Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Fondsensystematiek werknemersverzekeringen

Analyse en mogelijke aanpassingsrichtingen

november 2026

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Deel I: Analyse huidige fondsensystematiek vanuit verschillende perspectieven	**4**
Historisch perspectief: oorsprong van de fondsen	6
Begrotingsperspectief: uitgaven en inkomsten	8
Juridisch perspectief: in Nederland en internationaal	11
Economisch perspectief	14
Bestuurlijk perspectief	18
Overkoepelende conclusie huidige fondsensystematiek	20
Deel II: Aanpassingsrichtingen voor de fondsensystematiek	**21**
Voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen ten opzichte van de huidige situatie	23
Belangrijke keuzes in vormgeving varianten	26
Deel III: Fichebundel	**30**
Fiche 1a - Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met bestaande belastingen	31
Fiche 1b - Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met nieuwe loonsombelasting	36
Fiche 2a - Afschaffen premies werknemersverzekeringen en dekken met bestaande belastingen	42
Fiche 2b - Premies werknemersverzekeringen afschaffen en dekken met nieuwe loonsombelasting	47
Fiche 3a - Invoeren opslag op premie die niet bijdraagt aan fondsresultaat	53
Fiche 3b - Afspreken om premies niet in te zetten voor inkomstenkader of beleid	55
Fiche 3c - Verlaging premietarieven om overdekking te verminderen	56

Inleiding

Tijdens het commissiedebat werknemersverzekeringen van 8 april jl. heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd in het najaar een brief te versturen over de relatie tussen de begroting, het budget, de premies en de fondsen. Daarbij zou ook de motie van Grinwis en Patijn worden betrokken.[1]

Zoals geconstateerd in de technische Kamerbrief over de fondsensystematiek werknemersverzekering van 16 juni jl.[2] is de huidige fondsensystematiek complex. Dit komt onder andere door het dubbele karakter van de premies voor de werknemersverzekeringen. Enerzijds vloeien deze premies voort uit het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen en zijn zij bedoeld om de uitgaven aan werknemersverzekeringen te financieren. Anderzijds zijn de premies en fondsen onderdeel van de collectieve sector en overheidsfinanciën. De uitgaven en inkomsten van de fondsen tellen mee in het EMU-saldo.[3] De jaarlijkse overschotten geven ruimte voor hogere andere (rijks)uitgaven of voor lagere andere inkomsten. Die andere uitgaven worden niet gedaan uit het fonds, en hebben dus geen effect op het fondsvermogen.

Door de oplopende fondsvermogens is de fondsensystematiek van de werknemersverzekeringen steeds meer onderwerp van maatschappelijk en politiek debat geworden. De fondsensystematiek krijgt toenemende media-aandacht waarin wordt gesteld dat de arbeidsongeschiktheidspremie wordt verhoogd om gaten op de begroting te dichten[4], en dat de scheiding tussen premies en uitkeringen steeds vager is geworden.[5] Sociale partners benoemen het onderwerp ook als een belangrijke schakel die meegenomen moet worden bij eventuele hervormingen van de sociale zekerheid. Het onderwerp komt ook terug in diverse Kamervragen en moties vanuit de Tweede Kamer over de werking en inrichting van de fondsensystematiek (Dijk[6], Grinwis en Patijn[7], Dassen[8]). Dat het onderwerp ook leeft bij werknemers en werkgevers is terug te zien aan de ingediende bezwaarschriften bij de Belastingdienst, in het aantal Woo-verzoeken en stuitingsverzoeken[9] (waaronder een massaclaim) ten aanzien van de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof-premie).

Ondanks de toenemende aandacht en overeenstemming over de complexiteit, bestaat er nog geen eenduidig beeld over de ideale inrichting van de financiering van de werknemersverzekeringen en de doorwerking daarvan in de rijksbegroting. Het is daarom goed om eerst vanuit verschillende perspectieven naar de huidige systematiek en mogelijke aanpassingsrichtingen te kijken. Van daaruit kan toegewerkt worden naar een gedeeld en gedragen toekomstbeeld. Tegen deze achtergrond heeft een ambtelijke werkgroep een analyse uitgevoerd naar de werking van de fondsensystematiek werknemersverzekeringen.

Deze analyse richt zich op de vier fondsen die gerelateerd zijn aan de werknemersverzekeringen: het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), de Werkhervattingskas (Whk), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), en het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo). Zo biedt de analyse een basis voor verdere gesprekken en politieke besluitvorming over de toekomst van de fondsensystematiek van de werknemersverzekeringen. In de analyse staat de financiering centraal. Andere aspecten, zoals de uitvoering, eigenaarschap of de vormgeving van werknemersverzekeringen, vallen buiten de reikwijdte van de analyse. Dat neemt niet weg dat een aanpassing in de financiering gevolgen kan hebben op andere aspecten en andersom.

---

[1] *Kamerstukken II* 2025/26, 32716, nr. 57.
[2] *Kamerstukken II* 2025/26, 32716, nr. 67.
[3] Het EMU-saldo is het overheidssaldo (het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid) berekend volgens de regels van de Europese Economische en Monetaire Unie.
[4] R. Bolsius & A. Pruis (2026, 6 april), 'Pot voor arbeidsongeschikten vol, toch blijft politiek premie verhogen: 'Spookbelasting'', *NOS Nieuws*.
[5] F. de Kam & J. Donders (2025, 3 februari), 'Werkgevers betalen meer WIA- en WW-premie dan nodig', *FD*.
[6] *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XV, nr. 119.
[7] *Kamerstukken II* 2025/26, 32716, nr. 57.
[8] *Kamerstukken II* 2025/26, 36848, nr. 101.
[9] Deze hebben betrekking op mogelijk nog in te stellen civielrechtelijke vorderingen tot schadevergoeding over het jaar 2020.

Deze analyse bekijkt de fondsensystematiek vanuit historisch, begrotings-, juridisch, economisch en bestuurlijk perspectief. Op basis van het begrotings- en juridisch perspectief blijkt dat de huidige werking van meer-dan-lastendekkende premies en een positief fondsvermogen binnen de bestaande begrotingsregels en het wettelijke kader mogelijk is. Daarbij komt dat vanuit het begrotingsbeleid de premies een instrument zijn om mee- en tegenvallers in het inkomstenkader, op te vangen. Met name voor veranderingen in de zorgpremies die bedrijven betalen via de werkgeverspremies zijn die vrijwel exact te compenseren, waardoor de lastendruk voor bedrijven niet verandert. Vanuit het economisch perspectief blijkt dat het deel van de premie-inkomsten dat boven het lastendekkende niveau ligt een negatief effect heeft op de verhouding tussen verschillende arbeidsvormen. Daarnaast heeft de premieheffing voor het meer-dan-lastendekkende deel een regressief karakter doordat de premies worden geheven tot een bepaald maximum, namelijk het maximum premieloon. Vanuit bestuurlijk perspectief is de huidige werking minder transparant en draagt het niet bij aan de eenvoud en uitlegbaarheid.

Deze analyse brengt naast een uitdieping van de huidige werking, ook drie verschillende aanpassingsrichtingen in kaart voor de financieringswijze van de werknemersverzekeringen in de toekomst.

1. Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte met lastendekkende premies
2. Premies werknemersverzekeringen afschaffen
3. Aanpassingen binnen de huidige fondsensystematiek

De aanpassingsrichtingen maken de fondsensystematiek beter uitlegbaar en transparanter. Wél verschilt het per richting in welke mate het de transparantie, uitlegbaarheid, economische doelmatigheid en positie in het begrotingsbeleid ten opzichte van de huidige situatie adresseert én in hoeverre het bijdraagt aan een vereenvoudiging. Elke mogelijke aanpassing heeft doorwerking op het karakter van het socialezekerheidsstelsel, de doelmatigheid van de belasting- en premieheffing en de werking van de begrotingsregels en het inkomstenkader. Bovendien gaan aanpassingen mogelijk gepaard met grote inkomens- en herverdelingseffecten, omdat de lagere premie-inkomsten gedekt moeten worden met een verhoging van bestaande belastingen of een nieuwe belasting. Doordat een aanpassing aan de fondsensystematiek doorwerking heeft op meerdere terreinen is een aanpassing geen lichtzinnige keuze.

Leeswijzer van de analyse

Deze analyse bestaat uit drie delen. Het eerste deel bekijkt de huidige fondsensystematiek vanuit verschillende perspectieven. In het tweede deel worden mogelijke aanpassingsrichtingen in kaart gebracht. In het derde deel is een fichebundel opgenomen waarin de aanpassingsrichtingen in verschillende subvarianten verder zijn uitgewerkt.

Deel I: Analyse huidige fondsensystematiek vanuit verschillende perspectieven

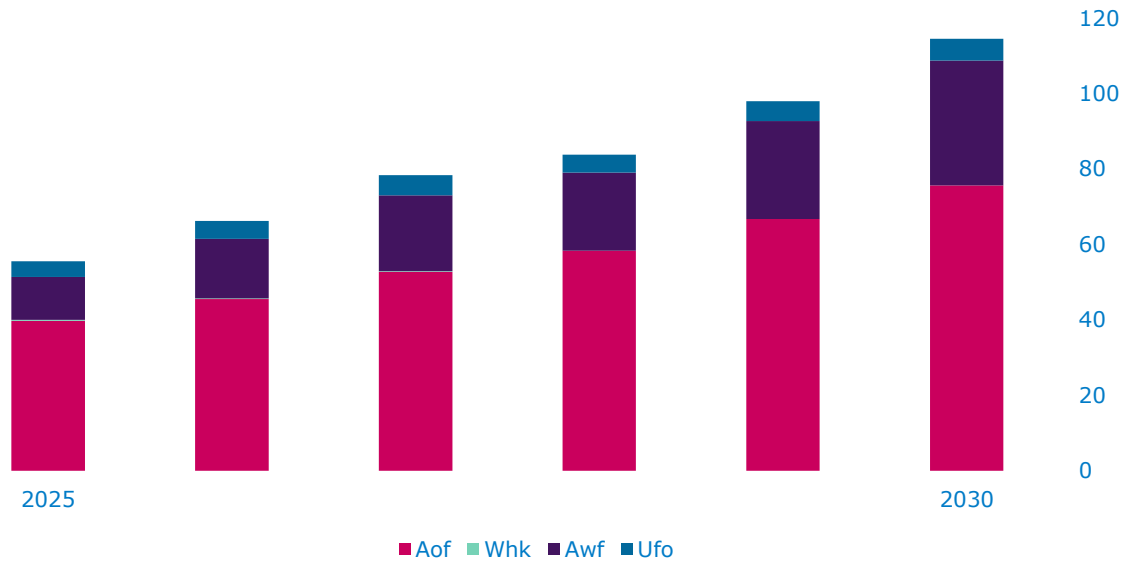
De inkomsten van de fondsen bestaan voornamelijk uit premies. Tabel 1 geeft een overzicht van deze fondsen: het Aof, de Whk, het AWf en de Ufo. De tabel bevat de (grootste) regelingen die hieruit bekostigd worden, de aard van de inkomsten, de beheerder en de financiële omvang. Uit deze tabel blijkt dat de inkomsten van de sociale fondsen niet altijd overeenkomen met de uitgaven. Het verschil tussen inkomsten en uitgaven in een jaar is het exploitatiesaldo. Een positief exploitatiesaldo leidt tot het opbouwen van een fondsvermogen. Dit vermogen is aanzienlijk bij het Aof en AWf. Het vermogen van het Ufo is relatief het hoogst vergeleken met de jaarlijkse uitgaven. Figuur 1 laat zien dat de fondsvermogens de komende jaren veder toenemen.

Tabel 1: Overzicht fondsen werknemersverzekeringen en belangrijkste kenmerken (jaar 2026)

Fonds	Aof	Whk	AWf	Ufo
Uitgavenregelingen	WIA, WAO, WAZ, ZW, Wazo	WIA, ZW	WW, ZW	WW, ZW (uitvoering-skosten)
Premie betaald door	Alle werkgevers	Publiek verzekerde werkgevers	Niet-over-heidswerkgevers	Overheids-werkgevers
Premie vastgesteld door	Minister SZW	UWV (lasten-dekkend)	Minister SZW	Minister SZW
Omvang in 2026 (miljard euro)				
Uitgaven[10]	23,1	3,6	7,0	0,0
Premiebaten	28,4	3,5	11,4	0,6
Exploitatiesaldo	5,7	-0,1	4,5	0,6

Bron: UWV juninota 2026

Figuur 1: Geraamde fondsvermogens, in miljard euro, lopende prijzen



Bron: UWV cijfers voor 2025-27 aangevuld met CPB CEP 2026 cijfers voor de jaren daarna.
In de CPB cijfers zijn de effecten van het coalitieakkoord verwerkt.

Vanuit historisch, begrotings-, juridisch, economisch en bestuurlijk perspectief kan anders gekeken worden naar de huidige systematiek. Om de verschillende perspectieven inzichtelijk te maken en tot een overkoepelende conclusie te komen, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader ingegaan op

[10] Dit betreffen alle uitgaven die betrekking hebben op de desbetreffende regelingen, dus naast de uitkeringslasten ook de premies die worden betaald over uitkeringen, de uitvoeringskosten en uitgaven aan re-integratie. De rente-inkomsten van een fonds worden door UWV ook geboekt als (negatieve) lasten.

deze verschillende perspectieven. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de verkenning naar de fondsensystematiek van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte[11] en van de bevindingen van de commissie Buurmeijer[12].

[11] 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023), *Van financiering verzekerd. Onderzoek naar de premie- en fondsen-systematiek van de sociale verzekeringen en zorg*, bijlage bij rapport *Bijsturen met het oog op de toekomst*.
[12] Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993), *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, *Kamerstukken II* 1992/93, 22730, nrs. 8-10.

Historisch perspectief: oorsprong van de fondsen

Werknemersverzekeringen zijn ontstaan om werknemers te beschermen tegen inkomensverlies bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Deze risico's kunnen niet alleen via de private markt worden verzekerd, omdat een verzekering hiervoor niet voor iedereen toegankelijk of betaalbaar is. Het ontstaan van de bijbehorende premies en fondsen is, naast de verzekeringsgedachte, het gevolg van de oorspronkelijke verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoeringsstructuur. Daarbij lag de uitvoering in handen van bedrijfsverenigingen, aangestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties. De verantwoordelijkheidsverdeling kwam tot uitdrukking in een fondsenstelsel waar zowel werkgevers als werknemers (en aanvankelijk ook de overheid) aan bijdroegen.

Publieke regelingen als verzekering tegen inkomensverlies voor werknemers bij ziekte of invaliditeit kennen hun oorsprong al vóór de Tweede Wereldoorlog, maar de ontwikkeling kwam na de oorlog in een stroomversnelling. De ontwikkeling begon met de verzekering tegen inkomensverlies als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De Ziektewet is het eerste relevante voorbeeld. De Ziektewet werd in 1913 ingevoerd (maar pas vanaf 1930 uitgevoerd) en voorzag in een tijdelijke publieke uitkering voor werknemers bij ziekte. Vanaf 1963 werd voor langdurige arbeidsongeschiktheid de WAO toegevoegd. De verzekering tegen inkomensverlies door werkloosheid werd geïntroduceerd met de invoering van de Werkloosheidswet in 1949. Voor die tijd voorzagen gemeenten en de vakbeweging in (gesubsidieerde) verzekeringen voor arbeiders (werklozenkassen) en hadden werkgevers soms een wachtgeldregeling om te voorzien in een inkomen in periodes dat er tijdelijk minder werk in de bedrijfstak was. De Werkloosheidswet voorzag in een verplichte verzekering voor alle werknemers tegen inkomensverlies door werkloosheid.

De uitvoering van de werknemersverzekeringen was voor een groot deel belegd bij de bedrijfsverenigingen bestaande uit sociale partners (werknemers en werkgevers). Zij inden de premies, beslisten over aanvragen, controleerden op naleving van de eisen, en waren verantwoordelijk voor re-integratie. De inkomsten en uitgaven van de werknemersverzekeringen verliepen via een fonds, waarbij de sociale partners in het bestuur zaten. Het fondsbestuur adviseerde de minister over het premietarief dat nodig was om de uitgaven te bekostigen en om een beperkt fondsvermogen op te bouwen en in stand te houden als buffer voor mindere tijden. De uiteindelijke beslissing over de hoogte van de premietarieven en de hoogte van de buffer lag ten alle tijde bij de minister. Hierbij gold dat sectoren waar de kans gemiddeld gezien hoger was op ontslag en/of uitval ook hogere premies betaalden, om op die manier gewenst gedrag te stimuleren. Door voor elke regeling een apart fonds op te richten waren de inkomsten van en de uitgaven aan een regeling gezamenlijk in een overzicht zichtbaar.

Vanaf de jaren 90 is de rol van de sociale partners in het domein van de werknemersverzekeringen kleiner geworden. Naar aanleiding van de hoge druk op de sociale zekerheid organiseerde de Tweede Kamer een parlementaire enquête, ook wel de commissie Buurmeijer, naar het functioneren van de uitvoeringsorganen.[13] Deze enquête concludeerde dat de organisatiestructuur van de werknemersverzekeringen, met de leidende rol van werkgevers en werknemers, onvoldoende prikkelde tot doelmatig uitvoeringsbeleid. De uitvoerders van de werknemersverzekeringen ervaarden te weinig noodzaak om het gebruik van de sociale zekerheid te beperken tot situaties waarin deze daadwerkelijk nodig was. Zo was er voor de bedrijfstakken geen financiële consequentie, in de vorm van bijvoorbeeld een gerichte premieverhoging, bij het toekennen van een WAO-uitkering. Deze constatering leidde in eerste instantie tot inhoudelijke aanpassingen van de werknemersverzekeringen, bijvoorbeeld strengere toegangseisen, versoberde voorwaarden, en financiële prikkels voor werkgevers gericht op preventie en re-integratie. Uiteindelijk werden er grote wijzigingen doorgevoerd in de organisatiestructuur van de werknemersverzekeringen, inclusief een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende betrokken instanties. Dit resulteerde in de vervanging van de bedrijfsverenigingen door een vijftal Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, die

[13] Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993), *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, *Kamerstukken II* 1992/93, 22730, nrs. 8-10.

uiteindelijk in 2002 werden samengevoegd tot één onafhankelijke uitvoeringsorganisatie voor alle werknemersverzekeringen: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

De rol van de sociale partners in het organiseren van de werknemersverzekeringen is met de introductie van het UWV grotendeels verdwenen. Het UWV beoordeelt aanvragen, betaalt uitkeringen en organiseert re-integratie. Het Rijk en UWV stellen de premietarieven vast. Het Rijk bepaalt de voorwaarden van de verzekeringen. Het heffen en innen van premies werknemersverzekeringen wordt sinds 2006 uitgevoerd door de Belastingdienst. Sinds het ontstaan van UWV is de premieheffing versimpeld door het afschaffen van het werknemersdeel van de AWf-premie en de franchise in het werkgeversdeel, en door het uniformeren van het loonbegrip voor de loonbelasting, de premies werknemersverzekering en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (iab-Zvw).[14] Vanaf 2015 zijn de premiekortingen vervallen en vervangen door tegemoetkomingen.[15] Vanaf 2020 zijn de 62 losse WW-sectorfondsen vervallen.[16] Daar staat tegenover dat de premietarieven ingewikkelder zijn geworden door het invoeren van premiedifferentiatie naar contractvorm bij het AWf (2020) en naar bedrijfsgrootte in het Aof (2022).[17] Hoewel de uitvoering tegenwoordig dus volledig ligt bij instanties die tot de overheid behoren, zijn de premies en fondsen blijven bestaan.

Tussenconclusie

De huidige fondsen- en premiesystematiek vindt haar oorsprong in een tijd waarin sociale partners verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De historische rechtvaardiging voor deze systematiek lag in de toenmalige maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling waarbij werkgevers en werknemers premies afdroegen. De sociale partners beheerden de fondsen, waarbij een buffer aangehouden werd op basis van een voortschrijdend kostengemiddelde. Het afzonderlijk administreren in verschillende fondsen gaf inzicht over de ontwikkeling van de uitgaven en de benodigde premie-inkomsten in zijn totaliteit en per sector. Inmiddels is de verantwoordelijkheid verschoven naar de overheid, terwijl de systematiek met fondsen en premies grotendeels in stand is gebleven. Een afzonderlijke registratie van inkomsten en uitgaven per fonds is daarmee minder vanzelfsprekend geworden. Dit roept de vraag op in hoeverre de huidige inrichting nog aansluit bij de hedendaagse uitvoeringspraktijk en beleidsdoelen.

[14] Wet uniformering loonbegrip (*Stb.* 2011, 288).
[15] Wet tegemoetkomingen loondomein (*Stb.* 2015, 542).
[16] Wet arbeidsmarkt in balans (*Stb.* 2019, 219).
[17] Voor het AWf is de premiedifferentiatie ingevoerd via de Wet arbeidsmarkt in balans. Voor het Aof via de Wet Differentiatie naar grootte van werkgever bij de premieheffing voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds en aanpassing van de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen (*Stb.* 2021, 102).

Begrotingsperspectief: uitgaven en inkomsten

Met het begrotingsperspectief bedoelen we de manier waarop het kabinet omgaat met de uitgaven en inkomsten van de sociale fondsen. Concreet gaat het om de regels rondom en de toepassing van het uitgavenkader en het inkomstenkader op de sociale fondsen, sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid in de jaren negentig. Hierbij geldt dat er een scheiding bestaat tussen de uitgaven en de inkomsten. Dit begrotingsbeleid zet de begroting in om de economie te stabiliseren.

Voor de *uitgavenkant* geldt een jaarlijkse maximumgrens: het zogenoemde uitgavenkader. Het idee van een uitgavenkader is dat het kabinet vastlegt hoeveel maximaal mag worden uitgegeven. Als het uitgavenkader is bereikt, is het niet toegestaan om geld uit te geven aan nieuw beleid of tegenvallers zonder dat er ergens anders op uitgaven wordt bezuinigd. Het uitgavenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode bepaald voor de duur van de kabinetsperiode en staat voor deze periode vast. Het kader wordt alleen bijgesteld aan loon- en prijsontwikkelingen. Het uitgavenkader zorgt hiermee voor een beheerste ontwikkeling van de uitgaven van de overheid.[18]

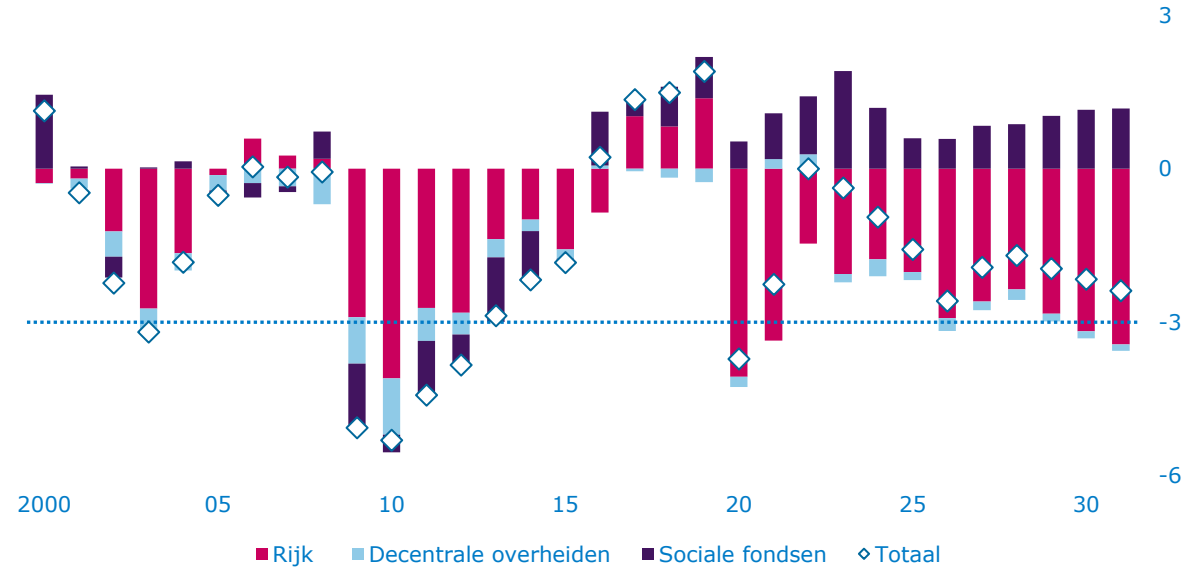
Voor de *inkomstenkant* zorgt het inkomstenkader voor de stabiliteit in de lastenontwikkeling. In tegenstelling tot de uitgaven, bewegen de inkomsten mee met de conjunctuur. Mee- of tegenvallers door de conjunctuur hoeven niet gecompenseerd te worden. Dat houdt in dat als er minder premie-inkomsten zijn dan verwacht doordat de premiegrondslag minder hoog was dan verwacht, dit niet gecompenseerd hoeft te worden met hogere belastingen of premies. Om de inkomsten te beheersen wordt gekeken naar de lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven door beleidskeuzes. De ontwikkeling van de lasten door beleidskeuzes wordt bijgehouden in het inkomstenkader. Het inkomstenkader gaat niet over het totale niveau van de inkomsten, maar over hoeveel belastingen en premies de overheid bewust meer of minder gaat innen. Het inkomstenkader biedt burgers en bedrijven duidelijkheid over de in het regeerakkoord afgesproken lastenverzwaring of lastenverlichting voor de hele kabinetsperiode. Dit leidt ertoe dat als een premie verlaagd of verhoogd wordt dit binnen het inkomstenkader gecompenseerd wordt. Als bijvoorbeeld de Whk-premie wordt verlaagd of verhoogd, omdat deze lastendekkend wordt vastgesteld dan wordt dit gecorrigeerd met een tegenoverstelde wijziging bijvoorbeeld van de Aof-premie.

De combinatie van regels voor uitgaven en inkomsten zorgt ervoor dat de overheidsfinanciën meebewegen met het reilen en zeilen van de economie. In economisch slechte tijden hoeft de overheid niet te bezuinigen omdat er minder geld binnenkomt, en andersom mogen de hogere inkomsten in economisch goede tijden niet worden uitgegeven.

De sociale fondsen zijn integraal onderdeel van de overheidsfinanciën, waarbij wordt gekeken naar alle collectieve inkomsten en uitgaven. De sociale fondsen tellen zo ook mee met het EMU-saldo en EMU-schuld. De jaarlijkse overschotten van de fondsen (de mate waarin de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven) verbeteren het EMU-saldo. In figuur 2 staat het EMU-saldo uitgesplitst naar overheidssector. Vanaf 2016 hebben de sociale fondsen elk jaar een overschot. Zonder dat overschot zou het EMU-saldo in 2020, 2021 en 2026 groter zijn geweest dan de Europese tekortgrens van -3 procent bbp.

[18] Om de *anticyclische* werking van het begrotingsbeleid te vergroten wordt het uitgavenkader aangepast aan de conjuncturele uitgaven aan werkloosheid en bijstand. Deze uitgaven mogen in economisch slechte tijden dus stijgen zonder dat daarvoor ergens anders bezuinigd hoeft te worden.

Figuur 2: Het EMU-saldo uitgesplitst naar sector (procent bbp, min is tekort)



Bron: CPB, CEP 2026 (lange tijdreeksen)

De begrotingsregels voor de uitgaven van de sociale fondsen en de inkomsten uit de premies zijn niet anders dan die voor de reguliere uitgaven en inkomsten: zowel de uitgavenkaders als het inkomstenkader zijn van kracht. Als de uitgaven aan de werknemersverzekeringen onverwacht toenemen dan moet het kabinet op andere uitgaven bezuinigen zodat de uitgaven binnen het afgesproken uitgavenkader blijven.[19] Als een premietarief meer stijgt dan afgesproken, dan moet het kabinet dat compenseren door een andere premie of belasting te verlagen.[20] Dat premietarieven meer of minder stijgen zonder dat hierover een besluit van het kabinet plaatsvindt, doet zich alleen voor bij de Whk-premie en bij de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Dat zijn de twee premietarieven die wettelijk lastendekkend moeten worden vastgesteld. De andere premietarieven stelt het kabinet zelf vast, zonder dat deze wettelijk lastendekkend moeten worden vastgesteld.

De Europese regels begrenzen het EMU-saldo, de EMU-schuld en de netto uitgavengroei en maken daarbij geen onderscheid tussen het Rijk en de sociale fondsen. Aan de uitgavenkant kan een tegenvaller op bijvoorbeeld de WIA (hogere uitgaven uit het Aof) worden gecompenseerd door een bezuiniging op de bijstand (minder uitgaven door het Rijk). Binnen het toegestane begrotingstekort kunnen hogere zorgpremies (meer inkomsten voor het Zorgverzekeringsfonds) worden gecompenseerd door belastingen te verlagen (minder inkomsten van het Rijk). Op totaalniveau worden uitgaven en lasten beheerst, maar onderliggend kunnen de inkomsten en uitgaven van de fondsen en van het Rijk uit elkaar gaan lopen.[21]

Binnen het inkomstenkader is de Aof-premie een instrument om het inkomstenkader te sluiten. De Aof-premie is de afgelopen jaren verhoogd als compensatie van mee- of tegenvallers

[19] Om de *anticyclische* werking van het begrotingsbeleid te vergroten wordt het uitgavenkader aangepast aan de conjuncturele uitgaven aan werkloosheid en bijstand. Deze uitgaven mogen in economisch slechte tijden dus stijgen zonder dat daarvoor ergens anders bezuinigd hoeft te worden.

[20] Bij het inkomstenkader wordt een onderscheid gemaakt tussen de lasten voor burgers en de lasten voor bedrijven. Een onverwachte lastenstijging wordt zo goed als mogelijk gecompenseerd bij de groep waar de lastenstijging effect op heeft. Als bijvoorbeeld UWV de Whk-premie verhoogt, dan raakt dat bedrijven. De compensatie vindt dan plaats door voor bedrijven hetzelfde bedrag aan belastingen of premies te verlagen.

[21] "Voor het EMU-saldo speelt de onderverdeling tussen de centrale en lokale overheden enerzijds en sociale fondsen anderzijds geen rol. Ook in het Regeerakkoord is een integrale benadering toegepast voor de belastingen en premies. Zo worden in de meevallerformule belasting- en premie-inkomsten gelijk behandeld. Door het geïntegreerd middelenbeheer (de sociale fondsen bankieren in de schatkist) is het verschil tussen belastingontvangsten en premieontvangsten budgettair gezien nog verder verkleind". Miljoenennota 2001, pagina 70.

elders en in mindere mate door bewuste aanpassingen in een regeerakkoord. Het afgelopen decennium leidde neerwaartse bijstellingen in de zorguitgaven vaak tot neerwaartse bijstellingen in de raming van de zorgpremies. Om deze lastenverlichting te compenseren is de Aof-premie in veel kleine stappen substantieel verhoogd. Beide premies hebben vrijwel dezelfde grondslag en dezelfde gemaximeerde grondslag (het maximumbijdrageloon van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw is gelijk aan het maximumpremieloon). Een hogere Aof-premie ter compensatie van een lagere zorgpremie zorgt ervoor dat de lastendruk zo gericht mogelijk wordt gecompenseerd. De komende jaren zal de Aof-premie, ook door keuzes in het coalitieakkoord, verder worden verhoogd. Als gevolg daarvan zal het fondsvermogen verder toenemen. Omdat fondsen rente ontvangen over hun fondsvermogen is er bovendien sprake van een zichzelf versterkend effect, waarbij het fondsvermogen steeds sneller stijgt.

Vanuit begrotingsperspectief is de toegevoegde waarde van de fondsen beperkt. Zowel voor de Europese regels als voor het trendmatige begrotingsbeleid geldt dat de fondsen onder de reguliere inkomsten en uitgaven vallen. Bij een keuze voor lagere premies moet er, volgens de begrotingsregels, via andere belastingen en premies meer geld worden opgehaald. Hogere uitgaven moeten worden gecompenseerd door op andere beleidsterreinen minder uit te geven, gezien de uitgaven en inkomsten van het fonds los van elkaar staan. Het is dus niet zo dat als in een fonds vermogen is opgebouwd, dat dit dan ingezet kan worden om de premies het volgende jaar te verlagen of de uitgaven te verhogen. Lagere premies of hogere uitgaven moeten nog steeds ergens anders binnen het inkomstenkader worden gecompenseerd of het heeft effect op het EMU-saldo. Tegelijkertijd hoeft bij een negatief fondsvermogen de premie het volgende jaar ook niet meteen verhoogd te worden.

Tussenconclusie

Voor de overheidsfinanciën is het niet het saldo van een individueel fonds dat ertoe doet, maar het totaal van alle collectieve inkomsten en uitgaven. De fondsen maken deel uit van de collectieve inkomsten en uitgaven, waardoor de begrotingsregels van toepassing zijn en ze deel uitmaken van het EMU-saldo. Hierdoor kunnen de premies worden gebruikt om binnen het inkomstenkader veranderingen in andere premietarieven, zoals bij Whk- of zorgpremies, gericht te compenseren. Hogere premie-inkomsten werken via een positief exploitatiesaldo door in het EMU-saldo, waardoor ruimte ontstaat voor hogere (rijks)uitgaven elders zonder dat de norm voor het begrotingstekort wordt overschreden.[22] Het administreren van de vermogens, inkomsten en uitgaven in fondsen heeft vanuit het begrotingsperspectief daarentegen geen toegevoegde waarde meer. Een positief fondsvermogen betekent niet automatisch dat de premies lager vastgesteld kunnen worden of dat er niet bezuinigd hoeft te worden, omdat de uitgaven en inkomsten van het fonds los van elkaar staan. Hiervoor is niet het fondsvermogen leidend maar het totale saldo van het inkomsten- en uitgavenkader. Het fonds bestaat zodoende vooral boekhoudkundig. De conclusie is in lijn met die van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte.[23]

[22] Dat de overschotten in de sociale fondsen ruimte maken voor andere uitgaven lijkt in tegenspraak met de begrotingsregels dat het inkomsten- en uitgavenkader gescheiden zijn. In de praktijk komt het grootste deel van de overschotten door zorguitgaven en de zorgpremies die minder stegen dan verwacht. Het kabinet hield dus wel rekening met deze uitgaven en inkomsten onder het uitgavenkader en het inkomstenkader. De meevallende zorguitgaven geven dan dus ruimte om ergens anders (veelal bij het Rijk) meer uitgaven te doen, terwijl de lagere inkomsten uit zorgpremies gecompenseerd worden door belastingen en de Aof-premie te verhogen.

[23] 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023), *Van financiering verzekerd. Onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg*, bijlage bij rapport *Bijsturen met het oog op de toekomst*.

Juridisch perspectief: in Nederland en internationaal

Voor de juridische houdbaarheid van het gebruik van de fondsen en het vaststellen van de premies is zowel de wettelijke grondslag als het internationaal perspectief van belang.

Wettelijk kader

Voor de Aof-, AWf- en Ufo-premies geldt geen wettelijke verplichting tot lastendekkende premiestelling, waardoor de minister beleidsruimte heeft bij het vaststellen van de premietarieven. De specifieke inkomsten en uitgaven van de fondsen zijn geregeld in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Hierin is opgenomen dat de uitgaven aan de werknemersverzekeringen worden bekostigd vanuit de fondsen en dat de inkomsten hiervan bestaan uit (vooral) premies en rijksbijdragen. De premies worden vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij ministeriële regeling. Welke premies worden vastgesteld en wat de grondslag is voor deze premies, is geregeld in hoofdstuk 3 van de Wfsv. De wet legt geen koppeling tussen de hoogte van de premie en de omvang van die uitgaven. De beleidsruimte die dit biedt voor de minister in het vaststellen van de premietarieven, wordt in de praktijk benut binnen het inkomstenkader. Dit is anders dan bij de Whk-premie, waarvoor in het Besluit Wfsv regels zijn opgenomen voor de jaarlijkse vaststelling van de premie door UWV, waarbij een lastendekkende premie het uitgangspunt is.

De lasten van de fondsen kunnen worden beïnvloed door wetgeving inzake uitkeringen. De hoogte en voorwaarden van de uitkeringen liggen vast in wet- en regelgeving en kunnen door de wetgever worden aangepast. Ook aan de uitgavenkant van het fonds bestaat dus ruimte om via een wijziging van wet- en regelgeving bij te sturen. Die ruimte is niet onbegrensd. Socialezekerheidsuitkeringen en in sommige gevallen ook socialezekerheidsaanspraken zijn eigendom van uitkeringsgerechtigden die onder de bescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vallen. Een versobering of korting vormt een inbreuk in dat eigendomsrecht en moet dan een wettelijke basis hebben, een legitiem doel in het algemeen belang dienen, en proportioneel zijn. Onder die voorwaarden komt de wetgever een ruime beoordelingsmarge toe, die echter wel goed moet worden onderbouwd. Voor de onderbouwing is niet van belang of premie is betaald en hoeveel vermogen het fonds bevat.

De uitgaven uit de fondsen hebben betrekking op de werknemersverzekeringen en de daarmee samenhangende uitgaven. Dit is geregeld in hoofdstuk 7 van de Wfsv, waarin is bepaald met welke inkomsten de fondsen worden gevuld en welke uitgaven er uit de fondsen mogen worden gedaan. De middelen uit de fondsen worden ook uitsluitend aan deze zaken uitgegeven. Dat neemt niet weg dat een positief exploitatiesaldo ruimte biedt om binnen de collectieve sector andere (rijks)uitgaven te doen. De Wet houdbare overheidsfinanciën regelt immers dat het resultaat van de fondsen meetelt in het EMU-saldo. Die andere uitgaven worden niet gedaan uit het fonds, en hebben dus geen effect op de hoogte van het fondsvermogen. Uit het fonds worden alleen uitgaven gedaan die genoemd worden in hoofdstuk 7 van de Wfsv. Dit verandert ook niet als de Aof-premie wordt verhoogd voor bijvoorbeeld een vrijheidsbijdrage voor bedrijven, zoals opgenomen in het coalitieakkoord. In dat geval groeien de inkomsten van het fonds, en verbetert dus het exploitatiesaldo. Het fondsvermogen neemt daardoor sneller toe, en het fonds ontvangt ook meer rente over dat vermogen. De hogere inkomsten verbeteren het EMU-saldo, waardoor ruimte ontstaat voor andere (rijks)uitgaven. Die ruimte wordt wel enigszins beperkt doordat het Rijk aan het fonds ook meer rente moet betalen over het hogere fondsvermogen. Het verhogen van de Aof-premie, zowel als sluitstuk van het inkomstenkader of voor beleidsmatige verhogingen, valt zodoende binnen het wettelijk kader.

Ondanks dat de huidige systematiek mogelijk is binnen het wettelijk kader, lopen er bij de Belastingdienst bestuursrechtelijke procedures over de hoogte van de Aof-premie. Indien de rechter de vaststelling van de Aof-premie onrechtmatig zou verklaren, zijn de potentiële financiële consequenties fors.

Internationaal

Lidstaten van de EU kunnen grotendeels zelf bepalen hoe zij hun sociale zekerheid organiseren, inclusief de financiering daarvan via premies en belastingen. Doordat de sociale

stelsels een nationale bevoegdheid zijn, bestaan er uiteenlopende rechten en plichten in verschillende lidstaten. Om het vrij verkeer van werknemers te bevorderen regelt de EU in grensoverschrijdende gevallen binnen de EU, EER en Zwitserland de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels middels Verordening 883/2004.[24] Deze verordening schrijft onder andere voor dat burgers in een bepaalde periode slechts in één lidstaat verzekerd kunnen zijn en ook in één lidstaat premieplichtig kunnen zijn.[25] Iemand kan in verschillende periodes wel in verschillende lidstaten verzekerd zijn. De hoofdregel is dat een werknemer alleen verplicht verzekerd en premieplichtig kan zijn in de lidstaat waar hij werkt. Op deze hoofdregel van verzekerd zijn in het werkland zijn uitzonderingen van toepassing, als de werknemer bijvoorbeeld in meerdere landen werkt of is gedetacheerd. Met een aantal landen buiten de EU, waar Verordening 883/2004 niet van toepassing is, kunnen andere regels omtrent sociale zekerheid van toepassing zijn. In grensoverschrijdende situaties waarin geen socialezekerheidsverdragen van toepassing zijn, bepalen de nationale wetgevingen van de betrokken landen los van elkaar of iemand verzekerd en premieplichtig is. Dat kan dan in een, geen of beide landen zijn.

Een belangrijk verschil tussen sociale zekerheid en belastingen is dat een persoon in verdragssituaties altijd premieplichting is in één land, maar wel belastingplichtig kan zijn in meerdere landen. Bij belastingen wordt het heffingsrecht per inkomensbestandsdeel bepaald in bilaterale belastingverdragen. Bij premies wordt de premieplicht per individu bepaald op grond van Europese coördinatieverordening of socialezekerheidsverdragen.

Of een heffing als premie wordt aangemerkt hangt niet af van de nationale benaming, doorslaggevend is of een heffing rechtstreeks en relevant verband houdt met de financiering van sociale zekerheid.[26] In dat geval wordt de heffing (ook als het nationaal als een belasting wordt aangemerkt) aangemerkt als premieheffing. De regels van Verordening 883/2004 zijn van toepassing en de heffing kan dan alleen worden geheven door de lidstaat indien de socialezekerheidswetgeving van die lidstaat op iemand van toepassing is. Dit kan ertoe leiden dat iemand belastingplichtig is in een land, maar dat de specifieke belasting die is bedoeld voor de financiering van de sociale zekerheid niet betaald hoeft te worden. Dit zal vooral spelen indien een belasting specifiek is geoormerkt voor de financiering van de sociale zekerheid en niet als de sociale zekerheid wordt betaald uit algemene middelen. Andersom kan mogelijk gelden dat een premie waarvan duidelijk is dat deze een ander doelt dient dan het betalen van een bijbehorende verzekering mogelijk voor de coördinatieverordening niet als premie wordt aangemerkt. Dat zal met name het geval zijn als de opbrengsten van de premie niet (voldoende) zijn geoormerkt voor de financiering van sociale zekerheid

In Europa zijn er grote verschillen in de mate waarin sociale premies een rol spelen. Deze verschillen komen enerzijds doordat landen verschillende keuzes maken in de omvang van de publiek georganiseerde sociale zekerheid. Anderzijds doordat landen verschillende keuzes maken in de mate waarin die publieke sociale zekerheid wordt gefinancierd door premies of belastingen. Aan de ene kant van de verdeling zitten met name Oost-Europese landen. Deze landen hebben gekozen om hun sociale zekerheid bijna geheel te organiseren middels verzekeringen die lastendekkend worden gefinancierd met specifieke premies. Aan de andere kant van de verdeling vinden we vooral landen in Noord-Europa. In deze landen, en vooral in Denemarken, is er juist voor gekozen de sociale zekerheid voornamelijk te financieren met algemene belastingen. Nederland heeft kenmerken van beide, zo wordt de sociale zekerheid zowel uit premies als belastingen bekostigd, waarbij de werknemersverzekeringen bekostigd worden door middel van premies.

[24] Verordening (EG) nr. 883/2004.

[25] Daarnaast schrijft deze verordening voor dat bij het toekennen van een uitkering, indien nodig, rekening wordt gehouden met voorgaande periodes waarin de burger in een andere lidstaat verzekerd was, dat sommige inkomsten, feiten en gebeurtenissen in een andere lidstaat moeten worden gelijkgesteld en dat personen met de nationaliteit van een andere lidstaat (en o.g.v. de derdelandersverordening (EU) nr. 1231/2010 ook derdelanders die legaal in de EU verblijven) hetzelfde behandeld moeten worden als onderdanen van de eigen lidstaat en woonplaatseisen niet mogen worden tegengeworpen.

[26] HvJ EU 15 februari 2000, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 (Commissie/Frankrijk).

Deze verschillen in financiering van de sociale zekerheid middels premies en belastingen tussen landen kunnen in grensoverschrijdende situaties tot discoördinatie tussen de premie- en belastingheffing leiden. In grensoverschrijdende situaties komt het vaak voor dat belasting en sociale verzekeringspremies zijn verschuldigd in verschillende landen. Omdat belastingheffing en premieheffing niet door dezelfde regelgeving worden gecoördineerd, kan dit leiden tot discoördinatie. De effecten van discoördinatie zijn groter naarmate landen hun fiscale stelsels en hun sociale verzekeringen anders inrichten: hoe meer het ene land kiest voor premiefinanciering en het andere land voor financiering van sociale zekerheid uit de algemene middelen, des te groter de impact van discoördinatie op de belasting- en premiedruk van het individu. Een persoon kan verzekerd zijn in een lidstaat waar de sociale zekerheid uit premies wordt gefinancierd, terwijl hij belasting betaalt in een andere lidstaat waar de sociale zekerheid uit de algemene middelen wordt gefinancierd. In dat geval wordt via beide landen bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid, terwijl de betrokkene slechts in één lidstaat sociaal verzekerd is. Omgekeerd kan iemand verzekerd zijn in een lidstaat waar de sociale zekerheid uit de algemene middelen wordt gefinancierd, terwijl hij belastingplichtig is in een lidstaat waar de sociale zekerheid hoofdzakelijk uit premies wordt gefinancierd. Deze persoon draagt dan niet bij aan het stelsel waar hij verzekerd is, maar bouwt daar wel rechten op.[27] Een andere verdeling tussen belasting- en premiefinanciering kan daardoor financiële gevolgen hebben voor de lasten van individuele burgers in internationale situaties en moet zodoende goed worden bekeken. Daarbij geldt dat er altijd enige vorm van discoördinatie zal blijven als er tussen landen verschillen in de financiering van de sociale zekerheid blijven bestaan.

Nederland heeft vrijheid om de financiering van sociale zekerheid vorm te geven, maar verregaand afwijken van buurlanden kan invloed hebben op de keuzes van grenswerkers en bedrijven. Bijvoorbeeld, bij een keuze voor minder premiefinanciering en meer belastingfinanciering, ontstaat een voordeel t.o.v. de huidige situatie voor burgers en bedrijven die in Nederland premies betalen, maar elders belastingplichtig zijn. De keuze voor premiefinanciering of belastingfinanciering kan daarom gevolgen hebben voor het vestigingsklimaat, afhankelijk van de vormgeving.

Tussenconclusie

Ten aanzien van de vaststelling van de premies en de omvang van het fondsvermogen is het huidige beleid binnen het wettelijk kader mogelijk. Het positieve exploitatiesaldo van de fondsen creëert ruimte voor andere (rijks)uitgaven welke niet ten laste komen van de fondsen zelf, waardoor de fondsvermogens stijgen. Uit de fondsen worden alleen uitgaven gedaan die betrekking hebben op de werknemersverzekeringen en daarmee samenhangende uitgaven, zoals in de wet geregeld. Vanuit internationaal perspectief geldt dat verschillende keuzes van landen in de financieringsmix kunnen leiden tot grote verschillen in lastendruk.

[27] Een extreme illustratie van discoördinatie blijkt uit een analyse naar de effectieve lastendruk wanneer het Deense (belastinggefinancierde) en het Tsjechische (premiegefinancierde) stelsel met elkaar in aanraking komen, zie J. Tepperová (2019), 'Personal Income Tax and Social Security Coordination in Cross-Border Employment – a Case Study of the Czech Republic and Denmark', *European Journal of Social Security*, *21*(1), p. 23-41. https://doi.org/10.1177/1388262719833766. Waar bij een gemiddeld Deens salaris in Denemarken een lastendruk van 39 procent geldt, stijgt dit naar 59 procent wanneer deze persoon voor de sociale zekerheid verzekerd is in Tsjechië. Andersom daalt de lastendruk naar 18 procent wanneer belasting wordt betaald in Tsjechië maar socialezekerheidspremies in Denemarken.

Economisch perspectief

Deze paragraaf bekijkt de economische aspecten van de fondsensystematiek. De analyse richt zich op de bekostiging van de verzekeringen: de keuze tussen premie- en belastingfinanciering en de vormgeving daarvan. Het vertrekpunt is daarom de premies en hun link met de uitgaven.

Theoretische benadering

Economisch maakt het voor de doelmatigheid van een heffing niet uit of deze een premie of belasting wordt genoemd. Relevant is de verhouding tussen wat wordt betaald en wat daar in de vorm van een individuele aanspraak tegenover staat. Een belasting op arbeid drijft een wig tussen loonkosten en nettoloon. Een verzekeringspremie die staat tegenover een door de werknemer gewaardeerd recht, kent dat verlies maar ten dele: voor zover de werknemer de verzekering waardeert, daalt zijn looneis zonder verlies aan arbeidsaanbod.[28] Daardoor treedt minder welvaartsverlies op. Of dit theoretische voordeel opgaat, hangt af van de mate waarin de werknemersverzekeringen daadwerkelijk als verzekering werken en de werknemers de premie ervaren als acceptabele prijs voor die verzekering.

Of de economische voordelen van een verzekering opgaan, hangt af van hoe sterk de werknemersverzekeringen daadwerkelijk als verzekering functioneren. Zowel de uitkering (tot het maximumdagloon) als de premie (tot het maximumpremieloon) zijn gebaseerd op het loon, wat past bij een verzekering. Bij de AWf staat de duur van de WW-uitkering in verhouding tot de periode waarin gewerkt is, en waar dus ook premie is betaald. Een tweede kenmerk is dat een uitkering het risico over een groep verdeelt (risico-pooling). Doordat de risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid door werknemers worden gedeeld, en doordat deelname voor werknemers verplicht is, treedt tussen werknemers geen risicoselectie op. Om deze reden is het pooling-element aanwezig. Het laatste element is in hoeverre bij de premiestelling de risico's met betrekking tot de uitkering zijn meegenomen (risico-equivalentie). Er is een beperkte mate van risico-equivalentie, doordat de premie via premiedifferentiatie deels het risico weerspiegelt. Dit geldt bij de Whk, waar de premie meebeweegt met de (sectorale, of voor grotere bedrijven de individuele) schadelast, en bij het AWf, waar het tarief verschilt tussen vaste en flexibele contracten. Wel betreft dit een beperkte vorm van risico-equivalentie, doordat het op sectoraal of werkgeverniveau plaatsvindt. Een werkgever betaalt voor een individuele werknemer met een hoger individueel risico namelijk dezelfde premie als voor een werknemer met een laag risico. Hier zijn verschillende redenen voor. Veel individuele risicofactoren zijn niet goed te observeren, en verdere differentiatie zou de uitvoering complexer maken. Daarnaast is dit een bewuste keuze voor solidariteit binnen de groep verzekerden.

Of werknemers de premie daadwerkelijk als prijs voor een eigen recht ervaren is een empirische vraag. Voor werknemers is het verband tussen premie en uitkering niet altijd transparant, onder andere doordat de premie door werkgevers wordt betaald en ook niet zichtbaar is op een loonstrook.[29] De last bereikt hen dus slechts indirect, via de doorwerking in de loonruimte (zie het deel over doorwerking premies op lonen). Hierdoor is het voor werknemers niet direct duidelijk of de premie in verhouding staat tot de uitkering. Empirisch onderzoek bevestigt dat transparantie doorslaggevend is: bij een duidelijke koppeling tussen premie en verwachte uitkering gedraagt een premie zich meer als een prijs in plaats van als een belasting.[30]

---

[28] L. Summers (1989), 'Some Simple Economics of Mandated Benefits', *The American Economic Review, Vol. 79, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association*, p. 177-183. https://www.jstor.org/stable/1827753?origin=JSTOR-pdf.

[29] Voor 2008 betaalden werknemers nog een werknemerspremie voor werkloosheid. Tegenwoordig is het alleen voor het WGA-deel van de Whk-premie (of voor de WGA-gerelateerde kosten die een eigenrisicodrager maakt) toegestaan dat een werkgever 50 procent daarvan verhaalt op de werknemer. Alleen in sectoren waar dat gebeurt ziet een werknemer dus nog een klein deel van de kosten van de werknemersverzekeringen terug op zijn loonstrook. Verder geldt dat het bij de jaaropgave wel verplicht is om ter informatie op te nemen hoeveel premie voor de werknemersverzekeringen is afgedragen.

[30] A. Bozio, T. Breda, J. Grenet & A. Guillouzouic (2025), 'Does tax-benefit linkage matter for the incidence of payroll taxes?', *The Review of Economic Studies, Volume 93, Issue 3*, p. 1536–1573. https://doi.org/10.1093/restud/rdaf059.

Hiertegenover staat dat het oormerken van premie-inkomsten de doelmatigheid van de overheidsfinanciën beperkt. De verzekeringsgedachte vereist dat premieopbrengsten gekoppeld zijn aan specifieke uitgaven. Hierdoor kunnen middelen niet flexibel worden ingezet waar zij maatschappelijk het meeste rendement opleveren. Daarnaast ontstaan bij sneller of langzamer groeiende premiegrondslag respectievelijk overschotten of tekorten. Dit verhindert de koppeling dat inkomsten en uitgaven onafhankelijk van elkaar worden geoptimaliseerd. Volgens de theorie van optimale belastingheffing is het doorgaans efficiënter om eerst de gewenste uitgaven vast te stellen en vervolgens de benodigde middelen via de minst verstorende belastingmix op te halen. Tot slot kan een sterke koppeling tussen inkomsten en uitgaven een pro-cyclisch effect hebben op de economie (zie begrotingsperspectief).

De grondslag van premies is smaller dan die van vergelijkbare belastingen. De optimale-belastingtheorie schrijft een zo breed mogelijke grondslag met een zo laag mogelijk tarief voor. De grondslag van de premies werknemersverzekeringen is in de huidige vormgeving smaller dan die van de inkomstenbelasting. Premies worden namelijk alleen betaald over het loon van werknemers, dus niet over het inkomen van de gehele populatie (zoals uitkeringsgerechtigden[31], zelfstandigen en AOW-gerechtigden). Daarnaast kennen de premies een maximum premieloon en de inkomstenbelasting kent deze aftopping niet. Tabel 2 biedt een vergelijking tussen de indicatieve grondslagen van belastingen en premies in 2026 en 2030. Dit laat zien dat de grondslag bij box 1 een stuk groter is dan bij premies. Vanwege de smallere grondslag is het tarief van de premies voor eenzelfde opbrengst hoger, en daardoor de verstoring in beginsel groter dan bij een bredere heffing zoals de inkomstenbelasting, al kan het prijskarakter van de premie voor een verzekering deze verstoring compenseren (zie hierboven).

Tabel 2: Vergelijking impliciete grondslag (jaar 2026)

Regeling	Schijfgrens	Indicatieve grondslag (miljard euro)
Box 1		
Eerste schijf	38.883	404
Eerste en tweede schijf	78.426	565
Eerste, tweede en derde schijf	-	622
Aof-premie	79.409	360
AWf-premie	79.409	274

Bron: CPB CEP 2026

Werking in de praktijk

Premies als breed financieringsinstrument

In de praktijk worden de Aof-, AWf- en Ufo-premie meer dan lastendekkend vastgesteld, waardoor de premieopbrengst niet gelijkloopt met de uitkeringslasten. Op dit moment is bij het Aof, het AWf en het Ufo sprake van overdekking: de premieopbrengsten overstijgen de verwachte uitkeringslasten. Dit hangt samen met premieverhogingen, lagere uitgaven door hervormingen (o.a. WW-duurverkorting) en, bij het AWf, met de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren, die de werkloosheidsuitgaven laag houdt. Voor het conjunctuurgevoelige AWf past een beperkt overschot in economisch goede tijden bij de bufferlogica van een fonds, net als het AWf negatief was tijdens de mindere jaren na de financiële crisis. Het vermogen van het AWf stijgt de komende jaren echter uit boven een niveau dat voor een conjuncturele buffer nodig is.

Als de premieopbrengsten structureel hoger zijn dan de uitgaven, dan staat er economisch gezien geen verzekeringsfunctie tegenover een deel van de premie. De werknemer die indirect de premie betaalt krijgt voor het meer-dan-lastendekkende gedeelte niets extra's terug, en de opbrengst geeft via een positief exploitatiesaldo ruimte voor andere (rijks)uitgaven. Doordat dit deel economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, treedt hier net als bij andere heffingen op arbeid welvaartsverlies op.

[31] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

Het meer-dan-lastendekkende deel van huidige premies heeft effect op de verhouding tussen arbeidsvormen. Zelfstandigen dragen geen Aof- en AWf-premie af. Zij zijn immers niet verzekerd.[32] Voor het lastendekkende deel van de premie levert dat geen verstoring in de verhouding tussen arbeidsvormen, omdat werknemers, waarvoor premies worden afgedragen, wél verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Het meer-dan-lastendekkende deel leidt echter tot een kostenverschil tussen werknemers en zelfstandigen zonder economische grond. Hiermee geeft het een prikkel om de arbeidsvorm op basis van fiscale gronden te kiezen.

Ten slotte werkt het maximumpremieloon voor het meer-dan-lastendekkende deel regressief. Boven het maximumpremieloon wordt geen premie geheven, waardoor de premiedruk op arbeidsinkomen daar nul is en werkgevers over dat deel ook geen premie afdragen. Voor het lastendekkende deel van de premie is dat verklaarbaar, want de uitkering is gemaximeerd op het maximumdagloon, waardoor boven het maximumpremieloon ook geen verzekerd risico bestaat waarvoor betaald zou moeten worden. Voor het meer-dan-lastendekkende deel van de premie, dat economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de verzekering, geldt die rechtvaardiging niet. Omdat ook dit deel dezelfde grondslag met maximumpremieloon kent, is dit deel van de heffing een regressief financieringsinstrument.

Doorwerking premies op lonen

De premies worden betaald door bedrijven, maar de lasten slaan economisch op lange termijn grotendeels neer bij werknemers via lagere loonruimte. In de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt uitgegaan van wie juridisch premieplichtig is, en dat zijn bij de premies voor de werknemersverzekeringen de werkgevers. Verhogingen van de premies worden op korte termijn ook door werkgevers betaald. Maar via doorwerking op de loonruimte slaat de lastenverzwaring op de lange termijn vooral bij werknemers neer. Het CPB gaat in het model Saffier, op basis van de economische literatuur[33], uit van een doorwerking op de loonruimte van circa 75 procent. Op termijn komt dus ongeveer driekwart van een premiemutatie bij werknemers terecht.

Hoelang het precies duurt voordat de doorwerking optreedt, is onzeker. Een eerdere CPB-studie naar de doorwerking van pensioenpremies op lonen vond in de eerste twee jaar maar een beperkte doorwerking, al verwachtten de auteurs wel dat die doorwerking op de langere termijn hoger is.[34]

Doorwerking is geen bijzonderheid van de premie, maar een eigenschap van vrijwel elke heffing. Zo werkt ook een heffing op winst, zoals de vennootschapsbelasting, op termijn door in de loonruimte, al is die doorwerking minder eenduidig te herleiden en bestaat daarover minder consensus dan voor heffingen op arbeid. Werknemerslasten zoals de inkomstenbelasting werken juist weer deels door op werkgevers, doordat zij leiden tot hogere looneisen. Het verschil tussen een werkgevers- en een werknemersheffing op arbeid is voor de lange termijn verdeling van de lastendruk dus beperkt, want voor zowel de premies als de inkomstenbelasting komt op de lange termijn ongeveer 75 procent van de lasten bij werknemers terecht en 25 procent bij werkgevers.

De doorwerking van de premies op werknemers is echter beperkt zichtbaar. Zij treedt pas op de langere termijn op en verloopt indirect, via de loonruimte, waardoor het verband tussen de premie en het uiteindelijke loon voor werknemers en in het publieke debat niet direct herkenbaar is. Anders dan bij andere verzekeringen, zoals een zorg- of autoverzekering, betalen werknemers de premie niet zelf en zullen zij de koppeling met het verzekerde 'goed' veel minder sterk voelen. Ondertussen is voor werkgevers de last op lange termijn juist kleiner dan de statutaire last suggereert.

[32] De regering heeft wel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend die ervoor zorgt dat zelfstandigen in de toekomst verzekerd zijn voor het arbeidsongeschiktheidsrisico.

[33] A. Bozio, T. Breda, J. Grenet & A. Guillouzouic (2025), 'Does tax-benefit linkage matter for the incidence of payroll taxes?', *The Review of Economic Studies, Volume 93, Issue 3*, p. 1536–1573. https://doi.org/10.1093/restud/rdaf059.

[34] N. Bosch, C. van Ewijk, M. Micevska Scharf & S. Muns (2019), 'The Incidence of Pension Contributions: What matters: marginal or average rates?', *CPB Discussion-Paper 388*. https://www.cpb.nl/wie-betaalt-de-pensioenpremie.

De recente uitbreiding van de CPB-rapportage over de beleidsmatige lastenontwikkeling biedt hiervoor meer inzicht, maar lost dit zichtbaarheidsprobleem niet vanzelf op.[35] Naast de bestaande indeling naar huishoudens, bedrijven en buitenland komt er een aanvullende uitsplitsing naar arbeid, kapitaal en consumptie, waarin de premies net als een groot deel van de inkomstenbelasting worden gekwalificeerd als lasten op arbeid. Deze classificatie is echter abstract: zij laat zien dat de premies als last op arbeid functioneren, maar niet dat dit voor werknemers op termijn hetzelfde betekent als een verhoging van bijvoorbeeld de inkomstenbelasting. Of deze uitsplitsing er in de praktijk toe leidt dat premies ook zo worden herkend, is dan ook onzeker.

Het effect op werknemers met verschillende inkomens is niet eenduidig. Het effect van de premies op lonen is op papier begrenst tot het maximumpremieloon, maar waar de last uiteindelijk neerslaat hangt af van de doorwerking. Die loopt via de loonruimte, en cao-onderhandelingen sturen doorgaans niet op de individuele wig per werknemer maar op een generiek loonbod. Op die manier kunnen ook lonen boven het maximumpremieloon erdoor worden beïnvloed. Als een premiestijging doorwerkt in een generieke lagere loonstijging, dan raakt dat iedere werknemer. Een concentratie bij lagere inkomens kan wel ontstaan via de sectorsamenstelling. Bedrijven met overwegend werknemers onder het maximumpremieloon hebben procentueel meer lasten van een premiestijging dan bedrijven met alleen maar hoogbetaalde medewerkers. In lager betaalde sectoren heeft een premiestijging dus waarschijnlijk een groter dempend effect op de loonstijging dan in hoger betaalde sectoren. Of de last per saldo bij lagere inkomens landt, is daarmee onzeker. Voor zover bekend is hier geen onderzoek naar gedaan.

Tussenconclusie

De premies voor werknemersverzekeringen vervullen economisch twee functies die verschillend uitpakken. Als financiering van de werknemersverzekering zelf kan een premie in theorie efficiënter zijn dan een belasting, doordat de koppeling aan een gewaardeerd recht de verstoring op de arbeidsmarkt beperkt en risicodifferentiatie werkgevers een eigenstandige prikkel geeft om instroom te beperken, bijvoorbeeld via preventie en re-integratie. Tegelijk staan daar nadelen tegenover die bij een lastendekkende premie spelen: het koppelen van de premie aan de verwachte uitgaven beperkt de doelmatige aanwending van middelen en de grondslag is relatief smal. Per saldo valt over de verzekeringsgedachte als zodanig uit efficiëntieoogpunt geen eenduidig oordeel te geven.

Het economische aandachtspunt zit dan ook niet in de premie of het fonds, maar in de structurele overdekking. Dat is het deel waar geen verzekeringsaanspraak tegenover staat. Het kent de nadelen van de vormgeving als premie – de smallere grondslag, het effect op de verhouding tussen arbeidsvormen, en regressiviteit door het maximumpremieloon – zonder de potentiële voordelen van een verzekeringspremie.

De huidige classificatie van premies als lasten op bedrijven sluit niet volledig aan bij wie de lasten uiteindelijke draagt. Hoewel de doorwerking van de premie naar werknemers reëel is, is deze maar beperkt zichtbaar doordat zij geleidelijk via de loonvorming plaatsvindt. Hierdoor wordt de premie als last op bedrijven behandeld terwijl zij economisch grotendeels op arbeid drukt. Een meer consistente classificatie als last op arbeid maakt dat verschil inzichtelijker, al blijft 'last op arbeid' een abstractere categorie dan een last die direct aan huishoudens wordt toegeschreven.

[35] A. den Besten & R. Rey (2026), 'Nieuwe indeling beleidsmatige lastenontwikkeling', *CPB publicatie*. https://www.cpb.nl/publicatie/nieuwe-indeling-beleidsmatige-lastenontwikkeling.

Bestuurlijk perspectief

Voor het bestuurlijk perspectief staat centraal in hoeverre de huidige systematiek transparant, eenvoudig, uitvoerbaar en gedragen is.

De premiesystematiek wekt de verwachting dat een oplopend fondsvermogen ruimte biedt voor lagere premies of hogere uitgaven. Vanuit begrotingsperspectief is dat zonder compensatie elders niet het geval, aangezien de premieopbrengsten conform de begrotingsregels meetellen in het EMU-saldo. Hierdoor geeft een positief exploitatiesaldo van de fondsen (de mate waarin de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven) ruimte voor hogere (rijks)uitgaven elders zonder dat de norm voor het begrotingstekort wordt overschreden. Het bestaan van fondsvermogens kan de indruk wekken dat er middelen beschikbaar zijn om lasten te verlagen of uitgaven te verhogen, terwijl dat zonder compenserende lastenverhogingen of bezuinigingen elders niet het geval is. Dit verslechtert de uitlegbaarheid en de transparantie.

De huidige fondsensystematiek oogt complex. De premies worden namelijk niet alleen gebaseerd op de verwachte uitkeringslasten, maar zijn ook een belangrijk instrument in de lastenbesluitvorming van het kabinet. Hierdoor probeert de premie- en fondsensystematiek twee (deels) tegenstrijdige doelen te bedienen: de verzekeringsgedachte en het begrotingsbeleid. Wat ertoe leidt dat het fonds vooral boekhoudkundig bestaat. Het saldo van inkomsten en uitgaven werken door in het overheidssaldo en staat niet op zichzelf. Dit is voor burgers lastig te doorgronden en kan tot verwarring leiden.

Hoewel verdere premieverhogingen binnen het wettelijk kader passen, is het lastig uit te leggen waarom de premie stijgt terwijl de premie-inkomsten al hoger zijn dan de uitgaven en de fondsvermogens blijven oplopen. De Aof-premie is de afgelopen jaren in veel kleine stappen verhoogd, vooral ter compensatie van mee- en tegenvallers elders in het inkomstenkader, en wordt de komende jaren, ook door keuzes in het coalitieakkoord, verder verhoogd. Voor werkgevers, die de premie afdragen, en werknemers, bij wie de premie via de loonruimte grotendeels neerslaat, is het dan lastig te begrijpen waarom de premie blijft stijgen. Dit gaat ten koste van de uitlegbaarheid en transparantie van het stelsel, iets wat ook de Raad van State opmerkte in zijn advies bij de Miljoenennota 2027.[36]

De premie wordt jaarlijks vastgesteld via een ministeriële regeling en doorloopt daarmee niet een wetgevingsproces. Dit geeft het kabinet vrijheid om de premie naar eigen inzicht vast te stellen, zonder dat elke afzonderlijke wijziging door het parlement wordt aangenomen. Dit geldt ook voor het deel wat meer dan lastendekkend wordt vastgesteld. Dit verschilt van wijzigingen in belastingtarieven, want daarvoor is een formele wetswijziging nodig. Dat neemt niet weg dat het parlement wel invloed kan hebben op de premiestelling via het aannemen van moties of bij de behandeling van wetsvoorstellen waar de premies als compenserende lastenverhoging of -verlaging worden voorgesteld. Zo is tijdens het belastingplan 2026 een amendement aangenomen dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om de Aof-premie 0,02 procentpunt hoger vast te stellen[37] en is bij de Wet invoering extra geboorteverlof (Wieg) het aanvullend geboorteverlof gedekt door de basispremie van de Aof-premie te verhogen[38] (ongeveer 0,4 procentpunt in 2020).

De aanwezigheid van premiedifferentiatie stimuleert eigenaarschap van werkgevers en werknemers. In de huidige premies is er sprake van premiedifferentiatie: per contractvorm (AWf), naar (sectorale) schadelast (Whk), en naar grootte van het bedrijf (Aof). Het doel van premiedifferentiatie is het beïnvloeden van gedrag door middel van financiële prikkels. Door de uitkeringslasten of het instroomrisico te beprijzen hebben werkgevers prikkels om bepaalde contractvormen aan te bieden en/of te investeren in preventie en re-integratie. Dit geeft werkgevers een directe mogelijkheid om de eigen premielast te beïnvloeden. Bijkomend voordeel hierbij is dat als de financiële prikkels goed staan dit ook leidt tot minder instroom in de verschillende regelingen en een daling van de totale uitgaven aan de werknemersverzekeringen en positieve effecten op de werkgelegenheid. De mogelijkheid voor werkgevers om de helft van de WGA-lasten te verhalen op de werknemer geeft de

[36] Advies Afdeling advisering van de Raad van State nr. W06.26.00249/III, p. 38-39.
[37] *Kamerstukken II* 2025/26, 36812, nr. 109.
[38] *Kamerstukken II 2017/18*, 34967, nr. 3, p. 21.

werknemer daarnaast een prikkel om te kiezen voor een sector met een laag arbeidsongeschiktheidsrisico.

Tussenconclusie

De huidige werking van de fondsensystematiek is moeilijk te doorgronden. Dit komt doordat de premie twee (deels) tegenstrijdige doelen bedient: de verzekeringsgedachte en het begrotingsbeleid. Het fondsvermogen heeft op zichzelf geen duidelijke betekenis. Het beheren van verschillende fondsen wekt die verwachting wel. Dit leidt tot onduidelijkheid en voegt complexiteit toe aan het stelsel. Wél geldt dat de huidige premiedifferentiatie een instrument is om gewenst beleid te stimuleren en geeft het werkgevers enige mate van eigenaarschap over de eigen premielast.

Overkoepelende conclusie huidige fondsensystematiek

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat de huidige vormgeving binnen de begrotingsregels en het wettelijk kader mogelijk is. Verder geeft het, doordat niet alle premies lastendekkend vastgesteld moeten worden, ruimte om mee- en of tegenvallers in het inkomstenkader waar nodig vrijwel exact te compenseren. Dit geeft het kabinet enige mate van flexibiliteit om het inkomstenkader te sluiten zonder dat een aanpassing van een premie direct tot een (grote) lasten-verschuiving binnen of tussen verschillende groepen leidt.

Tegelijk zijn er aanzienlijke nadelen ten aanzien van de uitlegbaarheid, transparantie en economische vormgeving van de premies.

Ten eerste de uitlegbaarheid en transparantie. De premies worden meer dan lastendekkend vastgesteld, waardoor de fondsvermogens oplopen en, via de doorwerking op het EMU-saldo, ruimte ontstaat voor andere rijksuitgaven. Dat het deel van de premie dat tot overdekking leidt economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, blijft daarbij weinig zichtbaar. Anders dan belastingen worden premietarieven niet bij wet maar via lagere regelgeving vastgesteld, waardoor het parlement niet direct betrokken wordt bij de premievaststelling. Hoewel dit alles binnen de begrotingsregels en het wettelijk kader mogelijk is, gaat het ten koste van de uitlegbaarheid en transparantie van het stelsel.

Ten tweede de economische vormgeving van de premies, met name het meer-dan-lastendek-kende deel. De premie is ontworpen als verzekeringspremie. Maar voor het meer-dan-lastendek-kende deel ontbreekt die verzekeringsgrond. Dit verstoort het globale evenwicht doordat er ook voor dat deel sprake is van relatief een smalle grondslag: gemaximeerd op het maximumpremieloon, en niet van toepassing op een groep uitkeringsgerechtigden[39], zelfstandigen en AOW-gerechtigden. Als instrument om algemene uitgaven te financieren is de premie daarmee economisch minder doelmatig dan de vergelijkbare loon- en inkomstenbelasting.

Deze conclusie betreft vooral het Aof, AWf en Ufo, waar de premies meer dan lastendekkend zijn en de fondsvermogens aanzienlijk zijn. De Whk-premie wordt jaarlijks lastendekkend vastgesteld.

[39] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

Deel II: Aanpassingsrichtingen voor de fondsensystematiek

Op basis van de analyse in deel I zijn drie verschillende aanpassingsrichtingen uitgewerkt voor de fondsensystematiek. Deze richtingen hebben betrekking op alle vier de fondsen voor de werknemersverzekeringsfondsen en de bijbehorende premies. Het betreft de Aof-, AWf-, Whk- en Ufo-premie. Er is geen onderscheid aangebracht in behandeling tussen de verschillende premies. Dit om de verschillen tussen de richtingen goed naar voren te brengen. Tevens zorgt een gelijke vormgeving voor eenvoud en transparantie. Hierbij geldt wel dat in de praktijk met name de Whk-premie verschilt van de andere premies, doordat deze nu lastendekkend is en doordat eigenrisicodragers de Whk-premie niet hoeven te betalen.[40] Het kan dus zijn dat aanpassingen aan de Whk-premie minder wenselijk zijn dan aanpassingen aan de andere premies.

Het uitgangspunt bij alle richtingen is dat het de uitlegbaarheid en transparantie verbetert en budgetneutraal wordt vormgegeven. Alle drie de richtingen maken de fondsensystematiek beter uitlegbaar en transparanter. Wél verschilt het per richting in welke mate het de transparantie, uitlegbaarheid, economische doelmatigheid en positie in het begrotingsbeleid ten opzichte van de huidige situatie adresseert én in hoeverre het bijdraagt aan een vereenvoudiging. Er worden drie richtingen geschetst:

1. Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte middels lastendekkende premies
2. Premies werknemersverzekeringen afschaffen
3. Aanpassingen binnen de huidige fondsensystematiek

De eerste twee richtingen leiden tot een systeemaanpassing en vergen grote aanpassingen in de huidige financierings- en begrotingswijze. De derde richting betreft aanpassingen binnen de huidige fondsensystematiek. In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de drie aanpassingsrichtingen toegelicht, worden de voor- en nadelen weergegeven ten opzichte van de huidige situatie en worden belangrijke keuzes besproken met betrekking tot de vormgeving van de dekking en het omgaan met het huidige fondsvermogen. In deel III van deze analyse, is een fichebundel opgenomen waarin verschillende varianten van de aanpassingsrichtingen en dekkingsopties worden uitgewerkt.

Aanpassingsrichting 1: Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte

Bij deze richting wordt meer aangesloten bij de verzekeringsgedachte, met lastendekkende premies als uitgangspunt. De premies worden zo vastgesteld dat deze naar verwachting overeenkomen met de verwachte uitgaven aan de verschillende regelingen. De kring van verzekerden is (indirect) verantwoordelijk voor het voorzien in de eigen schadelast. Dit volgt de systematiek die al wordt gebruikt bij de vaststelling van de Whk-premie. De hoogte van de premie is daardoor beter te onderbouwen en te begrijpen. De fondsen zijn er om bij te houden of de premiestelling meerjarig in lijn blijft met de uitgaven.

Doordat de premies lastendekkend worden vastgesteld sluit de groep die hieraan (indirect) meebetaalt aan op de groep rechthebbenden. Dit wordt versterkt doordat het werknemersinkomen waarover werkgevers premie betalen is gemaximeerd tot hetzelfde bedrag als de mogelijke uitkering. Er is verder geen noodzaak om de huidige premiedifferentiatie in de Aof- en AWf-premie grondig te wijzigen. Het sluit aan bij de verzekeringsgedachte dat de premie de mogelijke hogere of lagere verwachte uitgaven weerspiegelt en daar helpt enige vorm van premiedifferentiatie in mee. Bij verdere uitwerking kan wel worden gekeken of het gewenst is om onderdelen van premiedifferentiatie aan te scherpen om beter aan te sluiten bij daadwerkelijke risicoprofielen van contractvormen, sectoren en (individuele) werkgevers. Om zo een sterkere relatie te hebben met de verzekeringsgedachte en werkgevers nog meer mogelijkheden te geven om de eigen premielast te beïnvloeden.

[40] Door de hybride vormgeving van de ZW en WGA betalen alleen publiek verzekerde werkgevers de Whk-premie. Eigenrisicodragers betalen deze premie niet en zijn zelf (financieel) verantwoordelijk, waaronder ook de uitvoering van (re-integratie) dienstverlening.

Het is aan te bevelen de lastendekkendheid per kabinetsperiode vast te stellen. Dit geeft een stabieler premietarief, wat meer stabiliteit in het begrotingsbeleid geeft en zorgt dat werkgevers en werknemers minder vaak worden geconfronteerd met premiewijzigingen. Nadeel is dat bij onder- of overschatting van de uitgaven, de fondsvermogens meerjarig op- of aflopen. Een volgend kabinet kan besluiten daarvoor te compenseren bij de lastendekkende premiestelling. Als alternatief kunnen de premies, net zoals bij de Whk-premie, jaarlijks op basis van de verwachte uitgaven worden vastgesteld. Hierdoor kunnen ze sterk van jaar tot jaar fluctueren. Het eventuele opgebouwde fondsvermogen kan deze fluctuaties enigszins dempen. Desondanks kan dit leiden tot grote premieschommelingen. Des te meer voor regelingen die sterk conjunctuurgevoelig zijn, zoals de uitgaven aan de WW. Deze jaarlijkse aanpassingen moeten dan binnen het inkomstenkader gecompenseerd worden met een ander instrument, zodat het inkomstenkader wordt gesloten en de lastendruk stabiel blijft. Dit maakt jaarlijkse vaststelling een minder aantrekkelijke optie. Het vergt vaker een politieke keuze over een compenserend instrument binnen het inkomstenkader, en geeft werkgevers en werknemers minder voorspelbaarheid over de premie dan vaststelling per kabinetsperiode.

Aanpassingsrichting 2: Premies werknemersverzekeringen afschaffen

Bij deze richting worden de premies van de werknemersverzekeringen afgeschaft. Hierdoor zal de relatie tussen de inkomsten en de uitgaven, die er nu in theorie nog is via een premie, geheel verdwijnen. Het bestaansrecht van de fondsen verdwijnt daarmee ook.[41] Hiermee verdwijnt de verzekeringsgedachte achter de werknemersverzekeringen volledig, en worden de uitgaven voor de verzekeringen niet langer uit fondsen gedaan.

Het afschaffen van de werknemersverzekeringspremies zal het karakter van het socialezekerheidsstelsel veranderen. Omdat de werknemersverzekeringen voortaan worden betaald uit algemene middelen, verwatert de relatie tussen de groep die betaalt en de groep die er aanspraak op maakt. Dit is sterker als naast werknemers, ook andere groepen zoals inactieven, (werkende) AOW-gerechtigden en zelfstandigen aan de werknemersverzekeringen gaan meebetalen. Als dit niet gewenst is dan kan dit worden verkleind door de kring van rechthebbenden te verbreden, bijvoorbeeld door de verzekering om te vormen tot een sociale verzekering voor meer groepen dan alleen werknemers, of tot een sociale voorziening. Daarnaast geldt dat volledige belastingfinanciering kan leiden tot internationale mismatches. Dit geldt voor personen die niet verzekerd, maar wel belastingplichtig zijn in Nederland, waardoor toch financieel wordt bijgedragen aan de sociale zekerheid. Dit geldt ook voor personen die wel verzekerd, maar niet (volledig) belastingplichtig zijn in Nederland, waardoor niet of beperkt wordt bijgedragen aan de sociale zekerheid. De huidige premiefinanciering kent prikkels en verzekeringselementen die bij belastingfinanciering niet of niet eenvoudig te repliceren zijn. Hierdoor kunnen (individuele) werkgevers minder worden geprikkeld richting gewenst gedrag in het kader van investeren in verzuimpreventie en re-integratie om de instroom en uitgaven aan de werknemersverzekeringen te beperken. Deze spelen met name met betrekking tot de financiering van de ZW en WIA, via premiedifferentiatie naar (sectorale) schadelast en via het eigenrisicodragerschap. Bij deze richting moet verder worden gekeken of het wenselijk en passend is om de Whk-premie ook af te schaffen, aangezien dat mogelijk effect heeft op de huidige premiedifferentiatie en het eigenrisicodragerschap ten aanzien van de ZW en WGA (hybride markt).[42] Bovenstaande kwesties worden groter naarmate de grondslag van de vervangende belasting steeds meer verschilt van de huidige premiegrondslagen. Afhankelijk van de vormgeving van de vervangende belasting, moet bezien worden of en in hoeverre dit aanpassingen vergt aan het socialezekerheidsstelsel.

Aanpassingsrichting 3: Aanpassingen binnen de huidige fondsensystematiek

Bij deze aanpassingsrichting wordt vastgehouden aan het huidige stelsel, maar worden een aantal minder fundamentelere maatregelen genomen. Deze dienen vooral om het huidige

[41] De fondsen kunnen eventueel behouden blijven als een losse boekhouding per type verzekering, waarbij de financiering dan plaatsvindt door het Rijk (net zoals nu al bij bijvoorbeeld de Wajong en de Toeslagenwet). Zo'n aparte boekhouding per regeling kan UWV echter ook zelf bijhouden zonder dat het bestaan van de fondsen en hun inkomsten en uitgaven wettelijk zijn vastgelegd.

[42] Indien de Whk-premie ook wordt afgeschaft betekent dit dat de hybride markt voor de ZW en de WGA vervalt, met gevolgen voor de loondoorbetaling bij ziekte en de invulling van re-integratie.

stelsel transparanter en beter uitlegbaar te maken en hoeven elkaar niet uit te sluiten. Zo kan gekozen worden voor het invoeren van een opslag op de premie die ten gunste komt van het Rijk in plaats van het fonds, en dus niet bijdraagt aan het exploitatiesaldo van het fonds. Op deze manier lopen deze inkomsten niet het fondsvermogen in. Anders dan bij aanpassingsrichting 1 hoeft dit niet samen te gaan met lastendekkende premies, er kan bijvoorbeeld worden gekozen om bepaalde beleidsmatige componenten in de huidige premiehoogte te verplaatsen naar de opslag. Verder kan het kabinet in de begrotingsregels afspreken dat de premies niet langer beleidsmatig of voor compensatie in het lastenkader mogen worden ingezet. Het kabinet kan, indien gewenst, hier middels een kabinetsbesluit van afwijken. Ook kan premieverlaging worden afgesproken om de overdekking (gedeeltelijk) af te bouwen. Dat adresseert de overdekking zonder dat dit een fundamentele herziening van de financieringssystematiek vraagt, maar kent zonder begrenzing van de toekomstige premiestelling wel het risico dat de premies op termijn opnieuw beleidsmatig worden ingezet of opnieuw uit de pas gaan lopen met de uitgaven, waardoor de overdekking terugkeert.

Voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen ten opzichte van de huidige situatie

De voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen hangen af van gekozen perspectief. Om een duidelijke relatie te leggen bij de analyse van de huidige systematiek worden de drie aanpassingsrichtingen vergeleken met de huidige situatie middels het begrotings-, juridisch, economisch en bestuurlijk perspectief. Het doel hiervan is om de verschillen tussen de aanpassingsrichtingen te verduidelijken, en niet om tot een voorkeursvariant te komen.

Begrotingsperspectief

Als meer wordt aangesloten bij de verzekeringsgedachte wordt het administreren van vermogens, inkomsten en uitgaven in aparte fondsen duidelijker, maar gaat dit voor het kabinet ten koste van de flexibiliteit. De fondsenadministratie wordt leidend: de opbrengsten van de premies en de uitgaven worden (over een vooraf bepaalde termijn) aan elkaar gelijkgesteld. Hierdoor heeft het fondsvermogen meer toegevoegde waarde: dat laat zien in welke mate de uitgaven en de inkomsten op elkaar aansluiten. Tegelijkertijd beperkt een lastendekkende premie de mogelijkheden in het inkomstenkader om via de premies de beleidsmatige lastenontwikkeling te compenseren. De Aof-premie kan hiervoor niet meer worden ingezet als dekking voor mee- of tegenvallers onder het inkomstenkader zoals nu elk jaar gebeurt. Hierdoor wordt het lastiger om binnen het inkomstenkader beleidsmatige ontwikkelingen of veranderingen in de zorgpremies zo exact mogelijk te compenseren. Dit speelt met name naarmate de grondslag van de vervangende belasting gaat afwijken van de huidige premiegrondslagen.[43]

Als wordt gekozen voor volledige belastingfinanciering draagt dat bij aan vereenvoudiging van de Rijksbegroting. Doordat het Rijk alle uitgaven van UWV vergoedt is er ook geen reden meer om aparte fondsenadministraties bij te houden. Dit beperkt de administratieve lasten en vergroot de duidelijkheid van het stelsel. De omvang van de vereenvoudiging hangt af van de precieze vormgeving van de vervangende belasting. Uitgaven aan werknemersverzekeringen worden verder voortaan bekostigd uit algemene middelen vanuit de rijksbegroting. Net zoals bij aanpassingsrichting 1 geldt dat naarmate de grondslag van de vervangende belasting afwijkt van de huidige premiegrondslagen, het lastiger wordt om binnen het inkomstenkader beleidsmatige ontwikkelingen of veranderingen in de zorgpremies zo exact mogelijk te compenseren om te zorgen dat de lastendruk niet verandert.

De verbeteringen binnen het huidige stelsel beperken de mate van overdekking en verdere vermogensopbouw bij fondsen deels, maar hebben ook nadelen. De opslag op de premie biedt een alternatief instrument om fluctuaties in het inkomstenkader op te vangen. Bij de andere varianten binnen deze oplossingsrichting blijft de onduidelijkheid over de rol van premies, fondsen

[43] De Aof-premie en de iab-Zvw hebben vrijwel dezelfde grondslag en hetzelfde maximumpremieloon. Een hogere Aof-premie compenseert dus bijna perfect een lagere iab-Zvw voor bedrijven. Als in plaats van de Aof-premie de vennootschapsbelasting omhoog gaat, dan hebben sommige bedrijven een voordeel en andere bedrijven een nadeel.

en de fondsvermogens grotendeels in stand. De afspraak om de premies niet langer beleidsmatig in te zetten betekent dat een ander instrument nodig zal zijn om fluctuaties in het inkomstenkader (in de zorgpremies) op te vangen, zoals de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting. Dit zorgt ervoor dat het lastiger wordt om compensatie in het inkomstenkader zo vorm te geven dat de lastendruk niet verandert.

Juridisch perspectief

Door de premies lastendekkend vast te stellen neemt de beleidsruimte af waarbinnen de Aof-, AWf- en Ufo-premie op dit moment worden vastgesteld. Een premie die op deze manier direct herleidbaar is tot een vaststaand gegeven, geeft naar verwachting minder ruimte voor bezwaar dan een premie die op beleidsmatige gronden wordt vastgesteld. Hierdoor zullen er mogelijk minder bezwaarprocedures worden ingesteld bij het voldoen van de premies werknemersverzekeringen, aangezien lastendekkende premies meer aansluiten bij het gevoel dat men heeft bij premies voor werknemersverzekeringen.

Bij het afschaffen van de premies bestaat geen premietarief meer waarover kan worden geprocedeerd. De belastingen die de premies vervangen, worden bovendien niet bij ministeriële regeling maar via een formeel wetgevingsproces vastgesteld.

De aanpassingen binnen het huidige stelsel verschillen onderling in juridische aspecten. Het invoeren van een opslag voorkomt dat meer inkomsten het fonds instromen dan nodig zijn voor de financiering van de werknemersverzekeringen. Hierdoor wordt er minder fondsvermogen opgebouwd. Het afspreken om premies niet beleidsmatig in te zetten laat de huidige premie ongemoeid en vergt geen wetswijziging. Het eenmalig verlagen van de premies vermindert het bedrag waarop de premie boven het lastendekkende niveau uitkomt, maar laat de onderliggende beleidsruimte bij toekomstige premiestelling bestaan.

Bij alle drie de oplossingsrichtingen zijn er internationale aspecten bij het verlagen of afschaffen van de premies. Afhankelijk van de exacte invulling van de oplossingsrichtingen kunnen internationale werknemers geconfronteerd worden met een financieel voor- of nadeel wanneer de belastingplicht en premieplicht niet samenvallen. Afhankelijk van de financieringsmix kan de discoordinatie tussen belastingen en premies in grensoverschrijdende situaties met bepaalde landen worden vergroot en met andere landen worden verkleind. Bij het afschaffen van de premies is dit effect groter dan bij lastendekkende premies, omdat de volledige premie wordt vervangen in plaats van alleen het meer-dan-lastendekkende deel. Dit zorgt ervoor dat mogelijk in twee landen wordt meebetaalt aan de sociale zekerheid terwijl iemand maar in één land verzekerd is, of juist relatief goedkoop verzekerd is doordat in het land waarin de persoon verzekerd is geen premies of belastingen worden betaald. Verder is voor internationale situaties van belang of de vervangende belasting of de opslag op de premie wordt gezien als een premie of een belasting.[44] In het geval het wordt gezien als een premie, net zoals in de huidige situatie, dan zal dit niet afgedragen of betaald hoeven worden voor of door werknemers die hier niet verzekerd zijn. Als het gezien moet worden als een belasting dan moet de vervangende belasting of opslag worden betaald of afgedragen door of voor werknemers die belastingplichtig zijn.

Economisch perspectief

Bij het meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte veranderen de premies in zuivere prijzen voor een verzekering. Dit vermindert in principe de verstorende werking die het nu kent, ervan uitgaande dat werkenden deze prijs waarderen. Afhankelijk van de vormgeving van de dekking van het meer-dan-lastendekkende deel, kan in deze variant de verstorende werking van de lasten op arbeid worden verminderd. Dit kan door de grondslag voor de heffing te verbreden. Dit verlaagt het tarief en verbetert het evenwicht tussen verschillende arbeidsvormen. Omdat het hier gaat over het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, ligt een dergelijke verbreding voor de hand en verbetert

[44] Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU is doorslaggevend of een heffing bestemd is voor de financiering van sociale zekerheid. In dat geval wordt de heffing aangemerkt als premieheffing, ook als het nationaal wel een belasting wordt genoemd. HvJ EU 15 februari 2000, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 (Commissie/Frankrijk).

dit het fiscaal globaal evenwicht tussen werknemers en zelfstandigen. Het expliciet koppelen van inkomsten en uitgaven vermindert in theorie de doelmatige inzet van middelen. Ze zijn immers niet meer beschikbaar voor integrale besluitvorming.

Het afschaffen van de premies maakt dat de financiering van de werknemersverzekeringen niet langer aan de premies gebonden is, ook niet meer administratief. Dit biedt ruimte om in plaats daarvan te kiezen voor een minder verstorende belastingmix, wat in theorie tot doelmatigere belastingheffing kan leiden. Op papier vergroot deze variant de verstorende werking van de heffing, want de premie-als-prijs vervalt en wordt vervangen door een verstorende belasting. In hoeverre werknemers dit ook zo zullen ervaren is echter de vraag, zij zien de premiebetalingen niet direct en zien die, indien wordt gekozen voor een heffing bij werkgevers (loonsombelasting), ook in het nieuwe systeem niet. Daarnaast vervallen met de premies ook de wenselijke prikkels die premiedifferentiatie nu biedt, bijvoorbeeld gericht op preventie en re-integratie. Daarom dient bezien te worden of en in hoeverre de vormgeving van de vervangende belasting hierop nog kan sturen. In deze richting betekent het verbreden van de grondslag dat deze ook uitgebreid wordt naar mensen zonder recht op werknemersverzekeringen, zoals AOW-gerechtigden en zelfstandigen. Voor hen betekent dit een lastenverzwaring zonder recht op de werknemersverzekeringen, wat het fiscaal globaal evenwicht tussen werknemers en zelfstandigen juist de andere kant op kan verstoren. Daarom is een verbreding van de grondslag in deze richting vanuit een economisch perspectief minder aan te bevelen. De verschillende dekkingsopties kennen uiteraard ook weer hun eigen verstoringen (zie "financiering budgettaire opgave").

Als wordt vastgehouden aan het huidige stelsel levert de derde oplossingsrichting beperkte verbeteringen op vanuit economisch perspectief. Het invoeren van een opslag verandert niets aan de economische vormgeving, want huidige grondslagen blijven behouden. Daardoor blijft de verstorende werking op arbeid in het algemeen en het fiscaal globaal evenwicht tussen werknemers en zelfstandigen in het bijzonder bestaan. Het afspreken om premies niet beleidsmatig in te zetten doet op korte termijn evenmin iets aan de bestaande overdekking, maar voorkomt wel dat deze verder toeneemt. Tegelijkertijd beperkt het de doelmatige integrale aanwending van middelen. Het eenmalig verlagen van de premies kan de verstorende werking wel verminderen, maar in welke mate hangt af van de vormgeving van de dekking.

Bestuurlijk perspectief

Het aansluiten bij de verzekeringsgedachte leidt tot meer transparantie over het premiepercentage. Doordat de premies worden gebaseerd op de uitgaven is duidelijk waarop de hoogte van de premie is gebaseerd. Het wordt zodoende duidelijker voor zowel burgers en bedrijven hoeveel van hun premies en belastingen naar respectievelijk de sociale zekerheid en de algemene middelen gaan.

Het financieren van de sociale zekerheid via belastingen maakt inzichtelijker dat de opbrengst bestemd is voor de algemene middelen. Men betaalt belastingen en daarmee worden verschillende uitgaven gedaan. Dit vergroot de uitlegbaarheid. Tevens draagt het bij aan de transparantie en vereenvoudiging van het stelsel, doordat er geen aparte fondsen meer hoeven te worden bijgehouden. Hierdoor wordt mogelijke verwarring over de betekenis van het fonds en het fondsvermogen voorkomen. Daar tegenover staat dat het niet opnemen van (een deel van) de huidige premiedifferentiaties minder ruimte geeft om bepaald gedrag van werkgevers te stimuleren, zoals investeren in het terugdringen van verzuim en re-integratie. Bovenstaande voordelen ten aanzien van eenvoud worden verzwakt, indien veel bestaande elementen in de premiesystematiek (waaronder het beprijzen van de instroom in de WW en WGA/ZW) worden nagebootst in de nieuwe belasting. De toegevoegde waarde van overstappen naar volledige belastingfinanciering zit dan voornamelijk in het afschaffen van de fondsen. Het reproduceren van de huidige premiedifferentiaties in een belasting voegt eerder complexiteit toe dan dat het stelsel eenvoudiger wordt.

Ook minder fundamentele aanpassingen aan het huidige stelsel kunnen de transparantie vergroten. Dit speelt bij de aanpassingen om het meer-dan-lastendekkende deel van de premie deels los te koppelen van de premie, via een opslag, en de afspraak dat de premies niet worden gebruikt om beleidsmatige mutaties te compenseren. Hierdoor is duidelijker waarvoor de premie wordt bedoeld. Het fondsvermogen zal daarnaast minder toenemen dan als de huidige situatie wordt

voortgezet, waardoor minder de verwachting wordt gewekt dat er voldoende middelen aanwezig zijn om (toekomstige) uitgaven te voldoen. Bij een aparte opslag van de premie kan dit effect wat minder aanwezig zijn, omdat de opslag wel nog steeds gekoppeld is aan een premie die is bedoeld voor de financiering van de werknemersverzekeringen, ook al vloeit de opbrengst naar de algemene middelen.

Belangrijke keuzes in vormgeving varianten

Bij de verschillende aanpassingsrichtingen zijn er overkoepelende vraagstukken met betrekking tot de vormgeving van de (resterende) financiering door verlaagde of verdwenen premies en het omgaan met het huidige fondsvermogen.

Financiering budgettaire opgave

Het kiezen van dekking voor het wegvallen van premie-inkomsten is inherent en ingrijpend onderdeel van een hervorming en verdient zorgvuldige afweging. Zowel bij lastendekkende premies, omdat bij drie van de vier fondsen de huidige premies hoger liggen dan nodig is om de uitgaven te dekken, als bij het afschaffen van de premies moet het wegvallen van premie-inkomsten worden gedekt. In 2030 gaat het om een dekkingsvraagstuk van circa € 10 miljard bij lastendekkende premies en circa € 50 miljard bij het volledig afschaffen van de premies.[45] Dit is een forse budgettaire opgave. In lijn met de begrotingsregels – de scheiding van inkomsten en uitgaven - is er voor de dekking in deze analyse gekeken naar mogelijkheden binnen het inkomstenkader. In dat geval bestaan er voor de dekking twee hoofdopties: het verhogen van bestaande belastingen of het invoeren van een nieuwe belasting met een grondslag die aansluit op of breder is dan bij de huidige premies. Er is geen 1-op-1 alternatief die helemaal aansluit bij de huidige premiegrondslagen. Hierdoor gaat elke aanpassing gepaard met inkomens- en herverdelingseffecten en is het kiezen van dekking geen eenvoudige opgave. Om de inkomens- en herverdelingseffecten te beperken bij de variant met lastendekkende premies kan worden overwogen om een opslag op de premies in te voeren, hoewel dit geen economische verbeteringen biedt.

Verhogen van bestaande belastingen

Een eerste optie is het verhogen van bestaande belastingen. De keuze welke belasting het beste aansluit is afhankelijk van het gekozen uitgangspunt. Is het doel om de dekking te vinden waar de premie nu wordt geheven (werkgevers) of is het doel om dekking te vinden waar de lasten nu economisch neerslaan (arbeid). Statutair zijn de premies een last voor werkgevers, zij dragen deze nu af, en bij een wijziging van de premie zijn zij het dan ook die dit in eerste instantie merken, waardoor aansluiting bij een belasting die werkgevers raakt, zoals de vennootschapsbelasting, voor de hand ligt. Economisch werkt een groot deel van de premie echter geleidelijk door in lagere lonen, waardoor de last op de lange termijn grotendeels bij werknemers terechtkomt. Vanuit die optiek ligt aansluiting bij de inkomstenbelasting meer voor de hand. Omdat de grondslagen van bestaande belastingen niet aansluiten bij die van de premies, leidt dit tot herverdelingseffecten.

Bij een schuif naar de inkomstenbelasting verschuiven de lasten op korte termijn fors van werkgevers naar burgers. Werkgevers krijgen te maken met een premiedaling en burgers krijgen te maken met een tariefstijging van in de inkomstenbelasting. Dit is een aanzienlijk en direct voelbaar effect, die veel groter is naarmate de dekkingsopgave groter is. Een transitiepad of afspraken met sociale partners over het doorgeven van de lastenverlichting via lonen, aangezien de huidige premies ook voor een groot deel neerslaan bij werknemers via doorwerking in de loonruimte, kunnen dit dempen, maar dit is geen eenvoudige opgave. Het vergt tijd en biedt geen garantie dat de verschuiving daadwerkelijk in gelijke mate wordt gecompenseerd.

[45] Deze bedragen zijn gebaseerd op de verwachte premie-inkomsten en uitgaven in 2030, inclusief de maatregelen uit het regeerakkoord en het terugdraaien of uitstellen van die maatregelen in de augustusbesluitvorming 2026. De bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2026. Bij het afschaffen van de premies vervalt ook de opslag voor de Wet kinderopvang, die wordt geheven bovenop de Aof-premie en komt ten gunste aan de begroting van SZW.

Op de lange termijn profiteren werknemers waarschijnlijk per saldo van een schuif naar de inkomstenbelasting, terwijl andere groepen zoals zelfstandigen, AOW-gerechtigden en een deel van de uitkeringsgerechtigden erop achteruitgaan. Dit komt doordat de premie in de huidige situatie voor een groot deel bij werknemers neerslaat, terwijl bij een schuif naar de inkomstenbelasting ook deze andere groepen, waarvoor nu geen premie wordt betaald[46], gaan meebetalen. Daarnaast valt de premie voor werkgevers weg, waardoor op termijn ruimte ontstaat voor hogere brutolonen waarmee de nieuwe inkomstenbelastinglast voor werknemers deels wordt gecompenseerd, al is onzeker hoelang dit duurt. Het effect hiervan op het evenwicht tussen arbeidsvormen is afhankelijk van de gekozen hervormingsrichting. Bij lastendekkende premies gaat het om het premiedeel dat zorgt voor de overdekking en economisch gezien geen financieringsfunctie had voor werknemersverzekeringen. Dit verbetert dan het fiscaal globaal evenwicht. Bij het afschaffen van de premies gaat het echter om de volledige premie, wat het fiscaal globaal evenwicht tussen werknemers en zelfstandigen juist de andere kant op kan verstoren omdat personen gaan meebetalen aan werknemersverzekeringen zonder dat ze zelf hier aanspraak op kunnen maken.

Tussen inkomens verandert de verdeling doordat de inkomstenbelasting geen maximumpremieloon kent. Een schuif naar de inkomstenbelasting maakt automatisch een einde aan die aftopping voor het deel dat met belastingen wordt bekostigd, tenzij wordt gekozen alleen de eerste twee schijven te verhogen. De redenering hierachter volgt die over het uitbreiden van de grondslag. Voor het premiedeel dat zorgt voor de overdekking en zodoende economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, is er weinig reden om hogere inkomens hierin te ontzien, en ligt het verhogen van alle schijven voor de hand. Naarmate meer van het gedekte bedrag economisch gezien een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, zoals bij het afschaffen van de premies het geval is, is er meer aanleiding om de progressie te beperken tot de eerste twee schijven.

Bij een schuif naar de vennootschapsbelasting is het effect voor bedrijven op korte termijn neutraal, met grote verschillen tussen individuele bedrijven, en op lange termijn negatief. Op korte termijn compenseert de lagere premieafdracht voor de hogere vennootschapsbelasting. Echter, doordat de premies lager zijn, zullen de lonen op termijn stijgen, waardoor de lasten voor een groter deel bij bedrijven terecht komen en zij er op achteruit gaan. Of een bedrijf erop vooruit- of achteruitgaat, hangt af van de verhouding tussen winst en de huidige premieafdracht, die sterk uiteenloopt tussen winstgevende en arbeidsintensieve bedrijven. Op de langere termijn heeft een hogere vennootschapsbelasting daarnaast bredere negatieve effecten voor het bedrijfsleven en het vestigingsklimaat, die ook doorwerken op de werkgelegenheid en loonvorming.

Om bovenstaande plotselinge herverdelingseffecten te verzachten kan geleidelijk worden overgaan op de nieuwe financieringswijze. Zowel bij het lastendekkend vaststellen van de premies als het afschaffen van de premies kan de verschuiving van financiering naar bestaande belastingen leiden tot grote herverdelings- en inkomenseffecten doordat de grondslagen niet helemaal aansluiten bij de huidige premiegrondslagen. Om deze effecten enigszins te verlichten kan ervoor gekozen worden om de premies geleidelijk lastendekkend vast te stellen (bij optie 1) of af te schaffen (bij optie 2) en te vervangen door een stijging van de vervangende belasting. Het ligt in de rede om de lengte van de periode af te stemmen op de omvang van de herverdelingseffecten. Om sneller naar een nieuw evenwicht door te groeien kan gekeken worden of het mogelijk is om met werkgevers en werknemers afspraken te maken dat werkgevers (een deel van) de lastenverlichting direct inzetten voor loonsverhoging.

Voor het inkomstenkader verdwijnt bij deze route een instrument om het inkomstenkader te sluiten, en de bovenstaande verdelingseffecten kunnen zich in de toekomst herhalen. De premies kunnen niet langer worden gebruikt om mee- en tegenvallers binnen het inkomstenkader elders op te vangen. Hiervoor in de plaats moet een combinatie van bestaande belastingen, zoals opnieuw de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, als nieuw compensatie-instrument dienen. Dit leidt tot vergelijkbare herverdelingseffecten in de toekomst zoals die hiervoor zijn geschetst.

[46] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

Invoeren van een nieuwe belasting

Een tweede optie is het invoeren van een nieuwe belasting op de loonsom van werkgevers, waarbij de heffing nog steeds plaatsvindt aan de werkgeverskant en de herverdelingseffecten op korte termijn beperkter zijn. Hierdoor vindt geen lastenschuif plaats op korte termijn tussen werkgevers en burgers. Een nieuwe belasting kan daarnaast, net als de huidige premies, als instrument worden ingezet om schommelingen binnen het inkomstenkader aan de werkgeverskant op te vangen. Binnen deze route kan gekozen worden voor een vormgeving die dichter bij de huidige premiesystematiek blijft, wat herverdelingseffecten beperkt maar complexiteit toevoegt. Er kan ook gekozen worden voor een bredere grondslag (bijvoorbeeld door winst uit onderneming van zelfstandigen te betrekken), wat weer opties biedt voor een lager tarief maar gepaard gaat met grotere herverdelingseffecten.

Welke grondslag bij een loonsombelasting voor de hand ligt, hangt af van welke aanpassingsrichting wordt gekozen. Bij de vormgeving kan worden gekozen om de grondslag te verbreden naar zelfstandigen, of om juist elementen uit de huidige premies over te nemen (zoals een maximum premieloon) om herverdelingseffecten te beperken. Bij lastendekkende premies dekt de loonsombelasting alleen de overdekking. Dit is het deel dat economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, waardoor verbreding van de grondslag in de rede ligt, ook met het oog op het fiscale globaal evenwicht. Bij het afschaffen van de premies ligt het uitbreiden van de grondslag minder voor de hand, omdat de loonsombelasting ook het deel dekt dat economisch gezien een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Als premies worden afgeschaft is het denkbaar om de vormgeving van de loonsombelasting zo in te richten dat de herverdelingseffecten zoveel mogelijk worden beperkt, hoewel dat weer complexiteit toevoegt en in internationale situaties de vraag oproept of de loonsombelasting toch als premie moet worden gekwalificeerd.

De herverdelingseffecten worden groter naarmate de grondslag van de vervangende belasting verder afwijkt van de huidige premiegrondslagen. In de situatie dat de premies volledig worden afgeschaft treden de grootste effecten op, omdat de dekkingsopgave dan groter is. Bij beide aanpassingsrichtingen kan, net zoals bij een verhoging van bestaande belastingen, worden gekozen voor een geleidelijke overstap naar de nieuwe situatie. Het ligt in de rede om de lengte van de periode af te stemmen op de omvang van de herverdelingseffecten. In de situatie dat de nieuwe belasting nagenoeg aansluit bij de huidige premiegrondslagen kan dit mogelijk zelfs zonder ingroeifase, aangezien de herverdelingseffecten dan zeer beperkt zijn.

Opslag op de premies

Een derde, beperktere optie, is het invoeren van een opslag op de premies waarvan de opbrengst niet naar de fondsen maar naar de algemene middelen gaat. Dit is alleen mogelijk bij het behoud van premies. Een opslag kan voorkomen dat deze inkomsten in het fondsvermogen blijven stromen. Een opslag kan de rol van de Aof-premie als instrument binnen het inkomstenkader overnemen. Een opslag maakt het uitlegbaarder en duidelijker dat de inkomsten hiervan niet ten goede komen aan de sociale zekerheid. Een opslag biedt echter geen economische verbetering. De opslag wordt net zoals de huidige premies geheven over een grondslag die smaller is dan bij een vergelijkbare belasting. Daardoor blijft het de verhouding tussen arbeidsvormen verstoren, omdat zelfstandigen en andere groepen net zoals in de huidige situatie niet meebetalen aan het meer-dan-lastendekkende deel van de premies. Ook lonen boven het maximum premieloon dragen niet bij.

Omgang met opgebouwde fondsvermogens

In 2030 hebben de fondsen van de werknemersverzekeringen een vermogen van ongeveer € 120 miljard. Het is in elk geval wenselijk de opbouw van het vermogen te beperken vanwege de uitlegbaarheid. Indien de premies blijven bestaan is er wel een bepaalde reserve nodig om schommelingen in de premie-inkomsten op te vangen.

Het afbouwen van het fondsvermogen bij het lastendekkend maken van de premies is lastig te realiseren, omdat het de dekkingsopgave verder vergroot. De premie-inkomsten moeten met ongeveer € 10 miljard dalen (in prijzen 2026) om ze lastendekkend te maken. De fondsvermogens bedragen in 2030 gezamenlijk ongeveer € 120 miljard. Als de fondsvermogens bijvoorbeeld

vanaf 2030 in tien jaar tijd worden afgebouwd, dan moeten de premie-inkomsten die eerste tien jaar dus niet met € 10 miljard dalen, maar met iets meer dan € 22 miljard. De compenserende lastenverzwaringen, via bestaande of nieuwe belastingen, zijn dan dus de eerste tien jaar ook twee keer zo groot. Dit wordt verder bemoeilijkt doordat de verschuiving van premies naar belastingen zelf ook al een lang ingroeipad vraagt om herverdelingseffecten te spreiden. Daardoor duurt het langer voordat de premies tijdelijk lager dan lastendekkend kunnen worden vastgesteld en het fondsvermogen in de tussentijd verder oploopt. Hoe snel de fondsen kunnen worden afgebouwd hangt daarnaast af van welke belasting ervoor in de plaats komt. Een nieuwe belasting met een vergelijkbare grondslag als de premies maakt grotere stappen mogelijk, omdat er minder herverdelingseffecten zijn. Zo'n belasting kan ook tijdelijk ingevoerd worden, om bijvoorbeeld de fondsvermogens relatief snel af te bouwen, en kan ook helpen om de overgang naar bestaande belastingen meer geleidelijk te laten verlopen.

Bij het afschaffen van de premies van de werknemersverzekeringen verdwijnen ook de fondsen. Het Rijk neemt dan voortaan de uitgaven aan de werknemersverzekeringen op zich. Het fondsvermogen kan dan relatief eenvoudig worden afgebouwd door de premies eerder te laten vervallen dan de uitgaven en de fondsen zelf. Aangezien de dekkingsopgave bij het afschaffen al de volledige circa € 50 miljard bedraagt, wordt deze niet groter als de uitgaven uit het fonds later komen te vervallen. De fondsvermogens nemen in dit geval af doordat de inkomsten van de fondsen verdwijnen, terwijl de uitgaven aan de werknemersverzekeringen nog een paar jaar ten laste van de fondsen worden gebracht. Dit sluit ook aan bij de wettelijke bestemming van de middelen in de fondsen. Na drie of vier jaar is bij elk fonds dan het vermogen opgegaan aan de uitkeringslasten en heeft elk fonds een klein vermogenstekort.[47] Vanaf dat moment kunnen de uitgaven aan de werknemersverzekeringen worden ondergebracht bij het Rijk, en kunnen de individuele fondsen vervallen. Bij de opheffing van de fondsen komt het vermogenstekort ten laste van het Rijk.

Het is ook mogelijk om (een deel van) het fondsvermogen over te hevelen naar het Rijk. Het kan zijn dat het overhevelen van fondsvermogen praktischer is dan het fondsvermogen geleidelijk afbouwen. De fondsen en hun vermogen zijn onderdeel van de collectieve sector. Via wetgeving kan worden bepaald dat hun vermogen overgaat naar een ander deel van de collectieve sector, net zoals het Rijk bijvoorbeeld andersom het fondstekort van de volksverzekeringen jaarlijks aanvult. Het overhevelen van het fondsvermogen ligt meer voor de hand als de premies en fondsen verdwijnen (oplossingsrichting 2) dan wanneer de premies en fondsen blijven bestaan (oplossingsrichtingen 1 en 3). Aan de andere kant is het bij afschaffing van de premies juist relatief eenvoudig de fondsvermogens af te bouwen. Als de fondsen blijven bestaan (optie 1 en 3), kan het overhevelen van vermogen de indruk wekken dat (al betaalde) premies niet worden ingezet voor de werknemersverzekeringen, maar voor het verlagen van de staatsschuld. Daar staat tegenover dat het fondsvermogen dan niet hoeft te worden afgebouwd via lagere premietarieven (en hogere belastingen).

[47] Dit geldt niet voor het Ufo, waar de rente-inkomsten alleen al voldoende zijn om de uitgaven te dekken. Omdat alleen overheidswerkgevers de Ufo-premie betalen kan het vermogen van het Ufo eenvoudig worden overgeheveld naar het Rijk en eventueel naar de andere overheidssectoren.

Deel III: Fichebundel

Om per aanpassingsrichting de keuzes en gevolgen van de verschillende dekkingsopties inzichtelijk te maken, zijn onderstaande fiches uitgewerkt. In de tabel zijn de fiches schematisch weergegeven.

Tabel 3: schematische weergave van de aanpassingsrichtingen

Richting	**Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte**	**Premies werknemersverzekeringen afschaffen**	**Verbeteringen binnen huidig stelsel**
Fiches	**(1a)** Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met bestaande belastingen	**(2a)** Premies werknemersverzekeringen afschaffen en dekken met bestaande belastingen	**(3a)** Invoeren opslag op premie die niet bijdraagt aan fondsresultaat
	(1b) Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met nieuwe loonsombelasting	**(2b)** Premies werknemersverzekeringen afschaffen en dekken met nieuwe loonsombelasting	**(3b)** Afspreken om premies niet in te zetten voor inkomstenkader of beleid
			(3c) Verlaging premietarieven om overdekking te verminderen

Fiche 1a - Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met bestaande belastingen

Kern van maatregel	In dit voorstel wordt aangesloten bij de verzekeringsgedachte, met lastendekkende premies als uitgangspunt. Dit verlaagt de premietarieven. Het budgettaire gat wordt gedekt met een combinatie van een verhoging van bestaande belastingen. De Aof-, AWf- en Ufo-premie worden lastendekkend vastgesteld zodat deze de verwachte (structurele) uitgaven dekken. Door het lastendekkend vaststellen van de premies wordt inzichtelijker op basis waarvan de premie wordt vastgesteld en waar men premie voor betaald. Voor de Whk-premie en het desbetreffende fonds verandert niets, aangezien de Whk-premie al lastendekkend wordt vastgesteld.
Keuzes in vormgeving	<u>Periode van vaststelling</u> Het is aan te bevelen de lastendekkendheid van premies per kabinetsperiode vast te stellen. Een alternatief is ze jaarlijks vast te stellen, maar dit leidt tot meer instabiliteit. 1. <u>Vaststelling per kabinetsperiode</u> • De premies worden voor elke kabinetsperiode vastgesteld op basis van de verwachte gemiddelde uitkeringslasten van de verschillende werknemersverzekeringen over een bepaalde periode, zoals de kabinetsperiode of de begrotingshorizon. • Omdat het tarief binnen de kabinetsperiode niet wordt aangepast, is een verschil tussen de geraamde en werkelijke premie-inkomsten geen beleidsmatige wijziging, maar een autonome mee- of tegenvaller. Dit werkt daarom direct door in het EMU-saldo, net als bij andere belastingen. Daar staat geen mutatie of correctie via een ander instrument binnen het inkomstenkader tegenover. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie en past bij het doel van automatische stabilisatie. • Een langjarige vaststelling per kabinetsperiode in plaats van een jaarlijkse vaststelling zorgt hierdoor voor minder fluctuaties in het inkomstenkader. Bij regelingen die jaar op jaar kunnen schommelen, zoals de uitgaven aan de werkloosheid, geeft dit tijdens de kabinetsperiode stabiliteit aan de inkomstenkant. • Daar staat tegenover dat de tariefmutaties bij de eerstvolgende herijking van de tarieven groter zijn. Via de nieuwe tarieven moeten dan de geraamde uitgaven van de komende 4 jaar worden gedekt en het tekort of overschot van de afgelopen 4 jaar moet worden ingelopen. Er kunnen vooraf spelregels worden afgesproken in hoeveel tijd het tekort of overschot ingelopen moet worden, om grote tariefmutaties te mitigeren. 2. <u>Jaarlijkse vaststelling</u> • De premies worden jaarlijks vastgesteld op basis van de verwachte uitgaven en de premiegrondslag in jaar t. Dit sluit aan bij de vaststelling van de Whk-premie. • Omdat de premies jaarlijks worden vastgesteld op basis van verwachtte uitgaven, is elke jaarlijkse bijstelling een beleidsmatige tariefwijziging. De resulterende fluctuaties in tariefinkomsten moeten elders binnen het inkomstenkader gecompenseerd worden om lastenontwikkeling constant te houden. • Vanwege jaarlijkse bijstelling kan worden voorkomen dat fondsvermogens op-/ of aflopen aangezien het aanwezige fondsvermogen wordt meegewogen bij de jaarlijkse vaststelling. <u>Vastleggen lastendekkendheid</u> • In de Wfsv (en mogelijk lagere regelgeving) kan worden vastgelegd dat de werknemerspremies lastendekkend worden vastgesteld, zoals nu bij de Whk-premie het geval is. Hierbij kunnen ook de specifieke wensen qua periode en mate van lastendekkendheid worden

	geformaliseerd. • Alternatief kan worden gekozen lastendekkendheid via de begrotingsregels vast te leggen. In dat geval houdt het kabinet de beleidsvrijheid om (in uitzonderlijke situaties) van de begrotingsregels af te wijken. • Overwogen kan worden om net zoals de Whk-premie de premies door UWV vast te laten stellen. UWV heeft hiervoor de benodigde gegevens. Bijkomend voordeel is dat het duidelijker is dat het kabinet op afstand staat bij de premievaststelling en dat de premie wordt gebaseerd op verwachte inkomsten en uitgaven.
Transparantie en vereenvoudiging	• Lastendekkende premies dragen bij aan de transparantie voor de premiebetaler, doordat premies worden gebaseerd op de uitgaven aan werknemersverzekeringen. Het is daardoor niet meer mogelijk met premieverhogingen, die leiden tot een positief exploitatiesaldo, ruimte te creëren op de rijksbegroting. Het wordt voor burgers en bedrijven duidelijker hoeveel van hun belastingen en premies naar respectievelijk de sociale zekerheid en andere uitgaven gaan. • Deze optie schaft geen premies of fondsen af en levert geen extra bijdrage aan vereenvoudiging. Deze optie vereist daarnaast zorgvuldige ramingen van de fondsuitgaven en premiegrondslagen, en voegt een restrictie toe aan het begrotingsproces (zie hierna). Dat kan leiden tot meer complexiteit.
Verdeling	• Premies lastendekkend vaststellen leidt tot lagere premies; het vrijvallende deel (de overdekking) wordt in dit voorstel gedekt door bestaande belastingen. Dit leidt tot verdelingseffecten, die afhankelijk zijn van de exacte invulling. • Bij een schuif naar de inkomstenbelasting vindt in eerste instantie een lastenverzwaring voor burgers en een lastenverlichting voor werkgevers plaats. Naar verwachting stijgen vervolgens de lonen, wat de balans tussen werknemers en werkgevers herstelt, al is onduidelijk hoelang dit aanpassingsproces duurt. • Voor werknemers pakt deze schuif op termijn waarschijnlijk per saldo gunstig uit omdat zij in totaal minder gaan bedragen, omdat de inkomstenbelasting door een grotere groep belastingplichtigen wordt opgebracht terwijl premies voor het grootste gedeelte alleen door werknemers worden betaald via de doorwerking in de loonruimte. Andere groepen die inkomstenbelasting betalen zoals zelfstandigen, een deel van de uitkeringsgerechtigden[48] en gepensioneerden ondervinden juist een negatief effect. • Omdat het hier alleen gaat om het deel van de premie boven het lastendekkende niveau, is goed te rechtvaardigen dat deze bredere groep hieraan meebetaalt: dit premiedeel heeft economisch gezien geen financieringsfunctie voor de werknemersverzekeringen. • Voor bedrijven is bij dekking via de vpb op korte termijn vooral de verhouding tussen winst en huidige premieafdracht relevant. Op de langere termijn kan de daling van de premie op de loonsom deels doorwerken in hogere lonen, wat het voordeel voor bedrijven van de lagere premie weer beperkt, en heeft een hogere vpb bovendien bredere gevolgen voor het bedrijfsleven en het vestigingsklimaat.
Sociale zekerheid	• Deze maatregel vergt geen aanpassing van de vormgeving van de werknemersverzekeringen. Doordat de premies lastendekkend blijven, blijven de groep rechthebbenden (werknemers) en de groep die betaalt (werknemers/werkgevers via de premie) op elkaar aansluiten, en blijft de verzekeringsgedachte behouden. • Door deze maatregel blijven de huidige premiedifferentiaties bestaan. Dit sluit ook aan bij de verzekeringsgedachte. Bij verdere uitwerking kan worden gekeken of onderdelen nog aangescherpt moeten worden om beter aan te sluiten bij daadwerkelijke risicoprofielen van contractvormen en werkgevers. Om zo een sterkere relatie te hebben met de verzekeringsgedachte en werkgevers nog meer mogelijkheden te geven om de eigen premielast te beïnvloeden.

[48] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

Arbeidsmarkt effecten	• Het deel van de premie dat boven het lastendekkende niveau ligt, wordt in dit voorstel gedekt via de inkomstenbelasting en de vpb, in plaats van via de premie op de loonsom. Omdat deze belastingen op een bredere groep drukken, waaronder ook zelfstandigen, AOW-gerechtigden en uitkeringsgerechtigden, kan hetzelfde bedrag met een lager tarief worden opgehaald dan wanneer alleen werkgevers dit via de premie zouden opbrengen. • Doordat ook zelfstandigen gaan meebetalen aan dit deel, herstelt dit bovendien het globale evenwicht tussen werkvormen (werknemer en zelfstandigen), dat in de huidige situatie is verstoord doordat deze groepen niet meebetalen aan het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. • De dekking via de inkomstenbelasting en de vpb verlaagt per saldo de wig op arbeid voor werkgevers: de premie op de loonsom daalt, terwijl de dekking loopt via een brede heffing op alle inkomens (IB) en een heffing die niet op arbeid maar ook op winst drukt (vpb). De vpb-dekking verschuift een deel van de last naar winsten, wat relevant is voor het investerings- en vestigingsklimaat. • Omdat de huidige premies, premiedifferentiaties en de hybride markt in deze variant behouden blijven, blijven de bestaande economische prikkels intact (bijvoorbeeld gericht op preventie, re-integratie of contractvorm).
Rijksbegroting	• De inkomsten- uitgavenkaders blijven gescheiden. Dit houdt in dat mee- en tegenvallers in de uitgaven meelopen op de SZW-begroting en gedekt moeten worden als het per saldo een tegenvaller betreft. Een per saldo meevaller loopt mee in het algemeen beeld. Mee- of tegenvallende inkomsten lopen conform bestaande regels van het inkomstenkader in het saldo. • Het effect aan de inkomstenkant hangt af van de gekozen periode van vaststelling. Bij vaststelling per kabinetsperiode zijn afwijkingen tussen geraamde en werkelijke premie-inkomsten binnen de periode een autonome mee- of tegenvaller, die net als bij andere premies en belastingen doorwerkt in het EMU-saldo, zonder dat hiervoor gecompenseerd hoeft te worden. • Bij de herijking aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode moet het kabinet zich verhouden tot het opgebouwde of afgenomen fondsvermogen van de afgelopen periode en de nieuw voorspelde uitgaven en inkomsten, wat elders in de formatie tot een dekkingsopgave of juist ruimte kan leiden, eveneens met herverdelingseffecten. • Bij jaarlijkse vaststelling is elke bijstelling een beleidsmatige tariefwijziging die elders in het inkomstenkader gecompenseerd moet worden. Aangezien geen instrument meer bestaat om werkgevers op de loonsom te belasten, zal dit herverdelingseffecten hebben. • Door het lastendekkend maken van de premies verdwijnt er een instrument binnen het inkomstenkader. Op dit moment worden mee- en tegenvallers in het inkomstenkader, zoals de correcties ten aanzien van de uitgaven aan de zorg, mede via deze premies opgevangen om het zo gericht mogelijk te compenseren. Dat kan dan niet meer, waardoor deze correcties voortaan elders moeten worden opgevangen en mogelijk tot wijzigingen in de lastendruk kan leiden.
Budgettair effect	• Als de premies lastendekkend worden vastgesteld, liggen de opbrengsten lager dan in de huidige situatie. De Whk is al lastendekkend en wordt niet aangepast bij deze maatregel. De dekkingsopgave die hoort bij deze verlaging van de premies bedraagt 10,2 miljard.[49]

[49] Deze bedragen zijn gebaseerd op de verwachte premie-inkomsten en uitgaven in 2030, inclusief de maatregelen uit het regeerakkoord en het terugdraaien of uitstellen van die maatregelen in de augustusbesluitvorming 2026. De bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2026.

Tabel 1: Premie-inkomsten en uitgaven in 2030 incl. coalitieakkoord en augustus-besluitvorming (o.b.v. CEP 2026, bewerking SZW)

	Premie-inkomsten	Uitgaven*	Saldo	Saldo (incl. rente)
Aof	30,7	24,9	5,9	7,6
Whk	4,5	4,5	0,0	0,0
AWf	12,3	8,7	3,6	4,4
Ufo	0,7	0,0	0,7	0,8
Totaal	**48,2**	**38,2**	**10,2**	**12,7**

* Voor het werkloosheidsfonds geëxtrapoleerd o.b.v. de gemiddelde werkloosheid over de periode 2000-2025 (5,6%).

Dekkingsopties

- Om aan te sluiten bij de begrotingsregels (scheiding inkomsten- en uitgavenkader) wordt gekozen voor dekking via belastingen
- In deze variant wordt gekozen voor bestaande belastingen voor burgers (de inkomstenbelasting) en bedrijven (de vpb). De grondslagen daarvan wijken af van die van de premies. De vpb wordt betaald door bedrijven, maar wordt geheven op basis van winsten in plaats van op loon. De inkomstenbelasting wordt wel op (arbeid)inkomen geheven, maar wordt betaald door werknemers/IB-ondernemers in plaats van werkgevers.
- Welke belasting het beste aansluit, hangt af van het gekozen uitgangspunt. Bij aansluiting op de juridische lastenplicht ligt dekking via de vpb meer voor de hand, omdat de premies nu door werkgevers worden afgedragen. Bij aansluiting op de belaste economische activiteit ligt dekking via de inkomstenbelasting voor de hand, omdat de premies economisch op arbeid drukken. Indicatief is daarom een tussenvariant uitgewerkt met 75% dekking via Box 1 en 25% via de vpb.
- Binnen de inkomstenbelasting kan worden gekozen om herverdelingseffecten enigszins te beperken door alleen de eerste twee schijven te verhogen. Dit ligt minder voor de hand, omdat voor dit deel van de premie geen relatie bestaat met uitkeringshoogte.

Tabel 2: Lastendekkende premies met dekking via bestaande belastingen (75% Box 1 en 25% vpb)

	Mutatie*	Budgettair effect (mld.)
Aof-premie*	-1,47 %-punt	-5,9
Whk-premie*	0,00 %-punt	0,0
AWf-premie*	-1,20 %-punt	-3,6
Ufo-premie	-0,65 %-punt	-0,7
Box 1 alle schijven**	1,32 %-punt	7,7
Box 1 eerste twee schijven**	1,47 %-punt	
vpb beide schijven**	1,50 %-punt***	2,7
Totaal		**0,1**

* Voor premies met premiedifferentiatie wordt de mutatie van het gemiddelde tarief vermeld.
** Indicatieve mutaties.
*** In tegenstelling tot premies en Box 1 belastingtarieven worden de vpb-tarieven vastgesteld op een veelvoud van 0,1 procentpunt.

Juridisch

- Deze maatregel vraagt geen aanpassing van de fondsenstructuur of de wettelijke vormgeving van de premies. Fondsen en premies blijven bestaan, en de rechthebbenden en de groep die meebetaalt blijven dezelfde.
- Het vergt een wetswijziging om te verankeren in de wet dat de premies voortaan lastendekkend moeten worden vastgesteld.

Internationaal

- Burgers kunnen maar in één lidstaat premie betalen, terwijl belastingen in meerdere landen verschuldigd kunnen zijn. Deze maatregel verschuift een deel van de huidige premiebijdragen naar belastingen. Dit kan voor individuele situaties financieel verschillend uitpakken. De discoördinatie tussen belastingen en premies in grensoverschrijdende

	situatie kan met bepaalde landen toenemen en met andere landen afnemen, afhankelijk van welk financieringsmix de betrokken landen hanteren. • Internationale werknemers die in Nederland inkomstenbelasting betalen, maar hier niet verzekerd zijn (en waarvoor geen premies worden afgedragen), gaan meer betalen.
Uitvoering	• Deze maatregel lijkt goed uitvoerbaar. • Indien wordt gekozen premiestelling bij het Rijk te behouden, is de enige wijziging de manier waarop de besluitvorming over de premiesstelling plaatsvindt. Dit gebeurt afhankelijk van de vormgeving jaarlijks of per kabinetsperiode op basis van informatie over de uitgaven in de komende periode. • Indien wordt gekozen voor premiestelling door het UWV, vergt dit mogelijk extra uitvoeringscapaciteit. Daarnaast zal premiestelling complexer zijn als per premie wordt gekozen voor een andere wijze van vaststelling. • Voor de Belastingdienst wordt op het gebied van premies enkel de hoogte gewijzigd. Bij premiestelling per kabinetsperiode is de verwachting dat de premie minder vaak wijzigt dan nu het geval is. • Aangezien wordt gekozen voor dekking via tariefsverhogingen van bestaande belastingen is de uitvoering van dekking een parameterwijziging en is dat op korte termijn uitvoerbaar. Indien wordt gekozen om deze variant verder te verkennen dan is een impactanalyse door UWV en de Belastingdienst noodzakelijk om uitvoeringsconsequenties volledig in beeld te brengen.
Fasering	• Doordat de grondslag van premies en belastingen verschilt, kan een schuif naar bestaande belastingen aanzienlijke herverdelingseffecten hebben (zie: verdeling en budgettaire effecten). • Bij een schuif naar de inkomstenbelasting verschuiven de kosten in eerste instantie van bedrijven naar burgers. Door aanpassing van de lonen is dit effect op termijn waarschijnlijk kleiner, maar het is onduidelijk hoelang dit aanpassingsproces duurt. • Om deze herverdelingseffecten te mitigeren kan worden gekozen voor een gefaseerde ingroei naar lastendekkende premies, bijvoorbeeld over 4 jaar (aansluitend bij een kabinetsperiode) of over een langere periode van bijvoorbeeld 10 jaar. Het ligt in de rede de lengte van de periode af te stemmen op de omvang van de herverdelingseffecten. • Daarnaast kan gekeken worden of het mogelijk is om met werkgevers en werknemers afspraken te maken dat werkgevers (een deel van) de lastenverlichting direct inzetten voor loonsverhoging, zodat sneller naar een nieuw evenwicht wordt toegegroeid. Dit is echter niet eenvoudig, vooral niet voor sectoren zonder cao's.
Fondsvermogen	• Het fondsvermogen wordt gebruikt om meerjarig bij te houden of de premies en uitgaven elkaar goed volgen. • Over- of onderschattingen per jaar of kabinetsperiode kunnen leiden tot oplopende of afnemende fondsvermogens. • Indien de niveaus van de fondsen te hoog of laag worden geacht, kan hierop worden bijgestuurd via de premiestelling. Bijvoorbeeld door de premies hoger of lager dan de verwachtte uitgaven vast te stellen. Hiervoor dient gecompenseerd te worden in de belastingen, met herverdelingseffecten tot gevolg.

Fiche 1b - Meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte en dekken met nieuwe loonsombelasting

Kern van maatregel	In dit voorstel wordt aangesloten bij de verzekeringsgedachte, met lastendekkende premies als uitgangspunt. Dit verlaagt de premies. Het budgettaire gat wordt gedekt met een nieuwe loonsombelasting, waarbij de mogelijkheid bestaat de herverdelingseffecten te beperken of de grondslag uit te breiden. De Aof-, AWf- en Ufo-premie zullen zo worden vastgesteld dat deze de verwachte (structurele) uitgaven dekken. Door het lastendekkend vaststellen van de premies wordt inzichtelijker op basis waarvan de premie wordt vastgesteld en waar men premie voor betaald. Voor de Whk-premie en het desbetreffende fonds verandert niets, aangezien de Whk-premie al lastendekkend wordt vastgesteld.
Keuzes in vormgeving	<u>Periode van vaststelling</u> Het is aan te bevelen de lastendekkendheid van premies per kabinetsperiode vast te stellen. Een alternatief is ze jaarlijks vast te stellen, maar dit leidt tot meer instabiliteit. 1. Vaststelling per kabinetsperiode • De premies worden voor elke kabinetsperiode vastgesteld op basis van de verwachte gemiddelde uitkeringslasten van de verschillende werknemersverzekeringen over een bepaalde periode, zoals de kabinetsperiode of de begrotingshorizon. • Omdat het tarief binnen de kabinetsperiode niet wordt aangepast, is een verschil tussen de geraamde en werkelijke premie-inkomsten geen beleidsmatige wijziging, maar een autonome mee- of tegenvaller. Dit werkt daarom direct door in het EMU-saldo, net als bij andere belastingen. Daar staat geen mutatie of correctie via een ander instrument binnen het inkomstenkader tegenover. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie en past bij het doel van automatische stabilisatie. • Een langjarige vaststelling per kabinetsperiode in plaats van een jaarlijkse vaststelling zorgt hierdoor voor minder fluctuaties in het inkomstenkader. Bij regelingen die jaar op jaar kunnen schommelen, zoals de uitgaven aan de werkloosheid, geeft dit tijdens de kabinetsperiode stabiliteit aan de inkomstenkant. • Daar staat tegenover dat de tariefmutaties bij de eerstvolgende herijking van de tarieven groter zijn. Via de nieuwe tarieven moeten dan de geraamde uitgaven van de komende 4 jaar worden gedekt en het tekort of overschot van de afgelopen 4 jaar moet worden ingelopen. Er kunnen vooraf spelregels worden afgesproken in hoeveel tijd het tekort of overschot ingelopen moet worden, om grote tariefmutaties te mitigeren. 2. Jaarlijkse vaststelling • De premies worden jaarlijks vastgesteld op basis van de verwachte uitgaven en de premiegrondslag in jaar t. Dit sluit aan bij de vaststelling van de Whk-premie. • Omdat de premies jaarlijks worden vastgesteld op basis van verwachtte uitgaven, is elke jaarlijkse bijstelling een beleidsmatige tariefwijziging. De resulterende fluctuaties in tariefinkomsten moeten elders binnen het inkomstenkader gecompenseerd worden om lastenontwikkeling constant te houden. • Vanwege jaarlijkse bijstelling kan worden voorkomen dat fondsvermogens op-/ of aflopen aangezien het aanwezige fondsvermogen wordt meegewogen bij de jaarlijkse vaststelling. <u>Vastleggen lastendekkendheid</u> • In de Wfsv (en mogelijk lagere regelgeving) kan worden vastgelegd dat de werknemerspremies lastendekkend worden vastgesteld, zoals nu bij de Whk-premie het geval is. Hierbij kunnen ook de specifieke

	wensen qua periode en mate van lastendekkendheid worden geformaliseerd. • Alternatief kan worden gekozen lastendekkendheid via de begrotingsregels vast te leggen. In dat geval houdt het kabinet de beleidsvrijheid om (in uitzonderlijke situaties) van de begrotingsregels af te wijken. • Overwogen kan worden om net zoals de Whk-premie de premie door UWV vast te laten stellen. UWV heeft hiervoor de benodigde gegevens. Bijkomend voordeel is dat het duidelijker is dat het kabinet op afstand staat bij de premievaststelling en dat de premie wordt gebaseerd op verwachte inkomsten en uitgaven. <u>Vorm loonsombelasting</u> Voor de vormgeving van de loonsombelasting bestaan hoofdzakelijk drie opties. 1. <u>Basisvariant: maximale vereenvoudiging en uitvoerbaarheid</u> • Met deze variant betaalt elke werkgever hetzelfde percentage over de totale loonsom. Er is geen sprake meer van differentiatie. De logica achter deze vormgeving is de uitvoerbaarheid en maximale vereenvoudiging. • Omdat de grondslag aansluit bij het werknemersinkomen, valt ook de loonsom die betrekking heeft op dga's, werkende AOW-gerechtigden, stagiairs en opt-in gevallen onder de heffing. • Dit is logisch vanuit het oogpunt dat deze belasting het premiedeel vervangt wat zorgt voor de overdekking en economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Het verbetert het globaal evenwicht tussen werknemers en dga’s, doordat hun loon gelijker wordt belast. • Dezelfde logica geldt voor het maximum premieloon. Omdat de heffing niet langer is gebaseerd op verzekerde uitkeringsrechten, bestaat geen aanleiding meer om de grondslag per werknemer te begrenzen. Dit heeft een eigen herverdelingseffect, doordat de heffing over het loondeel boven het huidige maximum premieloon toeneemt; over lagere lonen daalt de lastendruk licht. 2. <u>Beperken herverdelingseffecten</u> • De dekking wordt uitgebreid met elementen van de huidige premies zoals het toevoegen van een maximumbijdrage per werknemer (vergelijkbaar met het huidige maximum premieloon) en differentiaties naar bijvoorbeeld contractvorm of bedrijfsgrootte. Hierdoor worden herverdelingseffecten beperkt. Fiscaal ligt dit niet voor de hand, omdat de overdekking economisch geen verband heeft met de financiering van de werknemersverzekeringen. Daarom is er weinig reden om de dekking daarvan toch aan premiekenmerken te koppelen. • Het toevoegen van deze elementen brengt bovendien extra complexiteit met zich mee. • Naarmate de premiesystematiek meer wordt nagebootst is het verschil met de huidige situatie beperkt. 3. <u>Uitbreiden grondslag</u> • Een optie is om de winst van alle zelfstandigen, inclusief winstdeel van dga’s, te betrekken in de heffing. • Omdat het hier gaat om het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, is het logisch dat ook zelfstandigen hieraan meebetalen. Bovendien verbetert dit het globale evenwicht tussen werkvormen doordat werknemers en zelfstandigen gelijker worden belast. • Het meenemen van winst uit onderneming in de grondslag vergt een uitbreiding van de heffingssystematiek, hetgeen nader onderzoek vergt.

Transparantie en vereenvoudiging	• Lastendekkende premies dragen bij aan de transparantie voor de premiebetaler, doordat premies worden gebaseerd op uitgaven aan werknemersverzekeringen. Hierdoor kan geen sprake zijn van een overdekking waarmee door het jaarlijkse overschot ruimte wordt gecreëerd voor andere uitgaven. Het wordt voor burgers en bedrijven daardoor duidelijker hoeveel van hun belastingen en premies naar respectievelijk de algemene middelen en de sociale zekerheid gaan. • Deze optie schaft geen premies of fondsen af en levert geen extra bijdrage aan vereenvoudiging. Deze optie vereist daarnaast zorgvuldige ramingen van de fondsuitgaven en premiegrondslagen, en voegt een restrictie toe aan het begrotingsproces (zie hierna). Dat kan leiden tot meer complexiteit. • De dekking vergt de introductie van een nieuwe belasting. Dit voegt complexiteit toe aan het belastingstelsel. De mate van complexiteit is afhankelijk van de toevoegingen uit opties 2 en 3.
Verdeling	• Deze variant minimaliseert de verdelingseffecten van de dekking, doordat deze net als de huidige premies wordt geheven over de loonsom in plaats van via de inkomstenbelasting en de vpb. Er treedt dan ook niet de schuif tussen werkgevers en burgers, of arbeid en kapitaal op die bij dekking via bestaande belastingen wel plaatsvindt. • Doordat de loonsombelasting in de basisvariant ook werkt boven het maximum premieloon, en op het looninkomen van dga's en (alleen in optie 3) winst van dga's en zelfstandigen, gaat een bredere groep meebetalen aan de overdekking dan nu via de premies het geval is. Omdat het hier alleen om het premiedeel gaat dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, verbetert dit het evenwicht tussen arbeidsvormen (zie arbeidsmarkteffecten). • Daarnaast ontstaan verdelingseffecten doordat de basisvariant geen differentiatie kent voor vast-/flexcontracten in de AWf en klein-/(middel)grootbedrijf in de Aof. • Deze herverdelingseffecten kunnen worden gemitigeerd (optie 2), maar dit ligt niet voor de hand aangezien het premiedeel wat zorgt voor overdekking economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen.
Sociale zekerheid	• Deze maatregel vergt geen aanpassing van de vormgeving van de werknemersverzekeringen. Doordat de premies lastendekkend blijven, blijven de groep rechthebbenden (werknemers) en de groep die betaalt (werknemers/werkgevers via de premie) op elkaar aansluiten, en blijft de verzekeringsgedachte behouden. • Door deze maatregel kan de huidige premiedifferentiatie voor het gedeelte wat gekoppeld is aan de verwachte uitkeringslast blijven bestaan. Dit sluit ook aan bij de verzekeringsgedachte. Bij verdere uitwerking kan worden gekeken of onderdelen nog aangescherpt moeten worden om beter aan te sluiten bij daadwerkelijke risicoprofielen van contractvormen en werkgevers. Om zo een sterkere relatie te hebben met de verzekeringsgedachte en werkgevers nog meer mogelijkheden te geven om de eigen premielast te beïnvloeden.
Arbeidsmarkt effecten	• Het deel van de premie dat boven het lastendekkende niveau ligt, wordt in dit voorstel gedekt via een loonsombelasting, in plaats van via de bestaande premie op de loonsom. Omdat de basisvariant ook werkt boven het maximum premieloon en, bij optie 3, op de het inkomen van alle zelfstandigen, kan hetzelfde bedrag met een lager tarief worden opgehaald dan wanneer alleen de huidige premiegrondslagen worden gebruikt. • Doordat in optie 3 ook zelfstandigen gaan meebetalen aan dit deel, beweegt het globale evenwicht tussen werkvormen (werknemer en zelfstandige) naar elkaar toe, dat in de huidige situatie is verstoord doordat deze groepen niet meebetalen aan het premiedeel dat zorgt voor de overdekking en economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. • Omdat premiedifferentiatie voor het lastendekkende deel van de premie in deze variant behouden blijft, blijven de bestaande economische

<table>
<tr><td></td><td>prikkels voor werkgevers grotendeels intact (bijvoorbeeld gericht op preventie, re-integratie of contractvorm). Voor het overdekkingsdeel geldt dit niet: in de basisvariant vervalt hier de differentiatie naar contractvorm en bedrijfsgrootte, wat de bijbehorende prikkels voor dat deel doet vervallen.</td></tr>
<tr><td>Rijksbegroting</td><td>• De inkomsten- uitgavenkaders blijven gescheiden. Dit houdt in dat mee- en tegenvallers in de uitgaven meelopen op de SZW-begroting en gedekt moeten worden als het per saldo een tegenvaller betreft. Een per saldo meevaller loopt mee in het algemeen beeld. Mee- of tegenvallende inkomsten lopen conform bestaande regels van het inkomstenkader in het saldo.
• Het effect aan de inkomstenkant hangt af van de gekozen periode van vaststelling. Bij vaststelling per kabinetsperiode zijn afwijkingen tussen geraamde en werkelijke premie-inkomsten binnen de periode een autonome mee- of tegenvaller, die net als bij andere belastingen doorwerkt in het EMU-saldo, zonder dat hiervoor gecompenseerd hoeft te worden.
• Bij de herijking aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode moet het kabinet zich verhouden tot het opgebouwde of afgenomen fondsvermogen van de afgelopen periode en de nieuw voorspelde uitgaven en inkomsten, wat elders in de formatie tot een dekkingsopgave of juist ruimte kan leiden, eveneens met herverdelingseffecten.
• Bij jaarlijkse vaststelling is elke bijstelling een beleidsmatige tariefwijziging die elders in het inkomstenkader gecompenseerd moeten worden.
• In deze variant blijft er, anders dan bij dekking via bestaande belastingen, een instrument beschikbaar dat vergelijkbaar is met de huidige premies: de loonsombelasting kan worden ingezet om fluctuaties in de premieopbrengsten op te vangen.
• Daarnaast kan de loonsombelasting dienen als instrument voor iab-Zvw-compensaties (t.a.v. de uitgaven aan de zorg), met beperkte herverdelingseffecten doordat de grondslag vergelijkbaar is met de huidige grondslag van de werkgeversbijdrage Zvw.
• Deze variant kent gevolgen voor de uitvoering (zie uitvoering) die mogelijk gevolgen hebben voor uitvoeringskosten aan de uitgavenkant van de begroting. Deze dienen van dekking te worden voorzien.</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>• Als de premies lastendekkend worden vastgesteld, liggen de opbrengsten lager dan in de huidige situatie. De Whk is al lastendekkend en wordt niet aangepast bij deze maatregel. De dekkingsopgave die hoort bij deze verlaging van de premies bedraagt 10,2 miljard.[50]

Tabel 1: Premie-inkomsten en uitgaven in 2030 incl. coalitieakkoord en augustusbesluitvorming (o.b.v. CEP 2026, bewerking SZW)
<table>
<tr><th></th><th>Premie-inkomsten</th><th>Uitgaven*</th><th>Saldo</th><th>Saldo (incl. rente)</th></tr>
<tr><td>Aof</td><td>30,7</td><td>24,9</td><td>5,9</td><td>7,6</td></tr>
<tr><td>Whk</td><td>4,5</td><td>4,5</td><td>0,0</td><td>0,0</td></tr>
<tr><td>AWf</td><td>12,3</td><td>8,7</td><td>3,6</td><td>4,4</td></tr>
<tr><td>Ufo</td><td>0,7</td><td>0,0</td><td>0,7</td><td>0,8</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>48,2</td><td>38,2</td><td>10,2</td><td>12,7</td></tr>
</table>
* Voor het werkloosheidsfonds geëxtrapoleerd o.b.v. de gemiddelde werkloosheid over de periode 2000-2025 (5,6%).

Dekkingsopties
• Om aan te sluiten bij de begrotingsregels (scheiding inkomsten- en uitgavenkader) wordt gekozen voor dekking via belastingen.
• In deze variant wordt gekozen voor dekking door een nieuwe loonsombelasting.</td></tr>
</table>

[50] Deze bedragen zijn gebaseerd op de verwachte premie-inkomsten en uitgaven in 2030, inclusief de maatregelen uit het regeerakkoord en het terugdraaien of uitstellen van die maatregelen in de augustusbesluitvorming 2026. De bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2026.

<table>
<tr><td></td><td>

In de basisvariant is de verwachting dat een heffing van 2,6% over de loonsom nodig is.
Wij brengen daarnaast twee varianten in beeld die de grondslag veranderen:

Maximum loon per werkende (zoals max premieloon) beperkt de grondslag, waardoor het tarief moet stijgen naar 2,96%.
Toevoegen van het inkomen van zelfstandigen breidt de grondslag uit, waardoor het tarief kan dalen naar 2,33%.

Tabel 2: Lastendekkende premies met dekking via loonsombelasting
<table>
<tr><th></th><th>Mutatie*</th><th>Budgettair effect (mld.)</th></tr>
<tr><td>Aof-premie*</td><td>-1,47 %-punt</td><td>-5,9</td></tr>
<tr><td>Whk-premie</td><td>0,00 %-punt</td><td>0,0</td></tr>
<tr><td>AWf-premie*</td><td>-1,20 %-punt</td><td>-3,6</td></tr>
<tr><td>Ufo-premie</td><td>-0,65 %-punt</td><td>-0,7</td></tr>
<tr><td>Loonsombelasting (basisvariant)</td><td>2,60 %-punt</td><td rowspan="3">10,2</td></tr>
<tr><td>Loonsombelasting (+ maximumloon)</td><td>2,96 %-punt</td></tr>
<tr><td>Loonsombelasting (+ winst ZZP en DGA)</td><td>2,33 %-punt</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td></td><td>0,0</td></tr>
</table>
* Voor premies met premiedifferentiatie wordt de mutatie van het gemiddelde tarief vermeld.
</td></tr>
<tr><td>Juridisch</td><td>

Deze maatregel vraagt geen aanpassing van de fondsenstructuur of de juridische vormgeving van de premies. Fondsen en premies blijven bestaan, en de rechthebbenden en de groep die meebetaalt blijven hetzelfde.
Het vergt een wetswijziging om te verankeren in de wet dat de premies voortaan lastendekkend moeten worden vastgesteld.
Het is mogelijk om een loonsombelasting in te voeren naast de bestaande belastingen. Dit vergt een wetswijziging. Het vergt een ingewikkelder wetswijziging als er differentiatie in het percentage moet plaatsvinden (optie 2) of als de grondslag moet worden uitgebreid (optie 3).

</td></tr>
<tr><td>Internationaal</td><td>

Burgers kunnen maar in één lidstaat premie betalen, terwijl belastingen in meerdere landen verschuldigd kunnen zijn. Deze maatregel verschuift een deel van de huidige premiebijdragen naar belastingen. Dit kan voor individuele situaties financieel verschillend uitpakken. De discoördinatie tussen belastingen en premies in grensoverschrijdende situatie kan met bepaalde landen toenemen en met andere landen afnemen, afhankelijk van welk financieringsmix de betrokken landen hanteren.
Over het in Nederland belastbare loon van internationale werknemers die niet in Nederland verzekerd zijn zullen in Nederland de lasten voor de werkgever toenemen.

</td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>

Deze maatregel lijkt uitvoerbaar.
Indien wordt gekozen om premiestelling bij het Rijk te behouden, is de enige wijziging de manier waarop de besluitvorming over de premiesstelling plaatsvindt. Dit gebeurt afhankelijk van de vormgeving jaarlijks of per kabinetsperiode op basis van informatie over de uitgaven in de komende periode.
Indien wordt gekozen voor premiestelling door UWV, vergt dit mogelijk extra uitvoeringscapaciteit. Daarnaast zal premiestelling complexer zijn als per premie wordt gekozen voor een andere wijze van vaststelling.
Voor de Belastingdienst wordt op het gebied van premies enkel de hoogte gewijzigd. Bij premiestelling per kabinetsperiode is de verwachting dat de premie minder vaak wijzigt dan nu het geval is.
De gevolgen van de loonsombelasting zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving:

</td></tr>
</table>

	○ Optie 1: Deze variant is mogelijk via een pseudo-eindheffing in de loonbelasting of via een separate wet. Of en per wanneer dit uitvoerbaar is zal met een uitvoeringstoets moeten worden bepaald waarbij stapeling van wetgeving van belang is. De verwachting is dat dit technisch binnen enkele jaren mogelijk moet zijn ○ Optie 2: ▪ De uitvoerbaarheid van de verschillende facetten in deze variant varieert. ▪ Een maximum loonsom per werkende is relatief eenvoudig. ▪ Differentiaties in de belastingheffing zijn complexer en vergen veel capaciteit om in te bouwen. Gezien de huidige verandercapaciteit bij de BD is dit niet op korte of middellange termijn mogelijk. Hoe meer facetten in differentiatie gewenst is, hoe complexer het voor de uitvoering wordt. ○ Optie 3: ▪ Het uitbreiden van de grondslag vergt het meenemen van inkomen van zelfstandigen in de heffingssystematiek. Dit vergt zowel nadere keuzes in de maatvoering als complexe uitvoering. Indien wordt gekozen om deze variant verder te verkennen, is een impactanalyse door UWV en de Belastingdienst noodzakelijk om uitvoeringsconsequenties volledig in beeld te brengen.
Fasering	• Doordat de dekking net als bij de huidige premies wordt geheven over de loonsom minimaliseert dit de herverdelingseffecten. Indien ook andere groepen (optie 1 en 3) worden toegevoegd vinden er herverdelingseffecten plaats, die kleiner zijn dan in de variant dat de dekking uit bestaande belastingen bestaat (fiche 1a). • Om deze herverdelingseffecten te mitigeren kan worden gekozen voor een gefaseerde ingroei naar lastendekkende premies, bijvoorbeeld over 4 jaar (aansluitend bij een kabinetsperiode) of over een langere periode van bijvoorbeeld 10 jaar. Het ligt in de rede de lengte van de periode af te stemmen op de omvang van de herverdelingseffecten.
Fondsvermogen	• Het fondsvermogen wordt gebruikt om meerjarig bij te houden of de premies en uitgaven elkaar goed volgen. • Over- of onderschattingen per jaar of kabinetsperiode kunnen leiden tot oplopende of afnemende fondsvermogens. • Indien de niveaus van de fondsen te hoog of laag worden geacht, kan hierop worden bijgestuurd via de premiestelling. Bijvoorbeeld door de premies hoger of lager dan de verwachtte uitgaven vast te stellen. Hiervoor dient gecompenseerd te worden in de belastingen, met herverdelingseffecten tot gevolg.

Fiche 2a - Afschaffen premies werknemersverzekeringen en dekken met bestaande belastingen

Kern van maatregel	De premies werknemersverzekeringen (Aof-, AWf-, Ufo-, en Whk-premie) en fondsen worden afgeschaft. In plaats daarvan worden de werknemersverzekeringen volledig via algemene middelen gefinancierd door een verhoging van bestaande belastingen.
Keuzes in vormgeving	Mogelijke uitzondering voor de Whk-premie • De huidige premiefinanciering kent prikkels en verzekeringselementen die bij belastingfinanciering niet of niet eenvoudig te repliceren zijn. Deze spelen met name met betrekking tot de financiering van de ZW en WGA, via premiedifferentiatie naar (sectorale) schadelast en via het eigenrisicodragerschap. • Bij deze richting moet verder worden gekeken of het wenselijk en passend is om de Whk-premie ook af te schaffen, aangezien dat mogelijk effect heeft op de huidige premiedifferentiatie en het eigenrisicodragerschap ten aanzien van de ZW en WGA.[51] • Afhankelijk van de precieze vormgeving van de vervangende belasting kan het dan in de rede liggen om de Whk-premie uit te zonderen om zo de huidige prikkelwerking ter voorkoming van verzuim en het investeren in re-integratie in de ZW en de WGA te behouden
Transparantie en vereenvoudiging	• Afschaffen van de premies en fondsen sluit aan bij de reguliere begrotingslogica, waarin inkomsten en uitgaven gescheiden worden beoordeeld. Belastingen vormen een generieke inkomstenstroom, en uitgaven worden apart daarvan afgewogen. Dat is dezelfde systematiek als voor de rest van de belastingen en uitgaven. Dit is transparanter dan de huidige situatie, waarin beleidsvrijheid bestaat voor de vaststelling van de premies maar de fondsuitgaven worden beperkt tot bepaalde doeleinden. • Doordat de financiering via bestaande belastingen loopt, wordt expliciet dat de opbrengst bestemd is voor de algemene middelen en geen directe relatie heeft met de uitgaven aan sociale zekerheid. • De manier van innen en administreren wordt eenvoudiger indien de fondsen en de premies worden afgeschaft. Er hoeft geen aparte systematiek te blijven bestaan: men betaalt belasting, en daar worden verschillende uitgaven mee gedaan. Ook voor de uitvoering van de loonaangifte leidt dit tot een vereenvoudiging • Deze vereenvoudiging aan de financieringskant gaat echter gepaard met vragen die elders in dit fiche aan de orde komen, met name over het karakter van het socialezekerheidsstelsel (zie 'Sociale zekerheid') en over de wenselijkheid van een uitzondering voor de Whk-premie om bestaande prikkelwerking te behouden (zie 'Keuzes in vormgeving').
Verdeling	• Premies afschaffen en dekken via bestaande belastingen leidt tot verdelingseffecten, die afhankelijk zijn van de exacte invulling. • Bij een schuif naar de inkomstenbelasting vindt in eerste instantie een lastenverzwaring voor burgers en een lastenverlichting voor werkgeversplaats. Naar verwachting stijgen vervolgens de lonen (en daaraan gekoppeld de uitkeringen), wat de balans tussen werknemers en werkgevers herstelt, al is onduidelijk hoelang dit aanpassingsproces duurt. • Voor werknemers pakt deze schuif op termijn waarschijnlijk per saldo gunstig uit, omdat de inkomstenbelasting door alle belastingplichtigen wordt opgebracht terwijl premies alleen door werknemers worden betaald. Andere groepen zoals zelfstandigen, een deel van de uitkeringsgerechtigden[52] en AOW-gerechtigden ondervinden juist een negatief effect. Voor bedrijven is bij dekking via de Vennootschapsbelasting

[51] Indien de Whk-premie ook wordt afgeschaft betekent dit dat de hybride markt voor de ZW en de WGA vervalt, met gevolgen voor de loondoorbetaling bij ziekte en de invulling van re-integratie.

[52] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

	vooral de verhouding tussen winst en huidige premieafdracht relevant. • Anders dan bij lastendekkende premies gaat het hier om de volledige premieopbrengst, dus ook het premiedeel dat economisch gezien een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Deze verdelingseffecten zijn daarom groter dan bij lastendekkende premies indien enkel werknemers toegang blijven houden tot de werknemers-verzekeringen.
Sociale zeker-heid	• Doordat de verzekeringen worden bekostigd via bestaande belastingen, ontstaat een groter verschil tussen wie betaalt (alle belastingplichtigen) en wie recht heeft op een uitkering (werknemers). Dit verandert het karakter van het socialezekerheidsstelsel. • Dit verschil kan worden verkleind door de kring van rechthebbenden te verbreden, bijvoorbeeld door de verzekering om te vormen tot een sociale verzekering voor meer groepen dan alleen werknemers, of tot een sociale voorziening. • Doordat de financiering niet meer aan de verzekerde loonsom is gekoppeld en niet meer uitsluitend door werkgevers wordt opgebracht, lijkt er geen eenvoudige optie om hierin de huidige premiedifferentiaties aan te brengen: per contractvorm (AWf), naar (sectorale) schadelast en eigenrisicodragerschap (Whk), per bedrijfsgrootte (Aof), en andere gedragsprikkels zoals de inclusiviteitsopslag banenafspraak. • Om de differentiatie en het eigenrisicodragerschap ten aanzien van de WIA en ZW te behouden kan ervoor worden gekozen om de Whk-premie uit te zonderen (zie onder 'keuzes'). • Deze punten laten samen zien dat financiering via bestaande belastingen gevolgen kan hebben voor het karakter van het socialezekerheidsstelsel. Bezien moet worden of en in hoeverre dit aanpassingen vergt aan het socialezekerheidsstelsel. Dit wordt verder niet uitgewerkt in dit fiche.
Arbeidsmarkt effecten	• De volledige premie wordt in dit voorstel gedekt via bestaande belastingen, in plaats van via de premie op de loonsom. Omdat deze belastingen op een bredere groep drukken, waaronder ook zelfstandigen, uitkeringsgerechtigden en AOW-gerechtigden, kan hetzelfde bedrag met een lager tarief worden opgehaald dan wanneer alleen werkgevers dit via de premies zouden opbrengen. • In de huidige situatie is het globale evenwicht tussen werkvormen verstoord, doordat zelfstandigen niet meebetalen aan het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Deze maatregel gaat mogelijk verder dan dat herstel: omdat de volledige premie wordt vervangen, gaan deze groepen evenredig meebetalen aan de financiering van de werknemersverzekeringen zelf, waar zij geen recht op hebben. Dit sluit aan bij de bredere spanning die ook bij "Sociale zekerheid" wordt beschreven. • De dekking via bestaande belastingen verlaagt per saldo de wig op arbeid voor werkgevers: de premie op de loonsom vervalt, terwijl de dekking loopt via een brede heffing op alle inkomens (IB/btw) en eventueel een heffing die niet op arbeid maar op winst drukt (vpb). Voor zover dekking via de vpb plaatsvindt, verschuift een deel van de last naar winsten, wat relevant is voor het investerings- en vestigingsklimaat. • Doordat premiedifferentiatie hier volledig vervalt voor de Aof en AWf (en Whk als er niet gekozen wordt voor uitzondering, zie 'keuzes bij de maatregel'), verdwijnen ook de bijbehorende prikkels, bijvoorbeeld gericht op beprijzen van de mogelijke instroom in de regelingen, preventie, re-integratie of contractvorm.
Rijksbegroting	• Door het afschaffen van de premies verdwijnt een instrument aan de inkomstenkant. Dit betekent dat alternatieve mogelijkheden dienen te worden gevonden om het inkomstenkader te corrigeren, indien daar sprake is van mee- en tegenvallers (zoals de correcties t.a.v. de uitgaven aan de zorg). • Deze variant kent gevolgen voor de uitvoering (zie *uitvoering*) die mogelijk gevolgen hebben voor uitvoeringskosten aan de uitgavenkant

	van de begroting. Deze dienen van dekking te worden voorzien.
Budgettair effect	• In de situatie waarbij de premies worden afgeschaft bedraagt de budgettaire opgave circa € 50,2 miljard.[53] *Tabel 1: Premie-inkomsten en uitgaven in 2030 incl. coalitieakkoord en augustusbesluitvorming (o.b.v. CEP 2026, bewerking SZW)*

	Premie-inkomsten	Uitgaven*	Saldo	Saldo (incl. rente)
Aof	30,7	24,9	5,9	7,6
Whk	4,5	4,5	0,0	0,0
AWf	12,3	8,7	3,6	4,4
Ufo	0,7	0,0	0,7	0,8
opslag WKO	2,0			
Totaal	**50,2**	**38,2**	**10,2**	**12,7**

* Voor het werkloosheidsfonds geëxtrapoleerd o.b.v. de gemiddelde werkloosheid over de periode 2000-2025 (5,6%).

Dekkingsopties

- Om aan te sluiten bij de begrotingsregels (scheiding inkomsten- en uitgavenkader) wordt gekozen voor dekking via belastingen.
- In deze variant wordt gekozen voor bestaande belastingen voor burgers (de inkomstenbelasting) en bedrijven (de vpb). De grondslagen daarvan wijken af van die van de premies. De vpb wordt betaald door bedrijven, maar wordt geheven op basis van winsten in plaats van op arbeid. De inkomstenbelasting wordt wel op (arbeids)inkomsten geheven, maar wordt betaald door werknemers/IB-ondernemers in plaats van werkgevers.
- Welke belasting het beste aansluit, hangt af van het gekozen uitgangspunt. Bij aansluiting op de juridische lastenplicht ligt dekking via de vpb voor de hand, omdat de premies nu ook door bedrijven worden afgedragen. Bij aansluiting op de belaste economische activiteit ligt dekking via de inkomstenbelasting voor de hand, omdat de premies economisch op arbeid drukken. Indicatief is daarom een tussenvariant uitgewerkt met 75% dekking via Box 1 en 25% via de vpb.
- Binnen de inkomstenbelasting kan worden gekozen om herverdelingseffecten enigszins te beperken door alleen de eerste twee schijven te verhogen.

Tabel 2: Afschaffing premies met dekking via bestaande belastingen

	Mutatie*	Budgettair effect (mld.)
Aof-premie*	-7,68 %-punt	-30,7
Whk-premie*	-2,12 %-punt	-4,5
AWf-premie*	-4,03 %-punt	-12,3
Ufo-premie	-0,68 %-punt	-0,7
opslag WKO	-0,50 %-punt	-2,0
Box 1 alle schijven**	6,45 %-punt	37,6
Box 1 eerste twee schijven**	7,16 %-punt	
vpb beide schijven**	7,10 %-punt***	12,5
Totaal		**0,0**

*Voor premies met premiedifferentiatie wordt de mutatie van het gemiddelde tarief vermeld.
** Indicatieve mutaties.
*** In tegenstelling tot premies en Box 1 belastingtarieven worden de vpb-tarieven vastgesteld op een veelvoud van 0,1 procentpunt.

[53] Deze bedragen zijn gebaseerd op de verwachte premie-inkomsten en uitgaven in 2030, inclusief de maatregelen uit het regeerakkoord en het terugdraaien of uitstellen van die maatregelen in de augustusbesluitvorming 2026. De bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2026. Bij het afschaffen van de premies vervalt ook de opslag voor de Wet kinderopvang, die wordt geheven bovenop de Aof-premie en komt ten gunste aan de begroting van SZW.

Juridisch	• Het ligt in deze variant voor de hand de fondsen in zijn geheel af te schaffen. Doordat er geen afzonderlijke premies meer worden geïnd heeft het behouden van aparte fondsen op zichzelf geen waarde meer. • Het afschaffen van de fondsen en de premieheffing voor de werknemersverzekeringen vergt een wetswijziging. • Het is mogelijk een onderscheid te maken tussen de mogelijke rechthebbenden op een uitkering (hier alleen werknemers) en de groepen die hieraan meebetalen.
Internationaal	• Burgers kunnen maar in één lidstaat premie betalen, terwijl belastingen in meerdere landen verschuldigd kunnen zijn. Deze maatregel verschuift de huidige premiebijdragen naar belastingen. Dit kan voor individuele situaties financieel verschillend uitpakken. Dit kan de discoördinatie tussen belastingen en premies in grensoverschrijdende situaties met bepaalde landen vergroten en met andere landen verkleinen, afhankelijk van de financieringsmix van het betrokken land. • Afhankelijk van de vormgeving en de verdeling tussen de diverse bestaande belastingen kunnen internationale werknemers die in Nederland inkomstenbelasting betalen maar hier niet verzekerd zijn (en waarvoor geen premies verschuldigd zijn) meer gaan betalen. • De kans dat het verhogen van tarieven van bestaande belastingen ter vervanging van de premies werknemersverzekeringen wordt gezien als een heffing die specifiek bestemd is voor de financiering van sociale zekerheid en daarmee toch als premie moet worden aangemerkt is klein. Mocht dat toch het geval zijn, dan kunnen werkgevers met werknemers in dienst die op grond van de verordening niet verzekerd zijn in Nederland maar wel belastingplichtig zijn in Nederland zich beroepen op jurisprudentie van het Hof van Justitie om die specifieke belasting niet te hoeven betalen.
Uitvoering	• Aanpassen van huidige belastingen betreft een parameterwijziging. Dit is op korte termijn technisch uitvoerbaar. • Noodzaak van het apart registreren van fondsen verdwijnt, hierdoor verlaagt dat de administratieve lasten van de uitvoering (en bedrijven). • Het is voor de Belastingdienst niet meer noodzakelijk om de premies werknemersverzekeringen te innen en toe te wijzen aan de verschillende fondsen. Verder leidt ook het verdwijnen van de differentiatie in de premies tot vereenvoudiging. Dit betreft een (administratieve) versimpeling. • Voor UWV geldt dat veel processen ten aanzien van de uitvoering van de werknemersverzekeringengebruik maken van premiegegevens (o.a. controles, signaleringen, beschikkingen en gegevensuitwisselingen). Afstappen hiervan kan gevolgen hebben voor de uitvoering in de huidige vormgeving. • De gehele premiedifferentiatie bij de Aof- en AWf-premie vervalt. Hierdoor verdwijnen de bestaande economische prikkels voor werkgevers (bijvoorbeeld gericht op preventie of contractvorm). Dit kan leiden tot hogere instroom in de verschillende regelingen en meer druk bij de uitvoering. • Indien niet wordt gekozen om de Whk-premie hiervoor uit te zonderen (zie 'keuzes in de vormgeving') zal de hybride markt (ZW en WGA) verdwijnen, de re-integratie gaat in deze opties ook richting de publieke uitvoerder. Verder verdwijnt dan de economische prikkel voor werkgevers om te investeren op preventie en re-integratie waardoor de instroom zal toenemen. Dit verhoogt de druk op de uitvoerbaarheid. Indien wordt gekozen om deze variant verder te verkennen, dan is een impactanalyse door UWV en de Belastingdienst noodzakelijk om uitvoeringsconsequenties volledig in beeld te brengen.
Fasering	• Doordat de grondslag van premies en belastingen verschilt, en deze hervorming een verschuiving van kosten betekent, zal de schuif naar bestaande belastingen aanzienlijke herverdelingseffecten hebben (zie:

	verdeling en budgettaire effecten). • Bij een schuif naar de inkomstenbelasting verschuiven de kosten in eerste instantie van werkgevers naar burgers. Door aanpassing van de lonen is dit effect op termijn waarschijnlijk kleiner, maar het is onduidelijk hoelang dit aanpassingsproces duurt. • Om deze herverdelingseffecten te mitigeren kan worden gekozen voor een gefaseerde afschaffing, bijvoorbeeld gedurende een periode van 10 jaar of langer. Nadeel is dat de beoogde vereenvoudiging lang op zich laat wachten. • Daarnaast kan gekeken worden of het mogelijk is om met werkgevers en werknemers afspraken te maken dat werkgevers (een deel van) de lastenverlichting direct inzetten voor loonsverhoging, zodat sneller naar een nieuw evenwicht wordt toegegroeid. Dit is echter niet eenvoudig, vooral niet voor sectoren zonder cao's.
Fondsvermogen	• Het Rijk neemt alle toekomstige uitgaven en verplichtingen van de fondsen over. Het ligt technisch voor de hand om het vermogen in de fondsen af te bouwen of over te hevelen naar het Rijk. • Het laten voortbestaan van de fondsen en bijbehorende vermogens zou alleen zorgen voor meer boekhoudkundige en administratieve handelingen.

Fiche 2b - Premies werknemersverzekeringen afschaffen en dekken met nieuwe loonsombelasting

Kern van maatregel	De premies van de werknemersverzekeringen (Aof-, AWf-, Ufo-, Whk-premie) worden afgeschaft. In plaats daarvan worden de werknemersverzekeringenvolledig via algemene middelen gefinancierd door het introduceren van een loonsombelasting voor werkgevers.
Keuzes in vormgeving	<u>Mogelijke uitzondering voor de Whk-premie</u> De huidige premiefinanciering kent prikkels en verzekeringselementen die bij belastingfinanciering niet of niet eenvoudig te repliceren zijn. Deze spelen met name met betrekking tot de financiering van de ZW en WGA, via premiedifferentiatie naar (sectorale) schadelast en via het eigenrisicodragerschap. Bij deze richting moet verder worden gekeken of het wenselijk en passend is om de Whk-premie ook af te schaffen, aangezien dat mogelijk effect heeft op de huidige premiedifferentiatie en het eigenrisicodragerschap ten aanzien van de ZW en WGA.[54] Afhankelijk van de precieze vormgeving van de vervangende belasting kan het dan in de rede liggen om de Whk-premie uit te zonderen om zo de huidige prikkelwerking voor instroom, preventie en re-integratie in de ZW en de WGA te behouden. <u>Vorm loonsombelasting</u> Voor de vormgeving van de loonsombelasting bestaan hoofdzakelijk drie opties. 1. <u>Basisvariant: maximale vereenvoudiging en uitvoerbaarheid</u> • Met deze variant betaalt elke werkgever hetzelfde percentage over de totale loonsom. Er is geen sprake meer van differentiatie. De logica achter deze vormgeving is de uitvoerbaarheid en maximale vereenvoudiging. • Omdat de grondslag aansluit bij het werknemersinkomen, worden ook het loon van dga's, werkende AOW-gerechtigden, stagiairs en opt-in gevallen automatisch belastingplichtig, terwijl zij niet (volledig) verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. • Dit is logisch vanuit het oogpunt dat deze belasting niet geoormerkt is voor specifiek de werknemersverzekeringen, maar dit gaat gepaard met herverdelingseffecten voor deze groepen: hun werkgevers zullen loonsombelasting afdragen over delen van het loon waarover nu geen premie voor de werknemersverzekeringen wordt afgedragen, bijvoorbeeld omdat de werknemer niet (volledig) verzekerd is of omdat het loon boven het maximumpremieloon ligt. • Dezelfde logica geldt voor het maximum premieloon. Omdat de belasting niet specifiek is geoormerkt voor de werknemersverzekeringen, bestaat geen aanleiding meer om de grondslag per werknemer te begrenzen. Dit heeft een eigen herverdelingseffect, doordat de heffing over het loondeel boven het huidige maximum premieloon toeneemt. • Daarnaast verliest deze vormgeving bij het ook afschaffen van de Whk-premie de gewenste beleidsmatige effecten van de huidige hybride ZW- en WGA-markt en daardoor ook premiedifferentiatie (bijvoorbeeld gericht op preventie, re-integratie). Daarnaast verdwijnt ook de premiedifferentiatie naar contractvorm in de AWf en naar bedrijfsgrootte in de Aof. • Dit kan tot de overweging leiden of overgegaan dient te worden tot aanpassingen in de belastingheffing die deze gevolgen beperken (zie variant 2), een aanpassing van de sociale zekerheid zodat deze groepen wel aanspraak krijgen (zie "sociale zekerheid") of het uitzonderen van de Whk-premie om zo de huidige prikkelwerking in de ZW en WGA te behouden (zie hierboven bij mogelijke uitzondering Whk-premie).

[54] Indien de Whk-premie ook wordt afgeschaft betekent dit dat de hybride markt voor de ZW en de WGA vervalt, met gevolgen voor de loondoorbetaling bij ziekte en de invulling van re-integratie.

	2. <u>Beperken herverdelingseffecten en gevolgen sociale zekerheid</u> • De loonsombelasting wordt uitgebreid met elementen van de huidige premies. Hierdoor worden herverdelingseffecten beperkt. De grondslag sluit hierdoor beter aan bij de groep die ook recht heeft op verzekeringen. • Dit brengt extra complexiteit met zich mee en doet de vereenvoudiging (deels) teniet. Als alle elementen van de huidige premiesystematiek precies worden nagebootst in de nieuwe belasting, is de vraag in welke aspecten deze variant verschilt van de huidige situatie naast dat het de fondsen afschaft. • De volgende elementen kunnen worden toegevoegd, of dit juridisch ook daadwerkelijk kan moet nader onderzocht worden: o Een maximumbijdrage aan de loonsom per werknemer, vergelijkbaar met het huidige maximum premieloon. o Een correctie voor de verdeling vast/flex contracten, vergelijkbaar met de huidige premiedifferentiatie naar contractvorm in de AWf-premie. De loonsombelasting is hoger naarmate de werkgever meer flex contracten heeft, om rekening te houden dat naar verhouding meer mensen met een flexibel contract instromen in de WW. o Een correctie voor de omvang van de werkgever, vergelijkbaar met de huidige premiedifferentiatie in de Aof-premie. De loonsombelasting is lager voor kleinere werkgevers. o Alsnog uitsluiten van niet-verzekerde werknemersinkomens, zoals werkende AOW-gerechtigden, dga's, stagiairs en opt-in gevallen. o Andere vormen van premiedifferentiatie die wenselijk zijn of op dit moment al tot de huidige mogelijkheden behoren (o.a. inclusiviteitsopslag voor banenafspraak). o Indien keuze wordt gemaakt om Whk-premie ook af te schaffen: o Een correctie voor het aantal arbeidsongeschikte (oud) werknemers, vergelijkbaar met de premiedifferentiatie in de Whk. De loonsombelasting is hoger naarmate de werkgever meer (oud) werknemers heeft die gebruik maken van de WIA. Dit om net zoals in de huidige situatie een prikkel voor preventie en re-integratie te hebben. o Een uitzondering/compensatie voor eigenrisicodragers zodat de ZW- en WGA-hybride markt kan blijven bestaan. Dit vergt wel een (grote) aanpassing aan de huidige vormgeving van de hybride markt en de vormgeving van de vervangende belasting, waardoor het in de rede ligt om de Whk-premie hiervoor uit te zonderen (zie hierboven). 3. <u>Uitbreiden grondslag</u> • Een optie is om de inkomsten van alle zelfstandigen, inclusief winstdeel van dga's, te betrekken in de heffing. • De belasting is niet geoormerkt voor werknemersverzekeringen, dus is het verdedigbaar dat de grondslag breder is dan de groep die recht heeft op de werknemersverzekeringen. • Net als de andere groepen gaan zelfstandigen er dan op achteruit, omdat zij meer gaan betalen zonder verzekerd te zijn voor de werknemersverzekeringen. Dit kan tot de overweging of overgegaan dient te worden tot een aanpassing van de sociale zekerheid zodat deze groepen wel aanspraak krijgen (zie "sociale zekerheid"). • Het meenemen van winst uit onderneming in de grondslag vergt een uitbreiding van de heffingssystematiek, hetgeen nader onderzoek vergt.
Transparantie en vereenvoudiging	• Afschaffen van de premies en fondsen sluit aan bij de reguliere begrotingslogica, waarin inkomsten en uitgaven gescheiden worden beoordeeld. Belastingen vormen een generieke inkomstenstroom, en uitgaven worden apart daarvan afgewogen. Dat is dezelfde systematiek als voor de rest van de belastingen en uitgaven. Dit is transparanter dan

	de huidige situatie, waarin beleidsvrijheid bestaat voor de vaststelling van de premies maar de fondsuitgaven worden beperkt tot bepaalde doeleinden. • Het stelsel wordt eenvoudiger indien de fondsen en de premies worden afgeschaft. Er hoeft geen aparte systematiek te blijven bestaan. • Het introduceren van een nieuwe belasting voegt daarentegen complexiteit toe. Indien wordt gekozen om de loonsombelasting te differentiëren naar specifieke kenmerken van de werkgever of werknemer (optie 2), gaat dit ten koste van de eenvoud. Het uitbreiden van de grondslag met winst uit onderneming van zelfstandigen (optie 3) vergt een uitbreiding van de heffingssystematiek, wat ook complexiteit toevoegt.
Verdeling	• Deze variant minimaliseert de verdelingseffecten van de dekking, doordat deze net als de huidige premies wordt geheven over de loonsom in plaats van via de inkomstenbelasting en de vpb. Er treedt dan ook niet de schuif tussen werkgevers en burgers op die bij dekking via bestaande belastingen wel plaatsvindt. • Afhankelijk van de gekozen vormgeving van de loonsombelasting kunnen alsnog verdelingseffecten optreden, doordat de dekking kan neerslaan bij andere groepen werkenden dan de groep die nu verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. De elementen uit optie 2 kunnen deze effecten beperken, terwijl het uitbreiden van de grondslag in optie 3 ze juist vergroot. • Anders dan bij lastendekkende premies gaat het hier om de volledige premieopbrengst, dus ook het premiedeel dat economisch gezien een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Deze verdelingseffecten zijn daarom groter en minder vanzelfsprekend te rechtvaardigen dan bij lastendekkende premies.
Sociale zekerheid	• Als de grondslag van de loonsombelasting breder is dan het huidige verzekerde loon of de huidige groep verzekerden (optie 1 en 3), ontstaat een groter verschil tussen wie betaalt en wie recht heeft op een uitkering. • Indien dit ongewenst is kan dit worden verkleind door de kring van rechthebbenden te verbreden, bijvoorbeeld door de verzekering om te vormen tot een sociale verzekering voor meer groepen dan alleen werknemers, of tot een sociale voorziening. • In de basisvariant (optie 1) en de variant dat zelfstandigen worden toegevoegd aan de grondslag (optie 3) komen de huidige differentiaties zoals per contractvorm (AWf), naar (sectorale) schadelast (Whk), een financiële tegemoetkoming voor kleine werkgevers(Aof)[55] en de mogelijkheid voor een inclusiviteitsopslag en mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap in de ZW en WGA niet terug in de belastingen.[56] Om deze elementen ten aanzien van de ZW en WGA te behouden kan ervoor worden gekozen om de Whk-premie uit te zonderen (zie onder 'keuzes'). • Dit laat zien dat financiering via optie 1 en 3 consequenties heeft voor de gewenste prikkelwerking ook al wordt ervoor gekozen om de Whk-premie te behouden. Indien de werkgeverspremies worden vervangen door een belasting, waarvan de grondslag (in grote mate) afwijkt van de huidige premiegrondslagen (optie 1 en 3), moet bezien worden of en in hoeverre dit aanpassingen vergt aan het socialezekerheidsstelsel. Dit wordt verder niet uitgewerkt in dit fiche.
Arbeidsmarkteffecten	• Een bredere heffingsgrondslag maakt het mogelijk het tarief te verlagen, wat de kosten gemiddeld genomen efficiënter verdeelt. Tegelijk worden meer inkomens dan voorheen belast, en vervalt in de basisvariant (optie 1) het maximum premieloon. Het loondeel boven de huidige grens wordt dan ook belast, wat vooral hogere inkomens raakt en hun arbeidsaanbod kan beïnvloeden.

[55] Komt voor uit het loondoorbetalingspakket van 20 december 2018 (*Kamerstukken II* 2018/19, 29544 nr. 873).
[56] Dit betekent dat de hybride markt voor de ZW en de WGA vervalt, met gevolgen voor de loondoorbetaling bij ziekte en de invulling van re-integratie.

<table>
<tr><td></td><td>

Economische prikkels die nu via premiedifferentiatie lopen bij zowel de Aof en AWf (en Whk als er niet gekozen wordt voor uitzonderen, zie ‘keuzes bij de maatregel’), bijvoorbeeld gericht op beprijzen van de instroom, re-integratie, preventie of contractvorm, verdwijnen als deze differentiatie niet wordt meegenomen in de loonsombelasting.
In de huidige situatie wordt het globale evenwicht tussen werkvormen verstoord doordat zelfstandigen niet meebetalen aan het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet uitsluitend een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Optie 1 (toevoegen van loondeel dga’s) en 3 (alle winst zelfstandigen, inclusief winstdeel dga’s) herstellen dat evenwicht, maar verstoren het tegelijk aan de andere kant, doordat deze groepen dan gaan meebetalen aan werknemersverzekeringen waar zij geen recht op hebben. Dit kan vragen om mitigatie via optie 2 of om aanpassing van de sociale zekerheid.

</td></tr>
<tr><td>Rijksbegroting</td><td>

De loonsombelasting vervangt de premies als een instrument binnen het inkomstenkader. Dit betekent dat als het inkomstenkader gecorrigeerd moet worden, bijvoorbeeld bij bijstelling van de zorgpremie, de loonsombelasting als compensatie hiervoor kan dienen zodat de lastendruk zo stabiel mogelijk blijft.
Deze variant kent gevolgen voor de uitvoering (zie uitvoering) die mogelijk gevolgen hebben voor uitvoeringskosten aan de uitgavenkant van de begroting. Deze dienen van dekking te worden voorzien.

</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>

In de situatie waarbij de premies worden afgeschaft bedraagt de budgettaire opgave circa € 50,2 miljard.[57]

Tabel 1: Premie-inkomsten en uitgaven in 2030 incl. coalitieakkoord en augustusbesluitvorming (o.b.v. CEP 2026, bewerking SZW)
<table>
<tr><th></th><th>Premie-inkomsten</th><th>Uitgaven*</th><th>Saldo</th><th>Saldo (incl. rente)</th></tr>
<tr><td>Aof</td><td>30,7</td><td>24,9</td><td>5,9</td><td>7,6</td></tr>
<tr><td>Whk</td><td>4,5</td><td>4,5</td><td>0,0</td><td>0,0</td></tr>
<tr><td>AWf</td><td>12,3</td><td>8,7</td><td>3,6</td><td>4,4</td></tr>
<tr><td>Ufo</td><td>0,7</td><td>0,0</td><td>0,7</td><td>0,8</td></tr>
<tr><td>opslag WKO</td><td>2,0</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>50,2</td><td>38,2</td><td>10,2</td><td>12,7</td></tr>
</table>
* Voor het werkloosheidsfonds geëxtrapoleerd o.b.v. de gemiddelde werkloosheid over de periode 2000-2025 (5,6%).

Dekkingsopties

Om aan te sluiten bij de begrotingsregels (scheiding inkomsten- en uitgavenkader) wordt gekozen voor dekking via belastingen.
In deze variant wordt gekozen voor dekking door een nieuwe loonsombelasting.
In de basisvariant is de verwachting dat een heffing van 12,79% over de loonsom nodig is.
Wij brengen daarnaast twee varianten in beeld die de grondslag veranderen:

Maximum loon per werkende (zoals max premieloon) beperkt de grondslag, waardoor het tarief moet stijgen naar 14,56%.
Toevoegen van winst uit onderneming van zelfstandigen breidt de grondslag uit, waardoor het tarief kan dalen naar 11,45%.

De veronderstelling is dat eventuele differentiaties uit variant 2 budgettair neutraal t.o.v. deze varianten kunnen worden ingevoerd.

</td></tr>
</table>

[57] Deze bedragen zijn gebaseerd op de verwachte premie-inkomsten en uitgaven in 2030, inclusief de maatregelen uit het regeerakkoord en het terugdraaien of uitstellen van die maatregelen in de augustusbesluitvorming 2026. De bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2026. Bij het afschaffen van de premies vervalt ook de opslag voor de Wet kinderopvang, die wordt geheven bovenop de Aof-premie en komt ten gunste aan de begroting van SZW.

Tabel 2: Afschaffing premies met dekking via loonsombelasting

	Mutatie*	Budgettair effect (mld.)
Aof-premie*	-7,68 %-punt	-30,7
Whk-premie*	-2,12 %-punt	-4,5
AWf-premie*	-4,03 %-punt	-12,3
Ufo-premie	-0,68 %-punt	-0,7
opslag WKO	-0,50 %-punt	-2,0
Loonsombelasting (basisvariant)	12,80 %-punt	50,2
Loonsombelasting (+ maximumloon)	14,58 %-punt	
Loonsombelasting (+ winst ZZP en DGA)	11,46 %-punt	
Totaal		**0,0**

*Voor premies met premiedifferentiatie wordt de mutatie van het gemiddelde tarief vermeld.

Juridisch

- Het ligt in deze variant voor de hand de fondsen in zijn geheel af te schaffen. Doordat er geen afzonderlijke premies meer worden geïnd heeft het behouden van aparte fondsen op zichzelf geen waarde meer.
- Het afschaffen van de fondsen en de premieheffing voor de werknemersverzekeringen vereist een wetswijziging.
- Het is mogelijk een onderscheid te maken tussen de mogelijke rechthebbenden op een uitkering (hier alleen werknemers) en de groepen die hieraan meebetalen.
- Het is mogelijk om een loonsombelasting in te voeren naast de bestaande belastingen. Dit vergt een wetswijziging. Het vergt een ingewikkelder wetswijziging als er differentiatie in het percentage moet plaatsvinden (optie 2) of als de grondslag moet worden uitgebreid (optie 3).

Internationaal

- Burgers kunnen maar in één lidstaat premie betalen, terwijl belastingen in meerdere landen verschuldigd kunnen zijn. Deze maatregel verschuift de huidige premiebijdragen naar belastingen. Dit kan voor individuele situaties financieel verschillend uitpakken. Dit kan de discoördinatie tussen belastingen en premies in grensoverschrijdende situaties met bepaalde landen vergroten en met andere landen verkleinen, afhankelijk van de financieringsmix van het betrokken land.
- Over het in Nederland belastbare loon van internationale werknemers die niet in Nederland verzekerd zijn zullen in Nederland de lasten voor de werkgever toenemen.
- Of het invoeren van een loonsombelasting toch gekwalificeerd moet worden als premie omdat het een heffing is die rechtstreeks en voldoende samenhangt met een socialezekerheidsregeling doordat deze specifiek bestemd is voor de financiering van sociale zekerheid, is afhankelijk van de precieze vormgeving. Mocht dat het geval zijn, dan mag deze alleen worden geheven over het loon van personen die onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel vallen.

Uitvoering

- De gevolgen van de loonsombelasting zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving:
  - Optie 1: Deze variant is uitvoerbaar via een pseudo-eindheffing in de loonbelasting of via een separate wet. Of en per wanneer dit uitvoerbaar is zal met een uitvoeringstoets moeten worden bepaald waarbij stapeling van wetgeving van belang is. De verwachting is dat dit technisch binnen enkele jaren mogelijk moet zijn.
  - Optie 2:
    - De uitvoerbaarheid van de verschillende facetten in deze variant varieert.
    - Een maximum loonsom per werkende is relatief eenvoudig.
    - Differentiaties in de belastingheffing zijn complexer en vergen veel capaciteit om in te bouwen. Gezien de

	huidige verandercapaciteit bij de BD is dit niet op korte of middellange termijn mogelijk. Hoe meer facetten in differentiatie gewenst zijn, hoe complexer het voor de uitvoering wordt. ○ Optie 3: ▪ Het uitbreiden van de grondslag vergt het meenemen van inkomen van zelfstandigen in de heffingssystematiek. Dit vergt zowel nadere keuzes in de maatvoering als complexe uitvoering. *Algemene gevolgen ongeacht vormgeving loonsombelasting* • Het is voor de Belastingdienst niet meer noodzakelijk om de premies werknemersverzekeringen te innen en toe te wijzen aan de verschillende fondsen. Verder leidt ook het verdwijnen van de differentiatie in de premies tot een forse (administratieve) versimpeling. • Noodzaak van het apart registreren van fondsen verdwijnt, hierdoor worden de administratieve lasten van de uitvoering verlaagd. • Voor UWV geldt dat veel processen ten aanzien van de uitvoering van de werknemersverzekeringen gebruik maken van premiegegevens (o.a. controles, signaleringen, beschikkingen en gegevensuitwisselingen). Afstappen hiervan kan gevolgen hebben voor de uitvoering in de huidige vormgeving. • Bij optie 1 en 3 zal de gehele premiedifferentiatie bij de Aof- en AWf-premie vervallen. Hierdoor verdwijnen de bestaande economische prikkels voor werkgevers (bijvoorbeeld gericht op beprijzen instroom, preventie of contractvorm). Dit kan leiden tot hogere instroom in de verschillende regelingen en meer druk bij de uitvoering. • Indien niet wordt gekozen om de Whk-premie hiervoor uit te zonderen (zie 'keuzes in de vormgeving') zal doordat bij optie 1 en 3 de hybride markt (ZW en WGA) verdwijnt de re-integratie in deze opties ook richting de publieke uitvoerder gaan. Verder verdwijnt dan de economische prikkel voor werkgevers om te investeren op preventie en re-integratie waardoor de instroom zal toenemen. Dit verhoogt de druk op de uitvoerbaarheid. Indien wordt gekozen om deze variant verder te verkennen, dan is een impactanalyse door UWV en de Belastingdienst noodzakelijk om uitvoeringsconsequenties volledig in beeld te brengen.
Fasering	• Optie 1 en 3 leiden tot grotere herverdelingseffecten dan optie 2, dit is groter als de rechten op de werknemersverzekeringen niet worden aangepast (zie 'verdeling) Om deze herverdelingseffecten te mitigeren kan worden gekozen voor een gefaseerde afschaffing, bijvoorbeeld gedurende een periode van 10 jaar of langer. Nadeel is dat de beoogde vereenvoudiging lang op zich laat wachten. • Wanneer de herverdelingseffecten worden beperkt via de facetten van optie 2, treden weinig herverdelingseffecten op. In dat geval is er geen grote noodzaak om geleidelijk naar de nieuwe situatie toe te groeien.
Fondsvermogen	• Het Rijk neemt alle toekomstige uitgaven en verplichtingen van de fondsen over. Het ligt technisch voor de hand om het vermogen in de fondsen over te hevelen naar het Rijk. • Het laten voortbestaan van de fondsen en bijbehorende vermogens zorgt dan alleen voor meer boekhoudkundige en administratieve handelingen.

Fiche 3a - Invoeren opslag op premie die niet bijdraagt aan fondsresultaat

Kern van maatregel	• Er wordt een nieuwe (algemene) opslag gecreëerd op basis van de grondslag van de Aof-premie. Op deze manier stromen deze inkomsten niet het fondsvermogen in.
Keuzes in vormgeving	• De (algemene) opslag kan worden gebruikt voor de gehele huidige overdekking of enkel voor toekomstige (specifieke) beleidsmatige verhogingen. • Er kan enkel een (algemene) opslag worden geïntroduceerd op de Aof-premie, of ook op de AWf-premie als Ufo-premie. Dit hangt af van bovenstaande keuze. Enkel de Aof-premie wordt gebruikt voor beleidsmatige aanpassingen. Als de opslag bedoeld is om de gehele overdekking te adresseren dan past daar ook een opslag op de AWf-premie en de Ufo-premie bij. Bij de AWf moet het daarbij gaan om de voor conjunctuur geschoonde overdekking. Gekozen kan worden, met het oog op eenvoud en het verminderen van complexiteit voor de uitvoering, om alles in één opslag onder te brengen of om te werken met aparte opslagen. • Op termijn kan gekeken worden of bestaande opslagen zoals de Wko en inclusiviteitsopslag op kunnen gaan in de (algemene) opslag.
Transparantie en vereenvoudiging	• Een opslag kan de transparantie vergroten doordat duidelijk wordt gemaakt, doordat de opbrengsten direct naar de algemene middelen stromen, dat deze inkomsten gebruikt worden om andere Rijksuitgaven te financieren. Het is de vraag of een (algemene) opslag voldoende uitlegbaar is. Omdat de opslag gekoppeld is aan de huidige premies kan de verwachting blijven bestaan dat inkomsten hiervan ten goede moeten komen aan de werknemersverzekeringen, hoewel de opbrengst hiervan niet het fondsvermogen instroomt.
Verdeling	• Een opslag verandert niets aan de economische vormgeving van het huidige stelsel, de grondslag blijft gelijk waardoor geen herverdelingseffecten optreden.
Sociale zekerheid	Geen gevolgen.
Arbeidsmarkt effecten	Geen gevolgen.
Rijksbegroting	• De middelen van de opslag stromen direct naar de algemene middelen van het Rijk. Deze opslag krijgt de functie die de Aof-premie (als geheel) nu heeft om mee- en tegenvallers onder het inkomstenkader op te vangen. Voordeel is hierbij dat de opbrengst hiervan niet meer in het fondsvermogen loopt en het daardoor zichtbaarder en transparanter is. • Deze variant kent gevolgen voor de uitvoering (zie *uitvoering*) die mogelijk gevolgen hebben voor uitvoeringskosten aan de uitgavenkant van de begroting. Deze dienen van dekking te worden voorzien.
Budgettair effect	• Een opslag verandert niets aan de economische vormgeving van het huidige stelsel, de grondslag blijft gelijk.
Juridisch	• Het invoeren van een opslag waarvan de opbrengst in de algemene middelen vloeit, vergt een wetswijziging. • Nader onderzocht moet worden welke juridische vormgeving het best bij deze opslag past.
Internationaal	• Burgers kunnen maar in één lidstaat premie betalen, terwijl belastingen in meerdere landen verschuldigd kunnen zijn. Aanpassingen aan de financieringsmix kan voor individuele situaties financieel verschillend uitpakken afhankelijk van welk financieringsmix de betrokken landen hanteren. • Voor internationale situaties is het van belang of de opslag wordt gezien als een premie of als een belasting, nu het een premiedeel betreft dat niet is geoormerkt ter financiering van sociale zekerheid, maar voor de algemene middelen. In het geval de opslag kwalificeert als een premie, net zoals in de huidige situatie, dan volgt de opslag de andere premieheffing en betalen werkgevers de premie over het loon

	van alle werknemers die verzekerd zijn ongeacht of zij belastingplichtig zijn in Nederland. Kwalificeert de opslag niet als een premie dan hoeven werkgever de premie niet te betalen over het loon van werknemers die verzekerd maar niet belastingplichtig zijn in Nederland.
Uitvoering	• Een opslag lijkt op korte termijn uitvoerbaar. De Belastingdienst voert de opslag Wko uit en de uitvoering voor deze opslag zou op dezelfde wijze plaatsvinden. De opslag sluit dus aan op de bestaande infrastructuur. Hiervoor moeten twee nieuwe rubrieken worden geïntroduceerd, zodat de nieuwe opslag een aparte verantwoording kent.
Fasering	N.v.t.
Fondsvermogen	• De opslag kan de eerste jaren hoger worden vastgelegd en de premie lager worden vastgesteld zodat het fondsvermogen in een aantal jaren wordt afgebouwd. • De opbrengsten van de opslag komen ten gunste van de algemene middelen. Hierdoor zullen de jaarlijkse fondsoverschotten kleiner worden.

Fiche 3b - Afspreken om premies niet in te zetten voor inkomstenkader of beleid

Kern van maatregel	• Het kabinet spreekt af of legt vast in de begrotingsregels de werkgeverspremies niet langer als beleidsmatige of compenserende knop te gebruiken binnen lastenbesluitvorming. • Op deze manier zullen er geen beleidsmatige verhogingen meer plaatsvinden, zoals een verhoging t.a.v. de vrijheidsbijdrage voor bedrijven of compenserende lastenverzwaring voor meevallers in de zorgpremie. • Deze afspraak kan niet los staan van een keuze voor het alternatieve instrument dat de premies in die rol vervangt, bijvoorbeeld de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting.
Keuzes in vormgeving	• Het is mogelijk bovenstaande afspraak vast te leggen in de begrotingsregels van een volgend kabinet of in een separate wet. Bij het vastleggen in de separate wet wordt de politieke ruimte om hiervan af te wijken indien nodig kleiner. Dit verkleint de flexibiliteit.
Transparantie en vereenvoudiging	• De afspraak om de premies niet langer als beleidsmatige knop te gebruiken vergroot de transparantie en uitlegbaarheid. De premies worden niet meer gebruikt als instrument binnen inkomstenkader en blijven daardoor meer in verhouding tot de uitgaven aan de regelingen.
Verdeling	• Het alternatieve instrument (bijvoorbeeld de IB of de vpb) zal telkens moeten worden ingezet wanneer nu de Aof-premie als compenserend instrument zou zijn gebruikt om het inkomstenkader te sluiten. Dit is geen eenmalige keuze, maar een terugkerende opgave. Doordat het lastig is om een instrument te vinden met dezelfde grondslagen als de huidige premiegrondslagen, wordt het een uitdaging om binnen het inkomstenkader beleidsmatige ontwikkelingen of verandering in de zorgpremies zo te compenseren dat de lastendruk stabiel blijft. Hierdoor zullen er herverdelingseffecten ontstaan, die afhangen van het gekozen instrument.
Sociale zekerheid	Geen effect
Arbeidsmarkt effecten	Geen effect
Rijksbegroting	• Een knop om de beleidsmatige lastenontwikkeling bij te sturen wordt niet meer ingezet. Dit beperkt de flexibiliteit bij besluitvorming, en vraagt dat structureel wordt teruggevallen op het vooraf aangewezen alternatieve instrument, telkens wanneer het inkomstenkader gesloten moet worden.
Budgettair effect	• Deze maatregel heeft geen directe budgettaire opgave, omdat er geen premies of belastingen wijzigen op het moment van invoering. Wel legt de maatregel vast dat toekomstige mee- en tegenvallers voortaan via het aangewezen alternatieve instrument worden opgevangen, in plaats van via de Aof-premie zoals nu gebeurt.
Juridisch	• Een afspraak vergt geen wetswijziging.
Internationaal	Geen effect
Uitvoering	Geen effect
Fasering	Geen effect
Fondsvermogen	• Deze afspraak zal ertoe leiden dat de uitgaven en inkomsten van de verschillende fondsen meer op elkaar aansluiten dan de huidige situatie. Hierdoor zullen de jaarlijkse fondsoverschotten niet groter worden.

Fiche 3c - Verlaging premietarieven om overdekking te verminderen

Kern van maatregel	• Om de huidige overdekking af te bouwen worden de premies structureel verlaagd. Dit gebeurt eenmalig, er is geen sprake van koppeling aan toekomstige uitgavenontwikkelingen (zoals in variant 1a en 1b).
Keuzes in vormgeving	• De eenmalige premieverlaging kan dermate groot zijn dat het gehele gedeelte dat hoger dan lastendekkend is (ca. € 10 miljard per jaar) wordt afgebouwd, maar dit bedrag kan natuurlijk ook kleiner zijn (en zo gezien worden als een eerste stap om de overdekking af te bouwen). • Ook kan de verlaging stapsgewijs plaatsvinden.
Transparantie en vereenvoudiging	• Premies en uitgaven komen weer dichter bij elkaar te liggen wat de uitlegbaarheid vergroot. • Doordat de premies echter eenmalig worden aangepast m.b.t. huidige overdekking zal na deze eenmalige verlaging de overdekking weer kunnen groeien, waardoor het effect op langere termijn in termen van transparantie en vereenvoudiging beperkt is.
Verdeling	• Een eenmalige verlaging van de premies die structureel doorwerkt, wordt in dit voorstel gedekt door bestaande belastingen te verhogen. Dit leidt tot verdelingseffecten, die afhankelijk zijn van de hoogte van de verlaging en de exacte invulling van de dekking. • Bij een schuif naar de inkomstenbelasting vindt in eerste instantie een lastenverzwaring voor burgers en een lastenverlichting voor bedrijven plaats. Naar verwachting stijgen vervolgens de lonen, wat de balans tussen werknemers en werkgevers herstelt, al is onduidelijk hoelang dit aanpassingsproces duurt. • Voor werknemers pakt deze schuif op termijn waarschijnlijk per saldo gunstig uit, omdat de inkomstenbelasting door alle belastingplichtigen wordt opgebracht terwijl premies alleen door werknemers worden betaald. Andere groepen zoals zelfstandigen, een deel van de uitkeringsgerechtigden[58] en AOW-gerechtigden ondervinden juist een negatief effect. Voor bedrijven is bij dekking via de vpb vooral de verhouding tussen winst en huidige premieafdracht relevant. • Ter illustratie: bij een verlaging van 1,5 miljard euro, gedekt met 1,1 miljard via de IB en 400 miljoen via de vpb, treden herverdelingseffecten op van werknemers naar alle ingezetenen die inkomstenbelasting betalen, en van werkgevers die nu premie betalen naar alle ondernemingen die vpb afdragen. • Omdat het hier gaat om een verlaging van de overdekking, het deel van de premie boven het lastendekkende niveau, is goed te rechtvaardigen dat een bredere groep hieraan meebetaalt.
Sociale zekerheid	Geen effect
Arbeidsmarkt effecten	• De eenmalige verlaging van de overdekking wordt in dit voorstel gedekt via de inkomstenbelasting en de vpb, in plaats van via de premie op de loonsom. Omdat deze belastingen op een bredere groep drukken, waaronder ook zelfstandigen, uitkeringsgerechtigden en AOW-gerechtigden, kan hetzelfde bedrag met een lager tarief worden opgehaald dan wanneer alleen werkgevers dit via de premie zouden opbrengen. • Doordat ook zelfstandigen gaan meebetalen aan dit deel, beweegt het globale evenwicht tussen werkvormen (werknemer en zelfstandige) naar elkaar toe, al blijft dit beperkt: het gaat om een eenmalige, beperkte verlaging, dus het evenwicht dat in de huidige situatie is verstoord doordat deze groepen niet meebetalen aan het premiedeel dat tot overdekking leidt en zodoende economisch gezien niet uitsluitend een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen., wordt niet volledig hersteld.

[58] Over uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden ook premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen, over andere uitkeringen (volksverzekeringen, bijstand) niet.

<table>
<tr><td></td><td>

De dekking via de inkomstenbelasting en de vpb verlaagt per saldo de wig op arbeid voor werkgevers: de premie op de loonsom daalt, terwijl de dekking loopt via een brede heffing op alle inkomens (IB) en een heffing die niet op arbeid maar op winst drukt (vpb). De vpb-dekking verschuift een deel van de last naar winsten, wat relevant is voor het investerings- en vestigingsklimaat.
Omdat de premies, de fondsen, de huidige premiedifferentiaties en hybride markt in deze variant verder ongewijzigd blijven, blijven de bestaande economische prikkels voor werkgevers intact (bijvoorbeeld gericht op preventie, re-integratie of contractvorm).

</td></tr>
<tr><td>Rijksbegroting</td><td>Geen effect</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>

Indicatief is als sleutel een verlaging van de Aof-premie met ongeveer 1,5 miljard euro uitgewerkt. De dekking voor andere premies zou vergelijkbaar werken.
De totale overdekking van de premies in 2030 is 10,2 miljard euro.

Tabel 1: Premie-inkomsten en uitgaven in 2030 incl. coalitieakkoord en augustusbesluitvorming (o.b.v. CEP 2026, bewerking SZW)
<table>
<tr><th></th><th>Premie-inkomsten</th><th>Uitgaven*</th><th>Saldo</th><th>Saldo (incl. rente)</th></tr>
<tr><td>Aof</td><td>30,7</td><td>24,9</td><td>5,9</td><td>7,6</td></tr>
<tr><td>Whk</td><td>4,5</td><td>4,5</td><td>0,0</td><td>0,0</td></tr>
<tr><td>AWf</td><td>12,3</td><td>8,7</td><td>3,6</td><td>4,4</td></tr>
<tr><td>Ufo</td><td>0,7</td><td>0,0</td><td>0,7</td><td>0,8</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>48,2</td><td>38,2</td><td>10,2</td><td>12,7</td></tr>
</table>
* Voor het werkloosheidsfonds geëxtrapoleerd o.b.v. de gemiddelde werkloosheid over de periode 2000-2025 (5,6%).

Dekkingsopties

Om aan te sluiten bij de begrotingsregels (scheiding inkomsten- en uitgavenkader) wordt gekozen voor dekking via belastingen.
Aangezien dit een beperkte, eenmalige verlaging betreft ligt het voor de hand om dit met bestaande belastingen te dekken.
Welke belasting het beste aansluit, hangt af van het gekozen uitgangspunt. Bij aansluiting op de juridische lastenplicht ligt dekking via de vpb voor de hand, omdat de premies nu ook door bedrijven worden afgedragen. Bij aansluiting op de belaste economische activiteit ligt dekking via de inkomstenbelasting voor de hand, omdat de premies economisch op arbeid drukken. Indicatief is daarom een tussenvariant uitgewerkt met 75% dekking via Box 1 en 25% via de vpb.
Binnen de inkomstenbelasting kan worden gekozen om herverdelingseffecten enigszins te beperken door alleen de eerste twee schijven te verhogen. Dit ligt minder voor de hand, omdat voor dit deel van de premie geen relatie bestaat met uitkeringshoogte.

Tabel 2: Eenmalige premieverlaging met dekking via bestaande belastingen (75% Box 1 en 25% vpb)
<table>
<tr><th></th><th>Mutatie*</th><th>Budgettair effect (mld.)</th></tr>
<tr><td>Aof-premie</td><td>-0,37 %-punt</td><td>-1,5</td></tr>
<tr><td>Box 1 alle schijven**</td><td>0,19 %-punt</td><td>1,1</td></tr>
<tr><td>vpb beide schijven**</td><td>0,20 %-punt*</td><td>0,4</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td></td><td>0,0</td></tr>
</table>
* in tegenstelling tot premies en Box 1 belastingtarieven worden de vpb-tarieven vastgesteld op een veelvoud van 0,1 procentpunt. De verhouding tussen Box 1 en vpb is daarom in dit geval 76% en 24%.
**Indicatieve mutaties.
</td></tr>
<tr><td>Juridisch</td><td>

De premiepercentages worden middels ministeriële regeling vastgesteld. De belastingtarieven lopen mee in het Belastingplan, aanpassing hiervan vergt een wetswijziging.

</td></tr>
<tr><td>Internationaal</td><td>Geen effect</td></tr>
<tr><td>Uitvoering</td><td>Geen effect</td></tr>
</table>

Fasering	• Afhankelijk van de vormgeving. Bij een relatief klein bedrag ligt het niet voor de hand om een transitiepad af te spreken. Bij een relatief grote eenmalige structurele daling kan deze stapsgewijs worden ingevoerd om de inkomenseffecten op jaarbasis te beperken en uit te spreiden over de tijd.
Fondsvermogen	• Doordat de premie eenmalig structureel wordt verlaagd wordt het jaarlijkse verschil tussen inkomsten en uitgaven kleiner. Dit leidt tot een lagere toename in de jaarlijkse fondsoverschotten.