

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 8 juni 1965)

Nr. 5

De ondergetekenden hebben met voldoening kennis genomen van de algemene instemming van de bijzondere commissie met de strekking van het wetsontwerp.

Met betrekking tot de door sommige leden uitgeoefende aandrang ten behoeve van de inhoudingsplichtigen een overzichtelijke uiteenzetting te vervaardigen omtrent de aangebrachte wijzigingen, merken zij het volgende op. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt bestaat de inhoud van dit wetsontwerp in hoofdzaak uit wijzigingen van formele aard. Deze wijzigingen bewerkstelligen, dat de nauwe aansluiting tussen de heffing van de loonbelasting en premie ook na de inwerkingtreding van de Wet op de loonbelasting 1964 op 1 juli a.s. behouden blijft. In feite zal de premieheffing, evenals thans, de loonbelasting op de voet blijven volgen. Een enkel punt, dat aandacht verdiende, is opgenomen in de handleiding voor de werkgevers of de geleide-nota bij de toezending van het nieuwe materieel voor de loonbelasting- en premieheffing aan de inhoudingsplichtigen. De tweede ondergetekende meent dan ook, dat met laatstgenoemde bescheiden reeds voldaan is aan het door sommige leden gevraagde.

Sommige andere leden hebben het tijdstip van indiening van het wetsontwerp ter sprake gebracht. De indiening had naar hun oordeel zo tijdig behoren te geschieden, dat de wet op 1 januari 1965 in werking had kunnen treden. Te dien aanzien zij opgemerkt, dat het onderhavige wetsontwerp is tot stand gekomen in nauw overleg tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid en het Ministerie van Financiën. Dit omvangrijke werk kon pas goed beginnen nadat, nog juist voor het zomerreces, de belastingontwerpen door de Tweede Kamer werden aanvaard en daarmee de definitieve tekst van de wetsontwerpen tot stand kwam waaraan de sociale verzekeringswetten moesten worden aangepast. Daarbij komt nog, dat andere uiterst belangrijke zaken aandacht vroegen. De eerste ondergetekende denkt hierbij met name aan de optrekking van de A.O.W. tot een sociaal minimum, een ontwerp, dat naar het oordeel van Kabinet en Parlement voor 1 januari 1965 het *Staatsblad* diende te bereiken. De voorganger van de tweede ondergetekende zag zich vorig najaar geplaatst voor de verdere parlementaire behandeling van de belastingontwerpen in de Eerste Kamer en het tot stand brengen van de uitvoeringsmaatregelen, welke per 1 januari getroffen moesten worden, wilde de nieuwe inkomsten- en vermogensbelasting op die datum in werking kunnen treden. Ook de ondergetekenden betreuren het, dat door de ontstane vertraging het wetsontwerp niet voor 1 januari 1965 kon worden afgehandeld. Onder de bestaande omstandigheden stond geen andere keus open dan voor de premieheffing bij wege van aanslag wijzigingen in het wetsvoorstel vervat toepassing te doen vinden te rekenen vanaf 1 januari 1965. In feite zullen de definitieve aanslagen in de premieheffing over 1965 echter pas na 1 juli 1966 verzonden worden.

Uiteraard zijn wel reeds voorlopige aanslagen opgelegd. Deze vinden hun formele basis in de overeenkomstige toepassing van artikel 13 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het vaststellen van de elementen voor de voorlopige premieaanslag 1965 heeft reeds in de eerste helft van 1964 plaats gevonden tegelijk met het vaststellen van de voorlopige

aanslagen in de inkomstenbelasting voor 1964. Deze voorlopige aanslagen staan derhalve geheel los van de bij dit wetsontwerp voorgestelde wijzigingen. De uiteindelijke premieheffing zal uiteraard plaatsvinden op basis van de wet zoals deze na gemeen overleg met de Staten-Generaal zal komen te luiden. De feitelijke situatie, dat door de belastingdienst reeds aanslagen in de premieheffing zijn opgelegd, welke zouden zijn gebaseerd op de voorstellen van dit wetsontwerp, doet zich derhalve niet voor.

Vele leden vroegen zich af, waarom de Regering naast de voorgestelde wijzigingen, welke betrekking hebben op de premieheffing per 1 januari 1965 — waarmede zij zich konden verenigen — niet heeft voorgesteld de wijzigingen, welke betrekking hebben op de uitkeringen, eveneens per 1 januari 1965 te doen ingaan in plaats van 1 juli 1965. Deze leden spraken daarbij als hun mening uit, dat zulks verband hield met een niet tijdige indiening van het ontwerp van wet, in welke omstandigheid zij geen reden zagen om de wijzigingen, welke aan contribuënten en rechthebbenden op kinderbijslag enig voordeel brengen, op een latere datum te doen ingaan dan 1 januari 1965.

De ondergetekenden mogen dienaangaande opmerken, dat het voorstel om de wijzigingen met betrekking tot de uitkeringen op 1 juli 1965 te doen ingaan, niet in enig verband mag worden gebracht met de datum van indiening van het voorliggende ontwerp van wet. Bedoeld voorstel hangt nl. samen met de inwerkingtreding op die datum van de Wet op de loonbelasting 1964. Indien de invoering van de gewijzigde kinderbijslagbepalingen ingaande 1 januari 1965 zou plaatsvinden, zou dit tot gevolg hebben, dat een onverantwoorde discongruentie zou ontstaan tussen het recht op kinderaftek over het eerste halfjaar 1965, waarin het Besluit op de Loonbelasting 1940 nog van kracht is en het recht op kinderbijslag.

In verband met het vorenstaande menen de ondergetekenden een eerdere inwerkingtreding van de gewijzigde kinderbijslagbepalingen dan 1 juli 1965 van de hand te moeten wijzen.

Omtrent de vraag van sommige leden, op welke punten de aanspraak op kinderbijslag en de aanspraak op kinderaftek na de inwerkingtreding van dit ontwerp van wet nog niet op elkaar zullen zijn afgestemd, kan worden medegedeeld, dat in hoofdlijnen het recht op kinderbijslag en het recht op kinderaftek in vergaande mate zijn gecoördineerd. Het enige belangrijke punt, waarop deze coördinatie nog niet is bereikt — dit punt werd ook door de hier aan het woord zijnde leden gereleveerd — is hierin gelegen, dat voor een studerend kind of invalide kind van 16 jaar tot 27 jaar aanspraak kan worden gemaakt op driedubbele kinderaftek, indien dit kind niet tot het huishouden van de belastingplichtige behoort en geheel of nagenoeg geheel op diens kosten wordt onderhouden, doch dat de kinderbijslagwetgeving de mogelijkheid van een drievoudige kinderbijslag niet kent. Ten aanzien van de vraag van deze leden of deze situatie ook in de toekomst zal blijven voortbestaan en het voorts in verband hiermede gestelde, moge de eerste ondergetekende opmerken, dat deze kwestie reeds eerder aan de orde is geweest en wel in het voorlopig verslag betreffende het ontwerp-Algemene Kinderbijslagwet (gedrukte stukken, zitting 1957—1958, stuk 4953, nr. 10, blz. 16, linkerkolom). In de daarop gevolgde memorie van antwoord (stuk nr. 11, blz. 15, rechterkolom) is hierop geantwoord, dat de Regering van oordeel was, dat de invoering van een drievoudige kinderbijslag naast de bestaande drievoudige kinderaftek voor de belastingen naar haar mening wel wat te ver zou gaan.

Hierbij aansluitend is de eerste ondergetekende van mening, te kunnen stellen, dat de huidige regeling van de kinderbijslag, bezien in combinatie met de bestaande regeling op het stuk van de kinderaftek en de mogelijkheden, welke bestaan tot het verlenen van rijksstudietoelagen, bevredigend mag worden genoemd. Hij ziet dan ook vooralsnog geen aanleiding te bevorderen, dat in de kinderbijslagwetgeving de mogelijkheid van een drievoudige kinderbijslag zal worden opgenomen.

In antwoord op een desbetreffende vraag van dezelfde leden kunnen de ondergetekenden mededelen, dat voor de be-

lastingheffing (en de premieheffing) van kinderen van 15 jaar of ouder, die werkzaam zijn in de onderneming van hun ouders, inmiddels een eenvoudige regeling tot stand is gekomen, welke is neergelegd in de op 25 mei jl. in het *Staatsblad* en de *Staatscourant* gepubliceerde uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de heffing van loonbelasting. De ondergetekenden vertrouwen, dat daardoor met name de administratieve moeilijkheden tot een minimum zijn beperkt.

De vraag van sommige andere leden, of de voorgestelde tekst met betrekking tot „kostschoolkinderen” (artikel VIII-D) inhoudt, dat dubbeltelling alleen mogelijk is indien een dergelijk kind vanwege het volgen van onderwijs niet tot het huishouden van de belastingplichtige behoort, beantwoorden de ondergetekenden ontkennend. Dubbeltelling zal plaatsvinden, indien het kind onderwijs of een beroepsopleiding volgt, niet tot het huishouden van de belastingplichtige behoort en het kind grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden.

De tweede ondergetekende nam met voldoening kennis van de akkoordverklaring van de leden, hiervoor aan het woord, om voor de premieheffing geen regeling te treffen analoog aan artikel 67 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

De reserve van deze leden tegenover het voorstel om de premieaanslag op verzoek niet parallel te doen lopen met de belastingaanslag op verzoek, kan de tweede ondergetekende niet delen. Hij is van mening, dat juist een koppeling van deze twee een complicatie zou betekenen. Met name het inzicht van de belastingplichtigen in de vraag, of zij om een aanslag inkomstenbelasting zouden moeten verzoeken, zou ernstig worden bemoeilijkt, wanneer een teruggave van belasting gepaard kan gaan met een bijbetaling aan premie. Behalve op het in de memorie van toelichting genoemde geval van de geboorte van een kind in de loop van een jaar, kan gewezen worden op de teruggave van loonbelasting in de vorm van een negatieve aanslag in de inkomstenbelasting om redenen van progressie. Met name meent hij, dat de billijkheid niet vordert dat dan premie over eventuele neveninkomsten van niet meer dan f 400 zou moeten worden bijbetaald, waardoor voor de premieheffing de voordelen van een heffing bij wijze van inhouding als eindheffing verloren zouden gaan.

Naar aanleiding van de vraag, of het langzamerhand geen tijd wordt te overwegen, of het geen aanbeveling verdient de voorwaarde, aan het geheel of gedeeltelijk niet-invorderen van premies van de laagste inkomensgroepen gesteld, nl. dat de premieplichtige niet voor een aanslag in de vermogensbelasting in aanmerking komt, te doen vervallen, alsmede in verband met hetgeen ter zake voorts werd opgemerkt, mogen de ondergetekenden op het volgende wijzen.

De regelingen, neergelegd in de drie volksverzekeringen, zijn gebaseerd op het beginsel, dat een ieder premie verschuldigd is. Gezien dit uitgangspunt is de regeling ten aanzien van de niet-invordering en de gedeeltelijke invordering van premies krachtens de drie volksverzekeringen voor de kleine zelfstandigen beperkt tot die groep van zelfstandigen, van wie een betalingsonmacht dient te worden aangenomen. Dit blijkt ook uit hetgeen in de toelichting op het ontwerp-Algemene Ouderdomswet is gesteld (*gedrukte stukken*, zitting 1954—1955, nr. 4009, blz. 40).

Ingevolge de Wet op de vermogensbelasting 1964 zal eerst een aanslag in de vermogensbelasting worden opgelegd bij een vermogen van minimaal f 40 000 resp. f 55 000, indien men in tariefgroep I resp. II is ingedeeld, terwijl die grens nog wordt verhoogd naar gelang het aantal kinderen, waarvoor men kinderaftek geniet. Wanneer men dit in aanmerking neemt, kan naar de mening van de ondergetekende bezwaarlijk worden betoogd, dat in deze gevallen werkelijke betalingsonmacht zou bestaan, hetgeen ook blijkt uit de omstandigheid, dat de Wet op de vermogensbelasting 1964 zelf, gezien de aanslag, de mogelijkheid van betaling aanneemt. Hieraan mogen de ondergetekenden nog toevoegen, dat de groep, waar het om gaat — nl. diegenen, wier inkomen beneden de premie-invorderingsgrens dan wel de premiereductiegrens ligt — ook wanneer

in verband met een aanslag in de vermogensbelasting de volle premie wordt geheven, een, gezien het lage inkomen, relatief zeer lage premie betaalt voor de welvaarts vaste pensioenen en uitkeringen krachtens de A.O.W., de A.W.W. en de A.K.W.

In verband met het vorenstaande menen de ondergetekenden, dat er geen aanleiding bestaat de meerbedoelde beperkende bepaling ten aanzien van de premieheffing van kleine zelfstandigen te doen vervallen, noch ook een uitbreiding te geven aan de gedachte, die tot uitdrukking komt in artikel 14, vijfde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964.

De suggestie bij het herstel van abuizen in de artikelen VIII en IX ook op te nemen een wijziging van artikel 25, vierde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, met name door de aanhaling „Wet op het Levensverzekeringbedrijf 1922” te vervangen door: Wet op het Levensverzekeringbedrijf 1922, nemen de ondergetekenden over. Een overeenkomstige wijziging is aangebracht in artikel 16, vijfde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 8, zevende lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964. Van deze gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de niet geheel juiste redactie van artikel 65, tweede lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 betreffende het al dan niet opleggen van een aanslag in de inkomstenbelasting, te verbeteren. Verwezen zij naar de bij deze memorie behorende nota van wijziging.

Naar de mening van vele leden zou het niet voor de hand liggen, dat in volksverzekeringen als de A.O.W. bepalingen worden opgenomen om samenloop met buitenlandse pensioenen tegen te gaan. De eerste ondergetekende moge opmerken, dat hij deze zienswijze niet kan delen.

Gelijk bekend zal het gedeelte van het A.O.W.-pensioen, dat met toepassing van de overgangsbepalingen van die wet kan worden toegekend, vooralsnog een aanzienlijk bestanddeel blijven uitmaken van het totale A.O.W.-pensioen. Dit gedeelte is gebaseerd op een fictief verzekeringstijdvak, waarover door of voor de betrokken verzekerde geen premie is betaald. Nu is het alleszins in overeenstemming met het verzekeringskarakter van de A.O.W. dat, wanneer aan andere algemene verzekeringsregelingen aanspraken worden ontleend, welke op werkelijke verzekeringstijdvakken gebaseerd zijn, de op een fictie gebaseerde aanspraken geheel of ten dele daarvoor wijken.

Werd aanvankelijk, wat dit overgangsgedeelte betreft, geen behoefte gevoeld aan samenloopbepalingen, dan kon dit zo zijn, omdat met het A.O.W.-pensioen slechts een bodemvoorziening geboden werd. Inmiddels is het A.O.W.-pensioen van karakter gewijzigd door de verhoging der pensioenbedragen per 1 januari 1965 tot een sociaal minimum. Daardoor is het risico groter geworden, dat de som van het A.O.W.-pensioen en het ouderdompensioen, verkregen ingevolge een buitenlandse wettelijke regeling, in geen redelijke verhouding meer staat tot de in de actieve periode genoten inkomsten uit arbeid.

Daarbij komt, dat de eerste ondergetekende overweegt de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur te bevorderen, waarbij de mogelijkheid geopend wordt het met toepassing van de overgangsbepalingen van de A.O.W. toegekende pensioengedeelte onder zekere voorwaarden ook in het buitenland betaalbaar te stellen. Het is duidelijk, dat dan ook de mogelijkheid aanwezig moet zijn om ongewenste samenloop met buitenlandse pensioenen tegen te gaan of te beperken.

Evenmin is het met het verzekeringskarakter van de A.W.W. in strijd te achten, dat een regeling ter voorkoming of beperking van samenloop met een uitkering aan nagelaten betrekkingen ingevolge een buitenlandse wettelijke regeling wordt geïntroduceerd in deze wet. Zulk een regeling ligt zelfs voor de hand, wanneer men het typische risicokarakter van de A.W.W. in aanmerking neemt. Bij overlijden van een A.A.W.-verzekerde ontstaat immers aanspraak op een uitkering, welke in generlei opzicht verband houdt met de duur van de verzekering. Of de verzekering een week, dan wel 40 jaar heeft geduurd, is van geen invloed op het bedrag van de uitkering. Zulks kan tot gevolg hebben, dat het overlijden van een verzekerde, die slechts korte tijd ingevolge de Nederlandse wetgeving en voordien lange tijd ingevolge een buitenlandse wetgeving verzekerd is geweest, aanspraak doet ontstaan op twee uitkeringen, die ieder

op zich reeds een behoorlijke voorziening betekenen. Het is duidelijk, dat een mogelijkheid moet worden geschapen tot het aanbrengen van correcties in dergelijke situaties, welke beslist niet zijn beoogd. Tevens mag niet uit het oog worden verloren, dat de weduwen- en wezenuitkering ingevolge de A.W.W. ook opgetrokken zijn tot een sociaal minimum.

Met nadruk wil de eerste ondergetekende overigens aan die leden, wie de in het ontwerp van wet voorziene delegatie van bevoegdheid te ver ging, verzekeren, dat het hier uitsluitend gaat om samenloop met ouderdomsuitkeringen of weduwen- en wezenuitkeringen, verkregen ingevolge de sociale wetgeving van andere mogendheden, welke evenals de A.O.W. en de A.W.W. gebaseerd zijn op de solidariteitsgedachte en waarbij het tegenover de contribuanten niet wel verdedigbaar zou zijn, dat samenloop van aanspraken uit de onderscheiden wetgevingen zou kunnen leiden tot verwerving — middels de daarin neergelegde voorzieningen — van een inkomen, dat aanzienlijk boven het door die wetgevingen beoogde niveau blijkt te liggen.

Overigens wil het de eerste ondergetekende voorkomen, dat, waar de Interimwet invaliditeitsrentetrekken en de Kinderbijslagwetten reeds voorzien in een delegatie van bevoegdheid tot het stellen van regels ter voorkoming of beperking van samenloop, er geen bijzondere redenen zijn aan te wijzen waarom voor de A.O.W. en de A.W.W. deze regels in de wet zelf of, wat naar de mening van deze leden zelfs verre de voorkeur zou verdienen, in een afzonderlijke wet zouden moeten worden opgenomen.

De eerste ondergetekende stemt volledig met deze leden in, voor zover zij van mening zijn, dat deze aangelegenheid in verdragen zou moeten worden geregeld. Inderdaad is deze methode de meest aangewezen, doch zij vermag niet een nationale regeling zonder meer overbodig te maken.

Het Verdrag (nr. 48) van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de pensioenrechten van migranten en de met verschillende Staten gesloten bilaterale overeenkomsten bevatten de nodige voorzieningen. Het Verdrag nr. 48 is echter door een zeer beperkt aantal landen bekrachtigd, terwijl ook het aantal landen, waarmede bilaterale overeenkomsten gesloten zijn, beperkt is. Daar komt nog bij, dat deze overeenkomsten juist daar waar zich samenloop van uitkeringen het veelvuldigst voordoet, te weten tussen de Lid-Staten van de E.E.G. geen rol meer spelen.

Zij zijn sinds 1 januari 1959 niet meer van toepassing, daar de door de Raad van de E.E.G. vastgestelde verordeningen nrs. 3 en 4 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers deze hebben vervangen. Tot voor kort vond het vraagstuk van de samenloop een bevredigende oplossing met toepassing van in het bijzonder artikel 28 van de E.E.G.-Verordening nr. 3. Ingevolge deze bepaling wordt bij samenloop van gelijksoortige uitkeringen het bedrag van elk dezer uitkeringen „pro-rato temporis” berekend. De door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gegeven interpretatie van dit artikel 28 leidt er thans echter toe, dat de uitvoeringsorganen deze berekeningswijze slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kunnen toepassen, nl. in die gevallen, waarin voor de opening van het recht op uitkering een beroep moet worden gedaan op verzekeringstijdvakken, vervuld in het buitenland.

Bij de thans in voorbereiding zijnde algemene herziening der E.E.G.-verordeningen inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers wordt er dan ook naar gestreefd de desbetreffende bepalingen zodanig op te stellen, dat in alle gevallen, waarin gelijksoortige uitkeringen samenlopen, een bevredigende oplossing door het pro-rata-temporis-systeem verkregen wordt.

Niettemin staat wel vast, dat ook op nationaal niveau bepalingen ter voorkoming of beperking met buitenlandse uitkeringen moeten worden vastgesteld. Of deze bepalingen in de wet zelf dan wel in uitvoeringsmaatregelen moeten worden opgenomen, is een kwestie van opportuniteit. Artikel 24 van de Interimwet invaliditeitsrentetrekken heeft de desbetreffende bevoegdheid aan de Minister gedelegeerd. En zulks terecht. Het moet nl. mogelijk zijn op eenvoudige en snelle wijze voorzieningen te treffen, telkens wanneer zich onvoorziene situaties voordoen, die regeling behoeven.

Nogmaals wil de ondergetekende verklaren, dat de in artikel I, onder D, en artikel II, onder H, voorgestelde delegatiemogelijkheid door hem als een beperkte gezien wordt. Van deze bevoegdheid zal naar zijn inzicht op een zodanige wijze gebruik dienen te worden gemaakt, dat toepassing van de te stellen regelen leiden zal tot een resultaat, dat in geen geval ongunstiger zal zijn dan wanneer de in artikel 28 van E.E.G.-Verordening nr. 3 neergelegde regels zouden zijn toegepast.

Ten aanzien van de ten slotte door verscheidene leden gestelde vraag of personen als de ambtenaren van de buitenlandse dienst, die nu ook premie moeten gaan betalen voor de huidige en nieuwe volksverzekeringen, de zekerheid hebben, dat zij te zijner tijd ook de vruchten van deze verzekering zullen kunnen plukken, zij het volgende opgemerkt.

In de verzekering van de door deze leden bedoelde personen zal door de wijzigingen, in het onderhavige ontwerp van wet voorgesteld, in het algemeen geen verandering komen. De wijzigingen, in het onderhavige wetsontwerp ter zake voorgesteld, houden nl. in hoofdzaak in, dat anders dan tot nog toe het geval is, de verzekering van de bedoelde personen, ter aanpas-

sing aan de Wet op de inkomstenbelasting 1964, wordt geregeld via een fictie van wonen binnen het Rijk. In dit verband moge worden verwezen naar de eerste volle alinea van blz. 1, rechterkolom, van de memorie van toelichting op het onderhavige wetsontwerp.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal een wijziging ten aanzien van de verzekering van de hierbedoelde personen optreden.

Uiteraard zullen de door deze leden bedoelde verzekerde personen aan de omstandigheid, dat zij verzekerd zijn, rechten op uitkering kunnen ontfennen.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

G. M. J. VELDKAMP.

De Staatssecretaris van Financiën,

W. HOEFNAGELS.