

Vergaderjaar 1995–1996

24 447

Voorstel van wet van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Biesheuvel en Reitsma tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen in verband met een tijdelijk vereenvoudigd premie- en belastingregime bij seizoenarbeid in de agrarische sector

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Werkloosheidswet, Wet op de loonbelasting 1964, Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen beoogt een vereenvoudiging van het premie- en belastingregime en een verlaging van de premie- en belastingdruk bij seizoenarbeid. Hiertoe wordt het begrip seizoenarbeid in de genoemde wetten geïntroduceerd en een vrijstelling dan wel verlaging van premies voor werknemersverzekeringen en volksverzekeringen en de belastingtarieven.

Doel van deze wetswijziging is te komen tot een structurele oplossing van de problematiek van de seizoenarbeid in de land- en tuinbouw. Tevens zal het wetsvoorstel een verbetering van de concurrentiepositie van de agrarische sector met zich mee brengen.

In de slotbepaling is een evaluatiemoment opgenomen. Bij een positieve evaluatie is het mogelijk de werkingssfeer van het wetsvoorstel te verbreden. Hiermee is rekening gehouden in het wetsvoorstel.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:

- paragraaf 2 De probleemstelling;
- paragraaf 3 Uiteenzetting en toelichting van de gekozen oplossing;
- paragraaf 4 Gevolgen op het gebied van de werknemersverzekeringen;
- paragraaf 5 Gevolgen op het gebied van de volksverzekeringen en de fiscale wetgeving;
- paragraaf 6 Lastenvermindering en deregulering;
- paragraaf 7 Budgettaire gevolgen;
- paragraaf 8 Invoering; en
- paragraaf 9 Artikelsgewijze toelichting.

2. De probleemstelling

De agrarische sector kampt reeds geruime tijd met problemen omtrent de seizoenarbeid. In de oogstperioden is onvoldoende aanbod van arbeid om in de arbeidsbehoefte te voorzien. Dit probleem wordt mede veroorzaakt door de geringe netto-beloning van seizoenarbeid waardoor er onvoldoende prikkel aanwezig is om de arbeid te verrichten. Tevens worden de werkgevers geconfronteerd met hoge administratieve en fiscale/premielasten hetgeen de concurrentiepositie ten opzichte van de ons omringende landen verslechtert.

Op 14 april 1993 is het Landelijk Tuinbouwakkoord gesloten. Dit akkoord was gebaseerd op het rapport van de Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw «De oogst van een gecoördineerde aanpak». In dit rapport geeft de agrarische sector aan dat de kosten die gepaard gaan met de betaling van premies voor de werknemersverzekeringen een belemmering vormen voor het verkrijgen van personeel. Dit was voor de regering reden om als onderdeel van het Landelijk Tuinbouwakkoord toe te zeggen te komen met een structurele regeling voor de verzekeringsplicht van seizoenarbeid. Werkgevers, werknemers en overheid zich hebben verplicht actief mee te werken aan de oplossing van het probleem van de seizoenarbeid.

Dat het de Kamer ernst is om zo spoedig mogelijk een structurele regeling voor seizoenarbeid in te voeren blijkt ondermeer uit de verschillende debatten die hierover zijn gevoerd en de daarbij ingediende moties.

3. Oplossing

Als bijdrage van de zijde van de overheid voor een structurele oplossing van het probleem van de seizoenarbeid wordt met dit wetsvoorstel beoogd het premie- en belastingregime voor seizoenarbeid te vereenvoudigen. Werkgevers en werknemers zijn, gegeven het Tuinbouwakkoord, verplicht om binnen de zo gecreëerde ruimte hun bijdrage te leveren. De kern van het wetsvoorstel is het introduceren van het begrip seizoenarbeid in de betrokken werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de belastingwetten. Onder seizoenarbeid wordt verstaan seizoensgebonden arbeid die direct in verband staat met het voortbrengen van producten van akkerbouw, van weidebouw of van tuinbouw voor consumptie door mens of dier, verricht door met het oog op die arbeid in dienst genomen werknemers.

Ofschoon seizoenarbeid, in ruimere zin dan hier bedoeld, ook in andere sectoren voorkomt, bijvoorbeeld de horeca, en het uit oogpunt van rechtsgelijkheid voor de hand liggend is ook deze sectoren in de gelegenheid te stellen om een vereenvoudigd regime te kunnen benutten is vooralsnog gekozen voor beperkte werking. Reden hiertoe is het benutten van de mogelijkheid om op beperkte schaal ervaring op te doen met het vereenvoudigde regime en later over te gaan tot verbreding, indien de daartoe opgenomen verslaglegging (Artikel VII) daar aanleiding toe geeft. Tevens geldt dat de problematiek in de agrarische sector anders van aard is dan in de andere sectoren en met het wetsvoorstel de concurrentiepositie van deze sector ten opzichte van het buitenland wordt verbeterd.

Voorts geldt dat er alleen sprake is van seizoenarbeid indien het loon niet meer bedraagt dan f 120 per dag en niet meer dan f 3000 per kalenderjaar. De bedragen van maximaal f 120 per dag en f 3000 per kalenderjaar zijn zo gekozen omdat deze aansluiten bij de praktijk. Bij een netto-loon van f 10 à f 15 per uur en een 8-urige werkdag kan per dag maximaal f 120 worden verdiend. In een oogstperiode kan zo een bedrag

van circa f 3000 worden verdiend. Tevens wordt met f 3000 aangesloten met vergelijkbaar regime in Duitsland waarmee een harmonisatie op EU-niveau wordt bewerkstelligd. Voorts mag verwacht worden dat van een netto bij te verdienen bedrag van circa f 3 000 voldoende prikkel uitgaat om voldoende arbeidsaanbod te genereren.

Indien aan genoemde voorwaarden wordt voldaan is er voor de werknemersverzekeringen geen sprake van een dienstbetrekking. Op het terrein van de volksverzekeringen en de belastingen is er sprake van een loonsomheffing met een speciaal tarief.

De regeling is in principe voor iedere persoon toegankelijk. Personen die inkomen verdienen uit arbeid, scholieren en studenten, huisvrouwen en andere personen die geen inkomen uit arbeid verdienen. Ook personen die een uitkering, wachtgeldregeling of pensioen genieten kunnen gebruik maken van deze regeling. Voor een aantal van deze categorieën geldt echter een speciale bijverdienregeling die door dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Voor alle personen die gebruik maken van de regeling seizoenarbeid geldt dat zij op een andere basis dan seizoenarbeid verzekeringsplichtig zijn voor ziektekosten.

De regeling is zodanig bedoeld dat de verdienste tot f 3000 zoveel mogelijk als extra inkomen kan worden gezien. Dat geldt ook voor bijstandsuitkeringen. In beginsel zullen de inkomsten uit seizoenarbeid gekort worden op de bijstandsuitkering. Gemeenten hebben echter het recht om het gekorte bedrag als stimuleringsbijdragen aan te vullen op de bijstandsuitkering. In praktijk gebeurt dat ook, zodat in feite geen korting plaatsvindt. Er kan echter geen garantie worden gegeven dat de korting niet plaats zal vinden daar dit des gemeenten is.

Voor het merendeel van de bovengenoemde categorieën geldt dat een bij te verdienen bedrag van f 3000 motiverend werkt om deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit zal een positieve invloed hebben op het aanbod van arbeid. Tevens worden de kansen op de arbeidsmarkt vergroot door het opdoen van werkervaring. Een verdringing op de arbeidsmarkt wordt niet verwacht daar het hier nadrukkelijk gaat om bijverdiensten uit seizoenarbeid en het hoofdinkomen elders wordt verdiend.

4. De werknemersverzekeringen

In de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet wordt in iedere wet afzonderlijk hetzelfde artikel ingevoegd (artikel 6a, na het bestaande artikel 6) waarmee:

- a. het begrip seizoenarbeid wordt geïntroduceerd en de daarbij behorende voorwaarden worden opgenomen;
- b. de verzekeringsplicht komt te vervallen.

De verzekeringsplicht komt te vervallen omdat er bij seizoenarbeid wordt geacht dat er geen sprake is van een dienstbetrekking. De verzekeringsplicht kan komen te vervallen omdat personen die seizoenarbeid verrichten reeds op een andere grondslag, bijvoorbeeld inkomen elders, beurs of uitkering, verzekerd zijn. Met het vervallen van de verzekeringsplicht vervalt automatisch de premieplicht.

Voorwaarde is wel dat de werkgever van rechtswege, Organisatiewet sociale verzekeringen – Osv – (artikel 64, lid 1 en 2), bij de bedrijfsvereniging voor Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven (B.V. TAB) is aangesloten en dat de werkgever de verwachte duur van de arbeidsverhouding en het loon aanmeldt. Dat wil zeggen, op grond van de Osv, de seizoenarbeider binnen een maand na aanvraag van de werkzaamheden moet zijn aangemeld. Blijft deze melding achterwege dan is er sprake van een normale arbeidsverhouding en dus verzekerings- en premieplicht.

De B.V. TAB zal hiervoor een speciaal meldingsformulier moeten ontwikkelen en een termijn moeten stellen waarbinnen dit formulier moet zijn ingediend (of de melding moet zijn gedaan). Daarbij kan worden aangesloten bij de melding bedrijfsvereniging op grond van de Osv. In dit wetsvoorstel worden alleen eisen gesteld aan de inhoud van de melding. Door de Osv van overeenkomstige toepassing te verklaren, dat wil zeggen ook voor melding van niet-verzekerden, betekent dit dat de werkgever ook het sofi-nummer moet melden, dat de bedrijfsvereniging de werknemer een registratiebericht moet sturen. Dit kan voor deze arbeid ook een speciale kaart zijn. Uitgangspunt van deze registratie is evenwel dat deze zo eenvoudig mogelijk moet worden uitgevoerd. Het kiezen voor een vrijstelling in plaats van bijvoorbeeld een premiecompensatie heeft als voordeel dat een omvangrijke administratie en het rondpompen van geld achterwege kunnen blijven.

De ervaringen die met de regeling worden opgedaan kunnen worden betrokken bij de discussie over de kring van verzekerden voor werknemersverzekeringen.

5. Volksverzekeringen en belastingwetten

De Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen worden zodanig gewijzigd dat er voor seizoenarbeid een loonsomheffing van een speciaal tarief van kracht wordt.

Door het opnemen van het begrip seizoenarbeid in de wet kan voor de loonsomheffing een speciaal tarief, te weten 3%, van kracht worden. Voor 3% is gekozen omdat hiermee wordt aangesloten bij het Duitse systeem, dat eveneens een percentage van 3 kent.

Evenals bij de werknemersverzekeringen gelden ook hier de voorwaarden dat de werkgever van rechtswege moet zijn aangesloten bij de B.V. TAB, en dat een administratie moet worden bijgehouden, hetgeen bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Tevens kunnen bij ministeriële regeling nadere regelen worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in het artikel dat in de Wet op de loonbelasting wordt ingevoegd.

De regeling is zodanig geformuleerd dat ze geen invloed heeft op het eindresultaat van inkomensafhankelijke regelingen. Hiermee wordt voorkomen dat met seizoenarbeid in de sfeer van studiefinanciering, individuele huursubsidie en andere inkomensafhankelijke regelingen een korting optreedt.

In de sfeer van de inkomstenbelasting is een vrijstelling opgenomen voor het loon dat in de loonsomheffing valt (artikel 23 eerste lid onderdeel d Wet op de Inkomstenbelasting 1964). Voor zover men meer inkomsten uit seizoenarbeid heeft dan f 3000 (verdiend bij meer dan één werkgever) moet over het meerdere wel volgens de gebruikelijke regels premie en inkomstenbelasting worden betaald zonder verrekening van de loonsomheffing. Men komt in dat geval in aanmerking voor een «verplichte» aanslag inkomstenbelasting.

Ten aanzien van de bestaande Studenten- en scholierenregeling geldt dat deze naast de voorgestelde regeling voor seizoenarbeid kan blijven bestaan. Voor studenten en scholieren die inkomsten genieten boven hetgeen is vrijgesteld in de kwartaaltabel, geldt eveneens een maximum van f 3000 als bijverdienste uit seizoenarbeid in de agrarische sector.

6. Lastenvermindering en deregulering

Door het introduceren van een vereenvoudigd premie- en belastingregime bij seizoenarbeid wordt een substantiële verlaging van premie- en belastingdruk voor de agrarische werkgever gerealiseerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan het kabinetsbeleid dat mede gericht is op verlaging van de lastendruk en deregulering.

Tevens wordt de concurrentiepositie van de agrarische sector meer in evenwicht gebracht met de ons omringende landen en de concurrentielanden doordat de loonkosten substantieel worden verlaagd. Hiermee wordt aangesloten bij het regeringsbeleid in de nota «Dynamiek en vernieuwing» waarin minister Van Aartsen (LNV) streeft naar verbetering van de concurrentiepositie.

De controle op de toepassing van de regeling kan de Belastingdienst doen aan de hand van de reeds bestaande uitwisseling van gegevens met de bedrijfsvereniging en de loonbelastingkaart. Als gevolg hiervan zullen de administratieve lasten voor de Belastingdienst niet noemenswaardig toenemen. Bij de bedrijfsvereniging vindt nu reeds administratie van seizoenwerk op basis van de bestaande regelingen plaats. Voor de werkgever geldt dat deze bij de bestaande regelingen reeds administratieve handelingen moet verrichten. Hier zal naar verwachting geen noemenswaardige verandering in komen.

7. Budgettaire gevolgen

Voor de premies volksverzekering en werknemersverzekeringen is er een zekere budgettaire derving. Dit leidt echter tot een compenserende premieverhoging. Wat resteert is uitsluitend belastingderving. De omvang daarvan is uitgaande van inkomen in de eerste schijf, waarbij het belastingtarief wordt teruggebracht van 6% naar 3%, uitgaande van een aantal deelnemers van 200 000, bij een eerste voorlopige raming circa 18 miljoen gulden. Dit bedrag kan hoger of lager zijn afhankelijk van de reikwijdte van de toepassing en de deelname van het aantal personen.

8. Invoering

Er wordt naar gestreefd de regeling zo spoedig mogelijk in te laten gaan.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen I, II en III

Met de introductie van artikel 6a in de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet wordt het begrip seizoenarbeid geïntroduceerd, hetgeen niet als dienstbetrekking wordt beschouwd en waarvoor derhalve geen premieplicht bestaat. In artikel 1 wordt de beperking tot f 3000 per werknemer per kalenderjaar en f 120 per werknemer per dag geregeld. Artikel 2 regelt voorts welke personen in aanmerking komen. Een nadere omschrijving van het begrip seizoenarbeid wordt gegeven in artikel 3. Met de produkten van akkerbouw, weidebouw of tuinbouw bestemd voor consumptie wordt bedoeld consumptie in de brede zin van het woord. Het betreft derhalve niet alleen produkten die men als voeding tot zich kan nemen maar ook de consumptie van niet eetbare produkten van akker-, weide- of tuinbouw zoals bloembollen, planten en bomen. Artikel 4 geeft weer wanneer de arbeidsverhouding wel als dienstbetrekking wordt beschouwd en artikel 5 regelt de verhouding tot de Organisatiewet sociale verzekeringen.

Artikel IV

Onderdeel A strekt ertoe het opschrift van het betreffende hoofdstuk in overeenstemming te brengen met de inhoud ervan.

Met de introductie van artikel 34aa in de Wet op de loonbelasting 1964 wordt een loonsomheffing voor seizoenarbeid in de land- en tuinbouw geïntroduceerd. Het gebruik van het woord «kan» in artikel 34aa, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 leidt ertoe dat de werkgever zelf kan kiezen om de regeling al dan niet toe te passen. Onder omstandigheden kan het aantrekkelijker zijn te kiezen voor toepassing van het reguliere regime, bij voorbeeld als de scholieren- en studentenregeling van toepassing is. In dat geval kan de loonsomheffing dus buiten toepassing blijven, maar kan wel de vrijstelling voor de werknemersverzekeringen gelden.

Artikel V

Met deze bepaling wordt bereikt dat de eerste f 3000 inkomsten uit seizoenarbeid waarop de loonsomheffing is toegepast, buiten het bereik van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 blijven. Indien artikel 34aa van de Wet op de loonbelasting 1964 is toegepast op een bedrag van meer dan f 3000 krijgt men een verplichte aanslag inkomstenbelasting.

Artikel VI

De bepaling leidt ertoe dat bij toepassing van artikel 34aa van de Wet op de loonbelasting 1964 naast het tarief van 3% niet nog afzonderlijk premie voor de volksverzekeringen wordt geheven voor zover het loon uit seizoenarbeid niet meer bedraagt dan f 3000.

Artikel VIII

Dit artikel regelt dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit zal worden geregeld.

Van Ardenne-van der Hoeven
Reitsma
Biesheuvel