

Vergaderjaar 1989-1990

21 459

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (verhoging kostenforfait inkomsten uit vroegere arbeid)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 maart 1990

De vaste Commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie memoreerden, dat hunnerzijds tijdens het debat over de resultaten van het najaarsoverleg positief was gereageerd op de toezegging, die nu in dit wetsvoorstel is uitgemond.

Bij de bestudering van het wetsvoorstel was het deze leden opgevallen, dat een fiscale motivering voor het voorstel ontbreekt. Ook de Raad van State bracht deze kritiek opnieuw naar voren. De regering stelde daarop dat zich opnieuw een bijzondere situatie voordoet, evenals dat eerder het geval was bij de verhoging van het kostenforfait van niet-actieven van f 200 naar f 400 (wetsvoorstel 20 926). Er zou naar de mening van de regering geen beter instrument voorhanden zijn. Deze leden stelden een nadere motivering van het ontbreken van alternatieven, die wel de toets van de fiscale kritiek zouden kunnen doorstaan, op prijs.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsontwerp. Zij constateerden, dat het overleg met de Stichting van de Arbeid geleid heeft tot dit voorstel voor verbetering van de koopkracht van niet-actieven. Zij gingen er bij de beoordeling van het wetsvoorstel vanuit, dat, waar gesproken wordt van een «breed maatschappelijk draagvlak», de sociale partners ook alle ingestemd hebben met dit voorstel.

Deze leden vroegen naar de stand van zaken van de studie over de eventuele mogelijkheid van een kostenforfait voor alimentatie. Zij vroegen op welke termijn deze studie zal worden afgerond.

Zij verwezen verder naar de behandeling van wetsvoorstel 20 926, waarbij de discussie was gevoerd of in dit soort situaties gebruik gemaakt kan worden van de fiscale wetgeving. De regering wijst erop, dat geen beter instrument voorhanden is. Welke andere instrumenten zijn overwogen en waarom zijn deze niet in aanmerking gekomen? Kan de regering ingaan op de voor- en nadelen van deze alternatieven? Is de

¹ Samenstelling:

Leden: Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Koning (VVD), voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Herfkens (PvdA), Tommel (D66), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA) en M. Zijlstra (PvdA).

Plv. leden: Lonink (PvdA), De Korte (VVD), Lansink (CDA), Van Dis (SGP), Van Otterloo (PvdA), Groenman (D66), Van Erp (VVD), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmüller (Groen Links), Mateman (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Leerling (RPF) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

regering, gezien de onderlinge verhoudingen tussen de forfaits, overigens niet van mening dat eventuele verdere verhoging tot een onevenwichtige behandeling kan leiden?

De leden van de V.V.D.-fractie konden op zich instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. Wel waren zij met de Raad van State van mening dat het gebruikte instrument om te komen tot verbetering van de koopkracht van niet-actieven – bezien vanuit fiscale motieven – allesbehalve fraai is. Zij drongen er derhalve op aan dat de regering met spoed werkt aan de studie naar alternatieven, zoals weergegeven in het Nader Rapport.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waren van mening dat de toezeggingen die het kabinet in het overleg met de Stichting van de Arbeid op vrijdag 1 december jl. heeft gedaan zo spoedig mogelijk in wetgeving moeten worden omgezet. Zij vroegen de regering welke uitvoeringsproblemen zij ziet om de volledige toezegging uit te voeren namelijk een verhoging van het kostenforfait inkomsten uit vroegere arbeid voor het gehele jaar 1990. Welke problemen ziet de regering nu pas als de regeling met terugwerkende kracht ingaat vanaf 1 januari 1990, zoals ook afgesproken met de Stichting van de Arbeid? Zijn er nog andere dan technische overwegingen om de verhoging pas te doen ingaan op 1 april 1990? Zo ja, welke zijn deze dan?

De leden van de Groen Links-fractie hadden kennis genomen van het voorstel, voortvloeiend uit het najaarsoverleg, om het kostenforfait voor uitkeringsgerechtigden te verhogen met f 100.

Zij wilden graag een nadere toelichting op de zinsnede in de memorie van toelichting, waarin de regering zich verdedigt tegenover de Raad van State en stelt dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor dit voorstel en er bovendien geen beter instrument voorhanden zou zijn voor een evenwichtige verdeling van het voor actieven en niet-actieven beschikbare bedrag. Wat bedoelt de regering: is er een breed maatschappelijk draagvlak voor uitsluitend het inkomenspolitieke effect (wat dus ook met een andere maatregel bereikt kan worden) of geldt dit draagvlak specifiek deze fiscale maatregel? En wat maakt «dat zich thans weer een bijzondere situatie voordoet»? In het debat over de resultaten van het najaarsoverleg is naar voren gebracht dat de 100 miljoen voor uitkeringsgerechtigden door het kabinet als een smeermiddel is ingezet om het overleg met succes te kunnen bekronen. De Groen Links-fractie heeft bij die gelegenheid ook haar ongenoegen kenbaar gemaakt dat geld wat er de week ervoor niet was voor bijzondere bijstand er nu opeens wel bleek te zijn. Natuurlijk is iedere cent voor uitkeringsgerechtigden meegenomen, en in die zin ondersteunden deze leden dit wetsvoorstel, maar in dit voorstel gaat het inderdaad om niet meer dan een kruimeltje. Zij wilden deze paar gulden per maand dan ook niet beschouwen als een reële poging de inkomensachterstand van uitkeringsgerechtigden in te halen.

Deze leden hadden zich voorts verbaasd over de laconieke toon, waarop de regering opmerkt geen tijd te hebben gehad een studie te verrichten naar een kostenforfait voor alimentatie. Tussen de behandeling van wetsvoorstel 20 926 in de Eerste Kamer en de indiening van het onderhavige voorstel bij de Raad van State zat een jaar! Wanneer kan de studie wel zijn afgerond?

De leden van de G.P.V.-fractie hadden met de nodige reserves kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij achtten het legitiem dat via verschillende wegen, in overleg met sociale partners, wordt geprobeerd de

inkomenspositie van de laagst-betaalden enigszins te verbeteren. Maar niet ieder instrument is daarvoor geschikt. De verhoging van het kostenforfait voor inkomsten uit vroegere arbeid is wel een heel gebrekkig instrument.

In de eerste plaats omdat dit niet alleen positieve effecten heeft op de inkomens van de laagst-betaalden, maar op de inkomens van alle niet-actieven en post-actieven, ook van hen met zeer royale inkomens. Dan is het toch geen erg effectief instrument.

In de tweede plaats hadden deze leden moeite met dit oneigenlijke gebruik van de fiscale wetgeving. Vorig jaar werd het forfait al verdubbeld, zonder dat daaraan fiscale overwegingen ten grondslag lagen. Nu vindt opnieuw een verhoging plaats zonder enige fiscaal-verantwoorde argumentatie. Vorig jaar was hun fractie van oordeel, dat een verhoging van het kostenforfait vanuit inkomenspolitieke overwegingen niet voor herhaling vatbaar was. Ook de Raad van State was van oordeel dat slechts in bijzondere situaties gebruikmaking van het fiscale instrumentarium verantwoord is. De regering is van oordeel dat thans weer sprake is van zo'n bijzondere situatie. Afgezien van het feit dat het wel heel toevallig is dat zich twee jaar achter elkaar een dergelijke bijzondere situatie voordoet, rijst de vraag wat er nu zo bijzonder is aan de huidige situatie. Het feit dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor de onderhavige maatregel is toch onvoldoende argumentatie? Ook de omstandigheid dat er naar het oordeel van de regering geen beter instrument voorhanden is dan het fiscale, is niet bijzonder. Die situatie zal zich in andere jaren toch ook voordoen? Welke andere mogelijkheden zijn er nog om ten behoeve van uitkeringsgerechtigden iets te doen in de inkomenssfeer? Zo ja, waarom zijn deze ditmaal niet in aanmerking gekomen voor toepassing?

Het lid van de fractie van de R.P.F. had met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het voorstel is een uitvloeisel van de afspraken uit het Gemeenschappelijk Beleidskader tussen overheid en sociale partners. Het voorstel strekt er toe een invulling te geven aan het voornemen de koopkracht voor de uitkeringsgerechtigden te verbeteren met 100 miljoen gulden. Ofschoon dit lid het merkwaardig vond dat na overleg met de sociale partners de financiële ruimte om iets te doen aan de koopkracht van de minima ineens wel aanwezig bleek, waar die ruimte eerder tegenover de Kamer werd ontkend, achtte hij in beginsel geen reden aanwezig zich tegen de voorgestelde koopkrachtverbetering als zodanig te verzetten.

Meer moeite had ook dit lid met de vormgeving van het wetsvoorstel. Zijn bezwaren zijn grotendeels dezelfde als ten aanzien van wetsvoorstel 20 926, dat eind 1988 bij de Tweede Kamer in behandeling was. Het eerste bezwaar betreft het ook door de Raad van State aangevoerde argument, dat het kostenbegrip in dit forfait wordt vertroebeld. Het kostenforfait van werkenden en niet-werkenden groeit steeds verder naar elkaar toe. Wat de inactieven betreft is er geen fiscaal-technische reden om het forfait te verhogen. Het gaat slechts om inkomenspolitieke overwegingen.

Het tweede bezwaar betreft het (nog) verder naar elkaar toegroeien van de netto-minimumlonen en de netto-minimumuitkeringen. Het onderhavige voorstel heeft dit effect en de beperking van het reiskostenforfait per 1 januari 1990 ingevolge de Oort-wetgeving, versterkt dit effect nog eens. Acht de regering het aanvaardbaar, dat een niet-werkende praktisch hetzelfde inkomen verkrijgt als een werkende? Ontkent zij de relatie tussen het weigeren van werk en het geringe verschil tussen minimumlonen en -uitkeringen? Is het niet bezwaarlijk, dit verschil verder te verkleinen, mede in het licht van het eventuele succes van de werker-varingsplaatsenregeling en andere banenplannen van dit kabinet, waarbij

de beloning doorgaans eveneens op minimumloonniveau ligt? Dit lid noemde als derde bezwaar, dat de voorgestelde inkomstenverbetering voor de niet-actieven met zich brengt, dat de werkenden onder de minima van de forfaitverhoging niet profiteren. Hun aantal is wellicht relatief beperkt, maar daarmee alleen kan dit bezwaar niet worden weggewoven.

Het vierde bezwaar is dat het onderhavige voorstel de beschikbare extra middelen niet toebedeelt aan hen die daaraan het meest behoefte hebben. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen de bijstandsmoeder en de uitkering die als tweede inkomen in een huishouden binnenkomt. Geven de bewindslieden aan een geringe algemene inkomensverbetering de voorkeur boven gerichte armoedebestrijding?

Budgettaire aspecten en inkomenseffecten

Het viel de leden van de C.D.A.-fractie op, dat een overzicht ontbreekt van de wijze waarop de 100 miljoen ten goede komt aan de niet-actieven op minimumniveau en op boven-minimumniveau van de onderscheiden categorieën post-actieven. Ze verwezen in dit verband naar de opzet van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 20 926. Hunnerzijds was toen de vraag gesteld of de verdeling in overeenstemming was met het streven om met name de uitkeringsgerechtigden op het minimum-niveau een inkomensverbetering te geven. Graag zagen zij een dergelijk overzicht en een beoordeling daarvan in het kader van dit wetsvoorstel tegemoet.

Bovendien wilden deze leden graag weten hoe de verdeling van de inkomenseffecten is wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen in-actieven op minimumniveau en op boven-minimumniveau.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie hadden behoefte aan een indicatie van de wijze, waarop structureel de 100 miljoen ten goede komt aan de onderscheiden categorieën niet-actieven.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden zich erover verbaasd, dat het onderdeel budgettaire aspecten van de memorie van toelichting geheel zwijgt over het antwoord op de vraag hoe de budgettaire derving van f 100 miljoen structureel zal plaatsvinden. Waarop baseren de bewindslieden van Financiën het idee dat de Kamer hierin niet geïnteresseerd zou zijn? Is hier sprake van een in feite ongedekt wetsvoorstel? Hoe verhoudt dit feit zich tot de door dit kabinet overgenomen, en deels zelfs aangescherpte, regels inzake de budgetdiscipline?

Het lid van de fractie van de R.P.F. vroeg eveneens naar de dekking van het wetsvoorstel. Wordt de dekking gevonden in belasting-, cq premieverhoging?

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

De voorzitter van de commissie,
Koning

De griffier van de commissie,
Witteveen