

Vergaderjaar 1998–1999

**26 249**

## **Wijziging van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen en de Wet op de inkomstenbelasting 1964**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 november 1998

#### **INHOUDSOPGAVE**

|   | <b>Blz.</b> |
|---|-------------|
| <b>I. Inleiding</b>   | <b>2</b>    |
| I.1 Algemeen  | 2           |
| I.2 Verhoging afdrachtvermindering- en doorstroomafdracht-<br>vermindering lage lonen | 3           |
| I.3 Verhoging voltijds criterium  | 5           |
| <b>II. Afdrachtvermindering scholing non-profit en scholings-<br/>aftrek profit</b>   | <b>6</b>    |
| <b>III. Afdrachtvermindering kinderopvang</b>   | <b>11</b>   |
| <b>IV. Europese aspecten</b>  | <b>12</b>   |
| <b>V. Budgettaire effecten</b>  | <b>13</b>   |
| <b>VI. Terminologie afdrachtvermindering</b>  | <b>13</b>   |
| <b>VII. Artikelsgewijze toelichting</b>   | <b>13</b>   |
| VII.1 Algemeen  | 13          |
| VII.2 Artikel I, onderdeel E  | 13          |
| VII.3 Artikel I, onderdeel F.3 en G   | 14          |

## I. Inleiding

### I.1 Algemeen

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, SGP, GPV en RPF hebben kennisgenomen van het bovengenoemde wetsvoorstel en een groot aantal vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst. Bij het beantwoorden hiervan is zoveel mogelijk de indeling van het verslag gevolgd. Waar die afwijkt van de volgorde van het onderhavige wetsvoorstel, is evenwel de indeling van het wetsvoorstel gevolgd. Hierdoor wijkt de indeling van de nota naar aanleiding van het verslag op enkele punten af van de volgorde van het verslag.

Door de fracties van PvdA, CDA en D66 zijn vragen gesteld over de relatie tussen de voorstellen met betrekking tot de afdrachtverminderingen in het belastingplan 1999 (in brede zin) en de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de fiscale faciliteit voor het leerlingwezen. De leden van de D66-fractie hebben de regering daarbij nog eens herinnerd aan de door hen geuite wens om zo spoedig mogelijk met een nieuwe evaluatie naar de effecten van de afdrachtverminderingen te komen. In reactie hierop kunnen wij de leden van deze fracties mededelen dat door Financiën en SZW thans gezamenlijk wordt gewerkt aan de opzet van een dergelijk onderzoek. Een onderzoek naar de effecten van afdrachtverminderingen is overigens verre van eenvoudig. De Kamer zal op gezette tijden over de voortgang van het onderzoek worden geïnformeerd.

In antwoord op de vragen van PvdA, CDA, D66, GPV en RPF over het artikel in het Tijdschrift voor Politieke Economie kan het volgende worden opgemerkt. Het artikel bevestigt de uitkomst van eerdere evaluaties dat de afdrachtverminderingen intensief gebruikt worden. De auteur is van mening dat de groei van de werkgelegenheid voor laagbetaalden en de afname van de langdurige werkloosheid suggereren dat de effecten van de afdrachtverminderingen beperkt zijn. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) zijn de werkgelegenheidseffecten van de afdrachtverminderingen voor laagbetaalden en langdurig werklozen echter groter dan bij een generieke lastenverlichting voor werkgevers.

Een adequate aanpak voor onderzoek naar de effecten van de afdrachtverminderingen op de werkgelegenheid en/of de langdurige werkloosheid vereist dat tevens rekening wordt gehouden met de invloed van andere factoren, zoals de ontwikkeling van de arbeidskosten en de conjunctuur. De auteur zegt zelf over zijn onderzoek: «Deze uitkomsten geven te denken maar op grond van dit materiaal kan nog niet gezegd worden in hoeverre de SPAK hieraan debet is. ... Nader onderzoek is gewenst.»

Naar aanleiding van de vragen over het effect van de afdrachtverminderingen op de werkgelegenheid en de langdurige werkloosheid merk ik op dat gepoogd zal worden binnen afzienbare tijd de effectiviteit van deze regelingen in de praktijk te meten. Zoals eerder gezegd is een onderzoek naar het effect van de afdrachtverminderingen voor laagbetaalden en langdurig werklozen op de werkgelegenheid en de langdurige werkloosheid, dat enige tijd in beslag neemt, in voorbereiding.

De leden van de CDA-fractie hebben aangeven op zich te kunnen instemmen met de verruiming en uitbreiding van de afdrachtverminderingen, maar vragen zich wel af hoe een en ander zich verhoudt tot de voorstellen in het kader van het Belastingplan voor 21e eeuw. Daarnaast vragen deze leden hoeveel de totale afdrachtvermindering bijdraagt aan de grondslagversmalling loonbelasting en premieheffing. Zoals bekend heeft de regering in de nota Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning aangekondigd, dat de afdrachtverminderingen op hun werking

zullen worden onderzocht (kamerstukken II, 1997–1998, 25 810, nr. 2, blz. 38). Zoals ik hiervoor reeds heb vermeld zijn SZW en Financiën op dit moment bezig om daartoe een onderzoeksopzet uit te werken. In de nota Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning, is de derving van loonbelasting en premies volksverzekeringen door de afdrachtverminderingen becijferd op circa 4 miljard.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering aan kan geven of het juist is dat het beroep op het leerlingwezen is verminderd na de fiscalisering van de subsidie en in hoeverre die vermindering te wijten is aan de fiscalisering, in het bijzonder de 130%-grens. In antwoord hierop zou ik deze leden willen verwijzen naar de brief van de minister van Financiën d.d. 3-2-1998 (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 875, nr. 1) waarin de Kamer is geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA), in het eerste uitvoeringsjaar, te weten 1996. Ten aanzien van de fiscale faciliteit leerlingwezen is aangegeven dat het deelnemersaantal in de periode mei tot en met december 1996 was toegenomen van 106 200 naar 109 400 (+3%). Daarmee is de daling van het deelnemersaantal omgebogen tot een lichte groei.

De toetsloongrens van 130% van het wettelijk minimumloon gold in 1996 en 1997 nog niet, omdat toen sprake was van een overgangsmaatregel. De toetsloongrens is pas van kracht geworden per 1-1-1998 (voor deelnemers jonger dan 25 jaar), zodat niet eerder dan bij een evaluatie van de WVA over 1998 een beeld kan worden gegeven van de invloed van deze toetsloongrens op het gebruik van de WVA en de effecten op de deelnameontwikkeling in het leerlingwezen.

De VVD-fractie dringt aan op uitvoering van het amendement Remkes-de Vries (Kamerstukken 24 250, nr. 13) om bedrijven met meerjarenafspraken op het gebied van energiebesparing te compenseren voor de regulerende energiebelasting. Naar aanleiding daarvan verwijs ik naar de brief van 17 september 1996 die daarover naar de Kamer is gestuurd (24 250, nr. 34) en naar de daarna gevoerde overleggen en briefwisselingen (verslag algemeen overleg 26 november 1996, 24 250 nr. 38; brief van 13 oktober 1997, 24 250 nr. 39; verslag algemeen overleg 22 januari 1998 en brief van 27 april 1998, 24 250 nr. 41).

### *1.2. Verhoging afdrachtvermindering- en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen*

Ter nadere toelichting op de voorgestelde verhoging van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen, de leden van de fractie van de PvdA vragen daarnaar, merken wij op dat ernaar is gestreefd om de terugsluis naar bedrijven van de opbrengst van de eerste tranche vergroening van het fiscale stelsel zodanig vorm te geven dat tevens de stijging van de loonkosten op het niveau van het wettelijk minimumloon, die optreedt als gevolg van de voorgestelde afschaffing van de franchise in de premie wachtgeldfonds, zoveel mogelijk wordt gecompenseerd. Met de voorgestelde combinatie van maatregelen wordt dit effect het beste bereikt.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de motieven zijn geweest om een verhoging van de afdrachtvermindering- en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen (ook wel bekend als SPAK en doorstroom-SPAK) te koppelen aan de compensatie van bedrijven voor de verhoging van de ecotax. Betekent een terugsluis via de afdrachtvermindering- en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen niet dat met name bedrijven met veel laag betaald personeel worden gecompenseerd en dat langs deze weg ook de bedrijven zonder

werknemers niet worden gecompenseerd, zo vragen deze leden. Ook de leden van de D66 fractie hebben gevraagd of via dit instrument de terugsluis aan alle bedrijven ten goede komt.

In reactie hierop zij opgemerkt dat bij de keuze van maatregelen om bedrijven te compenseren voor de hogere energiebelastingen, de aanwezigheid van veel, weinig of helemaal geen (laag betaald) personeel in dienst van een bedrijf, nadrukkelijk in de afweging is betrokken. Zoals in de memorie van toelichting bij het belastingplan 1999 is aangegeven, is de keuze voor de afdrachtvermindering- en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen mede ingegeven door de wens van de regering om de loonkostenstijging voor werkgevers als gevolg van het afschaffen van de wachtgeldpremie-franchise op wettelijk minimumloonniveau volledig, en daarboven gedeeltelijk te compenseren. Wat deze maatregel betreft snijdt het mes dus heel duidelijk aan twee kanten, of anders geformuleerd: worden met deze maatregel twee vliegen in één klap geslagen.

De VVD-fractie constateert overigens terecht, dat deze maatregel vooral goed zal uitwerken voor bedrijven met veel lager betaald personeel in dienst. De keuze voor de twee andere compenserende maatregelen in het kader van de terugsluis, i.c. verlaging van de Zfw-premie voor werkgevers en verhoging van de zelfstandigenaftrek, moet dan ook nadrukkelijk worden gezien in het licht van het streven van de regering om ook de bedrijven met weinig of geen (laag betaald) personeel adequaat te compenseren voor de hogere energiebelastingen.

De leden van de VVD-fractie hebben aangegeven het principieel niet juist te vinden om voor een nadere toelichting op een onderdeel van een wetsvoorstel (in dit geval de voorgestelde verhoging van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen) te verwijzen naar de memorie van toelichting bij een ander wetsvoorstel (i.c. de memorie van toelichting op het belastingplan 1999). Ook de leden van de fracties van GPV en RPF hebben bij deze handelwijze kritische kanttekeningen geplaatst.

In reactie hierop zij opgemerkt, dat de keuze om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel afdrachtverminderingen te verwijzen naar de memorie van toelichting bij het belastingplan 1999 louter is ingegeven om overlap in de toelichtende teksten op beide wetsvoorstellen te voorkomen. Aan deze keuze liggen dan ook geen andere principes ten grondslag dan het streven naar doelmatigheid bij het informeren van de Kamer. Bij een volgende gelegenheid zal rekening worden gehouden met de door de leden van deze fracties geuite wens om de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel zo veel mogelijk een zelfstandig leesbaar stuk te laten zijn.

In reactie op de vraag van de fracties van GPV en RPF of het niet tweeslachtig is de verhoging van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen wetstechnisch af te zonderen van het belastingplan, maar deze maatregel daarin wel toe te lichten, zou ik willen opmerken, dat de verhoging van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen onderdeel uitmaakt van een groot aantal wijzigingen op het gebied van de afdrachtverminderingen. Op grond van aard en omvang van deze wijzigingen heeft de regering ervoor gekozen om *alle* maatregelen op het gebied van de afdrachtverminderingen in een apart wetsvoorstel op te nemen. Daartoe behoort ook de voorgestelde verhoging van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen, waarbij echter door de regering expliciet is aangegeven dat deze maatregel, zowel budgettair als beleidsmatig, niet los gezien kan worden van de in het belastingplan 1999 voorziene verhoging van energiebelastingen, en de terugsluis van de opbrengst naar gezinnen en bedrijven.

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd om de raming en realisatiegegevens van de afdrachtvermindering en doorstroomafdrachtvermindering lage lonen over 1997. Wat de realisatiegegevens over 1997 betreft kan ik deze leden meedelen dat deze naar verwachting op korte termijn beschikbaar zullen zijn. Wel beschikbaar is de raming van de derving van belastingen en premies volksverzekeringen voor 1998. Hiervoor zij korthedshalve verwezen naar bijlage 5 van de Miljoenennota 1999 (kamerstukken II, 1998–1999, 26 200, nr. 2, p. 117).

### *1.3. Verhoging voltijds criterium*

Door de fracties van de PvdA, VVD, D66 en Groen Links zijn vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde verhoging van het urencriterium van 32 uur naar 36 uur bij de toepassing van de afdrachtvermindering langdurig werklozen en onderwijs. Dit mede naar aanleiding van de brief van het VNO/NCW waarin gepleit wordt voor handhaving van het huidige urencriterium van 32 uur. In reactie hierop zij in de eerste plaats opgemerkt, dat deze maatregel onderdeel uitmaakt van het totale pakket aan lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen zoals opgenomen in het regeerakkoord. Maar ook los daarvan acht de regering de maatregel alleszins verdedigbaar. Met het voorstel wordt eenheid gebracht in het gehanteerde voltijds criterium binnen alle bestaande regelingen voor afdrachtvermindering. Op grond van de huidige situatie op de arbeidsmarkt verwacht de regering ook niet, dat de verhoging van het urencriterium zal leiden tot een verminderde bereidheid van werkgevers om in het kader van het leerlingwezen leer/arbeitsplaatsen aan te bieden en/of om werknemers te (laten) scholen. In het kader van de voorgestelde verhoging van het urencriterium voor de afdrachtvermindering langdurig werklozen en onderwijs is door de leden van de PvdA-fractie gevraagd of de regering al inzicht heeft in de effecten van de reeds eerder ingevoerde verhoging van het voltijds criterium voor de afdrachtvermindering en de doorstroomafdrachtvermindering lage lonen. Dat inzicht heeft de regering nog niet.

In antwoord op de vraag van GroenLinks over het aantal werknemers dat onder de huidige regelingen een werkweek tot en met 32 uur hebben kan het volgende worden opgemerkt. Het kabinet beoogt met de aanpassing van het voltijds criterium de afdrachtvermindering lage lonen meer te laten neerslaan bij de voltijders aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De achtergrond hiervan is dat deeltijders met een relatief hoog inkomen niet primair tot de doelgroep van de afdrachtvermindering lage lonen behoren. Uit een onderzoek van het NEI in opdracht van SZW naar het gebruik van de afdrachtvermindering lage lonen blijkt dat in 1996 41% van de aanvragen voor de afdrachtvermindering betrekking had op kleine deeltijdbanen (minder dan 40% van de werkweek, dit is minder dan 15 uur), 40% van de aanvragen op grote deeltijdbanen (meer dan 40% van de werkweek, dit is meer dan 15 uur) en 19% op een voltijd baan (dit is ongeveer 38 uur). Het aantal werknemers met een werkweek langer dan 32 uur is waarschijnlijk dus beperkt. In het onderzoek van de B&A-groep in opdracht van SZW naar het gebruik van de afdrachtvermindering langdurig werklozen in 1997 is niet gevraagd naar de omvang van de baan. Het is nog niet bekend wat de invloed is geweest van de aanpassing van het voltijds criterium op de omvang van de banen van de werknemers die onder de huidige regelingen vallen.

## **II. Afdrachtvermindering scholing non-profit en scholingsaftrek profit**

De leden van de fracties van PvdA zijn verheugd over de hoofdlijnen van de voorliggende voorstellen en in het bijzonder over de voorgestelde afdrachtvermindering scholing voor de non-profit sector. De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met het voorstel afdrachtvermindering scholing non-profit. De leden van de fracties van GPV en RPF constateren met instemming dat naast de bestaande fiscale scholingsfaciliteit voor werkgevers in de marktsector nu ook voor de non-profitsector een soortgelijke fiscale regeling wordt voorgesteld. De leden van de fracties van PvdA, CDA, GPV en RPF hebben vragen over de keuze voor twee naast elkaar staande regelingen die hetzelfde beogen. Zo wordt gevraagd of er materiële verschillen overblijven tussen de beide regelingen en of de beide regelingen niet beter op elkaar afgestemd moeten worden, of zelfs in alle opzichten moeten worden geharmoniseerd. In dit verband willen de leden van de CDA-fractie weten of de diverse regelingen niet erg complex zijn en leiden tot veel administratieve lastendruk. Mijn reactie hierop luidt als volgt.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, heeft de regering overwogen of het wenselijk zou zijn om de bestaande scholingsaftrek voor de profitsector om te zetten in een afdrachtvermindering. Daarvan is afgezien omdat dit zou betekenen dat een fiscale regeling waarop het bedrijfsleven zich nog maar net heeft ingesteld, al meteen weer vervangen zou worden door een nieuwe hetgeen gepaard zou gaan met een stijging van administratieve lasten. Bovendien zou omzetting van de bestaande scholingsaftrek in een afdrachtvermindering overleg vergen met het bedrijfsleven. In dit verband is van belang dat de scholingsaftrek ook ziet op de scholingskosten van de ondernemer zelf en zijn meewerkende echtgenoot. Deze zouden bij een omzetting van de scholingsaftrek in een afdrachtvermindering «achter het net vissen». Voorts merk ik op dat de afdrachtvermindering scholing zodanig is vormgegeven dat deze vrijwel geheel overeenstemt met de scholingsaftrek. Zo is het begrip scholingskosten waaronder de afdrachten aan scholingsfondsen in beide regelingen gelijk. De verschillen tussen de regelingen vloeien rechtstreeks voort uit het verschil in systematiek van een belasting naar inkomen (winst) en een afdracht van loonheffing naar tijdvak. Het verschil in de hoogte van de percentages hangt daarmee samen: bij de afdrachtvermindering gaat het om een tegemoetkoming op nettobasis terwijl de scholingsaftrek vergolden wordt tegen het marginaal tarief van een belastingplichtige. Naar mijn oordeel zijn de regelingen niet complex zodra de scholingskosten zijn bepaald. De vraag of en in hoeverre sprake is van scholingskosten die kwalificeren voor de regeling alsmede welke scholingskosten zijn gemaakt ten behoeve van werknemers van 40 jaar en ouder, leidt tot administratieve verplichtingen voor de werkgever. Dit is echter onontkoombaar.

Anders dan de leden van de fracties van GPV en RPF veronderstellen, heeft een werkgever in de marktsector niet de keuze tussen de bestaande scholingsaftrek en de afdrachtskorting scholing. Een werkgever in de marktsector zal zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting of – als ondernemer-natuurlijk persoon – aan de inkomstenbelasting en als zodanig alleen in aanmerking kunnen komen voor scholingsaftrek. Een werkgever die niet is onderworpen aan de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting kan alleen in aanmerking komen voor de afdrachtvermindering scholing.

De leden van de fractie van het GPV merken op dat zij vorig jaar, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel fiscale structuurversterking (25 688) al hebben voorgesteld om in plaats van een fiscale faciliteit in de winstfeer, te kiezen voor een afdrachtvermindering, zodat alle

werkgevers hiervan gebruik zouden kunnen maken. Wat is de reden dat wat toen niet kon, nu in principe wel mogelijk is, zo vragen deze leden. In reactie hierop zou ik deze leden nog eens de argumenten in herinnering willen brengen waarom de regering vorig jaar weloverwogen gekozen heeft voor een fiscale faciliteit in de winstsfeer. Deze maatregel maakte toen namelijk onderdeel uit van een totaalpakket aan specifieke lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven. Een fiscale faciliteit in de vorm van een afdrachtvermindering zou deze lastenverlichting kleiner hebben gemaakt, aangezien daarmee ook de non-profitsector van deze regeling gebruik had kunnen maken. Een ander aspect dat bij de toen gemaakte afweging een rol speelde was, dat – binnen de toen geldende budgettaire randvoorwaarde – een fiscale faciliteit in de vorm van een afdrachtvermindering de spoeling zo dun zou hebben gemaakt, dat getwijfeld mocht worden aan de impuls die daarvan zou uitgaan op het aanbieden van scholing. Met de 100 miljoen extra die daarvoor in het regeerakkoord is vrijgemaakt, kan thans wel een effectieve fiscale stimulans worden gegeven aan (ook) het bevorderen van scholing binnen de non-profitsector.

De leden van de PvdA vragen zich af of het werkgelegenheidseffect van de scholingsaftrek in de winstsfeer minder gering zou zijn indien deze zou worden vervangen door een afdrachtvermindering, zoals nu voorgesteld voor de non-profitsector. Deze gedachte heeft reeds eerder een rol gespeeld in de discussie rond de keuze voor een faciliteit in de winstsfeer of een faciliteit in de vorm van een afdrachtvermindering. Daarbij is op grond van diverse argumenten een weloverwogen keuze gemaakt voor een faciliteit in de winstsfeer. Hiervoor kan verwezen worden naar de antwoorden op door deze leden en leden van de fracties van GPV, RPF en CDA hieromtrent gestelde vragen. De scholingsaftrek is ingevoerd om kennis en vaardigheden van werknemers en ondernemers te stimuleren, nu hierop door de snelle technologische ontwikkeling en de toenemende internationale concurrentie een groeiend beroep wordt gedaan. De achterliggende reden voor de invoering van de afdrachtvermindering scholing is dezelfde als die voor de invoering van de scholingsaftrek in het verleden is geweest. Gegeven de aard van de non-profitsector kan de scholingsfaciliteit voor deze sector echter niet via de winstsfeer worden gerealiseerd. Hoewel de beide scholingsfaciliteiten zoals gezegd de bedoeling hebben bij te dragen aan het scholingsniveau van de beroepsbevolking, en mede zijn gericht op vergroten van ouderenparticipatie en inzetbaarheid van de beroepsbevolking in het algemeen, zijn ze niet in eerste instantie ingevoerd om de werkgelegenheid te stimuleren. Geabstraheerd van het bovenstaande is het onmogelijk te zeggen of de afdrachtvermindering scholing voor de non-profitsector effectiever zal bijdragen aan de doelstellingen dan de per 1 januari 1998 ingevoerde scholingsaftrek voor de profit-sector. De recente, respectievelijk beoogde invoeringsdatum van de beide regelingen maken een evaluatie van de beide regelingen op dit moment onmogelijk. Zoals in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting is vermeld, is ervan afgezien de scholingsaftrek voor de profitsector om te zetten in een afdrachtsvermindering, omdat dat zou betekenen dat een fiscale regeling waarop het bedrijfsleven zich nog maar net heeft ingesteld, al meteen weer zou worden vervangen door een nieuwe, hetgeen onvermijdelijk zou leiden tot een stijging van de administratieve lastendruk. Ook uit het rapport «Een duwtje in de rug» van de werkgroep Oort II is naar voren gekomen dat mede aanloopproblemen zorgen voor een verhoging van de administratieve lasten met betrekking tot de scholingsfaciliteit. Tenslotte is er regelmatig contact met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. In dit reguliere overleg kan desgewenst de bovenstaande gedachte opnieuw aan de orde worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de op 1 januari 1998 ingevoerde fiscale scholingsfaciliteit voor de profitsector en de per 1 januari 1999 in te voeren afdrachtvermindering scholing t.b.v. de non-profitsector geëvalueerd kunnen worden en zo ja, wanneer en op grond van welke criteria.

Zoals door de minister en ondergetekende vorig jaar tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen al is aangegeven, is onze lijn dat alle fiscale maatregelen waarvoor dat zinvol is, periodiek dienen te worden geëvalueerd. Naar mijn mening geldt dat ook zeker voor deze twee regelingen. Voorwaarde voor een zinvolle evaluatie van een regeling is echter wel, dat deze in ieder geval gedurende een aantal jaren heeft gewerkt. Belangrijke criteria bij elke evaluatie zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van een regeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er al een indicatie is dat de scholingsaftrek beantwoordt aan de doelstelling en in hoeverre gebruik gemaakt wordt van de regeling. Ook de leden van de CDA-fractie informeren naar het gebruik van de regeling. Ik kan de leden van beide fracties antwoorden dat met betrekking tot de scholingsaftrek geen meldingsplicht geldt in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VAMIL. Dit betekent dat de scholingsaftrek voor het eerst voor de belastingdienst «zichtbaar» wordt in de aangiften inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting over het jaar 1998. Pas na de verwerking van deze aangiften die gespreid in de loop van 1999 zullen worden ingediend, kan worden aangegeven in hoeverre er gebruik van is gemaakt. Via de Belastingdienst heb ik inmiddels wel signalen ontvangen waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het bedrijfsleven in hoge mate belangstelling heeft voor de regeling.

De fractie van Groen Links heeft gevraagd of de afdrachtvermindering t.b.v. scholing niet effectiever voor kleine bedrijven kan worden ingezet door het maximumbedrag van de afdrachtvermindering te verlagen. Zij verwijzen voor deze suggestie naar de MEV (blz. 124) waar wordt gesteld dat de scholingsbeslissing van grote bedrijven nauwelijks door de extra aftrek zou worden beïnvloed.

In reactie hierop zij in de eerste plaats opgemerkt, dat de fiscale scholingsfaciliteit voor de non-profitsector door het toestaan van een extra afdrachtvermindering over de eerste f 60 000 (indien de scholingskosten niet meer bedragen dan f 250 000) en door het opnemen van een maximumbedrag per inhoudingsplichtige (f 1 750 000) al in belangrijke mate wordt toegespitst op de kleinere en middelgrote werkgevers in de non profitsector. Maar de regering wil via deze regeling toch ook de grotere werkgevers in de non profitsector (die ook niet over onbeperkte middelen beschikken) een extra stimulans geven om werknemers te (laten) scholen.

Ten aanzien van de scholingsaftrek is een plafond opgenomen teneinde op globale wijze te voorkomen dat het netto-effect van de scholingsaftrek meer dan 100% van de scholingskosten bedraagt. De leden van de PvdA-fractie hebben hier enkele vragen over die ik als volgt beantwoord. Zoals in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is aangegeven, leidt de scholingsaftrek van 40% tezamen met de aanvullende scholingsaftrek van 40% voor personen van 40 jaar en ouder in samenhang met de gebruikelijke aftrek van scholingskosten ertoe dat het netto-effect van de scholingsaftrek meer dan 100% bedraagt indien deze wordt vergolden tegen een marginaal tarief van 60%. Het voorgestelde zesde lid van artikel 11c in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 beoogt dit effect op globale wijze te corrigeren door de winst te vermeerderen met 15% van de scholingskosten over het gedeelte van de scholingskosten van het voorafgaande jaar waarover een scholingsaftrek van 80%



is verleend, indien in het voorafgaande jaar het van toepassing zijnde marginaal tarief 60% bedraagt.

De correctie is bijvoorbeeld niet van toepassing indien de belastingplichtige ten gevolge van de scholingsaftrek in plaats van in het 60%-tarief in het 50%-tarief valt. Een meer precieze bepaling om ook met dergelijke situaties rekening te houden, zou echter aanzienlijk gecompliceerder zijn. Zo zou dit onder meer een toerekening van aftrekposten vergen. Het valt niet aan te geven hoe vaak dergelijke situaties zich kunnen voordoen en wat het daarmee gepaard gaande budgettaire belang is. Dit naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de fraudegevoeligheid van deze maatregel.

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP hebben vragen met betrekking tot het onderscheid tussen cursussen gericht op verbetering van het scholingsniveau op vaktechnisch of beroepsmatig gebied – die kwalificeren voor scholingsaftrek of de afdrachtvermindering scholing – en cursussen gericht op de verbetering of vergroting van de persoonlijke uitrusting. Met betrekking tot deze vragen is mijn reactie de volgende. Aangezien de Belastingdienst pas in de fase van de aanslagregeling over het belastingjaar 1998 wordt geconfronteerd met de scholingsaftrek kan thans niet goed worden aangegeven of de regeling in de uitvoeringspraktijk tot beoordelingsproblemen zal leiden. Naar verwachting zal dit evenwel niet in bijzondere mate het geval zijn omdat ik reeds in het besluit van 1 mei 1998, DB98/1345M, op een aantal aspecten duidelijkheid heb gegeven met betrekking tot de afbakeningsproblematiek en omdat er met betrekking tot het begrip «scholing» aangesloten kan worden bij de jurisprudentie die is gewezen voor de toepassing van artikel 36 en 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Met betrekking tot de beoordeling van cursussen dient aangesloten te worden bij de jurisprudentie van artikel 35 en 36 van bovengenoemde wet. Uit het laatste volgt dat het moet gaan om vakcursussen en bedrijfsopleidingen die het verkrijgen of het op peil houden van vakkennis bewerkstelligen. Bij de beoordeling of een cursus kwalificeert voor de scholingsaftrek kan de functie of de werkzaamheden van de persoon mede een rol spelen. Zo kwalificeert een cursus vergadertechniek voor een beleidsmedewerker voor de scholingsaftrek. Ook een cursus ter verbetering van de sociale vaardigheden, in het kader van een behoorlijke functievervulling, zal kwalificeren voor de scholingsaftrek. Indien een werkgever van oordeel is dat een medewerker managementpotentieel heeft en deze een managementcursus laat volgen, kwalificeert deze managementcursus eveneens voor de scholingsaftrek. In de praktijk betekent aansluiting bij artikel 46 dat opleidingen of studies voor een beroep zonder meer kwalificeren voor de faciliteit als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat na de voltooiing van de opleiding de verworven kennis productief gemaakt kan worden en aldus kan leiden tot een verbetering van de maatschappelijke positie. Een causaal verband tussen de studie en de werkzaamheden is niet vereist.

De leden van de VVD-fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak van de scholingsaftrek in verband met verplichte «CAO-afdrachten» aan scholingsfondsen. In antwoord op hun vraag op dit punt merk ik op dat onder de huidige regeling voor de scholingsaftrek de op belastingplichtige drukkende kosten en lasten van scholing in aanmerking worden genomen. Dat betekent dat de kosten die werkgevers zelf maken voor scholing van werknemers worden verminderd met tegemoetkomingen uit scholingsfondsen. Tegelijkertijd kwalificeren de afdrachten aan scholingsfondsen niet voor de scholingsaftrek aangezien er geen direct verband is met de door de eigen werknemers genoten scholing. De aanbeveling van de zogenoemde werkgroep-Oort om deze afdrachten wel in aanmerking te nemen voor de scholingsaftrek, heb ik overgenomen. Met het oog op de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid worden slechts op grond van een

CAO verplichte afdrachten aan scholingsfondsen als scholingskosten in aanmerking genomen.

In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is, naar analogie van de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de afdrachtvermindering kinderopvang, een bepaling opgenomen die bewerkstelligt dat bijdragen die direct of indirect (via de zogeheten sectorfondsen) van Rijkswegen zijn ontvangen, niet in mindering worden gebracht op de kosten die de grondslag vormen voor het berekenen van de afdrachtvermindering scholing. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie hierover.

Deze leden vragen hoe het door VNO NCW gesignaleerde verschijnsel zal worden opgelost dat de bijdrage aan de fondsen pas aan het eind van het kalenderjaar bekend is, terwijl de afdrachtverminderingen per loontijdvak wordt berekend. In antwoord hierop merk ik het volgende op. De fondsen zullen samen met de inhoudingsplichtige zo goed mogelijk moeten aangeven welk deel van de bijdrage gebruikt wordt voor kosten van scholing waarvoor de afdrachtvermindering scholing van toepassing is. Ik heb er mijnerzijds geen bezwaar tegen dat het fonds dit doet op basis van ervaringscijfers. Een daartoe strekkende delegatiebepaling maakt het mogelijk ter bevordering van een goede uitvoering hiervan in de uitvoeringsregeling nadere regels te stellen.

Tevens vragen deze leden, naar aanleiding van een vraag hierover van het VNO NCW, of er verschil bestaat in benadering van scholingskosten tussen de profit en de non-profit sector met betrekking tot de aan de scholingskosten verbonden btw-aspecten. Het antwoord hierop is nee. De werkelijke kosten zijn relevant; indien de btw op de kosten blijft drukken, zal deze voor de faciliteit ook worden meegenomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 aan te geven of afdrachten die vrijwillig aan een ingesteld fonds zijn gedaan als scholingskosten kunnen worden aangemerkt, het volgende. De tekst van de wet geeft aan dat bijdragen aan een fonds (dat zich geheel of nagenoeg geheel bezig houdt met de financiering van scholing en aanverwante activiteiten), die zijn *verschuldigd op grond van een collectieve arbeidsovereenkomst* en door het fonds worden benut voor scholing, onder kosten van scholing vallen. Dit houdt in dat slechts de op grond van de collectieve arbeidsovereenkomst verplicht gestorte bijdragen als kosten van scholing kunnen worden aangemerkt. Vrijwillige bijdragen vallen hier niet onder. Ook de fractie van de PvdA heeft, in het kader van het Belastingplan 1999, hiernaar gevraagd.

Het bedrag van f 1 750 000 miljoen, opgenomen in het algemene deel van de memorie van toelichting, de leden van de fracties van de GPV en RPF vragen hiernaar, berust inderdaad op een typefout. Zoals het wetsvoorstel aangeeft, bedraagt de afdrachtsvermindering scholing (voor de non-profitsector) ten hoogste f 1 750 000 per inhoudingsplichtige per kalenderjaar.

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie volgt hier een overzicht van de fiscale faciliteiten ter bevordering van de scholingsinspanning in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen:

- artikel 11c Wet IB 1964 (scholingsaftrek);
- artikel 35 Wet IB 1964 (aftrekbare kosten);
- artikel 46 Wet IB 1964 (buitengewonelastenaftrek ten behoeve van kosten voor studie voor een beroep);
- artikel 14 WVA (afdrachtvermindering onderwijs).

Door de leden van de SP-fractie is gevraagd naar onze opvatting over een sectorale toepassing van de afdrachtvermindering lage lonen (SPAK). Wij zijn daar niet voor. Het per sector differentiëren van de hoogte van de SPAK leidt al heel gauw tot ongewenste concurrentievervalsingen. Ook uit een oogpunt van rechtsgelijkheid achten wij het fiscaal bevoordelen van de ene sector boven de andere niet goed verdedigbaar. Bovendien lijkt een sectoraal gedifferentieerde toepassing van de SPAK Europees rechtelijk uiterst kwetsbaar.

### **III. Afdrachtvermindering kinderopvang**

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA nader aan te duiden welke verschillen overblijven tussen de faciliteiten voor kinderopvang in de profit- en de non-profitsector en in hoeverre die verschillen, indien aanwezig, zullen worden weggewerkt in het kader van de aangekondigde fiscale wetgeving voor de 21e eeuw, merk ik het volgende op. In de fiscale regelingen voor de kinderopvang wordt geen onderscheid gemaakt tussen faciliteiten voor de profit- en non-profit sector. In de Wet op de inkomstenbelasting 1964 is in artikel 46 voor belastingplichtigen een buitengewonelastenaf trek voor kosten van kinderopvang opgenomen. In de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen is voor inhoudingsplichtigen een afdrachtvermindering kinderopvang opgenomen. Deze afdrachtvermindering is van toepassing op alle inhoudingsplichtigen zowel in de profit- als de non-profit sector.

Door de leden van de fracties van de PvdA, het CDA en D66 zijn vragen gesteld over de voorgestelde wijzigingen die verband houden met het wettelijk vastleggen van het Besluit van 14 juli 1998, nr. DB98/2293M. Zoals ook in het algemeen deel van de toelichting staat vermeld, blijkt in de praktijk het in mindering brengen van bijdragen van derden op de kosten die de grondslag vormen voor de afdrachtvermindering kinderopvang, zowel in de collectieve sector als in de non-profit sector, tot ongewenste effecten te leiden. Dit vindt zijn oorzaak in de organisatie-structuur van deze sectoren en de wijze waarop de financiering van de kinderopvang in deze sectoren plaatsvindt. Zo wordt een deel van de kosten van de financiering van de kinderopvang in deze sectoren van Rijksweg gedragen, waarbij de overheid weliswaar betrokkene en belanghebbende is met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de werknemers waarop de kinderopvang betrekking heeft, maar niet tevens de inhoudingsplichtige van die werknemers is. Deze wijze van financieren kan ertoe leiden dat de genoemde sectoren niet of in belangrijk mindere mate in aanmerking komen voor de afdrachtvermindering kinderopvang. Ingeval de kosten betaald worden door een andere dan de inhoudingsplichtige van de werknemers, bestaat, zonder wijziging van de regeling op dit punt, in het geheel geen mogelijkheid tot vermindering van de afdracht. De inhoudingsplichtige heeft namelijk zelf geen kosten. Als oplossing voor dit ongewenste effect is ervoor gekozen de inhoudingsplicht te verleggen naar de inhoudingsplichtige die de kosten voor kinderopvang betaalt. Andere oplossingsrichtingen lagen niet voor de hand.

Voorts zou door aftrek van de direct of indirect van Rijksweg ontvangen bijdragen de grondslag waarover de afdrachtvermindering kinderopvang berekend wordt, erg smal worden. Dit is nooit de bedoeling geweest maar kwam tot nu toe niet goed in de wet tot uiting.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat de verwerking van de afdrachtvermindering kinderopvang in de loonadministratie van de inhoudingsplichtige naar wie de afdrachtvermindering kinderopvang wordt verlegd, gebeurt op dezelfde wijze als de inhoudingsplichtige zou doen voor zijn eigen werknemers.

De leden van de D66 fractie spreken hun twijfels uit met betrekking tot de keuze voor het fiscaal stimuleren van kinderopvang via werkgeverszijde. In dit verband wil ik wijzen op het toenemende gebruik van de afdrachtvermindering kinderopvang en de groei van het aantal werkgeversplaatsen sinds de invoering ervan.

Het bij de algemene financiële beschouwingen toegezegde nadere onderzoek van het CPB is overigens nog gaande. Het ligt in het voornemen van het CPB uiterlijk begin volgend jaar terzake een onderzoeksmemorandum te publiceren.

Het kabinet zal in het belastingplan 2000 aangeven aan welke vormgeving wordt gedacht voor de verdere intensivering van de fiscale stimulering van kinderopvang.

De leden van de SGP-fractie vragen om de achtergrond van het langs fiscale weg stimuleren van kinderopvang. De in het regeerakkoord opgenomen fiscale impuls voor kinderopvang is gericht op het financieel toegankelijker maken van kinderopvangmogelijkheden. Doel hiervan is het beter mogelijk maken van het combineren van arbeid en zorg.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de opvang in gastoudergezinnen zou ik willen wijzen op de reeds bestaande fiscale aftrekmogelijkheden voor kinderopvang bij een gastouder die is aangesloten bij een erkende gastoudercentrale. Deze fiscale aftrekmogelijkheden zullen op grond van de gemaakte afspraken in het regeerakkoord tijdens deze kabinetsperiode worden verruimd.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen in het kader van de afdrachtvermindering kinderopvang naar de overwegingen om niet te kiezen voor een verhoging van de kinderbijslag. Een dergelijke generieke maatregel zou niet leiden tot de wenselijk geachte stimulering van het arbeidsaanbod. In het Regeerakkoord is dan ook een gerichte stimulering van kinderopvang voorgesteld, zowel langs de fiscale weg als via de subsidiezijde.

Het is mij niet duidelijk waar de leden van de fractie van de VVD op doelen als zij spreken over kennelijk misbruik van de afdrachtvermindering kinderopvang.

#### **IV. Europese aspecten**

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie vragen naar enkele Europese aspecten van dit wetsvoorstel. Voor wat betreft de staatssteun-aspecten geldt het volgende. Voor het belastingrecht is onder andere van belang om te bepalen of met een fiscale maatregel aan bepaalde (groepen van) ondernemingen een bepaald voordeel wordt verschaft. In beginsel gaat het in de fiscaliteit om generieke maatregelen. Bij fiscale regelingen zoals de onderhavige maatregelen, die bepaalde activiteiten beogen te stimuleren, en waarbij de uitwerking mede plaatsheeft in ministeriële regelingen, moeten deze uitvoeringsregelingen worden getoetst op hun effecten. Dit geldt in beginsel voor alle in het kader van de afdrachtverminderingen aan de orde zijnde uitvoeringsregelingen. Voorts dient bij regelgeving te worden bezien of deze technische voorschriften in de zin van richtlijn 98/34/EG bevat welke derhalve moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De in de uitvoeringsregeling op te nemen regelingen geven vooralsnog geen aanleiding aan te nemen dat deze spanning zullen oproepen in relatie tot het vrije verkeer of dat deze als steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag moeten worden aangemerkt.

## **V. Budgettaire effecten**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de wettelijke verankering van bestaand beleid (kinderopvang) leidt tot een structureel negatief budgettair effect van f 2 miljoen. Het betreft hier twee recente maatregelen die, vooruitlopend op de onderhavige aanpassing van de wet, zijn getroffen bij Besluit van 14 juli 1998, DB 98/1193M, Infobulletin 98/577. Gelet op het directe verband tussen het genoemde Besluit en de voorgenomen wetswijziging is er voor gekozen om de budgettaire consequenties van deze maatregelen in het budgettaire overzicht op te nemen.

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA-fractie naar het gebruik van de afdrachtvermindering kinderopvang kan worden verwezen naar de evaluatie van deze regeling die op 3 februari jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden (kamerstukken II 1997/98, 25 875, nr. 1). Uit deze evaluatie blijkt dat in 1996 circa 5600 werkgevers gebruik hebben gemaakt van deze regeling voor een bedrag van circa f 40 miljoen. Zoals in de Miljoenennota 1999 is aangegeven zal dit bedrag in 1998 naar verwachting uitkomen op circa f 50 miljoen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie wat het budgettaire belang is indien tegemoetkomingen uit scholingsfondsen die in 1998 door bedrijven zijn ontvangen niet op de grondslag voor de scholingsaftrek in mindering worden gebracht, kan worden opgemerkt dat hiermee naar verwachting een bedrag van circa f 15 miljoen is gemoed.

## **VI. Terminologie afdrachtvermindering**

De leden van de fractie van het CDA vinden het wenselijk de in artikel V opgenomen wijzigingen ter vervanging van de term «vermindering» door «afdrachtvermindering» te integreren in artikel I en artikel IV (is artikel V) te laten vervallen. De wijzigingen ter vervanging van de term «vermindering» is uit oogpunt van duidelijkheid en eenvoud opgenomen in een apart artikel. Hierdoor wordt voorkomen dat de duidelijkheid en overzichtelijkheid van het wetsvoorstel negatief worden beïnvloed. Rekening houdend hiermee lijkt het mij niet wenselijk artikel V te integreren in artikel I. Voor het eindresultaat zou dit overigens geen enkel verschil maken, in beide gevallen leest na 1 januari 1999 de tekst hetzelfde.

## **VII. Artikelsgewijze toelichting**

### *VII.1 Algemeen*

De door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde wijzigingen in verband met de duidelijke afgebakende hoofdstukken per afdrachtvermindering zijn in een bij deze nota gevoegde nota van wijziging opgenomen.

### *VII.2 Artikel I, onderdeel E (artikel 15a van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)*

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af waarom er niet voor gekozen is de percentages jaarlijks aan te passen en of de mogelijkheid de bij ministeriële regeling vervangen percentages met terugwerkende kracht aan te passen, de rechtszekerheid niet ondermijnt. Anders dan deze leden veronderstellen is hier geen sprake van terugwerkende kracht. Om snel te kunnen inspelen op de werking in de praktijk van de voorgestelde afdrachtvermindering, is het noodzakelijk de percentages op korte termijn te kunnen aanpassen. De rechtszekerheid wordt gewaarborgd door deze aanpassingen binnen drie maanden na invoering bij wetsvoorstel ter goedkeuring voor te leggen aan de kamers der

Staten-Generaal en de zekerheid dat de gewijzigde percentages, mocht goedkeuring uitblijven of het wetsvoorstel worden ingetrokken, bij ministeriële regeling, worden vervangen door de voor wijziging gehanteerde percentages. Het vervangen van de gewijzigde percentages gebeurt niet met terugwerkende kracht, maar met ingang van het tijdstip waarop deze ministeriële regeling in werking treedt. Op gelijke wijze is dit reeds mogelijk bij de afdrachtvermindering zeevaart en de S&O afdrachtvermindering.

*VII.3 Artikel I, onderdeel F3 en G (artikel 16, vierde lid, en 16a van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)*

De leden van de PvdA vragen of het niet beter zou zijn geweest de in de artikelsgewijze toelichting opgenomen zin, «Bijdragen van de inhoudingsplichtigen zelf aan deze sectorfondsen moeten wel in mindering worden gebracht op de kosten», expliciet in de wet op te nemen. In antwoord hierop kan ik mededelen dat door de wijze waarop de wettekst is geredigeerd, niet kan worden volstaan met het enkel opnemen van de geciteerde zin. Een correcte redactie zou zoveel wettekst vergen dat dit de eenvoud en duidelijkheid van de wettekst niet ten goede zou komen. Aangezien het hier een relatief ondergeschikte bepaling betreft is uit het oogpunt van eenvoud en duidelijkheid ervoor gekozen deze niet in de wet zelf op te nemen, maar in de uitvoeringsregeling. De daartoe strekkende delegatiebepaling maakt het mogelijk de wijze waarop moet worden omgegaan met bijdragen van de inhoudingsplichtige aan de sectorfondsen preciezer vorm te geven.

De wijziging opgenomen in artikel I, onderdeel G, (artikel 16a van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen) is zoals de toelichting aangeeft opgenomen als wettelijke verankering van het bovengenoemd Besluit van 14 juli 1998, nr. DB98/2293M. Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar de onder het kopje «afdrachtvermindering kinderopvang» gegeven antwoorden bij de door de fracties van de PvdA, het CDA en D66 gestelde vragen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend