

Vergaderjaar 2007–2008

31 236

Vereenvoudiging premieheffing werknemersverzekeringen

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2008

De afgelopen jaren zijn er belangrijke stappen gezet om te komen tot een vermindering van de administratieve lasten¹. In het Coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven een nieuwe tranche van 25% reductie van de administratieve lasten te willen realiseren.

Een vereenvoudiging van de loon- en premieheffing kan een belangrijke bijdrage leveren aan deze doelstelling.

Een vereenvoudiging van de loon- en premieheffing zal daarnaast de uitvoering door de Belastingdienst en UWV aanzienlijk verlichten. Zonder vereenvoudiging is de totstandbrenging van een robuuste loonaangifteketen – en daarmee van een goed werkende polisadministratie – veel moeilijker, met als gevolg dat het risico van (structurele) problemen in de keten aanzienlijk wordt vergroot. Concreet het meest zichtbaar is dit nu reeds bij het discoördinatiepunt rond de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (ZVW). Problemen in de loonaangifteketen vormen op hun beurt overigens ook weer een risico voor de totstandkoming van de beoogde verdergaande vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2006 is de motie Verhagen/Rutte² aangenomen. De opstellers van de motie overwogen dat er grote behoefte bestaat aan het stevig voortzetten van de administratieve lastenverlichting voor ondernemers en verzoeken de regering onder meer met maatregelen te komen om de premieheffing voor werkgevers verder te vereenvoudigen. Naar aanleiding van deze motie heeft het kabinet op 8 oktober 2007 de Verkenning vereenvoudiging premieheffing³ aangeboden aan de Tweede Kamer, vergezeld van een kabinetsreactie op deze Verkenning.

Het kabinet kondigde in de kabinetsreactie aan op termijn over te willen gaan tot afschaffing van het werknemersdeel in de Awf-premie. Samen met het omzetten van de franchise in het werkgeversdeel van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 236, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2008, 30 800, nr. 13.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 236, nr. 1 (bijlage).

Awf-premie in een premiekorting zou op deze wijze één tariefstructuur voor de premies werknemersverzekeringen ontstaan, met één grondslag die gelijk is voor alle premies werknemersverzekeringen. Deze tariefstructuur zou vervolgens mogelijkheden bieden voor verdergaande vereenvoudigingen in de loon- en premieheffing.

In de kabinetsreactie heeft het kabinet ook aangekondigd een nadere studie te willen doen naar deze verdergaande mogelijkheden. Tijdens de begrotingsbehandeling van SZW heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze toezegging herhaald. De staatssecretaris van Financiën heeft bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel invoering van een basisregistratie inkomen en een basisregistratie waarde onroerende zaken toegezegd samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief te sturen, waarin wordt ingegaan op de mogelijkheid tot harmonisatie van het loonbegrip¹. Deze verkenning op hoofdlijnen voorziet in deze toezeggingen.

De focus van deze brief ligt op de mogelijkheden om de loon- en premieheffing voor werkgevers, de Belastingdienst en UWV te vereenvoudigen. Gelet op de nauwe relatie tussen de verschillende loonheffingen (de loonbelasting/premie volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage in het kader van de ZVW) zijn deze regelingen allemaal onderdeel van de analyse. Uiteraard zijn de gevolgen voor burgers ook van belang. De eerste analyses geven aan dat vereenvoudiging voor werkgevers, Belastingdienst en UWV mogelijk is, zonder dat voor burgers extra administratieve lasten ontstaan en dat daarbij voor de burgers eerder sprake is van vereenvoudiging.

Het kabinet heeft aangekondigd om – vooruitlopend op de afschaffing op termijn – het werknemersdeel van de Awf-premie in 2009 op 0% te stellen. Naar aanleiding van de kabinetsreactie op de Verkenning vereenvoudiging premieheffing hebben sociale partners vorig jaar laten weten de doelstelling van het kabinet om te komen tot vereenvoudiging te onderschrijven. Zij hebben toen aangegeven akkoord te kunnen gaan met het in 2009 op 0% stellen van het werknemersdeel Awf-premie. Tegelijkertijd hebben zij aangegeven een verdere uitwerking van alle voornemens wenselijk te achten, alvorens in te kunnen stemmen met het afschaffen van het werknemersdeel Awf-premie. Het kabinet hecht uiteraard zeer aan de opvattingen van sociale partners. Deze brief beoogt allereerst meer duidelijkheid te verschaffen over de richting van mogelijke verdergaande vereenvoudigingen in de premie- en belastingheffing. Hiertoe zijn verschillende scenario's voor verdergaande vereenvoudiging denkbaar die hierna worden beschreven.

Voor een verdergaande vereenvoudiging van de loon- en premieheffing is in de eerste plaats van belang dat de huidige verschillen tussen de loonbegrippen (discoördinatiepunten) worden weggenomen. Dat geldt voor ieder scenario tot vereenvoudiging.

Met het afschaffen van het werknemersdeel Awf-premie en het omzetten van de franchise in het werkgeversdeel van de Awf-premie in een premiekorting wordt één tariefstructuur premies werknemersverzekeringen gerealiseerd en wordt een eerste discoördinatiepunt tussen de loonbegrippen weggenomen. Dit is een belangrijke stap richting verdere harmonisatie van de loonbegrippen.

Daarna resteren de volgende discoördinatiepunten:

1. auto van de zaak;
2. inleg levensloop;
3. werkgeversvergoeding ZVW;
4. loon uit vroegere dienstbetrekking;
5. eindheffingloon.

¹ Handelingen II 2007/2008, blz. 5651.

Voor de eerste drie discoördinatiepunten zijn mogelijkheden aanwezig om deze weg te nemen; tegelijkertijd moet worden aangegeven dat dit wel – met name op het terrein van de ZVW – tot ingrijpende wijzigingen leidt.

Het vierde discoördinatiepunt heeft een wat ander karakter. Het houdt mede verband met het verschil in de kring van personen die onder de loonbelasting/premie volksverzekeringen vallen en de kring van personen die onder de werknemersverzekeringen vallen. Zo vallen gepensioneerden wel onder de loonbelasting maar niet onder de werknemersverzekeringen. Dat onderscheid zal blijven bestaan. Het discoördinatiepunt speelt alleen bij de nog in dienstbetrekking zijnde werknemers die deels loon uit vroegere dienstbetrekking genieten. Dat is een bijzondere situatie en de desbetreffende regels kunnen op vereenvoudiging worden onderzocht.

Het vijfde discoördinatiepunt hoeft als zodanig niet te worden opgelost. Eindheffing bevordert de eenvoud al; de werkgever kan de loonheffing met betrekking tot bepaalde loonbestanddelen voor eigen rekening nemen, waardoor de heffing buiten de werknemer en diens loonstrook om gaat.

Voor een verdergaande vereenvoudiging van de loon- en premieheffing is in de tweede plaats van belang dat de kring van personen die te maken hebben met de verschillende loonheffingen wordt geharmoniseerd. Dat geldt niet alleen voor de hiervoor al genoemde gepensioneerden, maar bijvoorbeeld ook voor directeurs/aandeelhouders en stagiairs.

Ervan uitgaande dat de huidige verschillen tussen de loonbegrippen worden weggenomen, is een aantal scenario's voor vereenvoudiging van de loon- en premieheffing denkbaar. Alle scenario's hebben tot doel dat de afdracht van de loon- en premieheffing in één keer kan plaatsvinden. De scenario's leiden er allemaal toe dat de administratieve lasten voor de werkgevers fors worden gereduceerd. De loonstrook van de werknemer wordt ook in elk van de scenario's veel eenvoudiger.

Hierna komen vier scenario's aan de orde, te weten:

- a. gesplitste heffing over hetzelfde loon, de loonbelasting/premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW van werknemers en de andere loonheffingen van werkgevers;
- b. gecombineerde loon- en premieheffing op werknemersniveau;
- c. een geïntegreerde loon- en premieheffing op werknemersniveau (fiscalisering);
- d. een geïntegreerde loon- en premieheffing op werkgeversniveau (loonsomheffing).

Een belangrijke voorwaarde voor deze scenario's is dat één tariefstructuur en één tarief voor de premieheffing werknemersverzekeringen gerealiseerd wordt. Het doel van het afschaffen van het werknemersdeel Awf-premie is te komen tot één tariefstructuur premies werknemersverzekeringen en dus één grondslag. Vanuit deze situatie zijn verdergaande vereenvoudigingen mogelijk. Deze verdergaande stappen hebben allen als uitgangspunt dat de loonheffing en heffing premies werknemersverzekeringen in één keer kan plaatsvinden. Dit betekent dat onderdelen van de premieheffing die nu deels worden betaald door werkgevers en deels door werknemers, straks met één tarief en één heffingsgrondslag (dus zonder franchise) bij werkgevers en werknemers worden geheven. Vanuit een startpositie van premieheffing bij de werkgevers kan de overgang gemaakt worden naar scenario a. Scenario a sluit aan op het huidige stelsel en op de voorstellen in de brief van 8 oktober 2007. In scenario a wordt gerealiseerd dat de heffing van de loonbelasting/premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW bij de werknemer plaats-

vindt en de heffing in het kader van de werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdragen in de ZVW bij de werkgever. Er is één grondslag waarop de tarieven voor beide heffingen worden toegepast. Vanwege de vergaande vereenvoudiging zou scenario a als eindscenario gezien kunnen worden. Maar scenario a kan ook als overgangscenario naar één van de drie andere scenario's worden gezien. De invoering van scenario a staat niet in de weg aan een eventuele latere keuze voor een van de drie andere scenario's. Deze verdergaande stappen betekenen uiteraard een verschuiving van lasten. De gevolgen van deze stappen, hetzij in termen van lasten voor de werkgever, hetzij in termen van koopkracht van de werknemer, zullen uiteraard moeten worden meegenomen in het totale lasten- en koopkrachtbeeld.

Scenario b en c komen in beginsel met elkaar overeen, omdat ze het totaal van de heffingen bij de werknemer leggen, maar hebben juridisch een ander karakter, waardoor de uitwerking, bijvoorbeeld gelet op internationale aspecten, verschillend kan zijn. Het is echter relatief eenvoudig mogelijk van scenario b later over te gaan naar scenario c.

Scenario d heeft een heel ander karakter dan de scenario's b en c, omdat hier het totaal van de heffingen bij de werkgever neerslaat. Als bijvoorbeeld eerst wordt gekozen voor scenario b en later voor scenario d zou sprake zijn van twee elkaar opvolgende wezenlijk verschillende stelselwijzigingen. Dat lijkt op voorhand ongewenst. De scenario's b en c enerzijds en scenario d anderzijds sluiten elkaar met andere woorden uit.

De volgende vier scenario's zijn denkbaar.

a. Gesplitste heffing over hetzelfde loon, de loonbelasting/premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage van werknemers en de andere loonheffingen van werkgevers

Een gesplitste heffing betekent dat de inhouding van loonbelasting, premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW plaatsvindt bij de werknemers, terwijl de premies werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdragen in de ZVW door de werkgevers worden betaald. Er verschuiven dan zo min mogelijk lasten tussen werkgevers en werknemers, waardoor minder compenserende maatregelen nodig zijn. De grootste vereenvoudiging zit in het loonbegrip dat voor beide heffingen identiek is (met eenvoudige regels voor vergoedingen en verstrekkingen). Dit scenario betekent derhalve dat de werkgever *alle* inhoudingen die door de werknemer zijn verschuldigd, in één keer kan afdragen, evenals *alle* door de werkgever zelf verschuldigde premies. Er is één grondslag voor beide heffingen en daarop past de werkgever de tarieven van de heffingen toe.

In dit scenario blijven de mogelijkheden voor het toepassen van premie-differentiatie (waaronder in deze brief ook wordt begrepen eigenrisicodragerschap) in stand. Als de verschillen tussen de loonbegrippen zijn weggenomen en één grondslag is gerealiseerd voor beide heffingen, zal deze grondslag – een geüniformeerd loon – in de polisadministratie worden opgenomen. Dit geüniformeerde loon kan worden benut voor het vaststellen van de uitkering door UWV, als ook worden benut door de overige afnemers van de polisadministratie voor de uitvoering van hun taken.

b. Gecombineerde loon- en premieheffing

Een gecombineerde heffing houdt in een heffing van de premies werknemersverzekeringen in combinatie met de loonheffing, waarbij voor de loon- en premieheffing sprake is van hetzelfde loonbegrip (met eenvoudige regels voor vergoedingen en verstrekkingen), dezelfde heffingsgrondslag, dezelfde kring van personen en dezelfde loontrajecten waar-

over geheven wordt. Op deze wijze ontstaat een heffing die identiek is aan de systematiek die nu geldt voor de gecombineerde loonbelasting/premie volksverzekeringen. Deze variant betekent derhalve een verschuiving van de huidige werkgeverspremies werknemersverzekeringen naar de werknemer. Alle premies werknemersverzekeringen komen dan ten laste van de werknemer. Zij zijn niet aftrekbaar voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen, welke omstandigheid uiteraard in het tarief moet worden verwerkt. De werkgever houdt de loon- en premieheffing volgens het gecombineerde tarief in.

De Belastingdienst onderscheidt het ontvangen totaalbedrag vervolgens in een belastingdeel en premiedelen en wijst de middelen toe aan de schatkist en de fondsen.

Het draagkrachtbeginsel voor het fiscale deel van de heffing en het equivalentiebeginsel voor het premiedeel kunnen behouden blijven indien de Belastingdienst alleen het belastingdeel in combinatie met andere inkomsten en aftrekposten betreft bij de inkomstenbelasting. Voor zelfstandigen en niet-werknemers die niet aan de loonbelasting onderworpen zijn, zou voor de inkomensbelasting voor het tarief 1e en 2e schijf een ander lager tarief kunnen gelden (exclusief premiedeel).

Feitelijk impliceert dit model dat de huidige loon- en premieheffing in haar grondstructuur overeind blijft, waarbij de grondslagen en heffings-trajecten van de loon- en premieheffing volledig geharmoniseerd worden, waardoor een gecombineerde, maar voor de Belastingdienst nog wel te onderscheiden loon- en premieheffing mogelijk wordt.

In dit scenario is het toepassen van premiedifferentiatie gericht op werkgevers niet langer mogelijk; de premies komen immers ten laste van de werknemer. Wel is denkbaar dat het huidige systeem van premiedifferentiatie wordt vervangen door een systeem van afdrachtverminderingen voor de werkgever, afhankelijk van de individuele prestatie van de werkgever.

Ook dit scenario leidt tot één grondslag – een geüniformeerd loon –, dat in de polisadministratie worden opgenomen en door afnemers kan worden afgenomen.

c. Fiscalisering: een geïntegreerde loon- en premieheffing op individueel niveau

Een verdergaande vorm is een volledig geïntegreerde loon- en premieheffing, waarbij de premies werknemersverzekeringen volledig geïntegreerd worden in (de tarieven voor) de loonheffing en ook niet meer te onderscheiden zijn (vergelijkbaar met de vroegere fiscalisering van de kinderbijslagpremie). De werkgever houdt de loon- en premieheffing volgens het tarief in.

Deze systematiek betekent dat geen premies werknemersverzekeringen meer worden geheven en de desbetreffende uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelen.

Niet alleen verschuiven in dit scenario alle werkgeverslasten premies werknemersverzekeringen van de werkgever naar de werknemer, maar tevens betekent dit scenario dat het inkomenstraject waarover de afdracht voor de financiering van de werknemersverzekeringen plaatsvindt, ingrijpender wijzigt ten opzichte van scenario b.

Dit scenario betekent dat geen afzonderlijke premies werknemersverzekeringen meer worden geheven en de desbetreffende uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelen. Dit zou kunnen betekenen dat equivalentie tussen de betaalde bijdrage/premie en het recht op en de hoogte van de eventuele uitkering wordt doorbroken, namelijk als aftrekposten en kortingen er toe leiden dat minder wordt bijgedragen en inkomensbestanddelen die nu niet bij het dagloon van uitkeringen betrokken worden, via de inkomstenbelasting wel onderhevig zijn aan de

geïntegreerde heffing. Dat hoeft echter niet, omdat de uitkeringen ook op de loongegevens kunnen worden gebaseerd.

Ook kan er discongruentie ontstaan tussen de kring van rechthebbenden voor de werknemersverzekeringen en degenen die daar door middel van de heffingen aan meebetalen. Zelfstandigen zouden zonder nadere maatregelen bijvoorbeeld wel meebetalen aan de WW en WIA, maar daar geen recht aan kunnen ontlenen. Hetzelfde geldt voor niet-actieven zoals gepensioneerden.

Tevens zal moeten worden onderzocht welke internationale aspecten zijn verbonden aan deze vorm van fiscalisering. Aandacht moet ook besteed worden aan de positie van degenen die grensoverschrijdende arbeid verrichten en de desbetreffende Europese verordeningen.

Premiedifferentiatie in de huidige vorm is in dit scenario niet langer mogelijk. Indien het wenselijk is dat een vorm van differentiatie blijft bestaan, dan zal hiervoor een andere vorm gevonden moeten worden.

Tenslotte is van belang wat de gevolgen zijn voor de polisadministratie. Fiscalisering raakt aan de beleidsontwikkelingen en doelstelling die met Walvis zijn nagestreefd. Centrale gedachte is immers de relatie tussen het loon waarop de premieheffing gebaseerd is en het loon dat als grondslag voor de uitkeringen geldt. Dat hoeft bij deze variant echter niet te worden losgelaten.

d. Loonsomheffing: een geïntegreerde loon- en premieheffing op werkgeversniveau

Het meest vergaande scenario houdt in dat de werkgever een bedrag aan loonheffing inhoudt en afdraagt over de totale door hem betaalde loonsom van al zijn werknemers. Dit betekent dat de werkgever op basis van een gemiddeld belasting- en premietarief over de totale loonsom van al zijn werknemers één bedrag aan de belastingdienst afstaat. In de meest ultieme vorm vindt daarbij geen toerekening naar individuele werknemers meer plaats.

In dit scenario wordt de volledige loonheffing overgeheveld van de werknemer naar de werkgever en verdwijnt het bruto-netto-traject voor de werknemer. De werknemer ziet op zijn loonstrook slechts een netto ontvangen loonbedrag.

In dit scenario worden geen afzonderlijke premies werknemersverzekeringen meer geheven. Uitkeringen worden gefinancierd uit de publieke middelen. Uitkeringen kunnen mogelijk worden gebaseerd op het nettoloon van de werknemer. Ook voor de inkomstenbelasting zijn er gevolgen, met name voor de het progressieve tariefstelsel en de mogelijkheid om, zoals nu het geval is, aftrekposten en heffingskortingen te verrekenen met het brutoloon van de werknemer of de ingehouden loonheffing. Het lijkt mogelijk deze consequenties te ondervangen.

Aandachtspunt daarbij is wel dat de maatregelen die daarvoor te bedenken zijn het proces in de inkomstenbelasting voor de burger en de Belastingdienst meer ingewikkeld maken. Verder kan er in de inkomstenbelasting een verschil ontstaan tussen werknemers (waarbij de werkgever de loonsomheffing betaalt en de werknemer niets) en zelfstandigen. Tevens zou moeten worden onderzocht welke internationale aspecten zijn verbonden aan een loonsomheffing. Aandacht moet ook besteed worden aan de positie van degenen die grensoverschrijdende arbeid verrichten en de desbetreffende Europese verordeningen.

Premie- of tariefdifferentiatie is bij een loonsomheffing wel mogelijk.

Tenslotte is van belang wat de gevolgen zijn voor de polisadministratie. Een loonsomheffing raakt zeker aan de beleidsontwikkelingen en doelstelling die met Walvis zijn nagestreefd. Centrale gedachte is immers de relatie tussen het loon waarop de premieheffing gebaseerd is en het loon dat als grondslag voor de uitkeringen geldt.

Met deze brief hopen wij te hebben aangegeven welke mogelijkheden er zijn om, naast het zetten van de stappen die al in de brief van 8 oktober 2007 zijn genoemd, door te gaan met vereenvoudiging van de loonheffingen.

Na een beoordeling van deze mogelijkheden hebben wij ervoor gekozen de komende tijd te werken aan de ontwikkeling van het hiervoor onder a genoemde scenario, de gesplitste heffing over hetzelfde (geharmoniseerde) loon. De Kamer wordt daarover in het voorjaar van 2009 geïnformeerd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager