



563

Besluit van 7 december 1989 tot wijziging van het Inkomensbesluit Toeslagenwet (Stb. 1986, 659)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 augustus 1989, Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, nr. SZ/SVT/89/4112;

Gelet op artikel 6, tweede lid, van de Toeslagenwet;

De Raad van State gehoord (advies van 10 november 1989, nr. W12.89.0463);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 december 1989, Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, nr. SZ/SVT/89/6315;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Inkomensbesluit Toeslagenwet (Stb. 1986, 659)¹ worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A. In artikel 5, eerste lid, vervalt «de Algemene Kinderbijslagwet (Stb. 1980, 1)».

B. Aan artikel 6 wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de berekening van de in het eerste lid bedoelde winst leidt tot een negatief bedrag, wordt die winst op nihil gesteld.

C. In artikel 7, tweede lid, onderdeel a, wordt tussen «verloop van tijd» en «onder» ingevoegd: of.

D. In artikel 8 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In het eerste lid vervalt «of redelijkerwijs geacht kunnen worden te zullen verwerven».

2. In het tweede lid wordt «het recht op toeslag» vervangen door: het inkomen uit of in verband met arbeid.

3. Het derde lid wordt vervangen door:

3. Voor de herleiding van het inkomen uit of in verband met arbeid tot een bedrag per dag, bedoeld in het eerste en tweede lid, wordt voor

inkomensbestanddelen die niet reeds op een bedrag per dag zijn vastgesteld, de week gesteld op 5 dagen en de maand op 21,75 dagen.

4. Het zesde lid wordt vervangen door:

6. Indien op een dag, dat aanspraak wordt gemaakt op de toeslag, winst als bedoeld in artikel 6 wordt genoten, wordt het daaruit voortvloeiende inkomensbestanddeel per dag vastgesteld op 1/261 van de over het kalenderjaar of het niet met het kalenderjaar samenvallend boekjaar waarin die dag valt.

E. Na artikel 8, wordt een nieuw artikel 8a ingevoegd, luidende:

Artikel 8a

1. De bij de toepassing van de voorgaande artikelen noodzakelijke omrekening van het in een buitenlandse munteenheid uitgedrukte inkomen uit of in verband met arbeid in de Nederlandse munteenheid geschiedt voor zover het een inkomen betreft dat is uitgedrukt in de munteenheid van een EG-Lid-Staat volgens de in EG-verband, op basis van artikel 107 van Verordening (EEG) 574/72 vastgestelde kwartaalkoersen en voor zover het een inkomen betreft dat niet is uitgedrukt in de munteenheid van een EG-Lid-Staat met behulp van de door de Nederlandsche Bank NV geadviseerde wisselkoerspariteiten.

2. Een wijziging van de in het eerste lid bedoelde koers beïnvloedt het op grond van artikel 8 vastgestelde inkomen niet, met dien verstande dat:

1° bij wijziging van het inkomen uit of in verband met arbeid van de toeslaggerechtigde en zijn echtgenoot, anders dan ten gevolge van koersmutaties, een omrekening plaatsvindt; en

2° ten minste eens per half jaar een omrekening plaatsvindt.

F. Na artikel 8a, wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Bijzondere bepalingen

Artikel 8b

Voor de toepassing van artikel 6, eerste lid, van de wet wordt gedurende de jaren 1990 tot en met 1994 de overhevelingstoeslag op grond van artikel 1 van de Wet overhevelingstoeslag opslagpremies (Stb. 1989, 128), alsmede het bedrag, waarmee ingevolge artikel 81, derde lid, van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (Stb. 1989, 127) een uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet en een pensioenuitkering ingevolge de Algemene Weduwen- en Wezenwet is verhoogd, buiten beschouwing gelaten.

Artikel 8c

Voor de toepassing van artikel 5, eerste lid, tweede volzin, en artikel 6, tweede lid, van dit besluit wordt er gedurende de jaren 1990 tot en met 1994 van uitgegaan dat de Wet financiering volksverzekeringen (Stb. 1989, 129), de Wet overhevelingstoeslag opslagpremies, artikel I van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting (Stb. 1989, 122) en artikel 3 alsmede hoofdstuk II van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies niet in werking zijn getreden. Op de aldus bepaalde opbrengst van arbeid worden de premies in mindering gebracht welke ingevolge artikel 2 van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies ten behoeve van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet zijn vastgesteld.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1990 met uitzondering van artikel I, onderdeel D, vierde lid, dat in werking treedt op dezelfde dag waarop het bij koninklijke boodschap van 4 juli 1989 ingediende wetsvoorstel houdende nadere wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten tot wet wordt verheven.

¹ Gewijzigd bij de wet van 7 juli 1988, Stb. 367

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 7 december 1989

Beatrix

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

Uitgegeven de *zevenentwintigste* december 1989

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

Recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet (TW) ontstaat, indien recht op een loondervingsuitkering bestaat en het inkomen minder bedraagt dan het relevant sociaal minimum. Wat als inkomen moet worden aangemerkt is geregeld in artikel 6 TW. Op grond van het tweede lid van artikel 6 zijn bij algemene maatregel van bestuur voorts nadere regels gesteld met betrekking tot het inkomen: het Inkomensbesluit Toeslagenwet (Stb. 1986, 659). Er zijn een tweetal redenen om te komen tot aanpassing van dit Inkomensbesluit.

De eerste reden is dat dit besluit aanpassing behoeft aan de situatie per 1 januari 1990 als gevolg van de inwerkingtreding van de diverse wetten en wetswijzigingen ten gevolge van de invoering van de plannen van de commissie-Oort.

De tweede reden is voornamelijk gelegen in de vastgestelde systematiek van inkomensvaststelling. Deze leidt tot nu er toe dat, indien eenmaal een redelijke schatting van het inkomen over het betalings-tijdvak heeft plaatsgevonden, er geen mogelijkheid bestaat de toeslag te verlagen indien de schatting achteraf niet juist blijkt te zijn geweest. Een ander aspect in dit verband betreft de inkomensvaststelling van zelfstandigen. Het inkomen van zelfstandigen dient op grond van artikel 8, zesde lid, van het Inkomensbesluit TW te worden vastgesteld op het gemiddeld per dag verworven inkomen in het kalender- of boekjaar direct voorafgaande aan de dag waarop recht op toeslag bestaat. Mede naar aanleiding van een door de SVr uitgebracht advies over de toepassing van artikel 8 van het Inkomensbesluit TW wordt het Inkomensbesluit TW op dit punt aangepast.

Vervolgens is er de kwestie van het winstbegrip zoals dat is neergelegd in het Inkomensbesluit TW. De vraag is gerezen op welke wijze het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven moet worden vastgesteld indien er sprake is van negatieve winst. Bij schrijven van 30 mei 1988 heeft de SVr laten weten dat zowel zijn Raadscommissie arbeidsongeschiktheidsverzekeringen als de Federatie van Bedrijfsverenigingen van mening zijn dat de winst uit onderneming op nihil zou moeten worden gesteld in een situatie waarbij sprake is van een negatief inkomen. Ik deel deze zienswijze van de SVr. Omdat het op nihil stellen van de winst ingeval er sprake is van negatief inkomen niet aan de huidige bepalingen ontleend kan worden wordt het Inkomensbesluit TW ter zake van het winstbegrip aangepast.

Daarnaast wordt de formulering inzake de herleiding van inkomensbestanddelen tot een inkomen per dag aangepast. Voorts is het gewenst in het Inkomensbesluit regels op te nemen omtrent de omrekening van buitenlands inkomen naar de Nederlandse muntsoort. Van deze gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om twee wijzigingen van zuiver redactionele aard aan te brengen. In het navolgende zal per onderdeel ingegaan worden op de wijzigingen van het Inkomensbesluit TW.

Artikel 1, onderdeel A

Als gevolg van het vervallen van de premiefinanciering van de Algemene Kinderbijslagwet (Stb. 1980, 1) per 1 januari 1989, kan de bepaling met betrekking tot de premie AKW vervallen.

Onderdeel B

In artikel 6, eerste lid, van het Inkomensbesluit TW is bepaald dat onder winst wordt verstaan «hetgeen ingevolge het bepaalde bij of krachtens Hoofdstuk II, Afdeling 2, van de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 (Stb. 1964, 519) als winst wordt beschouwd». Afdeling 2 betreft de artikelen 6 tot en met 20. Volgens artikel 7 van de Wet op de Inkom-

stenbelasting is winst «het bedrag van de gezamenlijke voordelen die, onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit onderneming». Bij het begrip «voordelen» in dat artikel dient, evenals voor de andere belastingwetten waarin dit begrip voorkomt, te worden uitgegaan van de algebraïsche benadering, hetgeen betekent dat dit begrip zowel betrekking heeft op winst- als op verliessituaties. Ter illustratie kan in dit verband worden verwezen naar de memorie van antwoord bij het ontwerp van de Wet op de Vennootschapsbelasting (Kamerstukken II, 1962-1963, 6 000, nr. 9, blz. 23, tweede kolom, tweede alinea). Uit de algebraïsche benadering van het winstbegrip vloeit voort dat verlies uit bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep valt onder het winstbegrip van artikel 6, eerste lid, van het Inkomensbesluit TW en daarmee onder het begrip inkomen van artikel 6, eerste lid, van de TW. De redenering kan gevolgd worden, dat verlies uit onderneming gecompenseerd dient te worden met het overige inkomen uit of in verband met arbeid. Voor de TW betekent een verliescompensatie, dat in voorkomende gevallen recht op (een hogere) toeslag kan ontstaan. Zulks wordt ongewenst geacht. Op grond van het aan artikel 6 toegevoegde derde lid, kan bij de vaststelling van het inkomen uit of in verband met arbeid de winst op nihil worden gesteld indien die winst negatief is. Daarmee wordt voorkomen dat voor de TW een negatief inkomen uit onderneming resulteert in een hogere toeslag.

Onderdelen C en D, tweede lid

Het betreft hier twee wijzigingen van zuiver redactionele aard.

Onderdeel D, eerste lid

Op grond van het bepaalde in het huidige artikel 8, eerste lid van het Inkomensbesluit TW wordt het inkomen uit of in verband met arbeid vastgesteld op het tot een bedrag per dag herleid inkomen als bedoeld in artikel 3 tot en met 7 van het Inkomensbesluit, dat de toeslaggerechtigde en zijn echtgenoot verwerven of redelijkerwijs geacht kunnen worden te zullen verwerven, in het betalingstijdvak waarover de loondervingsuitkering wordt uitbetaald.

In de praktijk kunnen zich problemen voordoen met de in dit lid besloten liggende toekomstverwachting. Deze speelt met name een rol in die gevallen waarin de loondervingsuitkering vooraf wordt betaald. Om de toeslag vooraf te kunnen vaststellen is in het eerste lid aangegeven dat het inkomen dat de betrokkene en eventuele echtgenoot «redelijkerwijs geacht kunnen worden te zullen verwerven in het betalingstijdvak waarover de loondervingsuitkering wordt uitbetaald» in aanmerking kan worden genomen. Na moment van uitbetaling van de uitkering kunnen zich echter tijdens het betalingstijdvak waarin de loondervingsuitkering is betaald wijzigingen in het inkomen voordoen. Wanneer de bedrijfsvereniging echter een redelijke schatting van het inkomen heeft gemaakt leidt de in het eerste lid besloten liggende toekomstverwachting er toe dat niet kan worden overgegaan tot een terugvordering of verrekening als het geschatte inkomen achteraf hoger blijkt te zijn.

Om deze reden is besloten het eerste lid van artikel 8 van het Inkomensbesluit TW in deze zin te wijzigen dat de in artikel 8, eerste lid opgenomen toekomstverwachting vervalt. Daarmee wordt bereikt dat bij de beoordeling van het recht op en de vaststelling van hoogte van de toeslag in alle gevallen uit wordt gegaan van het werkelijk in het betalingstijdvak verworven inkomen. Zodoende kan, nadat het werkelijk over een bepaald betalingstijdvak verworven inkomen bekend is, het recht op toeslag en de hoogte van de toeslag worden vastgesteld. Op grond van artikel 17 van de TW is de bedrijfsvereniging bevoegd om aan het begin van het betalingstijdvak een voorschot te verstrekken op de nog niet vastgestelde toeslag. Na afloop van het betalingstijdvak kan het

voorschot worden omgezet in toeslag en kan zonodig terugvordering of verrekening plaatsvinden.

Onderdeel D, derde lid

Op grond van artikel 8, derde lid, dient het inkomen dat over een betalingstijdvak wordt verworven, tot een inkomen per dag te worden herleid, door de maand op 21,75 dagen te stellen en de week op 5 dagen.

De WW en de ZW kennen om het dagloon te bepalen echter een systematiek waarin de maand is gesteld op 21,666 dagen. In de uitvoeringspraktijk is de vraag gerezen of niet, nu voor de toepassing van de TW de maanduitkering wordt gedeeld door 21,75, met een lagere uitkering rekening moet worden gehouden dan feitelijk wordt uitbetaald. Als gevolg daarvan zou een te hoge toeslag uitbetaald moeten worden. Om die reden wordt thans voorgesteld om het derde lid van artikel 8 zodanig aan te passen, dat de herleiding tot een inkomen per dag niet behoeft plaats te vinden voor inkomensbestanddelen die al tot een bedrag per dag zijn herleid, zoals de loondervingsuitkering. Voor het bepalen van de hoogte van de toeslag kan derhalve rekening worden gehouden met de feitelijke uitkering per dag.

Onderdeel D, vierde lid

Voor de bepaling van het inkomen van zelfstandigen is het zesde lid van artikel 8 van toepassing. In veel gevallen zal een beoordeling van het inkomen, gebaseerd op het betalingstijdvak, niet goed mogelijk zijn. Het winstcijfer is bij voorbeeld pas na afloop van het kalenderjaar waarin het betalingstijdvak valt, bekend. Om toch ten aanzien van de genoten winst een aanknopingspunt te hebben is in het zesde lid een verwijzing naar de inkomenssituatie in het verleden opgenomen. Hieraan kleven twee bezwaren.

Het belangrijkste bezwaar is gelegen in het feit dat de over het in het zesde lid bedoelde jaar genoten winst niet altijd een reëel beeld zal geven van de actuele inkomenssituatie van betrokkene. Daarnaast is in het zesde lid niet voorzien in de situatie waarin betrokkene of zijn partner voor het eerst werkzaamheden als zelfstandige gaat verrichten. In lijn met de voorgestelde wijziging van artikel 8, eerste lid, van het besluit wordt het zesde lid aangepast door de thans daarin opgenomen verwijzing naar het verleden te laten vervallen. Dit betekent voor zelfstandigen dat, zolang de winstcijfers over een bepaald jaar niet bekend zijn, de toeslag slechts op voorschotbasis verleend kan worden. In veel gevallen zal dit leiden tot betalingen op voorschotbasis over een periode van een jaar of langer.

Met bovengenoemde wijzigingen van het Inkomensbesluit Toeslagenwet is aangesloten bij het Inkomensbesluit AOW op het punt van voorschotverlening.

In de adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SVr van 12 oktober 1987 (nr. SZ/SV/VV/SVV/87/07809) inzake het Inkomensbesluit AOW is aangegeven op welke wijze het Inkomensbesluit TW zou moeten worden aangepast.

In zijn advies van 28 januari 1988 geeft de SVr zijn mening over de voorgestelde systematiek in het kader van het Inkomensbesluit AOW en de voorgestelde wijziging van het Inkomensbesluit TW. De Raad komt daarin tot de conclusie dat de voorgestelde systematiek het meest aangewezen is. Indien deze procedure de cliënt tevoren duidelijk wordt uiteengezet, behoeft een en ander, aldus de Raad, niet tot onzekerheid omtrent het recht op toeslag (zowel in het kader van de TW als de AOW) te leiden. Indien de hoogte van het geschatte inkomen juist blijkt te zijn, kan het betaalde voorschot geruisloos worden omgezet in een definitief vastgestelde toeslag.

Ik wijs er daarbij op dat in het geval er winstinkomen wordt genoten deze definitieve vaststelling geruime tijd op zich kan laten wachten. De definitieve gegevens komen immers pas beschikbaar na het afsluiten van het boekjaar. Een zeer zorgvuldige berichtgeving omtrent de te volgen procedure aan de betrokkenen is naar mijn mening dan ook geboden. Over de hierboven genoemde aanpassing van het Inkomensbesluit TW is uitvoerig overleg gevoerd met uitvoeringsorganen. Dit overleg heeft mij tot de conclusie gebracht dat de genoemde systematiek een verbetering van de bestaande systematiek betreft. Naar verwachting zal de nieuwe systematiek goed uitvoerbaar zijn.

Tenslotte is nog van de gelegenheid gebruik gemaakt om een redactionele wijziging aan te brengen.

Onderdeel E

In het Inkomensbesluit TW ontbraken regels omtrent de berekening van het in een buitenlandse munteenheid uitgedrukte inkomen uit of in verband met arbeid van de toeslaggerechtigde of zijn partner in de Nederlandse muntsoort. De SVr heeft op 30 juni 1988 over deze tot nu toe bestaande omissie geadviseerd.

Het eerste lid van artikel 8a geeft aan welke wisselkoers bij de omrekening van een in buitenlandse valuta genoten inkomen in Nederlandse valuta moet worden gehanteerd. Gelet op artikel 107 van Verordening (EEG) 574/72 dienen op basis van Verordening (EEG) 1408/71 vastgestelde uitkeringen te worden omgerekend met door de Europese Commissie per kwartaal vastgestelde wisselkoerspariteiten. Deze wisselkoerspariteiten worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Het is wenselijk ook ten aanzien van ander inkomen dat in het kader van de Toeslagenwet in aanmerking moet worden genomen voornoemde wisselkoerspariteiten te hanteren. Tevens is het gewenst om de omrekening van inkomen dat is uitgedrukt in de munteenheid van een EG-Lid-Staat en genoten door een niet-EG-onderdaan op gelijke wijze als bovenstaand is aangegeven te laten geschieden.

Voor een genoten inkomen dat is uitgedrukt in een munteenheid van een niet-EG-Lid-Staat worden de door de Nederlandsche Bank NV vastgestelde koersen gehanteerd.

Het tweede lid is opgenomen om problemen in de uitvoering te voorkomen. Op grond van artikel 8, eerste lid, van het Inkomensbesluit TW wordt het inkomen vastgesteld op het tot een bedrag per dag herleid inkomen. Een beoordeling per dag van het inkomen zou, wanneer uitgegaan wordt van de actuele koers, bij de vaststelling van een buitenlands inkomen een dagelijkse aanpassing met zich mee kunnen brengen. Dit is niet gewenst. Om die reden zijn bepalingen opgenomen omtrent de frequentie waarmee de omrekening van een buitenlands inkomen moet plaatsvinden. In navolging van het SVr-advies is vastgelegd dat bij elke wijziging van het inkomen en ten minste ieder half jaar een hernieuwde omrekening plaatsvindt.

Onderdeel F

Artikel 8b

Voor de bepaling van het recht op en de hoogte van de toeslag alsmede de toepassing van de vrijlatingsbepalingen dient te worden bepaald dat de overhevelingstoeslag die op grond van de Wet overhevelingstoeslag opslagpremies (Stb. 1989, 128) wordt toegekend niet tot het in artikel 6 van de wet bedoelde inkomen moet worden gerekend. De bij ministeriële regeling, op grond van artikel 81 van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (Stb. 1989, 127),

vastgestelde bedragen waarmee de AOW- en AWW-uitkeringen zijn verhoogd, dienen evenmin tot het inkomen te worden gerekend.

Deze bepalingen zijn noodzakelijk om de vergelijking tussen het inkomen en het minimumloon, welke immers exclusief overhevelings-toeslag is gedefinieerd, op een juiste wijze te kunnen maken. Als gevolg van het bepaalde in dit artikel dient de toeslag op de zogenaamde vóór-Oortse manier te worden berekend.

Artikel 8c

Dit artikel betreft de toepassing van artikel 6 van de wet ingeval van samenloop van uitkering en opbrengst uit arbeid anders dan uit dienstbetrekking. Ter zake van de uitkering wordt overhevelingstoeslag toegekend die is gebaseerd op de berekening van opslagpremies in de zogenaamde vóór-Oortse situatie. Over de opbrengst van arbeid, anders dan uit dienstbetrekking is de ontvanger opslagpremies verschuldigd die zijn geënt op het nieuwe systeem van premie- en belastingheffing. Het niveau van te betalen opslagpremies over opbrengst uit arbeid, niet uit dienstbetrekking, komt niet overeen met de hoogte van de overhevelingstoeslag die op de uitkering wordt verstrekt.

Teneinde een vergelijking te kunnen maken tussen gelijke grootheden, dient in geval van samenloop van uitkering en opbrengst uit arbeid, niet uit dienstbetrekking, de opbrengst uit arbeid te worden verminderd met de premies die onder het oude premie- en belastingregime zouden hebben gegolden. De aldus berekende opbrengst uit arbeid kan dan, overeenkomstig de hoofdregel, worden afgezet tegen de uitkering exclusief de overhevelingstoeslag. Hiermede wordt de bestaande systematiek ter berekening van de opbrengst uit arbeid anders dan uit dienstbetrekking gehandhaafd.

Artikel 11

Omdat de nieuwe wijze van inkomensvaststelling van zelfstandigen, zoals geregeld in artikel I, onderdeel D, vierde lid, in veel gevallen zal leiden tot betalingen op voorschotbasis over een periode van een jaar of langer, zal alvorens deze bepaling in werking kan treden eerst artikel 11 TW, waarin onder meer bepaald is dat de bedrijfsvereniging binnen drie maanden vaststelt of een recht op toeslag bestaat, aangepast dienen te worden. Een wijziging van artikel 11 TW is opgenomen in het op 4 juli 1989 bij koninklijke boodschap ingediende wetsvoorstel inzake technische verbetering, mede in verband met de stelselherziening sociale zekerheid (Tweede Kamer, 1988-1989, 21 213).

Dereguleringsaspecten

Dit voorstel is getoetst aan de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur en ontmoet uit dereguleringsoogpunt geen bezwaren.

Gevolgen voor vrouwen

Het onderhavige voorstel heeft geen specifieke gevolgen ten aanzien van de positie van vrouwen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld