

Vergaderjaar 1988–1989

20 926

## Wijziging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (verhoging kosten forfait inkomsten uit vroegere arbeid)

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 30 november 1988

De vaste Commissie voor Financiën<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

#### 1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hechtten grote waarde aan zinvol overleg tussen overheid en sociale partners, gericht op loonkostenmatiging, verbetering van scholing en allerlei andere sociaal-economische onderwerpen. Gelet op het feit dat zij zich herhaaldelijk hadden uitgesproken voor een beleidsmatige koppeling, konden deze leden zich geheel vinden in het betrekken van de koppelingen in het centraal overleg. Met betrekking tot het minimumloon hadden deze leden zich gelet op de werkgelegenheidseffecten akkoord verklaard met een bevrozing van het bruto-bedrag. Verhoging van het nettobedrag door middel van lastenverlichting genoot bij hen een grote voorkeur. Zij achtten het dan ook verstandig dat de regering het unanieme standpunt van de Stichting van de Arbeid heeft overgenomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden gaarne te willen meewerken aan een voortvarende behandeling van dit door omstandigheden zeer laat ingediende wetsontwerp, opdat de ingangsdatum van 1 januari a.s. realiseerbaar is. Dat nam voor hen niet de noodzaak weg omtrent de inhoud van het voorstel de nodige vragen op te roepen.

Blijkens de memorie van toelichting en de brief onder kamerstuk 20 800 hoofdstuk XV, nr. 10 is overwogen een maatregel voor bepaalde groepen te nemen. Kan worden uiteengezet waaraan hierbij is gedacht en waarom van zodanige voorstellen is afgezien?

Het streven van de regering was het bereik zo groot mogelijk te doen zijn. Waarop was dit streven precies gericht: een zo'n groot mogelijke netto-uitwerking op uitkeringen op het minimumniveau of het bereiken van zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden (ook boven-minimale)? Welke maatregel zou de eerste doelstelling het beste hebben gediend?

Hierbij betrokken deze leden de informatie uit de memorie van

<sup>1</sup> Samenstelling: Leden: Joekes (VVD), voorzitter, Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Van Amelsvoort (CDA), Wöltgens (PvdA), Van Muiden (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Herfkens (PvdA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA)  
Plv. leden: Bolkestein (VVD), Ter Veld (PvdA), De Visser (PvdA), Wolffensperger (D66), G. Terpstra (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Lauxtermann (VVD), Van de Camp (CDA), Pronk (PvdA), Frissen (CDA), Wolters (CDA), Van Traa (PvdA), Van Dis (SGP), Gerritse (CDA), Verspaget (PvdA).

toelichting, dat van de beschikbaar gestelde 200 miljoen maar liefst 135 miljoen (bijna 3/4 deel) boven-minimale uitkeringsgerechtigden ten goede komt en slechts 65 miljoen de minima. Dit gegeven leek hun niet te duiden op een optimaal effect. Is deze informatie meegewogen in de besluitvorming in het centraal overleg? Was deze informatie bekend aan de sociale partners? Zijn andere maatregelen overwogen die een groter netto-effect voor de minima zouden hebben gehad? Het leek deze leden relevant of voor maatregelen als deze qua financiering een bruto- of nettobenadering moet worden gevolgd. Een maatregel die zou hebben geleid tot een hoger bruto uitkeringsbedrag zou geleid hebben tot hogere inkomsten aan belasting en premies. Normaal pleegt met inverteerdieneffecten geen rekening te worden gehouden (hoewel daarvan in regeringskringen als het zo uitkomt ook wel eens afgeweken wordt). Maar hier is naar hun mening geen sprake van inverteerdieneffecten die uit een wisselwerking met de niet-collectieve sector tot stand komen maar van het gebruteerd verstrekken van uitkeringen. Welke zou de uitwerking zijn – zulks ter vergelijking met de in de memorie van toelichting opgenomen tabel – van een bruto-maatregel die de regering netto uiteindelijk evenveel zou kosten als de nu voorgestelde? Voor wat betreft hun overige vragen en opmerkingen over de toepassing van het koppelingsmechanisme verwezen deze leden overigens naar het voorlopig verslag over het wetsontwerp inzake de bevestiging van het minimumloon (nr. 20 915).

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Zij achtten het juist, dat dankzij dit voorstel het ter beschikking gestelde bedrag van f 200 mln. ten goede komt aan alle uitkeringsgerechtigden en dat de sociale partners tot overeenstemming hebben kunnen komen met betrekking tot de invulling van het bedrag.

Voorts vonden zij het een goede zaak dat op deze wijze verhoging van de bruto-uitkeringen kon worden vermeden. Iets dat nadelige arbeidsmarkteffecten met zich mee zou kunnen brengen. Deze leden waren de mening toegedaan dat een verantwoord alternatief is gekozen.

De leden van de fractie van D66 konden instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. Zij waren voorstander van een gelijke fiscale behandeling in de fiscale wetgeving tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden. Dit wetsvoorstel maakt de eerder door de regering aangebrachte tweedeling in de fiscale wetgeving tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden weer ten dele ongedaan. De aan het woord zijnde leden betreurden, dat de regering weinig aandacht heeft geschonken aan hun pleidooi, tijdens de algemene beschouwingen, om de extra gelden vooral ten goede te doen komen aan die uitkeringsgerechtigden, die op geen enkele wijze meer zicht hebben op deelname aan het arbeidsproces. Kan de regering aangeven waarom zij deze gedachte niet heeft willen overnemen, hoewel zij daar welwillend tegenover stond?

Mede in het licht van de grote eenstemmigheid ten aanzien van deze maatregel, stemden de leden van de S.G.P.-fractie met het onderhavige wetsvoorstel in. Zij merkten op, dat uit het oogpunt van eenvoud en duidelijkheid de aanwending van f 200 mln. ten behoeve van de uitkeringsgerechtigden in de fiscale sfeer, te weten de verhoging van het forfait met f 200, belangrijke voordelen heeft boven andere mogelijkheden. Wel onderstreepten zij de ook in de toelichting verwoorde opvatting dat de fiscale wetgeving principieel niet geëigend is, ook niet de juiste, om doeleinden uit anderen hoofde dan belastingheffing naar draagkracht te bereiken.

## 2. De voorgestelde maatregel

De leden van de C.D.A.-fractie steunden de regering in de opvatting, dat deze oplossing niet mag worden gezien als een vrijbrief voor pleidooien tot het verhogen van aftrekposten, waarvoor op zichzelf geen fiscale gronden bestaan. Deze leden vroegen zich af of de regering van dergelijke pleidooien al kennis had genomen of dat de waarschuwing van theoretische, misschien vooruitziende aard was. Tevens vroegen zij of het in het voornemen ligt de voorgenomen verhoging bij invoering van de Oort-voorstellen te handhaven. Indien zulks het geval is, zouden deze leden graag geïnformeerd worden omtrent de inkomenseffecten die alsdan optreden.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt, zo constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat de gekozen oplossing niet mag worden gezien als een vrijbrief voor pleidooien tot het verhogen, verlagen en introduceren van aftrekposten, waarvoor op zichzelf geen fiscale gronden bestaan. Erkent de regering dat hier sprake is van een maatregel waarvoor geen fiscale grond bestaat? Zij meent blijkens het Nader Rapport dat een maatregel als de onderhavige slechts in bijzondere situaties verantwoord is.

Deze leden meenden, dat er altijd wel wat te bedenken is om het bijzondere van de situatie te illustreren. In dit geval is de situatie kennelijk bijzonder, omdat de regering eerst een gelijkwaardige inkomensontwikkeling niet in haar beleid verdisconteerde en vervolgens richting vakbeweging toch een gebaar wilde maken. Derhalve, zo concludeerden deze leden, is geen sprake van externe omstandigheden die niet door beleid beïnvloed konden worden. De «bijzondere situatie» kent als enige bijzonderheid dat ze door de regering zelf is opgeroepen.

De maatregel zou eenvoudig in «Oort» zijn in te passen. Deze leden vroegen of zij het goed zagen dat na invoering van de belastinghervorming het netto minimumlooninkomen voor een gezin lager zal zijn dan het netto inkomen van een uitkeringsgerechtigde. Kunnen cijfers worden verstrekt voor het netto-verschil tussen actieven en niet-actieven

- a. nu,
- b. na doorvoering van de onderhavige maatregel,
- c. na doorvoering van de huidige Oort-voorstellen?

Hoe beoordeelt de regering de in deze cijfers besloten liggende ontwikkelingen en acht ze die niet strijdig met tal van eerdere beleidsuitspraken? Deze leden vroegen ook nog of de nu voorgestelde maatregel als structureel bedoeld is, getuige de opmerking over de inpasbaarheid in Oort. Welke eventuele vereenvoudigingseffecten heeft de voorgestelde maatregel?

Dat de helft van het benodigde bedrag ten laste komt van de sociale fondsen (en na Oort drierde deel) wordt geneutraliseerd door middel van rijksbijdragen. In welke opzichten houdt dit een herinvoering in van rijksbijdragen die waren afgeschaft vroegen deze leden. Zij wilden tevens weten of hieraan geen gevolgen dienen te worden verbonden voor de wetsvoorstellen in het kader van Oort, waarin een afschaffing van het instituut van rijksbijdragen wordt voorgesteld. Op zichzelf genomen zouden zij handhaving ervan toejuichen.

## 3. Inkomenseffecten en budgettaire effecten

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van het feit, dat de minima voor 65 en bovenminima voor 135 miljoen van deze oplossing profiteren. Volgens deze leden is dit mede aanvaardbaar door

het feit dat de bovenminimale uitkeringen in het verleden meer hebben ingeleverd. Wel vroegen zij of dit in overeenstemming was met het streven met name de uitkeringsgerechtigden op het minimum niveau een inkomensverbetering te bieden. Graag zouden deze leden het standpunt van de regering willen vernemen.

Met betrekking tot de inkomenseffecten deelt de regering mee, dat deze ongeveer 0,2 bedragen. Voor AOW-ers is dit 0,4 als gevolg van de individualisering. Deze leden vroegen zich af, of dit ook niet het geval is, indien in een huishouding meerdere uitkeringen aanwezig zijn. Zij wilden dit alleen maar weten voor de volledigheid en niet om iets in het systeem te wijzigen. Ook eenvoudig is een waarde op zich.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van mening dat in de memorie van toelichting onvoldoende was ingegaan op de ongelijke uitwerking van dit voorstel. Zij vroegen de regering hier meer inzicht in te verschaffen, waarbij zij verzochten in ieder geval aandacht te besteden aan het verschil tussen netto vastgestelde uitkeringen en bruto vastgestelde uitkeringen. Ook wilden zij weten of het voordeel, in guldens gemeten, afhankelijk kan zijn van de leefvorm. Zo ja, in welke gevallen? Kan de regering zowel in guldens als in procenten koopkracht aangeven welk voordeel als gevolg van dit wetsvoorstel toevalt aan de volgende groepen:

- netto-gekoppelde minimumuitkeringen
- «modale» WAO-er
- bejaarden met klein pensioen
- bejaarden met groot pensioen
- WAO-er met een maximumdagloon
- WAO-er met een maximumdagloon plus additioneel inkomen van f60 000.

Deze leden hadden geen moeite te begrijpen op welke wijze de verhoging van het kostenforfait de positie van een uitkeringsgerechtigde met een bruto uitkering verbetert. In het bijzonder echter met betrekking tot de vaststelling van de netto AOW en het sociale minimum wensten zij meer helderheid. Kan met behulp van getallen worden uitgelegd hoe vanuit het bruto wettelijk minimumloon het 100% niveau van het sociaal minimum wordt berekend? Kan dit worden gedaan met onderscheid van de situatie vóór de verhoging van het kostenforfait en erna? Kan tevens worden aangegeven welke verschillen er nog bestaan met actieven op het minimumniveau, die zich overigens in dezelfde situatie bevinden?

Op welke wijze wordt de 50%-uitkering van AOW-ers bepaald? Wordt dit gedaan door een (fictieve) 100%-AOW-uitkering te bruteren en vervolgens door twee te delen, of door 100%-netto uitkering door twee te delen en vervolgens te bruteren? Tot welke verschillen leiden de beide berekeningswijzen? De aan het woord zijnde leden wilden ook weten welk voordeel dit wetsvoorstel meebrengt voor personen met een AAW-uitkering of een AWW-uitkering.

Deze leden wilden tenslotte vernemen wat de kosten van dit wetsvoorstel zijn, opgesplitst per fonds. Betekent verhoging van het kostenforfait niet dat de brutering van de netto-uitkeringen in het kader van Oort goedkoper zal zijn?

De leden van de S.G.P.-fractie vonden de tabel in de toelichting nopens de verdeling wel erg summier. Is het mogelijk de kolom bovenminimale uitkeringsgerechtigden nader uit te splitsen in de groepen: net iets boven het minimum, modaal, 2 x modaal en 4 x modaal?

Het viel hen overigens op, dat grosso modo slechts eenderde ten goede komt aan minimumtrekkers, terwijl het toch de bedoeling was juist de koopkracht van deze groep zo goed mogelijk op peil te houden. Moet

uit de verdeling worden afgeleid dat van de uitkeringsgerechtigden, inclusief de gerechtigden op aanvullende pensioenen en dergelijke ongeveer een derde deel op het minimumniveau zit? Deze leden verzochten om een nadere uiteenzetting op dit punt.

De voorzitter van de commissie,  
Joekes

De griffier van de commissie,  
Witteveen