



Administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven

W.M.M. VAN DER BEEK*

Inleiding

Het bedrijfsleven krijgt door de overheid taken opgelegd en handelwijzen voorgeschreven voor het voeren van de administratie, die niet primair zijn gericht op en direct voortvloeien uit het drijven van een onderneming. Deze administratieve verplichtingen zijn al jaren onderwerp van discussie tussen overheid en bedrijfsleven. De regering heeft in het kader van haar de-reguleringsbeleid en haar streven naar lastenverlichting voor het bedrijfsleven in april 1984 de „Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven” ingesteld. Deze commissie kreeg als opdracht mee het inventariseren van administratieve verplichtingen en het zoeken naar mogelijkheden om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Bovendien kreeg zij de opdracht criteria op te stellen waaraan administratieve verplichtingen kunnen worden getoetst en diende zij concrete voorstellen te doen. Op 1 juli jl. heeft de voorzitter van de commissie, prof. dr. F.H.M. Grapperhaus, het rapport *Heerendiensten* aan de staatssecretaris van Economische Zaken aangeboden 1).

In het onderstaande zal aan de hand van dit rapport een aantal aspecten van de administratieve verplichtingen worden besproken, waarbij de fiscaal-economische aspecten de boventoon zullen voeren. Na een korte uiteenzetting over de rechtsgrond en het karakter van administratieve verplichtingen zal ik de bestaande verplichtingen bespreken, waarbij al snel zal blijken dat de meeste verplichtingen op fiscaal terrein liggen. Vervolgens worden de wegen waarlangs verlichting kan worden gezocht in kaart gebracht en wordt de plaats van administratieve verplichtingen in het fiscale toekomstbeeld geschetst. Tot slot wordt een aantal conclusies ten aanzien van het rapport van de commissie-Grapperhaus en ten aanzien van administratieve verplichtingen in het algemeen getrokken.

Enkele van de gehanteerde begrippen vereisen enige afbakening. Zo is de beschouwing beperkt tot die verplichtingen die door of vanwege de overheid ten behoeve van die overheid zijn opgelegd en die niet specifiek op bepaalde bedrijfstakken betrekking hebben. Voorts maakt de commissie een onderscheid tussen enerzijds „afgeleide” verplichtingen, die onderdeel uitmaken van een groter geheel (zoals bij

voorbeeld de boekhouding die nodig is om de aangifte voor de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting op te stellen) en anderzijds „zelfstandige” verplichtingen, die op zichzelf staan (zoals bij voorbeeld de inhouding van loonbelasting). Dit onderscheid is van belang bij het zoeken naar mogelijkheden om de verplichtingen te verlichten.

Rechtsgrond en karakter van administratieve verplichtingen

Op de gebieden waar de meeste administratieve verplichtingen voorkomen, de sociale zekerheid en de belastingen, zijn de rechtsgrond en het karakter van die verplichtingen nooit een „hot issue” geweest.

Bij de invoering van de loonbelasting in 1940 2), waarbij de werkgever voor het eerst aanzienlijke administratieve verplichtingen kreeg opgelegd, werd simpelweg vastgesteld dat de fiscale overheid de bevoegdheid heeft om de werkgever administratieve taken op te dragen om zo voor de fiscus de heffing en invordering van (loon)belasting te vergemakkelijken en zeker te stellen 3). Ook bij de invoering van de sociale-verzekeringswetten, waar de werkgever eveneens als inhoudingsplichtige werd aangewezen, en de Wet op de loonbelasting 1964 werd de rechtsgrond van de opgelegde administratieve verplichtingen niet ter discussie gesteld. Pas de laatste jaren zijn aan dit onderwerp enige beschouwingen gewijd 4), ongetwijfeld mede doordat de last van die verplichtingen als steeds zwaarder wordt ervaren. Dat de overheid het recht heeft dergelijke verplichtingen op te leggen staat nog steeds buiten kijf.

De commissie-Grapperhaus kwalificeert zelfstandige administratieve verplichtingen als „belastingen in natura” in die zin dat het gedwongen bijdragen (in de vorm van dienstverlening) aan de overheid zijn, waar geen directe vergoeding voor wordt ontvangen. Zij wijst hierbij op de consequentie dat de aldus opgelegde verplichtingen krachtens de Grondwet dienen te „steunen op de wet respectievelijk op een wettelijk toegestane delegatie” 5). Wat juridisch onder het begrip belasting wordt verstaan kan echter zeer wel verschillen van datgene wat aan een wetenschappelijke definitie voldoet, zeker als dit een economisch getinte definitie is. Een belasting is pas een belasting in juridische zin als de

ze door de wetgever zo wordt genoemd. In Nederland kennen wij verscheidene heffingen die door de wetgever niet als een belasting worden aangeduid, hoewel ze aan een wetenschappelijke definitie van belasting voldoen. Op dergelijke heffingen is deze grondwettelijke eis dan ook niet van toepassing.

Geconstateerd hebbende dat bepaalde verplichtingen kunnen worden gekenschetst als belastingen in natura, classificeert de commissie de CBS-verplichtingen en de verplichtingen voortvloeiende uit de sociale werknemersverzekeringen als zogenaamde bestemmingsbelastingen. Een bestemmingsbelasting is een belasting waarbij er een band bestaat tussen de opgelegde last en bepaalde overheidsuitgaven op basis van het belang dat de belastingplichtige heeft bij die bepaalde uitgaven. In deze gevallen is dat het belang dat het bedrijfsleven heeft bij het bestaan van CBS-publikaties, respectievelijk sociale zekerheid voor de werknemers.

Het karakteriseren van bepaalde verplichtingen als „belasting in natura” is echter enigszins geforceerd, en dat wreekt zich hier dan ook. Op zoek naar een rechtvaardiging voor de verplichtingen in verband met de inhouding en afdracht van loonbelasting en premies volksverzekeringen moet de commissie constateren dat zij niet kan aangeven op welke rechtsgrond door de overheid niet zou hoeven te worden betaald voor deze administratieve lasten die aan de werkgever worden opgelegd. Indien men doordeneert in de gedachtegang van de commissie-Grapperhaus zou men deze verplichtingen kunnen classificeren als een bijzondere productieheffing. In het onderdeel „Het begrip belasting” van zijn standaardwerk noemt Hofstra een historisch voorbeeld van een bijzondere productiebelasting 6). Een dergelijke belasting wordt geheven naar het beslag dat op een bepaalde productiefactor wordt gelegd, in dit geval op de productiefactor arbeid. De rechtsgrond van al de

* Student-assistent bij het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) *Heerendiensten*, Rapport van de commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, onder voorzitterschap van prof. dr. F.H.M. Grapperhaus, uitgebracht op 28 juni 1985.

2) Besluit op de loonbelasting van 5 december 1940, waarbij de werkgever de verschuldigde loonbelasting op het loon moest inhouden en aan de fiscus afdragen.

3) Zie M.A. Snijder, *De invloed van de fiscus op het midden- en kleinbedrijf*, 1981, blz. 118 e.v.

4) J.C.K.W. Bartel, *De fiscale aansprakelijkheid van de werkgever, Belastingconsulentendag 1979*, blz. 15 e.v. Bartel trekt een parallel tussen inhoudingsplicht en de civielrechtelijke figuur van lastgeving; M.A. Snijder, op. cit., blz. 123 t/m 125; L.G.M. Stevens, *Voorheffingen op het loon ter discussie, Maandblad voor Belastingbeschouwingen*, april 1984, blz. 99 e.v.

5) *Heerendiensten*, deel I, blz. 9. Art. 104 van de Grondwet luidt: „Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld”.

6) H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, 5e druk, 1980, blz. 36. Zie ook blz. 128 e.v.

ze „belastingen in natura” is ver gezocht, en de laatste wel het verst; of zo'n belasting ook rechtvaardig uitpakt is echter een andere zaak. Afgeleide verplichtingen kunnen niet zonder meer als belasting in natura worden omschreven; zij voegen zich qua karakter naar het complex van verplichtingen waar ze deel van uitmaken 7).

Vormen de verplichtingen voor het bedrijfsleven een last die te karakteriseren is als „belastingen in natura”, zoals de commissie doet, vanuit de overheid bezien hebben ze een dergelijk karakter natuurlijk niet; ze brengen geen opbrengsten met zich mee. Wel kan het laten uitvoeren van bepaalde administratieve taken door het bedrijfsleven voor de overheid een besparing betekenen. Dit is het geval bij die taken die zowel door de overheid als door het bedrijfsleven kunnen worden vervuld, zoals bij voorbeeld het innen van loonbelasting en volksverzekeringspremies. Het bedrijfsleven fungeert als een „hulpontvanger” van belastingen die de geïnde bedragen vervolgens afdraagt. De overheid heeft nog slechts met een kleiner aantal inhoudingsplichtigen te maken, dat er zorg voor draagt dat zij reeds bij de bron haar aandeel krijgt toegemeten.

Een vergelijking met belastinguitgaven dringt zich op. Belastinguitgaven in de zin van „gederfde belastingopbrengsten als gevolg van speciale voorzieningen in de belastingwetgeving die zijn getroffen met het oog op het bereiken van specifieke doeleinden” vinden dan hun tegenhanger in wat ik „heffingsbesparingen” zou willen noemen, te omschrijven als bespaarde overheidsuitgaven als gevolg van speciale regelingen in de belastingwetgeving met speciale doeleinden. In dit geval hebben deze betrekking op het vergemakkelijken van de heffingstaak van de belastingdienst (en andere uitvoeringsorganen) en het zekerstellen van de invordering 8).

Op grond van haar kwalificatie van bepaalde administratieve verplichtingen als belasting in natura bepleit de commissie een vermelding in de Miljoenennota en in de overzichten van belastingontvangsten. De lijn wordt met deze aanbeveling weliswaar consequent doorgetrokken, maar in werkelijkheid kan van een dergelijke vermelding nooit sprake zijn, aangezien kosten die in het bedrijfsleven worden gemaakt nooit een post op de begroting van de overheid kunnen vormen. Besparingen op overheidsuitgaven kunnen dat wel, en aansluitend bij de discussie over het opnemen van belastinguitgaven in de begroting zou ik daarom een soortgelijke verantwoording voor „heffingsbesparingen” willen bepleiten. Opgemerkt hierbij zij dat de groep verplichtingen die als belasting in natura wordt aangemerkt dezelfde zal zijn als die van de heffingsbesparingen; belastingen zijn bijdragen aan de overheid, en het uitvoeren van administratieve verplichtingen waar de overheid geen direct belang bij heeft kunnen bij die overheid niet tot besparingen leiden. De bedragen die voor „belastingen in natura” in aanmerking worden genomen, zullen evenwel verschillen van de uitgaven die de overheid zich bespaart. Het hier omschreven onderscheid tussen enerzijds administratieve lasten voor het bedrijfsleven en anderzijds

heffingsbesparingen voor de overheid sluit nauw aan bij de gedachtenvorming rond de verlichting van administratieve verplichtingen, met name daar waar de commissie redenen aanvoert om bepaalde verplichtingen terug te leiden naar de overheid.

Inventarisatie en economische betekenis

Bij het inventariseren van administratieve verplichtingen onderscheidt de commissie een drietal terreinen waarop deze zich voordoen:

1. loonbelasting en sociale verzekeringen;
2. overige belastingen;
3. CBS-verplichtingen.

Het grootste deel van de administratieve verplichtingen heeft betrekking op het eerstgenoemde terrein. De commissie geeft een opsomming van 65 bepalingen uit wet- en regelgeving waarin in totaal ongeveer 30 onderwerpen op dit gebied voor de werkgever worden geregeld. De verplichtingen waar de werkgever mee wordt geconfronteerd zijn in essentie de volgende: het uitreiken van een loonbelastingverklaring, het voeren van een loonboekhouding, het inhouden en afdragen van loonbelasting en premies en het opstellen van jaarloonstaten. Te zamen met het grote aantal delegatiebepalingen en de frequente wijzigingen leveren de verplichtingen een gecompliceerd en ongestructureerd geheel op, dat, zoals hierna zal worden beschreven, een zware last op de schouders van de werkgevers vormt.

In de loonadministratie van de werkgever ontmoeten twee „culturen” elkaar, de loonbelasting en de sociale verzekeringen, elk met hun eigen administratieve verplichtingen, specifieke regelingen, uitvoeringsorganen en met een verschillende achtergrond. Het fundamentele verschil tussen de sociale verzekeringen en de loonbelasting is dat de eerste heffing is gebaseerd op de verzekeringsgedachte waarbij, als gevolg van het gehanteerde omslagstelsel, er een relatie bestaat tussen het beroep dat op de betreffende voorzieningen wordt gedaan en de hoogte van de premieheffing, terwijl de loonbelasting, als voorheffing voor de inkomstenbelasting, een heffing naar draagkracht is. Sinds het hanteren van de sociale verzekeringen als instrument van inkomenspolitiek een hoge vlucht heeft genomen, waardoor het verzekeringskarakter enigszins naar de achtergrond is gedrongen, heeft dit fundamentele verschil echter steeds meer aan praktische waarde ingeboet 9). Ook tussen de premieheffing volksverzekeringen en sociale werknemersverzekeringen bestaan grote verschillen. De premieheffing volksverzekeringen is aan de belastingdienst opgedragen, en deze premieheffing vertoont ook meer overeenkomsten met de loonbelasting. De uitvoering van de premieheffing werknemersverzekeringen is in handen van bedrijfsverenigingen, en de verzekeringsgedachte is bij deze heffingen ook nadrukkelijker aanwezig.

Bij de stapsgewijze opbouw van het stelsel van sociale zekerheid werden ook de administratieve verplichtingen stapsgewijs opgelegd. Dit leidde tot een grote variëteit

aan begrippen en heffingsvoorschriften, die een aanzienlijke last op de schouders van de werkgever legden. Bij de Coördinatiewet sociale verzekeringen van 24 december 1953 zijn weliswaar een aantal, maar bij lange na nog niet alle verschillen uit de weg geruimd. Deze verschillen geven aanleiding tot problemen in de loonadministratie, en dan met name bij de verplichtingen die zijn opgelegd in verband met de inhouding en afdracht van loonbelasting en premies. In het oog springende verschillen doen zich nog altijd voor bij het loon dat in de heffing betrokken wordt, de berekening van de heffingsmaatstaf en, in mindere mate, bij de heffingsubjecten en de verhaalsmogelijkheden 10).

Naast de verplichtingen die de ondernemer in zijn hoedanigheid van werkgever krijgt opgelegd, vloeien uit de verschillende belastingwetten nog andere administratieve verplichtingen voort. Deze verplichtingen kunnen voor de belastingplichtige noodzakelijk zijn om de verschuldigde belasting te bepalen of voor de fiscus om controle uit te oefenen. Voor de omzetbelasting geldt in de meeste gevallen een factureringsverplichting. Bovendien moet de ondernemer de verschuldigde belasting berekenen, een aangifte opstellen en de belasting voldoen. Door de algemene wet rijksbelastingen worden, mede ten behoeve van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, eisen gesteld aan de boekhouding die het mogelijk maken voor de fiscus om de aangiften te controleren. Tegenover het CBS geldt ten slotte de verplichting medewerking te verlenen aan enquêtes.

Om te ontdekken hoe de ondernemers deze verplichtingen „beleven” en waar de knelpunten in de regelgeving liggen, heeft de commissie een enquête ingesteld onder een aantal ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en enkele grotere bedrijven. Tevens kan voor een inzicht in deze problematiek geput worden uit een onderzoek uit 1981 van M.A. Snijder, die overigens ook aan het onderzoek van de commissie heeft meegewerkt 11).

De nadruk die in dit verband wordt ge-

7) L.G.M. Stevens, op. cit., blz. 101.

8) De definitie van overheidsuitgaven is ontleend aan L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, 5e herziene druk, 1983, blz. 9. Als tegenovergestelde van „tax expenditures” worden wel „tax penalties” genoemd, die een verhogend effect hebben op belastingopbrengsten, en dus een andere tegenhanger zijn dan de hiergenoemde besparingen, die betrekking hebben op de uitgavenkant.

9) Het rapport noemt als voorbeeld de structurele verhoging van het maximum premieinkomen van de AOW per 1 januari 1982. Op dit moment wacht de regering op adviezen van de SER en SVR over de wijzigingen die zij per 1 maart 1986 wil invoeren en die onder meer een verbreking van de relatie tussen sociale-verzekeringspremies en -uitkeringen behelzen.

10) De commissie hanteert in dit verband de termen heffingsgrondslag en -maatstaf voor het bedrag waarover geheven wordt respectievelijk de berekening van de heffing; in dit artikel is de terminologie gehanteerd van Hofstra, op. cit., blz. 289 e.v.

11) M.A. Snijder, op. cit., blz. 123 e.v.

legd op het midden- en kleinbedrijf komt voort uit het vermoeden dat de lasten van de administratieve verplichtingen daar relatief het zwaarst drukken. Dit vermoeden werd ook bij het instellen van de commissie reeds geuit. Uit de beide onderzoeken vallen de volgende conclusies te destilleren (12):

- de loonadministratie is in feite één groot knelpunt: het zich steeds wijzigende complex van regelgeving heeft ertoe geleid dat het voeren van een loonadministratie nauwelijks meer wordt beschouwd als een taak die onder de normale bedrijfsuitoefening valt; de administratie wordt uitbesteed, of, bij grotere bedrijven, uitgevoerd door een aparte, verregaand geautomatiseerde afdeling;
- moeilijkheden doen zich in het midden- en kleinbedrijf voor bij het berekenen van de omzetbelasting als er verschillende tarieven van toepassing zijn;
- de termijnen voor het indienen van kwartaalaangiften worden te kort geacht;
- controles door de uitvoeringsorganen nemen te veel tijd in beslag en vinden te lang na afloop van het tijdvak plaats.

Hoe zwaar de lasten drukken op het midden- en kleinbedrijf is door Snijder onderzocht. De gemiddelde totale kosten per

Tabel 1. Gemiddelde totale kosten per personeelslid van de loonadministratie (per jaar) en van de controle loonbelasting/sociale verzekeringen (1979) a)

Aantal personeelsleden	Loonadministratie per jaar per personeelslid	Controle per personeelslid b)
1 of 2	869	106
3 of 4	609	52
5 of 6	413	13
7 t/m 10	286	29
11 t/m 15	296	16
16 t/m 20	231	17
21 t/m 50	184	15
51 t/m 100	193	9

- a) De bedragen zijn voor belastingen en premieheffing.
b) De bedragen zijn waarschijnlijk iets te hoog door de actie „Schuimkraag“ die de fiscus in 1979 uitvoerde.

Tabel 2. Gemiddelde totale kosten naar omzetgroepen van de administratieve verplichtingen voor de omzetbelasting (per jaar), van de controle omzetbelasting en van de controle inkomstenbelasting/vennootschapsbelasting (1979) a)

Omzet in mln. guldens	Administratiekosten omzetbelasting per jaar	Controle omzetbelasting b)	Controle IB/Vpb b)
tot 0,25	1.363	248	422
0,25-0,5	2.202	242	272
0,5-1,0	3.259	213	221
1,0-2,0	3.521	290	311
2,0-4,0	5.590	542	606
meer dan 4,0	12.559	593	307

- a) De bedragen zijn voor belastingen en premieheffing.
b) De bedragen zijn waarschijnlijk iets te hoog door de actie „Schuimkraag“ die de fiscus in 1979 uitvoerde.

Tabel 3. Lasten van administratieve verplichtingen voor vier verschillende ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (1979)

	Kleine ondernemer	Modale ondernemer	Grotere ondernemer	Kleine BV
<i>Profielschets</i>				
- jaarwinst	10 à 20.000	40 à 60.000	80 à 100.000	11
- personeel	3 (part-time)	5 (part-time)	8 (deels part-time)	
- omzet	490.000	650.000	1.100.000	1.500.000
<i>Adm. lasten</i>				
- vóór belastingen	4.521	5.926	6.742	7.899
- ná belastingen	1.940	2.046	2.441	3.792
- ná belastingen als % van de winst	13 %	4 %	3 %	—
- idem als % van de omzet	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%
<i>Verschuldigde belasting en premieheffing</i>				
- nominaal	584	12.244	25.480	
- als % van de winst*	4 %	25 %	28 %	

Bron: M.A. Snijder, *De invloed van de fiscus op het midden- en kleinbedrijf*, 1981. De percentages zijn door mij bijgevoegd.

jaar (in 1979) van de verschillende administratieve verplichtingen en controles zijn weergegeven in tabel 1 en 2. Van een viertal (fictieve) ondernemingen heeft Snijder bovendien een profiel geschetst en de lasten berekend; met enige toevoegingen staan de resultaten hiervan in tabel 3 vermeld (13).

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut
van de
Erasmus Universiteit Rotterdam**

Uit de tabellen blijkt duidelijk dat de lasten relatief hoger zijn voor de kleine ondernemer. Uitgaande van de kwalificatie „belastingen in natura“ voor de administratieve verplichtingen ontstaat het beeld van een merkwaardige „tariefstructuur“; de zwaarste lasten worden op de zwakste schouders gelegd.

Op macro-niveau is de kwantitatieve betekenis van de administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven moeilijker te bepalen. Voor wat de bestaande verplichtingen betreft heeft de commissie zich dan ook niet gewaagd aan macro-economische becijferingen; wel geeft zij aan welke effecten te verwachten zijn van de door haar geformuleerde voorstellen ter verlichting van administratieve verplichtingen. Uit het schaarse materiaal dat beschikbaar is over de lasten van de bestaande verplichtingen is slechts een zeer globale indruk van de effecten te verkrijgen (14). Op basis van een onderzoek dat in 1984 in opdracht van het VNO is verricht, schat deze ondernemersorganisatie de totale lasten voor het bedrijfsleven op ten minste f. 3 mrd. per jaar (15).

Verlichting: criteria en aanbevelingen

Verlichting van administratieve verplichtingen kan naar het oordeel van de commissie langs twee wegen geschieden: vereenvoudiging van regelgeving of terugleiden van administratieve verplichtingen naar de overheid. Door eisen te stellen aan de inhoud en de omvang van verplichtin-

gen kan vereenvoudiging worden bereikt, maar alvorens verplichtingen te kunnen terugleiden naar de overheid dient ook het ontbreken van de noodzaak van die verplichtingen te worden aangetoond. De noodzaak van de z.g. afgeleide verplichtingen ter discussie te stellen voert echter te ver; deze hangt immers samen met de noodzakelijkheid van het geheel waarvan de verplichtingen deel uitmaken.

Van zelfstandige verplichtingen kan de noodzaak wel zonder al te veel problemen worden getoetst. De commissie heeft hiervoor het criterium van de „evidente efficiency“ ontwikkeld, dat inhoudt dat „administratieve verplichtingen alleen dan aan het bedrijfsleven mogen worden opgelegd, indien buiten twijfel is dat het efficiënter is dat het bedrijfsleven wordt ingeschakeld dan dat de overheid het zelf doet“. De voordelen moeten met een redelijke zekerheid te kwantificeren zijn; verplichtingen mogen pas dan worden opgelegd „wanneer in redelijkheid niet verwacht kan worden, dat de overheid de daarmee verbonden werkzaamheden zelf uitvoert“ (16). „Macro-economisch dient het derhalve duidelijk efficiënter te zijn dat het bedrijfsleven wordt ingeschakeld“ (17).

12) De betrouwbaarheid van deze conclusies hangt natuurlijk mede af van de representativiteit van de onderzochte groepen; in beide onderzoeken zijn de ondernemers die weinig met problemen te kampen hebben waarschijnlijk enigszins ondervertegenwoordigd, aangezien de onderzoeken zich voornamelijk richtten op ondernemers waarvan verwacht kon worden dat zij problemen zouden ondervinden.

13) Bij de presentatie van zijn cijfers maakt Snijder enige voorbehouden, die hier met nadruk herhaald dienen te worden. De cijfers zijn gebaseerd op willekeurige profielschetsen en op een berekening van administratieve lasten waarbij een aantal vooronderstellingen is gehanteerd.

14) Zie voor een overzicht van beschikbare cijfers: M.A. Snijder, op. cit., blz. 123 e.v.

15) J.R. Vergeer, *Pilot-study naar de administratieve lasten voor ondernemingen voortvloeiend uit wettelijk verplichte administraties*, in opdracht van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen, mei 1984.

16) *Heerendiensten*, deel II, blz. 21.

17) Idem, deel I, blz. 8.

Het aldus omschreven begrip „evidente efficiency” heeft de vorm van een open deur, waar desalniettemin in het verleden vaak aan is voorbijgegaan. Daar waar het klaarblijkelijk, en dus voor een ieder duidelijk te onderscheiden is, dat het doelmatiger is dat het bedrijfsleven een bepaalde administratieve taak krijgt toebedeeld zal niemand van de overheid verlangen wegens efficiencyredenen deze taak toch op zich te nemen. Daar waar het niet doelmatiger is kunnen andere, kwalitatieve overwegingen de doorslag geven om een administratieve verplichting aan het bedrijfsleven op te leggen. Het naambordje „evidente efficiency” dat op de deurpost is geschroefd kan echter voor de één aanleiding vormen om met nadruk op deze deuropening te wijzen, of juist voor de ander om te trachten deze te versperren. Uit de wat bloederige commentaren in de pers blijkt dat dergelijke reacties zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan 18). Het VNO constateert in zijn commentaar op het rapport dat het criterium een nuttige rol kan vervullen bij het terugleiden van taken naar de overheid, en bepleit een vergoeding voor verplichtingen die in strijd met het criterium worden opgelegd. De staatssecretaris van Economische Zaken liet bij de aanvaarding van het rapport daarentegen weten voor dat laatste niets te voelen en verwierp het criterium, dat hij niet zonder meer toetsbaar acht.

De macro-economische inhoud van het begrip „evidente efficiency” verdient nog enige aandacht. Een van de economische theorieën die ons een handvat biedt de doelmatigheid van overheidsingrijpen te toetsen, is de welvaartstheorie. Dit handvat, de „social efficiency” geeft aan hoe, met behulp van een kosten-baten-analyse van bepaalde overheidsmaatregelen, een optimale allocatie kan worden bereikt. Nutsmaximering leidt hier tot – macro-economisch gezien – de beste oplossing. Het begrip „evidente efficiency” is duidelijk geënt op deze gedachtengang. „Evidente efficiency” kan echter slechts zijn gebaseerd op een marginale toetsing, terwijl „social efficiency” uitgaat van een integrale toetsing; op grond van een kosten-baten-analyse worden alle relevante factoren in de beschouwing betrokken en niet alleen de kosten voor het bedrijfsleven versus die voor de overheid. Macro-economische gezien zou een „evidente efficiënte” oplossing daardoor wel eens een heel ander effect kunnen hebben dan op het eerste gezicht waarschijnlijk wordt geacht. Kiezen voor die oplossing waarmee „een onmiskenbaar en niet voor bestrijding vatbaar efficiency-voordeel te behalen is” aan de hand van het criterium van de „evidente efficiency” zoals de commissie voorstaat lijkt dus een hachelijke bezigheid 19). Wellicht liggen hier dan ook de toetsingsproblemen die de staatssecretaris van Economische Zaken voorzit.

Nadat aan het criterium van „evidente efficiency” is voldaan, dient een verplichting te worden onderzocht op kenbaarheid en rechtszekerheid. De regeling dient helder geformuleerd en eenvoudig uit te voeren zijn, en bovendien moet de ondernemer kunnen weten of hij de regeling correct uitvoert. In de huidige regelgeving constateert de commissie op dit vlak een aantal

gebreken. De verschillende uitvoeringsorganen zijn niet verplicht informatie te verschaffen, en met name belastinginspecties nemen vaak standpunten in die onderling verschillen. Bovendien is de informatie die wordt verschaft eenzijdig, in die zin dat zij slechts het standpunt van het uitvoeringsorgaan weergeeft. Daarbij is dit standpunt niet rechterlijk toetsbaar. Vooral op het gebied van de belastingen en de sociale verzekeringen die door de werkgever moeten worden ingehouden en afgedragen doen zich hierdoor problemen voor, aangezien er geen vorm van regelmatige communicatie (contrôles, definitieve aanslagen) bestaat. Om deze problemen te verzachten doet de commissie een aantal aanbevelingen die erop neer komen dat de ondernemer het recht moet krijgen bij een uitvoeringsorgaan informatie af te dwingen en deze informatie door de rechter te laten toetsen. Toetsing van informatie die wordt verschaft voordat een belastbaar feit zich voordoet leidt tot prejudiciële rechtspraak, een fenomeen dat zich nauwelijks in Nederland voordoet maar waarover wel een discussie op gang aan het komen is. Behandeling van de argumenten zou hier te voeren, maar het is interessant te constateren dat de commissie-Grapperhaus zich schaarft bij het groeiend aantal voorstanders.

Vereenvoudiging van administratieve verplichtingen, de andere weg waarlangs verlichting kan worden gezocht, kan worden bereikt door eisen te stellen aan de omvang en inhoud van verplichtingen. Verwezen zij ook naar de hiervoor genoemde criteria van kenbaarheid en rechtszekerheid. Voor het ontstaan van het huidige omvangrijke en ingewikkelde complex van regelgeving geeft de commissie een aantal oorzaken aan. In de hedendaagse, gecompliceerde maatschappij is uitvoerige regelgeving onontkoombaar terwijl ingewikkelde regelgeving ontstaat als in de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid de nadruk te veel op het eerste wordt gelegd. „Door het verwaarlozen van de uitvoeringsproblemen ontmoet het streven naar overmatige verfijning te weinig weerstand” zegt de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik en de commissie citeert dat met instemming 20). Voorts is de overheid, hoewel zij er enerzijds zelf belang bij heeft om de ingewikkeldheid beperkt te houden, wel weer geneigd om anderzijds uitvoeringstaken op het bedrijfsleven af te schuiven. Bovendien leidt het tot uitvoeringsproblemen wanneer verschillende regelgevende instanties zich op hetzelfde terrein begeven (de twee „culturen” in de loonadministratie bij voorbeeld) en wanneer de termijnen en tijdstippen waaraan de uitvoering gebonden is te kort zijn respectievelijk ongelijkmatig over het jaar zijn verdeeld.

De commissie stelt een aantal maatregelen voor die een fundamentele vereenvoudiging moeten bewerkstelligen, waarbij ook een aantal verplichtingen worden teruggeleid naar de overheid. Deze vereenvoudiging „vereist de politieke wil structurele wijzigingen in de bestaande regelgeving te aanvaarden welke aan de eis tot vereenvoudiging de voorkeur geeft boven bepaalde specifieke doeleinden” 21). De

commissie doet zowel voor de korte, de middellange als voor de lange termijn een aantal voorstellen, die door het ontbreken van ad-hoc-maatregelen voor hun uitvoering afhankelijk zijn van het bestaan van een dergelijke politieke wil. Gevreemd moet worden dat de politiek nog niet helemaal toe is aan structurele wijzigingen op fiscaal en sociale-zekerheidssterrein waarbij vereenvoudiging voorop staat. De wijze waarop de staatssecretaris van Financiën de herziening van het belastingstelsel „over de lopende kabinetsperiode heen getild heeft” en de afwijzende reactie van de staatssecretaris van Economische Zaken op de korte termijnvoorstellen bevestigen dit angstige vermoeden.

Dat is spijtig, want de commissie heeft zodoende een hoop kruut vershoten van goede kwaliteit. Een van de voorstellen die de commissie doet is om het rekenwerk te verlichten, het ontwikkelen van een bruto-netto-tabel die het gehele bruto-netto-traject (en omgekeerd) weergeeft en die bij elke uitbetaling aan de werknemer van toepassing is. Zowel de loonbelasting en premies volksverzekeringen als de premies werknemersverzekeringen zijn in deze tabel opgenomen. Voordat een dergelijke tabel kan worden opgesteld, zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Zo zal het bedrag dat in de premieheffing werknemersverzekeringen betrokken wordt, op een groot aantal punten gelijk getrokken moeten worden met dat van de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Bovendien zal de z.g. beschikking loonbelasting moeten komen te vervallen. Door een dergelijke beschikking hebben de aftrekposten die op het inkomen van een individuele werknemer drukken invloed op het loonbegrip voor de heffing van loonbelasting en premies volksverzekeringen maar niet op dat voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Door het afschaffen van deze beschikking zou de administratieve verwerking weer in handen komen van de fiscus, die maandelijks de belastingplichtige een tegemoetkoming dient uit te betalen door middel van een zogenaamde negatieve voorlopige aanslag. Een dergelijke (halfjaarlijkse) aanslag is in het kader van de voetoverheveling bij de derde fase van de Tweeverdienerswetgeving geïntroduceerd. Er bestaan voornemens om met ingang van 1986 de voetoverheveling maandelijks te doen plaatsvinden, maar in de nota waarin deze plannen worden aangekondigd wordt de weg naar een maandelijks negatieve voorlopige aanslag resoluut geblokkeerd 22). In deze *Nota (kleine) tweeverdieners* wordt juist

18) Rapport Commissie Grapperhaus: mes zetten in administratieve rompslomp voor bedrijven, *Onderneming*, Weekblad van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen, 5 juli 1985; Rapport Commissie Grapperhaus doekje voor het bloeden, *Financieel Dagblad*, 9 juli 1985.

19) *Heerendiensten*, deel II, blz. 21.

20) *Idem*, deel II, blz. 15.

21) *Idem*.

22) *Nota inzake positie (kleine) tweeverdieners in 1985*, aangeboden door de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 18 juni 1985.

aangekondigd dat maandelijks verrekening via de loonbelasting zal dienen plaats te vinden; een extra administratieve last voor de werkgever. Afschaffing op korte termijn van de beschikking loonbelasting valt dus niet te verwachten, en ook een verdergaande coördinatie van de bedragen die voor de verschillende heffingen op het loon in aanmerking dienen te worden genomen ligt niet in het verschiet. De wijzigingsvoorstellen voor de sociale zekerheid zoals het kabinet die op dit moment heeft liggen, laten hiervoor geen ruimte; ook al heeft de commissie laten berekenen dat een ander budgetair neutraal kan verlopen. Op deze punten ontbreekt het (nog) aan politieke wil. Op de langere termijn bestaat er een grotere levenskans voor de bruto-netto-tabel; de commissie doet er voor de lange termijn echter een schepje bovenop met voorstellen die nog ingrijpender wijzigingen met zich meebrengen.

Verlichting op langere termijn

Op het gebied van de loonbelasting en sociale verzekeringen doet de commissie voor de middellange termijn de volgende aanbevelingen. Ten eerste dienen de heffingsgrondslagen voor de loonbelasting en voor de sociale verzekeringen geheel gelijk te worden gesteld. Ten tweede moeten alle elementen van de persoonlijke levenssfeer van de werknemer uit de loonbelasting worden verwijderd.

De belangen die met dergelijke wijzigingen zijn gemoeid gaan veel verder dan die van de administratieve verplichtingen voor de werkgever. Grondige herziening van het sociale-zekerheidsstelsel is al geruime tijd aan de orde, zij het grotendeels op papier. In 1980 is door de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving een rapport uitgebracht waarin een weg wordt aangegeven waarlangs de verschillende sociale verzekeringen verder op elkaar zouden kunnen worden afgestemd. Uit de discussies die daarna hebben plaatsgevonden valt in ieder geval te concluderen dat, mede door de op dit terrein bestaande besluitvormingsstructuren, ingrijpende wijzigingen in de sociale verzekeringen niet gemakkelijk te realiseren zijn (23). Coördinatie van de loonbelasting en premieheffing volks- en werknemersverzekeringen vereist een grote mate van aanpassing van sociale verzekeringen aan de loonbelasting; voor realisatie van een dergelijke coördinatie zal dus hetzelfde gelden.

Het verwijderen van elementen van de persoonlijke levenssfeer van de werknemer uit de loonbelasting houdt in dat de z.g. beschikking loonbelasting en de tariefgroepindeling in de loonbelasting moeten worden vervangen door de negatieve voorlopige aanslag. Door de steeds verdergaande automatisering bij de belastingdienst vermoedt de commissie dat dit een efficiëntere oplossing is, maar in hoeverre het haalbaar is dat deze taak wordt teruggeleid naar de overheid is nog maar de vraag.

Op de lange termijn dienen de verschillende heffingen in de visie van de commissie nog verder te worden samengevoegd. Alle inhoudingen in één totaalpercentage

met de heffing waarvan slechts één uitvoeringsorgaan is belast. Eerste vereiste hiervoor is integratie van de premieheffing volksverzekeringen en de loonbelasting. Over dit integratievraagstuk is het laatste woord nog niet gesproken; een aantal principiële en structurele obstakels verhinderen een dergelijke integratie nog steeds (24).

„Het zal duidelijk zijn dat de commissie met dit pakket van aanbevelingen expliciet voor ogen heeft gestaan dat in de toekomst alle belastingen in een – bij voorkeur vereenvoudigde – inkomstenbelasting zullen vallen”, zo merkt de commissie afsluitend op, en inderdaad laat dit aan duidelijkheid niets te wensen over (25). De gehele problematiek van wijziging van de inkomstenbelasting staat de laatste tijd sterk in de belangstelling. In oktober wordt door de Minister van Financiën een „commissie vereenvoudiging belastingstelsel” geïnstalleerd, die in een breed kader de mogelijkheden van vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting zal gaan onderzoeken, en die over de hoofdlijnen hiervan vóór de kabinetsformatie 1986 verslag moet uitbrengen (26). De aanbevelingen van de commissie laten zich in dit licht gezien lezen als uitwerkingen van een voorstudie voor een dergelijke commissie, zoals er meerdere zijn verricht. Een van die voorstudies is te opmerkelijk om hier ongenoemd te blijven, en dat betreft de *Blauwdruk voor een nieuwe inkomstenbelasting* van Grapperhaus zelf uit 1984 (27). In deze blauwdruk geeft hij een proeve tot vereenvoudiging van tariefstructuur en heffingsstelsel, die in grote trekken overeenkomt met de aanbevelingen die de commissie doet, zoals op het vlak van de integratie van premieheffing en loonbelasting en verwijdering van persoonlijke omstandigheden uit de loonbelasting. Van de Blauwdruk is onlangs een boekbespreking in dit weekblad verschenen, waarin een overzicht wordt gegeven van de vereenvoudiging die door Grapperhaus wordt bepleit (28).

Conclusies

Aan bepaalde administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven wordt door de commissie-Grapperhaus het karakter van „belastingen in natura” toegeschreven. Aangezien zij slechts in economische zin als belastingen kunnen worden getypt, raakt men bij een juridische classificering van de verschillende verplichtingen in de problemen, en naar een rechtsgrond is het dan ver zoeken.

Bij haar beeldvorming van de administratieve verplichtingen is de commissie misschien al te zeer geneigd deze uit het gezichtspunt van de ondernemer te omschrijven. Naar mijn mening dient men bij de karakterisering van administratieve verplichtingen ook de besparingen die deze voor de overheid met zich mee kunnen brengen in de beschouwing te betrekken.

Met het rapport *Heerendiensten* heeft de commissie-Grapperhaus een duidelijk beeld geschetst van de bestaande administratieve verplichtingen. Door het overzicht van en inzicht in de knelpunten in de huidige regelgeving dat de commissie in dit

rapport levert kan de discussie over administratieve lasten in een minder verbrokkelde vorm worden gevoerd. De meeste knelpunten doen zich voor op fiscaal en aanverwant terrein, waarbij met name de verplichtingen ten aanzien van de loonadministratie problemen opleveren. In dit verband had de commissie iets nadrukkelijker stil kunnen staan bij de fundamentele verschillen die er bestaan tussen de premieheffing volksverzekeringen en sociale werknemersverzekeringen. Deze verschillen zijn ook van grote praktische betekenis.

Vast staat dat de administratieve verplichtingen met name voor het midden- en kleinbedrijf een zware last betekenen. Verlichting is dan ook geboden, en wel op korte termijn. De voorstellen die de commissie op dit vlak doet bestaan echter voornamelijk uit structurele maatregelen, met de uitvoering waarvan een groot aantal andere belangen is gemoeid. Met name de voorstellen voor de langere termijn dienen in een breder verband te worden gezien, namelijk dat van de vereenvoudiging van het belastingstelsel. De inkomstenbelasting is het eerst toe aan een grondige herziening, waarin ook de integratie van de premieheffing volksverzekeringen en coördinatie van de premieheffing sociale werknemersverzekeringen met de loonbelasting dient te worden opgenomen. In het kader van een dergelijke herziening kunnen dan de ingrijpende wijzigingen worden ingepast die in *Heerendiensten* worden voorgesteld om de administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven te verlichten, alhoewel niet verwacht mag worden dat daarmee al het heerenleed geleden is.

W.M.M. van der Beek

23) Zie voor een overzicht van deze discussies: G.A.M. Stevens, Vereenvoudiging van de sociale verzekeringen blijkt niet zo eenvoudig, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, mei/juni 1982, blz. 221-224. Zie tevens noot 9 over recente wijzigingsvoorstellen.

24) Dit zijn het verzekeringskarakter van de premieheffing, progressie in de inkomstenbelasting met tegelijkertijd een nagenoeg proportionele gecombineerde druk, en de eerdergenoemde besluitvormingsstructuren. Zie L.G.M. Stevens, *Integratie inkomstenbelasting en volksverzekeringen*, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, mei/juni 1982, blz. 94-97.

25) *Heerendiensten*, deel I, blz. 35.

26) Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van 10 mei 1985, gepubliceerd in *Vakstudie Nieuws*, 25 mei 1985, blz. 1021-1022.

27) F.H.M. Grapperhaus, *Blauwdruk voor een nieuwe inkomstenbelasting*, 1984.

28) Boekbespreking door P. Kavelaars in *ESB*, 7 augustus 1985, blz. 785.