Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1988–1989

20 855

Aanpassing van een aantal sociale zekerheidswetten en van enige andere wetten, alsmede tot het stellen van regels voor de toepassing van die wetten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies)

Nr. 13

EINDVERSLAG

Vastgesteld 9 december 1988

De bijzondere Commissie vereenvoudiging loon- en inkomstenbelasting[1] heeft de eer omtrent dit wetsvoorstel als volgt eindverslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie waren erkentelijk voor de nadere informatie die in de memorie van antwoord is verstrekt. Zij gaven daarbij te kennen zich met de hoofdlijnen van het onderhavige wetsvoorstel te kunnen verenigen. Op onderdelen hadden zij echter nog behoefte nadere vragen te stellen of opmerkingen te maken.

In de eerste plaats zeiden deze leden het zeer op prijs te zullen stellen, mede vanwege de ingewikkeldheid van de daarbij aan de orde zijnde problematiek, van de regering een reactie te krijgen op die onderdelen van de SVR-adviezen, die op dit wetsvoorstel betrekking hebben. Met name geldt dat voor het SVR-advies dat op 17 november 1988 is vastgesteld. De hoofdstukken 1.4, 3, 4 en 5 hebben op dit wetsvoorstel betrekking. Eveneens kan dan een reactie gegeven worden op de in dit kader van belang zijnde onderdelen van het als bijlage 2 opgenomen overzicht van resterende punten uit de eerste adviezen. In het bijzonder hadden deze leden behoefte aan een overzichtelijke en concrete reactie en de bijbehorende argumentatie op die onderdelen van de genoemde adviezen die door de regering niet zijn verwerkt in het wetsvoorstel of de diverse van belang zijnde uitvoeringsbesluiten. Ook een samenvattend overzicht stelden deze leden zeer op prijs.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de indruk dat, wanneer dit wetsvoorstel de Kamer bereikt zou hebben nadat de SVR in staat was gesteld advies uit te brengen de schriftelijke voorbereiding gemakkelijker zou zijn verlopen. Een nota van wijziging, met zij het voor het merendeel technische aanpassingen, op een toch al door de techniek uiterst gecompliceerd wetsvoorstel had dan voor het grootste deel vermeden kunnen worden. Nader aangekondigde wijzigingen, zoals van artikel 29 Ziektewet

[1] Samenstelling:
Leden: Joekes (VVD), ondervoorzitter, Van Dis (SGP), Kombrink (PvdA), Weijers (CDA), Engwirda (D66), Van Amelsvoort (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Wöltgens (PvdA), voorzitter, Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), Van Iersel (CDA), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D66), Van Es (PSP), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Rey (VVD), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Vermeend (PvdA), Leijnse (PvdA), Vreugdenhil (PvdA), Vriens-Auerbach (CDA), De Leeuw (CDA), Reitsma (CDA) en Van Otterloo (PvdA).
Plv. leden: Van Erp (VVD), Nypels (D66), Mateman (CDA), Vliegenthart (PvdA), Lansink (CDA), Alders (PvdA), Smits (CDA), Tommel (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), De Pree (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Kamp (VVD), Melkert (PvdA), Schaefer (PvdA), Van Muiden (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Terpstra (CDA), Van Noord (CDA) en Hummel (PvdA).

en het Besluit spaarregelingen op grond van artikel 6 Coördinatiewet en de ministeriële regeling inzake vrijstelling reiskostenvergoeding van premieheffing wachtten deze leden af.

De leden van de V.V.D.-fractie dankten de bewindslieden voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. Zoals zij reeds in het voorlopig verslag hadden opgemerkt, konden zij in hoofdlijnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. In dit verslag beperkten zij zich tot enkele opmerkingen over de voorgestelde opheffing van de leeftijdsgrenzen voor de volksverzekeringen.

2. Wetsvoorstel overhevelingstoeslag opslagpremies in relatie tot dit wetsvoorstel

De leden van de C.D.A.-fractie vernamen met genoegen, dat de regering voornemens is de wijzigingen in verband met de herstructurering van het ziektekostenverzekeringstelsel op korte termijn bij nota van wijziging aan de Kamer te doen toekomen. Deze leden zouden het zeer op prijs stellen, wanneer de regering ook in staat zou zijn tegelijkertijd concrete overzichten te geven van de inkomenseffecten als gevolg van de samenloop van de operaties Oort en Dekker.

De tweede nota van wijziging geeft een toevoeging aan artikel 2, tweede lid, dat betrekking heeft op de vaststelling van de AWBZ-premie. De bijbehorende toelichting is zo gecompliceerd, dat deze leden er behoefte aan hadden nader te vernemen òf en, zo ja, op welke manier inhoudingsplichtingen, werknemers en uitkeringsgerechtigden daarmee in de praktijk geconfronteerd worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen, dat voor de berekening van de overhevelingstoeslag gebruik zal worden gemaakt van een fictieve premiegrens berekend conform de regeringsloonindex. Hadden zij tevens goed begrepen, dat de hoogte van de overhevelingstoeslag jaarlijks vastgesteld wordt door de sociale partners? Welke andere criteria voor de theoretische ontwikkeling van de overhevelingstoeslag worden gebruikt?

Deze leden constateerden, dat met de tweede nota van wijziging het wetsvoorstel weer een stukje gecompliceerder is geworden. Enerzijds hadden zij daarvoor begrip, gezien het – op zich – ongewenst faseverschil tussen «Dekken» en «Oort», anderzijds achtten zij het voor een gewone burger nauwelijks meer te begrijpen.

Zij wilden zich voor dit onderwerp beperken tot het stellen van een aantal concrete vragen:

1. Wanneer zal in het kader van de stelselherziening ziektekosten «het werkgeversdeel van de totale werkgeverslasten gaan dalen»? Wordt hier wellicht gedoeld op het werkgeversdeel van de totale ziektenkostenpremie?
2. Kan het verschil tussen enerzijds de berekening in het jaar t – 1 voor het jaar t en anderzijds de berekening in het jaar t voor het jaar t + 1 worden uiteengezet? Het gaat hier toch om precies hetzelfde?
3. Wat zijn de factoren x en y?
4. Kan de berekening voor het jaar 1990 met de nu bekende of verwachte cijfers worden uitgevoerd?

3. Aanpassing van de werknemersverzekeringen

3.1. Aanpassing van de uitkeringen

In paragraaf 4.1. van de memorie van antwoord geeft de regering aan, dat er in sommige situaties, waarbij in dit kader dan uitkeringsregelingen

betrokken zijn, sprake kan zijn van overcompensatie. De leden van de C.D.A.-fractie hadden hierover graag meer informatie en wilden tevens de vraag beantwoord zien, op welke manier dit voorkomen zou kunnen worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie namen kennis van de antwoorden inzake de lastenstijging voortvloeiend uit het niet meerekenen van de loonbeschikking bij het vaststellen van de overhevelingsvergoeding. Zij constateerden, dat de berekening slechts tentatief was en dat geen indicatie kon worden gegeven voor de lasten die neer konden slaan bij de fondsen. Kan na het eerste jaar van invoering hiervan wel een indicatie worden gegeven? En ligt het dan in de bedoeling de extra lasten voor de fondsen te compenseren uit premiestijging?

Deze leden hadden graag een rekenvoorbeeld betreffende een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer met arbeidsinkomen waar het gaat om de effecten van premieheffing WAO en de berekening van de overhevelingstoeslag in de volgende te vergelijken situaties: in beide gevallen heeft de werknemer een WAO-uitkering van 27 000 bruto en een arbeidsinkomen van 27 000 bruto; in het ene geval wordt de uitkering verstrekt via de werkgever, in het andere geval betreft het twee verschillende inkomensbronnen.

Deze leden hadden gevraagd of vermoed kan worden dat gezien het relatieve voordeel dat kan ontstaan bij twee verschillende inkomensbronnen werknemers wellicht meer dan thans de uitkering via de bedrijfsvereniging in plaats van via de werkgever zullen doen verlopen. Om hoeveel gevallen zou dit kunnen gaan en wat zou daarvan de extra werkbelasting zijn? Kan tevens worden aangegeven welke effecten hierdoor kunnen optreden voor de onderscheiden fondsen?

Nu opnieuw wordt uiteengezet, dat de overhevelingstoeslag nagenoeg overeen komt met de voor-Oortse opslagpremies en dus niet leidt tot een overcompensatie, hadden deze leden graag antwoord op hun vraag hoe de herstructurering van de AKW, die geen budgettaire gevolgen heeft voor de Rijksbegroting en een inkomensgevolgen voor werknemers, toch kan leiden tot een negatief inkomenseffect voor werknemers vergeleken bij de Oortse voorstellen waarbij de AKW-premie niet naar de Rijksbegroting werd overgeheveld. Hoe kan in de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake Oort-I gezegd worden, dat het netto-inkomen van een werknemer daalt doordat de overhevelingstoeslag lager wordt? Terwijl het toch duidelijk is dat deze lager wordt omdat een opslagpremie minder behoeft te worden gecompenseerd. Zowel met als zonder de AKW-premie was de overhevelingstoeslag inkomensneutraal geweest. Deze vraag intrigeerde deze leden vanaf het moment dat zij hoorden dat enkele honderden miljoenen nodig waren geweest om de voor werknemers optredende negatieve inkomenseffecten van de financieringsstructuur AKW te repareren.

Zij konden zich alleen voorstellen dat een negatief inkomenseffect had kunnen optreden, wanneer de compensatie voor de AKW-premie op de Rijksbegroting niet budgettair neutraal zou zijn geweest. Maar in het wetsvoorstel betreffende de financieringsstructuur AKW is dat steeds ontkend. Zou het mogelijk zijn op deze vraag nu een antwoord met rekenvoorbeelden te geven vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie.

3.2. Kopjes op de uitkeringen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden uit het betoog over de kopjesregeling de indruk gekregen alsof door het (her)invoeren van een alleenstaande-toeslag in de belasting- en premievrije som de problematiek van de 27 tot 65 jarige alleenstaande zou zijn opgelost. Is deze indruk juist?

Zou de (her)invoering van de alleenstaande-toeslag per definitie

betrekking hebben op dezelfde groep als thans onder de kopjesregeling valt?

Deze leden dachten, dat «alleenstaande» in de zin van de Toeslagenwet een andere inhoud heeft dan aan het begrip «alleenstaande» in de belastingwetgeving tot nu toe werd aangehouden. Kan worden aangegeven welke groep(en) ongehuwden bij de kopjesregeling wel als alleenstaand worden aangemerkt (conform de Toeslagenwet) en niet als zodanig zouden gelden bij een alleenstaandenbenadering vanuit de fiscale kant? Kan worden aangegeven welke brutoverhoging in procentpunten nodig zou zijn om er voor zorg te dragen dat 70% bruto minimumloon overeenkomt met 70% van het referentieminimum?

4. Aanpassing van de volksverzekeringswetten

4.1. Leeftijdsgrenzen

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen niet in waarom aan de eenvoud afbreuk zou worden gedaan door de gecombineerde heffing van premie- en belastingen ook over de hogere schijven te doen plaatsvinden. Ook hierbij speelt een solidariteitsbeginsel (de verticale solidariteit) die door deze leden minstens zo belangrijk werd ervaren als de «horizontale solidariteit» die vergroot wordt door verbreding van het draagvlak naar mensen boven de 65 jaar.

Hoewel deze leden premieplicht konden accepteren, zonder dat daaraan zonder meer een uitkeringsrecht is verbonden – in het geval van de AWW voor niet-gehuwden en AKW voor mensen zonder kinderen is daarvan inderdaad sprake –, meenden zij toch dat er in het geval van de voorzieningen AAW sprake is van een andersoortige situatie.

Mensen boven de 65 jaar verkeren regelmatig in omstandigheden, die het noodzakelijk maken voorzieningen te treffen gelijk aan die voor mensen onder de 65 jaar.

En zoals er sprake is van kinderbijslag als er kinderen zijn en er sprake is van een weduwenuitkering als iemand weduwe is, zo zou het toch logisch zijn voorzieningen toe te kennen omdat de behoefte aan die voorzieningen bestaat op grond van dezelfde criteria als voor anderenjongeren gelden?

Deze leden hadden de indruk, dat de vrijstelling van de AOW/AWW-premieplicht voor mensen boven de 65 jaar kan leiden tot in de toekomst onbedoelde inkomenseffecten. Zou een generieke reductie over alle volksverzekeringspremies niet beter werken vanuit inkomenspolitiek oogpunt?

Zou overigens het door hen eerder gedane voorstel om in de eerste schijf een hoger belastingdeel (17%) op te nemen en de premie te spreiden over alle schijven het probleem van premieplicht voor mensen boven de 65 jaar niet volledig opheffen?

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden, dat de bewindslieden niet bereid blijken te zijn het schrappen van de huidige leeftijdsgrenzen te heroverwegen.

De verzekering dat het huidige kabinet geen voornemens heeft de premiereductie te verminderen dan wel af te schaffen, achtten zij niet voldoende geruststellend, gezien het feit dat toekomstige kabinetten wel eens een andere mening kunnen zijn toegedaan.

Evenmin vonden deze leden het argument dat deze situatie op meer terreinen van de sociale zekerheid voorkomt, steekhoudend, aangezien er hierbij geen sprake is van het opbouwsysteem zoals wij kennen in de AOW.

4.2. Uitkeringen aan niet-ingezetenen en overlijdensuitkeringen

Ten aanzien van AOW- of AWW-uitkeringsgerechtigden, die wel een vergoeding ontvangen voor de overgehevelde opslagpremies zonder dat er een verzekerings- en premieplicht bestaat waren de leden overtuigd door de argumentatie van de regering, dat dit weliswaar voor een niet nader te bepalen groep van personen zo is, maar dat dit niet als een overhevelingstoeslag gezien mag worden, omdat betrokkenen thans geen premies verschuldigd zijn. Het betreft derhalve een eigensoortige verhoging van de bruto AOW- en AWW-uitkeringen, die correctie niet goed mogelijk maakt. Ook deze leden achtten meerdere bruto-uitkeringsniveaus voor de AOW en AWW niet wenselijk.

Minder overtuigd waren deze leden van de stellingname, dat onbedoelde bevoordeling bij overlijdensuitkeringen niet te corrigeren zou zijn. Het hierbij aan de orde zijnde voordeel komt naar hun inzicht in vrijwel alle situaties, dat er van een overlijdensuitkering sprake is, voor. Correctie van het onbedoelde voordeel zou danook in principe moeten kunnen. Graag kregen zij van de regering hierover nadere informatie.

4.3. Aanpassing van de AAW-uitkeringen

De leden van de C.D.A.-fractie namen kennis van de nadere motivering van de regering om ook voor zelfstandigen te komen tot een gelijkstelling van het inkomensbegrip in de AAW met dat van andere inkomensontvangers. Daardoor ontstaat een verlaging van de uitkering naar de individuele grondslag en een verzwaring van de entree-eis. Deze leden waren door deze nadere motivering niet overtuigd. Zij onderkenden uiteraard de wens om vanuit wetssystematiek te streven naar uniformiteit in de hantering van begrippen en criteria, zoals het inkomensbegrip in de AAW. Maar dat miskent nu juist het gegeven, dat het inkomensbegrip bij zelfstandigen fundamenteel verschilt van dat van anderen. Zelfstandigen moeten van dat ene inkomen investeren, reserveren en consumeren. Het is om die reden, dat het huidige inkomensbegrip bij zelfstandigen in de AAW wordt gehanteerd, zoals het gehanteerd wordt. Daarbij doet de stelling van de regering, dat zelfstandigen immers ook geen premies voor de werknemersverzekeringen betalen niet ter zake. Zij betalen daarvoor geen premies, maar zijn voor de desbetreffende risico's ook niet verzekerd. Deze leden zagen vooralsnog danook geen aanleiding om op dit punt de huidige situatie te veranderen en vroegen de regering deze voorgenomen herziening nader te overwegen.

5. Aanpassingen in de coördinatiewet Sociale Verzekering

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich vinden in de gedachtengang van de regering om bij besluit de voor de premieheffing werknemersverzekeringen vrij te laten vergoedingen door de werkgever te beperken overeenkomstig de beperking van de vergoedingen in de loonbelastingsfeer. Deze beperkingen zijn neergelegd in de wetsvoorstellen Oort-I en Oort-II. Als onderdeel van dit wetsvoorstrel wil de regering in de CwSV regelen dat bij ministeriële regeling, de SVR gehoord, dienovereenkomstige regelingen kunnen worden getroffen. Over een en ander is aan de SVR advies gevraagd.

Deze leden konden zich voorstellen, dat uit een oogpunt van coördinatie met de loonbelasting in de fiscale wetgeving en in de wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid een model van bepalingen ten aanzien van dit onderwerp opgenomen zou worden, dat een betere afstemming waarborgt. Wellicht kunnen de verschillende regelingen zelfs identiek zijn, inclusief de bepaling dat wijzigingen of aanvullende regelgeving onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken

bewindslieden zullen plaatsvinden. Deze leden herinnerden de regering in dit verband aan het model en de verdeling van verantwoordelijkheden, zoals afgesproken bij zaken als de tariefstructuur, heffingspercentages etc. Dat model sprak deze leden aan en dat zouden zij ook ten aanzien van dit onderdeel toegepast willen zien.

Wanneer zal, naar verwachting, de SVR advies hebben uitgebracht met betrekking tot de adviesaanvrage van 21 oktober 1988, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zij konden in een aantal gevallen niet begrijpen, waarom kosten gemaakt door de werknemer niet-aftrekbaar zijn, maar indien vergoed door de werkgever onbelast.

Zij verwezen terzake naar hun inbreng in de schriftelijke voorbereiding met betrekking tot Oort-II. Daarin zijn nadere suggesties gedaan onder andere met betrekking tot het kostenbegrip in artikel 35 IB. Als deze in de wetgeving vertaling vinden zullen de regels waarover de regering spreekt en die bij ministeriële regeling vastgesteld kunnen gaan worden wellicht een aanpassing behoeven. Voorzien deze overigens in de mogelijkheid premies te heffen over zogenaamde bovenmatige (al dan niet algemene) vergoedingen? Dit wordt belangrijker nu de belastingdienst de controle terzake zal intensiveren. Coördineren belastingdienst en bedrijfsverenigingen hun beantwoording van de vraag of van bovenmatige vergoedingen sprake is? Deze leden vroegen verder wat bedoeld wordt met de «andere beleidsoverwegingen», die niet uitsluiten dat er wijzigingen in de vrij te laten reiskosten moeten worden aangebracht.

6. Paraplubepaling inzake aanvullende pensioenregelingen

De leden van de C.D.A.-fractie waren geïnteresseerd in een nadere precisering van de mededeling van de regering, dat lastenverzwaring voor de aanvullende pensioenen niet gecompenseerd wordt, waardoor het netto aanvullend pensioen zal dalen. Deze leden wilden graag precies weten in welke situaties c.q. in welke inkomenstrajecten van AOW'ers met aanvullende pensioenen dat het geval zal zijn.

7. Dereguleringsaspecten

De leden van de P.v.d.A. hadden aan de tot nu toe gewisselde stukken nog geen inzicht kunnen ontlenen in de taakverlichting c.q. taakverzwaring in mensjaren voor de sociale zekerheidsuitvoeringsorganisatie, de werkgevers en de belastingdienst, zoals kennelijk wel kon worden gegeven bij de memorie van toelichting inzake Oort-I voor de onderscheiden voorstellen voor alleen de belastingdienst. Voor het antwoord op de vraag voor wie vereenvoudiging optreedt en waar verzwaring van taken optreedt achtten zij een dergelijk inzicht wel noodzakelijk.

8. Artikelen

Artikelen 23 en 36

Ten aanzien van het verkrijgen van een voor beroep vatbare beslissing op verzoek, danwel van rechtswege namen de leden van de C.D.A.-fractie kennis van de stellingname van de regering, dat men aansluit bij en deels vooruit loopt op de invoering van de zogenaamde voorprocedure.

Dat was deze leden niet geheel duidelijk. Blijkbaar krijgt men alleen in de AAW en WAO een voor beroep vatbare beslissing van rechtswege en voor de overige wetten slechts op verzoek.

Meer in het algemeen wilden zij weten waarom de zogenaamde voorprocedure voor wat betreft de rechtsbescherming nog wordt

gevolgd. Zijn er dan geen situaties meer, waarin mensen automatisch een voor beroep vatbare beslissing krijgen?

Wat zou er tegen zijn om de bestaande situaties ten aanzien van de beroepsgang in de verschillende wetten te handhaven?

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig op de vragen en opmerkingen in dit verslag zal antwoorden, acht de bijzondere commissie hiermee de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de bijzondere commissie,
Wöltgens

De griffier van de bijzondere commissie,
Witteveen