

Vergaderjaar 2004–2005

30 005

Aanvulling van het inkomen van ouderen met een bescheiden inkomen en aanpassing berekening vakantie-uitkering voor uitkeringsgerechtigden (Wet inkomensaanvulling 2005)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 februari 2005 en het nader rapport d.d. 22 februari 2005, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2005, no. 05.000514, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanvulling van het inkomen van ouderen met een bescheiden inkomen en aanpassing berekening vakantie-uitkering voor uitkeringsgerechtigden (Wet inkomensaanvulling 2005), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft betrekking op enkele elkaar deels compenserende maatregelen die uiteindelijk per saldo tot een inkomensverbetering van in totaal € 90 miljoen voor de groep ouderen met een laag aanvullend pensioen moeten leiden.

De Raad van State plaatst een aantal kanttekeningen bij de complexiteit van het samenstel van maatregelen en de daaruit voortvloeiende uitvoeringslasten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2005, nr. 05.000514, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 februari 2005, nr. W06.05.0030/IV, bied ik u hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het volgende op.

1. De Raad merkt op, dat het beperken van de beoogde ondersteuning van de koopkrachtontwikkeling van ten hoogste netto € 33 per jaar tot de ouderen boven 65 jaar met enkel een klein pensioen naast de AOW een complex samenstel van maatregelen vergt. Het voorstel beoogt om door middel van een inkomstenbelastingverhoging van 0,1%-punt in de eerste twee schijven die (effectief) alleen voor de ouderen boven 65 jaar geldt, het overige box I-inkomen van die groep zodanig zwaarder te belasten dat aan het einde van de tweede schijf er nagenoeg geen koopkrachteffect meer resteert. Het (effectief) alleen voor de groep ouderen verhogen van het inkomstenbelastingtarief van box I leidt tot een reeks maatregelen zoals het compenseren van de belastingverhoging voor de groep belastingplichtigen beneden de 65 jaar door

een premieverlaging, maar ook tot het herberekenen van de (bruto) AOW-uitkering en het wijzigen van het aandeel in de AOW-financiering dat uit de algemene middelen plaatsvindt.

In de toelichting is niet het volledige samenstel van maatregelen beschreven die op grond van het voorstel genomen moeten worden of uit het voorstel voortvloeien.

De Raad adviseert de toelichting hiertoe aan te vullen en cijfermatige voorbeelden op te nemen inzake de berekening van de netto-AOW met uitsplitsing van de effecten van de onderscheiden maatregelen.

1. De Raad merkt op dat het beperken van de beoogde ondersteuning van de koopkrachtontwikkeling tot de ouderen met enkel een klein aanvullend pensioen een complex samenstel van maatregelen vergt en adviseert de toelichting hiertoe aan te vullen. Het totale pakket bestaat uit de volgende onderdelen:

- verhoging AOW-tegemoetkoming met € 40;
- verhoging belastingtarief eerste en tweede schijf met 0,1%-punt (op jaarbasis);
- verlaging AOW-premie met 0,1%-punt (op jaarbasis);
- verhoging grens ouderenkorting in de loon- en inkomstenbelasting met € 50.

In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies van de Raad nader ingegaan op de effecten van elk van de genoemde onderdelen op de hoogte van het (netto) AOW-pensioen.

2. De in punt 1 aangeduide maatregelen leiden zowel voor werkgevers als voor uitkeringsinstanties tot incidentele tussentijdse aanpassingen van de loonberekeningssystematiek voor groepen belastingplichtigen. In de toelichting zijn de administratieve lasten van deze aanpassingen niet gekwantificeerd, omdat er geen structureel effect voor de administratieve lasten is. De Raad adviseert de administratieve lasten voor werkgevers en uitkeringsinstanties, alsmede de uitvoeringskosten voor de belastingdienst alsnog te kwantificeren en toe te lichten dat deze lasten en kosten in redelijke verhouding staan tot de beoogde koopkrachtondersteuning van € 90 mln.

2. De Raad adviseert de administratieve lasten te kwantificeren en toe te lichten dat de lasten en kosten in redelijke verhouding staan tot de beoogde koopkrachtondersteuning. Uit de aan de uitvoeringsinstellingen (SVB en UWV) gevraagde uitvoeringstoetsen blijkt dat deze instellingen de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zonder extra kosten kunnen doorvoeren. Naar aanleiding van de opmerkingen van de uitvoeringsinstellingen is daartoe wel de terugwerkende kracht van een deel van het wetsvoorstel vervangen door een beter uitvoerbaar overgangsrecht met in grote lijnen materieel dezelfde uitwerking. De administratieve lasten van het wetsvoorstel bestaan uit een eenmalige aanpassing bij werkgevers als gevolg van de nieuwe loonbelasting-tabellen. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst voor deze vernieuwing zijn niet substantieel.

3. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de periode waarvoor de inkomensondersteuning is voorzien.

De Raad adviseert op dit aspect in de toelichting in te gaan alsmede toe te lichten of de vormgeving van de maatregel, indien deze structureel wordt ingepast, nog zal worden aangepast.

3. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de periode waarvoor de inkomensondersteuning is voorzien, alsmede toe te lichten of de vormgeving van de maatregel, indien deze structureel wordt ingepast, nog zal worden aangepast. De extra inkomensondersteuning wordt ingevuld door verhoging van de tegemoetkoming voor AOW-ers, welke is vormgegeven in een ministeriële regeling. Het via een ministeriële regeling vormgeven van de tegemoetkoming voor AOW-ers garandeert dat op korte termijn tot uitbetaling kan worden overgegaan en leidt niet tot verstoringen in de gebruikelijke vaststelling van de hoogte van het AOW-pensioen. De regeling geldt voor het jaar 2005. In het kader van de besluitvorming over het inkomensbeeld 2006 komt de gewenste hoogte van de tegemoetkoming voor 2006 aan de orde. Dan zal ook worden bezien of voor het jaar 2006 nogmaals voor een ministeriële

regeling wordt gekozen, of dat een meer structurele invulling van deze tegemoetkoming in de AOW kan worden opgenomen. Een passage met deze strekking is in de memorie van toelichting opgenomen.

4. Artikel I, onderdeel A, van het voorstel vervangt met ingang van 1 april 2005 de tarieftabel van artikel 2.10 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001). Deze tarieftabel zal echter, zoals ook in de toelichting is gesteld, nooit gaan gelden, omdat in artikel X van het voorstel een tarieftabel is opgenomen met een gemiddeld tarief dat met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005 voor de aanslagregeling zal gaan gelden. Het zogenoemde gemiddelde tarief is het vigerende tarief voor 2005 verhoogd met de beoogde 0,10%-punt. Deze «manoeuvre» is niet nodig en neemt alleen het zicht weg op het feit dat met terugwerkende kracht het tarief wordt verhoogd. De Raad adviseert in artikel I, onderdeel A, van het voorstel de in artikel X van het voorstel opgenomen tabel op te nemen en deze voor geheel 2005 te doen gelden.

4. Het zij de Raad toegegeven dat de in artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel opgenomen tarieftabel in 2005 feitelijk niet zal gaan gelden, maar dat voor heel 2005 het gemiddelde tarief zal worden toegepast. Wij hebben op dit punt dan ook het advies van de Raad gevolgd en in artikel I, onderdeel A, de tarieftabel met het gemiddelde tarief opgenomen en dit onderdeel terugwerkende kracht gegeven tot en met 1 januari 2005.

5. Gelet op het samenstel van maatregelen waarbij onder meer de tariefverhoging wordt gecompenseerd met een premieverlaging, moet de vraag of in het onderhavige geval sprake is van een belastende maatregel in samenhang worden beantwoord. In het overgrote deel van de gevallen is per saldo geen sprake van een belastende maatregel indien alle maatregelen in samenhang worden gezien, maar dit kan wel het geval zijn voor degenen beneden de 65 jaar die belastingplichtig maar niet of beperkt premieplichtig zijn. De maatregel zou, afhankelijk van de vormgeving van de maatregelen in de sfeer van de AOW, ook mogelijk belastend kunnen zijn voor belastingplichtigen boven 65 jaar van wie de belastingplicht in de loop van het jaar eindigt. De Raad adviseert in de toelichting op deze gevallen in te gaan en deze te toetsen aan het in de brief van de staatssecretaris van 25 juni 1997 neergelegde beleid inzake terugwerkende kracht van belastende fiscale maatregelen¹.

5. De Raad van State merkt terecht op dat, indien het samenstel van maatregelen in samenhang wordt gezien, voor een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een belastende maatregel. Het gaat hierbij om twee categorieën:

- degenen beneden de 65 jaar die wel belastingplichtig, maar niet of beperkt premieplichtig zijn;
- belastingplichtigen boven de 65 jaar van wie de belastingplicht in de loop van het jaar eindigt.

Deze categorieën ondervinden een gering nadeel van de terugwerkende kracht. De automatiseringsprogramma's van de Belastingdienst zijn zodanig opgezet dat daarin voor een belastingjaar één schijventarief is opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om differentiatie aan te brengen voor belastingplichtigen van wie de belastingplicht voor een bepaalde datum in geëindigd of aangevangen.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele opmerking is verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 2.

Ik moge U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W06.05.0030/IV met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

Memorie van toelichting

- In het Algemeen deel, paragraaf 2, de vierde volzin, ter verduidelijking vervangen door: Dit wordt bereikt door de AOW-toeslag te verhogen met € 40 per persoon en daarnaast het voordeel voor AOW-ers met een hoog aanvullend pensioen deels af te romen door het belastingtarief in de eerste en tweede schijf te verhogen met 0,1%-punt. Voor belastingplichtigen beneden de 65 jaar wordt deze tariefsverhoging gecompenseerd door een gelijktijdige verlaging van het AOW-tarief met 0,1%-punt.