

Vergaderjaar 1997–1998

25 914

Vaststelling van regels ter aanvulling van het inkomen van enkele groepen uitkeringsgerechtigden en belastingplichtigen (Wet inkomensaanvulling 1998)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Op Prinsjesdag 1997 heeft het kabinet in de Sociale Nota 1998 aangegeven dat de koopkrachtontwikkeling in 1998 dooreengenomen een verbetering laat zien. Het kabinet heeft bij die gelegenheid een omvangrijk pakket maatregelen gepresenteerd om dit te bewerkstelligen. Veel meer dan andere jaren was een omvangrijk pakket noodzakelijk, omdat met ingang van 1 januari 1998 de Pemba-wetgeving in werking is getreden. Zonder aanvullende maatregelen zouden namelijk ongewenste en onevenwichtige inkomensgevolgen zijn opgetreden.

Tevens heeft het kabinet aangegeven dat het, nu de economische groei enkele jaren achtereen zich gunstig ontwikkelt, het van groot belang acht dat mensen kunnen meedelen in de welvaart. Teneinde deze intentie te kunnen staven is voor een groot aantal inkomenscategorieën – groter dan gebruikelijk – de verwachte inkomensontwikkeling in 1998 berekend. De uitkomst van deze inventarisatie was dat dooreengenomen sprake was van een koopkrachtverbetering. Het kabinet heeft zich daarbij steeds gerealiseerd dat deze koopkrachtberekeningen noodzakelijkerwijze standaardgroepen betreffen. Ondanks het feit dat de koopkrachtberekeningen in de Sociale Nota meer categorieën in beeld brachten dan gebruikelijk heeft het kabinet aangegeven dat deze berekeningen altijd slechts een gemiddelde weergeven, met individuele verschillen ten voor- of nadele.

Voor een aantal groepen bleek het netto-inkomen in januari 1998 te dalen in vergelijking met het netto-inkomen in december 1997. Zoals ook in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 16 februari jl. (TK, 1997–1998, 25 857, nr. 6) is aangegeven lagen hier tal van oorzaken aan ten grondslag. In een aantal gevallen betrof het oorzaken die te herleiden waren tot individuele gevallen, in andere gevallen was sprake van een soms onvolkomen uitvoeringspraktijk en in weer andere gevallen van een partiële beoordeling, waarbij men in het geval van twee inkomensbronnen er slechts één in beschouwing nam. Daarnaast zijn ook groepen geïdentificeerd, waarbij de oorzaken meer algemeen van aard zijn.

Vele mensen hebben de intentie die het kabinet heeft uitgesproken voor het gehele jaar 1998 in de eerste maand van 1998 anders ervaren.

Nogmaals zij er op gewezen dat een vergelijking van het netto-inkomen in januari ten opzichte van dat in december geen weerspiegeling is van de koopkrachtontwikkeling over het jaar 1998. Bij de koopkrachtberekening vormt het jaarinkomen de basis, waarin ook elementen als een bruto-stijging later in het jaar tot uitdrukking komen.

Van belang is dat de Pemba-operatie grote gevolgen heeft in de bruto-netto-sfeer, waardoor de veranderingen in de netto-inkomens dit jaar – zeker in het licht van het beeld zoals geschetst in de Sociale Nota – pregnanter in beeld zijn gekomen.

Ondanks het feit dat voor veel personen later in dit jaar zich alsnog de inkomensverbetering voordoet, meent het kabinet dat de politieke intentie, zoals verwoord op Prinsjesdag, niet alleen het resultaat moet zijn van het jaar 1998 in zijn geheel gezien, maar dat deze intentie ook merkbaar moet zijn vanaf het begin van 1998. Toen bleek dat de uitgesproken intentie niet direct waarneembaar was op het loonstrookje heeft het kabinet besloten tot een pakket aanvullende maatregelen teneinde te bewerkstelligen dat alsnog de beoogde intentie van meet af aan wordt gerealiseerd.

Dit pakket maatregelen heeft tot gevolg dat bepaalde groepen over geheel 1998 gezien een grotere inkomensverbetering zullen ondervinden dan al was berekend in de Sociale Nota.

Dat is het effect van de keuze van het kabinet voor maatregelen in de belastingsfeer voor grote groepen personen. Indien de maatregelen zich hadden beperkt tot die groepen, die ervoor in aanmerking kwamen, zouden deze bijzonder ingewikkeld zijn geworden. Dit had dan tevens tot gevolg gehad dat de implementatie van de maatregelen zeer veel tijd zou hebben gekost.

Het pakket aanvullende maatregelen is ondergebracht in onderhavig wetsvoorstel. Op deze wijze kan de samenhang tussen de diverse bestanddelen inzichtelijk worden gemaakt.

2. Het pakket in algemene zin

Het kabinet heeft een inventarisatie gemaakt van de inkomensgroepen, die een inkomensachteruitgang hebben ondervonden in januari, die niet het gevolg was van individuele omstandigheden. Deze inventarisatie leverde een aantal categorieën op. In de eerste plaats betrof dit ouderen met een aanvullend pensioen. In de tweede plaats gold dit voor een aantal uitkeringsgerechtigden met een WW- of WAO-uitkering respectievelijk een aanvullende bovenwettelijke uitkering. In de derde plaats kunnen de personen met een VUT-uitkering worden genoemd. In de vierde plaats betrof het de zelfstandigen.

Het kabinet heeft bij de vormgeving van de aanvulling gekozen voor maatregelen in de belastingsfeer. Teneinde de personen met een WW-, WAO- of VUT-uitkering een inkomensvoordeel te verschaffen wordt voorgesteld het inactieven-forfait te verhogen. Dit betekent dat alle uitkeringsgerechtigden, dus ook bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden, hiervan een inkomensvoordeel ondervinden. Gekozen is voor een zodanige verhoging van het forfait dat het netto-inkomensvoordeel op jaarbasis voor alleenstaanden met een uitkering op minimumniveau f 100,- bedraagt. Voor gehuwden bedraagt het voordeel f 140,-. De verhoging van het inactieven-forfait betekent ook een inkomensvoordeel voor ouderen. Voor ouderen wordt tevens het belastingtarief

eerste schijf verlaagd. Als gevolg hiervan daalt het netto-voordeel van de ouderenaftrek. Ter voorkoming van dit partiële inkomensnadeel worden de algemene ouderenaftrek en de alleenstaande ouderenaftrek verhoogd. Deze maatregelen tezamen betekenen dat personen met alleen een AOW-uitkering een extra inkomensvoordeel ontvangen, bovenop het voordeel dat zij met ingang van 1 januari hebben ondervonden. Daarnaast zal de zelfstandigenaftrek verder worden verhoogd, bovenop de verhoging die is ingevoerd per 1 januari 1998.

In de reeds genoemde brief d.d. 16 februari jl. is aangegeven dat het kabinet ervoor koos om over de bovenwettelijke aanvulling op een WW- of WAO-uitkering het hogere overhevelingstoeslagpercentage van 5% te willen toepassen in plaats van het algemeen geldend percentage van 1,7%. De motivatie hiervoor is gelegen in het gegeven dat in meerdere gevallen in het verleden geen premie is ingehouden op het bovenwettelijk deel van de uitkering. Inmiddels is de feitelijke situatie nader geïnventariseerd zodat het onderscheiden naar de twee voorkomende situaties (wel of geen inhouding) thans mogelijk wordt geacht. Derhalve wordt voorgesteld om over bovenwettelijke aanvullingen op een WW- of WAO-uitkering, waarover in 1997 feitelijk geen WAO-premie is ingehouden, het hogere overhevelingstoeslagpercentage toe te passen. Deze oplossing biedt de groepen, die in januari zijn geconfronteerd met een inkomensprobleem, de toegezegde inkomensaanvulling. De voorgestelde oplossing betekent geen lastenverzwaring voor werkgevers. Over de desbetreffende aanvullingen is soms geen WAO-premie geheven. Werkgevers hebben in die gevallen derhalve met ingang van 1 januari geen lastenverzwaring over bovenwettelijke aanvullingen ondervonden als gevolg van de verschuiving van de WAO-premie van werknemers naar werkgevers. Wél is over deze bovenwettelijke aanvullingen de overhevelingstoeslag verlaagd. Tegenover dit voordeel voor werkgevers stond dus niet de verzwaring van het verschuldigd zijn van de WAO-premie. Per saldo kregen werkgevers met betrekking tot de groep bovenwettelijke aanvullingen in die gevallen derhalve een voordeel.

Als gevolg van het toepassen van een hoger overhevelingstoeslagpercentage voor bovenwettelijke aanvullingen wordt dit – onbedoelde – voordeel voor werkgevers weer ongedaan gemaakt. Per saldo treedt voor werkgevers derhalve geen lastenverzwaring op.

3. Technische uitwerking

3.1. Voorgestelde vormgeving maatregelen

a. Fiscale maatregelen

Het kabinet stelt voor om het belastingtarief eerste schijf op jaarbasis te verlagen met 1,75%-punt, onder gelijktijdige compenserende verhoging van het AOW-premiepercentage (zie onderdeel b). Materieel leidt dit tot een lager tarief voor alleen ouderen; zij zijn immers – in afwijking van beneden-65-jarigen – geen AOW-premie verschuldigd.

Een verlaging van het belastingtarief eerste schijf voor alleen ouderen is uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel niet toegestaan.

Het belastingtarief eerste schijf wordt op jaarbasis verlaagd van 8,85% naar 7,1%. Voorgesteld wordt deze verlaging van het belastingtarief in de maanden januari tot en met maart 1998 in één keer in april 1998 te effectueren; als gevolg hiervan geldt voor alleen de maand april een belastingtarief van 1,85%.

Zoals eerder in deze memorie is aangegeven heeft het kabinet gemeend dat de politieke intentie, zoals verwoord op Prinsjesdag, merkbaar moet zijn vanaf het begin van 1998. Gebleken is dat in sommige gevallen in het begin van dat jaar deze intentie niet waarneembaar was op het

loonstrookje. Het kabinet is van mening, mede naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer d.d. 19 februari jl., dat waar dit uitvoeringstechnisch mogelijk is de intentie zo spoedig mogelijk moet worden gerealiseerd. Het kabinet heeft om deze reden waar redelijkerwijs mogelijk gekozen om de aanvulling over de maanden januari tot en met maart in één keer in te halen in april.

De ouderenaftrek wordt met ingang van 1 januari 1998 verhoogd met f 270,- naar f 1965,- en de aanvullende ouderenaftrek met f 200,- tot f 2 881,-. Ook voor de ouderenaftrekken geldt dat de verhoging, die betrekking heeft op de periode januari tot en met maart 1998, in april 1998 wordt vergolden. Daarom bedraagt de ouderenaftrek in de maand april f 2 775,- en de aanvullende ouderenaftrek f 3 481,-.

Het inactievenforfait wordt met ingang van 1 januari 1998 met f 415,- verhoogd naar f 1 033,-. Om de verhoging die betrekking heeft op de maanden januari tot en met maart 1998 tot uitdrukking te laten komen in de maanden april tot en met december 1998 wordt het bedrag van het inactievenforfait met ingang van 1 april aanstaande met f 554,- verhoogd tot f 1 172,-.

De zelfstandigenaftrek wordt met ingang van 1 januari 1998 verder verhoogd met f 335,-.

Over bovenwettelijke aanvullingen op een WW- of WAO-uitkering, waarover in 1997 feitelijk geen WAO-premie is ingehouden, ten slotte zal met ingang van 1 januari 1998 het hogere overhevelingstoeslagpercentage van 5% worden toegepast.

b. Verhoging AOW-premiepercentage

De technische uitwerking van de verhoging van het AOW-premiepercentage is tweeledig. Het AOW-premiepercentage dient, zoals gezegd, op jaarbasis uit te komen op 18,25%. Een verhoging van het premiepercentage met terugwerkende kracht tot 1 januari is juridisch ongewenst. De verhoging kan derhalve pas effectief ingaan per 1 april. Het kabinet stelt voor om in april het premiepercentage zodanig te verhogen dat de achterstand ten opzichte van het voorgestelde verhoogde premiepercentage, die is ontstaan in de maanden januari tot en met maart, in één keer in te halen. Dit betekent dat het premiepercentage voor de maand april wordt verhoogd met vier maal 1,75%. Het premiepercentage komt daarmee in de maand april uit op 23,5%. Hier tegenover staat de daling van het belastingtarief eerste schijf van vier maal 1,75%, waarmee dit tarief in april uitkomt op 1,85%. Vanaf de maand mei wordt het premiepercentage vervolgens vastgesteld op het niveau van 18,25% voor de rest van het jaar.

De verhoging van het AOW-premiepercentage is uitgebreid aan de orde geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Premiemaximering AOW en introductie Spaarfonds AOW. De verhoging is, zoals ook daar is uiteengezet, de technische consequentie van de invulling van het pakket aanvullende maatregelen.

Nu op grond van overwegingen van inkomensaanvulling de wenselijkheid bestaat het AOW-premiepercentage op 18,25% te stellen, onder gelijktijdige verlaging van het belastingtarief eerste schijf, is ervoor gekozen om dit percentage in deze wet zelf neer te leggen en niet de gebruikelijke procedurele weg inzake premievaststelling te volgen. De SVB heeft voor het jaar 1998 het premiepercentage voor de algemene ouderdomsverzekering vastgesteld op 16,5%. Dat premiepercentage is ook effectief geldend tot 1 april 1998. De technische uitwerking van het pakket van maatregelen betekent dat gemiddeld over het gehele jaar 1998 een premiepercentage dient te gelden van 18,25%. Gegeven de systematiek

zou dan de SVB moeten worden verzocht een premiepercentage vast te stellen zodanig dat uiteindelijk dat gemiddelde premiepercentage uitkomt op 18,25%. Een dergelijk verzoek ligt naar het oordeel van de regering minder in de rede.

Wellicht ten overvloede zij er nog op gewezen dat in het wetsvoorstel Premiemaxering AOW en introductie Spaarfonds AOW de bevoegdheid om de premie vast te stellen bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt te liggen en dat dit wetsvoorstel inmiddels door de Tweede Kamer is goedgekeurd.

3.2. Inkomensgevolgen van het pakket maatregelen

Het pakket maatregelen leidt in 1998 tot de volgende structurele inkomensvoordelen voor de diverse inkomenscategorieën (afgerond op veelvouden van f 5,-).

Voor alleenstaande ouderen met alleen een AOW-pensioen bedraagt het netto voordeel als gevolg van de voorgestelde maatregelen f 100,-. Voor gehuwde ouderen met louter een AOW-pensioen bedraagt dit voordeel f 220,-. Dit wordt bereikt door een verhoging van de maandelijkse netto-AOW-bedragen vanaf april.

Voor alleenstaande ouderen met een aanvullend pensioen van f 10 000,- op jaarbasis zonder AOW-inbouw bedraagt het voordeel f 280,- oplopend tot f 720,- voor alleenstaande ouderen aan het einde van de eerste schijf, dat wil zeggen met een aanvullend pensioen van f 35 000,- op jaarbasis. Voor gehuwde ouderen met een aanvullend pensioen van f 10 000,- op jaarbasis zonder AOW-inbouw bedraagt het voordeel f 415,- oplopend tot f 940,- voor gehuwde ouderen aan het einde van de eerste schijf, dat wil zeggen met een aanvullend pensioen van f 40 000,- op jaarbasis.

De inkomensaanvullingen voor ouderen met een aanvullend pensioen zijn de resultante van een forse verhoging in april die zal worden gevolgd door een – t.o.v. het bedrag van maart – geringere verhoging vanaf mei.

Bij de inkomenssituatie van ouderen met een aanvullend pensioen speelt overigens de vorm van het aanvullend pensioen een belangrijke rol. De pensioenregelingen in ons land vertonen een grote diversiteit. Sommige regelingen kennen een AOW-inbouw en andere regelingen kennen een franchise-systematiek los van de bruto-AOW. Gelet op deze diversiteit is bij de maatregelen ter inkomensondersteuning uitgegaan van pensioenregelingen waarbij het aanvullende pensioen onafhankelijk is van de hoogte van de bruto-AOW.

Voorzover het aanvullende pensioen wel afhankelijk is van de bruto-AOW-bedragen kan het aanvullende pensioen en daarmee de inkomensondersteuning gunstiger uitvallen. De bruto-AOW-bedragen zullen in april en vervolgens vanaf mei worden verlaagd ten opzichte van de ramingen in de Sociale Nota, waardoor in deze situatie het aanvullende pensioen wordt verhoogd.

Voor alleenstaanden met een WW- of WAO-uitkering op minimumniveau bedraagt het voordeel van de verhoging van het forfait voor inactieven f 100,- en voor gehuwden f 140,-. WW- en WAO-gerechtigden met een hogere uitkering gaan er f 140,- op vooruit, ongeacht of zij gehuwd of alleenstaand zijn.

Voor alleenstaanden met een VUT-uitkering op minimumniveau resulteert een voordeel van f 100,- en voor gehuwden met een VUT-uitkering f 140,-. Is de uitkering hoger dan het minimumniveau dan ligt de stijging tussen de f 135,- en de f 190,- (voor alleenstaanden en gehuwden), afhankelijk van de hoogte van het inkomen.

Ook bijstandsgerechtigden en mensen met uitsluitend een Anw-uitkering hebben voordeel van de verhoging van het forfait voor inactieven. Voor alleenstaande bijstandsgerechtigden en mensen met een 70%-Anw-uitkering bedraagt de stijging van het netto inkomen f 100,-. Voor gehuwde bijstandsgerechtigden bedraagt het voordeel f 140,-.

Als gevolg van de verhoging van de zelfstandigenaftrek stijgt het netto inkomen van alleenstaande zelfstandigen met een winstinkomen op minimumniveau met f 185,-. Gehuwde zelfstandigen met een vergelijkbaar inkomen betalen als gevolg van de invorderingsvrijstelling geen belasting en hebben dus geen voordeel van de verhoging van de zelfstandigenaftrek. Voor zelfstandigen met een hoger winstinkomen die geen gebruik maken van de invorderingsvrijstelling varieert dit voordeel van f 120,- tot f 200,- (ongeacht of zij alleenstaand dan wel gehuwd zijn).

Het voordeel voor personen met een bovenwettelijke aanvulling op een WW- of WAO-uitkering ten slotte is, gezien de brede schakering van de hoogte van de wettelijke uitkering én de hoogte van de aanvulling op die wettelijke uitkering, geheel afhankelijk van de individuele situatie.

Rekening houdend met deze effecten ontstaat het volgende beeld voor de koopkrachtontwikkeling voor 1998, volgend op het verzoek tijdens het debat in de Tweede Kamer over de inkomensontwikkeling 1998, van het lid Terpstra (Handelingen TK, 1997-1998, d.d. 19 februari 1998). Er zij nogmaals met nadruk op gewezen dat het hier gaat om gemiddelden voor standaardgroepen en dat de feitelijke koopkrachtontwikkeling van huishoudens kan afwijken naargelang hun individuele situatie.

Tabel 1: Koopkrachtontwikkeling 1995-1998 inclusief het pakket met aanvullende maatregelen voor 1998 (in %)

	1998 conform Sociale Nota	1998 ¹ , incl. aanvullende maatregelen 1998	1995-1998 ¹ inclusief aan- vullende maat- regelen in 1998
sociale minima zk	1	1½	1
sociale minima mk	1	1½	1¼
minimumloon mk	2	2	2
modaal mk	1¼	1¼	3
2*modaal mk	1	1	1½
AOW alleenstaand	4	4¾	6½
AOW gehuwd 65+/65+	2¾	3¾	4¾
AOW gehuwd 65+/65+ +10 000	1½	2½	3½
AOW gehuwd 65+/65+ +30 000	¾	2	3¼

¹ De indexering van de aanvullende pensioenen bedraagt in 1995 1½%, in 1996 1¾%, in 1997 2% en in 1998 2¼%.

Het pakket maatregelen, zoals gepresenteerd in onderhavig wetsvoorstel, kan in sommige bijzondere situaties een inkomensachteruitgang ten opzichte van het inkomen in januari tot gevolg hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen die wél premieplichtig zijn in Nederland, maar niet belastingplichtig. Zij zijn met ingang van 1 april wel de hogere AOW-premie verschuldigd, maar hebben geen profijt van het lagere belastingtarief. Dit geldt bijvoorbeeld voor Belgische grensarbeiders in de grensstreek, die in Nederland werken. Omgekeerd geldt voor Nederlandse grensarbeiders in de grensstreek, dat zij een inkomensvoordeel zullen ondervinden vanaf april ten opzichte van januari. Beide effecten zijn precies spiegelbeeldig met het effect dat in januari optrad. De effecten van januari worden derhalve als gevolg van de voorgestelde maatregelen gemitigeerd. De bijzondere situatie van deze groepen personen is reeds in de Tweede Kamer aan de orde geweest, zoals blijkt uit de brieven aan de

Voorzitter van de Vaste Commissie van 2 oktober (SoZa 97/955) en 18 december (SoZa 97/1224).

Ook personen met bijvoorbeeld een WAO of Anw-uitkering, die in het buitenland wonen, kunnen een achteruitgang ondervinden. Het gaat dan, kort gezegd, om personen die alléén een uitkering hebben, die hoger is dan 35% van het minimumloon, en in een land wonen, waarin zij krachtens het voor dat geldend belastingverdrag daar belastingplichtig zijn. Voor deze groep geldt dat zij in januari een voordeel hebben gehad, aangezien toen de tegenovergestelde situatie zich voordeed.

Een bijzondere situatie ten slotte doet zich voor bij een beperkte groep mensen die naast hun Anw-uitkering een ander inkomen hebben en die voor hun Anw-uitkering zijn ingedeeld in tariefgroep 0. De Anw-uitkering van deze mensen kan in april iets lager zijn dan in maart. Als het andere inkomen ook een uitkering is of een aanvullend nabestaandenpensioen zal dat inkomen of pensioen echter door de maatregelen wel stijgen. Dit zal het inkomensverlies op de Anw-uitkering compenseren. Is het andere inkomen een inkomen uit arbeid, dan is dat doorgaans in januari door de eerdere fiscale maatregelen al gestegen en is er dus toen geen inkomensverlies opgetreden.

Voorts ontvangt een groep ouderen in Nederland een zodanig gekorte AOW-uitkering dat zij geen belasting verschuldigd zijn. Dit is mogelijk indien bijvoorbeeld betrokkenen in de periode tussen 15 en 65 jaar gedeeltelijk in het buitenland verbleven en toen niet vrijwillig verzekerd waren voor de AOW. Bij een verblijf van 15 jaar in het buitenland resulteert een korting van 30%; de bruto-AOW-uitkering ligt in dat geval bijna geheel onder de belastingvrije voet (inclusief effecten niet-actievenforfait en ouderenaftrekken), waardoor men voor dat inkomen bijna geen belasting verschuldigd kan zijn. De forse verhogingen in de bruto-AOW-bedragen vanaf januari 1998 en de beperktere neerwaartse aanpassing in de maanden april en mei leiden tot een netto-mutatie van dezelfde omvang. Op jaarbasis blijft overigens sprake van een beduidende netto-voortgang in 1998 ten opzichte van 1997; vanaf mei is het netto-inkomen nog steeds fors hoger dan in december 1997.

Hierbij zij bedacht dat betrokkenen een ander inkomen kunnen ontvangen. Enerzijds is het mogelijk dat er sprake kan zijn van aanvulling vanuit de ABW; in dat geval zal het totale inkomen de desbetreffende algemene normen volgen; zowel een verbetering in april als mei. Anderzijds kunnen betrokkenen een aanvullend (buitenlands) inkomen hebben.

Hiernaast zijn er AOW-ers in het buitenland woonachtig op wiens AOW-uitkering geen belasting wordt ingehouden; het belastingregiem in het woonland is dan relevant. Voor deze categorie treden dezelfde effecten op als voor ouderen met een gekorte AOW-uitkering.

3.3 Budgettaire consequenties

De budgettaire effecten van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn weergegeven in het onderstaande overzicht (structurele bedragen afgerond op veelvouden van 5 miljoen).

Tabel 2: Structurele effecten wetsvoorstel (in mln, een min impliceert een tekortvergroting)

	Rijk	Fondsen (AOW, Anw, AWBZ)	Totaal
verhoging inactievenforfait + f 415	- 175	- 270	- 445
schuif tarief eerste schijf (aow-deel +1,75% en belastingdeel -1,75%)	- 4 445	3 820	- 625
verhoging ouderenaftrek eerste schijf met f 270	- 45	- 55	- 100
verhoging aanvullende ouderenaftrek eerste schijf met f 200	- 10	- 20	- 30
verhoging zelfstandigenaftrek met f 335	- 25	- 25	- 50
totaal opbrengst-effecten	- 4 700	3 450	- 1 250
effecten op de uitgaven	50	350	400
totaal generaal	- 4 650	3 800	- 850
terugtrekken rijksbijdrage AOW-fonds	3 150	- 3 150	0
totaal inclusief terugtrekken rijksbijdrage	- 1 500	650	- 850

Structureel bedragen de kosten van dit pakket 850 miljoen gulden. Dit bedrag is het saldo van een belastingderving van 4700 miljoen gulden, een opbrengst premies volksverzekeringen van 3450 miljoen gulden en een uitgavenbesparing van 400 miljoen gulden. De effecten op de uitgaven hangen samen met de systematiek van de netto-netto-koppeling (de maatregelen leiden tot aanpassingen in de sfeer van de bijstand en van de hoogte van de bruto-AOW-uitkeringen).

In samenhang met de verhoging van de AOW-premie, en de daaruit resulterende premie-opbrengsten, wordt de Rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds teruggetrokken. Omdat de Rijksbijdrage in 1998 kleiner is dan de extra inkomsten, resteert een inkomensoverschot in het Ouderdomsfonds, terwijl bij het Rijk een additioneel tekort ontstaat.

Het effect op kasbasis in 1998 bedraagt -567 miljoen. Conform de gebruikelijke systematiek is daarbij voor de effecten bij het rijk rekening gehouden met de vertraging waarmee deze tot uitdrukking komen in de kas. Het effect op kasbasis in 1998 is daardoor 283 miljoen beperkter dan het structurele effect.

4. Uitvoeringstechnische consequenties

Het bovengenoemde pakket maatregelen betekent dat zowel voor de maand april als voor de maanden vanaf mei nieuwe rekenregels, alsmede belastingtabellen gaan gelden. De diverse uitvoeringsorganisaties krijgen derhalve te maken met wijzigingen in hun systemen. Hieronder zijn voor een aantal organisaties deze consequenties kort weergegeven.

a. Sociale Verzekeringsbank

Door de voorgenomen wijzigingen op fiscaal terrein is het nodig de bruto-AOW- en Anw-bedragen opnieuw vast te stellen. Voor de Anw betreft het alleen nieuwe bedragen voor april (en volgende maanden); voor de AOW betreft het twee keer een wijziging, zowel voor de maand april als voor de maanden mei en later. Dit zal dus twee keer leiden tot aanpassingen van het automatiseringssysteem.

b. Uitvoeringsinstellingen

De uitvoeringsinstellingen moeten voor het overgrote deel van hun

uitkeringsgerechtigden één keer een mutatie doorvoeren, namelijk de gevolgen van de verhoging van het inactievenforfait. De verwerking van de hieruit voortvloeiende nieuwe rekenregels zal voor hen in de meeste gevallen dus leiden tot een eenmalige aanpassing van hun systemen. In een klein aantal gevallen zal ook voor de maanden vanaf mei een aanpassing noodzakelijk zijn. Dit betreft dan uitkeringsgerechtigden, die wel premieplichtig, maar niet belastingplichtig zijn. Het gaat dan vooral om in het buitenland wonende WAO-gerechtigden, die op basis van het voor hen geldend belastingverdrag niet belastingplichtig zijn.

c. Sociale diensten

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, hebben ook bijstandsgerechtigden voordeel van de verhoging van het inactievenforfait. Dit betekent dat vanaf 1 april de bijstandsuitkeringen worden verhoogd. Bijstandsgerechtigden zullen deze inkomensaanvulling eind april c.q. begin mei ontvangen, afhankelijk van het gebruikelijke betalingstijdstip. Daarnaast wordt per 1 april in de bijstandswet de ouderennorm voor gerechtigden van 65 jaar en ouder ingevoerd. Met deze aparte norm voor 65-plussers wordt voor deze groep aangesloten bij het niveau van de netto-AOW-uitkeringen. Hierdoor ontvangen zij ook het extra inkomensvoordeel dat ouderen met alleen een AOW-uitkering ontvangen. Omdat voor ouderen de uitkeringsbedragen ook in mei muteren, moet voor deze categorie niet alleen per 1 april, maar ook per 1 mei de automatisering worden aangepast.

d. Belastingdienst

De verhoging van de zelfstandigenaftrek zal door middel van een vermindering van de voorlopige aanslag inkomstenbelasting worden geëffectueerd. In deze vermindering zal ook het effect van de reeds ingevoerde verhoging van de zelfstandigenaftrek per 1 januari 1998 worden meegenomen. De Belastingdienst zal de verminderingen in maart verlenen. Het effect hiervan betekent een lagere voorlopige aanslag vanaf april. De Belastingdienst zal dus voor alle zelfstandigen opnieuw een voorlopige aanslag vast moeten stellen. In verband met de doorwerking van de tariefverlaging zal aan de groep boven-65-jarigen met niet aan de loonbelasting onderworpen inkomsten in de eerste tariefschijf tevens een vermindering op de voorlopige aanslag verleend worden.

e. Pensioenfondsen

Voor pensioenfondsen geldt evenals voor de SVB dat zij twee maal een mutatie in hun systemen zullen moeten doorvoeren.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Nu op grond van overwegingen van inkomensaanvulling, zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting de wenselijkheid bestaat het AOW-premiepercentage op 18,25% te stellen, onder gelijktijdige verlaging van het belastingtarief eerste schijf, is ervoor gekozen om dit percentage in deze wet zelf neer te leggen en niet de procedurele weg te volgen, vermeld in de artikelen 11 en 12 van de Wet financiering volksverzekeringen (WfV). De SVB heeft voor het jaar 1998 het premiepercentage voor de algemene ouderdomsverzekering vastgesteld op 16,5. Dat premiepercentage is ook effectief geldend tot 1

april 1998. Niettemin dient gemiddeld over het gehele jaar 1998 een premiepercentage te gelden van 18,25. Gegeven de systematiek zou dan de SVB moeten worden verzocht een premiepercentage vast te stellen zodanig dat uiteindelijk dat gemiddelde premiepercentage uitkomt op 18,25. Een dergelijk verzoek ligt, gezien het feit dat dit een louter technische consequentie van de voorgenomen maatregelen voor de koopkrachtverbetering is en niet voortvloeit uit een andere inschatting van de inkomsten en uitgaven van het Ouderdomsfonds, naar het oordeel van de regering minder in de rede. Los daarvan vervalt de premievaststellingstaak van de SVB met de invoering van het wetsvoorstel maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW (25 699).

In dit artikel wordt de verhoging van het AOW-premiepercentage geregeld, ingaande 1 april 1998. Er is derhalve geen sprake van een premieverhoging met terugwerkende kracht. Teneinde een AOW-premiepercentage te regelen dat over het gehele jaar genomen 18,25 bedraagt, is voor de maand april 1998 de premie vastgesteld op 23,5 procent en voor de daaropvolgende maanden mei tot en met december 1998 op 18,25 procent. Het in verband met de gemiddelde premie van 18,25 procent voor het gehele jaar 1998 ontstane «tekort» aan opgebrachte AOW-premies, wordt aldus, met de vaststelling van het AOW-premiepercentage op 23,5 over april 1998, in zijn geheel ingehaald in die maand. In dit artikel wordt in onderdeel c voorts bepaald dat het gemiddeld premiepercentage voor de algemene ouderdomsverzekering over het jaar 1998 18,25 bedraagt.

Artikel 2

In verband met de wenselijk geachte hoogte van het AOW-premiepercentage, is een wijziging nodig van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW (kamerstukken I 1997/98, nr. 25 699). In het voorgestelde artikel 10a van de WFV wordt het premie-maximum gesteld op 18,25 procent. Dit betreft een structurele maatregel. Voor de jaren vanaf 1999 zal, na inwerkingtreding van genoemd wetsvoorstel, de premievaststellingstaak zijn opgedragen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 3

Dit artikel bevat voor het jaar 1998 een aanvulling op en afwijking van hetgeen is bepaald in het KB van 24-12-97, Stb.806.

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat het percentage van de overhevelingstoeslag in het jaar 1998 5% bedraagt, voorzover die overhevelingstoeslag wordt berekend over een door de inhoudingsplichtige werkgever aan de (ex-)werknemer verstrekte aanvulling op een wettelijke socialezekerheidsuitkering krachtens de Werkloosheidswet of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Het tweede lid bevat een nadere bepaling met betrekking tot het maximum van de overhevelingstoeslag. Hierbij maakt het verschil, of de inhoudingsplichtige werkgever uitsluitend de aanvulling op de wettelijke uitkering verstrekt, of zowel de wettelijke uitkering als de aanvulling daarop verzorgt. Indien de inhoudingsplichtige werkgever uitsluitend de aanvulling op de wettelijke uitkering aan zijn (ex-) werknemer uitbetaalt, geldt een maximum-overhevelingstoeslag van f 4030,-. Indien de aanvulling tezamen met de wettelijke socialezekerheidsuitkering door de inhoudingsplichtige werkgever aan de (ex)werknemer wordt uitbetaald,

bedraagt het OT-percentage over de aanvulling 5%, en – op grond van artikel I van eerdergenoemd koninklijk besluit van 24-12-97 – over het wettelijk deel 1,7%; de overhevelingstoeslag is in een dergelijk geval niet verschuldigd over dat deel van de aanvulling waarmee de som van de wettelijke uitkering en de aanvulling een bedrag van f 80 600,- te boven gaat.

Het derde lid houdt in dat de in deze wet neergelegde bijzondere regeling inzake de overhevelingstoeslag niet van toepassing is indien in 1997 WAO-premie werd ingehouden, dan wel zou zijn ingehouden, over de aanvulling op de wettelijke uitkering. In dat geval blijft over het jaar 1998 het algemeen geldende OT-percentage van 1,7%, zoals vastgelegd in genoemd koninklijk besluit van 24-12-97, ook over de aanvulling van kracht, waarbij, indien wettelijke uitkering en aanvulling door één inhoudingsplichtige werkgever worden uitbetaald, de overhevelingstoeslag over het gehele jaar maximaal f 1370,- bedraagt. De in het derde lid voorkomende zinsnede «dan wel zou zijn geheven» verwijst naar de situatie waarin een werknemer voor het eerst in het jaar 1998 van zijn werkgever een aanvulling op de WAO- of WW-uitkering ontvangt. Indien die aanvulling van dien aard is, dat de werkgever daarover werknemerspremie WAO zou hebben ingehouden indien de aanvullende uitkering reeds in 1997 zou zijn uitbetaald, is ten aanzien van die aanvullende uitkering het algemeen geldende OT-percentage van 1,7% van toepassing. Ter vermijding van misverstand wordt er ten slotte op gewezen dat, waar in het derde lid sprake is van het heffen van premies op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, hiermee bedoeld wordt op het toepassen van de wettelijke voorschriften terzake van die premieheffing. Indien een werkgever in het jaar 1997 die wettelijke voorschriften over een bovenwettelijke aanvulling heeft toegepast, geldt met betrekking tot die bovenwettelijke aanvulling de bijzondere regeling terzake van de overhevelingstoeslag, als neergelegd in het eerste en tweede lid, niet, ook niet in gevallen waarin de premieheffingsregels – bijvoorbeeld door de toepasselijkheid van een franchisebepaling – ertoe hebben geleid dat het bedrag van de WAO-premie-inhouding in 1997 op nihil is gesteld.

Artikel 4

In artikel 4 worden met ingang van 1 januari 1998 in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 de bedragen aangepast van het zogenaamde inactievenforfait, de zelfstandigenaftrek, de ouderenaftrek voor belastingplichtigen die in een kalenderjaar een inkomen hebben genoten dat na verrekening van verliezen uit voorgaande jaren minder dan f 55 801 bedraagt en de aanvullende ouderenaftrek voor belastingplichtigen die in een kalenderjaar een inkomen hebben genoten dat na verrekening van verliezen uit voorgaande jaren minder dan f 55 801 bedraagt. Voorts wordt het belastingtarief van de eerste schijf van artikel 53a, eerste lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 met ingang van die datum verlaagd tot 7,1%.

In artikel 7 is bepaald dat vorenbedoelde bedragen en vorenbedoeld percentage met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998 gelden.

Artikel 5

Artikel 5 voorziet in de structurele aanpassing met ingang van 1 april 1998 in de Wet op de loonbelasting 1964 van het zogenaamde inactievenforfait, de ouderenaftrek voor werknemers die een tijdvakloon genieten dat op jaarbasis minder bedraagt dan f 55 801, de aanvullende ouderenaftrek voor werknemers die een tijdvakloon genieten dat op jaarbasis minder bedraagt dan f 55 801 en het percentage van het belastingtarief van de eerste schijf van artikel 20a, eerste lid, van die wet.

Artikel 6

In artikel 6 is voorzien in een overgangsmaatregel die ertoe strekt de in artikel 4 voorziene structurele wijzigingen gedurende de resterende maanden van het jaar ook in de loonbelasting in hun geheel aan de belastingplichtigen ten goede te laten komen.

In het eerste lid is bepaald dat de verhoging van het inactievenforfait die betrekking heeft op de maanden januari tot en met maart 1998 wordt uitgesmeerd over de maanden april tot en met december 1998. Dit wordt gerealiseerd door het bedrag van het inactievenforfait dat met ingang van 1 januari 1998 na toepassing van de inflatiecorrectie geldt, te weten f 618, met ingang van 1 april 1998 te verhogen met $12/9 \times f 415$.

In het tweede en derde lid wordt de verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek die betrekking heeft op de maanden januari tot en met maart 1998 in een keer vergolden in de maand april 1998. Dit wordt gerealiseerd door het bedrag van de ouderenaftrek dat met ingang van 1 april 1998 geldt, te weten f 1965 op jaarbasis, voor de maand april 1998 te verhogen met $3 \times f 270$ en het bedrag van de aanvullende ouderenaftrek dat met ingang van 1 april 1998 geldt, te weten f 2881 op jaarbasis, voor de maand april 1998 te verhogen met $3 \times f 200$.

In het vierde lid wordt de verlaging van het percentage van de eerste tariefschijf die betrekking heeft op de maanden januari tot en met maart 1998 in een keer vergolden in de maand april 1998. Dit wordt gerealiseerd door het met ingang van 1 april 1998 geldende belastingpercentage van de eerste tariefschijf, te weten 7,1, voor de maand april 1998 te vermindern met $3 \times 1,75$.

Artikel 7

Voorzien wordt in inwerkingtreding per 1 april 1998, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998 voorzover het de bijzondere verhoging van de overhevelingstoeslag en de wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 betreft. Laatstgenoemde wijziging dient te worden toegepast nadat krachtens artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 de tabelcorrectiefactor is toegepast. Met ingang van 1 januari 1999 gelden de bedragen zoals die zijn opgenomen in de artikelen 4 en 5, nadat deze zijn bijgesteld met de op dat tijdstip toe te passen inflatiecorrectie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave