

Zitting 1979–1980

15 685

**Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering**

Nr. 6

**EINDVERSLAG**

Vastgesteld 20 december 1979

In de vaste Commissie voor Financiën<sup>1</sup> bleken twee fracties nog nadere opmerkingen en vragen te hebben. Met de beantwoording daarvan is de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid.

**Algemeen**

De leden van de C.D.A.-fractie – bij wie zich leden van de V.V.D.-fractie aansloten – kwamen – onder aanvaarding van het al eerder ingenomen uitgangspunt dat een wettelijke regeling naar aanleiding van het arrest noodzakelijk is – terug op hun vraag of niet regeling in de wet zelf mogelijk is. In dit verband hadden zij reeds gewezen op hun bijdrage aan het voorlopig verslag over wetsontwerp 15 575.

Volgens de memorie van antwoord heft de voorgestelde regeling de twijfel op dat de Minister bij het vrijstellen van aanspraken, etc. ook beperkingen kan stellen. De bewindslieden zijn van mening, dat de algemene formulering van artikel 11, 2de lid ook de bevoegdheid geeft tot het opleggen van beperkingen. Het wetsontwerp strekt dan ertoe dit uitgangspunt dat op diverse punten in geldende uitvoeringsvoorschriften tot uiting komt, uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Dat dit buiten twijfel gesteld moet worden, impliceert echter, volgens deze leden, de erkenning dat de bestaande bepalingen tenminste onduidelijk zijn.

Deze leden vroegen de bewindslieden welke bezwaren precies gelden tegen wat zij noemen «een meer gerichte maatregel in de wet zelf». Als bezwaar voeren de bewindslieden aan dat dan de gehele delegatiebevoegdheid van artikel 11, lid 2 van de Wet op de loonbelasting op losse schroeven wordt gezet. Is het dan niet mogelijk om alleen de bepaling ten aanzien van de uitvoeringsbeschikking voor de ziektekosten, etc. in de wet op te nemen, terwijl alle overige bepalingen van de artikelen 11 en 12 van de uitvoeringsbeschikking gehandhaafd blijven?

Kan het argument dat het niet denkbeeldig is dat ook buiten de ziektekosten in de toekomst problemen ontstaan, nader onderbouwd worden? In het verleden is toch nimmer iets van problemen gebleken? Daarom zou vooralsnog de huidige situatie gehandhaafd kunnen blijven. Zou een wettelijke regeling tot ziektekosten beperkt zijn, dan zouden de in de memorie van antwoord genoemde bezwaren – te weten de aanzienlijke verzwaaring van de wettekst en de aanpassing aan gewijzigde omstandigheden – wegvallen.

<sup>1</sup> Samenstelling: Joekes (VVD), voorzitter, Portheine (VVD), Dankert (PvdA), Van Dis (SGP), Epema-Brugman (PvdA), Van Amelsvoort (CDA), ondervoorzitter, Jansen (PPR), Kombrink (PvdA), Van der Hek (PvdA), Rienks (PvdA), Engwirda (D'66), De Graaf (PvdA), Van Dijk (CDA), Wöltgens (PvdA), Hermans (VVD), Van Rooijen (CDA), De Korte (VVD), Bakker (CDA), De Vries (CDA), Couprie (CDA), Van Iersel (CDA)

In dit verband achtten deze leden het mogelijk om aanpassingen in de toekomst tot stand te brengen via een algemene maatregel van bestuur die alleen in werking zou treden indien niet een aantal kamerleden binnen 30 dagen om goedkeuring bij de wet zou vragen. Dit zou aan het bezwaar tegemoet komen dat eventuele toekomstige aanpassingen uitsluitend bij wet tot stand zouden kunnen komen. Bij dit type algemene maatregelen van bestuur kan aan de hand van de aard en het belang van de aanpassingen beoordeeld worden of een wetsontwerp nodig is.

De bewindslieden erkennen dat het soms om zaken van niet ondergeschikte betekenis gaat. Deze indruk was genoemde leden niet vreemd. Zij meenden dat het concreet gaat om de vraag of een wettelijke regeling van de fiscale behandeling van de directe vergoeding van werkgevers of de subsidie uit fondsen voor ziektekosten van werknemers wenselijk en mogelijk is. Het gaat om duidelijkheid en zekerheid voor vele werknemers, zoals die ook geldt voor hen die alleen te maken hebben met de wettelijke regeling voor aftrek van buitengewone lasten. De bewindslieden erkennen het belang van rechtszekerheid en bestendig beleid. Blijkt echter uit de weergegeven historie niet dat enige twijfel hieromtrent ten aanzien van het verleden op zijn plaats is?

De bewindslieden achten deze wetswijziging nodig omdat geen andere mogelijkheden bestaan om de ongunstige gevolgen van het arrest ongedaan te maken. Dit op zich is toch nog geen inhoudelijke argumentatie? Duidelijk zou moeten zijn dat een wettelijke regeling op dit punt niet mogelijk is. Het enige argument in de memorie van antwoord is dan steeds weer dat de totale inhoud van de artikelen 11 en 12 in de wet zou moeten worden opgenomen en dat er in de toekomst soortgelijke problemen kunnen rijzen bij andere onderdelen van artikel 11.

De bewindslieden erkennen dat «enigermate» wordt afgeweken van het uitgangspunt dat de belastinggrondslag in de wet moet worden vermeld. Dit vloeit volgens de bewindslieden voort uit de huidige opzet van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting waarin principieel gekozen is voor bepaalde uitzonderingen op dit beginsel. Zouden de bewindslieden willen aangeven wat precies de principiële aard van deze keuze was mede in het licht van de parlementaire geschiedenis op dit punt? Verwezen zij naar de twijfels over de delegatie die bij het parlement reeds bestonden bij de behandeling van de Wet op de loonbelasting.

De bewindslieden stellen in de memorie van antwoord dat, waar de gewone wetgever een zekere bevoegdheid aan de lagere wetgever heeft gegeven, deze laatste de mogelijkheid moet hebben alléén een bepaald gebruik van zijn bevoegdheid te maken. Hieruit blijkt hoe verstrekkend een delegatie kan zijn in deze gevallen. Het wetsontwerp is een concreet voorbeeld van het belang van een discussie over de vraag of delegatie bij belastingen toelaatbaar is en, zo ja, onder welke beperkingen. Die discussie zal inderdaad principieel uitvoerig gevoerd kunnen worden bij de behandeling van wetsontwerp 15 575, maar dit belet niet ook hier vooruitlopend op die principiële discussie een afbakening te maken. Juist ook omdat het in casu gaat om de belastinggrondslag zelf die volgens de toelichting op wetsontwerp 15 575 in de wet moet worden opgenomen.

De bewindslieden geven toe dat vermelding in de wet zélf van de ziektekosten, etc. «niet onmogelijk» is. Daarom vroegen deze leden de bewindslieden te bezien of een wettelijke regeling beperkt tot ziektekosten alsnog mogelijk is. Voor latere wijzigingen zou daarbij gebruik gemaakt kunnen worden van het type algemene maatregel van bestuur zoals eerder aangeduid.

### **Verdeling in belaste en onbelaste uitkeringen**

Deze leden zouden gaarne toegelicht zien of een uitbreiding in dat geval tot pensioenuitkeringen wel noodzakelijk is. Bij een wettelijke regeling zou in de tekst van het wetsontwerp en in de memorie van toelichting maximale duidelijkheid moeten komen over het deel van de uitkeringen dat belast is en dat wat onbelast is.

In de memorie van antwoord wordt bij het onderscheid tussen normale en bijzondere kosten een opsomming gegeven en verwezen naar artikel 12 letter E van de uitvoeringsbeschikking, waarin de definitie van bijzondere kosten is vastgelegd sedert 1977. Volgens de bewindslieden kan in de praktijk zonder al te veel problemen worden uitgemaakt wat normale ziektekosten zijn en wat niet. Als dat zo is, vroegen deze leden, waarom de regel van artikel 12 letter E dan niet in de wet zelf opgenomen zou kunnen worden. Impliciet voeren de bewindslieden hiervoor een pleidooi in de memorie van antwoord, zo lijkt het.

Uit het antwoord blijkt echter ook dat er nog onduidelijkheden zijn. De beschikking geeft een vrijstelling voor uitkeringen die naar aard en omvang de verstrekkingen ingevolge de Ziekenfondswet te boven gaan. Is het waar dat in het recente verleden de kosten van een specialist of ziekenhuisverpleging tot bijzondere kosten werden gerekend, nl. voor zover zij voor particuliere patiënten of voor verpleging boven het derde-klastarief werden gemaakt? Als dat waar is, zou dit betekenen dat ook de kosten van een specialist of van ziekenhuisverpleging als bijzondere kosten kunnen gelden.

Dient bij het onderscheid tussen normale en bijzondere kosten niet een aparte en speciale betekenis gehecht te worden aan de term «omvang» naast «aard»? Deze leden meenden dat het juist bij particuliere patiënten en bij ziekenhuisverpleging in andere dan de derde klasse om zeer hoge kosten kan gaan. Willen de bewindslieden scherper aangeven dan in de memorie van antwoord is geschied, wáár het onderscheid tussen normale en bijzondere ziektekosten ligt?

Leden van de V.V.D.-fractie tekenden bij deze vraag aan dat ook hen dit onderwerp in hoge mate bleef intrigeren.

Zijn – zo vervolgden de leden van de C.D.A.-fractie, waar zich nog steeds leden van de V.V.D.-fractie bij aansloten, hun betoog – de meerkosten bij specialistische hulp en ziekenhuisverpleging boven derde klas, voor zover die hoger zijn dan bij het ziekenfonds, te beschouwen als normale kosten?

### **De budgettaire gevolgen**

Uit de door het VNO en de NCW genoemde computerberekeningen bij bepaalde ondernemingen zou blijken dat er per saldo voor het gehele personeelsbestand niet of nauwelijks sprake zou zijn van een fiscaal voordeel. Berekend is welke aftrek voor buitengewone lasten mogelijk zou zijn indien de werknemers van de werkgever geen vrijgestelde uitkeringen zouden ontvangen. De genoemde leden gingen hier nader op in, omdat deze cijfers van betekenis kunnen zijn voor de omvang van het budgettaire nadeel. Zijn de bewindslieden bereid alsnog kennis te nemen van de door het VNO en de NCW vermelde computerberekeningen en hun oordeel daarover te geven?

Een overeenkomstige vraag werd door leden van de V.V.D.-fractie gesteld.

Is bij de geraamde netto-meeropbrengst van het wetsontwerp niet alleen rekening gehouden met de buitengewone lastenaftrek voor de loonbelasting, maar ook met de buitengewone lasten voor de inkomstenbelasting? In de memorie van toelichting wordt ook vermeld dat een derving van loonbelasting van enige tientallen miljoenen zal ontstaan indien in het arrest zou worden berust. Is dat een bruto of een netto raming? Deze leden meenden dat het budgettaire nadeel per saldo aanzienlijk geringer zal zijn wegens de aftrek buitengewone lasten die zich vooral in de inkomstenbelastingsfeer afspeelt. Is daar ook rekening mee gehouden?

Bovendien merken de bewindslieden in de memorie van antwoord blz. 6 terecht op dat alleen bij grotere werkgevers met voldoende risicospreiding eventueel overgegaan zou kunnen worden tot de stichting van een onafhankelijk fonds, omdat het vooral ook gaat om het aantal werknemers boven de ziekenfondsgrens. Betekent dit niet dat hierdoor op zich reeds het sneeuwbaaleffect van het arrest zeer beperkt zou zijn?

Zou een gevolg van het wetsontwerp kunnen zijn dat onafhankelijke stichtingen overgaan tot het splitsen van het fonds in een A-fonds en een B-fonds voor respectievelijk vergoeding van normale en bijzondere kosten? Vergoedingen uit het A-fonds voor normale kosten (eventueel aanspraken) zijn dan normaal belast. Vergoedingen uit het B-fonds voor bijzondere kosten zijn vrijgesteld. In dit verband zouden deze leden ook willen vragen of er voor de betreffende fondsen voldoende tijd van voorbereiding is om zich eventueel in te stellen op de nieuwe wetgeving. Dit zijn tijdrovende procedures.

### **Tijdstip van inwerkingtreding**

Deze leden, van harte gesteund door leden van de V.V.D.-fractie, meenden dat het tijdstip van inwerkingtreding nader dient te worden bezien, gelet op de huidige fase van behandeling van het wetsontwerp. Zouden de bewindslieden hier nader op willen ingaan?

Volgens deze leden is het budgettaire effect van uitstel zeer beperkt. Zij verwezen ook naar hun opmerkingen hiervoor. Er zou dus niet te vrezen zijn dat wegens een kort uitstel van de inwerkingtreding nog nieuwe onafhankelijke stichtingen worden opgericht.

De voorzitter van de commissie,  
Joekes

De griffier van de commissie,  
De Beaufort