

Vergaderjaar 1993–1994

23 400 IXB

## Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk IXB (Ministerie van Financiën) voor het jaar 1994

Nr. 20

### VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 28 april 1994

De vaste Commissie voor Financiën<sup>1</sup> heeft op 24 maart 1994 mondeling overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën over:

- a. het Belastingstatuut (aan de hand van een brief van de bewindsman van 16 februari 1994, kenmerk F-94-59);
- b. knelpunten bij de uitvoering van de wet van 1 november 1993 tot wijziging van een aantal andere wetten met het oog op het bevorderen van werknemersparticipaties en winstdelings- en spaarregelingen voor werknemers (Stb. 1993, 573; Kamerstuk 20 291).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie als volgt verslag uit.

#### Agendapunt a)

De heer **Vermeend** (PvdA) herinnerde eraan dat het Belastingstatuut mede op zijn verzoek is voorgelegd aan de Hoge Raad. Het advies van de Hoge Raad en de reactie daarop van de staatssecretaris zijn zodanig dat de procedure in werking kan worden gesteld. De heer Vermeend voegde hieraan toe dat hij al eerder heeft gezegd dat een statuut geen rechten of plichten kan toevoegen; dat is een taak van de wetgever. Hij zei het vervolg van de procedure met belangstelling tegemoet te zien.

De heer **Ybema** (D66) stelde vast dat het Belastingstatuut in eerste instantie meer pretendeerde dan het uiteindelijk heeft opgeleverd. Het is nu niet veel meer dan een (onvolledige) opsomming van de rechten van de belastingplichtige met de status van een soort publieksfolder. Hij vond dit jammer, want het statuut zou toch eigenlijk wat meer «body» moeten hebben, omdat het voor de rechtsbescherming een belangrijke functie kan hebben. Zijns inziens moet alsnog worden geprobeerd het wat meer inhoud te geven en het meer het karakter te geven van een statuut waarin de belastingplichtigen hun rechten terugvinden en waaraan zij enige rechtsgrond kunnen ontleen. Is de staatssecretaris bereid de werkzaamheden in die richting te leiden?

De heer **Vreugdenhil** (CDA) zei dat de Hoge Raad er terecht op wijst dat het woord statuut meer doet vermoeden dan het Belastingstatuut in werkelijkheid is. Rechten worden toegekend bij wet. De Algemene wet bestuursrecht maakt het voor de belastingplichtige echter niet eenvoudig

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), G.H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA), R.M. van Middelkoop (PvdA). Plv. leden: Leers (CDA), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Ramlal (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA).

om te bepalen wat zijn rechten zijn. In het verleden was dat anders: de Algemene wet inzake rechtsbelastingen was in dit opzicht eenvoudiger. Daarom zou het Belastingstatuut moeten fungeren als een verzameling van de rechten die de burger in belastingzaken kan uitoefenen. Het moet meer zijn dan een publieksfolder: zo moet duidelijk worden aangegeven tegen welke zaken een burger waar en wanneer in beroep kan gaan. Aan de hand van een register kan de burger worden verwezen naar zijn specifieke vragen. Bovendien kan worden verwezen naar de officiële teksten. Het Belastingstatuut zou in ieder huis aanwezig moeten zijn, opdat het de burger duidelijk is wat hij moet en kan doen. Het zal bovendien de redactie van andere stukken vereenvoudigen, omdat daarin kan worden verwezen naar de betreffende paragraaf in het Belastingstatuut.

Ook de heer **Van Rey** (VVD) was van mening dat het woord statuut te veel pretendeert en teveel verwachtingen wekt. Hij herinnerde eraan dat zijn fractie beoogde te komen tot een notitie of folder waaruit blijkt dat er gelijkheid bestaat tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Het uiteindelijke resultaat is daarom wat teleurstellend. Hoe is dit geregeld in de omliggende landen?

De staatssecretaris heeft op 11 november 1992 toegezegd het Belastingstatuut aan de Hoge Raad voor te leggen. Hij heeft er bij die gelegenheid wel op gewezen dat de verwezenlijking van het statuut hierdoor zal worden vertraagd. Geen wonder: het statuut wordt pas op 15 september 1993 aan de Hoge Raad voorgelegd. De Hoge Raad daarentegen reageert al binnen twee maanden. De vraagstelling aan de Hoge Raad is bovendien niet juist geweest: er is gevraagd naar de status van het statuut. Waarom is de Raad niet een meer open advies gevraagd? De heer Van Rey was het eens met de Hoge Raad dat: «een opname in een statuut (...) op grond van de algemene beginselen van bestuur tot rechtsgevolg (kan) leiden». Geldt dit ook als het statuut slechts de status van een publieksfolder krijgt?

Uit een onderzoek van de Algemene rekenkamer (ARK) blijkt dat met de voorlichtingsactiviteiten van de ministeries jaarlijks vele miljoenen guldens zijn gemoeid. Binnen een dergelijk budget moet het mogelijk zijn op korte termijn een fantastische folder te produceren en breed te verspreiden. Wellicht kan de folder met de aangiftebiljetten worden meegezonden. Kan de staatssecretaris aangeven wat hem voor ogen staat met deze folder?

De **staatssecretaris van Financiën** onderschreef de opmerkingen van de heer Vermeend. Verder onderschreef hij de opvatting van de heer Vreugdenhil over een voorlichtingsfolder. Dit lijkt een heel praktische werkwijze.

De staatssecretaris zei dat hij daarentegen verwonderd was over het pleidooi voor een statuut met rechtsgrond. Dit was nu juist het twistpunt in het plenaire debat. Zijns inziens is een statuut in de Nederlandse rechtsverhoudingen niets anders dan een instrument van voorlichting. De Kamer heeft dit betwijfeld. Zij meende dat een dergelijk statuut toch wel rechtskracht had en dat daaraan wellicht nieuwe rechten zouden kunnen worden ontleend. Die vraag is op haar verzoek vervolgens voorgelegd aan de Hoge Raad; een open vraagstelling lag immers niet in de rede. Overigens moet een dergelijke adviesaanvraag aan de Hoge Raad altijd via het ministerie van Justitie verlopen. Dit heeft in dit geval tot vertraging geleid.

De gang van zaken rond het belastingstatuut had hem tot de conclusie gebracht dat een dergelijk statuut niet past in het Nederlandse fiscale rechtsstelsel. Daarom was hij teruggekomen op zijn voornemen te streven naar de totstandkoming ervan, maar ook omdat het woord statuut teveel verwachtingen wekt. Het woord is overgenomen uit bestaande stukken en is eigenlijk een vertaling van het Engelse woord «charter». In de Angelsak-

sische rechtsverhoudingen pas dit heel goed. Zo waren de rechten van belastingplichtigen in de Verenigde Staten tot voor kort niet in de wet vastgelegd; zij kwamen uitsluitend voort uit jurisprudentie. Omdat enige senatoren dit een ongewenste situatie vonden, hebben zij een ontwerp voor een «Bill of taxpayers rights» ingediend. De situatie in Engeland is soortgelijk. In Nederland daarentegen zijn de rechten en plichten van de belastingplichtigen neergelegd in de Algemene wet rijksbelastingen. Daarnaast is geen statuut nodig en daarom kan een statuut ook niet meer zijn dan een instrument van voorlichting. Dat het niettemin in een juridisch jasje werd gestoken, is niet goed, want dat heeft tot verwarring geleid. Zo ontstond immers de indruk dat het statuut een pseudo-wet was. De staatssecretaris zei dat hij daarom op zijn schreden is teruggekeerd en nu heeft besloten in plaats van een statuut een voorlichtingsfolder uit te brengen. Die folder zal zo uitgebreid mogelijk zijn.

Aan folders kan geen rechtskracht worden ontleend, maar krachtens de leer van het opgewekte vertrouwen kan de belastingplichtige zich toch erop beroepen en wellicht met succes.

#### **Agendapunt b)**

De heer **De Korte** (VVD) wees erop dat uit de uitvoeringsregeling van de initiatiefwet Vreugdenhil/Vermeend blijkt dat één categorie werknemers: de aanmerkelijk belanghouder/enig werknemer hiervan is uitgesloten. Een behoorlijk aantal mensen in die categorie heeft laten weten dat zij dit onredelijk vinden en dat zij zich achtergesteld voelen. In dit geval zou er toch sprake moeten zijn van rechtsgelijkheid, te meer omdat de aanmerkelijk belanghouder/werknemers in het algemeen om die reden zijn betrokken bij het initiatief. Dit hebben de initiatiefnemers tijdens het debat over de initiatief-Wet ook te kennen gegeven. Wel is er toen een nadere uitzondering gemaakt t.a.v. de directeur/groot aandeelhouder/enig werknemer, maar nu deze groep zo nadrukkelijk achtergesteld is, is het terecht dat zij daarvoor de aandacht te vragen, zo meende de heer De Korte. Hij had begrip voor hun argument dat zij voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting wel als een normaal werknemer worden beschouwd. Een bijkomend argument is dat zij tot voor kort gebruik konden maken van de regeling voor jubileumuitkeringen en giften. Nu die regeling is bekort ten behoeve van de bekostiging van de initiatief-Wet, zijn hun mogelijkheden ingeperkt, terwijl zij van deelname aan het initiatief Vreugdenhil/Vermeend zijn uitgesloten. De regeling van het initiatief is gemaximeerd, dus er kan geen misbruik van worden gemaakt. Verder zal de aanmerkelijk belanghouder/enig werknemer zich aan de voorwaarden moeten houden, dat wil zeggen aan een vier jaar geblokkeerde uitkering die buiten de sfeer van de onderneming moet worden gebracht. De vrees dat de regeling door deze groep oneigenlijk zal worden gebruikt, achtte de heer De Korte dan ook ongegrond.

Hij wees erop dat in het antwoord op de vragen niet wordt ingegaan op de stelling dat een regeling die van toepassing is op alle algemeen belanghouder/werknemers in Nederland, ook op de groep algemeen belanghouder/enig werknemer van toepassing zou moeten zijn. Daarnaast is het antwoord op de vraag naar de uitsluiting van de echtgenoot of partner weinig adequaat. Als mensen zich achtergesteld voelen, moet dit gevoelen serieus worden genomen. De heer De Korte drong er daarop op aan dat de staatssecretaris zich hierover uitspreekt.

De heer **Ybema** merkte op dat enkele bedrijfsverenigingen erop wijzen dat het gebruikmaken van de regeling voor een spaarloon ook een onbedoeld effect kan hebben op de hoogte van de uitkering. Voor een werknemer die gebruik maakt van de spaarloonregeling en in een uitkeringssituatie terecht komt, zal het genoten loon minus het spaarloon dienen als basis voor de uitkering. In die zin wordt hij dus gestraft voor

zijn spaarzin. De vraag is of dit wel de bedoeling was van de regeling: die was immers het sparen te bevorderen. In antwoord op de vragen 10a), 10b) en 10c) wordt aangegeven dat deze bepaling is gebaseerd op de Coördinatiewet sociale verzekeringen. Is er een wetswijziging nodig om dit probleem op te lossen of zijn er andere praktische oplossingen mogelijk? De heer Ybema vroeg verder of mensen die in een uitkerings-situatie dreigen te komen, dit onbedoelde effect kunnen voorkomen door tijdig tot een soort deblokking van het spaarloon over te gaan. Tenslotte meende hij dat op zijn minst nadere informatie moet worden verstrekt aan de bedrijfsverenigingen, opdat zij betrokkenen op dit aspect kunnen wijzen en eventueel praktische oplossingen kunnen aanreiken.

De heer **Vermeend** wees erop dat de eerste vraag die de Commissie aan de orde heeft gesteld, betrekking heeft op de rentevrijstelling. Dit vraagstuk is inmiddels opgelost doordat de interpretatie van dit begrip is vastgelegd in het gewijzigde wetsvoorstel Vreugdenhil/Vermeend. Hij accepteerde en respecteerde die interpretatie. De initiatiefnemers hebben de Wet opgesteld, de uitvoerder interpreteert die Wet en tenslotte is het de interpretatie van de rechter die bindend is. Aan de andere kant moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met de bedoeling van een dergelijke bepaling. Hij herinnerde eraan dat hij in overleg met de ambtenaren de amendering heeft opgesteld en dus als geen ander weet wat de bedoeling van die bepaling is geweest. Dit betekent natuurlijk niet dat de Belastingdienst daaraan geen andere interpretatie zou kunnen geven, maar daarbij had dan ten minste kunnen worden vermeld dat over die interpretatie kan worden getwist. De heer Vermeend ging er vanuit dat zijn standpunt, zoals hij het heeft bedoeld en het zijns inziens in de Wet is neergelegd, ook geldig zal kunnen zijn. Hij nam aan dat in voorkomende gevallen wordt meegewogen wat de Kamer als medewetgever voor ogen heeft gestaan.

De staatssecretaris heeft in de Eerste Kamer nadrukkelijk betoogd dat er bij de uitvoering van deze nieuwe Wet een soepel standpunt zal worden ingenomen en dat er zal worden meegedacht. De heer Vermeend zei dat dit in sommige gevallen ook gebeurt, maar in andere gevallen niet. Soms neemt een inspectie een standpunt in dat een beperking oplevert van de bedoelingen van de Wet.

Hij was verheugd over het standpunt van de staatssecretaris met betrekking tot de aandelen. Ook hier hebben enkele inspecties een eigen interpretatie gehanteerd, terwijl in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk geen enkel misverstand wordt gelaten over de bedoeling van de medewetgever. De uitvoerder zou zich dan ook aan die bedoelingen moeten houden, zo benadrukte de heer Vermeend. Hij was verheugd dat de staatssecretaris kiest voor de uitleg van de wetgever en de medewetgever.

De bestaande regeling bij ontslag en jubileum is afgeschaft en in plaats daarvan is een eenvoudige regeling gekomen. In de schriftelijke gedachtenwisseling over deze regeling is uitdrukkelijk opgenomen dat deze nieuwe regeling geen geheugen heeft. Toch zijn er nog steeds inspecties die geen rekening houden met dit feit en met het feit dat de oude regeling niet meer meetelt. Naar aanleiding van schriftelijke vragen heeft de staatssecretaris bij de behandeling van het Belastingplan de interpretatie van de Kamer onderschreven. Is hij bereid zijn standpunt aan de inspecties ter kennis te brengen om dit misverstand uit de wereld te helpen?

De Belastingdienst neemt ten aanzien van de premies lijfrente het standpunt in dat het acceptabel is als er ten minste vier jaar premie is betaald en de regeling in het vijfde jaar tot uitkering komt. De heer Vermeend onderschreef deze gedachtengang, maar wees erop dat er daarnaast in de praktijk verschil van opvatting lijkt te bestaan, omdat wel wordt gesteld dat de volgende vier jaar ook weer geblokkeerd zouden

moeten zijn. Dat is een onwerkbaar systeem. Het levert bovendien een kostenpost op voor de fiscus, want die moet vier jaar op zijn geld wachten. Het officiële standpunt dat wordt uitgedragen door de Belastingtelefoon moet de officiële interpretatie zijn en blijven, aldus de heer Vermeend.

De **staatssecretaris** meende dat de mensen die zich achtergesteld voelen bij de uitvoering van de regeling, zich ten onrechte achtergesteld voelen. Dit volgt uit de doelstelling van de regeling die tot doel heeft de participatie in brede kring te bevorderen. Daarvoor is bepaald dat ten minste een bepaald deel van de werknemers aan de regeling moet deelnemen. Aan deze bepaling ontvalt elke zin als er maar één werknemer is. Gezien de doelstellingen en de geschiedenis van het wetsvoorstel lijkt het eenvoudig directeurs/groot aandeelhouders voor te houden dat deze regeling niet voor hen bedoeld kan zijn. Natuurlijk kleven er aan iedere beslissing voor- en nadelen, maar in dit geval is het overduidelijk dat het zwaarste gewicht toekomt aan argumenten op grond waarvan deelneming is uitgesloten voor een directeur/groot aandeelhouder die de enige werknemer is.

De staatssecretaris ging ervan uit dat als een bepaald deel van het loon niet in de grondslag voor de premiebetaling zit, betrokkene daaraan geen rechten kan ontlennen.

Natuurlijk kan over interpretatie altijd worden getwist, zo vervolgde hij, maar de Belastingdienst moet een beslissing nemen en het zou toch wat vreemd zijn als de dienst daarbij zou vermelden: over deze beslissing kan worden getwist.

Hij was van mening dat hij een soepel standpunt heeft ingenomen. Te soepel wellicht naar de mening van enkele leden van de regering. Thans is het wachten op het oordeel van de Raad van State.

Hij zegde toe na te gaan hoe de inspecties handelen bij de uitvoering van de regeling bij ontslag en jubilea.

Ook voor de premies lijfrente geldt een nieuw systeem en de gedachte van het oude systeem waarin de periode van vier jaar als één blok werd beschouwd, kan niet langer worden gehanteerd.

De heer **Vermeend** zei dat hij het eens was met de interpretatie van de Belastingdienst. Daarom stelde hij voor dat die officiële interpretatie wordt gehandhaafd.

De **staatssecretaris** antwoordde dat de regeling zal worden uitgevoerd zoals is overeengekomen. Over een jaar kan worden nagegaan of wijziging van het beleid nodig is.

De heer **De Korte** was zeer ontevreden over het antwoord op zijn vragen. Hij realiseerde zich nu dat dit punt bij de behandeling van de regeling verder had moeten worden uitgediept. Door het toedoen van zijn fractie zijn de aanmerkelijk belanghouder/werknemers uiteindelijk toch in de regeling betrokken. Daarbij is echter voorbij gegaan aan het feit dat de aanmerkelijk belanghouder/enig werknemer moeilijk kan worden uitgesloten. De staatssecretaris is van mening dat betrokkenen zijn argumenten moeten worden voorgehouden opdat zij worden overtuigd van de redelijkheid daarvan. De heer De Korte zei dat hij dit niet zal doen, omdat hij niet overtuigd is door die argumenten. Hij ging ervan uit dat betrokkenen zich tot de belastingrechter zullen richten met een beroep op het argument dat zij voor de loon- en inkomstenbelasting wel als gelijken worden behandeld. Overigens is de bepaling: deelname in voldoende brede kring ontoereikend, want volgens de Wet is dit 75% van de werknemers. Als er maar één werknemer is, is de deelname 100%.

De **staatssecretaris** zei dat bij één directeur/groot aandeelhouder aan die bepaling de zin ontvalt.

De heer **De Korte** zei dat uitbreiding van de kring met de echtgenoot of partner een uitbreiding is van 100%. Ook dit argument wijst de staatssecretaris af. Voor betrokkenen is dit een ernstige zaak; zij zullen het niet hierbij laten zitten. Zij voelen zich terecht achtergesteld. Meent de staatssecretaris werkelijk dat hij dit zo op zijn beloop kan laten?

De **staatssecretaris** antwoordde dat hij bij zijn standpunt blijft. Als betrokkenen zich verzetten tegen deze interpretatie, kunnen zij zich inderdaad tot de rechter wenden.

De heer **Vermeend** gaf desgevraagd antwoord op de vragen van de heer Ybema. Het antwoord van de staatssecretaris op de schriftelijke vragen is adequaat. In de praktijk bestaat er tussen de bedrijfsverenigingen verschil van mening. De heer Vermeend verwees naar de verschillende regelingen die door de bedrijfsverenigingen worden uitgevoerd. Volgens de huidige Wet geldt voor de WW dat als betrokkene ten minste een half jaar tevoren stopt met sparen, dit in de praktijk geen effect heeft. Voor de WAO geldt dat in die bedrijven en instellingen waar het «WAO-gat» is verzekerd op basis van het bruto-loon, het «spaarloon-gat» is gedekt. Is die verzekering echter afgesloten op basis van het coördinatieloon sociale verzekering dan is dat «spaarloon-gat» niet gedekt. In de praktijk blijkt dat bij bedrijven waar het personeel vindt dat dit «gat» moet worden gerepareerd, een verzekering wordt afgesloten op basis van het brutoloon. In de Ziektewet is een nettoloongarantie opgenomen. Het is afhankelijk van het bedrijf in hoeverre de kosten worden verhaald op het personeel. Verder wordt er vaak gespaard uit het incidenteel bruto loon en dit heeft geen effect. In de praktijk lost dit probleem zich dus redelijk op.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën,  
Linschoten

De griffier van de vaste Commissie voor Financiën,  
Groen