



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Naar een transparanter loonstrookje?

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.; Vording, H.

### Citation

Goudswaard, K. P., Caminada, C. L. J., & Vording, H. (2004). *Naar een transparanter loonstrookje?*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15428>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15428>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



## Naar een transparanter loonstrookje?

Prof.dr. K.P. Goudswaard

Dr. C.L.J. Caminada

Dr. H. Vording

Het doorsnee loonstrookje is er in de afgelopen decennia niet simpeler op geworden als gevolg van veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en in het belastingstelsel. Dit boek brengt in beeld waardoor het loonstrookje zo ingewikkeld is geworden en schildert een aantal perspectieven om de transparantie te vergroten. Wanneer loonstrookjes complex zijn, is dat niet bevorderlijk voor de maatschappelijke betrokkenheid bij collectieve verzekeringen en voorzieningen, aangezien voor veel mensen onduidelijk is hoeveel zij bijdragen en waarvoor precies. Bovendien zou onwetendheid over de verhouding tussen kosten en baten van collectieve regelingen gedragsreacties kunnen oproepen, zoals afwenteling van heffingen of bovenmatig gebruik van socialezekerheidsregelingen.

Mogelijke hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit bieden aanknopingspunten om te komen tot een helderder loonstrookje. Daarbij kan worden gedacht aan een eenvoudige vlakke belasting op arbeid en een meer geïntegreerde premieheffing in het kader van een driepijlermodel in de sociale zekerheid met spaarelementen, zoals dat ook bij de pensioenen van toepassing is. Van belang is dat duidelijk is waarvoor men betaalt, maar ook welke rechten er worden opgebouwd.

Het boek is gericht op wetenschappers op het terrein van sociale zekerheid en belastingen en op beleidsmakers die inzicht willen hebben in de effecten van een (weinig) transparant loonstrookje in Nederland.

Goudswaard, Caminada en Vording zijn werkzaam bij de Universiteit Leiden, Afdeling Economie.

Goudswaard is tevens kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.

ISBN: 90-5454-521-6

Prijs: € 21,00

Reeks: Dit is een boek in de Meijers-reeks. De reeks valt onder de verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Het onderzoek valt onder het programma Sociale cohesie en sociaal-economische verhoudingen.

Bestellen? Kijk op [www.bju.nl](http://www.bju.nl). Overige inlichtingen bij Koen Caminada, Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Departement Fiscale en Economische Vakken, Afdeling Economie, Postbus 9520, 2300 RA Leiden. Tel 071 - 527 7858; email [c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl](mailto:c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl); Internet <http://www.fiscaaleconomisch.leidenuniv.nl>



# Naar een transparanter loonstrookje?

Prof. dr. K.P. Goudswaard, Dr. C.L.J. Caminada en Dr. H. Vording

5 juli 2004



## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst van boxen, figuren en tabellen	4
1 Inleiding	5
2 Begrippenkader: bruto-netto-traject, loonstrookje, vereenvoudiging	7
2.1 Het begrip “bruto-netto-traject”	7
2.2 Het loonstrookje als beschrijving van het bruto-nettotraject	8
2.3 Premies: het onderscheid tussen belastingen en prijzen	11
2.4 Een eenvoudiger loonstrookje?	12
3 Economische effecten van (on-)zichtbaarheid van heffingen	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Wie draagt de belastingen?	15
3.3 Prijzen in plaats van belastingen?	16
3.4 Belastingillusie en het loonstrookje	18
3.5 Betere informatie - of liever fiscale illusie?	19
4 Ontwikkeling van het bruto-netto-traject	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Berekening van een standaard bruto-netto-traject; het model Micro-tax van het CPB	23
4.3 Representativiteit	26
4.4 Feitelijke salarisspecificaties	29
4.5 Paradoxe situatie: meer informatie op standaard bruto-netto-traject, minder houvast	32
4.6 Over de verdeling van werkgevers- en werknemerslasten (wig)	32
5 Analyse van factoren verandering bruto-netto-traject: hoofdlijnen	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Veranderingen in het bruto-nettotraject: hoofdlijnen 1975-2004	40
5.3 Operatie Walvis	45
5.4 Inkomensafhankelijke regelingen	50
6 Welke mogelijkheden zijn er om het loonstrookje transparanter te maken?	53
6.1 Inleiding	53
6.2 Verandering in de financiering van de AOW: fiscalisering van de AOW-premie	54
6.3 Op weg naar een vlakke belasting op arbeid?	57
6.4 Stelselherziening ziektekostenverzekeringen	62
6.5 Driepijlermodel in de sociale zekerheid	65
6.6 Informatie aan één loket of burgerpolis	68
7 Samenvatting en conclusies	71
Geraadpleegde literatuur	77
Bijlage Illustratie van enkele model-salarisstrookjes; toelichting en gebruikte afkortingen	83
Toelichting op begrippen salarisstrookje	88

## Lijst van boxen, figuren en tabellen

Box 2.1	Van loonkosten naar koopkracht	7
Box 2.2	Wettelijke regeling van de loonstrook	8
Box 2.3	Uitvoeringsvoorschrift loonstrook	9
Box 2.4	Wettelijke regeling van de jaaropgave	9
Box 2.5	Informatieplicht in de Pensioen- en Spaarfondsenwet	10
Box 2.6	Informatieplicht werknemersverzekeringen	11
Box 2.7	Belastingen, premies en prijzen	12
Box 2.8	Vereenvoudiging van de loonstrook: mogelijke perspectieven	13
Box 4.1	Regeling Keuzemodel Arbeidsvoorwaarden Universiteit Leiden	30
Box 4.2	Complexiteit loonstrookjes mede het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en cafetariasysteem	31
Box 5.1	Markt voor salarisverwerking € 360 miljoen; salarisstrookje kost 5 euro per maand	39
Box 5.2	FAQ over Jaaropgave	43
Box 5.3	Waarom sturen we in Nederland zoveel gegevens en formulieren heen en weer?	44
Box 5.4	Het nieuwe SV-loonbegrip	46
Box 6.1	Burgerpolis sociale zekerheid	69
Figuur 4.1	Ontwikkeling koopkracht standaardcategorieën, 1974-2004	24
Figuur 4.2	Illustratie feitelijke salarisstrook van een fictieve werknemer met modaal loon	29
Figuur 4.3	Een feitelijke salarisstrook uit 1971	31
Figuur 4.4	Ontwikkeling lastenverdeling tussen werkgevers en werknemer (wig), 1970-2004	34
Figuur 6.1	Spreiding koopkrachteffecten volledige fiscalisering AOW-premie	56
Figuur 6.2	Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)	61
Tabel 4.1	Bruto-netto-traject van een gehuwde modale werknemer in 1994 met standaard aftrekposten, alleenverdiener zonder kinderen	24
Tabel 4.2	Standaard bruto-netto-traject van een modale werknemer, 1975-1985	26
Tabel 4.3	Standaard bruto-netto-traject van een modale werknemer 2004	28
Tabel 4.4	Schematische weergave bruto-netto traject	33
Tabel 4.5	Samenstelling wig modale inkomen	36
Tabel 4.6	Samenstelling wig in een aantal Europese landen	37
Tabel 5.1	Vergelijking van de loonbegrippen	48
Tabel 6.1	Effecten simulatie volledige fiscalisering AOW-premie	56
Tabel 6.2	Grondslagverbreding naar hoofdcategorieën (bedragen x miljard euro)	61
Tabel 6.3	Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5 procent) toegepast op brede grondslag (loonkosten werkgever cq. de bruto uitkering)	62

## Hoofdstuk 1 Inleiding

De afgelopen decennia hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in het bruto-netto-traject van werknemers, ambtenaren en uitkeringontvangers. Deze veranderingen zijn mede het gevolg van ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen (zoals de invoering van nieuwe regelingen, de introductie van vormen van marktwerking en privatisering en de toename van bovenwettelijke aanvullingen) en van fiscale stelselwijzigingen (zoals recentelijk de belastingherziening 2001). Het doorsnee loonstrookje lijkt er per saldo niet simpeler op te zijn geworden. De complexiteit van loonstrookjes is bezwaarlijk vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor bedrijven (inhoudingsplicht). Tevens is deze complexiteit niet bevorderlijk voor de (maatschappelijke) betrokkenheid bij collectieve verzekeringen en voorzieningen, aangezien voor veel mensen onduidelijk is hoeveel zij bijdragen en waarvoor precies. Voorts is de vraag of onwetendheid over de verhouding tussen kosten en baten van collectieve regelingen gedragsreacties kan oproepen, zoals afwenteling van heffingen of bovenmatig gebruik van sociale-zekerheidsregelingen.

In dit rapport analyseren we de samenstelling van het loonstrookje en de veranderingen die daarin zijn opgetreden. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat wordt verstaan onder het “loonstrookje” en het “bruto-netto-traject”?
- Wat zijn de effecten van (on-)zichtbaarheid van heffingen?
- Hoe heeft het bruto-netto-traject zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke factoren lagen aan die ontwikkeling ten grondslag?
- Welke mogelijkheden zijn er om tot een transparanter loonstrookje te komen?

In hoofdstuk 2 zal eerst aandacht worden besteed aan de inhoud van begrippen als "loonstrookje" en "bruto-netto-traject". Daarbij analyseren we ook de aard van de verschillende heffingen die onderdeel uitmaken van dit traject. Er is sprake van een glijdende schaal van belastingen waarvoor geen rechtstreekse tegenprestaties worden geleverd tot premies die te beschouwen zijn als prijzen en waarvoor een gelijkwaardige en zichtbare tegenprestatie wordt geleverd. In hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan mogelijke gevolgen, waaronder gedragseffecten, van een complexe heffingenstructuur. Aan de hand van de internationale literatuur trachten wij na te gaan in hoeverre afwenteling van heffingen plaatsvindt en of premies waar een meer rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat door werknemers anders worden ervaren dan belastingen. In dat verband bespreken wij ook de argumenten voor én tegen vergroting van transparantie van heffings- en verzekeringsstelsels. Eenvoud van heffingssystematiek - leidend tot een inzichtelijker loonstrookje - blijkt hier verbonden met een breder vraagstuk: in hoeverre moet de burger worden geïnformeerd over zijn financiële bijdragen aan, respectievelijk aanspraken op, de vele regelingen van de verzorgingsstaat? Vervolgens brengen we in hoofdstuk 4 de ontwikkeling van het bruto-netto-traject in kaart voor de periode 1975-2003, met behulp van gegevens van het Centraal Planbureau. Daarbij komt ook de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers aan de orde. Tevens zullen we enkele praktische voorbeelden schetsen. In hoofdstuk 5 analyseren we de geschetste veranderingen en proberen we een relatie te leggen tussen de toegenomen complexiteit van het loonstrookje en enkele belangrijke ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen, alsmede

veranderingen in de fiscale wetgeving. Deze ontwikkelingen plaatsen we tegen de achtergrond van het sociale-verzekerings- en fiscale beleid, dat weliswaar soms op vereenvoudiging, maar vaak ook op andere doelstellingen was gericht. We bespreken ook actuele ontwikkelingen, zoals de Walvisoperatie en de veranderingen rond de inkomensafhankelijke regelingen. In hoofdstuk 6 analyseren we mogelijkheden om te komen tot een transparanter bruto-netto-traject. We bespreken concrete voorstellen voor fiscale en sociale hervormingen, zoals fiscalisering van de AOW, invoering van een vlaktaks, de stelselherziening ziektekostenverzekeringen en de introductie van een driepijlermodel in de sociale zekerheid. Deze opties toetsen we aan een aantal relevante criteria, zoals beperking van administratieve lasten, verhoging van doelmatigheid, solidariteit en verzekeringsequivalentie. Hoofdstuk 7 bevat een samenvatting en conclusies.

## Hoofdstuk 2. Begrippenkader: bruto-netto-traject, loonstrookje, vereenvoudiging

### 2.1 Het begrip "bruto-netto-traject"

"Het" bruto-netto-traject bestaat niet, omdat uiteenlopende perspectieven mogelijk zijn. Vanuit het gezichtspunt van de werkgever gaat het om alle inhoudingen op de arbeidsbeloning; die bepalen immers zijn administratieve last, maar ook de prijs die hij moet betalen om zijn werknemer een euro extra nettoloon te geven. De werknemer ziet op zijn loonstrookje niet de werkgeverslasten; wel ondervindt hij bij besteding van zijn nettoloon het effect van allerlei belastingen op consumptie. Onderstaand schema onderscheidt het verschil tussen wat een werknemer kost en wat hij te besteden heeft in componenten.

#### Box 2.1 Van loonkosten naar koopkracht

1. loonkosten werkgever
2. af: wettelijke premies werkgever
3. af: premies aanvullende verzekeringen, kostenvergoedingen etc. op grond van (collectieve/individuele) arbeidsovereenkomst
  
4. bruto loon werknemer
5. af: wettelijke premies
6. af: premies aanvullende verzekeringen, op grond van (collectieve/individuele) arbeidsovereenkomst
7. af: loonbelasting
  
8. netto loon werknemer
9. bij: kinderbijslag, inkomensafhankelijke subsidies
  
10. besteedbaar inkomen
11. af: belastingen op consumptie
12. koopkracht

Het schema beoogt niet om de berekeningswijze van de uiteenlopende inhoudingen op het loon te beschrijven. Die is om verschillende redenen complex:

- kosten die de werkgever maakt voor, of vergoedt aan zijn werknemer worden in een aantal gevallen tot het bruto loon van de werknemer gerekend (voor de bepaling van de loonbelastinggrondslag) en in andere gevallen niet.
- uiteenlopende heffingen hanteren een eigen loonbegrip; dit geldt voor de (verplichte en aanvullende) werknemersverzekeringen, voor de pensioenverzekering en voor de loonbelasting/premies volksverzekeringen.<sup>1</sup>

Voor de beleidsvorming door de overheid gaat het in de eerste plaats om de heffingen (belastingen, sociale premies) die die overheid zelf vaststelt. Voor andere inhoudingen op het loon speelt de overheid slechts op de achtergrond een rol, zoals door het algemeen verbindend verklaren van CAO-afspraken. Een beredeneerde keuze voor een bepaald begrip "bruto-netto-traject" is dus vereist. We zoeken daartoe aansluiting bij het loonstrookje van een aantal representatieve loontrekkers. Daarop staan ingehouden loonbelasting en premies voor verplichte sociale verzekeringen, maar ook bijdragen aan collectief geregelde aanvullende verzekeringen.

<sup>1</sup> De invoering in 2005 van de Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging in de Sociale Verzekeringen ('Walvis') zal hier verandering in brengen; zie paragraaf 5.3.

## 2.2 Het loonstrookje als beschrijving van het bruto-nettotraject

Sinds 1988 is de werkgever verplicht om de werknemer een loonstrookje te verstrekken telkens wanneer verandering optreedt in het bruto loon en/of de inhoudingen. Deze verplichting is geregeld in het BW, aanvankelijk in art. 1638o, thans in art. 7:626.

### Box 2.2 Wettelijke regeling van de loonstrook

#### **Artikel 7:626 BW**

- 1. De werkgever is verplicht bij elke voldoening van het in geld vastgestelde loon de werknemer een schriftelijke opgave te verstrekken van het loonbedrag, van de bedragen waaruit dit is samengesteld, van de bedragen die op het loonbedrag zijn ingehouden, alsmede van het bedrag van het loon waarop een persoon van de leeftijd van de werknemer over de termijn waarover het loon is berekend ingevolge het bepaalde bij of krachtens de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag aanspraak heeft, tenzij zich ten opzichte van de vorige voldoening in geen van deze bedragen een wijziging heeft voorgedaan.*
- 2. De opgave vermeldt voorts de naam van de werkgever en van de werknemer, de termijn waarover het loon is berekend, alsmede de overeengekomen arbeidsduur.*
- 3. Van dit artikel kan niet ten nadele van de werknemer worden afgeveken.*

Deze verplichting is ingevoerd om de naleving van de Wet Minimumloon (WML) te verbeteren. Op het loonstrookje dient dan ook het toepasselijke minimumloon vermeld te staan.

Al in 1979 was de SER om advies gevraagd over een aantal maatregelen ter verbetering van de naleving van de WML. Dit advies werd in 1981 uitgebracht; de SER steunde unaniem de wettelijke regeling van het loonstrookje, met als leidende gedachte dat onderbetaling door onwetendheid (bij werkgever of werknemer) daarmee belangrijk zou worden beperkt.

Het wetsvoorstel dateert van 1986. De MvT koos een ruime motivering; het achtte ook afgezien van de WML-problematiek "een regelmatige informatie door de werkgever over het loonbedrag, de opbouw daarvan en de ingehouden bedragen wenselijk".<sup>2</sup> De wet beperkt de verplichting tot het verstrekken van een loonstrookje dan ook niet tot situaties waarin het minimumloon relevant is. Noemenswaardige administratieve lasten werden niet verwacht. Het verstrekken van loonstrookjes was immers al een "vrij algemene praktijk"<sup>3</sup> die vaak al in CAO's werd vastgelegd, en het ging om informatie die de werkgever toch al voorhanden moet hebben. Om de gegroeide praktijk niet te verstoren<sup>4</sup> werd volstaan met minimumvereisten, al werd in de Tweede Kamer wel gepleit voor standaardisering terwille van de begrijpelijkheid ("... omdat in de praktijk vaak blijkt dat werknemers bijzonder moeilijk wijs kunnen uit de gegevens die op de loonstrookjes worden verstrekt"<sup>5</sup>).

Op grond van de wet moet het loonstrookje minimaal vermelden:

- het brutoloonbedrag in geld;
- de samenstelling van dit loon: basisloon, garantieloon, prestatiebeloning, provisie, overwerkgeld, toeslagen, premies, gratificaties enz;
- elk der bedragen die op het loon zijn ingehouden, zoals inhoudingen uit hoofde van wettelijke bepalingen en uit hoofde van overeenkomst;
- het toepasselijke minimumloon; en
- de overeengekomen arbeidsduur.

<sup>2</sup> Tweede Kamer (1985/1986), 19 286, nr.3, p. 10.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Tweede Kamer (1985/1986), 19 286, nr.5, p. 11.

<sup>5</sup> Tweede Kamer (1985/1986), 19 286, nr.4, p. 7.

### Box 2.3 Uitvoeringsvoorschrift loonstrook

*Verplichte gegevens op de loonstrook*

*U bent verplicht om op de loonstrook minimaal de volgende gegevens te vermelden:*

- *het bedrag van het brutoloon in geld;*
- *de samenstelling van het loon, bijvoorbeeld basisloon, garantieloon, prestatiebeloning, provisie, overwerkgeld, toeslagen, premies en gratificatie;*
- *de bedragen die op het loon zijn ingebouden, zoals loonheffing, premies werknemersverzekeringen en loonbeslag;*
- *de overeengekomen arbeidsduur;*
- *de termijn waarop de uitbetaling betrekking heeft;*
- *het wettelijke minimumloon dat voor de werknemer van toepassing is over de uitbetalingstermijn;*
- *uw naam en de naam van de werknemer.*

*Naast de gegevens die u verplicht op de loonstrook moet vermelden, is het aan te raden ook te vermelden:*

- *of u de loonheffingskorting toepast;*
- *het loontijdvak;*
- *de tabel die van toepassing is;*
- *het belastbaar loon.*

bron: Belastingdienst, Handleiding loonbelasting, premie volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen

Gezien de wetsgeschiedenis is het doel van het loonstrookje wat ambivalent. Primair gaat het om een aspect van de privaatrechtelijke betrekkingen tussen werkgever en werknemer, namelijk het inzichtelijk maken van het verschil tussen bruto en netto loon. Tegelijk wordt dit verschil kwantitatief voornamelijk bepaald door overheidsheffingen, zodat de loonstrook tevens een deel van de financiële betrekkingen tussen de burger/werknemer en de staat weergeeft. Maar de privaatrechtelijke basis van de loonstrook staat voorop. De werkgever verstrekt een loonstrook vanuit zijn verantwoordelijkheid als *werkgever*, anders dan de – eveneens wettelijk voorgeschreven (art. 28 lid 1 sub e Wet LB 1964) – jaaropgave die hij als *inhoudingsplichtige* verstrekt.

### Box 2.4 Wettelijke regeling van de jaaropgave

**Wet op de Loonbelasting 1964, Art. 28.**

1. (..)

e. aan de werknemer opgave te verstrekken van het in een kalenderjaar genoten loon, van de ingehouden belasting en van andere gegevens welke van belang kunnen zijn voor de heffing van de inkomstenbelasting;

(..)

2. Indien artikel 27, tweede lid, toepassing vindt, wordt op bij ministeriële regeling te bepalen wijze aangegeven hoe uit het in de opgave bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, vermelde gezamenlijke bedrag van de belasting en de premie voor de volksverzekeringen het bedrag van de belasting kan worden afgeleid.

De wetsgeschiedenis laat dus zien dat de wetgever niet heeft beoogd om via de loonstrook de werknemer te informeren over de kosten van de verzorgingsstaat, noch over diens eigen belang daarin (bijvoorbeeld in de zin van opgebouwde rechten). Toen met ingang van 1990 de grondslag van de inkomstenbelasting en die van de premies volksverzekeringen werden geüniformeerd, aanvaardde het toenmalige kabinet slechts na druk van de Eerste Kamer de verplichting om beide heffingen toch afzonderlijk kenbaar te maken aan de werknemer. Die verplichting gold uitsluitend voor de jaaropgave (zie art 28 lid 2 Wet LB 1964); op de loonstrook was opsplitsing niet vereist. Met ingang van 1 januari 2002 is deze verplichting vervallen.<sup>6</sup> Het premiedeel van de

<sup>6</sup> Dit was het gevolg van de introductie van heffingskortingen. Deze bevatten een belasting- en een premiedeel, zodat het individuele premiemaximum verschilt naar gelang het individuele gebruik van heffingskortingen. Pas bij de finale afrekening - de belastingaanslag - is dus vast te stellen welk deel van de loonheffing bestaat uit premies.

loonheffing wordt nu alleen nog zichtbaar op de belastingaanslag. In de (vele) gevallen waarin de loonheffing tevens eindheffing is, kan de burger dus slechts door eigen berekening vaststellen hoeveel premies hij heeft betaald.

De wet eist evenmin dat op de werkgever rustende verplichtingen worden vermeld, tenzij zij tot het bruto loon worden gerekend. Als gevolg daarvan worden kostenvergoedingen doorgaans slechts vermeld voorzover ze voor de loonbelasting relevant zijn, terwijl het werkgeversaandeel in de sociale lasten onzichtbaar blijft. De werknemer ziet maar een deel van de gehele wig tussen loonkosten en netto loon, tenzij de werkgever (hetgeen hem vrij staat) op eigen initiatief het gehele traject zichtbaar maakt. De inhoudingen die de werknemer wel op zijn loonstrook kan zien, kunnen evengoed van privaatrechtelijke als van publiekrechtelijke aard zijn.

Tegenover deze inhoudingen kunnen rechten staan, met name op uitkeringen. De wet vereist niet dat zulke rechten op de loonstrook zichtbaar worden gemaakt. Wel heeft de wetgever aan pensioenfondsen een nogal algemeen gestelde informatieplicht opgelegd in de Pensioen- en Spaarfondsenwet.

### **Box 2.5 Informatieplicht in de Pensioen- en Spaarfondsenwet**

#### **Artikel 17**

1. Het bestuur van een pensioen- of spaarfonds zorgt dat de deelnemers bij toetreding schriftelijk op de hoogte gesteld worden van de inhoud van de geldende statuten en reglementen van het fonds. Jaarlijks worden de deelnemers schriftelijk van de wijzigingen daarin door het bestuur op de hoogte gesteld.

2. Jaarlijks verstrekt het bestuur van een pensioenfonds ten behoeve van de deelnemer een opgave van de hoogte van het te bereiken reglementaire pensioen en een opgave van de aan het desbetreffende of voorafgaande kalenderjaar toe te rekenen waardeaan groei van pensioenaanspraken overeenkomstig artikel 3.127 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de daarop berustende bepalingen. Het eerste jaar waarover de opgave van de waardeaan groei van de pensioenaanspraken als bedoeld in de eerste volzin wordt verstrekt is 2001.

(...)

5. Het bestuur van het pensioenfonds verstrekt op verzoek van de deelnemer een opgave van de over de jaren 1994 tot en met 2000 toe te rekenen waardeaan groei van pensioenaanspraken overeenkomstig artikel 3.127 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de daarop berustende bepalingen.

bron: Pensioen- en spaarfondsenwet, Staatsblad 2004, 179

Deze informatieverplichting heeft, zoals de tekst van de wet laat zien, in belangrijke mate een fiscale achtergrond. Veel pensioenfondsen informeren hun verzekerden vrijwillig op ruimere voet met een jaarlijks pensioenoverzicht. Het ligt in de bedoeling om bij de invoering van een nieuwe Pensioenwet het recht op informatie van verzekerden te versterken.

Ook voor de werknemersverzekeringen heeft de wetgever een verplichting vastgelegd om verzekerden te informeren.

## Box 2.6 Informatieplicht werknemersverzekeringen

Art 33.

(...)

4. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen meldt aan de verzekerde zo spoedig mogelijk dat de hem betreffende gegevens in de administratie zijn opgenomen.

5.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verstrekt aan de verzekerde en aan de uitkeringsgerechtigde, bedoeld in artikel 1, onderdeel n, aanhef en sub 2, periodiek een overzicht van de hem betreffende gegevens die in de administratie zijn opgenomen.

Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen

Voor de volksverzekeringen bestaat geen vergelijkbare regeling.

## 2.3 Premies: het onderscheid tussen belastingen en prijzen

Slechts een deel van de inhoudingen in de loonsfeer zijn te beschouwen als belastingen; dat wil zeggen dat werknemers ze ervaren als verminderingen van hun koopkracht. Voor een echte belasting als de loonbelasting is dat duidelijk. Tegenover het betalen van loonbelasting staan wel overheidsvoorzieningen, maar er is geen rechtstreekse band tussen betalen en genieten. Anders gezegd: de met belastinggeld gefinancierde overheidsvoorzieningen zijn evengoed beschikbaar voor degene die geen belasting betaalt.

De sociale-verzekeringspremies beruisten traditioneel op een andere gedachte: tegenover de premie staat een aanspraak. Het zichtbaar maken van die band tussen betalen en genieten is dan ook altijd een reden geweest om de sociale verzekeringen niet “gewoon” te fiscaliseren. Hierbij is het onderscheid tussen de premies werknemersverzekeringen en de premies volksverzekeringen relevant (Goudswaard et al, 2000, p. 97-98). Bij werknemersverzekeringen is het equivalentiebeginsel van toepassing; dat wil zeggen dat er een relatie is tussen premiebetaling en verzekerd risico. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat zowel de uitkering als de premie worden afgeleid van het laatst verdiende loon. Ook toetsen op het arbeidsverleden (dan wel de leeftijd) versterken de band tussen premiebetaling en aanspraken. Bij de volksverzekeringen domineert het solidariteitsbeginsel; er bestaat niet of nauwelijks een verband tussen de hoogte van de uitkering en de in het verleden betaalde premies.<sup>7</sup> Daarom worden de premies volksverzekeringen in de praktijk al lang niet meer onderscheiden van de (loon)belasting, noch in het sociaal-economisch beleid, noch vermoedelijk in de beleving van de werknemer.

Naarmate echter verzekeringen meer aan het marktmechanisme worden overgelaten, lijkt het aannemelijk dat de corresponderende premies worden gezien als de prijs voor een duidelijke tegenprestatie. Denkbaar is dat hierbij verschillende factoren van belang zijn: zowel concurrentie

<sup>7</sup> Het recht op AOW wordt wel in jaarlijkse stappen tussen het 15e en het 65e levensjaar opgebouwd, maar óf wordt opgebouwd hangt uitsluitend af van de vraag of men gedurende deze periode ingezetene van ons land was en niet van de vraag of men premie betaalt. Ook bij de Anw en de AWBZ bestaat er geen verband tussen premie en risico of tussen premie en prestatie. De enige vorm van equivalentie bij de volksverzekeringen is dat de kring van verzekerden bij benadering gelijk is aan de kring van premiebetalers.

tussen aanbieders als keuzevrijheid van de afnemers. Eén en ander is samen te vatten in het beeld van een glijdende schaal.

<b>Box 2.7 Belastingen, premies en prijzen</b>				
	<b>Belastingen</b>		<b>Sociale premies</b>	<b>Prijzen</b>
<b>Betaling</b>	<b>Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel</b>	<b>Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel</b>	Betaling op grond van (collectieve) arbeids-overeenkomst; beperkte individuele keuzevrijheid	Vrije keuze consument
<b>Tegenprestatie</b>	<b>Geen rechtstreekse tegenprestatie</b>	<b>Min of meer rechtstreekse maar meestal niet gelijkwaardige tegenprestatie</b>	Rechtstreekse, min of meer gelijkwaardige tegenprestatie	Rechtstreekse en gelijkwaardige tegenprestatie
<b>Aard besteding</b>	<b>Belasting</b> ← ..... → <b>Prijs</b>			

Tegenover de zuivere belasting, die geen rechtstreeks tegenprestatie oplevert en (dus) gedwongen wordt opgelegd, staat de zuivere prijs, die een individu vrijwillig betaalt voor een tegenprestatie die hij kennelijk het geld waard acht. Daartussen liggen mengvormen, waarin de mate van dwang kan afnemen naarmate de band tussen betaling en tegenprestatie duidelijker is. Gedwongen participatie (bijvoorbeeld onder een CAO) geeft vrijwel onvermijdelijk een zeker "belasting"-karakter aan de betrokken betalingen, en wel om twee redenen. In de eerste plaats worden werknemers onder een regeling gebracht die zelf, om welke reden dan ook, van deelname zouden willen afzien. Daarnaast opent het dwangkarakter de mogelijkheid om ex ante herverdeling ofwel solidariteit in de regeling te introduceren, zodat de regeling voorzienbaar voor sommigen voordelig uitpakt ten koste van anderen.<sup>8</sup>

Daarnaast kunnen zowel wettelijke sociale verzekeringen als aanvullende CAO-regelingen ook om een andere reden een belastingkarakter hebben. Als regel is de juridische afdwingbaarheid van individuele uitkeringsrechten hier immers afhankelijk van de continuïteit van regelingen. Wordt een regeling beperkt of afgeschaft, dan kunnen "opgebouwde rechten" illusoir blijken.

## 2.4 Een eenvoudiger loonstrookje?

De opvatting dat het loonstrookje eenvoudiger zou moeten zijn raakt, gezien het voorgaande, zowel aan de wijze waarop de overheid de belasting- en premieheffing regelt, als aan privaatrechtelijke afspraken die tot inhouding in het loontraject leiden. "Eenvoud" is hier dus

<sup>8</sup> Elke verzekering herverdeelt ex post, namelijk van degenen die niet door het verzekerde risico zijn getroffen naar degenen die dat wel is overkomen. Ex ante herverdeling treedt op als, bij gegeven risico's, de verzekeringsvoorwaarden voor sommige (groepen van) deelnemers aantrekkelijker zijn dan voor anderen. Zo is een partnerpensioen niet relevant voor werknemers zonder partner; als zij daaraan toch moeten meebetalen is sprake van herverdeling ex ante en heeft de premie in zoverre een belastingkarakter.

geen ondubbelzinnig begrip, en we zullen in verschillende opzichten preciezer moeten zijn. Onderstaand schema onderscheidt naar de belangen van werknemers resp. werkgevers, en naar de aard van mogelijke vereenvoudigingen: overzichtelijker presentatie van overheidsheffingen, materiële vereenvoudiging van die heffingen, en beperking van de reikwijdte aan privaatrechtelijke inhoudingen.

<b>Box 2.8 Vereenvoudiging van de loonstrook: mogelijke perspectieven</b>		
<i>Aard van de vereenvoudiging</i>	<i>Mogelijke belangen werknemer</i>	<i>Mogelijke belangen werkgever</i>
Overzichtelijker presentatie van overheidsheffingen	Betere informatie over belasting- en premiedruk	?
Vereenvoudiging van overheidsheffingen	Gemakkelijker inzicht in berekening bedragen	Administratieve lastenverlichting
Beperking andere inhoudingen	Meer keuzevrijheid aanvullende regelingen	Administratieve lastenverlichting

Deze rubricering laat zien dat "vereenvoudiging van de loonstrook" tenminste twee verschillende belangen kan dienen. Aan de ene kant is er het belang van administratieve kostenvermindering door vereenvoudiging van regelingen. De nadruk valt hierbij op betere afstemming van heffingen (loonbegrip), vereenvoudiging van heffingen (loon- en inkomstenbelasting, premieheffing) en/of vermindering van CAO-gewijs geregelde voorzieningen terwille van lagere uitvoeringslasten voor werkgevers en uitvoeringsinstellingen. Het tweede belang is dat van het adequaat informeren van de werknemer c.q. burger over de bijdragen die op zijn loon worden ingehouden, en de eventuele aanspraken die hij daarmee verwerft. Een betere en inzichtelijker presentatie van inhoudingen zal daarbij behulpzaam zijn. Maar vereenvoudiging zal niet altijd het meest geschikte instrument zijn om een betere kwaliteit van informatie te bereiken. Die informatie zal, zo bleek in dit hoofdstuk, ten dele ook langs andere wegen (moeten) lopen.

Dit neemt niet weg dat een streven naar "vereenvoudiging van het loonstrookje" kan berusten op méér dan alleen de wens om administratieve lasten te verminderen. Een vermindering van administratieve lasten betekent per definitie een vergroting van de maatschappelijke welvaart, en is daarmee op zichzelf een belangrijk argument voor vereenvoudiging van regelingen. In praktijk blijken echter andere - bijvoorbeeld inkomenspolitieke - overwegingen nogal eens in de weg te staan aan vereenvoudiging. Die praktijk heeft een samenloop opgeleverd van een complex inkomenspolitië instrumentarium en een onduidelijke informatievoorziening rond inhoudingen en aanspraken. Daarin verheldering te brengen is een belangrijk motief voor vereenvoudiging van het loonstrookje. Dit belang werken wij verder uit in het volgende hoofdstuk.



## Hoofdstuk 3 Economische effecten van (on-)zichtbaarheid van heffingen

### 3.1 Inleiding

Belastingen, premies en uitkeringen lokken allerlei gedragsreacties uit. Zo zullen werknemers en werkgevers proberen om belastingen en premies af te wentelen op anderen via loon- en prijsvorming. De mate waarin marktpartijen er in slagen om af te wentelen, is afhankelijk van veel factoren (Stiglitz, 1988, hoofdstuk 17). Ook de vormgeving (institutioneel kader) van stelsels zou hierbij van belang kunnen zijn. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via (inkomensafhankelijke) heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes. We trachten na te gaan of de (internationale) literatuur aanknopingspunten biedt voor de beantwoording van deze vraag. Voorts betrekken we ook de theorie van de belastingillusie in onze analyse. Veel burgers weten immers niet in welke mate zij bijdragen aan publieke voorzieningen (belasting- en premie-illusie). Daardoor kunnen de kosten van publieke voorzieningen en sociale verzekeringen worden onderschat. Dit kan tot gevolg hebben dat een toenemend beroep op zulke regelingen weinig aandacht krijgt.

### 3.2 Wie draagt de belastingen?

De wetgever heeft doorgaans uitgesproken opvattingen wie een bepaalde heffing dient te dragen. Zo gaat hij er van uit dat de loonbelasting drukt op werknemers, en de omzetbelasting op consumenten, al wordt in beide gevallen een ander (de werkgever/ondernemer) aangeslagen. Hier wordt dus volledige afwenteling verondersteld, namelijk van degene die betaalt naar degene die geacht wordt de belasting te dragen. In andere gevallen – zoals de inkomstenbelasting over winst- en over vermogensinkomsten – neemt de wetgever daarentegen aan dat degene die betaalt tevens de belasting draagt.

De overheid heeft echter geen greep op de afwenteling van belastingen, die is immers een zaak van marktwerking. Heffingen veroorzaken een wig tussen bruto kostprijs en netto opbrengst. De marktpartij die daarvoor het minst gevoelig is, draagt het grootste deel van de belasting. Empirisch onderzoek laat zien dat de vraag naar arbeid meer prijsgevoelig dan het aanbod van arbeid. Werkgevers reageren dus sterker op hogere loonkosten, dan werknemers op een lager netto loon.<sup>9</sup> Een verhoging van de werkgeverslasten op arbeid zal dan tot gevolg hebben dat de vraag naar arbeid daalt, zodat de werknemers lagere lonen ondervinden. Een verhoging van de werknemerslasten leidt direct tot lagere lonen.

Meer in het algemeen is het aannemelijk dat, in een kleine open economie, belastingen op de mobiele productiefactor kapitaal grotendeels worden gedragen door minder mobiele werknemers en consumenten. Men denke daarbij aan belastingen naar de winst, maar in beginsel evengoed

---

9 Dit laatste geldt vooral voor werkende mannen; voor vrouwen (vermoedelijk beter: voor tweede inkomens in een gezinshuishouden) en voor ontvangers van sociale uitkeringen worden grotere effecten gevonden (Gelauff en Graafland, 1994, pp. 102-106).

aan het werkgeversaandeel in werknemersverzekeringen. In zoverre kunnen de afwentelingsveronderstellingen van de wetgever dus in feite onjuist blijken.

De economische effecten van belasting- en premieheffing zijn uiteraard slechts aan de marge empirisch te onderzoeken. De vraag hoe de welvaart in de samenleving verdeeld zou zijn indien er geen belastingen (en geen overheid) waren, is niet te beantwoorden. We kunnen alleen kijken wat er in de economie gebeurt bij een (doorgaans kleine) verandering in belasting- en premiedruk. Er is veel onderzoek gedaan naar belastingafwenteling. De OECD Jobs Study (1995, p. 247) geeft een overzicht van econometrische, empirische studies. De meeste onderzoeken leiden tot de conclusie dat er een positief verband bestaat tussen de hoogte van de belastingen (de wig) en de reële lonen. Met andere woorden, er vindt een zekere mate van afwenteling op werkgevers plaats. De mate waarin dat gebeurt verschilt sterk per land. Dat is niet verwonderlijk, want de vraag wie uiteindelijk de belastingen draagt hangt sterk samen met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in een land. Als er sprake is van een sterke invloed van de vakbonden op de loonvorming kan er zelfs afwenteling plaatsvinden als het individuele arbeidsaanbod inelastisch is (Alesina en Perotti, 1997, p. 922). Door de invloed van de vakbonden wordt het geaggregeerde arbeidsaanbod elastisch.

Empirisch onderzoek voor Nederland van Muysken en Van Veen (1997) en Muysken et al (1999) suggereert dat werkgeverslasten worden gedragen door werkgevers, terwijl werknemerslasten inzet zijn van loononderhandelingen (en daarin eveneens tot hogere loonkosten kunnen leiden). Onderzoekers van het Internationale Monetaire Fonds (IMF, 1999) concluderen in lijn daarmee voor Nederland dat elke euro waarmee de belastingen en premies stijgen leidt tot een toename van de arbeidskosten met 70 cent. Met andere woorden, slechts 30% van de lastenstijging drukt op de werknemer. Nickell (2003, p. 13) zette recentelijk een aantal studies op een rij en komt voor Nederland op een iets lager gemiddeld afwentelingspercentage van 50%. Vanzelfsprekend zijn deze schattingen afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt en daarmee tijdgebonden. Zo concludeert Knoester (1998) dat afwenteling door werknemers vooral in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw plaatsvond, terwijl werknemers daarna, vanwege de hogere werkloosheid, stijgingen van collectieve heffingen veel meer ten laste van hun netto loon moesten nemen.

### **3.3 Prijzen in plaats van belastingen?**

Het is aannemelijk dat premies door de werknemer anders worden ervaren naar gelang ze meer het karakter hebben van een belasting dan wel van een prijs. Indien de werknemer zelf de keuze kan maken of, bij wie en in welke mate hij zich kan verzekeren, is de corresponderende premie immers gewone inkomensbesteding, niet anders dan de besteding van het netto loon aan dagelijkse uitgaven. Zo zegt Barr (1992, p. 772): "If workers discount future benefits entirely, contributions are equivalent to an income tax; but where future benefits are perceived as actuarial, contributions are not a tax but simply the price of insurance which, like any other price, has few distortionary effects". Lindbeck (1994, p. 7 en p. 11) ziet in het vervangen van belastingen door prijzen een belangrijke hervormingsstrategie voor de verzorgingsstaat: "In order to make the actuarially calculated fees as conspicuous as possible to the individual, the individual and not just the firm should, to a considerable extent, pay such fees. En: "if social security

benefits are actuarially fair on the margin, and the fees are based on marginal costs, then marginal tax wedges in these (welfare state) systems would, in principle, be eliminated.”. Ook Aaron (1982, p. 54 e.v.) betoogt dat als de werknemer een duidelijke relatie ziet tussen premiebetalingen en opgebouwde rechten, deze premie eigenlijk het karakter heeft van een prijs en niet van een belasting. Preciezer gezegd: het belastingelement is gelijk aan het verschil tussen de betaalde premie en de waarde die de werknemer hecht aan de daarmee verkregen aanspraak (cf. Summers, 1989). Aannemelijk is dan dat dergelijke premies minder versturende effecten op de arbeidsmarkt hebben dan belastingen.

Of werknemers premies ervaren als belastingen dan wel als prijzen, blijkt in beginsel uit hun gedragsreacties. Reageert het arbeidsaanbod op veranderingen in premiedruk, alsof het belastingen zijn? De OECD Jobs Study (1995, p. 275) concludeert op grond van verschillende empirische onderzoeken dat veranderingen in de belastingmix hoogstens een beperkt effect hebben op de arbeidskosten en de werkgelegenheid. Dat suggereert dat sociale premies niet duidelijk minder afgewenteld worden dan belastingen. De OECD heeft hierbij echter alleen gekeken naar premies die als belastingen kunnen worden beschouwd. Zoals hierboven betoogd kan de situatie anders zijn wanneer het gaat om premies die worden betaald voor een rechtstreekse en zichtbare tegenprestatie.

Amerikaans onderzoek naar het effect van secundaire arbeidsvoorwaarden als moederschapverlof op de loonkosten geeft de verwachte uitkomsten: zulke voorzieningen worden volledig verwerkt in een lager netto loon voor de betrokken werknemers. In een goed werkende arbeidsmarkt zijn immers de totale beloningen voor arbeid van gelijke productiviteit identiek, ongeacht de samenstelling van het beloningspakket (Gruber, 1994).

Een belangrijke vraag waaraan in de literatuur veel aandacht is besteed betreft de gedragsreacties op pensioenpremies. Zien werknemers hogere pensioenpremies als de prijs voor hogere eigen aanspraken, zodat ze hun privé-besparingen reduceren?<sup>10</sup> Een overzicht van Barr (1992, p. 773) laat zien dat de uitkomsten van empirisch onderzoek verdeeld zijn. In een bekend artikel vond Feldstein (1974) dat (publieke) pensioenvoorzieningen tot een forse verdringing van particuliere besparingen leiden. Deze conclusie is echter niet bevestigd in latere onderzoeken.<sup>11</sup> Dit zou kunnen wijzen op risicomijdend spaargedrag, maar zou er ook op kunnen duiden dat het publieke vertrouwen in de continuïteit van sociale verzekeringen. Recent onderzoek voor Nederland laat echter weer wel zien dat de introductie van de AOW heeft geleid tot lagere besparingen (Euwals, 2004).

Het is goed denkbaar dat niet alleen individuele werknemers, maar ook collectieve-loononderhandelaars verband leggen tussen heffingen en voorzieningen. Een recent onderzoek van Ooghe et al (2003) toetst de hypothese dat in collectieve loononderhandelingen heffingen met een duidelijk herkenbare tegenprestatie meer voor rekening van werknemers blijven dan

---

10 In het bijzonder is de vraag of kapitaaldekking een ander effect heeft op de private besparingen dan een omslagstelsel. De verwachting dat een (overgang van omslag naar een) kapitaaldekkingstelsel de besparingen en de economische groei vergroot is vrij gangbaar. Daarbij moet dan wel worden aangenomen dat de werknemer zijn eigen besparingen niet of nauwelijks vermindert, m.a.w. dat hij geen andere verwachtingen ontwikkelt over zijn toekomstige uitkering. Ook deze kwestie is empirisch onbeslist.

11 Een recent empirisch onderzoek voor het VK concludeert dat veranderingen in het flat-rate basispensioen geen duidelijk effect hebben op privé-besparingen, terwijl veranderingen in de opzet van loongerelateerde aanvullende verzekering een negatief effect hebben. Een verhoging van uitkeringsrechten leidt dus in het eerste geval niet, in het tweede geval wel tot een vermindering van privé-besparingen. Zie Attanasio en Rohwedder (2001).

algemene fiscale lasten. Zij maken gebruik van data voor een groot aantal Europese landen, en vinden daarin steun voor hun hypothese. Vakbonden zouden dus eerder geneigd zijn om lastenstijgingen te laten doorwerken in netto loonoffers naarmate daartegenover een herkenbaarder voorziening voor werknemers staat.

Al met al bestaat er vooral in de theoretische internationale literatuur steun voor hervormingen van de sociale zekerheid die tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie leiden.

### 3.4 Belastingillusie en het loonstrookje

De “glijdende schaal” van box 2.7 verbergt een mogelijk belangrijk onderscheid tussen inhouding in de loonsfeer en rechtstreekse betaling door de werknemer. Maakt het verschil of een werknemer voor een verzekering betaalt via zijn bankrekening, of door inhouding op het loon? Afgezien van de allocatie van administratieve lasten gaat het hier om de vraag of de werknemer zich voldoende realiseert welke bedragen op zijn loon worden ingehouden, en om welke redenen. Ontleent de werknemer minder informatie aan zijn loonstrookje dan aan zijn bankafschriften? We komen daarmee terug bij de vraag wat burgers weten over de belastingen die zij betalen. De economische hypothese van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van de belastingen onderschat vanwege de wijze waarop ze worden geheven. In de moderne verzorgingsstaat verloopt de belasting- en premieheffing tamelijk geruisloos, voornamelijk via ondernemers/werkgevers. De werknemer/consument “ziet” slechts een beperkt aantal heffingen, zoals de onroerendezaakbelasting en de motorrijtuigenbelasting. Dat wij in Nederland gemiddeld zo’n tienduizend euro per hoofd van de bevolking aan belastingen en premies betalen, blijft vrijwel onzichtbaar.

Overigens is het verschijnsel belastingillusie in de economische theorie niet eenvoudig te verklaren. Het neo-klassieke mensbeeld berust immers op de veronderstelling van rationaliteit. Economische agenten zullen dus het verwerven van informatie slechts achterwege laten voorzover de kosten van het verwerven van die informatie hoger zijn dan de baten.<sup>12</sup>

Het loonstrookje is (zeer) ten dele te zien als een poging van de wetgever om de belastingillusie te doorbreken. Tegelijk is dan de vraag of de werknemer inderdaad informatie ontleent aan zijn loonstrookje. Dat is een empirische vraag waarnaar, voorzover bekend, nooit onderzoek is gedaan. De meeste loonstrookjes lijken ook niet ontworpen met het oog op leesbaarheid, maar komen eerder voort uit de werkprocessen van de loonadministratie. Dit geldt dan echter evenzeer voor informatie met betrekking tot inhoudingen met een prijs-karakter.

Een "gebruikersvriendelijk" loonstrookje zou de werknemer snel inzicht moeten kunnen geven in de aard van de verschillende inhoudingen op zijn loon. Dat betreft niet alleen de wijze waarop de ingehouden bedragen zijn berekend, maar ook de prestaties en rechten die tegenover die betalingen staan. Zou het – zoals wij aannemen – juist zijn dat het loonstrookje tekortschiet als informatiemedium, dan zullen inhoudingen in de loonsfeer zo veel mogelijk moeten worden

---

12 De burger zal dus eerder fiscale informatie verwerven voorzover die van belang is voor zijn financiële planning (algemener: voor situaties waarin belastingen een te reduceren kostenpost zijn), dan voor het maken van politieke keuzen. De individuele stem legt immers een verwaarloosbaar gewicht in de schaal.

beperkt tot die betalingen waarvoor de werknemer geen vrije keuze kan maken. Het is overigens wel denkbaar dat de informatieve kwaliteit aanzienlijk kan worden vergroot (zie paragraaf 6.6).

### 3.5 Betere informatie - of liever fiscale illusie?

Zoals eerder opgemerkt, is de (macro-)lastendruk in Nederland grotendeels onzichtbaar voor de gemiddelde werknemer. Belangrijke heffingen als de omzet- en de vennootschapsbelasting worden geheven van ondernemers; de inkomstenbelasting is voor veel belastingplichtigen voornamelijk zichtbaar als een mogelijkheid om geld van de fiscus te krijgen – geld dat men niet actief “zelf” heeft betaald. Er bestaat geen noemenswaardige politieke en maatschappelijke discussie over de vraag of het al dan niet wenselijk zou zijn dat de burger meer inzicht krijgt in de belastingen die hij (uiteindelijk) draagt (Wattél, 1993). Toch is het een belangwekkende vraag of de Nederlandse verzorgingsstaat wel in de huidige omvang zou kunnen bestaan bij meer kostenbewustzijn. De burger kan immers slechts geïnformeerde keuzen maken voor publieke voorzieningen, als hij de kosten van die voorzieningen ten volle kent c.q. voelt. Is aan die voorwaarde niet voldaan, dan wordt de kostprijs van publieke voorzieningen onderschat in vergelijking tot de prijs van marktgoederen. Een te grote publieke sector zal het gevolg zijn.<sup>13</sup> Daarbij zij echter aangetekend dat de burger ook de baten van de verzorgingsstaat niet goed kan overzien, en wellicht onderschat. Het meer zichtbaar maken van individuele bijdragen kan dan juist leiden tot een te kleine publieke sector.<sup>14</sup> Als tegenwicht zouden dan in elk geval ook de individuele baten van de verzorgingsstaat zichtbaar moeten worden gemaakt, zodat de burger tot een afweging in staat wordt gesteld.<sup>15</sup>

Historisch is de opvatting dat de burger zijn belastingen moet kennen zeker van belang geweest. Het draagkrachtbeginsel, dat sinds de negentiende eeuw als grondslag diende bij de ontwikkeling van de huidige “grote” belastingen – de inkomstenbelasting, de omzetbelasting - is gemakkelijk op te vatten als een kritiek op de geschetste onmerkbaarheid van heffingen. De burger kan immers slechts naar draagkracht bijdragen aan de gemeenschap wanneer hij zich van zijn bijdrage bewust is. Duidelijker nog is dat bij de ontwikkeling van de financiering sociale verzekeringen, die – in fiscale termen - eerder naar het profijtbeginsel neigt dan naar het draagkrachtbeginsel. Tegenover verplichte betalingen werden immers herkenbare voorzieningen geboden – de zichtbaarheid van de betalingen was gewenst om de corresponderende voorzieningen aan politiek pragmatisme te onttrekken.

De achtergrond van die traditionele opvattingen is dat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met belasting- (c.q. premie-)heffing private eigendomsrechten aan te tasten. Die rechten bestaan dan wellicht niet van nature<sup>16</sup>, maar ze zijn wel de meest efficiënte oplossing voor de

13 In samenhang daarmee kan te veel inkomensherverdeling optreden, doordat tal van maatschappelijke groepen zich richten op het verwerven van subsidies, fiscale voordelen etc. die “goedkoper” lijken dan marktgewijze voorziening in de zelfde behoeften.

14 Dat is de achtergrond van Galbraith's bekende beeld van “private prosperity and public poverty”: de burger krijgt via reclame voortdurend informatie over de mogelijke baten van private goederen, maar krijgt (te) weinig inzicht in de mogelijke baten van publieke goederen.

15 Onderzoek van Blumenthal et al (2001) laat overigens zien dat het voorlichten van burgers over de besteding van overheidsgeld geen duidelijk effect heeft op de bereidheid tot belasting betalen.

16 In die zin dat bestaande eigendomsverhoudingen voor zichzelf spreken. In de doctrine van het dominium eminens gaat immers het gemeenschappelijk eigendomsrecht vooraf aan het private, hetgeen ook een inbreuk op private rechten kan rechtvaardigen.

"Tragedy of the Commons" die ontstaat bij gemeenschappelijk eigendom. Waar eigendomsrechten onvoldoende zijn omschreven dreigt het risico van overexploitatie. De individuele gebruiker geniet de volle baten van gebruik, maar draagt slechts een (klein) deel van de kosten van het overmatig gebruik door allen. Wat vroeger gold voor gebruik van gemeenschappelijke weidegrond, laat zich tegenwoordig toepassen op tal van regelingen in de verzorgingsstaat. Toekennen van private eigendomsrechten leidt tot efficiënter gebruik, hetgeen een marktgeöriënteerde samenleving rechtvaardigt waarin de overheid een beperkte plaats toekomt.

Dit uitgangspunt laat uiteraard weinig ruimte voor herverdeling van welvaart binnen de samenleving. De fiscale doctrine van het draagkrachtbeginsel postuleert daartoe dat (ook progressieve) belastingheffing de welvaartsverhoudingen zoals gegeneerd door de markt niet behoeft te verstoren. De traditionele verzekeringsgedachte stelde – althans suggereerde - dat sociale verzekering ging om collectieve eigendomsvorming van de aangesloten werknemers. In beide gevallen werd ontkend dat de staat een vanzelfsprekende aanspraak heeft op de economische welvaart ter financiering van overheidstaken.<sup>17</sup> Zichtbaarheid van de belasting- en premieheffing kan in deze opvattingen instrumenteel zijn voor het begrenzen van de fiscale machtsuitoefening door de staat - een standpunt dat in de voornamelijk Amerikaanse "minimal state"-traditie duidelijk aanwezig is.<sup>18</sup>

Dit primaat van het private eigendomsrecht past niet naadloos bij de verzorgingsstaat, die actieve herverdeling van welvaart beoogt. Dat private eigendom en omvangrijke inkomensherverdeling verenigbaar zijn, is aangetoond door John Rawls (1971; 1999). Hij betoogt dat burgers, indien zij worden geleid door verlicht (in plaats van beperkt) eigenbelang, hun eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwaksten in de samenleving. Zij houden dan immers elk voor zich rekening met de mogelijkheid dat zij zelf tot de zwaksten kunnen gaan behoren. Een in deze context interessante implicatie van Rawls' werk is dat fiscale illusie nastrevenswaardig is.<sup>19</sup> Wanneer het doel van de overheid is om de positie van de zwaksten zo veel mogelijk te verbeteren, kan het alleen maar behulpzaam zijn wanneer de rijkere zo weinig mogelijk merken van de belastingen die zij betalen. Het gebruik van heffingstechnieken die de belastingdruk verbergen is daarmee gerechtvaardigd. Rawls' opvatting van sociale rechtvaardigheid heeft natuurlijk geleid tot een omvangrijke – en nog voortdurende – discussie en alternatieve gezichtspunten. Zo heeft Ronald Dworkin aangevoerd dat verlichte burgers niet zouden kiezen voor maximale "verzekering" tegen het risico dat zij de tot de zwaksten in de samenleving kunnen gaan behoren. In plaats daarvan zouden zij kiezen voor een stelsel van "gelijke kansen". De samenleving, in de vorm van de staat, moet dan zo goed mogelijk zorgen voor gelijke kansen van alle burgers. Een niet-reparabel tekort aan kansen – bijvoorbeeld door aangeboren arbeidsongeschiktheid – moet volledig financieel worden gecompenseerd, maar voor het overige geldt: als de wedstrijd eerlijk was, is de uitslag ook eerlijk. Herverdeling van door

---

17 Dat de staat wél zo'n vanzelfsprekend recht toekomt is in Nederland het krachtigst verdedigd door H.J. Hofstra, in zijn *Socialistische Belastingpolitiek* (1946), en later bijvoorbeeld in zijn *Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht* (vele drukken).

18 Vergelijk Nozick (1974) en Brennan en Buchanan (1980).

21 Rawls zelf trekt deze conclusie niet. Hij volgt de in de politieke filosofie gebruikelijke weg: het is beter om burgers te belasten naar het beslag dat zij op schaarse goederen leggen (consumptiebelasting) dan naar hetgeen zij aan de maatschappelijke welvaart bijdragen (inkomstenbelasting).

eigen inspanning behaalde resultaten is, gegeven gelijke startkansen, dan ook niet aanvaardbaar. Ook Dworkin's werk levert dus een synthese op waarin burgers vrijwillig een begrensde beperking van eigendomsrechten aanvaarden terwille van herverdeling. Maar hier loopt de grens anders. De overheid moet er voor zorgen dat "gelijke startkansen" zo goed mogelijk worden geëffectueerd, bijvoorbeeld via het onderwijs. Het creëren van fiscale illusie kan daarbij van pas komen. Dat geldt ook voor het verzamelen van de middelen die nodig zijn om structureel slechtere startkansen te compenseren. Maar voor het overige is belastingheffing niet gerechtvaardigd, en het opwekken van fiscale illusie (dus) ongewenst.

Het antwoord op de vraag of fiscale illusie ten principale wenselijk is dan wel vermeden zou moeten worden, is dus slechts te vinden binnen de context van rivaliserende visies op de juiste (rechtvaardige) inrichting van de samenleving en de rol van de staat en de burger in die samenleving. Dat neemt niet weg dat een streven naar wat meer transparantie, dus minder illusie, op meer pragmatische gronden is te verdedigen. De reden daarvoor ligt in de aard van de politieke besluitvorming in een verzorgingsstaat; Lindbeck (2003) geeft een recent overzicht van de relevante literatuur en argumenten. De moeilijkheid is dat in het politieke besluitvormingsproces de (maatschappelijke en/of individuele) baten van specifieke overheidsvoorzieningen meer aandacht krijgen dan de kosten in de vorm van hogere belastingen. Daarbij komt dan nog (Shaviro, 2000) dat kiezers een herkenbare besparing op fiscale lasten hoger waarderen dan een gelijkwaardige overheidssubsidie. Dat heeft tot gevolg dat met name de fiscale wetgeving wordt gecompliceerd door groepsbelangen. De Nederlandse inkomstenbelasting is een treffend voorbeeld van het hier kort samengevatte probleem. Weinigen weten hoeveel zij (via inhouding door hun werkgever) betalen; elke aftrekpost heeft zijn eigen belangengroep.

Zoals eerder gesignaleerd, is de zichtbaarheid van heffingen geërodeerd door heffingstechnieken zoals inhouding bij de werkgever, die de gemiddelde werknemer buiten schot laten. Hiervóór bleek dat de wetgever slechts in een enkel geval heeft getracht een zekere zichtbaarheid te herstellen, namelijk bij de belastingherziening van 1990. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre de instituties (en geldstromen) van de Nederlandse verzorgingsstaat berusten op solidariteit, op eigenbelang, of op ondoorzichtigheid. Een meer systematische overweging van argumenten zou tot de conclusie kunnen leiden dat de burger beter geïnformeerd moet worden over de belastingen die hij langs verschillende wegen betaalt.



## **Hoofdstuk 4 Ontwikkeling van het bruto-netto-traject**

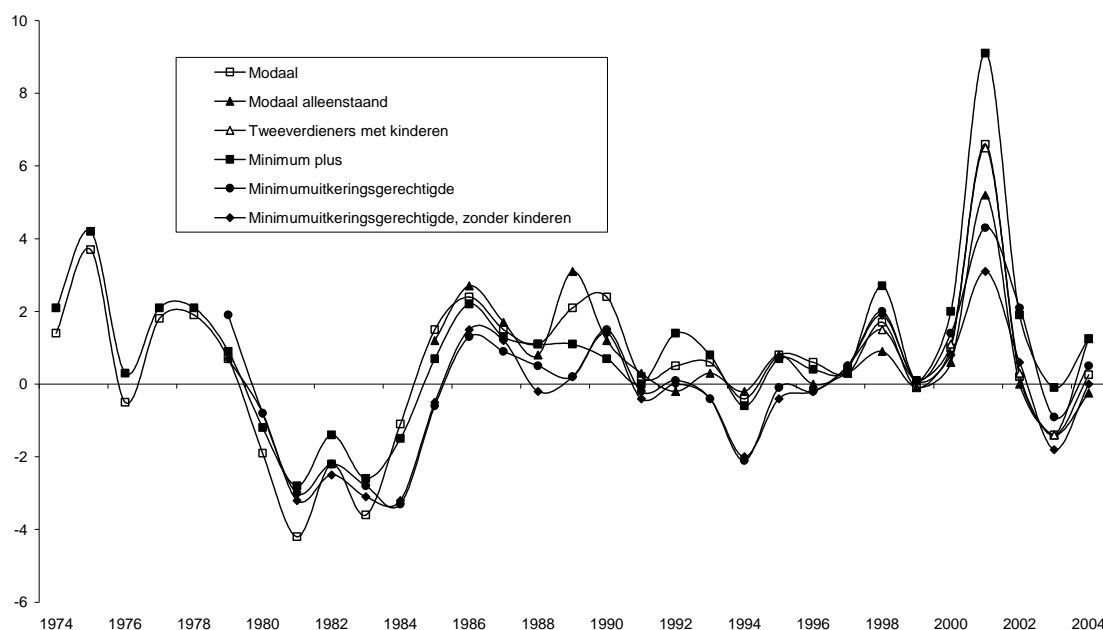
### **4.1 Inleiding**

De ontwikkeling in de koopkrachtplaatjes drukt een belangrijke stempel op beleidsdiscussies in Nederland. Veranderingen in de loonstrookjes komen in het algemeen ook tot uitdrukking in de koopkrachtplaatjes. In deze paragraaf schetsen we allereerst een globaal beeld van het bruto-netto-traject (loonstrookjes) van een aantal representatieve loontrekkers in de periode 1975-2004. We maken gebruik van het Model Microtax van het Centraal Planbureau. Dit model berekent de standaard koopkrachtplaatjes. Tevens illustreren we feitelijke loonstrookjes, zowel recente als een salarisspecificatie uit 1971. Om te bezien hoe het loonstrookje zich in de tijd heeft ontwikkeld is een analyse van tijdreeksen van (feitelijke of standaard) loonstrookjes echter weinig zinvol. In de loop van de tijd hebben zich verschuivingen voorgedaan in de financieringmix van de sociale zekerheid en belastingen. Ook via de CAO-onderhandelingen hebben zich verschuivingen voorgedaan in de lastenverdeling tussen werkgevers en werknemers. Om dergelijke verschuivingen in kaart te brengen, is een iets breder kader nodig: het volledige traject van de bruto loonkosten van werkgevers tot het netto beschikbaar inkomen van werknemers. Hiertoe brengen we de zowel de werknemers- als werkgeverswig in kaart voor de periode 1970-2004.

### **4.2 Berekening van een standaard bruto-netto-traject; het model Micro-tax van het CPB**

In de loop van de tijd heeft het Centraal Planbureau steeds gestreefd naar verbetering van de presentatie van koopkrachtplaatjes. Daarbij is veel aandacht geschonken aan de veranderende samenstelling van de bevolking (naar huishoudentypen en inkomensniveau) en aan de inkomenseffecten van de overgang van uitkering naar werk (sociale status). Niettemin gaat het in de beleidsdiscussie veelal over de inkomensontwikkeling (= koopkracht) van een beperkt aantal standaard-categorieën. Zie figuur 4.1.

**Figuur 4.1 Ontwikkeling koopkracht standaardcategorieën, 1974-2004**



Bron: Centraal Economisch Plan 2004, bijlage A.6

Om dergelijke bruto-netto-trajecten te berekenen maakt het Centraal Planbureau gebruik van het model Micro-tax. Dit statische spreadsheet-model berekent het bruto-netto-traject - en dus de belasting- en premiedruk - voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, zelfstandigen, uitkeringsontvangers en gepensioneerden.<sup>20</sup> Ter illustratie geeft tabel 4.1 zo'n bruto-netto-traject van een gehuwde modale werknemer in 1994 weer.

**Tabel 4.1 Bruto-netto-traject van een gehuwde modale werknemer in 1994 met standaard aftrekposten, alleenverdiener zonder kinderen**

1	Brutoloon	f	48.836
2	pensioenpremie; 5,77% over (1)-f28035	f	1.200
3	premieplichtig inkomen werknemersverzekeringen; (1-2)	f	47.636
4	wao-premie; 10,6% over (3)-f25839	f	2.310
5	premie zw/ww/vut/wachtgeld; 4,02% over (3)	f	1.915
6	zfw-premie werknemersdeel; 1,2% over (3)	f	572
7	zfw-premie werkgeversdeel; 5,15% over (3)	f	2.453
8	arbeidskostenforfait; 8% van (3-4-5+7) maximaal f2086	f	2.086
9	premieplichtig inkomen volksverzekering; (3-4-5+7-8)	f	43.778
10	overhevelingstoeslag; 11,6% over (9)	f	5.078
11	belastbaar inkomen; (9+10)	f	48.856
12	belastingaftrek met voetoverheveling	f	11.850
13	belastbare som; (11-12)	f	37.006
14	loonbelasting; 38,125% over (13)	f	14.108
15	netto (1-2-4-5-6+10-14)	f	33.809

Bron: Caminada (1996, p. 21) op basis van Centraal Economisch Plan 1995

<sup>20</sup> Omschrijving en details van dit model zijn te raadplegen via de website van het Centraal Planbureau (<http://www.cpb.nl>). Zie ook CPB (1988 en 1990) voor de oudere jaargangen van het Micro-taxmodel.

In het model Micro-tax kan een selectie worden gemaakt van vele hypothetische inkomensontvangers, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, huishoudenssamenstelling en het al dan niet onderhouden van kinderen. Micro-tax verschijnt twee maal per jaar; bij het uitkomen van de Macro Economische Verkenningen en bij het Centraal Economisch Plan. Binnen het model wordt aangenomen dat een werknemer uitsluitend één hoofdbron van inkomen heeft en gebruik maakt van standaard aftrekposten (aftrek van werknemerspremies, et cetera). In het model wordt geen rekening gehouden met specifiek individuele regelingen en aftrekposten die een werknemer heeft toegepast (werkelijke beroepskosten, aftrek (hypotheek)rente, lijfrenten, buitengewone lasten, giften, et cetera). Ook worden lang niet alle mogelijke inkomensonderdelen en premiebetalingen binnen het bruto-netto-traject in de berekening betrokken. Dat is overigens ook niet goed mogelijk, mede gezien onder meer de recente verschuivingen in de mix van publieke en private sociale zekerheid en de introductie van allerhande individuele arbeidsvoorwaarden, verlofregelingen, flexibele arbeidstijden, pensioenopbouw, spaarregelingen, et cetera. Echter, ook niet-standaard inkomenscomponenten zoals de huursubsidie, en gemeentelijke regelingen en de spaarloonregeling blijven buiten het beeld van de standaard koopkracht, hoewel dergelijke elementen voor veel inkomensgroepen relevant zijn voor de hoogte, samenstelling en ontwikkeling van de koopkracht.

Er is nogal eens kritiek geweest op de representativiteit van de koopkrachtplaatjes van het Centraal Planbureau (Huigen, 1992 en 1994; en De Kam en Trimp, 1993). De kritiek richt zich op het grote gewicht dat politici hechten aan de inkomensgevolgen van allerhande overheidsmaatregelen.

Daarnaast worden veranderingen in de huishoudens- en beroepssituatie - gebeurtenissen met grote gevolgen voor de koopkracht - niet weergegeven. Volgens De Kam en Trimp (1993, p. 1063) wordt in werkelijkheid 'het inkomensbeloop voor zeker driekwart bepaald door factoren die de opstellers van koopkrachtoverzichten verwaarlozen ...'. In veel analyses gaat het overigens om de effecten van een beleidsverandering – bijvoorbeeld het fiscaal stelsel - op een bepaald moment, zodat het genoemde bezwaar in dergelijke gevallen niet altijd een rol speelt.

Met enige regelmaat is in het verleden gekeken naar mogelijkheden om de presentatie van koopkrachtcijfers te verbeteren. Weerkerend vraagstuk daarbij is de representativiteit van de ramingen. Zo beperken de koopkrachtoverzichten zich tot medio jaren tachtig van de vorige eeuw tot werknemers in de marktsector.<sup>21</sup> Van dergelijke overzichten moet men zich overigens niet al te veel voorstellen.<sup>22</sup> Zo ontbreken voor het jaar 1975 bijvoorbeeld de pensioenpremies, en is louter rekening gehouden met de regelingen die voor alle inkomensgroepen gelden, zoals de belasting en premietarieven.

Op ons verzoek heeft het Centraal Planbureau een opstelling gemaakt van een beperkt aantal loonstrookjes. Tabel 4.2 illustreert de samenstelling van het modale inkomen van een werknemer in de jaren 1975, 1980 en 1985. In Planbureaupublicaties wordt voor het modale inkomen uitgegaan van het brutoloon van een alleenverdiener in de marktsector met partner en twee kinderen tussen 6 en 11 jaar. Dit inkomensniveau wordt bepaald aan de hand van de premie-

---

21 Later werden ook overzichten voor de minima opgenomen, aangezien specifieke inkomensmaatregelen gevolgen hadden voor de inkomensontwikkeling van de minima.

22 Navraag bij het Centraal Planbureau bevestigt dat er geen model Microtax beschikbaar is voor het jaar 1987 of eerder. Voorheen werd een ander programma gebruikt voor het bepalen van bruto-nettotrajecten. Op de afdeling sociale zekerheid van het CPB is veel informatie verzameld over bruto-netto-trajecten. Het oudste jaar met data is 1960, het startjaar van het onderzoek van Krapels en Van Ravestein (1987).

inkomensgrens van het Ziekenfonds, zodanig dat deze alleenverdiener voor twee achtereenvolgende jaren Ziekenfondsverzekerd is (de koopkracht voor dit gezin wordt dan niet beïnvloed doordat de ziektekostenverzekeringsvorm verandert).

**Tabel 4.2 Standaard bruto-netto-traject van een modale werknemer, 1975-1985** (bedragen in gulden)

	modaal 1975 (a)		modaal 1980 (b)		modaal 1985	
	g	n	g	n	g	n
bruto loon	24.740	+ +	34.189	+ +	39.610	+ +
premie ZW	247	- -	342	- -	396	- -
premie AWF	62	- -	77	- -	911	- -
premie WGF	82	- -	137	- -	277	- -
premie WAO	755	- -	1.376	- -	2.537	- -
premie ZFW (wg)	1.076	+	1.385	+	1.822	+
grondslag arbeidskostenforfait	24.671	=	33.643	=	37.310	=
reiskostenforfait	100	-	200	-	200	-
arbeidskostenforfait	800	-	800	-	800	-
premie-inkomen volksverzekeringen	23.771	=	32.643	=	36.310	=
premie AOW	2.472	- -	3.346	- -	4.248	- -
premie AWW	357	- -	441	- -	508	- -
belastbaar inkomen	20.942	=	28.856	=	31.554	=
belastingvrije som	9.014	-	10.489	-	14.376	-
arbeidstoeslag	nvt		nvt		397	-
belastbare som	11.928	=	18.367	-	16.781	=
belasting schijventarief	2.779	-	4.326	-	3.372	-
proc. ZFW-premie	1.076	-	1.385	+	1.822	-
kinderbijslag	1.707	+	2.732		3.068	+
besteedbaar inkomen	18.617	=	25.493	=	28.605	=

g: invloed op gronslag volgende =-regel

n: invloed op netto c.q. besteedbaar of beschikbaar inkomen

(a) Er is geen rekening gehouden met pensioenpremies (cf. Krapels en Van Ravestein voor 1975). Gerekend is met het minimumreiskostenforfait van 100 gulden in 1975.

(b) In de publicatie van Krapels en Van Ravestein staat ten onrechte vermeld voor netto inkomen (1980): 24.492,33 gulden

Bron: tabel ter beschikking gesteld door Marcel Lever en Peter Dekker van het Centraal Planbureau.

### 4.3 Representativiteit

#### ..... van groepen

Van welke groepen dienen nu wel/niet de uitkomsten van een standaard loonstrook te worden doorgerekend? Het antwoord op de vraag welke groepen gepresenteerd zouden moeten worden voor een representatief en beleidsrelevant beeld van de Nederlandse ontwikkeling, is toch vooral een kwestie van smaak. Door de jaren heen zijn in de Sociale Nota's (voorheen Inkomensnota's) bepaalde keuzes gemaakt in de te presenteren inkomensgroepen.<sup>23</sup> Zo werd in de in de jaren voor 1984 de ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen van een modale werknemer gepresenteerd die gehuwd was en een niet-werkende echtgenote en 2 kinderen tussen 6 en 11 jaar had. Er werden enkele inkomenscategorïeën onderscheiden (WML, WML+, modaal, 2\*modaal en 4\*modaal). Nadien werd de omvang, samenstelling en ontwikkeling van het vrij beschikbaar huishoudinkomen van een werknemersgezin gepresenteerd: gehuwd met én zonder kinderen, een

23 Zie de Interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen (2003).

alleenstaande jonger én ouder dan 35 jaar, een gehuwde tweeverdiener zonder kinderen. Al deze categorieën werden voor zover van toepassing uitgesplitst naar de hoogte van het brutoloon van het hoofd van het huishouden (minimumloon, modaal, 2\*modaal en 4\*modaal).

In de loop der tijd verandert het beeld. Zo valt in 1988 de presentatie van 4\* modaal af .... In 1989 worden in een apart hoofdstuk zowel statistische als dynamische koopkrachtberekeningen gepresenteerd. In de jaren negentig is sprake van een presentatie van de statistische koopkrachtontwikkeling die zich beperkt tot de categorieën minimum, modaal en 2\*modaal.

Daarentegen wordt vanaf 2002 de uitkomst van de loonstrookjesontwikkeling gepresenteerd voor een groot aantal groepen, waaronder modaal (as en av (mk)), WML (as en av (mk)), sociaal minimum (as, av (mk), av (zk)), AOW (as en paar), AOW + 10.000 (paar), 2 maal modaal (mk).

#### **..... en van inkomenssamenstelling binnen het standaard bruto-netto-traject**

In de loop van de tijd heeft het CPB het bruto-netto-traject (loonstrookjes) steeds meer verfijnd. Zo is het aantal representatieve loontrekkers verruimd en wordt nader onderscheid gemaakt naar sociale groep (werknemers in de marktsector, ambtenaren, uitkeringsontvangers, zelfstandigen, bijstand), het al dan niet onderhouden van kinderen, de mate waarin partners inkomen in het huishouden aanbrengen (50/50 of 70-30), e.d.. Ook worden thans veel meer specifieke onderdelen van het bruto-netto-traject in de berekening betrokken. Ter vergelijking geeft tabel 4.3 het 'loonstrookje' voor het modale inkomen voor het jaar 2004. Opnieuw is uitgegaan van het brutoloon van een alleenverdiener in de marktsector met partner en twee kinderen tussen 6 en 11 jaar, maar er zijn tevens ook andere huishoudenssamenstellingen doorgerekend. De cijfers hebben betrekking op de situatie in het jaar 2004.

**Tabel 4.3 Standaard bruto-netto-traject van een modale werknemer 2004** (bedragen in euro)

	alleenstaande		alleenverdiener		tweeverdiener met kinderen			tweeverdiener zonder kinderen		
	met kinderen	zonder kinderen	met kinderen	zonder kinderen	partner 1 (modaal)	partner 2 (½ modaal)	totaal	partner 1 (modaal)	partner 2 (½ modaal)	totaal
bruto inkomen	29.363	29.363	29.363	29.363	29.363	14.681	44.044	29.363	14.681	44.044
sociale lasten wn (-/-)	2.293	1.982	1.982	1.982	1.982	806	2.788	1.982	436	2.418
wg-bijdrage ziektekosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
belasting (-/-)	3.903	7.802	5.280	5.977	7.178	2.051	9.229	7.802	2.361	10.163
netto inkomen	23.167	19.579	22.101	21.404	20.203	11.824	32.027	19.579	11.884	31.463
ziektkosten (-/-)	388	388	776	776	388	388	776	388	388	776
kinderbijslag	1.716		1.716		1.716		1.716			
nom. besch. ink.	24.495	19.190	23.040	20.627	21.530	11.436	32.966	19.190	11.496	30.686
<b>werkgever</b>										
bruto inkomen	29.363	29.363	29.363	29.363	29.363	14.681	44.044	29.363	14.681	44.044
sociale lasten wg	8.556	8.233	8.233	8.233	8.233	3.790	12.023	8.233	3.137	11.370
wg-bijdrage ziektekosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SPAK (-/-)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
loonkosten	37.919	37.595	37.595	37.595	37.595	18.471	56.067	37.595	17.818	55.414
<b>grondslagen</b>										
bruto inkomen	29.363	29.363	29.363	29.363	29.363	14.681	44.044	29.363	14.681	44.044
pensioen wn (-/-)	1.035	826	826	826	826	309	1.135	826	100	926
VUT wn (-/-)	23	23	23	23	23	12	35	23	12	35
premieplichtig ink. wnvz	28.304	28.513	28.513	28.513	28.513	14.361	42.874	28.513	14.570	43.082
<b>premieplichtig ink. wnvz</b>										
AWF wn (-/-)	939	776	776	776	776	306	1.082	776	143	918
ZW WGF wn (-/-)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
WAO wn (-/-)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZFW wg	1.593	1.925	1.925	1.925	1.925	969	2.894	1.925	983	2.908
wg-bijdrage ziektekosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
belastbaar inkomen	28.957	29.662	29.662	29.662	29.662	15.024	44.686	29.662	15.410	45.072
<b>specificaties</b>										
pensioen wn	1.035	826	826	826	826	309	1.135	826	100	926
VUT wn	23	23	23	23	23	12	35	23	12	35
AWF wn	939	776	776	776	776	306	1.082	776	143	918
ZW WGF wn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
WAO wn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZFW wn	295	356	356	356	356	180	536	356	182	539
sociale lasten wn	2.293	1.982	1.982	1.982	1.982	806	2.788	1.982	436	2.418
<b>pensioen wg</b>										
VUT wg	3.188	2.545	2.545	2.545	2.545	951	3.496	2.545	308	2.852
ZFW wg	70	70	70	70	70	35	106	70	35	106
ZW wg	1.593	1.936	1.936	1.936	1.936	975	2.912	1.936	989	2.926
AWF wg	755	755	755	755	755	377	1.132	755	377	1.132
WGF wg	254	210	210	210	210	83	293	210	39	250
RSF wg	538	542	542	542	542	273	815	542	277	819
WAO wg	37	37	37	37	37	19	56	37	19	56
sociale lasten wg	2.122	2.137	2.137	2.137	2.137	1.076	3.214	2.137	1.092	3.229
heffingskorting (-/-)	8.556	8.233	8.233	8.233	8.233	3.790	12.023	8.233	3.137	11.370
<b>loonheffing</b>										
heffingskorting (-/-)	10.554	10.840	10.840	10.840	10.840	5.018	15.858	10.840	5.147	15.987
arbeidskorting (-/-)	4.451	1.825	3.650	3.650	1.825	1.825	3.650	1.825	1.825	3.650
kinderkorting (-/-)	1.213	1.213	1.213	1.213	1.213	918	2.131	1.213	961	2.174
combinatiekorting (-/-)	473		473		110		110			
belasting	514		224		514	224	738			
	3.903	7.802	5.280	5.977	7.178	2.051	9.229	7.802	2.361	10.163

Bron: eigen berekening met het model Microtax van het Centraal Planbureau

Merk op dat een 'loonstrook' van dergelijke standardsituaties in 2004 al veel meer informatie bevat dan oudere jaargangen (1975, 1980 of 1985).



Opmerkelijk genoeg neemt de 'fictieve' werknemer niet deel aan de populaire spaarloonregeling en fietsregeling. Overigens zijn dergelijke regelingen nogal complex in de doorwerking in het bruto-netto-traject. Ter illustratie (zie box 4.1) is een regeling opgenomen uit het Keuzemodel Arbeidsvoorwaarden van de Universiteit Leiden. Werknemers kunnen desgewenst deelnemen aan een financieel aantrekkelijke regeling om een fiets ten behoeve van het woon-werkverkeer aan te schaffen. Onduidelijk blijft echter hoe aantrekkelijk het nu is om salaris, vakantiegeld en indien van toepassing eindejaarsuitkering in te zetten om op een heel ingewikkelde manier een fiets aan te schaffen (nota bene via een intermediair) gezien de invloed op de sociale zekerheid en, als januari in de 'verlaagde' periode valt, soms ook voor pensioenen. Een verlaagd bruto maandsalaris heeft immers als gevolg dat het vakantiegeld en de (eventuele) eindejaarsuitkering ook lager uitvallen.

### **Box 4.1 Regeling Keuzemodel Arbeidsvoorwaarden Universiteit Leiden**

Doel 8: Fiets voor woon-werkverkeer

U kunt deelnemen aan de Fietsregeling. Wanneer u van een fiets gebruik maakt voor woon-werkverkeer, kunt u eenmaal per 3 jaar, via de universiteit een fiets aanschaffen. Hoewel de er geen maximum meer geldt voor de cataloguswaarde van de fiets, geldt er wel een fiscaal toegestaan maximumbedrag dat voor verrekening met een bron in aanmerking komt, te weten € 749.

**LET OP: Niet aan uw rijwielhandelaar betalen!**

Bij deze keuze is de Fietsregeling Woon-werkverkeer Universiteit Leiden van toepassing. Door de inzet van salaris of incidenteel inkomen kunt u deelnemen. U kunt de vergoeding alleen ontvangen wanneer u voldoet aan de (fiscale) regels.

De uitvoering van de deelname is uitbesteed aan de organisatie Nationale Fiets Projecten (NFP). U bestelt de fiets via het NFP. De kosten worden verrekend met de door u ingezette bronnen. Afhankelijk van de door u ingezette bronnen en de aanschafwaarde van de fiets kan de verrekening over meerdere kalenderjaren verspreid worden en kan er nog een deel met uw netto salaris verrekend worden. Ingezet bruto salaris of incidenteel inkomen wordt omgezet naar een netto vergoeding van dezelfde hoogte. U heeft hier dus een fiscaal voordeel.

*Let op:*

- (1) Inzet van salaris of incidenteel inkomen kan gevolgen hebben voor uw pensioenpremie of pensioenopbouw of voor sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.
- (2) De fiets mag alleen via NFP besteld worden, evenals de verzekering.

Voor de deelnemen aan de fietsregeling kunt u de volgende bronnen inzetten: salaris, vakantiegeld, ZNU deel A, eindejaarsuitkering of gratificatie.

Elke combinatie van bron en doel uit het keuzemodel arbeidsvoorwaarden heeft gevolgen. Zo zijn er gewenste, gunstige gevolgen omdat veel doelen een belastingvoordeel tot gevolg hebben, zoals bij PC-privé, fiets-van-het-werk en beroepskosten. Maar er zijn ook gevolgen die niet direct zichtbaar zijn en die pas later voor een onplezierige verrassing kunnen zorgen. Het gaat dan om sociale zekerheid en soms om pensioenen. Hieronder volgt een korte typering van deze gevolgen. Het is te allen tijde aan te bevelen uw keuzes te (laten) berekenen. Dat kan met behulp van het rekenprogramma dat hiervoor is en dat u bij uw personeelsafdeling kunt gebruiken of door een beroep te doen op uw personeelsafdeling.

#### **Advies**

Als 'geldbron' kunt u het beste ZNU-deel A inzetten, aangezien hier geen gevolgen voor pensioenen en sociale zekerheid uit voortvloeien. Ook het inzetten van een eenmalige gratificatie, toegekend voor bijzondere verdienste of ambtsjubileum, heeft geen invloed; uw normale salaris blijft ongewijzigd. De bronnen salaris, vakantiegeld en (indien van toepassing) eindejaarsuitkering hebben daarentegen invloed op de sociale zekerheid en, als januari in de 'verlaagde' periode valt, soms ook voor pensioenen. Een verlaagd bruto maandsalaris heeft als extra gevolg ook nog dat het vakantiegeld en de (eventuele) eindejaarsuitkering lager uitvallen; deze vormen immers een percentage van het maandsalaris.

Bron: website Universiteit Leiden, Regeling Keuzemodel Arbeidsvoorwaarden  
(<http://www.personeel.leidenuniv.nl/index.php?m=7&c=20&garb=0.8665545753127166&session=>)

### Een ruwe vergelijking van salarisspecificaties uit 1971 en 2004

Voor ons onderzoek is een oud loonstrookje ter beschikking gesteld dat betrekking heeft op een medewerker van een accountantskantoor voor de maand juni van 1971. Figuur 4.3 laat deze loonstrook zien. Merk allereerst op dat de loonstrook naar huidige maatstaven relatief weinig informatie bevat. Onder het bruto salaris treft de lezer de inhoudingen aan voor pensioen, loonbelasting en de sociale verzekeringen. Daaruit resulteert het netto maandinkomen van deze geanonimiseerde accountant. Opmerkelijk is verder dat de grondslagen waarover loonbelasting en premies sociale verzekeringen werden geheven relatief eenvoudig zijn te herleiden, omdat dit loonstrookje uit 1971 nog niet werd 'bevuild' door allerlei individuele keuzeregelingen in het kader van bedrijfs- of sectorale arbeidsvoorwaarden en/of bovenwettelijke regelingen in het kader van de sociale zekerheid. Wie vervolgens ook de gebruikte afkortingen nog herkent, zal beamen dat dit specifieke loonstrookje uit 1971 toch wel meer transparantie in zich draagt dan een willekeurig loonstrookje dat vandaag de dag door werkgevers aan medewerkers ter beschikking wordt gesteld (vergelijk figuur 4.2 met figuur 4.3).

#### Box 4.2 Complexiteit loonstrookjes mede het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en cafetariasysteem

Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen bestaan inmiddels diverse vormen van beloningen voor het verrichten van arbeid in dienstverband en allerlei vormen van zo'n dienstverband. Dit maatschappelijk gegeven is één van de oorzaken waardoor het loonstrookje zo complex is. De basisgedachte van het cafetariasysteem is immers dat werknemers afstand doen, tijdelijk of structureel, van loon in geld in ruil voor loon in natura, bijvoorbeeld in de vorm van een fiets, kinderopvang of een computer. Behalve het fiscale gevolg van deze ruil - minder loonheffing als gevolg van een lagere grondslag - ontstaat ook een lagere grondslag voor uitkeringen, pensioen en loonbestanddelen als vakantiegeld, gratificatie en de eindejaarsuitkering. Loonbestanddelen verschieten dus nogal eens van kleur. Het ruilen van loonbestanddelen veroorzaakt administratieve lasten voor werkgevers en uitkeringsorganen, met name indien effecten optreden ten aanzien van de uitkeringsrechten. Ook het loonstrookjesoverzicht van een werknemer wordt er van een keuzemodel in de arbeidsvoorwaarden vaak niet duidelijker op. Met name de zogenoemde sfeerovergang belastingbelast zorgt voor veel onbegrip. Een sprekend voorbeeld is het verschil in fiscale behandeling tussen een gedeclareerde maaltijd en een door de werkgever verstrekte maaltijd. Daar komt nog bij dat met vrijstellingen, tegemoetkomingen, heffingsvrije voeten en aftrekposten in de diverse heffingstrajecten verschillend wordt omgegaan.

bron: Rapport van de Werkgroep Loonbegrip (Commissie-De Boer, 2000, p.8 en p. 21 )

Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag waarom het loonstrookje in de afgelopen 30 jaar zo complex is geworden.

**Figuur 4.3 Een feitelijke salarisstrook uit 1971**

277 N A M ALKMAAR/BEVERWYK															SALARISSPECIFICATIE				
MAAND/PER.		DAGEN			SALARIS	OVERWERK		PROVISIE	UITKERING S.V.W.	EXTRA BELONING	HUUR-COMP.	% S.V.W.	VERM. INSP.	AFD.	PERS-NR.	NAAM			
JAAR	GEV.	ZW-OV	VAK.	UREN		BEDRAG													
6-71	220				164700							1750		200	2212	Geanonimiseerd			
DIV. BELAST.		PREMIE PENSF.	P.M.	BASES			WETTELIJKE INHOUDINGEN			VOORSCHOT	DIVERSEN ONBELAST								
BEDRAG	CODE			LOONBEL-TABEL	LOONBEL-B.T.	S.V.W.	PREMIE AOV	LOONBEL	PREMIE SVW		BEDRAG	CODE	BEDRAG	CODE	BEDRAG	CODE			
		- 6660	4000	162040		162040	- 17050	- 17065	- 2836		- 6500	ZK V							
TOTALEN T/M DE LOPENDE MAAND/PERIODE																			
BASES		WETTELIJKE INHOUDINGEN			PREMIE PENSF.	DAGEN			SALDO VOORSCHOT	PERSONEELS-VERENIGING E.D.	KINDER-BUSLAG	BANK GIRO	AFR. VORIGE PERIODE	AFR. LOPENDE PERIODE	UIT TE BETALEN				
LOONBEL	S.V.W.	PREMIE AOV	LOONBEL	PREMIE SVW		GEV.	ZW-OV	VAK.											
1185140	1185140	125184	142584	20740	39960	1290			11400						114589				

#### 4.5 Paradoxe situatie: meer informatie op standaard bruto-netto-traject, minder houvast

Wie de geschiedenis en de diverse beleiddiscussies over de koopkrachtplaatjes er op na leest, raakt snel overtuigd van de afnemende representativiteit van standaard loonstrookjes (koopkrachtoverzichten).<sup>24</sup> In vrijwel alle (beleids)stukken wordt het gebruik van koopkrachtberekeningen gerelativeerd, om gelijktijdig toch maar wel veel belang aan de uitkomsten ervan toe te kennen. Dat is wellicht de paradox van de koopkrachtplaatjes. In de loop van de tijd zijn de koopkrachtberekeningen wel degelijk inhoudelijke beter geworden en gelijktijdig toch minder representatief voor individuele inkomensgenieters. Zo bevatten de huidige berekeningen steeds meer inkomenscomponenten en er worden steeds meer verschillende huishoudenssituaties en sociale categorieën onderscheiden in Microtax. De meest recente versie van Microtax biedt de gebruiker zelfs de mogelijkheid om zijn eigen bruto-netto-traject te berekenen (een elektronische handleiding is vrij via het web beschikbaar), alsmede kunnen gebruikers eenvoudig alle tarieven, inkomensgrenzen, et cetera manipuleren om te kijken wat dat voor effect zou hebben op hun eigen bruto-netto-traject en/of koopkracht.

Anderzijds lijkt het in toenemende mate lastig om een globaal beeld van het bruto-netto-traject (loonstrookjes) van een aantal representatieve loontrekkers te schetsen. Representativiteit kent immers diverse invalshoeken. Dient nu vooral belang te worden toegekend aan een zo goed mogelijk overzicht van de verschillende huishoudenstypen, en zo ja, welke zijn dat dan? Of zouden de cijferopstellingen van het CPB betrekking moeten hebben op alle relevante koopkrachtbepalende elementen, en zo ja, welke zijn dat dan? Belangrijke ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen, alsmede belangrijke veranderingen in de fiscale wetgeving hebben bijgedragen aan een verzorgingsstaat op maat. Dit vindt zijn weerspiegeling in uiteenlopende bruto-netto-trajecten van inkomensgroepen die op het eerste oog nogal op elkaar lijken. Hierbij kan men denken aan de invoering van nieuwe regelingen zoals de AAW, de VUT, het prepensioen, de opkomst van private en bovenwettelijke regelingen, zoals de WAO- en Anw-hiaatverzekeringen, de privatisering van de Ziektewet, et cetera. De complexiteit van het loonstrookje moet derhalve tevens in samenhang worden gezien met de ontwikkelingen in het sociale en fiscale stelsel.

#### 4.6 Over de verdeling van werkgevers- en werknemerslasten (wig)<sup>25</sup>

De loonstrook bevat weliswaar informatie over het traject van bruto naar netto loon, maar allerlei werkgeverslasten blijven dan buiten beeld. De wig biedt wel mogelijkheden om zicht te krijgen op de verdeling van lasten tussen werknemers en werkgevers. Voor het berekenen van de wig gaat het om het verschil tussen wat een werkgever betaalt en wat een werknemer daarvan overhoudt. In tabel 4.4 staat het volledige bruto-netto traject weergegeven, met (schematisch) de belangrijkste posten. Dit schema biedt voor de wig een leidraad voor welke posten wel en niet meegenomen zouden moeten worden in berekeningen.

---

<sup>24</sup> Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003).

<sup>25</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op CPB (2002) en op de cijferreeksen van Krapels en Van Ravestein (1987) en Krapels (1990), alsmede op het Centraal Economisch plan 2004 (Bijlage A6).

Het Centraal Planbureau heeft er voor gekozen om de kinderbijslag en de particuliere ziektekostenpremies *wel* mee te nemen in haar berekeningen, maar de premies van andere particuliere verzekeringen en inkomensprijzen (zoals de huursubsidie) *niet*. De overweging om de kinderbijslag (geen loonelement) toch mee te nemen is dat deze sterk lijkt op de kinderkortingen. De particuliere ziektekostenpremie wordt meegenomen, omdat de ZFW-premie ook wordt meegenomen. Deze particuliere verzekering is weliswaar niet wettelijk verplicht, maar in de praktijk is bijna iedereen verzekerd. Het aantal gebruikers van andere particuliere verzekeringen en inkomensprijzen ligt veelal lager; dergelijke regelingen blijven om die reden buiten het beeld van het standaard bruto-netto-traject (wig). Meer in het algemeen geldt dat het standaard koopkrachtplaatje aansluiting zoekt bij het generieke inkomensbeleid. De effecten van specifiek op doelgroepen gerichte regelingen en gemeentelijke regelingen blijven daarbij buiten beschouwing.

**Tabel 4.4 Schematische weergave bruto-netto traject**

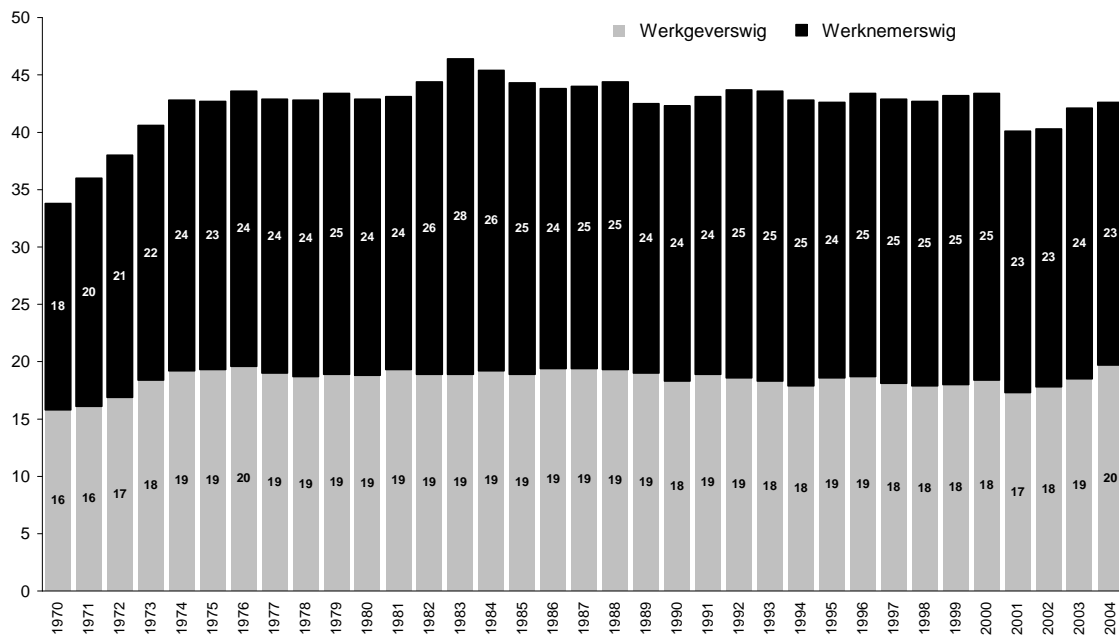
<b>loonkosten</b>					
werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten	+			} wig werkgevers	
werkgeverspremies werknemersverzekeringen	+				
werkgeverspremies pensioen/vut	+				
overhevelingstoeslag	+	1990-2000			
<b>brutoloon</b>				=	
pensioen- en vutpremie	-			} totale wig	
werknemerspremies volksverzekeringen	-				
werknemerspremies, werknemersverzekeringen	-				
werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten	-				
forfaits (reiskosten, verwervingskosten)	-	tot 2000			
overhevelingstoeslag	+	1990-2000			
loonheffing en premies volksverzekeringen	-	vanaf 2001			} wig werknemers
belastingkortingen	-	voor 1973 belastbaar			
<b>netto loon</b>				=	
nominale premies zfw /eigen betalingen	-				
particuliere ziektekosten	-				
overige particuliere verzekeringen	-				
kinderbijslag	-	vanaf 1989			
overige inkomensprijzen	-				
<b>nominaal beschikbaar inkomen</b>				=	

Figuur 4.4 laat het beloop van de wig zien voor de periode 1970-2004, waarbij onderscheid is gemaakt naar het werkgeversdeel en het werknemersdeel van de lasten. De gepresenteerde wigcijfers zijn een gewogen gemiddelde van 20 onderscheiden huishoudentypen. Voor alle jaren is nagenoeg dezelfde definitie aangehouden (geen trend- of definitiebreuk) hetgeen de vergelijkbaarheid bevordert.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> In de berekeningen van het CPB worden vut- en pensioenpremies niet meegenomen, aangezien pensioen en vut uitgesteld inkomen zijn en dat de regelingen niet wettelijk verplicht zijn. Hier staat echter tegenover dat door diverse solidariteits-elementen de samenhang tussen individueel betaalde premie en opgebouwde rechten beperkt wordt en dat het voor individuele werknemers meestal niet mogelijk is om niet deel te nemen aan een pensioenregeling. Dit zou pleiten voor het opnemen van de pensioen- en vutpremies in de wig. Een pragmatisch punt is dat deze premies niet zijn meegenomen in de beschikbare reeksen van Krapels en Van Ravestein (1987) en Krapels (1990) tot en met het jaar 1987, en pensioenpremies op het microniveau zijn ook niet beschikbaar zijn voor de periode 1965-1987. Dit is de reden dat hier de reeksen zonder pensioen- en vutpremies worden gepresenteerd, terwijl dit misschien niet de ideale definitie is.

In de periode 1970-2004 zijn in de ontwikkeling van de gemiddelde wig een aantal algemene tendenties waar te nemen. In de tweede helft van de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig stijgt de wig met zo'n 10 à 15%-punten. Het accent van deze stijging valt in de eerste helft van de jaren zeventig. Deze periode van min of meer sterke stijging wordt gevolgd door een zekere stabilisatie tot 1980. In de jaren 1981, 1982 en 1983 treedt wederom een forse stijging op. In 1983 werd historisch gezien voor de meeste werknemers de hoogste gemiddelde wig bereikt. Sindsdien is er belangrijke voortgang geboekt in het terugbrengen van de microdruk voor de verschillende inkomens. De achterliggende oorzaken van deze ontwikkeling van de wig in de tijd zullen we kort bespreken.

**Figuur 4.4 Ontwikkeling lastenverdeling tussen werkgevers en werknemer (wig), 1970-2004**



Wig inclusief kinderbijslag en particuliere ziektekostenpremies, maar exclusief pensioen- en vutpremies.

Bron: Centraal Economisch Plan 2004, bijlage A.6

#### *Premiedruk werkgevers tot 1990*

Met de uitbreiding van de sociale zekerheid in de jaren zestig en de begin jaren zeventig van de vorige eeuw, zowel wat betreft het aantal regelingen als het voorzieningenniveau, lopen de werknemers- en werkgeverspremies in vergelijkbare mate op. De belangrijkste premieverhogingen vonden plaats bij de ZW, ZFW en WAO. Opvallend is dat in de periode na 1975 de druk van de werkgeverspremies min of meer constant blijft, terwijl de verslechterde werkgelegenheidssituatie wel leidt tot een forse stijging van de premiedruk voor werknemers. Dit duidt erop dat, met het oog op de werkgelegenheid, is getracht de werkgeverslasten te ontzien, aanvankelijk via rijksbijdragen aan de sociale fondsen, later (begin jaren tachtig) door een verschuiving van werkgevers- naar werknemerslasten.

In figuur 4.4 is de wig deels berekend door het verschil tussen loonkosten en nettoloon te nemen (periode 1988-1995) en deels door het verschil tussen loonkosten en nominaal beschikbaar te nemen. Er is echter ook wat voor te zeggen om kinderbijslag en de particuliere ziektekostenpremies buiten beschouwing te laten.

### *Premiedruk werknemers tot 1990*

De totale druk voor werknemers valt uiteen in de belastingdruk en de premiedruk werknemers. Het verloop van de totale werknemersdruk komt in grote trekken overeen met dat van de gemiddelde wig. Wanneer we meer in het algemeen kijken naar de samenstellende delen van de totale werknemersdruk, valt op dat voor lagere tot modale loongroepen de *belastingdruk* in 1985 lager is dan in 1970. In 1978 wordt voor vrijwel alle loongroepen het maximum van de belastingdruk bereikt.

De druk van *werknemerspremies* stijgt vanaf 1978 tot aan 1983 in steeds sterkere mate. Tussen 1980 en 1983 bijvoorbeeld stijgt de premiedruk werknemers met maar liefst 8%-punten. De helft van deze toename vindt zelfs plaats in 1 jaar, namelijk van 1982 op 1983. Met name de stijgingen in de WAO- en WW-premies zijn hiervoor verantwoordelijk. Vanwege de aftrekbaarheid voor de belastingen van de sociale premies hebben deze premiedrukstijging ook bijgedragen aan de daling van de belastingdruk na 1978.

De belangrijkste oorzaken voor de daling van de wig sinds 1983 moeten gezocht worden in de sociale-premiesfeer en dan in het bijzonder in de werknemerspremies voor de werknemersverzekeringen. Binnen deze categorie zijn het vooral de WAO-premie en de WW-premies die zijn afgenomen. Het overnemen door het Rijk van de werkgeverspremie voor de AKW doet uiteraard ook een duit in het zakje. De invloed van de ontwikkeling in de kinderbijslag op de gemiddelde wig is in de beschouwde periode beperkt, daarentegen zijn de premies van de particuliere ziektekostenverzekering wel gestegen.

### *Ontwikkeling na 1989*

Zowel in 1990 en in 2001 is het belastingstelsel ingrijpend gewijzigd. In beide gevallen ging de introductie van de nieuwe stelsels gepaard met een omvangrijke lastenverlichtingsoperatie. Voor grote groepen werknemers komt de belasting- en premiedruk in procenten van de loonkosten in 1990 en 2001 hierdoor op een duidelijk lager niveau te liggen dan voorheen. Ook de gemiddelde wig tussen loonkosten en netto-loon is verkleind. Kort na beide belastingherzieningsoperaties stijgt de wig weer, hetgeen vooral het gevolg is van de stijging van de AWBZ-premies en de premies van de particuliere ziektekostenverzekeringen.

Aanvullend op de CPB-cijfers hebben wij een over de jaren heen goed vergelijkbare cijferreeks van de wig gemaakt voor een modale werknemer. In tabel 4.5 worden resultaten vermeld van de samenstellende onderdelen van de wig – de inkomstenbelasting inclusief premies voor de volksverzekeringen, de overige sociale premies werknemers en de sociale premies werkgevers – en weergegeven als percentage van de arbeidskosten. In de cijferopstelling is consistent rekening gehouden met de overhevelingstoeslag; een anomalie in het fiscale stelsel die in 1990 is geïntroduceerd en nadien geleidelijk is afgebouwd. Een blik op de verschillende componenten in de wig laat zien dat de procentuele bijdrage van de sociale premies voor werkgevers in de periode 1989-2004 per saldo niet is veranderd. Daarentegen is het belang van de sociale premies van werknemers per saldo fors afgenomen, ondanks de recente stijgingen van de pensioenpremies voor werknemers. Dit komt vooral door wijzigingen in de financieringstructuur van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zo komt de wao-premie sinds 1 januari 1998 volledig voor rekening van werkgevers als gevolg van de wet Premiedifferentie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. In de periode 1989-2004 is ook het belang van de inkomstenbelasting inclusief de premies voor de volksverzekeringen in de totale wig gedaald.

Daarentegen heeft de kinderbijslag een afnemende (positieve) invloed gehad op beschikbare modale inkomen en ook de ziektekosten zijn de afgelopen periode sterk gestegen.

**Tabel 4.5 Samenstelling wig modale inkomen**

	1989	1990	1992	2000	2001	2004	<i>mutatie 1989-2004</i>
Wig modale werknemer	43,6	41,2	42,7	39,5	36,7	38,7	-4,9-punt
w.o.							
sociale premies werkgevers	21,9	21,6	22,3	21,6	20,0	21,9	0,0-punt
loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen <sup>(a)</sup>	15,6	14,9	16,1	17,8	16,8	14,0	-1,6-punt
sociale premies werknemers	10,8	9,6	8,6	3,7	3,7	5,3	-5,6-punt
kinderbijslag en ziektekosten	-4,8	-5,0	-4,3	-3,5	-3,8	-2,5	+2,3-punt

(a) inclusief het effect van de overhevelingvergoeding (voor 1989: werkgeversdeel van de premies volksverzekeringen)

Bron: eigen berekeningen met het model Micro-tax van het Centraal Planbureau

### *Internationale vergelijking*

In een vergelijkende studie van de OECD (2004) wordt voor verschillende landen de wig voor een gemiddelde werknemer berekend. In tabel 4.6 worden resultaten vermeld voor een gemiddeld eenpersoonshuishouden (zonder kinderen) in zes verschillende landen.<sup>27</sup> De samenstellende onderdelen van de wig – de inkomstenbelasting (hier voor Nederland exclusief premies volksverzekeringen), de sociale premies werknemers en de sociale premies werkgevers - worden weergegeven als percentage van de arbeidskosten. Deze arbeidskosten zijn relatief laag in de Angelsaksische landen en in Frankrijk. In dit laatste land is de wig echter relatief hoog, zodat het netto arbeidsloon eveneens laag is. In het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten ligt het netto arbeidsloon dan ook hoger dan in de andere landen. De gemiddelde arbeidskosten in Nederland liggen tussen die in Duitsland en Frankrijk in, maar de relatief lage wig zorgt ervoor dat het netto arbeidsloon in Nederland relatief hoog is.

Een blik op de verschillende componenten in de wig laat zien dat de sociale premies werknemer in Nederland relatief hoog zijn, terwijl de inkomstenbelasting juist relatief laag is. De sociale premies werkgever zijn laag in vergelijking met de andere Europese landen (exclusief het VK). Opmerkelijk is dat in de VK en de VS het aandeel van sociale premies in de arbeidskosten respectievelijk 17 en 14 procent bedraagt, terwijl het in de andere vier landen tussen de 34 en 39 procent ligt.

<sup>27</sup> Het OECD-rapport bevat eveneens cijfers voor andere typen huishoudens. Voor hen geldt meestal een lagere wig dan in tabel 4.6, maar de verschillen tussen landen blijven echter globaal hetzelfde.

**Tabel 4.6 Samenstelling wig in een aantal Europese landen <sup>a</sup>**

	inkomstenbelasting	sociale premies werknemers	sociale premies werkgevers	totaal (wig)	arbeidskosten	netto arbeidsloon
	%	%	%	%	dollar	dollar
België	20	11	23	54	45.187	20.786
Duitsland	17	17	17	52	42.949	20.616
Frankrijk	9	10	29	48	34.537	17.959
Nederland <sup>b</sup>	7	22	14	43	39.045	22.256
Verenigd Koninkrijk	14	8	9	31	34.004	23.463
Verenigde Staten	15	7	7	29	36.019	25.573

a) de cijfers hebben betrekking op een 'Single individual without children at the income level of the average production worker' en 'Dollars with equal purchasing power'

b) de premies volksverzekeringen zijn ondergebracht bij de sociale premies werknemers

Bron: OECD (2004).



## Hoofdstuk 5 Analyse van verandering bruto-netto-traject

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de achtergronden van enkele in het oog springende veranderingen in het bruto-netto-traject (loonstrookje) en proberen we een relatie te leggen tussen de toegenomen complexiteit van het loonstrookje en enkele belangrijke ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen, alsmede veranderingen in de fiscale wetgeving. Tot die ontwikkelingen horen onder meer: de invoering van nieuwe regelingen zoals de AAW, de VUT, het prepensioen, de opkomst van private en bovenwettelijke regelingen, zoals de WAO- en Anw-hiaatverzekeringen, de privatisering van de Ziektewet en zo meer. Deze ontwikkelingen plaatsen we tegen de achtergrond van het sociale-verzekerings- en fiscale beleid, dat weliswaar soms op vereenvoudiging, maar vaak ook op andere doelstellingen was gericht (paragraaf 5.2). Illustratief in dit opzicht zijn ook enkele actuele ontwikkelingen, zoals de Walvisoperatie (paragraaf 5.3) en de veranderingen rond de inkomensafhankelijke regelingen (paragraaf 5.4). In het bijzonder bij de Walvisoperatie en de aanstaande veranderingen rond de inkomensafhankelijke regelingen zal een belangrijke vraag zijn of, en zo ja op welke wijze, het motief van vereenvoudiging van het bruto-netto-traject is afgewogen tegen andere beleidsmotieven, zoals de administratieve lastenverlichting voor werkgevers, uitkeringsorganisaties en de Belastingdienst en inkomenspolitieke motieven.

#### **Box 5.1 Markt voor salarisverwerking € 360 miljoen**

##### **Salarisstrookje kost 5 euro per maand**

###### **Salarisverwerking is miljardenbusiness**

De Nederlandse markt voor salarisverwerking is zwaar geautomatiseerd, kent enkele marktleiders en ook veel bedrijven die het zelf doen of aan hun administratiekantoor uitbesteden. Er zijn meer dan 80 softwarepakketten in omloop. Een bedrijfstakanalyse bespreekt de resultaten van de marktleiders.

###### **Omzet per loonstrookje € 59 per jaar**

De medewerkers van salarisverwerkingsbedrijven worden gemiddeld betaald met een bruto salaris van € 49.088. ADP geeft aan dat er voor circa 900.000 medewerkers loonstroken worden vervaardigd zodat de omzet per loonstrook € 59 is. Dat is meer dan de € 47,50 per loonstrook per jaar die gecalculeerd kan worden uit de opgave van GHRS / RAET met loonstroken voor 2 miljoen werknemers en een omzet van € 95 miljoen in 2002.

###### **Markt voor salarisverwerking € 360 miljoen**

Nederland telt circa 6,5 miljoen werknemers van wie 704.000 in de zorg, 752.000 bij de overheid en 5 miljoen in de marktsector. Uitgaande van een gemiddelde omzet per loonstrook per jaar van € 55 gaat het om een Nederlandse markt van circa € 360 miljoen.

###### **Circa 10 marktpartijen**

In de Nederlandse markt heeft RAET een aandeel van 26% en ADP Nederland circa 15%. Andere spelers zijn LogicaCMG, PinkRocade, IBM, IBS Consist en vier kleinere spelers. In de gezondheidszorg heeft RAET waarschijnlijk een overheersend markt aandeel van ruim 40 procent.

###### **Conclusie: klanten zijn niet prijsbewust genoeg**

De markt voor salarisverwerking is voor een flink deel gebaseerd op outsourcing en insourcing en andere vormen van uitbesteding. De bekend geworden resultaten van GHRS / RAET en de cijfers van ADP Nederland tonen aan dat het een zeer winstgevende markt is met hoge operationele marges. Enkele spelers hebben daarbij aanzienlijke marktaandelen in handen. In sommige segmenten zoals zorg is er wellicht sprake van dominante marktaandelen. De hoge operationele marges (GHRS / RAET 37%) en ADP Nederland (23%) tonen aan dat er weinig harde concurrentie bestaat.

bron: Salarisverwerking, analyse van AME Research (2003)

## 5.2 Veranderingen in het bruto-nettotraject: hoofdlijnen 1975-2004

Er is een aantal oorzaken aan te wijzen waarom het loonstrookje de afgelopen 30 jaar meer complex is geworden.

### *Veranderingen in de premieheffing*

Het loonstrookje, als verslaglegging van inhoudingen in de loonsfeer, heeft in de afgelopen decennia de invloed ondervonden van twee sociaal-economische ontwikkelingen: (1) het inkomensbeleid en (2) veranderingen in de publiek/private verhoudingen in het sociale stelsel. De sociale verzekeringen, en in het bijzonder de werknemersverzekeringen, zijn van origine sectoraal gericht. Pas na 1945 zijn de meeste algemene wettelijke regelingen tot stand gekomen, zodat elke werknemer in beginsel met de zelfde inhoudingen te maken kreeg (zij het dat sectorale tariefverschillen bleven bestaan). Rond 1975 kreeg deze betrekkelijke uniformering van wettelijke heffingen naar het loon instrumentele betekenis in het algemene inkomensbeleid, gericht op evenredige inkomensmatiging van praktisch alle inkomensstrekkers. Zo kregen ook de ontvangers van sociale uitkeringen en ambtenaren te maken met werknemerspremies (of vervangende heffingen) - niet omdat zij daartegenover ook aanspraken ontvingen, maar om er voor te zorgen dat de lasten van de verzorgingsstaat zo breed mogelijk werden gespreid. Slechts 65-plussers worden nog steeds anders belast, nu zij geen AOW-premie betalen.<sup>28</sup> Zo heeft de premieheffing zich ontwikkeld van sectoraal en "quid pro quo" naar een algemene "solidariteits"-heffing. Deze ontwikkeling was rond 1985 in hoofdlijnen wel afgerond. Dat neemt niet weg dat de premieheffing, en het premieloonbegrip, nog duidelijk de sporen dragen van hun sectorale voorgeschiedenis. Rond die tijd waren echter de maatschappelijke opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers gaan veranderen. De pretenties van een algemeen, allen omvattend inkomensbeleid werden losgelaten. Werknemersverzekeringen werden meer aan de markt overgelaten; de ontwikkeling van VUT en aanverwante regelingen is zelfs nimmer wettelijk geregeld maar alleen (onder meer fiscaal) gefacilieerd. De gedachte dat de overheid (dus de belasting- en premiebetaler) slechts een basisvoorziening moet regelen, en de burger (dus de markt) ruimte moet laten voor eigen aanvullende keuzen is goed terug te zien in de langdurige discussie over de ziektekostenverzekering. Dat zelfde onderscheid tussen een door de overheid afgedwongen financiering van basisvoorzieningen en een grotere individuele keuzeruimte in aanvullende voorzieningen kan verhelderend werken voor de opzet van de premieheffing.

### *Verandering in de regelingen*

De toegenomen complexiteit van het loonstrookje hangt ook samen met enkele belangrijke ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen, alsmede veranderingen in de fiscale wetgeving. In de jaren tachtig van de vorige eeuw vond een duidelijke omslag plaats in het denken over sociale zekerheid. Het inzicht brak door dat de financiële grenzen van de verzorgingsstaat waren bereikt of overschreden. De oplopende kosten van de sociale zekerheid werden gezien als een bedreiging voor de overheidsfinanciën en voor werkgelegenheid en economische groei (Caminada en Goudswaard, 2003). De overheid begon terugtrekkende

---

<sup>28</sup> Zelfstandige ondernemers onderscheiden zich voorts te veel van werknemers om ook op hen een vorm van pseudo-premieheffing toe te passen.

bewegingen te maken. Belangrijk doel daarbij was om de uitgaven terug te dringen. Door het terugtreden van de overheid zijn nieuwe vormen van risicodeling ontstaan. Dit gebeurde aanvankelijk vooral door ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen. Bij de werknemersverzekeringen is de verslechterde dekking door publieke regelingen vervolgens voor een belangrijk deel gecompenseerd door (uitbreiding van) bovenwettelijke private regelingen. Met name bij de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontbrak het immers aan afdoende kostenconfrontatie; de kosten werden afgewenteld op het collectief van de premiebetalers. Het is dus niet verwonderlijk dat de meest ingrijpende wijzigingen zijn toegepast bij dergelijke regelingen. De bedoeling was dat betrokkenen meer met de kosten (premies) van uitkeringen werden geconfronteerd, bijvoorbeeld via premiedifferentiatie en marktwerking (Pemba 1998). Ook was sprake van een geringere wettelijk inkomensbescherming, die in de praktijk op grote schaal is gerepareerd via zogenoemde hiaatverzekeringen. Zo is voor circa 80 procent van de werknemers het WAO-hiaat via een collectieve regeling per bedrijf of bedrijfstak particulier verzekerd (Caminada en Goudswaard, 2003, p. 36). Soms gaat het om een regeling op basis van vrijwilligheid, veelal om een verplichte regeling. Daarbij verschuift een deel van de financiering van de publieke naar de private sfeer. Duidelijk is dat hiaatverzekeringen én de bijbehorende premieinhoudingen het loonstrookje er niet eenvoudiger op hebben gemaakt. Ook de publieke inkomensbescherming bij overlijden is door de vervanging van de oude AWW door de nieuwe Anw (1996) afgenomen. De verminderde inkomensbescherming wordt aangeduid als het Anw-hiaat. Ook het Anw-hiaat wordt in toenemende mate — zij het voorsnog op veel kleinere schaal dan het WAO-hiaat — op de particuliere verzekeringsmarkt afgedekt. Het kan daarbij gaan om collectieve of individuele regelingen. Indien werknemers het ‘Anw-hiaat’ verzekeren op grond van een collectieve (bedrijfs)regeling maakt de bijbehorende premieinhoudingen het loonstrookje ook niet eenvoudiger.

Sommige inhoudingen op de loonstrook zijn voor werknemers lastig te duiden, met name indien regelingen worden aangepast of omgevormd. Illustratief is bijvoorbeeld de omvorming van vut-regelingen in allerlei varianten van prepensioenregelingen. Daarbij is vaak ook de overstap gemaakt van (deels) omslagfinanciering naar (meer) kapitaaldekking. Waar vut-regelingen vooral waren gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, worden prepensioenregelingen vooral gebaseerd op het equivalentiebeginsel. Om de overstap van omslag- naar kapitaaldekking te maken is de facto vaak sprake van een intergenerationele premieoverdracht van jongere naar oudere deelnemers aan een vroegpensioenregeling. De overgang van vut naar prepensioen had hierdoor niet altijd goed volgbare premiestijgingen voor werknemers op de loonstrook tot gevolg.

#### *Samenloop veranderingen in sociale en fiscale stelsels*

Veranderingen in het fiscale stelsel (inkomensbegrip) hebben doorgaans ook gevolgen voor de berekening van sociale-verzekeringpremies, en vice versa. De overheveling van premies naar de fiscale sfeer en de (de)fiscalisering van regelingen hebben een aantal anomalieën in het bruto-netto-traject van werknemers gebracht. Bekende voorbeelden zijn de introductie van de overhevelingstoeslag bij de belastingherziening in 1990 (afgeschaft in 2001) en allerlei vereveningsbijdragen die de overgang van oude naar nieuwe financieringssystemen soepel moesten laten verlopen. De wetsgeschiedenis laat de indruk achter dat stelselmatig de afweging is gemaakt om de inkomensverhoudingen zo weinig mogelijk te verstoren (koopkrachtbeeld); het bruto-netto-traject en de loonstrookjes zijn er erg ondoorzichtig van geworden.

Ook het gebruik van allerlei franchises maken de berekening van het nettoloon gecompliceerd. Een franchise is bedoeld als premievrij deel van het salaris gericht op de voorkoming van dubbele premieheffing. Echter, de franchise wordt ook nog wel eens ingezet als instrument van inkomenspolitiek en/of arbeidsmarktbeleid, zoals in het geval van de WW. Het effect is dan dat werknemers met een laag loon geen of weinig WW-premie betalen, waardoor laagbetaalde arbeid goedkoper wordt. De lasten van de WW worden dus verschoven naar de inkomensgroepen boven de franchise. De franchise is daardoor verantwoordelijk voor een relatief hoge marginale premiedruk boven de franchise. De vraag is nu of dergelijke inkomens- en arbeidsmarktpolitiek niet beter via de belastingheffing zou lopen, te meer omdat het vervallen van (onnodige) franchises het loonstrookje minder ingewikkeld zou maken.

Voor werknemers is ook niet altijd duidelijk welke sociale premies nu wel of juist niet aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting. Soms wordt immers de omkeerregel toegepast, maar in andere gevallen niet. Zo zijn pensioenpremies aftrekbaar, aangezien de pensioenuitkeringen in de toekomst belast zullen worden onder de inkomstenbelasting. De omkeerregel geldt ook voor andere werknemersverzekeringen. Echter, de premies voor de volksverzekeringen en de ziektekostenverzekeringen zijn niet aftrekbaar voor de inkomstenbelasting.

#### *Arbeidsvoorwaarden steeds meer op maat*

Het loonstrookje is ook erg complex geworden als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen waardoor inmiddels diverse vormen van beloningen voor het verrichten van arbeid in dienstverband bestaan en allerlei vormen van zo'n dienstverband (Rapport van de Werkgroep Loonbegrip, 2000). Arbeidsvoorwaarden worden steeds meer op maat gesneden. De basisgedachte van zo'n cafetariasysteem is dat werknemers afstand doen, tijdelijk of structureel, van loon in geld in ruil voor loon in natura, bijvoorbeeld in de vorm van een fiets, kinderopvang of een computer. Behalve het fiscale gevolg van deze ruil - minder loonheffing als gevolg van een lagere grondslag – ontstaat ook een lagere grondslag voor uitkeringen, pensioen en loonbestanddelen als vakantiegeld, gratificatie en de eindejaarsuitkering. Loonbestanddelen verschieten dus nogal eens van kleur. Het ruilen van loonbestanddelen veroorzaakt administratieve lasten voor werkgevers en uitkeringsorganen, met name indien effecten optreden ten aanzien van de uitkeringsrechten. Ook het loonstrookjesoverzicht van een werknemer wordt er van een keuzemodel in de arbeidsvoorwaarden vaak niet duidelijker op. Met name de zogenoemde sferoovergang belastingbelast zorgt voor veel onbegrip. Een sprekend voorbeeld is het verschil in fiscale behandeling tussen een gedeclareerde maaltijd en een door de werkgever verstrekte maaltijd. Daar komt nog bij dat met vrijstellingen, tegemoetkomingen, heffingsvrije voeten en aftrekposten in de diverse heffingstrajecten verschillend wordt omgegaan.

Ook de bedrijfstakspecifieke regelingen maken het loonstrookje er niet eenvoudiger op. Door de terugtrekkende overheid zijn 'gaten' ontstaan (zie hiervoor). Om deze gaten te dichten zijn allerlei (bedrijfstak)regelingen en commerciële producten (verzekeringen) ontwikkeld. Voor de berekening van de premies van dergelijke regelingen zijn tal van premiegrondslagen in zwang. Dat komt bijvoorbeeld door het feit dat voor veel bedrijfstakregelingen de bedrijfstakpremie een aftrekpost is voor de berekening van het bruto loon sociale verzekeringen. In het geval dit loon tevens de heffingsbasis is voor dergelijke regelingen (aanvullende verzekeringen), dan is de premie een aftrekpost voor zichzelf. De berekening is dus een cirkel. Enkele bedrijfstakfondsen

hebben dit probleem van de cirkelberekeningen onderkend en gebruiken daarom een andere loonbasis. Maar ook zo'n extra loonbasis maakt het loonstrookje nu niet direct beter te begrijpen.

*Veel (teveel?) informatie- en formulierenstromen<sup>29</sup>*

De begrijpelijkheid van het loonstrookje krijgt beleidsmatig niet veel aandacht. De beleidsdiscussie in de afgelopen decennia ging vooral over de vraag over de structuur van de sociale zekerheid en op welke wijze de uitvoering van de sociale zekerheid moet worden ingericht. In dergelijke maatschappelijke beleidsdiscussies werd doorgaans nauwelijks aandacht besteed aan specifieke vragen over de wijze van vaststelling, berekening en inning van premies, alsmede aan een duidelijke presentatie hiervan in de richting van burgers.

Hoewel er beleidsmatig wel aandacht was en is voor de administratieve lasten van werkgevers, zou men zich eerst de meest fundamentele vragen moeten stellen. Waarom sturen we in Nederland zoveel gegevens en formulieren heen en weer? En waarom hebben zowel de Belastingdienst als het UWV steeds opnieuw heel erg op elkaar lijkende (inkomens-)informatie van burgers nodig die via allerlei gescheiden administratieve trajecten lopen? Het antwoord op deze vragen is eenvoudig: er gelden diverse loonbegrippen die moeten worden toegepast door de Belastingdienst, de uitkeringsorganisaties en bij de premie-inning. In de praktijk van alle dag is er hierdoor bij de uitvoering nauwelijks enige samenhang tussen afdelingen die uitkeringen berekenen, afdelingen die de premie berekenen en de fiscus. Aangezien afstemming wel degelijk nodig is (zie paragraaf 5.3) wordt een vliegwieltje van informatiestromen en (elektronische) formulieren in gang gezet. Daarbij fungeert de werkgever als een onbezoldigde dienaar van Rijksschatkist (Pronk, 2004). Nu kan men het werkgevers niet direct kwalijk nemen dat zij weinig gemotiveerd zijn om allerlei formulieren in te vullen (geen kerntaak). Dat leidt vervolgens weer tot een minimalistische invulling van de informatieverplichting van werkgevers en uitvoeringsinstellingen, waarbij (te) weinig aandacht wordt geschonken aan het transparant informeren van (gewezen) werknemers; zie box 5.2 en box 5.3 ter illustratie. Illustratief in dit verband is dat werknemers in de praktijk nauwelijks gebruik maken van hun recht op terugbetaling van teveel betaalde sociale-verzekeringspremies, bijvoorbeeld bij premiewijzigingen met terugwerkende kracht (Huygen, 2000, p. 18). Het teveel aan betaalde sociale-verzekeringspremies kan een werknemer alleen van zijn werkgever terugkrijgen, maar het is voor werknemers buitengewoon lastig om er achter te komen of, en zo ja in welke mate, er recht bestaat op premierestitutie.

**Box 5.2 FAQ over Jaaropgave**

Vraag: Mijn jaaropgave klopt niet!

Antwoord:

Op de jaaropgave staat het totale fiscale loon van alle bedragen die u in dat jaar ontvangen heeft. Dat bedrag wijkt af van de betalingen die u daadwerkelijk heeft ontvangen en zijn in overeenstemming met de specificaties die u heeft ontvangen. Controleer of die gegevens juist zijn.

bron: Website UWV

<sup>29</sup> Deze alinea is mede gebaseerd op Huygen et al (2000).

### Box 5.3 Waarom sturen we in Nederland zoveel gegevens en formulieren heen en weer?

**Art. 54** Verstrekking van gegevens aan de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en de Raad voor werk en inkomen, de Inspectie Werk en Inkomen en de minister.

1. Een ieder verstrekt op verzoek aan de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en Onze Minister en de Inspectie Werk en Inkomen, kosteloos, alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bij of krachtens deze wet of enige andere wet door het desbetreffende bestuursorgaan en de Inspectie Werk en Inkomen uit te voeren taken ten opzichte van:

- a. de betrokken persoon zelf;
- b. de persoon in wiens dienst dan wel ten behoeve van wie hij werkt of gewerkt heeft;
- c. de persoon die in zijn dienst dan wel te zijnen behoeve werkt of gewerkt heeft.

(...)

3. Alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taken worden aan de in dat lid genoemde bestuursorganen en aan de Inspectie Werk en Inkomen op verzoek, kosteloos, tevens verstrekt door:

- a. de gemeentebesturen;
- b. de belastingdienst;
- c. de Arbodienst, bedoeld in de Arbeidsomstandighedenwet 1998;
- d. het College voor zorgverzekeringen, genoemd in artikel 1a van de Ziekenfondswet, de ziekenfondsen, de ziektekostenverzekeraars en de uitvoeringsorganen, bedoeld in artikel 4 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- e. de bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen, risicofondsen, stichtingen tot uitvoering van een regeling inzake vervroegd uittreden, en andere organen belast met het doen van uitkeringen of verstrekkingen die bij of krachtens artikel 6 van de Toeslagenwet als inkomen worden aangemerkt;

(...)

**Art. 62** Gegevensverstrekking door de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en de gemeenten.

De Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en burgemeester en wethouders van de gemeenten verstrekken elkaar uit eigen beweging en op verzoek, kosteloos, alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van taken die bij of krachtens deze wet of enige andere wet aan de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en bij of krachtens de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen aan burgemeester en wethouders van de gemeenten is opgedragen. Zij maken daarbij gebruik van het sociaal-fiscaalnummer van de personen op wie de gegevens betrekking hebben.

bron: Wet SUWI

#### *Gebruik van verschillende inkomenbegrippen*

Veel onduidelijkheid over het loonstrookje wordt dus veroorzaakt door het gebruik van verschillende inkomenbegrippen. De grondslagen van deze loonbegrippen zijn onderling niet gelijk en de heffingssystematiek verschilt. Deze discoördinatie zorgt voor aanzienlijke administratieve lasten bij de werkgevers en voor moeilijk te begrijpen loonstrookjes voor de werknemer. Er zou dus veel vooruitgang kunnen worden geboekt indien zou worden uitgegaan van één heffingsgrondslag en één heffingssystematiek. Dit is de aanleiding voor de Operatie Walvis.

### 5.3 Operatie Walvis<sup>30</sup>

#### *Aanleiding*

Werkgevers en werknemers hebben vooral te maken met drie loonbegrippen: het uitkeringsloon, het premieloon voor de heffing van premies werknemersverzekeringen en het loon voor de heffing van loonbelasting en premies volksverzekeringen (het fiscale loon). De grondslagen van deze drie loonbegrippen zijn onderling niet gelijk en de heffingssystematiek bij de 'heffingslonen' verschilt.

De sociale verzekeringen kennen twee loonbegrippen: één voor de premieheffing en één voor de uitkeringen. Voorts is er nog het fiscale loonbegrip. Hoewel het fiscale en het premieloonbegrip gecoördineerd zijn (het zou dus gelijk moeten zijn), zijn er uitzonderingen. Zo is de bijdrage van de werkgever in een ziektekostenregeling voor de werknemer geen premieloon, maar wel fiscaal loon. Het premieloon bevat alleen het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking (dus loon dat gegeven wordt voor een arbeidsprestatie). Daarentegen omvat het fiscale loon ook loon uit vroegere dienstbetrekking. De Belastingdienst en het UWV verschillen nogal eens van mening, hoewel de wetsartikelen identiek zijn (Van Waaijen, 2004). Ten slotte is er nog uitkeringsloon. Dit loon zondert via een groot aantal gedetailleerde dagloonbesluiten verschillende premieloonbestanddelen uit van de basis voor uitkeringen. Met name incidentele beloningsvormen en loon in natura worden van het uitkeringsloon uitgezonderd. Van de drie loonbegrippen heeft het uitkeringsloon de meeste smalle (enge) grondslag. Overigens omvat dit 'smalle' uitkeringsloon naar schatting nog altijd 90 tot 95 procent van alle loonbestanddelen, dat wil zeggen in financieel belang uitgedrukt (Rapport van de Werkgroep Loonbegrip, 2000). Veel onduidelijkheid en administratieve last wordt dus veroorzaakt door de resterende 5 tot 10 procent van de loonbestanddelen.

Op het gebied van administratieve lasten zou veel vooruitgang kunnen worden geboekt indien bij de werknemersverzekeringen en de loonheffing zou worden uitgegaan van een meer eenduidige heffingsgrondslag ('het loon') en heffingssystematiek. Voor werknemers is van belang dat het loonstrookje dan een stuk eenvoudiger wordt en daardoor begrijpelijker.

De eerste pogingen om de premieheffing bij de Belastingdienst onder te brengen om op deze wijze eenheid in uitvoering te verkrijgen, dateren al van 1960. Nadien is verschillende malen gepoogd om tot een integrale oplossing te komen, die – uiteindelijk - per saldo bijzonder weinig hebben opgeleverd vanwege allerlei uitvoeringsbezwaren.<sup>31</sup> Het rapport van de commissie-De Boer 'Het loont de moeite, eenheid en eenvoud in de loonbegrippen' (2000) heeft wel succes gehad en heeft inmiddels geleid tot het wetsvoorstel Walvis.

---

30 Deze paragraaf is mede gebaseerd op Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004a), Nederlandse Orde van belastingadviseurs (2002), Van Waaijen (2004), Werkgroep Loonbegrip (2000). Relevante kamerstukken terzake zijn Tweede Kamer 2001/2002, 28 371, nr. 3 en nr. 5, Tweede Kamer 2002/2003, 28 219, nr. 10, Tweede Kamer 2002/2003, nr. 28 219.

31 Diverse rapporten hebben uitvoerig aandacht besteed aan de verschillen tussen de loonbegrippen en aan mogelijke oplossingen voor opheffing van die verschillen. Zie onder andere de Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven (Commissie Grapperhaus, 1985), de Commissie voor de Belastingherziening (Commissie Stevens, 1991) en de Federatie van Bedrijfsverenigingen (1992). In loop van de jaren is overigens wel een aantal verschillen tussen premieloon en fiscaal loon, met name wat betreft de heffingssystematiek, verdwenen (vooral als gevolg van de Belastingherziening 2001).

*Walvis: administratieve lastenverlichting voor werkgevers, UWV en Belastingdienst?*

Met de ‘operatie Walvis’ wordt het geheel aan (wettelijke) maatregelen bedoeld dat moet leiden tot vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Met het Wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale-verzekeringswetten (Walvis) beoogt het kabinet de volgende doelstellingen te bewerkstelligen: vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel van werknemersverzekeringen, verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling, verlaging van de uitvoeringskosten van de uitvoering, verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers, en verbetering van de handhaving (Tweede Kamer 2002/2003).

De operatie Walvis introduceert één loonbegrip dat als basis zal dienen voor het heffen van de sociale premies én het verstrekken van sociale zekerheidsuitkeringen zoals de WW en de WAO. Dit loonbegrip zal worden gebaseerd op het fiscale loonbegrip, oftewel het loon waarover loonbelasting moet worden betaald (zie box 5.4). Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst gaan in de toekomst dezelfde definitie voor loon gebruiken. Het loon waarover loonbelasting is verschuldigd zal als basis gaan dienen voor het heffen van de premies voor de sociale verzekeringen.

Volgens het kabinet betekent deze aanpassing een vereenvoudiging voor werkgevers. Door Walvis (inclusief het wijzigingsvoorstel) dalen de administratieve lasten voor werkgevers op het gebied van premieheffing en loonbelasting naar schatting met 196 miljoen euro per jaar en verminderen de uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen door het UWV. De voorgestelde wijziging schakelt het premieloon volledig gelijk aan het uitkeringsloon tot het zogenoemde SV-loon (zie box 5.4). Hierdoor ontstaat een administratief voordeel: gegevens die de werkgever verstrekt voor de premieheffing kunnen worden hergebruikt voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Dit voorkomt de thans dubbele gegevensvraag bij werkgevers. Het voorgestelde SV-loon betekent een verruiming van het huidige uitkeringsloon voor de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet. Consequentie is echter wel dat ook allerlei incidentele looncomponenten (bijvoorbeeld incidenteel overwerk) deel gaan uitmaken van de uitkeringsgrondslag.

#### **Box 5.4 Het nieuwe SV-loonbegrip**

Het loon in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekering zal worden gelijkgeschakeld aan hetgeen onder loon wordt verstaan voor de toepassing van Hoofdstuk II van de Wet op de loonbelasting 1964 (voor artiesten en beroepssporters is de gage in de zin van artikel 35 van die wet van toepassing). Dit betekent niet alleen dat het loon zoals dat in dat hoofdstuk van de Wet op de loonbelasting 1964 is geformuleerd van toepassing wordt voor de werknemersverzekeringen, maar ook hetgeen onder loon wordt verstaan in de onderliggende lagere regelgeving en beleidsbesluiten. Ook het genietingsmoment, zoals gedefinieerd in artikel 13a van de Wet op de loonbelasting 1964, wordt hiermee van toepassing. Het SV-loonbegrip zal op de een aantal aspecten gaan afwijken van het fiscale loon. De uitzonderingen op het fiscale loon zijn: loon uit vroegere dienstbetrekking (zoals pensioen- en vutuitkeringen), de ingehouden werkloosheidspremie, aanspraken op grond van de Ziekenfondswet, bijdrage particuliere ziektekostenverzekering en het eindheffingsloon als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel b tot en met g, van de Wet op de loonbelasting 1964.

*Walvis: een begrijpelijker loonstrookje voor werknemers?*

Walvis beoogt niet alleen de administratieve lasten te beperken door stroomlijning van de inkomensbegrippen; het wetsvoorstel beoogt evenzeer de inzichtelijkheid in de fiscale regelgeving voor de werknemer te bevorderen. De huidige ondoorzichtigheid is mede het gevolg van complexe loonstroken en wordt in een grote mate veroorzaakt doordat de premies werknemersverzekeringen op een geheel andere wijze worden berekend dan de loonbelasting.

Walvis zou dus ook de inzichtelijkheid van het loonstrookje moeten vergroten. Immers, door de uniformering van het uitkeringsloon en het premieloon zal één nieuw SV-loon ontstaan dat als grondslag dient voor zowel de berekening van de hoogte van de uitkeringen als de berekening van de premies. Door deze uniformering ontstaat er equivalentie tussen het premieloon en het uitkeringsloon. Het loon waarover de premies worden geheven, is gelijk aan het loon waarover de uitkering wordt berekend.

Walvis beoogt het inzicht voor de werknemers nog verder te vergroten door de introductie van een nieuw fenomeen in de heffingssystematiek: het verzekeringsbericht. Dit verzekeringsbericht vervangt de zo genoemde registratieberichten en statusoverzichten. Het is de bedoeling dat het verzekeringsbericht aan de werknemer bij aanvang van de dienstbetrekking zal worden verstuurd en vervolgens elke drie maanden. Op dit verzekeringsbericht zullen alle gegevens die van belang zijn voor het recht, de duur en de hoogte van de uitkering worden vermeld. Blijkens de memorie van toelichting is de werknemer verplicht om de gegevens te controleren en eventuele onjuistheden of onvolledigheden te melden bij het UWV. De werknemer krijgt dus een veel nadrukkelijker taak bij de heffing dan momenteel het geval is. De informatie op het verzekeringsbericht is tevens de basis voor een eventuele uitkering.

#### *Enkele knelpunten*

In het kader van transparantie is het zondermeer een goede ontwikkeling dat voorstellen worden gedaan ter stroomlijning van de loonbegrippen. De vraag is nu echter of de ingeslagen weg ook het beoogde resultaat zal opleveren. Zo wordt het loonbegrip weliswaar vrijwel volledig gelijkgeschakeld voor UWV en de fiscus, maar er blijven een paar uitzonderingen bestaan. En daar wringt de schoen (zie tabel 5.1).

**Tabel 5.1 Vergelijking van de loonbegrippen**

Loonelement	Huidige situatie					<i>Walvis + Aansluitings-wet Walvis</i>	
	<i>Uitkeringsloon</i>			Premie Loon	Fiscaal loon	Premieloon = uitkeringsloon <i>SV-loon</i>	Fiscaal loon
	WW	WAO	ZW				
Functioneel	+	+	+	+	+	+	+
Toelage	+	+	+	+	+	+	+
Provisie	+	+	+	+	+	+	+
Ploegentoeslag	+	+	+	+	+	+	+
Inconveniënten	+	+	+	+	+	+	+
Extra uitkering (13 <sup>e</sup> , 14 <sup>e</sup> maand)	+	+	+	+	+	+	+
Besomming	+	+	+	+	+	+	+
Productie en prestatiebeloning	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+
Eenmalige uitkering cao	+	-/+	+	+	+	+	+
Overwerk	-/+	-/+	-/+	+	+	+	+
Winstuitkering	-	-	-	+	+	+	+
Foioen	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
Aanspraken	-	-	-	-/+	-/+	-/+	-/+
Aanspraken t.b.v. verlofspaarregeling	+	+	+	+	-	-	-
Pensioenpremie	+	-	+/-	-	-	-	-
VUT-premie	-	-	-	-	-	-	-
Overige premies	+	+	+	-	-	-	-
Loon in natura	+	+	+	+/-	+/-	e/+	e/+
Kostenvergoeding	-	-	-	-/+	-/+	e/+	e/+
Aanspraken ZFW	-	-	-	-	+	-	+
Bijdrage part. ziektekosten	+/-	+/-	+/-	-	+	-	+
Pensioenuitkering	-	-	-	-	+	-	+
Werknemersdeel WW-premie	+	+	+	+	-	+	-

+ wel in premie- c.q. uitkeringsloon

- niet in premie- c.q. uitkeringsloon

+/- in principe wel in premie- c.q. uitkeringsloon met uitzonderingen

-/+ in principe niet in premie- c.q. uitkeringsloon met uitzonderingen

e eindheffing bij de werkgever (collectief) tot 200 euro, geen premieheffing; daarboven nominatieve belasting- en premieheffing

bron: Tweede Kamer (2002/2003), 'Tweede nota van wijziging' bij Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverplichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten), 28 219, nr. 10.

- Over een aantal loonbestanddelen zal geen sociale premies worden geïnd, terwijl over dit deel van het loon wel belasting moet worden betaald. Vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt zou bij voorkeur het fiscale loonbegrip volledig aansluiten bij het loonbegrip dat in de sociale zekerheid wordt gehanteerd. Dat blijkt vooralsnog niet mogelijk, mede omdat de loonheffing een ander uitgangspunt kent (draagkrachtbeginsel) dan de sociale-verzekeringsregelgeving (verzekeringsgedachte). Mede hierdoor blijft nog een aanzienlijk verschil aanwezig tussen het fiscale loon en het sociale-verzekeringsloon. Dit verschil blijkt met name onderin tabel 5.1, waar het gaat om aanspraken ZFW, bijdragen particuliere ziektekostenverzekering en pensioenuitkeringen (wel fiscaal loon, geen sociale-verzekeringsloon) respectievelijk het werknemersdeel van de WW-premie (geen fiscaal loon, wel sociale-verzekeringsloon). Het gebruik van verschillende loonbegrippen komt de transparantie van loonstrookjes en van de nieuwe verzekeringsberichten vanzelfsprekend niet ten goede. Bovendien is het voor de administratieve lasten van werkgevers van belang dat de verschillen tussen het fiscale loon en het SV-loon naar verwachting een aparte registratie of beoordeling blijven vereisen. Het lijkt erop dat een belangrijk deel van de binnen handbereik liggende vereenvoudigingswinst voor werkgevers nu niet zal kunnen verzilverd.

2. Nu het premieloon en het uitkeringsloon straks - op de genoemde uitzonderingen na - gelijkgesteld zijn aan het fiscale loon, zullen toekomstige wijzigingen in het fiscale loon een rechtstreekse wijziging in de uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen tot gevolg hebben. Verbreding van de belastinggrondslag heeft dus in beginsel tot gevolg dat de uitgaven voor de WW-, ZW- en WAO-uitkeringen toenemen; introductie van nieuwe fiscale faciliteiten - bijvoorbeeld in het kader van de levensloopregeling - kan tot gevolg hebben dat deze uitgaven dalen. Een en ander geldt overigens niet voor (wijziging in) fiscale faciliteiten die niet in de sfeer van de loonvaststelling, maar in die van de persoonsgebonden aftrek worden toegepast. Toch liggen hier risico's: wijzigingen in het (fiscale) inkomensbeleid kunnen onvoorziene gevolgen hebben (ook voor de loonstrooksystematiek), die dan weer gecompenseerd moeten worden door wijzigingen op een ander terrein.
3. Een ander opmerkelijk (knel)punt wordt geconstateerd door de Inspectie Werk en inkomen (2003, p. 13) in het rapport UWV en Walvis. "De processen van gegevensinwinning worden ..... aanmerkelijk complexer door het ontstaan van extra overdrachtsmomenten tussen UWV en Belastingdienst." Meer in plaats van minder complexiteit ... lijkt toch in strijd met alle beleidsvoornemens op dit terrein. Dat komt doordat UWV verantwoordelijk zal worden voor de kwaliteit van de inhoud van de polisadministratie, inclusief de fiscale database. In deze polisadministratie zal worden vastgelegd wie gedurende welke periode voor welke wet verzekerd is, op welk dienstverband of uitkeringsverhouding deze verzekering berust en hoe hoog het verzekerde loon is. Anderzijds zal de Belastingdienst verantwoordelijk worden voor het inwinnen van gegevens, voor het juist, volledig en tijdig afhandelen van controleverschillen en signalen bij zowel UWV als de Belastingdienst en voor het innen van de premies. Daardoor zullen beide organisaties in de bedrijfsvoering in sterke mate van elkaar afhankelijk worden, met alle risico's van ontijdige en/of onjuiste gegevensuitwisseling van dien.<sup>32</sup> Kortom, de weg naar een burgerpolis sociale zekerheid (al dan niet via een internetloket zoals onlangs voorgesteld door de Sociale Verzekeringsbank) is beslist nog geen platgetreden pad. Zie verder paragraaf 6.6.

---

32 De Inspectie Werk en inkomen (2004, p. 14-15) schetst twee schema's die de belangrijkste gegevensstromen tussen de partijen weergeven, doch die nauwelijks te doorgronden zijn. Dit komt mede door de verstrekkende gevolgen voor de processen van gegevensinwinning en -verstrekking en de polisadministratie, te weten:

- De Belastingdienst wordt het werkgeversloket. Alle werkgevergerichte contacten die nu nog bij UWV liggen, gaan over naar de Belastingdienst, met uitzondering van de contacten die uit hoofde van de uitvoering van de Arbeidsongeschiktheidswetten en Werkloosheidwet (WW) noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld verwijtbaarheid ontslag);
- De processen van inwinnen van gegevens, premieheffing en -inning en looncontrole worden ondergebracht bij de Belastingdienst;
- Het vaststellen van de verzekeringsplicht voor de premie-inning wordt geïncorporeerd bij de Belastingdienst. Het vaststellen van de verzekeringsplicht voor de uitkeringsverzorging blijft bij UWV;
- UWV wordt verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zogenoemde nominatieve gegevens, inclusief de fiscale loongegevens (fiscale database), in de polisadministratie. De Belastingdienst wordt verantwoordelijk voor het inwinnen van gegevens en het juist, volledig en tijdig afhandelen van controleverschillen en signalen bij zowel UWV als de Belastingdienst. Dit heeft tot gevolg dat UWV voor het bereiken van haar doelstellingen voor een groot deel afhankelijk is van de prestaties van de Belastingdienst;
- Aangezien uitkeringen ook onderworpen zijn aan loonbelasting, zullen gegevens over uitkeringsverhoudingen op identieke wijze als andere inkomensverhoudingen tot de polisadministratie komen: via de inwinfunctie Belastingdienst.

## 5.4 Inkomensafhankelijke regelingen

De verstrekking van inkomensafhankelijke toeslagen en subsidies verloopt thans niet via het loonstrookje.<sup>33</sup> Gebruik van deze regelingen heeft ook geen effect op het looninhoudingstraject, omdat ze zijn gedefiscaliseerd.

De uitvoering van verschillende regelingen (zorgtoeslag, huursubsidie, Wet Basisvoorziening Kinderopvang, eventueel nog andere regelingen) komt de komende jaren in handen van een aan de Belastingdienst gelieerde instelling<sup>34</sup>, vooralsnog aangeduid als Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies (DIS; inmiddels circuleert ook "Belastingdienst Toeslagen"). Daarmee kan efficiencywinst in de uitvoering worden behaald, met name omdat het bereik van de zorgtoeslag zal overlappen met dat van verschillende regelingen met een geringer bereik.<sup>35</sup> In een Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen zullen procedures rond het gebruik van deze regelingen, en te hanteren begrippen (inkomensbegrip etc.) worden vastgelegd. Daarbij wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij het fiscale inkomensbegrip. De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen zal als inkomensbegrip gebruiken het fiscale verzamelinkomen. Dit is het totaal van inkomen en aftrekposten in de drie IB-boxen<sup>36</sup>, vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrekposten (zoals buitengewone uitgaven en aftrekbare giften). De afstemming van zorgtoeslag en IB-aftrek buitengewone uitgaven wegens ziekte is daarmee in beginsel wel duidelijk.<sup>37</sup>

Deze veranderingen vergroten de duidelijkheid voor gebruikers, en kunnen wellicht (onterecht) niet-gebruik verminderen. De DIS zal immers jaarlijks de totale subsidie vaststellen waarop een huishouden recht heeft, mede gezien de gegevens van de Belastingdienst. Zo'n jaarlijks overzicht zou, in elk geval voor de groep gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen, kunnen dienen als basis voor een ruimere informatieverstrekking van de overheid aan de burger.

Volgens het kabinet leidt de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen en waar mogelijk gezamenlijke uitvoering tot meer klantgerichtheid en tot meer transparantie. Tegelijkertijd streeft het kabinet naar een vermindering van de armoedeval en een verdere stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen. In dit verband is onlangs het 'Kabinetstandpunt inzake integratie en stroomlijning van kinderregelingen, een inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag en afbouw van de correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen' ingenomen.<sup>38</sup> Het kabinet stelt een aantal aanpassingen voor, waarbij telkens een afweging moet worden gemaakt tussen een beperking van de inkomenseffecten versus een verlaging van de marginale belasting- en premiedruk. Er zit, zoals bekend, spanning tussen het gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen en subsidies enerzijds en beleid gericht op de vermindering van

---

33 Het Eindrapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen beschrijft de uitvoeringsaspecten van inkomensafhankelijke subsidies, Tweede Kamer 2003/2004, 29 287, nr. 1, Bijlage.

34 Zie het kabinetstandpunt Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering Inkomensafhankelijke regelingen, Tweede Kamer 2003/2004, 29 287, nr. 1.

37 Voor bedenkingen hierbij, zie Vonk (2004).

36 Waarbij echter verliezen uit vorige jaren buiten beschouwing blijven.

37 Een mogelijk probleem is wel dat de aftrekbaarheid van ziektekosten beperkt is tot bepaalde kosten, mits die niet op andere wijze (kunnen) worden vergoed. De zorgtoeslag zal echter een algemene tegemoetkoming zijn voor zorgkosten. Voor het recht op aftrek wegens ziektekosten kan zich dan de vraag gaan voordoen op welke wijze de genoten zorgtoeslag moet worden toegerekend aan wel resp. niet aftrekbare ziektekosten.

38 Brief van 28 mei 2004 van de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën.

de armoedeval anderzijds. Zo concludeerde het Centraal Planbureau (2003) dat de in het hoofdlijnenakkoord opgenomen invoering van de zorgtoeslag en inkomensafhankelijke kinderkorting per saldo leidt tot een verhoging van de marginale druk. Thans stelt het kabinet om die reden voor om de regelingen zo aan te passen dat de inkomenseffecten, werkloosheidsval en marginale druk zo beperkt mogelijk blijven. Per saldo verandert er dan natuurlijk uiteindelijk maar weinig. Prettige bijkomstigheid is evenwel dat een rariteit in het sociaal-fiscale stelsel zal komen te vervallen: de zogenoemde correctie op het verzamelinkomen zal worden afgebouwd. Sinds de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 werden dergelijke correcties op het inkomen toegepast in verband met het vervallen van een aantal aftrekposten bij sommige inkomensafhankelijke regelingen. Deze anomalie zal nu dus gaan verdwijnen, hetgeen de transparantie van de inkomensafhankelijke regelingen ten goede zal komen.



## Hoofdstuk 6 Welke mogelijkheden zijn er om het loonstrookje transparanter te maken?

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we mogelijkheden voor een transparanter loonstrookje. We kijken daarbij zowel naar mogelijkheden voor vereenvoudiging van regelingen, als naar mogelijkheden voor inzichtelijker presentatie van regelingen. Daarbij speelt een aantal overwegingen. Zo is de aard van de heffing van belang. Het eerste aspect betreft de aan- of afwezigheid van een tegenprestatie die in verhouding staat tot het op het loonstrookje ingehouden bedrag. In het geval van belastingen (in dit geval de loonbelasting) is zo'n tegenprestatie afwezig; bij verzekeringspremies zal in meer of mindere mate equivalentie bestaan. Het tweede aspect betreft de keuzevrijheid van werknemer en/of werkgever. Deze ontbreekt vanzelfsprekend bij belastingen, maar kan met name bij aanvullende verzekeringen wel aanwezig zijn. Dit onderscheid - dat overigens niet op elk type inhouding even nauwkeurig toepasbaar zal zijn - kan aanknopingspunten bieden voor een meer inzichtelijke opbouw van het loonstrookje. Voor de financiering van basisvoorzieningen - verstrekt door de overheid of geregeld via verplichte sociale verzekeringen - onderzoeken we de mogelijkheden voor een eenvoudige heffing (zie paragraaf 6.3). Een te onderzoeken optie is die van een heffing over de gehele loonsom. Bij de financiering van aanvullende verzekeringen kunnen overwegingen als kostenbewustzijn en prikkels een duidelijke rol spelen. De vraag is wat de mogelijkheden zijn om - al dan niet via het loonstrookje - betrokkenen zo goed mogelijk te informeren over de kosten (en baten) van deze verzekeringen (in paragraaf 6.6 gaan we verder op in op het punt van de informatieverstrekking).

In dit verband doen zich drie verder reikende vragen voor.

De eerste vraag is in hoeverre de overheid verantwoordelijk kan zijn voor een transparanter loonstrookje, nu tal van inhoudingen voortkomen uit onderlinge afspraken van werkgevers en werknemers, dan wel uit keuzen die werknemers zelf hebben gemaakt. De overheid zal een vereenvoudiging van het loonstrookje, waarbij bijvoorbeeld werknemers zelf de premies voldoen voor aanvullende regelingen, niet zonder meer kunnen afdwingen.

De tweede vraag betreft de mate van vervlechting van de belasting- en premieheffing met de financiering van aanvullende voorzieningen. Thans is veelal de omkeerregel van toepassing op aanvullende verzekeringen: bijdragen zijn aftrekbaar (en werken dus door in het gehele belasting- en premietraject) terwijl de latere uitkeringen belast zijn. Dit regime kan tot gevolg hebben dat betrokkenen de kosten van aanvullende regelingen onderschatten (c.q. de latere baten overschatten), en dat de overheid (met name de fiscus) er belang bij heeft om de betreffende premie-inning in het inhoudingstraject te laten meelopen. Voor vereenvoudiging van het loonstrookje kan een zekere ontvlechting van inhoudingen noodzakelijk zijn, waarmee ook de reikwijdte van de omkeerregel tot deel van het probleem wordt.

De derde vraag betreft het belang van een transparanter loonstrookje ten opzichte van andere mogelijkheden voor doelmatiger overheidsoptreden, wanneer die juist tot een complexer loonstrookje kunnen leiden. Een actueel voorbeeld is de voorgenomen invoering van een nominale premie in de nieuwe standaard ziektekostenverzekering. Compensatie van negatieve inkomenseffecten zal plaatsvinden via een inkomensafhankelijke heffingskorting voor zorgkosten (zie paragraaf 6.4). Een ander voorbeeld is de voorgenomen fiscalisering van de huursubsidie (zie

hiervoor in paragraaf 5.4). Afwikkeling via het loonstrookje moet dan qua doelmatigheid, administratieve lasten e.d. worden vergeleken met afwikkeling op andere wijze.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we vier concrete beleidsvoorstellen bespreken. Het betreft de fiscalisering van de AOW (als illustratie van het effect van fiscalisering in het algemeen), invoering van een vlakstaks (of loonsomheffing), de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de invoering van een driepijlermodel met spaarsysteem in de sociale zekerheid. We analyseren de mogelijke voor- en nadelen van de geschetste opties aan de hand van enkele relevante, onderling samenhangende, criteria: beperking van administratieve lasten, betrokkenheid en gedragsreacties en de mix van solidariteit en verzekeringsequivalentie.

- Beperking administratieve lasten en verhoging doelmatigheid. In dit kader gaat het vooral om effecten van veranderingen in de heffingsstructuur op de administratieve lasten van werkgevers (inhoudingsplicht belastingen en sociale premies).
- Transparantie en betrokkenheid. Voor individuele loontrekkers slaan de genoemde ontwikkelingen neer op het loonstrookje. Voor veel burgers is echter onduidelijk hoeveel (en waarom) zij bijdragen in de totale financiering van de sociale zekerheid. We analyseren welke effecten een grotere transparantie van het loonstrookje zou kunnen hebben op de betrokkenheid bij de diverse regelingen, met mogelijke gevolgen voor de solidariteit in de financiering van de sociale zekerheid. Meer in het algemeen geldt dat een sterkere relatie tussen individuele bijdragen en individuele rechten zou kunnen leiden tot minder negatieve economische gedragseffecten, zoals afwenteling.
- De mix van solidariteit en verzekeringsequivalentie. Deze begrippen staan centraal in het denken over sociale zekerheid. De sociale zekerheid wordt op onderdelen steeds meer aan het particulier initiatief overgelaten (afnemende solidariteit, meer eigen verantwoordelijkheid en equivalentie).

## **6.2 Verandering in de financiering van de AOW: fiscalisering van de AOW-premie**

De vergrijzing schept een aanzienlijk houdbaarheidsprobleem: sterk oplopende kosten komen te drukken op een krimpende beroepsbevolking. Dat probleem is echter beheersbaar met een evenwichtige mix van maatregelen (Caminada en Goudswaard, 2003). In deze paragraaf richten wij ons op de financiering van de AOW. Hierna simuleren wij een volledige fiscalisering van de AOW-premie. Dat betekent dat het lagere seniorentarief in de loon- en inkomstenbelasting (box 1) komt te vervallen. Dit heeft vanzelfsprekend ook zijn weerslag op het loonstrookje.

### *Achtergrond*

Het AOW-premiepercentage is met ingang van 1998 gemaximeerd. Voor zover de premie-opbrengsten onvoldoende zijn om de uitgaven te dekken wordt de financiering aangevuld met rijksbijdragen. Financiering ten laste van de algemene middelen staat bekend als 'fiscalisering'. Gezien de te verwachten oploop van de uitgaven voor de AOW zal in de toekomst een toenemend deel van de AOW uit de algemene middelen worden gefinancierd. Dit maakt het financieringsdraagvlak breder. Dat komt vooral omdat 65-plussers geen AOW-premie betalen. Bij fiscalisering gaat het meer kapitaalkrachtige deel van deze groep wel bijdragen aan de kosten van

de AOW, waardoor de jongere generaties worden ontlast en de vergrijzingslasten beter kunnen worden opgevangen. Aldus wordt de intergenerationele solidariteit bevorderd.

Thans betalen senioren geen AOW-premie, dit op grond van de verzekeringsgedachte. Dit argument voor de premievrijstelling snijdt echter geen hout. De AOW heeft immers niet het karakter van een verzekering, maar van een voorziening, waaraan solidariteitsmotieven ten grondslag liggen. Mede daarom is er de afgelopen jaren van verschillende kanten voorgesteld om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Hiermee is in feite al een start gemaakt met de invoering van de maximering van de AOW-premie in 1997. Bij fiscalisering gaan 65-plussers ook bijdragen aan de kosten van de AOW, waardoor die kosten evenwichtiger over generaties kunnen worden gespreid. Fiscalisering treft echter alleen het inkomen van senioren bovenop de AOW-uitkering. Voor degenen die uitsluitend AOW genieten verandert er niets in de koopkracht, want als gevolg van de netto-netto koppelingssystematiek<sup>39</sup> blijft het sociale minimum gelijk. Wel zal de bruto AOW-uitkering dan moeten worden verhoogd. Fiscalisering van de premies volksverzekeringen is een vorm van grondslagverbreding die op grond van de toekomstige inkomensontwikkeling van AOW-gerechtigden valt te overwegen. Fiscalisering van de premies volksverzekeringen heeft een aantal positieve economische effecten.

- (a) Door de extra opbrengst kunnen de belastingtarieven voor 65-minners worden verlaagd. De gemiddelde en de marginale wig op inkomen uit arbeid zou hierdoor kunnen dalen, hetgeen het arbeidsaanbod en scholingsinspanningen stimuleert .
- (b) De heffingsgrondslag wordt breder; het inkomen van senioren wordt volledig in de heffing betrokken. Door de vergrijzing zal dit aspect een steeds belangrijkere rol spelen. Immers, de inkomens van ouderen zullen een steeds grotere bijdrage aan de totale heffingsgrondslag leveren.
- (c) Ook kan een brede belastinggrondslag bijdragen aan het beperken van de schommelingen in de hoogte van de belastingtarieven (tax smoothing), waardoor het fiscale stelsel minder verstoring werkt op de economie. Stabiele tarieven zijn economisch efficiënter dan tarieven die nu eens hoger en dan weer lager zijn.
- (d) Door de uniformering van de tarieven voor senioren en de tarieven voor 65-minners neemt de subsidie op pensioensparen af. Dit maakt het belastingstelsel neutraler ten aanzien van verschillende motieven om te sparen.
- (e) Het fiscale stelsel wordt minder ingewikkeld met voor alle sociaal-economische groepen gelijke marginale belastingtarieven, hetgeen vanzelfsprekend ook de leesbaarheid van het loonstrookje zal vergroten.

#### *Vormgeving simulatie en empirische analyse*

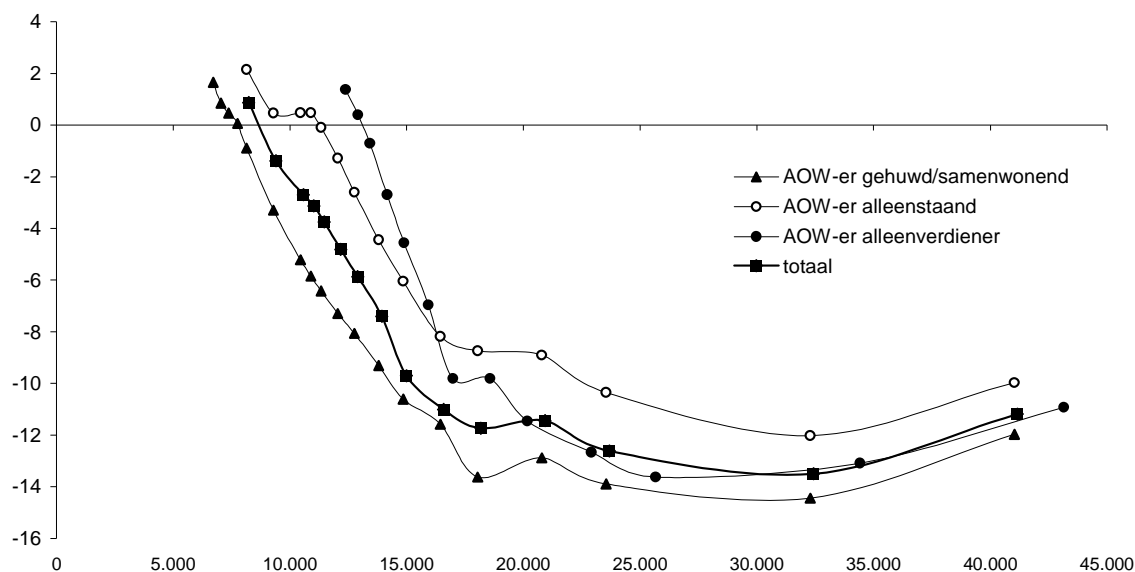
Wij simuleren een volledige fiscalisering van de AOW-premie. Dat betekent dat het lagere seniorentarief in de loon- en inkomstenbelasting (box 1) komt te vervallen. Het bruto totaalbedrag aan AOW-uitkeringen zal vanwege de netto-netto koppeling moeten stijgen met 4,9 miljard euro. Het totaal aan belasting en sociale premies van senioren stijgt met 6,7 miljard euro. Per saldo levert fiscalisering een verlies op voor de groep 65-plussers, en dus winst voor de schatkist, van 1,9 miljard euro.

---

39 De koppeling van de netto minimumuitkeringen aan het netto minimumloon.

Als gevolg van volledige fiscalisering zouden 65-plussers gemiddeld een koopkrachtverlies van 7,5 procent ondervinden. De spreiding rondom dat gemiddelde is groot, zie Figuur 6.1 en Tabel 6.1. Senioren met de laagste inkomens, die uitsluitend van een AOW moeten rondkomen, ondervinden geen koopkrachtnadeel als gevolg van de netto-netto-koppeling. Voor senioren met hogere inkomens, veelal aanvullende pensioenen, kan het koopkrachtnadeel oplopen tot circa 15 procent. De negatieve effecten zijn relatief wat groter voor samenwonende senioren, die vaker een aanvullend pensioen of andere aanvullende inkomsten hebben. De koopkrachteffecten zijn ook negatief voor stellen waarbij één van beiden 65 jaar of ouder is en de ander jonger dan 65 jaar, waarbij de laatste niet werkt (aangeduid met alleenverdiener).

**Figuur 6.1 Spreiding koopkrachteffecten volledige fiscalisering AOW-premie**



**Tabel 6.1 Effecten simulatie volledige fiscalisering AOW-premie**

	alleenstaand	gehuwd of samenwonend	alleenverdiener	totaal
<b>Aandeel in de sociale groep</b>	36%	58%	6%	100%
<b>Uitgangssituatie x mld euro</b>				
Bruto inkomen	10,7	17,5	1,9	30,0
-/- belasting en sociale premies	1,8	3,2	0,3	5,4
Nominaal beschikbaar inkomen	8,8	14,2	1,6	24,6
<b>Mutatie x mld euro</b>				
Bruto inkomen	2,0	2,5	0,3	4,9
-/- belasting en sociale premies	2,5	3,9	0,4	6,7
Nominaal beschikbaar inkomen	-0,5	-1,3	-0,1	-1,9
<b>Mutatie in %</b>				
Bruto inkomen	19,2	14,5	13,3	16,1
Beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-5,2	-9,2	-6,3	-7,5

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Desgewenst zouden de negatieve koopkrachteffecten deels kunnen worden gecompenseerd. Ter reparatie zou, omdat het nadeel oploopt met het inkomen, een inkomensafhankelijke ouderenkorting nodig zijn. Een zelfde conclusie wordt getrokken in de Fiscale Verkenning van 2001

(p. 64), waarin de mogelijkheden voor fiscalisering van de premies volksverzekeringen worden geanalyseerd.<sup>40</sup> Een dergelijke korting zou moeten oplopen vanaf AOW-niveau tot een aanvullend pensioen van €10.000, daarna constant blijven tot een aanvullend pensioen van €20.000. Daarboven zou de korting moeten worden afgebouwd.

Ter vergelijking wijzen we nog op het onderzoek van Thio (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002), die een geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie in een periode van 10 jaar heeft geanalyseerd. Deze analyse heeft geen partieel karakter: er wordt rekening gehouden met andere factoren die de inkomensontwikkeling bepalen. De toekomstige koopkrachtontwikkeling voor de populatie ouderen is in deze analyse, ondanks de fiscalisering, gemiddeld nog steeds positief. Dit komt doordat bij de door Thio veronderstelde reële contractloonontwikkeling de positieve endogene koopkrachtontwikkeling groter is dan het negatieve effect van de fiscalisering van de AOW-premie. Ouderen gaan er bij fiscalisering gemiddeld 0,7 procent per jaar op vooruit, ten opzichte van 1,3 procent per jaar bij ongewijzigd beleid. Het partiële effect van fiscalisering - 0,6 procent koopkrachtverlies over een periode van 10 jaar – is overigens vergelijkbaar met het door ons gevonden effect.

Bij ongewijzigd beleid neemt het gemiddeld besteedbaar inkomen van een 65-plusser ten opzichte van het gemiddeld inkomen van werkenden toe van 63 procent in 2000 tot 81 procent in 2020. De inkomenspositie van ouderen zal gemiddeld verder verbeteren als gevolg van een toename van het inkomen uit aanvullend pensioen. Bij fiscalisering van de AOW-premie neemt de inkomenspositie van ouderen ten opzichte van de werkende populatie nog steeds toe, zij het in mindere mate (tot 75 procent in 2020).

### **6.3 Op weg naar een vlakke belasting op arbeid?**

De heffing van de belastingen, premies volksverzekeringen en de financiering van de rijksbijdragen van de sociale zekerheid is nogal complex, hetgeen ook zijn weerslag heeft op het loonstrookje. Zo worden de volksverzekeringen gefinancierd uit premies die geïntegreerd geheven worden met de loon- en inkomstenheffing, doch de premies worden uitsluitend geheven over het inkomen in box 1 voorzover dat in de eerste en tweede tariefschijf valt. Over het inkomen uit box 3 (sparen en beleggen) is geen premies volksverzekeringen verschuldigd. De wetgever heeft het fiscale stelsel mede ingericht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven ten koste van toenemende complexiteit van het fiscale stelsel. Zo zijn in het nieuwe inkomstenbelastingstelsel wel aftrekposten geschrapt (oa. consumptieve rente) dan wel verminderd (premies lijfrente), maar de omvang van deze grondslagverbreding is betrekkelijk beperkt. Dat komt doordat de grootste posten – heffingskorting, pensioenpremies, hypotheekrente, arbeidsfaciliteiten – nagenoeg ongemoeid zijn gelaten. De belastingtarieven blijven daardoor - gegeven de behoefte van de schatkist - nog steeds aanzienlijk hoger dan nodig. Kan het niet anders (eenvoudiger en transparanter)? Wij hebben eerder onderzoek verricht naar de gevolgen van invoering van een vlaktaks.<sup>41</sup> In essentie gaat het om een belastingstelsel met een

---

40 Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport 'Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001', 2001.

41 Zie onder andere Caminada, Goudswaard en Vording (1996 en 2000) en Caminada en Goudswaard (2001 en 2003). Het hier gepresenteerde cijfermateriaal is gebaseerd op Caminada en Goudswaard (2003).

vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag, waarbij in de extreme variant alle aftrekposten en vrijstellingen worden geschrapt. Het gaat daarbij om de volledige integratie van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen in de vorm van een vlakke belasting op arbeid. Ook de fiscale behandeling van de premies werknemersverzekeringen en van de pensioenpremies veranderen daarbij. In een dergelijk stelsel zou kunnen worden volstaan met een heffing aan de bron, dat wil zeggen door de werkgever (of de uitkeringsinstantie). Daardoor is een belangrijke besparing op uitvoeringskosten mogelijk. In de extreme variant van de vlaktaks worden alle aftrekposten en vrijstellingen geschrapt. Alleen de heffingskortingen blijven gehandhaafd. We komen – bij gelijke opbrengst voor de schatkist - uit op één tarief van circa 25% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend een heffingskorting op het bruto inkomen in mindering wordt gebracht. Hierna analyseren we met behulp van een microsimulatiemodel de inkomenseffecten van deze fundamentele wijziging in de financiering van de volksverzekeringen en de inkomstenbelasting. Deze vergaande beleidsvariant kan niet als een concreet beleidsvoorstel worden gezien, maar is louter bedoeld ter illustratie van de orde van grootte van de effecten. De simulatie betreft veranderingen ten opzichte van de situatie in het jaar 2002.

#### *Achtergrond*

- (a) Lagere administratieve lasten. Het huidige belastingstelsel is erg complex en brengt daardoor hoge administratieve lasten met zich mee. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8% van de opbrengst.<sup>42</sup> Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten kunnen opleveren. Overigens zou deze kostenreductie deels een verplaatsing van lasten betreffen wanneer fiscale subsidies vervangen worden door directe subsidieprogramma's en/of compensatie die in CAO-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers worden afgesproken.
- (b) Lagere tarieven. Een belangrijk economisch aspect van een systeem met bredere heffingsgrondslagen is dat de (top)tarieven aanmerkelijk kunnen dalen. Hoge tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Het is voorts aannemelijk dat er effecten zijn op de fiscale presentatie van economische keuzen (Slemrod, 1992, pp. 250-256). Dit is het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een bijzonder punt van overweging is hier het tariefverschil tussen de boxen 1 en 3 in het huidige stelsel. Hoger betaalde werkenden – en eigenwoningbezitters met hypothecaire schulden - hebben reeds kunnen constateren dat hun inkomsten veelal lager worden belast indien zij voor dergelijke inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. Verkleining van de verschillen in effectieve tarieven tussen vergelijkbare economische handelingen zal deze fiscale arbitrage reduceren, en de administratieve complexiteit doen afnemen. Waarom wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op belegging in aandelen een dubbele heffing drukt? Waarom zijn individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet?

---

42 Het betreft inmiddels gedateerde berekeningen van Allers (1994) en omvat de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie.

- (c) Minder fiscale sturing. Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en de effectiviteit te overschatten (Vording, 1996). Zo is de fiscaliteit regelmatig gebruikt om knelpunten en ongewenste inkomenseffecten op te lossen die uit ons sociale stelsel voorkomen. Ter illustratie drie voorbeelden. Beleidsmakers hebben het geringe verschil tussen minimumuitkering en lagere lonen (replacement rates) aangepakt door het arbeidskostenforfait – en nadien de arbeidskorting - drastisch te verhogen. Tegelijk werd, in het kader van het algemene inkomensbeleid, de belastingvrije som ook fors verhoogd. Die twee beleidslijnen werkten tegen elkaar in, en per saldo gebeurde er met de replacement rates niet zo veel.<sup>43</sup> Wel trad een enorme grondslagutholling op. Een tweede voorbeeld van - naar ons oordeel - misplaatst instrumentalisme vormt de spaarloonregeling (zie Vording en Caminada, 2000). Deze regeling brengt hoge lasten voor de schatkist en hoge uitvoeringslasten met zich mee, en bij het doel kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In Nederland wordt immers al veel gespaard. Wanneer een fiscaal stelsel er voor zou zorgen dat politici wat minder snel naar fiscale instrumenten grijpen, is dat op zichzelf dus eerder positief dan negatief te waarderen. Ten derde biedt de wetgever nogal ruimte voor fiscaal trapezewerk dat zou moeten bijdragen aan de stimulering van het eigenwoningbezit, de filmindustrie et cetera; dergelijke fiscale constructies gaan – vroeg of laat - aan hun eigen succes ten onder, want het kost de schatkist teveel en het financiële gewin komt maatschappelijk gezien bij de verkeerde groepen terecht.
- (d) Draagkrachtbeginsel. De huidige IB beoogt op twee manieren naar draagkracht te heffen: in verticale zin door tariefprogressie, en in horizontale zin door individuele draagkrachtverschillen in de sfeer van kosten en lasten in aanmerking te nemen. Het belangrijkste bezwaar tegen een ruwer doch eenvoudiger fiscaal stelsel lijkt daarom van principiële aard. Mag een fiscaal stelsel voorbijgaan aan de draagkracht van individuen? Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 ingevoerde heffingskorting biedt uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek. Een ander mogelijk antwoord op die vraag is dat de ambitie van 'belastingheffing naar draagkracht' ook in een internationale fiscale omgeving, gekenmerkt door beleidsconcurrentie, aan herziening toe is. Het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk niet met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden (Caminada, 1996). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is. Het lijkt er op dat politici het primaire doel van belastingheffing, te weten het vullen van de schatkist, een beetje uit het oog zijn verloren.

### *Vormgeving*

Een vlakke belasting op arbeid – ter vervanging van het systeem van premies volksverzekering en de inkomstenbelasting in box 1 - kan de vorm krijgen van een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (*cf.* Grapperhaus, 1995a en 1995b). Dan verdwijnt de persoon van

---

43 De replacement rate is de verhouding tussen netto uitkering bij werkloosheid en netto loon bij werkaanvaarding.

de belastingplichtige uit beeld, en is er geen reden meer voor individuele draagkrachtmeting. Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau en/of op het niveau van de uitkeringsinstantie. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk. Verder redenerend zouden de tarieven op arbeid, kapitaal en winst volledig gelijk getrokken kunnen worden op circa 30%. Daarmee zou het gedrag van huishoudens, zelfstandigen en ondernemingen veel minder fiscaal worden gestuurd, met alle voordelen van dien. Een uniform tarief van een kleine 30% zou internationaal zeer concurrerend zijn. Deze bredere context van een vlaktaks roept vele vragen op die we hier niet verder behandelen.<sup>44</sup>

Vanzelfsprekend kleven er vele principiële en praktische problemen aan zo'n vlakke belasting op arbeid. Zo is de hier gehanteerde brede heffingsgrondslag vatbaar voor kritiek; er ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept aan ten grondslag. We borduren – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies niet meer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze vlaktaks de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing. Voorts wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod.<sup>45</sup> Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de benodigde tijd die nodig zal zijn om een vlaktaks in te voeren (langdurig overgangsregime).

#### *Empirische analyse*

Voor onze simulatie geldt als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgevers cq. de bruto uitkering. Dit betekent enerzijds dat alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen zijn geschrapt, en anderzijds dat werkgeverspremies in de grondslag worden betrokken. Alle premies volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De premies werknemersverzekeringen zijn niet meer aftrekbaar. Datzelfde geldt voor de pensioenpremies. Aangezien de uitkeringen wel belast zijn betekent dit een vorm van dubbele heffing. Dat is als het ware de prijs voor een dergelijke extreme vereenvoudiging.

Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 55 miljard euro toe (28 procent); zie Tabel 6.2 voor een specificatie. Deze toename van de grondslag kan worden toegerekend aan vier categorieën: de premies pensioenverzekering inclusief vut; zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel zijn toegerekend (31 procent); andere werkgeverspremies (33 procent), de sociale premies van werknemers en ambtenaren (6 procent), en het vervallen van individueel bepaalde aftrekposten (30 procent) waarvan de aftrekpost eigen woning de belangrijkste is. Als gevolg van deze extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal

---

44 De eerste vraag is bijvoorbeeld of een vlaktaks-benadering niet tevens vraagt om volledige integratie van Vpb en IB. De tweede vraag is of het mogelijk zal blijken om in internationaal verband tot een substantiële én effectieve bronheffing op interest te komen. De derde vraag is of bij een vlaktaks, geïntegreerd met de Vpb en gesecondeerd door een bronheffing op interest, nog een 'box III' nodig is. De eigen woning - kwantitatief de belangrijkste component van het particuliere vermogen - valt er reeds buiten.

45 Zie hiervoor bijvoorbeeld Atkinson (1995).

uniform tarief van 25,5 procent gerealiseerd kunnen worden. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief in box 1.

**Tabel 6.2 Grondslagverbreding naar hoofdcategorieën (bedragen x miljard euro)**

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
Pensioen en vut premies werkgeversdeel	11,1	1,8	0,0	0,0	12,9
Pensioen en vut premies werknemersdeel	3,0	1,0	0,0	0,0	4,0
Overige premies werkgevers (a)	16,6	1,5	0,0	0,0	18,1
Overige premies werknemers en ambtenaren (b)	2,9	0,1	0,3	0,0	3,2
Individueel bepaalde aftrekposten (c)	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0
Totaal grondslagverbreding	47,0	6,4	1,1	0,7	55,3

a. In het kader van ZW, AWF, WGF, RSF, WAO, bov-IP, IP-WAO.

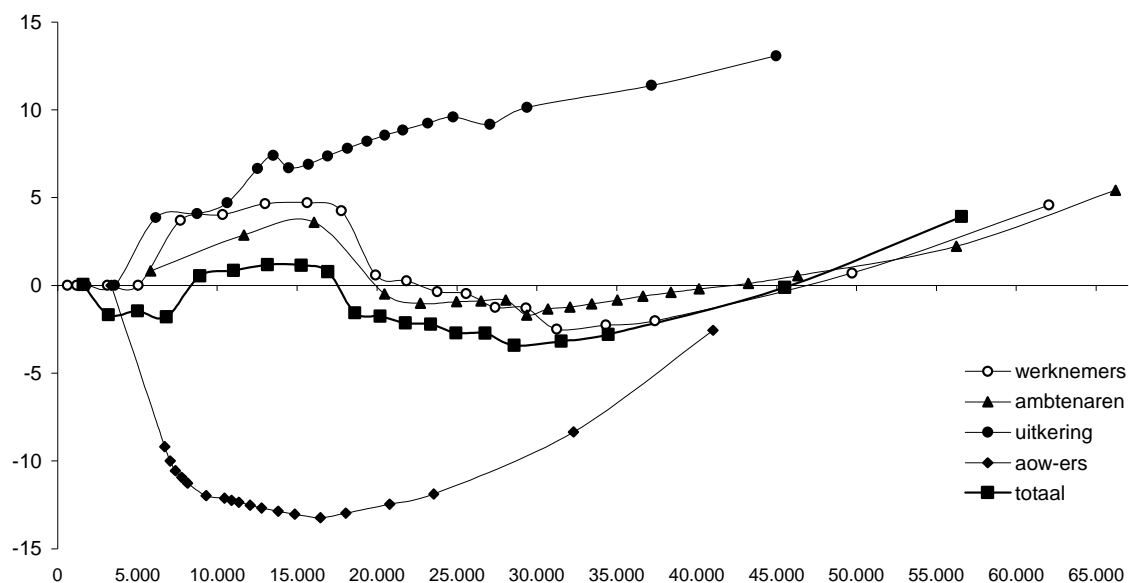
b. In het kader van bov-IP en AWF.

c. Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

De koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +/-5 procent. Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een wat groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Maar gemiddeld genomen wordt het nadeel van het verlies van aftrekposten ongeveer gecompenseerd door het voordeel van het lagere tarief.

**Figuur 6.2 Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)**



Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

**Tabel 6.3 Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5 procent) toegepast op brede grondslag (loonkosten werkgever cq. de bruto uitkering)**

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
<i>Mutatie: bedragen x mld euro</i>					
Grondslag van heffing	47,0	6,1	1,1	0,7	55,0
Belasting en sociale premies	-1,0	-0,1	-1,1	2,4	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen	1,0	0,1	1,1	-2,4	0,0
<i>Mutatie in %</i>					
Grondslag van heffing	35,3	33,4	7,1	2,4	27,9
Belastingopbrengst	-3,2	-8,0	-30,2	81,2	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen (= koopkrachtheffect)	0,9	0,6	8,9	-9,8	-0,2

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Uitkeringsontvangers zouden door de vlaktaks een flinke koopkrachtwinst boeken. Voor de bovenminimale uitkeringen kan die winst oplopen tot boven de 10 procent. Dat komt omdat uitkeringsontvangers relatief weinig gebruik maken van aftrekposten, maar wel profiteren van het lagere tarief. Desgewenst zou ter compensatie een lagere heffingskorting voor uitkeringsontvangers kunnen worden vastgesteld. Nadeel daarvan is dat het effect zich vooral bij de lagere inkomens binnen die groep zal doen gevoelen. Een andere, meer voor de hand liggende compensatiemogelijkheid is een verlaging van de bruto uitkeringen.

Senioren gaan er fors op achteruit. Het effect voor deze groep is goed vergelijkbaar met het effect van fiscalisering van de AOW-premie. Ook bij een vlaktaks is er immers geen sprake meer van een lager seniorentarief. Net als bij fiscalisering zou compensatie kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting.

Overigens moeten de geschetste koopkrachtheffecten van deze simulatie worden gerelativeerd. Een zo grote systeemwijziging als invoering van een vlaktaks zou aanzienlijke effecten op het gedrag en op markten (zoals de huizenmarkt en de markt voor pensioensparen) teweeg brengen, waarvan de inkomensgevolgen niet goed voorspelbaar zijn. De simulatie heeft een partieel karakter waarbij geen rekening is gehouden met gedragseffecten. De genoemde koopkrachtheffecten zijn dus vooral illustratief.

## 6.4 Stelselherziening ziektekostenverzekeringen

De gezondheidszorg wordt thans op een complexe wijze gefinancierd, hetgeen deels ook zijn weerslag heeft op het loonstrookje. De volksverzekering AWBZ wordt gefinancierd uit premies, die onderdeel uitmaken van de loon- en inkomstenheffing. De premie AWBZ is uitsluitend verschuldigd over het inkomen in box 1, voorzover dat in de eerste en tweede tariefschijf valt. Voorts zijn werknemers, uitkeringsontvangers en sinds enkele jaren ook 'kleine zelfstandigen' verplicht verzekerd ingevolge de ZFW, indien hun loon of inkomen onder de van toepassing zijnde grens valt.<sup>46</sup> Verzekerden betalen daarvoor een inkomensafhankelijke premie. Werkgevers nemen zo'n 80% van deze premie voor hun rekening. Deze werkgeversbijdrage wordt bij de werknemer belast. Op zichzelf is dat in de fiscale systematiek logisch, maar het vergroot wel de

<sup>46</sup> In 2004 ligt de verzekeringsloongrens voor werknemers op 32.750 euro.

complexiteit. ZFW-verzekerden betalen daarnaast een nominale premie, waarvan de hoogte verschilt per ziekenfonds. Tenslotte zijn er de particuliere ziektekostenverzekeringen voor degenen die niet onder de ZFW vallen.<sup>47</sup> Voor particuliere verzekeringen worden (logischerwijze) alleen nominale premies betaald, waarvan de hoogte afhangt van de polisvoorwaarden, de leeftijd en de verzekeraar. Particulier verzekerden betalen bovendien twee wettelijke heffingen. De bijdrage op grond van de Wet toegang ziektekostenverzekeringen (WTZ) wordt aangewend om de tekorten op de standaardpolissen voor de zogeheten ‘slechte risico’s’ te dekken. De bijdrage op grond van de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (MOOZ) wordt aangewend ter dekking van de extra kosten van de verzekeringen voor 65-plussers. Deze heffingen zijn doorgaans niet op het loonstrookje aan te treffen, tenzij de premie voor de particuliere ziektekostenverzekering wordt ingehouden door de werkgever, in het kader van een collectief contract.

Per 1 januari 2006 wil het kabinet een nieuwe verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg invoeren.<sup>48</sup> Het onderscheid tussen Ziekenfonds en particuliere verzekering komt daarmee te vervallen. Ook delen van de AWBZ (met name de op genezing gerichte zorg) moeten onder de nieuwe verzekering komen te vallen. Voor de standaardverzekering wordt een nominale premie (prijs) ingevoerd, die door iedere volwassene wordt betaald.<sup>49</sup> Hiervoor is gekozen om keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van verzekerden te kunnen vergroten en om concurrentie mogelijk te maken tussen de (private) verzekeraars die de regeling gaan uitvoeren. Aldus kan de doelmatigheid in de zorg worden bevorderd. Er is sprake van publieke randvoorwaarden om de toegankelijkheid en de risicosolidariteit te waarborgen. Dat gebeurt door een acceptatieplicht, een verbod tot premiedifferentiatie en risicoverevening tussen verzekeraars. De inkomenssolidariteit wordt gewaarborgd door zorgtoeslagen, waar recht op bestaat als de (standaard) ziektekostenpremie een bepaald genormeed percentage van het huishoudinkomen overtreft. De zorgtoeslagen kunnen worden beschouwd als inkomensafhankelijke heffingskortingen. Hoewel het dus gaat om fiscale compensatie bestaat het voornemen om de toeslagen niet door de belastingdienst, maar door een afzonderlijke instelling te laten verstrekken. Beoordeling van deze stelselwijziging aan de hand van de door ons gehanteerde criteria levert het volgende beeld op. Het vervallen van het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekering betekent op zichzelf genomen een duidelijke vereenvoudiging. Statuswisselingen tussen de ene en de andere regeling, met alle rompslomp van dien, zijn in ieder geval van de baan. Op het loonstrookje vervalt de inkomensafhankelijke premie ZFW. De nominale premie ZFW en de premie voor de oude particuliere verzekering worden vervangen door de premie voor de nieuwe standaardverzekering. Deze premie zal, naar mag worden aangenomen, worden gezien als een prijs, waar een rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat. Dat laatste is overigens niet helemaal het geval, omdat er ex ante solidariteitselementen in de financiering zitten. Omdat er een verplichte uniforme premie zal worden vastgesteld zullen jongeren en meer in het algemeen ‘goede risico’s’ een premie moeten betalen die duidelijk hoger is dan overeenkomt met hun schadekansen. De nominale premie biedt de mogelijkheid om het gedrag van verzekerden te

---

47 Voor bepaalde groepen ambtenaren bestaan er nog afzonderlijke publiekrechtelijke ziektekostenregelingen.

48 Zie Tweede Kamer (2002/2003), Kabinetcrisis en –formatie. Brief van de informateurs (“Meedoen, meer werk en minder regels”, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66), 28 637, nr. 19, p.8.

49 De kosten van de verzekering voor kinderen tot 18 jaar worden betaald uit een rijksbijdrage.

beïnvloeden door middel van de introductie van eigen risico. Het kabinet heeft er onlangs voor gekozen om een no claim in te voeren, hetgeen kan worden beschouwd als een variant op het eigen risico. De SER (2000) heeft eerder voorgesteld om in de nieuwe basisverzekering verzekerden ook keuzevrijheid te bieden ten aanzien van het verzekerde pakket. Daarbij zou wel de verplichting bestaan om ten minste een minimumpakket te verzekeren (de basispolis). Het kabinet heeft dit voorstel echter niet overgenomen. Verder is voor een nominale premie gekozen om meer concurrentie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders mogelijk te maken. De zorgverzekeraars moeten een centrale rol krijgen als prijs- en kwaliteitsbewuste inkopers van zorg. Daardoor worden ook zorgaanbieders geprikkeld. Juist op dit punt valt de grootste doelmatigheidswinst te boeken (Schut, 2003, p.130). Om de concurrentie in voldoende mate van de grond te laten komen, is wel een aantal maatregelen nodig. Het CPB (2003) pleit in dit verband onder meer voor lage toetredingsdrempels, geen mededigingsbeperkend gedrag (en dus een toezichthouder met adequate bevoegdheden), meer transparantie in de zorgsector, en de ontwikkeling van prestatie-indicatoren.

Ondanks de helderheid van één nominale premie dreigt de nieuwe zorgverzekering voor veel verzekerden in financieel opzicht toch complex te worden. Dat komt doordat de nadelige inkomenseffecten gerepareerd worden met inkomensafhankelijke zorgtoeslagen. Veel zal afhangen van de wijze waarop deze toeslagen zullen worden geregeld. Daarbij is onder meer de keuze van de inkomensgrondslag van belang. Hier ligt een duidelijke parallel met voorstellen om de huursubsidie en andere regelingen te fiscaliseren; zie paragraaf 5.4. De administratieve lasten voor werkgevers zullen naar verwachting weinig veranderen. Werkgevers gaan immers een loonsomafhankelijke bijdrage leveren aan de standaardverzekering, vergelijkbaar met de huidige werkgeversbijdrage aan de Ziekenfondsverzekering.<sup>50</sup>

Een geheel ander alternatief wordt geschetst door Stevens (2004). Hij bepleit een volledige integratie van AWBZ, ZFW en particuliere ziektekostenverzekeringen tot één publieke volksverzekering. Deze volksverzekering zou gefiscaliseerd kunnen worden. Naar het oordeel van Stevens botsen nominale premies voor een ziektekostenverzekering met de in de maatschappij levende rechtvaardigheidsopvattingen. Financiering door middel van collectieve inkomensafhankelijke heffingen levert een maximale inkomenssolidariteit op. Verder wijst hij op de grote vereenvoudigingswinst die kan worden geboekt, ten opzichte van het huidige stelsel, maar ook ten opzichte van de plannen voor de nieuwe zorgverzekering. Dit laatste omdat de complexe zorgtoeslagen niet meer noodzakelijk zijn. Met de fiscalisering komen sterk vereenvoudigde loonsomheffingen binnen handbereik. Een dergelijk vergaande collectivisering impliceert echter dat vraagsturing, concurrentie en de introductie van prikkels geheel buiten beeld raken. Kortom, de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid is volledig doorgeslagen naar de kant van de rechtvaardigheid.<sup>51</sup> Kostenbeheersing zou door middel van aanbodsturing moeten plaatsvinden, meer nog dan in het recente verleden, toen de ervaringen met dit instrument al niet gunstig waren. Stevens onderkent overigens wel het mogelijke belang van enige kostenconfrontatie. Hij stelt in dat verband dat de kosten van de volksverzekeringen afzonderlijk op het aanslagbiljet vermeld zouden kunnen worden.

---

50 Werkgevers betalen aan het overheidspersoneel ook een tegemoetkoming in de kosten van de particuliere ziektekostenpremie, op grond van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren.

## 6.5 Driepijlermodel in de sociale zekerheid

Het sociale stelsel zal de komende decennia sterk worden beïnvloed door een aantal trends. Zeer belangrijk is vanzelfsprekend de vergrijzing van de bevolking en de consequenties daarvan voor de houdbaarheid van het stelsel. Voorts groeit het besef dat het huidige stelsel niet voldoende aansluit bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, veranderende arbeidspatronen en meer gevarieerde levenslopen. Mensen willen vaker activiteiten of posities combineren en een overstap kunnen maken naar andere posities, bijvoorbeeld van leren naar werken, van zorgen naar werken of van werknemerschap naar ondernemerschap (Goudswaard en Riemens, 2004). Naast de oude sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) zouden de nieuwe sociale risico's (zoals inkomensderving wegens zorgactiviteiten of scholing) een plaats kunnen krijgen in het stelsel. Daarbij zijn de begrippen extern risico en beïnvloedbaar risico van belang (CSED, 2001). Het huidige stelsel gaat sterk uit van externe risico's, die iemand als het ware overkomen. De sociale verzekeringen hebben dan ook het karakter van risicoverzekeringen. In de werkelijkheid zijn risico's dikwijls voor een deel extern, maar ook voor een deel beïnvloedbaar. Dat laatste geldt zelfs in sterke mate voor de nieuwe sociale risico's. Dergelijke voorzienbare en tot op zekere hoogte beïnvloedbare risico's zijn moeilijk verzekeraar. Meer in het algemeen kunnen vanwege het grote aantal tweeverdieners en vanwege de welvaartsgroei, risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens worden opgevangen. Een modern sociaal stelsel moet enerzijds meer mogelijkheden bieden om de individuele levensloop vorm te geven, maar anderzijds ook meer prikkels bieden om risico's te beheersen en om te investeren in het eigen menselijk kapitaal door middel van het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden. Een recente studie van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2004) spreekt van een nieuwe sociale definitie, waarbij de nadruk ligt op voorzorg in plaats van nazorg.

Deze uitgangspunten zouden vorm kunnen krijgen in een stelsel met een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sprake is van een combinatie van verzekeren en sparen. Naarmate de risico's meer beïnvloedbaar zijn kan meer nadruk liggen op het spaarelement. In dit verband zijn onder meer voorstellen gedaan door Leijnse et al (2002).<sup>52</sup> Zij pleiten voor een stelsel met meer geïntegreerde arrangementen, met een opbouw langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit en publieke verantwoordelijkheid. Deze dekking heeft voornamelijk betrekking op externe risico's. Maar de eerste pijler kan ook een dekking geven voor zelfgekozen risico's, voor zover sprake is van een duidelijk maatschappelijk nut. Financiering geschiedt op omslagbasis.

In de tweede pijler gaat het hoofdzakelijk om individuele spaarrekeningen (naast mogelijk ook verzekeringen). De individuele besparingen kunnen worden aangewend bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (al dan niet in aanvulling op een uitkering in de eerste pijler), zorgverlof, onderwijs en scholing, en pensioen. Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden worden

---

51 Dat is voor de AWBZ, waar de zogeheten 'onverzekerbare risico's' onder vallen, veel beter verdedigbaar dan voor de overige zorg.

52 Zie ook Bovenberg (2002). Ook in de internationale literatuur worden meer en meer pleidooien gehouden voor de introductie van spaarsystemen in de sociale zekerheid; zie bijv. Fölster (2001), Orszag en Snower (1999) en Feldstein en Altman (1998).

de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Periodes van non-participatie leiden immers tot een afname van het spaartegoed en daarmee ook tot een afname van het toekomstig inkomen. De tweede pijler bevat een combinatie van oude en nieuwe risico's. Dat is van belang, want daartussen kan een verband bestaan. Zo kunnen investeringen in scholing bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid. En het opnemen van verlof kan bijdragen aan het voorkomen van overbelasting en daardoor van mogelijke arbeidsongeschiktheid of het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt. De spaarrekeningen kunnen op collectief niveau worden georganiseerd (per cao of bedrijfstak). Dat maakt het mogelijk om solidariteits-elementen in te brengen en kan efficiencyvoordelen (schaalvoordelen) bieden. De overheid biedt enige ondersteuning in de tweede pijler vanwege de collectieve belangen die aan de orde zijn (bevordering van de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal en ruimte voor zorg). Die ondersteuning kan langs fiscale weg plaatsvinden door middel van toepassing van de omkeerregel (premie aftrekbaar, opname belast) en/of door middel van heffingskortingen bij opname uit het spaarfonds.

Tenslotte bevat de derde pijler de volledig individuele spaar-en verzekeringsvormen. Daar is de solidariteit geheel afwezig.

Een dergelijk model laat nog diverse vragen onbeantwoord, zoals: wat moet de verhouding tussen de verschillende pijlers zijn? Wat moet er worden geregeld voor degenen die te weinig (hebben) kunnen sparen? Is het stelsel voor brede groepen toegankelijk? Wordt de actuariële opbouw van het ouderdomspensioen niet bedreigd in een dergelijk stelsel? Veel zal afhangen van eventuele nadere keuzes en vormgeving. Hoe dan ook, de benadering biedt goede mogelijkheden om te komen tot een beter houdbaar sociaal stelsel.

De voorgestelde levensloopregeling sluit goed aan bij bovenstaande gedachten. Het gaat daarbij, net als bij het reeds bestaande verlofsparen, om een individuele spaarregeling, die fiscaal wordt ondersteund door middel van toepassing van de omkeerregel: de inleg is aftrekbaar en de opname is belast. Het spaartegoed zou moeten dienen om een daling van het inkomen als gevolg van een (tijdelijke) onderbreking van de arbeidsdeelname met het oog op zorgverlening of scholing, op te vangen. De levensloopregeling zou een stap in de richting van de vorming van een bredere tweede pijler in het sociale stelsel kunnen zijn. Daartoe zou de regeling geleidelijk uitgebreid kunnen worden.<sup>53</sup> Naast sparen voor inkomensverlies bij verlof zou gespaard kunnen worden voor periodes van werkloosheid (in aanvulling op, dan wel na afloop van wettelijke rechten). Van Ours (2003) spreekt in dit verband over een 'levensloop-WW'. Het kabinet neemt deze mogelijkheid blijkbaar ook serieus, want in een recente adviesaanvraag aan de SER over de toekomstbestendigheid van de WW worden een Spaar-WW en levensloopsparen ten behoeve van de dekking van het werkloosheidsrisico expliciet als opties genoemd.<sup>54</sup>

Ook aanwending van een uitgebreide levensloopregeling bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is denkbaar. Meer in het algemeen kan de beoogde herziening van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen (SER, 2004) wel passen binnen de opzet van een

---

53 Zie ook Bovenberg (2003).

54 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004b). Sparen voor werkloosheid kent overigens ook nadelen. De solidariteit neemt af. Degenen met een hoog werkloosheidsrisico zullen hun spaartegoed snel uitputten, respectievelijk in mindere mate kunnen gebruiken voor andere toepassingen. Er zal daarom altijd een dekking in de eerste pijler noodzakelijk blijven. Anderzijds zullen degenen met een laag werkloosheidsrisico grote tegoeden kunnen opbouwen, die gebruikt zouden kunnen worden voor vervroegde uittrekking. Daarom is het van belang dat levenslooptegoeden altijd kunnen worden gebruikt voor een hoger ouderdomspensioen. Langer werken en sparen moet lonen.

driepijlermodel. De nieuwe regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten zou duidelijk onder de eerste pijler vallen. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is sprake van een grotere beïnvloedbaarheid, althans waar het gaat om de inzet van de resterende arbeidscapaciteit. Daar past dus een grotere individuele verantwoordelijkheid (tweede pijler).

Hoe zou de financiering van een dergelijk stelsel moeten worden geregeld en wat zou dit betekenen voor het loonstrookje?

De eerste pijler zou kunnen worden gefinancierd uit één (inkomensafhankelijke) premie of – en dat verdient wellicht de voorkeur – uit de algemene middelen. Het gaat immers om een generieke regeling op basis van het solidariteitsbeginsel en met publieke verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van een rechtstreekse tegenprestatie. Wanneer de eerste pijler wordt gefinancierd uit de algemene middelen kunnen de kosten van de desbetreffende uitkeringen niet meer afzonderlijk worden gezien op het loonstrookje. Dat is in dit geval minder bezwaarlijk, aangezien de eerste pijler met name de niet-beïnvloedbare risico's dekt, en het belang van herkenbaarheid en kostenconfrontatie dus minder groot is. Financiering uit de algemene middelen draagt in ieder geval bij aan eenvoud en vermindering van administratieve lasten, zowel aan de kant van de inhoudingsplichtige werkgevers als aan de kant van de heffingsplichtige burgers.

Bij de financiering van de tweede pijler gaat het (hoofdzakelijk) om de voeding van de individuele spaarfonds. De spaarpremie daarvoor kan verschillende vormen aannemen, variërend van een verplichte en inkomensafhankelijke heffing tot een vrijwillige nominale inleg. Een verplichte heffing voorkomt free-ridergedrag. Als de inleg vrijwillig is zouden sommigen wellicht te weinig inleggen, onder de veronderstelling dat de overheid wel inspringt als de gespaarde middelen tekortschieten, bijvoorbeeld in geval van langdurige werkloosheid. Dat is een belangrijke reden waarom in sommige voorstellen de premie in een sociaal spaarsysteem verplicht is.<sup>55</sup> Een verplichte en inkomensafhankelijke premie maakt het ook mogelijk om solidariteits-elementen in de tweede pijler in te brengen, zoals in het huidige pensioenstelsel in de tweede pijler. Dat kan inkomenssolidariteit zijn, of risicosolidariteit binnen de te vormen collectiviteit.<sup>56</sup> Een verplichte premie zou echter ook één op één in het individuele spaarfonds kunnen worden gestort, dat wil zeggen zonder solidariteits-element. In dat geval zou de verplichtstelling berusten op paternalistische overwegingen. In deze variant, en vanzelfsprekend ook bij een vrijwillige premie, is sprake van een rechtstreekse en goed zichtbare tegenprestatie. Negatieve economische gedragsreacties, zoals afwenteling van de premie op de werkgever, liggen dan veel minder voor de hand dan bij een systeem met herverdeling. Overigens zijn ook gemengde varianten denkbaar, bijvoorbeeld een verplichtstelling tot een bepaalde – al dan niet inkomensgerelateerde – minimuminleg en daarboven vrijwillige bijdragen.

Welk karakter de spaarpremie ook zal hebben, het ligt in de rede dat het om één integrale inleg zal gaan. In het driepijlermodel gaat het immers om een geïntegreerde benadering van de diverse sociale risico's. Deze spaarpremie is terug te vinden op het loonstrookje. Inhouding zal het beste door werkgevers kunnen plaatsvinden. Dat vergroot de doelmatigheid van de uitvoering (in vergelijking met een groot aantal individuele aanslagen of rekeningen). Bovendien zullen werkgevers naar verwachting in veel gevallen binnen een collectiviteit een bijdrage leveren aan de

---

<sup>55</sup> Zie Fölster (2001), p. 428.

<sup>56</sup> Feldstein en Altman (1998) noemen de mogelijkheid van inkomensherverdeling tussen werknemers met hoge en met lage spaartegoeden.

financiering van de spaarfondsen in de tweede pijler (vergelijk de huidige werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie). Wanneer de omkeerregel wordt gehanteerd zal de spaarpremie voor de tweede pijler ook verrekend moeten worden met de door de werkgever ingehouden loonbelasting. Voor zelfstandigen, waarvoor ook een tweede pijler zou moeten bestaan, vindt verrekening met de inkomstenbelasting plaats.

De eventuele premies voor volledig individuele spaarrekeningen of verzekeringen in de derde pijler staan – vanzelfsprekend – niet op het loonstrookje.

Samenvattend zou het hier geschetste driepijlermodel er uiteindelijk toe kunnen leiden dat op het loonstrookje alleen nog de ingehouden loonbelasting en de premie voor de individuele spaarfondsen in de tweede pijler staan.<sup>57</sup> Een aanzienlijk eenvoudiger en transparanter structuur.

## 6.6 Informatie aan één loket of burgerpolis

De thematiek van het "loonstrookje" laat zien dat er in de afgelopen decennia veel is gebeurd in de verhouding staat/markt, en in de organisatie van de sociale-verzekeringsinstituten, waarbij echter weinig aandacht is besteed aan het beter informeren van de burger. Er zijn echter verschillende ontwikkelingen gaande die aanknopingspunten bieden voor verbetering:

- het voornemen is om in de nieuwe Pensioenwet te zorgen voor betere informatievoorziening aan verzekerden;
- verzekerden voor de werknemersverzekeringen zullen geregeld informatie ontvangen met betrekking tot hun aanspraken;
- uniformering van loonbegrippen zal er in veel gevallen voor zorgen dat betaalde bedragen aan loonbelasting en sociale premies, resp. ontvangen bedragen aan sociale-verzekeringssuitkeringen, beter zijn na te rekenen;
- dit uniforme loonbegrip (vermeerderd met inkomen uit andere boxen, dat voor de meeste burgers echter nihil is) werkt tevens als toets voor toekenning van inkomensafhankelijke toeslagen en subsidies.

Deze informatie zal slechts ten dele op het loonstrookje te vinden zijn. Voor het overige gaat het om frequente maar separate overzichten, toegezonden door uiteenlopende instellingen. Een betere afstemming van informatiestromen zou kunnen leiden naar één loket. Aan dat - digitale - loket zou de burger, op basis van zijn sofinummer, een actueel overzicht kunnen krijgen van zijn aanspraak op diverse uitkeringen, toeslagen en subsidies, en van de uiteenlopende heffingen die op zijn loon drukken. Hij zou ook moeten kunnen zien welke alternatieve keuzen hij kan maken ten aanzien van verzekeringsvormen en voorzieningen. Dat is duidelijk een paar stappen verder dan huidige digitale informatiebronnen als [www.socialezekerheid.nl](http://www.socialezekerheid.nl) en [www.pensioen kijker.nl](http://www.pensioen kijker.nl).

---

<sup>57</sup> Het wordt iets complexer als in de tweede pijler ook nog aanvullende collectieve verzekeringen worden afgesloten. Vanwege het collectieve element zou deze premie, net als thans, vermoedelijk ook door de werkgever worden ingehouden en als afzonderlijke post op het loonstrookje komen. Ook wordt het model complexer als in de tweede pijler een kredietfaciliteit zou worden geïntroduceerd (rood staan op de individuele spaarrekening), bijvoorbeeld omdat er behoefte kan ontstaan aan verlop in verband met de zorg voor kinderen op een moment dat er nog onvoldoende kon worden gespaard. Aflossing van dit krediet zou eventueel via een verhoogde spaarpremie kunnen plaatsvinden (of via afzonderlijke terugbetaling aan de kredietverstrekker, buiten het loonstrookje).

Een recent rapport van de Sociale Verzekeringsbank (2004) onderzoekt verschillende opties in deze richting. De eerste optie is het creëren van een gemeenschappelijk statusoverzicht, waar individuele aanspraken en rechtsposities worden geregistreerd die door de burger kunnen worden geraadpleegd. Zo'n overzicht is volgens het rapport vooral van belang om toenemende keuzevrijheid in de sociale zekerheid te ondersteunen, opdat de burger beter inzicht krijgt welke keuzen hij kan maken, hoe die keuzen doorwerken in uiteenlopende rechten en regelingen, en bij wie hij die keuzen kenbaar moet maken. De beschikbaarheid en kwaliteit van die informatie dient door de overheid te worden gewaarborgd, om te vermijden dat de burger onvolledig wordt geïnformeerd door instellingen met commerciële belangen.

Een tweede optie is het creëren van één aanspreekpunt voor de burger. Achter dit loket kunnen de diverse uitvoeringsorganisaties hun eigen taken en bevoegdheden blijven behouden. De burger heeft met deze complexiteiten niets meer te maken. Vereist is uiteraard wel dat de uitvoeringsorganisaties vlekkeloos samenwerken in één informatienetwerk.

De derde optie die het rapport presenteert is die van een burgerpolis. Dit is een overeenkomst tussen de burger en de overheid waarin over en weer rechten en plichten op het gebied van de sociale zekerheid zijn opgenomen. De overheid dient een duidelijk overzicht te bieden van individuele aanspraken op bepaalde prestaties; de burger dient premies af te dragen, zich actief op te stellen op de arbeidsmarkt en tijdig de juiste informatie te verstrekken. Deze optie wordt in het rapport 'tegen de achtergrond van de huidige juridische vormgeving van de sociale zekerheid niet haalbaar (...) geacht' (p. 69). De sociale zekerheid is immers grotendeels publiekrechtelijk van aard, en kent in zoverre geen contractsvrijheid noch civielrechtelijke contractbescherming. Men denke slechts aan de problematiek van de beperking van vervroegde-uitredingsregelingen. Zouden deze regelingen berusten op echte contracten, dan zouden opgebouwde rechten nog gedurende decennia moeten worden gehonoreerd.

Het idee van een 'burgerpolis' als juridisch bindend contract vergt derhalve een andere opzet van sociale-zekerheidsregelingen, met toekenning van private eigendomsrechten als uitgangspunt. Premiebetaling wordt dan een zuivere "prijs" voor een marktconforme aanspraak.

Het is de vraag of een zo fundamentele verandering noodzakelijk is, of dat het verstrekken van heldere informatie over individuele aanspraken praktisch reeds volstaat. De sociale zekerheid is - ook het SVB-rapport onderstreept dit - ondoorzichtig voor de burger. De politieke besluitvorming wordt formeel maar weinig belemmerd door 'verkregen rechten'. In die situatie moet het introduceren van meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid inderdaad worden ondersteund met duidelijke informatie over

#### **Box 6.1 Burgerpolis sociale zekerheid**

“Van belang is helderheid voor de burger over welke prestaties hij van de overheid kan verwachten en waar hij zelf verantwoordelijk is.”

“Een actieve informatieplicht voor de overheid bij wijze van sociaal grondrecht.”

“Een gemeenschappelijk statusoverzicht biedt de burger op één plaats inzicht in de status voor verschillende regelingen tegelijkertijd.”

“De informatievoorziening dient met publieke waarborgen te worden omkleed.”

“Een gemeenschappelijk verbindingsorgaan in de hoedanigheid van een virtueel loket op internet.”

“De burgerpolis kan de transparantie verbeteren indien vormgegeven in een juridisch bindend contract tussen burger en overheid.”

bron: Sociale Verzekeringsbank, *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, 2004.

opgebouwde aanspraken.<sup>58</sup> En daarmee zou de wetgever zelf een politiek tegenwicht creëren, dat het moeilijker maakt om aanspraken te reduceren. Duidelijke informatie over individuele aanspraken kan praktisch dezelfde betekenis hebben als toewijzing van private eigendomsrechten.

---

<sup>58</sup> Tekenend is dat het SVB-rapport (2004) bij de burger 'enig cynisme' moet vaststellen ten aanzien van de in te voeren levensloopregeling 'vanuit de gedachte dat de levensloopregeling al weer is opgeheven tegen de tijd dat men er gebruik van kan maken', p. 49; zie ook hiervoor, par. 3.3.

## Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies

In dit rapport hebben we veranderingen in het loonstrookje en, in bredere zin, in het bruto-netto-traject van werkenden en uitkeringsontvangers geanalyseerd. Uitgangspunt was de hypothese dat het loonstrookje complexer is geworden als gevolg van wijzigingen in de sociale en fiscale regelgeving. Die complexiteit is bezwaarlijk vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor bedrijven en vanuit de betrokkenheid van burgers bij collectieve verzekeringen en voorzieningen. Voorts is de vraag of onwetendheid over waar men precies voor betaalt en welke rechten daardoor eventueel worden opgebouwd gedragsreacties kan oproepen, zoals afwenteling van heffingen of bovenmatig gebruik van socialezekerheidsregelingen.

Meer in het bijzonder zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:

- Wat wordt verstaan onder het “loonstrookje” en het “bruto-netto-traject”?
- Wat zijn de effecten van (on-)zichtbaarheid van heffingen?
- Hoe heeft het bruto-netto-traject zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke factoren lagen aan die ontwikkeling ten grondslag?
- Welke mogelijkheden zijn er om tot een transparanter loonstrookje te komen?

Hierna volgen onze belangrijkste bevindingen op deze punten.

*Wat wordt verstaan onder het “loonstrookje” en het “bruto-netto-traject”?*

Er bestaat niet zoiets als “het” bruto-netto-traject of “het” loonstrookje. Er kunnen verschillende perspectieven worden gekozen (werkgever en werknemer) en er zijn talloze invullingen mogelijk. Op grond van de wet moet het loonstrookje minimaal een aantal gegevens vermelden. Het feitelijke aantal vermelde gegevens is deels een keuze van de werkgever, maar hangt toch vooral af van het aantal regelingen waaronder betrokkene valt. Het doel van het loonstrookje is, gelet op de wetsgeschiedenis, enigszins ambivalent. Enerzijds gaat het primair om een aspect van de privaatrechtelijke betrekkingen tussen werkgever en werknemer, namelijk het inzichtelijk maken van het verschil tussen bruto en netto loon. Sinds 1988 is de werkgever wettelijk verplicht een loonstrookje te verstrekken wanneer een verandering optreedt in het bruto-netto-traject. Deze verplichting is vooral ingevoerd in verband met de naleving van de Wet Minimumloon, maar ook een regelmatige informatieverstrekking aan de werknemer werd door de wetgever van belang geacht. Al eerder was de werkgever als inhoudingsplichtige verplicht om een jaaropgave te verstrekken. Anderzijds vormt de loonstrook in feite ook de weergave van de financiële betrekkingen tussen de burger/werknemer en de overheid, hoewel de wetgever dat niet direct heeft beoogd. Deze ambivalentie hangt ook samen met het diverse karakter van de verschillende inhoudingen die op de loonstrook staan vermeld. Aan het ene uiterste gaat het om belastingen in de vorm van gedwongen heffingen zonder rechtsreekse tegenprestatie. Aan het andere uiterste gaat het om premies voor private verzekeringen die als prijzen kunnen worden beschouwd en waarbij sprake is van een rechtstreekse en gelijkwaardige tegenprestatie. Daartussenin liggen de premies voor de sociale verzekeringen, waarbinnen weer belangrijke verschillen bestaan tussen de premies voor de volksverzekeringen (die gebaseerd zijn op het solidariteitsbeginsel) en de premies voor de werknemersverzekeringen (die gebaseerd zijn op het equivalentiebeginsel).

### *Wat zijn de effecten van (on-)zichtbaarheid van heffingen?*

De aard en de zichtbaarheid van heffingen kunnen van belang zijn voor wat betreft de economische gedragsreacties. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via inkomensafhankelijke heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten, dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes en waarbij sprake is van een herkenbare opbouw van rechten. Diverse gezaghebbende auteurs betogen inderdaad dat als de werknemer een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten de premie meer gezien zal worden als een prijs in plaats van een belasting. Daardoor zal de desbetreffende premie minder versturende effecten hebben op de arbeidsmarkt, zoals vermindering van het arbeidsaanbod en afwenteling op de werkgever, waardoor de reële loonkosten stijgen. De empirische onderzoeken die wij hebben geanalyseerd geven wel enige steun voor deze hypothese. Op basis hiervan zouden hervormingen in de sociale zekerheid die leiden tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben.

Een andere belangrijke vraag in dit verband is of het verschil uitmaakt of de werknemer voor een bepaalde regeling (verzekering) betaalt door middel van een inhouding op het loon of rechtsreeks via zijn bankrekening. Dat heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de allocatie van administratieve lasten, maar mogelijk ook voor de perceptie van de burger over de hoogte van de heffingsdruk en de kosten van (collectieve) voorzieningen. De economische theorie van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van heffingen onderschat vanwege de wijze waarop die worden geheven (via inhoudingen). De klassieke opvatting is dat de burger zijn belastingen moet kennen, mede omdat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met heffingen private eigendomsrechten aan te tasten. Deze opvatting past echter weer niet goed bij een verzorgingsstaat die een actieve herverdeling van inkomen beoogt. Een zekere mate van fiscale illusie zou daarvoor wellicht nodig zijn. In feite gaat het hier om rivaliserende visies op de inrichting van de samenleving. Echter, op pragmatische gronden is een streven naar wat meer transparantie (van de loonstrook) en dus minder illusie goed te verdedigen.

### *Hoe heeft het bruto-netto-traject zich de afgelopen jaren ontwikkeld?*

In de empirische analyse is een globaal beeld geschetst van het bruto-netto-traject van representatieve loontrekkers in de periode 1975-2004. Veranderingen in dit traject komen in het algemeen ook tot uitdrukking in de koopkrachtplaatjes. Het blijkt dat het Centraal Planbureau het model - met tal van deze bruto-netto-trajecten - in de loop der tijd steeds meer heeft verfijnd. Zo worden thans veel meer specifieke onderdelen van het bruto-netto-traject in de berekening betrokken. Paradoxaal is dat de standaard bruto-netto-plaatjes in de loop van de tijd weliswaar steeds meer én betere informatie zijn gaan bevatten, maar tegelijkertijd steeds minder houvast bieden (minder representatief voor individuele inkomensgenieters).

Analyse van enkele feitelijke salarisspecificaties laat zien dat de loonstrook uit 1971 naar huidige maatstaven relatief transparant is. De bedragen aan loonbelasting en premies sociale verzekeringen zijn eenvoudig te herleiden, omdat het loonstrookje nog niet 'bevuild' was door allerlei verschillende grondslagen, franchises en individuele keuzeregelingen in het kader van arbeidsvoorwaarden en/of bovenwettelijke regelingen. Een loonstrookje uit 2004 is aanmerkelijk moeilijker te doorgronden.

De empirische analyse biedt ook inzicht in de veranderingen van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers in de afgelopen 35 jaar. Opvallend is dat in de periode na 1975 de druk van de werkgeverspremies min of meer constant is gebleven, zowel in perioden van relatief rooskleurige als verslechterde werkgelegenheidssituaties. De mutaties van de micro-lastendruk hebben zich geconcentreerd aan de kant van de werknemers, hetgeen in de periode 1970-1983 heeft geleid tot een forse stijging van de premiedruk. In die periode is vanwege de slechte werkgelegenheidssituatie getracht de werkgeverslasten te ontzien, aanvankelijk via rijksbijdragen aan de sociale fondsen, en later door een verschuiving van werkgevers- naar werknemerslasten. De periode 1989-2004 kenmerkt zich per saldo door een forse lastenverlichting op de factor arbeid, die vooral bereikt is in het kader van belastingherzieningen in 1990 en 2001. Daarentegen vertonen de premies voor de AWBZ en de premies voor (particuliere) ziektekostenverzekering een trendmatige stijging. Overigens blijft de recente stijging van de druk van de BTW, milieuheffingen en accijnzen (beleidsmatig een wezenlijk onderdeel van de Belastingherziening 2001) buiten het overzicht dat werknemers en uitkeringsontvangers regelmatig ontvangen.

#### *Welke factoren lagen aan die ontwikkeling ten grondslag?*

Er is een aantal oorzaken aan te wijzen waarom het loonstrookje de afgelopen 30 jaar complexer is geworden. Ten eerste hebben nieuwe regelingen en veranderingen in de publiek/private verhoudingen op (verzekerings-)markten middels inhoudingen hun intrede gedaan op de loonstrook. Hierbij kan men denken aan de VUT, private en bovenwettelijke regelingen, zoals de WAO- en Anw-hiaatverzekeringen en het prepensioen, en zo meer. Voorts dient de complexiteit van het loonstrookje in samenhang te worden gezien met de ontwikkelingen in het fiscale stelsel, die vaak ook weer gevolgen hebben voor de berekening van sociale-verzekeringspremies, en vice versa. De overheveling van sociale premies naar de fiscale sfeer of elders hebben een aantal anomalieën in het bruto-netto-traject van werknemers gebracht. Voorbeelden zijn de overhevelingstoelage bij de belastingherziening in 1990 en allerlei vereveningsbijdragen die de overgang van oude naar nieuwe financieringssystemen soepel moesten laten verlopen. De wetsgeschiedenis laat de indruk achter dat stelselmatig de afweging is gemaakt om de inkomensverhoudingen zo weinig mogelijk te verstoren (koopkrachtbeeld); het bruto-netto-traject en de loonstrookjes zijn er erg ondoorzichtig van geworden.

Ook het (onnodig) gebruik van allerlei franchises maakt de berekening van het nettoloon gecompliceerd. De franchise blijkt nogal eens instrumenteel te zijn ingezet voor een doel waarvoor zij niet bedoeld is: inkomenspolitiek en/of arbeidsmarktbeleid.

Arbeidsvoorwaarden worden steeds meer op (individuele) maat gesneden. Het ruilen van loonbestanddelen veroorzaakt echter administratieve lasten voor werkgevers en uitkeringsorganen. Ook het loonstrookjesoverzicht van een werknemer wordt er van een keuzemodel in de arbeidsvoorwaarden vaak niet duidelijker op. Indien werknemers afstand doen van loon in geld in ruil voor loon in natura (fiets, kinderopvang of een computer) kan – naast het fiscale gevolg – een lagere grondslag voor uitkeringen, pensioen en loonbestanddelen als vakantiegeld, gratificatie en de eindejaarsuitkering ontstaan.

Veel onduidelijkheid over het loonstrookje wordt veroorzaakt door het gebruik van verschillende inkomenbegrippen. De grondslagen van deze loonbegrippen zijn onderling niet gelijk en de heffingssystematiek verschilt. Er zou dus veel vooruitgang kunnen worden geboekt indien zou worden uitgegaan van één heffingsgrondslag en één heffingssystematiek. De administratieve

lasten voor werkgevers dalen en voor werknemers is van belang dat het loonstrookje dan een stuk eenvoudiger wordt en daardoor begrijpelijker. Dit is de aanleiding van de zogenoemde Operatie Walvis. De operatie Walvis introduceert één loonbegrip dat als basis zal dienen voor het heffen van de sociale premies én het verstrekken van sociale zekerheidsuitkeringen zoals de WW en de WAO. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst gaan in de toekomst dezelfde loondefinitie gebruiken. In het kader van transparantie is het een goede ontwikkeling dat maatregelen worden genomen ter stroomlijning van de loonbegrippen. De vraag is echter of de ingeslagen weg ook het beoogde resultaat volledig zal opleveren. Zo wordt het loonbegrip weliswaar vrijwel volledig gelijkgeschakeld voor UWV en de fiscus, maar .... er blijven een paar uitzonderingen bestaan. En daar wringt de schoen. Bovendien constateert de Inspectie Werk en inkomen (2003, p. 13) dat de processen van gegevensinwinning aanmerkelijk complexer zullen worden door het ontstaan van extra overdrachtsmomenten tussen UWV en Belastingdienst.

*Welke mogelijkheden zijn er om tot een transparanter loonstrookje te komen?*

De gedachte dat het loonstrookje eenvoudiger zou moeten worden, raakt zowel de belasting- en premieheffing als de bovenwettelijke en privaatrechtelijke afspraken die tot inhouding in het loontraject leiden. Dat maakt het lastig, want niet alleen de overheid kan dus verantwoordelijk zijn voor een transparanter loonstrookje. De begrippen transparantie en vereenvoudiging hebben ook verschillende facetten. Zo gaat het niet alleen om transparantie in de afdrachten, maar ook om transparantie in de opgebouwde rechten. Het beter informeren van de burger over rechten en plichten in de sfeer van de sociale zekerheid, al dan niet via het instrument van de burgerpolis, is van groot belang. Voorts kan een complexer loonstrookje wel eens samen gaan met doelmatigheidswinst op een ander niveau. Een voorbeeld daarvan is de fiscalisering van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie.

Wij hebben enkele stelselwijzigingen in ideaaltypische vorm geanalyseerd voor wat betreft hun effecten op het bruto-netto-traject en getoetst aan de volgende criteria: beperking administratieve lasten en verhoging transparantie, betrokkenheid en gedragsreacties en solidariteit versus equivalentie. Wat de belastingen op arbeid betreft zou gedacht kunnen worden aan een vlaktaks met een zo breed mogelijke grondslag en daardoor zo laag mogelijk tarief. De premies volksverzekeringen zouden gefiscaliseerd worden. Omdat individuele aftrekposten verdwijnen kan het arbeidsinkomen volledig aan de bron worden belast (loonsomheffing). Dat kan een aanzienlijke besparing op administratieve lasten met zich mee brengen. Als gevolg van het verdwijnen van fiscale arbitrage en van het lagere belastingtarief zullen welvaartswinsten optreden. Uitvoerige empirische analyse leert dat de koopkrachteffecten van een dergelijke vlaktaks voor het overgrote deel van de werkenden binnen een bandbreedte van +/- 5 procent blijven. Senioren gaan er als gevolg van de fiscalisering van de AOW-premie op achteruit. Daarvoor zou compensatie kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting. Daardoor wordt het bruto-netto-traject echter weer iets complexer.

De wijze waarop de premieheffing in de toekomst zal plaatsvinden hangt vanzelfsprekend sterk samen met de ontwikkeling van het sociale stelsel. In dat verband hebben wij aandacht beteed aan voorstellen voor de introductie van een driepijlermodel in de sociale zekerheid met spaarelementen, zoals dat ook in de pensioensfeer van toepassing is. Uitgangspunten daarbij zijn:

een betere aansluiting op moderne arbeidspatronen en een gevarieerde levensloop, meer keuzemogelijkheden, sterkere prikkels tot arbeidsdeelname en investeringen in het eigen menselijk kapitaal. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking en kent maximale solidariteit en overheidsverantwoordelijkheid. In de tweede pijler gaat het hoofdzakelijk om individuele spaarrekeningen die in collectief verband worden georganiseerd. Die spaarrekeningen kunnen worden gebruikt in verband met diverse oude en nieuwe risico's, zoals werkloosheid, (gedeeltelijke)arbeidsongeschiktheid, zorgverlof, scholing en pensioen. De voorgestelde levensloopregeling past goed binnen een dergelijke structuur en zou een (bescheiden) aanzet kunnen zijn voor de vorming van een tweede pijler. De derde pijler bevat volledig individuele spaar- of verzekeringsarrangementen. De eerste pijler zou gefinancierd kunnen worden door middel van één integrale premie, of uit de belastingen op arbeid (vlaktaks). Het laatste draagt bij aan eenvoud en lagere administratieve lasten, maar leidt er toe dat de kosten van de desbetreffende uitkeringen niet meer afzonderlijk kunnen worden gezien op het loonstrookje. Dat is in dit geval iets minder bezwaarlijk, omdat het gaat om regelingen met maximale solidariteit, waarbij tegenover de heffing geen rechtstreekse tegenprestatie staat. De tweede pijler zou uiteindelijk gefinancierd kunnen worden uit één integrale (spaar-)premie. Een dergelijk stelsel zou zeker kunnen leiden tot lagere administratieve lasten en grotere transparantie, zowel voor wat betreft de inhoudingen op het loon, als voor wat betreft de opbouw van rechten in de tweede pijler. Er vindt in zekere mate een verschuiving van het solidariteitsbeginsel naar het equivalentiebeginsel plaats, hoewel ook de tweede pijler solidariteitselementen kan bevatten. De premies voor de ziektekostenverzekeringen blijven bij de hierboven beschreven structuur buiten beschouwing. In het kader van de voorgenomen stelselwijziging is gekozen voor een verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg met een nominale premie. Deze premie kan in beginsel buiten het bruto-netto-traject blijven. Met het nieuwe stelsel kan doelmatigheidswinst worden geboekt. Toch kan het in financieel opzicht complex worden. Immers, de inkomenseffecten van het nieuwe stelsel zullen worden gerepareerd door middel van inkomensafhankelijke zorgtoeslagen, die dus ook in het bruto-netto traject tot uitdrukking zullen komen. Een alternatief is een geheel gefiscaliseerde verzekering. Vanuit het perspectief van het loonstrookje en de administratie zal dat een aanzienlijke vereenvoudiging met zich mee brengen. Daar staat tegenover dat bij een dergelijk vergaande collectivisering vraagsturing, concurrentie en prikkels, en daarmee doelmatigheidswinst in het stelsel, geheel buiten beeld raken.

Aan het eind van dit onderzoek gekomen, realiseren wij ons dat onze antwoorden nieuwe vragen oproepen. Die vragen zijn deels van empirische aard: hoe ondoorzichtig zijn heffingen en aanspraken voor de gemiddelde werknemer; welke keuzes zouden werknemers maken bij grotere keuzevrijheid en meer zicht op de kosten en baten van sociale-zekerheidsregelingen. Voor een ander deel gaat het om vragen van normatieve aard: wanneer is het beter om werknemers keuzevrijheid te geven en waar verdient deelnamedwang de voorkeur; is het wenselijk om de transparantie van verzorgingsstaatregelingen te vergroten, ook als daardoor de ruimte voor inkomensherverdeling wordt beperkt?



## Geraadpleegde literatuur

- Aaron, H.J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Alesina, A. and R. Perotti (1997), 'The Welfare State and Competitiveness', *The American economic Review*, vol. 87 (5), pp. 921-939.
- Allers, M.A. (1994) *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Attanasio, O. and S. Rohwedder (2001), 'Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the UK', *The Institute for Fiscal Studies*, Working paper 01/21, London.
- Barr, N. (1992), 'Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation', *Journal of Economic Literature* 30 (June), pp. 741-803.
- Blumenthal, M., C. Christian and J. Slemrod (2001), 'Do Normative Appeals Affect Tax Compliance?', *National Tax Journal* 54 (1), pp. 125-138.
- Bovenberg, A.L. (2002), 'Levensloop en sociale zekerheid', *Economisch Statistische Berichten*, 6 september 2002, pp. 627-629.
- Bovenberg, A.L. (2003), 'Het wordt zeker iets met de levensloopregeling', *Pensioenmagazine*, december 2003, pp. 13-16.
- Brennan, G., and J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Caminada, K. (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, (proefschrift), Thesis Publishers Amsterdam.
- Caminada, K. and K. Goudswaard (2001), 'Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1 (4), pp. 471-500.
- Caminada, C.L.J. en K.P Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 251 pp.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard, en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten* 26 juni 1996, pp. 574-577.
- Caminada, K., K. Goudswaard en H. Vording (2000), 'Verkenning van een vlakke belasting op inkomen', *Weekblad Fiscaal Recht* 22 juni 2000, pp. 937-947.
- CBS IPO (1990-2000), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) te raadplegen op de website van het CBS ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- Centraal Planbureau (1988), *Eenvoud verzekerd: Microtax 88*, Onderzoeksmemorandum 43, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1990), *Het koopkrachtoverzicht; Onderbouwing koopkracht en Microtax 1990*, werkdocument 35, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2002), 'Lange reeksen voor replacement rates en wiggen', *CPB-Memorandum* nummer 45.

- Centraal Planbureau (2003), *Zorg voor concurrentie – Een analyse van het nieuwe zorgstelsel*, CPB Document No 28, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2004), *Centraal Economisch Plan 2004*, Bijlage A6, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven (Commissie Grapperhaus, 1985), *Rapport Heerendiensten*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Commissie voor de Belastingherziening (Commissie Stevens, 1991), *Rapport Graag of niet*, Sdu Uitgeverij, Den Haag.
- Euwals, R.W. (2004), 'Gezinsbesparingen, pensioenen en de rol van eigen inkomen', *Economisch Statistische Berichten*, 25 juni 2004, pp. 306-308.
- Federatie van Bedrijfsverenigingen (1992), 'Rapport Tegen de stroom in', Federatie van bedrijfsverenigingen, Amsterdam.
- Feldstein, M.S. (1974), 'Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation', *Journal of Political Economy*, 1974, pp. 905-926.
- Feldstein, M. and D. Altman (1998), 'Unemployment Insurance Savings Accounts', *NBER Working Paper Series*, 6860, Cambridge MA.
- Fiscale Verkenningen (2001), Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapport Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag.
- Fölster, S. (2001), 'An evaluation of social insurance savings accounts', *Public Finance & Management*, 1(4), pp. 420-448.
- Gelauff, G.G.M., and J.J. Graafland (1994), *Modelling Welfare State Reform*, North-Holland, Amsterdam.
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Samsom/Kluwer, Deventer.
- Goudswaard, K.P. en T.D. Riemens (2004), 'Levensloopbeleid: hype of noodzaak?', *ESB-Dossier Levensloopbeleid*, 26 februari 2004, pp. 3-6.
- Grapperhaus, F.H.M. (1995a), 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht*, 1 juni 1995, pp. 777-778.
- Grapperhaus, F.H.M. (1995b), 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht*, 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.
- Gruber, J. (1994), 'The incidence of mandated maternity benefits', *American Economic Review* 84(3), pp. 622-641.
- Hofstra, H.J. (1946), *Socialistische belastingpolitiek*, De Arbeiderspers, Amsterdam
- Huigen, R.D. (1992), 'Marginale druk op individuele inkomens 1985-1990', *Rapport Centraal Bureau voor de Statistiek*, Voorburg.
- Huigen, R.D. (1994), 'Marginale druk in kaart gebracht', *Economisch Statistische Berichten*, 2 november 1994, pp. 988-992.
- Huygen, R., A.Meijer R.A. en J.B. Dusink (2000), 'Serie: Vereenvoudiging loonstrookje en SV-verzekeringen', *Aanspraak*, jaargang 13, serie artikelen verschenen in diverse nummers, te weten 3 (pp. 13-17), 4 (pp. 17-20), 5 (pp. 17-19) en 6 (pp. 17-19).

- IMF (1999), *The Netherlands, Transforming a Market Economy*, Occasional Paper 181, Washington D.C.
- Inspectie Werk en Inkomen (2003), *UWV en Walvis: eerste rapportage*, IWI, Zoetermeer.
- Kam, C.A. de, en R. Trimp (1993), 'Op zoek naar de modale werknemer', *Economisch Statistische Berichten*, 17 november 1993, pp. 1063-1066.
- Krapels, F.J. en A. van Ravestein (1987), 'De wig tussen loonkosten en netto loon', *Economisch Statistische Berichten*, 22 juli 1987, pp. 672-680.
- Krapels, F.J. and A. van Ravestein (1987), 'Gemiddeld en marginaal, de druk van belastingen en premies sinds 1960', *Onderzoeksmemorandum nr. 6*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Krapels, F.J. (1990), 'Wordt de belasting- en premiedruk marginaal?', *Economisch Statistische Berichten*, 31 januari 1990, pp. 104-107.
- Knoester, A. (1998), 'Real Wages and Taxation in ten OECD Countries', *OCFEB Research Memorandum 9803*, Rotterdam.
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Lindbeck, A. (1994), 'Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State', *De Economist* 142, pp. 1-19.
- Lindbeck, A. (2003), 'An Essay on Welfare State Dynamics', *IUI Working Paper Series No. 595*, The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Opbouw en samenstelling inkomensketengetallen, Interdepartementale werkgroep inkomensketengetallen*, Werkdocument nr. 298, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004a), *Vermindering Administratieve Lasten. Jaarrapportage 2002*, bijlage bij Tweede Kamer 2002/2003, 24 036, nr. 2), 8 april 2004.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004b), *Toekomstverkenning WW*, Den Haag.
- Muysken, J., and T. van Veen (1997), 'Does a Shift in the Tax Burden Create Employment?', paper presented at the 53<sup>rd</sup> IIPF Congress, August 27<sup>th</sup>, Kyoto, Japan.
- Muysken, J., T. van Veen, and E. de Regt (1999), 'Does a Shift in the Tax Burden Create Unemployment?', *Applied Economics* 31, pp. 1195-1205.
- Nederlandse Orde van belastingadviseurs (2002), 'Commentaar op het voorstel betreffende de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten ('Walvis') en het wetsvoorstel betreffende de aansluitingswet Walvis (kamerstukken 28 219 en 28 371)', Brief aan de Vaste Commissie van Financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Commissie Wetsvoorstellen, 25 juni 2002.
- Nickell, S. (2003), *Employment and Taxes*, Cesifo Working Paper no. 1109, Munich.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York
- OECD (1995), *The OECD Jobs Study – Evidence and Explanations*, OECD, Paris.
- OECD (2004), *Taxing Wages 2002/2003*, OECD, Paris.
- Ooghe, E., E. Schokkaert en J. Fléchet, J. (2003), 'The incidence of social security contributions: an empirical analysis', *Empirica* 30 (2), pp. 81-106


- Orszag, J.M. and D.J. Snower (1999), 'Expanding the Welfare System; a Proposal for Reform', in: M. Buti, D. Franco and L. Pench (eds.), *The Welfare State in Europe – Challenges and reforms*, Edward Elgar.
- Ours, J.C. van (2003), 'WW in de eenentwintigste eeuw', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25 (1), pp.108-132.
- Pronk, P. A. (2004), *De verborgen belastingdienst : de invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Eburon, Delft.
- Raet (2004), ASAP Modellenet, Raet, Amersfoort.
- Rawls, J. (1971; revised edition 1999), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA.
- Schut, F.T. (2003), 'Gezondheidszorg' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 105-131.
- SER (2000), *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, 2000/12, Den Haag.
- SER (2004), *Advies verdere uitwerking WAO-beleid*, 2004/02, Den Haag.
- Shaviro, D. (2000), *When Rules Change, an Economic and Political Analysis of Transition Relief and Retroactivity*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Slemrod, J. (1992), 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review* 82 (2), pp. 250-256.
- Sociale Verzekeringsbank (2004), *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, SVB, Amstelveen.
- Stevens, L.G.M. (2004), 'Naar een gefiscaliseerde Algemene Zorgverzekering', *Weekblad Fiscaal Recht*, 5 februari 2004, pp. 123-129; zie ook 'Liever een zorgbelasting dan het ziekenfonds', *NRC Handelsblad*, 7 februari 2004, p. 20.
- Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, Norton&Company, New York.
- Summers, L. (1989), 'Some simple economics of mandated benefits', *American Economic Review* 79(2), pp. 177-183.
- Thio, V. (2002), *De inkomenspositie van ouderen: Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Werkdocument Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 230, Den Haag.
- Tweede Kamer (1985/1986), 'Memorie van antwoord' bij Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en artikel 1638o van het Burgerlijk Wetboek (voorzieningen in verband met de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), 19 286, nr. 3-5.
- Tweede Kamer (2001/2002), 'Memorie van toelichting' bij Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in het kader van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Aansluitingswet Walvis), 28 371, nr. 3.
- Tweede Kamer (2002/2003), 'Tweede nota van wijziging' bij Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverplichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten), 28 219, nr. 10.
- Tweede Kamer (2002/2003), 'Nota naar aanleiding van het verslag' bij Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in het kader van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Aansluitingswet Walvis), 28 371, nr. 5.

- Tweede Kamer (2002/2003), 'Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *Voorstel van wet 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, nr. 28 219), 4 september 2003.
- Tweede Kamer (2002/2003), *Kabinetscrisis en –formatie. Brief van de informateurs* ("Meedoen, meer werk en minder regels", Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66), 28 637, nr. 19, p.8.
- Tweede Kamer (2003/2004), 'Kabinetstandpunt Interdepartementaal Beleidsonderzoek: uitvoering inkomensafhankelijke regelingen', 29 287, nr. 1.
- Tweede Kamer (2003/2004), 'Kabinetstandpunt inzake integratie en stroomlijning van kinderregelingen, een inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag en (fasering van) de afbouw van de correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen' (Interdepartementaal beleidsonderzoek: uitvoering inkomensafhankelijke regelingen), 29 287, nr. 2.
- Vonk, G. J., (2004), 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', *Sociaal Maandblad Arbeid* 59 (1), pp. 3-5.
- Vording, H. (1996), 'Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* 28 (2), pp. 61-70.
- Vording, H., en K. Caminada (2000), 'Staatsecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?', *Weekblad Fiscaal Recht*, 26 mei 2000, pp. 793-801.
- Waaijen, E. van (2004), 'Walvis: een poging tot lastenverlichting (deel I)', *TriBuut* 32 (februari), pp. 12-14.
- Wattèl, P. (1993), 'Fiscale anaesthesie voor allen', *Weekblad Fiscaal Recht*, (nummer 993).
- Werkgroep Loonbegrip (2000), *Het loont de moeite. eenheid en eenvoud in de loonbegrippen*, Rapport van de werkgroep De Boer, Den Haag, 18 april 2000.
- Wetenschappelijk Instituut CDA (2004), *Zekerheid op maat; van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, Den Haag.



## Bijlage Illustratie van enkele model-salarisstrookjes

De salarisverwerking stelt hoge eisen aan de administratie. Individuele arbeidsvoorwaarden, verlofregelingen, flexibele arbeidstijden, pensioenopbouw, spaarregelingen: de complexiteit neemt voortdurend toe. Voorts gaat de salarisverwerking gepaard met uitgebreide informatiestromen in de richting van onder meer de UWV, pensioenfondsen, Arbo-diensten, verzekeraars en de fiscus. In de markt van salarisverwerkers zijn thans circa 80 software-pakketten beschikbaar die – in verschillende mate – de salarisadministratie van bedrijven en instellingen kan ondersteunen. Op ons verzoek heeft de firma Raet enkele standaard-modellen Loonstrook ter beschikking gesteld.

UW BEDRIJFSNAAM / -LOGO		Getronics							
Asap cursus 004503 Platinastraat 65, 2718 SZ Zoetermeer ZA70-1-1002- 2		Jaar: 2003 Volg-nummer: 2 Periode nummer: 02	Bedrijf: ZA70 Vestiging: 1 Afdeling: 10 02						
		SoFi-nummer: 123456782	Employee nummer: 004503						
Mededeling: ***Salaris februari 2003*** Ziek- en herstelmeldingen voor 9.00 uur doorgeven aan personeelszaken tst. 32									
Nr.Loonbelasting : 007917636 L 01 AANSL.NR. UWV : 010-100628480101 Verwerkingsdatum : 002/09-03-2003 Soort verwerking : PERIODE		 DE HEER P ABSPOEL WETERINGSTRAAT 45 1017 SM AMSTERDAM							
Specificatie	Tijdvaktabel		Tabel bijzondere beloningen		Persoonlijke gegevens				
	Basis	Bruto / netto	Basis	Bruto / netto	Datum in dienst				
Salaris	3400,00	3400,00			01-05-1991				
Spaarloon	51,09	51,09			08-11-1950				
Bruto loon	3348,91	3348,91			Heffingskorting	Ja			
Pens.pr.b	274,26	274,26			Tabel	WIT			
Prepens.pr 2,500% over	83,72	83,72			Loonheffing	Ja			
WAO-hiaat 1,750% over	31,28	31,28			Jaarloon bijz. beloning	43455			
Premie ANW-hiaat	32,22	32,22			Percentage bijz. belon.	42,00%			
Loon Sociale Verzekeringen	2927,43				Verz. WW/WAO/ZW/ZFW	J/J/J/N			
WG bydrage premie ZKV	95,75	95,75			Premie WW/WAO/ZW/ZFW	3/0/0/0			
WW 5,800% over	136,24	136,24			Arbeitsduur	173,33			
Loon voor de loonheffing	2886,94				Arbeitskorting	92,41			
Loonheffing		808,25			Minimumloon / maand	1249,20			
Netto		2078,69			Uurloon	19,62			
Repr.kostenvergoeding		140,00			Loondagen	20			
Aflossing lening		120,00			Auto werkgever	Ja			
Personeelsfonds		1,15			Burgerlijke staat	Gehuwd			
Premie ziektekostenvz		191,50			Geslacht	Man			
Spaarloon 0323148689	PM 51,09				Beroep	Controller			
Voorbeeld salarisverh. TWK									
Betaalwijze:									
EUR 1906,04			Postbank 4546781						
EUR 1906,04									
Netto uit te betalen			1906,04						
Omschrijving	Waarde	Omschrijving	Waarde	Vakantie/uren	Vak.dgn	Atv.dgn			
Cum.spaarloon	102,18	Saldo lening	1200,00	Saldo vorig jaar	1,00				
Cum.premie ZKV	383,00			Recht jaar	27,00	12,00			
Opgebouwde 13e maand	566,67			Totaal recht	28,00	12,00			
Opgebouwde vak.toesl.	2448,00			Opname t/m vorige per	2,50	1,00			
Cum.premie ANW-hiaat	64,44			Opname deze periode	2,50	1,00			
				Nieuw saldo	23,00	10,00			
2 Dagen	Loon in geld	Loon in natura	Totaal kolommen	Aftrekposten	SV-loon	Alleen belast	Fisc. bijtelling	Fiscaal af voor	Loon voor
FISC LOON	3	foolen	3/4/5	alle heffingen	8	voor loonheffing	ZFW e.d.	WW, WAO, e.d.	14
43	43	669782	669782	84002	585780	19150	27248		577682
ARB ZKN	sv	WW		ZFW				Reisk. wn-wrk	Arbeitskorting
43	premie	27248							15
									18482
									161841

Totalen t/m deze periode

Verklaring van de diverse coderingen Z.O.Z.

ter beschikking gesteld uit ASAP Modellenet, Raet, Amersfoort.  
zie hierna voor een korte toelichting op begrippen en gebanteerde afkortingen

**UW BEDRIJFSNAAM / -LOGO**



Asap cursus 828037  
Platinastraat 65, 2718 SZ Zoetermeer  
ZA70-1-1008- 1

Jaar	Volg-nummer	Periode nummer
2003	1	01

Bedrijf	Vestiging	Afdeling
ZA70	1	10 08

SoFi-nummer	Employee nummer
068678903	828037

Mededeling:  
\*\*\*Salaris januari 2003\*\*\*  
Ziek- en herstelmeldingen voor 9.00 uur  
doorgeven aan personeelszaken tst. 32

Nr. Loonbelasting : 007917636 L 01  
AANSL.NR. UHV : 010-100628480101  
Verwerkingsdatum : 001/28-02-2003  
Soort verwerking : PERIODE

  
DE HEER C H THEENAART  
SCHAPENDRIJFT 28  
1261 HN BLARICUM

Specificatie	Tijdvaktabel		Tabel bijzondere beloningen		Persoonlijke gegevens
	Basis	Bruto / netto	Basis	Bruto / netto	
Salaris	2450,00	2450,00			Datum in dienst 01-09-1980
Bruto loon	2450,00	2450,00			Geboortedatum 18-12-1954
Pens.pr.a 7,600% over 1314,84	99,93-	99,93-			Heffingskorting Ja
Prepens.pr 2,500% over 2450,00	61,25	61,25			Tabel HIT
WAO-hiaat 1,750% over 929,71	16,27	16,27			Loonheffing Ja
Premie ANW-hiaat	31,76-	31,76-			Jaarloon bijz. beloning 31501
Loon Sociale Verzekeringen	2240,79				Percentage bijz. belon. 42,00%
WG bydrage premie ZKV	75,33	75,33			Verz. WW/WAO/ZW/ZFW J/J/J/J
WW 5,800% over 1001,04	58,06-	58,06-			Premie WW/WAO/ZW/ZFW 1/0/0/1
ZFW WN 1,700% over 2240,79		38,09-			Arbeidsduur 173,33
ZFW WG 6,750% over 2240,79	151,25				Arbeidskorting 92,41
Loon voor de loonheffing	2409,31				Minimumloon / maand 1249,20
Loonheffing		607,91-			Uurloon 14,13
Netto		1612,06			Loondagen 23
Personeelsfonds		1,15-			Burgerlijke staat Gehuwd
Premie ziektekostenvz		150,66-			Geslacht Man
Bet.derde P001891648		50,00-			Beroep Chef monteur
Voorbeeld met THK uit ZFW					
					Betaalwijze:
					EUR 1410,25 Postbank 680222
Netto uit te betalen		1410,25			EUR 1410,25

Omschrijving	Waarde	Omschrijving	Waarde
Cum.premie ZKV	150,66		
Opgebouwde 13e maand	204,17		
Opgebouwde vak.toesl.	1568,00		
Cum.premie ANW-hiaat	31,76		
Saldo te bet.derde	50,00		

2 Dagen	Loon in geld	Loon in natura	Totaal kolommen	Aftrekposten	SV-loon	Alleen belast	Fisc. bijtelling	Fiscaal af voor		Loon voor
FISC LOON	3	4/5	6	7	8	9	10	11		14
23	23	245000	245000	20921	224079	7553	15125	5806		240931
ARB	ZKN	sv	WW	ZFW					Reisk. wn-wrk	Arbeidskorting
23	23	5806		3809						15
Totaal v/m deze periode										60791

Verklaring van de diverse coderingen Z.O.Z.

ter beschikking gesteld uit ASAP Modellenet, Raet, Amersfoort.  
zie hierna voor een korte toelichting op begrippen en gebanteerde afkortingen

## Enkele voorbeelden van en toelichting op salarisstrookjes 2004

Voor veel mensen is het lastig om de salarisstrook - en alle afkortingen en termen die op de salarisstrook staan - te begrijpen. Op de website van salarisverwerkingsbedrijf Raet - dat maandelijks circa twee miljoen salarisstroken verwerkt (<http://www.raet.nl/index.htm>) - zijn de gangbare begrippen die op de salarisstrook kunnen voorkomen op een rijtje gezet, en geeft daarbij een uitleg van elk begrip. Hierna volgen enkele voorbeelden van salarisstrookjes 2004, gespecificeerd naar enkele de sectoren (voor het bedrijfsleven, de sector overheid en de sector gezondheidszorg).

### Voor het bedrijfsleven

De berekening verloopt in het algemeen als volgt:

- salaris (of uren x uurloon)**
- + (toeslag) overwerk
  - + ploegentoeslag
  - + vakantietoeslag, 13e maand
  - + gratificatie, bonus, tantième
  - + belaste vergoedingen
  - + bedrag verkoop dagen voor (extra) pensioensparen
  - spaarloon (bruto inhouding)
- De waarde die de belastingwet toekent aan reiskosten, telefoonvergoeding en vergoedingen in natura (bijvoorbeeld vakantiebonnen) worden opgeteld bij het "loon loonheffing" en het "loon SV"
- pensioenpremie, premie pre-pensioen
  - bedrag verkoop dagen voor (extra) pensioensparen
  - premie VUT
  - premie AOV (WAO-hiaat), premie ANW-gat verzekering
- Dit zijn aftrekposten voor het loon sociale verzekeringen en voor het loon voor de loonheffing (aftrek alle heffingen)
- + belast gedeelte van de werkgeversbijdrage ziektekostenverzekering (alleen een bijtelling voor het "loon loonheffing".
  - premie ZFW (het werkgeversdeel van de premie ZFW is een bijtelling voor het "loon loonheffing")
  - premie WW
  - inhouding premie ziektekostenverzekering (werkgeversbijdrage en werknemersdeel)
  - loonheffing
  - + onbelaste vergoedingen (bijvoorbeeld het onbelaste deel van de reiskostenvergoeding)
  - onbelaste inhoudingen
  - + spaarloon (wordt gestort op een spaarloonrekening)
  - = netto uit te betalen

PERC./ AANTAL	OMSCHRIJVING	BEREKENING OVER	RESULTAAT
	SALARIS	2.566,52	2.566,52
	TELEFOON VERG.		19,83
	SPAARLOON		51,09-
	REISK. BELAST		
	WG-DEEL ZFW	158,28	
4,950%	PREMIE PENSIOEN	2.344,91	128,02-
2,250%	PREMIE VUT	2.344,91	62,33-
1,250%	PREMIE ZFW	2.344,91	29,31-
5,800%	PREMIE WW	2.344,91	62,56-
	LOONHEFFING	2.440,63	636,50-
	INH PERS VER		2,50-
	REISK.WOON-WERK		85,00
	KOFFIEGELD		
	SPAARLOON		51,09
	NETTO		1.750,13

Tevens dient het loon SV – het bedrag waarover de premies SV (premies voor ZFW en WW) worden berekend – te worden bepaald:

<b>salaris</b>	2.566,52
+ telefoonvergoeding	19,83
- spaarloon	51,09-
- premie pensioen	128,02-
- premie VUT	62,33-
= loon sociale verzekering	2.344,91

*zie hierna voor een korte toelichting op begrippen en gebanteerde afkortingen*

## Voor de sector Overheid

De berekening verloopt in het algemeen als volgt:

- salaris (of uren maal uurloon)**
  - + (toeslag) overwerk en toeslag onregelmatige dienst
  - + belaste vergoedingen
  - spaarloon (aftrekpost voor het "loon loonheffing" en het "loon SV")
- De waarde die de belastingwet toekent aan reiskosten en vergoedingen in natura worden opgeteld bij het "loon loonheffing" en het "loon SV"
- premie pensioen
  - premie IP en premie IP aanvulling
  - premie VUT / FPU basis
  - premie FP basis en opbouw
  - premie VSG
  - + belaste werkgeversbijdrage ziektekostenverzekering
  - pseudo premie WW
  - loonheffing
  - premie ZiekenFondsWet
  - inhouding belaste bijdrage ziektekostenverzekering
  - + onbelaste vergoedingen
  - onbelaste inhoudingen
  - = netto uit te betalen

PERC./ AANTAL	OMSCHRIJVING	BEREKENING OVER	RESULTAAT
	SALARIS	2.075,00	2.075,00
10,000	URN OVW UURLN	13,30	133,00
4,000	URN OVW 25%	13,30	13,30
6,000	URN OVW 100%	13,30	79,80
	TELEFOON VERG		19,83
	SPAARLOON		
	REISKST BELAST		
4,950%	PREMIE PENSIOEN	996,74	49,34-
0,450%	PREMIE IP	905,07	4,07-
1,950%	PREMIE FP OPBOUW	996,74	19,44-
2,250%	PR VUT/FPU BASIS	2.267,57	51,02-
0,050%	PREMIE VSG	2.267,57	1,13-
	BEL.BIJDRAGE ZKV		115,07
	1% REGELING IZA/R		
5,800%	PSEUDO PREMIE WW	890,14	51,63-
	LOONHEFFING	2.225,08	549,33-
3,070%	PREMIE IZA	2.310,42	70,93-
	INH.BEL.BIJDR.ZKV		115,07-
	PREMIE NOMIN. IZA		25,00-
	VERG DIENSTREIS 1		10,00
	INH PV		2,50-
	REISK.WOON-WERK		85,00
	KOFFIE GELD		3,40-
	TOTAAL NETTO		1.588,14

Tevens dient het pseudo loon SV – het bedrag waarover de premies SV (premies voor ZFW en WW) worden berekend – te worden bepaald:

<b>salaris</b>	2.075,00
+ overwerk 25%	13,30
+ overwerk uurloon	133,00
+ overwerk 100%	79,80
+ telefoonvergoeding	19,83
- spaarloon	51,09-
+ reiskosten belast	6,80
- premie pensioen	49,34-
- premie IP	4,07-
- premie FP opbouw	19,44-
- premie VUT / FPU basis	51,02-
- premie VSG	1,13-
= pseudo loon SV	2.151,64
- franchise	1.261,50-
= bedrag waarover de pseudo premie WW wordt berekend	890,14

Tot slot dient het jaarinkomen ABP – het berekende bedrag waarover pensioenpremie wordt ingehouden – te worden bepaald:

<b>salaris</b> (2.075,00) + vaste toelagen die tot de pensioengrondslag horen	2.075,00
x 12 (maanden) = jaarbedrag	24.900,00
+ totaal incidentele vergoedingen vorig jaar die tot de pensioengrondslag behoren	0,00
+ vakantietoeslag, berekend over salaris, vaste toelage in "basis vakantietoeslag" en totaal van incidentele vergoedingen die zijn opgenomen in "basis vakantietoeslag"	1.992,00
+ een (eventuele) structurele eindejaarsuitkering	835,93
= telling	27.727,92
- debruterings OHT, in dit geval: 27.727,92 - (27.727,92 : 1,019)	517,01-
= fulltime jaarinkomen ABP	27.210,91
: 12 (maanden) = maandbedrag	2.267,57

*zie hierna voor een korte toelichting op begrippen en gehanteerde afkortingen*

## Voor de sector Gezondheidszorg

De berekening verloopt in het algemeen als volgt:

salaris (of uren maal uurloon)  
 + (toeslag) overwerk en toeslag onregelmatige dienst  
 + belaste vergoedingen

- spaarloon (het spaarloon wordt ook afgetrokken van het "loon loonheffing" en het "loon SV")

De waarde die de belastingwet toekent aan reiskosten en vergoedingen in natura worden opgeteld bij het "loon loonheffing" en het "loon SV"

- premie pensioen  
 - premie Ziektewet en PGGM verzekeringen

Het werkgeversdeel Ziekenfondswet wordt opgeteld bij het "loon loonheffing"

+ belaste werkgeversbijdrage ziektekostenverzekering

- premie WW  
 - loonheffing  
 - premie ZiekenFondsWet  
 - premie ziektekostenverzekering

+ onbelaste vergoedingen

- onbelaste inhoudingen

= netto uit te betalen

PERC./ AANTAL	OMSCHRIJVING	BEREKENING OVER	RESULTAAT
80,000%	SALARIS	1.886,60	1.509,28
1,000	URN ORT 22%	12,09	2,65
	BRUTO DIVERSEN		45,38
1,000	URN OVW 25%	12,09	3,02
	SPAARLOON		
	REISKST BELAST		
12,400%	PREMIE PENSIOEN	784,32	97,26-
1,650%	PREMIE AP	350,51	5,78-
0,450%	PREMZW PGGMVERZ	1.458,61	6,56-
	BELAST WGDEEL ZFW		
5,800%	PREMIE WW	466,05	27,03-
	LOONHEFFING	1.477,23	247,91-
40,350%	LOONHEFFING BT	45,80	18,48-
1,250%	PREMIE ZF	1.452,05	18,15-
	PREMIE IZZ AANV.		36,50-
	VERG DIENSTREIS 1		30,40
	REISK.WOON-WERK		113,45
	<b>TOTAAL NETTO</b>		<b>1.246,51</b>

Tevens dient het loon SV – het bedrag waarover de premies SV (premies voor ZFW en WW) worden berekend – te worden bepaald:

<i>salaris</i>	1.509,28
+ onregelmatigheidstoeslag (ORT)	2,65
+ bruto diversen	45,38
+ overwerk (OVW)	3,02
- spaarloon	51,09-
+ belaste reiskosten	52,41
- premie pensioen	97,26-
- premie AP	5,78-
- premie ZW PGGM verzekeringen	6,56-
= Loon sociale verzekering	1.452,05

Tot slot dient de pensioenpremie te worden bepaald:

fulltime salaris januari 2004	1.886,60
x 12 (maanden) =	22.639,20
+ 13% (8% vakantietoeslag + 5% eindejaarsuitkering 2003)	2.943,10
= pensioengrondslag op jaarbasis (afgerond)	25.583,00
- franchise	13.858,00-
= resultaat (jaarbedrag)	11.725,00
: 12 = resultaat (maandbedrag)	977,08
x parttime percentage (80%) =	781,67
+ ORT	2,65
= telling (afgerond)	784,32
x % pensioenpremie (12,40%) =	97,26

*zie hierna voor een korte toelichting op begrippen en gebanteerde afkortingen*

## Toelichting op begrippen salarisstroom

**ABP** - afkorting voor Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds

**ADV** - afkorting voor ArbeidsDuurVerkorting

**Ambtelijk inkomen** - voor sommige berekeningsdoeleinden (zoals bijvoorbeeld voor de bepaling van de premie IZA en IZR) wordt gebruik gemaakt van een grondslag die 'ambtelijk inkomen' genoemd wordt. Deze grondslag wordt maandelijks vastgesteld aan de hand van alle vaste en eenmalige uitbetalingen die van belang zijn voor het jaarinkomen ABP.

**ANW** - afkorting voor Algemene Nabestaandenwet. Dit is een volksverzekering. De premie is opgenomen in de 'loonheffing'. De ANW is in 1996 in de plaats gekomen van de AWW (de Algemene Weduwen- en Wezenwet).

**AOV** (premie AOV) - afkorting voor ArbeidsOngeschiktheidsVerzekering. De premie waarmee het zogenoemde "WAO-gat" wordt verzekerd.

**AOW** - afkorting voor de Algemene OuderdomsWet. Dit is een volksverzekering. De premie is (vanaf 1 januari 1990) opgenomen in de loonheffing.

**AP** (premie AP) - afkorting voor ArbeidsongeschiktheidsPensioen. Voorheen werd dit IP, InvaliditeitsPensioen genoemd. De premie wordt door werkgever en werknemer betaald ter compensatie van de aanpassingen in de WAO.

**Arbeidskorting** - Een vorm van heffingskorting, zie bij Heffingskortingen.

**AWBZ** - Afkorting voor Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Dit is een volksverzekering. Deze premie is vanaf 1 januari 1990 opgenomen in de loonheffing.

**Debrutering** - Door het bruteren van de overhevelingstoelag worden de salarissen in principe verhoogd (zie bij "Overhevelingstoelag"). Om te voorkomen dat hierdoor ook de pensioenlasten ineens te sterk stijgen, mogen pensioenfonds 'debruteren', dat wil zeggen: de verhoging voor de pensioen-(premie) berekening ongedaan maken (door het jaarinkomen te delen door 1,019). Deze verhoging is gebonden aan een maximumbedrag omdat per jaar ook een maximumbedrag aan overhevelingstoelag ontvangen kon worden.

**EJU** - Afkorting voor EindeJaarsUitkering, zie bij Recht EJU

**FLEX** (voorheen OBU - premie voor OverBruggingsUitkering) - premie voor het opbouwen van een flexibele pensioenvoorziening.

**FLO** - afkorting voor Functioneel LeertijdsOntslag

**FP** - invoering van de premie FP (Flexibel Pensioen) basis is voorlopig uitgesteld. Deze premie komt in januari dus (nog) niet voor op de salarisstroom. De premie FP opbouw wordt berekend over dezelfde grondslag als de premie pensioen.

**Franchise** - deel van een inkomen waarover geen premie geheven wordt.

**Grondslag** - een telling waarvan het totaal dient om iets anders te berekenen. Op de salarisstroom soms afgekort tot GRNDSL.

**Heffingskortingen** - kortingen (sinds 2001) op de belasting en premies die betaald worden. Bij het inhouden van de loonbelasting en premies houdt de werkgever al rekening met de loonheffingskorting die voor de werknemer van toepassing is (bijvoorbeeld arbeidskorting). Eventuele andere heffingskortingen die voor de werknemer van toepassing kunnen zijn, worden niet via het salaris geregeld. Meer informatie hierover kan verkregen worden bij de Belastingdienst.

**IP** (premie IP) - afkorting voor InvaliditeitsPensioen. De premie wordt door werkgever en werknemer betaald ter compensatie van de aanpassingen in de WAO. Zie ook AP

**IZA** - afkorting voor Instituut Ziektekostenverzekering Ambtenaren.

**IZR** - afkorting voor Interprovinciale ZiektekostenRegeling.

**IZZ** - Afkorting voor Instituut Ziektekostenvoorziening Ziekenhuiswezen (geldt voor onder andere de CAO's Ziekenhuizen en Verpleeg- en verzorgingshuizen).

**Jaarinkomen ABP** - het berekende bedrag waarover pensioenpremie wordt ingehouden.

**LAF** - de LeertijdsAfhankelijke Franchise die bij het PGGM wordt toegepast voor de bepaling van de premie AP.

**Loonheffing** - de inhouding van loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen AOW, ANW en AWBZ.

**Loonheffing** - de inhouding van loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen AOW, ANW en AWBZ.

**Loon sociale verzekering** (ook: Loon SV) - het bedrag waarover de premies SV worden berekend. Het gaat dan om de premies voor ZFW en WW.

**MOOZ/WTZ** - Afkorting voor wet Medefinanciering Oververtegenwoordiging Oudere Ziekenfondsverzekerden en Wet Toegang Ziektekostenverzekeringen. Werknemers die niet via het ziekenfonds maar particulier verzekerd zijn voor ziektekosten, betalen premie MOOZ/WTZ.

**OBU** - zie bij Flex.

**OHT** - Afkorting voor OverHevelingsToelag. In het verleden is het betalen van bepaalde premies overgeheveld van de werkgever naar de werknemer. Ter compensatie daarvan kreeg de werknemer vanaf dat moment een bedrag 'overhevelingstoelag' (OHT). Op salarisstroom van voor 2001 konden daarom posten als OVERHEVELINGSTOELAG en OHT TARIEF of OHT VOORDEEL voorkomen. Het bedrag overhevelingstoelag was een percentage over bepaalde salariscomponenten en was gebonden aan een maximum per jaar. De overhevelingstoelag is met ingang van 1 januari 2001 vervallen. In plaats daarvan mochten bruto salariscomponenten met een bepaald percentage verhoogd worden (tot een bepaald maximumbedrag per jaar), de zogeheten 'brutering van de overhevelingstoelag'. Om te voorkomen dat de verhoging van het brutosalaris ook doorwerkt in het pensioen, houdt het PGGM hier rekening mee.

**OOW** - Afkorting van onder de werknemersverzekeringen brengen van overheids personeel (ingevoerd per 2001).

**OP** (premie OP) - afkorting voor OuderdomsPensioenpremie. Dit komt niet voor in de voorbeeldberekening die in de linkerkolom staat. Indien de werkgever de pensioenverzekering heeft ondergebracht bij het PGGM, kan het volgende voor de werknemer van toepassing zijn (afhankelijk van welke CAO voor u van toepassing is): 1) de premieheffing voor het pensioenfonds PGGM is zoals beschreven bij Pensioenpremie en AP, of 2) de pensioenpremie is gesplitst in: Premie OP (zie bij OP), Premie FLEX (zie bij FLEX) en Premie AP (zie bij AP). De premie OP bedraagt in 2004 een percentage van de grondslag minus de (salarisafhankelijke) AOW-franchise. De hoogte van dit percentage is onderdeel van de CAO.

**Overhevelingstoelage** - zie OHT.

**Parttime percentage** - de werktijd (meestal inclusief vakantie en feestdagen), uitgedrukt in een percentage van de gewone werktijd. Iemand die halve dagen werkt heeft een parttime percentage van 50%.

**Pensioenpremie** - er zijn in het bedrijfsleven veel verschillende regelingen, elk met hun eigen premiepercentages. Daarom is het geven van een verdere toelichting hier helaas niet mogelijk.

**Pensioenpremie** (zie ook AP, FLEX en OP) - In de meeste gevallen geldt dat de werkgever de ouderdomspensioenverzekering heeft ondergebracht bij het PGGM (het Pensioenfonds voor de Gezondheidszorg, Geestelijke en Maatschappelijke belangen). In principe wordt voor elke werknemer (ongeacht de leeftijd) tot 65 jaar een pensioen opgebouwd (vakantiewerkers kunnen hierop een uitzondering zijn). Wanneer de werknemer met pensioen gaat, heeft hij dus recht op een pensioenuitkering. Voor dit ouderdomspensioen wordt door hem en door zijn werkgever premie betaald.

**PF** - afkorting voor PensioenFonds.

**PGGM** - afkorting voor Pensioenfonds voor Gezondheidszorg, Geestelijke en Maatschappelijke belangen.

**Pseudo inhoudingen** - deze inhoudingen zijn een stap naar het onder de sociale zekerheid brengen van werknemers in een (semi-) overheidssector (ingevoerd per 2001).

**Pseudo loon SV** - het bedrag waarover de (pseudo) premies SV moeten worden berekend. Het gaat dan om de premies voor ZFW en WW.

**Recht EJU** - recht op eindejaarsuitkering. Dit recht is niet automatisch een 'recht' in die zin dat de werknemer hier aanspraak op kunt maken. Het geeft een indicatie van het bedrag als de uitkering in die periode zou worden uitbetaald. Of de werknemer daadwerkelijk recht heeft op dat bedrag, is afhankelijk van bepaalde voorwaarden. Zo kan in de CAO als voorwaarde zijn opgenomen dat hij hiervoor op een bepaald moment (bijvoorbeeld in december) in-dienst moet zijn.

**SAF** - afkorting voor SalarisAfhankelijke Franchise. Dit is een franchise waarvan de hoogte afhankelijk is van het salaris en waarmee gerekend wordt bij de berekening van de pensioenpremie.

**Spaarloon** - het spaarbedrag is een deel van het bruto loon (vaak een vast bedrag) dat door de werkgever op een aparte spaarrekening wordt gestort. Dit 'gespaarde loon' is gebonden aan een wettelijk jaarmaximum. Over het spaarloon zijn geen SV-(pseudo)-premie's en loonheffing verschuldigd. Als de werknemer echter niet meer voldoet aan de voorwaarden van de spaarloonregeling (bijvoorbeeld bij tussentijds ongeoorloofd opnemen van het spaartegoed), dan moet alsnog loonheffing en SV-premie's over het gespaarde bedrag worden ingehouden.

**SV** - afkorting voor Sociale Verzekering. Het begrip 'sociale verzekering' is de verzamelnaam voor volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

**Volksverzekering** - dit zijn de AOW, de ANW en de AWBZ. Het kenmerk van een volksverzekering is dat elke Nederlander volgens die wet verzekerd is. De premies voor deze verzekeringen worden, samen met de loonbelasting, vanaf 1 januari 1990 op het salaris ingehouden als één bedrag onder de naam 'loonheffing'. De AKW (Algemene KinderbijslagWet) wordt ook tot de volksverzekering gerekend maar hiervoor betaalt de werknemer geen premie.

**VSG** - Afkorting voor Vereveningsfonds FLO Sector Gemeenten.

**VT** - Afkorting voor VakantieToelage.

**VUT** - afkorting voor Vervroegde UitTreding. Deze benaming wordt vaak gebruikt voor een pré-pensioen, waardoor men eerder kan stoppen met werken. Daarvoor wordt in de regel apart premie betaald.

**VUT / FPU basis** - de premie VUT/FPU (Flexibel Pensioen en Uittreden) basis wordt berekend over de maandgrondslag, dus hier over 2.267,57. Het inhoudingspercentage is 2,25%.

**WAO** - afkorting voor Wet op de ArbeidsOngeschiktheidsverzekering. De WAO is een werknemersverzekering. Voor de WAO betaalt de werknemer geen premie meer.

**Werknemersverzekering** - dit zijn de ZFW, de ZW, de WW en de WAO. Het kenmerk van een werknemersverzekering is dat alleen werknemers volgens deze wet verzekerd zijn.

**WW** - afkorting voor WerkloosheidsWet. De WW is een werknemersverzekering.

**ZFW** - afkorting voor ZiekenFondsWet. De ziekenfondswet is een werknemersverzekering.

**ZKV** - afkorting voor ZiekteKostenVerzekering.

**ZW** - afkorting voor ZiekteWet. De ZW is een werknemersverzekering.



## Research Memorandum Department of Economics

### Research Memoranda

- are available from Department of Economics homepage at : <http://www.fiscaaleconomisch.leidenuniv.nl/>
- can be ordered at Leiden University, Department of Economics, P.O. Box 9521, 2300 RA Leiden, The Netherlands Phone ++71 527 7756; E-mail: economie@law.leidenuniv.nl

- 2004.02 Kees Goudswaard, Koen Caminada en Henk Vording  
Naar een transparanter loonstrookje?
- 2004.01 Koen Caminada and Kees Goudswaard  
Are public and private social expenditures complementary?
- 2003.01 Joop de Kort  
De mythe van de globalisering. Mondialisering, regionalisering of gewoon internationale economie?
- 2002.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard  
Inkomensgevolgen van veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen.
- 2002.03 Kees Goudswaard  
Houdbare solidariteit.
- 2002.02 Ben van Velthoven  
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 1: tijdreeksanalyse.
- 2002.01 Ben van Velthoven  
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 2: tijdreeksdata.
- 2001.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard  
International Trends in Income Inequality and Social Policy.
- 2001.02 Peter Cornelisse and Kees Goudswaard  
On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union.
- 2001.01 Ben van Velthoven  
De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?
- 2000.01 Koen Caminada  
Pensioenopbouw via de derde pijler. Ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek.
- 1999.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard  
Social Policy and Income Distribution. An Empirical Analysis for the Netherlands.
- 1999.02 Koen Caminada  
Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde.
- 1999.01 Ben van Velthoven and Peter van Wijck  
Legal cost insurance under risk-neutrality.
- 1998.02 Koen Caminada and Kees Goudswaard  
Inkomensherverdeling door sociale zekerheid: de verdeling van uitkeringen en premieheffing in 1990 en 1995.
- 1998.01 Cees van Beers  
Biased Estimates of Economic Integration Effects in the Trade Flow Equation.
- 1997.04 Koen Caminada and Kees Goudswaard  
Distributional effects of a flat tax: an empirical analysis for the Netherlands.
- 1997.03 Ernst Verwaal  
Compliance costs of intra-community business transactions. Magnitude, determinants and policy implications.
- 1997.02 Julia Lane, Jules Theeuwes and David Stevens  
High and low earnings jobs: the fortunes of employers and workers.
- 1997.01 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom  
Age related health dynamics and changes in labour and market status.
- 1996.07 Henk Vording  
The case for equivalent taxation of social security benefits in Europe.

- 1996.06 Kees Goudswaard and Henk Vording  
Is harmonisation of income transfer policies in the European Union feasible?
- 1996.05 Cees van Beers and Jeroen C.J.M. van den Bergh  
The impact of environmental policy on trade flows: an empirical analysis.
- 1996.04 P.W. van Wijck en B.C.J. van Velthoven  
Een economische analyse van het Amerikaanse en het continentale systeem van proceskostentoe rekening.
- 1996.03 Arjan Heyma  
Retirement and choice constraints: a dynamic programming approach.
- 1996.02 B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck  
De economie van civiele geschillen; rechtsbijstand versus no cure no pay.
- 1996.01 Jan Kees Winters  
Unemployment in many-to-one matching models.
- 1995.05 Maarten Lindeboom and Marcel Kerkhofs  
Time patterns of work and sickness absence. Unobserved effects in a multi-state duration model.
- 1995.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard  
De endogene ontwikkeling van de belastingdruk: een macro-analyse voor de periode 1960-1994.
- 1995.03 Henk Vording and Kees Goudswaard  
Legal indexation of social security benefits: an international comparison of systems and their effects.
- 1995.02 Cees van Beers and Guido Biessen  
Trade potential and structure of foreign trade: the case of Hungary and Poland.
- 1995.01 Isolde Woittiez and Jules Theeuwes  
Well-being and labour market status.
- 1994.10 K.P. Goudswaard  
Naar een beheersing van de Antilliaanse overheidsschuld.
- 1994.09 Kees P. Goudswaard, Philip R. de Jong and Victor Halberstadt  
The realpolitik of social assistance: The Dutch experience in international comparison.
- 1994.08 Ben van Velthoven  
De economie van misdaad en straf, een overzicht en evaluatie van de literatuur.
- 1994.07 Jules Theeuwes en Ben van Velthoven  
De ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland, 1950-1990: een economische analyse.
- 1994.06 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom  
Durations in panel data subject to attrition: a note on estimation in the case of a stock sample.
- 1994.05 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom  
Subjective health measures and state dependent reporting errors.
- 1994.04 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom  
Attrition in panel data and the estimation of dynamic labor market models.
- 1994.03 Wim Groot  
Wage and productivity effects of enterprise-related training.
- 1994.02 Wim Groot  
Type specific returns to enterprise-related training.
- 1994.01 Marcel Kerkhofs  
A Quadratic model of home production decisions.