

DRAAGT DE DGA ZIJN STEENTJE BIJ?

EVALUATIE GEBRUIKELIJKLOONREGELING

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

TIM SCHWARTZ, DERCK STABLER, JELLIEN KNOL, WASSIM OURAK, ARJAN LEJOUR, MICHIEL BIJLSMA

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIEN

AMSTERDAM, APRIL 2025

Samenvatting

De gebruikelijkloonregeling is deels doeltreffend en doelmatig. Het merendeel van de dga's neemt een gebruikelijk loon in aanmerking dat past bij de wettelijke vereisten. Daarnaast gaat het realiseren van de doelen gepaard met lage uitvoerings- en administratieve lasten.

Een dga (directeur-grotaandeelhouder) is als aanmerkelijk belanghouder¹ (mede-)eigenaar van de besloten vennootschap (bv) en tegelijkertijd als directeur ook werknemer van deze bv. De dga heeft hierdoor meerdere mogelijkheden om zichzelf vanuit de bv van inkomen te voorzien, door bijvoorbeeld het uitbetalen van loon of het uitkeren van dividend.

De gebruikelijkloonregeling voorkomt dat er geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van het uitkeren van loon door een dga te verplichten zichzelf een loon uit te keren. Dit loon dient een nauwkeurige benadering te zijn van het loon dat past bij de werkzaamheden van de dga. Deze evaluatie beoordeelt de gebruikelijkloonregeling op doeltreffendheid en doelmatigheid. De vier hoofddoelen die de gebruikelijkloonregeling beoogt te behalen zijn:

1. Dga's betalen progressieve inkomstenbelasting;
2. Dga's dragen bij aan volksverzekeringen;
3. Dga's maken geen onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning;
4. Het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking.

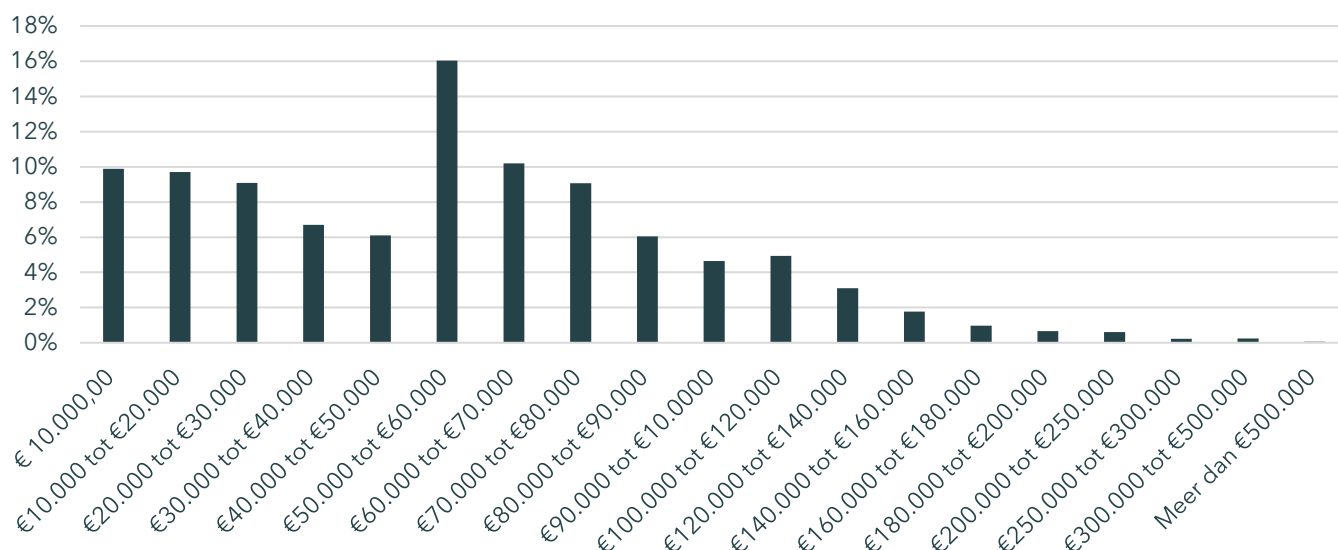
De mate van doeltreffendheid van de regeling is direct afhankelijk van de mate waarin het gebruikelijk voldoet aan de wettelijke vereisten. De mate waarin het loon voldoet aan de wettelijke vereisten is daarom het belangrijkste onderdeel van deze evaluatie. Hieronder volgt een samenvatting van de resultaten die laten zien hoe het loon wordt vastgesteld en in welke mate de doelen van de regeling worden behaald.

Meer dga's dan verklaarbaar zitten onder of rondom de ondergrens

Onderstaande figuur geeft de verdeling van het gebruikelijk loon weer. De figuur laat pieken zien rondom de wettelijke norm van 51.000 euro van 2023. Verder blijkt dat een aanzienlijk deel (ongeveer veertig procent) van de dga's onder de ondergrens zit. Driekwart van de dga's met een loon onder de ondergrens werkt in deeltijd. Dit omvangrijke aandeel deeltijders valt deels te verklaren omdat zij elders werkzaamheden verrichten. Bij dga's waarvoor dit niet geldt is er waarschijnlijk sprake van strategisch gedrag, de wens om discussie met de belastingdienst te voorkomen of onwetendheid over de werking van de regeling.

¹ Een aanmerkelijkbelanghouder bezit minimaal vijf procent van de aandelen van een besloten of naamloze vennootschap

Figuur S.1 De meeste dga's hebben een gebruikelijk loon dat ligt rond de ondergrens



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De gegevens zijn gebaseerd op het peiljaar 2023. (n= 359.062)

Dividend en leningen groter onderdeel van inkomen bij hoge totaalinkomens

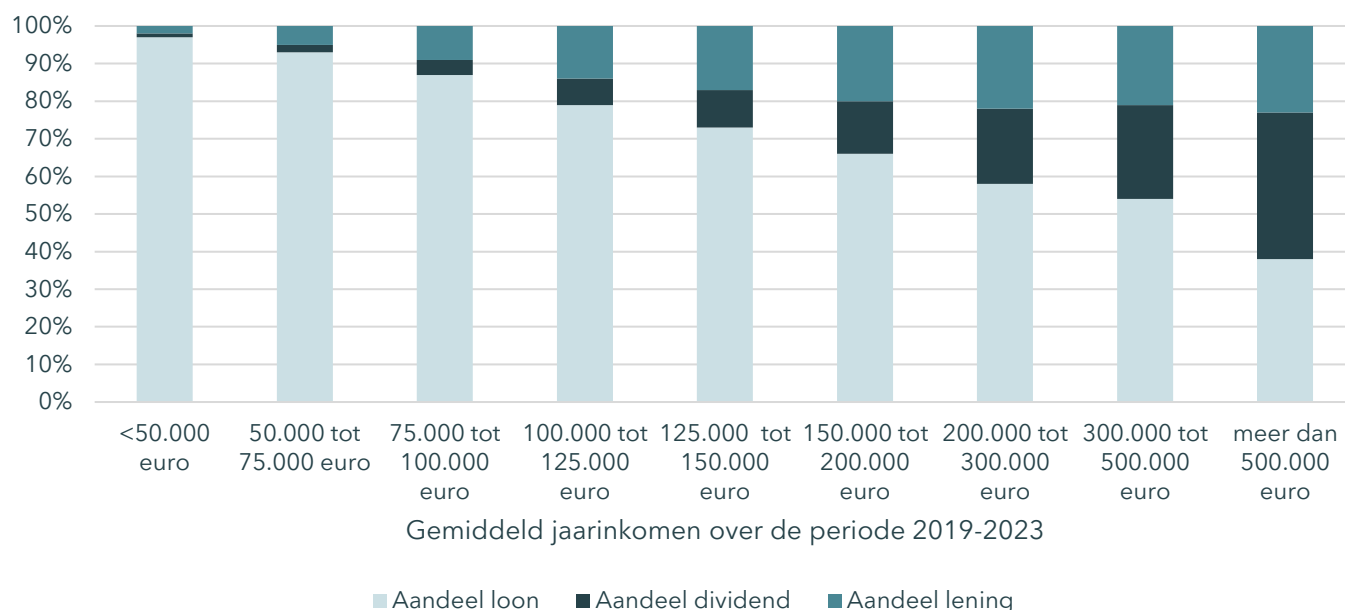
Dga's kiezen naar gelang hun voorkeuren en afhankelijk van de bedrijfsprestaties uit verschillende inkomstenstromen. Vanuit de gebruikelijkloonregeling is een dga verplicht een loon in aanmerking te nemen. Daarnaast kan een dga lenen uit de bv of dividend uitkeren om privé over middelen uit het bedrijf te beschikken.

Onderstaande figuur laat zien dat bij lage inkomens loon het grootste deel van het totale inkomen betreft. Bij hogere inkomens neemt het aandeel dividenduitkering en lening van de bv sterk toe. De mate van fiscale optimalisatie is aanmerkelijk hoger bij hoge inkomens. Naarmate het inkomen toeneemt zijn er grotere financiële belangen en nemen de financiële baten van fiscale optimalisatie toe.

Voor dga's en de Belastingdienst is nauwkeurige inschatting van het loon uitdagend

Uit gesprekken met de belastingdienst en belastingadviseurs blijkt het exact inschatten van het gebruikelijk loon uitdagend. Kenmerken die maken dat het inschatten van het loon uitdagend is, zijn dat de werkzaamheden van de dga niet bekend zijn, dat het lastig is om het verband te leggen tussen een passend loon en de omstandigheden op de arbeidsmarkt en dat er weinig observaties voorhanden zijn van vergelijkbare dienstbetrekkingen.

Figuur S.2 Loonaandeel neemt af met inkomen



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het gemiddelde jaarinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023. Hierbij is rekening gehouden met het aantal jaren dat een dga binnen een bepaald bedrijf werkt. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Per categorie is het aandeel loon, dividend en lening weergegeven. (n=336.383)

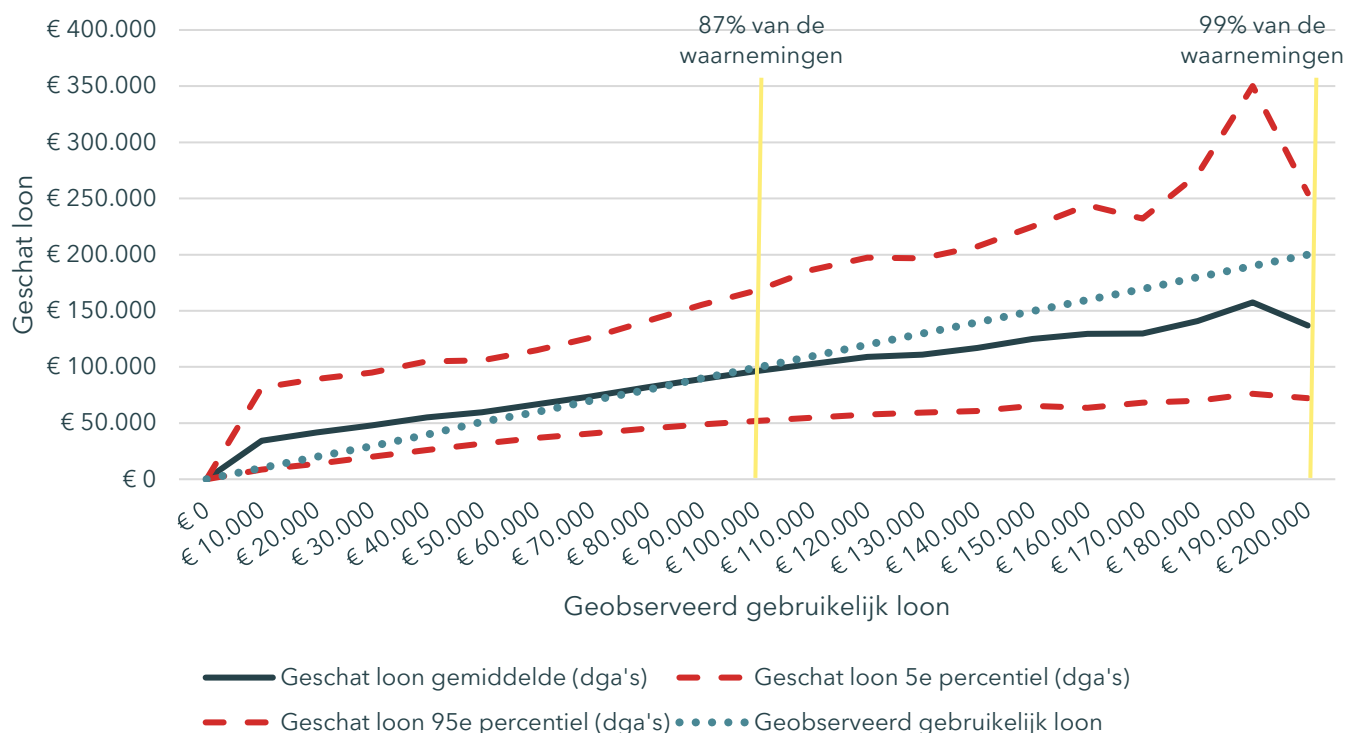
Loonvergelijking schat voor dga's hoger loon in aan de onderkant van de loonverdeling

Dit onderzoek hanteert een econometrische methode om het gebruikelijk loon vast te stellen waarbij het gebruikelijk loon wordt benaderd op basis van een loonvergelijking met de meest verdienende werknemers van alle Nederlandse bedrijven. De meest verdienende werknemers zijn als referentiegroep gekozen, omdat hun taken en verantwoordelijkheden naar verwachting het meest overeenkomen met die van dga's.

Tot ongeveer 70.000 euro voorspelt de loonvergelijking gemiddeld een hoger loon dan dga's zichzelf in werkelijkheid aan gebruikelijk loon toekennen. Dit duidt erop dat het gebruikelijk loon voor deze groep dga's relatief laag wordt vastgesteld, zie onderstaande figuur. De stippellijn geeft het werkelijke in aanmerking genomen gebruikelijk loon weer. De donkerblauwe lijn geeft het geschatte gebruikelijk loon weer dat is gebaseerd op de voorspellingen uit het model.

Er is een aantal verklaringen voor het lager vastgestelde loon bij een deel van dga's. Ten eerste is het lastig gebleken de meest vergelijkbare dienstbetrekking vast te stellen. Er is geen database voorhanden met een overzicht van vergelijkbare dienstbetrekkingen. Ten tweede ervaren geïnterviewde dga's en adviseurs geen strikte handhaving vanuit de Belastingdienst. Het gevolg van deze perceptie is dat dga's en hun adviseurs weinig moeite doen voor het vinden van een passend loon en het gebruikelijk loon lager vaststellen. Een grove benadering van het gebruikelijk loon lijkt voldoende om eventuele correcties door de Belastingdienst te voorkomen. Ten derde is er in lijn met het tweede punt de mogelijkheid tot strategisch gedrag waarbij dga's het loon bewust lager vaststellen vanwege fiscale voordelen.

Figuur S.3 Ingeschat loon wijkt deels af van het geobserveerde gebruikelijk loon



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De loonschatting is gedaan op de populatie meest verdienende werknemers, die geen dga zijn, binnen een bedrijf en hier vervolgens toegepast op dga's. Alleen dga's met minimaal drie werknemers zijn meegenomen in de schatting en waarbij alle andere gegevens bekend waren. In totaal is er op deze manier voor 160.981 dga's een loonschatting gemaakt. De figuur bevat alleen de schattingsresultaten tot 200.000 euro jaarloon, overige inkomenscategorieën waren te klein om te presenteren.

Nauwelijks loonstijgingen na afschaffing doelmatigheidsmarge

Deze evaluatie heeft onderzocht in welke mate de afschaffing van de doelmatigheidsmarge heeft geleid tot een stijging van het gebruikelijk loon. De doelmatigheidsmarge bepaalt dat het gebruikelijk loon maximaal 30 procent (tot 2015) en 25 procent (tot 2023) lager mag worden vastgesteld dan het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Als dga's op de afschaffing van de doelmatigheidsmarge zouden reageren, dan verwachten we een grotere loonstijging tussen 2022 en 2023 dan tussen 2021 en 2022. Dit blijkt echter niet het geval, omdat er nauwelijks loonstijgingen zijn geconstateerd.

De gebruikelijkloonregeling is deels doeltreffend

De gebruikelijkloonregeling is doeltreffend wanneer de regeling de hiervoor genoemde doelen behaalt. De mate waarin deze doelen worden gerealiseerd, hangt samen met de mate waarin het in aanmerking genomen loon overeenkomt met de wettelijke vereisten. Dit onderzoek heeft met de loonvergelijking een inschatting gemaakt van de totale loonsom in het geval dat alle gebruikelijk lonen zouden voldoen aan de wettelijke vereisten. De huidige loonsom omvat ongeveer tachtig procent van deze geschatte loonsom. De regeling behaalt dus grotendeels zijn doel, maar er is ook ruimte voor verbetering. Om deze reden is de regeling beoordeeld als deels doeltreffend.

Tegelijkertijd blijkt dat 35 tot 65 procent van de verwachte loonsom ook al wordt bereikt zónder de gebruikelijkloonregeling. Dit betekent dat 15 tot 45 procent van de verwachte loonsom daadwerkelijk kan worden toegeschreven aan het effect van de regeling.

Doordat de regeling er (deels) voor zorgt dat dga's een loon in aanmerking nemen dat overeenkomt met de wettelijke vereisten, draagt de gebruikelijkloonregeling automatisch bij aan de afdracht van belasting en premies voor de volksverzekeringen, evenals aan het tegengaan van onbedoeld gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen.

Dat de regeling als deels doeltreffend is beoordeeld, betekent ook dat er ruimte is voor verbetering. Zo blijkt dat het voor dga's, belastingadviseurs en de Belastingdienst uitdagend is om het gebruikelijk loon nauwkeurig vast te stellen doordat de benodigde informatie ontbreekt. Daarnaast wordt de handhaving door de Belastingdienst door dga's en hun adviseurs niet als strikt ervaren. Hierdoor ontstaat ruimte voor strategisch gedrag en maken dga's vaak slechts een grove inschatting van het gebruikelijk loon.

De gebruikelijkloonregeling is doelmatig

Onder doelmatigheid verstaan we de mate waarin de vier beleidsdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden gerealiseerd. De gebruikelijkloonregeling is ten eerste doelmatig omdat de opbrengsten de kosten ruimschoots overstijgen. De regeling haalt naar schatting tussen de 0,9 miljard en 2,3 miljard euro aan belasting en premies op. Daarnaast voorkomt de regeling in belangrijke mate onbedoeld gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen en gaat zij belastinguitstel en -ontwijking tegen. Het realiseren van deze doelen gaat gepaard met zeer lage uitvoerings- en administratieve lasten die naar schatting enkele honderden miljoenen euro's bedragen.

Ten tweede is de regeling doelmatig omdat er geen beleidsalternatieven zijn gevonden die potentieel doelmatiger zijn dan de huidige regeling. Potentiële alternatieven, zoals het model van 'gebruikelijk kapitaal' of de 'afroommethode', nemen kapitaal als uitgangspunt. Het nadeel van deze benadering is dat (fiscale) winst en eigen vermogen relatief eenvoudig kunnen worden aangepast om de belastingdruk te verlagen. Bovendien zijn er juridische bezwaren geuit tegen dergelijke methoden, onder andere door de Hoge Raad.

Verhogen doeltreffendheid verhoogt niet per definitie de doelmatigheid

Binnen de bestaande regeling zijn er wél potentieel kansrijke mogelijkheden om de doeltreffendheid te vergroten. Zo kan de informatievoorziening rondom het vaststellen van het loon worden verbeterd, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een uniforme en nauwkeurige waarderingsmethode. Daarnaast kan de ondergrens worden verhoogd of conditioneel worden gemaakt op basis van kenmerken die samenhangen met de omvang van de onderneming.

Het is de vraag in hoeverre de voorgestelde aanpassingen de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk verhogen. Een regeling zal nooit volledig doeltreffend zijn. Daarnaast zijn met de extra inspanningen ook kosten gemoeid, die mogelijk niet opwegen tegen de potentiële baten. De haalbaarheid van de hierboven genoemde aanbevelingen verdient dan ook nader onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	9
1.1 Kennisdoel	9
1.2 Leeswijzer	10
2 Beleidstheorie	11
2.1 Gebruikelijkloonregeling binnen het belastingstelsel	11
2.2 De gebruikelijkloonregeling	12
2.3 Beleidsreconstructie	13
2.4 Beleidstheorie	18
3 Het gebruikelijk loon	22
3.1 Hoogte van het gebruikelijk loon	23
3.2 Vaststellen gebruikelijk loon	26
3.3 Gebruik inkomensondersteuning	30
3.4 Loonvergelijking	31
3.5 Afschaffing van de doelmatigheidsmarge	35
4 Het totaalinkomen van een dga	38
5 Uitvoering en handhaving	44
5.1 Uitvoerbaarheid voor gebruikers	44
5.2 Administratieve lasten voor de gebruiker	45
5.3 Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst	47
6 Doeltreffendheid	51
7 Doelmatigheid	58
7.2 Alternatieve regelingen	60
7.3 Beleidsopties binnen de huidige regeling	61
7.4 Overige voorstellen	65
Referenties	66
Bijlage A Lijst met gesprekspartners	67
Bijlage B Verantwoording enquête	68
Bijlage B.1 Response enquête	68
Bijlage B.2 Enquête	69
Bijlage C Verantwoording data	73
Bijlage C.1 Gebruikte databestanden	73

Bijlage C.2	Reconstructie (gebruikelijk) loon	74
Bijlage C.3	Reconstructie bedrijfsgegevens	74
Bijlage D	Aanvullende figuren en grafieken	76
Bijlage D.1	Aantal ab-houders en hoogte gebruikelijk loon	76
Bijlage D.2	Dga's in deeltijd	79
Bijlage D.3	Loon naar kenmerken	81
Bijlage D.4	Hoogte ten opzichte van het geldende criterium	84
Bijlage D.5	Resultaten loonvergelijking	85
Bijlage D.6	Dividenduitkeringen	86
Bijlage D.7	Effect op lonen, winst en dividend doeltreffendheidsregeling	93

1 Inleiding

De gebruikelijkloonregeling is sinds de invoering niet (grondig) geëvalueerd. Het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de gebruikelijkloonregeling te evalueren.

Een dga (directeur-grotaandeelhouder) is als aanmerkelijk belanghouder (ab-houder) eigenaar van de bv en tegelijkertijd ook werknemer van deze bv. De dga heeft hierdoor meerdere mogelijkheden om zichzelf vanuit de bv van inkomen te voorzien, door bijvoorbeeld het betalen van loon of het uitkeren van dividend.

De gebruikelijkloonregeling is ingevoerd zodat dga's verplicht zijn om zichzelf een loon uit te keren. Deze regeling is ingevoerd in 1997 als anti-ontwijkingsmaatregel om dga's net als IB-ondernemers en werknemers te onderwerpen aan het progressieve tarief in box 1 en daarmee te laten bijdragen aan de volksverzekeringen en geen onbedoeld gebruik te laten maken van inkomensondersteuning. De gebruikelijkloonregeling geldt als maatregel tegen de fiscale prikkel om winsten niet uit te keren om zodoende belastingbetaling uit te kunnen stellen. Om te voorkomen dat de dga zich geen of een laag arbeidsinkomen toekent om de progressieve inkomstenbelasting in box 1 te ontwijken, dient de dga zichzelf een zogenoemd gebruikelijk loon toe te kennen.

De gebruikelijkloonregeling is sinds de invoering echter niet (grondig) geëvalueerd, omdat de gebruikelijkloonregeling geen fiscale regeling betreft maar een wetsbepaling. Fiscale regelingen hebben betrekking op belastinguitgaven of een derving van belastingopbrengsten. Doordat hier geen sprake is van een fiscale regeling is bijvoorbeeld het Toetsingskader Fiscale Regelingen niet van toepassing op de gebruikelijkloonregeling, evenals de verplichte periodieke evaluatie die geldt voor fiscale regelingen.

Omdat de regeling niet eerder is geëvalueerd, ontbreekt tot op heden een onderbouwing dat de regeling doeltreffend en doelmatig is. Ook bestaat er slechts een beperkt beeld van het gebruik van de regeling. Om die reden heeft het ministerie van Financiën SEO Economisch Onderzoek gevraagd de gebruikelijkloonregeling te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid, met als hoofddoel het formuleren van beleidsaanbevelingen ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de regeling.

1.1 Kennisdoel

De evaluatie heeft de volgende kennisdoelen:

- **het gebruik van de regeling:** Inzicht verkrijgen in gebruik, gebruikers, belastingontvangsten van de gebruikelijkloonregeling en overige zaken die opvallen in de data;
- **effecten van beleidswijzigingen:** Inzicht verkrijgen in de gevolgen van de verlaging van de doelmatigheidsmarge in 2015 en de afschaffing van de doelmatigheidsmarge in 2023;
- **uitvoering en handhaving:** Inzicht verkrijgen in de uitvoering en handhaving van de gebruikelijkloonregeling;
- **doeltreffendheid:** Inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid van de gebruikelijkloonregeling. Onder doeltreffendheid wordt verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid;
- **doelmatigheid:** Inzicht verkrijgen in de doelmatigheid van de gebruikelijkloonregeling. Onder doelmatigheid wordt verstaan: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de

inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;

- **beleidsopties:** de evaluatie stelt beleidsopties voor op basis van de analyse.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond van de gebruikelijkloonregeling, reconstrueert de beleidswijzigingen en beschrijft de beleidstheorie. De beleidstheorie is een keten van oorzaak-gevolgrelaties met veronderstelde mechanismen en beoogde effecten van beleid die tevens de definitie van doeltreffendheid en doelmatigheid omvat. Dit hoofdstuk is samengesteld met literatuuronderzoek en interviews.

Hoofdstuk 3 gaat in op het gebruik van de regeling, de werking van de regeling en de effecten van de beleidswijzigingen. Dit hoofdstuk is samengesteld met beschrijvende statistiek, een loonvergelijking, literatuuronderzoek, een enquête onder dga's en interviews. Voor de beschrijvende statistiek en de loonvergelijking gebruiken we CBS Microdata en een maatwerkbestand van het CBS dat specifiek voor dit onderzoek is samengesteld. De enquête is gebaseerd op het ondernemerspanel van I&O-research.

Hoofdstuk 4 beschrijft het totaalinkomen van de dga. Zo wordt inzichtelijk welk deel van het inkomen loon is en welk deel dividend of een lening. Dit hoofdstuk is opgesteld met beschrijvende statistiek (CBS Microdata) en interviews.

Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoerbaarheid voor gebruikers en de Belastingdienst. Deze bevindingen zijn onderdeel van de doelmatigheid. De inzichten volgen uit de enquête, interviews en beschrijvende statistiek.

Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7 bevatten de conclusies op het terrein van doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoofdstuk 7 gaat daarnaast aanvullend in op beleidsopties om verder te onderzoeken en overige beleidsopties die zijn benoemd in interviews.

2 Beleidstheorie

De gebruikelijkloonregeling voorkomt met een zo nauwkeurig mogelijke benadering van het gebruikelijk loon dat er geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van het uitkeren van loon.

We beginnen dit hoofdstuk met achtergrondinformatie over de positie die de gebruikelijkloonregeling inneemt binnen het belastingstelsel. Daarna volgt een paragraaf over de werking van de gebruikelijkloonregeling. Het hoofdstuk vervolgt met een beleidsreconstructie waarin de totstandkoming van de regeling en de ontwikkelingen ervan in relatie tot het bredere belastingstelsel worden beschreven. Uit deze beleidsreconstructie volgt de beleidstheorie. De beleidstheorie in dit hoofdstuk dient als raamwerk voor de verdere beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid in de rest van het rapport.

2.1 Gebruikelijkloonregeling binnen het belastingstelsel

Sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 kent Nederland een boxenstructuur. Dit betekent dat winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid, periodieke uitkeringen en inkomsten met betrekking tot de (eerste) eigen woning vallen onder box 1. Box 2 betreft het inkomen uit aanmerkelijk belang. Inkomen uit overig particulier vermogen wordt in box 3 belast.

Een aanmerkelijk belang doet zich in de regel voor wanneer iemand ten minste vijf procent van de aandelen bezit van een vennootschap. Er is sprake van een directeur-aandeelhouder (hierna: dga) wanneer een persoon werkzaamheden verricht ten behoeve van een vennootschap waarbij de desbetreffende persoon aandeelhouder is (met aanmerkelijk belang) én nagenoeg niet ontslagen kan worden zonder instemming van de persoon zelf. Dit zijn doorgaans personen die een meerderheidsbelang hebben, maar dga's met minderheidsbelangen komen ook voor.

Gezien de dga zowel werknemer als ondernemer is (in de vorm van een aandeelhouder), betreft dit een unieke positie. In theorie creëert en ontvangt de dga een vergoeding voor arbeid (als werknemer) en een vergoeding voor kapitaal (als ondernemer/aandeelhouder), waardoor de dga enerzijds te maken heeft met box 1 en box 2 van de inkomstenbelasting en anderzijds de vennootschapsbelasting (hierna: vpb). De unieke positie van de dga zorgt er daarbij voor dat de dga kan bepalen hoe groot iedere inkomstenstroom is. Het is dan ook een logisch gevolg dat dga's geprikkeld zijn om de inkomstenstroom met de meeste voordelen (of minste belasting) te kiezen.

Een dga beschikt over vier inkomstenstromen

De dga beschikt over de keuze tussen vier inkomstenstromen. Een dga kan meerdere inkomstenstromen kiezen. Het betreft het volgende:

- Inkomen kan uitgekeerd worden als loon (box 1);
- Inkomen wordt in de vennootschap gelaten en wordt niet uitgekeerd (enkel vpb);
- Inkomen wordt uitgekeerd als dividend (vpb en box 2).

Daarnaast kan een dga ervoor kiezen om inkomen te genieten dat nog niet uitgekeerd is:

- Er wordt dan geleend van de eigen vennootschap (enkel vpb, mogelijk ook box 2).

De dga kiest in de regel voor de vorm van inkomen met de laagste belastingdruk. Veelal is de progressieve belasting op arbeid (box 1) hoger dan de overige vormen van inkomen. Zo ontstaat de fiscale prikkel om inkomen uit arbeid voor te doen als inkomen uit kapitaal. De gebruikelijkloonregeling bewerkstelligt dat een dga in ieder geval een bepaalde mate van inkomen uit arbeid moet aanmerken, met als gevolg dat een bepaalde mate van progressieve inkomstenbelasting wordt betaald.

Dga veelal pas fiscaal voordeel bij een hoger totaalinkomen

CPB (2017) laat zien dat het over het algemeen bij een lager inkomen fiscaal voordeliger is om een IB-ondernemer te zijn en bij een hoger inkomen fiscaal voordeliger is om dga te zijn. IB-ondernemers kunnen zzp'ers zijn, freelancers zijn, of hebben een eenmanszaak, vof of maatschap. Zij betalen ook alleen inkomstenbelasting in box 1, maar kunnen daarnaast gebruikmaken van de fiscale ondernemersfaciliteiten zelfstandigenaftrek, startersaftrek en mkb-winstvrijstelling. Deze faciliteiten verlagen de belastingdruk voor IB-ondernemers. Dit fiscale voordeel is relatief groot bij lagere inkomens. Het is zodoende veelal pas fiscaal voordeliger om dga te worden bij een hoger inkomen. Tevens ligt het meer in de reden om te kiezen voor een bv bij een hoger totaalinkomen om de aansprakelijkheid te beperken. Sinds 2017 zijn er diverse beleidswijzigingen doorgevoerd in de fiscale behandeling van de dga, zoals de wijziging van de box 2-tarieven. Ons beeld op basis van interviews is dat het nog steeds bij een hoger totaalinkomen fiscaal voordeliger is om dga te worden, conform de analyse van het CPB (2017).

Dit rapport gaat niet in op het globaal evenwicht

Het totale fiscale voordeel van de dga hangt af van diverse factoren waarvan de gebruikelijkloonregeling er één is. Dit rapport gaat niet in op de mate waarin de gebruikelijkloonregeling bijdraagt aan een globaal evenwicht. Globaal evenwicht is het streven om de keuze voor de rechtsvorm van de onderneming en soort werk zo min mogelijk te verstoren met de fiscale behandeling van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen. Zonder fiscale verstoring is de keuze gebaseerd op de regelgeving van de rechtsvorm (bijvoorbeeld aansprakelijkheid) of persoonlijke overwegingen (bijvoorbeeld risicovoorkeuren). Het verschilt per casus of er sprake is van een globaal evenwicht. Stel, iemand staat voor de beslissing om IB-ondernemer, dga of werknemer te worden. Er treedt geen fiscale verstoring op als de netto contante waarde van de totale belastingverplichting in alle gevallen gelijk is. Dit hangt echter af van diverse kenmerken van het werk, de onderneming en de persoonlijke situatie die per casus verschillen. Het bestuderen van de bijdrage van de gebruikelijkloonregeling aan het globaal evenwicht betreft dus een uitgebreider onderzoek dat niet binnen de reikwijdte van dit rapport valt.

2.2 De gebruikelijkloonregeling

De gebruikelijkloonregeling betreft een wetsbepaling in de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB). Artikel 12a Wet LB regelt dat indien een dga werkzaamheden verricht voor een vennootschap (of verbonden vennootschappen) waarin hij/zij een aanmerkelijk belang houdt,² wordt het genoten loon van de dga ten minste gesteld op een bepaald loon. Op dit loon dient tevens loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen te worden ingehouden en afgedragen.³ Het maakt daarbij niet uit of het in aanmerking genomen loon daadwerkelijk aan de dga wordt uitgekeerd of niet. Deze bepaling geldt ook voor de premie voor de volksverzekeringen (artikel 27b Wet LB). De werknemersverzekeringen worden in deze evaluatie niet meegenomen, omdat niet alle dga's verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen (Regeling aanwijzing directeur-grootaandeelhouder 2016).

² Art. 4 onderdeel d Wet LB 1964.

³ Art. 7 onderdeel j Wet LB 1964.

Om het gebruikelijk loon te bepalen wordt in art. 12a Wet LB voorzien in drie benaderingen. Het in aanmerking te nemen loon dient ten minste worden gesteld op het hoogste van de drie benaderingen. Dit betreft:

- Het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking;
 - Het gaat hierbij om de dienstbetrekking waarvan het loon overeenkomt met wat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Daarbij dient aanmerkelijk belang geen rol te spelen, is de dienstbetrekking bekend bij de inspecteur en is het loon bekend of redelijkerwijs in te schatten.⁴
- Het hoogste loon van de werknemers die in dienst zijn van het lichaam, bedoeld in de aanhef, of met het lichaam verbonden lichamen;
- De ondergrens: 56.000 euro in 2025 en 2024 (in 2023 was dat 51.000 euro)

Een dga kan het loon in de onderstaande gevallen op een lager bedrag vaststellen (indien aannemelijk gemaakt).

- Het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking is lager dan de ondergrens;
- Het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking is lager dan het loon van de meest verdienende werknemer.
- Het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking betreft een voltijdsfunctie, terwijl de dga (of aanmerkelijk belanghouder) enkel in deeltijd voor de vennootschap werkzaamheden verricht.

Bij de constatering dat het in aanmerking genomen loon foutief is, dient een inspecteur de criteria die ten grondslag liggen aan deze constatering te delen met de inhoudingsplichtige.⁵ De inhoudingsplichtige dient vervolgens te kunnen onderbouwen waarom het in aanmerking genomen loon wel correct is. Indien dat niet mogelijk is, zal de werkgever het genoten loon moeten corrigeren.

2.3 Beleidsreconstructie

2.3.1 Vóór invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001

De gebruikelijkloonregeling is oorspronkelijk ingevoerd als anti-ontwikningsmaatregel

De gebruikelijkloonregeling⁶ is in 1997 ingevoerd, oorspronkelijk als een anti-ontwikningsmaatregel. Dit gebeurde in een tijd waar de staatsecretaris van Financiën op verschillende wijzen heeft geprobeerd om constructies in de sfeer van het aanmerkelijk belang tegen te gaan. De wetgever wijst in 1996⁷ naar de unieke positie van de dga vanwege het hebben van zowel een aandeelhoudersrelatie met als een dienstverband bij de vennootschap. De wetgever merkte op dat de ruime bewegingsruimte vanwege die positie en relatie gepaard kon gaan met constructies voor het ontgaan van belastingheffing die in de praktijk ook voorkwamen. Hieronder gaan wij nader in op de constructies en geconstateerde problemen die aanleiding waren voor de invoering van de gebruikelijkloonregeling:

- De dga kon de inkomstenbelasting ontlopen door simpelweg af te zien van inkomen. Inkomen voor het privéleven van de dga kon immers ook verkregen worden door (onder andere) te lenen bij de vennootschap waardoor inkomen overbodig werd.

⁴ Art. 12a lid 5, onderdeel c Wet LB 1964.

⁵ Art. 12a lid 6 Wet LB 1964.

⁶ Art. 12a Wet LB

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24761, nr. 3. (MvT).

- Het kwam ook voor dat een dga het salaris niet uitkeerde maar opspaarde in een reserve (reserve uitgesteld salaris). Het salaris werd echter wel tegen de contante waarde in aftrek gebracht van de winst⁸ (en ook de pensioenopbouw bleef onaangetast).⁹
- Als gevolg van het uitstellen van loon was de winst hoger; door de winst vervolgens te laten renderen binnen de vennootschap kon wederom een voordeel behaald worden door belastinguitstel.¹⁰
- De (inmiddels vervallen) vermogensbelasting kon ook verlaagd (of ontlopen) worden door af te zien van loon. Loon (in het voorafgaande jaar) maakte namelijk deel uit van de grondslag voor de vermogensbelasting. Er gold een anticumulatieregeling¹¹ waardoor niet meer dan 68 procent belasting geheven mocht worden van het belastbare inkomen (in het voorafgaande jaar).¹² Door af te zien van loon werd het belastbare inkomen verlaagd en kon minder (of geen) vermogensbelasting betaald worden.
- Voorts wijst de staatssecretaris in reactie op Kamervragen naar de onwenselijke gevolgen voor andere regelingen (dan de vermogensbelasting) wanneer afgezien wordt van inkomen. Niet alleen in de vermogensbelasting konden onwenselijke voordelen behaald worden, maar ook in de inkomstenbelasting. Zo vond uitholling van de premiegrondslag plaats (terwijl dga's immers ook aanspraak maken op collectieve socialezekerheidsregelingen), en kon doorwerking plaatsvinden naar andere regelingen die inkomensafhankelijk waren.¹³

De wetgever heeft twee maatregelen genomen om de bovenstaande problematiek aan te pakken. Per 1994 is de mogelijkheid tot (fiscaal gefaciliteerd) pensioenopbouw bij niet uitgekeerd salaris in 1994 beëindigd. Voorts heeft de wetgever de "reserve uitgekeerd salaris" in feite tenietgedaan door geen rekening meer te houden met het tijdstip van uitbetaling; het salaris moest jaarlijks in de belastingheffing betrokken worden.¹⁴

De Raad van State gaf in 1996 in haar advies op het wetsvoorstel voor de herziening van het aanmerkelijkbelang-regime aan dat het de twee maatregelen van de wetgever onvoldoende vond om de problematiek aan te kunnen pakken.¹⁵ Echter, de Raad van State zag overeenkomsten met (haar advies in) een wetsvoorstel van de (Kamer)leden Vreugdenhil en Vermeend in 1993.¹⁶ In het kader van onder meer tegengaan van het ontlopen van de vermogensbelasting hadden de leden voorgesteld om de winst van vennootschappen te corrigeren, indien afgezien werd van loon door aandeelhouders. In het voorstel zou de winst verminderd worden met een normaal te achten beloning en de aandeelhouder in de inkomstenbelasting voor een normaal te achten beloning belast worden.¹⁷

Het wetsvoorstel is destijds ingetrokken op dat punt vanwege eerdere uitspraken van de Hoge Raad in de zogeheten 'kostenarresten'¹⁸ (de Wet LB 1964 liet geen belastingheffing toe over fictieve/niet gerealiseerde

⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24761, nr. 3. (MvT).

⁹ HR 11 juli 1990, nr. 26 788, ECLI:NL:HR:1990:BH8033, BNB 1990/280.

¹⁰ Het belastingvoordeel op het niet uitgekeerde loon bestaat ten opzichte van de situatie waar de winst uitgekeerd wordt en dus (direct) inkomstenbelasting verschuldigd was. Over het bedrag binnen de vennootschap was (nog) geen inkomstenbelasting verschuldigd en kon de dga dus een groter bedrag laten renderen.

¹¹ Art. 14, lid 5 Wet Vermogensbelasting 1964 (vervallen per 2001).

¹² De inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en de vermogensbelasting mochten gezamenlijk maximaal 68 procent bedragen van het belastbare inkomen. Het meerdere werd aan de belastingplichtige teruggegeven.

¹³ Kamerstukken II 1996/97, 24761, nr. 7. (Nota n.a.v. verslag).

¹⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24761, nr. 3. (MvT).

¹⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24761 nr. B. (Advies RvS).

¹⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 071, nr. 2, 3, en A.

¹⁷ In het wetsvoorstel van de leden was voorgesteld om het loon niet lager te laten zijn dan tweemaal het minimumloon, en niet lager dan het hoogste loon van de werknemers binnen de vennootschap.

¹⁸ HR 08-07-1986, BNB 1986/293-297 (kostenarresten)

beloningen) en het advies van de Raad van State daarop (een uitspraak van de Hoge Raad doorbreken vergt een brede motivering). De Raad van State was van oordeel dat in het wetsvoorstel van de wetgever in 1996 (betreffende een herziening van het aanmerkelijkbelang-regime) wel een brede motivering aanwezig was. Zij adviseerde daarom om het voorstel uit het vorige advies van de leden Vreugdenhil en Vermeend in te voeren (i.e. een zakelijk te achten salaris voor dga's).

De wetgever heeft het advies opvolging gegeven. De nieuwe bepaling in de loonbelasting betrof een verplichting voor dga's om een salarisvergoeding in aanmerking te nemen die niet in belangrijke mate afwijkt van een zakelijk te achten salaris. Dit moest gaan gelden voor situaties waarbij een dga afziet van inkomen of in belangrijke mate afwijkt van (i.e. lager is dan) een zakelijk te achten salaris.¹⁹ Zodoende is, met een andere bewoording, de gebruikelijkloonregeling in het leven geroepen.

De doelstellingen van de gebruikelijkloonregeling bij de invoering luiden als volgt:²⁰

- Het voorkomen van het ontgaan van de heffing voor de inkomsten- en vermogensbelasting door het geheel of gedeeltelijk afzien van loon;
- Het voorkomen dat onbedoelde voordelen behaald worden in de sfeer van sociale zekerheid en inkomensafhankelijke voorzieningen.
 - i.e. dat er geen premies volksverzekeringen betaald werden of dat inkomensafhankelijke regelingen benut zouden kunnen worden.

De gebruikelijkloonregeling was bij invoering als volgt vormgegeven:²¹

1. Het betrof dga's die werkzaamheden verrichtten ten behoeve van de vennootschap.
2. Het loon van de dga werd verondersteld ten minste f 78.000 te zijn (WAZ-norm).²² In de periode 1998 - 2005 was dit bedrag 38.118 euro (f 84.000).
3. Het loon kon lager vastgesteld worden indien dat aannemelijk was bij soortgelijke dienstbetrekkingen zonder aanmerkelijk belang.
4. Indien aannemelijk was dat bij soortgelijke dienstbetrekkingen een hoger loon gebruikelijk was, diende het loon van de dga niet in belangrijke mate af te wijken van het hogere loon uit soortgelijke dienstbetrekkingen.
 - De term "in belangrijke mate" betekent in de loon- en inkomstenbelasting: dertig procent. Het niet in belangrijke mate afwijken betreft de zogeheten doelmatigheidsmarge; het inkomen kan dus maximaal dertig procent lager vastgesteld worden dan het loon uit soortgelijke dienstbetrekkingen, maar kan niet onder de WAZ-norm uitkomen.
5. Indien echter ook andere werknemers werkzaam waren bij de vennootschap diende het loon van de dga daarbij niet lager te zijn dan het hoogste loon van de werknemers.
6. In uitzonderingsgevallen (schaarste of deskundigheid van de werknemer) kon het loon lager vastgesteld worden.²³

¹⁹ Kamerstukken II 1995/96, 24761 nr. B. (Advies RvS).

²⁰ Besluit staatssecretaris van Financiën 14 april 1997, nr. DB97/747.

²¹ Wet van 13 december 1996 tot wijziging van enige belastingwetten (herziening regime ter zake van winst uit aanmerkelijk belang, consumptieve rente en vermogensbelasting), Staatsblad 1996, nr. 652. P.23.

²² In art. 12a Wet LB werd destijds gerefereerd aan het bedrag in art. 72, tweede lid, van Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). De WAZ is vervallen per 2006.

²³ Besluit staatssecretaris van Financiën 22 mei 2001, CPP2000/ 3172M

Hierbij geldt dat een lager loon dan de WAZ-norm door de dga aannemelijk gemaakt dient te worden, terwijl de inspecteur aannemelijk dient te maken dat het loon hoger dient te zijn.²⁴ Indien verlaging van het loon voortvloeit uit het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf is een loonsverlaging op zakelijke gronden toegestaan.

Uitleg doelmatigheidsmarge is meerdere malen ter discussie gesteld

In de jaren na de invoering is discussie over de uitleg van de doelmatigheidsmarge in enkele rechtszaken voorgekomen, zoals in 2004 bij de Hoge Raad.²⁵ In geschil was onder meer of bij een correctie het gebruikelijk loon gecorrigeerd dient te worden met of zonder toepassing van de doelmatigheidsmarge. De inspecteur volgde het standpunt van de staatssecretaris dat in 1998 kenbaar was gemaakt middels een brief.²⁶ Daarin stelt de staatssecretaris dat de doelmatigheidsmarge inhield dat de Belastingdienst het loon pas corrigeerde als deze in belangrijke mate (i.e. dertig procent) afwijkt van het gebruikelijk loon. Indien een inspecteur het loon corrigeert, dient het loon vastgesteld te worden op het gebruikelijk loon. Volgens de inspecteur zou het loon dus op honderd procent van het gebruikelijk loon vastgesteld moeten worden, zonder toepassing van de doelmatigheidsmarge. De Hoge Raad ging hier echter niet in mee; in de tekst van art. 12a Wet LB stond immers dat het gebruikelijk loon het loon betrof dat niet in belangrijke mate afweek (i.e. dertig procent) van het loon uit een soortgelijke dienstbetrekking.

Hetzelfde arrest van de Hoge Raad in 2004 heeft ook een ander gevolg gehad; in het arrest werd de basis gelegd voor de zogeheten afroommethode. Dit was een alternatieve wijze om het gebruikelijk loon te bepalen voor gevallen waarbij geen van de vergelijkingsmethodes tot een gebruikelijk loon konden leiden. Om de afroommethode te gebruiken dienen de opbrengsten van de vennootschap voor minstens negentig procent voort te komen uit inspanningen van de dga. Zodoende wordt een koppeling gemaakt tussen het bedrijfsresultaat en het loon dat de dga zou verdienen indien er sprake was van een dienstverband, met alle gevolgen van dien. In de literatuur valt te lezen dat de afroommethode voor veel discussies en bijkomende complexiteit heeft gezorgd.²⁷

2.3.2 Na invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001

Invoering van de Wet IB 2001 zorgt voor doelverschuiving van het gebruikelijk loon

In 2001 is de Wet inkomstenbelasting 2001 ingevoerd, dit betrof een ingrijpende verandering in het Nederlandse belastinglandschap met als doel onder meer "een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belasting- en premiedruk". Voor een evenwichtige verdeling was het van belang om de fiscale behandeling van inkomen uit aanmerkelijk belang aan te laten sluiten bij de IB-ondernemer in box 1 en de particuliere belegger in box 3.²⁸

De inkomsten uit aanmerkelijk belang werden voortaan alle tegen een tarief van 25 procent belast (box 2). Voor inkomen uit overig particulier vermogen in box 3 werd een forfaitair rendement gerekend dat belast werd tegen een tarief van 30 procent. Dit had als gevolg dat de impuls voor het opzetten van belastingconstructies (met betrekking tot het aanmerkelijk belang) weggenomen was.²⁹

²⁴ Kamerstukken II 1996/97 24761, nr. 8.

²⁵ HR 17-09-2004, ECLI:NL:PHR:2004:AN8666, m.nt. E.J.W. Heithuis.

²⁶ Brief staatssecretaris van Financiën 21 januari 1998, nr. DB97/2769.

²⁷ HR 17-09-2004, ECLI:NL:PHR:2004:AN8666, m.nt. E.J.W. Heithuis. Zie ook Cursus Belastingrecht LB.2.2.0.o5 Rechtspraak over de hoogte van het gebruikelijk loon; afroommethode verworpen

²⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3. (MvT).

²⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30375, nr.2. (Evaluatie van de belastingherziening 2001).

Uit de praktijk klonken geluiden waarin werd geconstateerd dat de gebruikelijkloonregeling niet meer nodig was, gezien het oorspronkelijk als anti-ontwijkingmaatregel (van onder meer de vervallen vermogensbelasting) was ingevoerd. In reactie hierop benadrukte de staatssecretaris dat ook het tegengaan van uitstel/ontlopen van inkomstenbelasting destijds het doel was, alsmede het voorkomen van onbedoelde voordelen in de socialezekerheidsfeer en de inkomensafhankelijke voorzieningen.³⁰

Een ander gevolg van het behouden van de gebruikelijkloonregeling onder de nieuwe inkomstenbelasting is dat een verruiming heeft plaatsgevonden. In plaats van vennootschap wordt sindsdien gesproken van "lichaam", waaronder ook coöperaties vallen. Ook is de reikwijdte uitgebreid tot situaties waar personen arbeid verrichten voor een lichaam waarvan diegene aanmerkelijkbelanghouder is en vermogensbestanddelen ter beschikking worden gesteld aan dat lichaam.

De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) is per 2006 vervallen waardoor ook de koppeling met (het minimumbedrag van) de gebruikelijkloonregeling verviel. Per 2006 is daarom besloten om het minimale bedrag vast te stellen op 39.000 euro en dit expliciet in de Wet LB 1964 op te nemen. Het vastgestelde bedrag betrof een lichte verhoging ten opzichte van het tot toen geldende bedrag (i.e. 38.118 euro). De staatssecretaris gaf aan dat geen indexatie plaats had gevonden in de voorgaande jaren en dat besloten was om voortaan wel te indexeren. Het bedrag is op duizendtallen afgerond voor een betere herkenbaarheid.³¹

In 2010 werden in de "Notitie Fiscale positie directeur-aandeelhouder" enkele wijzigingen aangekondigd. Over de gebruikelijkloonregeling wordt het volgende opgemerkt: *"De dga en de bv moeten fiscaal op zakelijke basis met elkaar handelen. Wordt er onzakelijk gehandeld, dan vindt correctie plaats. Om een correctie bij een te laag loon mogelijk te maken is de gebruikelijkloonregeling met ingang van 1 januari 1997 ingevoerd. Daarmee is oneigenlijk gebruik voorkomen."*³²

De wijzigingen betreffen het volgende:³³

- De gebruikelijkloonregeling is van toepassing indien een persoon werkzaam is bij een lichaam waar de fiscaal partner een aanmerkelijk belang in heeft.
 - De terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen is hierdoor geen criterium meer.
- Er is uitdrukkelijk vastgelegd dat de gebruikelijkloonregeling per lichaam van toepassing is.
 - Er wordt een concernregeling geïntroduceerd waarbij bij één vennootschap het gebruikelijk loon verantwoord kan worden voor alle concernvennootschappen.
- De gebruikelijkloonregeling is niet langer van toepassing voor bedragen onder de 5.000 euro.³⁴
 - De grens van 5.000 euro geldt voor het hele concern.

Per 2015 is doelmatigheidsmarge met vijf procentpunt verminderd

In het Belastingplan 2015 werd de gebruikelijkloonregeling wederom gewijzigd.³⁵ De belangrijkste wijziging betrof een herziening van de wettekst en de verlaging van de doelmatigheidsmarge van 30 procent naar 25 procent. De "soortgelijke dienstbetrekking" werd vervangen door de "meest vergelijkbare dienstbetrekking". De gedachte was

³⁰ Kamerstukken II 2000/01, 26727, nr. 128.

³¹ Kamerstukken II 2004/05, 30200, nr. 3.

³² Kamerstukken II 2008/09 31705, nr. 19.

³³ Kamerstukken II 2009/10 32129, nr. 3 (MvT).

³⁴ Hiermee werd tegemoetgekomen aan kleinere vennootschappen waar de administratieve last van loonbetalingen relatief zwaar drukte.

³⁵ Kamerstukken II 2014/15 34002, nr. 3. (MvT, Belastingplan 2015).

dat een soortgelijke dienstbetrekking kan ontbreken, een meest vergelijkbare is er altijd. Daarbij geldt dat het gebruikelijk loon voortaan gesteld dient te worden op het hoogste van de drie onderdelen:

- 75 procent (doelmatigheidsmarge) van de meest vergelijkbare dienstbetrekking;
- het hoogste loon van de werknemers in dienst;
- 44.000 euro (2015).

De mogelijkheid om aannemelijk te maken dat het loon lager moet worden vastgesteld bleef bestaan.

In 2017 is een aparte regeling ingevoerd ter stimulering van start-ups (door een verbetering van hun liquiditeitspositie).³⁶ Startende vennootschappen die in bezit waren van een S&O-verklaring (speur- en ontwikkelingswerk) mochten het gebruikelijk loon voor drie jaar vaststellen op het wettelijk minimumloon.

Naar aanleiding van de coronacrisis zijn in 2020 fiscale tegemoetkomingen verleend.³⁷ De staatssecretaris verleende een goedkeuring waardoor dga's het gebruikelijk loon konden verlagen, voor zover dit evenredig was met de daling in de omzet.

In 2023 is besloten om de doelmatigheidsmarge af te schaffen in het kader van het bevorderen van het globale evenwicht.³⁸ Dit werd ook geadviseerd in de IBO Vermogensverdeling uit 2022,³⁹ en het Bouwstenenrapport in 2020, waarin het globale evenwicht (tussen IB-ondernemers, werknemers en dga's) centraal stond.⁴⁰

In 2023 is ook besloten om de regeling voor start-ups af te schaffen. De regeling is in 2022 geëvalueerd, waaruit bleek dat de regeling niet doeltreffend noch doelmatig is geweest.⁴¹ Per 2023 is de regeling afgeschaft, met een overgangsperiode tot 2025.

2.4 Beleidstheorie

Figuur 2.1 beschrijft de gereconstrueerde beleidstheorie van de gebruikelijkloonregeling. Het betreft een keten van oorzaak-gevolgrelaties met veronderstelde mechanismen en beoogde effecten van beleid. Elke stap in de beleidstheorie is een hypothese in dit onderzoek.

Een gebruikelijk loon is een loon dat in het economisch verkeer tot stand komt tussen onafhankelijke partijen, wat rekening houdt met alle componenten van de werkzaamheden en andere voor de arbeidsmarkt relevante feiten en omstandigheden. De gebruikelijkloonregeling voorkomt met een zo nauwkeurig mogelijke benadering van het gebruikelijk loon dat er geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van het uitkeren van loon.

De doelen van de gebruikelijkloonregeling zijn dat dga's bijdragen aan volksverzekeringen, geen onbedoeld gebruik maken van inkomensondersteuning en progressieve inkomstenbelasting betalen. Hiermee wordt voorkomen dat de grondslag voor het socialezekerheidsstelsel (en het maatschappelijk draagvlak) erodeert. Daarnaast is de gebruikelijkloonregeling in het leven geroepen als anti-ontwijkingsmaatregel. Dit doel is, zoals

³⁶ [Kamerstukken II 2016/17 34553, nr. 3. \(MvT, Belastingplan 2017\).](#)

³⁷ [Besluit 30-09-2020, Stcrt. 2020, 50987.](#)

³⁸ [Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3. \(MvT, Belastingplan 2023\).](#)

³⁹ Ministerie van Financiën, 'IBO Vermogensverdeling - Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling', 2022.

⁴⁰ [Bouwstenenrapport 2020](#)

⁴¹ Ministerie van Financiën, 'Evaluatierapport gebruikelijkloonregeling innovatieve start-ups', 2022.

beschreven in de beleidsreconstructies, door wijzigingen in het belastingstelsel minder relevant geworden doordat belastingontwijking via verschillende wegen voorkomen wordt.⁴²

Het hoofdmechanisme dat we toetsen in deze evaluatie is in hoeverre de gebruikelijkloonregeling zorgt voor een nauwkeurige benadering van het gebruikelijk loon. Het bereiken van de doelen van de gebruikelijkloonregeling vloeit direct voort uit een nauwkeurige benadering van het gebruikelijk loon. Het nauwkeurig vaststellen van het gebruikelijk loon, gebaseerd op het loon van een werknemer die vergelijkbare werkzaamheden verricht als de dga, resulteert dus direct in een bijdrage aan volksverzekeringen, het voorkomen van onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning en het afdragen van progressieve inkomstenbelasting. Wanneer een dga zichzelf een loon toekent, is dit loon immers onderworpen aan de inkomstenbelasting en de premies voor volksverzekeringen.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de gebruikelijkloonregeling wordt bepaald door de mate waarin de regeling realiseert dat dga's progressieve inkomstenbelasting betalen, bijdragen aan volksverzekeringen en geen onbedoeld gebruik maken van inkomensondersteuning. Aanvullend hierop wordt de doeltreffendheid bepaald door de mate waarin de regeling zorgt voor het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking.

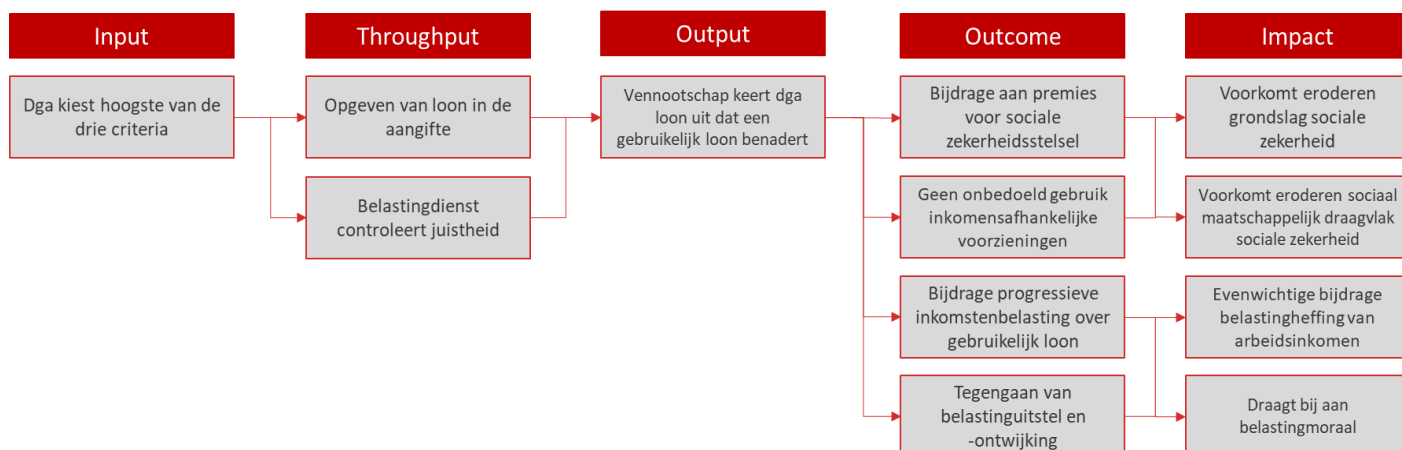
De mate van doeltreffendheid van de regeling is direct afhankelijk van de mate waarin het gebruikelijk loon een correcte benadering is van het loon van een werknemer die dezelfde werkzaamheden verricht. Dit komt door de een-op-een-relatie van het gebruikelijk loon en de af te dragen belasting, premies voor volksverzekeringen en het recht op inkomensafhankelijke ondersteuning. De belasting- en premieopbrengsten van de regeling - vergeleken met de situatie zonder gebruikelijkloonregeling - zijn zodoende onderdeel van het begrip doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt volgens de Regeling periodiek evaluatieonderzoek gedefinieerd als de mate waarin beleidsdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden gerealiseerd. De kosten in dit onderzoek zijn de administratieve lasten voor de gebruikers en de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. De doelmatigheid wordt bepaald door de verhouding tussen deze kosten en de opbrengsten van de regeling als gevolg van het correct inschatten van het loon (i.e. het behalen van het beleidsdoel). De doelmatigheid van de regeling vergelijken we met een hypothetische situatie zonder gebruikelijkloonregeling. Daarnaast vergelijken we de regeling met het best beschikbare beleidsalternatief dat volgt uit de analyse van dit onderzoek. Als een aanpassing van beleid namelijk zou leiden tot lagere kosten of een betere inschatting van het loon, dan kan de huidige regeling doelmatiger worden vormgegeven.

⁴² Door af te zien van loon kon de dga inkomsten- en vermogensbelasting ontlopen. De ontwijkingsmogelijkheden voor de (vervallen) vermogensbelasting zijn inmiddels via verschillende wegen tenietgedaan (i.e. andere bepalingen, versoberingen, globaal evenwicht nastreven van de Wet IB 2001, etc.), waardoor deze legitimering grotendeels is komen te vervallen.

Figuur 2.1 Beleidstheorie gebruikelijkloonregeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek

We lichten de oorzaak-gevolgrelaties in de keten uit Figuur 2.1 hieronder stap voor stap toe.

Input

De input betreft de gebruikelijkloonregeling met de daarbij behorende elementen, zoals de drie criteria waarop het loon wordt bepaald (de meest vergelijkbare dienstbetrekking, het hoogste loon van de werknemers in dienst of de ondergrens), uitzonderingsregels voor o.a. deeltijdwerk, starters, (structureel) verlieslatende organisaties en de doelmatigheidsmarge die per 2023 is afgeschaft.

Throughput

De dga geeft een gebruikelijk loon op. Dit loon is minimaal het hoogste loon dat voorkomt uit de drie criteria die gelden voor het vaststellen van het gebruikelijk loon. De Belastingdienst controleert steekproefsgewijs het opgegeven loon op basis van boekenonderzoeken.⁴³ Deze interactie tussen dga en de Belastingdienst moet ervoor zorgen dat het juiste gebruikelijk loon wordt opgegeven.

Output

Het door de dga vastgestelde loon is een benadering van het loon van een werknemer die dezelfde werkzaamheden verricht als de dga verricht ten behoeve van de eigen vennootschap, met inachtneming van alle componenten van de werkzaamheden en hetgeen gebruikelijk is in het economisch verkeer.

⁴³ Enkel bij een boekenonderzoek controleert de belastingdienst de loonaangifte(s) en daarmee (de hoogte van) het gebruikelijk loon. Wel is het mogelijk dat een belastingplichtige in vooroverleg treedt, in dat geval beoordeelt de Belastingdienst het voorgestelde bedrag.

Outcome

Het correct vaststellen van het loon heeft een viertal (wenselijke) gevolgen.

- **Het voorkomen dat dga's niet bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel door ontlopen premies volksverzekeringen:** door het loon van dga's zakelijk vast te laten stellen wordt de grondslag voor de premies volksverzekeringen (box 1) veilig gesteld. Hierdoor kunnen premies volksverzekeringen (en indien van toepassing werknemersverzekeringen) worden geheven, waarmee wordt bereikt dat dga's bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel waar zij ook aanspraak op zouden kunnen maken.
- **Het voorkomen van onbedoeld gebruik van inkomensafhankelijke (overheids)voorzieningen:** wanneer dga's zichzelf geen loon uitkeren, kunnen zij aanspraak maken op allerlei verschillende inkomensafhankelijke (overheids)voorzieningen. Uitgaande van correct vastgesteld gebruikelijk loon komen dga's niet ongewenst in aanmerking voor inkomensafhankelijke (overheids)voorzieningen.
- **Het voorkomen dat de progressieve inkomstenbelasting op arbeidsinkomen ontlopen wordt:** het zakelijk vaststellen van het loon van dga's leidt ertoe dat dga's betrokken worden in het progressieve schijvenstelsel van de inkomstenbelasting (box 1).
- **Het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking:** door het loon correct vast te stellen wordt belastinguitstel tegengegaan. De dga dient zichzelf loon uit te keren (of in ieder geval de belasting te betalen) en kan dit loon niet in de vennootschap laten (wat tot belastinguitstel kan leiden). Hoewel de gebruikelijkloonregeling initieel in het leven geroepen was als anti-ontwijkingsmaatregel is deze legitimering minder relevant geworden doordat belastingontwijking via verschillende wegen voorkomen wordt.⁴⁴

Impact

Als gevolg van de bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel en het voorkomen van onbedoeld gebruik van sociale zekerheid en inkomensvoorzieningen nemen de solidariteit en de betaalbaarheid van het stelsel toe. Daarnaast zorgt de regeling ervoor dat belasting (progressief) wordt geheven via de inkomstenbelasting en wordt belastinguitstel (en -ontwijking) tegengegaan. De veronderstelling is dat dit bijdraagt aan de belastingmoraal.

⁴⁴ Door af te zien van loon kon de dga inkomsten- en vermogensbelasting ontlopen. De ontwijkingsmogelijkheden voor de (vervallen) vermogensbelasting zijn inmiddels via verschillende wegen tenietgedaan (i.e. andere bepalingen, versoberingen, globaal evenwicht nastreven van de Wet IB 2001, etc.), waardoor deze legitimering grotendeels is komen te vervallen.

3 Het gebruikelijk loon

Het merendeel van de dga's stelt een loon vast dat past bij de wettelijke vereisten. Er zijn ook dga's met een loon onder of rondom de ondergrens. Een deel hiervan stelt het loon lager vast dan past bij hun situatie, wat wijst op strategisch gedrag.

De gebruikelijkloonregeling stelt dat directeur-grotaandeelhouders (dga's) een loon in aanmerking moeten nemen dat redelijkerwijs een benadering vormt van het loon van een werknemer die vergelijkbare werkzaamheden verricht. Voor het vaststellen van dit loon kan de dga gebruikmaken van een aantal wettelijke criteria die als uitgangspunt dienen. Uiteindelijk is het aan de dga zelf om het loon vast te stellen waarbij de dga zich moet committeren aan de wettelijke vereisten.

Bij het vaststellen van het loon spelen meerdere factoren een rol. Zo is de exacte hoogte van het loon uit het meest vergelijkbare dienstverband vaak niet bekend bij de dga's, belastingadviseurs of de Belastingdienst. Er bestaat bijvoorbeeld geen database waarin het juiste loon op basis van de werkzaamheden van de dga is opgenomen. Daarnaast kunnen persoonlijke motieven een rol spelen bij de loonbepaling, zoals het persoonlijke uitgavenpatroon en mogelijke fiscale voordelen.

Om inzicht te geven in hoeverre het loon van de dga daadwerkelijk een benadering vormt van het gebruikelijk loon presenteren we in dit hoofdstuk een aantal beschrijvende analyses. In de eerste paragraaf beschrijven we de hoogte van het gebruikelijk loon en hoe dit varieert naar verschillende persoons- en bedrijfskenmerken. De componenten waar het gebruikelijk loon uit bestaat staan beschreven in Bijlage C. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de wijze waarop dga's het gebruikelijk loon vaststellen en welke wettelijke criteria daarbij het meest worden gehanteerd. De derde paragraaf laat zien bij welke gebruikelijk lonen dga's gebruikmaken van inkomensondersteuning. De vierde paragraaf bevat resultaten van een loonvergelijking waarmee we het gebruikelijk loon voor dga's inschatten. Vervolgens laten we zien in hoeverre het afschaffen van de doelmatigheidsmarge invloed heeft gehad op de hoogte van het gebruikelijk loon.

De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een vragenlijstonderzoek en CBS Microdata. Aan de vragenlijst hebben ongeveer vijfhonderd dga's deelgenomen. Deze dga's zijn afkomstig uit het ondernemerspanel van Ipsos I&O. Een uitgebreidere toelichting op het vragenlijstonderzoek is te vinden in Bijlage B. De CBS Microdata bevatten gegevens over alle dga's die in Nederland zijn geregistreerd. Een nadere toelichting op deze data staat in Bijlage C. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn daarnaast aangevuld met inzichten uit interviews met dga's, belastingadviseurs, wetenschappers en de Belastingdienst.

In 2023 zijn er in totaal 332.000 ab-houders die zichzelf bij 359.000 bedrijven⁴⁵ een loon uitbetalen. Van de 332.000 ab-houders zijn circa 324.000 personen dga en ontvangen circa 8.000 personen een gebruikelijk loon zonder dat zij dga zijn binnen dat bedrijf. Daarnaast zijn er in 2023 circa 341.000 ab-houders die geen dga zijn en ook geen gebruikelijk loon ontvangen. Hoe het aantal AB-houders zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren staat in Bijlage D.1.

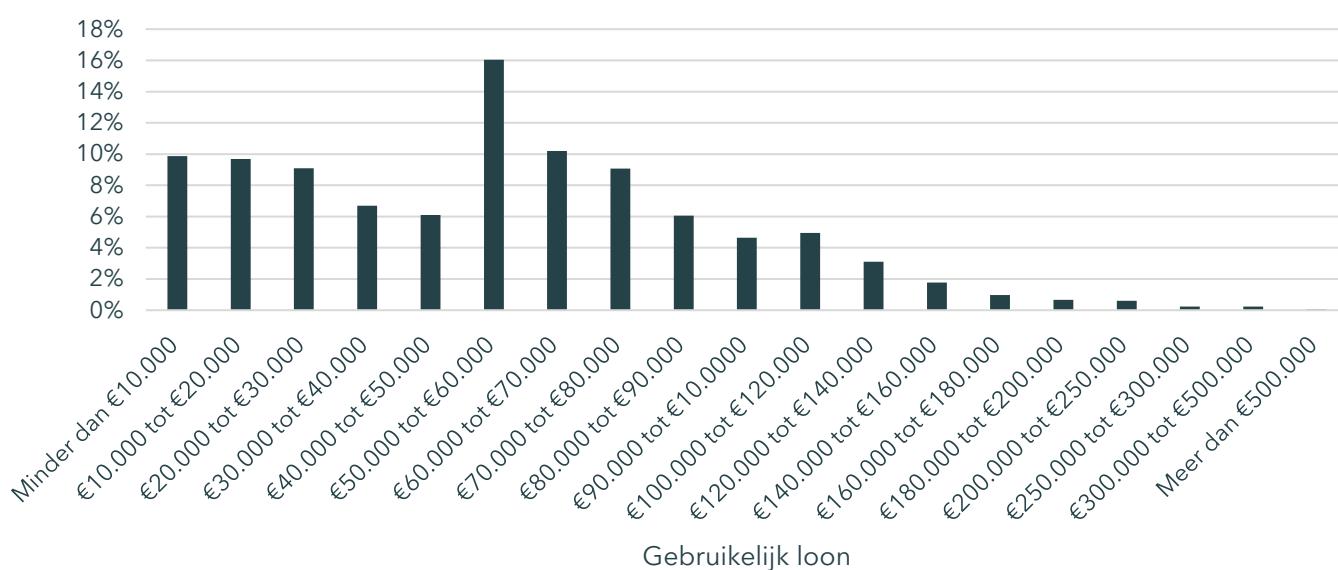
⁴⁵ Waarvan we voor circa 336.000 observaties aanvullende bedrijfsgegevens hebben.

3.1 Hoogte van het gebruikelijk loon

Pieken in de loonverdeling wijzen op strategisch gedrag

De onderstaande figuur laat de verdeling van het gebruikelijk loon zien voor het jaar 2023. Er zijn pieken zichtbaar rond de wettelijke norm van 51.000 euro van 2023 (zie Bijlage D.1 voor gedetailleerde uitsplitsing). Dit suggereert strategisch gedrag in het vaststellen van het gebruikelijk loon. Deze bevinding komt overeen met de analyse van Bettendorf et al. (2017) voor eerdere jaren.

Figuur 3.1 De meeste dga's hebben een gebruikelijk loon dat ligt rond de ondergrens



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De gegevens zijn gebaseerd op het peiljaar 2023. (n= 359.062)

Ongeveer veertig procent van de gebruikelijk lonen zit onder de ondergrens

Een opvallend hoog aandeel van de dga's heeft een loon in aanmerking genomen dat ligt onder de gestelde norm van 51.000 euro (voor 2023). De figuur laat zien dat ongeveer veertig procent van de dga's een loon in aanmerking heeft genomen dat onder de ondergrens zit. Dga's kunnen via vooroverleg met de Belastingdienst een aanvraag doen om het gebruikelijk loon lager vast te stellen dan wettelijk is vereist. Dit kan onder andere in het geval dat een vergelijkbare dienstbetrekking lager ligt dan de gestelde ondergrens, er sprake is van een start-up⁴⁶, structureel verlies wordt geleden of sprake is van deeltijdwerk. In het geval dat een dga het loon lager wil laten vaststellen, ligt de bewijslast hiervoor bij de dga. Dga's zijn echter niet verplicht actief de Belastingdienst te informeren over het lager vaststellen van het gebruikelijk loon. De dga moet het bewijs voor lagere vaststelling kunnen leveren wanneer de Belastingdienst hierom vraagt.

⁴⁶

Vanaf 2023 is de uitzondering voor start-ups vervallen. Dga's die in 2021 of 2022 voor het eerst gebruikmaakten van deze uitzondering mogen dat voor nog maximaal drie jaar blijven doen. Om aangemerkt te worden als start-up moet de werkgever aan drie voorwaarden voldoen in het betreffende kalenderjaar; 1) een S&O-verklaring hebben, 2) recht hebben op het verhoogde starterspercentage; 3) niet boven het 'minimisplafond' komen.

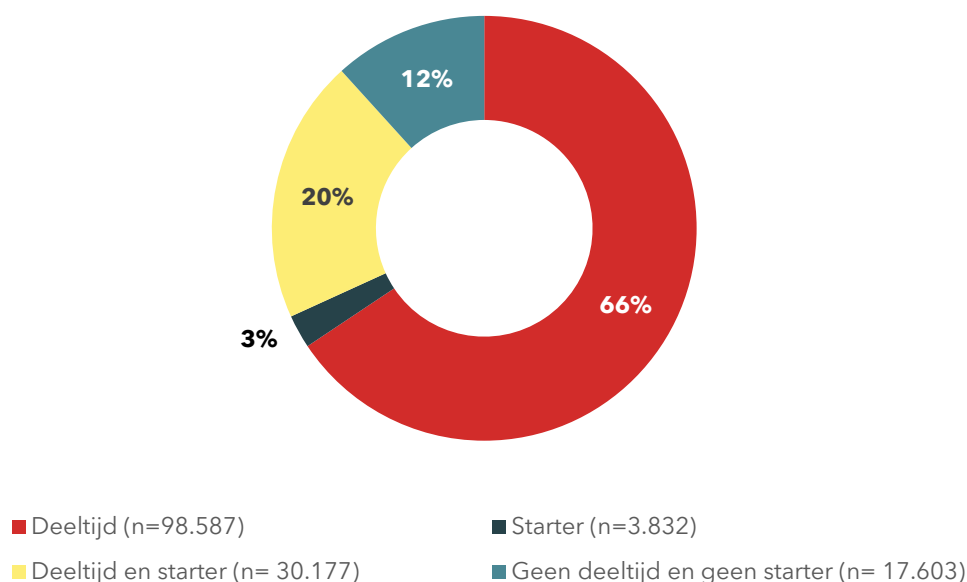
Bijna negentig procent van lonen onder de ondergrens betreft starters of deeltijdwerk

Van de dga's die onder de ondergrens zitten, is bijna negentig procent een startend bedrijf (in de afgelopen drie jaar begonnen) of is er sprake van een deeltijd dienstverband (<36 uur), zie Figuur 3.2. Het betekent niet direct dat een dga een loon onder de ondergrens in aanmerking mag nemen wanneer er sprake is van deeltijdwerk of een startende onderneming. De dga moet bij de Belastingdienst kunnen aantonen dat het aangenomen loon past bij de situatie van de dga. Startende ondernemingen of deeltijdwerk kunnen echter wel aanleidingen geven voor het in aanmerking nemen van een lager loon dan de ondergrens.

Opvallend is dat een aanzienlijk deel van alle dga's (40 procent) in deeltijd werkt. Onder de dga's die een loon onder het normbedrag ontvangen, ligt dit aandeel zelfs op 66 procent. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de deeltijdfactor is gebaseerd op het aantal gewerkte uren zoals geregistreerd in de polisadministratie. Het daadwerkelijk aantal gewerkte uren is echter niet bekend. Dga's kunnen in werkelijkheid meer uren maken dan is opgegeven, aangezien zij in principe voor zichzelf werken en een exacte urenregistratie niet verplicht is.⁴⁷ Het is daarom de vraag of deeltijdwerk een volledige verklaring biedt voor de groep die een loon onder het normbedrag ontvangt, of dat er bij een deel van de dga's sprake is van strategisch gedrag.

Voor een deel van de dga's zijn de opgegeven uren waarschijnlijk wél correct. Deze groep verricht namelijk ook elders werkzaamheden, bijvoorbeeld als dga in een andere bv, als IB-ondernemer of als werknemer. Dit geldt voor 17 procent van alle dga's en voor 39 procent van de dga's die in deeltijd werken. Zie Bijlage D.2 voor verdiepende statistieken over dga's in deeltijdwerk.

Figuur 3.2 Bijna negentig procent van de lonen onder de ondergrens is van starters en vanwege deeltijdwerk



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

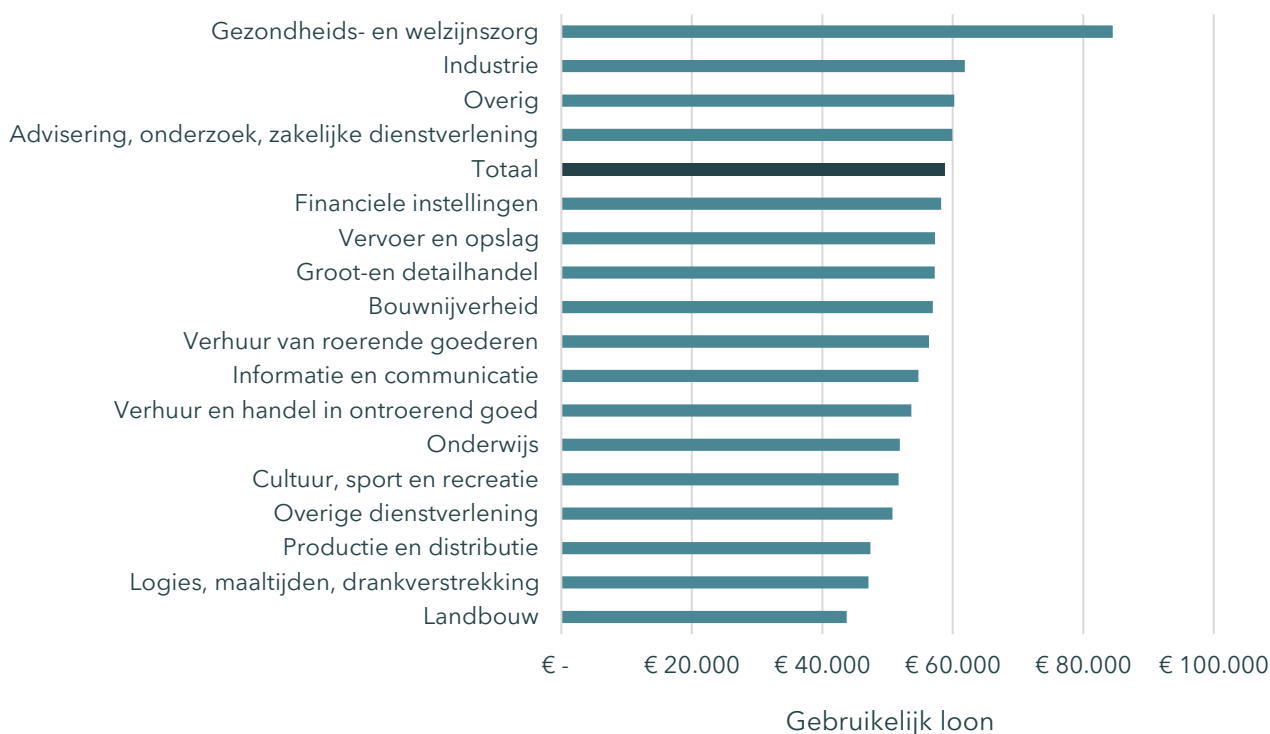
Noot: Deze figuur bevat alleen de dga's met een loon onder de ondergrens. (n=150.199)

⁴⁷ In het geval dat een dga verzekerd is voor werknemersverzekeringen is een dga verplicht een adequate urenregistratie aan te leveren bij het UWV.

Gemiddelde gebruikelijk loon wijkt niet sterk af tussen sectoren

Figuur 3.3 laat zien dat de hoogte van het gebruikelijk loon niet sterk afwijkt naar sector. Het gemiddelde loon ligt op ongeveer 59.000 euro in 2023 (zie Bijlage D.1 voor andere jaren). De lonen in de zorg liggen hoger, zo rond de 85.000 euro. Voorbeelden van dga's in de zorg zijn maatschappen van dokters, apothekers of tandartsen. In de landbouw en de horeca liggen de lonen het laagst. De overige lonen wijken niet sterk af en liggen gemiddeld genomen iets boven de gestelde ondergrens.

Figuur 3.3 Weinig sectorale verschillen in gebruikelijk loon



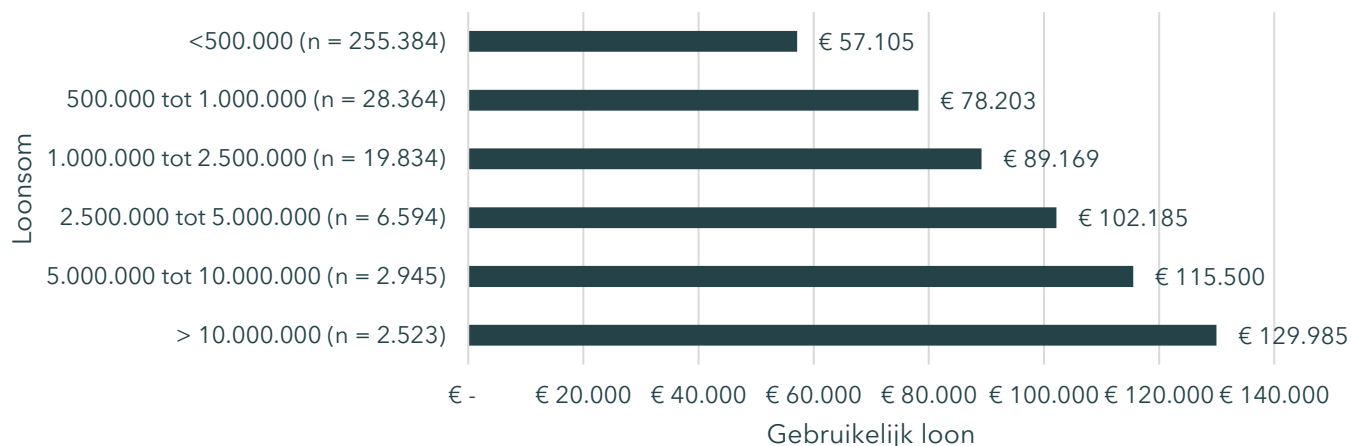
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De gegevens zijn gebaseerd op het peiljaar 2023. (n= 359.062)

Gemiddelde gebruikelijk loon neemt toe naarmate de loonsom van het bedrijf toeneemt

Figuur 3.4 laat zien dat het gebruikelijk loon toeneemt naarmate de loonsom van het bedrijf ook toeneemt. De loonsom is een maatstaf voor de omvang van het bedrijf. De figuur laat zien dat de omvang van de organisatie een bepalende factor is voor de hoogte van het gebruikelijk loon. Dit beeld is consistent met de wetenschappelijke literatuur die zich richt op het verklaren van de beloning van CEO's (Tosi et al. 2000). Een groot bedrijf met veel werknemers is namelijk complexer om aan te sturen en gaat gepaard met grotere financiële belangen. Om deze reden is de loonsom van een bedrijf een redelijke indicator voor de beloning van de directeur.

Figuur 3.4 Het gebruikelijk loon neemt toe met de omvang van het bedrijf (in termen van loonsom)



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De gegevens zijn gebaseerd op het peiljaar 2023. (n= 359.062)

Er zijn meer kenmerken bepalend voor de hoogte van het gebruikelijk loon, zoals het aantal (voltijds)werknemers en het opleidingsniveau. Uitsplitsingen van het loon naar achtergrondkenmerken zijn opgenomen in Bijlage D.3.

3.2 Vaststellen gebruikelijk loon

Figuur 3.5 laat zien welk criterium wordt gebruikt door dga's om het gebruikelijk loon vast te stellen. We vergelijken de uitkomst van de vragenlijst met de CBS Microdata. In de CBS-data observeren we het geselecteerde criterium niet, maar benaderen we deze door een bandbreedte te nemen rondom de ondergrens en de meest verdienende werknemer.⁴⁸ De resterende groep bedelen we toe aan het criterium meest vergelijkbare dienstbetrekking. In de vragenlijst konden dga's zelf aangeven welk criterium zij gebruiken bij het vaststellen van hun gebruikelijk loon. Hun perceptie of interpretatie van dat criterium kan daardoor afwijken van de manier waarop dit in de CBS Microdata is ingedeeld.

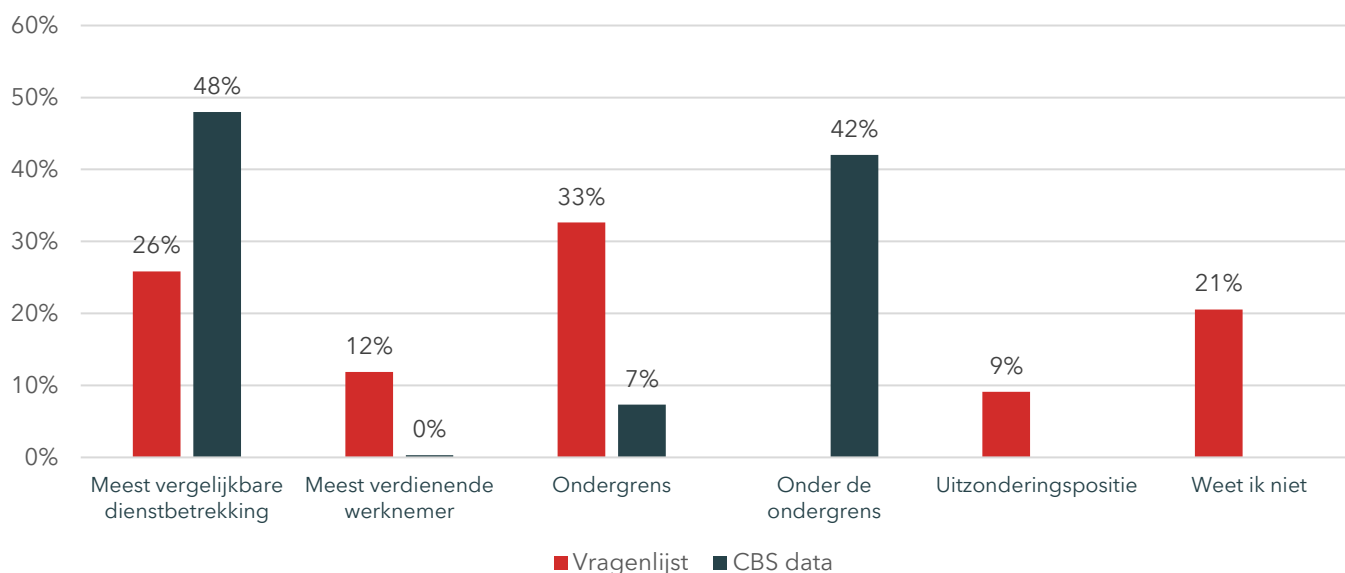
Dga's stellen loon vooral vast op ondergrens of meest vergelijkbare dienstbetrekking

Op basis van CBS Microdata blijkt dat het loon het vaakst is vastgesteld met het criterium 'meest vergelijkbare dienstbetrekking', terwijl uit de vragenlijst blijkt dat dit de ondergrens is. Dit verschil is deels te verklaren doordat in de Microdata een bandbreedte van één procent (510 euro) rondom de ondergrens is genomen, terwijl respondenten in de vragenlijst dit misschien breder interpreteren. Uit interviews blijkt dat dga's vaak de ondergrens hanteren als loon en daarbij geen rekening houden met andere loonbestandsdelen zoals reiskostenvergoeding. In de CBS Microdata worden deze dga's dan ingedeeld bij meest verdienende werknemer of criterium 'meest

⁴⁸ Rond de ondergrens is een bandbreedte van één procent gehanteerd. Als het loon van een dga binnen deze bandbreedte valt, wordt de dga ingedeeld in deze categorie. Ligt het loon onder deze bandbreedte, dan wordt de dga ingedeeld in de categorie 'uitzonderingspositie'. Daarnaast is er een bandbreedte van 1.000 euro rond het loon van de meest verdienende werknemer gehanteerd. Als het loon van de dga binnen deze bandbreedte valt, wordt de dga aan deze categorie toegewezen. Wanneer het loon van de dga tussen de bandbreedte van de ondergrens en de bandbreedte van de meest verdienende werknemer ligt, valt deze dga in een aparte tussencategorie. Tot slot wordt een dga ingedeeld in de categorie 'meest vergelijkbare dienstverband' als het loon meer dan 1.000 euro boven dat van de meest verdienende werknemer ligt. Dga's zonder werknemers kunnen alleen ingedeeld worden in de categorieën uitzonderingspositie, ondergrens en meest vergelijkbare dienstbetrekking.

vergelijkbare dienstbetrekking’, terwijl zij in de vragenlijst zelf de ondergrens aangeven. Als de bandbreedte in de Microdata bijvoorbeeld wordt verhoogd naar twee of vier procent, dan valt respectievelijk negen en elf procent in de categorie ondergrens.

Figuur 3.5 Criterium ‘meest vergelijkbare dienstbetrekking’ en de ondergrens komen het meest voor



Bron: Vragenlijst Ipsos I & O en CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur combineert cijfers uit de vragenlijst (rode balken, n = 472) met cijfers uit de CBS Microdata (blauwe balken, n = 359.062). In de vragenlijst is aan respondenten direct gevraagd welk criterium zij hebben gehanteerd. In de figuur zijn de antwoorden weet ik niet (19 procent) en wil ik niet zeggen (twee procent) samengevoegd onder weet ik niet. In de Microdata is een beslisregel (zie voetnoot 48) geformuleerd die bepaalt welk criterium is toegepast. De categorie tussen meest verdienende werknemer en de ondergrens (twee procent) is weggelaten uit de figuur.

Criterium meest verdienende werknemer fungeert meer als ankerpunt

Verder valt in de figuur op dat het salaris van de meest verdienende werknemer zelden wordt toegepast op basis van de CBS Microdata, maar wél regelmatig wordt aangegeven als gebruikt criterium in de vragenlijst. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat dit criterium een nuttige functie vervult als ankerpunt. Het is een ankerpunt als ondergrens bij het vaststellen van het gebruikelijk loon op basis van een vergelijkbare dienstbetrekking of als bovengrens wanneer de dga op grond van de wettelijke uitzondering aannemelijk maakt dat zijn salaris lager is. Dga's die de meest verdienende werknemer als ankerpunt gebruiken, geven dit mogelijk aan als gebruikt criterium in de vragenlijst. Terwijl in vrijwel alle gevallen het salaris dus dermate hoger of lager is dat het buiten de bandbreedte van de meest verdienende werknemer valt in de CBS Microdata, waardoor het in de Microdata wordt ingedeeld in de categorie 'meest vergelijkbare dienstbetrekking' of (onder de) ondergrens.

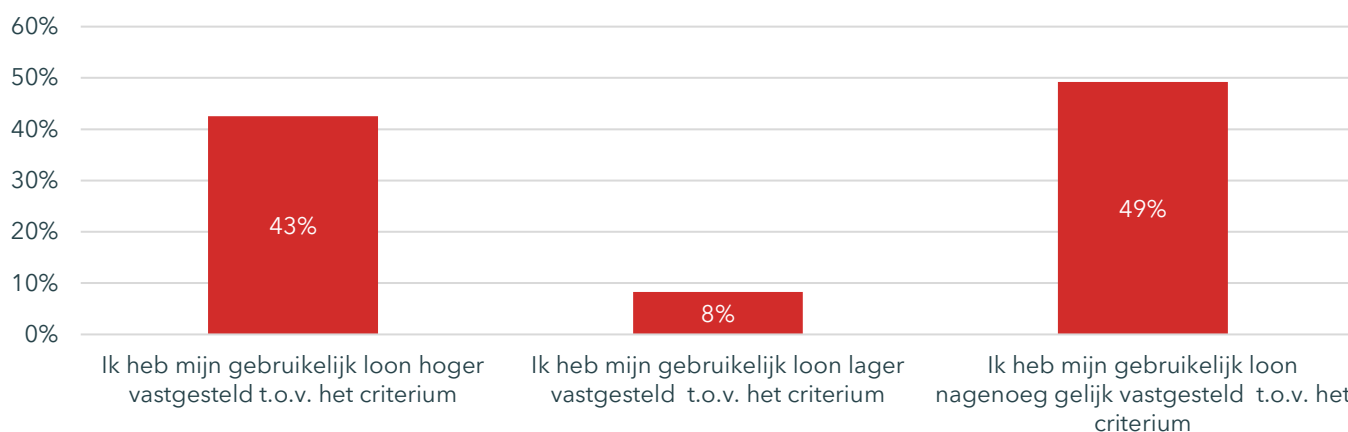
Dga's zeggen loon vaker hoger vast te stellen dan het aangegeven criterium

Uit Figuur 3.6 blijkt dat dga's aangeven het loon vaker hoger vast te stellen dan het door hen gebruikte criterium vereist. In slechts acht procent van de gevallen wordt het loon lager vastgesteld. In de sectoren landbouw, industrie, bouw en nutsbedrijven komt dit relatief vaak voor (zie Bijlage D.4). Deze uitkomsten moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ten eerste kan de perceptie van de dga ten aanzien van de gestelde criteria afwijken van de wettelijke vereisten. Ten tweede gaat deze vraag in op naleving van de wet, waarbij mogelijk

sociaal wenselijke antwoorden zijn gegeven. Ten derde is het voor dga's lastig te bepalen wat het loon is dat past bij de meest vergelijkbare dienstbetrekking.

Dga's die hun loon hoger vaststellen dan het criterium noemen als belangrijkste redenen het voorkomen van discussie met de Belastingdienst, het gevoel dat het loon past bij hun verantwoordelijkheden en de behoefte aan dit inkomen. Dga's die hun loon lager vaststellen dan het criterium doen dit vooral om meer dividend te kunnen uitkeren, om financiële instabiliteit van het bedrijf te voorkomen of omdat zij dit loon niet nodig hebben om van te leven.

Figuur 3.6 Dga's zetten hun loon vaak gelijk of hoger dan het geldende criterium



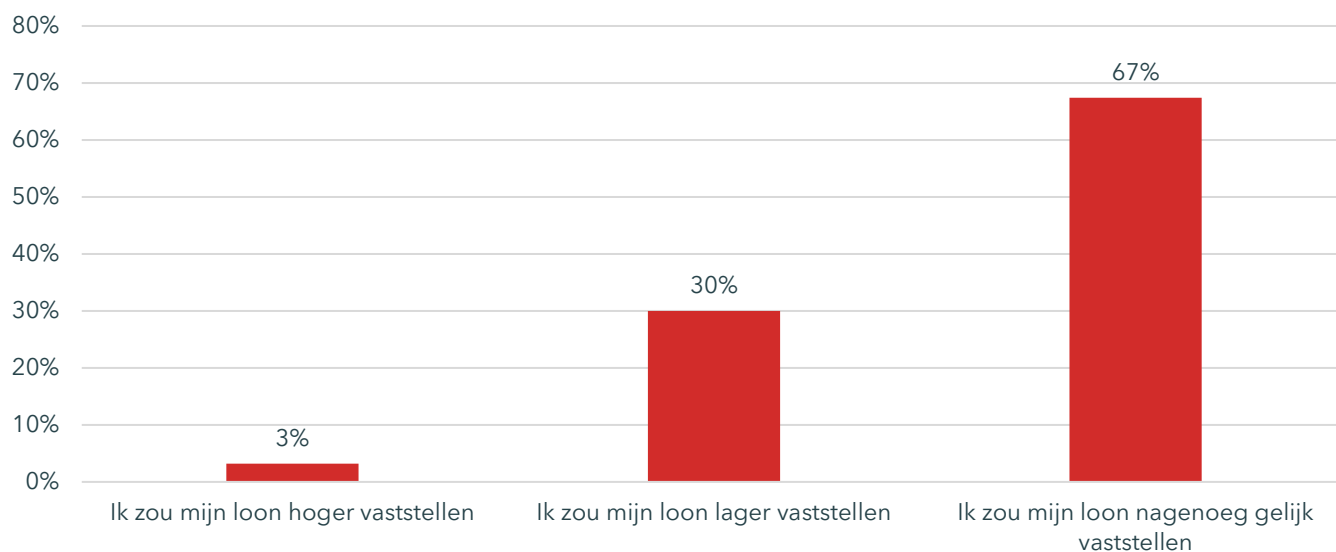
Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Antwoord op de vraag: 'Hoe is het loon vastgesteld t.o.v. het criterium?'. De vraag is niet gesteld aan de groep die bij Figuur 3.5 'weet ik niet' of 'uitzonderingspositie' heeft geantwoord. (n = 332)

Veel dga's zeggen ook loon in aanmerking te nemen zonder de gebruikelijkloonregeling

Uit Figuur 3.7 blijkt dat de meerderheid van de respondenten hun loon gelijk zou vaststellen, ook zonder de gebruikelijkloonregeling. We zien vier mogelijke verklaringen hiervoor. De eerste verklaring is dat een lager loon in een deel van de gevallen juist leidt tot een verhoging van de belastingdruk. Dit is vooral het geval bij lagere inkomens en bij het gebruik van aftrekposten, zoals de hypotheekrenteaftrek, giftenaftrek of partneralimentatie. De tweede verklaring is dat de voorkeur van de dga, wegens persoonlijke of bedrijfsmatige omstandigheden, uitgaat naar het uitkeren van loon via box 1. Voorbeelden van redenen zijn dat het loon nodig is om een hypotheek te verkrijgen op grond van de leennormen, het geld gemakkelijker periodiek via loon uit te keren is dan via dividend of er meerdere dga's zijn waardoor het uitkeren via dividend meer coördinatie vergt of anders verdeeld moet worden. De derde verklaring is dat een deel van de dga's ongevoelig is voor fiscale prikkels. Voorbeelden van redenen zijn gebrek aan bekendheid met verschillen in belastingdruk, niet de behoefte om zich bezig te houden met fiscale optimalisatie of dat kosten maken aan een adviseur voor fiscale optimalisatie hoger is dan het potentiële belastingvoordeel. De vierde verklaring is dat dga's te veel uitgaan van de huidige situatie in de beantwoording van de vraag. Respondenten zeggen altijd een loon in aanmerking te nemen omdat zij dit nu ook doen. Op de langere termijn kan deze perceptie echter wijzigen.

Figuur 3.7 Loon zou veelal gelijk worden vastgesteld zonder gebruikelijkloonregeling

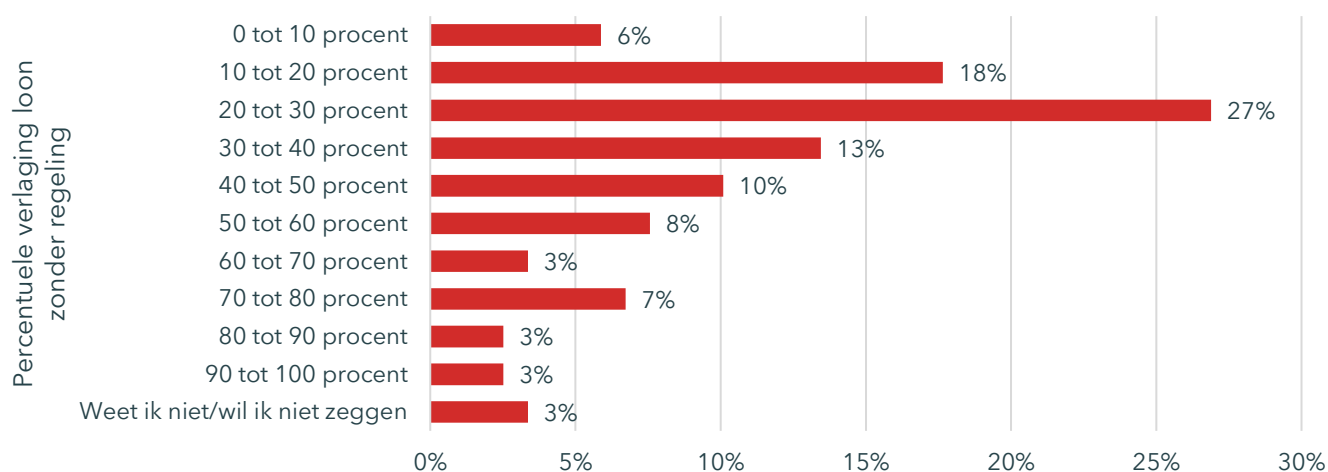


Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Antwoord op de vraag: Stelt u zich voor dat er geen gebruikelijkloonregeling is 'Wat zou u doen met uw loon als er geen regeling was?'. Respondenten die weet ik niet of wil ik niet zeggen invulden, zijn niet meegenomen. (n = 405)

Dertig procent van de respondenten zou hun loon wél lager vaststellen. Voor deze groep heeft de regeling duidelijk een effect. Figuur 3.8 laat zien hoeveel de groep - met een voorkeur om hun loon lager vast te stellen - hun loon zou verlagen zonder de gebruikelijkloonregeling. Gemiddeld genomen zou deze groep hun loon 36 procent lager vaststellen zonder gebruikelijkloonregeling. Dat dga's het loon niet volledig verlagen, sluit aan bij de eerdere constatering dat een lager loon kan leiden tot een hogere belastingdruk omdat dga's dan allerlei aftrekposten mislopen.

Figuur 3.8 De groep die hun loon verlaagt zonder gebruikelijkloonregeling zou hun loon vaak met 10 tot 40 procent verlagen



Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Antwoord op de vraag: 'Hoeveel zou u uw loon verlagen zonder regeling?'. Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die aangaven hun loon te verlagen zonder regeling. (n = 119)

3.3 Gebruik inkomensondersteuning

Zonder een gebruikelijk loon kunnen dga's – mits zij aan de overige voorwaarden voldoen – in aanmerking komen voor inkomensondersteuning. Een van de doelen van de gebruikelijkloonregeling is dan ook het voorkomen van onbedoeld gebruik van deze voorzieningen. Doordat dga's op grond van deze regeling een bepaald loon moeten opnemen, kunnen zij (deels) het recht op inkomensondersteuning verliezen. Bij een gebruikelijk loon ter hoogte van de ondergrens vervalt een groot deel van dit recht, en bij een hoger loon – op basis van meest verdienende werknemer of meest vergelijkbare dienstbetrekking – neemt dit recht verder af. Tabel 3.1 geeft een indicatie van de inkomensgrenzen voor het recht op inkomensondersteuning. Onder inkomensondersteuning verstaan we bijstand, huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget.

Tabel 3.1 Benadering van de inkomensgrenzen voor verschillende inkomensvoorzieningen

	Bijstand	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kindgebonden budget
Inkomensgrens alleenstaande (2023)	€ 14.000	€ 37.000 ^a	€ 39.000	€ 128.000 ^b
Inkomensgrens paar (2023)	€ 21.000	€ 44.000 ^a	€ 48.000	€ 90.000 ^b

Bron: Belastingdienst, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel geeft een benadering voor de inkomensgrenzen voor het recht op inkomensvoorzieningen voor 2023. De inkomensgrens voor paren is het gezamenlijke toetsingsinkomen. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele vermogensvragen.

^a Voor de huurtoeslaggrens is uitgegaan van een huur van 750 euro per maand en geen thuiswonende kinderen

^b Dit zijn de inkomensgrenzen in een huishouden met twee kinderen van 12 jaar.

Inkomen is slechts een van de criteria dat bepalend is bij het recht op inkomensondersteuning. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals een vermogenstoets, de huishoudsamenstelling of – in het geval van huurtoeslag – het wonen in een huurwoning en de hoogte van de huur. In hoeverre dga's op individuele basis daadwerkelijk in aanmerking komen voor inkomensvoorzieningen valt buiten de scope van dit onderzoek. Daarom richt dit onderzoek zich op het feitelijke gebruik van inkomensvoorzieningen door dga's.

Het bewust laag vaststellen van het gebruikelijk loon om in aanmerking te komen voor inkomensondersteuning lijkt niet (veel) voor te komen. Zowel dga's met een loon boven als onder de ondergrens maken nauwelijks gebruik van sociale inkomensvoorzieningen (zie Tabel 3.2), ook in vergelijking met het gebruik van inkomensvoorzieningen in de totale populatie.

Binnen de Nederlandse populatie maken huishoudens met een jaarinkomen van 10.000 euro vaker gebruik van inkomensvoorzieningen. Zo maakt ruim 40 procent van de rechthebbenden gebruik van de bijstand, 98 procent van de huurtoeslag en 94 procent van het kindgebonden budget (SZW, 2021; Centraal Planbureau, 2019). Hierbij moet worden opgemerkt dat het lage gebruik van inkomensvoorzieningen onder dga's per inkomenscategorie mogelijk mede verklaard kan worden doordat zij niet aan andere voorwaarden, zoals de vermogenstoets, voldoen en daardoor niet rechthebbend zijn. In de vermogenstoets wordt box 3-vermogen wel meegenomen, ondernemingsvermogen niet.

De cijfers over het gebruik van inkomensvoorzieningen door dga's houden bovendien geen rekening met het inkomen en de eventuele toeslagen of uitkeringen van een partner. Hierdoor is het werkelijke aandeel dat gebruikmaakt van inkomensvoorzieningen mogelijk onderschat. Echter, zelfs bij een verdubbeling van deze

aandelen blijft de conclusie overeind dat het gebruik van inkomensvoorzieningen onder dga's relatief laag is vergeleken met de rest van Nederland.

Tabel 3.2 Dga's met een loon onder de ondergrens maken nauwelijks gebruik van inkomensvoorzieningen

Hoogte gebruikelijk loon	Aandeel gebruik bijstand	Aandeel gebruik huurtoeslag	Aandeel gebruik zorgtoeslag	Aandeel gebruik kindgebonden budget
<€10000	0,1%	1,4%	11,3%	4,2%
€10.000 tot €20.000	0,1%	1,3%	9,0%	4,3%
€20.000 tot €30.000		1,2%	8,5%	4,8%
€30.000 tot €40.000		0,5%	5,9%	5,0%
€40.000 tot €50.000		0,2%	2,9%	5,0%
€50.000 tot €60.000		0,1%	1,5%	5,4%
€60.000 tot €70.000		0,0%	0,5%	4,5%
€70.000 tot €80.000			0,3%	3,7%
€80.000 tot €90.000			0,1%	2,3%
€90.000 tot €100.000			0,1%	1,9%
€100.000 tot €120.000			0,1%	1,3%
€120.000 tot €140.000				0,7%
€140.000 tot €160.000				0,3%
Totaalaantal dga's dat gebruikmaakt	62	1.205	10.200	12.669

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel geeft per inkomenscategorie het aandeel dga's dat gebruikmaakt van de desbetreffende inkomensondersteuning. Hier is alleen gekeken of de bijstand of toeslag aan de dga zelf wordt uitgekeerd. Er is dus niet op huishoudniveau gekeken of er in het huishouden van de dga gebruik wordt gemaakt van bijstand of toeslagen.

3.4 Loonvergelijking

Dga's hebben verschillende criteria om het gebruikelijk loon vast te stellen. Een van de meest voorkomende criteria is de 'meest vergelijkbare dienstbetrekking'. Uit gesprekken met de Belastingdienst en belastingadviseurs blijkt dat het lastig is om te bepalen welk loon bij deze dienstbetrekking hoort. Er is geen database voorhanden waaruit degene die het loon vaststelt een gebruikelijk loon kan afleiden op basis van een aantal kenmerken. Voor de vaststelling van het loon is in de meeste gevallen een grove benadering het hoogst haalbare.

Dit onderzoek hanteert een econometrische methode waarbij het loon van een dga overeenkomstig met de 'meest vergelijkbare dienstbetrekking' wordt benaderd op basis van een loonvergelijking met de meest verdienende werknemers van alle Nederlandse bedrijven. De meest verdienende werknemers per bedrijf zijn in dit geval als referentiegroep gekozen, omdat hun taken en verantwoordelijkheden waarschijnlijk het meest overeenkomen met die van de dga. Zij verdienen immers het meest binnen een bedrijf, wat erop wijst dat zij vermoedelijk een functie op directieniveau vervullen. Met de loonvergelijking voorspellen we als het ware het gebruikelijk loon op basis van de kenmerken van de dga en de bedrijfskenmerken van de bv. De voorspellende waarde van deze kenmerken wordt bepaald aan de hand van de karakteristieken en bedrijfskenmerken van de best verdienende werknemers bij alle Nederlandse bedrijven.

Voor de loonvergelijking hebben we zoveel mogelijk kenmerken vastgesteld die een verklaring kunnen bieden voor variatie in lonen. Hieronder volgt een overzicht van de meegenomen kenmerken:

- Persoonskenmerken: geslacht, opleiding, leeftijd, huishoudtype, plaats in het huishouden, aantal kinderen;
- Baankenmerken: sector, aantal gewerkte uren, regio;
- Bedrijfskenmerken: totale loonsom, werkzame personen, omzet, levensduur bedrijf;
- Een aantal interacties tussen bovenstaande kenmerken, zoals opleiding en sector.

Door voor de meest verdienende werknemer per bedrijf alle kenmerken te regresseren op het loon, verkrijgen we per kenmerk een gemiddelde inschatting van de bijdrage aan de hoogte van het loon. Deze gemiddelde bijdrage per kenmerk passen we vervolgens toe op de kenmerken van dga's. Op die manier krijgen we voor dga's een schatting van het loon dat past bij de meest vergelijkbare dienstbetrekking.

Deze benadering geeft een inschatting van het loon doordat er met allerlei kenmerken rekening wordt gehouden. Tegelijkertijd zijn er ook een aantal beperkingen aan deze methode. Ten eerste zijn niet alle kenmerken meegenomen die wel relevant zijn voor de hoogte van het loon. De CBS Microdata bevatten bijvoorbeeld geen gegevens over het exacte takenpakket van een werknemer of een dga. Het takenpakket is een belangrijk kenmerk dat samenhangt met de hoogte van het loon. Het model neemt wel kenmerken mee die indirect samenhangen met het takenpakket, zoals het opleidingsniveau en de sector. Een exacte inschatting van het takenpakket ontbreekt echter.

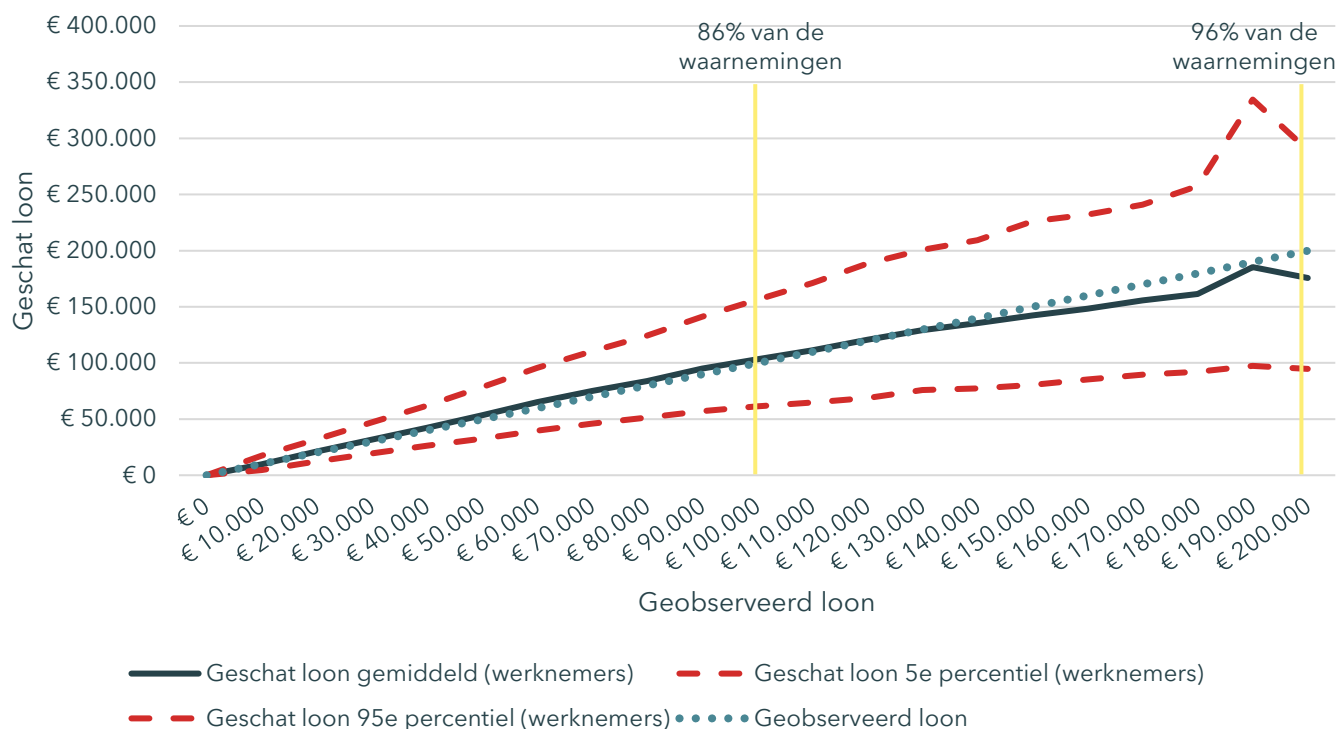
Daarnaast is er een groep dga's die geen of slechts enkele werknemers in dienst heeft. De vergelijkingsgroep, bestaande uit best verdienende werknemers, is echter nauwelijks werkzaam in bedrijven met geen of slechts enkele werknemers. Met de loonvergelijking is het daarom niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de groep dga's zonder of met slechts enkele werknemers. De loonvergelijking is daarom alleen toegepast op dga's met minimaal drie werknemers.

Voor werknemers komt de schatting gemiddeld overeen met het geobserveerde loon

Gemiddeld genomen komen geschatte lonen voor de best verdienende werknemers overeen met het geobserveerde loon. De schatting van het loon voor de best verdienende werknemers geeft een indruk van de nauwkeurigheid van het model waarmee we in de volgende stap het loon van dga's inschatten. Figuur 3.9 toont deze schatting. De donkere lijn geeft het gemiddelde geschatte loon weer en ligt vrijwel op de gestippelde lijn die het geobserveerde loon weergeeft.

De rode gestippelde lijnen geven de bandbreedte van de schatting aan en geven een indruk van de onzekerheidsmarge op individueel niveau. Hieruit blijkt dat er variatie is in de mate waarin de geschatte lonen per individu overeenkomen met de geobserveerde lonen. Deze variatie neemt toe naarmate het loon stijgt. Een verklaring hiervoor is dat er in de hogere loonregionen minder waarnemingen beschikbaar zijn. Daarnaast kunnen niet-geobserveerde kenmerken, zoals ervaring of het takenpakket, bij hogere lonen een grotere rol spelen.

Figuur 3.9 Gemiddeld genomen worden lonen voor werknemers gelijk geschat met het geobserveerde loon



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De loonschatting is gedaan op de populatie meest verdienende werknemers, die geen dga zijn, binnen een bedrijf. Alleen bedrijven met minimaal drie werknemers zijn meegenomen in de schatting. In totaal zijn er 192.509 werknemers meegenomen in de schatting. De figuur bevat alleen de schattingsresultaten tot 200.000 euro jaarloon, overige inkomenscategorieën waren te klein om te presenteren.

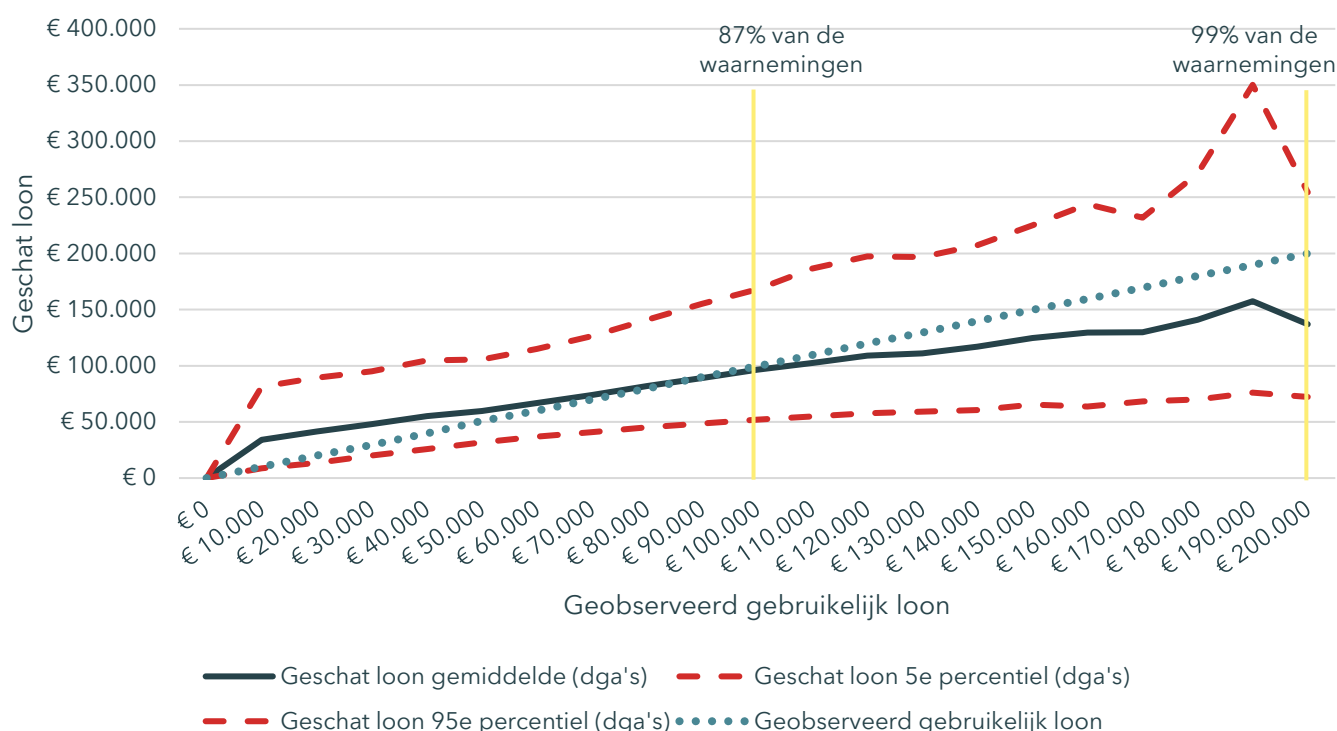
Loonvergelijking schat voor dga's hoger loon in aan de onderkant van de loonverdeling

Tot een gebruikelijk loon van circa 70.000 euro voorspelt de loonvergelijking gemiddeld een hoger loon dan dga's zichzelf daadwerkelijk toekennen, zie Figuur 3.10. Tussen de 70.000 en 110.000 euro liggen het voorspelde loon en het daadwerkelijk in aanmerking genomen loon gemiddeld genomen dicht bij elkaar. Lonen boven de 110.000 euro zijn lastig te voorspellen omdat het aantal observaties laag is, deze voorspelling is omgeven met veel onzekerheid.

Tot een gebruikelijk loon van circa 70.000 wordt gemiddeld genomen het loon relatief laag vastgesteld. Hoewel uit Paragraaf 3.1 blijkt dat dga's met een gebruikelijk loon onder de ondergrens vaker in deeltijd werken of starter zijn, verklaart dit niet waarom zij gemiddeld een lager loon vaststellen. De loonvergelijking houdt namelijk al rekening met deze factoren: het model schat automatisch een lager loon voor dga's die in deeltijd werken of recent zijn gestart met hun onderneming.

De mate van onzekerheid van de schatting voor best verdienende werknemers (rode stippellijnen 5^e percentiel in Figuur 3.9) is de beste indicatie voor de betrouwbaarheid van het model en de uiteindelijke voorspelling van het loon van dga's (Figuur 3.10). De onzekerheidsmarge aan de onderkant bij de voorspelling voor best verdienende werknemers is beperkt en vergelijkbaar met het 5^e percentiel bij de schatting voor dga's (zie Bijlage D.5 voor grafische weergave). Het 5^e percentiel bij de schatting voor dga's wordt dus volledig verklaard door de onzekerheidsmarge.

Figuur 3.10 Tot € 70.000 wordt het loon van dga's gemiddeld hoger voorspeld dan toegekend als gebruikelijk loon



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De loonschatting is gedaan op de populatie meest verdienende personen, die geen dga zijn, binnen een bedrijf en hier vervolgens toegepast op dga's. Alleen dga's met minimaal drie werknemers zijn meegenomen in de schatting en waarbij alle andere gegevens bekend waren. In totaal is er op deze manier voor 160.981 dga's een loonschatting gemaakt. De figuur bevat alleen de schattingsresultaten tot 200.000 euro jaarloon, overige inkomenscategorieën waren te klein om te presenteren.

Tegelijkertijd ligt het gemiddeld voorspelde loon van dga's ruim boven het daadwerkelijk in aanmerking genomen loon, en ligt de bovengrens van het voorspelde loon ver buiten de onzekerheidsmarge die we in Figuur 3.9 (rode stippellijnen 95^e percentiel) waarnemen (zie Bijlage D.5 voor grafische weergave). Dit duidt erop dat de hoger geschatte lonen niet het gevolg zijn van onzekerheid in het model, maar dat een deel van de dga's aan de onderkant van de loonverdeling om uiteenlopende redenen een te laag loon in aanmerking neemt.

Tussen de 70.000 en 110.000 euro liggen het voorspelde loon en het daadwerkelijk in aanmerking genomen loon gemiddeld genomen dicht bij elkaar. Dga's die een loon tussen de 70.000 en 110.000 euro hanteren, lijken hun loon over het algemeen realistisch in te schatten. Dit betekent echter niet dat alle dga's het loon accuraat inschatten, de bandbreedte van het 95^e percentiel voor dga's ligt namelijk nog steeds boven de onzekerheidsmarge (95^e percentiel werknemers).

Voor lonen boven de 110.000 euro ligt het voorspelde loon gemiddeld genomen lager dan het feitelijk in aanmerking genomen loon. Het gaat hier slechts om dertien procent van de dga's waardoor de nauwkeurigheid van de voorspelling in dit segment afneemt. Bovendien is het aantal werknemers waarop de voorspellingen in dit hogere segment zijn gebaseerd ook relatief beperkt. Daarnaast is het zo dat aan de bovenkant van de

inkomensverdeling de marginale belastingdruk op loon enerzijds en via vennootschapsbelasting en dividend anderzijds dichter bij elkaar komt te liggen.

3.5 Afschaffing van de doelmatigheidsmarge

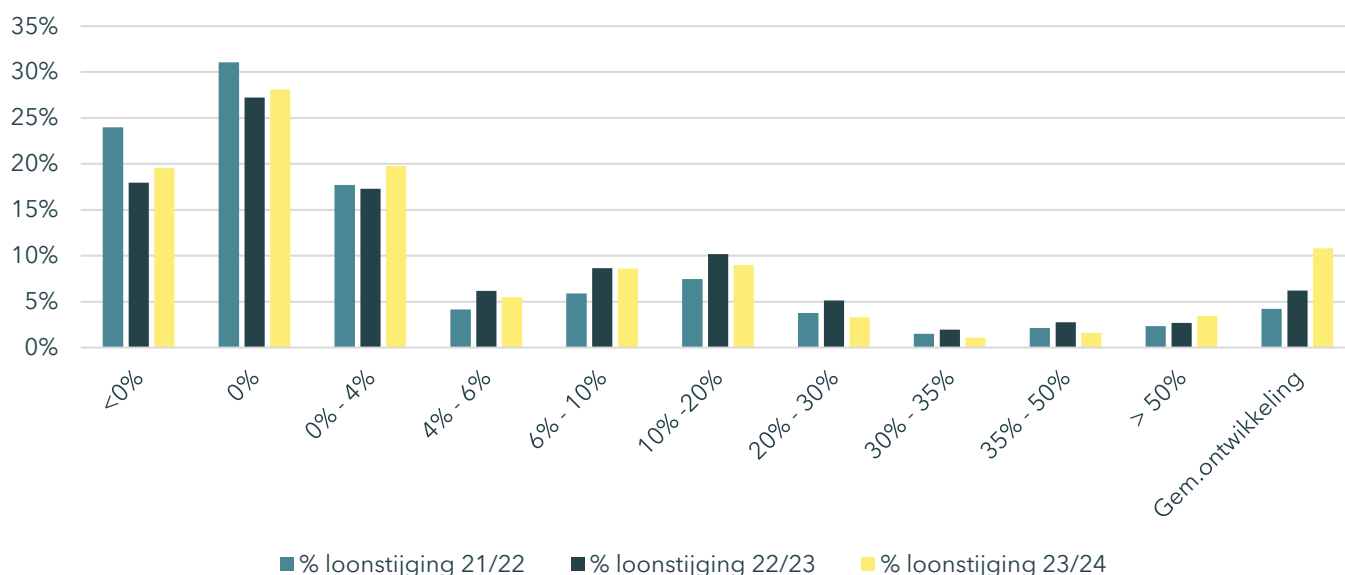
De doelmatigheidsmarge bepaalt dat het gebruikelijk loon maximaal 30 procent (tot 2015) en 25 procent (tot 2023) lager mag worden vastgesteld dan het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekkingen. Wanneer het verlaagde loon hierdoor onder de ondergrens uitkomt, geldt dat het loon niet lager dan die ondergrens mag worden vastgesteld.

In 2015 is de doelmatigheidsmarge verlaagd met vijf procentpunt en per 2023 is deze volledig afgeschaft. Dga's die het loon vaststellen op basis van het criterium 'meest vergelijkbare dienstbetrekking' en gebruik hebben gemaakt van de doelmatigheidsmarge, moeten hun gebruikelijk loon sinds de afschaffing zodanig verhogen dat dit volledig aansluit op het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking.

Nauwelijks loonstijgingen na afschaffing doelmatigheidsmarge

Figuur 3.11 toont geen aanwijzingen dat de afschaffing van de doelmatigheidsmarge heeft geleid tot hogere lonen. De figuur geeft de loonstijgingen weer voor de groep dga's die het loon baseert op het criterium 'vergelijkbare dienstbetrekking', volgens de gehanteerde definitie in de CBS Microdata. De doelmatigheidsmarge is per 2023 afgeschaft. Als dga's op de afschaffing van de doelmatigheidsmarge zouden reageren, dan verwachten we een grotere loonstijging tussen 2022 en 2023 dan tussen 2021 en 2022.

Figuur 3.11 Lonen beperkt gewijzigd na afschaffing doelmatigheidsmarge



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Deze figuur is gebaseerd op alle dga's die volgens de beslisregel hun loon hebben vastgesteld aan de hand van het criterium meest vergelijkbare dienstbetrekking. (n=129.258 in 2021/2022, n=135.615 in 2022/2023 en n=120.180 in 2023/2024)

De loonstijging tussen 2022 en 2023 blijkt echter nauwelijks te verschillen van die tussen 2021 en 2022, wat erop wijst dat het afschaffen van de doelmatigheidsmarge niet heeft geleid tot hogere lonen. Door de afschaffing van de doelmatigheidsmarge ligt een piek in loonstijgingen rond 33 procent voor de hand, wat overeenkomt met een stijging van 75 procent naar 100 procent. Figuur 3.11 laat een lichte toename zien in het aantal loonstijgingen tussen de 10 en 30 procent, maar rond het verwachte stijgingspercentage van 33 procent blijft een duidelijke piek uit.

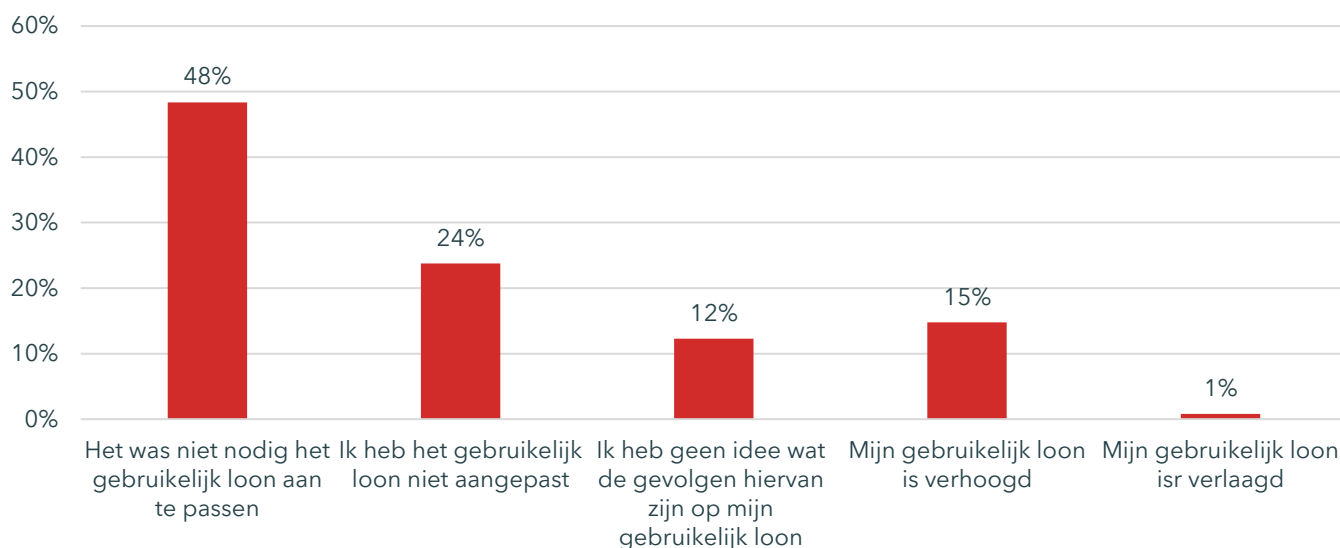
Om na te gaan of dga's mogelijk pas in 2024 een significante loonsverhoging hebben doorgevoerd, zijn ook de cijfers over dat jaar in de figuur opgenomen. De loonstijgingen in 2024 blijken echter niet van een zodanige omvang dat ze erop wijzen dat dga's in reactie op de afschaffing van de doelmatigheidsmarge een jaar later hun loon substantieel hebben verhoogd.

Wel valt op dat de gemiddelde loonstijging tussen 2023 en 2024 uitkomt op elf procent, wat ongeveer vijf procentpunt hoger ligt dan de stijging tussen 2022 en 2023. Tegelijkertijd stijgt in dezelfde periode het gemiddelde loon van de best verdienende werknemers met ongeveer tien procent. Dit suggereert dat de toename in lonen van dga's grotendeels in lijn ligt met de bredere loonontwikkeling.

Dga's bevestigen lonen niet te hebben verhoogd na afschaffing van de doelmatigheidsmarge

Dga's bevestigen dat zij het loon niet hebben verhoogd na afschaffing van de doelmatigheidsmarge, zie Figuur 3.12. Slechts vijftien procent van de dga's die hun loon baseren op het meest vergelijkbare dienstverband geeft aan het loon te hebben aangepast na afschaffing van de doelmatigheidsmarge. Ongeveer de helft van de dga's geeft aan dat het niet nodig was het loon aan te passen. Verder geeft twaalf procent aan geen idee te hebben wat de doelmatigheidsmarge nu precies betekent, terwijl alle respondenten voorafgaand aan de vraag een korte uitleg hebben gehad over de afschaffing van de doelmatigheidsmarge.

Figuur 3.12 Afschaffing doelmatigheidsmarge heeft (nog) weinig effect



Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Antwoord op de vraag: 'Wat heeft u gedaan als gevolg van de doelmatigheidsmarge?'. De vraag is alleen gesteld aan dga's die het loon hebben vastgesteld op basis van de meest vergelijkbare dienstbetrekking. (n = 122)

Uit interviews blijkt dat de doelmatigheidsmarge in de praktijk weinig werd toegepast

Uit interviews blijkt ook dat de doelmatigheidsmarge in de praktijk weinig gebruikt is. We zien hiervoor twee verklaringen. De eerste verklaring is dat de gebruikelijkloonregeling voor een deel van de dga's geen effect heeft op hun loonstelling (zie Figuur 3.7), wat blijkt uit de enquête en de interviews. Een afschaffing van de doelmatigheidsmarge heeft voor deze groep dan ook geen gevolgen voor het gebruikelijk loon dat zij vaststellen. De tweede verklaring is dat de doelmatigheidsmarge vooral wordt gebruikt als veiligheidsmarge, wat blijkt uit de interviews. Wanneer dga's of hun adviseurs onderzoeken welk loon overeenkomt met een best vergelijkbaar dienstverband, dan komen zij in de regel tot een bandbreedte. Gesprekspartners geven aan dat veelal de onderkant van de bandbreedte wordt gekozen zonder de doelmatigheidsmarge toe te passen. Bij eventuele controles hebben zij de doelmatigheidsmarge nog achter de hand, zodat de dga en de adviseur zeker weten dat zij het gebruikelijk loon passend hebben vastgesteld.

Uit gesprekken met de Belastingdienst blijkt dat er nauwelijks casussen bekend zijn waarbij de doelmatigheidsmarge ter sprake is gekomen. Ook zijn er nauwelijks gevallen waarbij is geconstateerd dat het loon niet op een correcte wijze is aangepast sinds de afschaffing van de doelmatigheidsmarge.

4 Het totaalinkomen van een dga

Dga's met een relatief laag inkomen keren zichzelf hoofdzakelijk loon uit. Voor dga's met hogere inkomens is er meer ruimte voor fiscale optimalisatie, zij keren zichzelf vaker dividend uit of lenen vaker van de bv.

Dga's kiezen naar gelang hun voorkeuren en afhankelijk van de bedrijfsprestaties uit verschillende inkomstenstromen. Vanuit de gebruikelijkloonregeling is een dga verplicht een loon in aanmerking te nemen. Daarnaast kan een dga lenen uit de bv of dividend uitkeren om de middelen uit het bedrijf aan zichzelf uit te keren. In hoeverre dga's zichzelf geld lenen of dividend uitkeren hangt af van bedrijfseconomische, persoonlijke of fiscale motieven. Dit hoofdstuk laat zien hoe het totaalinkomen is opgebouwd uit loon, dividend en leningen en in welke mate dit varieert naar kenmerken zoals de omvang van het bedrijf.

Onder totaalinkomen verstaan we het geld dat ter beschikking wordt gesteld aan de dga als natuurlijk persoon uit zijn onderneming. Het gaat hier over het totaalinkomen van de dga uit de onderneming waarvoor de persoon in kwestie als dga werkzaam is. Andere inkomstenbronnen uit andere werkzaamheden, andere bedrijven of investeringen tellen hier niet mee als totaalinkomen. Het totaalinkomen bestaat uit:

- loon: het (vastgestelde gebruikelijk) loon;
- dividend: het deel van de winst dat de onderneming uitkeert aan de aandeelhouders;
- lening: het bedrag dat via een lening van de bv ter beschikking wordt gesteld aan de dga.

We observeren het dividend van de bv waarin het gebruikelijk loon is vastgesteld

Het ontvangen dividend dat we in dit hoofdstuk meenemen, is het dividend dat wordt uitgekeerd uit de bv waarin het gebruikelijk loon is vastgesteld. Dit geeft echter geen volledig beeld van het totale dividend dat een dga ontvangt. Er bestaan namelijk complexe holdingstructuren met meerdere bv's waarbij dga's met hun bv vaak weer belangen hebben in andere rechtspersonen (bv's of nv's). Dga's hebben vaak een persoonlijke bv die is gekoppeld aan een werkmaatschappij. Vanuit de werkmaatschappij ontvangt de dga een management fee die loopt naar de persoonlijke bv. Als dga's vanuit deze persoonlijke bv dividend uitkeren, wordt dit geregistreerd in de CBS Microdata. Het kan echter ook voorkomen dat dga's direct dividend ontvangen uit andere bv's binnen deze holdingstructuur dan de bv waarin het gebruikelijk loon is vastgesteld. Deze dividendstroom is niet te herleiden uit de CBS Microdata.

De CBS Microdata bevat wél informatie over het totaal aan dividend dat dga's (met een aanmerkelijk belang) ontvangen uit al hun investeringen waarin zij een aanmerkelijk belang hebben. Hierbij ontbreekt echter de koppeling met het specifieke bedrijf. In sommige gevallen zal het dividend afkomstig zijn van het bedrijf waarin de dga (indirect) werkzaam is. In andere gevallen betreft het een dividenduitkering van een bv waarin de dga wel een aanmerkelijk belang heeft, maar geen actieve rol vervult – bijvoorbeeld doordat hij of zij met privévermogen in een bedrijf heeft geïnvesteerd. Deze twee situaties zijn in de CBS Microdata niet van elkaar te onderscheiden.

De figuren en tabellen in dit hoofdstuk gaan daarom uit van het dividend dat direct is uitgekeerd uit de bv waarin het gebruikelijk loon is vastgesteld. Dit is naar onze inschatting de beste benadering van het dividend dat is gekoppeld aan het bedrijf waarvoor de dga werkzaam is. Zoals hierboven beschreven, leidt dit tot een onderschatting van het daadwerkelijk uitgekeerde dividend. Het meenemen van het totaal aan ontvangen dividend

leidt echter, zoals hierboven toegelicht, tot een overschatting. Om toch een zo volledig mogelijk beeld te geven zijn de uitkomsten waarbij het totaal aan ontvangen dividend is meegenomen gepresenteerd in Bijlage D.6.

Cijfers over leningen gaan over de toename in het leenbedrag in het geobserveerde jaar

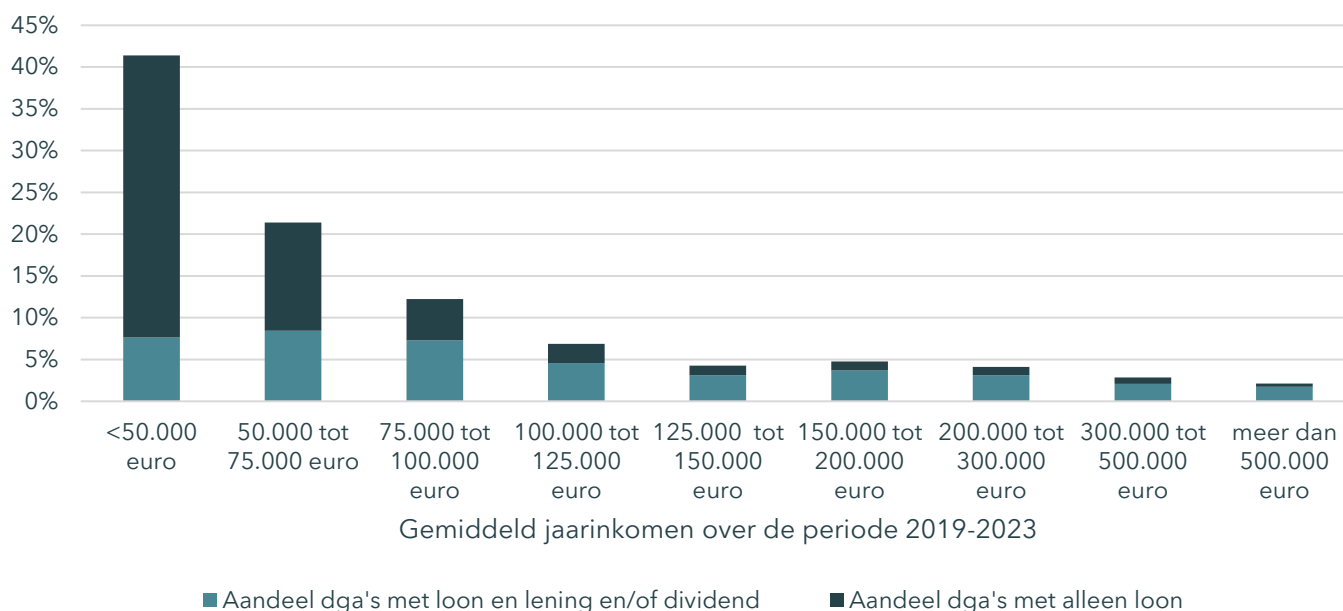
Cijfers over leningen hebben betrekking op de toename in het leenbedrag in een bepaald jaar ten opzichte van het vorige jaar. Het leenbedrag van de bv aan de dga is gecorrigeerd voor de lening van de dga aan de bv, indien van toepassing. Het kan ook voorkomen dat er sprake is van een negatief leenbedrag, omdat een dga geldt terugstort naar de bv. Deze negatieve leenbedragen zijn niet meegenomen in de gepresenteerde figuren.

Het overzicht van de rekening-courant maakt ook geen deel uit van de data. Ook is het niet mogelijk om de management fee die bijvoorbeeld verloopt van de werkmaatschappij naar de persoonlijke bv te observeren.

De meeste dga's met een laag totaalinkomen keren alleen loon uit

Figuur 4.1 laat zien dat het aandeel dga's dat zichzelf uitsluitend loon uitkeert aanzienlijk is, met name in de lagere inkomenscategorieën (zie donkerblauwe balken). We zien drie verklaringen hiervoor. De eerste verklaring is dat de gebruikelijkloonregeling ertoe leidt dat een loon in aanmerking genomen moet worden waardoor er weinig middelen overblijven om op een andere wijze uit te keren. De tweede verklaring is dat er weinig winst gemaakt wordt in bedrijven met een laag totaalinkomen, bijvoorbeeld omdat het bedrijf vrijwel geen kapitaal bezit. De derde verklaring is dat er wel dividend wordt ontvangen, maar niet in dezelfde bv. Het aandeel dat alleen loon ontvangt neemt namelijk af van 58 procent (Figuur 4.1) naar 46 procent als al het dividend wordt meegenomen (zie Bijlage D.6).

Figuur 4.1 Meer dan de helft van de dga's heeft minder dan € 75.000 inkomen per jaar



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het gemiddelde jaarinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023. Hierbij is rekening gehouden met het aantal jaren dat een dga binnen een bepaald bedrijf werkt. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Hierbij is alleen het dividend meegenomen dat direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. De lichtblauwe balk geeft aan hoeveel dga's zich naast loon ook dividend of leningen uitkeren. (n=336.419)

De totale groep van dga's is heterogeen

Binnen de totale groep van dga's bestaan veel verschillende typen. Dit blijkt ook uit de grote verschillen in de omvang van het totaalinkomen, zoals te zien is in Figuur 4.1. Ongeveer de helft van de dga's verdient op jaarbasis minder dan de ondergrens. Dit betekent dat hun gemiddelde totaalinkomen per jaar eveneens onder de ondergrens ligt. Dit komt hoofdzakelijk doordat hun inkomen uitsluitend uit loon bestaat. Het gaat hierbij over het algemeen om dga's die deeltijd werken, net gestart zijn met hun bedrijf of binnenkort met pensioen gaan. Daarnaast zijn er ook dga's die weinig inkomsten behalen omdat hun bedrijf niet succesvol is, zo blijkt uit interviews.

Naast deze groep is er een middengroep met een totaalinkomen tussen de 50.000 en 100.000 euro. Deze dga's hebben doorgaans een goedlopend bedrijf, verdienen een substantieel loon en ontvangen daarnaast een deel van hun inkomen uit dividend. In deze groep bedraagt het aandeel dga's dat zichzelf niet uitsluitend loon uitkeert ongeveer vijftig procent.

Tegelijkertijd is er ook een groep dga's met een hoog inkomen, gedefinieerd als meer dan 100.000 euro per jaar. Deze groep beslaat ongeveer 25 procent van alle dga's. Bij hogere inkomens is het fiscaal aantrekkelijker om een bv te hebben, en deze rechtsvorm ligt bovendien meer voor de hand vanwege de wens om aansprakelijkheid te beperken (Lejour & Bosch, 2017). In deze groep is het aandeel dga's dat zichzelf uitsluitend loon uitkeert relatief laag vergeleken met de andere inkomensgroepen.

Dividenduitkeringen uit de eigen bv komt weinig voor en volgt geen vast patroon

De linker kolom in Tabel 4.1 laat zien dat dividend uitkeren bij slechts 15 procent van de dga's voorkomt en dat afgerond nul procent van de dga's elk jaar dividend uitkeert. De tabel gaat uit van de periode 2018-2023, omdat er over eerdere jaren geen data beschikbaar zijn over dividenduitkeringen.

We zien drie verklaringen voor het lage aandeel dividenduitkeringen. De eerste verklaring is dat het uitkeren van dividend in sommige gevallen lastiger te realiseren is, bijvoorbeeld omdat er met meerdere aandeelhouders gezamenlijk een beslissing wordt genomen over dividenduitkeringen. De tweede verklaring is dat het geld niet wordt uitgekeerd, maar wordt gespaard in de bv waarmee op een later moment investeringen worden gedaan, zowel zakelijk als privé – bijvoorbeeld voor de aankoop van een huis. De derde verklaring is dat dividenden worden uitgekeerd uit een andere bv. In de databeschrijving aan het begin van dit hoofdstuk is uiteengezet dat aanzienlijk meer dga's wel dividend ontvangen, maar niet uit dezelfde bv. Het is niet duidelijk of deze dividenden afkomstig zijn uit de onderneming waarvoor de dga werkzaam is. Voor de volledigheid zijn de aantallen over het totaal aan dividenduitkeringen opgenomen in Bijlage D.6.

Lenen van de bv komt vaker voor dan dividend uitkeren vanwege fiscale motieven

Uit de rechter kolom van Tabel 4.1 blijkt dat ruim een derde van de dga's heeft geleend van de bv in een periode van elf jaar. We kijken in deze tabel enkel naar dga's waarbij de lening is toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. Dga's die een lening hebben die constant is over de tijd tellen we niet mee.

Volgens gesprekspartners is de hoofdrede dat lenen uit de bv regelmatig voorkomt dat het een fiscaal gunstige manier kan zijn om geld aan de bv te onttrekken. Wanneer een dga leent van de bv om te beleggen of te consumeren moet er een zakelijke rentevergoeding worden betaald. Voor de bv vormt deze rente een opbrengst, terwijl de schuld voor de dga aftrekbaar is voor de grondslagberekening in box 3.

Tabel 4.1 Ongeveer vijftien procent keert zichzelf in zes jaar tijd dividend uit

Aantal jaren tussen 2018-2023	Aandeel dividend	Aantal jaren tussen 2013-2023	Aandeel leningen
0	85%	0	64%
1	9%	1	11%
2	3%	2	7%
3	2%	3	5%
4	1%	4	4%
5	1%	5	3%
6	0%	6	2%
		7	2%
		8	1%
		9	0%
		10	0%
		11	0%
N	336.419	N	336.419

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek
Noot: Deze cijfers zijn gebaseerd op alle unieke personen die in 2023 dga zijn. Gegevens over leningen zijn beschikbaar voor elf jaar. Gegevens over dividenduitkeringen zijn pas beschikbaar vanaf 2018.

Dividend en leningen groter onderdeel van inkomen bij hoge totaalinkomens

Figuur 4.2 laat zien dat het aandeel van dividenduitkering en lening sterk toeneemt bij een totaalinkomen boven de 100.000 euro per jaar. Voor inkomens vanaf 200.000 euro per jaar bestaat het totaalinkomen van dga’s voor een groter deel uit dividend en leningen in plaats van loon.

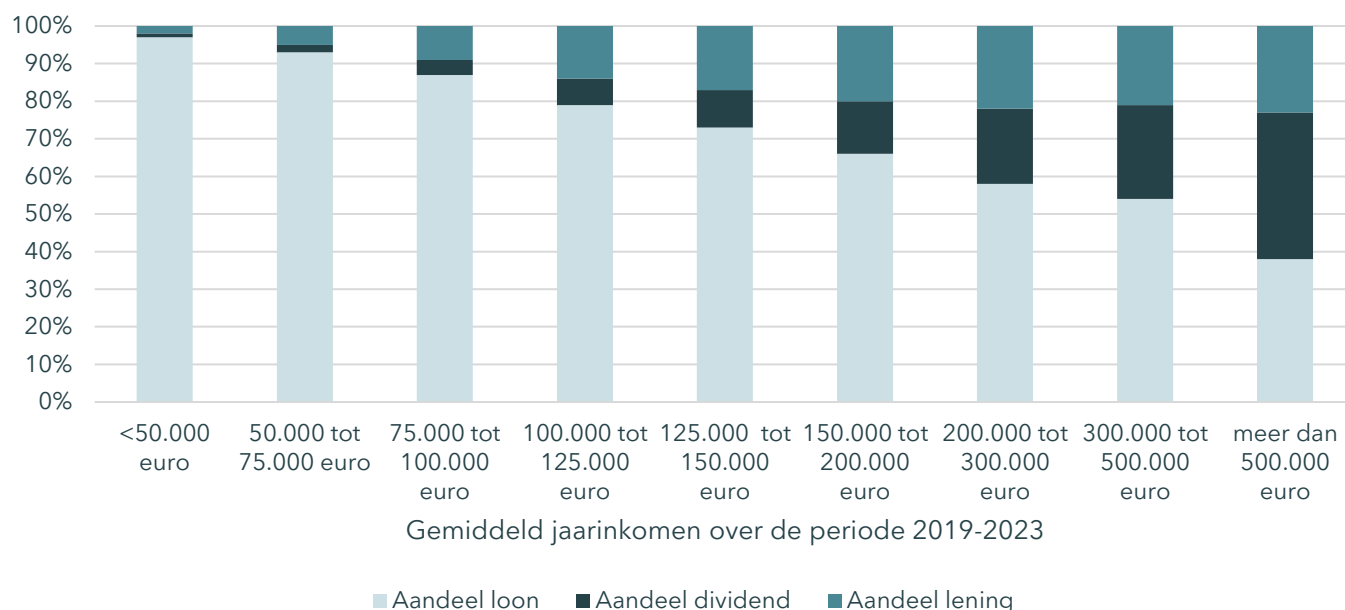
De mate van fiscale optimalisatie is aanmerkelijk hoger bij hoge inkomens

De mate van fiscale optimalisatie is aanmerkelijk hoger bij hoge inkomens. Door de grotere financiële belangen nemen de financiële baten van fiscale optimalisatie namelijk toe. Zoals eerder omschreven, volgt uit interviews dat vooral lenen van de bv veelal geen helder bedrijfseconomisch motief heeft en het zodoende ook niet voor de hand ligt dat een groter bedrijf meer zou uitlenen dan een kleiner bedrijf. De toename in het leningsaandeel lijkt daarmee vooral te zijn dat de dga meer financiële ruimte heeft om een lening te verstrekken. De mate waarin een dga kan lenen van de bv is sinds 2023 beperkt tot 500.000 euro.⁴⁹

Het dividend in Tabel 4.1 betreft uitsluitend uitkeringen uit de bv waarvoor de dga werkzaam is. De cijfers in Bijlage D.6 bevatten het totaal aan ontvangen dividend, ongeacht de herkomst. De patronen tussen beide grafieken zijn vergelijkbaar: dga’s met een laag totaalinkomen ontvangen hoofdzakelijk loon, terwijl dga’s met een relatief hoog totaalinkomen juist een groter deel van hun inkomen uit dividend ontvangen. Wanneer al het dividend wordt meegenomen, bedraagt het aandeel dividend voor inkomens boven de 500.000 euro per jaar 67 procent van het totaalinkomen.

⁴⁹ Zie de regeling excessief lenen: [link](#)

Figuur 4.2 Loonaandeel neemt af met inkomen



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het gemiddelde jaarinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023. Hierbij is rekening gehouden met het aantal jaren dat een dga binnen een bepaald bedrijf werkt. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Hierbij is alleen het dividend meegenomen dat direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. Per categorie is het aandeel loon, dividend en lening weergegeven. (n=336.419)

Het loonaandeel van het totaalinkomen neemt af naarmate de bedrijfsomvang stijgt

Een groter bedrijf heeft volgens de bedrijfseconomische theorie over het algemeen een hoger kapitaalinkomen. Elke extra werknemer levert in de regel namelijk meer inkomsten op voor het bedrijf, waarvan een deel wordt uitbetaald als salaris en een deel kapitaalinkomen is voor de dga. Ook heeft een groter bedrijf in de regel een grotere kapitaalvoorraad. Ter illustratie, een dga zonder personeel in de zakelijke dienstverlening heeft veelal alleen een laptop als kapitaal, terwijl een bedrijf met tweehonderd werknemers in de maakindustrie ook een gebouw, grond en machines zal bezitten. Bij een grotere kapitaalvoorraad zal de beloning op kapitaal ook hoger zijn.

Tabel 4.2 laat zien dat het loonaandeel relatief laag is bij organisaties van aanzienlijke omvang. Dit resultaat geldt wanneer er naast loon alleen dividend wordt uitgekeerd, alleen een lening wordt verstrekt en wanneer zowel een lening wordt verstrekt en dividend wordt uitgekeerd. De selectie van dga's met minimaal twee inkomstenbronnen maakt dat vooral de bovenkant van de totaalinkomensverdeling zichtbaar is in deze tabel.

De verschillen in loonaandelen tussen de kolommen is – naar onze interpretatie – vooral mechanisch. Dit betekent dat het loonaandeel per definitie afneemt als een deel van het inkomen ook via dividenduitkering plaatsvindt. De reden dat deze verschillen zichtbaar zijn, is dat de tabel alleen op basis van het jaar 2023 is samengesteld. De groep die in dat jaar dividend uitkeert of leent, wordt vergeleken met een groep die dit in dat jaar toevallig niet doet, maar in andere jaren wel.

Tabel 4.2 Naarmate de omvang van de organisaties stijgt, neemt het bestandsdeel loon af

Aantal werknemers	Loon	Dividend	Loon	Lening	Loon	Lening	Dividend
0 tot 1	61%	39%	72%	28%	51%	20%	29%
2 tot 5	63%	37%	74%	26%	52%	19%	29%
6 tot 25	65%	35%	75%	25%	53%	20%	27%
26 tot 50	60%	40%	72%	28%	49%	21%	30%
51 tot 100	57%	43%	69%	31%	46%	22%	32%
meer dan 100	54%	46%	66%	34%	43%	23%	34%
Totaal	62%	38%	73%	27%	46%	25%	29%
N	49.211		108.687		29.491		

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Deze tabel bevat dga's die zichzelf in 2023 dividend hebben uitgekeerd of in 2023 van zichzelf hebben geleend.

5 Uitvoering en handhaving

De administratieve lasten voor de gebruikers van de gebruikelijkloonregeling zijn relatief laag. De handhaving en toezicht vanuit de belastingdienst vinden plaats op basis van risicoselectie.

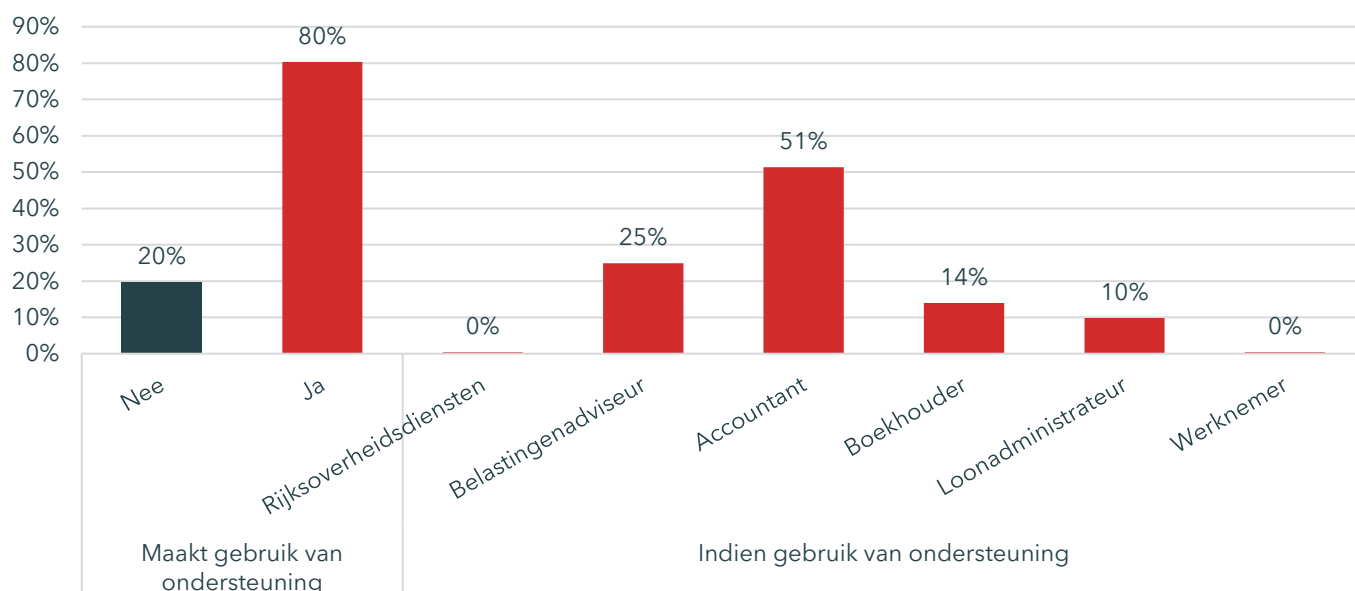
In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoerbaarheid voor gebruikers en de Belastingdienst. De dga's zijn de gebruikers van de gebruikelijkloonregeling. Zij worden daarnaast ondersteund door hun belastingadviseurs en accountants. De Belastingdienst voert de regeling uit en is zodoende verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

De beoordeling van de uitvoerbaarheid maakt deel uit van de doelmatigheid. De analyse van de uitvoerbaarheid richt zich enerzijds op de uitvoeringslasten uitgedrukt in tijd en geld en anderzijds op de werkbaarheid en doenlijkheid van de regelgeving voor de uitvoering. De analyse van de effectiviteit van de uitvoering zelf valt buiten de reikwijdte van dit rapport.

5.1 Uitvoerbaarheid voor gebruikers

De onderstaande figuur laat zien dat de gebruikelijkloonregeling overwegend wordt uitgevoerd door accountants of belastingadviseurs. De meerderheid van de dga's heeft al ondersteuning van een boekhouder en/of een belastingadviseur, waarbij het uitvoeren van de gebruikelijkloonregeling slechts een extra taak is. Volgens geïnterviewden hebben dga's die de regeling zelf uitvoeren veelal een kleine onderneming.

Figuur 5.1 Dga's worden vrijwel altijd ondersteund

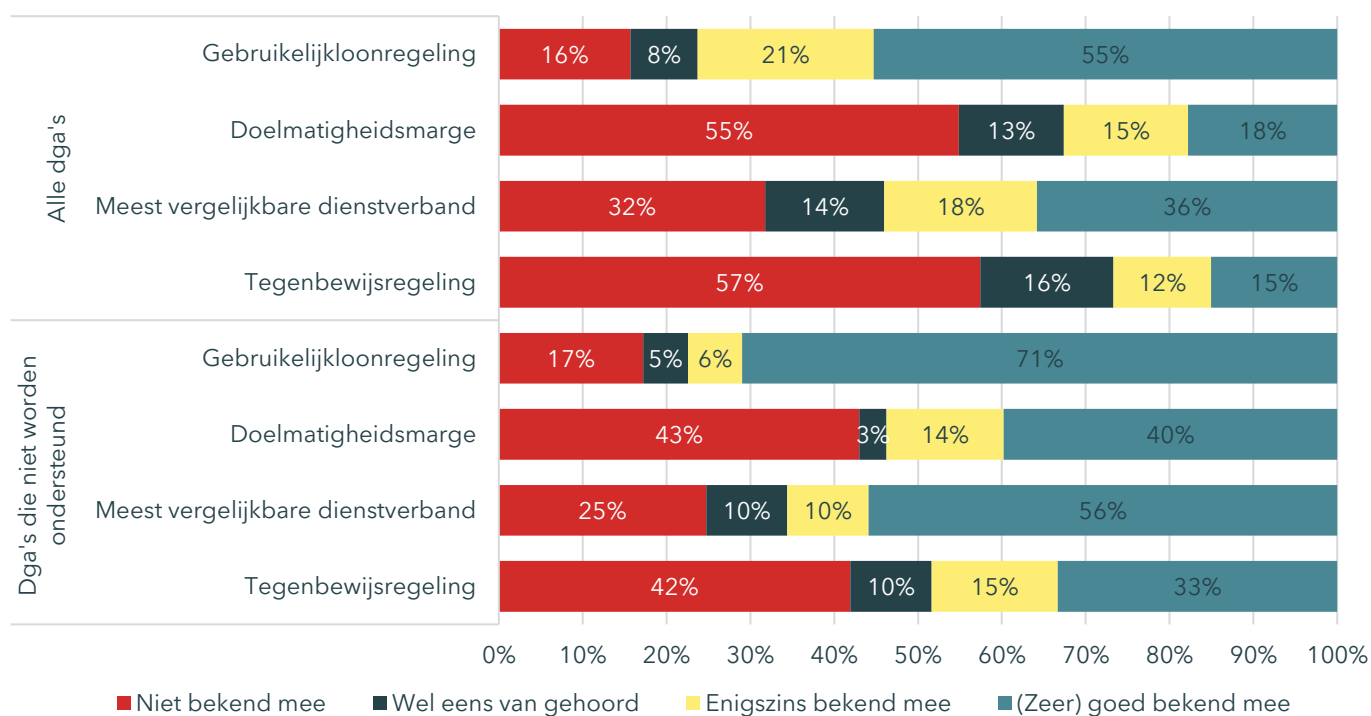


Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De linkerkant van de grafiek geeft antwoord op de vraag: 'Wordt u ondersteund bij het vaststellen van het gebruikelijk loon?' (n=472). De rechterkant van de grafiek geeft antwoord op de vraag: 'Wie ondersteunt u bij het vaststellen van uw gebruikelijk loon?' (n=379)

De meerderheid van de dga's is bekend met de gebruikelijkloonregeling, maar niet met de bijbehorende relevante begrippen (zie Figuur 5.2). Dit komt waarschijnlijk doordat zij de regeling niet zelf uitvoeren. Dga's die geen ondersteuning krijgen bij het vaststellen van het gebruikelijk loon hebben over het algemeen een hoger kennisniveau. Met name de begrippen doelmatigheidsmarge, meest vergelijkbare dienstbetrekking en tegenbewijsregeling zijn bekender onder dga's die het gebruikelijk loon zelf vaststellen.

Figuur 5.2 Gebruikers hebben weinig kennis van de regeling



Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De bovenkant van de figuur geeft de kennis van de regeling over de gehele groep dga's weer. (n=472). De onderkant geeft de kennis weer van dga's die niet worden ondersteund bij het vaststellen van het gebruikelijk loon. (n=93)

5.2 Administratieve lasten voor de gebruiker

De kosten voor ondersteuning blijken zeer beperkt uit de vragenlijst en interviews. De helft van de dga's besteedt zelf geen tijd aan de uitvoering van de regeling en driekwart geeft minder dan 250 euro per jaar uit aan ondersteuning hiervoor (zie Tabel 5.1). Een verklaring hiervoor is dat het vaststellen van het loon meestal voor meerdere jaren gebeurt waardoor het indexeren en invullen weinig werk is. Daarnaast besteden adviseurs bijvoorbeeld een half uur online in het doorzoeken van vacatures om te komen tot een inschatting voor het gebruikelijk loon waardoor de kosten voor ondersteuning in veel gevallen laag zijn. Kosten voor ondersteuning worden waarschijnlijk pas hoger als de ondersteunende adviseur betrokken wordt bij het vooroverleg of boekenonderzoek naar het gebruikelijk loon.

De gemiddelde kosten die een dga jaarlijks maakt voor het uitvoeren van de gebruikelijkloonregeling worden geschat op circa 450 euro. Dit bedrag omvat zowel de kosten voor externe ondersteuning als de tijd die een dga hier zelf aan besteedt. Tabel 5.1 toont per categorie (de combinatie van de kosten voor ondersteuning en de bestede uren) de geschatte kosten. Voor de ondersteuningskosten is per categorie het gemiddelde bedrag

genomen. De tijdsbesteding is omgerekend naar kosten door het gemiddeld aantal uren per categorie te vermenigvuldigen met een uurloon van 38,70 euro⁵⁰. De gemiddelde kosten van 450 euro zijn berekend door de geschatte kosten per categorie te wegen naar het aandeel dga's in elke categorie. Voor alle dga's samen komt dit neer op een totale jaarlijkse uitvoeringslast van ongeveer 150 miljoen euro.⁵¹

Tabel 5.1 Kosten van ondersteuning zijn laag

Uren per jaar	Kosten per jaar kwijt aan ondersteuning						Totaal
	0 euro	1 t/m 250 euro	251 t/m 500 euro	501 t/m 1.000 euro	1.001 t/m 1.500 euro	> 1.500 euro	
0 t/m 1 uur	26% (€39)	16% (€164)	3% (€414)	2% (€789)	2% (€1.289)	2% (€1.789)	55%
2 t/m 4 uur	12% (€116)	7% (€241)	2% (€491)	2% (€866)	0% (€1.366)	0% (€1.866)	22%
5 t/m 10 uur	5% (€290)	3% (€415)	2% (€665)	2% (€1.040)	1% (€1.540)	3% (€2.040)	15%
> 10 uur	5% (€484)	2% (€609)	2% (€859)	2% (€1.234)	0% (€1.734)	3% (€2.234)	14%
Totaal	47%	27%	8%	8%	3%	8%	100% (€450)

Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De percentages geven het aandeel dga's per categorie. De getallen tussen haakjes zijn de geschatte kosten per categorie (som van ondersteuning en bestede uren). Voor de ondersteuningskosten is per categorie het gemiddelde bedrag genomen. De tijdsbesteding is omgerekend naar kosten door het gemiddeld aantal uren per categorie te vermenigvuldigen met een uurloon van 38,50 euro. (n=400)

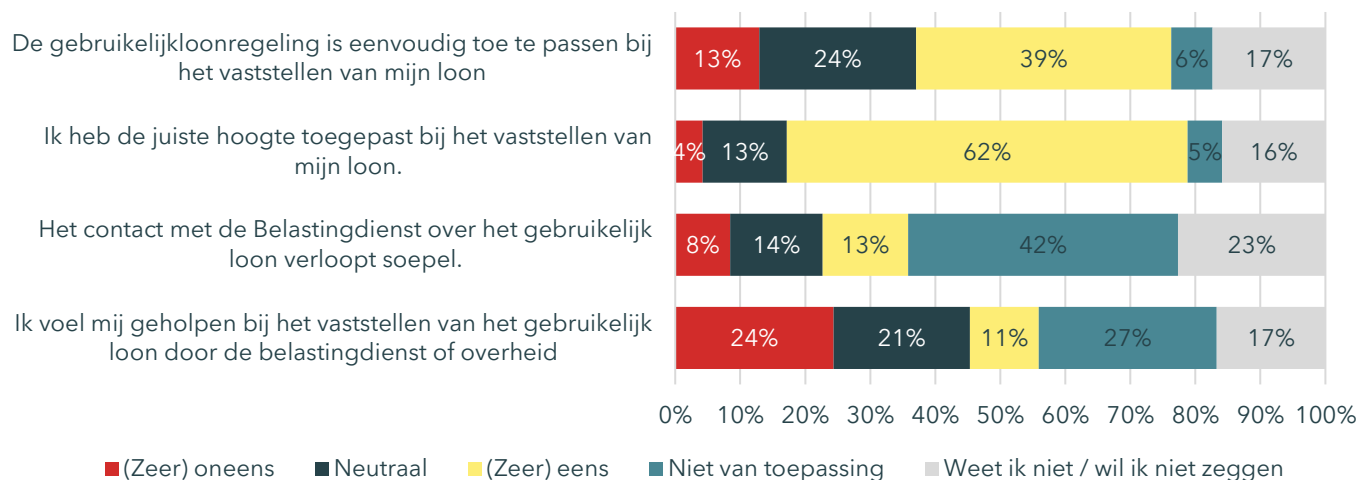
Figuur 5.3 laat zien dat de gebruikelijkloonregeling over het algemeen goed toepasbaar is. Slechts 13 procent van de dga's vindt de regeling niet eenvoudig toe te passen en vier procent denkt mogelijk een onjuiste loonhoogte te hanteren. Het merendeel van de dga's heeft geen contact met de Belastingdienst over de regeling. Van de 35 procent die wel contact heeft, vindt 13 procent dat dit soepel verloopt en acht procent ervaart juist het tegenovergestelde. Uit interviews blijkt dat een veelgehoorde ergernis is dat het lang duurt voordat er een afspraak kan worden gemaakt of een reactie komt. Daarnaast voelt 24 procent van de dga's zich niet gesteund door de Belastingdienst of de overheid bij het vaststellen van het gebruikelijk loon.

De gebruikelijkloonregeling kan voor dga's in internationale verhoudingen leiden tot problemen in de uitvoering. Uit gesprekken komt naar voren dat andere landen het gebruikelijk loon vaak niet erkennen. Dit doet zich voor in situaties waarbij bijvoorbeeld een Nederlandse bv een buitenlandse aandeelhouder heeft die tevens als dga aangemerkt wordt. De dga zou in dat geval een gebruikelijk loon in aanmerking moeten nemen en daarover belasting moeten afdragen. Nederland trekt hiermee in feite - op basis van nationale wetgeving - heffingsrecht naar zich toe. Het woonland van de dga zou in dergelijk geval kunnen stellen dat zij het gebruikelijk loon niet erkennen en het zien als een winstuitkering, wat in het woonland belast zou zijn.

⁵⁰ Het uurloon is geschat door het gemiddelde jaarloon van alle dga's (60.000 euro) te delen door het gemiddelde aantal uren per jaar dat alle dga's werken (1.550).

⁵¹ 450 euro per dga vermenigvuldigd met 332.209 dga's

Figuur 5.3 Regeling is goed uitvoerbaar voor gebruikers



Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De antwoordcategorieën zeer oneens en oneens en eens en zeer eens zijn samengenomen. (n=472)

Welk land heffingsrecht heeft wordt in principe geregeld in belastingverdragen. Uit gesprekken blijkt dat het heffingsrecht met betrekking tot het gebruikelijk loon enkel in het belastingverdrag met België uitgewerkt is. Dit betekent dat voor alle andere landen de gebruikelijkloonregeling niet in de belastingverdragen gewaarborgd is, en de regeling mogelijk niet geëffectueerd kan worden. Daar komt bij dat het uitgangspunt is dat sociale premies enkel binnen één lidstaat afgedragen dienen te worden. Het verkrijgen van duidelijkheid omtrent de gebruikelijkloonregeling in internationaal verband kan hierdoor gepaard gaan met aanzienlijke administratieve lasten voor de dga (en binnen- en buitenlandse belastingdiensten).

5.3 Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst

De uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat belastingplichtigen zoveel mogelijk uit zichzelf hun verplichtingen nakomen (Rijksoverheid, 2022). Dit voorkomt dat de Belastingdienst kostbare, dwingende acties moet inzetten. Om deze reden richt de Belastingdienst zich meer op het voorkomen van fouten dan achteraf corrigeren van aangiften. Dit uitgangspunt geldt ook voor de uitvoering en handhaving van de gebruikelijkloonregeling.

De Belastingdienst richt zich op het voorkomen van fouten middels een vooroverleg

Het voorkomen van fouten doet de Belastingdienst onder andere door het aanbieden van duidelijke informatie over de juiste toepassing van de wet- en regelgeving. Als de wet- en regelgeving in een specifiek geval niet duidelijk is, biedt de Belastingdienst de mogelijkheid tot vooroverleg (dit bevat ook het beoordelen van verzoeken tot verlaging van het gebruikelijk loon).

Vooroverleg is een overleg tussen de inspecteur en de belastingplichtige en/of zijn vertegenwoordiger. Dit is een manier om vooraf zekerheid te verkrijgen als belastingplichtige, omdat het overleg leidt tot een standpunt van de inspecteur. Vanuit de belastingplichtige wordt vooroverleg vooral geïnitieerd bij twijfelgevallen, bijvoorbeeld wanneer er onzekerheid bestaat over wat de meest vergelijkbare dienstbetrekking is. De belastingplichtige maakt

namelijk veelal kosten aan een adviseur om het vooroverleg te voeren en het kost in de regel ongeveer drie maanden voordat de Belastingdienst reageert op een verzoek tot vooroverleg.

Vooroverleg leidt tot uitvoeringslasten bij de Belastingdienst. De werkzaamheden zijn onder andere het sturen van een vragenbrief, nabellen, het uitvoeren van het overleg zelf, zelf onderzoeken wat de meest vergelijkbare dienstbetrekking is en argumentatie opstellen.

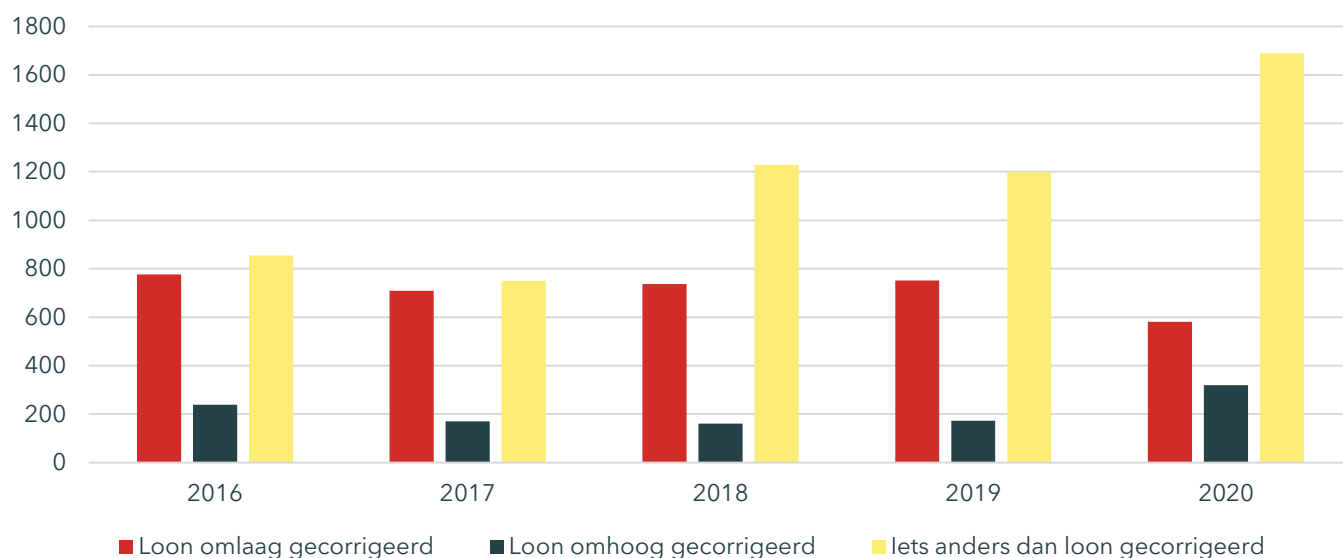
De Belastingdienst beoordeelt verzoeken voor aanpassing van het gebruikelijk loon

De Belastingdienst beoordeelt verzoeken voor vooroverleg ter zake van een aanpassing (verhoging of verlaging) van het gebruikelijk loon, bijvoorbeeld starters, deeltijders of een situatie van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. In de meeste gevallen biedt het schriftelijke verzoek onvoldoende informatie om de casus te kunnen beoordelen. In dat geval stuurt de Belastingdienst een vragenbrief of vindt er een telefoongesprek plaats om de benodigde informatie op te halen. Een voorbeeld van een reden om een verlaging te verzoeken is een verliessituatie. Het beoordelen of er sprake is van een verliessituatie op basis van de aangeleverde informatie en financiële gegevens van een bedrijf kost doorgaans meer tijd dan het voeren van vooroverleg. Het streven is om casussen binnen acht uur af te ronden. Ongeveer de helft van de gevallen duurt langer dan acht uur. Het valt op dat de afschaffing van de doelmatigheidsmarge niet heeft geleid tot meer verzoeken tot verlaging.

Handhaving en naleving vinden steekproefsgewijs plaats via boekenonderzoeken

Handhaving achteraf doet de Belastingdienst onder andere met boekenonderzoeken. Ook kunnen bedrijfsbezoeken worden afgelegd waarbij het gebruikelijk loon wordt geraakt. Deze hebben evenzeer een preventieve en voorlichtende werking, maar kunnen ook als toezicht worden ervaren. De Belastingdienst heeft voor de gebruikelijkloonregeling geen specifieke risicoselectiemethode om boekenonderzoeken gericht uit te voeren. Er is bijvoorbeeld geen signaal wanneer het gebruikelijk loon onder de ondergrens wordt vastgesteld zonder verzoek tot verlaging. Het uitvoeren van een boekenonderzoek is zeer arbeidsintensief voor de Belastingdienst, met name vanwege het onderzoeken van de meest vergelijkbare dienstbetrekking.

Figuur 5.4 Weinig correcties van lonen bij boekenonderzoek



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. CBS-Microdata

Figuur 5.4 laat zien hoe vaak het loon (neerwaarts of opwaarts) is gecorrigeerd naar aanleiding van een controle en hoe vaak iets anders dan het loon is gecorrigeerd. Deze figuur is niet representatief voor hoe vaak de Belastingdienst het gebruikelijk loon beoordeelt, de figuur betreft namelijk het aantal correcties en niet het aantal controles.

Uit de figuur blijkt dat het gebruikelijk loon in de periode 2016-2020 gemiddeld bij ongeveer 170 dga's van de 359.000 dga's wordt bijgesteld. Het aantal correcties achteraf van het gebruikelijk loon is dus zeer klein. Deze bevinding komt overeen met het beeld van vrijwel alle geïnterviewden. De jaren 2021-2023 bevatten nog niet in alle gevallen vastgestelde aangiftes en zijn om deze reden niet meegenomen.

Dga's en hun adviseurs ervaren de ruimte om het loon slechts grof te benaderen

Geïnterviewde dga's en adviseurs ervaren niet dat de Belastingdienst achteraf het gebruikelijk loon vaak corrigeert. Het gevolg van deze perceptie is dat dga's en hun adviseurs weinig moeite steken in het vinden van een passend gebruikelijk loon en het gebruikelijk loon lager vaststellen. Een grove benadering van het gebruikelijk loon lijkt voldoende om eventuele correcties te voorkomen.

Deze perceptie strookt met de beperkte hoeveelheid correcties die op het gebruikelijk loon plaatsvinden. Ons beeld op basis van gesprekken is dat adviseurs goed op de hoogte zijn van de mate waarin de Belastingdienst handhaaft, onder meer door het delen van informatie en casuïstiek hierover. Zo heeft de werkelijke hoeveelheid handhaving invloed op de perceptie van de hoeveelheid handhaving. Uit internationaal gedragsonderzoek blijkt dat de perceptie van de mate van handhaving ook afhangt van de soort handhavingsinstrumenten die worden ingezet. Gedragsinterventies zoals de wijze van berichtgeving over de gevolgen van niet-naleving of de wijze van handhaving kunnen effectief zijn in het verhogen van de compliantie van belastingplichtigen (Slemrod, 2018; Bérigolo et al. 2017; Holz et al. 2023). In Nederland worden dergelijke gedragsinzichten ook toegepast (Pietersma et al. 2022), maar niet specifiek voor de gebruikelijkloonregeling.

Meest vergelijkbare dienstbetrekking is uitdagend om te handhaven

Het criterium dat het meest uitdagend is om te handhaven voor de Belastingdienst is de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Adviseurs en belastingplichtigen weten namelijk zelf ook niet goed hoe ze dit criterium dienen te onderbouwen. De geleverde informatie is derhalve veelal summier. De bewijslast dat een loon te laag is vastgesteld boven de ondergrens ligt echter bij de Belastingdienst. De Belastingdienst maakt gebruik van verschillende openbare bronnen om te komen tot een inschatting van een best vergelijkbare dienstbetrekking, zoals vergelijkingswebsites van lonen, cao's in verschillende sectoren, websites met vacatures of andere belastingaangiften van vergelijkbare casussen.

Bij het identificeren van de meest vergelijkbare dienstbetrekking moet rekening worden gehouden met alle componenten van de werkzaamheden en andere voor de arbeidsmarkt relevante feiten en omstandigheden. De complexiteit in deze beoordeling hangt samen met drie factoren.

De eerste factor is het beoordelen van de werkzaamheden. Het is bij de Belastingdienst niet bekend welke taken de dga uitvoert, hoeveel uur deze taken kosten of welke vaardigheden nodig zijn om deze taken uit te voeren. Zelfs wanneer deze werkzaamheden zeer nauwkeurig worden omschreven door de dga naar aanleiding van bijvoorbeeld een vragenbrief, blijft het lastig voor een inspecteur om deze informatie te beoordelen. De inspecteur is immers geen deskundige op het terrein van alle bedrijfsactiviteiten en is ook niet opgeleid in het leggen van een relatie tussen de werkzaamheden en een passend loon voor deze werkzaamheden.

De tweede factor is het beoordelen van de arbeidsmarktrelevante feiten en omstandigheden. Dit zijn elementen die de vraag naar en het aanbod van dit type werk bepalen. Het beoordelen van de arbeidsmarkt is te vergelijken met het onderbouwen van 'specifieke deskundigheid' binnen de dertigprocentregeling voor 2012. Om aanspraak te maken op deze regeling moesten specifieke deskundigheid en schaarste daarvan destijds onderbouwd worden. Deze onderbouwingen werden echter dermate specifiek dat het criterium niet goed controleerbaar was voor de Belastingdienst en de rechtsspraak waardoor dit criterium is vervangen met een salarishnorm. De uitvoering van de gebruikelijkloonregeling heeft dezelfde complexiteit in het beoordelen van de arbeidsmarkt, maar gaat nog een stap verder omdat ook het verband gelegd moet worden tussen de arbeidsmarktrelevante omstandigheden en welk loon deze omstandigheden vertegenwoordigen.

De derde factor is de vergelijkbaarheid. Dit ziet enerzijds op de vergelijkbaarheid van de dienstbetrekking en anderzijds op de vergelijkbaarheid van de dga. Een dienstbetrekking kan beperkt vergelijkbaar zijn omdat de werkzaamheden van de dga weinig voorkomen. Voorbeelden van redenen zijn dat de werkzaamheden erg sector- en regiospecifiek zijn of omdat de taken van de dga zelden in loondienst worden uitgevoerd, bijvoorbeeld activiteiten omtrent aandeelhouderschap. De dga kan ook beperkt vergelijkbaar zijn met andere mensen. De gebruikelijkloonregeling benadert de vergoeding voor arbeid van de dga *zelf*, niet de vergoeding voor arbeid van iemand anders die de functie van de dga zou uitvoeren. Een dga kan over unieke persoonlijke en bedrijfsspecifieke vaardigheden beschikken die niet overdraagbaar zijn aan anderen, zoals het hebben van een netwerk of persoonlijke relaties met klanten. Dit maakt dat de best vergelijkbare dienstbetrekking slechts een zachte indicator is van een passend gebruikelijk loon.

6 Doeltreffendheid

De gebruikelijkloonregeling is deels doeltreffend. Een deel van de dga's neemt een passend gebruikelijk loon in aanmerking. Tegelijkertijd neemt een groep dga's een lager loon in aanmerking dan verwacht volgens de wettelijke vereisten.

Dit hoofdstuk beschrijft in welke mate de gebruikelijkloonregeling doeltreffend is. Doeltreffendheid is gedefinieerd als de mate waarin de regeling haar beoogde doelen behaalt. We beoordelen de doeltreffendheid op een driepuntsschaal: doeltreffend, deels doeltreffend en niet doeltreffend.

Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de doelen van de gebruikelijkloonregeling. Voordat wordt ingegaan op de beoordeling van de doeltreffendheid wordt het onderliggende bewijs gewogen aan de hand van de effectladder. Vervolgens gaat het hoofdstuk verder met een beoordeling van de doeltreffendheid.

De gebruikelijkloonregeling beoogt vier hoofddoelen te behalen

Paragraaf 2.4 geeft een uitgebreide beschrijving van de beleidstheorie. In de beleidstheorie staat beschreven via welke causale mechanismen de gebruikelijkloonregeling zijn doelen beoogt te behalen. Uit de beleidstheorie is afgeleid dat de regeling in totaal vier hoofddoelen heeft die hieronder staan beschreven:

1. Dga's dragen bij aan volksverzekeringen;
2. Dga's maken geen onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning;
3. Dga's betalen progressieve inkomstenbelasting;
4. Het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking.

Doeltreffendheid is direct afhankelijk van het correct vaststellen van het gebruikelijk loon

De mate van doeltreffendheid van de regeling is direct afhankelijk van de mate waarin het gebruikelijk loon voldoet aan de wettelijke eisen. Dit komt door de een-op-een-relatie van het gebruikelijk loon en de af te dragen belasting, premies voor volksverzekeringen en het recht op inkomensafhankelijke ondersteuning. De werknemerspremies zijn in de beleidstheorie geen onderdeel van de doeltreffendheid, omdat bijna geen van de dga's verplicht verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen. De werkgever (dga) hoeft hierdoor dus ook geen premies werknemersverzekeringen af te dragen.⁵²

Indien het loon is vastgesteld conform de wettelijke eisen, dan betaalt de dga hierdoor het juiste bedrag aan loonbelasting en premie voor de volksverzekering. Daarnaast kunnen dga's, doordat zij hun loon vaststellen volgens de wettelijke eisen, geen (oneigenlijke) aanspraak maken op inkomensvoorzieningen. Het vaststellen van het loon volgens de wettelijke eisen nemen we daarom mee in de beoordeling van doeltreffendheid als tussendoel.

De weging van het bewijs vindt plaats op basis van de effectladder

De weging van het bewijs voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid scoren wij op basis van de effectladder (zie Tabel 6.1). Het niveau uit de tabel laat zien in hoeverre de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is onderbouwd. Voor een aantal doelen is meer wetenschappelijke onderbouwing dan voor andere doelen, hierdoor scoren zij op andere niveaus van de effectladder. Voor elk doel wordt afzonderlijk toegelicht welk niveau van de effectladder is bereikt.

⁵² Slechts 1,5 procent van de dga's is verzekerd voor werknemersverzekeringen.

Tabel 6.1 Effectladder

Niveau	Soorten onderzoek
5 Bewezen (in)effectief	Randomized control trails (RCTs) Natuurlijke experimenten State-of-the-art econometrie (Regression discontinuity, diff-in-diff, instrumentale variabele regressie)
4 Zeer waarschijnlijk (in)effectief	Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen
3 Waarschijnlijk (in)effectief	Onderzoek van niveau 5 in soortgelijke situaties, bij voorkeur meta-analyses Tijdreeksanalyses zonder paneldata; cross-sectieanalyse Aantonen doelrealisatie of trends in gedragsverandering
2 Potentieel (in)effectief	Expert judgement Beleidstheorie Theoretische modellen Theoretische analyses Uitspraken in enquêtes en interviews over de effectiviteit
1 Mogelijk (in)effectief	Beschrijving doel, doelgroep en interventie

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het bewijs voor de beoordeling van doeltreffendheid varieert dusdanig dat elk doel een afzonderlijke weging heeft op de effectladder. Voor het vaststellen van het loon conform de wettelijke eisen en daarmee de mate waarin de regeling belastinguitstel en -ontwijking tegengaat, bijdraagt aan de afdracht van belasting en premies voor volksverzekeringen is triangulatie toegepast. Met inzichten uit een vragenlijst onder dga's, uitgebreide data-analyses en interviews met stakeholders is aangetoond in hoeverre de desbetreffende doelen zijn behaald. Het bewijs voor deze doelen scoort op niveau 4.

Voor de mate waarin de regeling bijdraagt aan het tegengaan van onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning wordt het bewijs gescoord op niveau 3. Er zijn interviews gehouden en een aantal beschrijvende analyses getoond over het gebruik van inkomensvoorzieningen. Echter, een uitgebreide analyse van het aantal dga's dat potentieel recht heeft op inkomensvoorzieningen en hier door de gebruikelijkloonregeling gebruik van maakt ontbreekt.

Het gebruikelijk loon voldoet in de meeste gevallen aan de wettelijke eisen

De inzichten uit Hoofdstuk 3 laten zien dat het gebruikelijk loon in de meeste gevallen aansluit bij de wettelijke eisen. Uit de berekeningen uit Tabel 6.2 blijkt dat naar schatting 80 procent van de loonsom gerealiseerd wordt die verwacht zou worden als alle dga's volledig voldoen aan de wettelijke eisen. Dit geeft aan dat het tussendoel 'dga keert een gebruikelijk loon uit volgens de wettelijke eisen' deels wordt behaald. Tegelijkertijd blijkt dat 35 tot 66 procent van die maximale loonsom ook al wordt bereikt zonder de gebruikelijkloonregeling. Hierdoor kan 15 tot 45 procent van het bereik van de maximale loonsom worden toegeschreven aan het effect van de gebruikelijkloonregeling.

De loonsom, indien alle gebruikelijke lonen aan de wettelijke eisen voldoen, is berekend op basis van het verschil tussen het gemiddeld geschatte loon van werknemers en dat van dga's. (zie Paragraaf 3.4). Bij de berekeningen van de maximale loonsom moet rekening worden gehouden met alle kanttekeningen die in Paragraaf 3.4 zijn

beschreven. Daarnaast is het belangrijk te benadrukken dat deze loonsom een theoretisch optimum betreft. Een situatie waarin alle gebruikers een regeling volledig naleven, komt in de praktijk niet voor. Het is dus belangrijk op te merken dat een doeltreffendheid van honderd procent in de praktijk niet haalbaar is.

Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle opgehaalde inkomstenbelasting direct is toe te schrijven aan de gebruikelijkloonregeling. Dga's kunnen namelijk ook zonder de regeling een loon in aanmerking nemen dat voldoet aan de wettelijke vereisten. Het is echter niet exact vast te stellen hoeveel dga's dit daadwerkelijk doen vanwege de regeling. Om deze reden bevat Tabel 6.2 een conservatieve en een optimistische benadering, gebaseerd op twee varianten die inschatten hoeveel dga's een (bepaald) loon in aanmerking nemen door de gebruikelijkloonregeling.

De conservatieve benadering gaat ervan uit dat maar een beperkt deel van de dga's een loon in aanmerking neemt vanwege de gebruikelijkloonregeling. Deze benadering is gebaseerd op de uitkomsten van de vragenlijst (zie Paragraaf 3.2). Daaruit blijkt dat 70 procent van de dga's ook zonder de regeling een vergelijkbaar loon in aanmerking zou nemen. De overige 30 procent verwacht het loon gemiddeld met 36 procent te verlagen bij afwezigheid van de regeling. Zoals eerder beschreven is dit een conservatieve aanname, omdat de bevroegde dga's redeneren vanuit de huidige situatie waarin zij al een loon ontvangen. Op termijn zouden mogelijk meer dga's hun loon verder verlagen, vanwege fiscale voordelen, als de regeling zou verdwijnen.

De optimistische benadering gaat ervan uit dat het merendeel van dga's een loon in aanmerking neemt vanwege de gebruikelijkloonregeling. Deze benadering gaat ervan uit dat zonder de regeling dga's maximaal een loon van 30.000 euro in aanmerking nemen. Bij dit loon is de gemiddelde belastingdruk lager dan bij toepassing van de vennootschapsbelasting, onder meer door heffingskortingen en het lage tarief in de eerste belastingschijf. De bovengrens veronderstelt dus een rationeel economische aanname, omdat alle dga's zich volledig laten leiden door het maximale fiscale voordeel en alle andere loonvoorkeuren volledig buiten beschouwing laten.

Tabel 6.2 Doorrekening premie- en belastingafdracht met correct vaststellen gebruikelijk loon

	Huidige situatie	Maximale geschatte loon	Conservatieve benadering effect regeling	Optimistische benadering effect regeling
Totaal uitgekeerd loon in miljarden euro's	€ 21,3	€ 26,2	€ 17,2	€ 9,2
Aandeel t.o.v. maximaal geschat loon	81%	100%	66%	35%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Deze berekening betreft een schatting op basis van gemiddelde gegevens over het gebruikelijk loon in 2023. Het maximaal geschatte loon is het loon indien alle dga's een loon uitkeren dat het gebruikelijk loon benadert. De conservatieve benadering gaat uit van het geschatte loon op basis van de enquête waarin 68 procent van de dga's zegt hetzelfde loon in aanmerking te nemen zonder de gebruikelijkloonregeling. De optimistische benadering gaat uit van het geschatte loon indien dga's maximaal 30.000 euro loon uitkeren. Zie Bijlage D.7 voor het effect op lonen.

Er is een drietal hoofdargumenten dat ten grondslag ligt aan het oordeel dat de regeling deels doeltreffend is in plaats van volledig doeltreffend.

Ten eerste blijkt het loon moeilijk vast te stellen conform de wettelijke eis wanneer het criterium meest vergelijkbare dienstverband geldt. Uit gesprekken met belastingadviseurs en de Belastingdienst blijkt dat goede informatie over het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking ontbreekt. Er is geen centrale databron waarmee het juiste

loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking eenvoudig kan worden vastgesteld. Zowel de Belastingdienst als dga's zijn hiervoor afhankelijk van informatie van bijvoorbeeld vacaturewebsites en de inschattingen van belastingadviseurs. Dit bemoeilijkt een nauwkeurige bepaling van het loon voor beide partijen. Dit heeft twee gevolgen: dga's en hun adviseurs hanteren vaak een ruime interpretatie van het gebruikelijk loon en de Belastingdienst beschikt over te weinig informatie om te controleren of het gebruikelijk loon juist is vastgesteld.

Ten tweede laat de loonvergelijking, waarin het loon op geavanceerde wijze wordt ingeschat, zien dat dga's aan de onderkant van de verdeling gemiddeld een hoger loon in aanmerking zouden moeten nemen (zie Paragraaf 3.4). Deze vergelijking houdt rekening met verschillende kenmerken, zoals het aantal gewerkte uren en bestaansduur van het bedrijf. Ondanks dat deze kenmerken zijn meegenomen, worden de verwachte correcte lonen van dga's, die een loon in aanmerkingen hebben genomen onder en rondom de ondergrens, tussen de 7.000 en 20.000 euro, hoger ingeschat.

Ten derde blijkt dat een aanzienlijk deel van de dga's een gebruikelijk loon heeft dat zich onder of op de ondergrens bevindt, terwijl dit voor een deel niet verklaarbaar is. Hoewel een deel van deze groep onder de ondergrens in deeltijd werkt, staat dit aandeel niet in verhouding tot het aantal vooroverleggen of verzoeken om een lagere vaststelling dat de Belastingdienst ontvangt. Daarbij is het de vraag of alle dga's die contractueel in deeltijd werken dit ook daadwerkelijk doen. Ook is het aandeel dat rondom de ondergrens zit hoger dan verwacht. Hierdoor lijkt er sprake van strategisch gedrag.

Tabel 6.3 Gebruikelijkloonregeling resulteert deels in correct vastgestelde lonen

Doeltreffendheid gebruikelijkloon- regeling	Beoordeling doeltreffendheid			
	Statistische analyses	Vragenlijst	Interviews	Weging bewijs (effectladder)
(correct) vaststellen gebruikelijk loon	Uit de loonvergelijking blijkt dat alle dga's gezamenlijk een loon in aanmerking nemen dat ongeveer tachtig procent van de geschatte loonsom omvat. Dit betekent dat hypothetisch gezien ruimte is voor verbetering. Zo zien we dat voor een derde van de dga's het loon onder de ondergrens ligt en er een piek is rondom de ondergrens.	Dga's kunnen in beperkte mate uit de voeten met de gestelde criteria van de gebruikelijkloonregeling en geven aan zonder regeling ook een loon in aanmerking te nemen. Tegelijkertijd heeft het afschaffen van de doelmatigheidsmarge nauwelijks geleid tot loonstijgingen.	Het is voor dga's, belastingadviseurs en de Belastingdienst lastig om het gebruikelijk loon correct in te schatten, omdat de benodigde informatie ontbreekt. Onder dga's leeft het idee dat als zij een grove inschatting maken van het loon dit niet leidt tot correcties.	Zeer waarschijnlijk deels doeltreffend (4)

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De doelen van de gebruikelijkloonregeling hangen direct samen met de mate waarin de gebruikelijkloonregeling ervoor zorgt dat het loon van de dga conform de wettelijke eisen wordt vastgesteld. Het oordeel in Tabel 6.3 geldt daarom ook voor drie van de vier doelen van de gebruikelijkloonregeling. Alleen voor het doel 'voorkomen onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning' is minder bewijs gevonden in dit onderzoek. Tabel 6.4 geeft een specifiek oordeel van de doeltreffendheid per afzonderlijk doel.

Tabel 6.4 De gebruikelijkloonregeling is deels doeltreffend

Doeltreffendheid gebruikelijkloonregeling	Beoordeling doeltreffendheid	Weging bewijs (effectladder)
Geen onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning;	35 procent van dga's heeft een loon waarbij zij in potentie onbedoeld gebruik kunnen maken van inkomensondersteuning. Een deel van de dga's zou een hoger loon in aanmerking moeten nemen. De mate waarin dga's daadwerkelijk gebruikmaken van inkomensvoorziening is echter zeer beperkt.	Waarschijnlijk deels doeltreffend (3)
Bijdragen aan progressieve inkomstenbelasting	Doordat het loon voor het merendeel van de dga's aansluit bij de wettelijke vereisten resulteert dit in 2 tot 6 miljard euro aan inkomstenbelasting (inclusief volksverzekeringspremies). Na aftrek van misgelopen vpb- en box 2-belasting is in totaal 0,9 tot 2,7 miljard euro belastingopbrengst toe te schrijven aan gebruikelijkloonregeling (zie berekeningen Tabel 6.4). Echter, voor een deel van de dga's is het loon naar verwachting te laag vastgesteld waardoor er inkomstenbelasting wordt misgelopen. Tegelijkertijd wordt hierover wel vpb- en box 2-belasting betaald.	Zeer waarschijnlijk deels doeltreffend (4)
Bijdragen aan premies volksverzekeringen	Doordat het loon voor het merendeel van de dga's aansluit bij de wettelijke vereisten resulteert dit naar schatting in 0,3 tot 1,7 miljard euro aan premies die zijn toe te schrijven aan gebruikelijkloonregeling. ⁵³	Zeer waarschijnlijk deels doeltreffend (4)
Tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking	Doordat het loon voor het merendeel van dga's aansluit bij de wettelijke vereisten zorgt dit automatisch voor het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking.	Zeer waarschijnlijk deels doeltreffend (4)

Gebruikelijkloonregeling verlaagt onbedoeld gebruik inkomensvoorzieningen

De gebruikelijkloonregeling is met betrekking tot het voorkomen van onbedoeld gebruik van inkomensvoorzieningen deels doeltreffend. Voor ongeveer 35 procent van de dga's geldt namelijk dat zij een loon in aanmerking nemen waarmee zij (deels) recht zouden kunnen hebben op inkomensvoorzieningen. Voor een deel van deze groep is dit relatief lage loon terecht waardoor zij recht hebben op verschillende vormen van inkomensondersteuning. Inzichten uit Hoofdstuk 3 laten echter zien dat een deel van deze dga's een te laag loon heeft vastgesteld. Deze groep kan mogelijk onbedoeld gebruikmaken van inkomensvoorzieningen.

De mate waarin dga's daadwerkelijk onbedoeld gebruikmaken van deze voorzieningen lijkt echter beperkt. Het aandeel dat daadwerkelijk recht heeft, ligt lager dan op basis van het inkomen wordt verondersteld. Dga's voldoen vaak niet aan andere voorwaarden, zoals de vermogenstoets, of hebben nog een partner met (voldoende) inkomen. Uit Paragraaf 3.3 blijkt dan ook dat dga's in de praktijk nauwelijks gebruikmaken van inkomensvoorzieningen.

De regeling draagt bij aan afdracht van inkomstenbelasting en premies

De gebruikelijkloonregeling leidt ertoe dat dga's meer inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen afdragen. De volksverzekeringspremies maken namelijk deel uit van de eerste schijf van de inkomstenbelasting en kunnen daarom niet los worden gezien van de heffing van inkomstenbelasting. Over het belastbare loon worden premies geheven voor de AOW, Anw en Wlz. Deze premies zijn alleen van toepassing op het loon tot aan het maximale premie-inkomen dat in 2025 op 38.441 euro ligt (38.098 euro in 2024 en 37.149 euro in 2023). Hierdoor

⁵³ Deze premies zijn onderdeel van het totaal aan opgehaalde inkomstenbelasting en dienen niet dubbel te worden geteld.

is de maximale premieafdracht beperkt tot een bedrag van 10.628 euro in 2025 (10.534 euro in 2024 en 10.271 euro in 2023). De inkomstenbelasting daarentegen kent geen maximum en kent schijven met oplopende tarieven.

De gebruikelijkloonregeling zorgt ervoor dat bij een deel van de dga's loon in aanmerking wordt genomen dat zonder regeling niet in aanmerking zou worden genomen. Over dit loon worden inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen geheven. Daarnaast is er echter een groep dga's die hun loon niet volgens de wettelijke vereisten vaststelt. Dit gebeurt voornamelijk bij lonen rond of onder de ondergrens. Uit de loonvergelijking blijkt dat hun feitelijk opgegeven loon structureel lager ligt dan het voorspelde loon op basis van vergelijkbare dienstverbanden. Om deze reden is de regeling deels doeltreffend. Een juiste vaststelling van het loon voor deze groep zou leiden tot een hogere en meer passende bijdrage aan de inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen.

De extra belasting als gevolg van de regeling ligt ongeveer tussen 0,9 tot 2,7 miljard euro

Het totaal aan opgehaalde inkomstenbelasting ligt naar schatting tussen 2,0 tot 6,0 miljard euro. Hiervan is 0,3 tot 1,7 miljard euro bestemd voor premies voor de volksverzekeringen. Het totaal aan opgehaalde belasting is tussen de 0,9 en 2,7 miljard euro, omdat de opgehaalde inkomstenbelasting niet los wordt gezien van een derving in de vennootschapsbelasting en de box 2-belasting (zie Tabel 6.4). Voor elke euro waarover loonbelasting wordt geheven, wordt immers geen vennootschapsbelasting of box 2-belasting afgedragen. Daarom is het totaal aan opgehaalde inkomstenbelasting en premies gecorrigeerd voor veranderingen in de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting en box 2. Onderliggend aan de berekeningen van deze bandbreedte liggen een aantal aannames die hieronder worden toegelicht.

Tabel 6.5 Doorrekening premie- en belastingafdracht zonder gebruikelijkloonregeling

Opgehaalde premies en belastingen in miljarden euro	Huidige situatie	Conservatieve benadering effect regeling	Optimistische benadering effect regeling	Bandbreedte t.o.v. huidige situatie
IB-belasting	€ 7,0	€ 5,0	€ 1,0	+ € 2,0 ~ € 6,0
waarvan premies volksverzekeringen	€ 2,5	€ 2,2	€ 0,7	+ € 0,3 ~ € 1,7
Vpb-belasting	€ 6,5	€ 7,4	€ 9,1	- € 0,8 ~ € 2,6
Box 2-belasting	€ 2,2	€ 2,5	€ 2,9	- € 0,2 ~ € 0,6
Totaal aan belastingen (IB, Vpb en Box 2)	€ 15,8	€ 14,8	€ 13,0	+ € 0,9 ~ € 2,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Deze berekening betreft een schatting op basis van gemiddelde gegevens over het gebruikelijk loon, de winst en de dividenduitkeringen van dga's in 2023. Alleen dividenduitkeringen uitgekeerd uit de bv waarin de dga aandeelhouder is, zijn hier meegenomen. Bij de berekening van de inkomstenbelasting is uitsluitend rekening gehouden met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting; overige aftrekposten zijn buiten beschouwing gelaten. De premie voor de volksverzekeringen is proportioneel verdeeld over de premiecomponent en de overige inkomstenbelasting. Voor elke euro stijging of daling van het gebruikelijk loon daalt of stijgt de bruto winst met hetzelfde bedrag. Bij wijzigingen in de netto winst is aangenomen dat elke euro meer of minder netto winst leidt tot een verandering van 0,25 eurocent in het uitgekeerde dividend. Deze verhouding is gebaseerd op het gemiddelde aandeel van het uitgekeerde dividend ten opzichte van de netto winst in 2022 (circa twintig procent) en 2023 (circa dertig procent). In deze berekening is aangenomen dat iedereen onder de AOW-gerechtigde leeftijd is.

Nauwelijks loonstijgingen na afschaffing doelmatigheidsmarge

Deze evaluatie heeft onderzocht in welke mate de afschaffing van de doelmatigheidsmarge⁵⁴ heeft geleid tot een toename in het gebruikelijk loon van dga's die zich baseren op het criterium 'meest vergelijkbare dienstbetrekking'. De afschaffing van de doelmatigheidsmarge vormt geen officieel onderdeel van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling als geheel. Echter, de mate waarin dga's reageren op de afschaffing van de doelmatigheidsmarge zegt wel iets over de doeltreffendheid van de wetgeving. De afschaffing van de doelmatigheidsmarge is daarom ook onderdeel van deze evaluatie. De wijziging in de regeling heeft als doel om de belastingopbrengsten te verhogen doordat het deel van de dga's dat in eerdere jaren gebruikmaakte van de doelmatigheidsmarge het loon moet verhogen.

De analyses in Paragraaf 3.5 tonen echter aan dat er nauwelijks loonstijgingen zijn waargenomen in de jaren na de afschaffing van de doelmatigheidsmarge. Als dga's daadwerkelijk op de afschaffing hadden gereageerd, dan zouden er tussen 2022 en 2023 meer omvangrijke loonstijgingen zichtbaar zijn dan tussen 2021 en 2022. Dit blijkt echter niet het geval. De verwachte opbrengsten van de afschaffing hebben zich naar alle waarschijnlijkheid niet gerealiseerd.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat dga's in eerste instantie geen gebruik maakten van de doelmatigheidsmarge zoals deze door de wetgever bedoeld was, of dat zij de perceptie hebben dat een grove benadering van het loon volstaat. Bij de laatste verklaring speelt mee dat het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking moeilijk is vast te stellen voor dga's, belastingadviseurs én de Belastingdienst.

⁵⁴ De doelmatigheidsmarge bepaalt dat het gebruikelijk loon maximaal 30 procent (tot 2015) en 25 procent (tot 2023) lager mag worden vastgesteld dan het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekkingen.

7 Doelmatigheid

De gebruikelijkloonregeling is doelmatig. Het realiseren van de doelen gepaard met lage uitvoerings- en administratieve lasten. Daarnaast zijn er geen beleidsalternatieven gevonden die doelmatiger zijn.

In dit hoofdstuk beoordelen we de doelmatigheid van de gebruikelijkloonregeling. Net als bij de doeltreffendheid wordt de doelmatigheid beoordeeld aan de hand van een driepuntsschaal: doelmatig, deels doelmatig en niet doelmatig.

Onder doelmatigheid verstaan we de mate waarin de vier beleidsdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden gerealiseerd. We zetten de opbrengsten van de regeling (zie Hoofdstuk 6) af tegen de kosten. De kosten bestaan uit de administratieve lasten voor gebruikers en de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Normaliter worden ook neveneffecten meegewogen in de beoordeling van een regeling. In dit onderzoek zijn echter geen substantiële neveneffecten geconstateerd die relevant zijn voor de beoordeling van de doelmatigheid.

Vervolgens beoordelen we de regeling in relatie tot mogelijke beleidsalternatieven die potentieel doelmatiger zijn dan de gebruikelijkloonregeling. Binnen dit onderzoek zijn echter geen alternatieven geïdentificeerd die als doelmatiger worden beschouwd. Wel zijn er verbetermogelijkheden binnen de bestaande regeling. Deze worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Dit hoofdstuk begint met een beoordeling van de doelmatigheid. Daarna volgt een beschrijving van mogelijke beleidsalternatieven. Tot slot wordt een uitwerking gegeven van de verbetermogelijkheden binnen de huidige regeling.

De gebruikelijkloonregeling is doelmatig

De kosten van de gebruikelijkloonregeling zijn aanzienlijk lager dan de opbrengsten (zie Tabel 7.1). De opbrengsten van de regeling bedragen naar schatting 0,9 miljard tot 2,3 miljard euro. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de regeling onbedoeld gebruik van inkomensvoorzieningen voorkomt en belastinguitstel en -ontwijking tegengaat. Tegenover deze opbrengsten staan naar schatting ongeveer enkele honderden miljoenen euro's aan kosten.

Uit Hoofdstuk 5 blijkt dat dga's en hun adviseurs weinig tijd, en daarmee ook weinig kosten, kwijt zijn aan de gebruikelijkloonregeling. De totale kosten bedragen ongeveer 150 miljoen euro, oftewel ruim 400 euro per dga. Ook de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst zijn beperkt. Deze lasten bestaan voornamelijk uit het voeren van vooroverleggen, het beoordelen van verzoeken en, in mindere mate, het uitvoeren van boekenonderzoeken.

In dit onderzoek zijn tijdens interviews met dga's, belastingadviseurs, beleidsmedewerkers en experts geen substantiële neveneffecten geconstateerd. Om deze reden zijn er, naast de administratieve lasten en uitvoeringslasten, geen aanvullende opbrengsten of kosten meegewogen in het oordeel.

Tabel 7.1 toont de mate waarin de gebruikelijkloonregeling haar beleidsdoelen behaald en de kosten die hiermee zijn gemoeid. De berekeningen van de opbrengsten staan in Hoofdstuk 6 waarin de opbrengsten van de regeling ten aanzien van de gehaalde doelen zijn berekend. Voor het beoordelen van de doelmatigheid zijn zoveel mogelijk

indicatoren gekwantificeerd. Waar dit niet mogelijk is, zijn we afhankelijk van kwalitatieve inzichten. De administratieve lasten zijn ingeschat met de enquête en met interviews. Het bewijs scoort niveau 3 op de effectladder. De uitvoeringslasten zijn op basis van gesprekken over de hoeveelheid handhaving. De kwaliteit van het bewijs gemeten met de effectladder is daarmee niveau 2.

Tabel 7.1 De gebruikelijkloonregeling is doelmatig

	Beoordeling doelmatigheid	Weging bewijs (effectladder)
Opbrengsten		
Geen onbedoeld gebruik van inkomensondersteuning;	De verwachting is dat de gebruikelijkloonregeling resulteert in minimaal 65 procent van de dga's die geen onbedoeld gebruik kunnen maken van inkomensondersteuning. (+)	Waarschijnlijk (3)
Bijdragen aan progressieve inkomstenbelasting	De gebruikelijkloonregeling resulteert in 2 tot 6 miljard euro aan inkomstenbelasting (inclusief volksverzekeringspremies). Na aftrek van misgelopen vpb- en box 2-belasting is in totaal 0,9 tot 2,7 miljard euro.	Zeer waarschijnlijk (4)
Bijdragen aan premies volksverzekeringen	Doordat de gebruikelijkloonregeling deels het loon (correct) vaststelt resulteert dit naar schatting in 0,3 tot 1,7 miljard euro aan premies die toe zijn te schrijven aan de gebruikelijkloonregeling. ⁵⁵	Zeer waarschijnlijk (4)
Tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking	De gebruikelijkloonregeling zorgt potentieel voor het tegengaan van belastinguitstel en -ontwijking. De mate waarin is, los van hierboven genoemde getallen, niet gekwantificeerd. (+)	Zeer waarschijnlijk (4)
Kosten		
Administratieve lasten	De administratieve lasten liggen rond de 150 miljoen euro.	Waarschijnlijk (3)
Uitvoeringslasten	De uitvoeringslasten zijn beperkt. Het is niet mogelijk de uitvoeringslasten te kwantificeren. De gebruikelijkloonregeling is binnen het geheel aan handhavingsinstrumenten een beperkt onderdeel.	Potentieel (2)
Oordeel doelmatigheid	De gebruikelijkloonregeling is doelmatig. De opbrengsten van de regeling zijn naar verwachting aanzienlijk hoger dan de kosten. De regeling kan mogelijk doeltreffender (zie Hoofdstuk 6). Het is echter de vraag tegen welke kosten.	(Zeer) waarschijnlijk (3/4)

Dit onderzoek vindt geen alternatieve regelingen die doelmatiger zijn

Bij de beoordeling van doelmatigheid dient de regeling te worden afgezet tegen alternatieve regelingen die de beleidsdoelen bereiken met een hogere doelmatigheid. Er zijn echter geen regelingen gevonden die doelmatiger lijken dan de gebruikelijkloonregeling.

Voorgestelde alternatieve regelingen zijn onder andere het model van 'gebruikelijk kapitaal' of de 'afroommethode'. Het nadeel van deze regelingen is dat (fiscale) winst en het eigen vermogen relatief eenvoudig zijn aan te passen om de belastingdruk te verlagen. In de literatuur wordt kapitaal dan ook vaak aangemerkt als

⁵⁵ Deze premies zijn onderdeel van het totaal aan opgehaalde inkomstenbelasting en dienen niet dubbel te worden geteld.

‘vluchtig’, en om die reden wordt voorgesteld om kapitaal tegen een vlak tarief te belasten in plaats van een progressief tarief (Mirrlees, 2011). Bovendien zijn er juridische bezwaren geuit tegen dergelijke methoden, onder andere door de Hoge Raad. Een beschouwing van de beleidsalternatieven staat in Paragraaf 7.2.

Verhogen van doeltreffendheid realiseerbaar binnen de gebruikelijkloonregeling

Binnen de huidige regeling zijn er mogelijkheden om de doeltreffendheid van de regeling te verhogen. Voor een deel van de dga's kan het in aanmerking genomen loon het gebruikelijk loon beter benaderen. Zo blijkt dat zowel dga's en belastingadviseurs als de Belastingdienst niet beschikken over de juiste informatie voor het vaststellen van de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Het verbeteren van deze informatievoorziening kan bijdragen aan het verhogen van de doeltreffendheid. Dit kan bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een uniforme en nauwkeurige waarderingsmethode.

Daarnaast kan de ondergrens worden verhoogd of conditioneel worden gemaakt op bepaalde kenmerken die bijvoorbeeld samenhangen met de omvang van de onderneming. Dit onderzoek doet een voorstel voor het criterium loonsom dat als indicator wordt gebruikt in Zweden om te komen tot een scheiding van de loon en winst (Alstadsæter & Jacob, 2012). De verbetermogelijkheden van de huidige regeling zijn uitgewerkt in Paragraaf 7.3.

Verbeteren van doelmatigheid is afhankelijk van de kosten van de beleidsalternatieven

Beleidsalternatieven die ervoor zorgen dat dga's een loon in aanmerking nemen dat beter past bij de wettelijke vereisten en daarmee de doeltreffendheid verhogen, zijn niet per definitie doelmatiger. Zeer uitgebreide informatievoorziening, zeer strikte controles en aanpassing van de regeling kunnen er eventueel voor zorgen dat meer dga's een loon in aanmerking nemen dat het gebruikelijk loon exact benadert. Echter, de kosten die hiermee gemoeid zijn kunnen de extra opgehaalde belastingen overstijgen waardoor de regeling niet per definitie doelmatiger wordt. De mate waarin de beleidsalternatieven de doelmatigheid van de regeling verbeteren dient nader te worden onderzocht.

7.2 Alternatieve regelingen

Gebruikelijk kapitaal

De gebruikelijkloonregeling benadert het arbeidsinkomen en behandelt de rest als kapitaalinkomen. Het alternatief is het benaderen van het kapitaalinkomen en het overige behandelen als arbeidsinkomen. In het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' (Ministerie van Financiën, 2020) wordt deze aanpak gebruikelijk kapitaal genoemd. Deze aanpak vraagt in de basis om het kiezen van een passende grondslag en het toerekenen van een forfaitair rendement waarna het resterende deel wordt belast als arbeidsinkomen (Cnossen, 2015). De opties voor grondslagen zijn de (fiscale) winst van de vennootschap of de boekwaarde van het eigen vermogen. De opties voor het forfaitaire rendement zijn een (te bepalen) opslag op de risicovrije rente of een rendement afleiden uit aandelenrendementen zoals in box 3.

Onze inschatting is dat dit systeem minder doeltreffend en minder goed uitvoerbaar is dan het benaderen van het arbeidsinkomen. Het eerste nadeel is dat (fiscale) winst en het eigen vermogen gemakkelijker te wijzigen zijn om de belastingdruk te verlagen. Kapitaal wordt in de literatuur dan ook wel aangemerkt als 'vluchtig' en wordt om deze reden voorgesteld tegen een vlak tarief te belasten in plaats van een progressief tarief (Mirrlees, 2011). Het tweede probleem is dat een forfait ongeacht de hoogte bij veel ondernemers niet zal aansluiten bij de werkelijke beloning op kapitaal. Uit Hoofdstuk 4 blijkt dat de behaalde winsten en uitgekeerde dividenden sterk verschillen en ook niet constant zijn van jaar op jaar. Dit maakt het gebruiken van een forfait erg onnauwkeurig, wat de uitvoering

bemoeilijkt. Het derde potentiële nadeel is dat er concurrentievervalsing optreedt tussen rechtsvormen als door de gebruikelijk kapitaalregeling overwinst progressief wordt belast in box 1.

Afroommethode

Bij de afroommethode wordt het loon afgeleid uit de gerealiseerde omzet door de werkzaamheden van de dga. Ook zijn de winst of de management fee bruikbare bronnen. Deze methode kon volgens een uitspraak van de Hoge Raad⁵⁶ niet worden toegepast als er een loon beschikbaar is van een werknemer met een soortgelijke dienstbetrekking. Sinds 2015 is dit criterium verruimd; van soortgelijke dienstbetrekking naar meest vergelijkbare dienstbetrekking. Dit is in vrijwel alle gevallen beschikbaar waardoor de afroommethode niet meer wordt toegepast door de Belastingdienst.

Uit de analyse in Hoofdstuk 4 volgt dat de omzet en andere financiële indicatoren van bedrijfsprestaties geen helder verband hebben met het loon. Het toepassen van de afroommethode om over te gaan op belastingheffing is dan ook niet goed werkbaar en juridisch gevoelig. Opvallende financiële bedrijfsprestaties kunnen echter wel een aanleiding bieden voor vragen om te komen tot een passend gebruikelijk loon. Op deze manier worden de gegevens in de praktijk gebruikt door de Belastingdienst en belastingadviseurs.

7.3 Beleidsopties binnen de huidige regeling

In deze paragraaf bespreken we potentiële aanpassingen binnen de gebruikelijkloonregeling. We zien drie opties als waardevol om verder te verkennen. De eerste optie is een gerichte verhoging van het normbedrag op basis van de loonsom. Uit onze analyse blijkt dat een gerichte verhoging beter aansluit bij de lonen in het economisch verkeer dan een generieke verhoging. De tweede optie is het ontwikkelen van een waarderingsmethode voor het gebruikelijk loon om belastingplichtigen en de Belastingdienst te ondersteunen in het komen tot een nauwkeurige invulling van het gebruikelijk loon. De derde optie is meer handhaving door de Belastingdienst waarbij dit rapport geen onderzoek heeft gedaan naar welke handhavingvorm het meest effectief is.

Uitgaan van een hogere ondergrens

Er is door diverse geïnterviewden voorgesteld om de ondergrens te verhogen. Uit de analyse volgt dat de ondergrens een sterke werking heeft als ankerpunt. Een hogere ondergrens zal daarom leiden tot meer belastinginkomsten. Uit de loonvergelijking volgt echter dat een groep dga's een loon heeft tussen de ondergrens en 80.000 euro die volgens deze loonvergelijking passend is. Bovendien is het bij deze inkomensniveaus veelal fiscaal voordeliger om IB-ondernemer te zijn. Een generiek hogere ondergrens zou in dat geval zorgen voor een hoger belastbaar loon dan de waarde in het economisch verkeer. Het creëren van extra afwijkmogelijkheden voor deze gevallen zou voorkomen dat dga's ten onrechte te veel loonbelasting betalen. Dit leidt echter tot extra uitvoeringslasten voor dga's en de Belastingdienst.

Loonsom toevoegen als criterium voor de bedrijfsomvang

Uit de analyse blijkt dat er meer dga's een loon onder of rondom het normbedrag hebben dan verklaarbaar is. Ook blijkt dat het normbedrag sterk wordt gewaardeerd als ankerpunt. Een normbedrag op basis van de loonsom zou tot een betere inschatting leiden van het minimale loon dat een dga zou moeten genieten.

⁵⁶ HR 24 juni 2016, nr. 15/02880, [ECLI:NL:HR:2016:1269](#)

Uit de loonvergelijking blijkt dat de loonsom een sterk verklarende waarde heeft voor het loon van de dga. Dit resultaat komt overeen met de literatuur over de beloning van CEO's, dat erop wijst dat een grotere loonsom gepaard gaat met een complexere organisatie om te besturen en grotere financiële belangen. De loonsom is een betrouwbare maatstaf voor de omvang van de organisatie omdat de waarde weinig verschilt van jaar op jaar en gemakkelijk op te zoeken is. De loonsom wordt als indicator gebruikt in Zweden om te komen tot een scheiding van de loon en winst (Alstadsæter & Jacob, 2012).

De loonsom kan als alternatief criterium gelden in aanvulling op de huidige drie criteria voor het vaststellen van het gebruikelijk loon. De loonsom is beperkt bruikbaar om te komen tot een exacte inschatting van het loon, omdat dit vraagt om een gecombineerd inzicht in de loonsom en de andere verklarende variabelen zoals is toegepast in de loonvergelijking. De loonsom is wel bruikbaar om te komen tot een inschatting van het minimale loon dat passend is voor de dga (de ondergrens). Vanwege het sterke verband tussen de loonsom en het loon komt een dga met een hoge loonsom en een laag loon vrijwel niet voor. Zoals eerder opgemerkt heeft de ondergrens daarbij een sterke werking als ankerpunt. Ons voorstel is daarom te verkennen of het normbedrag afhankelijk gemaakt kan worden van de loonsom.

Tabel 7.2 toont ter indicatie mogelijke categorieën ondergrenzen die onderscheiden kunnen worden op basis van de loonsom. De ondergrenzen zijn samengesteld met het verband dat is gevonden tussen de lonen en de loonsom in de loonvergelijking in Hoofdstuk 3, afgerond op duizendtallen. Dit verband volgt dus uit de regressieanalyse en biedt een benadering voor de ondergrens, gezien andere verklarende variabelen die een positief effect hebben op het loon buiten beschouwing zijn gelaten bij deze tabel.

Tabel 7.2 Ondergrens afhankelijk van de loonsom

Loonsom	Ondergrens
Minder dan 500.000 euro	56.000 euro (huidige ondergrens)
500.000 – 1.000.000 euro	65.000 euro
1.000.000 euro – 5.000.000 euro	82.000 euro
Meer dan 5.000.000 euro	97.000 euro

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en eventuele neveneffecten van deze beleidsoptie zijn niet onderzocht. De opties zijn indicatief getoetst in interviews en schriftelijke feedback door experts. Uit deze inventarisatie volgt dat de verzamelloonstaat potentieel gebruikt kan worden als maatstaf voor de loonsom. Dit is het overzicht met daarin de jaarloongegevens per medewerker die vervolgens gesommeerd kunnen worden. Deze gegevens worden momenteel reeds geïntervieweerd, maar zijn geen grond voor belastingheffing. Dit vergt daarom aanvullende wetgeving.

Uit deze indicatieve toetsing komt verder naar voren dat een nieuw criterium ook afbakeningsvraagstukken met zich meebrengt. Voorbeelden hiervan zijn welke bv's in aanmerking komen voor de loonsom, in hoeverre het loon van de dga zelf in aanmerking genomen moet worden of hoe om te gaan met werknemers die een deel van het jaar hebben gewerkt. Deze vraagstukken leggen een aanvullend beslag op het doenvermogen van belastingplichtigen en leidt naar verwachting tot extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst, bijvoorbeeld vanwege extra vragen over dit criterium. Uit de inventarisatie zijn geen beperkingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de optie niet uitvoerbaar is. Om deze reden hebben we de beleidsoptie opgenomen in dit overzicht om verder te verkennen.

Ontwikkelen van een waarderingsmethode voor het gebruikelijk loon

Ons voorstel is om een waarderingsmethode voor het gebruikelijk loon te ontwikkelen. Indien deze methode bruikbaar is, kan de inzet daarvan worden voorgeschreven. Onze inschatting op basis van interviews is dat het mogelijk is om een methode te ontwikkelen die dga's zelf kunnen toepassen. Onze inschatting is dat het gebruik van een vast format leidt tot een nauwkeurigere inschatting van het loon en het gemakkelijker maakt voor de Belastingdienst om te handhaven en om voor een adviseur om in een korte tijd te beoordelen of het loon dat een dga voorstelt correct overkomt. Als belastingplichtigen deze inschatting niet zelf kunnen of willen maken, zouden zij een onafhankelijk bureau hiervoor kunnen inschakelen. Het inschakelen van een bureau wordt al gebruikt in de praktijk, bijvoorbeeld om aanvullende toelichting te bieden aan de Belastingdienst bij een vragenbrief.

Tabel 7.3 beschrijft volgens Geldner et al. (2007) de verschillen in kenmerken tussen effecten (zoals aandelen of obligaties), onroerend goed (zoals woningen) en lonen (hier: het gebruikelijk loon). Uit deze tabel blijkt dat een nauwkeurige waarderingsmethode voor het gebruikelijk loon ontbreekt. Ons voorstel is om deze methode te ontwikkelen. De volgende paragrafen gaan hierop in.

Tabel 7.3 Nauwkeurige waarderingsmethode gebruikelijk loon ontbreekt

Kenmerk	Effecten	Onroerend goed	Gebruikelijk loon
Frequentie transacties	Hoog	Laag	Laag
Regelmaat transacties	Hoog	Gemiddeld	Laag
Soort product of dienst	Homogeen	Heterogeen	Heterogeen
Soort transactie overeenkomst	Open	Besloten	Besloten
Markttransparantie	Hoog	Gemiddeld	Laag
Aantal referenties	Veel	Veel	Weinig
Nauwkeurige waarderingsmethode	Marktprijs op peildatum	Taxatie, volgens voorgeschreven richtlijnen	?
Alternatieve waarderingsmethode	Zelfopgave	Modelmatige waardering	Zelfopgave

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De handel van effecten is een markt van volkomen concurrentie omdat er veel transacties zijn van homogene goederen die zichtbaar zijn voor iedereen. Het gevolg is dat de marktwaarde af te lezen is aan de marktprijs. Zo worden effecten ook gewaardeerd voor belastingheffing in box 3. In gevallen waar dit niet mogelijk is – bijvoorbeeld bij cryptovaluta – worden deze zelf gewaardeerd en opgegeven in box 3.

De markt voor onroerende zaken heeft diverse marktimperfecties waardoor de transactieprijs niet zichtbaar is of de transactieprijs op dat moment niet gelijk is aan de marktwaarde. Om deze reden wordt in sommige gevallen het onroerend goed gewaardeerd met een taxatie – zoals bij de aankoop van een huis of het ophogen van een hypothecaire lening voor een verbouwing – en wordt deze taxatiewaarde gebruikt, bijvoorbeeld voor de heffing van overdrachtsbelasting. De marktwaarde wordt ook jaarlijks ingeschat met een waarderingsmodel om te komen tot de WOZ-waarde die bijvoorbeeld wordt gebruikt als grondslag voor de onroerende zaakbelasting of het eigenwoningforfait. Er wordt een model gebruikt om tegen lagere maatschappelijke kosten dan een taxatie te komen tot een waardering. Een belastingplichtige heeft de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen wanneer deze waardering niet klopt.

Het gebruikelijk loon wordt momenteel gewaardeerd via zelfopgave. In vergelijking met onroerend goed of effecten is dit een onnauwkeurige methode dat erg arbeidsintensief is om te handhaven. Ter vergelijking, stel dat alle belastingplichtigen zelf een inschatting zouden maken van de waarde van hun woning en de Belastingdienst een nauwkeurige waardering zou moeten waarborgen met vooroverleg en controles achteraf. Onzes inziens zou dit leiden tot hogere administratieve lasten, een minder nauwkeurige waardering en lagere belastingopbrengsten. Dit roept de vraag op of het mogelijk is om een betere waarderingsmethode te ontwikkelen.

Het waarderen van het gebruikelijk loon volgens marktprijzen is niet mogelijk. Er gelden namelijk dezelfde marktimperfecties als bij onroerend goed, alleen dan met nog minder openbaar beschikbare referenties om de waardering op te baseren.

Onzes inziens is een modelmatige waardering niet haalbaar. De loonvergelijking uitgevoerd in dit onderzoek kent sterke gelijkenissen met het waarderen van de WOZ-waarde. De WOZ-waarde wordt ingeschat met statistische methoden die de waarde relateren aan objectkenmerken, referentieobjecten en andere bronnen. Het nadeel van de loonvergelijking is echter dat het model persoonskenmerken bevat (zoals aantal kinderen en opleidingsniveau) waarvan het gebruik ongeschikt is om te komen tot een inschatting van een belastingverplichting. Zonder deze kenmerken voorspelt de loonvergelijking onvoldoende nauwkeurig om te kunnen gebruiken. We concluderen daarom dat het gebruiken van de loonvergelijking als geheel niet passend is om te komen tot een modelmatige inschatting van het gebruikelijk loon. De complexiteit van een modelmatige inschatting blijkt ook uit fiche 149 van de Fichebundel met beleidsoptie van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel waarin een modelmatige inschatting van een loon op sectorniveau wordt verkend.

De resterende methode is een taxatie, de waardering door een onafhankelijk expert volgens een vaste methode. Net zoals de taxatierichtlijnen voor onroerend goed zijn er diverse waarderingsmethoden om te komen tot een nauwkeurige inschatting van het loon. Deze worden veelal uitgevoerd door gespecialiseerde organisaties, bijvoorbeeld om te komen tot een passend loon bij een vacature voor een directeur of tot salarisschalen in een organisatie en cao. Voorbeelden van waarderingsmethoden zijn Orba, Hay, USB, Bakkenist of Cats. De kern van de aanpak is dat kenmerken van de werkzaamheden en organisatie worden gerelateerd aan een loonniveau door een inschatting op een bepaalde schaal.

Cao's gebruiken als bron voor het inschatten van het gebruikelijk loon

Er is door enkele interviewpartners genoemd dat cao's een nuttige bron kunnen zijn om te komen tot een inschatting van het gebruikelijk loon. Een dga zou in dat geval een functieomschrijving selecteren die het meest overeenkomt met de werkzaamheden die de dga uitvoert, bijvoorbeeld 'bedrijfsleider'. Alle cao's zijn openbaar en worden gepubliceerd door het ministerie van SZW. Volgens geïnterviewden worden cao's al gebruikt als zachte indicator om het loon te ijken. Cao's zijn echter niet bruikbaar voor alle lonen. Er zijn namelijk ook bedrijfstakken zonder cao en bij de meeste ondernemingen valt de top van het bedrijf buiten de cao. Om deze reden zien wij dit niet als een beleidsoptie om verder te verkennen.

Uitbereiding van handhaving door de Belastingdienst

Uit Hoofdstuk 5 blijkt dat de handhaving door de Belastingdienst niet wordt gepercipieerd als strikt en adviseurs en dga's zodoende de ruimte ervaren om een lager loon vast te stellen. Deze perceptie hangt deels samen met de mate waarin de Belastingdienst handhaaft en met andere factoren zoals de wijze waarop over handhaving wordt gecommuniceerd. Onze inschatting op basis van interviews en de literatuur is dat een grotere inzet van handhavingsinstrumenten leidt tot een doeltreffendere regeling omdat het loon nauwkeurig wordt vastgesteld. Het

is echter de vraag of de regeling ook doelmatiger wordt. De wijze waarop de handhavingsstrategie het meest effectief ingezet kan worden, maakt geen deel uit van deze evaluatie en specificeren we om deze reden ook niet bij deze beleids optie. Dit vraagt om nader onderzoek.

7.4 Overige voorstellen

Gebruikelijk loon invoeren voor IB-ondernemers

In Den Dool (2023) wordt voorgesteld om de arbeidscomponent van de IB-ondernemers uit te sluiten van het gebruik van fiscale faciliteiten voor ondernemers, in het bijzonder de mkb-winstvrijstelling. Het gevolg is dat inkomsten uit werk gelijk worden belast tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers. De praktische uitwerking hiervan is dat de gebruikelijkloonregeling ook zal gelden voor IB-ondernemers om te komen tot een scheiding van loon en winst. Uit deze evaluatie blijkt dat de gebruikelijkloonregeling deels doeltreffend en deels doelmatig is. Onze inschatting is daarmee dat het toepassen van de gebruikelijkloonregeling ook zal leiden tot een scheiding tussen loon en winst bij IB-ondernemers. Dit doel kan echter op diverse manieren worden bereikt en de gevolgen van deze beleids optie zijn niet onderzocht in dit rapport.

In brede zin streven naar een globaal evenwicht

De meeste dga's hebben de fiscale prikkel om hun loon zo laag mogelijk vast te stellen. Zonder deze prikkel zou de gebruikelijkloonregeling niet hoeven bestaan. Deze prikkel zou verminderd kunnen worden door beleids opties die bijdragen aan het bereiken van een globaal evenwicht. Om deze reden is een meer globaal evenwicht door diverse gesprekspartners geopperd om de werking van de gebruikelijkloonregeling te verbeteren. Globaal evenwicht is het streven om de keuze voor de rechtsvorm van de onderneming en soort werk zo min mogelijk te verstoren met de fiscale behandeling van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen. Een voorstel doen welke beleids opties het meeste bijdragen aan het verbeteren van het globaal evenwicht valt buiten de scope van dit rapport.

Referenties

- Alstadsæter & Jacob (2012). Income Shifting in Sweden An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Bérgolo et al. (2017). Tax audits as scarecrows: evidence from a large-scale field experiment.
- Bettendorf (2017). Tax bunching by owners of small corporations.
- Centraal Planbureau. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget.
- Den Dool et al. (2023). De fiscale positie van de dga.
- Geldner (2007). Commercial Real Estate Analysis.
- Holtz et al. (2023). The \$100 million nudge: Increasing tax compliance of firms using a natural field experiment
- Lejour & Bosch (2017). Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen.
- Mirrlees (2011). The Mirrlees review.
- Pietersma et al. (2022). Door gedragseconomische inzichten kunnen we belastingen leuker maken.
- Rijksoverheid (2020). Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang.
- Rijksoverheid (2022). Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Belastingdienst (januari 2022).
- Slemrod (2018). Tax compliance and enforcement.
- SZW (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand.
- Tosi et al. (2000). How Much Does Performance Matter A Meta-Analysis of CEO Pay Studies.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Tabel A.1 Overzicht gesprekspartners

Beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën
Beleidsmedewerkers van het ministerie van Economische Zaken
Beleidsmedewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Belastingdienst
Universiteit Leiden
Universiteit van Amsterdam
Rijksuniversiteit Groningen
VNO-NCW
AWVN
NOB
NBA
SRA
Deloitte
Vialto Partners
HVK Stevens
Schipper Accountants
Aaff
Fiscalist voor MKB
&deBlauw
BexerHamstra
Recruiter

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage B Verantwoording enquête

Deze bijlage bevat de achtergrondkenmerken van de respondenten in de enquête (Bijlage B.1) en de vragen zoals deze zijn voorgelegd aan de respondenten (Bijlage B.2).

Bijlage B.1 Response enquête

De vragenlijst is uitgezet onder dga’s afkomstig uit het ondernemerspanel van Ipsos I&O in de periode december 2024 tot en met januari 2025. Ter selectie van dga’s is eerst een filtervraag gesteld (zie vraag 1 in Bijlage B.2). Dit resulteerde in een respons van 472 dga’s. De kenmerken van deze respondenten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel B.1 Kenmerken respondenten vragenlijst

	Aantal	Aandeel		Aantal	Aandeel
Totaal	472	100%	Aantal vennootschappen of coöperatie waarbinnen werkzaam	472	100%
			Eén	347	74%
Sector	472	100%	Meer dan één	125	26%
Landbouw/visserij	10	2%			
Industrie, bouw en nutsbedrijven	47	10%	Aandeel van de aandelen	472	100%
Handel en logistiek, horeca	63	13%	100 procent	303	64%
Financiële en zakelijke dienstverlening	286	61%	75 tot 100 procent	28	6%
Overheid, onderwijs, zorg en overig	66	14%	50 tot 75 procent	67	14%
			5 tot 25 procent	16	3%
Grootteklasse	472	100%	Weet ik niet	4	1%
0 t/m 1 medewerker	207	44%			
2 t/m 4 medewerkers	108	23%	Functie	472	100%
5 of meer medewerkers	157	33%	Directeur	439	93%
			Managementfunctie	13	3%
			Overig	19	3%

Bron: Ipsos I&O (2025)

Bijlage B.2 Enquête

Blok A - Intro en achtergrond

1. Werkt u voor een (besloten of naamloze) vennootschap of coöperatie waarvan u aanmerkelijkbelanghouder (AB) bent?
 - a. Ja, voor één vennootschap of coöperatie -> doorgaan naar vraag 2
 - b. Ja, voor meerdere vennootschappen of coöperatie -> doorgaan tussen tekst en dan naar vraag 2
 - c. Nee -> niet doelpopulatie, dus stoppen met enquête

Tussentekst

U heeft aangegeven dat u ab-houder bent van meerdere vennootschappen of coöperaties en dat u daar ook werkzaam bent. Wij verzoeken u de rest van de vragenlijst in te vullen voor de vennootschap of coöperatie met de meeste werknemers.

2. Welk deel van de aandelen van de vennootschap of coöperatie bezit u?
 - a. 5 t/m 25 procent
 - b. 25 t/m 49 procent
 - c. 50 t/m 74 procent
 - d. 75 t/m 99 procent
 - e. 100 procent
 - f. Weet ik niet/wil ik niet zeggen
3. Welke functie bekleedt u binnen de vennootschap of coöperatie?
 - a. Directeur
 - b. Medewerker
 - c. Managementfunctie (geen directeur)
 - d. Anders:
 - e. Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Blok B - Begrip

Als ab-houder die werkzaam is in de vennootschap of coöperatie waarvan u aandelen bezit, bent u verplicht uzelf loon uit te keren. De regels die bepalen hoe hoog dit loon minimaal moet zijn, vallen onder de gebruikelijkloonregeling. De onderstaande vragen richten zich op uw kennis van deze regeling.

4. In hoeverre bent u bekend met de onderstaande regelingen of begrippen? [1.niet bekend mee, 2.weleens van gehoord, 3.enigzins bekend mee, 4.goed bekend mee, 5.zeer goed bekend mee]
 - a. Gebruikelijkloonregeling
 - b. Doelmatigheidsmarge
 - c. Meest vergelijkbare dienstverband
 - d. Tegenbewijsregeling
5. Wie ondersteunt u bij het vaststellen van uw gebruikelijk loon?
Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.

- a. Niemand, ik doe dit namelijk zelf [exclusief]
- b. Rijksoverheidsdiensten
- c. Belastingenadviseur of fiscalist
- d. Accountant
- e. Boekhouder
- f. Loonadministrateur
- g. Werknemer binnen het bedrijf
- h. Anders, namelijk (...)
- i. Weet ik niet/wil ik niet zeggen [exclusief]

Blok C - Vaststellen en voorkeuren gebruikelijk loon

De volgende vragen gaan over het vaststellen van het gebruikelijk loon en uw voorkeuren daarbij.

6. Kunt u aangeven welke bronnen u gebruikt bij het vaststellen van uw gebruikelijk loon?
Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.
- a. Informatie van de site van de Belastingdienst
 - b. Andere websites die informatie bevatten over het gebruikelijk loon
 - c. Vooroverleg met de Belastingdienst
 - d. Vacatures voor vergelijkbare werknemersfuncties
 - e. Cao's van mijn branche
 - f. Jaarrekening van het bedrijf
 - g. Advies van een fiscalist, belastingadviseur, accountant, boekhouder of loonadministrateur
 - h. Mijn eigen inzicht en wensen
 - i. Anders, namelijk (...)
 - j. Geen van bovenstaande [exclusief]
7. Op basis waarvan wordt uw gebruikelijk loon vastgesteld?
- a. Meest vergelijkbare dienstbetrekking
 - b. Meest verdienende werknemer
 - c. Wettelijk bepaald minimumbedrag (51.000 euro in 2023)
 - d. Uitzonderingspositie
 - e. Weet ik niet
 - f. Wil ik niet zeggen
8. Hoe heeft u het gebruikelijk loon vastgesteld ten opzichte van het verplichte minimum op basis van de [antwoord vraag 7]?
- a. Ik heb mijn gebruikelijk loon hoger vastgesteld
 - b. Ik heb mijn gebruikelijk loon nagenoeg gelijk vastgesteld
 - c. Ik heb mijn gebruikelijk loon lager vastgesteld
 - d. Weet ik niet
 - e. Wil ik niet zeggen
9. Wat is de reden dat u een hoger gebruikelijk loon heeft vastgesteld [indien 8=a]
Er zijn meerdere antwoorden mogelijk [antwoordopties steeds in willekeurige volgorde].
- a. Ik heb behoefte aan deze persoonlijke inkomsten
 - b. Om discussie met de belastingdienst te voorkomen

- c. Een hoog loon is passend voor mijn verantwoordelijkheden
 - d. Ik wil niet te veel dividend uitkeren
 - e. Ik wil graag een goed pensioen opbouwen
 - f. Het is niet nodig om meer winst in het bedrijf te houden
 - g. Ik hoef hierdoor minder belasting af te dragen
 - h. Anders, namelijk (...)
 - i. Weet ik niet/wil ik niet zeggen [exclusief]
10. Wat is de reden dat u een lager gebruikelijk loon heeft vastgesteld [indien 8=c]
Er zijn meerdere antwoorden mogelijk [antwoord opties steeds in random volgorde].
- a. Ik kan hierdoor meer dividend uitkeren
 - b. Dit geeft meer investeringsmogelijk voor mijn bedrijf
 - c. Mijn bedrijf komt anders in een instabiele financiële situatie
 - d. Ik heb het loon niet nodig om van te leven
 - e. Ik hoef hierdoor minder belasting af te dragen
 - f. Anders, namelijk (...)
 - g. Weet ik niet/wil ik niet zeggen [exclusief]
11. Stelt u zich voor dat er geen gebruikelijkloonregeling is. Hoe zou u dan uw gebruikelijk loon vaststellen?
- a. Ik zou mijn gebruikelijk loon hoger vaststellen
 - b. Ik zou mijn gebruikelijk loon nagenoeg gelijk vaststellen
 - c. Ik zou mijn gebruikelijk loon lager vaststellen
 - d. Weet ik niet
 - e. Wil ik niet zeggen
12. U geeft aan dat u een [hoger/lager] gebruikelijk loon zou vaststellen als er geen gebruikelijkloonregeling zou zijn.
Hoeveel [hoger/lager] zou het loon zijn dat u zichzelf dan uitkeert? [deze vraag alleen 11=a | c]
- a. 0 tot 10 procent
 - b. 10 procent 20 procent
 - c. 20 tot 30 procent
 - d. 30 tot 40 procent
 - e. 40 tot 50 procent
 - f. 50 tot 60 procent
 - g. 60 tot 70 procent
 - h. 70 tot 80 procent
 - i. 80 tot 90 procent
 - j. 90 tot 100 procent
 - k. Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Tot 2023 was het mogelijk om uw gebruikelijk loon vast te stellen op 75 procent van het loon uit het meest vergelijkbare dienstverband. Dit heet de doelmatigheidsmarge. Per 2023 is de doelmatigheidsmarge afgeschaft. Sindsdien is het niet meer mogelijk om met het gebruikelijk loon 25 procent af te wijken van het loon uit het meest vergelijkbare dienstverband.

13. Wat is het gevolg van het afschaffen van de doelmatigheidsmarge geweest bij het vaststellen van het gebruikelijk loon in 2023?
- Mijn gebruikelijk loon werd hierdoor verhoogd
 - Mijn gebruikelijk loon werd hierdoor verlaagd
 - Het was niet nodig het gebruikelijk loon hierdoor aan te passen
 - Ik heb gebruikelijk loon niet aangepast.
 - Ik heb geen idee wat de gevolgen hiervan op mijn gebruikelijk loon zijn.

Blok D - Administratieve last

De laatste vragen gaan over de administratieve lasten die u ervaart door de gebruikelijkloonregeling.

14. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen [1.zeer oneens, 2.oneens, 3.neutraal, 4.eens, 5.zeer eens, 6.niet van toepassing, 7.weet ik niet/wil ik niet zeggen.]:
- De gebruikelijkloonregeling is eenvoudig toe te passen bij het vaststellen van mijn loon
 - Ik heb de juiste hoogte toegepast bij het vaststellen van mijn loon
 - Het contact met de Belastingdienst over het gebruikelijk loon verloopt soepel
 - Ik voel mij geholpen bij het vaststellen van het gebruikelijk loon door de belastingdienst of overheid
15. Kunt u een inschatting maken over de tijd en kosten die gepaard gaan bij het vaststellen van uw gebruikelijk loon?
- De tijd die u zelf besteedt gaat over het aantal uren dat u kwijt bent aan, bijvoorbeeld, informatie opzoeken, documenten opvragen en invullen en berekeningen maken. De kosten gaan over de facturen voor ondersteuning (antwoord vraag 5) [indien 5 = b | c | d | e | f | h].*
- Het kan zijn dat u het antwoord op deze vraag niet precies weet. In dat geval vragen wij u een zo goed mogelijke inschatting te geven.*
- (aantal) uren per jaar door mijzelf
 - (bedrag) euro per jaar kwijt aan ondersteuning [indien 5 = b | c | d | e | f | h]
16. Heeft u nog suggesties om de gebruikelijkloonregeling te verbeteren?
- Een antwoord is niet verplicht*
- [open vraag]

Bijlage C Verantwoording data

Deze bijlage bevat een beschrijving van de gebruikte databestanden (Bijlage C.1), een beschrijving van de aansluiting bij het gebruikelijkloonbegrip (Bijlage C.2.) en een beschrijving van het niveau waarop de bedrijfsgegevens zijn meegenomen in de analyses (Bijlage C.3).

Bijlage C.1 Gebruikte databestanden

In de dataset is gebruikgemaakt van verschillende databestanden. Een deel van de databestanden is standaard beschikbaar binnen de CBS Microdata en een deel zijn maatwerkbestanden. Tabel C.1 geeft een beschrijving van de gebruikte bestanden.

Tabel C.1 Gebruikte databestanden

Databestand	Periode	Beschrijving
Spolisbus	2010-2023	Een databestand met per maand de loongegevens per persoon per bedrijf.
Hoogsteopleidingstab	2010-2023	Een databestand met (indien bekend) de hoogste afgemaakte opleiding.
Gbapersoonktab	<2024	Een databestand met geboortedata.
Gbahuishoudens	2010-2023	Een databestand met het type huishouden en de plaats per persoon in het huishouden.
Inptab	2011-2023	Een databestand met gegevens uit de belastingaangifte.
Gbaobjectbus	2010-2023	Een databestand met de werkregio.
Betab	2010-2023	Een databestand met de sector van bedrijven.
Bedrijf en persoon relaties	2013-2023	Een databestand met alle relaties tussen natuurlijke personen en rechtspersonen (bedrijven) en met alle relaties tussen rechtspersonen (bedrijven).
Aandeelhoudrelaties (maatwerk)	2013-2023	Een databestand met het percentage aandelen dat personen houden in een rechtspersoon (bedrijf). Dit is per kwartaal weergegeven.
Aanmerkelijk belang (maatwerk)	2013-2023	Een databestand met per persoon met een aanmerkelijk belang het jaarlijkse regulier- en vervreemdingsvoordeel. Hier is een extra variabele opgenomen of deze persoon ook dga is.
Bedrijfsgegevens (maatwerk)	2013-2023	Een databestand met (geconsolideerde) balansgegevens van bedrijven en hun balansgegevens van de ondernemingsgroep waar de bedrijven bij horen.
Correcties (maatwerk)	2013-2023	Een databestand met correcties voor loonbelastingnummers met uitsluitend dga's op de loonlijst. Hierin is het tijdvak van de correctie opgenomen en de correctie van het loon.
Ontstaan bedrijf (maatwerk)	2010-2023	Een databestand met de datums waarop bedrijven zijn ontstaan.

Bijlage C.2 Reconstructie (gebruikelijk) loon

Het loonbegrip

De gebruikelijkloonregeling sluit aan bij het loonbegrip dat voor de heffing van de loonbelasting wordt gehanteerd. Onder “loon” in de gebruikelijkloonregeling wordt verstaan het “loon voor de loonbelasting/volksverzekeringen” (kolom 14 van de loonstaat), met als aanvulling de hierna te noemen eindheffingsbestanddelen.

Het loonbegrip omvat, als aanvulling op wat in kolom 14 is vermeld, ook eindheffingsbestanddelen. Deze bestanddelen hebben echter alleen gevolgen voor de gebruikelijkloonregeling als zij individualiseerbaar zijn. Te denken valt aan een (wat omvang betreft gebruikelijke) bonus die de AB-werknemer geniet en die de inhoudingsplichtige vervolgens aanwijst als eindheffingsbestanddeel. Het maakt hierbij niet uit of het eindheffingsbestanddeel geheel of gedeeltelijk ten laste komt van de vrije ruimte. Ook kan worden gedacht aan binnen de werkkostenregeling (hierna: WKR) gericht vrijgestelde vergoedingen en verstrekkingen. Een gericht vrijgestelde reiskostenvergoeding behoort dus tot het loon, terwijl een vrije reiskostenvergoeding bij toepassing van het “oude” regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen niet tot het loon behoorde.

Bij het loon van de meest verdienende werknemer dienen ook de provisies die deze werknemer kreeg in het loon te worden meegenomen.

Reconstructie in de data

Om het gebruikelijk loon zo goed mogelijk te benaderen is per persoon per bedrijf het loon aangevuld met de reiskosten. Dit is het uitgangspunt voor zowel het gebruikelijk loon van dga's als het loon van meest verdienende werknemers in de loonvergelijking. Het loon is het bedrag waarover loonbelasting en premie volksverzekeringen (loonheffing) wordt berekend (kolom 14 van de loonstaat). Hieronder vallen dus ook loon voor overwerk en loon in natura (bijvoorbeeld auto van de zaak). Betaalde pensioenpremies en werknemerspremies worden niet meegerekend. Onder reiskosten verstaan we het bedrag dat is vergoed aan onbelaste reiskosten. Andere eind- of loonheffingsbestandsdelen zijn niet te achterhalen in de gebruikte databestanden in Microdata. Hierdoor zijn de volgende bestandsdelen niet meegenomen in analyses van het gebruikelijk loon in dit rapport:

- Verplichte loonheffingen bij werknemer: woning, bepaalde geldboeten en criminele activiteiten.
- Verplichte eindheffing bij werkgever: tijdelijke knelpunten, bepaalde publiekrechtelijke uitkeringen, bepaalde bestelauto's voor privégebruik, regeling vervroegde uittreding en excessieve vertrekvergoedingen.
- Na aanwijzing gerichte vrijstelling: verblijfskosten.

Bijlage C.3 Reconstructie bedrijfsgegevens

De analyses zijn uitgevoerd op maatwerkbestanden met gegevens over de relaties tussen aandeelhouders (dga's) en rechtspersonen (bedrijven), evenals de onderlinge relaties tussen bedrijven. In de rest van deze toelichting verwijzen we naar aandeelhouders als dga's en naar rechtspersonen als bedrijven. De relaties tussen dga's en bedrijven, en de verbindingen tussen bedrijven onderling, resulteren in complexe structuren binnen de data. Om deze te vertalen naar een bestand op het niveau van de dga – waarin per dga de juiste informatie is gekoppeld over het bedrijf (de holding) en de bijbehorende werkmaatschappijen – hebben we de volgende stappen doorlopen:

1. Bestand met bedrijfsgegevens koppelen aan het bestand met de relaties tussen dga's en het desbetreffende bedrijf (in veel gevallen de holding). Het bedrijf waar de dga een directe relatie mee heeft noemen we de houder.

2. Vervolgens hebben we aan de houder (het bedrijf waar de dga een directe relatie mee heeft) alle andere bedrijven gekoppeld waarin de desbetreffende houder een deelneming heeft. De bedrijven waarin het bedrijf van de dga (houder) een deelneming heeft, noemen we deelnemingen.
3. Indien de houder of de deelneming een dochterbedrijf is, dan zijn we uitgegaan van de geconsolideerde moedergegevens.
4. Bedrijven waarin een houder een deelneming heeft, hebben op zichzelf ook weer een deelneming in andere bedrijven. Daarnaast kan een houder ook zelf weer een deelneming zijn. Dergelijke relaties hebben we niet gekoppeld. We kijken maximaal tot de 2e orde relaties. Dga -> houder -> deelnemingen -> STOP.
5. Winstgegevens zijn gecorrigeerd voor de betrokkenheid van de persoon of bedrijf met het gerelateerde bedrijf. Als een dga vijftig procent belang heeft in een bedrijf, dan tellen we vijftig procent van de winst voor deze dga. Voor andere gegevens, zoals aantal werknemers, is deze aanpassing niet gedaan.
6. Een houder kan in theorie in oneindig veel bedrijven een deelneming hebben (zie Tabel C.2). Er is daarom een beslisregel gemaakt over welke deelnemingen worden meegenomen in de analyse:
 - a. Heeft het bedrijf geen relaties, dan gebruiken we de bedrijfsgegevens van de houder.
 - b. Heeft een bedrijf 1-5 relaties, dan gaan we uit van de gesommeerde gegevens van deze (1 tot 5) bedrijven waarin de houder een deelneming heeft. Hierin zijn de bedrijfsgegevens van de houder niet meegenomen, omdat als we de houder hier ook bij optellen we bijvoorbeeld winststromen dubbeltellen. De dga kan winsten overhevelen naar zijn bedrijf (houder). Deze winsten observeren we ook in de deelnemende bedrijven waar de winst vandaan komt. Voor de 1-5 deelnemingen hebben we alle bedrijfsgegevens gesommeerd. Daarna hebben we gekeken of de omzet van de houder hoger is dan de waarde van de (gesommeerde) deelneming(en). Indien dit het geval is, gaan we uit van de gegevens van de houder.
 - c. Heeft een bedrijf meer dan vijf relaties, dan nemen we alleen de bedrijfsgegevens van de houder.

Tabel C.2 Aantal deelnemingen van houders

Aantal deelnemingen	Aantal	Percentage
0 deelnemingen	126.400	34%
1 deelneming	168.600	45%
2 deelnemingen	49.000	13%
3 deelnemingen	16.200	4%
4 deelnemingen	6.500	2%
5 deelnemingen	2.800	1%
Meer dan 5 deelnemingen	3.800	1%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Bijlage D Aanvullende figuren en grafieken

Deze bijlage bevat aanvullende analyses op de hoofdtekst.

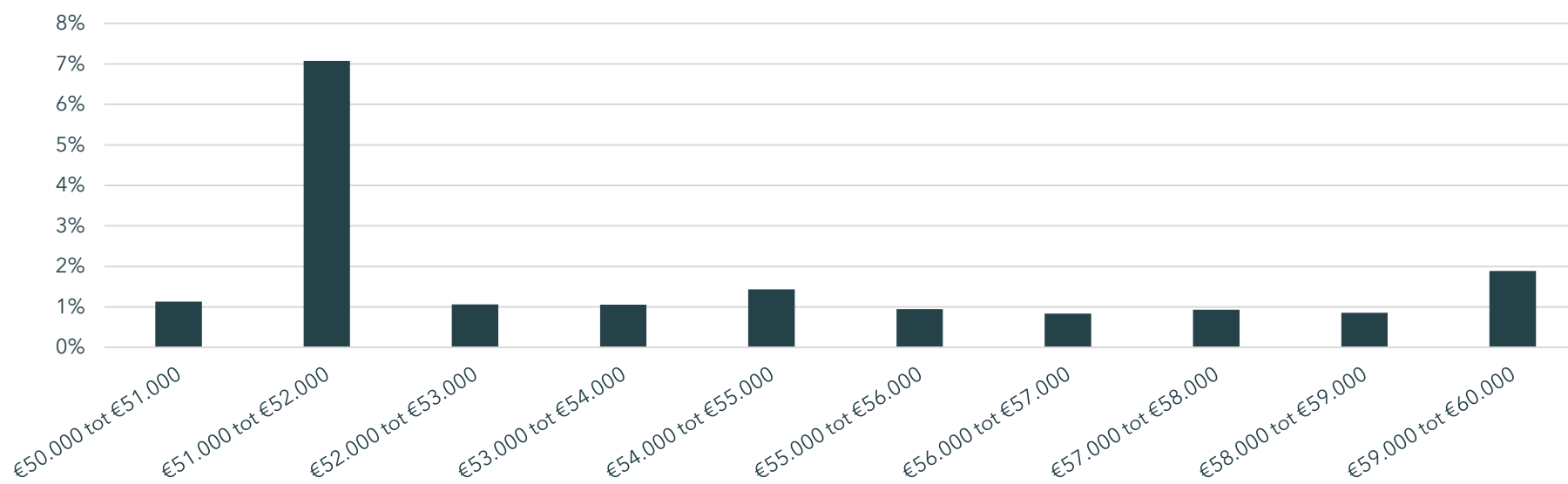
Bijlage D.1 Aantal ab-houders en hoogte gebruikelijk loon

Tabel D.1 Aantal dga's en ab-houders

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal unieke ontvangers gebruikelijk loon	246.275	249.235	250.284	248.492	263.969	273.940	279.766	285.155	300.965	312.161	332.209
Aantal keer gebruikelijk loon	265.681	265.786	271.916	276.240	280.785	292.283	300.312	308.210	321.696	342.401	359.062
Ab-houder zonder dga-schap	296.775	306.993	312.648	323.275	321.981	328.787	334.048	330.405	339.618	340.740	341.068

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

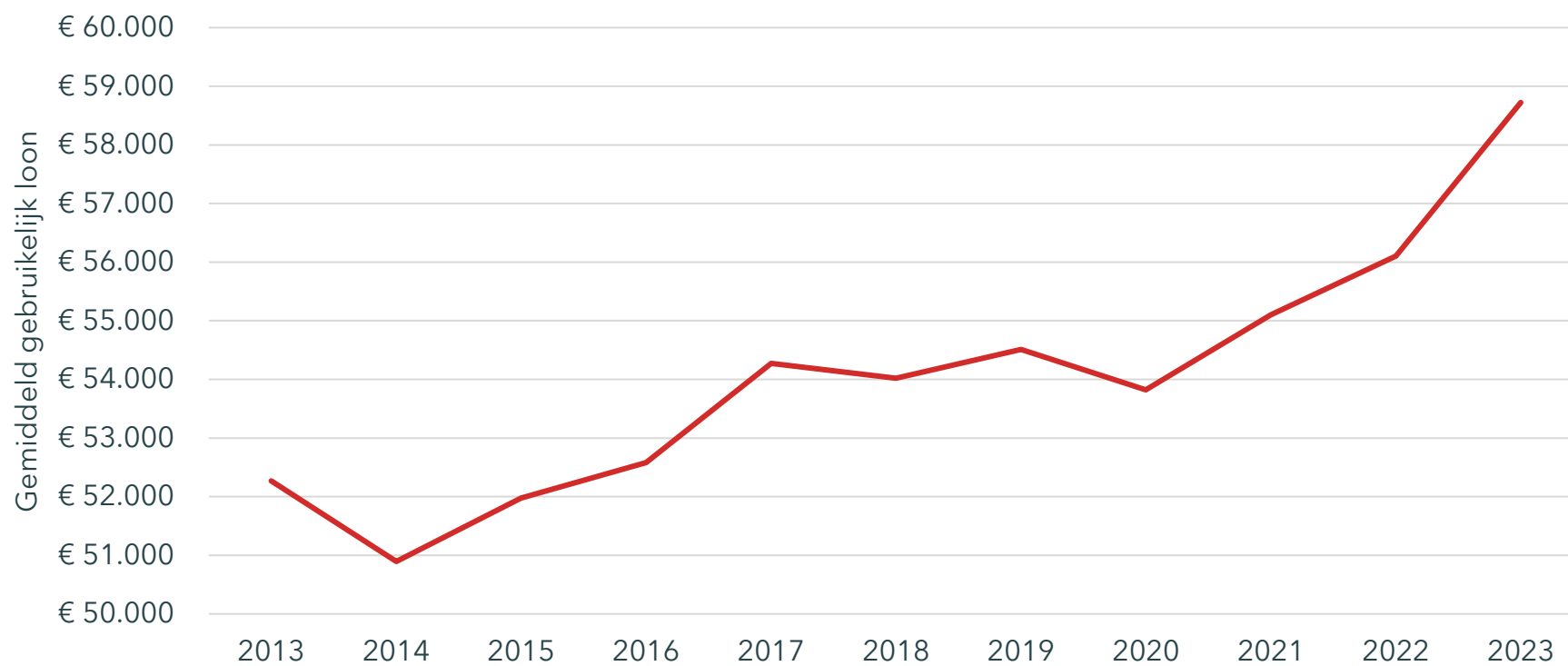
Figuur D.1 Verdieping verdeling categorie gebruikelijk loon tussen € 50.000 en € 60.000



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De grafiek geeft van de groep die tussen de 50.000 en 60.000 euro gebruikelijk loon het procentpuntaandeel in looncategorieën van 1.000 euro.

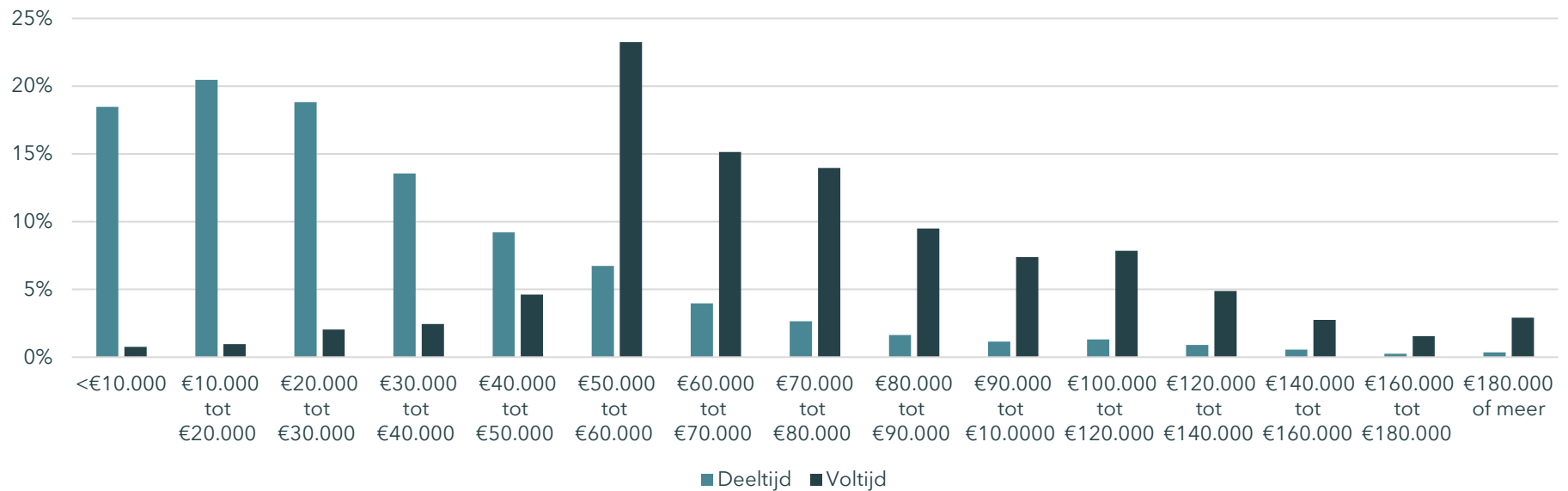
Figuur D.2 Ontwikkeling gemiddeld gebruikelijk loon over tijd



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Bijlage D.2 Dga's in deeltijd

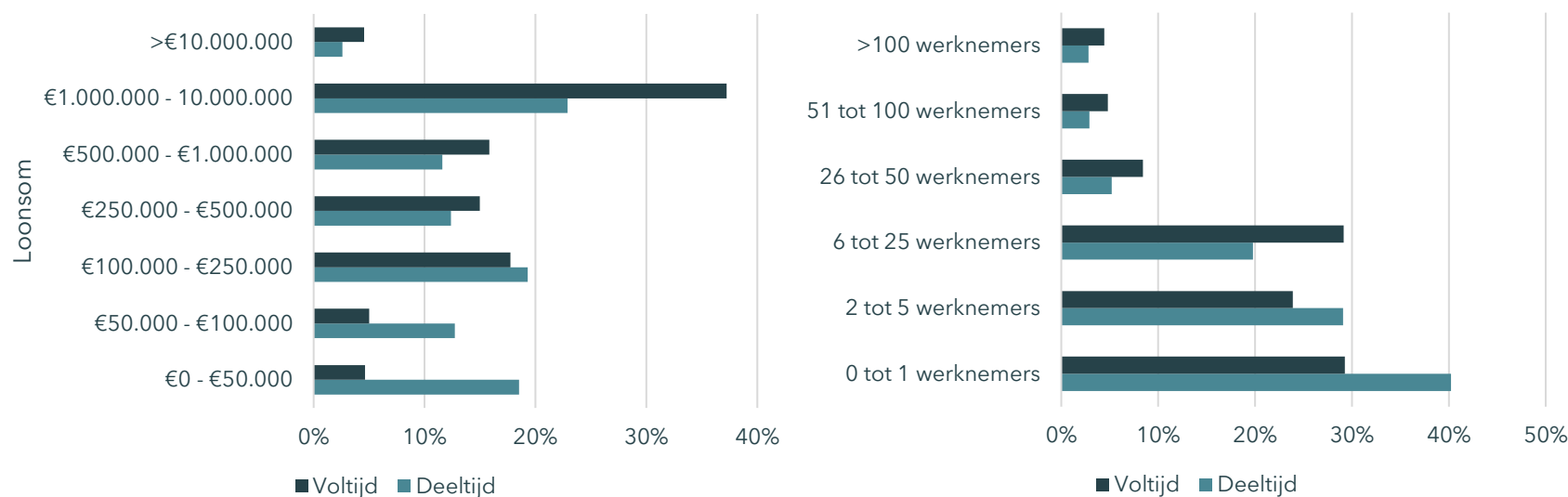
Figuur D.3 Loonverdeling naar deeltijd en voltijdwerk laat zien dat dga's boven de ondergrens hoofdzakelijk voltijd werken



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De grafiek laat afzonderlijk voor de deeltijd- en voltijdgroep zien welk percentage in welke looncategorie valt. Deeltijd is minder dan 36 uur per week.

Figuur D.4 Dga's die in deeltijd werken, doen dit vaker in relatief kleine bedrijven



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De grafiek laat afzonderlijk voor de deeltijd- en voltijdgroep zien welk percentage in een bepaalde loonsomcategorie en aantalwerknemers-categorie valt. Deeltijd is minder dan 36 uur per week.

Tabel D.2 Vooral dga's die in deeltijd werken hebben nog een additionele positie in de werkring

	0 tot 25% van een fte	25 tot 50% van een fte	50 tot 75% van een fte	75 tot 100% van een fte	>100% van een fte
Naast dga geen andere positie	48%	49%	73%	74%	95%
Minimaal twee dga-posities	21%	28%	15%	16%	1%
Naast dga nog minimaal één zzp-positie	2%	2%	1%	1%	0%
Naast dga nog minimaal één werknemerspositie	22%	15%	9%	7%	3%
Naast dga nog minimaal één dga-positie en één zzp-positie	1%	1%	0%	2%	0%
Naast dga nog minimaal één dga-positie en één werknemer-positie	6%	6%	2%	1%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Bij een 100% fte is uitgegaan van een werkweek van 35 uur of meer.

Bijlage D.3 Loon naar kenmerken

Tabel D.3 Gebruikelijk loon loopt niet naar verhouding op met de stijging in omzet

Omzet in duizenden euro's	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Aantal dga's (2023)
0 - 50	€ 22.368	€ 22.463	€ 22.861	€ 22.134	€ 22.697	€ 22.445	€ 22.539	€ 23.933	€ 30.068	12.715
50- 100	€ 38.345	€ 38.269	€ 37.863	€ 37.670	€ 38.252	€ 37.301	€ 38.296	€ 39.314	€ 42.997	12.947
100- 250	€ 55.322	€ 57.310	€ 57.733	€ 57.624	€ 58.580	€ 57.325	€ 58.156	€ 59.320	€ 62.750	31.366
250- 500	€ 59.036	€ 62.914	€ 62.949	€ 63.702	€ 65.490	€ 64.475	€ 65.790	€ 68.478	€ 68.893	21.862
500 - 1000	€ 57.728	€ 58.674	€ 59.392	€ 60.002	€ 61.141	€ 61.697	€ 63.091	€ 64.208	€ 66.432	21.729
1.000- 10.000	€ 67.124	€ 68.213	€ 68.418	€ 68.173	€ 69.244	€ 69.458	€ 70.293	€ 70.348	€ 73.758	48.028
>10.000	€ 98.963	€ 98.925	€ 100.975	€ 98.151	€ 100.152	€ 98.837	€ 98.531	€ 100.860	€ 100.362	5.631
Onbekend										204.784
Totaal	€52.059	€52.665	€54.353	€54.084	€54.594	€53.891	€55.184	€56.188	€58.817	359.062

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont het gemiddelde gebruikelijk loon over verschillende omzetcategorieën.

Tabel D.4 Gebruikelijk loon neemt toe naarmate het aantal fte's in een bedrijf ook toeneemt

FTE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Aantal dga's (2023)
0 - 0.5	€ 16.955	€ 15.729	€ 17.496	€ 17.570	€ 17.971	€ 16.310	€ 17.446	€ 18.284	€ 19.095	39.986
0.5 - 1	€ 53.150	€ 52.975	€ 66.112	€ 63.903	€ 65.034	€ 65.431	€ 66.203	€ 68.805	€ 71.521	121.680
1 - 5	€ 60.754	€ 63.389	€ 57.251	€ 60.261	€ 61.059	€ 60.545	€ 61.346	€ 60.591	€ 62.158	95.260
5 - 25	€ 62.569	€ 63.605	€ 63.630	€ 64.352	€ 65.647	€ 65.524	€ 67.127	€ 68.720	€ 71.735	48.183
25 - 50	€ 79.760	€ 81.603	€ 81.895	€ 80.822	€ 82.590	€ 84.576	€ 87.702	€ 88.460	€ 92.788	6.620
50 - 100	€ 96.748	€ 94.261	€ 92.017	€ 94.227	€ 94.946	€ 92.884	€ 96.398	€ 99.264	€ 106.532	2.558
>100	€ 111.417	€ 111.897	€ 118.839	€ 111.142	€ 117.574	€ 126.067	€ 125.205	€ 127.875	€ 133.058	1.367
Onbekend										43.408
Totaal	€ 52.059	€ 52.665	€ 54.353	€ 54.084	€ 54.594	€ 53.891	€ 55.184	€ 56.188	€ 58.816	359.062

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont het gemiddelde gebruikelijk loon over verschillende fte-categorieën. Een fte is een werkweek van 36 uur.

Tabel D.5 Gebruikelijk loon constant tussen sectoren en blijft redelijk constant over de tijd

Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Aantal dga's (2023)
Landbouw	€ 40.107	€ 39.524	€ 41.802	€ 40.191	€ 41.411	€ 40.668	€ 42.316	€ 42.728	€ 43.716	7.668
Industrie	€ 56.425	€ 56.784	€ 59.393	€ 58.039	€ 58.964	€ 57.981	€ 59.321	€ 60.394	€ 61.862	15.607
Productie en distributie	€ 36.714	€ 37.815	€ 39.516	€ 39.319	€ 41.332	€ 43.447	€ 42.137	€ 44.496	€ 47.386	295
Bouwnijverheid	€ 48.754	€ 48.932	€ 49.978	€ 50.853	€ 52.023	€ 52.928	€ 53.724	€ 54.751	€ 56.938	23.610
Groot- en detailhandel	€ 50.800	€ 50.751	€ 52.104	€ 52.339	€ 52.830	€ 52.297	€ 53.547	€ 55.349	€ 57.242	46.817
Vervoer en opslag	€ 51.556	€ 51.334	€ 52.489	€ 51.903	€ 52.528	€ 52.614	€ 54.096	€ 54.679	€ 57.287	8.089

EVALUATIE GEBRUIKELIJKLOONREGELING

83

Logies, maaltijden, drankverstrekking	€ 40.875	€ 41.683	€ 42.966	€ 43.266	€ 44.578	€ 39.283	€ 41.712	€ 45.200	€ 47.053	9.406
Informatie en communicatie	€ 49.809	€ 49.823	€ 50.556	€ 50.353	€ 50.710	€ 50.439	€ 51.729	€ 52.644	€ 54.706	19.847
Financiële instellingen	€ 49.745	€ 49.879	€ 51.736	€ 51.569	€ 52.203	€ 52.048	€ 53.290	€ 54.404	€ 58.218	83.257
Verhuur en handel in onroerend goed	€ 44.113	€ 45.329	€ 47.872	€ 47.836	€ 48.669	€ 49.059	€ 50.623	€ 51.465	€ 53.673	9.696
Advisering, onderzoek en overige zakelijke dienstverlening	€ 57.482	€ 57.295	€ 59.184	€ 57.884	€ 57.752	€ 56.185	€ 57.423	€ 57.605	€ 59.935	89.096
Verhuur van roerende goederen	€ 48.916	€ 48.396	€ 49.855	€ 51.268	€ 51.114	€ 50.032	€ 52.102	€ 54.052	€ 56.360	13.356
Onderwijs	€ 46.609	€ 46.480	€ 46.894	€ 46.593	€ 46.874	€ 45.524	€ 46.736	€ 49.515	€ 51.868	4.504
Gezondheids- en welzijnzorg	€ 63.996	€ 77.732	€ 79.919	€ 80.534	€ 80.563	€ 80.508	€ 80.764	€ 80.739	€ 84.497	19.942
Cultuur, sport en recreatie	€ 47.815	€ 48.345	€ 48.263	€ 48.103	€ 47.911	€ 43.287	€ 46.032	€ 48.944	€ 51.671	4.675
Overige dienstverlening	€ 45.330	€ 45.299	€ 47.250	€ 47.201	€ 47.840	€ 46.927	€ 47.595	€ 48.405	€ 50.770	2.609
Overig	€ 53.816	€ 54.069	€ 61.061	€ 56.242	€ 55.141	€ 56.769	€ 59.500	€ 59.656	€ 60.223	588
Totaal	€52.059	€52.665	€54.353	€54.084	€54.594	€53.891	€55.184	€56.188	€58.817	359.062

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont het gemiddelde gebruikelijk loon per sector.

Bijlage D.4 Hoogte ten opzichte van het geldende criterium

Tabel D.6 Vooral in de landbouw zetten dga's hun loon lager t.o.v. het geldende criterium

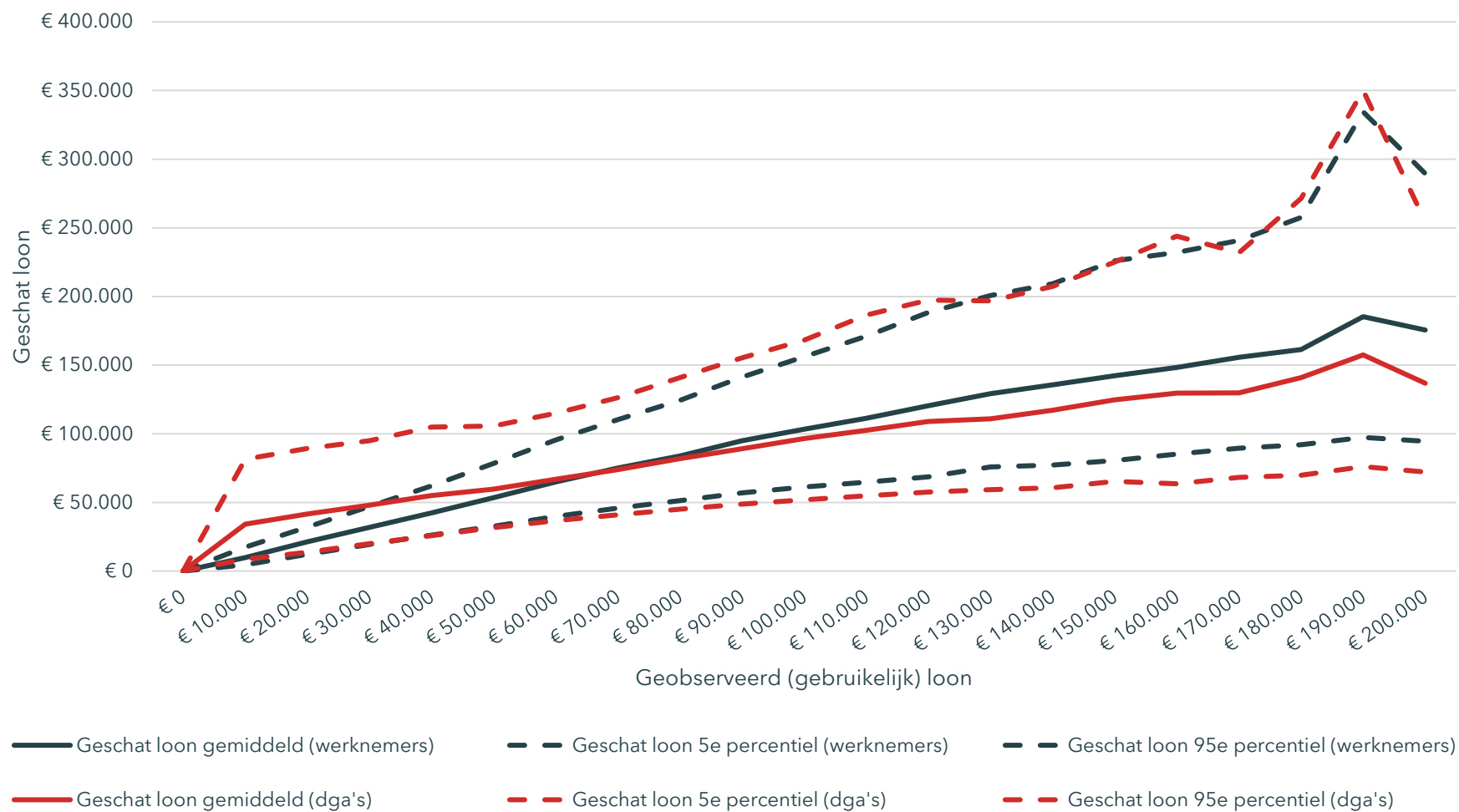
	Landbouw/visserij	Industrie, bouw en nutsbedrijven	Handel en logistiek, horeca	Financiële en zakelijke dienstverlening	Overheid, onderwijs, zorg en overig
Ik heb mijn gebruikelijk loon hoger vastgesteld t.o.v. het geldende criterium	0%	30%	36%	45%	30%
Ik heb mijn gebruikelijk loon lager vastgesteld t.o.v. het geldende criterium	25%	13%	5%	7%	8%
Ik heb mijn gebruikelijk loon nagenoeg gelijk vastgesteld t.o.v. het geldende criterium	75%	50%	55%	45%	43%
Weet ik niet	0%	3%	5%	2%	14%
Wil ik niet zeggen	0%	3%	0%	1%	5%
Aantal	4 (100%)	30 (100%)	44 (100%)	217 (100%)	37 (100%)

Bron: Vragenlijst Ipsos I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont per sector het antwoord op de vraag: 'Hoe is het loon vastgesteld t.o.v. het criterium?'. De vraag is niet gesteld aan de groep die bij Figuur 3.5 'weet ik niet' of 'uitzonderingspositie' heeft geantwoord.

Bijlage D.5 Resultaten loonvergelijking

Figuur D.5 Vergelijking loonschatting best verdiende werknemer en dga



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De loonschatting is gedaan op de populatie meest verdienende personen, die geen dga zijn, binnen een bedrijf. De donkerblauwe lijnen zijn de resultaten voor deze werknemers waarbij alleen bedrijven met minimaal drie werknemers zijn meegenomen in de schatting. In totaal zijn er 192.509 werknemers meegenomen in de schatting. De schatting is vervolgens toegepast op dga's met minimaal drie werknemers, zie de lichtblauwe lijnen. In totaal is er op deze manier voor 160.981 dga's een loonschatting gemaakt. De figuur bevat alleen de schattingsresultaten tot 200.000 euro jaarloon, overige inkomenscategorieën waren te klein om te presenteren.

Bijlage D.6 Dividenduitkeringen

Tabel D.7 Aantal keren dividend uitgekeerd per jaar

Jaar	Aantal dividenduitkeringen waarbij uitsluitend dividenduitkeringen zijn meegenomen die zijn uitgekeerd aan de dga uit de bv waarin hij of zij direct als natuurlijk persoon aandeelhouder is	Aantal dividenduitkeringen waarbij alle dividenduitkeringen aan dga's zijn meegenomen
2011		50.979
2012		111.572
2013		57.162
2014		67.744
2015		74.996
2016		86.630
2017		127.690
2018	16.422	89.638
2019	27.215	87.296
2020	18.111	98.353
2021	18.693	89.009
2022	21.456	50.979
2023	19.388	111.572

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Tabel D.8 Overzicht dividenduitkeringen 2023

Dividendcategorie (dividend 2023)	Aantal dga's met dividenduitkering (2023)	Gemiddelde dividend
€0 tot €10.000	644	€ 5.438
€10.000 tot €20.000	1121	€ 1.370
€20.000 tot €30.000	1236	€ 23.864
€30.000 tot €40.000	978	€ 33.396
€40.000 tot €50.000	785	€ 42.943
€50.000 tot €60.000	1039	€ 52.633
€60.000 tot €70.000	784	€ 63.990
€70.000 tot €80.000	605	€ 73.287
€80.000 tot €90.000	389	€ 83.252
€90.000 tot €100.000	290	€ 92.894
€100.000 tot €150.000	2531	€ 116.445
€150.000 tot €200.000	1096	€ 165.936
€200.000 tot €500.000	3788	€ 305.368
€500.000 of meer	4102	€ 1.564.993

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont de gemiddelde dividenduitkering per categorie. Hierbij zijn uitsluitend dividenduitkeringen meegenomen die zijn uitgekeerd aan de dga uit de bv waarin hij of zij direct als natuurlijk persoon aandeelhouder is.

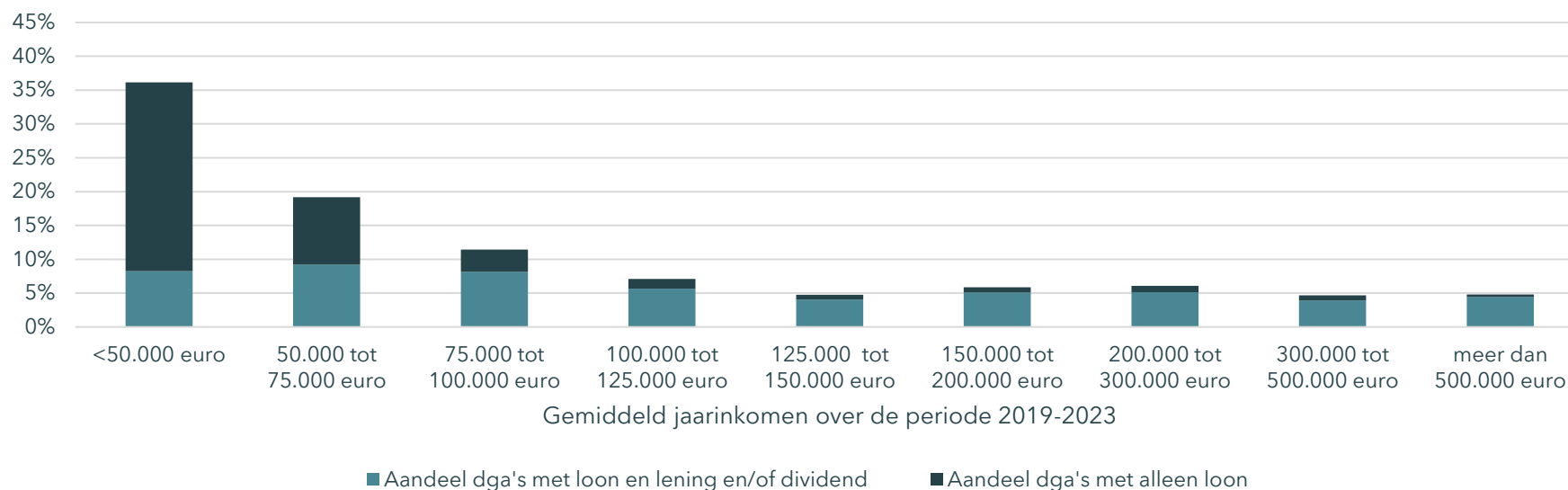
Tabel D.9 Bij een dividenduitkering wordt vaak meer dan € 100.000 uitgekeerd

Dividendcategorie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
€0 tot €10.000	5%	4%	4%	4%	4%	3%
€10.000 tot €20.000	9%	7%	8%	8%	7%	6%
€20.000 tot €30.000	10%	8%	10%	9%	8%	6%
€30.000 tot €40.000	7%	5%	6%	7%	6%	5%
€40.000 tot €50.000	6%	5%	6%	6%	5%	4%
€50.000 tot €60.000	8%	6%	7%	8%	7%	5%
€60.000 tot €70.000	5%	4%	4%	5%	5%	4%
€70.000 tot €80.000	4%	3%	4%	4%	4%	3%
€80.000 tot €90.000	3%	3%	3%	3%	3%	2%
€90.000 tot €100.000	2%	2%	2%	2%	2%	1%
€100.000 tot €150.000	15%	15%	16%	15%	15%	13%
€150.000 tot €200.000	6%	6%	6%	7%	6%	6%
€200.000 tot €500.000	14%	19%	16%	15%	17%	20%
€500.000 of meer	6%	13%	8%	7%	9%	21%
Totaal	100% (16.422)	100% (27.215)	100% (18.111)	100% (18.693)	100% (21.456)	100% (19.388)

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De tabel toont de aandelen per dividendcategorie over de jaren, indien er dividend is uitbetaald. Hierbij zijn uitsluitend dividenduitkeringen meegenomen die zijn uitgekeerd aan de dga uit de bv waarin hij of zij direct als natuurlijk persoon aandeelhouder is.

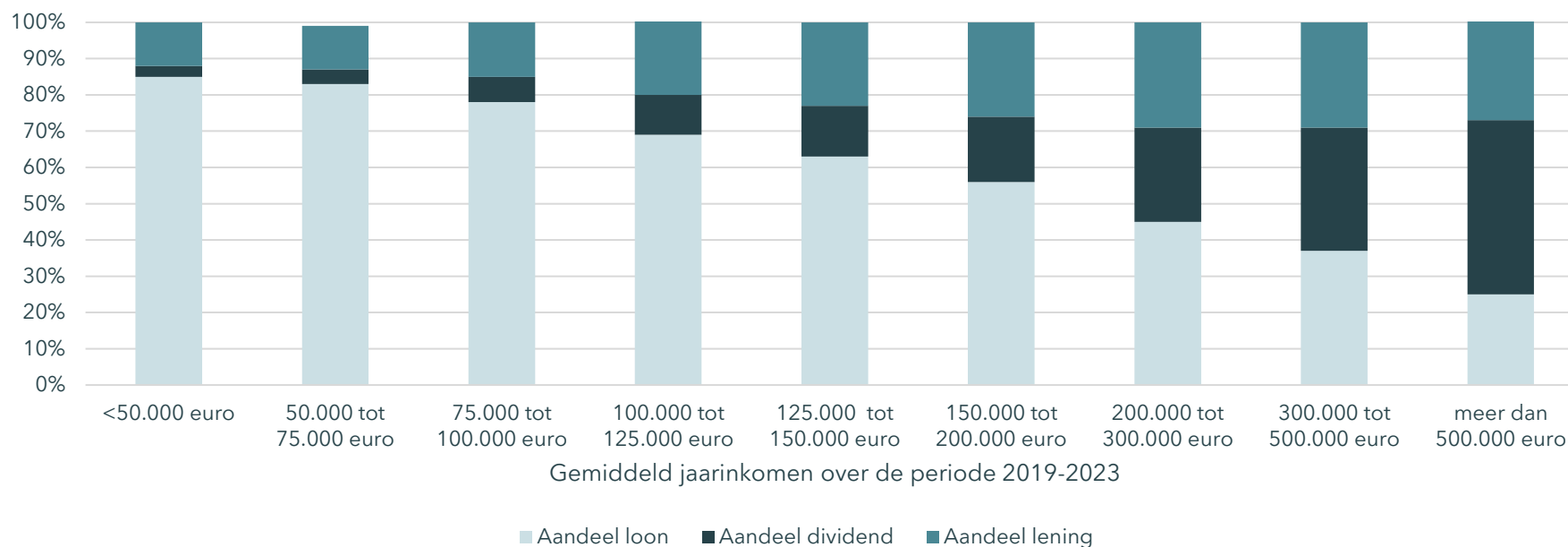
Figuur D.6 Bij een lager gemiddeld jaarinkomen heeft het merendeel van de dga's alleen inkomen uit loon



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het gemiddelde jaarinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023. Hierbij is rekening gehouden met het aantal jaren dat een dga binnen een bepaald bedrijf werkt. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Het ontvangen dividend bevat al het dividend dat de dga heeft ontvangen, ook als dit niet direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. De lichtblauwe balk geeft aan hoeveel dga's zich naast loon ook dividend of leningen uitkeren. (n=336.383)

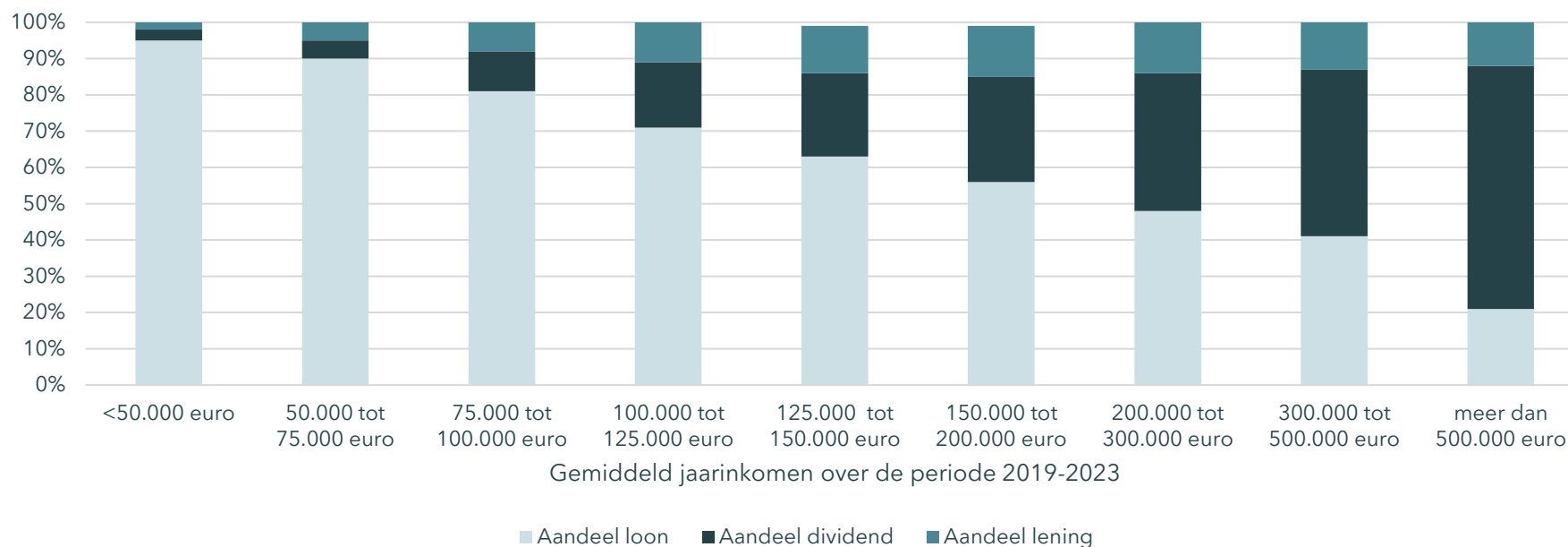
Figuur D.7 Het aandeel dividend en lening van het totaalinkomen neemt toe naarmate het inkomen stijgt, dga's met dividend direct uit bv.



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het totaalinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023 die in deze jaren ten minste één keer dividend hebben uitgekeerd of aanvullend van hun bv hebben geleend. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Hierbij is alleen het dividend meegenomen dat direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. Per categorie is het aandeel loon, dividend en lening weergegeven. (n=140.107)

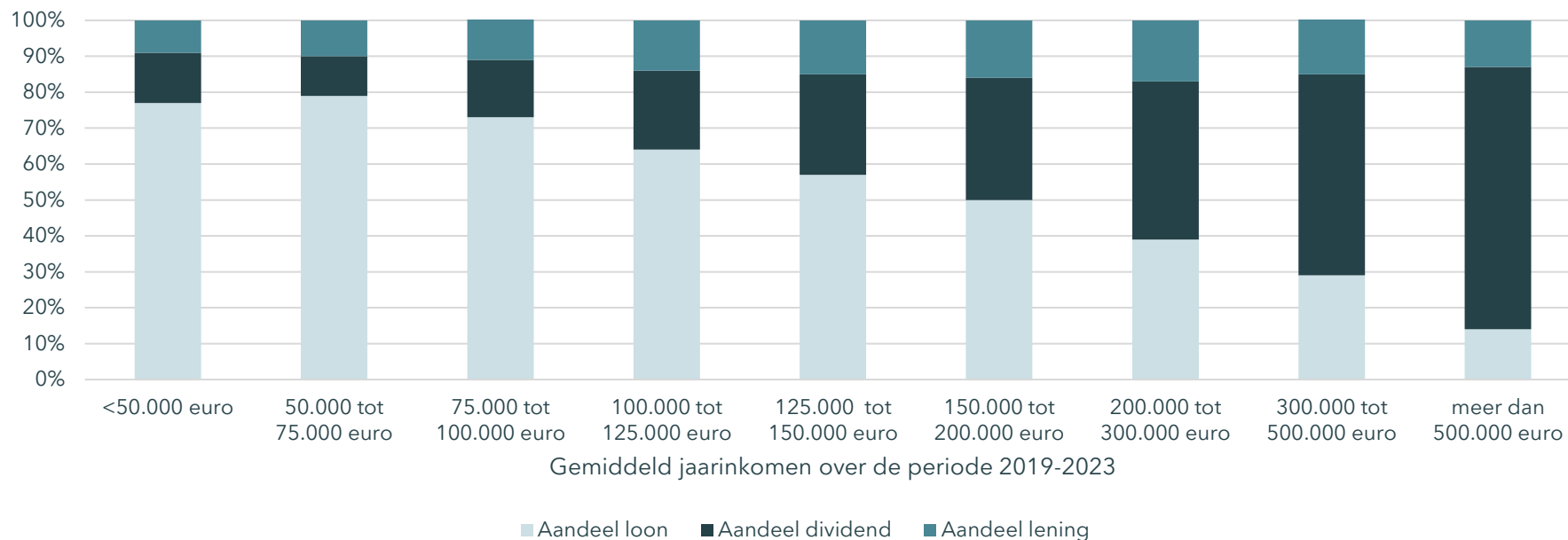
Figuur D.8 Het aandeel dividend en lening van het totaalinkomen neemt toe naarmate het inkomen stijgt, alle dga's en al het dividend.



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het totaalinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Het ontvangen dividend bevat al het dividend dat de dga heeft ontvangen, ook als dit niet direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. Per categorie is het aandeel loon, dividend en lening weergegeven. (n=336.383)

Figuur D.8 Het aandeel dividend en lening van het totaalinkomen neemt toe naarmate het inkomen stijgt, dga's met dividend (al het dividend)



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont de categorieën van het totaalinkomen van dga's in 2023 over de periode 2019 tot en met 2023 die in deze jaren ten minste één keer dividend hebben uitgekeerd of aanvullend van hun bv hebben geleend. Het totaalinkomen bestaat uit het uitgekeerde gebruikelijk loon, ontvangen dividend en aanvullende leningen die de dga zichzelf heeft toegekend. Het ontvangen dividend bevat al het dividend dat de dga heeft ontvangen, ook als dit niet direct uit de bv komt waarin de dga aandeelhouder is. Per categorie is het aandeel loon, dividend en lening weergegeven. (n=181.265)

Bijlage D.7 Effect op lonen, winst en dividend doeltreffendheidsregeling

Tabel D.10 Overzicht looninkomen in de verschillende bepalingen van doeltreffendheid

Huidige inkomenscategorie (jaarinkomen 2023)	Aantal dga's (2023)	Huidig gemiddeld inkomen	Inkomen bovengrens doeltreffendheid	Inkomen ondergrens doeltreffendheid	Inkomen correct vaststellen loon
tot €10.000	35459	€ 5.000	€ 5.000	€ 4.040	€ 34.152
€10.000 tot €20.000	34807	€ 15.000	€ 15.000	€ 12.120	€ 41.570
€20.000 tot €30.000	32630	€ 25.000	€ 25.000	€ 20.200	€ 48.032
€30.000 tot €40.000	24040	€ 35.000	€ 30.000	€ 28.280	€ 55.014
€40.000 tot €50.000	21887	€ 45.000	€ 30.000	€ 36.360	€ 59.740
€50.000 tot €60.000	57575	€ 55.000	€ 30.000	€ 44.440	€ 66.835
€60.000 tot €70.000	36620	€ 65.000	€ 30.000	€ 52.520	€ 73.895
€70.000 tot €80.000	32562	€ 75.000	€ 30.000	€ 60.600	€ 81.868
€80.000 tot €90.000	21721	€ 85.000	€ 30.000	€ 68.680	€ 89.167
€90.000 tot €100.000	16660	€ 95.000	€ 30.000	€ 76.760	€ 96.471
€100.000 tot €120.000	17747	€ 110.000	€ 30.000	€ 88.880	€ 110.000
€120.000 tot €140.000	11151	€ 130.000	€ 30.000	€ 105.040	€ 130.000
€140.000 tot €160.000	6334	€ 150.000	€ 30.000	€ 121.200	€ 150.000
€160.000 tot €180.000	3479	€ 170.000	€ 30.000	€ 137.360	€ 170.000
€180.000 tot €200.000	2366	€ 190.000	€ 30.000	€ 153.520	€ 190.000
€200.000 tot €250.000	2153	€ 225.000	€ 30.000	€ 181.800	€ 225.000
€250.000 tot €300.000	812	€ 275.000	€ 30.000	€ 222.200	€ 275.000
€300.000 tot €500.000	859	€ 400.000	€ 30.000	€ 323.200	€ 400.000
Meer dan €500.000	200	€ 600.000	€ 30.000	€ 484.800	€ 600.000

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Tabel D.11 Overzicht winst in de verschillende bepalingen van doeltreffendheid

Huidige inkomenscategorie (jaarinkomen 2023)	Aantal dga's (2023)	Huidig gemiddelde winst	Winst bovengrens doeltreffendheid	Winst ondergrens doeltreffendheid	Winst correct vaststellen loon
tot €10.000	35.459	€ 50.167	€ 50.167	€ 51.127	€ 21.015
€10.000 tot €20.000	34.807	€ 57.148	€ 57.148	€ 60.028	€ 30.578
€20.000 tot €30.000	32.630	€ 52.158	€ 52.158	€ 56.958	€ 29.127
€30.000 tot €40.000	24.040	€ 57.115	€ 62.115	€ 63.835	€ 37.102
€40.000 tot €50.000	21.887	€ 55.113	€ 70.113	€ 63.753	€ 40.373
€50.000 tot €60.000	57.575	€ 70.043	€ 95.043	€ 80.603	€ 58.208
€60.000 tot €70.000	36.620	€ 89.946	€ 124.946	€ 102.426	€ 81.051
€70.000 tot €80.000	32.562	€ 106.414	€ 151.414	€ 120.814	€ 99.547
€80.000 tot €90.000	21.721	€ 125.124	€ 180.124	€ 141.444	€ 120.957
€90.000 tot €100.000	16.660	€ 142.851	€ 207.851	€ 161.091	€ 141.380
€100.000 tot €120.000	17747	€ 161.907	€ 241.907	€ 183.027	€ 161.907
€120.000 tot €140.000	11151	€ 192.831	€ 292.831	€ 217.791	€ 192.831
€140.000 tot €160.000	6334	€ 309.434	€ 429.434	€ 338.234	€ 309.434
€160.000 tot €180.000	3479	€ 209.435	€ 349.435	€ 242.075	€ 209.435
€180.000 tot €200.000	2366	€ 250.346	€ 410.346	€ 286.826	€ 250.346
€200.000 tot €250.000	2153	€ 242.244	€ 437.244	€ 285.444	€ 242.244
€250.000 tot €300.000	812	€ 216.960	€ 461.960	€ 269.760	€ 216.960
€300.000 tot €500.000	859	€ 789.304	€ 1.159.304	€ 866.104	€ 789.304
Meer dan €500.000	200	€ 789.304	€ 1.359.304	€ 904.504	€ 789.304

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-76
ISBN 978-90-5220-533-5

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl