

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. 12**

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

Ontvangen 8 maart 2005

#### **Algemeen**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.

#### **Maatregelen motie Verburg c.s.**

De leden van de CDA-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan de kamerbrede wens om ouderen met alleen AOW, al dan niet aangevuld met een klein pensioen, gericht jaarlijks tegemoet te komen. Zij vragen helderheid over het structurele karakter van de inkomensaanvulling en zien in dit verband graag toegelicht hoe de voorgestelde maatregelen na 2005 vorm krijgen. De leden van de fractie van de VVD vragen of maatregelen, zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, structureel noodzakelijk zijn. De verhoging van de tegemoetkoming is structureel. Wel zal met betrekking tot de juridische vormgeving nog 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. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken is de keuze voor het combineren van een generieke verhoging van de AOW-aanvulling in combinatie met een verschuiving in de belastingen premiesfeer, met name bedoeld voor het gericht doen uitwerken van een op zich generieke maatregel, te weten de verhoging van de AOW-aanvulling voor iedereen. De leden van de fracties van het CDA, PvdA en de VVD vragen om een aantal voorbeelden hoe de gekozen systematiek uitwerkt voor AOW-gerechtigden, alleenstaand dan wel voor gehuwden c.q. partners, zonder aanvullend pensioen, met een klein aanvullend pensioen en met een groot aanvullend pensioen. Volgens de meest recente ramingen bedraagt de generieke koopkrachtontwikkeling van ouderen zonder aanvullend pensioen in 2005 – ½%. De partiële inkomenseffecten van onderhavige wet zijn voor gehuwde ouderen zonder aanvullend of met een klein aanvullend pensioen ½% en voor alleenstaande AOW-gerechtigden zonder of met een klein aanvullend pensioen ¼%. Voor ouderen met een aanvullend pensioen boven de € 22 500 zijn de partiële inkomenseffecten voor gehuwde ouderen ¼% en voor alleenstaanden 0%.

De leden van de fractie van de PvdA hebben moeite met de manier waarop het kabinet gevolg heeft gegeven aan de uitvoering van de motie. De leden van de fracties van de VVD, Groen Links en de SGP vragen wat de reden voor de regering is geweest om voor de onderhavige constructie te kiezen.

In antwoord hierop zij opgemerkt dat verzilvering van heffingskortingen indien geen of niet voldoende belasting betaald wordt, wat in de motie werd gevraagd, indruist tegen de fiscale systematiek. Belastingen zijn primair bedoeld om middelen binnen te halen ter financiering van collectieve uitgaven. Uitbetaling van heffingskortingen indien geen of niet voldoende belasting betaald wordt past daar principiële niet in. Voor een verzilveringsregeling binnen de fiscaliteit zou bovendien niet alleen de fiscale regelgeving moeten worden aangepast maar ook maatregelen in de uitvoeringssfeer moeten worden genomen. Dit is op korte termijn niet te realiseren. Bij de besluitvorming over een alternatieve vormgeving heeft een aantal aspecten een rol gespeeld. De voorkeur van de regering is een zo eenvoudig uitvoerbare en toegankelijke extra inkomensondersteuning voor de betreffende doelgroep, ouderen met een laag inkomen. Dat betekent dat het beste kan worden aangesloten bij die bestaande instrumenten die de gehele doelgroep in ieder geval bereikt. De introductie van een nieuwe uitkering of subsidie zou erg bewerkelijk zijn. Hierbij zou de doelgroep veelal een aanvraag moeten indienen via formulieren e.d. De door de regering gekozen vorm sluit aan bij de bestaande regelingen met betrekking tot de AOW en de belasting- en premie-inning en kan dan ook relatief snel uitgevoerd worden.

Deze leden van de fractie van de PvdA verwijten de regering een onrechtvaardige inkomensongelijkheid te creëren door niet tot verzilvering over te gaan. De regering herkent zich niet in deze zienswijze. Jaarlijks worden er maatregelen genomen om een evenwichtige inkomensontwikkeling voor iedereen te bewerkstelligen. Speciaal voor ouderen zijn diverse maatregelen genomen waaronder verhoging van de ouderenkortingen. Bij de inkomensplaatjes is rekening gehouden met het geheel niet of slechts gedeeltelijk kunnen verzilveren van de kortingen. Bij de uitvoering van de motie is ook gekeken naar een evenwichtig inkomensbeeld. In de door de regering gekozen vormgeving worden alle ouderen met een laag inkomen bereikt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar aantallen en bedragen van ouderen die hun fiscale ouderenkortingen niet kunnen verzilveren. Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen standaardgroepen in het koopkrachtbeeld en niet-standaardgroepen. Bij de standaardgroep gehuwde AOW-ers zonder aanvullend pensioen bedroeg het verzilveringsprobleem in 2005 gemiddeld genomen € 36. Voor 2004 bedroeg dit verzilveringsprobleem voor deze groep € 27 en in 2003 was er nog geen verzilveringsprobleem bij deze groep. Bij de standaardgroep alleenstaande AOW-ers zonder aanvullend pensioen bestond in genoemde jaren geen verzilveringsproblemen. Het beeld voor niet-standaardgroepen wijkt hiervan af. In antwoord op vragen over de Miljoenennota 2005 is gemeld dat het voor 2003 bij de ouderenkortingen gaat om circa 80 000 personen en om een bedrag van circa € 12 mln. Recentere cijfers zijn niet voorhanden, maar gezien de stijging van de ouderenkortingen de afgelopen jaren is hiermee voor 2005 een bedrag gemoeid van € 16 mln.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder naar een beschouwing waar de € 90 mln terecht komt. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe groot de groep is die van het pakket maatregelen zal profiteren en of deze groep nader gedefinieerd kan worden naar de hoogte van het aanvullende pensioen. Het bedrag van € 90 mln is samengesteld uit een derving van € 100 mln als gevolg van de verhoging van de AOW-tegemoetkoming en een opbrengst van € 10 mln als gevolg van een schuif tussen belastingen en AOW-premie. Het netto effect per persoon van de maatregel bedraagt tussen de € 36 euro en nihil.

Uit de grafiek in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel kan gelezen worden welk voordeel er optreedt bij gehuwden en alleenstaande AOW-ers. AOW-ers zonder aanvullend pensioen hebben het grootste voordeel terwijl huishoudens met een hoog aanvullend pensioen nagenoeg geen voordeel meer hebben van de maatregelen uit het wetsvoorstel. In tabel 1 treft u een onderverdeling van de AOW huishoudens naar hoogte van het aanvullend pensioen.

**Tabel 1 AOW-huishoudens naar aanvullend pensioen<sup>1</sup>**

Aanvullend pensioen per jaar	Aantal AOW huishoudens
Geen	90 000
tot € 3 000	300 000
€ 3 000 tot € 6 000	228 000
€ 6 000 tot € 12 000	286 000
meer dan € 12 000	539 000
Totaal	1 443 000

<sup>1</sup> Bron: CBS Inkomenspanelonderzoek 2000.

De door de leden van de PvdA-fractie voorgerekende mogelijkheid om met 90 mln alle 2,2 mln ouderen € 40 netto te verstrekken, gaat voorbij aan het feit dat de extra AOW-tegemoetkoming van € 40 een bruto bedrag is waarover belastingen en premies dienen te worden betaald.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het (stimuleren van het) gebruik van de bijzondere bijstand kan het volgende worden gezegd. Op 22 december 2004 heeft de Staatssecretaris van SZW een brief verzonden naar alle gemeenteraden waarin hij nadrukkelijk wijst op de mogelijkheden die de Wet werk en bijstand biedt voor de verlening van bijzondere bijstand aan de doelgroep chronisch zieken, gehandicapten en ouderen en het belang dat de regering en het parlement daaraan hechten. Ook is (nog eens) gewezen op de handreiking voor de verlening van bijzondere bijstand aan chronisch zieken, gehandicapten en ouderen die voor gemeenten beschikbaar is. Een afschrift van deze brief is toegevoegd aan de Verzamelbrief van december 2004 (SZW0400928).

Voorts komt het stimuleren van het gebruik van bijzondere bijstand aan de orde in het Bestuurlijk Overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in maart 2005. Daarnaast is het Sociaal en Cultureel Planbureau met medefinanciering van de ministeries van SZW en OCW recent gestart met een breed onderzoek naar het niet-gebruik van verschillende inkomensvoorzieningen, waaronder de bijzondere bijstand. Doel van dit onderzoek is om beter inzicht te verkrijgen in de oorzaken en omvang van de problematiek van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Hiermee kan per doelgroep de urgentie van de problematiek beter worden ingeschat en kunnen uitvoerende organisaties gefaciliteerd worden in het vergroten van het bereik van hun inkomensvoorzieningen. De resultaten van dit onderzoek worden in het najaar van 2005 verwacht. De Tweede Kamer wordt hierover te zijner tijd geïnformeerd. Binnenkort verschijnt een door het ministerie van VWS, in samenwerking met de ministeries van Financiën en SZW, samengestelde CD-ROM met informatie over alle regelingen voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. De CD-ROM is bestemd voor de doelgroep en voor intermediairs.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken rond de tegemoetkomingsregeling voor buitengewone uitgaven (TBU) voor ouderen. Tot en met eind december 2004 is op grond van de toen ingekomen aangiftes 2003 aan 110 000 ouderen een tegemoetkoming verstrekt. Dit aantal zal nog toenemen doordat verzoeken over het jaar 2003 nog tot eind 2006 kunnen worden ingeleverd. Gezien de publiciteit rondom deze regeling en de actieve benadering van belastingplichtigen

verwachten we dat het aantal tegemoetkomingen voor het belastingjaar 2004 nog verder zal stijgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom de aanvullende ouderenkorting (voor alleenstaande ouderen) niet verhoogd is. In dit wetsvoorstel wordt de aanvullende ouderenkorting weliswaar niet verhoogd, maar voor 2005 is deze wel beleidsmatig verhoogd met € 35. Bovendien worden met dit wetsvoorstel alleenstaande ouderen eveneens bereikt. Overigens betalen alleenstaande ouderen zonder aanvullend pensioen in de standaardsituatie nog voldoende belasting namelijk circa 300 euro, om niet te worden geconfronteerd met het probleem de aanvullende ouderenkorting te verzilveren. Hiermee kan de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het niet verhogen van de aanvullende ouderenkorting te maken heeft met het verzilveringsprobleem ontkennend worden beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de kosten van de verhoging van de AOW zijn. Ook vragen zij of AOW-ers met een onvolledige AOW ook maar een percentageel deel van de € 40 bruto krijgen. De verhoging kost 100 miljoen in 2005. De tegemoetkoming van € 40 op jaarbasis zal aan 2,5 miljoen AOW-gerechtigden worden uitgekeerd. AOW-gerechtigden met een onvolledige opbouw krijgen het volledige bedrag van de tegemoetkoming.

Deze leden vragen voorts wat de opbrengst is van deze premieverlaging en aan welke inkomensgroepen deze premieverlaging ten goede komt. De premieverlaging AOW leidt sec tot een lastenverlichting voor gezinnen van bijna 200 miljoen en komt ten goede van de belastingplichtigen jonger dan 65 jaar. Daar tegenover staat een verhoging met 0,1% van het belastingtarief in de eerste schijf waardoor er per saldo geen inkomenseffecten optreden voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts wat de opbrengst is van de verhoging van het tarief in de eerste en tweede schijf met 0,1%. Geïsoleerd bezien levert deze verhoging 210 mln op, samen met de verlaging van de AOW-premie met 0,1% resteert een opbrengst van 10 mln. Deze leden vragen voorts waarom het tarief in de derde schijf niet verhoogd is. De regering heeft met deze maatregelen uitsluitend iets extra's willen geven aan ouderen met een laag inkomen. Door de tariefschuif wordt het voordeel van de hogere AOW-tegemoetkoming afgeroomd bij ouderen met een hoog inkomen terwijl personen onder de 65 jaar geen invloed van de maatregelen ondervinden aangezien het totale belasting- en premietarief in de eerste en tweede schijf niet wijzigt. Door een verhoging van de derde schijf zouden personen onder de 65 jaar, en dan vooral de middeninkomens een nadeel ondervinden. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA hierover zal het tarief in de derde schijf met 0,7% moeten stijgen om dezelfde opbrengst te genereren die een verhoging van de eerste en tweede belastingschijf met 0,1% oplevert. Indien deze opbrengst moet worden gehaald uit een (gelijke) verhoging van het tarief in de tweede en derde belastingschijf zou dit een verhoging betekenen van 0,20%.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie wat de kosten zijn van het verhogen van de grens van de ouderenkorting met € 50. De regering vindt het niet wenselijk dat ouderen door een verhoging van de (belaste) AOW-tegemoetkoming het recht op de ouderenkorting zouden kunnen verliezen. Zoals in de memorie van toelichting is weergegeven worden de kosten geraamd op circa € 0,5 mln. Hiermee wordt voorkomen dat ouderen met een verzamelinkomen tussen de € 30 728 en € 30 778 een forse inkomensachteruitgang ondervinden door dit wetsvoorstel. Bij benadering gaat het om circa 500–1000 personen.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de Christen Unie vragen of de schuif tussen belastingtarief en AOW-premie als een begin van de

fiscalisering van de AOW kan worden gezien. Het antwoord hierop is ontkennend; de gekozen schuif tussen AOW-premie en de verhoging van de belastingtarieven in de eerste en tweede schijf met 0,1% is bedoeld om het voordeel van de verhoging van de AOW-tegemoetkoming voor hogere inkomens af te romen.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze de terugwerkende kracht is aangepast. Deze leden vragen ook of de uitvoeringsinstellingen daarover tevreden zijn. In antwoord op deze vraag wordt opgemerkt dat in eerste instantie was geregeld, dat vanaf 1 januari 2005 van de nieuwe berekeningswijze van het netto minimumloon cq de netto minimumvakantiebijslag zou moeten worden uitgegaan. Dit zou tot gevolg hebben gehad, dat ook voor al beëindigde uitkeringen zou moeten worden nagegaan of nog een correctie op de uitkering zou moeten plaatsvinden. In plaats daarvan is in de overgangsbepaling (artikel X) bepaald dat in april een verhoging dient te worden doorgevoerd met het bedrag van de correctie van de uitkeringsbedragen alsof die vanaf 1 januari zou gelden. Het gaat in die bepaling echter alleen om de uitkeringen waarop op 1 april recht bestaat. Het effect van deze overgangsbepaling voor de herziening van de uitkeringsbedragen is gelijk aan de terugwerkende kracht. In de overgangsbepaling is in feite geregeld, hoe de uitvoeringsinstellingen dienen te handelen in geval van een terugwerkende kracht zonder dat precies hoeft te worden nagegaan hoe dit uitwerkt voor «oude» gevallen. De overgangsbepaling in artikel X leidt er ook toe, dat de uitvoeringsinstanties eenmalig het loon kunnen aanpassen in die gevallen waarin in het loon waarover bijvoorbeeld ziekenfondspremie is opgehouden ook de opbouw van de vakantietoeslag is opgenomen. Dit laatste geldt voor de SVB bij de uitvoering van de AOW. UWV en SVB zijn daarom tevreden met deze aanpassingen. Met deze wijziging hoeft er geen ingewikkelde systeemtechnische wijzigingen verricht te worden. Zij hebben te kennen gegeven, dat de gekozen oplossing (zoals opgenomen in het wetsvoorstel) goed uitvoerbaar is. De herziene bedragen zullen tijdig bekend worden gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State dat met de voorgestelde maatregelen voor een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een belastende maatregel met terugwerkende kracht of de regering kan aangeven hoe dit belastende karakter wordt veroorzaakt, om hoeveel gevallen het gaat en hoe nadelig het effect voor deze groep is. Het belastende karakter van de maatregelen is gelegen in het met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2005 verhogen van het belastingtarief van de eerste en de tweede tariefschijf met elk 0,1%-punt. De automatiseringsprogramma's van de Belastingdienst zijn er niet op ingesteld dat binnen één belastingjaar verschillende schijventarieven moeten worden toegepast. Het nadeel van terugwerkende kracht heeft met name betrekking op belastingplichtigen waarvan de belastingplicht eindigt voor de inwerkingtreding van het verhoogde tarief (1 april 2005). Het gaat daarbinnen om twee categorieën:

- degenen beneden 65 jaar die wel belastingplichtig zijn maar niet premieplichtig voor de AOW;
- belastingplichtigen boven 65 jaar die per definitie niet premieplichtig zijn voor de AOW.

Voor deze categorieën geldt dat de verhoging van het belastingtarief met 0,1%-punt niet wordt geneutraliseerd door de verlaging van de premie AOW met eenzelfde percentage. Uitgaande van CBS-cijfers over 2004 wordt het aantal gevallen geschat op 30 000 à 40 000. Het nadelig effect voor deze groep kan ten hoogste € 30 bedragen, zijnde 0,1% van de lengte van de eerste en de tweede tariefschijf (€ 30 357). Hierbij zij nog opgemerkt dat in het merendeel van de gevallen zich helemaal geen effect zal voordoen omdat de belasting over het inkomen van ten hoogste drie maanden minder bedraagt dan het totaal van de heffingskortingen waarop de betrokken belastingplichtigen recht hebben.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en SGP vragen voorts waarom er geen sprake is van tegemoetkoming over 2003 en 2004. Naar de mening van de leden van de fractie van de SP zou dit een tegemoetkoming van  $3 * \text{€ } 36 = \text{€ } 108$  betekenen. Allereerst zouden we in antwoord op deze vraag graag een misverstand recht willen zetten. Het genoemde verzilveringsprobleem van € 36 waarvoor de regeling compensatie biedt pensioen in 2005. Voor 2004 bedroeg dit verzilveringsprobleem voor deze groep € 27 en in 2003 was er nog geen verzilveringsprobleem bij deze groep. Met de verhoging van de tegemoetkoming met € 40 wordt structureel het effect van het verzilveringsprobleem gecorrigeerd. Een additionele verhoging in 2005 ter compensatie van het verzilveringsprobleem in 2004 acht de regering in het licht van het inkomensbeeld 2005 en de hoogte van de AOW-uitkering in relatie tot de hoogte van andere minimumuitkeringen niet wenselijk. Hierbij zij opgemerkt dat voor deze groep in 2004 al de tegemoetkomingsregeling buitengewone uitgaven is geïntroduceerd.

De leden van de fractie van de SGP vragen naar een verduidelijking van de precieze gevolgen voor de hoogte van het AOW-pensioen. De verhoging van de AOW-tegemoetkoming heeft zowel een bruto als een netto effect: bruto wordt de AOW-tegemoetkoming met € 40 verhoogd en het netto effect hiervan bedraagt € 36 per persoon voor gehuwde AOW-ers zonder aanvullend pensioen en € 30 voor alleenstaande AOW-gerechtigden zonder aanvullend pensioen. In inkomenseffecten betekent dat ¼% verbetering per persoon.

### **Vakantie-uitkering**

De leden van de CDA fractie vragen wat de wijzigingen rond het vakantiegeld precies voor effect hebben voor ouderen met een hoger en een lager inkomen en de doorvertalingseffecten, naast de AOW in de ANW, WWB, IOAW, IOAZ en WWIK. De in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen betreffen een wijziging van de rekenmethode voor het vaststellen van het relevante netto minimumloon waar de in het wetsvoorstel genoemde uitkeringen van afgeleid worden. De voorgestelde aanpassing werkt alleen door in uitkeringen op het minimum. Hierdoor is er geen sprake van effecten voor mensen met een hogere of lagere uitkering.

### **Budgettaire en uitvoeringsaspecten**

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de stelling, dat het wetsvoorstel nauwelijks en slechts eenmalig leidt tot administratieve lastendrukverzwaring. Ook de leden van de fractie van de PvdA en de VVD vragen naar nadere precisering van de administratieve lasten. De administratieve lasten voor werkgevers zijn eenmalig. Een exacte inschatting waar de leden naar vragen is niet te geven. De aanpassing bestaat eruit dat vanaf de ingangsdatum van de maatregel een andere loonbelastingtabel moet worden toegepast. Indien de inhoudingsplichtige gebruik maakt van een geautomatiseerde loonadministratie is een geringe aanpassing van de loonberekeningsprogrammatuur noodzakelijk (het belasting- en premiepercentage). Er zal ook geen sprake zijn van administratieve lastendrukverzwaring voor de uitvoeringsinstanties als inhoudingsplichtige voor de uitkeringsverstrekking.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de financiering van dit voorstel. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen meer specifiek aan te geven hoe de regering de budgettaire derving van 90 miljoen euro als gevolg van deze maatregelen een plaats heeft gegeven binnen de Rijksbegroting. Deze budgettaire derving zal bij de komende Voorjaarsnota worden ingepast.

## Overig

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de kwestie van de beslagvrije voet, die ook door het UWV in zijn uitvoeringsadvies is gesignaleerd. Zij vragen of dit ook betrekking heeft op andere dan AOW-inkomens en wat hiermee is gedaan.

In alle uitkeringswetten, dus zowel AOW, ANW als WW, WAO, TW en ZW en ook de WWB, IOAW en IOAZ wordt voor de beslagvrije voet verwezen naar artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In dat artikel wordt voor de bepaling van het bedrag van de beslagvrije voet verwezen naar de normen uit paragraaf 3.2 van de Wet werk en bijstand. Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de bedragen van die normen. Geregeld is in de overgangsbepaling in artikel X, dat die normen eenmalig in april worden verhoogd alsof die normen al op grond van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari zouden zijn aangepast. Daarbij is echter een uitzondering gemaakt (zie artikel X, eerste lid) voor de aanpassing van de bedragen voor de beslagvrije voet. Dit betekent, dat de bedragen van de beslagvrije voet, die zijn opgenomen in terugvorderingbesluiten, die vanaf 1 januari 2005 zijn genomen niet hoeven te worden aangepast en dat voor de terugvorderingbesluiten vanaf 1 april 2005 kan worden uitgegaan van de aan dit wetsvoorstel aangepaste normen. Hiermee is volledig tegemoet gekomen aan het probleem, dat door het UWV is gesignaleerd en dat dus voor alle uitkeringen geldt.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus