

Vergaderjaar 1988–1989

20 855

Aanpassing van een aantal sociale zekerheidswetten en van enige andere wetten, alsmede tot het stellen van regels voor de toepassing van die wetten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. (Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies)

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 oktober 1988

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies is toegezegd dat **hoofdstuk 12** tegelijk met het wetsvoorstel invoering en aanvulling van de vereenvoudiging van de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting en wijziging van de regeling betreffende aftrekposten (Oort II) aan het parlement zal worden toegezonden. Dit laatste wetsvoorstel is inmiddels bij het parlement ingediend. Conform mijn toezegging doe ik u hierbij het desbetreffende hoofdstuk 12 toekomen.

In het nader rapport inzake het wetsvoorstel aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies heeft het kabinet opgemerkt enkele financiële gevolgen in het toegezegde hoofdstuk 12 te zullen opnemen. Het gaat hierbij om de opmerkingen onder de punten 5 en 9 van het nader rapport. In het hierbij gevoegde hoofdstuk 12 zijn de desbetreffende financiële gevolgen opgenomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies

12. Financiële gevolgen voor de inkomens van uitkeringsgerechtigden en voor de fondsen

12.1. Inleiding

De voorgenomen vereenvoudigingen in de premie- en belastingheffing op basis van de voorstellen van de commissie-Oort brengen in 1990 ingrijpende wijzigingen aan in de financiering van de volksverzekeringen, waarvan de financiële gevolgen in deze paragraaf zullen worden toegelicht. In tegenstelling tot de andere hoofdstukken van het algemene deel van de memorie van toelichting en de wettekst wordt in dit hoofdstuk aangenomen dat ten tijde van de invoering van de voorstellen de AKW-premieplicht zal zijn vervallen, gelet op het voornemen de AKW vanaf 1 januari 1989 uit rijksmiddelen te financieren. Voorts is nog geen rekening gehouden met de voorstellen in de gezondheidszorg (Dekker).

In de voorstellen zal de premieplicht van werkgevers inzake de AAW/AWBZ worden overgeheveld naar werknemers. De werknemers zullen als gevolg van deze voorstellen alle premies inzake de volksverzekeringen (AOW/AWW/AAW/AWBZ) verschuldigd zijn. Deze premies zijn in de voorstellen voorts gecombineerd met het tarief van de loon- en inkomstenbelasting in de eerste schijf. In onderstaande tabel is het voorgestelde tarief inzake de volksverzekeringen vergeleken met de huidige premieheffing.

Tabel 1. Huidig en voorgesteld tarief van de volksverzekeringen (situatie 1988)

	Individuele heffingsvrije voet (gld)	Inkomens- traject (gld)	Tarief (percentage)			
			Werknemers		Werkgevers AAW/AWBZ	Totaal
			AOW/AWW	AAW/AWBZ		
Huidige heffingen	0	65 250 ^a	12,8	–	10,75	23,55
Voorgestelde heffingen ^b	4500	41 500	16,9	11,30	–	28,20

^a Voor de vergelijkbaarheid met het maximale premie-inkomenstraject bij de voorgestelde heffingen dient dit bedrag te worden verhoogd met de overhevelingstoeslag tot ongeveer f 72 260,-.

^b Gecombineerd met een tarief voor de loon- en inkomstenbelasting in de eerste schijf van 7%.

Het karakter van de volksverzekeringen zal door de voorstellen niet wijzigen. In het tarief voor de eerste schijf blijven de premies als zodanig herkenbaar. De vaststelling van de premies zal overeenkomstig de huidige situatie geschieden op basis van het zogenaamde omslagstelsel. De voorstellen zijn derhalve voor de fondsen budgettair neutraal.

Met betrekking tot de premiepercentages inzake de volksverzekeringen zij het volgende opgemerkt. De grondslag voor de premieheffing AOW/AWW zal door de voorstellen per saldo afnemen wegens de introductie van een individuele heffingsvrije som en beperking van de premieheffing volksverzekeringen tot de zogenaamde eerste schijf. De premiepercentages voor de AOW/AWW zullen dan ook moeten worden verhoogd. Voor de premieheffing AAW/AWBZ zal de afneming van de grondslag gedeeltelijk worden gecompenseerd doordat ook bejaarden en weduwen in de premieheffing voor deze verzekeringen zullen worden betrokken (draagvlakverbreding). De verhoging van de premiepercentages AAW/AWBZ is om deze reden beperkt. In de financiële paragraaf bij het wetsvoorstel premieheffing volksverzekeringen (kamerstukken II, vergaderjaar 1987–1988, 20 625) zijn de gevolgen voor de premiegrondslag en de premiepercentages uiteengezet.

12.2. Werknemersverzekeringen

Werknemers en uitkeringsgerechtigden in de loondervings sfeer zullen ter compensatie van de overgehevelde premieplicht inzake de AAW/AWBZ een overhevelingstoeslag ontvangen. Deze toeslag komt overeen met het bedrag van de premies AAW/AWBZ in de vóór-Oortse situatie (fictieve premiepercentages). In de overhevelingstoeslag zullen de premiemutaties in het vóór-Oortse tarief inzake de AAW/AWBZ tot uitdrukking komen. Deze systematiek zal in beginsel gelden voor de periode 1990 tot en met 1994. In overleg met de sociale partners zal deze systematiek in de loop van deze periode worden geëvalueerd.

Het bruto-netto-traject zal door deze voorstellen aanzienlijk wijzigen. In onderstaande tabel zijn deze wijzigingen inzichtelijk gemaakt voor uitkeringsgerechtigden in de loondervingsverzekeringen. Voor werknemers zal een overeenkomstige systematiek van toepassing worden; in paragraaf 12.3 wordt uiteengezet dat voor AOW/AWW-uitkeringen een andere systematiek zal gelden. In het bruto-netto-traject voor uitkeringsgerechtigden in de loondervingsverzekeringen zijn de gemiddelde ziekte- en wachtgeldpremies verwerkt en is rekening gehouden met een forfaitaire aftrek van 200 gulden voor de premieheffing volksverzekeringen en belastingheffing, hetgeen van toepassing is op WW- en AAW/WAO-uitkeringen. Voor de ZW-uitkeringen geldt een enigszins afwijkende berekeningsmethodiek, hetgeen in paragraaf 3.6 van het algemene deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is uiteengezet.

Tabel 2. Het bruto-netto-traject voor uitkeringsgerechtigden in de loondervingsverzekeringen (bruto uitkering f 30 000,— situatie 1988, alleenverdieners)

	Huidige situatie		Voorgestelde situatie	
Uitkeringskosten	37 028		37 026	
zfw/ww/zw	3 855	(12,85%)	3 855	(12,85%)
aaw/awbz	3 171	(10,75%)	—	
Overhevelingstoeslag	—		3 171	(10,75%)
Bruto uitkering	30 000		30 000	
zfw/ww/zw/wao	- 3 303	(21,6%) ^a	- 3 303	(21,6%) ^a
Overhevelingstoeslag	—		3 171	(10,75%)
aow/aww	- 3 776	(12,8%)	- 4 000	(16,9%) ^a
aaw/awbz	—		- 2 675	(11,3%) ^a
belasting	- 1 660	(24,0%) ^a	- 1 657	(7,0%) ^a
Netto uitkering	21 261		21 536	

^a Marginaal tarief

Uit de tabel kan worden afgeleid dat in de voorgestelde situatie de uitkeringsgerechtigde van de bedrijfsvereniging een overhevelingstoeslag zal ontvangen die zal worden berekend volgens het fictieve vóór-Oortse tarief inzake de AAW/AWBZ. In de voorgestelde situatie is deze toeslag voor zowel de uitkeringskosten als het bruto-netto-traject van belang. In bovenstaande tabel is om deze reden de overhevelingstoeslag twee maal opgenomen, namelijk in het traject van bruto uitkering naar uitkeringskosten en in het bruto-netto-traject. Vervolgens is het nieuwe gecombineerde tarief inzake de volksverzekeringen en de belastingen van toepassing waarin het feitelijke na-Oortse tarief inzake de AAW/AWBZ is opgenomen.

Uit tabel 2 blijkt, dat door de voorstellen de netto inkomenssituatie van een alleenverdiener met een loondervingsuitkering verandert. De desbetreffende inkomensmutaties voor uitkeringsgerechtigden onderscheiden naar bruto uitkeringsniveau en naar (huidige) tariefgroepindeling zijn in onderstaande tabel weergegeven. In deze berekeningen zijn alleen de standaard-aftrekposten inzake het bruto-netto-traject verwerkt.

Tabel 3. Procentuele mutaties in besteedbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden in de loondervingsfeer (situatie 1988)

Huidige bruto uitkering (gld)	Huidig belastbaar inkomen (gld)	Heffings- inkomen (gld)	Huidige tariefgroep			
			I (%)	II (%)	III (%)	IV (%)
18 032 ^a	15 836	20 910		-0,6		
18 410 ^b	16 150	20 910	1,4			
20 000	17 597	22 349	-0,3	-4,2		
23 185	20 427	25 944	0,8	-4,3		1,4
25 000	21 895	27 808	1,3	-3,7		1,0
25 761	22 483	28 554	1,5	-3,4	1,4	0,8
30 000	25 758	32 714	2,9	-2,1	1,3	1,5
35 000	29 621	37 620	5,2	-0,3	2,2	2,4
40 000	33 484	42 526	7,1	2,0	3,4	4,1
45 000	37 226	47 279	7,8	3,1	5,0	5,7
47 957	39 379	50 013	7,2	2,6	5,8	6,3

^a Minimum voor alleenstaanden van 27 jaar en ouder; in de voorgestelde situatie wordt de bruto uitkering verhoogd met een kopje.

^b Minimum voor alleenstaanden jonger dan 27 jaar; in zowel de huidige als de voorgestelde situatie wordt de bruto uitkering verhoogd met een kopje.

Voor de fondsen inzake de werknemersverzekeringen zullen nauwelijks veranderingen optreden. De overhevelingstoeslag zal – zoals uit tabel 2 kan worden afgeleid – niet tot de grondslag voor de premieheffing inzake deze verzekeringen worden gerekend, waardoor er op dit punt geen wijzigingen zullen optreden. Enkele specifieke aanpassingen zijn overigens wel voorgesteld, zoals bijvoorbeeld een waardering van de zogenaamde vakantiebonnen ten behoeve van de premie- en belastingheffing op 75% in plaats van 60%. Voor de fondsen zijn de financiële gevolgen van deze specifieke aanpassingen in de financiering van de loondervingsverzekeringen evenwel zeer gering.

De voorstellen hebben, voor zover ze betrekking hebben op de overhevelingstoeslag, geen gevolgen voor de uitkeringslasten in de loondervingsverzekeringen. De werkgeverspremies AAW/AWBZ over de loondervingsuitkeringen zullen immers worden vervangen door een overhevelingstoeslag, die qua niveau overeenkomt met deze werkgeverspremies. Echter, door de wijziging van de tariefstructuur – waaronder het vervallen van de alleenstaandetoeslag op de algemene belastingvrije som – zullen de lasten betreffende de loondervingsuitkeringen om minimumniveau wél toenemen, te weten met 90 miljoen. De huidige kopjesregeling voor alleenstaanden jonger dan 27 jaar zal – zoals in hoofdstuk 6.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is uiteengezet – immers worden aangepast en uitgebreid naar alleenstaanden in alle leeftijdscategorieën. Door een verhoging van de loondervingsuitkering van 70% van het bruto minimumloon met een kopje wordt voorkomen, dat deze minimumuitkering netto lager uitkomt dan de relevante bijstandsnorm.

12.3. Volksverzekeringen

Voor de AOW/AWW-uitkeringen zal een andere systematiek gelden. In dat geval is er namelijk geen sprake van een overheveling van premieplicht van werkgevers naar werknemers, maar van draagvlakverbreding. Bejaarden zullen gedeeltelijk worden betrokken bij de premieheffing inzake de volksverzekeringen. Zij zijn in de voorstellen alleen de premies AAW/AWBZ verschuldigd en zijn daarmee vrijgesteld van de betaling van de AOW/AWW-premies. Weduwen zullen alle premies inzake de volksverzekeringen verschuldigd zijn. Via de netto-koppeling aan het minimumloon zal deze draagvlakverbreding voor de AOW- en AWW-uitkeringen leiden tot een verhoging van het bruto-uitkeringsniveaus, waardoor de lasten zullen toenemen met 3,9 miljard (situatie 1988). Deze extra kosten

komen voor 2,8 miljard voor rekening van de AOW en voor 1,1 miljard ten laste van de AWW. Hiermee is in de genoemde premiepercentages rekening gehouden.

In onderstaande tabel is voor de situatie in 1988 de netto-koppeling voor de AOW- en AWW-uitkering weergegeven, waarin de voorstellen ter vereenvoudiging van de premie- en belastingheffingen zijn verwerkt.

Tabel 4. De netto-koppeling voor de AOW- en AWW-uitkeringen bij doorvoering van de voorstellen ter vereenvoudiging van de premie- en belastingheffing (situatie 1988, bedragen in guldens per maand, inclusief vakantie-uitkering)

	Referentie min. loon	AOW 2 × 50%	AOW 1 × 70%	AWW hoog	AWW laag
Bruto minimum	2146,71	1855,44	1330,43	2346,32	1698,68
zfw	- 109,47	- 52,59	- 36,45	- 119,66	- 86,63
ww/zw	- 68,68				
wao	- 23,27				
Overhevelingstoelage	230,47				
aow/aww	- 274,54			- 298,97	- 234,91
aaw/awbz	- 183,57	- 122,82	- 105,72	- 199,91	- 157,07
belasting	- 113,71	- 76,09	- 65,49	- 123,83	- 97,30
Netto minimum	1603,94	1603,94	1122,77	1603,94	1122,77
idem oude situatie	1581,68	1581,68	1107,18	1518,54	1075,26

De tabel maakt zichtbaar dat de AOW-uitkeringen gedeeltelijk en de AWW-uitkeringen geheel bij de nieuwe heffing inzake de volksverzekering zullen worden betrokken. Wegens dit voorgestelde verschil in heffingssysteematiek tussen AOW-uitkeringen enerzijds en AWW-uitkeringen anderzijds is het noodzakelijk om tevens een zelfstandige netto-koppeling voor de AWW-uitkeringen te introduceren. De voorstellen ter vereenvoudiging van de premie- en belastingheffing voorzien hierin.

In de netto-sfeer treden inkomensverbeteringen op die wat de AOW-uitkeringen betreft voornamelijk een gevolg zijn van de voorziene lastenverlichtingen. Voor de AWW-uitkeringen is tevens de verandering in koppelingssystematiek – zoals is vermeld in hoofdstuk 7.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting – van belang. In de voorstellen ligt besloten dat voor de hoge respectievelijk de lage AWW-uitkering de bruto-koppeling aan 2 × 50% respectievelijk 1 × 70%-AOW-uitkering wordt vervangen door een netto-koppeling aan 100% respectievelijk 70% van het netto minimumloon. Hierbij zij opgemerkt dat ook in de adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad met betrekking tot de algehele herziening van de Algemene Weduwen- en Wezenwet een zelfstandige koppeling van de netto AWW-uitkeringen aan het netto minimumloon is voorgesteld. In deze adviesaanvraag is evenwel voor de hoge AWW-uitkering een netto-koppeling van 90% opgenomen.