitieerd. Indien de wetgever per se het fiscale instrument in wenst te zetten, dan zou dit mijns inziens bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven als een aftrekbeperking in de vennootschapsbelasting. Naast vertrekvergoedingen zou een dergelijke aftrekbeperking ook kunnen gelden voor bonussen enzovoort die meer bedragen dan één jaarsalaris. Dergelijke beloningen van de bestuurder zouden kunnen worden gezien als een soort onttrekking door de aandeelhouders. Uit jurisprudentie blijkt dat uitgaven voor vennootschappen alleen dan niet aftrekbaar zijn, indien en voor zover zij zijn gedaan ter bevrediging van de persoonlijke behoeften van de aandeelhouders.<sup>39</sup> Omdat het dan moet gaan om een bevoordeling van de aandeelhouders, kan betwijfeld worden of er echt sprake is van een onttrekking. Op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel j, van de Wet VPB worden onder andere aandelen en opties die worden toegekend aan werknemers als onttrekking aangemerkt. Een dergelijke bepaling zou ook voor bonussen en ontslagvergoedingen kunnen worden ingevoerd. Echter, indien bovengenoemd arrest de pas naar de onttrekkingen afsnijdt, zou mogelijk nog sprake kunnen zijn van een on(middellijke) uitdeling van winst door de aandeelhouders. Het moet dan gaan om een bevoordeling die de aandeelhouders niet rechtstreeks toevallen, maar die wel een directe verarming van de vennootschap tot gevolg heeft.<sup>40</sup> Fraai zijn dergelijke oplossingen niet, en mijns inziens kan binnen de fiscaliteit volstaan worden met het via de reguliere weg belasten van hoge bonussen en vertrekvergoedingen. Immers primair geldt dat deze vergoedingen – hoe hoog ze ook zijn – worden belast tegen 52%. Een ontslagvergoeding van € 1.000.000 levert de schatkist dus ruim een half miljoen aan belastingopbrengst op. Er is dus geen sprake van ontgaan van heffing. De oplossing voor matiging van de stijgingen van topbestuurders ligt mijns inziens buiten de fiscale regelgeving.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de pseudo-eindheffingen onder de door mij voorgestelde loonsomheffing niet zullen worden gecontinueerd.

38. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 459, nr. 4, p. 2.

39. HR 14 juni 2002, *BNB 2002/290 c\**.

40. Zie HR 25 november 1992, *BNB 1993/41\**; HR 26 maart 1997, *BNB 1997/219*.

### 6.2.5 Toetsing wijze van heffing aan onderzoekscriteria

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. De huidige wijzen van heffing zijn al in grote mate geharmoniseerd. Een verdere vereenvoudiging van de wijze van heffen komt onder andere tot uitdrukking in het voorstel om het huidige verschil in berekeningswijze van de verschuldigde loonheffing enerzijds en de verschuldigde premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw anderzijds op te heffen. De vereenvoudiging komt tot uitdrukking in het afschaffen van de VCR-methode, de loonbelastingtabellen en de herleidingsregels. Daarnaast leidt ook het voorstel tot afschaffing van de pseudo-eindheffing tot een vereenvoudiging van de wijze van heffing. Deze voorstellen leiden tot minder gedetailleerde regels en een duidelijke invulling van de begrippen. Mijns inziens voldoet de wijze van heffen zoals die in deze paragraaf voor de loonsomheffing is voorgesteld daarmee aan het criterium 'eenvoud in uitvoering'.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kunnen vervangen is dat de beoordeling of deze heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Een heffingssysteem is efficiënter indien deze eenvoudiger is in de uitvoering en bijdraagt aan de verkleining van de wig. Aan de eerste voorwaarde is voldaan (zie hiervoor). De wijze van heffing zal op zich niet bijdragen aan het verkleinen van de wig, zodat dit onderdeel van het criterium efficiëntie hier niet van belang is.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mogen zijn dan de huidige heffingssystemen. Het hoofddoel van zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen is het innen van voldoende financiële middelen voor de overheid. Ik sluit op enkele punten van vereenvoudiging na, nagenoeg volledig aan bij het huidige heffingssysteem, waardoor de budgettaire functie met het door mij voorgestelde heffingenstelsel net zo goed kan worden gerealiseerd als met de huidige heffingsstructuur. De door mij voorgestelde afschaffing van de pseudo-eindheffing leidt ertoe dat de wetgever de instrumentele functie minder goed kan uitvoeren dan met de huidige wijze van heffen. Dit is echter een consequentie van het door mij geformuleerde uitgangspunt dat de instrumentele functie beperkt wordt uitgelegd omdat werkgevers ten aanzien van onderhavige heffingen herendiensten leveren. Mijns inziens voldoet de voor de loonsomheffing voorgestelde wijze van heffen aan het criterium effectiviteit.

Tot slot dient het door mij voorgestelde stelsel te voldoen aan een aantal rechtsbeginselen. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 geformuleerde fiscale beginselen speelt in deze paragraaf het beginsel van de minste pijn en

het beginsel van geoorloofde realisatie een rol. Het beginsel van de minste pijn komt in de door mij voorgestelde wijze van heffing tot uiting in de heffing bij wijze van inhouding bij de werknemersloonsomheffing. Het beginsel van geoorloofde realisatie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de voorgestelde afschaffing van de pseudo-eindheffing. Daarnaast komt dit beginsel tot uitdrukking in het heffen op werkgeversniveau bij de werkgeversloonsom- en premiesomheffing. Mijns inziens is daarmee ook voldaan aan het laatste criterium.

Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

Criterion	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	+
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	0
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	SV: inkomensherverdeling	0
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	+
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	0
	SV: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	0
	SV: equivalentiebeginsel	0

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde tariefstructuur voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

### 6.3 Administratieve verplichtingen

#### 6.3.1 Algemeen

Met de invoering van de Wfsv zijn de processen van heffing van premies sociale verzekeringen en de loonbelasting samengevoegd met het doel het systeem van heffing van de desbetreffende belastingen en premies te vereenvoudigen. De desbetreffende heffingen worden geheven door middel van één

gecombineerde aangifte.<sup>41</sup> Het proces van inning van de belasting en premieheffing blijft binnen deze paragraaf onbesproken, aangezien dat proces als gevolg van de invoering van de loonsomheffing ten opzichte van de huidige situatie geen veranderingen ondergaat.

Eén van de deelvragen die in het kader van dit onderzoek is geformuleerd, betreft de vraag welke administratieve verplichtingen minimaal nodig blijven om de doelstelling van de loonsomheffing te realiseren. In deze paragraaf zoek ik een antwoord op deze deelvraag.

#### 6.3.1.1 *Heffing premies sociale verzekeringen gekoppeld aan loonbelasting*

Het doel van de invoering van de Wfsv is de huidige processen van heffing van de loonbelasting en premies sociale verzekeringen te vereenvoudigen.<sup>42</sup> Vanaf 1 januari 2006 worden de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw dan ook geheven via één gecombineerde elektronische loonaangifte. Met de overheveling van de premieheffing werknemersverzekeringen naar en het onderbrengen van de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw bij de Belastingdienst heeft ook directe koppeling van de administratieve verplichtingen van deze sociale verzekeringen aan de heffing van de loonbelasting en premies volksverzekeringen plaatsgevonden. In deze paragraaf analyseer ik op welke wijze deze koppeling is vormgegeven en of er ten opzichte van de in paragraaf 6.3.1.2 behandelde administratieve verplichtingen uit de AWR nog additionele administratieve verplichtingen uit de Wfsv voortvloeien, die mogelijk ook voor de loonsomheffing van belang zijn.

##### 6.3.1.1.1 *Schakelbepaling voor de premieheffing volksverzekeringen*

De regels voor de heffing van de premie volksverzekeringen zijn opgenomen in artikel 58 van de Wfsv. Voor zover de premieplichtige van een werkgever loon geniet in de zin van de Wet LB 1964, wordt de premie volksverzekeringen geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de loonbelasting geldende regels.<sup>43</sup> De premie volksverzekeringen wordt ook bij wijze van inhouding geheven indien de premieplichtige niet aan de loonbelasting is onderworpen, maar wel van een werkgever loon geniet in de zin van de Wet LB 1964.<sup>44</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat een werknemer op grond van artikel 2, derde lid, van de Wet LB 1964 van de

41. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 3.

42. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 3-4.

43. De regels voor de heffing van de inkomstenbelasting zijn van toepassing voor zover de premie volksverzekeringen wordt geheven bij wege van aanslag. De enige uitzondering hierop is de middelingregeling van art. 3.154 Wet IB 2001.

44. Art. 58 lid 3 Wfsv maakt hierop een uitzondering voor de premieplichtige die aan de loonbelasting is onderworpen op grond van art. 5a Wet LB 1964. Het betreft artiesten en beroepssporters, die een eigen heffingsregime hebben, dat is opgenomen in art. 35-35f Wet LB 1964.

loonbelasting wordt uitgesloten, maar op grond van een detacheringsbepaling bijvoorbeeld nog wel (maximaal) vijf jaren verzekerd is voor de volksverzekeringen.<sup>45</sup> De Wfsv bevat geen additionele administratieve verplichtingen ten aanzien van de premieheffing volksverzekeringen. De huidige schakelbepaling kan na invoering van de loonsomheffing ongewijzigd gehandhaafd blijven.

#### 6.3.1.1.2 Schakelbepaling voor premieheffing werknemersverzekeringen

Op grond van artikel 59 van de Wfsv worden de premies voor de werknemersverzekeringen geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de loonbelasting geldende regels. Voor zover in de Wfsv geen nadere bepalingen zijn opgenomen, gelden voor de premieheffing werknemersverzekeringen de heffingsregels zoals opgenomen in de Wet LB 1964 en in de AWR, althans voor zover die laatste betrekking hebben op de heffing van loonbelasting.<sup>46</sup> In artikel 59 van de Wfsv is echter een aantal ten opzichte van de loonbelasting en AWR afwijkende bepalingen opgenomen. Zo geldt dat artikel 32d van de Wet LB 1964 (doorbetaaldloonregeling) alleen van overeenkomstige toepassing is indien degene aan wie het loon wordt afgestaan, werkgever van de werknemer is. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.6 heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat de doorbetaaldloonregeling onder de loonsomheffing niet wordt gecontinueerd. Indien een persoon vanuit zijn hoofdfunctie elders tewerk wordt gesteld en het honorarium rechtstreeks aan de hoofdwerkgever wordt afgestaan, komt er voor de loonsomheffing bij de 'lagere werkgever' geen arbeidsrelatie in de zin van de loonsomheffing tot stand. De doorbetaaldloonregeling is daarvoor overbodig. Deze afwijkende bepaling in de Wfsv ten aanzien van de doorbetaaldloonregeling kan dan ook komen te vervallen. De benadering die voor de loonsomheffing wordt gehanteerd leidt mijns inziens tot een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie.

Een tweede afwijkende bepaling is opgenomen in artikel 59, zesde lid, en achtste lid, van de Wfsv, waarin regels zijn opgenomen voor de teruggaaf van te veel betaalde premies en het opleggen van naheffingsaanslagen. In afwijking van de artikelen 25b, 27f, 27j, derde lid, en artikel 29i van de AWR, verleent de inspecteur op grond van artikel 59, zesde lid, van de Wfsv een teruggaaf van premies voor werknemersverzekeringen uitsluitend aan de werkgever. Op grond van de AWR wordt een teruggaaf van eventueel te veel ingehouden loonbelasting aan de werknemer verleend als deze in bezwaar komt. Komen de werkgever en werknemer beiden in bezwaar, dan wordt de teruggaaf van de te veel ingehouden loonbelasting uitbetaald aan degene van wie de belasting is ingehouden. Het afwijkende teruggaafregime voor de premieheffing werknemersverzekeringen is gehandhaafd met het argument dat deze premies (nagenoeg) geheel (sinds

45. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 529, nr. 3, p. 84-85.

46. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 529, nr. 3, p. 85. Net als voor de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen, geldt ook voor de premieheffing werknemersverzekeringen dat de Awb – zij het met een enkele uitzondering – van toepassing is.

1 januari 2009 zelfs volledig) van werkgevers worden geheven.<sup>47</sup> Bij de loonsomheffing stel ik voor de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen uitsluitend te heffen van de werkgever over de hele loonsom van die werkgever (de premiesom). Hierbij worden geen franchise en maximumheffingsgrondslag gehanteerd (zie hfdst. 5, par. 5.4.5). Afzonderlijke regels voor de teruggaaf van te veel betaalde premies werknemersverzekeringen zijn onder de loonsomheffing dan ook niet langer nodig, omdat de huidige teruggaafregeling het gevolg is van de gehanteerde maximumheffingsgrondslag. Ten opzichte van de huidige situatie levert dat een duidelijke vereenvoudiging van het heffingsstelsel op en leidt ook tot een verlichting van de administratieve lasten voor zowel de werkgevers als de Belastingdienst.

Ook de afwijkende regel met betrekking tot het opleggen van naheffingsanslagen is onder de loonsomheffing niet nodig, aangezien de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen volledig van de werkgever wordt geheven (zonder verhaalsrecht op de werknemer). Te weinig afgedragen heffing kan via de reguliere naheffing – conform de regels van naheffing in geval van eindheffing – worden geëffectueerd (zie par. 6.2.3.2). In de WUL 2010 is overigens voorgesteld om artikel 59, achtste lid, van de Wfsv te laten vervallen en daarnaast een nieuw zevende lid op te nemen. In die nieuwe bepaling zal worden opgenomen dat naheffing van premies werknemersverzekeringen bij de werknemer mogelijk wordt indien de premie die ten onrechte niet was geheven, verschuldigd blijkt in verband met het feit dat het aan de werknemer is te wijten dat er geen bijtelling wegens privégebruik van de ter beschikking gestelde auto heeft plaatsgevonden. Het afschaffen van artikel 59, achtste lid, van de Wfsv is het gevolg van de omstandigheid dat vanaf 1 januari 2009 de premies werknemersverzekeringen volledig ten laste van de werkgever komen.<sup>48</sup> De nieuwe regeling van artikel 59, zevende lid, van de Wfsv is voorgesteld vanuit de gedachte dat de werkgever niet geconfronteerd moet worden met de financiële gevolgen van het feit dat de werknemer ten onrechte een verklaring geen privégebruik heeft aangewend. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2.3.2 is voor de loonsomheffing het uitgangspunt geformuleerd dat de bijtelling wegens de mede voor privégebruik ter beschikking gestelde auto tot de grondslag van de werknemersloonsom behoort en dat een eventueel door de wetgever gewenste correctie wegens gering privégebruik via de inkomstenbelasting moet worden geëffectueerd. Omdat de eventuele correctie op de bijtelling wegens gering privégebruik zich buiten de loonsomheffing afspeelt, kan de voorgenomen bepaling van artikel 59, zevende lid, van de Wet LB 1964 voor de loonsomheffing komen te vervallen.

Een vierde – en belangrijke – afwijkende bepaling is opgenomen in artikel 59, tweede lid, van de Wfsv. Op grond van deze bepaling wordt de mogelijkheid geopend dat in de uitnodiging tot het doen van aangifte ook een verzoek kan zijn

47. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 87.

48. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 132, nr. 3, p. 5.

opgenomen om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn ten behoeve van de vaststelling van de premiepercentages (bedoeld in art. 27, 28, 31, 36, 37 en 38 Wfsv) en ten behoeve van de doelen van de gegevensverwerking in de polisadministratie.<sup>49</sup> De achtergrond van deze bepaling is dat de informatievraag bij werkgevers teruggedrongen moet worden via meervoudig gebruik van gegevens. Dit is gebeurd via de inrichting van een centrale gegevensregistratie; de polisadministratie. De gegevens in de polisadministratie worden vervolgens gebruikt door het UWV, de SVB, gemeenten, zorgverzekeraars, pensioenfondsen en het CBS.<sup>50</sup> Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de gecombineerde loonaangifte alle relevante gegevens op werknemersniveau dient te bevatten die van belang zijn voor de heffing van premies en loonbelasting en voor het toekennen van uitkeringen.<sup>51</sup> Onder deze additionele gegevens vallen bijvoorbeeld ook gegevens die uitsluitend voor het vaststellen van de hoogte van de uitkeringen van belang zijn, zoals de code van het arbeidscontract, fase-indeling in de Flexwet, code cao, het aantal verloonde uren, het aantal SV-dagen en het feit of al dan niet elke week arbeid is verricht. In deze paragraaf wordt onderzocht welke administratieve verplichtingen voor de loonsomheffing minimaal noodzakelijk zijn.<sup>52</sup> Mijns inziens voert artikel 59, tweede lid, van de Wfsv gegeven de doelstellingen van de loonsomheffing veel te ver. Het overgrote deel van de gegevens die verstrekt dienen te worden, hebben niet primair betrekking op de heffing van de loonheffingen. Zij horen mijns inziens dan ook niet thuis in de loonsomheffing omdat deze additionele gegevens de loonadministratie onevenredig zwaar belasten. Daarmee schendt de wetgever mijns inziens het beginsel van de geoorloofde realisatie. Dit neemt niet weg dat de werkgever een deel van de nu via de loonaangifte opgevraagde informatie wel op een andere wijze aan de zorgverzekeraars, pensioenfondsen en het CBS aan moet leveren, zodat hier feitelijk ten dele een verschuiving van administratieve verplichtingen plaatsvindt.

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.6.2 heb ik geconstateerd dat – omdat het premieloon voor de loonsomheffing in principe los staat van de grondslag op grond waarvan de uitkeringen worden bepaald – artikel 3 van het BDW 2005 zodanig moet worden aangepast dat de grondslag voor de werknemersloonsomheffing gedurende een bepaalde referentieperiode als uitgangspunt wordt genomen. Informatie als het opgebouwde vakantierecht, extra periodesalaris, opgebouwd recht op extra periode salaris en dergelijke zijn dan niet langer

49. De wettelijke bepalingen omtrent de polisadministratie zijn opgenomen in art. 33 lid 2 onderdelen c en e SUWI, art. 5.1 en 5.2 Besluit SUWI (incl. de daarbij behorende bijlage) en art. 3.5-3.11 Regeling SUWI.

50. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 85-86. Zie Vakstudie, deel Wfsv, artikelsgewijs commentaar bij art. 59 Wfsv, aant. 1A voor een uitgebreide uiteenzetting van de invoeringsproblemen die zich bij de implementatie van de loonaangifte en het vullen van de polisadministratie hebben voorgedaan.

51. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 529, nr. 3, p. 4-5.

52. In de *Gegevensspecificaties aangifte loonheffingen 2010*, bestemd voor softwareontwikkelaars, 1 oktober 2009, versie 1.0, is een volledig overzicht van de gevraagde informatie opgenomen.



noodzakelijk om van de werkgevers op te vragen. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.5.2 is geconcludeerd dat de huidige verschillen tussen de verschillende heffingsgrondslagen bij de loonsomheffing volledig kunnen worden geëlimineerd.<sup>53</sup> Als gevolg hiervan kunnen alle bepalingen binnen de loonaangifte die betrekking hebben op de vaststelling van de afzonderlijke grondslagen komen te vervallen. Vervolgens is in hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.4 als uitgangspunt voor de loonsomheffing geformuleerd, dat de premieheffing werknemersverzekeringen wordt vervangen voor één proportioneel tarief dat door de werkgever op collectief niveau over de hele premiesomheffing verschuldigd is. Als gevolg hiervan kunnen alle bepalingen binnen de loonaangifte die betrekking hebben op de uitsplitsing van de afgedragen premies werknemersverzekeringen naar de afzonderlijke fondsen komen te vervallen.

Resumerend kan mijns inziens worden gesteld dat in de loonaangifte voor de door mij voorgestelde loonsomheffing alleen die gegevens opgevraagd hoeven te worden, die direct betrekking hebben op de arbeidsrelatie tussen de werkgever en de werknemer, en dan nog maar voor zover deze informatie van belang is voor het vaststellen van de juiste belasting/premieschuld. Doordat als uitgangspunt is genomen dat de uitkeringsgrondslag gekoppeld is aan de werknemersloonsom, kan uit de verstrekte gegevens ook meteen de hoogte van de uitkeringsgrondslag worden afgeleid (zie verder par. 6.2.2). Additionele gegevens die noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld het vaststellen het recht op een uitkering en CBS-statistieken, vallen buiten deze administratieveplicht. Bijkomend voordeel – en theoretisch juist – is dat op de verplichting tot aanlevering van deze additionele niet direct met de heffing samenhangende gegevens niet langer de sancties van de AWR van toepassing zijn.

Samenvattend kan worden gesteld dat bij de door mij voorgestelde loonsomheffing ten opzichte van de administratieve verplichtingen op grond van de AWR geen aanvullende verplichtingen gesteld hoeven te worden ten aanzien van de financiering van de werknemersverzekeringen (premiesomheffing).

#### 6.3.1.1.3 Schakelbepaling voor inkomensafhankelijke bijdrage Zvw

Artikel 49 van de Zvw regelt dat de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw bij wijze van inhouding wordt geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de loonbelasting geldende regels, althans voor zover het bijdrage-inkomen bestaat uit loon als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel a, van de Zvw (zie hfdst. 4, par. 4.2.2.3).<sup>54</sup> Dit betekent dat ook voor de

53. Er geldt slechts nog een subjectvrijstelling voor de premiesomheffing ten aanzien van 65-plussers en degenen die als gevolg van een oneigenlijke arbeidsrelatie onder het bereik van de loonsomheffing zijn gebracht.

54. Ook de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt op grond van art. 48 Zvw door de Belastingdienst geheven en geïnd. Echter, het college zorgverzekeringen heft de inkomensafhankelijke bijdrage in geval van in het buitenland wonende premieplichtigen die door toepassing van EU Vo. 883/2004 of een bilateraal sociaalzekerheidsverdrag recht hebben op (vergoeding van kosten van) zorg die ten laste van Nederland komt (zie art. 69 Zvw).

heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw de bepalingen van hoofdstuk IV van de Wet LB 1964 en van de AWR van overeenkomstige toepassing zijn. Er is echter een opmerkelijk verschil met de heffing van de loonbelasting. Indien een werkgever geen inkomensafhankelijke bijdrage inhoudt en afdraagt op het loon, wordt dit niet bij de werknemer in de inkomstenbelasting hersteld. De ten onrechte niet ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage wordt bij de werkgever nageheven.<sup>55</sup> In de literatuur is betoogd dat de nageheven inkomensafhankelijke bijdrage Zvw op de werknemer kan worden verhaald. De wet laat dit open en daarmee is dit een civielrechtelijke aangelegenheid. Ziet de werkgever af van verhaal, dan leidt dit in beginsel tot brutering van het genoten voordeel.<sup>56</sup>

In hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.3.1.3 beveel ik aan om de financiering van de Zvw (voor zover deze via de werkgever loopt) samen te voegen met de AWBZ tot één heffing ter financiering van de zorgkosten. Deze heffing wordt – net als de overige premies volksverzekeringen – geheven van de werknemer. Wat in paragraaf 6.3.1.1.1 ten aanzien van de volksverzekeringen is beschreven is dan in zoverre van overeenkomstige toepassing. Daarnaast heb ik voorgesteld om een afzonderlijke heffing van de werkgever te heffen als bijdrage in de werkgerelateerde zorgkosten. Deze heffing wordt bij de door mij voorgestelde loonsomheffing samen met de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen geheven over de premiesom. Ten aanzien van deze werkgeversheffing geldt wat in paragraaf 6.3.1.1.2 is opgemerkt ten aanzien van de werknemersverzekeringen. Een afzonderlijke bepaling voor de administratieve verplichtingen ten aanzien van de Zvw is daarmee voor de loonsomheffing niet langer noodzakelijk.

### 6.3.1.2 *Administratieve verplichtingen op grond van de AWR*

De AWR bevat de algemene bepalingen op grond waarvan de heffing van rijksbelastingen is vormgegeven.<sup>57</sup> De uit de AWR voortvloeiende (administratieve) verplichtingen zijn van toepassing op alle rijksbelastingen.<sup>58</sup> In par. 6.3.1.2 is geconcludeerd dat de bepalingen van de AWR – met uitzondering van de daar besproken gevallen – ook van toepassing zijn op de heffing van de

55. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 763, nr. 3, p. 155.

56. W. Koelewijn, 'Zorgverzekeringswet: verhalen en bruteren', *WFR* 2009/1120.

57. Zie L.A. de Bleeck c.s., 'Algemene wet inzake rijksbelastingen', *Fed fiscale studieresie nr. 5 (zevende druk)*, Deventer: Kluwer voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende bepalingen uit de AWR.

58. Naast de AWR is de IW 1990 van belang in verband met de regeling omtrent de invordering van de vastgestelde belastingschuld. In art. 58-63a IW 1990 is echter bepaald dat de verplichtingen die op grond van de AWR bestaan tegenover de inspecteur ook van toepassing zijn tegenover de ontvanger. De IW 1990 bevat ten opzichte van de AWR wat betreft de reikwijdte van dit onderzoek geen verschillen.

sociale verzekeringen. Wat in deze paragraaf wordt behandeld, geldt mutatis mutandis daarom ook voor de premieheffing sociale verzekeringen.

De bepalingen inzake de administratieve verplichtingen, zoals die in de AWR zijn opgenomen, worden door de invoering van de loonsomheffing niet getroffen. In paragraaf 6.2.4 is geconcludeerd dat het systeem van heffen zoals dat voor de huidige loonheffingen wordt gehanteerd, ook voor de loonsomheffing zal gelden. De invoering van de loonsomheffing heeft in zoverre dus geen gevolgen voor de bepalingen in de AWR. In dit deel van het onderzoek analyseer ik of er – gegeven de algemene administratieve verplichtingen van de AWR – nog vereenvoudigingen in de administratieve verplichtingen kunnen worden gerealiseerd, dan wel dat er juist additionele bepalingen noodzakelijk zijn teneinde de heffing van de loonsomheffing op adequate wijze te realiseren.

In deze paragraaf wordt in dit verband op hoofdlijnen geanalyseerd welke informatieverplichtingen de werkgever (en werknemer) op grond van de AWR hebben, aangezien dit van belang kan zijn bij de afweging in hoeverre de additionele administratieve verplichtingen uit de Wet LB 1964 respectievelijk de Wfsv voor de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven (zie par. 6.3.2 en 6.3.3).

#### 6.3.1.2.1 *Informatieverplichting*

In hoofdstuk VIII van de AWR zijn enkele bijzonder bepalingen opgenomen, waaronder de algemene verplichting tot het op verzoek van de inspecteur verstrekken van inlichtingen aan de inspecteur (art. 47 AWR). Daarnaast is de belastingplichtige verplicht om op verzoek van de inspecteur boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan aan hem ter beschikking te stellen.<sup>59</sup> Op grond van deze bepaling is iedere belastingplichtige verplicht die informatie te verstrekken die voor de belastingheffing van hemzelf van belang kan zijn. Verder is in artikel 47 van de AWR bepaald dat een derde verplicht is informatie te verstrekken over een andere belastingplichtige, indien de belastingwet aangelegenheden van de belastingplichtige aanmerkt als aangelegenheden van die derde.<sup>60</sup> Er zijn geen wettelijke bepalingen die de werknemer verplichten inlichtingen aan de Belastingdienst te verstrekken over zijn werkgever. Uit jurisprudentie kan echter wel worden afgeleid dat de werknemer verplicht is informatie aan de werkgever te verstrekken, indien dat naar de eisen van redelijkheid en billijkheid uit de dienstbetrekking en

59. Op grond van art. 48 AWR geldt deze verplichting onverkort als de betreffende informatie bij een derde wordt bewaard.

60. De verplichting tot het verstrekken van informatie van art. 47 AWR geldt voor zowel natuurlijke als rechtspersonen. Ook maakt het voor deze informatieverplichting niet uit of het een binnenlands- dan wel buitenlands belastingplichtige betreft. In art. 47a AWR is een nadere bepaling opgenomen over de informatieplicht in internationale verhoudingen. Zie in dit verband verder M.C.M. Kroon, *Cursus Belastingrecht*, deel Formeel Belastingrecht, par. 3.3.6 en 3.3.7.

daarmee samenhangende verplichting van de werkgever tot inhouding van loonbelasting voortvloeit.<sup>61</sup>

Verder blijkt uit de jurisprudentie dat de informatieverplichting van artikel 47 van de AWR niet om een actieve informatieplicht gaat; de belastingplichtige mag afwachten totdat de inspecteur hem gericht om informatie vraagt.<sup>62</sup> Tot slot valt uit de parlementaire geschiedenis af te leiden dat de inspecteur binnen de grenzen van de redelijkheid een afweging moet maken of, en in hoeverre, hij van zijn bevoegdheid tot het vragen om inlichtingen gebruikmaakt.<sup>63</sup> Echter, mede door de formulering van artikel 47 van de AWR heeft hij wel een hele ruime marge, mits hij rekening houdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De informatieverplichtingen die voortvloeien uit artikel 47 van de AWR zijn erg ruim, mede vanwege de aanduiding 'voor de belastingheffing van belang kunnen zijn'. De werkgever dient op grond van deze bepaling alle gegevens te kunnen overleggen die ten aanzien van zijn belastingheffing (de werkgeversloonsomheffing en premiesomheffing) en – in combinatie met artikel 52 van de AWR (zie par. 6.3.1.2.3) – ten aanzien van de belastingheffing van zijn werknemers (de werknemersloonsomheffing) relevant kunnen zijn.

#### 6.3.1.2.2 Identificatieplicht

In de AWR is ook een aantal bepalingen over de identificatieplicht opgenomen. In de eerste plaats bepaalt artikel 47, derde lid, van de AWR dat iedere belastingplichtige die ouder is dan 14 jaar verplicht is om op verzoek van de inspecteur direct een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage te geven, althans mits deze identificatie voor zijn belastingheffing van belang is. Daarnaast is in het kader van de invoering van de Wet op de identificatieplicht artikel 47b van de AWR ingevoerd.<sup>64</sup> Op grond van deze bepaling dient iedere belastingplichtige die de inspecteur verzoekt hem een burgerservicenummer toe te kennen of zijn burgerservicenummer opvraagt, zich met een geldig identiteitsbewijs te legitimeren. De inspecteur is vervolgens verplicht om de aard en het nummer van dat document in de administratie van de Belastingdienst op te nemen. Daardoor wordt iedere belastingplichtige, die niet bij de geboorte een burgerservicenummer heeft

61. HR 24 juli 1995, nr. 30 897, *BNB* 1995/312.

62. Hof Amsterdam 11 maart 2005, nr. 03/4181, *V-N* 2005/40.6 (er is geen beroep tegen deze uitspraak ingesteld).

63. *Kamerstukken II* 1990/91, 21 287, nr. 3, p. 3. Zie voor een verdere uiteenzetting over de grenzen die aan de bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen door de Belastingdienst worden gesteld M.C.M. Kroon, *Cursus Belastingrecht*, deel Formeel Belastingrecht, par. 3.3.2.

64. De in art. 47b AWR opgenomen identificatieverplichting heeft betrekking op krediet-, beleggings- en effectenininstellingen en op levensverzekeraars. Deze bepaling is niet van toepassing in een werkgever-, werknemerrelatie, zodat deze in dit onderzoek verder onbesproken blijft.

toegekend gekregen, door de Belastingdienst geïdentificeerd voordat hij een dergelijk nummer krijgt. Daarmee is mijns inziens een systeem ontstaan, waarbij de Belastingdienst de achter elk afgegeven burgerservicenummer 'schuilgaande' belastingplichtige vooraf (bij geboorte dan wel bij latere afgifte) heeft geïdentificeerd. Voor de identificatie van werknemers in de zin van de loonsomheffing kan dan volstaan worden met de verplichting dat de werkgever beschikt over een kopie van een geldig identiteitsbewijs waarop een burgerservicenummer is vermeld, omdat het burgerservicenummer samen met de naam en geboortedatum een unieke persoon oplevert die door de Belastingdienst is te traceren. De werkgever draagt de verschuldigde loonsomheffing af op dat burgerservicenummer en de daarbij behorende naam en geboortedatum. De overige persoonsgegevens van de werknemer hoeven dan in principe niet meer in de loonadministratie verwerkt te worden. Voor zover de loonsomheffing van de werknemer worden geheven, kan de werknemer deze heffing met de inkomstenbelasting verrekenen, indien en voor zover deze loonsomheffing op 'zijn' burgerservicenummer zijn ingehouden. Hiermee ontstaat mijns inziens een afdoende gesloten systeem om belasting en socialezekerheidsfraude tegen te gaan (zie par. 6.3.2.1.1).

#### 6.3.1.2.3 *Additionele verplichtingen voor administratieplichtigen*

Tot slot bevat hoofdstuk VIII van de AWR enkele specifieke bepalingen voor administratieplichtigen als bedoeld in artikel 52, tweede lid, onderdelen a tot en met d, van de AWR, waartoe ook werkgevers behoren. Administratieplichtigen zijn verplicht een zodanige administratie te voeren van al hetgeen betrekking heeft op hun bedrijf, dat op elk gewenst moment hun rechten en verplichtingen en de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken. Hierbij geldt dat de administratie zodanig moet zijn ingericht dat controle daarvan door de fiscus binnen een redelijke termijn mogelijk is. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de administratieplichtige in principe vrij is om te kiezen op welke wijze hij de administratie in wil richten en hoe hij deze wil voeren, mits deze administratie maar leidt tot een juiste, volledige en controleerbare administratie.<sup>65</sup> Mijns inziens hoeven er verder geen voorwaarden aan het voeren van een loonadministratie te worden gesteld, anders dan dat de administratie zodanig is ingericht dat de werkgever de juiste loonsomheffing kan bepalen en dat de Belastingdienst bij een controle de juistheid van een administratie binnen een redelijke termijn kan controleren. Voor de werknemersloonsomheffing geldt dan dat de werkgever per werknemer zal moeten registreren hoe de loonsom tot stand is gekomen. Dit hoeft niet in de loonaangifte, maar moet wel uit de loonadministratie blijken. Voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing geldt dat de verschuldigde heffingen op werkgeversniveau worden

65. *Kamerstukken II 1993/94, 21 287, nr. 3, p. 7.*

geheven. Volstaan kan dan worden met het registreren van de samenstelling van de loonsom op werkgeversniveau. Een uitsplitsing van die loonsommen naar individuele werknemers is daarbij niet noodzakelijk.

### 6.3.2 Administratieve verplichtingen werkgever

De in artikel 28 van de Wet LB 1964 opgenomen administratieve verplichtingen vormen een aanvulling op de in paragraaf 6.3.1.2 besproken algemene verplichtingen die een werkgever op grond van de AWR heeft. In deze paragraaf inventariseer ik de administratieve verplichtingen die de werkgever op grond van artikel 28 van de Wet LB 1964 heeft. Daarbij beoordeel ik ook in hoeverre ze voor de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven.

#### 6.3.2.1 Verklaring persoonsgegevens en identificatie van werknemer

##### 6.3.2.1.1 Identificatie van werknemer

Een werkgever is op grond van artikel 28, onderdeel e, van de Wet LB 1964 verplicht van iedere werknemer die loon uit tegenwoordige dienstbetrekking geniet de identiteit vast te stellen, en wel voor de datum waarop de werkzaamheden aanvangen.<sup>66</sup>

De identiteit (en verblijfsrechtelijke status) moet worden vastgesteld aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.<sup>67</sup> De verplichting om de identiteit vast te stellen is nader uitgewerkt in artikel 66 van de Uitv.reg. LB 2001.<sup>68</sup> De werkgever is verplicht om een afschrift van het document op grond waarvan hij de identiteit heeft geverifieerd, bij de loonadministratie te bewaren. Hierbij dient de aard en het nummer van het document afzonderlijk geadministreerd te worden, indien deze gegevens niet uit het afschrift blijken. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat deze verificatieplicht mede is ingevoerd omdat deze plicht bij zal dragen aan de kwaliteit van de loonbelastingadministratie.<sup>69</sup> Daarnaast dient deze bepaling bij te dragen aan het tegengaan van illegaal verblijf en in het kader daarvan illegale arbeid in Nederland.<sup>70</sup> De identificatieplicht is tot slot een belangrijk hulpmiddel ter bestrijding van socialezekerheids- en fiscale fraude.<sup>71</sup>

66. Sinds 1 januari 2008 is daar de verplichting aan toegevoegd om de verblijfsrechtelijke status van de werknemer vast te stellen.

67. Bij een vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 moet ook worden nagegaan of de werknemer over een geldige verblijfsvergunning en geldige werkvergunning beschikt, tenzij de werknemer op grond van internationaal recht niet over dergelijke vergunningen hoeft te beschikken.

68. In het *Handboek loonheffingen 2010*, p. 23 is een aantal vragen opgenomen aan de hand waarvan een werkgever zou moeten kunnen vaststellen of er sprake is van een origineel identiteitsbewijs.

69. *Kamerstukken II 1993/94*, 22 694, nr. 3, p. 10-11.

70. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 218, nr. 3, p. 21.

71. Richtlijn Wet op de identificatieplicht, 13 april 1994, par. 4.2.B, *Stcrt.* 1994, 80.

In paragraaf 6.3.1.2.2 heb ik voorgesteld dat bij de loonsomheffing voor de identificatie van de werknemer volstaan kan worden met het maken van een kopie van een geldig identiteitsbewijs waarop het burgerservicenummer staat vermeld. Indien het burgerservicenummer niet op het identiteitsbewijs staat, dient de werkgever dit afzonderlijk op te vragen. Deze identificatieplicht bestaat al op grond van de AWR; een afzonderlijke bepaling voor de loonsomheffing is daarbij niet noodzakelijk, anders dan – voor zover dat niet in de AWR is vastgelegd – dat wordt verlangd dat de werkgever een kopie van een geldig identiteitsbewijs in zijn administratie bewaart. In paragraaf 6.3.1.2.2 is immers geconstateerd dat bij het verstrekken van het burgerservicenummer voldoende verificatie van het individu heeft plaatsgevonden.

#### 6.3.2.1.2 Verklaring persoonsgegevens werknemer

Op grond van artikel 28, onderdeel a, van de Wet LB 1964 is de werkgever verplicht om van de werknemers een opgave te verlangen van gegevens waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang kan zijn. In de artikelen 65 en 67 van de Uitv.reg. LB 2001 zijn nadere regels opgenomen over de informatie die moet worden opgevraagd.<sup>72</sup> Op grond van deze bepalingen is de werknemer verplicht om vóór de datum van aanvang van de werkzaamheden aan de werkgever schriftelijk, gedagtekend en ondertekend de naam en voorletters, geboortedatum, burgerservicenummer (of bij het ontbreken daarvan het sofinummer), adres, postcode en woonplaats te verstrekken.<sup>73</sup> Daarnaast dient de werknemer in een schriftelijk, ondertekend en

72. Op de in art. 65 opgenomen verplichte opgave van persoonlijke gegevens is een aantal uitzonderingen opgenomen in art. 73-79 Uitv.reg. LB 2001. Naast meewerkende kinderen gaat het voornamelijk om genietters van uitkeringen en inkomensvoorzieningen. Het betreft bijv. werknemers met een ZW of WW uitkering, waarbij de werkgever waarbij deze uitkeringsgerechtigde laatstelijk in dienst was, de benodigde gegevens schriftelijk doorgeeft aan de inhoudingsplichtige die de uitkering betaalt (art. 79 lid 1 onderdeel a Uitv.reg. LB 2001). Daarnaast vallen ook binnen Nederland wonende personen jonger dan 65 jaar die loon uit vroegere dienstbetrekking genieten en waarvan de werkgever weet dat de werknemer ook een Anw, WAZ of Wajong uitkering heeft (art. 79 lid 1 onderdeel b Uitv.reg. LB 2001). Ook 65-plussers die loon (al dan niet uit vroegere dienstbetrekking) genieten (art. 79 lid 1 onderdeel c en d Uitv.reg. LB 2001). Aangezien voor de loonsomheffing volstaan kan worden met het bewaren van een kopie van een geldig identiteitsbewijs, kunnen deze bepalingen in het kader van eenvoud en eenduidigheid van beleid komen te vervallen. Als gevolg daarvan dient iedere werkgever in de zin van de loonsomheffing ten aanzien van iedere werknemer aan wie hij een betaling doet te beschikken over een kopie van een geldig identiteitsbewijs. Ten aanzien van de uitkeringsgenietters heeft dit als bijkomend voordeel dat het UWV een extra mogelijkheid heeft om het risico op uitkeringsfraude te beperken.

73. Art. 65 lid 1 Uitv.reg. LB 2001 maakt een tweetal uitzonderingen op de verplichting dat de bedoelde gegevens voor de datum van aanvang van de werkzaamheden moeten worden verstrekt. Indien de dienstbetrekking is overeengekomen op de datum waarop de werkzaamheden aanvangen, dient de informatie voor aanvang van de feitelijke werkzaamheden aan de werkgever te worden verstrekt. De tweede uitzondering betreft de situatie dat de werknemer geen werkzaamheden gaat verrichten. In dat geval dient de informatie verstrekt te zijn voordat de werknemer loon van de werkgever geniet.

gedateerd verzoek aan te geven dat hij gebruik wenst te maken van de loonheffingskorting, dan wel dat hij deze niet meer toe wil passen. In hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.5.1 is geconcludeerd dat de heffingskortingen onder de loonsomheffing niet worden afgeschaft. Deze bepaling kan dan ook komen te vervallen, omdat de werkgever voor de vaststelling van de verschuldigde heffingen geen specifieke gegevens van de werknemer nodig heeft. Verder is voor de loonsomheffing geconcludeerd dat de werkgever kan volstaan met het bewaren van een kopie van een geldig identiteitsbewijs.<sup>74</sup> Indien het in het kader van de fraudebestrijding wenselijk is dat dit een *door de werknemer ondertekende kopie* is, kan deze aanvulling worden opgenomen in de AWR. Een afzonderlijke bepaling voor de loonsomheffing is daarvoor dan niet nodig.

De thans door de werkgever te verzamelen informatie is gelijk aan de informatie die met de tot 1 januari 2007 bestaande loonbelastingverklaring werd verkregen. Een verschil is dat de informatie niet meer via een voorgescreven modelformulier behoeft te worden verzameld.<sup>75</sup> Anderzijds dienen wel meer gegevens te worden verzameld dan ten tijde van de loonbelastingverklaring het geval was.<sup>76</sup> De belangrijkste verzwaring voor de werkgevers vloeit echter sinds 1 januari 2007 voort uit de verplichting dat de desbetreffende opgave van gegevens voor de datum van aanvang van de werkzaamheden moet zijn ontvangen.<sup>77</sup> Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat deze verplichting om de informatie voorafgaand aan de ingang van de arbeidsrelatie beschikbaar te hebben, is ingegeven vanuit de wens om de termijn in overeenstemming te brengen met die waarbinnen de eerstedagsmelding moet worden ingediend.<sup>78</sup> Sinds 1 januari 2009 is de eerstedagsmelding vervangen door een gerichte eerstedagsmelding (zie par. 6.3.2.5). Daarmee is de eis dat de gegevens vóór aanvang van de werkzaamheden moeten zijn ontvangen, komen te vervallen. Voor de loonsomheffing is voldoende als wordt gesteld dat de werkgever de voor de heffing relevante gegevens heeft voordat de eerste loonbetaling wordt verricht, tenzij hij verplicht is een gerichte eerstedagsmelding in te dienen. In dat laatste geval dient hij – net als nu op grond van artikel 28bis van de Wet LB 1964 – vóór aanvang van de arbeidsrelatie de betreffende gegevens te verstrekken.

Uit jurisprudentie die is geweest onder de wetgeving waarin de toepassing van de loonbelastingverklaring een verplichting was, blijkt dat het anoniemtarief van toepassing is indien de loonbelastingverklaring ontbreekt, óók

74. Alleen voor buitenlandse werknemers die geen werkvergunning aan hoeven te vragen geldt dat het burgerservicenummer niet uit het identiteitsbewijs kan worden afgeleid. Voor deze categorie werknemers zal de werkgever het burgerservicenummer apart moeten opvragen.

75. Uit *Kamerstukken II 2006/07*, 30 577, nr. 7, punt 2.4 blijkt dat de Belastingdienst wel jaarlijks een model beschikbaar zal stellen om de kleinere werkgevers tegemoet te komen. Gebruik van dit model is echter niet verplicht.

76. G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht*, deel Loonbelasting, Deventer: Kluwer 2010, par. 4.2.

77. Indien de dienstbetrekking is overeengekomen op de datum van aanvang van de werkzaamheden, dient de opgave te zijn ontvangen voor aanvang van de werkzaamheden.

78. Toelichting ministeriële regeling van 12 december 2006, *Stcrt.* 2006, 251.



als de gegevens op een andere wijze aan de werkgever bekend zijn geworden.<sup>79</sup> Ook een wel ingeleverde, maar niet ondertekende loonbelastingverklaring leidde tot toepassing van het anoniementarief.<sup>80</sup> Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van de huidige wettelijke verplichtingen de conclusie worden getrokken dat, indien de werkgever de benodigde gegevens niet via een schriftelijk, door de werknemer gedagtekend en ondertekend formulier verzamelt, hij het anoniementarief (en het buiten toepassing laten van de premiamaxima) moet toepassen. Voor de loonsomheffing kan worden volstaan met een kopie van een geldig identiteitsbewijs waarop het burgerservicenummer is vermeld. Indien de werkgever over dit document beschikt, hoeft het anoniementarief niet toegepast te worden. Deze jurisprudentie verliest in zoverre haar belang. Indien de werkgever niet over een kopie van een geldig identiteitsbewijs beschikt, geldt voor de loonsomheffing dat ervan uit wordt gegaan dat het betaalde loon netto is uitbetaald (zie par. 6.2.3.1), zodat dit tot toepassing van het gebruteerde tarief leidt.

Ook indien een werknemer opnieuw in dienst treedt, blijkt dat de werkgever op grond van de huidige bepalingen feitelijk verplicht is de benodigde gegevens opnieuw op te vragen. Hoewel de Staatsecretaris van Financiën van mening is dat volstaan kan worden met het heropenen van het personeelsdossier, voegt hij daar de voorwaarde aan toe dat de in dit personeelsdossier aanwezige gegevens moeten worden gecontroleerd en dat de werknemer voor de datum van aanvang van de werkzaamheden voor akkoord moet tekenen.<sup>81</sup> Zoals hiervoor al is opgemerkt kan voor de loonsomheffing worden volstaan met het opvragen van een kopie van het identiteitsbewijs. Mijns inziens is het dan strikt genomen niet noodzakelijk om van de werkgever te verlangen dat hij de werknemer opnieuw identificeert indien deze na een bepaalde periode weer in dienst treedt. In het kader van het voorkomen van fraude kan het echter gewenst zijn dat verlangd wordt dat bij aanvang van elke arbeidsrelatie die onder de loonsomheffing valt een kopie van een geldig identiteitsbewijs wordt gemaakt en in de administratie wordt bewaard. Een dergelijke additionele bepaling kan voor de loonsomheffing worden gehandhaafd. Een afzonderlijke bepaling op grond waarvan de werkgever verplicht wordt de benodigde gegevens van de werknemer op te vragen, hoeft echter niet gehandhaafd te worden voor de loonsomheffing, omdat deze verplichting mijns inziens al volgt uit de algemene administratieve verplichtingen die de werkgever op grond van de AWR heeft (zie par. 6.3.1.2).

79. HR 8 juni 2007, nr. 42 171, *BNB* 2007/247 c\*; HR 29 juni 2007, nr. 42 306, *BNB* 2007/249.

80. HR 8 juni 2007, nr. 43 045, *BNB* 2007/248 c\*.

81. Besluit 12 december 2006, nr. DB2006/658M, *V-N* 2007/3.3.3, p. 84.

### 6.3.2.2 Voeren loonadministratie

Naast de verplichting om de werknemer te identificeren, rust op de werkgever de administratieve verplichting dat hij een loonadministratie moet voeren.<sup>82</sup> In deze paragraaf analyseer ik deze administratieve verplichting. Ook wordt onderzocht in hoeverre de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven.

#### 6.3.2.2.1 Aanleggen en bijhouden van een loonstaat

Op grond van artikel 67 van de Uitv.reg. LB 2001 dient de werkgever voor iedere werknemer voor de eerste loonverstrekking in het kalenderjaar een loonstaat aan te leggen en gedurende het kalenderjaar bij te houden.<sup>83</sup> In de loonstaat moeten naast de naam, voorletters, burgerservicenummer, adres, postcode, woonplaats, land, regio en geboortedatum ook worden opgenomen welke loonheffingenkorting moet worden toegepast.

De werkgever dient de te vermelden gegevens te baseren op de laatst door de werknemer op grond van artikel 65 van de Uitv.reg. LB 2001 verstrekte informatie, dan wel de door de werknemer of de Belastingdienst verstrekte opgave van het burgerservicenummer of sofinummer. In paragraaf 6.3.1.2.2 is geconcludeerd dat de werkgever voor de loonsomheffing wat betreft de identificatie van de werknemer, kan volstaan met het bewaren van een kopie van een geldig identiteitsbewijs waarop het burgerservicenummer staat vermeld. Voor de loonsomheffing is voldoende dat in de loonstaat de naam, geboortedatum en het burgerservicenummer van de werknemer wordt vermeld. Deze gegevens zijn voldoende om de loonbetaling tot een uniek individu te herleiden.

Ten aanzien van het in aanmerking te nemen loon dienen in de huidige situatie – naast loon in geld – ook loon in natura, fooien, uitkeringen uit fondsen en aftrekposten voor alle heffingen in de loonstaat te worden geregistreerd. Daarnaast dient een verdere uitsplitsing te worden gemaakt naar loon voor

82. art. 28 onderdeel c Wet LB 1964. In art. 67 Uitv.reg. LB 2001 zijn nadere voorwaarden gegeven.

83. De loonstaat moet in principe worden opgemaakt volgens een door de inspecteur verstrekt model. Een afwijkend model mag alleen worden gebruikt indien deze ten minste de mogelijkheid biedt op duidelijke wijze dezelfde gegevens te administreren als het voorgescreven model. De werkgever wordt geacht aan de verplichting tot het aanleggen van een loonstaat te hebben voldaan als hij met behulp van elektronische apparatuur alle van belang zijnde gegevens vastlegt en deze gegevens op elk gewenst tijdstip op schrift in de vorm van een loonstaat ter inzage kan verstrekken. Voor een andere – van de wettelijke systematiek afwijkende – wijze van het voeren van een loonadministratie is vooraf goedkeuring van de inspecteur vereist. In art. 75-78 Uitv.reg. LB 2001 en art. 11a Uitv.besl. LB 1965 is een aantal situaties opgenomen waarin het bijhouden van een loonstaat niet vereist is. Het betreft de ex-banenpoolers, kunstenaars die een uitkering genieten op grond van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, meewerkende kinderen en bijstandsgerechtigden.

de werknemersverzekeringen, loon dat uitsluitend voor de loonbelasting, volksverzekeringen en Zvw in aanmerking genomen moet worden. Vervolgens moet per heffing worden geregistreerd welk bedrag is ingehouden. Tot slot moeten het uitbetaald bedrag en de verrekende arbeidskorting en levensloopverlofkorting worden geregistreerd en moeten per werknemer de gegevens worden bewaard die betrekking hebben op loonbestanddelen die onder de eindheffing vallen.

Voor alle drie de loonsomheffing geldt dat de heffing plaatsvindt over de loonsom (zie hfdst. 4, par. 4.4). Voor de werknemersloonsomheffing is dat de loonsom per werknemer. Voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing is de loonsom op werkgeversniveau relevant, zodat ten aanzien van die loonsomheffing geen toerekening aan individuele werknemers plaats hoeft te vinden. De samenstelling van deze loonsommen zal op grond van de artikelen 47 en 52 van de AWR overigens wel uit de (financiële) administratie van de werkgever moeten (kunnen) blijken. In de loonstaat per werknemer kan dan ook worden volstaan met het per loontijdvak registreren van de loonsom voor de werknemersloonsomheffing, alle overige elementen uit de huidige loonstaat kunnen komen te vervallen.

#### 6.3.2.2.2 *In of bij de loonadministratie te bewaren informatie*

Naast het voeren van een loonstaat, is de werkgever verplicht om bij de loonadministratie gegevens te bewaren met betrekking tot aangewezen uiteringen, vergoedingen en verstrekkingen die op grond van artikel 11 van de Wet LB 1964 niet tot het loon behoren.<sup>84</sup> Deze administratie moet per werknemer plaatsvinden, tenzij aan alle werknemers eenzelfde verstrekking is gedaan. In dat geval mag de werkgever de totale kosten van deze uniforme verstrekking in de loonadministratie opnemen. Naast de hiervoor genoemde zaken, dient de werkgever ook bij de loonadministratie de gegevens voor de toepassing van de afdrachtverminderingen per werknemer te bewaren. Hetzelfde geldt ten aanzien van de gegevens die betrekking hebben op de loonbestanddelen die onder het eindheffing vallen. Uit de parlementaire geschiedenis bij de Oort-wetgeving valt af te leiden dat deze delegatiebepaling destijds in de wet was opgenomen in het licht van de beperking van de mogelijkheid om belastingvrij vergoedingen aan werknemers te verstrekken. De wetgever wil de mogelijkheid hebben om administratie per werknemer in de loonadministratie verplicht te stellen teneinde het toezicht op het vergoedingenregime tijdens een looncontrole te vereenvoudigen, zodat het niet nodig is ten aanzien van die kostenvergoedingen inzage te nemen in de soms

84. Art. 28 onderdeel c Wet LB 1964. De aangewezen looncomponenten zijn opgenomen in art. 68 lid 1 Uitv.reg. LB 2001.

elders gevoerde hoofdboekhouding.<sup>85</sup> Het bij de loonboekhouding administreren moet het toezicht op de aard en de omvang van de door de werkgever niet tot het loon gerekende uitkeringen en vergoedingen vereenvoudigen.<sup>86</sup> Hoewel het voor alle incidentele (niet vaste) vergoedingen niet verplicht is deze *afzonderlijk* bij te houden in de loonadministratie, moeten ze wel in de loonadministratie zijn opgenomen. Tot slot dient de werkgever bij de administratie gegevens te bewaren waaruit blijkt dat de besteding van de opname van het tegoed van de spaarloonrekening zonder heffing van loonheffing heeft kunnen plaatsvinden.

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.3 is als uitgangspunt geformuleerd dat het loon dat tot het normale welvaartsniveau van de werknemer wordt gerekend, tot de grondslag van de werknemersloonsomheffing hoort. Naast de reguliere beloningen in geld worden bijvoorbeeld ook het privévoordeel van de ter beschikking gestelde auto en aandelen, opties en dergelijke tot deze grondslag gerekend. Deze voordelen zullen op werknemersniveau moeten worden geadministreerd. De overige loonbestanddelen – inclusief belaste kostenvergoedingen en eindheffingsbestanddelen – behoren tot de grondslag voor de werkgeversloonsomheffing. Deze loonbestanddelen hoeven niet op werknemersniveau te worden geregistreerd, aangezien de heffing uitsluitend van de werkgever plaatsvindt. De premiesom is de som van beide voorgaande loonsommen, zodat ten aanzien van die heffing geen additionele administratieve eisen gesteld hoeven te worden. De enige uitzonderingen die voor de premiesomheffing gelden, zijn de 65-plussers en degenen die uitsluitend vanwege een oneigenlijke arbeidsrelatie onder de loonsomheffing zijn gebracht. Zij worden niet als subject voor de premiesomheffing aangemerkt (zie hfdst. 3, par. 3.5.4.2.1). Verder in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.4 heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat de spaarloonregeling onder de loonsomheffing niet wordt gecontinueerd. De bij deze regeling horende administratieve verplichtingen kunnen dan ook komen te vervallen. Tot slot geldt dat op grond van de algemene informatieverplichtingen van de artikelen 47 en 52 van de AWR de werkgever al verplicht is de informatie ten aanzien van de loon(som)heffingen zodanig te administreren, dat de Belastingdienst de juistheid daarvan binnen redelijke termijn kan controleren. Een additionele bepaling binnen de loonsomheffing is daarvoor mijns inziens niet noodzakelijk. De bepaling op grond waarvan de werkgever verplicht wordt om met betrekking tot aangewezen loonbestanddelen informatie bij de loonadministratie te bewaren, wil ik voor de loonsomheffing niet handhaven.

85. *Kamerstukken II 1988/89, 20 873, nr. 3, p. 39-40.*

86. *Kamerstukken II 1988/89, 20 873, nr. 5, p. 70.*

### 6.3.2.3 Verstreken van jaaropgaaf

De werkgever is verplicht om aan de werknemer een overzicht te verstrekken van het in een kalenderjaar genoten loon, de ingehouden belasting en overige gegevens die van belang kunnen zijn voor de heffing van de inkomstenbelasting.<sup>87</sup> De jaaropgaaf is op zich vormvrij, zodat ook een elektronische jaaropgaaf of de cumulatieve gegevens op de salarisstroom van december als jaaropgaaf aangemerkt kunnen worden.

De verplichting tot het verstrekken van de jaaropgaaf is destijds in het leven geroepen in verband met het invullen van de aangifte inkomstenbelasting door de werknemer.<sup>88</sup> In de nabije toekomst zal de verplichting tot het verstrekken van de jaaropgaaf naar verwachting komen te vervallen, dit in verband met het feit dat de Belastingdienst de aangifte inkomstenbelasting voor de werknemer zal voorinvullen met de gegevens die hem bekend zijn.<sup>89</sup> De gegevens die nu in de jaaropgaaf vermeld staan, worden door de werkgever al via de maandelijks loonaangifte aan de Belastingdienst verstrekt. Hierdoor is de jaaropgaaf volgens de wetgever niet langer nodig, omdat de werknemer de voor ingevulde gegevens kan controleren aan de hand van de in het jaar ontvangen loonstroken.<sup>90</sup>

Ook voor de door mij voorgestelde loonsomheffing zal gelden dat de werknemer op een of andere wijze kennis moet kunnen nemen van de van hem ingehouden – en met de inkomstenbelasting verrekenbare – loonsomheffing. De informatieverplichting hoeft alleen ten aanzien van de werknemersloonsomheffing te bestaan. De werkgeversloonsom- en premiesomheffing worden uitsluitend van de werkgever geheven en zijn niet als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting aan te merken. Deze informatie kan – net als nu – aan de hand van het uitreiken van loonstroken plaatsvinden, dan wel door middel van het uitreiken van een jaaropgaaf. Deze situatie wil ik bij de loonsomheffing niet wijzigen.

### 6.3.2.4 Gegevens in aangifte loonheffingen

De huidige gecombineerde loonaangifte vindt elektronisch plaats. Er dient per administratieve eenheid een aangifte loonheffingen te worden ingediend.<sup>91</sup> De

87. Art. 28 onderdeel d Wet LB 1964. Nadere bepalingen zijn opgenomen in art. 74 Uitv.reg. LB 2001.

88. *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 39.*

89. Wet basisregistratie inkomen en waardering onroerende zaken van 27 juni 2008, *Stb.* 2008, 269.

90. *Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 3, p. 39.*

91. *Gegevensspecificatie aangifte loonheffingen 2010*, 1 oktober 2009, versie 1.0, p. 7. Onder een administratieve eenheid wordt verstaan een door de Belastingdienst en het UWV erkende organisatorische eenheid, die door een werkgever wordt gevoerd ter naleving van diens wettelijke verplichtingen met betrekking tot de loonheffingen. Een werkgever kan meerdere administratieve eenheden hebben, indien hij verschillende aangiftestijdvakken hanteert of bij meer dan één sector is aangesloten.

aangifte bestaat uit een collectief deel (met totaalbedragen op werkgeversniveau) en een werknemersdeel (specificatie gegevens per werknemer).

Het werknemersdeel van de aangifte bevat per werknemer bijna honderd items en het collectieve deel bevat bijna veertig items.<sup>92</sup> Van deze gegevens hoeft een deel slechts eenmalig, of alleen indien van toepassing, ingevuld te worden, terwijl andere items elk aangiftetijdvak moeten worden ingevuld.

In deze aangifte worden – naast collectieve gegevens op werkgeversniveau – alle relevante gegevens op werknemersniveau opgenomen die van belang zijn voor de heffing van de heffingen en daarnaast de gegevens die noodzakelijk zijn voor het toekennen van de uitkeringen. Tot slot bevat de gecombineerde aangifte die gegevens die nodig zijn voor de statistieken van arbeid en lonen voor het CBS. Voorheen werden deze CBS-gegevens via afzonderlijke verplichte enquêtes bij werkgevers opgevraagd. De gegevensset die via de aangifte loonheffingen wordt uitgevraagd, is gebaseerd op een inventarisatie van de gegevensbehoefte van het UWV, de Belastingdienst en het CBS.<sup>93</sup>

Ook voor de loonsomheffing zal blijven gelden dat de loonaangifte algemene informatie dient te bevatten, op grond waarvan kan worden vastgesteld van welke werkgever de loonaangifte afkomstig is en op welke periode de aangifte betrekking heeft. In dit verband zullen gegevens als loonheffingnummer, naam werkgever, naam contactpersoon, jaar van heffing, datum en tijdstip aanmaak, datum aanvang en einde tijdvak ook in de loonaangifte voor de loonsomheffing zijn opgenomen.

Met betrekking tot de informatie die betrekking heeft op de werknemersloonsomheffing kan mijns inziens een aanzienlijke vereenvoudigingsslag worden gemaakt, aangezien er thans veel meer informatie wordt uitgevraagd dan strikt noodzakelijk is voor het vaststellen van de verschuldigde heffingen en in het verlengde daarvan de grondslag aan de hand waarvan de uitkeringen worden bepaald. In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat tot de werknemersloonsom gerekend wordt die loonbestanddelen die de werknemer tot zijn normale welvaartsniveau rekent. Naast de reguliere loonbetalingen, vallen daaronder bijvoorbeeld ook de bijtelling voor de ter beschikking gestelde auto en aandelenopties en dergelijke. Mijns inziens is het niet noodzakelijk dat de werkgever in elke loonaangifte aangeeft uit welke elementen de werknemersloonsom bestaat. Volstaan kan worden met het rapporteren van de totale werknemersloonsom per werknemer.<sup>94</sup> Vervolgens is in hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4 geconcludeerd dat de belasting en premiecomponent ter financiering van de volksverzekeringen worden samengevoegd in één gecombineerd

92. Zie *Gegevensspecificatie aangifte loonheffingen 2010*, 1 oktober 2009, versie 1.0 voor een onderbouwing waarom uitvraag van de betreffende gegevens volgens de wetgever noodzakelijk zijn.

93. *Gegevensspecificatie aangifte loonheffingen 2010*, 1 oktober 2009, versie 1.0, p. 8.

94. De administratieplicht van art. 52 AWR brengt met zich mee dat de samenstelling van deze werknemersloonsom wel uit de administratie van de werkgever moet blijken, zodat in zoverre nog steeds wel de nodige gegevens geadmistreerd moeten worden.

tarief dat verschuldigd is over de hele werknemersloonsom. Slechts indien belasting- en verzekeringsplicht uiteen lopen, dient de desbetreffende tariefscomponent te worden uitgezonderd. In dat verband is het noodzakelijk dat in de loonaangifte wordt aangegeven of de werknemer al dan niet belasting c.q. verzekeringsplichtig is in het desbetreffende tijdvak. Ook gelden er geen heffingskortingen meer voor de loonsomheffing (hfdst. 5, par. 5.6.5.1). In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.6.2 heb ik als uitgangspunt geformuleerd dat de vaststelling van de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen zodanig moet worden vormgegeven, dat deze uit de grondslag voor de werknemersloonsomheffing kan worden afgeleid, zonder dat er additionele informatie van de werkgever nodig is, zodat ten aanzien daarvan geen additionele gegevens geregistreerd hoeven te worden. Tot slot is hiervoor al geconstateerd dat overigens alleen de naam, geboortedatum en het burgerservicenummer van de werknemer in de loonaangifte wordt opgenomen, teneinde de heffing naar een individuele werknemer te kunnen herleiden.

Vervolgens zal de loonaangifte voor de werkgeversloonsomheffing en premiesomheffing informatie op werkgeversniveau bevatten. In hoofdstuk 5, paragrafen 5.6.4.4.1 en 5.6.4.2.1 neem ik als uitgangspunt dat de premiedifferentiatie voor de premieheffing werknemersverzekeringen alsook het maximumheffingsgrondslag voor de premiesomheffing komen te vervallen. In hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.4 is geconstateerd dat de huidige verschillende premies werknemersverzekeringen – samen met een opslag ter financiering van de werk gerelateerde ziektekosten – onder de loonsomheffing kunnen worden gecombineerd tot één percentage dat wordt geheven over de premiesom. Deze premiesom is het totaal van de werkgeversloonsom en de cumulatieve werknemersloonsommen, waarbij geldt dat de 65-plussers en degenen die op grond van een oneigenlijke arbeidsrelatie onder de loonsomheffing zijn gebracht via een subjectvrijstelling van de premiesomheffing zijn uitgesloten. Voor de premiesomheffing kan dan ook volstaan worden met het in de loonaangifte verantwoord van de totale premiesom en het totaalbedrag aan af te dragen premie ter financiering van de sociale verzekeringen.

Voor de werkgeversloonsomheffing dient de totale werkgeversloonsom nog opgesplitst te worden in een deel waarop het 'reguliere' tarief van toepassing is en een deel waarop het 'gebruteerde' tarief van toepassing is. Dit laatste betreft de loonbestanddelen die normaal gesproken tot de grondslag voor de werknemersloonsomheffing zouden behoren, maar waarbij de werkgever heeft besloten de verschuldigde belasting voor zijn rekening te nemen (nettoloonafpraak, dan wel in geval van naheffing). Tot slot zal in de loonaangifte ook het totaalbedrag aan toegepaste afdrachtverminderingen en premiekortingen moeten worden opgenomen. Schematisch ziet de informatie die in de loonaangifte voor de loonsomheffing moet worden opgenomen er als volgt uit:<sup>95</sup>

95. In het schema zijn de algemene gegevens ter vaststelling van het aangifte tijdvak en van welke werkgever de loonaangifte afkomstig is niet opgenomen.

<b>Werknemersheffing</b>		<b>Werknemersloonsom</b>	<b>Ingehouden werknemersloonsomheffing</b>
naam 1	BSN      geboortedatum      sociaal verzekerd      belastingplichtig ja/nee      ja/nee	0.00	0.00
naam 2	BSN      geboortedatum      sociaal verzekerd      belastingplichtig ja/nee      ja/nee	0.00	0.00
enz.		0.00	0.00
<b>Totaal werknemersloonsomheffingen</b>		<b>(A) 0.00</b>	<b>(I) 0.00</b>
<b>Werkgeversheffing</b>		<b>Werkgeversloonsom</b>	<b>Af te dragen werkgeversloonsomheffing</b>
totale werkgeversloonsom regulier tarief		0.00	0.00
totale werkgeversloonsom gebruteerd tarief		0.00	0.00
<b>Totaal werkgeversloonsomheffing</b>		<b>(B) 0.00</b>	<b>(II) 0.00</b>
<b>Premiesomheffing</b>		<b>Premielloonsom</b>	<b>Af te dragen premiesloonsomheffing</b>
cumulatie werknemersloonsommen en werkgeversloonsom		(A) + (B)	
werknemersloonsommen van niet sociaal verzekerde arbeidsrelaties		% 0.00	
subjectvrijstellingen 65-plussers en oneigenlijke arbeidsrelaties		% 0.00	
<b>Totale premiesomheffing</b>		<b>0.00</b>	<b>(III) 0.00</b>
<b>Totaal loonsomheffing</b>			<b>(I) + (II) + (III)</b>
afdrachtverminderingen			% 0.00
premielkortingen			% 0.00
<b>Totale afdracht in aangiftetijdvak</b>			<b>0.00</b>



Bovenstaand overzicht geeft de minimale informatie aan die mijns inziens noodzakelijk is voor het heffen van de loonsomheffing.

#### 6.3.2.5 *Additionele verplichting als gevolg van gerichte eerstedagsmelding*

In het kader van het Wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving werd per 6 juli 2006 aan alle werkgevers een algemene verplichting opgelegd tot het elektronisch indienen van een eerstedagsmelding, indien zij nieuw personeel in dienst namen.<sup>96</sup> Doel was om de informatie eerder bij de Belastingdienst bekend te laten zijn. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de eerstedagsmelding een belangrijk instrument is in de handhaving in het kader van een gerichte aanpak van zwart werk, illegale arbeid en de daarmee samenhangende fraude.<sup>97</sup>

Sinds 1 januari 2009 is deze algemene verplichting tot het vooraf aanmelden van het personeel via een eerstedagsmelding vervangen door een gerichte eerstedagsmelding, die op grond van artikel 28bis van de Wet LB 1964 door de inspecteur aan een inhoudingsplichtige kan worden opgelegd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de werkgever in de voorafgaande zes maanden een van de hierna behandelde 'misstappen' maakt. Volgens de parlementaire geschiedenis gaat het – kort gezegd – om het niet-betalen van loonheffingen, buitenlandse werknemers inzetten zonder vergunning, het niet in de loonadministratie opnemen van werknemers of het niet inschrijven van de onderneming in het handelsregister.<sup>98</sup> De gerichte eerstedagsmelding wordt dus opgelegd als sprake is van bijzondere risico's op het gebied van fraude of illegale arbeid.<sup>99</sup> Zij heeft dan ook het karakter van een sanctie. De verplichting tot het indienen van een eerstedagsmelding geldt voor een periode van drie jaren (of vijf jaren in geval van recidive), tenzij de verplichting eerder wordt ingetrokken bij voor bezwaar vatbare beschikking.

De gerichte eerstedagsmelding is zodanig vormgegeven dat zij niet langer – zoals de oorspronkelijke regeling – een generiek karakter heeft, maar gericht door de Belastingdienst kan worden ingezet als middel tegen fraude indien

96. In art. 28 onderdeel f Wet LB 1964 jo. art. 66a Uitv.reg. LB 2001 was opgenomen welke informatie de eerstedagsmelding diende te bevatten. Het betrof gegevens die de werkgever ook in de loonadministratie diende te verwerken. Zie G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht, deel Loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, par. 4.2.f voor een behandeling van de oorspronkelijke werking van de eerstedagsmelding. Onder voorwaarden kan door de Belastingdienst ontheffing worden verleend voor de verplichting om elektronisch een eerstedagsmelding in te dienen.

97. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 531, nr. 8, p. 13-14.

98. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 705, nr. 8, p. 4.

99. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 705, nr. 8, p. 3. De inspecteur dient in een voor bezwaar vatbare beschikking aan te geven welke gebeurtenis de oorzaak is van het opleggen van de gerichte eerstedagsmelding. Uit de parlementaire geschiedenis is verder af te leiden dat deze extra administratieve handeling niet gezien moet worden als straf, maar als aanvullende informatieverplichting.

daar concrete aanwijzingen toe zijn. Het past mijns inziens binnen het beginsel van de geoorloofde realisatie om een dergelijke antimisbruikbepaling voor de loonsomheffing te handhaven. Ook draagt de gerichte eerstedagsmelding bij aan de effectiviteit van de loonsomheffing. Ik stel dan ook voor om de gerichte eerstedagsmelding voor de loonsomheffing te handhaven.

#### 6.3.2.5.1 Zesmaandsfictie

In het verlengde van de invoering van de eerstedagsmelding is artikel 30a van de Wet LB 1964 ingevoerd. Op grond van deze bepaling wordt in een situatie dat bij een controle wordt geconstateerd dat een werknemer tot een werkgever in dienstbetrekking staat, terwijl ten aanzien van die werknemer geen of niet tijdig een eerstedagsmelding is gedaan, dan wel dat de werknemer niet in de loonadministratie is opgenomen, aangenomen dat de betreffende werknemer al zes maanden in dienst is. De werkgever kan tegenbewijs leveren, hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat de werkgever doet blijken dat de dienstbetrekking gedurende die periode niet heeft bestaan, dan wel dat een lager loon is betaald.<sup>100</sup>

Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de zesmaandstermijn begint op het tijdstip waarop het in artikel 30a van de Wet LB 1964 genoemde gebrek wordt geconstateerd.<sup>101</sup> Omdat de betreffende werknemer hoogstwaarschijnlijk niet op de juiste wijze is geïdentificeerd, zal de naheffing op basis van het anoniementarief plaatsvinden. Verder is uit de parlementaire geschiedenis op te maken dat deze fictie vooral in de wet is opgenomen om het voor de Belastingdienst eenvoudiger te maken om tot naheffing over te kunnen gaan in gevallen waarin werknemers niet, of onjuist, in de administratie van de onderneming zijn verwerkt. Daarbij wordt volgens de wetgever eveneens de onduidelijkheid weggenomen in welke gevallen tot welk bedrag naheffing geoorloofd is.<sup>102</sup>

Deze zesmaandsfictie is bedoeld als een antimisbruikbepaling, die alleen wordt toegepast indien de werkgever de werknemer niet in de loonadministratie heeft opgenomen, dan wel dat deze geen of niet tijdig een gerichte eerstedagsmelding heeft ingediend. Deze bepaling is ook van toepassing indien de werkgever niet verplicht is een gerichte eerstedagsmelding als bedoeld in artikel 28b van de Wet LB 1964 in te dienen. De versoepeling van het regime voor de eerstedagsmelding is daarmee niet doorgetrokken naar de toepassing van de zesmaandsfictie.

Het hanteren van een termijn van zes maanden is arbitrair, maar – gegeven het doel van de bepaling – mijns inziens niet onredelijk lang. Het past mijns inziens binnen het beginsel van de geoorloofde realisatie om een dergelijke antimisbruikbepaling voor de loonsomheffing te handhaven. Ook draagt de

100. *Kamerstukken I 2005/06*, 30 322, nr. D, p. 3-4.

101. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 322, nr. 3, p. 22.

102. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 322, nr. 3, p. 15.

zesmaandsfictie bij aan de effectiviteit van de loonsomheffing; het heffen van voldoende financiële middelen om het overheidsbeleid te bekostigen. Ik stel dan ook voor om de zesmaandsfictie voor de loonsomheffing te handhaven.

#### 6.3.2.6 *Verplichting tot het indienen van een correctiebericht*

De werkgever is verplicht om fouten die hij ontdekt in een loonaangifte nadat hij deze heeft ingediend, te herstellen. Indien de aangiftetermijn van de desbetreffende loonaangifte nog niet is verstreken, kan hij volstaan met het indienen van een nieuwe gecorrigeerde loonaangifte. Constateert hij echter een fout nadat de aangiftetermijn is verstreken, dan is hij op grond van artikel 28a van de Wet LB 1964 verplicht de onjuistheden en onvolledigheden in de loonaangifte te corrigeren door middel van een correctiebericht.<sup>103</sup> Het doel van het correctiebericht is het zo actueel mogelijk houden van de polisadministratie (op grond waarvan de uitkeringsrechten van werknemers worden gebaseerd). Dit correctiebericht moet, indien het betrekking heeft op een tijdvak binnen het belastingjaar, gelijktijdig met de eerstvolgende of de daaropvolgende loonaangifte worden ingediend.<sup>104</sup>

Heeft de correctie betrekking op een tijdvak van een reeds verstreken belastingjaar, dan dient de werkgever het correctiebericht afzonderlijk in te dienen. Hierbij dient hij de gegevensset te hanteren die voor het betreffende jaar waarop de correctie betrekking heeft geldt. Gevolg hiervan is dat de werkgever – wanneer er sprake is van correcties over verscheidene jaren – voor elk jaar per desbetreffend aangiftetijdvak afzonderlijk een correctiebericht moet indienen. Indien de correctie betrekking heeft op de werknemersgegevens moeten ook altijd de collectieve gegevens van het desbetreffende aangiftetijdvak in het correctiebericht worden opgenomen. Als de onjuiste gegevens tot een onjuiste cumulatieve doorrekening naar andere al ingediende aangiften leidt, dient de werkgever ook voor die latere tijdvakken opnieuw een correctiebericht in te sturen.

In de WOF 2009 is aangekondigd dat het indienen van correctieberichten gedurende het lopende jaar niet meer noodzakelijk is, maar dat volstaan kan worden met een correctie in de eerste loonaangifte van het nieuwe kalenderjaar. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de reden voor deze

103. In 2007 is beleid uitgevaardigd op grond waarvan voor een aantal situaties is goedgekeurd dat er onder voorwaarden geen correctiebericht hoeft te worden ingediend (zie Besluit van 14 mei 2007, nr. CPP2007/480M, *BNB* 20/188. Het besluit is geactualiseerd bij Besluit van 8 maart 2010, nr. DGB 2010/565M, *BNB* 2010/160). Het betreft de situaties dat in jaren 2006 of later loonheffing door middel van eindheffing wordt nagegeven, dan wel het betreft loonbestanddelen die niet of moeilijk individualiseerbaar zijn en zich daarom in het geval van naheffing van loonheffing zouden laten lenen voor naheffing via eindheffing.

104. A. Heidekamp, 'Opsporing verzocht: hier volgt een correctiebericht', *WFR* 2008/483 gaat in op een aantal onduidelijkheden van het correctiebericht. Hij pleit er onder andere voor de onduidelijkheid rond het heffingsmoment weg te nemen.

versoepeling gedurende het lopende jaar is, dat de huidige loonaangifteketen te complex is en te zwaar wordt belast.<sup>105</sup> Voor fouten die binnen vijf kalenderjaren na afloop van een jaar worden ontdekt, geldt dat er binnen acht weken na het ontdekken van die fout een correctiebericht moet worden ingediend. Dit hoeft niet gelijktijdig met een loonaangifte. Er vindt geen saldering meer plaats met de loonaangifte, zodat er een afzonderlijke afrekening komt op basis van het correctiebericht.

Ook bij de door mij voorgestelde loonsomheffing blijft een – zij het aanzienlijk geringere – relatie bestaan tussen de heffingsgrondslag en de grondslag waarop de uitkeringen worden gebaseerd. De uitkeringsgrondslag wordt mede gebaseerd op de grondslag voor de werknemersloonsomheffing (zie hfdst. 4, par. 4.4.6.2). Daarom zal het ook voor de loonsomheffing noodzakelijk blijven dat het loon dat binnen de referteperiode voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag wordt genoten, zo actueel mogelijk is, waardoor het op grond van het beginsel van de geoorloofde realisatie gerechtvaardigd is te verlangen dat correcties van geconstateerde fouten binnen een bepaalde tijd worden hersteld. Omdat de werkgever het beste in staat is deze gegevens aan te leveren, past de beperkte correctieverplichting ook binnen het beginsel van de minste pijn. Het aantal gevallen waarin bij de door mij voorgestelde loonsomheffing een correctie moet worden ingediend, is echter aanzienlijk beperkter dan in de huidige situatie het geval is. In de eerste plaats zullen de loonbestanddelen die in de huidige situatie het vaakst ten onrechte niet verloond worden (bijv. bovenmatige kostenvergoedingen) tot de werkgeversloonsom behoren. Daarmee zijn ze geen onderdeel van de grondslag voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag. Ten tweede heb ik voor de loonsomheffing voorgesteld dat in geval van naheffing alleen registratie op werknemersniveau noodzakelijk is indien (en voor zover) het naheffing over loonbestanddelen betreft die tot de grondslag voor de werknemersloonsomheffing behoren en de werkgever besluit deze naheffing op de werknemer te verhalen. In alle overige gevallen van naheffing kan bij de door mij voorgestelde loonsomheffing volstaan worden met naheffing op werkgeversniveau (zie hfdst. 4, par. 4.4.4.1.1). Correcties in verband met het actueel houden van de polisadministratie is in geval van naheffing dan ook alleen noodzakelijk indien het een loonbestanddeel betreft dat tot de werknemersloonsom behoort en waarvan de werkgever heeft besloten de naheffing op de werknemer te verhalen. Omdat de referteperiode voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag één jaar bedraagt, kan mijns inziens worden volstaan met een correctieverplichting van één jaar na het moment waarop het desbetreffende loonbestanddeel ten onrechte niet in de heffing betrokken is geweest. In alle andere gevallen kan worden volstaan met een naheffing op werkgeversniveau door middel van het opleggen van een naheffingsaanslag.

105. *Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 3, p. 5.*

### 6.3.2.7 *Concernverhoudingen*

#### 6.3.2.7.1 *Samenhangende groep inhoudingsplichtigen*

Sinds 1 januari 2006 is het voor werkgevers die tegelijkertijd aangifte doen, mogelijk om als samenhangende groep inhoudingsplichtigen (SGI) aangemerkt te worden (art. 27e Wet LB 1964). Het begrip 'SGI' is vormgegeven als een open norm, waarbij de wetgever ervan uitgaat dat werkgevers die niet voldoende gemeen hebben, geen verzoek in zullen dienen.<sup>106</sup> Het oordeel of er voldoende samenhang tussen de aanvragende werkgevers is, ligt feitelijk bij de inspecteur. Hij moet de aanvraag – al dan niet onder nader te stellen voorwaarden – honoreren, voordat de werkgevers als zodanig kunnen handelen. Er zijn geen nadere richtlijnen opgenomen voor het door de inspecteur te stellen voorwaarden, zodat hij binnen de grenzen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volledige vrijheid heeft.

Het voordeel van een SGI is dat een aantal administratieve verplichtingen kunnen worden vereenvoudigd. Zo hoeven werknemers die binnen de SGI van werkgever wisselen niet opnieuw te worden geïdentificeerd en hoeven de persoonlijke gegevens niet opnieuw te worden opgevraagd. Ook kunnen de werknemers blijven deelnemen aan de spaarloonregeling (zie art. 31 lid 10 Wet LB 1964).<sup>107</sup> Tot slot kunnen bij toepassing van de tabel bijzondere beloningen de lonen die de werknemer heeft genoten van de verschillende werkgevers binnen de SGI worden samengevoegd, zodat het jaarloon in de regel feitelijk niet opnieuw hoeft te worden vastgesteld (zie art. 64a Uitv.reg. LB 2001). Een SGI leidt er echter niet toe dat de samenwerkende werkgevers één collectieve loonaangifte kunnen doen, dit omdat een dergelijke samenvoeging niet verenigbaar zou zijn bij de huidige vormgeving van de premieheffing werknemersverzekeringen.<sup>108</sup> Waarom dit niet verenigbaar zou zijn, is niet gemotiveerd. Wat zou kunnen spelen is dat de premiedifferentiatie lastig te verwerken is indien alle loongegevens van de deelnemende werkgevers worden samengevoegd in één loonaangifte. Wel kunnen ze de verschillende loonaangiften tegelijkertijd indienen en kunnen de af te dragen loonheffingen in één bedrag worden betaald. Dit is echter ook mogelijk zonder dat sprake is van een SGI.

De SGI is feitelijk een eerste stap richting de introductie van een fiscale eenheid voor de loonheffingen. Feitelijk is er echter nog geen sprake van een fiscale eenheid, aangezien iedere werkgever afzonderlijk verantwoordelijk blijft voor de inhoudingsplicht die betrekking heeft op de bij hem in dienst zijnde werknemers. Hoewel de SGI voor bepaalde situaties een administratieve

106. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 306, nr. 3, p. 51.

107. Op grond van art. 31 lid 1 onderdeel f Wet LB 1964 is voor deelname aan de spaarloonregeling normaal gesproken verplicht dat de werknemer op 1 januari van het betreffende jaar bij de werkgever in dienst is.

108. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 306, nr. 3, p. 50.

lastenverlichting geeft, stel ik voor deze bepaling voor de loonsomheffing niet over te nemen.

#### 6.3.2.7.2 Fiscale eenheid

Voor de omzetbelasting en vennootschapsbelasting is het al mogelijk om een fiscale eenheid te vormen. Hierna worden kort de randvoorwaarden voor het vormen van deze twee fiscale eenheden op een rij gezet. Vervolgens onderzoek ik in hoeverre deze voorwaarden voor de omzetbelasting respectievelijk vennootschapsbelasting ook bruikbaar zijn bij de vormgeving van een fiscale eenheid voor de loonsomheffing. Indien blijkt dat voor de loonsomheffing aangesloten kan worden bij (een van) deze al bestaande fiscale eenheden, zou dit – door gebruik van dezelfde voorwaarden – aan de eenvoud in uitvoering kunnen bijdragen. Aangezien de omzetbelasting en vennootschapsbelasting van de loonsomheffing afwijkende doelstellingen hebben, is het mijns inziens echter geen noodzaak om bij een van beide fiscale eenheden aan te sluiten.

#### *Hoofdpijnen fiscale eenheid voor de omzetbelasting*

Binnen de omzetbelasting kan onder voorwaarden een fiscale eenheid worden gevormd. In dat geval treedt de fiscale eenheid in de plaats van de afzonderlijke ondernemingen. De omzetbelasting wordt afgedragen in één aangifte voor alle ondernemingen. Om (van rechtswege) een fiscale eenheid te vormen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan (art. 7 lid 4 Wet OB 1968). De Hoge Raad heeft een nadere invulling gegeven van deze criteria (zie *BNB 1989/112*).<sup>109</sup>

In de eerste plaats moeten de ondernemingen die in de fiscale eenheid worden opgenomen op financieel, organisatorisch en economisch gebied een eenheid vormen. Er is sprake van 'financiële verwevenheid' indien meer dan 50% van de aandelen van elk van de ondernemingen (in)direct in dezelfde handen zijn. Voor stichtingen en verenigingen is sprake van financiële verwevenheid indien de financiële positie en/of financiële gedragingen van het ene lichaam rechtstreeks afhankelijk is van, dan wel rechtstreeks van invloed is op, de financiële positie van het andere lichaam.<sup>110</sup> Met 'organisatorische verwevenheid' wordt bedoeld dat de ondernemingen als eenheid functioneren en onder één overkoepelende leiding werken. 'Economische verwevenheid' tot slot houdt in dat de deelnemende ondernemingen in hoofdzaak hetzelfde economische doel (bijv. klantenkring) hebben, dan wel dat de ene onderneming voor meer dan 50% aanvullende activiteiten uitoefent voor de andere onderneming.

De tweede voorwaarde voor het vormen van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting is dat elk van de ondernemingen ondernemer moet zijn voor de omzetbelasting. Als derde voorwaarde geldt dat de onderneming in Nederland

109. HR 22 februari 1989, nr. 25 068, *BNB 1989/112*.

110. HR 30 mei 1990, nr. 25 722, *BNB 1990/241*.

moet zijn gevestigd.<sup>111</sup> Tot slot geldt als voorwaarde dat er ten minste één bv, nv, cv, stichting of vereniging in de fiscale eenheid moet zijn opgenomen.

#### *Hoofdlijnen fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting*

Ook voor de vennootschapsbelasting is het onder voorwaarden mogelijk om een fiscale eenheid te vormen.<sup>112</sup> Bij een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting geldt dat de werkzaamheden en het vermogen (incl. resultaten) van de dochteronderneming geacht worden een onderdeel te zijn van de activiteiten en het vermogen van de moedermaatschappij. Uit de jurisprudentie die is geweest voor de fiscale eenheid zoals die vóór 2003 gold, valt af te leiden dat met het opgaan van de dochter in de moeder wordt bedoeld dat de bezittingen en schulden van de dochter voortaan rechtstreeks aan de moeder worden toegerekend, zodat de dochter fiscaal geen winst meer behaalt en de uitkomst van haar bedrijfsuitvoering voortaan fiscaal uitsluitend de moeder aangaat.<sup>113</sup> De dochteronderneming blijft subjectief belastingplichtig, terwijl voor de bepaling van het heffingsobject en de verschuldigde belasting de maatschappijen van de fiscale eenheid als één belastingplichtige worden behandeld. Alle resultaten worden derhalve in één aangifte vennootschapsbelasting (die van de moeder) verantwoord. Om een fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting te kunnen vormen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, die zijn opgenomen in artikel 15 van de Wet VPB 1969.<sup>114</sup> In tegenstelling tot de fiscale eenheid voor de omzetbelasting, ontstaat er voor de vennootschapsbelasting geen fiscale eenheid van rechtswege.

In de eerst plaats gelden er voorschriften ten aanzien van de rechtsvorm van de moeder respectievelijk de dochter (zie art. 15 lid 3 Wet VPB 1969). De beperking in het aantal geaccepteerde rechtsvormen is te verklaren vanuit de gedachte dat een fiscale eenheid niet gevormd kan worden tussen lichamen die onderworpen zijn aan verschillende winstregimes.

Ten tweede is vereist dat de deelnemende maatschappijen feitelijk in Nederland gevestigd zijn. Een fiscale eenheid met een gelieerde buitenlandse vennootschap is alleen mogelijk indien dit buitenlandse lichaam in Nederland belastingplichtig is (vaste inrichting heeft).

De derde eis waaraan voldaan moet zijn is dat de moedermaatschappij ten minste 95% van de aandelen in de dochteronderneming moet houden. Daarnaast moeten moeder en dochteronderneming hetzelfde boekjaar en dezelfde winstbepalingen hanteren en mag de moeder de aandelen in de dochter niet als voorraad houden. Tot slot moeten de in de fiscale eenheid deelnemende maatschappijen een verzoek voor de totstandkoming van de fiscale eenheid indienen bij de inspecteur.

111. Dit kan ook een vaste inrichting van een in het buitenland gevestigde moeder zijn.

112. Art. 15-15aj Wet VPB 1969.

113. HR 22 februari 1956, nr. 12 518, *BNB* 1956/132; HR 27 april 1988, nr. 24 226, *BNB* 1988/220.

114. Nadere regels inzake toepassing van de fiscale eenheid zijn opgenomen in het Besluit fiscale eenheid 2003.

*Fiscale eenheid voor de loonsomheffing*

Zoals hiervoor al is opgemerkt biedt de huidige loonbelasting de mogelijkheid om een aantal administratieve lastenverlichtingen te realiseren door het aanvragen van een SGI. De voordelen van een dergelijk 'samenwerkingsverband' zijn echter zeer beperkt. Van 't Hof c.s. constateren dat er met de SGI een voorzichtig begin is gemaakt met de invoering van een fiscale eenheid in de loonbelasting.<sup>115</sup> Uit de jurisprudentie blijkt echter onomstotelijk dat er thans nog geen fiscale eenheid binnen de loonbelasting bestaat.<sup>116</sup> Mijns inziens kan een aanzienlijke vereenvoudiging binnen de loonsomheffing worden gerealiseerd indien ook hier een mogelijkheid tot het vormen van een vorm van een fiscale eenheid wordt geboden. Zonder fiscale eenheid moeten er tal van administratieve handelingen worden verricht, indien personeel binnen concernverband over gaat naar een andere 'werkgever', die overigens deels met de SGI worden ondervangen. Voor de toepassing van premiemaxima, franchise, de tabel bijzondere beloningen enzovoort wordt geen rekening gehouden met de tussentijdse overgang. Ook kunnen werknemers bij een overgang gedurende het jaar bijvoorbeeld niet deelnemen aan de spaarloonregeling. Met een fiscale eenheid voor de loonsomheffing kunnen werkgevers – onder voorwaarden – als één werkgever worden aangemerkt, waardoor bij een overgang van personeel gedurende het jaar binnen het concern er geen administratieve verplichtingen ontstaan en arbeidsvoorwaarden zonder fiscale consequenties worden voortgezet.

Onder andere Van de Merwe en Van Waaijen hebben in het verleden ook al gepleit voor de invoering van een fiscale eenheid voor de loonbelasting.<sup>117</sup>

De vraag is onder welke voorwaarden een fiscale eenheid voor de loonsomheffing kan worden gevormd. Het uitsluitend aansluiten bij de criteria voor de vennootschapsbelasting, lijkt op voorhand niet het meest voor de hand liggend. Immers, bij de fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting is de mate van verbondenheid via aandelenbelang een essentieel criterium. De fiscale eenheid voor de omzetbelasting sluit daarentegen aan bij economische en financiële verbondenheid. Een dergelijke vorm van verbondenheid past mijns inziens beter als voorwaarde om personeel te kunnen 'poolen' in een fiscale eenheid voor de loonsomheffing, dan uitsluitend een verbondenheid via aandelenbelang. Voor het doel waarvoor een fiscale eenheid voor de loonsomheffing gevormd moet kunnen worden is het mijns inziens dan ook niet passend om aan te sluiten bij een bepaald percentage aandelenbezit. Immers, dan wordt de mogelijkheid tot het vormen van een fiscale eenheid tussen werkgevers die geen in aandelen verdeeld kapitaal hebben geblokkeerd. Het

115. J.P. van 't Hof en M.R.M. Deden, 'De fictieve vaste inrichting voor de loonbelasting binnen concernverband', *WFR* 2007/1039.

116. HR 8 december 1992, nr. 29 556, *BNB* 1994/52.

117. E. van Waaijen, *Fiscale eenheid in de loonbelasting? Eenvoud en doeltreffendheid: liber amicorum mr. J.T. Warnaar*, Deventer: Fed 1988, p. 249 e.v.; J. van de Merwe, 'Fiscale eenheid in de loonbelasting', *NTR* 2002/80.



begrip 'verbonden vennootschap', zoals dat in artikel 10a van de Wet LB 1964 wordt gehanteerd en de 95%-aandelenbezitser voor de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting zijn voor de fiscale eenheid in de loonsomheffing dan ook niet bruikbaar. Het criterium dat voor de vorming van de fiscale eenheid binnen de omzetbelasting wordt gehanteerd, is in dit verband beter bruikbaar. In het hierna volgende onderzoek ik in hoeverre voor de fiscale eenheid voor de loonsomheffing zo veel mogelijk kan worden aangesloten bij de criteria die voor de omzetbelasting gelden.

Indien bij de criteria voor de fiscale eenheid voor de omzetbelasting wordt aangesloten, zou dat betekenen dat er een fiscale eenheid voor de loonsomheffing worden gevormd indien de werkgevers op financieel, economisch en organisatorisch gebied een eenheid vormen. De eis dat ze ook op economisch gebied een eenheid moeten vormen (zoals dat voor de omzetbelasting geldt) is gegeven het karakter van de loonsomheffing en het doel van de fiscale eenheid mijns inziens niet noodzakelijk om te stellen. Voor de fiscale eenheid voor de loonsomheffing volstaat het om aan te sluiten bij de definitie van 'financiële en organisatorische verwevenheid' zoals die bij de fiscale eenheid voor de omzetbelasting geldt. De werkgevers zijn financieel verweven indien de financiële positie en/of financiële gedragingen van de ene werkgever rechtstreeks afhankelijk is, dan wel rechtstreeks wordt beïnvloed door de financiële positie van de andere werkgever. Met organisatorische verwevenheid wordt dan bedoeld dat de werkgevers als eenheid functioneren en onder één overkoepelende leiding werken. Verder is het mijns inziens niet noodzakelijk om voor de loonsomheffing van rechtswege een fiscale eenheid aanwezig te achten. Een fiscale eenheid voor de loonsomheffing komt alleen tot stand indien werkgevers die nauw verbonden zijn om economische, strategische of welke reden dan ook als één werkgever voor de loonsomheffing aangemerkt wensen te worden en als zodanig een verzoek hebben ingediend.

De tweede voorwaarde voor de fiscale eenheid voor de loonsomheffing zou zijn dat de in de fiscale eenheid op te nemen werkgevers als werkgever in de zin van de loonsomheffing moeten worden aangemerkt. Hij moet derhalve werknemers in dienst hebben die aan de loonsomheffing onderworpen zijn. Hierbij hoeft niet de eis te gelden dat de werkgever feitelijk in Nederland is gevestigd. Een in het buitenland gevestigde werkgever is immers alleen werkgever in de zin van de loonsomheffing indien hij werknemers in dienst heeft die aan de loonsomheffing onderworpen zijn. Dit is het geval indien bij een vaste inrichting in Nederland heeft dan wel een of meer personen in dienst heeft van wie het loon is onderworpen aan de inkomstenbelasting en met betrekking tot deze personen de loonadministratie in Nederland houdt en zich voor deze personen als werkgever bij de inspecteur heeft gemeld (zie hfdst. 3, par. 3.4). Anderzijds zou de eis dat de werkgever in Nederland gevestigd moet zijn, strijdigheid met het EU-recht opleveren.

De laatste voorwaarde die voor de fiscale eenheid voor de loonsomheffing gesteld zou moeten worden, is dat de in de fiscale eenheid op te nemen

werkgevers een gezamenlijk verzoek indienen bij de Belastingdienst, die over het al dan niet erkennen van de fiscale eenheid beslist in een voor bezwaar vatbare beschikking. In dit verzoek verklaren de deelnemende werkgevers dat ze ten aanzien van de totale loonsomheffing hoofdelijk aansprakelijk zijn, teneinde misbruik te voorkomen.

Indien werkgevers die een voldoende mate van samenhang hebben, een fiscale eenheid kunnen vormen, kunnen de werknemers als het ware worden gepoold. De totale loonsom kan worden verwerkt in één loonaangifte. Doordat voor de loonsomheffing een proportionele tariefstructuur geldt, waarbij geen franchise en maximumheffingsgrondslag en geen premiedifferentiaties worden gehanteerd, kunnen de loonsommen van de deelnemende werkgevers op eenvoudige wijze worden samengevoegd, waarna de verschuldigde heffing kan worden bepaald. Een bijkomend voordeel is dat de afdrachtverminderingen mogelijk beter geëffectueerd kunnen worden, omdat binnen de fiscale eenheid een grotere groep werknemers wordt verloond.

Een ander voordeel van een fiscale eenheid voor de loonsomheffing is dat werknemers binnen de fiscale eenheid op eenvoudige wijze kunnen worden verplaatst, dan wel over en weer kunnen worden ingezet, zonder dat er allerlei administratieve verplichtingen ontstaan (zoals het identificeren van de werknemer). Ook speelt de problematiek rond de gebruikelijkloonregeling binnen de fiscale eenheid minder pregnant, aangezien het volledige loon op 'groeps'-niveau wordt bepaald. Hierdoor kan eveneens op eenvoudigere wijze pensioen worden opgebouwd op basis van de diensttijd en het loon op groepsniveau.

Gezien het doel van de fiscale eenheid voor de loonsomheffing maakt het mijns inziens niet uit welke van de deelnemende werkgevers feitelijk de loonadministratie en de daarmee verbonden administratieve verplichtingen voor zijn rekening neemt, zolang ieder van de in de fiscale eenheid opgenomen werkgevers maar hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de loonsomheffingschuld voor de hele groep. De groep werkgevers heeft dan de vrijheid om de loonadministratie zo in te richten dat het voor hen het meest efficiënt is.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat de fiscale eenheid voor de loonsomheffing met inachtneming van een beperkt aantal voorwaarden kan worden gerealiseerd.

### 6.3.3 *Verplichtingen werknemer*

In paragraaf 6.3.2 zijn de administratieve verplichtingen voor de werkgever geanalyseerd. In deze paragraaf besteed ik aandacht aan een tweetal administratieve verplichtingen die voor de werknemer gelden, en die voor de 'herendienst' die de werkgever moet leveren relevant zijn. Daarbij analyseer ik eveneens in hoeverre deze verplichtingen voor de loonsomheffing gehandhaafd moeten blijven.

### 6.3.3.1 *Verstrekken persoonlijke gegevens*

Artikel 29 van de Wet LB 1964 bevat de verplichtingen voor de werknemer. In de eerste plaats is hij verplicht om aan de werkgever die gegevens te verstrekken die voor de heffing van de belasting van belang (kunnen) zijn. Daarnaast is hij verplicht een identiteitsbewijs ter inzage te verstrekken en de werkgever een kopie van dit identiteitsbewijs te laten maken. Deze verplichtingen sluiten aan bij de verplichtingen die de werkgever op grond van artikel 28, onderdeel a en e, van de Wet LB 1964 heeft.<sup>118</sup> Indien de werknemer niet aan deze administratieve verplichtingen voldoet, resulteert dat in toepassing van het anoniementarief voor alle loonheffingen (zie hfdst. 5, par. 5.2.2.3). Daarnaast blijven voor de premieheffing werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw de premimaxima buiten toepassing (zie hfdst. 5, par. 5.3.3.2 en 5.4.5.3). Op die manier wordt de werknemer 'gemotiveerd' om aan zijn informatieverplichtingen te voldoen.

In paragraaf 6.3.2 is voor de loonsomheffing geconcludeerd dat de werkgever ten aanzien van zijn werknemer alleen over een kopie van een geldig identiteitsbewijs, de naam, geboortedatum en het burgerservicenummer hoeft te beschikken. Voor de werknemer kan daarom volstaan worden met de verplichting om aan de werkgever deze informatie te verstrekken. Een uitgebreidere verplichting tot het verstrekken van gegevens is voor de loonsomheffing niet nodig.

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.4 is geconcludeerd dat als de werknemer zich niet op juiste wijze heeft geïdentificeerd, het door hem genoten loon als (gebruteerd) loon in de grondslag van de werkgeversloonsomheffing wordt betrokken. Voor de werkgever leidt dit tot hoge(re) loonkosten, terwijl voor de werknemer de mogelijkheid om de loonsomheffing met de inkomstenbelasting te verrekenen als gevolg van het ontbreken van een grondslag voor de werknemersloonsomheffing ontbreekt. Ook zal – als afgeleide daarvan – geen grondslag voor het vaststellen van de uitkeringen te onderkennen zijn, zodat de werknemer feitelijk geen aanspraak kan maken op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen. Door deze gevolgen van het niet-nakomen van de informatieverplichting worden zowel de werkgever als de werknemer gestimuleerd om aan de informatieverplichtingen te voldoen, zodat met deze benadering een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling van de wetgever om zwart werken tegen te gaan.

118. Nadere regels over de informatie die de werknemer moet verstrekken en over de wijze waarop de identiteit moet worden vastgesteld zijn – net als voor art. 28 Wet LB 1964 – opgenomen in art. 65, 66 en 80 Uitv.reg. LB 2001.

### 6.3.3.2 *Identificatieplicht op de werkplek*

De identificatieplicht voor de loonbelasting is opgenomen in artikel 30 van de Wet LB 1964. Op grond van deze bepaling is iedereen verplicht om aan de inspecteur ter vaststelling van zijn identiteit – indien dit voor de heffing van de loonbelasting van belang is – desgevraagd direct een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage te verstrekken.<sup>119</sup> Sinds 1 januari 2005 zou artikel 30 van de Wet LB 1964 overbodig kunnen zijn, aangezien vanaf dat moment iedereen die in Nederland verblijft een identificatiebewijs bij zich dient te dragen en dit op verzoek van de politie, buitengewone opsporingsambtenaar en toezichthouders dient te tonen.<sup>120</sup>

De Belastingdienst zal bij een waarneming ter plaatse op een of andere wijze moeten kunnen beoordelen of de werknemers die op de werkplek worden aangetroffen in de loonadministratie van de werkgever zijn opgenomen. De bevoegdheid om een legitimatiebewijs te verlangen is daarmee ook voor de loonsomheffing gerechtvaardigd. De identificatieplicht op de werkplek kan ook onder de loonsomheffing gehandhaafd blijven. Hiervoor is mijns inziens geen afzonderlijke bepaling binnen de loonsomheffing nodig, omdat de werknemer de identificatieplicht al ontleent aan artikel 47, derde lid, van de AWR.

### 6.3.4 *Toetsing administratieve verplichtingen aan de onderzoekscriteria*

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kunnen vervangen.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. De huidige administratieve verplichtingen zijn als gevolg van operatie-Walvis al in grote mate geharmoniseerd. Een verdere vereenvoudiging in de uitvoering – als gevolg van het verminderen van de administratieve verplichtingen – komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat de aanvullende administratieve verplichtingen zoals die in de Wfsv zijn opgenomen met de loonsomheffing kunnen komen te vervallen. De administratieve verplichtingen voor de loonsomheffing zijn in mijn voorstel beperkt tot de administratieve verplichtingen die

119. *Kamerstukken II* 1991/92, 22 694, nr. 3, p. 5 respectievelijk *Kamerstukken II* 2003/04, 29 218, nr. 3, p. 21. De werknemer die zich tegenover de inspecteur ter plekke dient te legitimeren kan wel gebruikmaken van een rijbewijs, terwijl een rijbewijs voor de identificatie door de werkgever niet als geldig legitimatiebewijs kan dienen. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat het rijbewijs in dit laatste geval niet als geldig identiteitsbewijs kan dienen, omdat op basis van dat document de nationaliteit van de werknemer niet kan worden vastgesteld. Het vaststellen van de nationaliteit is noodzakelijk in het licht van het tegengaan van illegaal verblijf en illegale arbeid in Nederland.

120. Art. 2 Wet op de identificatieplicht.

in de AWR zijn opgenomen. Verder komt de verdergaande vereenvoudiging in mijn voorstellen tot uitdrukking in een aanzienlijke vermindering van de gegevens die in de loonaangifte opgenomen moeten worden, het beperken van het aantal gevallen waarin een correctiebericht ingediend hoeft te worden en tot slot het voorstel tot invoering van een fiscale eenheid voor de loonsomheffing. Al deze voorstellen leiden tot minder gedetailleerde regels en een duidelijke invulling van de begrippen. Mijns inziens voldoen de voor de loonsomheffingen voorgestelde administratieve verplichtingen daarmee aan het criterium 'eenvoud in uitvoering'.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kunnen vervangen, is dat de beoordeling of deze heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Een heffingssysteem is efficiënter indien deze eenvoudiger is in de uitvoering en bijdraagt aan de verkleining van de wig. Aan de eerste voorwaarde is voldaan (zie hiervoor). Daarbij komt dat het systeem van heffing ten opzichte van de huidige situatie niet wordt gewijzigd (zie par. 6.2). De administratieve verplichtingen daarentegen worden voor de loonsomheffing minder gereguleerd, waardoor – zeker in combinatie met de fiscale eenheid – de werkgever zijn administratie zo efficiënt mogelijk kan inrichten. De omvang van de administratieve verplichtingen zal op zich niet bijdragen aan het verkleinen van de wig, zodat dit onderdeel van het criterium efficiëntie hier niet van belang is.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mag zijn dan de huidige heffingssystemen. Het hoofddoel van zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen is het innen van voldoende financiële middelen voor de overheid. De administratieve verplichtingen die ik onder de loonsomheffing voorstel (conform AWR), stellen de overheid in staat de budgettaire functie te effectueren. De door mij voorstelde loonsomheffing is mijns inziens beter uitvoerbaar, omdat de administratieve verplichtingen voor werkgevers zijn vereenvoudigd en waar mogelijk tot het minimum zijn beperkt. Daarnaast stel ik voor om in het kader van antimisbruikbepaling de gerichte eerstedagsmelding en de zesmaandsfictie te handhaven. Het feit dat mijn voorstellen ertoe leiden dat aanpalende informatie niet langer via die loonaangifte wordt uitgevraagd (bijv. voor CBS-statistieken), leidt ertoe dat de wetgever de instrumentele functie minder goed kan uitvoeren dan met de huidige wijze van heffen. Dit is echter een consequentie van het door mij geformuleerde uitgangspunt dat de instrumentele functie beperkt wordt uitgelegd omdat werkgevers ten aanzien van onderhavige heffingen herendiensten leveren. Mijns inziens voldoet de voor de loonsomheffing voorgestelde wijze van heffen aan het criterium effectiviteit.

Tot slot dient het door mij voorgestelde stelsel te voldoen aan een aantal rechtsbeginselen. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 geformuleerde fiscale beginselen speelt in deze paragraaf het beginsel van de minste pijn en het beginsel van geoorloofde realisatie een rol. Het beginsel van de minste pijn komt in de door mij voorgestelde administratieve verplichtingen tot uiting in

het feit dat de werkgever verplicht blijft om loonaangifte te doen en verantwoordelijk blijft voor de inhouding en afdracht van de verschuldigde loonsomheffing. Ook de identificatieplicht en de verplichting om in beperkte mate correctieberichten in te dienen past in dit beginsel. Het beginsel van geoorloofde realisatie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het handhaven van de gerichte eerstedagsmelding, de zesmaandsfictie en het uitvragen van het minimum aan informatie dat nodig is om de ingehouden en afgedragen loonsomheffing aan een individuele belastingplichtige te koppelen. De administratieve verplichtingen van de artikelen 47 en 52 van de AWR reiken mijns inziens in dit verband ver genoeg om de werkgever te verplichten een zodanige administratie te voeren dat de Belastingdienst op grond daarvan binnen een redelijke termijn kan beoordelen of de loonsomheffing op een juiste wijze zijn berekend, ingehouden en afgedragen. Daarnaast gaat de identificatieverplichting niet verder dan nodig is om de doelstelling van het voorkomen van fiscale en socialezekerheidsfraude te effectueren. Mijns inziens is daarmee ook voldaan aan het laatste criterium.

Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

criterium	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	+
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	+
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	sv: inkomensherverdeling	0
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	+
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	0
	sv: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	0
	sv: equivalentiebeginsel	0

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde tariefstructuur voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

#### 6.4 Samenvatting en conclusie

Als gevolg van de samenvoeging van de heffing van de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen werkgevers per 1 januari 2006 via één gecombineerde aangifte terecht bij één loket: de Belastingdienst. Daarnaast zijn het heffingsregime voor de loonbelasting en het heffingsregime voor de sociale verzekeringen geharmoniseerd tot één uniform regime: afdracht op aangifte achteraf. Met de overheveling van de premieheffing werknemersverzekeringen naar en het onderbrengen van de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw bij de Belastingdienst heeft een ook directe koppeling van de administratieve verplichtingen van deze sociale verzekeringen aan de heffing van de loonbelasting en premies volksverzekeringen plaatsgevonden. Toch bestaan er op onderdelen nog afwijkende bepalingen.

Een belangrijk onderscheid in de huidige situatie is dat de loonbelasting en premies volksverzekeringen worden berekend aan de hand van loonbelasting-tabellen, terwijl voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw gebruik wordt gemaakt van de VCR-methode.

Naast de heffing van de werknemer vindt de heffing van de loonbelasting deels plaats van de werkgever. De eindheffing van de werkgever betreft alleen een heffing van belasting. Voor de tariefstelling wordt aangesloten bij het gezamenlijke tarief van de loonbelasting en premie volksverzekeringen. De loonbelasting die over eindheffingsbestanddelen is geheven, is niet verrekenbaar met de heffing van inkomstenbelasting. Sinds 1 januari 2005 wordt ook de pseudo-eindheffing toegepast. Dit is geen heffing *in plaats van* de reguliere heffing van de werknemer, maar een heffing van de werkgever *naast* de reguliere heffing van de werknemer.

De loonsomheffing zoals deze in dit onderzoek wordt getoetst heeft – net als de huidige loonbelasting – naast de werknemer ook de werkgever als subject van heffing. Voor zover de werknemersloonsomheffing is voorgesteld aan te sluiten bij de huidige systematiek: inhouding en afdracht op aangifte door de werkgever (gelijk aan de huidige loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen). Voor de werkgeversloonsomheffing en premiesomheffing is voorgesteld bij de huidige systematiek van voldoening op aangifte (gelijk de huidige eindheffing en premieheffing werknemersverzekeringen). De loonsomheffing kan in één loonaangifte worden geëffectueerd.

In zoverre verandert de huidige wijze van heffing niet. Er wordt voorgesteld om het verschil in methode waarop de verschuldigde heffingen in de huidige systematiek worden berekend op te heffen, door afschaffing van de VCR-methode. Als gevolg van de voorgestelde vervanging van de progressieve tariefstructuur door een proportionele structuur zonder heffingskortingen, franchise en maximumheffingsgrondslagen kan de heffingssystematiek die nu voor de loonbelasting en premie volksverzekeringen geldt worden vereenvoudigd, waardoor de loonbelastingtabellen en herleidingsregels overbodig

worden. De pseudo-eindheffingen wil ik onder de loonsomheffing niet continueren.

De Wfsv bevat voor de premieheffing volksverzekeringen (incl. Zvw) geen additionele administratieve verplichtingen ten opzichte van de loonbelasting en AWR. Echter, voor de werknemersverzekeringen geldt wel een aantal ten opzichte van de loonbelasting en AWR afwijkende bepalingen. Bij de voorgestelde loonsomheffing worden alle verschillen in administratieve verplichtingen opgeheven.

Bij de voorgestelde loonsomheffing draagt de werkgever de verschuldigde werknemersloonsomheffing af op het burgerservicenummer en de daarbij behorende naam en geboortedatum. De overige persoonsgegevens van de werknemer hoeven dan in principe niet meer in de loonadministratie respectievelijk loonaangifte te worden verwerkt. Voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing geldt dat de verschuldigde heffingen op werkgeversniveau worden geheven. De samenstelling van deze loonsommen zal op grond van de artikelen 47 en 52 van de AWR overigens wel uit de (financiële) administratie van de werkgever moeten (kunnen) blijken. Naast de verplichting om de werknemer te identificeren, rust op de werkgever de administratieve verplichting dat hij een loonadministratie moet voeren. Verder is voorgesteld om de gerichte eerstedagsmelding en de zesmaandsfictie als antimisbruikbepalingen voor de loonsomheffing te handhaven. Om uitkeringsgrondslag van de werknemersloonsom af te kunnen leiden, is voorgesteld het indienen van correctieberichten als systematiek te handhaven. Echter, het aantal gevallen waarin bij de loonsomheffing een correctie zal worden ingediend, is aanzienlijk beperkter dan in de huidige situatie. Omdat de referentieperiode voor het vaststellen van de uitkeringsgrondslag één jaar bedraagt, kan worden volstaan met een correctieverplichting van één jaar na het moment waarop het desbetreffende loonbestanddeel ten onrechte niet in de werknemersloonsomheffing betrokken is geweest. In alle andere gevallen kan worden volstaan met een naheffing op werkgeversniveau door middel van het opleggen van een naheffingsaanslag. Tot slot wordt er een fiscale eenheid voor de loonsomheffing geïntroduceerd.

Een van de deelvragen die is geformuleerd om de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling te toetsen is of de wijzen waarop de verschuldigde belasting respectievelijk premies sociale verzekeringen worden geheven (wijze van heffing) nog verder kunnen worden geharmoniseerd en vereenvoudigd. Daarnaast is de vraag gesteld welke administratieve verplichtingen voor de werkgever en werknemer minimaal nodig blijven om de doelstelling van de loonsomheffing te realiseren.

Uit de analyse die aan het eerste deel van dit hoofdstuk ten grondslag ligt, blijkt dat de wijze waarop de verschuldigde belasting respectievelijk de premies sociale verzekeringen worden geheven al in hoge mate zijn geharmoniseerd, maar dat ze verder kunnen worden geharmoniseerd en vereenvoudigd. De in een



aangiftetijdvak verschuldigde loonsomheffing zoals ik die voorstel wordt als volgt berekend:

<b>Loonsomheffing</b>	<b>Wijze van heffing</b>
werknemersloonsomheffing	toepassing proportionele tarief op het in aangiftetijdvak genoten loon dat tot de werknemersloonsom hoort. Het proportionele tarief bestaat uit een belastingcomponent en een heffingscomponent ter financiering van de volksverzekeringen.
werkgeversloonsomheffing	toepassing proportionele tarief op het in aangiftetijdvak genoten loon dat tot de werkgeversloonsom hoort. Het proportionele tarief bestaat uitsluitend uit een belastingcomponent, dat even hoog is als het totale proportionele tarief dat voor de werknemersloonsomheffing geldt. Het proportionele tarief wordt gebruteerd indien de werkgever de heffing over een loonbestanddeel voor zijn rekening neemt, dat normaal gesproken tot de werknemersloonsom hoort.
premiesomheffing	toepassing van proportioneel tarief op het in aangiftetijdvak genoten totale loonsom. Het proportionele tarief bestaat uit een heffingscomponent ter financiering van de werknemersverzekeringen en een werkgeversbijdrage voor de financiering van de zorgverzekering.

Uit de analyse die aan het tweede deel van dit hoofdstuk ten grondslag ligt, blijkt dat administratieve verplichtingen voor de werkgever en werknemer kunnen worden verminderd. Schematisch kan de analyse van de huidige situatie en de door mij minimaal voorgestelde administratieve verplichtingen onder de loonsomheffing als volgt worden samengevat:

<b>Administratieve verplichtingen</b>	
<b>Huidige situatie</b>	<b>Onder loonsomheffing</b>
kopie geldig identiteitsbewijs en door werknemer ondertekende en gedagtekende opgaaf persoonsgegevens dag voorafgaand aan aanvang arbeidsverhouding	kopie geldig identiteitsbewijs waarop burgerservicenummer vermeld staat uiterlijk voordat eerste loonbetaling plaatsvindt
voeren van een loonadministratie conform regels art. 47 en 52 AWR, aangevuld met bepalingen over in of bij de loonadministratie te bewaren informatie	voeren loonadministratie vrij binnen kaders van regels art. 47 en 52 AWR

<b>Administratieve verplichtingen</b>	
<b>Huidige situatie</b>	<b>Onder loonsomheffing</b>
loonstaat voeren met o.a. naam, voorletters, burgerservicenummer, adres, woonplaats, land, regio, geboortedatum en toe te passen loonheffingen-kortingen	loonstaat met uitsluitend naam, geboortedatum, burgerservicenummer, werknemersloonsom en ingehouden werknemersloonsomheffing
vormvrije jaaropgaaf	idem
gecombineerde loonaangifte met ongeveer 100 items op werknemersniveau en bijna 40 items op werkgeversniveau, grotendeels noodzakelijk voor vaststellen uitkeringsgrondslag en leveren informatie voor CBS-statistieken	gecombineerde aangifte met gegevens op werknemersniveau conform loonstaat (5 items). Op werkgeversniveau moet geregistreerd worden werkgeversloonsom, premiesom, werkgeversloonsom/premiesomheffing, werknemersloonsomheffing, totaalbedrag aan afdrachtverminderingen en premiekortingen
gerichte eerstedagsmelding en zesmaandsfictie	idem
correctiebericht gelijktijdig met eerstvolgende aangifte, gedurende 5 jaren na einde jaar waarin loontijdvak valt. Voorstel om correctiebericht eenmaal per jaar te laten plaatsvinden	correctiebericht alleen voor loonbestanddeel dat tot grondslag werknemersloonsomheffing behoort en ten onrechte niet verloonde voordeel genoten is binnen referteperiode voor vaststellen uitkeringsgrondslag (1 jaar). Overige correcties via naheffing (saanslag) op werkgeversniveau conform regels AWR
samenhangende groep inhoudingsplichtigen voor bepaalde administratieve handelingen	fiscale eenheid op verzoek

In paragraaf 6.3.4 is geconcludeerd dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde minimum omvang van de administratieve verplichtingen voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd. Tot nu toe is de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt nog valide.

## HOOFDSTUK 7

# Internationale inpasbaarheid

### 7.1 Inleiding

In dit onderzoek toets ik de stelling dat de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels worden geheven van de werknemer en deels van de werkgever. De laatste deelvraag die ik in dat verband heb geformuleerd is op welke wijze de door mij voorgestelde loonsomheffing inpasbaar is in het internationale wetgevingskader. In dit hoofdstuk zoek ik een antwoord op deze vraag.

#### 7.1.1 *Internationale inpasbaarheid*

Hoewel elke staat in principe vrij is zijn eigen belastingstelsel en (in beperktere mate) socialezekerheidsstelsel vorm te geven, kan niet voorbij worden gegaan aan de internationale en EU rechtelijke inpasbaarheid van de loonsomheffing, ook al zijn ze een vervanging van al bestaande heffingen.

Het belastingrecht en het sociaalzekerheidsrecht hebben internationaal elk een eigen regime. Zo speelt binnen de fiscaliteit (althans voor zover het de directe belastingen op arbeidsinkomen betreft) het EU-recht in beginsel geen directe rol (zie par. 7.1.2). Indirect wordt het fiscale recht wel beïnvloed door de jurisprudentie die het HvJ over de vrijheden- en non-discriminatiebepalingen uit het VEU en het VwEU wijst. Daarnaast wordt de effectieve reikwijdte van de nationale fiscale wetgeving vooral beïnvloed door de door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen. De belangrijkste doelstelling van deze belastingverdragen is het voorkomen van internationale juridische dubbele belastingheffing. In de laatste jaren is deze doelstelling uitgebreid naar het voorkomen van het ontgaan van belastingheffing.<sup>1</sup> In dit hoofdstuk onderzoek ik aan de hand van het OESO-modelverdrag of de loonsomheffing inpasbaar is in het internationale fiscale kader. Een nadere analyse van individuele bilaterale belastingverdragen blijft in dit onderzoek achterwege, omdat de door Nederland gesloten belastingverdragen in veruit de meeste gevallen zijn gebaseerd op het

1. Zie uitgebreider P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en socialeverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 65-76.

OESO-modelverdrag.<sup>2</sup> Ook de behandeling van de BRK blijft buiten beschouwing, omdat het in feite dezelfde werking heeft als een bilateraal belastingverdrag.<sup>3</sup> Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel. Curaçao en Sint Maarten zijn aparte landen binnen het koninkrijk. De BES-eilanden hebben hun eigen jurisdictie; hun wetgeving geldt uitsluitend op de drie eilanden. De Nederlandse wetten zijn, met uitzondering van een beperkt aantal uitzonderingen niet van toepassing op de BES-eilanden. Na verloop van tijd zal in de BES-landen een op de Wet LB 1964 gebaseerde loonbelastingwet worden geïntroduceerd.<sup>4</sup> De positie van de BES-landen blijft in dit hoofdstuk verder onbesproken.

Het socialezekerheidsrecht wordt direct beïnvloed door het EU-recht, met name door EU Vo. 883/2004 en de Toepassingsverordening EU Vo. 987/2009. In dit hoofdstuk analyseer ik aan de hand van deze Verordeningen of de door mij voorgestelde loonsomheffing inpasbaar is in het internationale/EU socialezekerheidskader. Omdat deze Verordening tot nadere orde nog niet van toepassing is in EER/Zwitserland-verband en voor inwoners van de EU die onderdaan zijn van derdenlanden, wordt ook aandacht besteed aan het toepassingsbereik van EU Vo. 1408/71. Een tweede reden waarom EU Vo. 1408/71 van belang blijft, is dat gevallen die op 1 mei 2010 onder de werking van deze Verordening vielen, nog gedurende maximaal tien jaren gebruik kunnen maken van het overgangsrecht. Voor de internationale socialezekerheidspositie kan er – gegeven het doel van dit hoofdstuk – van uit worden gegaan dat de gesloten bilaterale sociale verzekeringsverdragen materieel min of meer dezelfde werking hebben als deze Verordeningen. Ze worden daarom niet afzonderlijk in het onderzoek betrokken. Daarnaast blijven de bijzondere socialezekerheidsverdragen, zoals het Rijnverdragenverdrag en het Transportverdrag, buiten beschouwing.

2. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 78. De NDFR heeft in zijn artikelsgewijs commentaar bij het OESO-modelverdrag (NDFR, deel: internationaal belastingrecht, artikelsgewijs OESO-Modelverdrag) een overzicht opgenomen in hoeverre bilaterale belastingverdragen waarbij Nederland partij is afwijken van de tekst van het OESO-modelverdrag. Het Nederlands Standaard Verdrag blijft buiten beschouwing, omdat Nederland zelf het OESO-modelverdrag en niet het Nederlands Standaard Verdrag als leidraad neemt.
3. Art. 3 BRK bevat de bepalingen op grond waarvan wordt vastgesteld welke belastingen onder deze regeling vallen. Qua strekking komt die bepaling sterk overeen met het in par. 3.2.2 te behandelen art. 2 OESO-modelverdrag. In zoverre wordt in de onderstaande paragrafen niet afzonderlijk op de BRK ingegaan.
4. Brief Ministerie van Financiën inzake BES-eilanden, 17 augustus 2010, nr. AFP 2010/229U. De Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de loonbelasting 1976 worden als Wet inkomstenbelasting BES respectievelijk Wet loonbelasting BES gecontinueerd. Na verloop van tijd zullen deze wetten worden vervangen door een definitieve inkomsten- en loonbelasting, die zullen worden gebaseerd op de Nederlandse Wet IB 2001 en de Wet LB 1964.

Bij de toets of de loonsomheffing in het internationale fiscale en socialezekerheidsrecht inpasbaar is, worden daarom de volgende situaties als uitgangspunt genomen:

- wel/geen OESO-modelverdrag van toepassing;
- wel/geen EU Vo. 883/2004 van toepassing.

Er is een belangrijk verschil tussen de internationale toewijzingsregels die voor de fiscaliteit respectievelijk de sociale verzekeringen gelden. Het OESO-modelverdrag wijst het heffingsrecht toe op basis van inkomen (objectbenadering), terwijl de EU Vo. 883/2004 uitgaat van toewijzing van verzekeringplicht (subjectbenadering). Daarnaast geldt voor de EU Vo. 883/2004 een exclusieve werking, terwijl het OESO-modelverdrag bij de toewijzing van het heffingsrecht niet uitgaat van een exclusieve werking, waardoor beide landen onder omstandigheden heffingsbevoegd kunnen zijn voor hetzelfde object. In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat er door deze geheel eigen internationale toewijzingsregels verschillen kunnen bestaan tussen belasting- en premieplicht en dat deze verschillen niet met de loonsomheffing kunnen worden opgelost. De doelstelling van het onderzoek in deze paragraaf is dan ook beperkt tot het toetsen of de loonsomheffing gegeven de bestaande internationale regels inpasbaar zijn (zie hiervoor).

In dit hoofdstuk onderzoek ik in hoeverre de in de vorige hoofdstukken vormgegeven loonsomheffing binnen het internationale en het EU belasting- en socialezekerheidsrecht inpasbaar zijn. Er is sprake van internationale en EU inpasbaarheid indien de loonsomheffing de huidige loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zvw kunnen vervangen, zonder dat dit binnen het internationale en EU-rechtelijke kader tot acceptatieproblemen leidt, dan wel dat er ten opzichte van de huidige situatie additionele mogelijkheden ontstaan om belasting/premieplicht te ontgaan (zie hfdst. 1, par. 1.3). Onder 'acceptatieproblemen' wordt verstaan dat de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen zonder dat er allerlei regelingen in internationaal en EU verband nodig zijn om te bewerkstelligen dat de loonsomheffing door de andere contractsluitende staten worden erkend.

### 7.1.2 *Verhouding tussen nationaal en internationaal recht*

De verhouding tussen het nationaal en internationaal/EU recht is primair bepaald in de artikelen 93 en 94 van de Gw.<sup>5</sup> Uit deze beide artikelen kan worden opgemaakt dat Nederland een monistische kijk op verdragen en hun

5. Art. 93 Gw bepaalt dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat ze zijn bekendgemaakt. Art. 94 Gw bepaalt vervolgens dat de binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepaling van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

status in de rechtsorde heeft.<sup>6</sup> In deze visie worden verdragen als onderdeel van de nationale rechtsorde gezien. Er hoeft geen implementatie van de verdragsbepalingen in de nationale wet plaats te vinden, waardoor belasting/premieplichtigen een direct beroep op deze bepalingen kunnen doen.<sup>7</sup> Vanaf het moment dat een verdrag in werking treedt, maakt het als het ware deel uit van de nationale rechtsorde.<sup>8</sup>

Het internationale recht wordt in sterke mate beïnvloed door het EU recht. De meeste bepalingen uit het VwEU zijn echter niet direct van toepassing op directe belastingen.<sup>9</sup> Van de in het VwEU opgenomen verkeersvrijheden is in het kader van de onderzoek vooral de vrijheid van werknemers van belang.<sup>10</sup> Gevolg van deze vrijheid is – voor zover het de onderhavige problematiek raakt – dat fiscale belemmeringen zonder objectieve rechtvaardigingsgrond niet gerechtvaardigd zijn en dat discriminatie naar nationaliteit (of fiscale) belemmeringen van migratie binnen de EU niet zijn toegestaan. De bepalingen uit het VwEU zijn vooral gericht op het voorkomen van discriminatie en van belemmeringen die voortvloeien uit grensoverschrijdende activiteiten. Ze zijn niet gericht op de toewijzing van heffingsrechten tussen de lidstaten.<sup>11</sup> Zo heeft het HvJ bijvoorbeeld in de zaak Gilly geoordeeld dat lidstaten voor de toepassing van belastingverdragen ter zake autonoom zijn en (de voorgangers van) het VEU en het VwEU in dat verband in beginsel niet van belang zijn.<sup>12</sup> Landen zijn daarmee in beginsel vrij om de nationale wetgeving op het gebied van de directe belastingen naar eigen inzicht vorm te geven, zolang dat er maar niet toe leidt dat werknemers worden gediscrimineerd naar nationaliteit dan wel dat ze in hun grensoverschrijdende activiteiten worden belemmerd; regelgeving en verdragen moeten namelijk volgens die rechtspraak in elk geval wel voldoen aan de verkeersvrijheden en daarom – voor zover hier van belang – het vrije verkeer van werknemers. Het HvJ heeft de nodige jurisprudentie gewezen over het al dan niet discriminerend of belemmerend zijn van de nationale bepalingen van een

6. Zie voor de verhouding tussen dualistische en monistische opvattingen C. van Raad, 'Interpretatie van belastingverdragen', *MBB* 1978/2-3, p. 49-56.
7. Verschillende landen, waaronder Duitsland, hanteren de dualistische benadering, op grond waarvan verdragen alleen rechtstreekse, directe werking hebben indien de verdragsbepalingen krachtens wetten in het nationale recht zijn geïmplementeerd.
8. Zie in gelijke zin F.P.J. Snel, NDFR, internationaal belastingrecht, algemene leerstukken, status belastingverdragen, BKR, nationale wet- en andere regelingen, par. 2.
9. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 67. Kavelaars geeft in hfdst. 2 en 3 een uitgebreid overzicht van het internationale fiscale- en socialezekerheidsrecht. In deze par. volsta ik met een korte samenvatting.
10. Art. 45-48 VwEU.
11. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 68.
12. HvJ 12 mei 1998, nr. 336/96, *Jur.* 1998, p. 2793 (*Gilly*).

directe belasting.<sup>13</sup> Deze jurisprudentie is echter niet direct van invloed op het al dan niet inpasbaar zijn van de loonsomheffing.

Samenvattend kan worden gestel, dat de door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen en de EU Vo. 883/2004 van hogere orde zijn dan de nationale wetgeving. Nationale regelingen (incl. de loonsomheffing) moeten daarom wijken voor zover ze strijdig zijn met bepalingen uit deze internationale regelingen, tenzij er een objectieve rechtvaardigingsgrond is.

## 7.2 **Uitbreidingen en beperkingen heffingssubject bij grensoverschrijding**

De Wet LB 1964 bevat diverse bepalingen op grond waarvan het subjectbereik in geval van grensoverschrijdende arbeid wordt uitgebreid dan wel wordt beperkt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de materiewetten voor de sociale verzekeringen. De uitbreiding en beperking van de socialezekerheidsplicht in geval van grensoverschrijdende arbeid is geregeld in het BUB WNV 1990, respectievelijk het BUB 1999. In veruit de meeste grensoverschrijdende situaties zullen de toewijzingsbepalingen van de EU Vo. 883/2004, dan wel een door Nederland gesloten bilateraal belastingverdrag, van toepassing zijn (zie par. 7.3 en 7.4). In de gevallen dat de Verordening of een bilateraal belastingverdrag niet van toepassing is, dient teruggevallen te worden op de nationale wet.

In deze paragraaf onderzoek ik of grensoverschrijdende arbeid op basis van de nationale wet al dan niet tot belasting respectievelijk premieplicht in Nederland leidt. De algemene situatie 'Wonen in Nederland en werken in het buitenland' en de omgekeerde situatie 'Wonen buiten Nederland en werken in Nederland' worden in paragrafen 7.2.1 en 7.2.2 behandeld. De overige – meer specifieke bepalingen zijn in paragraaf 7.2.3 opgenomen in een schematisch overzicht. Vervolgens analyseer ik in paragraaf 7.5 op welke wijze de betreffende bepalingen onder de loonsomheffing moeten worden vormgegeven, rekening houdend met de in paragrafen 7.3 en 7.4 geconstateerde internationale toewijzingsregels.

### 7.2.1 **Wonen in Nederland, werken in het buitenland**

Voor de onderworpenheid aan de loonbelasting is bij een inwoner van Nederland in beginsel niet relevant of de werkzaamheden al dan niet feitelijk in Nederland worden uitgeoefend. Het individu is op grond van de nationale wetgeving onderworpen aan de loonbelasting indien er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking bij een in Nederland gevestigde inhoudingsplichtige. Indien het betreffende individu in het buitenland werkzaam is voor een

13. Zie bijv. HvJ 27 juni 1996, nr. 107/94, ECR-I-3089 (*Asscher*); HvJ 12 december 2002, nr. 385/00, ECR-I-11 819 (*De Groot*) en HvJ 11 maart 2004, nr. 9/02, ECR-I-2409 (*De Lasteyrie du Saillant*).

buiten Nederland gevestigde werkgever, dan is de desbetreffende arbeidsrelatie in beginsel niet aan de loonbelasting onderworpen. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wet LB 1964 wordt een werkgever die niet in Nederland woont, slechts als inhoudingsplichtige aangemerkt voor zover hij in Nederland een vaste vertegenwoordiger of vaste inrichting heeft.<sup>14</sup> Daarnaast kan een in het buitenland gevestigde werkgever nog inhoudingsplichtige zijn, indien hij personen in dienst heeft van wie het loon aan de heffing van inkomstenbelasting is onderworpen en de werkgever zich ten aanzien van deze personen bij de inspecteur heeft aangemeld en ten aanzien van hen in Nederland een loonadministratie houdt. Voor beide situaties geldt wel dat er een werknemer in de zin van artikel 2 van de Wet LB 1964 te onderkennen moet zijn. Indien een van deze beide situaties zich niet voordoet, is de werknemer slechts aan de heffing van inkomstenbelasting onderworpen.

Voor de sociale verzekeringen geldt een vergelijkbare benadering. Artikel 3, eerste lid, van de ZW gaat ervan uit dat iedereen die een dienstbetrekking uitoefent in Nederland, sociaal verzekerd is, waarbij in beginsel de woonplaats van de werknemer respectievelijk de werkgever geen rol speelt. Echter, indien een inwoner van Nederland zijn dienstbetrekking buiten Nederland vervult, wordt hij niet als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen aangemerkt, tenzij de werkgever eveneens in Nederland is gevestigd (art. 3 lid 2 ZW).<sup>15</sup> In zoverre komt de bepaling overeen met de situatie onder de loonbelasting. Kavelaars constateert dat artikel 3, tweede lid, van de ZW in strijd lijkt met de sterke werking van EU Vo. 1408/71. Deze Verordening gaat immers uit van het toewijzen van verzekeringsplicht aan de staat waar de feitelijke werkzaamheden worden verricht. Daarnaast geldt dat op grond van artikel 13 van de EU Vo. 1408/71 de vestigingsplaats van de werkgever geen rol mag spelen.<sup>16</sup> Voor de EU Vo. 883/2004 geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

Op grond van artikel 3, vierde lid, onderdeel b, van de ZW kan bij algemene maatregel van bestuur een inbreuk worden gemaakt op de bepalingen van artikel 3, eerste lid, en artikel 2 van de ZW. Daarnaast biedt ook artikel 2, vijfde lid, van de WW de mogelijkheid om afwijkende regels op te stellen voor personen die tijdelijk in Nederland werkzaam zijn. Van deze delegatiebevoegdheden is gebruikgemaakt in het BUB WNV 1990. Zo is op grond van artikel 5 van het BUB WNV 1990 niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen de

14. In art. 6 lid 3 Wet LB1964 wordt een aantal situaties in ieder geval als vaste inrichting aangemerkt.

15. Met een in Nederland gevestigde werkgever wordt op grond van art. 3 lid 2 WW gelijkgesteld de werkgever die in Nederland een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger heeft en indien de werkgever in Nederland een of meer personen in dienst heeft en hij als werkgever is aangewezen.

16. P. Kavelaars, 'Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht' (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 317.



in Nederland wonende persoon die buiten Nederland werkzaam is voor een Nederlandse werkgever en in het werkland wettelijk sociaal verzekerd is.<sup>17</sup> Deze algemene uitzonderingbepaling sluit aan bij het internationale uitgangspunt dat men sociaal verzekerd is in het werkland (zie par. 7.4.4).<sup>18</sup>

Tot slot geldt voor de volksverzekeringen dat degene die in Nederland woont, en gedurende een aaneengesloten periode van ten minste drie maanden uitsluitend buiten Nederland arbeid verricht, niet langer verplicht sociaal verzekerd is (art. 12 BUB 1999).<sup>19</sup> Dit is anders indien deze werkzaamheden worden verricht in dienstbetrekking bij een in Nederland gevestigde werkgever. In dat geval blijft de werknemer verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen. Bovenstaande is schematisch weergegeven in paragraaf 7.2.3.

### 7.2.2 Wonen in buitenland, werken in Nederland

Artikel 2 van de Wet LB 1964 bevat een aantal beperkingen ten aanzien van in het buitenland wonende werknemers. Zo wordt in artikel 2, derde lid, van de Wet LB 1964 bepaald dat indien een in het buitenland wonende werknemer in het geheel niet in Nederland werkt, hij niet als werknemer wordt aangemerkt. Op deze hoofdregel bestaat een aantal uitzonderingen. In het buitenland wonende werknemers vallen wel onder het bereik van de Wet LB 1964 indien zij werkzaam zijn als bestuurder of commissaris van een in Nederland gevestigde vennootschap, aan boord van schepen of luchtvaartuigen in het internationale verkeer van een onderneming waarvan de leiding in Nederland is gevestigd, of indien zij hun dienstbetrekking in het buitenland vervullen, maar in dienstbetrekking staan tot een Nederlands publiekrechtelijke rechtspersoon.<sup>20</sup>

17. Art. 5 BUB WNV 1990 is niet van toepassing ingeval de in Nederland wonende werknemer voor een buitenlandse werkgever in het buitenland werkzaam is, aangezien de werknemer in dat geval op grond van art. 3 lid 2 ZW al van verzekeringsplicht is uitgesloten.
18. Daarnaast biedt art. 15 BUB WNV 1990 het UWV de mogelijkheid om op verzoek te bepalen dat voor een werknemer geen verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen ontstaat. Hiervoor is vereist dat de werknemer niet duurzaam in Nederland woont. Daarnaast dient hij in dienst te zijn van een in Nederland gevestigde buitenlandse instelling zonder winstoogmerk en dient hij sociaal verzekerd te zijn op grond van een sociaalzekerheidsstelsel van een andere mogendheid. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan de betreffende werknemer voor maximaal 2 jaar van de werknemersverzekeringen worden uitgesloten. Een vergelijkbare regeling voor de volksverzekeringen is opgenomen in art. 18 BUB 1999.
19. Tijdelijke onderbrekingen van de werkzaamheden in het buitenland als gevolg van verlof, ziekte, staking, zwangerschap, bevalling of werkloosheid worden geacht in het buitenland te zijn verricht, tenzij in die perioden daadwerkelijk in Nederland arbeid wordt verricht. Daarnaast wordt niet als arbeid buiten Nederland aangemerkt werkzaamheden die buiten de territoriale zee onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en de ondergrond daarvan worden verricht, althans voor zover Nederland daar op grond van het internationaal recht soevereine rechten ten aanzien van de exploitatie enz. op uit kan oefenen.
20. Zie D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo, *In dienstbetrekking: arbeidsverhoudingen in de loonbelasting en werknemersverzekeringen* (Fed Fiscale Brochures), Deventer: Kluwer 2003, par. 1.11, voor een uitgebreidere uiteenzetting.

Werkt de in het buitenland wonende persoon nagenoeg geheel buiten Nederland, dan is hij op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet LB 1964 niet aan de loonbelasting onderworpen indien het loon is onderworpen aan een belasting naar het inkomen die door een andere verdragsmogendheid wordt geheven en indien het heffingsrecht over dat loon niet aan Nederland is toegewezen. De overige in het buitenland wonende werknemers vallen op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Wet LB 1964 voor hun deels in Nederland uitgeoefende dienstbetrekking wel onder de loonbelasting, tenzij het loon feitelijk is onderworpen aan een belasting naar het inkomen die door een andere verdragsstaat wordt geheven.

Deze bepalingen hebben vooral betrekking op situaties waarbij Nederland op grond van belastingverdragen het heffingsrecht heeft. Daarnaast zijn de bepalingen zodanig geredigeerd dat ze een heffingsvacuüm voorkomen, doordat Nederland alle inkomsten in de heffing betreft, tenzij aannemelijk is dat er in het buitenland geheven wordt. Voor de werknemersverzekeringen geldt een enigszins afwijkende regeling. In beginsel geldt het in paragraaf 7.2.1 behandelde uitgangspunt dat een werknemer verzekerd is in zijn werkland. Een buiten Nederland wonende werknemer die in Nederland werkzaam is, is derhalve in beginsel sociaal verzekerd in Nederland. Het maakt hierbij in beginsel niet uit of de werkgever al dan niet in Nederland gevestigd is. Echter, er geldt op grond van artikel 3, vierde lid, van de ZW juncto artikel 14 van het BUB WNV 1990 een algemene uitzonderingsbepaling voor in het buitenland wonende personen die door een buitenlandse werkgever voor maximaal zes maanden naar Nederland worden uitgezonden. Indien bij aanvang van deze tewerkstelling de verwachting bestaat dat de uitzending niet langer gaat duren dan zes maanden, dan is de betreffende persoon niet aan de werknemersverzekeringen onderworpen.

Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de AOW is een persoon die niet in Nederland woont, maar in verband met in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen, verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen.<sup>21</sup> Bovenstaande is schematisch weergegeven in paragraaf 7.2.3.

21. Zie J.J.G. Sijstermans, 'Premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006', *Fed fiscale studiereserie nr. 34* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 253. Bij een korte onderbreking van deze werkzaamheden als gevolg van de in art. 6 lid 1 BUB 1999 opgenomen oorzaken, wordt de verzekeringplicht verlengd gedurende een periode dat de niet-inwoner niet in staat is de in Nederland arbeid te verrichten. Hoewel het begrip tijdelijk niet nader is ingevuld, wordt ervan uitgegaan dat een periode van ziekte of werkloosheid van maximaal 1 jaar als tijdelijk wordt gezien. In het buitenland wonende personen die in fictieve dienstbetrekking in Nederland werkzaam zijn, vallen niet onder deze uitbreiding van de personenkring voor de volksverzekeringen.

**7.2.3 Schematisch overzicht toewijzingsregels nationale bepalingen**

In deze paragraaf volsta ik – gezien het relatief geringe belang – met een schematisch overzicht van de uitbreidingen en beperkingen van het subject van heffing in grensoverschrijdende situaties. Voor de loonbelasting zijn deze bepalingen opgenomen in artikel 2 van de Wet LB 1964. Voor de werknemersverzekeringen respectievelijk de volksverzekeringen zijn deze bepalingen opgenomen in het BUB WNV 1990 respectievelijk het BUB 1999. De betreffende bepalingen zijn in het overzicht opgenomen. Voor de volledigheid zijn in het schematisch overzicht ook de in paragrafen 7.2.1 en 7.2.2 behandelde gevallen opgenomen.

	LB	WNV	WV
<b>wonen in NL, werken in buitenland voor</b>	NL werkgever	onderworpen, mits werkgever in Nederland gevestigd en niet in buitenland sociaal verzekerd (art. 3 lid 2 WW)	onderworpen (art. 12 BUB 1999)
	buitenlandse werkgever	niet onderworpen (art. 3 lid 2 WW)	onderworpen, tenzij aangesloten periode van ten minste 3 maanden uitlopend in buitenland arbeid verrichten (art. 12 BUB 1999).
<b>wonen buiten NL, werken in NL voor</b>	NL werkgever	onderworpen, tenzij art. 2 lid 3-5 Wet LB 1964	onderworpen indien werkzaam in aan loonbelasting onderworpen arbeidsrelatie (art. 6 lid 1 onderdeel b AOW)
	buitenlandse werkgever	niet onderworpen, tenzij (fictieve) vaste inrichting in NL of aangemeld bij Belastingdienst	onderworpen indien arbeidsrelatie aan loonbelasting onderworpen (art. 6 lid 1 onderdeel b AOW)
commissaris, bestuurder van NL vennootschap <sup>1</sup>	onderworpen	niet onderworpen (art. 3 lid 1 en art. 6 lid 1 onderdeel d WW)	onderworpen (art. 6 lid 1 onderdeel b AOW)

<b>zeevarenden wonend aan boord van zeeschip</b>	in dienst bij een in NL gevestigde werkgever	onderworpen (art. 2 lid 3 Wet LB 1964)	onderworpen (art. 2 BUB WNV 1990)	art. 6a AOW
	in dienst bij een buitenlandse werkgever	niet onderworpen (art. 2 lid 3 Wet LB 1964)	niet onderworpen indien tijdelijk in NL werkzaam (art. 12 BUB WNV 1990)	
<b>internationaal vervoer</b>	wonen in NL en in dienst bij een NL werkgever	onderworpen	onderworpen indien hoofdzakelijk in NL arbeid verrichten of als werkzaam voor NL vaste inrichting van werkgever, tenzij sociaal verzekerd in buitenland (art. 3 en 4 BUB WNV 1990)	onderworpen indien hoofdzakelijk in NL arbeid verrichten of werkzaam voor NL vaste inrichting van werkgever (art. 17 BUB 1999)
	wonen buitenland en in dienst bij een buitenlandse werkgever	niet onderworpen, mits nagenoeg geheel buiten NL uitgeoefende dienstbetrekking en loon niet ter heffing aan NL is toegewezen (art. 2 lid 3 en 4 Wet LB 1964)	onderworpen, tenzij werkzaam voor vaste inrichting in buitenland dan wel hoofdzakelijk werkzaam is in woonland (art. 10 en 11 BUB WNV 1990)	niet onderworpen mits hoofdzakelijk in buitenland arbeid verrichten of werkzaam voor NL vaste inrichting van werkgever (art. 4 BUB 1999)
<b>werkzaamheden voor overheid in buitenland</b>	NL diplomatieke dienst in buitenland	onderworpen (2.2 Wet IB 2001 en art. 2 lid 3 Wet LB 1964)	onderworpen, mits geen andere werkzaamheden in buitenland en niet aldaar sociaal verzekerd (art. 4a BUB WNV 1990)	onderworpen, mits geen andere werkzaamheden in buitenland en niet aldaar sociaal verzekerd (art. 2 lid 1 BUB 1999)

	LB	WNV	WV
buitenlandse diploma- tische dienst in NL <sup>22</sup>	niet onderworpen (art. 33-35 Uitv. Reg AWR)	niet onderworpen (art. 6 BUB WNV 1990)	niet onderworpen (art. 13 BUB 1999)
overige NL ambtenaren werkzaam in het buiten- land	Onderworpen, tenzij art. 2 lid 3-5 Wet LB 1964	onderworpen, tenzij ten tijde van aanwerving niet woonachtig in NL en er in het buitenland niet anderszins arbeid wordt verricht (art. 4b BUB WNV 1990)	onderworpen, tenzij ten tijde van aanwerving niet woonachtig in NL en er in het buitenland niet an- derszins arbeid wordt ver- richt (art. 3 BUB 1999)
<b>buitenlandse artiesten en beroepssporters</b>			
	niet onderworpen mits woonachtig is een ver- dragsland e.d. (art. 5a Wet LB (1964)	niet onderworpen voor arbeid korte duur die aan loonbelasting onderworpen is (art. 13 lid 1 BUB WNV 1990)	niet onderworpen voor arbeid korte duur die aan loonbelasting onderwor- pen is (art. 19 BUB 1999)

<sup>1</sup> De nationale regels bevatten geen specifieke regeling met betrekking tot buitenlandse bestuurders en commissarissen. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een buitenlandse commissaris via art. 6 AOW als werknemer wordt aangemerkt. <sup>22</sup> Een commissaris is geen werknemer voor de werknemersverzekeringen (zie hfdst. 3, par. 3.2.3.6).

<sup>2</sup> In het BUB WNV 1990 is een uitbreidende en beperkende bepaling opgenomen voor zeevarenden.

<sup>22</sup> Een vergelijkbare regeling is getroffen voor werknemers van volkenrechtelijke organisaties in Nederland (art. 7 BUB WNV 1990 en art. 14 BUB 1999) en voor de gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen of Aruba en zijn ambtenaren (art. 8 BUB VMW 1990 en art. 15 BUB 1999).

<sup>23</sup> Hof Den Bosch 21 december 1998, nr. 94/0498, V-N 1999/23-18.

In paragraaf 7.5 onderzoek ik of bovengenoemde verschillen – rekening houdend met de toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag respectievelijk EU Vo. 883/2004 – kunnen worden geëlimineerd.

### 7.3 Internationaal belastingrecht

De belangrijkste doelstelling van het internationaal belastingrecht is het voorkomen van internationale *juridische* dubbele heffing. Onder internationaal juridische dubbele belasting wordt verstaan dat één subject ten aanzien van een bepaald inkomensbestanddeel door vergelijkbare belastingheffing van twee staten wordt getroffen.<sup>24</sup> Naast het feit dat bilaterale belastingverdragen juridisch dubbele belastingheffing willen voorkomen, is kenmerkend voor een belastingverdrag dat het geen belastingplicht kan creëren. Als de nationale wet geen heffingsmogelijkheid biedt, dan kan het verdrag daar geen verandering in brengen. Als een verdragsluitende staat zijn heffingsrecht niet ten volle benut, kan dit er – zonder nationale bepaling – niet toe leiden dat de andere verdragsluitende staat alsnog (deels) tot heffing over gaat. Sommige staten, waaronder Frankrijk, hebben echter hun nationale wet zodanig vormgegeven dat als ze op basis van een belastingverdrag heffingsbevoegd zijn, er ook een nationale heffingsbevoegdheid ontstaat. Als zodanig wordt een toegewezen heffingsbevoegdheid altijd ten volle benut.

Omdat de door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen in veruit de meeste gevallen zijn gebaseerd op het OESO-modelverdrag, volsta ik in deze paragraaf met een analyse of de loonsomheffing verenigbaar is met het OESO-modelverdrag. Vervolgens analyseer ik in paragraaf 7.3.1.1 wat de reikwijdte van het OESO-modelverdrag is. Naast de personele reikwijdte wordt geanalyseerd welke belastingen onder dit modelverdrag vallen en in hoeverre het modelverdrag opening biedt voor vervanging van de huidige belastingen door nieuwe belastingen. In paragraaf 7.3.1.2 worden de toewijzingsregels voor arbeidsinkomen uit het OESO-modelverdrag behandeld.

#### 7.3.1 Verdragssituaties

In Nederland wonende belastingplichtigen kunnen, afhankelijk van de feitelijke situatie, via verschillende maatregelen voorkoming van dubbele belasting krijgen. In veruit de meeste gevallen kan een beroep worden gedaan op een bilateraal belastingverdrag. De door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen zijn in de regel gebaseerd op het OESO-modelverdrag. Artikel 2 van het OESO-modelverdrag bepaalt de materiële reikwijdte van het modelverdrag. In paragraaf 7.3.1.1 onderzoek ik of de loonsomheffing – als vervanging van de

24. Zie P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p.69-70 voor een uitgebreidere uiteenzetting over het verschil tussen economische en juridische dubbele heffing.

loonbelasting – zonder nadere bepalingen binnen de materiële reikwijdte van het modelverdrag valt. Vervolgens worden in paragraaf 7.3.1.2 de voor werknemers relevante toewijzingsregels van de artikelen 15 tot en met 20 van het OESO-modelverdrag geanalyseerd.<sup>25</sup> Ook besteed ik in die paragraaf aandacht aan de relatie met artikel 21 van het OESO-modelverdrag.

#### 7.3.1.1 Reikwijdte OESO-modelverdrag

In artikel 2 van het OESO-modelverdrag is bepaald dat het verdrag van toepassing is op belastingen naar het inkomen. Als belastingen naar inkomen worden beschouwd alle belastingen die worden geheven naar het gehele inkomen of naar bestanddelen van het inkomen. Hieronder worden op grond van artikel 2, tweede lid, van het OESO-modelverdrag ook begrepen belastingen naar het bedrag van de door ondernemingen betaalde lonen of salarissen. Hierbij is het niet relevant op welke wijze de belasting wordt geheven. Uit het OESO-commentaar kan worden opgemaakt dat het niet van belang is op welke wijze de belasting wordt geheven, het is vooral van belang van wie de heffing wordt geheven.<sup>26</sup> In hetzelfde commentaar wordt echter uitdrukkelijk opgemerkt dat socialezekerheidsbijdragen, of elke andere bijdrage die wordt betaald, waarbij een directe relatie bestaat tussen de heffing en de individuele te ontvangen voordelen, niet worden aangemerkt als belasting. Deze visie is in de Nederlandse jurisprudentie bevestigd.<sup>27</sup> Zo hebben Hof Amsterdam en Hof 's-Gravenhage geoordeeld dat de omstandigheid dat in Nederland de premies volksverzekeringen tezamen met de inkomstenbelasting worden geheven, deze premieheffing juridische gezien nog niet tot belasting maken, zodat de berekening van de voorkoming ter vermijding van dubbele belasting uitsluitend moet worden toegepast op het bedrag aan loon- en/of inkomstenbelasting.<sup>28</sup> Tot slot wordt in de desbetreffende paragraaf van het OESO-commentaar opgemerkt dat onder de definitie van 'belasting naar inkomen' ook worden verstaan belastingen op het totaalbedrag aan lonen en salarissen betaald door ondernemingen. Hiermee wordt bedoeld op loonsombelastingen, zoals de Duitse Lohnsummensteuer en de Franse taxe sur les salaires. Uit deze toelichting kan worden geconcludeerd dat ook de loonsomheffing – geheven ten laste van de werkgever en/of werknemer – onder het bereik van de bilaterale belastingverdragen kan vallen, indien in artikel 2 van deze bilaterale

25. Art. 20 OSEO-modelverdrag is een artikel voor studenten die uitsluitend voor hun studie in het werkland verblijven en in verband daarmee een toelage krijgen. Gezien de aard van deze bepaling blijft deze hier verder onbesproken.

26. OESO-commentaar, art. 2, par. 2, punt 3.

27. Hof Den Haag 31 maart 1995, nr. 93/2273, V-N 1995/1.2; Hof Amsterdam 4 augustus 1993, nr. 92/3667, V-N 1994, p. 695. In beide zaken werd geoordeeld dat de volksverzekeringen niet onder het bereik van het belastingverdrag vielen.

28. Hof Amsterdam 4 augustus 1994, nr. 92/3667, V-N 1994, p. 695; Hof 's-Gravenhage 31 maart 1995, nr. 93/2273, V-N 1995, p. 1597.



verdagen de passage 'belastingen naar het bedrag van de door ondernemingen betaalde lonen of salarissen' is opgenomen. In veruit de meeste belastingverdragen die Nederland gesloten heeft is deze passage opgenomen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 1997 is opgemerkt dat de eindheffing – als species van het genus loonbelasting – is aan te merken als een heffing ter zake van inkomsten uit niet-zelfstandige arbeid waarop artikel 15 van het OESO-modelverdrag van toepassing is.<sup>29</sup> (Pseudo-) eindheffingsbestanddelen worden daarom in de heffing betrokken indien het verdrag het heffingsrecht over die loonbestanddelen aan Nederland toewijst. Woont de werknemer in het buitenland en wordt hij daar voor het in Nederland belastbare loon in de heffing betrokken, dan zal de van de werkgever geheven eindheffing niet met de in het woonland door de werknemer verschuldigde belasting verrekend kunnen worden c.q. wordt het eindheffingsloon niet vrijgesteld.<sup>30</sup> Eindheffing kan in verdragsituaties dus slechts in het buitenland worden verrekend dan wel wordt in het buitenland vrijgesteld indien de eindheffingsbestanddelen in het buitenland bij de werkgever in een heffing worden betrokken die met de Nederlandse loonbelasting (eindheffing) vergelijkbaar is. Deze situatie zal zich niet vaak voordoen. Anderzijds zal het eindheffingsbestanddeel alleen economisch dubbel belast worden indien het woonland van de werknemer het eindheffingsbestanddeel tot het belastbare inkomen van de werknemer rekent. Ook deze situatie zal zich naar verwachting niet vaak voordoen aangezien de werknemer het in de jaaropgaaf verantwoorde brutoloon in aanmerking zal nemen, waardoor ten aanzien van de eindheffingsbestanddelen effectief gezien niet vaak dubbele heffing op zal treden in grensoverschrijdende situaties. Met de loonsomheffing zal dit niet veranderen, omdat het systeem van heffen niet wezenlijk wijzigt (zie par. 7.2). Voor de werkgeversloonsomheffing geldt derhalve dat deze effectief gezien in Nederland belastbaar is indien het heffingsrecht op grond van artikel 15 van het OESO-modelverdrag aan Nederland is toegewezen. De betreffende werkgever zal slechts in het andere verdragsland voorkoming ter vermijding van dubbele belasting kunnen claimen indien (en voor zover) dat andere verdragsland ook een met de werkgeversloonsomheffing (eindheffing) vergelijkbare heffing kent. Dit zal veelal niet het geval zijn, zodat de werkgeversloonsomheffing feitelijk aangemerkt zou kunnen worden als een bronheffing over de desbetreffende eindheffingsbestanddelen.

In artikel 2, derde lid, van het OESO-modelverdrag worden de thans bestaande belastingen waarop de overeenkomst van toepassing is, waaronder de inkomstenbelasting en loonbelasting, opgesomd. Uit het OESO-commentaar, artikel 2, paragraaf 3, punt 6 blijkt dat in het bilaterale verdrag in beginsel een uitputtende opsomming van de in de contractsluitende staten geheven

29. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 3, p. 29.*

30. *Kamerstukken II 1996/97, 25 051, nr. 5, p. 27.*

belastingen is opgenomen. In de door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen zijn zowel de inkomstenbelasting als de loonbelasting opgenomen.

Op grond van artikel 2, vierde lid, van het OESO-modelverdrag geldt dat het belastingverdrag ook van toepassing is op alle gelijke, of in wezen soortgelijke, belastingen die na de datum van ondertekening van het bilaterale belastingverdrag naast of in de plaats van de bestaande belastingen worden ingevoerd. Uit de jurisprudentie en de literatuur valt niet precies af te leiden wanneer er sprake is van gelijke of in wezen soortgelijke belastingen. Uit de opmerking van het Ministerie van Financiën dat de invoering van de vermogensrendementsheffing onder de door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen niet als vermogensbelasting, maar als inkomstenbelasting wordt aangemerkt, lijkt te kunnen worden afgeleid dat deze bepaling ruim moet worden opgevat.<sup>31</sup>

Nederland heeft – voor zover het de reikwijdte van dit onderzoek betreft – geen kanttekeningen geplaatst bij artikel 2 van het OESO-modelverdrag. In zoverre kan ervan uit worden gegaan dat de interpretatie van de bepalingen in de bilaterale belastingverdragen conform het OESO-modelverdrag en commentaar moeten plaatsvinden, tenzij in het desbetreffende bilaterale verdrag tekstueel dan wel in de officiële toelichting bij dat verdrag anderszins is bepaald. Bilaterale belastingverdragen van belangrijke handelspartners zoals Duitsland, België, De Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Japan en China hebben elk een bepaling vergelijkbaar met artikel 2, vierde lid, van het OESO-modelverdrag, zodat ten aanzien van die landen in elk geval de loonbelasting zonder nadere bepalingen vervangen kan worden door de loon-somheffing (althans voor zover deze betrekking heeft op de belastingheffing).

#### 7.3.1.2 Toewijzingsregels OESO-modelverdrag

De toewijzingsregels voor niet-zelfstandig arbeidsinkomen zijn geregeld in de artikelen 15 tot en met 20 van het OESO-modelverdrag.<sup>32</sup> Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat deze toewijzingsregels een gesloten systeem vormen, waarbij artikel 15 de hoofdregel en tevens het restartikel is.<sup>33</sup> Voor inkomsten die niet (direct) voortvloeien uit een arbeidsrelatie – zoals lijfrentes die niet als pensioen zijn aan te merken en AOW uitkeringen – geldt dat deze onder artikel 21 van het OESO-modelverdrag vallen. Dit 'echte' saldoartikel is met name van toepassing voor de oneigenlijke dienstbetrekkingen van artikel 34 van de Wet LB 1964.

Op grond van artikel 15, eerste lid, van het OESO-modelverdrag zijn lonen en andere soortgelijke beloningen slechts belast in het woonland, tenzij de

31. In het persbericht Ministerie van Financiën van 4 april 2002, nr. 2002/85, V-N 2002/19.11 is opgemerkt dat de vermogensrendementsheffing niet als vermogensbelasting maar als inkomstenbelasting moet worden aangemerkt.

32. Art. 20 OESO-modelverdrag is een artikel voor studenten die uitsluitend voor hun studie in het werkland verblijven en in verband daarmee een toelage krijgen. Gezien de aard van deze bepaling blijft deze hier verder onbesproken.

33. HR 3 mei 2000, nr. 34 653, BNB 2000/328; HR 3 mei 2000, nr. 34 361, BNB 2000/296.

(vroegere) dienstbetrekking daadwerkelijk in de andere staat wordt uitgeoefend.<sup>34</sup> In dat geval mag *de beloning* die betrekking heeft op de in het buitenland uitgeoefende dienstbetrekking aldaar worden belast. Het woonland dient vervolgens voor de ter heffing aan het werkland toegewezen inkomsten vermindering ter voorkoming van dubbele belasting te verlenen. Vervolgens is in artikel 15, tweede lid, van het OESO-modelverdrag een doelmatigheidsbepaling opgenomen voor gevallen waarin voor relatief korte duur (minder dan 183 dagen) werkzaamheden in het werkland worden verricht en de voordelen en kosten van die werkzaamheden niet ten laste van *een werkgever* in het werkland komen.

Omdat het begrip 'dienstbetrekking' niet in het OESO-modelverdrag is gedefinieerd, dient op grond van artikel 3, derde lid, van het OESO-modelverdrag voor de invulling van het begrip terug gevallen te worden op de nationale wetgeving. Naast de echte dienstbetrekking vallen hier op grond van de Wet LB 1964 ook de fictieve dienstbetrekkingen onder (zie hfdst. 3, par. 3.2). Zoals hiervoor al is opgemerkt vallen de oneigenlijke dienstbetrekkingen van artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 11 van het Uitv.besl. LB 2001 niet onder het bereik van artikel 15 van het OESO-modelverdrag, maar – voor zover ze ook niet onder de andere arbeidsartikelen kunnen worden gebracht – onder het saldoartikel (art. 21 OESO-modelverdrag).<sup>35</sup> Voor de loonsomheffing zal dan gelden dat alle arbeidsrelaties – met uitzondering van de arbeidsrelatie van de ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 – als dienstbetrekking in de zin van het OESO-modelverdrag kwalificeren (zie hfdst. 3, par. 3.5).

Ook het begrip 'lonen en andersoortige beloningen' is niet in het OESO-modelverdrag gedefinieerd, zodat ook voor de invulling van dat begrip via artikel 3, derde lid, van het OESO-modelverdrag moet worden teruggevallen op de nationale wet.

Het loon zoals dat voor de Wet LB 1964 geldt valt daarmee onder artikel 15 van het OESO-modelverdrag (dan wel een van de hierna te bespreken *lex specialis*). Voor de loonsomheffing zal dan gelden dat onder loon in de zin van het OESO-modelverdrag wordt verstaan het loon dat tot de grondslag van de werknemers- en werkgeversloonsomheffing wordt gerekend (zie hfdst. 4, par. 4.4).

Ook het begrip '*werkgever*' is niet in het modelverdrag gedefinieerd, zodat hier ook moet worden teruggevallen op de nationale wetgeving. Tot 1 januari 2004 ging Nederland uit van een formeel werkgeversbegrip in het kader van dit artikel van het modelverdrag, waarbij alleen in misbruik situaties werd aangesloten bij een materiële benadering.<sup>36</sup> Als gevolg van jurisprudentie is sinds 2004 ook een materiële benadering gevolgd in grensoverschrijdende uitzendingsituaties.<sup>37</sup> De Hoge Raad heeft op 1 december 2006 een nadere

34. HR 5 januari 1977, nr. 18 044, *BNB* 1977/30.

35. P. Kavelaars, 'Arbeidsinkomsten en verdragstoepassing', *TFO* 2005/56.

36. Dit conform het OESO-commentaar bij art. 15, punt 8.

37. HR 28 februari 2003, nr. 37 224, *BNB* 2004/138.

invulling gegeven aan het begrip ‘werkgever’ bij grensoverschrijdende uitzendingen, waarbij is aangesloten bij de materiële benadering.<sup>38</sup> De Hoge Raad heeft geoordeeld dat doorslaggevend is wie bevoegd is instructies te geven en niet met wie de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst is gesloten. Verder is van belang voor rekening en risico van welke partij de werkzaamheden van de uitgezonden werknemer komen. Vervolgens is in beleid vastgelegd dat deze materiële benadering als leidraad moet gelden in alle situaties waarin werknemers tijdelijk grensoverschrijdende werkzaamheden verrichten.<sup>39</sup> De kwalificatie als werkgever onder het verdrag leidt er nog niet toe dat er ook een inhoudingsplichtige in de zin van de Wet LB 1964 te onderkennen is. Hiervoor zijn de bepalingen van hoofdstuk I van de Wet LB 1964 doorslaggevend. Voor de loonsomheffing zal dit onderscheid niet meer bestaan, omdat daar voor alle arbeidsrelaties een materiële benadering wordt gehanteerd (zie hfdst. 3, par. 3.5.6). Deze materiële benadering sluit overigens aan bij het OESO-commentaar, zoals dat per 22 juli 2010 geldt.<sup>40</sup> In dat commentaar wordt in eerste instantie aangesloten bij de toets of de werkzaamheden die door de ‘werknemer’ worden verricht, een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering vormen (aard van de werkzaamheden). In dit verband is voornamelijk van belang welke onderneming de verantwoordelijkheid of de risico’s voor de resultaten van de werkzaamheden van het individu draagt. Daarnaast wordt nog een aantal additionele factoren gegeven die van belang zijn indien uit de interpretatie van de aard van de werkzaamheden een andere werkgever dan de formele werkgever volgt. In dat geval zijn onder andere van belang wie de bevoegdheid heeft om het individu instructies te geven over de wijze waarop de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, wie toezicht houdt op en verantwoordelijk is voor de locatie waar de werkzaamheden worden verricht, of het honorarium rechtstreeks door de formele werkgever naar de andere onderneming wordt doorbelast, wie het recht heeft om disciplinaire sancties met betrekking tot het werk aan het individu op te leggen en wie de vakantie en het werkschema van het individu bepaald.<sup>41</sup>

Vervolgens is in artikel 15, derde lid, van het OESO-modelverdrag een aparte regeling opgenomen voor personen die hun dienstbetrekking uitoefenen aan boord van een schip of luchtvaartuig dat in het internationale verkeer wordt geëxploiteerd. De beloning van deze personen is slechts in het woonland belastbaar. Deze bepaling komt overeen met de in paragraaf 7.3.1.2 beschreven bijzondere bepaling voor zeelieden en personen werkzaam in het internationale vervoer.

Op grond van artikel 16 van het OESO-modelverdrag zijn directeursbeloningen en andere beloningen verkregen in de hoedanigheid van lid, van de

38. HR 1 december 2006, nrs. 38 850, 39 950, 39 710, 39 711, 39 535 en 40 088, *BNB* 2007/75-79.

39. Besluit Staatssecretaris van Financiën van 12 januari 2010, nr. DGB2010/267M, *BNB* 2010/110.

40. *The 2010 update to the model tax convention*, 22 juli 2010, OECD, par. 8.12-8.15.

41. *The 2010 update to the model tax convention*, 22 juli 2010, OECD, par. 8.14.

raad van beheer, van bestuurder of van commissaris van een lichaam slechts belastbaar in de staat waarin dat lichaam is gevestigd, ongeacht waar de feitelijke werkzaamheden worden uitgeoefend. Indien een belastingplichtige naast zijn functie van bestuurder ook nog de status van werknemer heeft, worden alleen de inkomsten (uit tegenwoordige en vroegere arbeidsrelatie) die worden genoten in de hoedanigheid van bestuurder, onder artikel 16 van het OESO-modelverdrag toegewezen.<sup>42</sup> Het begrip 'bestuurder' is niet in het OESO-modelverdrag gedefinieerd, zodat ook dit begrip vanuit de nationale wet wordt ingevuld. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat voor de beoordeling of een belastingplichtige als bestuurder kwalificeert, aangesloten dient te worden bij de civielrechtelijke regelgeving (art. 2:129 en 2:239 BW). Hierbij geldt wel dat de feitelijke werkzaamheden in overeenstemming dienen te zijn met de formele bepalingen (zie hfdst. 3, par. 3.2.3.6 en 3.3.2).<sup>43</sup>

Artikel 17 van het OESO-modelverdrag bevat een aparte toewijzingsbepaling voor artiesten en sportbeoefenaren. Een begrip dat wordt ingevuld conform de nationale wettelijke bepalingen, omdat een nadere invulling in het OESO-modelverdrag ontbreekt. Er is daarom sprake van een 'artiest' of 'beroepssporter' in de zin van het modelverdrag, indien voldaan is aan de omschrijving van artikel 5a van de Wet LB 1964. Op grond van artikel 17 van het OESO-modelverdrag mogen voordelen of inkomsten die worden verkregen door een artiest of sportbeoefenaar uit zijn persoonlijke werkzaamheden als zodanig in het werkland worden belast.<sup>44</sup> De verdragrechtelijke bepaling is ruimer dan de subjectafbakening die Nederland hanteert. Voor buitenlandse artiesten en beroepssporters geldt dat Nederland eenzijdig heffingsrecht prijs geeft (art. 5a Wet LB 1964 respectievelijk art. 13 BUB WNV 1990 en art. 19 BUB 1999).

In artikel 18 van het OESO-modelverdrag is bepaald dat pensioenen en andere soortgelijke beloningen slechts belastbaar zijn in het woonland. Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat Nederland het heffingsrecht over voordelen uit niet-reguliere afwikkeling van pensioen alleen kan effectueren, indien het belastingverdrag een specifieke bepaling heeft die een dergelijke bronstaatheffing mogelijk maakt.<sup>45</sup> Sinds het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw vaart Nederland ten aanzien van het pensioenartikel een van artikel 18 van het OESO-modelverdrag afwijkende koers, op grond waarvan in ongewenste situaties een bronheffing voor Nederland wordt voorbehouden. In de meer recente bilaterale belastingverdragen die Nederland sluit, wordt dan ook een voorbehoud op de hoofdregel opgenomen. Indien pensioenen en soortgelijke beloningen geen periodiek karakter hebben, houdt Nederland zich het recht voor de uitkering (en) alsnog te belasten. Een voorbeeld daarvan is artikel 18, tweede lid, van het

42. HR 9 mei 1962, nr. 14 785, *BNB* 1962/187.

43. HR 22 december 1999, nr. 35 024, *BNB* 2000/94.

44. In lid 2 is bepaald dat het werkland ook heffingsbevoegd is indien dergelijke voordelen of inkomsten aan een ander dan de artiest of sportbeoefenaar toekomen. Hierbij kan gedacht worden aan bijv. de ontvangen managementfee en bemiddelingsvergoeding.

45. HR 23 januari 2004, nr. 37 978, *BNB* 2004/132; HR 32 januari 2003, nr. 38 098, *BNB* 2004/133.

Verdrag Nederland-België 2001. Bij de objectafbakening voor de loonsomheffing zijn geen wijzigingen aangebracht in het systeem van hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 (zie hfdst. 4). De toewijzingsregels van artikel 18 van het OESO-modelverdrag werken daarmee voor de loonsomheffing op gelijke wijze als in de huidige situatie het geval is.

Artikel 19 van het OESO-modelverdrag bevat een regeling voor publiek-rechtelijke werknemers. Op grond van deze bepaling wordt de belastingheffing ten aanzien van deze werknemers toegewezen aan de overheidsstaat, ongeacht het woonland en ongeacht het werkland.<sup>46</sup> Hierbij is het niet relevant of het inkomsten uit tegenwoordige of vroegere dienstbetrekking (inclusief pensioen) betreft. Er wordt echter een uitzondering gemaakt op bovengenoemde regel dat de overheidsstaat mag heffen indien de ambtenaar onderdaan is van het woonland of de ambtenaar voor aanvang van zijn werkzaamheden al woonachtig was in het woonland in welk geval het woonland heffingsbevoegd is. Daarnaast is voor beide gevallen vereist dat de werkzaamheden ook in het woonland worden verricht. Op grond van deze bepaling – samen met artikel 27 van het OESO-modelverdrag – worden diplomaten enzovoort niet belast in de staat waar ze werkzaam zijn. Onderhavige artikel is vergelijkbaar met de in paragraaf 7.4.2 beschreven regeling in het nationale recht.<sup>47</sup>

Bovenstaande kan schematisch als volgt worden weergegeven:

<b>Arbeidsrelatie</b>	<b>Heffingsrecht</b>	<b>Conditie</b>
arbeidsinkomen (hoofdregeel)	woonland	tenzij werkzaamheden feitelijk in werkland verricht
arbeidsinkomen (doelmatigheidsbepaling)	woonland	indien < 183 dagen in werkland en salariskosten komen niet ten laste van werkgever in werkland
zeevarenden	woonland	
bestuurder/ commissaris	vestigingsplaats vennootschap	ongeacht plaats feitelijke werkzaamheden
artiesten/sporters	werkland	
pensioen e.d.	woonland	tenzij voorbehoud voor oneigenlijke afwikkeling, dan bronland
ambtenaren	overheidsstaat	
restartikel	woonland	

46. Op grond van art. 19 lid 3 OESO-modelverdrag vallen inkomsten die worden genoten in verband met werkzaamheden verricht voor een op winst gerichte overheidsonderneming niet onder art. 19 OESO-modelverdrag, zodat daarvoor de regulier bepalingen voor arbeidsinkomsten van toepassing zijn.

47. Art. 20 OESO-modelverdrag bevat een afzonderlijke bepaling voor studenten die in het kader van hun studie tijdelijk in het buitenland blijven. Gezien het beperkte belang voor dit onderzoek blijft die bepaling hier verder onbesproken.

### 7.3.2 Niet-verdragssituaties

Indien de belastingplichtige grensoverschrijdende arbeidsinkomsten heeft, terwijl er geen bilateraal belastingverdrag van toepassing is, moet worden teruggevallen op de nationale wetgeving. Een inwoner van Nederland kan in dat geval in beginsel een beroep doen op het BvdB 2001 teneinde een tegemoetkoming te verkrijgen voor over dat buitenlandse inkomen aldaar geheven belasting en niet anderszins recht heeft op een voorkoming ter vermijding van dubbele belasting.<sup>48</sup> De bepalingen voor arbeidsinkomsten zijn neergelegd in de artikelen 9 tot en met 14 van het BvdB 2001. Artikel 9 van het BvdB 2001 definieert wat onder buitenlands inkomen uit werk en woning wordt verstaan. In de artikelen 10 tot en met 14 van het BvdB 2001 worden voorschriften gegeven over de wijze waarop de door Nederland te verlenen voorkoming ter vermijding van dubbele belasting wordt berekend. Deze laatste bepalingen blijven hier verder onbesproken.

In deze paragraaf analyseer ik op welke wijze een inwoner van Nederland met buitenlandse arbeidsinkomsten op basis van het BvdB 2001 in de heffing wordt betrokken.

#### 7.3.2.1 Reikwijdte van het BvdB 2001

Hiervoor is opgemerkt dat een binnenlands belastingplichtige onder voorwaarden een beroep kan doen op het BvdB 2001 ingeval er in zijn situatie geen bilateraal belastingverdrag van toepassing is. Een beroep op het BvdB 2001 is slechts mogelijk indien er daadwerkelijk sprake is van dubbele belastingheffing, er niet op een andere wijze aan die dubbele belastingheffing tegemoet wordt gekomen en de buitenlandse heffing vergelijkbaar is met de Nederlandse heffing. Het besluit is op grond van artikel 1, onderdeel b, van het BvdB 2001 ook van toepassing op de loonbelasting. Echter, anders dan het OESO-modelverdrag bevat het BvdB 2001 geen bepaling op grond waarvan een heffing die de in artikel 1 opgesomde heffingen vervangt automatisch onder het besluit valt. Daarom zal artikel 1, onderdeel b, van het BvdB 2001 aangepast moeten worden in die zin dat het deel van de loonsomheffing dat niet op de financiering van de sociale verzekeringen betrekking heeft, onder de reikwijdte van het besluit valt. Aangezien het BvdB 2001 een eenzijdige regeling is, kan de wetgever deze regeling aan de loonsomheffing aanpassen, zonder dat daarvoor onderhandelingen met andere mogelijkheden voor nodig zijn.

48. Besluit van 21 december 2000, houdende vaststelling van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001, *Stb.* 2001, 642, p. 22.

## 7.3.2.2 Toewijzingsregels BvdB 2001

Artikel 9 van het BvdB 2001 bepaalt dat een inwoner van Nederland een vrijstelling van inkomstenbelasting/loonbelasting krijgt die betrekking heeft op buitenlands inkomen uit werk en woning. Als buitenlands inkomen uit werk en woning wordt – voor zover binnen het kader van dit onderzoek relevant – aangemerkt het belastbare loon in verband met het binnen het gebied van de andere mogendheid in privaats/publiekrechtelijke dienstbetrekking verrichten of verricht hebben van arbeid (art. 9 lid 1 onderdeel b en c BvdB 2001).<sup>49</sup> Op grond van artikel 9, vierde lid, van de BvdB 2001 geldt dat als de arbeid korter dan dertig dagen aaneengesloten binnen het gebied van een andere mogendheid is verricht, het loon alleen geacht wordt te zijn onderworpen aan een belasting naar het inkomen die vanwege die andere mogendheid wordt geheven, indien blijkt dat ter zake hiervan aan die mogendheid daadwerkelijk belasting is betaald. Deze bepaling wijkt af van de toewijzingsregels van artikel 15 van het OESO-modelverdrag (zie par. 7.3.1.2). Bij gebrek aan een definitie in het BvdB 2001 wordt voor de begrippen dienstbetrekking en loon aangesloten bij de inhoud die aan deze begrippen in de loonbelasting respectievelijk de loonsomheffing wordt gegeven.

Artikel 9, zesde lid, van het BvdB 2001 bevat een afzonderlijke regeling voor artiesten en beroepsporters. Voor de inhoud van deze begrippen wordt aangesloten bij artikel 5a van de Wet LB 1964 (zie hfdst. 3, par. 3.3.3). De door hen als gevolg van het persoonlijk verrichten van werkzaamheden binnen het gebied van de andere mogendheid verkregen voordelen en inkomsten worden *niet* tot het buitenlandse inkomen uit werk en woning uit die mogendheid gerekend. Voor hen geldt een afzonderlijke verrekeningsmethode ter vermijding van dubbele belasting (art. 13 BvdB 2001).

Tot slot bevatte artikel 9, achtste lid, van het BvdB 2001 een bepaling voor de dienstbetrekking die is uitgeoefend aan boord van zeeschepen of vliegtuigen in het internationale verkeer dat wordt geëxploiteerd door een onderneming waarvan de werkelijke leiding in Nederland is gevestigd. Deze bepaling kwam overeen met de bepaling uit artikel 15, derde lid, van het OESO-modelverdrag.

Voor de loonbelasting is een specifieke bepaling opgenomen in artikel 30 van het BvdB 2001. Op grond van deze bepaling is een in Nederland wonende werknemer vrijgesteld van de loonbelasting die betrekking heeft op door hem genoten loon waarop artikel 9, eerste lid, onderdeel b (belastbaar loon ter zake van het binnen het gebied van de andere mogendheid in privaatrechtelijke dienstbetrekking verrichten of hebben verricht van arbeid), van toepassing is, en dat is onderworpen aan een belasting naar het inkomen die vanwege de

49. Voor de publiekrechtelijke dienstbetrekking geldt op grond van art. 9 lid 5 BvdB 2001 dat indien loon wordt genoten ter zake van het verrichten van arbeid ten behoeve van een onderneming, op dit loon de reguliere bepaling van de privaatrechtelijke dienstbetrekking van toepassing is.



andere mogelijkheid als in dat artikel bedoeld wordt gegeven. Als gevolg van deze objectvrijstelling kan de werkgever de inhouding van loonbelasting achterwege laten voor zover dit loon betrekking heeft op werkzaamheden die in het buitenland zijn verricht, mits dit inkomen in een andere mogelijkheid aan een vergelijkbare heffing onderworpen is.

In paragraaf 7.5 wordt onderzocht of deze toewijzingsregels vergelijkbaar zijn met de toewijzingsregels van de bilaterale belastingverdragen en het internationale sociaalzekerheidsrecht. Daar wordt eveneens onderzocht in hoeverre deze bepalingen voor de loonsomheffing op elkaar kunnen worden afgestemd. Schematisch kan bovenstaande als volgt worden weergegeven (voor alle situaties geldt dat er sprake is van een inwoner van Nederland):

Arbeidsrelatie	Heffingsrecht	Conditie
(fictieve) (vroegere) dienstbetrekking	werkland	in werkland uitgeoefende dienstbetrekking (vrijstelling)
	werkland	< 30 dagen aaneengesloten in werkland en aldaar daadwerkelijk belast (vrijstelling)
zeevarenden en internationale luchtvaart	werkland	werkelijke leiding onderneming aldaar gevestigd (vrijstelling)
artiesten/sporters	woonland	verrekening daadwerkelijk betaalde buitenlandse belasting

#### 7.4 Internationaal sociaalzekerheidsrecht

Net als bij het nationale sociaalzekerheidsrecht bestaat er ook in het internationale sociaalzekerheidsrecht een relatie tussen de verzekeringsplicht en de plicht om premie te betalen. Indien toewijzing van verzekeringsplicht aan een land heeft plaatsgevonden, geldt deze ook voor de premieplicht.

De internationale sociaalzekerheidsregels binnen de EU worden primair geregeld vanuit de toewijzingsbepalingen van de EU Vo. 883/2004.<sup>50</sup> Deze Verordening vervangt sinds 1 mei 2010 EU Vo. 1408/71 (zie par. 7.4.1).<sup>51</sup> Voor inwoners van de EER, Zwitserland en voor onderdanen van derdenlanden die in de EU wonen, geldt dat tot nadere orde EU Vo. 1407/71 blijft gelden. In verhoudingen met andere landen kunnen daarnaast nog toewijzingsregels

50. Verordening EG nr. 883/2004 van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 (*PbEU* 2004, L 166).

51. EU Vo. 1408/71, 14 juni 1971 (*PbEG* 1971, L 149). Daarnaast is de zogenoemde toepassingsverordening ingevoerd; EU Vo. 574/72, 21 maart 1972 (*PbEG* 1972, L 74).

gelden die zijn opgenomen in bilaterale socialezekerheidsverdragen die Nederland met de desbetreffende landen heeft gesloten.<sup>52</sup> De opzet van deze bilaterale socialezekerheidsverdragen verschilt niet wezenlijk van de systematiek zoals die is opgenomen in de EU Vo. 883/2004.<sup>53</sup> Hierbij dient nog wel de nuancering te worden gemaakt dat de Hoge Raad geoordeeld heeft dat de rechtspraak van het HvJ over de regels van de Verordening niet van overeenkomstige toepassing zijn op de bilaterale socialezekerheidsverdragen.<sup>54</sup> Dit neemt niet weg dat de procedure voor vaststelling aan welk land de premieplicht wordt toegewezen in beide situaties materieel niet verschilt van de toewijzingsregels uit EU Vo. 1408/71. Aangezien de toewijzingsregels van EU Vo. 883/2004 op punten anders is vormgegeven (zie par. 7.4.4), geldt deze vergelijking ten opzichte van die Verordening in mindere mate. Wat betreft de materiële en personele werkingssfeer hebben de bilaterale socialezekerheidsverdragen in de regel dezelfde benadering en opzet als beide Verordeningen. Daarom blijft de analyse van de internationale sociale zekerheid in dit hoofdstuk beperkt tot die van EU Vo. 883/2004, waarbij – voor zover in het kader van dit onderzoek relevant – wordt aangegeven waar deze Verordening afwijkt van haar voorganger; EU Vo. 1408/71 (par. 7.4.5). In paragraaf 7.4.2 besteed ik afzonderlijk aandacht aan EU Vo. 1408/71, omdat deze in het kader van een overgangsregeling nog gedurende maximaal tien jaren naast EU Vo. 883/2004 van kracht blijft en deze Verordening voor alsnog ook nog blijft gelden in EER/Zwitserland verband en voor inwoners van de EU die onderdaan zijn van een derdenland.

Voor de landen die niet onder de werking van de EU Verordening of een bilateraal socialezekerheidsverdrag vallen geldt dat de verzekerings- en premieplicht vanuit Nederlands perspectief gezien wordt bepaald aan de hand van de nationale regelgeving. Hiervoor zijn vooral de bepalingen van het BUB 1990 en BUB WNV 1999 van belang (zie par. 7.2).

#### 7.4.1 EU Vo. 883/2004 en 1408/71

Voor de afbakening van de socialezekerheidspositie in internationaal verband is binnen EU verband de op de artikelen 45 tot en met 48 VwEU gebaseerde EU Vo. 883/2004 van belang.<sup>55</sup> Binnen EER/Zwitserland-verband en voor onderdanen van derdenlanden is EU Vo. 1408/71 van belang. Buiten de EU/EER/

52. Nederland heeft socialezekerheidsverdragen gesloten met Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada (incl. Quebec), Chili, Cyprus (Turks deel), Egypte, Israël, Japan, Kaapverdië, Kroatië, Macedonië, Marokko, Montenegro, Nieuw Zeeland, Servië, Tunesië, Turkije, Uruguay, de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Korea.

53. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 154.

54. HR 17 april 1996, nr. 258, RSV 1996/212.

55. Zie uitgebreider: W.M. Levelt-Overmars, *De uitvoering in Nederland van het gemeenschapsrecht op het gebied van de sociale zekerheid: de uitvoering van het gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde, deel 5*.

Zwitserland dient terug gevallen te worden op bilaterale socialezekerheidsverdragen.

De in dit onderzoek centraal staande EU Vo. 883/2004 (en diens voorganger EU Vo. 1408/71) hebben directe werking. Het HvJ heeft geoordeeld dat de Verordeningen niet van toepassing zijn in zuiver nationale situaties.<sup>56</sup> Alleen voor de bepalingen van Titel II (toewijzingsregels) geldt dat ze uitsluitend van toepassing zijn voor zover in de feitelijke situatie van een persoon grensoverschrijdende elementen bevat. Voor toepassing van de overige bepalingen van de Verordeningen is voldoende dat er in het verleden op enigerlei wijze intracommunautaire activiteiten zijn verricht.<sup>57</sup>

#### 7.4.1.1 Reikwijdte EU Vo. 883/2004 en 1408/71

De belangrijkste doelstelling die aan beide EU Verordeningen ten grondslag ligt is het voorkomen van dubbele verzekeringsplicht, dan wel het voorkomen dat er socialezekerheidsrechten verloren kunnen gaan als gevolg van grensoverschrijdende werkzaamheden of verplaatsing van het woonland. Deze EU Verordeningen hebben betrekking op alle sociale verzekeringen, dus ook de werknemers- en volksverzekeringen. Beide Verordeningen zijn gebaseerd op het beginsel van de *exclusieve werking*, als gevolg waarvan de verzekeringsplicht – en de premieplicht – is toegewezen aan één lidstaat met uitsluiting van elke andere lidstaat (art. 11 lid 1 EU Vo. 883/2004, respectievelijk art. 13 lid 1 EU Vo. 1408/71).<sup>58</sup> Bijlage VII bij EU Vo. 1408/72 bevat overigens een uitzonderingsregeling op grond waarvan wordt afgeweken van de algemene regel dat slechts de wetgeving van één lidstaat van toepassing is.<sup>59</sup> Indien een lidstaat een voorbehoud ten aanzien van de aldaar als zelfstandige verrichte werkzaamheden heeft opgenomen in Bijlage VII, kan er dus dubbele verzekerings/premieplicht ontstaan. Nederland heeft geen voorbehoud in deze bijlage opgenomen. Het HvJ heeft de exclusieve werking van EU Vo. 1408/71 in een aantal arresten bevestigd.<sup>60</sup> De Hoge Raad heeft nadien ook de exclusieve werking voor de premieheffing expliciet bevestigd.<sup>61</sup>

56. HvJ 22 september 1992, nr. C153/91, *Jur.* 1992, p. I-4973 (*Petit*).

57. J.J.G. Sijstermans, 'Premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006', *Fed fiscale studiereserie nr. 34* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2006, p. 151.

58. Zie voor (achtergrond van) exclusieve werking uitgebreider P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het Europees sociaal-verzekeringsrecht*, Deventer: Kluwer 1992, par. 3.4.

59. Voor Nederland valt hier de belangrijke regel onder dat degene die in België zelfstandige is en in Nederland werknemer in beide landen verzekerd is; meer specifiek geldt dit voor de directeur-groootaandeelhouder die in beide landen werkzaam is omdat hij in België als zelfstandige kwalificeert en in Nederland als werknemer. Zie bijv. het arrest HvJ 30 januari 1997, nr. C340/97, *Jur.* 1997, p. I-461 (*De Jaeck*).

60. HvJ 12 juni 1986, nr. 302/84, *Jur.* 1986, p. 1821 (*Ten Holder*); HvJ 10 juli 1986, nr. 60/85, *Jur.* 1986, p. 2365; HvJ EB 3 mei 1990, nr. 2/89, *Jur.* 1990, p. 1755 (*Kits van Heijningen*).

61. HR 12 juni 1991, nr. 24 954, *BNB* 1991/254 c\*.

In zoverre bestaat er een fundamenteel verschil ten opzichte van belastingverdragen, omdat voor het internationale socialezekerheidsrecht de toewijzingsregels op subjectniveau (subjectieve onderworpenheid) zijn geregeld, terwijl in het internationale belastingrecht de toewijzingsregels op objectniveau (bij absolute vrijstellingen), dan wel op tariefniveau (bij evenredige vrijstellingen) zijn geregeld.<sup>62</sup>

Naast de exclusieve werking kennen de EU Verordeningen ook een *sterke werking*. Dit houdt in dat wanneer op grond van de Verordening de verzekeringsplicht is toegewezen aan een land, de nationale regelgeving van dat land effectieve verzekeringsplicht niet mag verhinderen op basis van een woonplaatscriterium. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat de Verordeningen bij inwoners van een lidstaat voorgeeft op de nationale regelgeving.<sup>63</sup>

Als gevolg van de sterke en exclusieve werking dienen de bepalingen van de loonsomheffing – zoals deze in hoofdstuk 3 tot en met 5 zijn geformuleerd – te wijken voor zover er strijdigheid met EU Vo. 883/2004 bestaat. In paragraaf 7.4.5 wordt echter onderzocht op welke wijze de grensoverschrijdende bepalingen voor de subjectafbakening van de loonsomheffing zodanig kan worden vormgegeven, dat deze strijdigheid met deze Verordening wordt voorkomen.

#### 7.4.2 EU Verordening 1408/71 in vogelvlucht

EU Vo. 1408/71 is per 1 mei 2010 vervangen door EU Vo. 883/2004. Als gevolg van het geformuleerde overgangsrecht kunnen onder voorwaarden op die datum bestaande grensoverschrijdende situaties nog gedurende maximaal tien jaar onder de oude Verordening blijven vallen. Daarnaast blijft EU Vo. 1408/71 tot nadere orde nog van toepassing in relatie met EER/Zwitserland en voor inwoners van de EU die onderdaan zijn van derdenlanden. Vandaar dat ik in deze subparagraaf aandacht besteed aan de materiële werkingssfeer van deze Verordening. Ook geef ik in paragraaf 7.4.4.2 een overzicht van de toewijzingsregels van Titel II van EU Vo. 1408/71, waarna ik beoordeel in hoeverre deze van de toewijzingsregels van EU Vo. 883/2004 afwijken.<sup>64</sup> Aangezien deze Verordening uiteindelijk volledig zal worden vervangen door EU Vo. 883/2004, zal bij de vormgeving van de subjectafbakening voor de loonsomheffing in grensoverschrijdende situaties de laatste Verordening doorslaggevend zijn.

62. Voor de loonbelasting vindt internationaal op objectniveau toewijzing van het heffingsrecht plaats.

63. HR 21 februari 2001, nr. 35 151, *BNB* 2001/198 c\*. Zie voor een uitgebreider uiteenzetting over de sterke werking P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het Europees sociaal-verzekeringsrecht*, Deventer: Kluwer 1992, par. 3.5.

64. Zie P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het Europees sociaal-verzekeringsrecht*, Deventer: Kluwer 1992 voor een uitgebreide beschrijving van de EU Vo. 1408/71.

7.4.2.1 *Personele en materiële werkingssfeer EU Vo. 1408/71*

In artikel 2 van de EU Vo. 1408/71 is bepaald dat – voor zover in het kader van dit onderzoek van belang – de Verordening van toepassing is op werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is, of is geweest, en die onderdaan zijn van een van de lidstaten.<sup>65</sup>

In artikel 1, onderdeel a, van de EU Vo. 1408/71 zijn richtlijnen opgenomen om te bepalen of iemand als werknemer in de zin van de Verordening is aan te merken.<sup>66</sup> Hoofdregeel is dat sprake is van werknemerschap voor iedereen die verplicht verzekerd is tegen één of meer gebeurtenissen behorend tot een stelsel van sociale zekerheid dat op alle ingezetenen of tot de beroepsbevolking behorende werknemers van toepassing is.<sup>67</sup> Op grond van deze bepaling is voor Nederland beslissend of iemand volgens de volks-, dan wel de werknemersverzekeringen als werknemer kwalificeert (zie hfdst. 3).<sup>68</sup> Vervolgens kan op grond van Titel II van de EU Vo. 1408/71 de verzekerings- en premieplicht worden toegewezen aan een andere lidstaat.<sup>69</sup> In Bijlage VI, onderdeel J, slot van de EU Vo. 1408/71 is bepaald dat voor de toepassing van Titel II van de Verordening ook als werknemer wordt beschouwd degene die anders dan in dienstbetrekking werkzaamheden verricht ten behoeve van een vennootschap waarin hij een aanmerkelijk belang heeft, waarbij onder aanmerkelijk belang wordt verstaan een belang van ten minste 50% van het stemrecht. Deze bepaling wijkt daarmee af van het fiscale aanmerkelijk belangcriterium uit hoofdstuk 4 van de Wet IB 2001.<sup>70</sup> De Hoge Raad heeft naar aanleiding hiervan geoordeeld dat de dga voor de toepassing van de volksverzekeringen is aan te merken als werknemer. Anderzijds is hij voor de werknemersverzekeringen

65. Oorspronkelijk beperkte de personele werkingssfeer zich tot de actieve werknemer die grensoverschrijdend werkzaam zijn. In 1982 is de personele werkingssfeer van EU Vo. 1408/71 uitgebreid tot zelfstandigen (EU Vo. 1390/81 van 12 mei 1981 (*PbEG* 1981, L 143)). Per 29 juli 1991 is de personele werkingssfeer van EU Vo. 1408/71 uitgebreid naar post-actieven (EU Vo. 2195/91, 25 juni 1991 (*PbEG* 1991, L 206)). De laatste uitbreiding heeft plaatsgevonden per 1 januari 2003, toen het nationaliteitscriterium als toepassingsvoorwaarde is vervallen (EU Vo. 589/2003, 14 mei 2003 (*PbEG* 2003, L 124)).
66. Dezelfde insteek is gekozen ten aanzien van de kwalificatie als zelfstandige. Waar in onderstaande tekst wordt gesproken over werknemer, kan daarom ook het begrip zelfstandige worden gelezen.
67. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het Europees sociaal-verzekeringsrecht*, Deventer: Kluwer 1992, p. 171-172 geeft een volledige opsomming van de richtlijnen om te bepalen of iemand werknemer is. Voor de reikwijdte van dit onderzoek volsta ik met de hoofdregel.
68. De stelsels van sociale zekerheid als hier bedoeld zijn omschreven in art. 4 Vo 1408/71.
69. P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 208.
70. Zie voor de achtergrond van deze afwijkende benadering P. Kavelaars, *Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en sociaalverzekeringsrecht* (FM nr. 108), Deventer: Kluwer 2003, p. 227.

aan te merken als zelfstandige, mits hij voldoet aan de voorwaarden van de Regeling aanwijzing dga (zie hfdst. 3).<sup>71</sup> Uit jurisprudentie valt verder af te leiden dat, indien vervolgens op grond van het recht van die andere lidstaat geen verzekeringsplicht ontstaat, er niet alsnog verzekeringsplicht op grond van de regels van de eerste lidstaat ontstaat.<sup>72</sup>

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat met toepassing van EU Vo. 1408/71 alle arbeidsrelaties die onder het bereik van de loonsomheffing zijn gebracht (zie hfdst. 3, par. 3.5), tot werknemerschap onder de Verordening leiden. Dit is een direct gevolg van de omstandigheid dat EU Vo. 1408/71 aansluit bij de kwalificatie volgens nationale regelgeving van de lidstaten.

In artikel 1, onderdeel j, van de EU Vo. 1408/71 is bepaald dat ten aanzien van elke lidstaat onder 'wetgeving' of 'wettelijke regeling' wordt verstaan, de bestaande of toekomstige wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen, die betrekking hebben op de in artikel 4, eerste lid, en artikel 2 van de EU Vo. 1408/71 bedoelde takken en stelsels van sociale zekerheid. Door de ruime opzet van deze bepaling kan mijns inziens een vervanging (ten dele) van de huidige regels op het gebied van de volksrespectievelijk de werknemersverzekeringen door de loonsomheffing plaatsvinden, zonder dat dit ertoe leidt dat de nieuwe wet- en regelgeving (lees: de werknemers- en premiesomheffing, en diens definitie van het begrip 'werknemer') niet onder het bereik van de Verordening zou vallen.

#### 7.4.2.2 Toewijzingsregels onder EU Vo. 1408/71

Titel II EU Vo. 1408/71 bevat de toewijzingsregels tussen de lidstaten. Het is opmerkelijk dat deze toewijzingsregels qua terminologie niet aansluiten bij het onderscheid tussen 'werknemer' en 'zelfstandige' zoals dat in artikel 1 respectievelijk 2 van de Verordening is gebeurd. Titel II gaat uit van het onderscheid tussen hen die *in loondienst*, respectievelijk hen die *anders dan in loondienst* werkzaam zijn. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat de begrippen 'werknemer' en 'werkzaamheden in loondienst' respectievelijk 'zelfstandige' en 'werkzaamheden anders dan in loondienst' dezelfde betekenis hebben, zodat dit terminologische onderscheid geen consequenties heeft.

De hoofdregel voor toewijzing van de verzekerings/premieplicht aan een lidstaat is opgenomen in artikel 13, tweede lid, van de EU Vo. 1408/71.<sup>73</sup> Op grond van die bepaling is de wetgeving van die lidstaat van toepassing waar de

71. HR 2 juli 1997, nr. 29 332, *BNB* 1997/309 c\*.

72. HvJ 13 oktober 1993, nr. 121/92, *Jur.* 1993, p. 5023 respectievelijk HR 3 september 1997, nr. 30 631, *BNB* 1997/365 c\*.

73. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting J.J.G. Sijstermans, 'Premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006', *Fed fiscale studiereserie nr. 34* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2006, par. 4.2.18.

werkzaamheden in loondienst (onderdeel a), dan wel anders dan in loondienst (onderdeel b) worden uitgeoefend. Deze hoofdregel geldt in beginsel ook indien de werknemer/zelfstandige in een andere lidstaat woont, dan wel dat de werkgever van de werknemer in een andere lidstaat is gevestigd.

Ten aanzien van zeevarenden regelt artikel 13, tweede lid, onderdeel c, van de EU Vo. 1408/71 dat de werknemer/zelfstandige die werkzaam is aan boord van een zeeschip, onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat onder wiens vlag dat zeeschip vaart.<sup>74</sup> Het HvJ heeft geoordeeld dat dergelijke personen volledig onder het bereik van de Verordening vallen, ook indien zij (deels) werkzaamheden buiten het grondgebied van de EU/EER/Zwitserland verrichten. Hiervoor geldt wel als voorwaarde dat de arbeidsverhouding juridisch op het grondgebied van de EU/EER/Zwitserland kan worden geplaatst, of dat er anderszins voldoende nauwe aanknopingspunten met dit grondgebied zijn.<sup>75</sup>

De vierde categorie waarvoor artikel 13 van de EU Vo. 1408/71 een hoofdregel formuleert, betreft de ambtenaren (en de daarmee gelijkgestelden). Voor hen geldt dat de wetgeving van toepassing is van de lidstaat tot welke hij in dienstbetrekking staat (art. 13 lid 2 onderdeel d EU Vo. 1408/71).<sup>76</sup>

De laatste hoofdregel die in artikel 13, tweede lid, van de EU Vo. 1408/71 is opgenomen betreft de positie van de postactieve die in een andere lidstaat woont dan de lidstaat waar hij zijn laatste werkzaamheden heeft verricht. In onderdeel f is bepaald dat voor hen de wetgeving van het woonland van toepassing is, tenzij zij op grond van nationale wetgeving aan de wetgeving van het voormalige werkland onderworpen blijven. Op grond van artikel 17bis van de EU Vo. 1408/71 treedt het woonland in een dergelijk geval terug. Het HvJ heeft in eerste instantie bepaald dat er sprake is van een postactieve indien de persoon zijn werkzaamheden definitief heeft gestaakt.<sup>77</sup> Nadien heeft het zijn standpunt genuanceerd in die zin dat ook sprake is van een postactieve indien de persoon zijn werkzaamheden tijdelijk heeft gestaakt.<sup>78</sup>

Schematisch kunnen de toewijzingsregels in geval van een enkele grensoverschrijdende situatie als volgt worden weergegeven:

74. Zie CRvB 17 april 2002, nr. 98/8488 ALGEM, FutD 2002-1145 voor een uitgebreide analyse van het begrip zeeschip.

75. HvJ 27 september 1989, nr. 9/88, *Jur.* 1989, p. 2989 (*Lopes da Veiga*).

76. Hetzelfde geldt ten aanzien van degene die militaire dienstplicht voor een van de lidstaten verricht (art. 13 lid 2 onderdeel e EU Vo. 1408/71).

77. HvJ 28 november 1991, nr. C198/90, *Jur.* 1991, p. I-5799.

78. HvJ 11 juni 1998, nr. C275/96, *Jur.* 1998, p. I-3419 (*Kuuijärvi*). Hierbij dient wel de nuancering gemaakt te worden dat als gevolg van de nawerking van de aanwijsregels in geval van tijdelijke staking van de werkzaamheden door ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, de hoofdregel van art. 13 lid 2 onderdelen a en b EU Vo. 1408/71 nog gedurende een jaar van toepassing blijft. Indien de werkzaamheden daarna nog niet zijn hervat, zal de betreffende persoon vanaf dat moment onder de bepaling voor postactieven vallen.

Arbeidsrelatie	Toewijzingsregel
werkzaamheden in loondienst	werkland (feitelijke werkzaamheden)
zeevarenden	vlagland
ambtenaren	overheidsstaat
postactieven	woonland, tenzij op basis van nationale wet in voormalige werkland

Op de hiervoor beschreven hoofdregels is in de artikelen 14 tot en met 17bis van de EU Vo. 1408/71 een aantal regels geformuleerd voor bijzondere situaties.<sup>79</sup> Zo blijft voor de tijdelijk uitgezonden werknemer op grond van het detacheringsbepaling van artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de EU Vo. 1408/71 de wetgeving van het oorspronkelijke werkland onder voorwaarden van toepassing, mits de duur van de uitzending (na verlenging) niet meer dan 24 maanden bedraagt.<sup>80</sup> Op grond van artikel 17 van de EU Vo. 1408/71 kan de termijn in de regel worden verlengd tot een periode van maximaal vijf jaren. De termijn op grond waarvan een gedetacheerde werknemer in zijn oorspronkelijke land sociaal verzekerd kan blijven, wijkt af van de in het OESO-modelverdrag gehanteerde termijn van 183 dagen (zie par. 7.3.1). Daarnaast gelden de overige voorwaarden van artikel 15, tweede lid, van het OESO-modelverdrag (salariskosten ten late van werkgever in werkland) niet onder de Verordeningen. In plaats daarvan geldt voor de Verordeningen de eis van nauwe verwevenheid.

Artikel 14, tweede lid, van de EU Vo. 1408/71 bevat een toewijzingsregel ingeval de persoon werkzaam is in loondienst op het grondgebied van twee of meer lidstaten. In sub a van die bepaling is een regeling opgenomen voor het rijdend/vliegend/varend personeel in het internationaal vervoer. De hoofdregel is dat deze personen onderworpen zijn aan de wetgeving van de lidstaat waarin de werkgever is gevestigd. Indien echter de werkgever een filiaal of vaste vertegenwoordiger heeft in het werkland, is het personeel dat voor dat filiaal of die vaste vertegenwoordiger werkzaam is in die lidstaat sociaal verzekerd. Een tweede uitzondering betreft de situatie waarin de betreffende werknemer hoofdzakelijk werkzaam is in de lidstaat waarin hij woont. In dat geval is hij onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waarin hij woont, ongeacht waar zijn werkgever is gevestigd. Deze bepaling wijkt af van de toewijzingsregel van artikel 15, derde lid, van het OESO-modelverdrag, op grond waarvan het heffingsrecht wordt toegewezen aan het land waar de werkgever is gevestigd (zie par. 7.3.1.2).

79. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting J.J.G. Sijstermans, 'Premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006', *Fed fiscale studiereserie nr. 34* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2006, par. 4.2.19-4.2.21.

80. In het Besluit van 13 december 2000, nr. 181 (*PbEG* 2000 L 329/73) heeft de administratieve commissie nader uitgewerkt aan welke eisen de detachering moet voldoen, wil art. 14 EU Vo. 1408/71 kunnen worden toegepast.



Artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de EU Vo. 1408/71 bevat te toewijzingsregel voor de overige situaties waarin in twee of meer lidstaten wordt gewerkt. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:

<b>Situatieschets</b>	<b>Toepasselijke wetgeving</b>
één werkgever, werkzaam in ten minste twee lidstaten, waaronder woonland	woonland werknemer
één werkgever, werkzaam in ten minste twee lidstaten, maar niet werkzaam in woonland	land waar werkgever is gevestigd
twee of meer werkgevers in verschillende lidstaten, werkzaam in ten minste twee lidstaten, maar niet werkzaam in woonland	woonland werknemer

Artikel 14bis van de EU Vo. 1408/71 bevat een vergelijkbare regeling voor personen die anders dan in loondienst werkzaam zijn. Zij zijn in beginsel sociaal verzekerd in hun woonland, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden in dat andere land niet langer dan twaalf maanden duurt. Ook voor zeelieden is een detacheringsbepaling opgenomen, en wel in artikel 14ter van de EU Vo. 1408/71. Voor hen is in beginsel de wetgeving van de lidstaat onder wiens vlag het schip vaart van toepassing. Deze bepaling hoeft niet tot dezelfde uitkomst te leiden als artikel 15, derde lid, van het OESO-modelverdrag, waar wordt uitgegaan van de plaats waar de feitelijke leiding van de onderneming is gevestigd.

Artikel 14quater van de EU Vo. 1408/71 bevat bijzondere en bepaling voor de situatie waarin een persoon gelijktijdig werkzaamheden in loondienst in de ene lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat verricht.<sup>81</sup> De hoofdregel in dergelijke situaties is dat de socialezekerheids-wetgeving van toepassing is van de lidstaat waar de werkzaamheden in loondienst worden verricht. Artikel 14quater, onderdeel b, van de EU Vo. 1408/71 juncto Bijlage VII bevat echter een uitzondering op die hoofdregel. Als gevolg van deze uitzondering wordt afgeweken van de algemene regel dat slechts de wetgeving van één lidstaat van toepassing is.<sup>82</sup> Indien een lidstaat

81. Art. 14 sexies en art. 14septies EU Vo. 1408/71 bevatten bijzondere bepalingen voor ambtenaren die gelijktijdig (al dan niet als ambtenaar) in diverse lidstaten werken.

82. Voor Nederland valt hier de belangrijke regel onder dat degene die in België zelfstandige is en in Nederland werknemer in beide landen verzekerd is; meer specifiek geldt dit voor de directeur-groootaandeelhouder die in beide landen werkzaam is omdat hij in België als zelfstandige kwalificeert en in Nederland als werknemer. Zie bijv. het arrest HvJ 30 januari 1997, nr. C340/97, *Jur.* 1997, p. I-46 (*De Jaeck*).

een voorbehoud ten aanzien van de aldaar als zelfstandige verrichte werkzaamheden heeft opgenomen in Bijlage VII, kan er dus dubbele verzekerings/premieplicht ontstaan. Nederland heeft geen voorbehoud in deze bijlage opgenomen. Ingeval in een aantal lidstaten werkzaamheden in loondienst, dan wel als zelfstandige worden verricht, wordt eerst op basis van artikel 14 en artikel 14bis bepaald welke lidstaat voor de werkzaamheden in loondienst respectievelijk de werkzaamheden anders dan in loondienst wordt aangewezen. Op grond van artikel 14quater wordt vervolgens tussen deze beide overgebleven lidstaten bepaald wiens wetgeving van toepassing is. In een Bijlage VII situatie kunnen dit een aantal lidstaten zijn. Schematisch kunnen deze bijzondere situaties als volgt worden weergegeven:

<b>Arbeidsrelatie</b>	<b>Toepasselijke wetgeving</b>
werkzaam anders dan in loondienst	woonland, mist te verwachten duur werkzaam andere lidstaat < 12 maanden
gedetacheerde zeevarende	vlagland
tegelijk in loondienst en anders dan in loondienst	land waar werkzaam in loondienst, tenzij Bijlage VII van toepassing

In paragraaf 7.5 wordt onderzocht in hoeverre de bovengenoemde toewijzingsregels afwijken van de toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag.

#### 7.4.3 *Werkingsfeer van EU Vo. 883/2004*

Per 1 mei 2010 heeft de EU Vo. 883/2004 de EU Vo. 1408/71 vervangen. Voor alle grensoverschrijdende werkzaamheden binnen de EU geldt vanaf die datum de nieuwe Verordening.<sup>83</sup>

In de overwegingen die aan de nieuwe Verordening vooraf gaan, is opgemerkt dat de exclusieve en sterke werking – zoals behandeld in paragraaf 7.4.1.1 – ook in deze Verordening van toepassing blijven. Ook wordt opgemerkt dat de Verordening alleen de coördinatiemethode uitwerkt en derhalve de eigen kenmerken van de nationale socialezekerheidswetgevingen respecteert. De EU Vo. 883/2004 is in een aantal opzichten gewijzigd ten opzichte van de oude Verordening. Zo is in de eerste plaats de tekst van de artikelen 1 en 2 (personele werkingsfeer) gewijzigd (zie par. 7.4.3.1). Ook is de materiële werkingsfeer van de Verordening uitgebreid, maar deze uitbreiding heeft geen betekenis voor het onderhavige onderzoek. Tot

83. De oude Verordening blijft – onder voorwaarden – nog maximaal gedurende tien jaar van toepassing op grensoverschrijdende situaties die al voor 1 mei 2010 bestonden. In par. 7.4.1 is geconcludeerd dat voor EER/Zwitserland en voor inwoners van de EU die onderdaan zijn van derdenlanden EU Vo. 1408/71 tot nadere orde van toepassing blijft.

slot zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de toewijzingsregels van Titel II (zie par. 7.4.4). EU Vo. 987/2009 is de Toepassingsverordening bij EU Vo. 883/2004.<sup>84</sup>

#### 7.4.3.1 *Personele en materiële werkingssfeer EU Vo. 883/2004*

EU Vo. 883/2004 geeft in tegenstelling tot EU Vo. 1408/71 geen definities meer van het begrip ‘werknemer’ respectievelijk ‘zelfstandige’ (zie par. 7.4.2.2). In plaats worden in artikel 1, onderdelen a en b, van de EU Vo. 883/2004 de begrippen *werkzaamheden in loondienst* respectievelijk *werkzaamheden anders dan in loondienst* gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij te terminologie die bij de toewijzingsregels van Titel II (vaststelling toepasselijke wetgeving) EU Vo. 883/2004 worden gehanteerd (zie par. 7.4.4).

Voor de invulling van het begrip *werkzaamheden in loondienst* wordt aangesloten bij wat daaronder voor de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar die werkzaamheden worden verricht wordt verstaan. Ook voor de definitie van *werkzaamheden anders dan in loondienst* wordt aangesloten bij de invulling van dat begrip in de nationale socialezekerheidswetgeving. Materieel heeft de gewijzigde opzet derhalve geen gevolgen: de nationale kwalificatie van de bronstaat blijft beslissend. Als gevolg van de subjectafbakening van de loonsomheffing (zie hfdst. 3, par. 3.5) worden – met uitzondering van de ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 – alle arbeidsrelaties als werkzaamheden in loondienst in de zin van deze Verordening aangemerkt; dit vloeit voort uit de omstandigheid dat in Vo. 883/2004 voor de desbetreffende begrippen wordt verwezen naar de nationale wetgeving: degene die daar dus werknemer voor is en als zodanig is verzekerd voor de sociale verzekeringen wordt ook als zodanig aangemerkt voor Vo. 883/2004. Dat geldt dus zowel voor werknemer als voor de ondernemer, c.q. degene werkzaam in, respectievelijk buiten loondienst.

De materiële werkingssfeer van EU Vo. 883/2004 wordt bepaald door artikel 1, onderdeel I. Wetgeving wordt in deze bepaling identiek gedefinieerd als onder de oude Verordening (zie par. 7.4.1.1). Echter, de takken van sociale zekerheid die in artikel 3, eerste lid, van de EU Vo. 883/2004 zijn opgenomen, zijn uitgebreid ten opzichte van die van de oude Verordening. Voor de Nederlandse situatie heeft deze uitbreiding echter geen consequenties.<sup>85</sup> De werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en de ZVW vallen daarom ook onder het bereik van de nieuwe Verordening.

#### 7.4.4 *Toewijzingsregels arbeidsinkomen onder EU Vo. 883/2004*

De toewijzingsregels onder EU Vo. 883/2004 zijn opgenomen in de artikelen 11 tot en met 16 van de Vo. Artikel 11 van de EU Vo. 883/2004 bevat alle situaties

84. EU Vo. 987/2007 van 16 september 2009 (*PbEU* 2009 L 284/1).

85. C.J. van den Berg c.s., *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Module internationaal sociaalzekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2010, artikelsgewijs commentaar bij art. 3 EU Vo. 883/2004.

waarin een persoon werkzaamheden in één lidstaat – anders dan het woonland – verricht (zie par. 7.4.4.1). Een verduidelijking van enkele van deze bepalingen is opgenomen in de Toepassingsverordening EU Vo. 987/2009, Titel II. In paragraaf 7.4.4.2 wordt onderzocht op welke wijze de toewijzingsregels bij gelijktijdige werkzaamheden in meer lidstaten is vormgegeven. Hierbij wordt eveneens aangegeven in hoeverre de toewijzingsregels afwijken van de toewijzingsregels van EU Vo. 1408/71.

#### 7.4.4.1 *Werkzaam in één lidstaat, niet zijnde het woonland*

In artikel 11, eerste lid, is bepaald dat degene op wie de EU Vo. 883/2004 van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen kan zijn.<sup>86</sup> De uitzonderingssituatie die als gevolg van Bijlage VII onder EU Vo. 1408/71 tot onderworpenheid aan twee socialezekerheidsstelsel kon leiden, is in de nieuwe Verordening niet overgenomen. Het exclusiviteitsprincipe (zie par. 7.4.1.1) is daarmee met de nieuwe Verordening volledig doorgevoerd dan onder de oude Verordening het geval was. De absolute exclusiviteit die op grond van EU Vo. 883/2004 aan een lidstaat wordt toebedeeld leidt tot een vereenvoudig van de bepalingen, hetgeen bijdraagt aan een begrijpelijker stelsel van toewijzingsregels. Gevolg van deze absolute exclusiviteit is ook dat indien de subjectafbakening van de loonsomheffing strijdig is met de toewijzingsbepalingen van de EU Vo. 883/2004, de bepalingen van de loonsomheffing – zoals vormgegeven in hoofdstuk 3 – moeten wijken.

De toewijzingsregels voor de situatie dat een inwoner van een lidstaat in een andere lidstaat werkzaam is, zijn opgenomen in artikel 11, derde lid. Deze toewijzingsregels kunnen als volgt worden samengevat;

<b>Soort werkzaamheden</b>	<b>Toepasselijke wetgeving</b>
loondienst	werkland
anders dan in loondienst	werkland
ambtenaren	lidstaat waaronder de dienst waarbij hij werkt ressorteert
genieters van een werkloosheidsuitkering als bedoeld in art. 65 EU Vo. 883/2004	woonland
militaire dienstplicht of vervagende burgerdienst	lidstaat waarvoor deze dienstplicht wordt vervuld
alle werkzaamheden die niet onder bovenstaande vallen	woonland

86. In art. 11 lid 2 EU Vo. 883/2004 is de jurisprudentie van het HvJ, waarin de nawerking van de toewijzingsregels was bevestigd, gecodificeerd.

Tot slot is in artikel 11, vierde lid, van de EU Vo. 883/2004 een bepaling opgenomen voor zeevarenden. Deze regeling is identiek aan die onder EU Vo. 1408/71 (vlagland).

Net als bij de oude Verordening, kent ook EU Vo. 883/2004 een detachingsbepaling voor tijdelijk naar een andere lidstaat uitgezonden personen. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de EU Vo. 883/2004 blijft een gedetacheerde persoon onder de socialezekerheidswetgeving van lidstaat vallen waaronder hij direct voorafgaand aan zijn detachering onderworpen was, mits de te verwachten duur van de detachering niet meer is dan 24 maanden en de betreffende persoon niet wordt uitgezonden ter vervanging van een ander. De werkzaamheden in loondienst moeten wel worden verricht voor rekening van een werkgever die in de lidstaat waar de persoon wordt gedetacheerd normaliter zijn werkzaamheden verricht (dit criterium gold overigens ook al voor EU Vo. 1408/71).<sup>87</sup> Artikel 14 van de EU Vo. 987/2009 (Toepassingsverordening) bepaalt dat de passage '*normaliter verrichten van werkzaamheden*' betrekking heeft op een werkgever die normaliter op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd substantiële werkzaamheden verricht die verder gaan dan louter intern beheer.<sup>88</sup> In artikel 14, achtste lid, van de Toepassingsverordening is bepaald dat voor werkzaamheden die in loondienst worden verricht, ten minste 25% van de arbeidstijd of de bezoldiging in de betrokken lidstaat moet vallen. Voor werkzaamheden anders dan in loondienst geldt dat ten minste 25% van de omzet, arbeidstijd, het aantal verleende diensten en of het inkomen als maatstaf geldt.<sup>89</sup> Deze toewijzingsregel wijkt af van die van EU Vo. 1408/71, waar de eis van 25% werkzaam zijn in het woonland niet is gesteld. Onder de oude Verordening was het daardoor eenvoudiger om in geval van grensoverschrijdende werkzaamheden in het woonland sociaal verzekerd te blijven.

In de nieuwe Verordening is geen afzonderlijke bepaling meer opgenomen voor personen in de internationale transportsector. Vanaf 1 mei 2010 vallen zij onder de reguliere toewijzingsregels. Naar verwachting zal dit in de praktijk veel complicaties opleveren, aangezien de verzekeringsplicht in beginsel telkens als de werknemer in een ander land rijdt, zal kunnen wijzigen.

87. Volgens art. 14 EU Vo. 987/2009 ziet de bepaling ook op personen die zijn aangeworven met het oog op detachering naar een andere lidstaat, mits zij direct voorafgaand aan het begin van de werkzaamheden in loondienst al onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar zijn werkgever is gevestigd.

88. Zie Besluit nr. A2 van 12 juni 2009, nr. 2010/c 106/02 van de administratieve commissie (*PbEU* 2010 C 106/6). Daar wordt aan het einde van par. 1 aandacht besteed aan het criterium 'activiteiten van voldoende omvang'. Hiervoor zijn alle criteria die de activiteiten van de werkgever kenmerken relevant.

89. Hierbij wordt uitgegaan van de verwachte situatie in de komende twaalf kalendermaanden (art. 14 lid 10 Toepassingsverordening).

7.4.4.2 *Werkzaam in twee of meer lidstaten*

EU Vo. 883/2004 heeft ook de toewijzingsregels voor personen die gelijktijdig in twee of meer lidstaten werkzaam zijn samengevoegd in één artikel. Volgens artikel 14, vijfde lid, van de Toepassingsverordening wordt onder het 'gelijktijdig in twee of meer lidstaten werkzaamheden in loondienst plegen te verrichten' verstaan iemand die, terwijl hij werkzaamheden in een andere lidstaat voortzet, gelijktijdig een andere afzonderlijke werkzaamheid uitoefent op het grondgebied van één of meer andere lidstaten, ongeacht de duur en de aard van deze afzonderlijke werkzaamheid. Daarnaast wordt hieronder ook verstaan degene die permanent in twee of meer lidstaten elkaar afwisselende werkzaamheden uitoefent, met uitzondering van marginale werkzaamheden, ongeacht de frequentie of het al dan niet regelmatig karakter van de afwisseling.

De toewijzingsregels van artikel 13, eerste lid, en artikel 2 van de EU Vo. 883/2004 kunnen als volgt schematisch worden weergegeven, althans voor zover het werkzaamheden in loondienst betreft:

Situatieschets	Toepasselijke wetgeving
– een substantieel deel van de werkzaamheden wordt in het woonland verricht; of	woonland
– werkzaamheden worden bij verschillende werkgevers verricht die in verschillende lidstaten zijn gevestigd. <sup>90</sup>	
– geen substantieel deel van de werkzaamheden wordt in het woonland verricht	lidstaat werkgever waarvoor hij werkzaam is

Op grond van artikel 13, derde lid, van de EU Vo. 883/2004 is op degene die in verschillende lidstaten werkzaamheden in loondienst en anders dan in loondienst pleegt te verrichten, de wetgeving van toepassing van de lidstaat waar hij werkzaamheden in loondienst verricht. Indien hij in meer dan een lidstaat werkzaamheden in loondienst (en daarnaast in een andere lidstaat werkzaamheden anders dan in loondienst) verricht, wordt voor de lidstaten waar in loondienst wordt gewerkt op grond van artikel 13, eerste lid, van de EU Vo. 883/2004 bepaald welke wetgeving van toepassing is. De werkzaamheden die verricht worden in loondienst prevaleren voor het bepalen van de toepasselijke wetgeving boven de werkzaamheden die anders dan in loondienst

90. Degene die zijn werkzaamheden in loondienst in twee of meer lidstaten voor rekening van een buiten het grondgebied van de EU gevestigde werkgever verricht en in een lidstaat woont, zonder daar een substantiële werkzaamheid te verrichten, valt op grond van art. 14 lid 1 Toepassingsverordening onder de wetgeving van het woonland.

worden verricht. In zoverre wijkt de nieuwe Verordening niet af van EU Vo. 1408/71 (zie par. 7.4.2.2).

Artikel 13, vierde lid, van de EU Vo. 883/2004 bevat een toewijzingsregel voor degene die als *ambtenaren* werkzaam is die en daarnaast al dan niet in loondienst werkzaamheden verricht in een of meer andere lidstaten. Voor hem is de wetgeving van toepassing van de lidstaat waaronder de dienst ressorteert waarbij hij werkzaam is. De status van ambtenaar is derhalve bepalend. Deze bepaling komt overeen met artikel 13 van de EU Vo. 1408/71 (zie par. 7.4.2.2).

Tot slot is in artikel 13, vijfde lid, van de EU Vo. 883/2004 bepaald dat de in de leden 1 tot en met 4 bedoelde personen voor de toepassing van de volgens de toewijzingsregels van artikel 13 vastgestelde wetgeving geacht worden alsof zij de bedoelde werkzaamheden volledig in de betrokken lidstaat verrichten en daar al hun inkomen verkregen. Dit is een nader uitwerking van het volledig doorgevoerde exclusiviteitsbeginsel. Als gevolg van deze bepaling kan het individu slechts volledig sociaal verzekerd zijn in één lidstaat, met als gevolg dat deze lidstaat over het gehele inkomen premies kan heffen.

Tot slot bevat artikel 16 van de EU Vo. 883/2004 een algemene uitzonderingsbepaling op de toewijzingsbepalingen van de artikelen 11 tot en met 15 van de Verordening. In dit artikel zijn de bepalingen van artikel 17 en 17bis van de EU Vo. 1408/71 samengevoegd. Artikel 16, eerste lid, van de EU Vo. 883/2004 bevat de bepaling op grond waarvan de bevoegde autoriteiten van twee of meer lidstaten in onderlinge overeenstemming in het belang van een (groep) individu(en) uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 kunnen vaststellen. Onder de oude Verordening kon in geval van detacheringen de gedetacheerde persoon gedurende maximaal vijf jaren onder het socialezekerheidsstelsel blijven, waarin hij vóór zijn detachering deelnam. De reikwijdte van de nieuwe bepaling is nog niet nader ingevuld, waardoor het vooralsnog onduidelijk is of deze termijn van vijf jaren gehandhaafd blijft.

Artikel 16, tweede lid, van de EU Vo. 883/2004 bepaalt dat degene die recht heeft op een pensioen krachtens de wetgeving van een of meer lidstaten, en die in een andere lidstaat woont, op verzoek kan worden vrijgesteld van de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waarin hij woont. Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat hij niet op grond van verrichting van werkzaamheden al dan niet in loondienst aan de socialezekerheidswetgeving van zijn woonland onderworpen is. Gevolg van deze bepaling is dat de persoon sociaal verzekerd kan blijven in de lidstaat waarin hij sociaal verzekerd was vóórdat hij postactieve werd. Deze bepaling is gelijk aan artikel 17bis van de EU Vo. 1408/71.

#### 7.4.5 *Verschil in toewijzingsregels EU Vo. 1408/71 en EU Vo. 883/2004*

In de eerste plaats is de sterke werking van EU Vo. 883/2004 ten opzichte van de oude Verordening verder uitgebreid, doordat de twee uitzonderingen op de exclusieve werking van de oude Verordening niet in artikel 11, eerste lid, van de

EU Vo. 883/2004 zijn opgenomen. Het betreft de Bijlage VII-situaties en de situatie dat ambtenaren in twee of meer lidstaten werkzaam zijn. Op grond van EU Vo. 883/2004 is nog slechts verzekeringsplicht in één lidstaat mogelijk. De hoofdregel voor toewijzing van de verzekeringsplicht blijft het woonlandbeginsel. Deze hoofdregel (opgenomen in art. 11 lid 3 onderdeel a EU Vo. 883/2004) is inhoudelijk niet gewijzigd.

De uitzonderingen die op het woonlandbeginsel worden gemaakt, zijn in EU Vo. 883/2004 vereenvoudigd ten opzichte van de regels die op grond van de oude Verordening gelden.

De bijzondere bepalingen voor rijdend, vliegend en varend personeel, zeevarenden en ambtenaren werkzaam in meerdere lidstaten zijn onder de nieuwe Verordening vervallen. Deze arbeidsrelaties vallen daarmee vanaf 1 mei 2010 onder de hoofdregel.

De toewijzingsregel voor zeevarenden (art. 11 lid 4 EU Vo. 883/2004) is grotendeels gelijk gebleven. De bijzondere detacheringsbepalingen voor zeevarenden zijn echter onder de nieuwe Verordening komen te vervallen, waardoor deze onder de hoofdregel gaan vallen.<sup>91</sup>

Ook de detacheringsbepalingen van artikel 12 van de EU Vo. 83/2004 zijn op vier onderdelen gewijzigd ten opzichte van de detacheringsbepalingen voor werknemers uit de oude Verordening.<sup>92</sup> Zo wordt in de nieuwe Verordening de term werkgever gehanteerd in plaats van onderneming. Ook wordt niet de eis gesteld dat de werknemer normaal verbonden moet zijn aan de werkgever, maar dat hij moet werken in loondienst van de werkgever. Verder heeft er een codificatie plaatsgevonden van besluit nr. 181 van de Administratieve Commissie, op grond waarvan werd geëist dat de gedetacheerde werknemer de werkzaamheden normaal gesproken in de uitzendstaat verricht. De volgende afwijking ten opzichte van de oude Verordening houdt in dat de maximale detacheringstermijn is gesteld op 24 maanden, zonder mogelijkheid tot verlenging. In de oude Verordening bedroeg deze termijn 12 maanden, met de mogelijkheid tot verlenging van 12 maanden. Materieel houdt deze wijziging dus geen verschil in, maar vermindert wel de administratieve verplichtingen van de werkgever.

Net als de detacheringsbepalingen zijn de toewijzingsregels voor situaties waarin een werknemer in diverse lidstaten werkzaam is in de nieuwe Verordening ook gewijzigd.<sup>93</sup> De belangrijkste wijziging is dat onder de nieuwe Verordening sprake moet zijn van substantiële werkzaamheden in het woonland, wil de werknemer daar sociaal verzekerd kunnen blijven. Daarnaast kent de nieuwe Verordening geen bijzondere bepalingen meer voor rijdend, varend of vliegend personeel. Deze arbeidsrelaties volgen onder de nieuwe

91. Hetzelfde geldt ten aanzien van personen die werken in de territoriale wateren.

92. Commissie voor Verzekeringsaangelegenheden, *Toelichting Europese basisverordening sociale zekerheid*, april 2010, p. 71-72.

93. Commissie voor Verzekeringsaangelegenheden, *Toelichting Europese basisverordening sociale zekerheid*, april 2010, p. 78.



Verordening dezelfde toewijzingsregels als reguliere werknemers. Ook ambtenaren die tegelijkertijd in twee of meer lidstaten werkzaam zijn geldt de toewijzingsregels van artikel 13 van de EU Vo. 883/2004. Op grond van die bepaling is hij uiteindelijk één lidstaat sociaal verzekerd.

## 7.5 Loonsomheffing(en) in internationale context

In paragraaf 7.1 is geconstateerd dat er belangrijke verschillen zijn tussen de internationale toewijzingsregels die voor de fiscaliteit respectievelijk de sociale verzekeringen gelden. In de eerste plaats benaderen EU Vo. 883/2004 en EU Vo. 1408/71 de toewijzingsregels vanuit een subjectbenadering, waarbij voor de eerstgenoemde Verordening een absolute exclusieve werking geldt. Op grond van deze exclusieve werking kan slechts verzekeringsplicht in één lidstaat ontstaan. Anderzijds wijst het OESO-modelverdrag het heffingsrecht toe op basis van een objectbenadering, waarbij geen exclusieve werking geldt. Hierdoor kunnen beide verdragsluitende staten heffingsrecht houden over eenzelfde bron van inkomen. Het woonland kan deze voordelen – hoewel effectief gezien vrijgesteld – in aanmerking nemen voor het vaststellen van het van toepassing zijnde marginale tarief op het wereldwijde inkomen, dat vervolgens wordt toegepast op het aan het woonland ter heffing toegewezen inkomen.

Als gevolg van deze geheel eigen toewijzingsregels kunnen er verschillen in de heffingsrechten bestaan die – gegeven het karakter van beide wetgevingsgebieden – voor de loonsomheffing niet opgelost kunnen worden. Wel kan worden gestreefd naar zo eenduidig mogelijke bepalingen. In paragraaf 7.5.1 onderzoek ik op welke wijze deze bepalingen voor de loonsomheffing moeten worden vormgegeven. In paragraaf 7.5.2 toets ik de internationale afbakening van de loonsomheffing aan de onderzoekscriteria uit hoofdstuk 1, paragraaf 1.3. Vervolgens toets ik of de loonsomheffing in het internationale en Europese belasting- en socialezekerheidsrecht inpasbaar is.

Tot slot sluit ik af met een samenvatting en conclusie (par. 7.6).

### 7.5.1 Afbakening loonsomheffing bij grensoverschrijdende arbeidsrelaties

In deze paragraaf onderzoek ik aan de hand van de in de vorige paragrafen beschreven internationale toewijzingsregels op welke wijze verschillen in rechtspositie voor de fiscale respectievelijk socialezekerheidswetgeving bij de vormgeving van de loonsomheffing – voor zover het grensoverschrijdende arbeidsrelaties betreft – kunnen worden geminimaliseerd.

Uit het schema in paragraaf 7.2.3 valt af te leiden dat de nationale bepalingen voor de verzekeringsplicht op grond van de werknemersverzekeringen respectievelijk volksverzekeringen niet volledig gelijklopend zijn (zie par. 7.3.1 respectievelijk 7.4.4). Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat voor het

vaststellen van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen ook belang wordt gehecht aan de woonplaats van de werkgever.

Ook de toewijzingsregels in het OESO-modelverdrag en EU Vo. 883/2004 zijn niet volledig gelijklopend.<sup>94</sup> Zo wordt bijvoorbeeld loon uit niet zelfstandige arbeid onder het bilaterale belastingverdrag in principe toegewezen aan het werkland, tenzij de werkzaamheden minder dan 183 dagen feitelijk in dat werkland worden verricht en de salariskosten niet ten laste van een werkgever in dat werkland komen. Indien het werkland mag heffen, laat dit onverlet dat ook het woonland het inkomen in de belastingheffing mag betrekken, mits het maar voorkoming ter vermindering van dubbele belasting verleent. Wat betreft de socialezekerheidspositie geldt dat de werknemer exclusief sociaal verzekerd is in het werkland, tenzij de te verwachten duur van de uitzending minder dan 24 maanden zal duren. In dat geval blijft hij uitsluitend sociaal verzekerd in zijn 'woonland'. Deze toewijzingsregels sluiten dus niet naadloos op elkaar aan. Hierdoor kunnen er situaties ontstaan dat een werknemer wél belastingplichtig is in Nederland, maar niet premieplichtig (of omgekeerd).

Voor de subjectafbakening van de loonsomheffing zou aangesloten kunnen worden bij de internationale toewijzingsregels van één van beide wetgevingsgebieden. Dit zal er echter onherroepelijk toe leiden dat voor het andere wetgevingsgebied in meer gevallen dan in de huidige situatie het geval is, een mismatch ontstaat. Indien bijvoorbeeld voor grensoverschrijdende situaties wordt aangesloten bij de toewijzingsregels uit EU Vo. 883/2004, zal dit ertoe leiden dat een werknemer die naar Nederland wordt uitgezonden op grond van de subjectafbakening van de loonsomheffing tot twee jaar niet aan de Nederlandse belastingheffing onderworpen is, terwijl het heffingsrecht op grond van het OESO-modelverdrag uiterlijk na 183 dagen het heffingsrecht aan Nederland toewijst. Werknemers die bijvoorbeeld op grond van de EU Vo. 883/2004 wel in Nederland sociaal verzekerd zijn, maar op grond van een bilateraal belastingverdrag niet belastingplichtig zijn, kunnen – indien in de subjectafbakening van de loonsomheffing uitsluitend wordt aangesloten bij de toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag – in bepaalde situaties 'om niet' rechten ontlenen aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Anderzijds is het ook mogelijk dat personen die niet in Nederland sociaal verzekerd zijn in dat geval bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel waaraan zij geen rechten kunnen ontlenen. Deze eenvoudige voorbeelden betreffen nog maar de meest standaard situaties van grensoverschrijdende werkzaamheden. In meer complexe grensoverschrijdende situaties neemt de kans op een mismatch tussen te toewijzingsregels van beide wetgevingsgebieden alleen maar toe. Mijns inziens past een dergelijke uitkomst niet in het streven van nationale overheden om dubbele heffing, of het ontgaan van heffing te voorkomen. Dit streven is nu juist verwoord in de belastingverdragen en de EU Vo. 883/2004.

94. Voor de verschillen tussen EU Vo. 883/2004 en EU Vo. 1408/71 zie par. 4.5.

In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat er door de geheel eigen internationale toewijzingsregels verschillen kunnen bestaan tussen belasting- en verzekerings(/premie)plicht en dat deze verschillen niet met de loonsomheffing kunnen worden opgelost. Dit neemt niet weg dat de subjectafbakening voor de loonsomheffing in geval van grensoverschrijdende arbeidsrelaties zo goed mogelijk op de internationale toewijzingsregels kan worden aangesloten. Hierdoor kunnen de doelstellingen van het internationale belasting- en socia-lezekerheidsrecht zo goed mogelijk worden gerealiseerd. De belangrijkste doelstelling van het internationale belastingrecht is het voorkomen van internationaal juridisch dubbele heffing en het voorkomen van mogelijkheden om belastingheffing te ontgaan (zie par. 7.3). De belangrijkste bedoeling van beide EU Verordeningen is het voorkomen van dubbele verzekeringsplicht, dan wel het voorkomen dat er socia-lezekerheidsrechten verloren kunnen gaan als gevolg van grensoverschrijdende werkzaamheden of verplaatsing van het woonland.

Bij het laten aansluiten van de subjectafbakening voor de loonsomheffing bij de internationale toewijzingsregels dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de situatie dat een verdrag en/of een Verordening van toepassing is en de situatie dat geen verdrag en/of Verordening van toepassing is.

#### 7.5.1.1 *Subjectafbakening ingeval een belastingverdrag en Verordening van toepassing zijn*

Om een naadloze aansluiting op de internationale toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag te krijgen, stel ik voor dat bij de subjectafbakening van de loonsomheffing een algemene bepaling wordt toegevoegd op grond waarvan de arbeidsrelatie aan de loonsomheffing onderworpen is indien en voor zover het heffingsrecht aan Nederland is toegewezen op grond van een bilateraal belastingverdrag of enig andere internationale regeling inzake belastingheffing naar het inkomen waarbij Nederland partij is.<sup>95</sup> In dat geval wordt de opdrachtnemer als werknemer in de zin van de loonsomheffing aangemerkt, waardoor hij de belastingcomponent in het tarief voor de loonsomheffing verschuldigd is over het loon dat ter heffing aan Nederland is toegewezen.

Om een naadloze aansluiting op de internationale toewijzingsregels van de EU Vo. 883/2004 respectievelijk EU Vo. 1408/71 te krijgen, stel ik voor om daarnaast bij de subjectafbakening van de loonsomheffing een algemene bepaling toe te voegen op grond waarvan de arbeidsrelatie ook aan de loonsomheffing onderworpen is indien en voor zover de verzekeringsplicht aan Nederland is toegewezen op grond van een van deze Verordeningen of enig andere internationale regeling inzake sociale zekerheid waarbij Nederland partij is (bijv. een bilateraal socia-lezekerheidsverdrag). In dat geval wordt de

95. Een bepaling van vergelijkbare strekking is thans reeds opgenomen in art. 6a AOW.

opdrachtnemer ook ten aanzien van de premiecomponent in het tarief voor de loonsomheffing als werknemer in de zin van de loonsomheffing aangemerkt.

Door een dergelijke generieke bepaling op te nemen, wordt mijns inziens voorkomen dat voor specifieke situaties – zoals voor ambtenaren, schippers, artiesten enzovoort – nationaal afzonderlijke bepalingen moeten worden geformuleerd. Schematisch kunnen de bepalingen in geval zowel een belastingverdrag als een Verordening van toepassing is als volgt worden weergegeven:

<b>Wonen in Nederland, Belastingcomponent werken buiten Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen, tenzij op grond van OESO-modelverdrag elders onderworpen	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 elders onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen	niet onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 in Nederland onderworpen
<b>Wonen in buitenland, Belastingcomponent werken in Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen	onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen, tenzij op grond van OESO-modelverdrag in Nederland onderworpen, dan wel vrijwillig aangemeld bij inspecteur	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 elders onderworpen

Bij de vormgeving van deze bepalingen is als uitgangspunt genomen dat de huidige verschillen tussen de nationale bepalingen voor de werknemersverzekeringen respectievelijk de volksverzekeringen worden geëlimineerd. Bepalend zijn de toewijzingsregels van EU Vo. 883/2004. Zolang EU Vo. 1408/71 zijn belang nog niet verloren heeft, kunnen bij wijze van overgangsrecht de toewijzingsregels van deze Verordening ook van kracht blijven.

Daarnaast geldt als uitgangspunt dat voor de invulling van het begrip ‘werkgever’ aangesloten wordt bij de invulling van dat begrip in puur nationale verhoudingen (zie hfdst. 3, par. 3.5.6 voor de invulling van dat begrip).

Tot slot is in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3.6 respectievelijk 3.3.2 geconcludeerd dat zowel de commissaris als de aandeelhouder die werkzaamheden in 'zijn' vennootschap verricht, aan de loonsomheffing is onderworpen. Zij zijn daarmee in nationale verhoudingen werknemer voor zowel de belastingcomponent als de werknemersverzekeringen als de volksverzekeringen. Ook in grensoverschrijdende situaties kan ten aanzien van die arbeidsrelaties de toewijzingsregels voor reguliere werknemers worden gevolgd. De buitenlandse commissaris van een in Nederland gevestigde vennootschap is in dat geval in Nederland sociaal verzekerd, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 de verzekeringsplicht niet aan Nederland is toegewezen.

#### 7.5.1.2 *Subjectafbakening ingeval geen belastingverdrag en Verordening van toepassing zijn*

Indien geen verdrag en Verordening van toepassing zijn, is Nederland in principe vrij om te bepalen of een persoon belasting dan wel premieplichtig is. Voor de heffing is dan bepalend of een arbeidsrelatie op grond van de in hoofdstuk 3, paragraaf 3.5 geformuleerde voorwaarden een arbeidsrelatie onder het bereik van de loonsomheffing valt. Is dat het geval, dan kan Nederland heffen. Omdat er echter geen rekening wordt gehouden met de rechtspositie in het buitenland, kan dubbele belastingheffing en premieheffing ontstaan. Ik stel voor dat er – ten opzichte van de hiervoor geformuleerde afbakening ingeval er wel een belastingverdrag en Verordening van toepassing is – een enigszins afwijkende eis in de subjectafbakening komt die moet voorkomen dat er dubbele belasting of premieplicht ontstaat. Deze bepaling kan zodanig worden vormgegeven dat belastingheffing achterwege blijft indien en voor zover de betreffende persoon in het buitenland daadwerkelijk aan belastingheffing is onderworpen. Deze bepaling is vergelijkbaar met de huidige voorkomingsregels in het BvdB 2001. Ten aanzien van de premieplicht kan een uitzondering van het Nederlandse stelsel worden opgenomen, indien de betreffende persoon in het buitenland verplicht aan het socialezekerheidsstelsel is onderworpen dat naar aard en strekking vergelijkbaar is met het Nederlandse systeem. Er ontstaat dan alleen verzekerings- en premieplicht indien de betreffende persoon niet elders al toegang tot een sociaalzekerheidsstelsel heeft. De omvang en inhoud van de dekking maakt dan niet uit. Door voor de premieplicht uit te gaan van de exclusieve werking, wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de situatie dat wel een sociaalzekerheidsverdrag of Verordening van toepassing zou zijn. Schematisch kan de situatie dat noch een belastingverdrag, noch een Verordening van toepassing is als volgt worden weergegeven:

<b>Wonen in Nederland, werken buiten Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland aan heffing onderworpen	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland sociaal verzekerd
buitenlandse werkgever	niet onderworpen	niet onderworpen, tenzij niet feitelijk in buitenland sociaal verzekerd

<b>Wonen in buitenland, werken in Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen	onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen, tenzij (fictieve) vaste inrichting in Nederland	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 elders onderworpen

### 7.5.1.3 Geen samenloop belastingverdrag en Verordening

Er zijn ook situaties denkbaar waarin geen belastingverdrag maar wel een Verordening van toepassing is. De omgekeerde situatie kan zich ook voordoen. In dergelijke gevallen is Nederland ten aanzien van het rechtsgebied waarvoor geen internationale toewijzingsregel bestaat, vrij om het grensoverschrijdende heffingsrecht vorm te geven (vergelijk par. 7.5.1.2). Voor het rechtsgebied waarvoor wel een internationale toewijzingsregel geldt, is Nederland gehouden aan de sterke werking van die internationale regeling van hogere orde. De toewijzingsregels zoals die voor de loonsomheffing gaan gelden, kunnen in dergelijke gevallen als volgt worden weergegeven:

<b>Wel belastingverdrag, geen Verordening</b>		
<b>Wonen in Nederland, werken buiten Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen, tenzij op grond van OESO-modelverdrag elders onderworpen	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland sociaal verzekerd
buitenlandse werkgever	niet onderworpen	niet onderworpen, tenzij niet feitelijk in buitenland sociaal verzekerd

<b>Wonen in buitenland, werken in Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen	onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen, tenzij op grond van OESO-modelverdrag in Nederland onderworpen, dan wel vrijwillig aangemeld bij inspecteur	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland sociaal verzekerd
<b>Geen belastingverdrag, wel Verordening</b>		
<b>Wonen in Nederland, werken buiten Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland aan heffing onderworpen	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 elders onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen	niet onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 in Nederland onderworpen
<b>Wonen in buitenland, werken in Nederland</b>	<b>Belastingcomponent</b>	<b>Socialezekerheidscomponent</b>
Nederlandse werkgever	onderworpen	onderworpen
buitenlandse werkgever	niet onderworpen, tenzij (fictieve) vaste inrichting in Nederland	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland sociaal verzekerd

### 7.5.2 Toetsing aan onderzoekscriteria

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 zijn de criteria geformuleerd waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen.

Het eerste – en meest zwaarwegende – criterium betreft de voorwaarde dat het nieuwe heffingssysteem (substantieel) eenvoudiger in de uitvoering moet zijn dan de bestaande systematiek van afzonderlijke heffingen. Het huidige onderscheid tussen de nationale bepalingen voor de werknemers- en volksverzekeringen worden vervangen door één toewijzingssystematiek die aansluit bij de systematiek van EU Vo. 883/2004. Daarnaast zijn door de algemene aansluiting bij de toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag respectievelijk

EU Vo. 883/2004 tal van afzonderlijke bepalingen in de nationale wet overbodig geworden. De wetgeving wordt hierdoor minder gedetailleerd en de begrippen worden duidelijker ingevuld. Mijns inziens voldoet de wijze van heffen zoals die in deze paragraaf voor de loonsomheffing is voorgesteld daarmee aan het criterium 'eenvoud in uitvoering'.

Het tweede criterium waaraan wordt getoetst of de loonsomheffing de huidige afzonderlijke heffingen kunnen vervangen, is dat de beoordeling of deze heffing efficiënter – althans niet minder efficiënt – is. Een heffingssysteem is efficiënter indien deze eenvoudiger is in de uitvoering en bijdraagt aan de verkleining van de wig. Aan de eerste voorwaarde is voldaan (zie hiervoor). De wijze van heffing zal op zich niet bijdragen aan het verkleinen van de wig, zodat dit onderdeel van het criterium efficiëntie hier niet van belang is.

Het derde criterium betreft de eis dat de loonsomheffing effectiever – althans niet minder effectief – mag zijn dan de huidige heffingssystemen. Het hoofddoel van zowel de loonbelasting als de premieheffing sociale verzekeringen is het heffen van voldoende financiële middelen voor de overheid. Het systeem van heffing wordt niet gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie (zie hfdst. 6, par. 6.2). Wel sluiten de nationale bepalingen nauwer aan bij de internationale toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag respectievelijk EU Vo. 883/2004. Door met de nationale bepalingen aan te sluiten bij de internationale toewijzingsregels, wordt gewaarborgd dat er geen heffingsrechten verloren gaan als gevolg van het eenzijdig prijs geven van heffingsrechten, dan wel dat er situaties van dubbele heffing/verzekeringplicht ontstaat. Dit draagt bij aan het realiseren van de financieringsdoelstelling van de loonsomheffing en de verzorgingsgedachte van de sociale verzekeringen. Daarnaast is met de directe koppeling met de internationale toewijzingsregels bewerkstelligd dat de doelstellingen van het OESO-modelverdrag en EU Vo. 883/2004 worden gerealiseerd. Tot slot neemt het aantal bepalingen en uitzonderingsregels als gevolg van de directe koppeling met de internationale toewijzingsregels af. Dit draagt bij aan een meer overzichtelijke regelgeving, waarbij onderworpenheid aan de loonsomheffing in beginsel alleen dan is uitgesloten indien het heffingsrecht op grond van een internationale toewijzingsregel aan een ander land is toegewezen. Mijns inziens voldoet de voor de loonsomheffing voorgestelde wijze van heffen aan het criterium effectiviteit.

Tot slot dient het door mij voorgestelde stelsel te voldoen aan een aantal rechtsbeginselen. Wat betreft de in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 geformuleerde fiscale beginselen speelt in deze paragraaf het beginsel van geoorloofde realisatie een rol. Door direct aan te sluiten bij de toewijzingsregels van het OESO-modelverdrag, respectievelijk EU Vo. 883/2004, wordt het heffingsrecht geëffectueerd voor zover Nederland daar op grond van deze internationale toewijzingsregels recht op heeft. Er worden niet méér heffingsrechten geclaimd dan op grond van die bepalingen mag, maar anderzijds worden er ook niet eenzijdig rechten prijs gegeven. Daarmee is mijns inziens voldaan aan het beginsel van geoorloofde realisatie en daarmee ook aan het laatste criterium.



Samenvattend kan bovenstaande als volgt worden samengevat:

Criterion	Invulling	Voldaan?
Eenvoud in uitvoering	Minder verschillen tussen regels lb en sv	0
	Minder gedetailleerde regels, meer open normen	+
	Duidelijke invulling wettelijke begrippen	+
	Minder administratieve verplichtingen	0
Efficiëntie	Eenvoudiger in de uitvoering (criterium 1)	+
	Verkleining wig	0
Effectiviteit	Heffing van benodigde financiële middelen	+
	sv: inkomensherverdeling	0
Rechtsbeginselen	Beginsel van minste pijn	0
	Beginsel van geoorloofde realisatie	+
	Welvaartsbeginsel	0
	sv: solidariteitsbeginsel (incl. draagkrachtbeginsel)	0
	sv: equivalentiebeginsel	0

+ = voldaan, 0 = niet relevant of neutraal, - = niet voldaan

Op basis van bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat de door mij voorgestelde internationale afbakening van de loonsomheffing voldoet aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd.

## 7.6 Samenvatting en conclusie

Er is een belangrijk verschil tussen de internationale toewijzingsregels die voor de fiscaliteit respectievelijk de sociale verzekeringen gelden. Het OESO-modelverdrag wijst het heffingsrecht toe op basis van een objectbenadering, terwijl de EU Verordeningen uitgaan van toewijzing van een subjectbenadering. Daarnaast geldt dat de EU Verordeningen een exclusieve werking hebben, terwijl het OESO-modelverdrag niet uitgaat van een dergelijke exclusieve werking. In hoofdstuk 1 is al geconstateerd dat er door deze geheel eigen internationale toewijzingsregels verschillen zullen bestaan tussen belastingen en premieplicht en dat deze verschillen niet met de loonsomheffing kunnen worden opgelost. De doelstelling van het onderzoek in deze paragraaf was dan ook beperkt tot het toetsen of de loonsomheffing, gegeven de bestaande internationale toewijzingsregels, inpasbaar zijn.

Nederland heeft een monistische kijk op verdragen en hun status in de nationale rechtsorde. Als gevolg hiervan hoeft geen implementatie van de verdragsbepalingen in de nationale wet plaats te vinden. Zowel de bilaterale belastingverdragen als de EU Verordeningen zijn van hogere orde dan de

nationale wettelijke bepalingen. Een nationale regeling (inclusief loonsomheffing) zal daarom moeten wijken voor zover deze strijdig blijkt te zijn met een dergelijke internationale regeling. Dit laat onverlet dat landen vrij zijn om de nationale wetgeving op het gebied van de directe belastingen naar eigen inzicht vorm te geven, zolang dat er maar niet toe leidt dat werknemers worden gediscrimineerd naar nationaliteit dan wel dat ze in grensoverschrijdende situaties worden belemmerd.

Voor beide wetgevingsgebieden geldt dat de nationale bepalingen inzake grensoverschrijdende arbeidsrelaties in eerste instantie uitgaan van de werklandbenadering. De belastingplicht c.q. verzekerings/premieplicht ontstaat in het land waar de werkzaamheden feitelijk worden uitgeoefend. Vervolgens wordt hier tal van uitzonderingen op gemaakt, die voor de fiscale wetgeving net anders uitwerken dan voor de sociale verzekeringen (zie schema par. 7.2.3).

In paragraaf 7.4.3 heb ik onderzocht of de loonsomheffing onder de bepalingen van het OESO-modelverdrag kan vallen. Voor bilaterale belastingverdragen is dat in eerste instantie het geval indien artikel 2 van dit Verdrag een passage bevat dat het verdrag ook ziet op 'belastingen naar het bedrag van de door ondernemingen betaalde lonen of salarissen'. In tweede instantie valt de loonsomheffing ook onder de reikwijdte van het OESO-modelverdrag, omdat artikel 2, vierde lid, bepaalt dat het verdrag ook van toepassing is op alle gelijke of in wezen soortgelijke belastingen die na de datum van ondertekening van het belastingverdrag naast of in plaats van de bestaande belastingen worden ingevoerd. Een vergelijkbare benadering geldt voor de EU Vo. 883/2004 en EU Vo. 1408/71, zodat ook nadien tot stand gekomen sociale verzekeringen (en wettelijke bepalingen te financiering daarvan) onder het bereik van de Verordeningen vallen.

Voor zowel het OESO-modelverdrag als beide EU Verordeningen geldt dat voor de invulling van de begrippen 'werknemer', 'werkgever' als 'loon' en dergelijke moet worden teruggevallen op de invulling van die begrippen volgens het nationale recht. Gevolg hiervan is dat voor de interpretatie van de toewijzingsregels voor beide wetgevingsgebieden de invulling van deze begrippen wordt gebruikt zoals die in hoofdstuk 3 tot en met 5 voor de loonsomheffing zijn vormgegeven. De door mij voorgestelde loonsomheffing is in zoverre dus in het internationale kader inpasbaar.

In niet-verdragssituaties kunnen inwoners van Nederland terugvallen op het BvdB 2001. Om de loonsomheffing onder dit besluit te laten vallen zal de wetgever het desbetreffende besluit aan moeten passen. Gezien het feit dat dit een eenzijdige regeling van Nederland is, vormt dit voor de invoering van de loonsomheffing geen belemmering. Ook bij het BvdB 2001 wordt zo veel mogelijk uitgegaan van het werklandbeginsel. Echter, omdat het een eenzijdige regeling betreft geldt ten opzichte van verdragssituaties in meer situaties dat er in het buitenland daadwerkelijke onderworpenheid aan belastingheffing moet zijn, wil voorkoming ter vermijding van dubbele belasting kunnen worden geclaimd.

Bij het laten aansluiten van de subjectafbakening voor de loonsomheffing bij de internationale toewijzingsregels dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de situaties dat wel of geen belastingverdrag respectievelijk EU Verordening van toepassing is. Om een naadloze aansluiting op de internationale toewijzingsregels te krijgen wordt bij de subjectafbakening van de loonsomheffing een algemene bepaling toegevoegd op grond waarvan de arbeidsrelaties aan de loonsomheffing onderworpen is indien en voor zover het heffingsrecht c.q. de verzekeringsplicht op grond van een bilateraal belastingverdrag dan wel EU Verordening of enig andere internationale regeling inzake belastingheffing of sociale verzekeringen waarbij Nederland partij is aan Nederland is toegewezen. In paragraaf 7.5 zijn deze toewijzingsregels nader vormgegeven. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

	Belastingen		Sociale zekerheid	
	wel verdrag	geen verdrag	wel Verordening	geen Verordening
<b>wonen in NL, werken buiten NL, NL werkgever</b>	onderworpen, tenzij op grond van OESO-modelverdrag elders onderworpen	onderworpen, tenzij feitelijk elders aan heffing onderworpen	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 elders sociaal verzekerd	onderworpen, tenzij feitelijk elders aan sociale zekerheid onderworpen
<b>wonen buiten NL, werken in NL voor NL werkgever,</b>	onderworpen	onderworpen	Onderworpen	onderworpen
<b>wonen in NL, werken buiten NL voor buitenlandse werkgever</b>	niet onderworpen	niet onderworpen	niet onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883/2004 in NL sociaal verzekerd	niet onderworpen, tenzij niet feitelijk elders sociaal verzekerd
<b>wonen buiten NL, werken in NL voor buitenlandse werkgever</b>	niet onderworpen, tenzij OESO-modelverdrag hier onderworpen, dan wel vrijwillig	niet onderworpen, tenzij (fictieve) vaste inrichting in Nederland	onderworpen, tenzij op grond van EU Vo. 883.2004 elders sociaalverzekerd.	onderworpen, tenzij feitelijk in buitenland sociaal verzekerd

In zoverre kan de loonsomheffing de huidige heffingen op het loon zonder meer vervangen, zonder dat dit tot problemen op het gebied van internationale inpasbaarheid leidt. De bepalingen uit het VwEU (verdragsvrijheden) zijn vooral gericht op het voorkomen van discriminatie en van belemmeringen die voortvloeien uit grensoverschrijdende activiteiten. Ze zijn niet gericht op de

toewijzing van heffingsrechten tussen de lidstaten. Landen zijn in beginsel vrij om de nationale wetgeving op het gebied van de directe belastingen naar eigen inzicht vorm te geven, zolang dat er maar niet toe leidt dat werknemers worden gediscrimineerd naar nationaliteit dan wel dat ze in hun grensoverschrijdende activiteiten worden belemmerd; regelgeving en verdragen moeten namelijk volgens die rechtspraak in elk geval wel voldoen aan de verkeersvrijheden en daarom – voor zover hier van belang – het vrije verkeer van werknemers. De voor de loonsomheffing voorgestelde bepalingen sluiten aan bij de toewijzingsregels van de EU Vo. 883/2004 respectievelijk het ESO-modelverdrag, zodat zij het vrije verkeer van werknemers in beginsel niet zullen hinderen.

In paragraaf 7.3.1 is geconcludeerd dat naast de werknemersloonsomheffing ook de werkgeversloonsomheffing onder het bereik van de toewijzingsregels van het gesloten systeem van de artikelen 15 tot en met 20 van het OESO-modelverdrag valt. Het uitgangspunt daarbij is dat het heffingsrecht toekomt aan het werkland. Vervolgens wordt hierop een aantal uitzonderingen gemaakt (zie par. 7.2.1). Met betrekking tot de werkgeversloonsomheffing is geconcludeerd dat deze effectief gezien in Nederland belastbaar is, indien het heffingsrecht aan Nederland is toegewezen. De betreffende werkgever zal echter slechts in het andere verdragsland voorkoming ter vermijding van dubbele belasting kunnen claimen indien (en voor zover) dat andere verdragsland ook een met de werkgeversloonsomheffing vergelijkbare heffing kent. Dit zal veelal niet het geval zijn, zodat de werkgeversloonsomheffing feitelijk aangemerkt zou kunnen worden als een bronheffing over de desbetreffend eindheffingsbestanddelen.

Een van de deelvragen die is geformuleerd om de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling te toetsen is of de door mij in hoofdstuk 3 tot en met 6 geformuleerde loonsomheffing in het internationale wetgevingskader inpasbaar is.

Uit de analyse die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt blijkt dat de loonsomheffing onder het bereik van de bilaterale belastingverdragen vallen indien deze bilaterale belastingverdragen de passage 'belastingen naar het bedrag van de door ondernemingen betaalde lonen of salarissen' in het artikel inzake de reikwijdte van het verdrag is opgenomen. In de meeste door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen is dat het geval. Daarnaast geldt dat op grond van artikel 2, vierde lid, van het OESO-modelverdrag het belastingverdrag ook van toepassing is op gelijke of in wezen gelijke belastingen die na de datum van ondertekening van het bilaterale belastingverdrag naast of in de plaats van de bestaande belastingen worden ingevoerd. In de bilaterale belastingverdragen die Nederland met belangrijke handelspartners heeft gesloten is een dergelijke bepaling opgenomen, zodat ten aanzien van die landen in ieder geval de loonbelasting zonder nadere bepalingen kan worden vervangen door de loonsomheffing (althans voor zover deze betrekking heeft op de belastingheffing). Vervolgens is geconcludeerd dat de wetgever het BvdB

2001 wel zal moeten aanpassen om de loonsomheffing onder het bereik van die regeling te brengen. Aangezien het een eenzijdige regeling van Nederland betreft, hoeven daarvoor geen onderhandelingen met andere mogendheden plaats te vinden. Ook EU Vo. 1408/71 bevat in artikel 4 een bepaling op grond waarvan toekomstige wetten, regelingen en andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de sociale verzekeringen zonder nadere handelingen onder het bereik van deze Verordening vallen. Voor EU Vo. 883/2004 is eenzelfde bepaling opgenomen in artikel 3. De loonsomheffing is daarom inpasbaar in het internationale wetgevingskader.

Zowel voor het OESO-modelverdrag, het BvdB 2001 als bij de EU Vo. 883/2004 en EU Vo. 1408/71 geldt dat voor de invulling van de relevante begrippen (dienstbetrekking, werknemer, werkgever, loon, werkzaamheden in loondienst) moet worden teruggevallen op de nationale wetgeving, tenzij in het bilaterale verdrag of de Verordening een eigen begripsdefinitie is opgenomen. Aangezien dat laatste niet het geval is, geldt dat, indien de huidige heffingen worden vervangen door een loonsomheffing, het begrippenkader van deze loonsomheffing bepalend is voor de uitwerking van de toewijzingsregels op grond van het internationale recht. Op dit punt zijn de loonsomheffing inpasbaar in het internationale wetgevingskader.

In paragraaf 7.5.2 is geconcludeerd dat de door mij voor de loonsomheffing voorgestelde additionele bepalingen in het kader van de internationale inpasbaarheid voldoen aan de criteria die voor het toetsen van de onderzoeksstelling worden gehanteerd. Tot nu toe is de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt nog valide.



# Samenvatting en slotconclusie

### 8.1 Onderzoek en probleemstelling

De inhoudingsplicht van loonbelasting en premies volksverzekeringen (loonheffing), de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en de premieplicht voor de werknemersverzekeringen met het daaraan gekoppelde heffingssysteem zijn voor werkgevers belangrijke veroorzakers van administratieve lasten. Doordat met name de loonheffing enerzijds en de premieheffing werknemersverzekeringen anderzijds zich langs aparte sporen hebben ontwikkeld, is discoordinatie in onder andere de gehanteerde begrippen en de heffingsgrondslagen ontstaan. Dit heeft geleid tot een complexe – en op tal van punten onduidelijke – regelgeving. Ook nu naast de heffing van loonbelasting sinds enkele jaren ook de heffing van premies werknemersverzekeringen volledig bij de Belastingdienst is ondergebracht, is niettemin de uitvoering van de verplichtingen die uit deze loonheffingen voortvloeien voor werkgevers nog steeds een administratief en logistiek belastende aangelegenheid.

De oorspronkelijke bereidheid van werkgevers om administratieve medewerking te verlenen bij het heffen van de loonheffingen komt voort uit het maatschappelijk contract dat onder andere bestaat uit de verplichting van partijen om mee te werken aan het realiseren van publieke doelen. Onder het realiseren van deze publieke doelen kan het op efficiënte wijze inhouden en afdragen van loonbelasting en premies sociale verzekeringen worden geschaard. Echter, in de loop van decennia zijn deze 'herendiensten' steeds verder uitgebreid en verbreed tot terreinen buiten de sfeer van de werkgevers-werknemersrelatie, terwijl aan de niet (of onvoldoende) concrete naleving ervan substantiële sancties voor de werkgevers zijn verbonden.

De laatste jaren is een tendens gaande, waarbij getracht wordt de (uitvoering van de) heffingen op het loon verder te harmoniseren. Dit heeft geleid tot een zich steeds verder ontwikkelde onderlinge afstemming van de heffingen ter zake van het loon. Niettemin zijn er ook nog belangrijke verschillen. De vraag is of ook die verschillen nog weggenomen kunnen worden. Een manier om dat te bereiken zou de een of andere vorm van een loonsomheffing kunnen zijn. Daarop richt zich dit onderzoek.

### 8.1.1 *Probleemstelling*

De probleemstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is gericht op het onderzoeken van de mogelijkheid om een gecombineerde loonsomheffing in te voeren. De vraagstelling is erop gericht of deze vorm van loonsomheffing ten opzichte van de huidige systematiek een voor alle betrokken partijen beter werkend heffingssysteem op kan leveren dan de wijze waarop momenteel de loonheffingen vorm hebben gekregen. Het antwoord op deze vraag zoek ik door toetsing van de volgende stelling:

*De loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door de loonsomheffing die deels wordt geheven van de werkgever en deels van de werknemer. Deze loonsomheffing bestaat uit een werknemersloonsom en een werkgeversloonsom. Daarnaast wordt op zo veel mogelijk gelijke basis een premiesomheffing geheven.*

De toetsing van deze stelling vindt plaats aan de hand van een aantal onderzoeksvragen die betrekking hebben op de gedefinieerde criteria.

### 8.1.2 *Criteria en randvoorwaarden*

Aan het onderzoek – en de invulling van de hierna te specificeren criteria – liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag.

Omdat de werkgevers wat betreft de heffing van loonbelasting en premies sociale verzekeringen als onbezoldigd dienaar van de overheid fungeren, dient de wetgever mijns inziens zeer terughoudend te zijn met het opvoeren van administratieve verplichtingen die uit deze herendiensten voortvloeien. In dit onderzoek wordt er dan ook van uit gegaan dat deze verplichtingen niet verder mogen gaan dan voor zover ze direct betrekking hebben op de werkgevers-werknemersrelatie.

Een tweede uitgangspunt dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt is, dat de overheid zich zo veel mogelijk moet beperken tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimumeisen en het waken tegen ongewenste resultaten. Bij de vormgeving van de loonsomheffing wordt gestreefd zo veel mogelijk uit te gaan van open normen. Bescherming tegen willekeur van de overheid is mijns inziens voldoende gewaarborgd doordat de rechter in laatste instantie toetst aan de hand van algemene rechtsbeginselen.

Ten derde wordt het karakter van het huidige socialezekerheidsstelsel als uitgangspunt genomen. Deelname van rechtswege blijft het uitgangspunt. Het onderzoek beperkt zich wat betreft de sociale verzekeringen tot de (her) inrichting van de premieheffing (financieringskant).

De toetsing van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling en de behandeling van de onderzoeksvragen vindt plaats aan de hand van een



toetsing aan de criteria *eenvoud in uitvoering, efficiëntie, effectiviteit*, en enkele relevante *rechtsbeginselen*. De criteria *effectiviteit, efficiëntie* en de *rechtsbeginselen* zijn aan de hand van de analyses in hoofdstuk 2 nader ingevuld. Deze nadere invulling van de criteria heeft plaatsgevonden door beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

*Welke rechtsbeginselen hebben de vormgeving van de loonbelasting respectievelijk de sociale verzekeringen beïnvloed en in hoeverre hebben deze rechtsbeginselen bij het vormgeven van een gecombineerde loonsomheffing hun geldingskracht behouden, of zijn deze terecht in meer of mindere mate genegeerd?*

*Wat zijn de kenmerken van een economisch efficiënte heffing? Zijn er economische redenen voor overheidsingrijpen, en zo ja, wat houden die redenen in? Welke instrumenten zijn beschikbaar om het verstorende effect c.q. de afwentelingseffecten te minimaliseren?*

De rechtsbeginselen die de vormgeving van de loonbelasting hebben beïnvloed, zijn het beginsel van de minste pijn, het beginsel van de geoorloofde realisatie, het welvaartsbeginsel en in beperktere mate ook het draagkrachtbeginsel. Deze beginselen zijn – met uitzondering van het draagkrachtbeginsel – ook toepasbaar voor de premieheffing sociale verzekeringen. Daarnaast speelt het solidariteitsbeginsel een belangrijke rol bij de vormgeving van de sociale verzekeringen. Voor de premieheffing werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw tot slot speelt het equivalentiebeginsel een beperkte – aan het solidariteitsbeginsel ondergeschikte – rol. Deze rechtsbeginselen blijven met uitzondering van het draagkrachtbeginsel – dat ‘opgaat’ in het solidariteitsbeginsel ook bij de loonsomheffing van belang. In geval van spanning tussen rechtsbeginselen prevaleren het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de geoorloofde realisatie vanwege het feit dat aan de beginselen ‘eenvoud in uitvoering’ en ‘efficiëntie’ het meeste gewicht wordt toegekend. Bij de premieheffing sociale verzekeringen prevaleert het solidariteitsbeginsel boven het equivalentiebeginsel. Deze rechtsbeginselen hebben geen normatief karakter.

Vervolgens is – ter nadere invulling van het criterium ‘efficiëntie’ – onderzocht wat de kenmerken van een economisch efficiënte heffing zijn. Volgens de welvaartseconomie is er sprake van een efficiënte markt indien sprake is van volkomen concurrentie, informatiesymmetrie, geen transactiekosten, geen externe effecten en compleetheid van de markt. Feitelijk is hier zelden tot nooit sprake van. Een onvolkomen markt leidt – samen met bureaucratie en de invloed van belangengroeperingen – tot ingewikkelde wetgeving, waarvan de administratieve lasten (groten)deels voor rekening van de werkgevers komen. Deze ingewikkelde en administratief bewerkelijke wetgeving leidt tot verdere verstoring van de markt.

Er zijn volgens de welvaartseconomie twee redenen voor overheidsingrijpen, zelfs indien sprake is van een efficiënte markt. De belangrijkste reden is de

wens tot herverdeling van de inkomensverhouding die door de markt tot stand is gekomen. Een andere reden is het wegnemen van onverzekerbare sociale risico's (correctie van onvolkomen markt op basis van de verzorgingsgedachte). Heffingen kunnen bijdragen aan het realiseren van deze overheidsdoelen. Omdat de overheid uit moet gaan van endogene factoren, zijn dergelijke heffingen niet efficiënt. Heffingen zijn efficiënter naarmate ze eenvoudiger en administratief minder bewerkelijk zijn en leiden tot een verkleining van de wig tussen brutoloonkosten en het nettoloon. Schematisch kan dit toetsingskader als volgt worden weergegeven:

<b>Criterium</b>	<b>Invulling</b>
eenvoud in uitvoering	wettelijke systematiek wordt door de loonsomheffing begrijpelijker, duidelijker, toegankelijker, minder gedetailleerd en eenduidiger. Dit blijkt uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- minder verschillen tussen regels loonbelasting en sociale verzekeringen;</li> <li>- minder gedetailleerde regels, maar meer open normen;</li> <li>- duidelijkere invulling van wettelijke begrippen;</li> <li>- minder administratieve verplichtingen voor de werkgever (idem aan efficiëntie).</li> </ul>
efficiëntie	de loonsomheffing is economisch minder verstorend. Dit blijkt uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- eenvoudiger is in de uitvoering (criterium 1);</li> <li>- verkleining van het verschil tussen loonkosten en nettoloon.</li> </ul>
effectiviteit	de loonsomheffing realiseert de (neven)doelstellingen die aan de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen ten grondslag liggen. Voor de loonbelasting is dit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- op zo'n efficiënt mogelijke wijze heffen van de verschuldigde belasting (hoofddoel);</li> <li>- effectueren van de instrumentele functie<sup>1</sup> (nevendoeel).</li> </ul> Voor de premieheffing sociale verzekeringen zijn dit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- inning middelen ter dekking van de 'verzekerde' sociale risico's (hoofddoel);</li> <li>- inkomensherverdeling (nevendoeel).</li> </ul>

---

verenigbaar met de rechtsbeginselen	<p>de loonsomheffing is verenigbaar met dezelfde rechtsbeginselen die in de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen te onderkennen zijn.</p> <p>Dit zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het beginsel van minste pijn;</li> <li>- het beginsel van geoorloofde realisatie;</li> <li>- het welvaartsbeginsel<sup>2</sup>;</li> <li>- het draagkrachtbeginsel/solidariteitsbeginsel;</li> <li>- equivalentiebeginsel.</li> </ul>
-------------------------------------	---

---

<sup>1</sup> Als randvoorwaarde geldt dat de instrumentele functie niet verder mag gaan dan voor zover de sturende maatregel direct betrekking heeft op de werkgever/werknemersrelatie

<sup>2</sup> Het welvaartsbeginsel wordt beperkt door het uitgangspunt dat de instrumentele functie niet verder mag gaan dan voor zover de sturende maatregel direct betrekking heeft op de werkgevers-werknemersrelatie.

De stelling is getoetst op basis van achtereenvolgens de subjectafbakening, de objectafbakening, de tariefstructuur, de wijze van heffing en de vermindering van administratieve verplichtingen. Het onderzoek is afgesloten met een toets of de loonsomheffing zoals die in de voorgaande hoofdstukken is uitgewerkt, inpasbaar is in het internationale wettelijke kader.

## 8.2 Subjectafbakening

Met betrekking tot de afbakening van het subject van heffing is de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling getoetst aan de hand van de volgende deelvragen:

*Kunnen de subjectafbakeningen voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd, en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de gecombineerde loonsomheffing? Zijn er daarnaast nog arbeidsrelaties die nu niet onder het bereik van één van deze heffingen vallen, maar die wel onder het bereik van de gecombineerde loonsomheffing kunnen of zouden moeten worden gebracht?*

De premieheffing volksverzekeringen (incl. Zvw) vertoont een sterke samenhang met de loonbelasting, in die zin dat indien een arbeidsrelatie onder het bereik van de loonbelasting valt, voor deze verzekeringen wordt aangesloten bij de heffingssystematiek van de loonbelasting. Het subjectbereik van de volksverzekeringen en de loonbelasting is wat betreft de reikwijdte van dit onderzoek gelijk. De subjectafbakening van premieheffing werknemersverzekeringen wijkt

hier van af, onder andere door een andere benadering van de begrippen 'dienstbetrekking' en 'werkgever'.

Het blijkt niet mogelijk om de subjectafbakening voor alle heffingen volledig te harmoniseren, wat voornamelijk wordt veroorzaakt door het afwijkende karakter van de werknemersverzekeringen. Dit is echter geen belemmering voor de vormgeving van de loonsomheffing. Een eenduidiger subjectafbakening dan in de huidige situatie het geval is kan worden bereikt door het criterium '*afwezigheid van zelfstandigheid*' als uitgangspunt te nemen. Voor de invulling van dit begrip sluit ik aan bij het begrip 'ondernemer' in de zin van artikel 3.4 van de Wet IB 2001. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de huidige fictieve dienstbetrekkingen kunnen komen te vervallen. Gevolg hiervan is dat ook aandeelhouders die werkzaamheden verrichten in 'hun' vennootschap, ongeacht hun aandelenbelang, en commissarissen onder de loonsomheffing vallen. Een ander belangrijke uitbreiding van het subjectbereik betreft de resultaatgenieters waarbij het verrichten van arbeid voorop staat.

Het voor de subjectafbakening hanteren van het criterium '*afwezigheid van zelfstandigheid*' heeft zonder nadere bepalingen tot gevolg dat ook incidentele en/of in omvang beperkte arbeidsrelaties onder de loonsomheffing vallen. Dit geldt ook voor werkzaamheden die worden verricht voor een natuurlijke persoon ten aanzien van diens persoonlijke aangelegenheden. In het verlengde hiervan ligt de positie van de vrijwilliger. Om te voorkomen dat dergelijke arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing vallen, stel ik voor om op het uitgangspunt dat met uitzondering van ondernemers in de zin van artikel 3.4 van de Wet IB 2001 alle arbeidsrelaties onder het bereik van de loonsomheffing vallen de volgende drie generieke uitzonderingen te maken:

1. een mogelijkheid tot opting out voor nevenfuncties;
2. een uitsluiting van arbeidsrelaties die zijn aangegaan met een natuurlijke persoon ten behoeve van diens persoonlijke aangelegenheden;
3. uitsluiting van vrijwilligers conform de huidige regeling.

Gezien het afwijkende karakter van de werknemersverzekeringen blijkt het wenselijk om voor de subjectafbakening van de premiesomheffing de volgende aanvullende beperkingen te handhaven:

1. arbeidsrelaties van 65-plussers;
2. oneigenlijke arbeidsrelaties ex. huidige artikel 34 van de Wet LB 1964 juncto artikel 10 van het Uitv.besl. LB 1965;
3. genieters van loon uit bestaande of vroegere dienstbetrekking van een ander.

Naast de bovengenoemde arbeidsrelaties valt ook de werkgever als subject onder het bereik van de loonsomheffing, althans voor zover het de *werkgeversloonsomheffing* en de *premiesomheffing* betreft.

Uit de analyse die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt blijkt dat er geen volledige harmonisatie van de subjectafbakeningen voor de loonsomheffing tot stand kan worden gebracht. Dit levert echter geen belemmering op voor de

invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing. Tot slot kan geconcludeerd worden dat het subjectbereik van de loonsomheffing ten opzichte van de huidige systematiek kan worden uitgebreid.

### 8.3 Objectafbakening

De toetsing van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, vindt wat betreft de afbakening van het object van heffing plaats aan de hand van de volgende deelvragen:

*Kunnen de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en de premies sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de gecombineerde loonsomheffing? Kan het loonbegrip in dit verband worden vereenvoudigd? Op welke wijze dient de heffingsgrondslag, of dienen de heffingsgrondslagen, voor de gecombineerde loonsomheffing te worden vormgegeven?*

De grondslagen voor de premieheffing volksverzekeringen geheven bij wege van inhouding (incl. de premie Zvw) en de premieheffing werknemersverzekeringen vertonen een sterke samenhang met de loonbelasting in die zin dat ze alle (in)direct het loonbegrip van de Wet LB 1964 als uitgangspunt nemen. De grondslag voor de volksverzekeringen wijkt alleen op het gebied van de eindheffingsbestanddelen af. De grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wijkt daarnaast ook ten aanzien van de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw af. De grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen wijkt echter op een zestal punten af van de grondslag voor de loonbelasting. Deze discoördinatiepunten worden met uitzondering van loon uit vroegere dienstbetrekking en eindheffingsbestanddelen opgeheven, indien de op het moment van afsluiten van dit onderzoek nog bij de Tweede Kamer aanhangige WUL 2010 ongewijzigd wordt ingevoerd.

Vervolgens heb ik onderzocht of het loonbegrip van de Wet LB 1964 – zoals dat tot 1 januari 2011 gold – kan worden vereenvoudigd. De per 1 januari 2011 doorgevoerde uitbreiding van het loonbegrip neem ik niet over voor de loonsomheffing, omdat die – zonder nadere regels – ook puur zakelijke vergoedingen en verstrekkingen in aanmerking neemt. Ik stel voor dat tot het loonbegrip voor de loonsomheffing wordt gerekend 'al wat in het kader van de (vroegere) arbeidsrelatie ter beloning (of vervanging daarvan) wordt genoten en al wat niet ter beloning wordt genoten, maar naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld wel als beloning wordt ervaren'. Het loonbegrip voor de loonsomheffing betreft – net als het huidige loonbegrip – een objectief loonbegrip. Bij de invulling van het begrip 'naar algemene maatschappelijke opvattingen beoordeeld' is de beloningsbedoeling van de individuele werkgever of het al dan niet ontstaan van een (aanzienlijk)

privévoordeel voor de werknemer niet van belang. Eventuele eigen bijdragen voor het al dan niet onder voorwaarden (in de toekomst te) ontvangen belast loon komen op het loon in mindering. Naast dit loonbegrip stel ik voor om voor een aantal loonsoorten aanvullende bepalingen op te nemen, te weten:

1. loon in natura tegen factuurwaarde/waarde economische verkeer, met uitzondering van een forfait voor de ter beschikking gestelde auto;
2. aanspraken standaard omkeerregel, met uitzondering van onzuivere (pensioen)aanspraken en ziektekostenregelingen. Faciliteit voor levensloopregeling vervalt;
3. een generieke toetst voor vergoedingen met gemengd karakter: zakelijk belang werkgever moet doorslaggevend zijn. Alleen voor reiskosten blijft een forfait gelden;
4. gebruikelijkloonregeling alleen handhaven voor gevallen waarin ontwijking van premieheffing of onbedoeld gebruik van inkomensafhankelijke regelingen mogelijk aan de orde is.

Het aldus voorgestelde loonbegrip is begrijpelijker en toegankelijker geformuleerd dan onder de huidige regelgeving het geval is. Als gevolg van het gebruik van open normen is met enkele bepalingen een kader geschetst op grond waarvan kan worden bepaald of een loonbestanddeel tot het loon voor de loonsomheffing moeten worden gerekend. Hierbij wordt uitgegaan van een uniform loonbegrip, in plaats van de huidige verzameling van nauw samenhangende, maar onderling verschillende loonbegrippen. Het loonbegrip voor de loonsomheffing is vervolgens verdeeld over de werknemersloonsomheffing en de werkgeversloonsomheffing. Hierbij wordt tot de *werknemersloonsomheffing* gerekend het totale loon dat voor de werknemer tot zijn normale welvaartsniveau behoort. Bij de werknemersloonsomheffing wordt het loon per individuele werknemer geadministreerd, mede omdat deze grondslag als basis dient voor het inkomen dat bij de heffing van de inkomstenbelasting in aanmerking wordt genomen. Daarnaast kan de werknemersloonsomheffing ook de basis vormen voor het bepalen van de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen. Hieronder vallen bijvoorbeeld het reguliere maandloon, de dertiende maand, bonussen, overwerkloon, vakantiegeld, aanspraken en de bijtelling inzake de ter beschikking gestelde auto. De rest van het loon valt in de grondslag voor de *werkgeversloonsomheffing*. Hieronder vallen zaken als (bovenmatige) kostenvergoedingen, nagenoeg alle vormen van loon in natura, werkgeversbijdragen aan derdenfondsen, eenmalige jubileumuitkeringen en eindheffingsbestanddelen. De *premiesomheffing* wordt geheven over het totale loon, meer specifiek over de hele loonsom van de werkgever (werknemersloonsom en werkgeversloonsom), zij het dat er een subjectvrijstelling geldt voor 65-plussers en degene die als gevolg van een oneigenlijke arbeidsrelatie aan de loonsomheffing onderworpen is.

Uit onderhavige hoofdstuk kan de conclusie getrokken worden dat de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen niet

volledig kunnen worden geharmoniseerd. Dit levert echter geen belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de loonsomheffing. Het loonbegrip kan worden vereenvoudigd en geüniformeerd voor de drie heffingsgrondslagen. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

<b>Samenhang grondslagen loonsomheffing</b>	
+ <b>werknemersloonsomheffing</b>	loon in geld (al dan niet in vreemde valuta) inzake tegenwoordige arbeidsrelatie
=	+ gebruikelijk loon (als antimisbruik)
<b>grondslag uitkeringen</b>	+ uitkeringen uit aanspraken waarop omkeerregel van toepassing is
<b>werknemersverzekeringen</b>	+ waarde belaste onzuivere aanspraken
	+ aanspraken ziektekostenregeling
	+ genoten voordeel aandelen/optierechten enz.
	+ bijtelling wegens mede voor privé doeleinden ter beschikking gestelde auto
	+ naheffing waarvan de heffing op de werknemer wordt verhaald
+ <b>werkgeversloonsomheffing</b>	loon in natura (m.u.v. bijtelling auto en aandelen/optierechten enz.)
	+ bovenmatige kostenvergoedingen
	+ werkgeversdotatie in derdenfondsen
	+ eenmalige jubileumuitkeringen
	+ naheffing werknemersloonsomheffing voor zover niet wordt verhaald
	+ knelpunten tijdelijke aard
	+ aangewezen publiekrechtelijke uitkeringen
	+ verstrekkingen aan anderen dan eigen werknemers
= <b>Premiesomheffing</b>	som werknemersloonsomheffing en werkgeversloonsomheffing
	– subjectvrijstelling 65-plussers (zie par. 8.2)
	– subjectvrijstelling oneigenlijke arbeidsrelaties (zie par. 8.2)

#### 8.4 **Tariefstructuur**

Met betrekking tot de afbakening van de tariefstructuur is de aan dit onderzoek ten grondslag liggende stelling getoetst aan de hand van de volgende deelvragen:

*Kunnen de tariefstructuren voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen volledig worden geharmoniseerd en – zo dat niet het geval is – levert dit dan een belemmering op voor de invoering en/of vormgeving van de gecombineerde loonsomheffing? Op welke wijze dient de tariefstructuur van de gecombineerde loonsomheffing te worden vormgegeven?*

In de huidige situatie bestaat er een directe koppeling tussen de tariefstructuur voor de loonbelasting en die voor de inkomstenbelasting. Ook de premieheffing volksverzekeringen sluit hier nauw bij aan, althans voor zover het de eerste twee tariefschijven betreft. Over het surplus is geen premie verschuldigd. Naast de heffing van de werknemer kent de loonbelasting nog een loonheffing rechtstreeks van de werkgever; de eindheffing. Naast het enkelvoudige tarief geldt voor de eindheffing het gebruteerde tarief, een schare aan bijzondere tarieven en sinds enkele jaren een pseudo-eindheffing die wordt geheven als ontmoediging van bepaald volgens de wetgever onwenselijk gedrag. De Zvw kent een eigen tariefstructuur, waarvoor geldt dat de werkgevers onder voorwaarden verplicht zijn de premie aan de werknemer te vergoeden. Ook de werknemersverzekeringen kennen een eigen – zeer uitgebreide – tariefstructuur, die feitelijk uitsluitend van de werkgever plaatsvindt. De heffingsgrondslag is gemaximeerd en voor de WW geldt een franchise. Een zeer beperkt deel van de premies werknemersverzekeringen is in geringe mate gedifferentieerd.

Het blijkt niet mogelijk om de tariefstructuren volledig te harmoniseren. Dit vormt echter geen belemmering voor de invoering van de loonsomheffing.

Voor de *werknemersloonsomheffing* stel ik voor een proportionele tariefstructuur zonder heffingskortingen in te voeren, die als verrekenbare voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert. In de inkomstenbelasting kunnen desgewenst een aanvullende heffing (vlaktaks-plus) en heffingskortingen worden gehanteerd om invulling te geven aan de draagkrachtgedachte.

Vanuit nationaal perspectief bezien zijn er geen voldoende zwaarwegende argumenten om de financiering van de volksverzekeringen (met uitzondering van de Anw) niet te fiscaliseren. Impliciet betekent dit dat 65-plussers integraal in de premieheffing volksverzekeringen worden betrokken. In verband met de internationale inpasbaarheid (zie par. 8.6) stel ik echter voor om toch een van het algemene tarief afzonderbare heffing (al dan niet premie genaamd) ter financiering van de volksverzekeringen te blijven onderscheiden. Deze heffing ter financiering van de volksverzekeringen wordt in één tarief geheven, dat is opgebouwd uit een component ter financiering van de AOW en de zorgverzekeringen (AWBZ en Zvw). De Anw wordt wel volledig gefiscaliseerd. Verder



stel ik voor geen maximuminkomensgrens voor het premieloon te hanteren. Samen met de afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers voor de volksverzekeringen resulteert dit in een proportionele tariefstructuur, ongeacht de hoogte en de aard van het inkomen. Alle heffingskortingen voor de loonsomheffing worden afgeschaft ten gunste van een lager tarief.

Om te voorkomen dat loonbestanddelen uitsluitend in verband met een mogelijk tariefsvoordeel als eindheffingsbestanddeel in aanmerking worden genomen, stel ik voor om voor de *werkgeversloonsomheffing* hetzelfde proportionele tarief te hanteren als geldt voor de werknemersloonsomheffing. Alleen in geval er sprake is van naheffing over loonbestanddelen die in de reguliere situatie tot de werknemersloonsom zouden hebben behoord – en de werkgever als het ware een privéschuld van de werknemer voor zijn rekening neemt – geldt het gebruteerde tarief. Alle overige percentages voor eindheffing komen dan te vervallen.

Ten aanzien van de tariefstructuur voor de *premiesomheffing* stel ik voor de huidige afzonderlijke premies werknemersverzekeringen die ten gunste van de diverse fondsen worden geheven, samen te voegen in één gecombineerd – niet gefiscaliseerd – tarief. Daarnaast kunnen het premiemaximum en de franchise afgeschaft worden. Ook de huidige premiedifferentiaties worden onder de loonsomheffing niet gecontinueerd, omdat ze primair een symbolisch karakter hebben en er andere – efficiëntere – manieren zijn om werkgevers te bewegen de instroom in de sociale verzekeringen te beperken. Ik stel voor om de mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap wel te handhaven. Verder stel ik voor om een afzonderlijke heffing van de werkgever te handhaven die dient als bijdrage in de zorgkosten die werk gerelateerd zijn. Deze werkgeversheffing is een vervanging van de huidige vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en kan worden opgenomen in het tarief van de premiesomheffing.

Tot slot zijn er theoretisch gezien geen bezwaren om de afdrachtverminderingen en premiekortingen onder de loonsomheffing te handhaven.

Hoewel de tariefstructuur onder de loonsomheffing niet volledig kan worden geharmoniseerd, kan wel de conclusie worden getrokken dat de tariefstructuur voor de loonsomheffing eenvoudiger is dan de huidige tariefstructuur.

## 8.5 Wijze van heffing

De toetsing van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, vindt wat betreft de wijze van heffing plaats aan de hand van de volgende deelvraag:

*Kunnen de wijzen waarop de verschuldigde belasting respectievelijk premies sociale verzekeringen worden geheven (wijze van heffing) nog verder worden geharmoniseerd?*

Als gevolg van de samenvoeging van de heffing van de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen werkgevers per 1 januari 2006 via één gecombineerde

aangifte terecht bij één loket: de Belastingdienst. Daarnaast zijn het heffingsregime voor de loonbelasting en het heffingsregime voor de sociale verzekeringen geharmoniseerd tot één uniform regime: afdracht op aangifte achteraf. Toch bestaan er op onderdelen nog afwijkende bepalingen. Naast de heffing van de werknemer vindt de loonbelasting gedeeltelijk plaats van de werkgever in de vorm van (pseudo-)eindheffing.

De loonsomheffing zoals deze in dit onderzoek wordt getoetst, heeft – net als de huidige loonbelasting – naast de werknemer ook de werkgever als subject van heffing. Voor zover de loonsomheffing van de werknemer wordt geheven, kan dit bij wege van inhouding en afdracht op aangifte door de werkgever (gelijk de huidige loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen). Dit is het geval voor de *werknemersloonsomheffing*. Voor deze heffing fungeert de werkgever als inhoudingsplichtige. Voor zover de loonsomheffing van de werkgever worden geheven, kan deze bij wege van voldoening op aangifte worden voldaan (gelijk de huidige eindheffing en premieheffing werknemersverzekeringen). Dit is het geval voor de *werkgeversloonsomheffing* en de *premiesomheffing*. Beide soorten heffingen kunnen – net als nu – in één loonaangifte worden gecombineerd.

In zoverre verandert de huidige wijze van heffing niet. Het verschil in methode waarop de verschuldigde heffingen in de huidige systematiek worden berekend, kan onder de loonsomheffing worden geëlimineerd. De premieheffing werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw worden thans berekend volgens de methode van het voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR-methode). Deze complexe berekeningsmethode is uitsluitend het gevolg van de directe koppeling van het premieloon aan het uitkeringsdagloon. Voor de loonsomheffing heb ik voorgesteld deze koppeling niet te handhaven. Verder is voorgesteld de franchise en het maximumpremieloon voor de loonsomheffing af te schaffen. Gevolg hiervan is dat de VCR-methode voor de loonsomheffing ook kan worden afgeschaft.

Als gevolg van de vervanging van de progressieve tariefstructuur door een proportionele structuur zonder heffingskortingen kan de heffingssystematiek die nu voor de loonbelasting en premie volksverzekeringen geldt, worden vereenvoudigd. De loonbelastingtabellen zijn overbodig. Door de proportionele tariefstructuur zonder maxima en franchise kan het tarief eenvoudig worden toegepast op het in een loontijdvak genoten loon. Voor zover de werkgever het subject van heffing is (eindheffingsloon), is het niet noodzakelijk dat het loon op werknemersniveau wordt geregistreerd. De huidige regeling voor globale eindheffing (art. 31 lid 10 Wet LB 1964) geldt daarmee in de basis als uitgangspunt voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing. Uitzondering is dat de voorwaarde – dat aannemelijk gemaakt moet worden dat de globale eindheffing niet tot een lagere heffing leidt dan de individuele heffing – onder de beide loonsomheffing niet geldt. Een dergelijke voorwaarde is mijns inziens niet verenigbaar met het karakter van een eindheffing. De pseudo-eindheffingen worden onder de loonsomheffing niet gecontinueerd.

Geconcludeerd kan worden dat de door mij voorgestelde loonsomheffing kan leiden tot een verdergaande vereenvoudiging van de wijze van heffing.

## 8.6 Administratieve verplichtingen

De toetsing van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt vindt, wat betreft de vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen, plaats aan de hand van de volgende deelvraag:

*Welke administratieve verplichtingen blijven minimaal nodig om de doelstelling van de gecombineerde loonsomheffing te realiseren?*

Vanaf 1 januari 2006 worden de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw geheven via één gecombineerde elektronische loonaangifte. Met de overheveling van de premieheffing werknemersverzekeringen naar en het onderbrengen van de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw bij de Belastingdienst heeft ook een directe koppeling van de administratieve verplichtingen van deze sociale verzekeringen aan de heffing van de loonbelasting en premies volksverzekeringen plaatsgevonden. De Wfsv bevat voor de premieheffing volksverzekeringen (inclusief Zvw) geen additionele administratieve verplichtingen ten opzichte van de loonbelasting en AWR. Echter, voor de werknemersverzekeringen geldt wel een aantal ten opzichte van de loonbelasting en AWR afwijkende bepalingen. Het betreft bepalingen ten aanzien van de doorbetaaldloonregeling, de teruggaaf van te veel betaalde premies en het opleggen van naheffingsaanslagen. Aangezien de doorbetaaldloonregeling onder de loonsomheffing niet gehandhaafd blijft, kan dit verschilpunt eveneens worden geëlimineerd. Omdat bij de door mij voorgestelde loonsomheffing de premieheffing uitsluitend van de werkgever plaatsvindt over de totale loonsom (zonder franchise en maximum), kan de afwijkende regeling voor de teruggaaf van te veel betaalde premies vervallen. Ook de afwijkende regel met betrekking tot het opleggen van naheffingsaanslagen is onder de door mij voorgestelde loonsomheffing niet nodig, aangezien de heffing ter financiering van de werknemersverzekeringen volledig van de werkgever wordt geheven (zonder verhaalsrecht op de werknemer).

De laatste afwijking betreft de mogelijkheid om in de uitnodiging tot het doen van aangifte ook een verzoek kan worden opgenomen om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn ten behoeve van de vaststelling van de premiepercentages en ten behoeve van de doelen van de gegevensverwerking in de polisadministratie. Voor de door mij voorgestelde loonsomheffing worden alle huidige percentages samengevoegd in één percentage voor de premiesomheffing. Daarbij wordt geen premiedifferentiatie meer toegepast. Tot slot heb ik voorgesteld om voor de vaststelling van de uitkeringsgrondslag aan te sluiten bij de grondslag voor de werknemersloonsomheffing. Er is daarmee

geen noodzaak om – binnen het kader van dit onderzoek gestelde grenzen – additionele gegevens van de werkgever op te vragen, zodat ook deze uitzondering kan vervallen. Concluderend kan dan worden gesteld dat voor de loonsomheffing dezelfde administratieve verplichtingen kunnen blijven gelden.

Hierbij kan – net als nu – het beste worden aangesloten bij de administratieve verplichtingen die uit de AWR voortvloeien (vooral art. 47 en 52 AWR). Voor de identificatie van werknemers in de zin van de loonsomheffing kan worden volstaan met de verplichting dat de werkgever beschikt over een kopie van een geldig identiteitsbewijs waarop een burgerservicenummer is vermeld. Samen met de naam en geboortedatum levert het burgerservicenummer een unieke persoon op die door de Belastingdienst is te traceren. De werkgever draagt de verschuldigde loonsomheffing af op dat burgerservicenummer en de daarbij behorende naam en geboortedatum. De overige persoonsgegevens van de werknemer hoeven dan in principe niet meer in de loonadministratie respectievelijk loonaangifte te worden verwerkt. Voor de werkgeversloonsomheffing en de premiesomheffing geldt dat de verschuldigde heffingen op werkgeversniveau worden geheven. Naast de verplichting om de werknemer te identificeren, rust op de werkgever ook de verplichting dat hij een loonadministratie moet voeren. Administratieplichtigen zijn op grond van de AWR nu al verplicht een zodanige administratie te voeren van alles wat betrekking heeft op hun bedrijf, dat op elk gewenst moment hun rechten en verplichtingen en de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken. Mijns inziens hoeven er verder geen voorwaarden aan het voeren van een loonadministratie te worden gesteld. Wel stel ik voor om de gerichte eerstedagsmelding en de zesmaandsfictie als antimisbruikbepalingen te handhaven.

Verder heb ik geconstateerd dat bij de door mij voorgestelde loonsomheffing, naast algemene informatie op grond waarvan kan worden vastgesteld van welke werkgever de loonaangifte afkomstig is en op welke periode de aangifte betrekking heeft, er nog slechts beperkte additionele informatie in de loonaangifte opgenomen hoeft te worden. Er hoeven slechts enkele aanvullende bepalingen te gelden ten aanzien van de gerichte eerstedagsmelding (incl. zesmaandsfictie) en een beperktere correctieverplichting gedurende een jaar na het moment waarop een loonbestanddeel ten onrechte niet in de werknemersloonsomheffing is betrokken. Om een verdergaande administratieve vereenvoudiging mogelijk te maken, heb ik voorgesteld om een fiscale eenheid voor de loonsomheffing te introduceren.

Geconcludeerd kan worden dat met de door mij voorgestelde loonsomheffing een vermindering van de administratieve verplichtingen gerealiseerd kan worden.

## 8.7 Internationale inpasbaarheid

De toetsing van de stelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, vindt wat betreft de internationale inpasbaarheid plaats aan de hand van de volgende deelvraag:

*Op welke wijze zijn de gecombineerde loonsomheffing inpasbaar in het internationale wetgevingskader?*

Er is een belangrijk verschil tussen de internationale toewijzingsregels die voor de fiscaliteit, respectievelijk de sociale verzekeringen, gelden. Het OESO-modelverdrag wijst het heffingsrecht toe op basis van een objectbenadering, terwijl de EU Verordeningen uitgaan van toewijzing van een subjectbenadering. Daarnaast geldt dat de EU Verordeningen een exclusieve werking hebben, terwijl het OESO-modelverdrag niet uitgaat van een dergelijke exclusieve werking. In hoofdstuk 1 is al geconstateerd dat er door deze geheel eigen internationale toewijzingsregels verschillen zullen bestaan tussen belastingen en premieplicht en dat deze verschillen niet met de loonsomheffing kunnen worden opgelost.

De door mij voorgestelde loonsomheffing blijkt inpasbaar in het internationale fiscale wetgevingskader. De reden hiervoor is dat het OESO-modelverdrag – en de daarop gebaseerde bilaterale belastingverdragen – een bepaling bevatten op grond waarvan dit verdrag ook van toepassing is op ‘gelijke, of in wezen gelijke, belastingen die na de datum van ondertekening van het bilaterale belastingverdrag naast of in de plaats van de bestaande belastingen worden ingevoerd’. Ook EU Vo. 883/2004 bevat een bepaling op grond waarvan toekomstige wetten, regelingen en andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de sociale verzekeringen zonder nadere handelingen onder het bereik van deze Verordening vallen. Vervolgens is geconcludeerd dat de wetgever het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 wel zal moeten aanpassen om de loonsomheffing onder het bereik van die regeling te brengen. Aangezien het een eenzijdige regeling van Nederland betreft, hoeven daarvoor geen onderhandelingen met andere mogendheden plaats te vinden. De door mij voorgestelde loonsomheffing is daarmee inpasbaar in het internationale wetgevingskader.

Verder is geconcludeerd dat landen in beginsel vrij zijn om de nationale wet op het gebied van de directe belastingen naar eigen inzicht vorm te geven, zolang dat er maar niet toe leidt dat werknemers worden gediscrimineerd naar nationaliteit dan wel dat ze in grensoverschrijdende situaties worden belemmerd. Zowel voor het OESO-modelverdrag, het BvdB 2001 als bij de EU Vo. 883/2004 geldt dat voor de invulling van de relevante begrippen (dienstbetrekking, werknemer, werkgever, loon, werkzaamheden in loondienst) moet worden teruggevallen op de nationale wetgeving, tenzij in het belastingverdrag of de Verordening een eigen begripsdefinitie is opgenomen. Aangezien dat laatste niet het geval is, geldt dat, indien de huidige heffingen worden vervangen door

loonsomheffing(en), het begrippenkader van de loonsomheffing(en) bepalend is voor de uitwerking van de toewijzingsregels op grond van het internationale recht. Om een naadloze aansluiting op de internationale toewijzingsregels te krijgen stel ik voor bij de subjectafbakening van de loonsomheffing een algemene bepaling toe te voegen op grond waarvan de arbeidsrelaties aan de loonsomheffing onderworpen zijn indien en voor zover het heffingsrecht c.q. de verzekeringsplicht op grond van een bilateraal belastingverdrag dan wel EU Verordening of enig andere internationale regeling inzake belastingheffing of sociale verzekeringen, waarbij Nederland partij is, aan Nederland is toegevoegd. Ook op dit punt is de loonsomheffing dan inpasbaar in het internationale wetgevingskader. Op grond van bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de loonsomheffing in het internationale fiscale en socialezekerheidskader inpasbaar zijn.

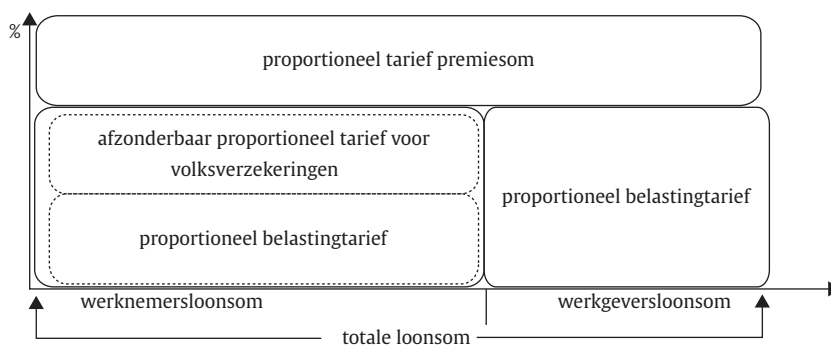
### 8.8 Slotconclusie

In dit onderzoek heb ik de volgende stelling getracht te toetsen:

*De loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw kunnen worden vervangen door een gecombineerde loonsomheffing die deels wordt geheven van de werkgever en deels van de werknemer.*

*Deze gecombineerde loonsomheffing bestaat uit een werknemersloonsom-, een werkgeversloonsom- en een premiesomheffing.*

Ten aanzien van alle deelvragen is geconcludeerd dat – gegeven de onderzoekscriteria van hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 – de loonsomheffing de huidige heffingen kan vervangen (zie par. 8.2 tot en met par. 8.7). De stelling die ik in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 heb geformuleerd, is daarmee nog steeds valide. Schematisch kunnen de door mij voorgestelde loonsomheffing als volgt worden weergegeven:



## SUMMARY AND FINAL CONCLUSIONS

### 1. **Research and objective**

The obligation to withhold wage tax and national insurance contributions and the obligation to pay employee insurance contributions, together with the associated system for collecting these levies, account for a major part of the administrative burden on employers. The development of wage tax and national insurance contributions has followed a different course from the development of employee insurance contributions, which has led to an absence of coordination in areas such as the definitions used and the basis of assessment. This has created a complicated system of rules and regulations that is unclear on numerous matters. Several years ago the Dutch Tax and Customs Administration was made responsible for collecting employee insurance contributions in addition to wage tax, yet even today fulfilling the obligations related to these deductions at source is still a burden for employers.

The initial willingness of employers to provide administrative support when it comes to collecting tax and contributions withheld at source stems from the social contract, which includes, among other things, the obligation that parties work together to achieve public goals. The achievement of public goals can be considered to include the efficient withholding and remittance of wage tax and social insurance contributions. However, over the decades the extent of this 'statute labour' has continued to grow, and furthermore substantial penalties may be imposed on employers that fail to fulfil their obligations effectively.

In recent years a trend has been observed in which attempts have been made to achieve further harmonisation in the area of taxes and contributions deducted at source and the way in which such deductions are withheld. This has led to increasing levels of coordination in the area of wage-related taxes and contributions. Nevertheless, there are still some major differences. This raises the question of whether these differences can be done away with. One way in which it might be possible to achieve this is by introducing some form of lump-sum wage tax, which is the focus of this study.

#### 1.1 *Objective*

The objective of this study was to investigate the possibility of introducing a combined lump-sum wage tax. The primary research question focused on

whether such a lump-sum wage tax could result in a system of taxes and contributions that works better for everyone than the current system of wage tax and social insurance contributions deducted by employers. The answer to this question was sought by falsifying the following statement:

*The wage tax, national insurance contributions, employee insurance contributions and income-related healthcare insurance contributions can be replaced by the combined lump-sum wage taxes and contributions, some of which are levied on employers and some on employees. These combined lump-sum wage tax deductions consist of an employees' lump-sum wage tax, an employers' lump-sum wage tax and lump-sum contributions.*

This statement could be falsified using a number of research questions which were assessed on the basis of criteria that are defined in more detail below.

### 1.2 **Criteria and enabling conditions**

The study and the interpretation of the criteria specified below were based on the following starting points.

Since employers act as unpaid servants of the state when it comes to wage tax and social insurance contributions, the author takes the view that the legislature needs to exercise a great deal of restraint when it comes to increasing the administrative obligations ensuing from such 'statute labour'. This study was therefore based on the guiding principle that these obligations may not go any further than the extent to which they are directly related to the employer-employee relationship.

A second guiding principle on which this study was based is that wherever possible the state should restrict itself to creating the necessary enabling conditions, setting minimum requirements and guarding against inappropriate outcomes. When developing the lump-sum wage taxes and contributions, the aim was to include as many open standards as possible. The author took the view that protection from arbitrariness on the part of the state was adequately safeguarded because the court of last resort assesses this on the basis of general legal principles.

Third, the nature of the existing social security system was used as a starting point. The guiding principle continued to be that participation is required by law. As far as social insuring is concerned, the scope of the study is limited to the structuring of contributions (the funding side).

The statement underlying this study was falsified, and the research questions were considered, in the light of the following criteria: *ease of implementation, efficiency, effectiveness*, and a number of relevant *legal principles*. The criteria relating to effectiveness, efficiency and the legal principles were specified in greater detail based on the analyses performed in chapter 2. The criteria were fleshed out by answering the following research questions:



*Which legal principles have influenced the development of wage tax and social insurance and to what extent have these legal principles continued to apply when shaping a combined lump-sum wage tax, or have they been disregarded to a greater or lesser extent?*

*What are the features of an economically efficient levy? Are there economic reasons for government intervention, and if so what are they? Which tools are available for minimising disruptive effects or tax shifting effects?*

The legal principles which have influenced the form of wage tax are the principle of least pain, the principle of lawful realisation, the principle of affluence and, to a lesser extent, the ability-to-pay principle. With the exception of the ability-to-pay principle, these principles also apply with regard to social insurance contributions. In addition, the solidarity principle plays an important role when it comes to developing social insurance contributions. Finally, with regard to employee insurance contributions, the principle of equivalency plays a limited role, which is subordinate to the solidarity principle. With the exception of the ability-to-pay principle, which is subsumed in the solidarity principle, these principles also continue to play an important role in the case of the lump-sum wage tax and contributions. Where legal principles conflict, the principle of least pain and the principle of lawful realisation prevail since the greatest weight is given to the principles of 'ease of implementation' and 'efficiency'. With regard to social insurance contributions, the solidarity principle takes precedence over the principle of equivalency. These legal principles do not have any legal force.

Next, the features of an economically efficient levy were considered with a view to the fleshing out of the efficiency criterion. According to welfare economics, an efficient market is said to exist if it is a complete market, there is full competition and information symmetry, and there are no transaction costs or external effects. In reality, such conditions hardly ever exist. An imperfect market, when combined with bureaucracy and the impact of lobbying by interest groups, leads to complex legislation, whereby the associated administrative burden is largely borne by employers. This complex legislation, which involves a great deal of administrative work, results in further market distortion.

According to welfare economics, there are two reasons for government intervention in markets, even efficient ones. The main reason is the desire to reallocate the distribution of income that the market has brought into being. Another reason is to remove uninsurable social risks (correction of imperfect market based on the notion of care). Taxes and contributions can help these government objectives to be achieved. However, such levies are inefficient because the government has to use endogenous factors as a starting point. The simpler the system and the less administrative work involved, the more

efficient the system, and the smaller the wedge between gross labour costs and net pay. This framework for assessment can be represented as follows.

<b>Criterion</b>	<b>Details</b>
Ease of implementation	<p>The lump-sum wage taxes and contributions make the statutory system easier to understand, more straightforward, more user-friendly and less ambiguous and reduce the amount of detail. This is reflected in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fewer differences between the rules on wage tax and the rules on social insurance</li> <li>- fewer detailed rules and an increase in the use of open standards</li> <li>- clearer definition of legal concepts</li> <li>- fewer administrative obligations for employers (this also applies with respect to efficiency)</li> </ul>
Efficiency	<p>The lump-sum wage taxes and contributions are not as economically disruptive. This is reflected in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- easier implementation (criterion 1)</li> <li>- a smaller difference between labour costs and net pay</li> </ul>
Effectiveness	<p>The lump-sum wage taxes and contributions achieve the primary and secondary objectives that form the basis for wage tax and social insurance contributions.</p> <p>With regard to wage tax, these are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ensuring the most efficient system possible for collecting tax that is owing (primary objective)</li> <li>- fulfilling the instrumental function<sup>1</sup> (secondary objective)</li> </ul> <p>With regard to social insurance premiums, these are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- collecting funds to cover 'insured' social risks (primary objective)</li> <li>- redistribution of income (secondary objective)</li> </ul>

---

Consistent with legal principles	<p>The lump-sum wage taxes and contributions are consistent with the legal principles that can be identified in the area of wage tax and social insurance contributions. These are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– the principle of least pain</li> <li>– the principle of lawful realisation</li> <li>– the principle of affluence<sup>2</sup></li> <li>– the ability-to-pay principle / solidarity principle</li> <li>– the principle of equivalency</li> </ul>
----------------------------------	---

---

<sup>1</sup> A precondition is that the instrumental function must not go any further than the extent to which the guiding measure relates directly to the employer-employee relationship.

<sup>2</sup> The principle of affluence is limited by the underlying principle that the instrumental function must not go any further than the extent to which the guiding measure relates directly to the employer-employee relationship.

The statement was falsified on the basis of the definition of the subject, the definition of the object, the rate structure, the manner of levying and the reduction of administrative obligations, in that order. The study was concluded by checking whether the lump-sum wage taxes and contributions as developed in the previous chapters can be integrated within the international statutory framework.

## 2. Definition of subject

With regard to the definition of the subject of taxation, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary questions:

*Can the definitions of subjects for wage tax and social insurance contribution purposes be harmonised in full, and if not, will this form an impediment as regards the introduction and/or development of the combined lump-sum wage taxes and contributions? Furthermore, are there any working relationships that do not currently come within the scope of one of these levies but could, or ought to, come within the scope of the combined lump-sum wage taxes and contributions?*

National insurance contributions (including healthcare insurance contributions) shows a strong correlation with wage tax in the sense that if a working relationship comes within the scope of wage tax, the wage tax system is followed for these insurance contributions. The scope of the subject of national insurance is identical to that of wage tax as far as this study is concerned. The definition of the subject of employee insurance contributions differs, in part because a different approach is taken when defining an employment relationship and an employer.

It was revealed that the definition of the subjects of all levies cannot be harmonised in full, chiefly because employee insurance differs in nature. That said, this does not constitute an impediment to the development of the lump-sum wage taxes and contributions. The subject can be defined more clearly than is currently the case by taking the criterion of *'absence of independence'* as a starting point. This definition is linked to the definition of an entrepreneur within the meaning of article 3.4 of the Dutch Income Tax Act 2001. If this criterion is taken as a starting point, it will be possible to put an end to existing notional employment relationships. As a consequence, supervisory directors will come within the scope of the lump-sum wage taxes and contributions, as will shareholders who work at 'their own' companies, irrespective of the size of their equity interest. Another significant expansion of the scope of the subject relates to recipients of income from other activities, with prime consideration being given to performing work.

If the *'absence of independence'* criterion is applied to the definition of the subject and no further conditions are specified, the result is that ad-hoc and/or limited working relationships also come within the scope of the lump-sum wage taxes and contributions. The same also applies to work relating to private affairs that is performed for natural persons. A related issue concerns the position of voluntary workers. To avoid bring such working relationships within the scope of the lump-sum wage taxes and contributions, the author proposed that the three following generic exceptions should be made with respect to the guiding principle that all working relationships come within the scope of the lump-sum wage taxes and contributions except for entrepreneurs within the meaning of article 3.4 of the Dutch Income Tax Act 2001:

the possibility of an opt-out for additional positions

an exemption for working relationships that have been entered into with a natural person for reasons related to that person's private affairs

an exemption for voluntary workers that is in line with the current scheme

Since employee insurance is different in nature, it was appropriate to retain the following additional restrictions when defining the subject of the lump-sum contributions:

working relationships involving persons over the age of 65

improper working relationships pursuant to the current article 34 of the Dutch Wage Tax Act 1964 in conjunction with article 10 of the Wage Tax (Implementation) Decree 1965

persons being paid on account of another person's current or former employment relationship.

In addition to the working relationships listed above, the employer is also considered a subject that comes within the scope of the lump-sum wage taxes and contributions, at least insofar as the employer's lump-sum wage tax and the lump-sum contributions are concerned.

The analysis on which this chapter is based revealed that it is not possible to harmonise completely the definitions of subjects for the purpose of the lump-sum wage taxes and contributions. That said, this does not constitute an impediment to the introduction and/or development of the lump-sum wage taxes and contributions. Finally, it can be concluded that the scope of the subject of the lump-sum wage taxes and contributions can be extended beyond the scope of the current system.

### 3. Definition of object

With regard to the definition of the object of the levy, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary questions:

*Can the bases of assessment for wage tax and social insurance contributions be harmonised in full, and if not, will this form an impediment as regards the introduction and/or development of the combined lump-sum wage taxes and contributions? In this context, can the definition of wages be simplified? How should the basis or bases of assessment for the combined lump-sum wage taxes and contributions be designed?*

The bases of assessment for national insurance contributions that are deducted at source (including healthcare insurance contributions) and employee insurance contributions are closely related to the basis of assessment for wage tax purposes, in the sense that they all take the definition of wages contained in the Wage Tax Act 1964 as a starting point. The basis of assessment for national insurance contributions only differs when it comes to the components of the final levy. Additionally, the basis of assessment for income-related healthcare insurance contributions differs from the basis for the reimbursement of income-related healthcare insurance contributions. The basis of assessment for employee insurance contributions, however, differs from the basis of assessment for wage tax purposes on six points. With the exception of income from previous employment and components of the final levy, these areas where coordination is lacking will no longer exist if the Uniform Wage Definition Act 2010 (WUL 2010), which was still pending in the Dutch House of Representatives at the time this study was concluded, is introduced without amendment.

Next, the possibility of simplifying the definition of wages as used in the Wage Tax Act 1964, as applicable until 31 December 2010, was investigated. The extension of the definition of wages to be implemented with effect from 1 January 2011 was not followed for the purpose of lump-sum wage taxes and contributions since in the absence of more specific rules this definition also includes allowances and benefits in kind that are purely business related. The author proposes that the definition of wages for the purpose of the lump-sum wage taxes and contributions should comprise everything that is received in the form of remuneration (or a substitute for remuneration) within the context

of a current or previous working relationship and everything that is received other than in the form of remuneration insofar as this is considered to be remuneration according to generally accepted views. The definition of wages for the purposes of the lump-sum wage taxes and contributions is therefore an objective definition of wages, as is the current definition of wages. When interpreting the definition of 'considered according to generally accepted views', whether or not the employer in question intends that the remuneration should result in a personal gain (substantial or otherwise) for the employee is irrelevant. Any contributions paid by an employee towards the taxable pay that he/she receives (or will receive in future) are deducted from pay, irrespective of whether such taxable pay is subject to conditions or not. Alongside this definition of wages, the author also proposed that additional provisions be included to cover several forms of remuneration, namely:

Wages in kind based on the invoice amount or market value, with the exception of a fixed sum for any car that is made available to the employee

Benefits subject to the standard EET (exempt exempt taxation) system, with the exception of gross benefits and medical expenses schemes. The termination of the life-course savings scheme facility

A generic test for allowances which are partly business-related and partly private: the commercial interests of the employer must have overriding importance. A fixed tax-deductible allowance will only continue to apply in the case of travel allowances

*The customary salary scheme for directors and major shareholders is only to be retained in cases where the avoidance of contributions or the unintended use of income-related schemes may be at issue.*

The proposed definition of wages was formulated in a way that is easier to understand and more user-friendly than the definition used under current legislation. Owing to the use of open standards, a framework, based on just a few rules, was outlined that could be used as a basis for determining whether a pay element should be counted as wages for the purpose of the lump-sum wage taxes and contributions. The starting point here is a uniform definition of wages, rather than the current collection of different, albeit closely related, definitions of wages. Next, the definition of wages for the purposes of the lump-sum wage taxes and contributions was divided into the employee's lump-sum wage tax and the employer's lump-sum wage tax. As part of this, all of the wages that the employee counts towards his or her normal level of prosperity count towards the employee's lump-sum wage tax. In the case of the employee's lump-sum wage tax, a record is kept of the wages of each individual employee, in part because this provides a basis for determining the income to be taken into consideration when levying income tax. Additionally, the employee's lump-sum wage tax can also serve as the starting point for determining the basis for employee insurance benefits. This includes elements such as the regular monthly wage, any thirteenth month's salary, bonuses, overtime,

holiday pay, benefits and addition to income related to the provision of a car. The remaining pay provides the basis for the *employer's lump-sum wage tax*. This includes aspects such as expense allowances (excessive or otherwise), almost all forms of benefits in kind, any employer's contributions to third party funds, one-off long-service bonuses and components of the final levy. The *lump-sum deduction for contributions* is levied on the full amount of wages, specifically the whole of the employer's wage bill (employees' pay plus employers' wage bill), albeit that exemptions are made in the case of persons aged 65 or over and persons who are subject to lump-sum wage taxes and contributions owing to an improper working relationship.

It can be concluded from this chapter that it is not possible to harmonise completely the bases of assessment for wage tax and social insurance contributions. That said, this does not constitute an impediment to the introduction and/or development of the lump-sum wage taxes and contributions. The definition of wages can be simplified and made uniform for the three bases of assessment. This can be represented as follows.

<b>Relationship between bases of assessment for lump-sum wage taxes and contributions</b>	
+ <b>employee's lump-sum wage tax</b>	pay in money (irrespective of the currency) that is related to the current working relationship + usual wage (to prevent abuse)
=	+ payments related to benefits that are subject to the EET system
<b>basis for employee insurance benefits</b>	+ value of taxed gross benefits plus benefits related to medical expenses scheme + benefit derived from shares, option rights, enz. + addition related to private use of any car that is made available + additional assessment where the levy is passed on to the employee

<b>+ employers' lump-sum wage tax</b>	payment in kind (with the exception of the addition for any car as well as shares, option rights, enz.) + excessive expense allowances + employer's addition to third party funds + one-off long-service bonuses + additional assessment related to employers' lump-sum wage tax insofar as this is not passed on + problem areas of a temporary nature + designated benefits under public law + benefits in kind provided to persons other than the employer's own employees
<b>= lump-sum contributions</b>	sum of employees' pay and employers' wage bill – exemption for persons aged 65 or over (see section 2) – exemption for improper working relationships (see section 2)

#### 4. Rate structure

With regard to the definition of the rate structure, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary questions:

*Can the bases of assessment for wage tax and social insurance contribution purposes be harmonised in full, and if not, will this form an impediment as regards the introduction and/or development of the combined lump-sum wage taxes and contributions? How should the rate structure for the combined lump-sum wage taxes and contributions be designed?*

Currently, the rate structures for wage tax and income tax are linked directly. National insurance contributions are also closely linked to these structures, at least insofar as the first two bands are concerned. No contributions are payable on the surplus. In addition to the levy on employees, wage tax also involves a levy on employers, i.e. the final levy. Alongside the single rate, the final levy is subject to the grossed up rate, a whole host of special rates and finally a pseudo final levy that was introduced several years ago to deter certain forms of behaviour that the legislature deems undesirable. A separate rate structure is used for healthcare insurance contributions, whereby employers are required, under certain conditions, to refund contributions to employees. There is also a separate, very extensive, rate structure for employee insurance contributions, which is in fact only found at the level of the employer. The basis of assessment



is subject to a maximum, and a threshold applies in the case of unemployment insurance contributions. A very small portion of the employee insurance contributions is differentiated to a limited extent.

It was revealed that it is not possible to harmonise the rate structures in full. That said, this does not constitute an impediment to the introduction of the lump-sum wage taxes and contributions.

With regard to the *employees' lump-sum wage tax*, the author proposed introducing a flat rate structure, without any tax credits, that serves as an advance income tax. If this is considered appropriate, an additional levy (flat tax plus) and tax credits can be used as a way of giving substance to the notion that people should contribute according to their means.

Viewed from a national perspective, there are insufficient compelling reasons for not taxing national insurance (with the exception of surviving dependants' benefits). What this implies is that persons aged 65 or over will be included in full when it comes to national insurance contributions. However, with a view to international integration (see section 6), the author proposed that the distinction between the general rate and a separate levy (which may or may not be referred to as a contribution) to fund national insurance be maintained. This levy for funding national insurance is a flat levy that consists of a component for funding state pensions and health insurance benefits (under the Exceptional Medical Expenses Act and the Healthcare Insurance Act). Surviving dependants' benefits are, however, fully taxed. Furthermore, the author proposed that no maximum should apply when it comes to the income assessable for social insurance purposes. This, when taken in combination with the abolition of the exemption from national insurance contributions for persons aged 65 or over, results in a flat rate structure that applies irrespective of the amount or nature of the income. All tax credits related to the lump-sum wage taxes and contributions are to be abolished in favour of a lower rate.

The author proposed that the flat rate used for the employees' lump-sum wage tax should also be used for the *employers' lump-sum wage tax* in order to avoid pay elements from being treated as elements to be taken into account in the final levy purely in order to benefit from a potentially more favourable rate. The grossed up rate only applies in cases where there is an additional assessment related to pay elements that would normally form part of the employee's pay and the employer takes responsibility, as it were, for the employee's private debt. All other final levy rates will then cease to apply.

With regard to the rate structure for the *lump-sum contributions*, the author proposed that the employee insurance contributions, which are levied on behalf of various funds and which are currently treated separately, should be brought together in a single combined rate that is not taxed. Additionally, the maximum contribution and the threshold can be abolished. The current differentiations in contributions are not continued under the system of lump-sum wage taxes and contributions as they are primarily symbolic in nature and there are other, more efficient ways of encouraging employers to

limit the number of people starting to claim social security benefits. The author did, however, propose maintaining the possibility of self-insurance, as well as imposing a separate levy on the employer which serves as a contribution to work-related medical expenses. This levy on employers replaces the current reimbursement of the income-related healthcare insurance contribution and can be incorporated in the lump-sum contribution rate.

Finally, from a theoretical perspective there are no objections to retaining the tax reductions and reduced contributions for the lump-sum wage taxes and contributions, although a more focused design could increase their effectiveness.

While it is not possible to harmonise fully the rate structure under the lump-sum wage taxes and contributions system, it can be concluded that the rate structure for lump-sum wage taxes and contributions is simpler than the current rate structure.

#### 5. Manner of levying

With regard to the method of levying, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary question:

*Is it possible to harmonise further the way in which tax and social insurance premiums that are owing are collected (manner of levying)?*

Owing to the combined levying of wage tax, national insurance contributions, employee insurance contributions and the income-related healthcare insurance contribution, since 2 January 2006 employers have been able to have a single point of contact, i.e. the Dutch Tax and Customs Administration, with which a combined return can be filed. In addition, the regimes for levying wage tax and social insurance contributions have been harmonised to create a single, uniform regime: self assessment with payment in arrears. That said, there are still some derogations. In addition to the levy on employees, wage tax is also levied on employers in the form of a final levy (pseudo or otherwise).

In line with the current wage tax regime, both employers and employees are subject to the lump-sum wage taxes and contributions as evaluated in this study. To the extent that the lump-sum wage taxes and contributions are levied on the employee, levying can take the form of the employer withholding the amounts due and filing a self assessment tax return (just as in the current system for wage tax and national insurance contributions). This is the case as regards the *employees' lump-sum wage tax*. Employers act as withholding agents as far as this tax is concerned. To the extent that the lump-sum wage taxes and contributions are levied on the employer, levying can take the form of a self-assessment payment (just as in the current system for the final levy and employee insurance contributions). This is the case as far as the *employers' lump-sum wage tax* and the *lump-sum contributions* are concerned. Both of these levies may be combined in a single wage tax declaration, as is currently the case.

To this extent, the current manner of levying does not change. The difference in the way in which the levies payable under the current system are calculated can be eliminated under the system of lump-sum wage taxes and contributions. The progressive cumulative calculation method is currently used to calculate employee insurance contributions and income-related healthcare insurance contributions. The use of this complex method is entirely due to the fact that the income assessable for social insurance purposes is directly linked to the *daily* wage for benefit calculation purposes. The author proposed that this link not be maintained for the purpose of the lump-sum wage taxes and contributions and that the threshold and maximum income assessable for social insurance purposes be abolished under the system of lump-sum wage taxes and contributions. As a consequence of this, it will also be possible to stop using the progressive cumulative calculation method.

The replacement of the progressive rate structure by a flat rate structure without tax credits enables the current system for levying wage tax and national insurance contributions to be simplified. The wage tax tables are unnecessary. Under the flat rate structure, without any maximums or thresholds, the rate can simply be applied to the wages paid in a particular wage period. To the extent that the employer is subject to the levy (wages for final levy purposes), it is not necessary to keep a record of the wages at the level of individual employees. As a result, the current scheme for a general final levy (article 31, paragraph 10, Wage Tax Act 1964) essentially provides the starting point for the employers' lump-sum wage tax and the lump-sum contributions. Having said that, in the case of these two levies, the obligation to demonstrate that the general final levy does not result in a lower levy than a levy at the level of the individual does not apply. In the author's opinion, a condition of this kind is incompatible with the nature of a final levy. The pseudo final levies are to be discontinued under the system of lump-sum wage taxes and contributions.

It can be concluded that the lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author may result in a further simplification of the manner of levying.

## 6. Administrative obligations

With regard to the simplification of administrative obligations, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary question:

*Which administrative obligations are still required as a minimum in order to achieve the objective of the combined lump-sum wage taxes and contributions?*

With effect from 1 January 2006, wage tax, national insurance contributions, employee insurance contributions and income-related healthcare insurance contributions have been levied by means of a single combined electronic wage

tax declaration. The transfer of responsibility for levying employee insurance contributions and income-related healthcare insurance contributions to the Dutch Tax and Customs Administration has also resulted in a direct link between the administrative obligations relating to these social insurance contributions and the levying of wage tax and national insurance contributions. The Dutch Social Insurance (Funding) Act (Wfsv) does not contain any additional administrative requirements for national insurance contributions (including healthcare insurance contributions) compared with those applying to wage tax and the Dutch State Taxes Act (AWR). That said, there are a number of derogations from the obligations for wage tax and the Dutch State Taxes Act in the case of employee insurance. These derogations concern provisions relating to the rules governing the continued payment of wages, the refunding of contributions paid in excess, and the imposition of additional tax assessments. Since the rules governing the continued payment of wages are not retained under the system of lump-sum wage taxes and contributions, this point of difference can also be eliminated. The different rule on refunding contributions paid in excess can cease to apply because contributions are levied on the employer only and in respect of the entire wage bill (without any maximums or thresholds). In addition, the different rule on the imposition of additional tax assessments is unnecessary under the system proposed by the author since all of the contributions funding employee insurance are levied on the employer (without any right of recourse against employees).

The final derogation concerns the possibility that the invitation to file a return may include a request to furnish information that is needed to determine the percentages of contributions and to support the aims of data processing in the central policy administration system. In the case of the lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author, all existing percentages are combined in a single percentage for lump-sum contributions. In doing so, there are no longer any differentiated contributions. Finally, the author proposed that the basis of assessment for the employees' lump-sum wage tax be used as a starting point for determining the basis for benefits. In doing so, there is no need, at least within the context of the limits of this study, to request additional information from employers, which means that this exception can also cease to apply. In conclusion it can be stated that it is possible for the same administrative obligations to apply to all lump-sum wage taxes and contributions.

The best way to do this would be to follow the administrative obligations under the Dutch State Taxes Act, in particular articles 47 and 52, as is currently the case. With respect to the identification of employees for the purposes of the lump-sum wage taxes and contributions, it is sufficient to require employers to keep a photocopy of a valid identity document bearing the employee's citizen service number (BSN). The citizen service number, together with the employee's name and date of birth, point to a single individual who can be traced by the Dutch Tax and Customs Administration. The employer pays the lump-sum wage

taxes and contributions owing in respect of that citizen service number and the associated name and date of birth. This means that as a rule it is no longer necessary for any other personal information concerning the employee to be included in the payroll records or wage tax declaration. With regard to the employers' lump-sum wage tax and the lump-sum contributions, levying takes place at the level of the employer. Besides being under the obligation to establish the identity of employees, employers are also required to keep payroll records. Parties that are obliged to fulfil administrative obligations are already required under the Dutch State Taxes Act to keep such records of all matters pertaining to their business and which at any chosen moment clearly show their rights and obligations as well as the information that is relevant for levying taxes. In the author's opinion, no additional conditions need to be set for keeping payroll records. That said, the author does propose retaining the targeted first-day registration and the deemed six-month employment period as anti-abuse measures.

Moreover, the author has established that in the case of the lump-sum wage taxes and contributions he proposed only a small amount of additional information needs to be included in the wage tax declaration besides the general information that can be used to determine the employer that submitted the declaration and the period to which the declaration relates. Only a few additional provisions need to apply in respect of the targeted first-day registration (including the deemed six-month employment period) and a more restricted obligation to make adjustments for a period of one year starting from the moment when a pay element was wrongly left out of the calculation of the employees' lump-sum wage tax. In order to enable further simplifications to be made in the area of administrative obligations, the author proposed introducing the possibility of tax grouping for the lump-sum wage taxes and contributions.

It can be stated in conclusion that the lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author can be used to reduce administrative obligations.

## 7. International integration

With regard to international integration, the statement underlying this study was falsified on the basis of the following subsidiary question:

*How are the combined lump-sum wage taxes and contributions integrated in the international legislative framework?*

There is a substantial difference between the international allocation rules that apply in the case of taxation and those that apply in relation to social insurance. The OECD model convention allocates the right to impose levies using an object-based approach, whereas in the EU Regulations allocation using a subject-based approach is used as a starting point. In addition, the EU Regulations have an exclusive effect, while the OECD model convention is not based

on an exclusive effect of this kind. It was established in chapter 1 that owing to these special international allocation rules differences will arise between liability to pay tax and liability to pay social insurance contributions and it will not be possible to resolve these differences using the lump-sum wage taxes and contributions.

It was revealed that the lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author can be integrated in the international legislative framework. This is because there is a provision in the OECD model convention, and also in the bilateral tax conventions based on this convention, under which this convention also applies to 'any identical or substantially similar taxes that are imposed after the date of signature of the Convention in addition to, or in place of, the existing taxes'. Regulation (EC) 883/2004 contains a provision under which future laws, regulations and other implementing measures relating to social insurance automatically come within the scope of this regulation. Next, it was concluded that the legislature will need to amend the Double Taxation (Avoidance) Decree 2001 so that the lump-sum wage taxes and contributions come within the scope of these rules. Since these rules were applied unilaterally by the Netherlands, it is not necessary for any negotiations to be held with other powers. As a result, the lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author can be integrated in the international legislative framework.

Furthermore, it was concluded that countries are in principle free to implement national laws on direct taxes as they see fit, as long as this does not result in employees being discriminated against on the basis of their nationality or in them being hindered in cross-border situations. With regard to the OECD model convention, the Double Taxation (Avoidance) Decree 2001 and Regulation (EC) 883/2004, in order to interpret the relevant definitions (employment relationship, employee, employer, wages, and paid employment) it is necessary to rely on national legislation unless a specific definition has been provided in the tax convention or the regulation. Since these do not contain any such definitions, if the current system of taxes and contributions is replaced by lump-sum wage taxes and contributions the terminology used in relation to lump-sum wage taxes and contributions will prevail when it comes to the implementation of the allocation rules based on international law. In order to ensure smooth integration with international rules on allocation, the author proposes that the definition of the subjects of the lump-sum wage taxes and contributions should include a general provision under which working relationships are subject to such taxes and contributions if and insofar as the taxing rights or obligation to insure (as applicable) is allocated to the Netherlands under a bilateral tax convention or EU Regulation or any other international rules on taxation or social insurance to which the Netherlands is a party. In this area too, therefore, the combined lump-sum wage taxes and contributions can be integrated in the international legislative framework. Based on the above, it is possible to draw the conclusion that the lump-sum

wage taxes and contributions can be integrated in the international tax and social insurance framework.

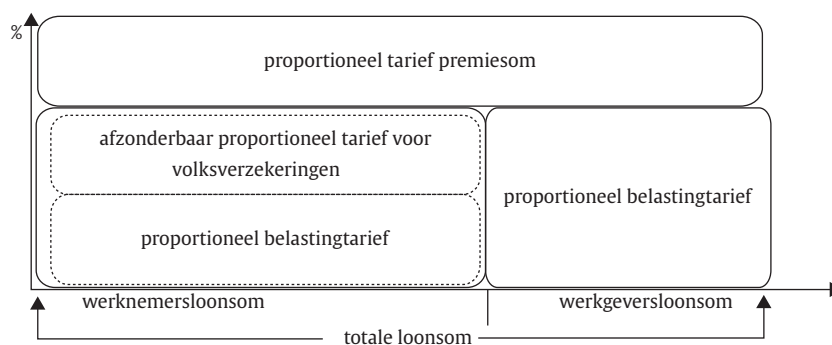
## 8. Conclusion

In this study the author attempted to falsify the following statement:

*The wage tax, national insurance contributions, employee insurance contributions and the income-dependent health insurance contribution can be replaced by a combined lump-sum wage tax, some of which is levied on the employer and some of which is levied on the employee.*

*These combined levies consist of an employee's lump-sum wage tax, an employer's lump-sum wage tax and lump-sum contributions.*

With respect to all subsidiary questions, the conclusion was that, given the research criteria in chapter 1, section 3, the lump-sum wage taxes and contributions can replace the current levies (see sections 2 to 7 inclusive). As a result, the statement formulated by the author in chapter 1, section 2, is still valid. The lump-sum wage taxes and contributions proposed by the author can be represented schematically as follows:







## JURISPRUDENTIEREGISTER

### *Besluiten*

#### **1986**

Besluit 24 december 1986, Stb. 1986, 655 (Rariteitenbesluit)

#### **1989**

Besluit 23 augustus 1989, Stb 1989, 402 (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 10990)

#### **2000**

Besluit 25 augustus 2000, nr. CPP2000/1313M, onderdeel D5, BNB 2000/340

Besluit 13 december 2000, nr. 181, PB EG L329/73

Besluit 21 december 2000, Stb. 2001, 642 (vaststelling Besluit voorkoming dubbele belasting 2001)

#### **2001**

Besluit 26 april 2001, nr. CPP2001/911M, V-N 2001/30.12

#### **2002**

Persbericht Ministerie van Financiën 4 april 2002, nr. 2002/85, V-N 2002/19.11 (persbericht)

#### **2004**

Besluit 16 december 2004, nr. CPP2004/2765M, V-N 2005/3.7

#### **2005**

Besluit 5 mei 2005, DGB2005/3299M, V-N 2005/29.15

Besluit 14 oktober 2005, nr. DGB 2005/5489M, V-N 2005/57.15

Besluit 8 oktober 2005, Stb 546 (Besluit Dagloonregels werknemersverzekeringen)

Besluit 16 november 2005, Stb 2005, nr. 585 (Toelichting Besluit Wfsv)

Besluit 8 december 2005, nr. DGB2005/6722M, V-N 2005/60.20

#### **2006**

Besluit afschaffing Pemba WAO, Stb. 2006, 699

Besluit 19 januari 2006, nr. CPP 2006/73M, BNB 2006/195

Besluit 1 februari 2006, nr. CPP2006/195M, V-N 2006/11.7

Besluit 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, BNB 2006/287 (Besluit staatssecretaris van Financiën)

Besluit 12 december 2006, nr. DB2006/658M, V-N 2007/3.3.3  
Besluit 21 december 2006 tot wijziging van het Besluit Wfsv, Stb. 2006, 725

**2007**

Besluit 14 mei 2007, nr. CPP2007/480M, BNB 20/188  
Besluit 14 mei 2007, nr. CPP2007/480M, V-N 2007/23.13  
Besluit 4 juli 2007, nr. CPP2007/732M, V-N 2007/33.17  
Besluit 22 augustus 2007, nr. CPP2007/1464M, BNB 2008/10

**2008**

Brief Staatssecretaris van Financiën 3 juni 2008, nr. AFP 2008/00414, V-N 2008/2008/28.8  
Besluit 15 september 2008, nr. CPP2008/834M, V-N 2008/47.18  
Besluit van 18 december 2008 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, Stb. 574

**2009**

Besluit uniforme premie Arbeidsongeschiktheidskas 2009  
Besluit 20 februari 2009, nr. CPP2009/78M, BNB 2009/125 (Besluit Staatssecretaris van Financiën)  
Besluit 22 februari 2009, nr. CPP 2009/78M, V-N 2009/13.23  
Brief Ministerie van Financiën 29 april 2009, nr. AFP/2009/255U, V-N 2009/24.3  
Brief Staatssecretaris van Financiën 8 juni 2009, nr. DB 2009/00225M, V-N 2009/28.9  
Besluit Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 16 oktober 2009, nr. IVV/FB/2009/22870, tot goedkeuring van het premiepercentage voor de Arbeidsongeschiktheidskas per 1 januari 2010, Stcr. 2009, 16792  
Besluit nr. A2 van 12 juni 2009, nr. 2010/c 106/02 van de administratieve commissie, Publ. EU C106/6  
Besluit 5 augustus 2009, nr. CPP2009/1096M, BNB 2009/254  
Besluit 3 november 2009, Stcr. 2009, 17832

**2010**

Besluit 12 januari 2010, nr. DGB2010/267M, BNB 2010/110 (Besluit Staatssecretaris van Financiën)  
Besluit van 8 maart 2010, nr. DGB 2010/565M, BNB 2010/160

*Brieven*

Brief Minister van SZW/WW/WAO d.d. 1 december 2003, nr. SV/F&W/2003/92571  
Brief SZW/WW/WAO 22 december 2005, kenmerk SV/F&W/05/104727  
Brief Ministerie van SZW/WW/WAO d.d. 22 december 2005, nr. SV/F&W/05/104727  
Brief Staatssecretaris van Financiën 21 maart 2006, nr. DB2006/75  
Brief Staatssecretaris van Financiën 27 april 2006, nr. DB 2006/197M, V-N 2006/29.17  
Brief Ministerie Financiën 29 september 2006, nr. DB 2006-00488M  
Brief Staatssecretaris van Financiën 8 november 2007, nr. DGB 2007/05719M, V-N 2007/53.19  
Brief Staatssecretaris van Financiën 20 maart 2008 (Bijlage)  
Brief staatssecretaris van Financiën 8 april 2008, nr. AFP2008-266, V-N 2008/18.19  
Brief Staatssecretaris van Financiën 29 april 2009, nr. AFP2009/255U, V-N 2009/24.3  
Brief Ministerie van Financiën inzake BES-eilanden 17 augustus 2010, nr. AFP 2010/229U  
Brief Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer 4 november 2010, nr. AFP/2010/549M

*Centrale Raad van Beroep*

**1972**

CRvB 17 april 1972, nr. ZW 1070/24, WW 1970/35, WAO 1970/3, RSV 1972/238

**1980**

CRvB 11 november 1980, nr. WW 1980/79, RSV 1981/87

**1985**

CRvB 4 oktober 1985, RSV 1986/21

**1986**

CRvB 30 oktober 1986, nr. PREMIE 1984/53, RSV 1987/82

**1990**

CRvB 10 januari 1990, nr. PREMIE 1987/71, RSV 1990/265

**1994**

CRvB 21 december 1994, nr. PREMIE 1994/2, RSV 1995/170

**1996**

CRvB 24 juni 1996, nr. 95/5835 ALGEM, RSV 1996/234

**1998**

CRvB 9 april 1998, nr. 97/3184 en 3185, RSV 1999/26

**1999**

CRvB 1 juli 1999, nr. 97/7569, V-N 1999/39.12

**2001**

CRvB 1 maart 2001, nr. 98/8272, V-N 2001/23.38

CRvB 29 november 2001, nr. 99/4114 ALGEM, RSV 2002/58

**2002**

CRvB 17 april 2002, nr. 98/8488 ALGEM, FutD 2002-1145

**2005**

CRvB 15 juli 2005, nr. 02/6197 ALGEM, RSV 2005/322

*Commissie voor Verzekeringsaangelegenheden*

**2010**

Commissie voor Verzekeringsaangelegenheden, Toelichting Europese basisverordening sociale zekerheid, april 2010

*Gerechtshoven*

**1963**

Hof Arnhem 1 februari 1963, nr. 375/1962, BNB 1963/272

**1967**

Hof Arnhem 17 augustus 1967, BNB 1968/21

**1971**

Hof 's-Gravenhage, 22 juni 1971, nr. 39/1971, BNB 1972/70

Hof Amsterdam 24 juni 1971, nr. 22/71, BNB 1972/197

**1973**

Hof 's-Hertogenbosch 26 januari 1973, nr. 485/1972, BNB 1973/229

Hof 's-Gravenhage 20 februari 1973, nr. 10/1972 BNB 1974/29

**1977**

Hof 's-Gravenhage, 29 september 1977, nr. 20/1977, BNB 1978/65

**1981**

Hof Amsterdam 5 maart 1981, nr. 323/79, BNB 1981/65

**1982**

Hof 's-Hertogenbosch, 25 juni 1982, nr. 2157/1978, BNB 1983/338

**1983**

Hof Arnhem 22 maart 1983, nr. 953/1980, BNB 1984/209

**1990**

Hof 's-Hertogenbosch 27 juli 1990, nr. 2900/1989A, V-N 1991, blz. 595

**1993**

Hof Amsterdam, 4 augustus 1993, nr. 92/3667, V-N 1994, pag. 695

**1995**

Hof 's-Gravenhage, 31 maart 1995, nr. 93/2273, V-N 1995/1.2

Hof Amsterdam, 5 mei 1995, nr. 93/4277, V-N 1995

Hof Amsterdam, 17 mei 1995, nr. 94/5320, Infobulletin 1995/544

**1997**

Hof 's-Gravenhage, 11 maart 1997, nr. 94/3853, V-N 1998/40.15

**1998**

Hof Amsterdam 26 februari 1998, nr. 97/0291, V-N 1998/39.15

Hof Amsterdam 17 maart 1998, nr. 96/5312, V-N 1998/41.18

Hof Den Bosch, 21 december 1998, nr. 94/0498, V-N 1999/23.18

**2000**

Hof 's-Gravenhage, 4 april 2000, nr. 99/1044, V-N 2000/29.18

Hof Arnhem 15 december 2000, nr. 98/3124, V-N 19.24

**2001**

Hof Amsterdam 18 juli 2001, nr. 99/3318, V-N 2001/53.35

**2003**

Hof Arnhem, 10 juli 2003, nr. 01/2328, V-N 2003/49.18  
Hof Amsterdam 14 november 2003, nr. 02/06082, NTFR 2003/2002

**2005**

Hof Amsterdam, 11 maart 2005, nr. 03/4181, V-N 2005/40.6

**2006**

Hof 's-Gravenhage 18 juli 2006, nr. 04/04357, V-N 2006/58.4  
Hof Amsterdam, 8 november 2006, nr. 04/02949, V-N 2007/23.15

**2008**

Hof Amsterdam, 27 oktober 2008, nr. 07/00239, V-N 2009/7.3.2

**2009**

Hof Arnhem, 28 januari 2009, nr. 07/00605, V-N 2009/33.13

*Rechtbanken*

**2006**

Rb 's-Gravenhage 31 maart 2006, nr. KG06/125, V-N 2006/21.17

**2007**

Rb Breda 4 mei 2007, nr. AWB 06/2022, V-N 2007/51.23

**2008**

Rb Amsterdam 31 januari 2008, nr. AWB 07/3443 ZFW, AWB 07/3444 ZFW en AWB 07/3445 ZFW, RSV 2008/122  
Rb 's-Gravenhage 29 februari 2008, nr. 06/9441, LJN=BC6521  
Rb Breda 12 maart 2008, nr. AWB 05/4918, V-N 2008/28.12  
Rb Haarlem 6 mei 2008, nr. AWB 07/3458, V-N 2008/38.2.6  
Rb Breda 18 september 2008, nr. AWB 08/1433, V-N 2008/48.15

*Handelingen*

**2003**

Handelingen II, 2003/04, pag. 4670  
HR 23 januari 2003, nr. 38.098, BNB 2004/133

**2004**

Handelingen II, 2008/09, nr. 396 (Aanhangsel)

*Hoge Raad der Nederlanden*

**1944**

HR 28 juni 1944, B.7888

**1947**

HR 2 april 1947, B.8334  
HR 15 oktober 1947, B. 8411

**1950**

HR 15 februari 1950, nr. 8.782

**1952**

HR 27 februari 1952, nr. B.9178

**1954**

HR 31 maart 1954, nr. 11.708, BNB 1954/181  
HR 23 juni 1954, nr. 11.869, BNB 1954/255  
HR 30 september 1954, nr. 11.506, BNB 1954/328  
HR 20 oktober 1954, nr. 11.947, BNB 1954/350

**1955**

HR 23 november 1955, nr. 12.508, BNB 1956/9  
HR 23 november 1955, nr. 12.535, BNB 1956/12

**1956**

HR 22 februari 1956, nr. 12.518, BNB 1956/132  
HR 11 april 1956, nr. 12.683, BNB 1956/172  
HR 26 september 1956, nr. 12.835, BNB 1956/292

**1957**

HR 27 februari 1957, B. nr. 9.178  
HR 27 november 1957, nr. 13.296, BNB 1958/7

**1958**

HR 21 mei 1958, nr. 13.574, BNB 1958/212

**1962**

HR 9 mei 1962, nr. 14.785, BNB 1962/187

**1964**

HR 27 mei 1964, nr. 15.133, BNB 1964/194

**1968**

HR 19 juni 1968, nr. 15.764, BNB 1968/158  
HR 26 juni 1968, nr. 15.929, BNB 1968/169

**1971**

HR 9 juni 1971, nr. 16.548, BNB 1971/148

**1972**

HR 1 maart 1972, nr. 16.619, BNB 1972/85  
HR 14 juni 1972, nr. 16.816, BNB 19972/173

**1975**

HR 23 april 1975, nr. 95, BNB 1975/138

**1977**

HR 5 januari 1977, nr. 18.044, BNB 1977/30

HR 1 juni 1977, nr. 18.209, BNB 1977/167

HR 12 oktober 1977, nr. 120, BNB 1977/264

HR 2 november 1977, nr. 18.542, BNB 1977/274

**1978**

HR 5 april 1978, nr. 18.549, BNB 1978/180

HR 12 april 1978, nr. 18.272, BNB 1978/125

HR 8 november 1978, BNB 1978/324

HR 20 december 1978, 18.960, BNB 1979/111

**1980**

HR 5 november 1980, nr. 19.348, BNB 1981/127

HR 17 december 1980, nr. 20.285, BNB 1981/32

**1983**

HR 2 februari 1983, nr. 20.628, BNB 1983/137

HR 2 maart 1983, nr. 20.749, BNB 1983/117

HR 23 maart 1983, nr. 21.518, BNB 1983/190

HR 23 maart 1983, nr. 21.588, BNB 1983/154

HR 29 juni 1983, nr. 21.435, BNB 1984/2

**1984**

HR 10 oktober 1984, nr. 22.400, BNB 1985/16

**1985**

HR 27 maart 1985, nr. 22.941, BNB 1990/190

HR 18 december 1985, nr. 23.186, BNB 1986/49

**1986**

HR 16 mei 1986, AB 1986, 572, NJ 1987, 251

HR 4 juni 1986, nr. 23.502, BNB 1986/301

HR 11 juni 1986, nr. 23.775, BNB 1986/33

HR 17 september 1986, nr. 23.781, BNB 1986/354

HR 19 november 1986, nr. 23.995, BNB 1987/143

**1987**

HR 24 juni 1987, nr. 23.652, BNB 1987/248

HR 2 december 1987, nr. 23.192, BNB 1988/102

**1988**

HR 10 februari 1988, nr. 25.284, BNB 1988/111

HR 27 april 1988, nr. 24.226, BNB 1988/220

HR 21 december 1988, nr. 25.891, BNB 1989/120

**1989**

HR 18 januari 1989, nr. 25.922, BNB 1989/68  
HR 22 februari 1989, nr. 25.068, BNB 1989/112  
HR 7 juni 1989, nr. 25.168, BNB 1989/237  
HR 3 november 1989, nr. 13.650, NJ 1990, 699

**1990**

HR 7 maart 1990, nr. 26.172, BNB 1990/109  
HR 30 mei 1990, nr. 25.722, BNB 1990/241  
HR 20 juli 1990, nr. 26.125, BNB 1990/318  
HR 17 oktober 1990, nr. 26.383, BNB 1990/333  
HR 5 december 1990, nr. 26.623, BNB 1991/38

**1991**

HR 12 juni 1991, nr. 24.954, BNB 1991/254 C\*  
HR 12 juni 1991, nr. 27.223, BNB 1991/267  
HR 6 november 1991, nr. 27.498, BNB 1992/57  
HR 7 november 1991, nr. 26.164, BNB 1991/43  
HR 18 december 1991, nr. 27.532, BNB 1992/78

**1992**

HR 4 maart 1992, nr. 28.169, BNB 1992/169  
HR 1 april 1992, nr. 27.531, BNB 1992/231  
HR 8 april 1992, nr. 27.829, BNB 1992/232  
HR 24 juni 1992, nr. 28.156, BNB 1993/19  
HR 16 september 1992, nr. 27.950, BNB 1993/21  
HR 7 oktober 1992, nr. 28.204, BNB 1993/5  
HR 25 november 1992, nummer, BNB 1993/41\*  
HR 8 december 1992, nr. 29.556, BNB 1994/52

**1993**

HR 3 maart 1993, nr. 28.705, BNB 1993/127  
HR 17 maart 1993, nr. 28.943, BNB 1993/144  
HR 24 juni 1993, nr. 28.156, BNB 1993/19  
HR 8 december 1993, nr. 29.556, BNB 1994/52

**1994**

HR 4 mei 1994, nr. 247, BNB 1994/234  
HR 4 mei 1994, nr. 250, BNB 1994/235  
HR 4 mei 1994, nr. 28.402, BNB 1994/236  
HR 5 oktober 1994, nr. 29.876, BNB 1995/18  
HR 7 december 1994, nr. 30.415, BNB 1995/50

**1995**

HR 25 januari 1995, nr. 30.161, BNB 1995/89  
HR 15 februari 1995, nr. 29.423, BNB 1995/119  
HR 24 juli 1995, nr. 30.804, BNB 1995/311  
HR 24 juli 1995, nr. 30.897, BNB 1995/312  
HR 22 november 1995, nr. 30.797, BNB 1996/40



**1996**

HR 17 april 1996, nr. 258, RSV 1996/212  
HR 17 april 1996, nr. 31.112, BNB 1996/278  
HR 1 mei 1996, nr. 31.070, BNB 1996/122  
HR 19 maart 1997, nr. 31.549, BNB 1997/139  
HR 26 maart 1997, nr. 31.548, BNB 1997/178

**1997**

HR 26 maart 1997, nummer, BNB 1997/219  
HR 18 juni 1997, nr. 32.305, BNB 1997/282  
HR 2 juli 1997, nr. 29.332, BNB 1997/309c\*  
HR 24 juli 1997, nr. 30.804, BNB 1995/311 en 312  
HR 3september 1997, nr. 30.631, BNB 1997/365c\*  
HR 12 september 1997, BNB 1997/133  
HR 24 september 1997, nr. 32.214, BNB 1998/19

**1998**

HR 11 februari 1998, nr. 32.625, BNB 1998/150  
HR 8 april 1998, nr. 32.489, BNB 1998/210  
HR 16 december 1998, nr. 34.419, BNB 1999/74

**1999**

HR 20 januari 1999, nr. 34.188, V-N 1999/39.7  
HR 3 maart 1999, nr. 32.944, BNB 1999/228 c\*  
HR 2 mei 1999, nr. 34.658, BNB 1999/274  
HR 26 mei 1999, nr. 33.658, BNB 1992/274  
HR 16 juni 1999, nr. 33.928, BNB 1999/286 c\*  
HR 22 december 1999, nr. 35.024, BNB 2000/94

**2000**

HR 22 maart 2000, nr. 35.033, BNB 2000/165  
HR 3 mei 2000, nr. 34.361, BNB 2000/296  
HR 3 mei 2000, nr. 34.653, BNB 2000/328  
HR 21 juni 2000, nr. 358, BNB 2000/271  
HR 14 juli 2000, nr. 35.225, BNB 2000/287  
HR 27 september 2000, nr. 33.834, BNB 2001/8 c\*  
HR 1 november 2000, nr. 361, BNB 2001/81  
HR 1 november 2000, nr. 361, BNB 2001/82  
HR 29 november 2000, nr. 35.479, BNB 2001/36  
HR 20 december 2000, nr. 35.941, BNB 2001/88

**2001**

HR 21 februari 2001, nr. 35.151, BNB 2001/198 c\*  
HR 21 februari 2001, nr. 35.796, BNB 2001/150  
HR 21 maart 2001, nr. 35.680, BNB 2001/178  
HR 10 augustus 2001, nr. 36.061, BNB 2001/354  
HR 25 oktober 2001, nr. 35.490, BNB 2001/9

**2002**

HR 24 mei 2002, nr. 36.807, BNB 2002/261  
HR 14 juni 2002, nr. 36.453, BNB 2002/290 c\*  
HR 21 juli 2002, nr. 37.360, V-N 2002/35.19  
HR 6 december 2002, nr. 36.905, BNB 2003/67

**2003**

HR 14 februari 2003, nr. 38.182, BNB 2003/143  
HR 28 februari 2003, nr. 37.224, BNB 2004/138  
HR 16 mei 2003, nr. 409, BNB 2003/304

**2004**

HR 23 januari 2004, nr. 37.978, BNB 2004/132  
HR 17 september 2004, nr. 38.378, BNB 2005/50  
HR 24 september 2004, nr. 39.303, BNB 2004/414 c\*  
HR 26 november 2004, nr. 39.444, BNB 2005/119

**2005**

HR 1 april 2005, nr. 38.841, BNB 2005/243  
HR 17 juni 2005, nr. 39.541, BNB 2005/272  
HR 17 juni 2005, nr. 39.928, BNB 2005/273  
HR 17 juni 2005, nr. 477, BNB 2005/271  
HR 8 juli 2005, nr. 39.870, BNB 2005/310  
HR 11 november 2005, nr. 39.478, BNB 2006/38  
HR 25 november 2005, nr. 40.213, BNB 2006/94

**2006**

HR 31 januari 2006, nr. 40.639, BNB 2006/131  
HR 1 mei 2006, nr. 31.170, BNB 1996/212  
HR 14 juli 2006, nr. 42.125, BNB 2006/321  
HR 3 november 2006, nr. 41.533, BNB 2007/118  
HR 1 december 2006, nrs. 38.850, 38.950, 39.535, 39.710, 40.088, BNB 2007/75-79  
HR 1 december 2006, nrs. 38.850, 39.950, 39.710, 39.711, 39.535 en 40.088, BNB 2007/75-79  
HR 8 december 2006, nr. 41.160, BNB 2007/82  
HR 11 december 2006, nr. 30.198, BNB 1007/115

**2007**

HR 9 februari 2007, nr. 585, BNB 2007/164  
HR 23 maart 2007, nr. 517, BNB 2007/168  
HR 8 juni 2007, nr. 42.171, BNB 2007/247 c\*  
HR 8 juni 2007, nr. 43.045, BNB 2007/248 c\*  
HR 22 juni 2007, nr. 547, BNB 252  
HR 29 juni 2007, nr. 42.306, BNB 2007/249

**2008**

HR 11 januari 2008, nr. C06/22, V-N 2008/10.16  
HR 8 februari 2008, nr. 43.514, BNB 2008/82  
HR 12 september 2008, nr. 42.915, BNB 2008/276  
HR 14 november 2008, nr. 42.927, BNB 2009/98  
HR 21 november 2008, nr. 07/11 951, BNB 2009/8

**2009**

HR 23 januari 2009, nr. 612, BNB 2009/78 c\*

HR 29 mei 2009, nr. 07/10538, BNB 2009/219

**2010**

HR 23 april 2010, nr. 09/02835, V-N 2010/35.7

HvJ 10 juli 1986, nr. 60/85, Jur. 1986, 2365

HvJ 11 juni 1998, nr. C275/96, Jur. 1998, I-3419 (zaak Kuuijärvi)

HvJ 12 juni 1986, nr. 302/84, Jur. 1986, 1821 (Ten Holder)

Conclusie A-G. Van Ballegooijen, 15 november 2010, CPG 10/02286, LJN=B05996

*Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*

**1989**

HvJ EG 27 september 1989, nr. 9/88, Jur. 1989/2989 (zaak Lopes da Veiga)

**1990**

HvJ EG 3 mei 1990, nr. 2/89, Jur. 1990, 1755 (Kits van Heijningen)

**1991**

HvJ EG 28 november 1991, nr. C198/90, Jur. 1991, I-5799

**1992**

HvJ EG 22 september 1992, nr. C153/91, Jur. 1992, I-4973 (Petit)

**1993**

HvJ EG 13 oktober 1993, nr. 121/92, Jur. 1993, 5023

**1996**

HvJ EG 27 juni 1996, nr. 107/94, ECR-I-3089 (Asscher), BNB 1996/350

**1997**

HvJ EG 30 januari 1997, nr. C340/97, Jur. 1997, pag. I-461 (De Jaeck), BNB 2003/308

**1998**

HvJ EG 12 mei 1998, nr. 336/96, Jur. 1998, 2793 (Gilly), BNB 1998/305

**2002**

HvJ EG 12 december 2002, nr. 385/00, ECR-I-11 819 (De Groot), BNB 2003/182

**2004**

HvJ EG 11 maart 2004, nr. 9/02, ECR-I-2409 (De Lasteyrie du Saillant), BNB 2004/258

*Kamerstukken*

Kamerstukken II 1996/97, 25.263, nr. 3  
Kamerstukken II 1996/97, 25.051, nr. 3  
Kamerstukken II 2005/06, 30.322, nr. 3  
Kamerstukken II 2007/08, 31.459, nr. 3

**1878/79**

Kamerstukken II 1878/79, 15.658, nr. 3

**1952/53**

Kamerstukken II 1952/53, 3.034, nr. 3

**1954/55**

Kamerstukken II 1954/55, 4.080, nr. 3

**1958/59**

Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3

Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 7

**1962/63**

Kamerstukken II 1962/63, 5.380, nr. 19

Kamerstukken II 1962/63, 5.380, nr. 23

**1972/73**

Kamerstukken II 1972/73, 11.930, nr. 2, rechter kolom

Kamerstukken II 1972/73, 11.930, nr. 7

**1975/76**

Kamerstukken II 1975/76, 13.873, nr. 1-4

**1976/77**

Kamerstukken II 1976/77, 13.873, nr. 7

**1984/85**

Kamerstukken II 1984/85, 18.851, nr. 3

**1988/89**

Kamerstukken II 1988/89, 20.595, nr. 3

Kamerstukken II 1988/89, 20.873, nr. 5

**1990/91**

Kamerstukken II 1990/91, 21.287, nr. 3

Kamerstukken II 1990/91, 22.008, hoofdstuk VI, nr. 2

**1991/92**

Kamerstukken II 1991/92, 22.694, nr. 3

**1993/94**

Kamerstukken II 1993/94, 22.694, nr. 3

**1994/95**

Kamerstukken II 1994/95, 24.236, nr. 3

**1995/96**

Kamerstukken II 1995/96, 23.761, nr. B

Kamerstukken II 1995/96, 24.458, nr. 3

Kamerstukken II 1995/96, 24.698, nr. 3

**1996/97**

Kamerstukken II 1996/97, 25.010, nr. 1-2

Kamerstukken II 1996/97, 25.019, nr. 3

Kamerstukken II 1996/97, 25.051, nr. 3

Kamerstukken II 1996/97, 25.051, nr. 5

Kamerstukken II 1996/97, 25.051, nr. 7

Kamerstukken II 1996/97, 25.263, nr. 6

**1997/98**

Kamerstukken II 1997/98, 25.010, nr. 2

Kamerstukken II 1997/98, 25.689, nr. 3

Kamerstukken II 1997/98, 25.721, nr. 5

**1998/99**

Kamerstukken II 1998/99, 26.727, nr. 3

Kamerstukken II 1998/99, 26.727, nr. A

Kamerstukken II 1998/99, 26.728, nr. 3

**1999/00**

Kamerstukken II 1999/00, 26.727 nr. 3 en 26.728, nr. 202a

Kamerstukken II 1999/00, 26.727, nr. 7

Kamerstukken II 1999/00, 26.727, nr. 17

Kamerstukken II 1999/00, 26.727, nr. 18

Kamerstukken II 1999/00, 26.727, nr. 19

Kamerstukken II 1999/00, 26.728, nr. 3

Kamerstukken II 1999/00, 26.728, nr. 6

Kamerstukken II 1999/00, 26.728, nr. A

Kamerstukken II 1999/00, 27.093, nr. 3

**2000/01**

Kamerstukken II 2000/01, 26.727, nr. 123

Kamerstukken II 2000/01, 27.431, nr. 3

Kamerstukken II 2000/01, 27.431, nr. A

Kamerstukken II 2000/01, 27.873, nr. 3

Kamerstukken II 2009/01, 32.123, hoofdstuk XV

**2001/02**

Kamerstukken II 2001/02, 26.727, nr.19  
Kamerstukken II 2001/02, 28.219, nr. 3  
Kamerstukken II 2001/02, 28.371, nr. 3

**2002/03**

Kamerstukken II 2002/03, 28.219, nr. 10

**2003/04**

Kamerstukken I 2003/04, 29.210, nr. 11  
Kamerstukken I 2003/04, 29.210, nr. C  
Kamerstukken II 2003/04, 28.219, nr. 19  
Kamerstukken II 2003/04, 29.210, nr. 2  
Kamerstukken II 2003/04, 29.210, nr. 4  
Kamerstukken II 2003/04, 29.218, nr. 3  
Kamerstukken II 2003/04, 29.279, nr. 9  
Kamerstukken II 2003/04, 29.529, nr. 3  
Kamerstukken II 2003/04, 29.531, nr. 8  
Kamerstukken II 2003/04, 29.673, nr. 3  
Kamerstukken II 2003/04, 29.760, nr. 2  
Kamerstukken II 2003/04, 29.760, nr. 3  
Kamerstukken II 2003/04, 29.760, nr. 4  
Kamerstukken II 2003/04, 29.763, nr. 3

**2004/05**

Kamerstukken II 2004/05, nr. 30.118, nr. 3  
Kamerstukken II 2004/05, 29.677, nr. 15  
Kamerstukken II 2004/05, 29.767, nr. 14  
Kamerstukken II 2004/05, 29.800 XV,  
Kamerstukken II 2004/05, 30.034, nr. 3  
Kamerstukken II 2004/05, 30.109, nr. 6  
Kamerstukken II 2004/05, 30.111, nr. 1  
Kamerstukken II 2004/05, 30.118, nr. 3  
Kamerstukken II 2004/05, 30.124, nr. 3  
Kamerstukken II 2004/05, 30.200, nr. 3  
Kamerstukken II 2004/05, 30.306, nr. 16

**2005/06**

Kamerstukken I 2005/06, 30.322, nr. D  
Kamerstukken I, 2005/06, 30.034 en 30.118, nr. 68  
Kamerstukken II 2005/06, 29.689, nr. 92  
Kamerstukken II 2005/06, 30.306, nr. 3  
Kamerstukken II 2005/06, 30.306, nr. 40  
Kamerstukken II 2005/06, 30.306, nr. 73  
Kamerstukken II 2005/06, 30.322, nr. 3  
Kamerstukken II 2005/06, 30.560, nr. 4  
Kamerstukken II 2005/06, 30.577, nr. 3

**2006/07**

Kamerstukken II 2006/07, 30.577, nr. 7  
Kamerstukken II 2006/07, 30.800 XV, nr. 30  
Kamerstukken II 2006/07, 30.804, nr. 15  
Kamerstukken II 2006/07, 30.804, nr. 2  
Kamerstukken II 2006/07, 30.804, nr. 3  
Kamerstukken II 2006/07, 30.804, nr. 8  
Kamerstukken II 2006/07, 31.050, nr. 3  
Kamerstukken II 2006/07, 31.050, nr. 6  
Kamerstukken III 2006/07, 31.085, nr. 3

**2007/08**

Kamerstukken I 2007/08, 31.459, nr. C, V-N 2008/58.18  
Kamerstukken II 2007/08, 29.515, nr. 235  
Kamerstukken II 2007/08, 31.206, nr. 3  
Kamerstukken II 2007/08, 31.206, nr. 6  
Kamerstukken II 2007/08, 31.206, nr. 28  
Kamerstukken II 2007/08, 31.236, nr. 1  
Kamerstukken II 2007/08, 31.236, nr. 2  
Kamerstukken II 2007/08, 31.236, nr. 3  
Kamerstukken II 2007/08, 31.457, nr. 3  
Kamerstukken II 2007/08, 31.459, nr. 3  
Kamerstukken II 2007/08, 31.459, nr. 4  
Kamerstukken II 2007/08, 31.459, nr. 6

**2008/09**

Kamerstukken I, 2008/09, 31.707, nr. 7  
Kamerstukken II 2008/09, 31.459, nr. 3  
Kamerstukken II 2008/09, 31.459, nr. 6  
Kamerstukken II 2008/09, 31.704, nr. 3  
Kamerstukken II 2008/09, 31.705, nr. 3  
Kamerstukken II 2008/09, 31.705, nr. 8  
Kamerstukken II 2008/09, 31.707, nr. 3  
Kamerstukken II 2008/09, 32.023, nr. 2

**2009/10**

Kamerstukken II 2009/10, 30.597, nr. 109  
Kamerstukken II 2009/10, 32.123, XV, Bijlage 6.3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.128, nr. 3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.129, nr. 3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.130, nr. 2  
Kamerstukken II 2009/10, 32.130, nr. 3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.131, nr. 2  
Kamerstukken II 2009/10, 32.131, nr. 3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.132, nr. 3  
Kamerstukken II 2009/10, 32.333, nr. 42

*Ministeriële Regelingen*

**1996**

Ministeriële regeling 20 december 1996, nr. WDB96/651M, Stcrt. 1996, 249

**1997**

Ministeriële Regeling SZW/WW/WAO 19 december 1997, nr. SZW/WW/WAO/WW/97/5347, Stc. 248

**2006**

Ministeriële Regeling 17 augustus 2006, Stcrt. 2006, 161 (Vaststelling periode eigenrisico-dragen WGA-uitkeringen)

Ministeriële Regeling van 11 december 2006, nr. Z/F-2735434, Stcrt. 2006, 247 (Toelichting)

Ministeriële Regeling van 12 december 2006, Stcrt. 2006/251 (Toelichting)

**2008**

Ministeriële Regeling VWS, 20 november 2008, nr. Z/VV-2893882, V-N 2009/4.6.8

*Regelingen*

**1990**

Regeling loonbelasting en premietabellen 1990, Scrt. 1989, 253

**1997**

Regeling 18 december 1997, nr. WDB97/576M, Scrt. 1997/246 (Wijziging regeling loonbelasting- en premietabellen 1990)

**2005**

Regeling Zvw, 13 oktober 2005, nr. Z/VV-2619300, Strct. 2005, 203 (Wijziging Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

**2009**

Regeling van 13 november 2009, nr. IVV/FB/2009/24985 (vaststelling Regeling vaststelling van de premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen)

*Verordeningen Europese Gemeenschap*

**1971**

EU Vo. 1408/71, 14 juni 1971, PB EG 5 juli 1971, nr. L. 149

**1972**

EU Vo. 574/72, 21 maart 1972, PB EG 27 maart 1972, nr. L.74

**1981**

EU Vo. 1390/81 van 12 mei 1981, PB EG 29 mei 1981, nr. L.143



**1991**

EU Vo. 2195/91, 25 juni 1991, PG EG 29 juli 1991, L.206

**2003**

EU Vo. 589/2003, 14 mei 2003, PB EG 20 mei 2003, nr. L.124

EU. Vo. 883/2004 29 april 2004, PB EU van 30 april 2004, L166

**2009**

EU Vo. 987/2007 van 16 september 2009, PB L 284/1



## LITERATUURLIJST

- Adriani, P.J.A. Het belastingrecht, zijn grondslagen en ontwikkelingen, deel II, Amsterdam/Antwerpen 1949.
- Albregtse, D.A., Werger, F.M. en Koch, P.G. Encyclopedie Sociale Verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht, Kluwer, Deventer, 2010.
- Allers, M.A. Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- Analyse van diverse mogelijke aanpassingen van de loon- en inkomstenbelasting (bouwstenennotitie), Ministerie van Financiën, Den Haag, 1994.
- Arendonk, H.P.A.M. Fiscalisering van de vergrijzing, in: Maatschappelijk heffen, deel 1, Kluwer, Deventer, 2006.
- Assers, C. Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, deel 2-III, de naamloze en de besloten vennootschap, Kluwer, Deventer, 1994.
- Ballegooijen, C.W.M. van en Wiel-Rammeloo, D.V.E.M. van der Loonbelasting, Fiscale Studieserie nr. 7, Kluwer, Deventer, 2007.
- Ballegooijen, C.W.M. van Causa en causaliteit in de loonsfeer, WFR 1987/327.
- Ballegooijen, C.W.M. van Het fiscale loonbegrip, FM nr. 49, Kluwer, Deventer, 1989.
- Ballegooijen, C.W.M. van Het subjectieve en objectieve loon, WFR 1984/113.
- Ballegooijen, C.W.M. van Vijftig jaar loonbelasting, WFR 1991/53.
- Ballegooijen, C.W.M. van en Willemse-Raymann, T.W.A.M., Vakstudie, deel Loonbelasting, Kluwer, Deventer, 2010.
- Ballegooijen, C.W.M. van en Willemse-Raymann, T.W.A.M., Vakstudie, deel Premieheffing, artikelsgewijs commentaar bij art. 17.

- Berenschot en Bosboom & Hegener Alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekeringen, SER 1972, nr. 14, Den Haag, 1972.
- Berg, C.J. van den en Steen, I. van der Encyclopedie Sociale Verzekeringen, Module internationaal socialezekerheidsrecht, Kluwer, Deventer, 2010.
- Berge, W.H. van den Beginselen van de belastingheffing, Samson, Alphen aan den Rijn, 1949.
- Berkenbosch, M., Putten, P. van en Erwich, E. Zeven redenen om de fiscale faciliteit leerlingwezen te heroverwegen, WFR 1998/1119.
- Beveridge, W.H. Sociale insurance and allied services, HMSO, London, 1942.
- Blieck, L.A. de, c.s. Algemene wet inzake rijksbelastingen, Fed fiscale studierie, nr. 5, Kluwer, Deventer, 7e druk, 2004.
- Brakel, M. van den en Moonen, L. Effect van herverdeling op inkomensongelijkheid, Sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2008, CBS.
- Breij, M.M. Fiscale Encyclopedie NDFR, deel inkomstenbelasting, art. 3.92b, SDU, Den Haag, 2010
- Burght, G. van der Belastingheffing over lucratieve belangen: veel hagel, weinig mug..., WFR 2008/1363.
- Caminada, C.L.J. en Goudswaard, K.P. Herverdeling door het stelsel van sociale zekerheid in de jaren negentig, in: Een inspirerende Fase in het sociale recht, Uitg. Paris, Zutphen, 2007.
- Caminada, C.L.J. Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen, in: Fiskaal (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006.
- Caminada, L.C.J. Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Rede bij aanvaarding van zijn ambt als hoogleraar, 27 januari 2006.
- CBS Statline Banen van werknemers in december 2008, laatst gewijzigd op 6 december 2009.
- Centraal Plan Bureau Aging and the sustainability of Dutch Public Finances (rapport), maart 2006.
- Centraal Plan Bureau Kerngegevens voor Nederland 2007–2010, nieuwsbrief, december 2009.
- Centraal Plan Bureau Notitie Effecten van participatiebeleid, 6 juni 2008.
- Centraal Plan Bureau Vergrijzing verdeeld, Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën, juni 2010.
- Chkalova, K. Jonge nabestaanden en het Anw-gebruik in Nederland, webmagazine CBS, www.cbs.nl, maandag 25 januari 2010
- Christiaanse, J.H. Rechtsherstel van de inkomstenbelasting (voordracht voor de vereniging van adjunct-inspecteurs van 's Rijks belastingen op 3 maart 1983, WFR 1983/429.
- Commissie Grapperhaus, Heerendiensten Staatsuitgeverij, deel 1, Den Haag, 1985.

- 
- Commissie ter bestudering van het begrip belastingen  
Commissie Van den Tempel  
Commissie van Lunteren  
Commissie voor belastingherziening  
Cools, P.A.G.M., Overgauw, J.A.C.A., Visser, E.A. en Zuliani, L.G.,  
Dam J.C. van en Veldkamp, G.M.J.  
Dankaart, E.P.J. en Werger, F.M.  
Dankaart, E.P.J.  
Dankaart, E.P.J., Kawka, M.L. en Meulbregt, G.J. van  
Dietvorst, G.J.B. en Starink, B.M.  
Dijck, J.E.A.M. van  
Dijck, J.E.A.M. van  
Dijck, J.E.A.M. van  
Dijck, J.E.A.M. van  
Eekelen, L.S.C. van en Oliemans, R.  
Eijck, S.R.A. van  
EIM  
EIM  
Essers, P.H.J.
- Geschrift 184 van de Vereniging voor de belastingwetenschap, Kluwer, Deventer, 1990.  
Coördinatie van heffing sociale verzekeringen en belasting naar het loon, 1952, Staatsdrukkerij, Den Haag.  
Vermindering administratieve verplichtingen bedrijfsleven, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1995.  
Graag of niet, SDU Juridische & Fiscale uitgeverij (rapport), 2e druk, 1991.  
Vakstudie, Deel Internationale premieheffing, Kluwer, Deventer, 2010.  
Ondermijnt de sociale zekerheid het verantwoordelijkheidsgevoel en zo ja op welke wijze kan de maatschappelijke zorg hiervoor een tegenwicht scheppen? Vereniging van Leiders van Openbare Diensten en Instellingen van Sociale Zorg, Rotterdam, 1950.  
Ruim tien jaar eindheffing, van codificatie van de praktijk naar afvoerputje voor de loonbelasting, WFR 2008/453.  
Stallingskosten auto van de zaak intermediaire kosten?, Loon nr. 12, 21 augustus 2006.  
De nieuwe loon- en eindheffing, SDU, Den Haag, 1997.  
Aanpak excessieve pensioenen en vertrekvergoedingen: effectief of symboliek?, WFR 2008/739.  
Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting, Kluwer, Deventer, 1995.  
Het fiscale loonbegrip na 2000, Fiscale brochures, FED, Deventer, 2001.  
Vermogensbeheer, WFR 1976/5258.  
Vernieuwingen in de inkomstenbelasting (Voordracht uitgesproken op 17 februari 1978 te Tilburg ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de postdoctorale opleiding voor belastingkundige), WFR 1978/270.  
Grenzen aan de premie, ESB, 86e jaargang, nr. 4336, 26 november 2001  
Het vermogen te dragen, proefschrift, 8 maart 2005.  
Afdrachtvermindering onderwijs..., effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, december 1997.  
Evaluatie WBSO 2001-2005, effecten, doelgroepbereik en uitvoering, Zoetermeer, maart 2007.  
Personenvennootschappen en aanverwante rechtsvormen. Algemeen deel, Kluwer Deventer 2004.

Literatuurlijst

---

- Esveld, N.E.H. van Een nieuwe rechtsgrond der sociale verzekering, SMA 1966.
- Fiscale Encyclopedie NDFR, deel internationaal belastingrecht, OESO-modelverdrag, SDU, Den Haag, 2010.
- Fluit, P.S. Verzekeringen van solidariteit, Monografie sociaal recht nr. 24, Kluwer, Deventer, 2001.
- Freudenthal, R.M. Negatief loon: 'Dat mogen alleen wij doen, meneer!', NTFR 2004/37.
- Freudenthal, R.M. Resultaat uit overige werkzaamheden, Fiscale monografieën, nr. 103, Kluwer, Deventer, 2002.
- Gaay-Fortman, W.F. de Handelingen 1e kamer 1965–1966 pag. 339 e.v.
- Geest, L. van Vergrijzing en houdbaarheid: verdeling van inkomens en risico's over generaties, ESB 2006/4494.
- Gegevensspecificaties aangifte loonheffingen 2010, bestemd voor softwareontwikkelaars, 1 oktober 2009, versie 1.0.
- Hoefnagels, W.L.G.S. Is het mogelijk de inkomsten- en loonbelasting te vereenvoudigen door wijziging van de structuur?, Geschriften van der Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 118, Kluwer, Deventer, 1967.
- Goudswaard, K.P., Caminada, C.J.L. en Vording, H. Naar een transparanter loonstrookje, Universiteit Leiden, 5 juli 2004.
- Goudswaard, K.P., Caminada, C.L.J. en Vording, H. Financing the welfare state, Tax notes international, vol 42 (8), 22 May 2006
- Goudswaard, K.P., Caminada, C.J.L. en Vording, H. Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?, Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 36, nr. 6.
- Goudswaard, K.P., Kam, C.A. de en Sterks, C.G.M. Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen, Kluwer, Deventer, 2000
- Gradus, R.H.J.M. De charme van eenvoud; naar een sociale vlaktaks en één loonbegrip, WFR 2009/1103.
- Grinten, W.C.L. van Arbeidsovereenkomstenrecht, Kluwer, Deventer, 21e druk 2005.
- Heidekamp, A. Opsporing verzocht: hier volgt een correctiebericht, WFR 2008/6763, pag. 483–491
- Heijden, F. van der en Noordam, F.M. De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging, Tjeenk Willink, Deventer, 2001.
- Heijden, H.M.W. van der Negatief loon, enige kritische kanttekeningen, WFR 2005/888.
- Heijden, P.F. van der en Noordam, F.M. De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Preadvies Nederlandse juristenvereniging, Tjeenk Willink, Deventer, 2001.

- Heithuis, E.J.W., , Kavelaars, P. en Schuver, B.F. Inkomstenbelasting, Fed fiscale studieresie nr. 35, 5e herziene druk, Kluwer, Deventer, 2009.
- Heithuis, E.J.W., Kavelaars, P. en Schuver, B.F. Inkomstenbelasting, , Fed fiscale studieresie, nr. 35, 4e herziene druk, Kluwer, Deventer, 2008.
- Hek, T.A. de Terugbetaling van hetgeen wederrechtelijk is verkregen, Loonbrief 2002, nr. 10.
- Hilten, M.E. van, Kesteren, prof. dr. H.W.M. van Omzetbelasting, Fed fiscale studieresie, nr. 6, 11e druk, Kluwer, Deventer, 2007.
- Hof, J.P. van 't en Deden, M.R.M. De fictieve vaste inrichting voor de loonbelasting binnen concernverband, WFR 2007/1039.
- Hof, J.P. van 't Art. 32aa Wet LB 1964; ontslagvergoedingen, non-activiteitsregelingen en de RVU, alles nu duidelijk?, WFR 2006/680.
- Hofstra, H.J. Het einde van de draagkrachttheorie, WFR 1939/3495..
- Hofstra, H.J. Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht, Fiscale Hand en Studieboeken nr. 1, 5e druk, Kluwer, Deventer, 1980.
- Hofstra, H.J. Over belastingbeginselen, WFR 1979/1213.
- Hoogstraten, P.W.H. De werkkostenregeling: opmaat naar vlaktax en loon-somheffing?, WFR 2010/288.
- Horst, A. van der, c.s. Vergrijzing verdeeld, Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën, CPB, juni 2010.
- Jacobs, B. De prijs van gelijkheid, uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2008.
- Jacobs, B., Mooij, R.A. de, en Folmer, K. Analyzing a flat income tax in the Netherlands, Tinbergen institute, 2007-029/3.
- Jansen, C.J.H. en Loonstra, C.J. Functies onder spanning, Deventer, Kluwer, 1997.
- Kam, C.A. de en Caminada, C.L.J. Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag, 2010, pag. 213-215.
- Kam, C.A. de en Caminada, C.L.J. Fiscaal instrumentarium bij economisch herstel, *Socialisme&Democratie* 67 (1/2), 2010, pag. 20-34.
- Kam, C.A. de en Stevens, L.G.M. Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging, een hordeloop, WFR 2008/989.
- Kam, C.A. de, G.M. Sterks en Veldkamp, G.M.J. Kluwer schets van de leer van de sociale zekerheid, Kluwer, Deventer, 1989.
- Kam, C.A. de, Koopmans, L. en Wellink, A.H.E.M. Overheidsfinanciën, 12e druk, Wolters-Noordhof, 2008.
- Kavelaars, P. Arbeidsinkomsten en verdragstoepassing, TFO 2005/56.
- Kavelaars, P. Loonheffingen, Fiscale hand- en studieboeken, nr. 8, Kluwer, Deventer, 1996.

- Kavelaars, P. Toewijzingsregels in het Europees sociaal-verzekeringsrecht, Kluwer, Deventer, 1992.
- Kavelaars, P. Toewijzingsregels in het internationaal fiscaal- en socialeverzekeringsrecht, FM nr. 108, Kluwer, Deventer, 2003.
- Kavelaars, P. VPL en overgangsrecht, WFR 2005/1547.
- Kavelaars, P. Waarderingsnormen in de loonheffing, WFR 1994/269.
- Klaver, J.J. Werknemersopties; de huidige stand van zaken, WFR 2001/791.
- Koelwijn, W. Zorgverzekeringswet: verhalen en bruteren, WFR 2009/6826.
- Kremers, O.C. De VUR: creatieve constructie voor wie geen VAR kan of wil krijgen, MKB-adviseur 2008/12.
- Kronenburg-Willems, E.J. Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Arbeidsongeschiktheid, Kluwer, Deventer, 2010.
- Kroon, M.C.M. Cursus Belastingrecht, deel Formeel Belastingrecht, Kluwer, Deventer, 2010
- Langen, W.J. de De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht, Samson, Alphen a/d Rijn, 1954-1958.
- Leijnse, F.L., Goudswaard, K.P., Plantenga, J.en Toren, J.P. van den Anders denken over zekerheid levensloop, risico en verantwoordelijkheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002.
- Lennaerts, A.H.J. De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Kluwer, Deventer, 2002.
- Levelt-Overmars, W.M. De uitvoering in Nederland van het gemeenschapsrecht op het gebied van de sociale zekerheid: de uitvoering van het gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde, deel 5, Tjeenk Willink, Groningen, 1976.
- Levenbach, M.G. Sociale verzekering, Samson, Alphen aan den Rhijn, 1953.
- Levenbach, M.G. Sociale zekerheid, in: Sociaal maandblad, 2e jaargang, nr. 11
- Mertens, A.L. Negatief loon is gewoon loon één loonbegrip is al ingewikkeld genoeg, in: De opkomst en ondergang van de loonbelasting, Reed Business B.V., 2007, pag. 71-80.
- Merwe, J. van de Fiscale eenheid in de loonbelasting, NTFR 2002/80.
- Merwe, J. van de NDFR, deel Loonbelasting, commentaar art 13.
- Ministerie van Justitie Nota 'Zicht op wetgeving', Kamerstukken II, 1990/91, nr. 2.
- Ministerie van Justitie Nota 'Zicht op wetgevingskwaliteit', Boom, Den Haag, 2005.
- MKB Nederland en FB Het ene loon is het andere niet (discussienota), Delft, 1999.
- Molenaar, D. Fiscale Encyclopedie NDFR, deel loonbelasting, art. 5a, SDU, Den Haag, 2010.



- 
- Mooij, R.A. de Reinventing the welfare state, CPB, Den Haag, 2006.
- Mooij, R.A. de en Stevens, L.G.M. Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet, WFR 2006/275.
- Musgrave, R. The theory of public finance, McGraw-Hill, New York, 1959.
- Nelissen, J.H.M. Annual versus lifetime income distribution by social security, Journal of public economics, 1998/68.
- Nietveld, J.W.H. en Hofland, R. Verslag 25e fiscale conferentie loonheffingen, WFR 2008/557.
- Nijkeuter, E. Of een koe een haas vangt: over lucratieve belangen in grensoverschrijdende situaties, WFR 2009/489.
- Nijsen, A.F.M. Dansen met de octopus, Eburin, Delft, 2003.
- Noordam, F.M. Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht, 4e druk, Kluwer, Deventer, 2006.
- OECD The 2010 update to the model tax convention, 22 juli 2010.
- Oorschot, W. van, Boos, C., en Gelijnsse, L. Solidair of selectief: een evaluatie van het selectieve marktmodel in de sociale zekerheid, Kluwer/SOVAC, Deventer/Utrecht, 1996.
- Overbeeke, M.P. van Het begin der belastingbeginselen, Kluwer, Deventer, 1982.
- Pieters, D.C.H.M. Inleiding tot de beginselen van de sociale zekerheid, Kluwer/SOVAC, Deventer/Utrecht, 1995.
- Pijper, B. de Encyclopedie Sociale Verzekeringen, Module Werkloosheidswet, Besluit dagloonregels, algemeen commentaar.
- Pötgens, F.P.G. en Hofland, D.A. De verdragkwalificatie van voordelen uit een lucratief belang genoten toot een buitenlands belastingplichtige, WFR 2010/18.
- Projectgroep Loondomein Beleving telt, Den Haag, Ministerie van Financiën en Ministerie van SZW, 2005.
- Pronk, P.A. De verborgen Belastingdienst, De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen, Eburon, Delft, 2004.
- Raad, C. van Interpretatie van belastingverdragen, MBB 1978/2-3, pg. 49-56.
- Rapport brede heroverwegingen, nr. 16 Uitvoering belasting- en premieheffing, april 2010.
- Rapport evaluatie werkruimte, 20 november 2007, nr. DB 2007/00460M.
- Rele, H.J.M. ter Measuring lifetime redistribution by Dutch collective arrangements, CPB discussion paper, 2005.
- Ruijschop, M.H.C. en Es, J.A.G. van De nieuwe werkruimteregeeling; studeerkamerwetgeving?!, WFR 2004/1556.
- Ruiten, H.C.A. van Aanspraak, wat is dat nu precies?, in De opkomst en ondergang van de loonbelasting, Reed Business B.V., 2007.

- Schendel, Th.J.M. van            Het onbegrepen loonbegrip (2), WFR 2006/744.
- Schendel, Th.J.M. van            Het onbegrepen loonbegrip, WFR 2006/16.
- Schendel, Th.J.M. van            Onbegrip over het loonbegrip, WFR 2007/1268.
- Schendel, Th.J.M. van            Negatief loon (1), WFR 2005/313.
- Schendel, Th.J.M. van            Negatief loon (2), WFR 2005/354.
- Schendstok, B.                    Elementair belastingrecht voor economen, Kluwer, Deventer, 1978.
- SEOR                                Evaluatie afdrachtvermindering onderwijs van de WVA, februari 2007.
- Sillevis, L.W., Kempen, M.L. M. van            Cursus Belastingrecht, deel inkomstenbelasting (t/m 2000), Kluwer, Deventer, 2001
- Sociaal Economische Raad        'Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid' (studie), januari 1994, Den Haag.
- Sociaal Economische Raad        Onverzekerbare risico's, SER (advies), Den Haag, 1999.
- Sociaal Economische Raad        Personenkring werknemersverzekeringen (advies), 18 juni 2004, nr. 04/09.
- Sociaal Economische Raad        Personenkring werknemersverzekeringen (vervolgadvies), 16 juni 2006, nr. 06/07.
- Sociaal Economische Raad        Van alle leeftijden, een toekomst gericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg (advies), 2005/02, 21 januari 2005.
- Sociaal Economische Raad        Verordening inzake de heffing, scholing en vorming ondernemingsraadleden, (Verordening 17 oktober 2008), 2009.
- Sijstermans, J.J.G.                (Inter)nationale premieheffing volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet 2006, PS special 2006/3.
- Sijstermans, J.J.G.                Premieheffing volksverzekering, werknemersverzekeringen en zorgverzekeringswet 2006, Fed fiscale studieserie, nr. 34, 2e druk, Kluwer, Deventer, 2006.
- Smeets, M.J.H.                    Herbezinning over de grondbeginselen van de belastingheffing, in: Economie, jaargang 27, nr. 1-2, oktober/november 1962.
- Snel, F.P.J.                        Fiscale Encyclopedie NDFR, internationaal belastingrecht, algemene leerstukken, status belastingverdragen, BKR, nationale wet en andere regelingen, SDU, Den Haag, 2010.
- Sonderen, J.C.M. van            Optie: recht op loon of loon in de vorm van een recht, WFR 1989/723.
- Sonderen, J.C.M. van            Werknemersopties in de loonbelasting, WFR 1993/97.
- Spek, C. van der                  Cursus belastingrecht, studenteneditie 2008–2009, deel premieheffing, Deventer, 2008

- 
- Sternfeld, D., Mook S. van en Alphen, W. van      Wettelijke opting out wenselijk ter completering van VAR-traject, MKB-adviseur 2009/9.
- Stevens, L.G.M. en Caminada, C.L.J.      Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, Jaarboek Overheidsfinanciën 2009, SDU, Den Haag, 2009.
- Stevens, L.G.M.      Belasting naar draagkracht, Kluwer, Deventer, 1980.
- Stevens, L.G.M.      Belasting: weggegooid geld? Fiscaal beleid 2002, Kluwer, Deventer, 2002.
- Stevens, L.G.M.      Beleidsnotities 2008, WFR 2007/989.
- Stevens, L.G.M.      Elementair belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen, Kluwer, Deventer, 2007.
- Stevens, L.G.M.      fiscale beleidsnotities 1999, WFR 1998/1329.
- Stevens, L.G.M.      fiscale beleidsnotities 2002, WFR 2001/1295.
- Stevens, L.G.M.      fiscale beleidsnotities 2010, WFR 2009/1183.
- Stevens, L.G.M.      Fiscale fascinatie, fiscaal beleid 2006, Kluwer, Deventer, 2006.
- Stevens, L.G.M.      Fiscale taboes in macro-economisch perspectief, WFR 2003/165 (co productie met R.A. de Mooij).
- Stevens, L.G.M.      Fiscalisering tegen heug en meug?, WFR 1991/1367.
- Stevens, L.G.M.      Inkomstenbelasting, Fiscale hand en studieboeken nr. 2, Kluwer, Deventer, 2001.
- Stevens, L.G.M.      Naar een solidaire participatiemaatschappij, Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden, Willem Drees Lezing 2008, Kluwer, Deventer, 2008.
- Stevens, L.G.M.      Pensioenen in de loonsfeer, Fiscale Brochure, Fed, Deventer, 4e druk, 2003.
- Stevens, L.G.M.      Van het kind en het badwater, WFR 2008/737.
- Stevens, L.G.M.      Vereenvoudiging en herstructurering Wet IB 2001, WFR 2010/744.
- Stiglitz, J.E.      Economics of the public sector, 3e druk, W.W. Norton&Co, New York, 2000.
- Studiecommissie belastingstelsel      Continuïteit en vernieuwing; een visie op het belastingstelsel, Den Haag, 7 april 2010.
- Studiegroep Begrotingsruimte      Rapport brede heroverweging, Uitvoering belasting- en premieheffing, rapport nr. 16 april 2010.
- Tempel, A.J. van den      Het einde van de belastingbeginselen, WFR 1979/697.
- Tuk, C.      Vijftientig jaar vereenvoudigingen belastingen, WFR 1971/549.
- Vektis      Zorgthermometer 2010 verzekerden in beweging, Jaargang 15, april 2010.

- Veld, C.H. De fiscale behandeling van personeelsopties, WFR 1989/147.
- Veldkamp, G.M.J. Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale verzekering, N. Samson N.V, Alphen aan de Rijn, 1949.
- Veldkamp, G.M.J. Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, Kluwer, Deventer, 1978.
- Veldkamp, G.M.J., Le Blanc, L.J.C.M. en Coppini, M.A. Sociale zekerheid in een periode van economische overgang, Kluwer, Deventer, 1978.
- Waaijen, E. van Fiscale eenheid in de loonbelasting? artikel in: Eenvoud en doeltreffendheid: liber amicorum mr. J.T. Warnaar, Deventer, Fed, 1988.
- Warmerdam, J.G.S. De Verklaring arbeidsrelatie (VAR) met worden uitgebreid, WFR 2009/618.
- Weijel, J.A. Achtergronden van sociale zekerheid: korte geschiedenis van een sociaal verschijnsel, De Erven Bohn, Amsterdam, 1972.
- Werger, F.M. Harmonisatie heffingen fiscaliteit en werknemersverzekeringen; een grote stap in de goede richting, WFR 2004/1029.
- Werger, F.M. Operatie Walvis; is het beestje bij voorbaat gedoemd te stranden?, WFR 2002/1271.
- Werger, F.M. Perikelen rond personeelsopties, WFR 2001/800.
- Werger, F.M. Staatssecretaris Wijn gaat paarse krokodil te lijf, MKB-adviseur 2006/7-8, blz. 30-33.
- Werkgroep De Boer Het loont de moeite – eenheid en eenvoud in de loonbegrippen, Delft, 2000.
- Westen, G.W.B. van Belasting en premieheffing over loon van derden: verdere duidelijkheid, WFR 2001/111.
- Westen, G.W.B. van Cursus belastingrecht, studenteneditie 2008–2009, deel loonbelasting, Deventer, 2008.
- Westen, G.W.B. van De levensloopregeling moet worden overgeheveld naar de inkomstenbelasting, NTFR 2007/884.
- Westen, G.W.B. van Pleidooi voor een wettelijke regeling voor loon van derden, NTFR 2001/35, nr. 1285.
- Westen, G.W.B. van Te veel gezag voor gezagselement, WFR 1980/651.
- Wiel-Rammeloo D.V.E.M. van der, c.s. Loonheffingen, fiscale studieresie nr. 7, tweede druk, Kluwer, Deventer, 2008.
- Wiel-Rammeloo, D.V.E.M. van der De dienstbetrekking in drievoud, FM nr. 127, Kluwer, Deventer, 2008.
- Wiel-Rammeloo, D.V.E.M. van der In dienstbetrekking : arbeidsverhoudingen in de loonbelasting en werknemersverzekeringen, Fed Fiscale Brochures, Kluwer, Deventer, 2003.

- Wiel-Rammeloo, D.V.E.M.  
van der, c.s.      Loonheffingen, fiscale studieresie nr. 7, derde druk,  
Kluwer, Deventer, 2009.
- Wittert van Hoogland, Baron      De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering  
1890–1940, deel I, Haarlem, 1940.
- Zeeuw, J.C. de      Waardering van loon in natura, WFR 1998/760.
- Zwemmer, J.W.      Het einde van het progressieve tarief, in: Maatschappelijk  
heffen, deel 1, Kluwer, Deventer, 2006.



## TREFWOORDENREGISTER

1,4% forfait	4.3.2.8.5, 5.2.2.4.5
65-plussers	2.4.4.2, 3.2.3.1, 3.5.2, 3.5.4.1, 3.5.4.1.2, 3.5.4.1.3, 4.4.5.2.1, 5.2.2.4.1, 5.2.3.1, 5.2.3.2, 5.2.4, 5.6.3.1, 5.6.4.2.4, 5.6.5.1, 6.3.2.2.2, 6.3.2.4
100%-werkgeversheffing	1.1.2.1
100%-werknemersheffing	1.1.2.2
200 euro-grens	4.4.4.1.2
<b>A</b>	
aandelen	4.4.3, 6.3.2.2.2
aandelenoptierechten	4.3.2.3.1
aangiftetijdvak	6.2.2.1, 6.2.2.2
aanmerkelijk belang	3.5.3.1.1
aanmerkelijkbelanghouder	3.3.2, 3.4.5
aannemers van werk	3.2.3.2, 3.5.3.3.1
aanspraken	4.2.3.6, 4.3.2.4, 4.3.2.4.2, 4.4.3
actief vermogensbeheer	3.5.3.1.1
administratieplicht	6.3.1.1.2
administratieplichtigen	6.3.1.2.3
administratieve eenheid	6.3.2.4
administratieve verplichtingen	1.1.1, 2.2.4.2, 2.3.2, 3.5.3.2, 4.4.6.2, 6.3.1.1, 6.3.1.2, 6.3.2, 6.3.2.7.1, 6.3.2.7.2, 6.3.3, 7.4.5
afdrachtvermindering	5.2.5, 5.6.5.2
afwenteling	2.4.3.2, 4.4.5.1, 4.4.5.2.3, 5.6.3.1.3, 5.6.4.1, 6.2.4.3.3
afwezigheid van zelfstandigheid	3.5.2, 3.5.3, 3.5.3.1.1
algemene budget	4.3.2.8.5
algemene heffingskorting	5.2.4, 5.6.5.1
algemene maatschappelijke opvattingen	4.3.2.1, 4.3.2.1.3, 4.3.2.5, 4.3.2.8.1, 4.3.2.8.2, 4.3.2.8.6
ambtenaren	7.4.4.1, 7.5.1.1
ambtsdragers, zie politieke	
anonieme werknemers	5.4.5.3

anoniementarif	4.2.2.3, 5.2.2.3, 5.3.3.2, 6.3.2.1.2, 6.3.2.5.1, 6.3.3.1
antimisbruikbepaling	4.4.3
AOW-premievrijstelling	2.4.4.2
Arbeidongeschiktheidskas	5.4.1
arbeidsgehandicapten, premiekorting	5.4.7.2
arbeidsinkomen, niet-zelfstandig	7.3.1.2
arbeidskorting	5.6.5.1
Arbeidsongeschiktheidsfonds	5.4.1
arbeidsovereenkomst	3.2.2.1, 3.2.2.3, 7.3.1.2
arbeidsrelatie	3.2.1, 4.3.2.1.1, 7.2.1, 7.5.1.1, 7.5.1.2
– van beperkte omvang	3.5.3.2
arbeidsverhouding	4.3.2.1, 7.4.2.2
artiesten	3.2.1, 3.3.3, 3.5.5.2, 7.3.1.2, 7.3.2.2, 7.5.1.1
– gage	4.4.6.3
auto, ter beschikking gestelde	4.2.3.4, 4.3.2.3.2, 4.3.2.8.5, 4.4.3, 4.4.5.2.4, 6.3.2.2.2
Awf-premie	5.4.2.1
<b>B</b>	
backserviceverplichting	5.2.2.4.4
banksparen	4.3.2.4.3
basispremie	5.4.3, 5.4.3.1, 5.4.8
beginsel	
– van de bevoorrechte verkrijging	2.3.1
– van de geoorloofde realisatie	2.2.4.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 3.5.3.2, 4.3.2.8.3
– van de minste pijn	2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 4.3.2.4.3
– zie ook draagkrachtbeginsel	
– zie ook equivalentiebeginsel	
– zie ook welvaartsbeginsel	
behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking	4.3.2.8.1
beloning	4.3.2.1, 4.3.2.1.2, 7.3.1.2
beloningsvoordeel	4.3.2.1, 4.3.2.1.3
bemiddelingsbureau	3.5.3.1.2
beroepskosten	4.3.2.8.4
beroepssporter	7.3.1.2, 7.3.2.2, 3.2.1, 3.3.3, 3.5.5.2
– gage	4.4.6.3
BES-eilanden	7.1.1
besparingswaarde	4.3.2.3
bestaanszekerheid	2.2.3, 2.2.4.4, 2.4.2.1
bestelauto	4.3.2.3.2, 4.4.4.1.2, 5.2.2.4.3, 5.6.4.3.3
bestemmingskarakter	
– eindheffingsbestanddelen met	5.2.2.4.2
– loon met	4.4.4.1, 4.4.4.1.2, 5.6.4.3.3



bestuurder	7.2.2, 7.3.1.2
– coöperatie	3.2.3.7
bevoordelingbedoeling	4.3.2.1.2
bewustheid	4.3.2.1.2
bewustheidvereiste	4.3.2.1
bijdrage-inkomen	4.2.2.3
bijzondere beloningen, tabel	5.2.2.4.1
bovenmatige kostenvergoedingen	4.4.4.1.2
budgettaire functie	2.2.2, 2.2.4.1, 2.3.2
buitenlandse gezelschappen	3.2.1, 3.3.3, 3.5.5.2
burgerservicenummer	5.2.2.3, 6.3.1.2.2, 6.3.2.1.1, 6.3.2.1.2, 6.3.2.2.1, 6.3.3.1
BvdB 2001	7.3.2.1, 7.3.2.2
<b>C</b>	
causaliteit	2.3.3.1, 3.5.3.1.1, 4.3.2.1, 4.3.2.1.2, 4.3.2.2
civiele rechtsvermoedens	3.2.2.1
civielrechtelijke dienstbetrekking	3.5.3.1.1, 3.5.3.2.2
CO <sub>2</sub> -differentiatie	4.3.2.3.2
collectieve eindheffing	4.2.3.5
collectieve loonaangifte	6.3.2.7.1
commissaris	3.2.3.6, 3.5.2, 3.5.4.4, 7.2.2, 7.3.1.2
concernverhoudingen	6.3.2.7
concurrentiebeding	4.3.2.2
contractsluitende staten	7.3.1.1
coöperatie, bestuurder	3.2.3.7
correctiebericht	4.2.2.4, 6.3.2.6
<b>D</b>	
dagfranchise	6.2.2.2
dagloon	4.2.2.4
deelvisser	3.2.4.3, 3.5.4.6
derdenfondsen	4.3.2.5, 4.3.2.6.1
derdenlanden	7.4, 7.4.2
derven, te – beloning	4.3.2.1.3
detachering	7.4.2.2, 7.4.4.1, 7.4.5
dienstbetrekking	1.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.5.2, 4.2.2.2, 4.3.2.1, 4.3.2.1.1, 7.2.1, 7.3.1.2, 7.3.1.2, 7.3.2.2, 7.4.2.1
diensttijduitkering	4.3.2.5
dienstverlening aan huis	3.2.4.2, 3.5.3.3.1
dienstwoning	4.3.2.8.5
directeur-aandeelhouder	3.3.2, 3.5.3.2.2, 3.5.5.1, 3.5.5.1.2
directeur-aandeelhoudersituatie	3.5.5.1.1
directeur-aanmerkelijkbelanghouder	3.3.2, 3.5.5.1
directeur-groootaandeelhouder	3.2.3.2, 3.5.2, 4.2.2.3, 4.3.2.7, 5.3.2.2
doelstelling(en) sociale verzekeringen	2.2.3

doorbetaaldloonregeling	3.4.3, 3.5.6, 4.3.2.6.3, 6.3.1.1.2
draagkracht	3.5.3.1.1, 4.4.2, 4.4.3
draagkrachtbeginsel	2.2.4.5, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 4.4.6.1
draaideurconstructies	3.5.3.1.2
dubbele heffing, juridische	7.3
duurvoorwaarde	3.5.2, 3.5.3.2.1
duurzaamheidseis	3.5.3.1.1
<b>E</b>	
economische verwevenheid	6.3.2.7.2
eenmalige uitkeringen in verband met overlijden	4.3.2.5
eenvoud in uitvoering	1.3.2
eerstedagsmelding	3.5.3.1.2, 6.3.2.1.2, 6.3.2.5
effectiviteit	1.3.4
efficiëntie	1.3.3, 2.4.2, 2.4.2.1, 2.4.3.1, 2.4.4.1
eigen bijdrage	4.3.2.1, 4.3.2.1.4
eigen risicodragers	5.6.4.4.2
eigen risicodragerschap	5.6.4.4.1, 5.4.3.3, 5.4.4, 5.4.8, 5.6.3.2
eindheffing	1.1.1, 3.4.1, 3.5.6, 4.2.2.2, 4.2.2.4, 4.3.2.6.2, 4.4.4.1, 4.4.5.2.5, 5.2.2.4, 5.2.2.4.1, 5.2.2.4.2, 5.6.4.3.1, 5.6.4.3.3, 6.2.3, 6.2.3.1.1, 6.2.4.3.1, 7.3.1.1
eindheffingenregime	1.1.2, 1.1.2.2
eindheffingloosom	5.6.4.3.2
eindheffingsbestanddelen	4.2.3, 4.2.3.3, 4.2.3.5, 4.3.2.1, 4.3.2.8.5, 4.4.4.1, 4.4.5.2.5, 4.4.6.1, 5.4.6.1, 6.2.3.1, 6.2.3.1.1, 7.3.1.1
– met een bestemmingskarakter	5.2.2.4.2
eindheffingsloon	3.4.4, 4.2.2.3, 5.2.2.4.5
enkelvoudig tarief	5.2.2.4, 5.2.2.4.2, 5.6.4.3.2
equivalentie	2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.4, 5.6.3.1.1
equivalentiebeginsel	2.3.3.1, 3.5.3.2, 3.5.4.1.2, 3.5.4.1.3, 5.4.1, 5.6.3.2
EU Vo. 1408/71	7.1.1, 7.4
EU Vo. 883/2004	5.2.3.2.1, 7.1.1, 7.4
evenredig nutsoffer	4.3.3.1
evenredigheidsbeginsel	2.2.4.2
excessieve pensioenaanspraak	4.3.2.4.5, 6.2.3.3
excessieve pensioendotaties	5.2.2.4.4
excessieve vertrekvergoeding	4.3.2.4.5, 5.2.2.4.4, 6.2.3.3
exclusieve werking	7.1.1, 7.4.1.1, 7.4.3, 7.4.5, 7.5, 7.5.1.2

**F**

factuurwaarde	4.3.2.3, 4.3.2.4.2
fictief loon	3.5.5.1.1
fictieve dienstbetrekking	3.5.2
financiële verwevenheid	6.3.2.7.2
fiscaal loonbegrip	4.1.2, 4.2.3, 3.4.2, 4.3.1
fiscale eenheid	6.3.2.7.2
fiscalisering	2.3.3.1, 3.5.4.1.2
fiscalisering Anw	5.6.3.1.2
fiscalisering AOW	5.6.3.1.1
fiscalisering premieheffing	5.6.3
– volksverzekeringen	5.6.3.1
– werknemersverzekeringen	5.6.3.2
fiscalisering AWBZ/Zvw	5.6.3.1.3
fooiën	4.2.2.2, 4.3.2.6, 4.3.2.6.1
franchise	5.4.5, 5.4.5.2, 5.6.4.2.3, 5.6.4.4.2, 6.2.2.2, 6.2.4.2
freerider gedrag	5.6.3.1.1

**G**

gage, artiesten/beroepssporters	4.4.6.3
gastouders	3.5.2
gebruikelijk loon	4.4.3
gebruikelijkheidstoets	4.3.2.8.5
gebruikelijkloonregeling	4.3.2.7, 6.3.2.7.2
gebruteerd tarief	5.6.4.3.2, 5.6.4.3.3, 6.3.2.4
gecombineerd heffingspercentage	5.2.2, 5.6.3.1.1
gecombineerde heffingskorting	5.2.4
gederfde beloning	4.3.2.1.3
gedifferentieerd percentage Whk	5.4.3.3
gedifferentieerde premie	5.4.3, 5.4.8
– zie ook premiedifferentiatie	
gedifferentieerde sectorpremie	5.4.2
gelijkgestelden	3.2.3.10, 3.5.3.3.1, 3.5.5.5
gemiddeld percentage	5.4.3.3
gemoedsbezwaarden	2.2.4.4, 3.2.1, 3.3.4, 3.5.5.3
generieke loonsomheffing	1.1.2
generieke ondergrens	3.5.2
generieke premie	5.6.4.4.1
generieke werkloosheidspremie	5.4.2, 5.4.2.1
geoorloofde realisatie	2.2.4.5
gerichte eerstedagsmelding	6.3.2.1.2, 6.3.2.5
gerichte vrijstelling	4.3.2.1, 4.3.2.8.5
geschenken in natura	4.2.2.3, 4.4.4.1.2
gezagsverhouding	3.2.2.2, 3.3.2, 3.5.2
globale eindheffing	6.2.3.1.1, 6.2.4.3.1
goed koopmansgebruik	4.3.2.1.3
grondslagaanwasmethode	6.2.2.2
grote werkgever, gedifferentieerde premie	5.4.3.3
grotendeels, criterium	4.3.2.8.6

**H**

heffingskortingen	5.2.2.3, 5.2.4, 5.6.5.1
heffingspercentage, gecombineerd	5.2.2, 5.6.3.1.1
heffingssysteem	6.2.4
herendiensten	1.1.1, 2.2.4.2, 2.4.1, 6.3.3
herleidingsregels	6.2.2.1, 6.2.4.2
herverdeling	2.4.2.1, 2.4.4.1, 2.4.4.2, 2.4.6, 4.3.3.1, 5.6.4.1, 5.6.4.2.1
herverdelingsstelsel	2.4.2.2
hoofdzakelijk, criterium	4.3.2.8.6
horizontaal toezicht	2.2.4.3
houdbaarheidsbijdrage	5.2.3.2
huishoudelijk personeel	3.5.3.3.1
huishoudelijke hulpen	3.5.2
hulpen	
– van aannemers van werk	3.2.3.2
– van thuiswerkers	3.2.3.9
– van tussenpersonen	3.2.3.3

**I**

ID-bewijs	3.5.3.1.2
identificatie	6.3.2.1.1
identificatieplicht	6.3.1.2.2, 6.3.2.1.1, 6.3.3.2
identiteitsbewijs	6.3.2.1.2, 6.3.3.1
informatieasymmetrie	2.4.2.2
informatieverplichting	6.3.1.2, 6.3.1.2.1
inhoudingsplicht	2.3.2, 3.4.2, 3.4.5, 3.5.3.3.1, 4.3.2.6.1, 4.4.4.1.1
inhoudingsplichtige	3.2.1, 3.4.1, 3.5.6
inkomensafhankelijke bijdrage Zvw	4.2.2.3, 4.2.3.3, 4.4.5.2.3, 5.1.2, 5.2.3.2.1, 5.3.1, 5.3.2, 5.6.3.1.3, 6.3.1.1.3
inkomensafhankelijke regelingen	2.3.4
inkomensbesteding	4.3.2.1.4, 4.3.2.5
inkomensvoorwaarde	3.5.2, 3.5.3.2.1
inkomsten	
– uit arbeid buiten dienstbetrekking	3.5.3.1.1
– uit werkzaamheden in onderneming van de partner	4.3.2.5
instrumentalisme	2.4.2.2
instrumentele functie	2.2.2, 2.2.4.1, 2.2.4.2, 2.3.2, 4.3.2.3.2, 5.6.4.1
integrale fiscalisering	5.6.3.1
intermediaire kosten	4.3.2.8.3, 4.3.2.8.4
internationaal belastingrecht	7.3
internationaal sociaalzekerheidsrecht	7.4
internationale inpasbaarheid	7.1.1
intra-personele herverdeling	2.4.4.2

**J**

jaaropgaaf	6.3.2.3, 7.3.1.1
jubileumuitkeringen	4.3.2.5
juridische dubbele heffing	7.3

**K**

kinderen, meewerkende	3.2.3.5
kinderopvang, werkgeversbijdrage	5.6.4.5.2
kinderopvangheffing	5.4.6.2
kleine arbeidsrelatie	3.5.2, 3.5.3.2.1
kleine werkgever, gedifferentieerde premie	5.4.3.3
knelpunten van tijdelijke aard	4.4.4.1.2, 5.6.4.3.3
kostenvergoeding	4.4.6.3, 4.3.2.8, 4.4.3, 6.3.2.2.2
kruimelverzekeringen	3.5.2, 3.5.3.2.1

**L**

levensloop	4.2.3.6
levensloopregeling	4.3.2.4, 4.3.2.4.3, 4.4.5.2.6
loon	1.1.1, 3.5.3.1.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.2.3, 4.3.2.1, 4.3.2.1, 4.3.2.5, 4.3.2.7, 7.3.1.1, 7.3.1.2, 7.3.2.2
loon in natura	4.2.3.4, 4.3.2.1.4, 4.3.2.2, 4.3.2.3, 4.3.2.3.1, 4.3.2.4.2, 4.4.3, 4.4.4.1.2
– moeilijk te individualiseren	4.4.4.1.2
loon met een bestemmingskarakter	4.4.4.1, 4.4.4.1.2, 5.6.4.3.3
loon uit vroegere dienstbetrekking	4.2.3, 3.2.3.1, 3.5.4.2, 4.2.3.1, 4.2.3.5, 4.3.2.4.3, 4.4.5.2.1
loon van derden	3.4.2, 3.5.3.1.1, 4.3.2.6, 4.3.2.6.2
loonaangifte	5.1.2, 6.3.2.4
loonadministratie	6.3.2.2, 6.3.2.2.2
loonbegrip	4.2.2.2, 4.3.2.4, 4.3.2.8, 4.3.3.2, 4.4.6.1, 4.4.6.2
loonbelastingtabellen	5.2.2.1, 5.2.2.2, 6.2.2, 6.2.2.1, 6.2.4.2
loonbelastingtarief	5.2.2.1
loonbelastingverklaring	6.3.2.1.2
loondienst	7.4.2.2, 7.4.3.1, 7.4.4.1, 7.4.5
loondoorbetalingsverplichting bij ziekte	2.2.4.4, 3.2.3.1, 4.2.3.1
loonkostensubsidie	5.2.5, 5.6.5.2
loonsom	1.1.2.3, 4.3.2.8.5, 4.4.5.1, 5.4.6.1, 5.6.4.2.1
loonsomheffing	1.1.2, 1.1.2.3
loonstaat	6.3.2.2.1
loontijdvak	6.2.2.1, 6.2.2.2
loyaliteitsprogramma's	4.3.2.6.2
lucratieve belangen	3.5.3.1.1

**M**

maatschappelijke opvattingen, zie algemene	
marginale arbeid, premievrijstelling	5.4.7.3
maximum heffingsgrondslag	5.6.4.2.1, 5.6.4.2.2, 5.6.4.4.2
maximum premie-inkomen	2.4.4.1, 4.2.3.3, 6.2.2.2

## Trefwoordenregister

---

maximum premieloon	5.4.2.1, 5.4.5
maximumbijdrage-inkomen	5.3.3.1
maximumdagloon	5.4.5.1, 5.6.4.2
maximumpercentage	5.2.3.1
maximumpremie-dagloon	6.2.2.2
maximumpremie-inkomen	2.4.4.2, 3.5.3.2.2, 3.5.4.1.2, 4.3.3.1
maximumpremieloon	5.4.5.1, 5.4.5.1.1, 6.2.4.2
medewerkgeverschap	3.4.1
medeweten	3.4.2, 3.5.6, 4.3.2.6
meewerkende kinderen	3.2.3.5, 3.5.4.3
militairen in actieve dienst	3.2.1
moelijk te individualiseren beloningen in natura	4.4.4.1.2
monistische kijk	7.1.2
moreel risico	2.4.2.1, 2.4.5, 2.4.5.1
<b>N</b>	
naheffing	3.4.5, 4.2.2.3, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.2.3.3, 4.2.3.4, 4.2.3.5, 4.4.3, 4.4.4.1.1, 5.6.4.3.2, 6.2.3.2, 6.2.4.3.2, 6.3.1.1.2
nalaten van werkzaamheden	4.2.2.2, 4.3.2.1.2
negatief loon	4.3.2.2, 4.3.2.5
netto-netto koppeling	3.5.4.1.2, 5.3.2.1, 5.2.3.2
nevenfuncties	3.5.3.2.2
niet zelfstandige arbeid	7.5.1
niet-zelfstandig arbeidsinkomen	7.3.1.2
nihil waardering	4.3.2.8.5
nihiltarief	5.3.2, 5.3.2.3
nominale premie	5.3.1, 5.6.3.1.3
normale welvaartsniveau	4.4.3, 4.4.6.2
normatief karakter	2.2.4.5
nultarief, zie nihiltarief	
<b>O</b>	
OESO-modelverdrag	7.3.1.2
omkeerregel	4.2.3.6, 4.3.2.4, 4.3.2.4.2
ondernemer	3.2.3.2, 3.2.3.6, 3.5.2, 3.5.3.1.1, 3.5.5.1.1, 3.5.5.1.2, 3.5.6
ondernemersfaciliteiten	3.5.3.1.1
onderneming	3.5.3.1.1
oneigenlijke arbeidsrelatie	4.4.5.2.1
oneigenlijke dienstbetrekking	3.2.3.14, 3.5.4.2.1, 4.4.5.2.6
orechtmatic verkregen voordelen	4.3.2.2
onzuivere aanspraken	4.4.3
oormerken	2.4.2.2
open normen	2.2.4.3, 2.3.2, 2.4.3.1, 4.3.2.4, 4.4.4.1.2, 8.1.2, 8.3
oslagen	5.4.6, 5.6.4.5.2

opslagpercentage	5.4.2.2
otierechten	4.4.3
opting in	3.2.3.13, 3.5.4.5, 4.2.2.3
opting out	3.5.3.2.2, 3.5.4.4, 3.5.5.6, 5.4.8
organisatorische verwevenheid	6.3.2.7.2
oudere werknemer, premiekorting	5.4.7.1
overeenkomst tot aanneming van werk	3.2.2.3
overeenkomst van opdracht	3.2.2.3, 3.2.3.6
overheidsingrijpen	2.4.2.1, 2.4.5
overheidspersoneel	5.6.4.5.1
overheidswerknemers	5.4.1.2
overlijden, eenmalige uitkeringen	4.3.2.5
<b>P</b>	
partiële fiscalisering	5.6.3.1
partner, inkomsten uit werkzaamheden in onderneming van	4.3.2.5
paternalisme	2.4.2.1
pensioenaanspraken	4.3.2.4
– excessieve	4.3.2.4.5, 6.2.3.3
pensioendotaties, excessieve	5.2.2.4.4
pensioenen	7.3.1.2
personele reikwijdte	7.3
personele werkings sfeer	7.4.3
persoonlijk arbeid verrichten	3.2.2.2
persoonlijke aangelegenheden	5.2.4
– natuurlijke persoon	3.5.3.3.1
polisadministratie	1.1.1, 4.2.3.5, 4.4.6.2, 6.3.1.1.2, 6.3.2.6
politieke ambtsdragers	3.2.4.4, 3.5.2, 3.5.5.6
postactieve	7.4.2.2, 7.4.4.1
premedagloon	6.2.2.2
premedifferentiatie	2.3.3.1, 2.3.4, 2.4.5.1, 5.4.1, 5.4.2.2, 5.4.3.2, 5.4.8, 5.6.3.2, 5.6.4.4.1, 6.3.2.7.1
– zie ook gedifferentieerd	
premie-inkomen	4.2.2.3
premierekorting	5.4.7, 5.6.5.2
– arbeidsgehandicapten	5.4.7.2
– oudere werknemer	5.4.7.1
premierekortingsregeling	5.4.5.2
premiemaxima	5.6.4.2
premieplicht	3.2.1
premieplichtige	3.2.1
premies werknemersverzekeringen	4.2.3.2, 4.4.5.2.2
premiesom	4.4.2, 4.4.5, 5.6.3.1.3
premiesomheffing	1.1.2.3, 5.6.3.2
premieverdeling werkgever/werknemer	5.4.1.1
premie vrijstelling	3.5.4.1.2, 5.4.7
– marginale arbeid	5.4.7.3
prestaties	4.2.2.2

## Trefwoordenregister

---

prestatiesolidariteit	2.3.3.1
prisoners-dilemma	5.6.4.4.1
privaatrechtelijke dienstbetrekking	3.2.2
private dienstbetrekking	3.5.2
privévoordeel	4.3.2.1.3
profijtbeginsel	2.3.1
progressie	4.3.3.1
progressief tarief	5.6.4.1
proportioneel tarief	5.6.4.1
pseudo-eindheffing	1.1.1, 4.2.2.2, 4.3.2.4.5, 4.4.4.2, 5.2.2.4, 5.2.2.4.4, 5.6.4.4, 6.2.3.3, 6.2.4.3.3
pseudo-eindheffingsbestanddelen	7.3.1.1
pseudo-werknemer	3.2.3.13, 3.5.4.5
publiekrechtelijke dienstbetrekking	3.2.2, 3.5.2, 3.5.3.2.2
publiekrechtelijke uitkeringen	4.4.4.1.2
<b>R</b>	
recht op loon	4.3.2.4
Rechten Beheer Systeem	4.3.2.4.1
rechtsbeginselen	1.3.5, 2.2.4.5, 2.3.1, 2.3.3
rechtsgelijkheid	1.3.1
rechtszekerheidsbeginsel	1.3.2
rechtvaardigheid	1.3.1
referteperiode	4.2.2.4, 4.4.6.2, 6.2.2.2, 6.3.1.1.2
regulier tarief	5.3.2, 5.3.2.1, 6.3.2.4
reiskosten	4.3.2.8.5
rekenpremie	5.4.3.3
rendabel maken van vermogen	3.5.3.1.1
resultaat overige werkzaamheden	4.2.2.3
resultaat uit overige werkzaamheden	3.4.4, 3.5.2, 3.5.3.1.1, 3.5.3.2.2, 3.5.3.3.1, 3.5.5.1.1
risico en premiesolidariteit	2.3.3.1
risicoselectie	2.4.5, 2.4.5.1
<b>S</b>	
saldoartikel	7.3.1.2
samenhangende groep inhoudingsplichtigen	6.3.2.7.1
samenwerkingsverband	6.3.2.7.2
SAR	4.4.3
schade aan persoonlijke zaken	4.3.2.5
schadevergoedingen	4.2.2.2, 4.3.2.2
sectorfondsen	5.4.1, 5.4.2.2
sectorpremie	5.4.2.2, 5.4.6.2, 5.6.4.4.1
sekswerkers	3.2.3.12
SGI	6.3.2.7.1
sociale risico's	2.2.3, 2.4.2.1, 2.4.5.1, 2.4.5.2, 3.5.4.1.3, 4.4.2, 5.6.3.2, 5.6.4.4.1
sociale verzekeringen	2.2.1, 2.2.4.4, 2.3.3.1
sociale voorzieningen	1.4, 2.2.3



sociale zekerheid	2.2.1
– het verschijnsel	2.2.3
solidariteit	2.2.1, 2.2.4.4, 2.3.1, 2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.4, 2.4.4.2, 3.5.3.2.2, 3.5.4.1.2, 3.5.4.1.3, 3.5.5.3, 5.2.3, 5.6.3.1, 5.6.3.1.1, 5.6.3.1.3, 5.6.3.2, 5.6.4.2.1, 5.6.4.2.2, 5.6.4.4.1, 5.6.4.5.1, 8.1.2
solidariteitsbeginsel	2.3.3.1, 3.5.4.1.3, 5.6.4.5.1
soortgelijke belastingen	7.3.1.1
spaar/leenstelsel	2.4.5.2
spaarloon	4.2.2.3, 4.4.4.1.2, 5.2.2.4.3, 5.6.4.3.3, 6.3.2.2.2
spaarsystemen in de zakelijke sfeer	4.3.2.6.2
specifieke loonsomheffing	1.1.2
stagiairs	3.2.3.4, 3.5.5.4
staken van werkzaamheden	4.2.2.2, 4.3.2.1.2
stamrechtovereenkomst	4.3.2.4
standaardheffingskorting	5.2.4
statutair bestuurders	3.5.2
sterke werking	7.4.1.1, 7.4.3
steunfunctie	2.2.2
Stock Appreciation Rights	4.3.2.3.1
<b>T</b>	
tabel bijzondere beloningen	5.2.2.4.1, 6.2.2.1
tabeltarief	5.2.2.4, 5.2.2.4.1
Tariefstructuur	5.2, 5.6
– schema	5.5
– volksverzekeringen	5.2.3
tegenwoordige dienstbetrekking	4.3.2.1.1
telewerken	4.3.2.5
ten onrechte ontvangen voordeel	4.3.2.2
ter beschikking gestelde auto	4.2.3.4, 4.3.2.3.2, 4.3.2.8.5, 4.4.3, 4.4.5.2.4, 6.3.2.2.2
ter beschikking stellen	4.3.2.3.2
terbeschikkingstelling van	
vermogensbestanddelen aan	
een verbonden persoon	3.5.3.1.1
teruggaaf van teveel betaalde premies	6.3.1.1.2
thuiswerkers	3.2.3.9, 3.5.3.3.1
thuiswerkfaciliteiten	4.3.2.5
tijdelijke verblijfskosten	4.3.2.8.5
topsporters	3.2.3.11
transactiekosten	2.4.2.1
tussenpersonen	3.2.3.3
<b>U</b>	
uitkeringdagloon	6.2.2.2
uitkeringsgrondslag	4.2.2.4, 4.2.3.6, 4.4.5.1, 4.4.6.2, 6.3.1.1.2

## Trefwoordenregister

---

uitkeringsloon	4.4.3
uitvoeringsfonds voor de overheid	5.4.1.2
uitzendkracht	3.2.3.8
uniforme premie	5.4.3, 5.4.3.2
<b>V</b>	
vakantie(toeslag)bonnen	4.3.2.4, 4.3.2.4.1
vangnetters	5.4.4
VAR-dga	3.2.3.6, 3.3.2, 3.4.1, 3.5.5.1
VAR-nevenfunctie	3.5.3.2.2, 3.5.6
VAR-row	3.5.2
VAR-wuo	3.2.3.6, 3.4.1, 3.5.3.1, 3.5.3.1.1, 3.5.3.1.2, 3.5.3.2.2
vaste kostenvergoedingen	4.3.2.8.3
VCR-methode	5.4.5.2, 6.2.2, 6.2.2.2, 6.2.4.2
verbonden voor verbintenissen desbetreffende die onderneming	3.5.3.1.1
verdragsgerechtigde	5.3.2.4, 5.2.3.2.1
vergoeding wegens verlies of schade aan persoonlijke zaken	4.3.2.5
vergrijzingskosten	5.6.3.1, 5.6.3.1.1
verhaal	5.4.1.1.1
– WGA-premie	4.3.2.5
verhaalsverbod	4.4.5.2.2
verklaring arbeidsrelatie	3.4.5, 3.5.2
– zie ook VAR	
Verklaring Uniforce Registratie'	3.5.3.1.2
verlaagd tarief	5.3.2, 5.3.2.2
verlies of schade aan persoonlijke zaken	4.3.2.5
verstrekkingen	4.3.2.8
– aan anderen dan eigen werknemer	3.4.4, 3.5.6, 4.4.4.1.2
vertrekvergoeding, excessieve	4.3.2.4.5
vertrekvergoeding, excessieve	4.3.2.4.5, 5.2.2.4.4, 6.2.3.3
verzekerde	3.2.1
verzekeringsbeginsel	2.3.3.1
verzorgingsgedachte	2.4.5, 2.4.6
vlaktaks	2.4.1, 2.4.6, 4.3.3.2
vlaktaks-plus	1.1.2.3, 2.4.4.1, 4.3.3.2, 5.6.2, 5.6.4.1
volksverzekeringen	2.2.3, 2.2.4.1
– tariefstructuur	5.2.3
voordeel ten onrechte ontvangen	4.3.2.2
voordelen onrechtmatig verkregen	4.3.2.2
voorheffing	5.1.2, 5.6.2
vrije vergoedingen	4.1.2, 4.3.2.1
vrijwilligers	3.2.4.1, 3.5.2, 3.5.3.3.2
vroegere dienstbetrekking	3.4.1, 3.5.2, 3.5.4.1.3, 4.2.2.3, 4.3.2.1, 4.3.2.1, 4.3.2.1.1, 7.3.1.2
VUT-aanspraak	4.3.2.4.5

VUT-regelingen	4.4.4.2
VUT-uitkering	5.2.2.4.4
<b>W</b>	
waarde in het economische verkeer	4.3.2.3, 4.3.2.4.2
waardering loon in natura	4.3.2.3
wachtgeldfonds	5.4.1
wat ter vervanging van de beloning	
wordt genoten	4.3.2.1.3
welvaartsbeginsel	2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.4.1, 4.3.3.1
welvaartsniveau, normale	4.4.3, 4.4.6.2
welvaartsverliezen	4.3.3.1
werkaanvaardingspremies	4.3.2.5
werkgever	3.4.1, 3.5.6, 6.2.3.1, 6.3.2.7.2, 7.3.1.2, 7.3.2.2, 7.4.4.1, 7.5.1, 7.5.1.1
– gedifferentieerde premie	5.4.3.3
– premieplicht	5.4.1.1
werkgeversbijdrage	5.6.3.1.3
– in de kinderopvang	5.6.4.5.2
werkgeversgezag	3.2.3.5
werkgeversloonsom	4.4.2, 4.4.4, 4.4.4.1.1, 4.4.5.1, 6.2.3.1.1
werkgeversloonsomheffing	1.1.2.3
werkhervattingskas	5.4.1
werkkostenregeling	1.1.1, 4.1.2, 4.2.3.5, 4.3.2.1, 4.3.2.8, 4.3.2.8.5, 5.2.2.4.5
werknemer	2.3.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.2, 3.4.1, 3.5.3.1.2, 3.5.3.2.2, 7.2.1, 7.2.2, 7.3.1.2, 7.3.2.2, 7.4.2.1, 7.4.3.1, 7.5.1, 7.5.1.1
werknemerschap	7.4.2.1
werknemersloonsom	4.4.2, 4.4.3, 4.4.5.1, 4.4.6.1, 6.3.1.1.2
werknemersloonsomheffing	1.1.2.3
werknemerspremies	4.3.2.5
werknemersverzekeringen	2.2.3, 2.2.4.1
werkzaamheid	3.5.3.1.1
WGA-premie,verhaal	4.3.2.5
wig	2.4.3, 2.4.4.2, 2.4.6, 5.6.4.1, 5.6.4.2
winst	4.2.2.3
– uit onderneming	3.5.3.1.1
woonlandfactor	5.2.3.2.1
WOR-heffing	5.4.6.1, 5.6.4.5.2
<b>Z</b>	
zelfstandige	3.2.3.2, 3.5.2, 3.5.3.1.2, 3.5.3.2.2, 3.5.5.1.1, 7.4.2.2, 7.4.3.1

*Trefwoordenregister*

---

zelfstandigheid	3.5.2
– afwezigheid van	3.5.2, 3.5.3, 3.5.3.1.1
zesmaandsfictie	5.4.5.3, 6.3.2.5.1
ziektekostenregelingen	4.3.2.4, 4.3.2.4.2
zorgplicht	2.4.5.2
zorgverzekeringen, fiscalisering	5.6.3.1.3
zozeer- criterium	4.3.2.1, 4.3.2.1.2

## CURRICULUM VITAE

F.M. Werger is geboren op 7 mei 1974 te Enschede. Sinds het behalen van zijn doctoraal examen Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam in 2000 is hij verbonden aan het fiscaaleconomisch instituut van dezelfde universiteit. Momenteel verzorgt hij in de Bachelor fase onder meer de vakken Inkomstenbelasting A en Fiscale Economie. Daarnaast verzorgt hij in de Master fase een aantal sessies van het werkcollege multinationale ondernemingen. Hij is ook docent voor de post doctorale opleiding Master of Financiële Planning (onderdeel Europese Financiële Planning) en verzorgt hij regelmatig lezingen op seminars. Sinds 2000 is hij naast zijn universitaire werkzaamheden als loonheffingenspecialist verbonden aan de afdeling Human Resource Services van PWC te Rotterdam. Hij verzorgt sinds 2008 de cursus Loonheffingen voor generalisten, deel Arbeidsrelatie voor de Stichting Opleiding Belastingadviseurs en heeft sinds december 2010 zitting in de Commissie Loonbelasting van de Vereniging voor Belastingwetenschap. Tot slot publiceert hij regelmatig artikelen in fiscale vakbladen (in het bijzonder over de loonheffingen) en is hij vaste auteur van de *Encyclopedie sociale verzekeringen*, module premie- en verzekeringsplicht.

