

Coördinatie van bepalingen van sociale verzekeringswetten met die van de loonbelasting en de vereveningsheffing
(Coördinatiewet Sociale Verzekering)

Wijziging van de Ongevallenwet 1921, de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, de Ziektewet, de Kinderbijslagwet en de Werkloosheidswet
(Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon)

Wijziging van de Wet tot aanvulling van renten krachtens de Invaliditeitswet, de Kinderbijslagwet voor invaliditeits-, ouderdoms- en wezenrentetrekkingen, de Wet tot aanvulling der ongevallenrenten en de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen
(Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon)

Coördinatie van bepalingen loonbelasting en vereveningsheffing met die van heffingen sociale verzekering

VOORLOPIG VERSLAG

No. 10

Algemene beschouwingen

De Commissie van Voorbereiding, welke voor het onderhavige viertal wetsontwerpen is benoemd, heeft de eer daartoe het navolgende verslag uit te brengen. Zij heeft daarin zowel weergegeven de beschouwingen, die in de afdelingen der Kamer zijn gehouden, als de opmerkingen, welke zij zelf meent naar voren te moeten brengen.

1. *Opmerkingen over het complex van voorstellen in het algemeen.* Vrijwel eenstemmig betuigde men in de afdelingen — en de commissie sluit zich daarbij gaarne aan — zijn erkentelijkheid voor de indiening van deze wetsontwerpen. Alles, wat redelijkerwijze gedaan kan worden om door coördinatie en vereenvoudiging besparing van kosten en van arbeid bij de uitvoering der sociale verzekeringswetgeving te bewerken, moet — zo werd opgemerkt — ook worden gedaan. Dit is een dusdanig maatschappelijk belang, dat ter zake bestaande gewoonten en regelingen, welke aan de vereenvoudiging in de weg staan, ter zijde dienen te worden gesteld, mits natuurlijk het karakter en de structuur der betrokken wetten niet in ernstige mate wordt aangetast. Van een dergelijke aantasting is, naar men meende, bij de thans te bespreken voorstellen in het algemeen geen sprake en bij het voortgaan op de thans ingeslagen weg behoeft voor zulk een aantasting ook bij verdere doorvoering der coördinatie evenmin gevreesd te worden.

Bijzondere waardering koesterde men ook voor het werk, dat door de z.g. Commissie-Van den Tempel is verricht. Het rapport, door deze commissie uitgebracht, behandelt — aldus vele leden — de vaak zeer ingewikkelde materie op een verhelderende wijze. De hier aan het woord zijnde leden waren met de Regering van oordeel, dat de concrete voorstellen, welke dit rapport behelst, een goede grondslag bieden voor een wettelijke regeling ter bereiking van de zo wenselijke coördinatie.

Niet in de laatste plaats konden deze leden met de wetsontwerpen instemmen vanwege de verlichting, die zij zullen brengen aan het bedrijfsleven. De beoogde aanpassing van de grondslagen der heffingen naar het loon en de vereenvoudiging van de aan de uitvoering verbonden formaliteiten zullen, naar de Memorie van Toelichting mededeelt, een aanzienlijke besparing mogelijk maken. Wel zouden deze leden het op prijs stellen, indien de Regering bij benadering de omvang van deze besparingen zou kunnen aangeven.

Verscheidene leden juichten een effectieve coördinatie en vereenvoudiging ook toe, omdat daardoor kan worden voorkomen, dat de sociale wetgeving door een omslachtige en ingewikkelde wijze van uitvoering impopulair wordt. Vooral voor de kleine werkgevers is, naar de overtuiging van deze leden, de verplichting tot het verrichten van de vele handelingen voor een correcte uitvoering der bestaande sociale verzekeringswetten vaak een zware opgave. Wanneer de voorgestelde wijzigingen daarin een essentiële verbetering zouden brengen, zou dit door de belanghebbenden in hoge mate worden gewaardeerd. Intussen meenden deze leden te moeten opmerken, dat het hun nog niet volkomen duidelijk is of de beoogde wijzigingen in de praktijk inderdaad een belangrijke vereenvoudiging zullen opleveren.

Enkele leden, die nogal sceptisch stonden tegenover de betekenis van de voorstellen, merkten naar aanleiding van het voorgaande op, dat, voor zover zij hadden kunnen nagaan, de werkgever voortaan bij de uitbetaling van het loon in plaats van 36 handelingen er 30 zal moeten verrichten.

Deze uitlating werd door de leden, die vóór hen aan het woord waren, uiteraard geheel voor rekening gelaten van hen, van wie zij afkomstig was. Wel wezen zij er in dit verband op, dat in een artikel in *Economische Statistische Berichten* no. 1884 de schrijver, B. Diesbergen, tot de conclusie komt, dat de vermindering van het aantal kolommen van de loonlijst niet, zoals het rapport-Van den Tempel zegt, van 32 tot 14 zou verminderen, maar van 22 tot 17. Een en ander was voor deze leden een reden te meer om de Regering te verzoeken om een uitvoerige en duidelijke opsomming van hetgeen met haar voorstellen in feite zal worden bereikt. De Memorie van Toelichting achten zij op dit punt al te sober.

Vele andere leden sloten zich hierbij aan. Zij zagen zeer wel in, dat, gezien de ingewikkeldheid der te coördineren materie, er niet aan kan worden ontkomen de coördinatie op geleidelijke wijze tot stand te brengen; doch daarnaast huldigden zij de opvatting, dat uit iedere coördinerende maatregel van wettelijke aard een dusdanig effect zou moeten resulteren, dat zij voor de betrokkenen de moeite, welke de verandering meebrengt, waard zal zijn. De thans voorgestelde coördinatie biedt ook naar hun aanvankelijke mening slechts een lichte vereenvoudiging en een geringe beperking van de administratieve handelingen, door de werkgevers te verrichten. Kan de Regering — zo vroegen zij — met enige voorbeelden aangegeven, hoe de loonberekening er na deze coördinatie b.v. voor de bouwbedrijven en voor de landbouw zal uitzien? Ook zouden zij gaarne worden ingelicht over de mogelijkheden, welke de Regering kennelijk ziet om de taak van de uitvoeringsorganen der bedrijfsverenigingen bij de inhouding van de loonbelasting te verlichten. Hun indruk was, dat de hoge verwachtingen, die het bedrijfsleven van deze wetsontwerpen heeft, niet in vervulling zullen gaan. Zij zouden de voorstellen dan ook als ongenoegzaam hebben gequalificeerd, ware het niet, dat zij het karakter dragen van een begin; en alle begin is nu eenmaal moeilijk. Toch zouden zij er de Regering op willen wijzen, dat een volgende coördinerende maatregel van ruimer inhoud zou dienen te zijn om de grote — zij het tijdelijke — bezwaren, die noodzakelijkerwijze aan iedere verandering in deze materie verbonden zijn, te wettigen.

Intussen spraken deze leden de hoop uit, dat het bedrijfsleven voor deze eerste stap de referentie zou opbrengen, die ook door hen zelf gekoesterd werd. Als bewijs voor dit laatste gaven zij een opsomming van die onderdelen van het ontwerp-Coördinatiewet Sociale Verzekering, welke in het bijzonder hun instemming hadden: 1. de unificatie in het recht van ambts-halve aanslag voor alle uitvoeringsorganen ten aanzien van werkgevers, die niet of niet tijdig de nodige gegevens verstrekken (artikel 12); 2. de unificatie van de verjaringstermijnen (artikel 13); 3. de unificatie van het recht van alle uitvoeringsorganen om rente te heffen over niet tijdig betaalde premievorderingen en de unificatie van het rentepercentage (artikel 14); 4. de unificatie in het recht van parate executie (artikel 15); 5. de unificatie in de betekening en tenuitvoerlegging van dwangbevelen voor alle uitvoeringsorganen (artikel 15); 6. het scheppen van gelijke preferentie aan vorderingen van premie en loonbelasting (artikel 16); 7. de unificatie van regelingen met betrekking tot vrijstelling van de werkgever wegens gemoedsbezwaren (artikel 17).

Sommige leden, die nog eens onderstreepten, hoezeer de vele administratieve verplichtingen, welke worden opgelegd, door de werkgevers als een nodeloos zware last worden gevoeld, wezen er op, dat in vele kringen het verlangen heerst naar een regeling, waarbij de werkgevers aan al hun verplichtingen, uit de sociale verzekeringswetgeving voortvloeiend, kunnen voldoen door een bepaald percentage van het loon te betalen. Wat is de mening van de Regering over de mogelijkheid van verwezenlijking van dit denkbeeld?

Zeer vele leden, die ten volle oog hadden voor het feit, dat een zeer vèrgaande vereenvoudiging binnen het kader van de

bestaande wetgeving allerminst een gemakkelijke taak is, spraken intussen de hoop uit, dat de Regering ter zake van zulk een verdergaande coördinatie diligent zal blijven en voort zal gaan met de vervulling van haar drievoudige taak op dit punt, te weten: 1. de onderlinge aanpassing van de grondslagen der desbetreffende wetten; 2. de vereenvoudiging en onderlinge afstemming van de te vervullen formaliteiten, en 3. de bevordering van eenheid van beslissing bij uitvoering en rechtspraak. Gezien de grote betekenis, welke aan deze kwestie gehecht moet worden, drongen deze leden er op aan, dat voorstellen ter zake niet te lang op zich zullen laten wachten, en zij vroegen, of de Regering reeds zou kunnen mededelen tegen welke datum zij dusdanige ontwerpen denkt te kunnen indienen.

Dat niet reeds in deze ontwerpen voorstellen zijn verrat, welke beantwoorden aan de suggesties van de commissie-Van den Tempel, in de Memorie van Toelichting (no. 3) onder C en E genoemd, werd algemeen betreurd, al had men begrip voor de moeilijkheden, welke daarvan de oorzaak zijn.

Bij de lezing van de laatstgenoemde Memorie van Toelichting was het vele leden opgevallen, dat de Regering uitdrukkelijk uitspreekt, dat ook naar haar mening de coördinatie van kringen van werknemers en werkgevers (het zoëven bedoelde voorstel C) spoedig dient te worden verwezenlijkt, maar dat een dergelijk duidelijk standpunt betreffende de coördinatie van de rechtspraak (voorstel E) niet wordt ingenomen. Is de Regering niet van mening, dat het uitblijven van dit laatste het gevaar in zich draagt een eenmaal verkregen coördinatie ongedaan te zullen maken? Kan zij een inzicht geven in de moeilijkheden, waarvoor zij bij het bepalen van haar standpunt in dezen staat?

Verscheidene leden herhaalden met nadruk, dat alles gedaan dient te worden om te voorkomen, dat de lasten, die onze zo prachtig uitgebouwde sociale-verzekeringswetgeving voor het bedrijfsleven medebrengen, onnodig zwaarder worden dan strikt onvermijdelijk is.

In verband hiermede willen de hier aan het woord zijnde leden, bij wie zich anderen aansloten, nog de vraag stellen, of het niet wenselijk is zoveel mogelijk samen te werken en overleg te plegen met het bedrijfsleven, ten einde in dit opzicht op de meest effectieve wijze te kunnen werken. De behoeften — aldus deze leden — zijn voor elke bedrijfstak op bepaalde onderdelen, dikwijls niet gelijk. Is het nu niet nuttig om waar dit enigszins doenlijk is met die omstandigheden rekening te houden? Als voorbeeld wees men op de wensen, die met betrekking tot deze wetsontwerpen door de Stichting voor de Landbouw in een request aan de Kamer zijn geuit¹⁾. Ook in het bouwbedrijf is men, blijkens berichten in de dagbladen, bezig regelen te treffen om tot vereenvoudiging in de uitvoering van de sociale verzekering te komen, een vereenvoudiging, speciaal afgestemd op de behoeften van dat bedrijf. Is hierover reeds overleg gepleegd met de Regering en zullen dergelijke suggesties bij haar een welwillend oor hebben? Past een voorstel, als b.v. van het bouwbedrijf — dat, naar deze leden aannamen, bij de Regering bekend zal zijn —, in het raam van de onderhavige wetsontwerpen?

2. *Leeftijdsgrens kinderbijslag-kinderaftrek.* Vele leden gingen bij de beoordeling van de wetsontwerpen uit van het standpunt, dat de coördinatie in beginsel geen wijziging zou mogen brengen in de thans bestaande rechten van belanghebbenden, aangezien h.i. een verbetering en a fortiori een vermindering in die rechten van enige omvang primair op haar eigen merites dienen te worden gezien.

Van zulk een vermindering is naar hun mening sprake ingeval de leeftijdsgrens voor de kinderaftrek bij de loonbelasting van 17 op 16 jaar wordt teruggebracht. Van dit voorstel verklaarden zij zich dan ook tegenstanders. Een wijziging van dusdanige strekking konden zij bezwaarlijk alleen onder het motief van coördinatie aanvaarden. Bovendien leek het hun voor de hand te liggen, dat dan ook de leeftijdsgrens voor de

¹⁾ Op de inhoud daarvan wordt in het verloop van dit verslag nog verder ingegaan.

kinderaftrek in het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941 hiermede in overeenstemming zou worden gebracht.

Zij waren van oordeel, dat een gelijktrekken van de leeftijdsgrens voor de kinderbijslag ingevolge de Kinderbijslagwet en de kinderftrek bij de loon- en inkomstenbelasting slechts een vereenvoudiging van zeer geringe betekenis in de uitvoering met zich zou brengen. Het voorstel scheen hun daarom óók vanuit het standpunt van het daaraan verbonden coördinatie-effect van zeer dubieuze waarde.

Van groter betekenis achtten zij het voorstel om de peildata voor de leeftijdsgrens van de kinderftrek samen te laten vallen met de peildata voor de leeftijdsgrens van de kinderbijslag. Terloops merkten zij hierbij op, dat verzuimd is ter zake een wijziging van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941 voor te stellen. Ondanks de grotere coördinerende betekenis van dit voorstel konden zij de Regering echter ook hierin moeilijk volgen. Ook hier had men toch, naar hun overtuiging, te doen met een geenszins onbelangrijke wijziging van materiële tekens, welke men niet zonder meer onder het motto van coördinatie kan doorvoeren. Het is uit de wijziging van de peildata der sociale-verzekeringswetten wel gebleken hoe bezwaarlijk in sociaal opzicht zulk een ogenschijnlijk onschuldige verandering praktisch kan werken. Zij herinnerden er aan, dat te dier zake de Minister van Sociale Zaken zijn toezegging om een tegemoetkomende overgangsmaatregel te treffen nog niet heeft geëffectueerd, en zij meenden te weten, dat de verklaring van dit uitblijven niet te zoeken is in een geringe bereidwilligheid van de bewindsman, maar eerder als oorzaak heeft de administratieve ingewikkeldheid, die zulk een regeling aankleeft. Hierin zagen zij een reden te meer om met dergelijke sociaal bezwaarlijke veranderingen voorzichtig te zijn.

Men kan niet zeggen — aldus vervolgden deze leden — dat de zojuist besproken verslechtingen worden gecompenseerd door de verhoging van de leeftijdsgrens voor de belastingaftrek ten behoeve van studerende kinderen, dit alleen reeds niet vanwege het verschil in de groepen van belanghebbenden. Zij stonden wel open voor de gedachte, dat het overweging verdient na te gaan, of de door de Regering in uitzicht gestelde maatregelen tot opheffing van de onevenredige achteruitgang van het gezin met kinderen, bij de jongste consumptieverlaging ontstaan, gecombineerd met een verbetering van de kinderbijslag voor het grote gezin door een verhoging der progressie, aanleiding zou kunnen zijn om de in dit wetsontwerp gedane voorstellen te aanvaarden. Echter waren zij niet in staat het een tegen het ander af te wegen, nu de bedoelde Regeringsvoorstellen nog ontbreken. Alvorens een definitieve beslissing te nemen, zouden zij derhalve de concretisering van de desbetreffende passus uit de Troonrede van 1952 en de door de Minister-President bij de algemene beschouwingen omtrent de jongste begroting in uitzicht gestelde maatregelen onder ogen willen zien.

Zij hadden voorts overwogen of het misschien aanbeveling zou verdienen de leeftijdsgrens voor de kinderbijslag te verhogen tot 17 jaar, om op die wijze de beoogde coördinatie te verwezenlijken zonder thans bestaande rechten aan te tasten. Op zich zelf genomen, zouden zij zich met zulk een verhoging van de leeftijdsgrens wel kunnen verenigen, doch zij erkenden hierin een bezwaar in verband met de verhoging der progressie naar het kinderaantal, welke laatste verhoging hun voorkwam van meer urgente aard te zijn en meer in overeenstemming met de normen van sociale rechtvaardigheid. Indien derhalve beide desiderata zouden kunnen worden vervuld, zouden deze leden dit toejuichen. Wanneer evenwel slechts één wens ingewilligd zou kunnen worden, kon hun keuze niet twijfelachtig zijn.

Er liggen — zo merkten zij verder op — in de sector kinderbijslag-kinderftrek vele problemen. Zo stipten zij nog aan de bestaande kinderftrek voor het z.g. „extra-kind”. Ook het vraagstuk van aftrek van een vast bedrag voor buiten het gezin opgevoede kinderen was, naar hun bekend was, bij de voorbereiding van wetsontwerp 3039 (wijziging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vermogensbelasting) ter sprake gekomen. Door de indiening van dat wetsontwerp is bovendien nog het probleem naar voren gekomen van de coördinatie van

zekere bepalingen daaruit met die van de onderhavige ontwerpen. De hierbedoelde leden waren dan ook van oordeel, dat het alleszins wenselijk zou zijn het vraagstuk van de kinderftrek-kinderbijslag in zijn geheel te bezien en zij drongen er bij de bewindslieden op aan een all-round bespreking te arrangeren tussen de Regering en de beide betrokken commissies van voorbereiding uit de Tweede Kamer. Van zulk een overleg meenden zij als resultaat een meer logische lijn voor het geheel en een bevordering van een juiste systematiek te mogen verwachten.

Zeër vele andere leden achtten het nuttig na het zoëven weergegeven betoog te herinneren aan de beperkte strekking, welke de onderhavige wetsontwerpen hebben. De bedoeling van de voorstellen is een zuiver formele, al neemt dit niet weg, dat daarvan enige materiële wijzigingen in de bestaande wetten het gevolg zijn; ook zij zouden daarop nog nader ingaan. Het leek hun echter zeker niet wenselijk, bij gelegenheid van de behandeling van deze urgente wetsontwerpen de gehele ingewikkelde problematiek van de sociale voorzieningen voor de grotere gezinnen aan de orde te stellen. Zij betwijfelden bovendien sterk of, indien dit op een enigszins bevredigende en uitputtende wijze geschieden zou, de zo noodzakelijke coördinatie tussen sociale verzekering en belastingen binnen afzienbare tijd tot stand zal kunnen komen. Om dezelfde reden waren zij weinig geneigd om met de suggestie, een overleg te doen houden tussen de Regering en de bovenbedoelde kamercommissies, instemming te betuigen. Zij vreesden hiervan een vertraging in de behandeling van beide reeksen wetsontwerpen, welke bezwaarlijk gedoogd kan worden.

Intussen was ook een aantal van deze leden van oordeel, dat het brengen van meer uniformiteit in deze materie hoogst wenselijk is. Zij onderschreven de kenschetsing, die Prof. W. J. de Langen in Economisch Statistische Berichten (no. 1884) bezigt, waar deze spreekt van „de baaierd” van kinderftrekken voor de inkomsten- en loonbelasting, voor de vermogensbelasting, voor de personele belasting, voor het schoolgeld, voor het successierecht, van kinderbijslagen, van de variaties in de uitkeringen krachtens sociale wetten in verband met het kinderaantal, enz. Al is de behandeling van de onderhavige wetsontwerpen niet de geëigende gelegenheid om ordening in deze chaos te scheppen, men zou het toch op hoge prijs stellen indien de Regering bij haar streven naar verdere coördinatie dit ingewikkeld samenstel van bepalingen in haar bemoeiingen zou betrekken.

Wat de kwestie van de leeftijdsgrens betreft, merkten vele leden op, dat zij zich met de verhoging daarvan in de Kinderbijslagwet ten behoeve van studerende kinderen konden verenigen. Met aarzeling stonden zij echter tegenover de verlaging van de leeftijdsgrens voor de kinderftrek van 17 op 16 jaar. Naar hun voorlopige mening zou het de voorkeur verdienen dit verschil in leeftijdsgrens op een andere manier ongedaan te maken, nl. door de grens voor de kinderbijslag van 16 tot 17 jaar te verhogen.

In dit verband wezen zij er op, dat de voorstellen, gedaan in wetsontwerp 3039, om de kinderftrek uit te breiden tot studerende kinderen van 25 en 26 jaar, de beoogde coördinatie weer dreigt te doorbreken. Zal de Regering met het voorstel komen om ook de Kinderbijslagwet, wat de studerende kinderen betreft, aan deze uitbreiding aan te passen?

Ten aanzien van het „extra-kind” wezen deze leden er op, dat de desbetreffende aanspraak op kinderftrek voor de belastingheffing wordt gehandhaafd, ondanks het feit, dat de commissie-Van den Tempel in haar rapport eenstemmig uitsprekt, dat daarvoor geen grond bestaat. Deze zeer duidelijke en verrijdbare inbreuk op de nagestreefde coördinatie had bij hen bevrediging gewekt, te meer omdat door de Regering in haar toelichting geen argumenten werden aangevoerd om deze handhaving te rechtvaardigen. Zij meenden dan ook op dit punt het standpunt, destijds door de commissie-Van den Tempel ingenomen, te moeten delen.

Verscheidene leden, die met betrekking tot de leeftijdsgrens eveneens wezen op de mogelijkheid ten deze een coördinatie te bereiken door in de Kinderbijslagwet de leeftijdsgrens op 17

jaar te brengen, realiseerden zich echter, dat dit een belangrijke verzwaaring van de kosten voor het bedrijfsleven met zich zou brengen, waarover h.i. zeker niet op een zo incidentele wijze mag worden beslist.

Andere leden waren van oordeel, dat zulk een verhoging van de leeftijdsgrens zonder verzwaaring van lasten voor het bedrijfsleven tot stand zou kunnen worden gebracht, gelet op de reserves, die in het kinderbijslagfonds aanwezig zijn. Een verhoging van de premie zou dus h.i. overbodig zijn. Ook het in de Memorie van Toelichting tegen de leeftijdshoging aangevoerde motief, dat vele zelfverdienende 16-jarigen reeds een inkomen genieten, achtten de hier aan het woord zijnde leden zwak: het meeverdienen van deze kinderen heeft immers in werkelijkheid slechts een zeer geringe betekenis voor het gezin.

De leden, die voor deze laatste aan het woord waren, vervolgden hun betoog met op te merken, dat ook bij hen de verhoging van de leeftijdsgrens voor studerende kinderen geen bedenking ontmoette. Zij hadden echter wel ernstig bezwaar tegen het handhaven van de leeftijdsgrenzen voor gebrekkige en invalide kinderen op 21 jaar. Zij meenden, dat er alle aanleiding bestaat om voor deze groep kinderen elke leeftijdsgrens te doen vervallen. Deze kinderen blijven immers hun gehele leven een zorg voor ouders, voogden en verzorgers en het minste, dat de Overheid voor hen kan doen, is wel hun de normale kinderaftrek toe te kennen. Ten zeerste drongen zij er bij de Regering op aan dit in ernstige overweging te nemen.

Vele andere leden wezen er hierbij op, dat een recht op aftrek reeds bestaat, n.l. op grond van artikel 51 van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941. Het staat h.i. geenszins bij voorbaat vast, dat een vervanging van deze aftrekmogelijkheid door een kinderaftrek voor de hierbedoelde kinderen voor de ouders voordeliger zou zijn.

In dit verband werd de vraag gesteld, of het niet mogelijk zou zijn de ouders de keus te laten van artikel 51 I.B. of van een kinderaftrek, als zoëven bepleit, gebruik te maken.

Sommige leden, die eveneens de kwestie van de gelijktrekking van de leeftijdsgrens ter sprake brachten, plaatsten dit punt in een meer algemeen kader. Wanneer er — zo betoogden zij — verschillende bepalingen moeten worden gecoördineerd, waarvan de een gunstiger is voor de arbeiders dan de andere, kan de aanpassing verkregen worden of door de ongunstigste bepaling als nieuw richtsnoer te nemen, of de voor de arbeiders meest gunstige. Waar nu de aanzienlijke besparingen, die de beoogde coördinatie zal meebrengen, ten goede komen aan de ondernemers en aan de Staat, en bovendien het huidige levenspeil der arbeiders dringend een verhoging eist, en in ieder geval geen enkele verslechtering gedooft, is het dan niet redelijk de coördinatie te doen plaats vinden met als uitgangspunt de bepalingen, die voor de arbeiders het gunstigst zijn? Dit richtsnoer nu is b.v. bij de rechtekking van de leeftijdsgrens voor kinderbijslag en kinderaftrek niet in acht genomen. De Regering schat, naar zij mededeelt, het financiële nadeel voor het Rijk krachtens de verhoging van de leeftijdsgrens in de Kinderbijslagwet op ongeveer 1 miljoen; waarom ontbreekt evenwel elke, zelfs globale becijfering van de nadelen, die de coördinatie „naar beneden” voor de arbeiders meebrengt, hetzij door verhoogde belasting, hetzij door verhoogde premiebetaling? Is de Regering bereid alsnog een opsomming te geven van de bepalingen, waaruit voor de arbeiders nadelige financiële gevolgen voortvloeien, en een schatting te geven van de bedragen, waarom het daarbij gaat? Een beantwoording van deze vragen leek de hier aan het woord zijnde leden van belang voor een juiste beoordeeling van de onderhavige wetsontwerpen.

Door verschillende leden werd nog gevraagd, of de wijziging in de leeftijdsgrens voor de kinderbijslag ook consequenties zal hebben voor de kindertoelage, die geldt voor gepensioneerden.

3. *Diverse opmerkingen.* Het had de aandacht van vele leden getrokken, dat, hoewel in deze wetsontwerpen in ver gaande mate aan het loonbegrip in de verschillende sociale verzekeringswetten en belastingbesluiten een gelijke inhoud wordt gegeven, nog niet het voorstel wordt gedaan de bestaande verschillen tussen de loongrenzen van de Invaliditeitswet, de

Ziektewet en de verplichte ziekenfondsverzekering enerzijds en die van de Werkloosheidswet anderzijds ongedaan te maken. Deze leden waren van mening, dat de betekenis van de ontwerpen nog aanzienlijk groter zou worden, wanneer ook het verschil in loongrens zou komen te vervallen. Deelt de Regering in deze opvatting en ziet zij een mogelijkheid om dit alsnog te verwezenlijken?

Kan er — zo vroegen deze leden vervolgens — naar het oordeel van de Regering voor de wetten, waarvan zij thans wijziging voorstelt, sprake zijn van een dienstbetrekking tussen ouders en minderjarige kinderen? Zo niet, wordt dan de wijziging, aangebracht bij artikel 9 van de Wet Belastingherziening 1950, waardoor het loon van minderjarige, in het bedrijf of beroep van de ouders werkzame kinderen in mindering op het belastbaar inkomen kan worden gebracht, ongedaan gemaakt? De hier aan het woord zijnde leden zouden dit ernstig betreuren. Of mag worden verwacht, dat uitgaven aan kinderen als vergoeding voor in het eigen bedrijf verrichte werkzaamheden in de vorm van bedrijfskosten steeds mogen worden afgetrokken van de opbrengsten? Een enigszins omstandige uiteenzetting van deze belangrijke kwestie zouden deze leden op prijs stellen.

Voorts vestigden deze en andere leden er nog de aandacht op, dat de samenvatting van de voorstellen van de commissie Van den Tempel een verschil vertoont met de samenvatting, zoals deze door die commissie zelf in haar rapport op blz. 10 wordt gegeven, doordat n.l. het zesde voorstel van de commissie (vermeld in het rapport onder E) ontbreekt. Moet hieruit worden afgeleid, dat de aanbevelingen, welke in dit voorstel worden gedaan (het bestaande overleg tussen de uitvoeringsorganen der sociale verzekering uit te breiden met vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het overleg te handhaven ook na de totstandkoming van de Sociale Verzekeringsraad) niet door de Regering worden opgevolgd, en, zo ja, wat is hiervan de reden?

Van verschillende zijden werd het oordeel der Regering gevraagd over de door de Stichting voor de Landbouw naar voren gebrachte kwestie, dat over de door de werkgever boven de ziekte- of ongevalsuitkering betaalde suppletie geen premie en vereveningsheffing, maar wel loonbelasting betaald zal moeten worden. Dit heeft — aldus het request — tot gevolg: 1°. dat voor de berekening van de loonbelasting tijdens ziekte het nieuwe tarief, bedoeld in het ontworpen artikel 7a van het Besluit op de loonbelasting, niet kan worden gebruikt, maar dat het oude tarief wordt gehandhaafd, met als consequentie bijtelling van de kinderbijslag, en 2°. dat de werkgever, die tijdens ziekte het volle loon doorbetaalt en het ziekengeld, c.q. de ongevalsuitkering, van het uitvoeringsorgaan terugontvangt, niet kan volstaan met betaling van het netto-loon en afdracht van de loonbelasting tot gelijke bedragen als tijdens arbeidsgeschiktheid van de werkgever. Voorts wordt er op gewezen, dat de werkgever, die slechts suppletie op de ziekengelduitkering betaalt, maar het doen van deze uitkering aan het uitvoeringsorgaan overlaat, een vrij ingewikkelde, en daardoor voor velen bezwaarlijke, belastingberekening moet uitvoeren. Op welke wijze denkt de Regering aan deze moeilijkheden tegemoet te kunnen komen?

Een aantal leden vroeg, of het niet mogelijk zou zijn de voorschothoofing met behulp van couponbladen, zoals deze bij de ziekenfondsverzekering in gebruik is, te vervangen door een voorschothoofing vanwege de bedrijfsvereniging op grondslag van de loonraming ten behoeve van de voorschothoofing bij de ziekteverzekering.

Door sommige leden werd tenslotte de vraag gesteld, of het niet mogelijk was de Pensioen- en spaarfondsenwet in de coördinatie te betrekken.

Artikelen

Ontwerp van wet no. 2

(Coördinatiewet Sociale Verzekering)

Artikel 2. Sommige leden merkten op, dat de hier gegeven vijf verschillende definities van „werknemer” nog eens duidelijk de noodzaak illustreren van coördinatie op dit punt.

Artikel 4. Sommige leden vroegen, of de omschrijving „al hetgeen uit een dienstbetrekking wordt genoten” geen moeilijkheden kan opleveren t.a.v. degenen, die niet in loondienst werkzaam zijn, maar voor de toepassing der onderscheiden wetten geacht worden in loondienst te zijn. Een overeenkomstige vraag geldt artikel 5.

Artikel 5 jo. artikel 6. Blijkens het eerste lid, onder *d*, van laatstgenoemd artikel behoren o.m. niet tot het loon: uitkeringen en verstrekkingen ingevolge sociale verzekeringswetten. Houdt dit niet in, dat in artikel 5, naast uitkeringen, ook verstrekkingen onder de omschrijving van het begrip „loon” moeten worden gebracht?

Artikelen 6, 7 en 9. In deze artikelen worden bepaalde bevoegdheden toegekend aan de Sociale Verzekeringsraad. Deze bevoegdheden worden echter gebonden aan de goedkeuring van de Minister. Waarom — zo vroegen vele leden — acht de Regering dit noodzakelijk? Is het niet doelmatiger het geven van de desbetreffende regelen over te laten aan de S.V.R., te meer ook gezien de bevoegdheden, welke ingevolge de artikelen 41 en 44 van de Organisatiewet Sociale Verzekering aan de Minister zijn voorbehouden?

Sommige leden hadden bezwaar tegen de positie, welke in het tweede lid en in artikel 7 aan de S.V.R. wordt toegekend. Doordat de S.V.R. de mogelijkheid zal hebben allerlei nadere regelen te stellen en uitzonderingen te scheppen, wordt de omlijndheid van het stelsel verzwakt en de rechtszekerheid in gevaar gebracht. Waarom kan de materie niet wat nauwkeuriger in de wet omschreven worden, zodat de betrokken instanties zich uitsluitend kunnen beperken tot de uitvoering van de wet? Is het niet met name niet mogelijk een nauwkeurige omschrijving van het begrip „fooiën” (artikel 7) te geven? Wezenlijk voor fooien is toch, dat zij in het bedrijf gebruikelijk zijn en dat er bij de vaststelling van het loon rekening mee wordt gehouden.

Is het niet duidelijker om in lid 1 van artikel 6, onder *a* en *b*, aan het woord „aanspraken” toe te voegen: bedoeld in artikel 5? Zou het artikel voorts niet aan overzichtelijkheid winnen, wanneer na *a* eerst het onder *b* bepaalde werd vermeld, en *b* gevolgd werd door het onder *d* gestelde? Met betrekking tot het onder *i* bepaalde, merken sommige leden op, dat niet is geregeld, wat er moet gebeuren wanneer de werknemer uitkeringen ontvangt uit verschillende bronnen (b.v. uit een fonds, door de werkgever gefinancierd, en rechtstreeks van de werkgever). Kan het hier ook gaan over uitkeringen, die middellijk noch onmiddellijk van de werkgever afkomstig zijn?

Het in lid 2, *a*, bepaalde gaf aanleiding tot de opmerking, dat het een belangrijke administratieve vereenvoudiging zou betekenen, indien deze uitkeringen in het geheel niet tot het loon zouden worden gerekend. Kunnen de woorden „mits zij van betrekkelijk geringe betekenis zijn” niet vervallen?

In lid 3, onder *a*, van artikel 6, wordt gesproken van pleegkinderen, in artikel 1, lid 2, laatste zin, van de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 (ontwerp van wet no. 4, artikel II) van stiefkinderen. Waarom dit verschil?

Artikel 8. Is het in verband met de hoge progressie in de loonbelasting niet gewenst de vacantebonnen te waarderen op 50 pct. van hun uurloonwaarde in plaats van op 75 pct.?

Artikel 9. De woorden „het bedrag, hetwelk wordt verkregen door vermenigvuldiging” enz. (lid 1) wekken de indruk, dat voor de Ziektewet en de Werkloosheidswet slechts één bedrag kan worden aangegeven. Dit is toch niet de bedoeling? Wat is de mening van de Regering over het advies van de Stichting van de Arbeid om de loongrenzen voor de sociale verzekering op f 6000 te brengen?

Waarom wordt in lid 1 gesproken van het premiebetalingstijdvak en in lid 4 van de betalingsperiode? Verdient het geen aanbeveling een zelfde begrip steeds met één woord aan te duiden?

Artikel 10. Liggen in deze bepaling voldoende waarborgen besloten om te geraken tot een voldoende eenheid in de loonadministratie? Verdient het niet de voorkeur in dit artikel neer

te leggen, dat de administratie moet voldoen aan door de Minister (of de Sociale Verzekeringsraad) te stellen eisen, of zullen deze vereisten in de te stellen regelen worden opgenomen? Zou het in elk geval niet beter zijn, imperatief voor te schrijven, dat regelen worden gesteld?

Artikel 12. Het bepaalde in artikel 21a, lid 1, van het Besluit op de Loonbelasting 1940 heeft kennelijk als voorbeeld gediend voor dit voorschrift. Waarom de coördinatie echter niet volledig verwezenlijkt, zodat aan de mogelijkheid van oplegging van boete een aanmaning dient vooraf te gaan en er voorts een instantie wordt aangewezen, die bevoegd is kwijtschelding of vermindering te verlenen? Verdient het geen aanbeveling — zo werd van andere zijde gevraagd — om de aanhef van de tweede zin van lid 1 b.v. als volgt te formuleren: Het uitvoeringsorgaan is bevoegd, bij gebleken onwil van de werkgever, het bedrag....., enz. In elk geval is het wenselijk, dat van de hierbedoelde bevoegdheid een zeer matig gebruik wordt gemaakt.

Acht de Regering het niet nodig om naast loonopgaven, die niet tijdig worden verstrekt, ook te noemen loonopgaven, welke kennelijk onjuist zijn? Hoe zal men anders ontduiking van de bepaling door het inzenden van fictieve opgaven kunnen voorkomen?

De woorden „ambtshalve een premieaanslag op te leggen” achtten sommige leden niet geheel correct: een premieaanslag wordt altijd ambtshalve opgelegd. Het gaat hier echter om vaststelling van het loon. Houdt deze ambtshalve vaststelling van het loon nu in, dat deze niet meer in rechten aan te tasten valt?

De betekenis van lid 2 was voor sommige leden niet duidelijk. De verhoging, bedoeld in de laatste zin van lid 1, zal behoren tot de premie-inkomsten van het uitvoeringsorgaan. In hoeverre is het dan nog nodig, dat de S.V.R. regelen stelt m.b.t. de toerekening van de verhoging?

Artikel 13. De termijn van 3 jaren in lid 1 is waarschijnlijk ontleend aan artikel 22, lid 1, van het Besluit op de Loonbelasting 1940. Waarom wordt echter in lid 2 een termijn van niet minder dan 10 jaar vastgesteld, terwijl artikel 11 van de Wet op de invordering van 1845 een termijn van 3 jaar kent, welke in bepaalde gevallen verlengd kan worden? Is ook in dit opzicht reeds thans geen nadere coördinatie mogelijk?

Artikel 16. Wordt de, blijkens de toelichting op dit artikel beoogde gelijkstelling in rangorde van het privilege ingevolge het onderhavige artikel met dat van de directe belastingen (met uitzondering van dat voor de grondbelasting) wel bereikt? Ingevolge de thans vigerende wetgeving zijn allerlei schulden bevoorrecht, zo b.v. fiscale schulden, op grond van o.a. artikel 12 van de Wet op de invordering van 1845. Thans zal artikel 16 een nieuwe regeling geven in zake de rangorde, welke inhoudt een rangorde boven de (o.a. uit hoofde van artikel 12 voornoemd) bestaande privileges. Betekent dit niet, dat uit het onderhavige artikel 16 een rangorde voortvloeit boven de belastingsschulden, met uitzondering van de grondbelasting?

Artikel 20. Blijkens de toelichting is het de bedoeling de wetten op 1 Januari 1954 in werking te doen treden. Kan de Regering garanderen, dat in alle benodigde uitvoeringsbesluiten vóór die datum voorzien zal zijn, ten einde stagnatie in betaling ingevolge de sociale verzekeringswetten of terugvorderingen te voorkomen?

Ontwerp van wet no. 4

(Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon)

Artikel 1. Artikel 5, lid 2, Ongevallenwet 1921, Gevraagd werd of, wanneer man en vrouw te zamen onverdeeld loon genieten, zij geacht worden het loon ieder voor de helft te genieten.

In lid 3 wordt gesproken van „werklieden” en van „werkman”. Moet daaruit geconcludeerd worden, dat de bepaling niet van toepassing is op vrouwelijke werknemers? Artikel 7,

lid 4, spreekt van een „mannelijke werkman”. Betekent dit, dat er volgens deze wet ook een vrouwelijke werkman bestaander is?

Sommige leden hadden bezwaar tegen de definitie van dagloon in het eerste lid van laatstgenoemd artikel, evenals trouwens tegen de overeenkomstige bepalingen in de Ziektewet en de Land- en Tuinbouwongevallenwet. Zij waren van mening, dat het dagloon niet behoort te omvatten het loon, dat een werkman, toen het ongeval hem trof, gemiddeld per dag genoot in de onderneming, waarin het ongeval plaats greep, maar het loon, dat hij zou verdiend hebben, wanneer hij werkte. Een wijziging in deze geest zou uitkomst brengen voor talrijke arbeiders, die uitkeringen krijgen van de Ongevallenwet voor ongevallen, die geruime tijd geleden plaats vonden en die door de ingetreden prijsstijgingen ernstig zijn gedupeerd, zonder dat zij voldoende compensatie hebben ontvangen. Bovendien zou een dergelijke eensluidende omschrijving ten goede komen aan de gedachte der coördinatie.

Artikel 7, lid 1, Ongevallenwet 1921. Gevraagd werd of een winstaandeel op grond van een statutair vastgelegde winstregeeling onder het genoten loon valt.

Lid 2, b. Is het, bij het steeds verder invoeren van beloningen naar individuele prestatie, hetgeen het vinden van een gelijksoortige arbeider steeds moeilijker maakt, niet wenselijk, het aantal van zeven dagen hoger te stellen?

Artikel 22a Ongevallenwet 1921. Sommige leden hadden bezwaar tegen deze bepaling, die huns inziens in de praktijk leidt tot de meest onzedelijke toestanden.

Artikel II. Artikel 1, lid 2, Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922. In de laatste zin worden de familieleden genoemd van de werkgever, die niet onder de land- en Tuinbouwongevallenwet 1921 vallen. Dienen hier ook niet genoemd te worden inwonende ouders, stief- en pleegouders van de werkgever?

Artikel 7 Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922. Verwezen moge worden naar de vraag, gesteld bij artikel 7, lid 1, van de Ongevallenwet 1921.

Artikel III. Artikel 8a Ziektewet. De definitie van dagloon ontmoette bij sommige leden overeenkomstige bezwaren als zij reeds bij artikel 7 van de Ongevallenwet te berde had gebracht.

Verwezen zij voorts naar de vraag bij artikel 7, lid 1, Ongevallenwet 1921.

Tegen de wijzigingen, voorgesteld in lid 3 en lid 4, wensten sommige leden met klem te waarschuwen, in verband met de hierboven (ad artikelen 6, 7 en 9 van ontwerp van wet no. 2) reeds weergegeven bedenkingen tegen de positie van de Sociale Verzekeringsraad.

Blijkens lid 4 — zo vervolgden deze leden — wordt aan het bestuur van een bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven bijzondere bepalingen te treffen in zake de vaststelling van het dagloon, waarbij kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 8, lid 1, alsmede van het bepaalde bij of krachtens lid 1 of lid 3 van dit artikel. Deze bepalingen behoeven slechts de goedkeuring van de S.V.R. Hier wordt ten aanzien van de Ziektewet de mogelijkheid geopend tot dezelfde ongewenste toestanden als de toepassing van de Werkloosheidswet te zien heeft gegeven. Het bestuur van een bedrijfsvereniging immers kan de gehele wet op losse schroeven zetten. Deze bevoegdheid wordt dan in handen gelegd van lichamen, waarin de invloed der werkgevers overheerst, terwijl dezen belang hebben bij lage premies en dus bij lage uitkeringen, terwijl anderzijds deze lichamen, omdat zij met de uitvoering zijn belast, reeds de neiging zullen hebben de uitkeringen aan te passen aan de begroting, zoals trouwens in de praktijk van de uitvoering der Werkloosheidswet reeds is gebleken.

Artikel 26 Ziektewet. Sommige leden zouden het in lid 1 onder c gestelde aangevuld willen zien met de woorden: of waarin ten gevolge van een ongeval geen werkzaamheden worden verricht, of woorden van een dergelijke strekking.

Hierdoor zou het mogelijk worden, dat personen, die langer dan 9 weken als gevolg van een ongeval niet kunnen werken en gedurende dat tijdvak ziek worden, aanspraak maken op een uitkering krachtens de Ziektewet.

Artikel V. Artikel 9a Werkloosheidswet. Tegen het eerste en tweede lid golden dezelfde bezwaren van sommige leden als zij hierboven reeds ten aanzien van de definitie van het dagloon en de positie van de S.V.R. hadden omschreven.

Ontwerp van wet no. 6

(Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon)

Artikel 1, ad 2. Met betrekking tot kinderen van 16—21 jaar wordt in artikel 2 van de Invaliditeitswet bepaald, dat zij „naar het oordeel van het bestuur van de Rijksverzekeringsbank blijvend buiten staat zijn”. Deze formulering wijkt af van die, in ontwerp no. 8 voorgesteld, volgens welke in artikel 8, lid 6, onder a, van het Besluit op de Loonbelasting 1940 wordt gesteld, dat de werknemer aanspraak op kinderaftek heeft voor kinderen van 16—21 jaar, die „vermoedelijk in de eerstkomende jaren buiten staat zullen zijn”. Is het ter wille van de uniformiteit niet gewenst, dat in elk geval in het artikel van de Invaliditeitswet het woord „blijvend” vervalt?

Aan het slot van dezelfde bepaling staat „met arbeid te verdienen”, terwijl bij de loonbelasting (artikel 8, lid 6) gesproken wordt van „uit arbeid verwerven”. Heeft dit verschil in terminologie enige betekenis en, zo neen, waarom dan geen gelijklopende termen gebruikt?

Ontwerp van wet no. 8

(Coördinatie loonbelasting en vereveningsheffing met heffingen sociale verzekering)

Artikel 1. Artikel 5 Besluit op de Loonbelasting 1940. Waarom is de in het bestaande artikel 5, leden 5 en 6, gegeven bijzondere regeling niet gehandhaafd? Voor het met stille trom verdwijnen van een regeling, die administratief gemak biedt, bestaat naar de mening van vele leden geen reden; zeker niet binnen het kader van een reeks wetsontwerpen, die ten doel hebben de loonadministratie te vereenvoudigen.

Verwezen moge voorts worden naar de opmerkingen bij artikel 5 van de ontwerp van wet no. 2.

Artikel 6 Besluit op de Loonbelasting 1940. Verwezen zij naar de opmerkingen bij artikel 6, lid 1, van ontwerp van wet no. 2 betreffende het woord „aanspraken” onder a en b en de volgorde van de verschillende letters.

Artikel 8, leden 6, 7 en 8, Besluit op de Loonbelasting 1940. Vervallen is de eis, dat de kinderen moeten behoren tot het huishouden van de werknemer, of met zijn toestemming elders verblijven voor onderwijs of opleiding. Betekent dit, vergeleken met de huidige regeling, een uitbreiding van de aanspraak op kinderaftek?

Met betrekking tot lid 6, onder b, vroegen vele leden zich af, of, indien er méér kinderen zijn in de leeftijdsklasse van 16—21 jaar, een keuze door de werknemer kan worden gedaan, welk kind hij als vierde beschouwd wil zien.

Vastgesteld 23 Juli 1953.

HOFSTRA
DE KORT
STAPELKAMP
LUCAS
KIKKERT
RITMEESTER
PESCHAR.