

Vergaderjaar 1989–1990

21 218

Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen en de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (technische verbeteringen)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 oktober 1989

In het kader van dit wetsvoorstel zijn door de leden van een tweetal fracties, te weten van het C.D.A en van de P.v.d.A, alsmede door de bijzondere commissie vereenvoudiging loon- en inkomstenbelasting, die is belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, enkele kanttekeningen gemaakt en enige vragen gesteld.

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de C.D.A.-fractie zich in de voorgestelde wijzigingen kunnen vinden. Wel blijken deze leden er behoefte aan te hebben naar aanleiding daarvan nog enige vragen te stellen. Met name vragen zij een reactie op een drietal punten die de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) bij brief van 30 augustus 1989 met betrekking tot dit wetsvoorstel onder de aandacht van de leden van de bijzondere commissie vereenvoudiging loon- en inkomstenbelasting heeft gebracht.

De Wet overhevelingstoelage opslagpremies (Stb. 1989, 128) verplicht inhoudingsplichtigen een toeslag op het loon te betalen ter compensatie van de zogenaamde opslagpremies, die in de vóór-Oortse situatie verschuldigd zouden zijn geweest door de inhoudingsplichtigen. Voor de berekening van deze overhevelingstoelage wordt uitgegaan van fictieve premies en (geactualiseerde) bedragen uit de vóór-Oortse situatie. De wet verplicht inhoudingsplichtigen voorts deze overhevelingstoelage bij de uitbetaling van het loon toe te kennen. In artikel 4 van die wet wordt bepaald dat elk beding strijdig met de wet nietig is, zodat uitzonderingen niet geoorloofd zijn. Aldus wordt voorzien in een systeem dat de vóór-Oortse situatie zo goed mogelijk vertaalt naar de Oortse situatie en dat de werknemer maximale compensatie en bescherming biedt.

In de artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet overhevelingstoelage opslagpremies (Kamerstukken II, 20 657, nr. 3, blz. 18) wordt gewezen op een bijzonder aspect van het systeem van de berekening van de overhevelingstoelage. In de vóór-Oortse situatie komt het voor dat bepaalde werknemer over de laatste betaalperiode(n) van een kalenderjaar een hoger netto loon ontvangen. Het gaat hierbij om hoger betaalde werknemers die op een zeker moment in het kalenderjaar – als gevolg van premieheffing over bijzondere beloningen – de maximaal verschuldigde premies ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW, Stb. 1985, 181) en de Algemene

Weduwen- en Wezenwet (AWW, Stb. 1965, 429) betaald hebben; ten aanzien van deze werknemers vindt over het resterende gedeelte van dat kalenderjaar geen verdere premie-inhouding ter zake meer plaats en is het netto loon derhalve tijdelijk hoger. In de Oortse situatie kan het omgekeerde plaatsvinden. Waar de overhevelingstoelage per betaalperiode wordt berekend aan de hand van de opslagpremies die verschuldigd zouden zijn geweest door de inhoudingsplichtige in de vóór-Oortse situatie, kan deze toeslag voor de desbetreffende werknemers over de laatste betaalperiode(n) lager of op nul uitkomen. Zulks heeft tot gevolg dat het heffingsinkomen en derhalve het netto loon tijdelijk lager wordt. De met de overhevelingstoelage beoogde compensatie wordt alsdan over het gehele jaar genomen wel gerealiseerd – voor de eerdere betaalperiodes is de toeslag als het ware «te hoog» maar zal dan niet gelijkelijk over de betaalperiodes gespreid zijn.

Het in de brief van de RCO onder punt II.1. als bezwaar genoemde verschijnsel is, zoals uit het bovenstaande moge blijken, bij het tot stand komen van de wet voorzien. Het is het spiegelbeeld van de vóór-Oortse situatie, die in de praktijk geen problemen opleverde. Het onder punt II.2. van genoemde brief bedoelde bezwaar ligt in het verlengde van het eerste bezwaar: het zijn doorgaans bijzondere beloningen en netto beloningen die maken dat de overhevelingstoelage reeds gedurende het jaar «vol loopt», met als gevolg dat het maximum vóór het laatste betaalperiode(n) wordt bereikt. Bij «netto» beloningen neemt de inhoudingsplichtige belasting en premies voor zijn rekening. In de vóór-Oortse situatie betekende dit (naast betaling van belastingen en premies) betaling van de opslagpremies; in de Oortse situatie betekent dit betaling van de overhevelingstoelage. Dit heeft tot gevolg dat bij werknemers met een hoog loon de overhevelingstoelage over de laatste periode(n) lager of op nul uitkomt, met dien verstande dat de met de overhevelingstoelage beoogde compensatie over het gehele jaar genomen wél wordt gerealiseerd.

Het bezwaar van de RCO dat het op het moment van uitbetalen gevonden bruto loon altijd discutabel is, behalve wanneer brutering per 31 december van enig jaar geschiedt, is juist. Het is echter een gevolg van het in de wet neergelegde systeem van berekening en betaling van de overhevelingstoelage.

Zouden werkgevers het door hen geschetste probleem willen omzeilen, dan zou men kunnen kiezen voor een systeem waarbij netto beloningen aan het einde van het jaar worden uitgekeerd.

Uit het bovenstaande moge blijken dat ik voor het opnemen van delegatiebepalingen in de wet, zoals door de RCO bepleit, geen aanleiding zie. Overwegingen hierbij zijn het systeem van de wet en de bescherming van de rechten van de werknemer. Bij tussentijds vertrek bij het bedrijf zou de werknemer immers alsnog de achterstallige overhevelingstoelage bij zijn werkgever moeten claimen.

Voorts wijs ik er op dat in de toelichting op het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet overhevelingstoelage opslagpremies (Kamerstukken II, 20 657, nr. 3, blz. 13) uitdrukkelijk is opgemerkt dat het wettelijk regime van de overhevelingstoelage slechts van toepassing is gedurende de jaren 1990 tot en met 1994. Deze termijn is gekozen in verband met het voorstel van de Stichting van de Arbeid om het systeem van de overhevelingstoelage in 1993 te evalueren en afhankelijk van het resultaat van deze evaluatie per 1 januari 1995 zo nodig te wijzigen of geheel te vervangen door iets anders. Het ligt dan ook meer voor de hand eerst ervaring op te doen met het systeem, de voor- en nadelen te inventariseren en vervolgens een afweging te maken met betrekking tot de wenselijkheid van continuering danwel wijziging van het gehele systeem, eerder dan op ad hoc basis daarin nu wijzigingen aan te brengen.

Tot slot wordt in de brief van de RCO ook een pleidooi gevoerd voor een wetswijziging die bepaalt dat de overhevelingstoeslag met ingang van de maand waarin iemand 65 jaar wordt niet hoeft te worden uitbetaald. Naar aanleiding hiervan zij het volgende opgemerkt. De overhevelingstoeslag is een compensatieregeling gebaseerd op de opslagpremies, die in de vóór-Oortse situatie verschuldigd zouden zijn geweest door de inhoudingsplichtigen. Aangezien de inhoudingsplichtigen in de vóór-Oortse situatie premie voor de volksverzekeringen verschuldigd zijn tot de dag dat de verzekerde 65 jaar wordt, volgt uit deze systematiek, dat ook overhevelingstoeslag moet worden betaald over de maand waarin de 65ste verjaardag valt, indien het loon wordt uitbetaald vóór de verjaardag. Het feit dat de werknemers vanaf de eerste dag van die maand in het nieuwe regime reeds een gereduceerde premie betalen, doet daar niets aan af. Overigens is deze compensatie, welke maximaal voor één maand kan gelden, voor de werkgever in relatie met de vóór-Oortse situatie kostenneutraal.

De leden van de C.D.A.-fractie willen ten slotte nog vernemen, of, en zo ja op welke onderdelen, er, afgezien van de problematiek met betrekking tot de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW, Stb. 1987, 90), met betrekking tot Sociale Zaken-aspecten nog nadere gedachtenvorming plaatsvindt die mogelijk tot nieuwe wijzigingen van de Oort-wetgeving of andersoortige nadere regelgeving leidt. In antwoord hierop wil ik u wijzen op de bij deze memorie gevoegde nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting. Gebleken is namelijk dat de Oort-wetgeving nog op een aantal punten aanpassing behoeft, deels als gevolg van geconstateerde onjuistheden en omissies, deels als gevolg van nadere gedachtenvorming. Met name heeft nader beraad geleid tot wijziging van de bijzondere bepalingen, die in de Wet aanpassing uitkeringsregelingen en overheveling opslagpremies (WAUOO, Stb. 1989, 127) zijn opgenomen voor de toepassing van de anticumulatiebepalingen in verschillende sociale verzekeringswetten en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV, Stb. 1964, 485). Het onderscheid dat in geval van samenloop van uitkering met inkomsten uit arbeid in laatstgenoemde wet en in het onderhavige voorstel van wet wordt gemaakt tussen inkomsten uit dienstbetrekking en inkomsten anders dan uit dienstbetrekking en inkomsten anders dan uit dienstbetrekking komt als gevolg van de nota van wijziging te vervallen. Dit betekent dat in alle gevallen van anticumulatie voor de berekening van het uiteindelijke bruto-uitkeringsbedrag de overhevelingstoeslag buiten beschouwing wordt gelaten en, voor zover er geen overhevelingstoeslag wordt verstrekt op die inkomsten, de – fictieve – opslagpremies op die inkomsten in mindering dienen te worden gebracht.

Voor het overige zijn er thans geen voornemens tot nieuwe wijzigingen in de Oort-wetgeving. Wel zullen er als gevolg van de bij de nota van wijziging voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de anticumulatie nog enkele ministeriële regelingen en de uitkeringsreglementen werkloosheidsverzekering van de bedrijfsvereniging dienen te worden aangepast.

De leden van de fractie van de P.v.d.A stemmen in met de in artikel I voorgestelde wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen (WFV, Stb. 1989, 129). De door deze leden in dit kader gestelde vraag, of het ook daadwerkelijk in het voornemen ligt om de gehele regeling met betrekking tot de vrijwillige verzekering in één nadere regeling neer te leggen, kan bevestigend worden beantwoord. Door het delegatieniveau in de artikelen 25 en 26 van de WFV te wijzigen, kunnen de nadere regels met betrekking tot de vrijwillige verzekering op grond van de AOW, de AWW en de AAW in één regeling (te weten een algemene maatregel van bestuur) worden neergelegd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen niet te kunnen overzien of na de voorgestelde wijzigingen nu voor alle voorkomende gevallen een

oplossing is gecreëerd voor de verrekening van de diverse uitkeringen. Zij verwachten aan de hand van een aantal voorbeelden meer inzicht te kunnen krijgen in de uitwerking van de in artikel II voorgestelde wijzigingen.

Naar aanleiding hiervan wil ik vooraf opmerken, dat bij de uitwerking van de door deze leden genoemde voorbeelden is uitgegaan van de anticumulatiebepalingen zoals deze komen te luiden na aanvaarding van de in eerdergenoemde nota van wijziging voorgestelde wijzigingen.

In dit verband vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie fictieve voorbeelden met betrekking tot de anticumulatie van inkomen uit een vertegenwoordigende functie, zoals bijvoorbeeld het gemeenteraadslidmaatschap, met enige vorm van uitkering. Onderstaand is een voorbeeld uitgewerkt, waarbij is uitgegaan van een bruto AAW/WAO-uitkering van f 97,22 per dag (exclusief vakantie-uitkering) en een inkomen uit een vertegenwoordigende functie van f 30,- per dag.

Bruto AAW/WAO-uitkering (dagloon f 150,-)	f 97,22
Bruto inkomen vertegenwoordigende functie idem,	f 30
gecorrigeerd voor fictieve AAW/AWBZ-	
premies	f 27
Resultierend bruto inkomen	f 124,22
Anticumulatie tot 85% van $100/108 \times f 150,-$	f 118,06
Te korten op AAW/WAO-uitkering	f 6,16

Over de bruto-uitkering van f 91,06 (f 97,22 - f 6,16) worden de premie-inhoudingen, de belasting en de overhevelingstoeslag berekend. Met betrekking tot een WW-uitkering is de anticumulatieregeling alleen van toepassing indien de WW-gerechtigde minder dan 5 uren per kalenderweek of minder dan de helft van zijn arbeidsuren per kalenderweek arbeid verricht. Deze situatie zal zich bij de hier bedoelde politieke functies in de regel niet voordoen.

Deze leden vragen tevens hoe in de Oortse situatie de samenloopregeling uitgewerkt in geval van een inkomen uit gemeenteraadslidmaatschap en een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW, Stb. 1987, 92) dan wel een uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet (ABW, Stb. 1973, 395) van de huwelijkspartner. De Oort-wijzigingen zijn op zich niet van invloed op het in mindering brengen van vergoedingen van politieke ambtsdragers op de IOAW- of ABW-uitkering. Deze vergoedingen worden aangemerkt als inkomen uit arbeid en er wordt voor de vaststelling van de uitkering op dezelfde wijze rekening mee gehouden. De daarin begrepen onkostenvergoeding die is afgestemd op de werkelijke kosten die politieke ambtsdragers moeten maken voor het vervullen van hun functie wordt niet aangemerkt als inkomen.

In de Oortse situatie is het gemeenteraadslidinkomen direct vergelijkbaar met de IOAW-grondslag. Over beide inkomens zijn immers alle premies verschuldigd. Het is dan dus niet meer nodig daarop de nu nog bestaande premiecorrectie voor inkomens anders dan uit dienstbetrekking toe te passen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen om aan de hand van een fictief voorbeeld uit te leggen hoe de verrekening precies plaatsvindt in geval een uitkeringsgerechtigde gedurende drie jaar een ABW-uitkering heeft ontvangen en in 1991 alsnog, met terugwerkende kracht, een AAW/WAO-uitkering over de afgelopen drie jaar ontvangt ter hoogte van een modale uitkering. Bij de verrekening van een uitkering tussen bijvoorbeeld een bedrijfsvereniging en een gemeente worden de kosten van de oorspronkelijke uitkering vergoed door het uitkeringsorgaan dan met terugwerkende kracht een uitkering over dezelfde periode toekent. Deze vergoeding vindt uiteraard plaats tot de grens van de oorspronkelijke uitkering, dan wel die van de met terugwerkende kracht toegekende

uitkering. De vergoede kosten betreffen de bruto-uitkering alsmede de opslagpremies en het werkgeversaandeel in de premie ingevolge de Ziekenfondswet (Zfw, Stb. 1986, 347). Daardoor kunnen de afdrachten over de oorspronkelijke uitkering in stand blijven. Alleen over de eventuele nabetaling met de betrokkene – als de met terugwerkende kracht toegekende uitkering hoger is dan de oorspronkelijke – worden loonbelasting en sociale verzekeringspremies ingehouden. In het door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde voorbeeld wordt aan de betrokkene met terugwerkende kracht over de jaren 1988, 1989 en 1990 een AAW/WAO-uitkering toegekend van in totaal een bedrag van f 88 400,-. Over deze jaren ontving de betrokkene een bijstandsuitkering, die bruto een bedrag beliep van f 73 983,68.

De bruto bijstandsuitkering bedraagt minder dan de bruto AAW/WAO-uitkering. De bedrijfsvereniging vergoedt derhalve de volledige kosten van de bijstand aan de gemeente, dat wil zeggen een bedrag van f 86 274,30 (bruto-uitkering van f 73 983,68 vermeerderd met de opslagpremies en het werkgeversaandeel in de premie Zfw). Als de bijstandsuitkering hoger is dan de AAW/WAO-uitkering, dan worden de te vergoeden kosten naar evenredigheid berekend. De aan de uitkeringsgerechtigde na te betalen AAW/WAO-uitkering is het saldo van de met terugwerkende kracht toegekende AAW/WAO-uitkering van f 88 400,00 en de bruto bijstandsuitkering van f 73 983,68 te weten f 14 216,32. Deze nabetaling wordt als een geheel op zichzelf staande uitkering beschouwd, dat wil zeggen los van de uitkering die met de gemeente is verrekend en los van de lopende uitkering van de bedrijfsvereniging. Op deze betaling worden loonbelasting en premie volksverzekeringen ingehouden en er wordt een overhevelingstoeslag over betaald. Berrekend naar de tabel bijzondere beloningen resulteert daaruit een netto nabetaling van f 8048,69. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de Sociale Verzekeringsraad onlangs een uitgebreide circulaire (nr. 945) heeft vastgesteld over de verrekening van sociale uitkeringen tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen.

Tevens vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie hoe de verrekening van een WW-uitkering met een pensioenuitkering bijvoorbeeld op grond van artikel 34 WW plaats vindt. Voorop zij gesteld dat het in dit geval alleen kan gaan om pensioenuitkeringen die vóór de 65-jarige leeftijd worden uitgekeerd, aangezien alleen dan een samenloop met WW-uitkering mogelijk is. Het betreft bijvoorbeeld een pensioenuitkering voor officieren van de koopvaardij.

Deze pensioenuitkeringen worden volledig in mindering gebracht op de bruto WW-uitkering. Bij een bruto WW-uitkering van f 120,- per dag en een pensioenuitkering van f 20,- per dag resulteert – na anticumulatie – een bruto WW-uitkering van f 100,- per dag. Hierbij wordt er van uitgegaan dat over een pensioenuitkering geen overhevelingstoeslag wordt toegekend. In de vóór-Oortse situatie is namelijk de pensioengerechtigde zelf de zogenaamde opslagpremies verschuldigd, waardoor er vanaf 1 januari 1990 (datum inwerkingtreding Wet overhevelingstoeslag opslagpremies) geen verplichting is tot het betalen van een overhevelingstoeslag over de pensioenuitkering. In de huidige situatie is het overigens wel mogelijk dat het pensioenfonds op vrijwillige basis de betaling van de opslagpremies voor zijn rekening neemt. Ook in dit geval is er evenwel geen verplichting tot het betalen van een overhevelingstoeslag, maar staat het de pensioenfondsen vrij een andere compensatie te bieden dan door het afzien van verhaal van de AAW/AWBZ-premies op de pensioengerechtigden voor de overheveling van de premieplicht AAW/AWBZ (opslagpremies) van de werkgevers naar de werknemers. In dit verband wijs ik overigens nog eens op het gestelde in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 juni 1989

(Kamerstukken II, 20 855, nr. 29, onder punt 4), dat het kabinet er alle vertrouwen in heeft dat sociale partners in staat zijn op adequate wijze op deze problematiek in te spelen. Ook in dit geval is het derhalve juist om er bij de anticumulatieregeling van uit te gaan dat er geen overhevelingstoeslag over de pensioenuitkering wordt uitgekeerd.

Met betrekking tot de terugvordering van een ten onrechte toegekende uitkering, bijvoorbeeld in gevallen als bedoeld in artikel 36 WW, vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie op welke wijze in dat geval met de overhevelingstoeslag wordt omgegaan. Een terugvordering van een uitkering komt bijvoorbeeld voor indien in de desbetreffende periode inkomen uit arbeid is ontvangen. Over het bruto loon is in dat geval een overhevelingstoeslag uitbetaald. Bij de terugvordering van de ten onrechte uitgekeerde WW-uitkering gaat het dan ook om zowel de bruto-uitkering als de overhevelingstoeslag.

Tenslotte vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie hoe een AAW-uitkering wordt verrekend met een uitkering ingevolge de sociale wetgeving van een andere mogendheid op grond van artikel 43 AAW en de daarbij behorende AMvB van 19-10-1976, Stb. 526. De buitenlandse uitkering wordt in de huidige situatie volledig in mindering gebracht op de bruto AAW-uitkering. Dit zal ook het geval zijn na de invoering van de Oort-maatregelen.

Ten slotte is het de commissie opgevallen dat blijkens paragraaf I van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel de redengeving van het voorstel mede is gelegen in het feit, dat de desbetreffende wetten «nog enige onvolkomenheden bevatten, welke onder meer voortvloeien uit amendementen die niet correct zijn verwerkt». Gelet op het feit dat de correcte verwerking van aanvaarde amendementen tot de verantwoordelijkheid van de Kamer mag worden gerekend, vraagt de commissie haar meer inzicht te bieden in de onvolkomenheden, die door een niet correcte verwerking van op zichzelf correcte amendementen zijn veroorzaakt. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Met de door de commissie aangehaalde zinsnede uit paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt bedoeld op de in artikel I, onderdeel A, punt 1, van het wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 10 van de WFV. In de artikelsgewijze toelichting op punt 1 van dat onderdeel is uiteengezet, waarom de voorgestelde wijziging van artikel 10 WFV noodzakelijk is. Zoals daaruit moge blijken, is de wijziging geen gevolg van een niet correcte verwerking van een op zichzelf correct amendement, maar van een amendement dat niet juist was. In amendement 20 625, nr. 14, was namelijk abusievelijk uitgegaan van een oude tekst van artikel 10 WFV, te weten de tekst zoals die was voorgesteld vóór de indiening van de nota van wijziging (20 625, nr. 11). De in de memorie van toelichting opgenomen zinsnede «onvolkomenheden, welke onder meer voortvloeien uit amendementen die niet correct zijn verwerkt» moet dan ook niet worden uitgelegd als een niet correcte verwerking van op zichzelf correcte amendementen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning