

Aan de minister van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum ons kenmerk
08 september 2020 RvB.80/20/CvdL/ck

Betreft: uitvoeringstoets arbeidsvoorwaardenbedrag (individueel keuzebudget)

Mijnheer de minister,

Met uw brief van 19 mei 2020 (kenmerk: 2020- 0000039232) heeft u de SVB verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen op conceptbesluit *tot wijziging van het Besluit SUWI, het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten en het Besluit beslagvrije voet* (kort: het conceptbesluit). Dit besluit betreft de invoering van rubrieken in de loonaangifte voor verantwoording van het arbeidsvoorwaardenbedrag en het gebruik van de gegevens uit deze rubrieken voor de dagloonvaststelling, inkomstenverrekening en vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid, en vaststelling van de beslagvrije voet. Het arbeidsvoorwaardenbedrag omvat bedragen die in arbeidsvoorwaarden gebruikelijk worden aangeduid als individueel keuzebudget, en kan ook betrekking hebben op andere bedragen die niet periodiek bij het reguliere loon worden betaald.

Gevolgen

Het besluit leidt ertoe dat de SVB niet goed kan vaststellen wat de hoogte van de vakantiebijslag is als deze wordt uitbetaald als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbedrag. Voorts leidt het besluit ertoe dat incidentele uitkeringen zoals een eindejaarsuitkering niet als zodanig herkend worden, omdat deze binnen de rubriek Arbeidsvoorwaardenbedrag worden opgegeven.

De voorgestelde technische wijzigingen van de rubrieken in de loonaangifte zijn niet complicerend voor de uitvoering, maar kunnen wel (onbedoelde) materiële gevolgen hebben, die in het voordeel van uitkeringsgerechtigden met een individueel keuze budget zijn. In de bijlage is dat uitgewerkt met een voorbeeld. De SVB verzoekt de Minister om in de toelichting aandacht te besteden aan deze ongelijke behandeling van – op het eerste gezicht – gelijke gevallen en te motiveren waarom dit verschil in behandeling desondanks gerechtvaardigd is.

Vakantiebijslag

De wijzigingen hebben tot gevolg dat in het geval van een individueel keuze budget de SVB niet kan vaststellen welk deel van het arbeidsvoorwaardenbedrag de vakantiebijslag betreft, dat buiten de inkomstenverrekening dient te worden gehouden.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 2:5, tweede lid van het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten (hierna: inkomensbesluit) kiest de Minister ervoor om het inkomen uit arbeid en

het overig inkomen te corrigeren met de factor 100/108 als de vakantiebijslag wordt betaald als onderdeel van het periodieke loon of als onderdeel van een arbeidsvoorwaardenbedrag. De SVB gaat er vanuit dat die factor ook op het uitbetaalde arbeidsvoorwaardenbedrag moet worden toegepast. Het advies is om een lid toe te voegen aan artikel 2:5 van het inkomensbesluit, zodat eenduidig wordt wat de bedoeling is. In de bijlage wordt dit nader toegelicht en een voorstel gedaan.

De SVB merkt op dat hierdoor een verschil in behandeling ontstaat tussen werknemers die hun aanspraak op vakantiebijslag eenmaal per jaar apart krijgen uitbetaald en werknemers bij wie de aanspraak op vakantiebijslag onderdeel uitmaakt van een arbeidsvoorwaardenbedrag. De laatstgenoemde werknemers worden gunstiger behandeld omdat de toepassing van de factor 100/108 ertoe leidt dat een lager inkomen uit arbeid of overig inkomen in aanmerking wordt genomen dan ten aanzien van de eerstgenoemde groep werknemers. In de bijlage wordt dit nader toegelicht met een voorbeeld. De SVB verzoekt de Minister om in de toelichting aandacht te besteden aan deze ongelijke behandeling van – op het eerste gezicht – gelijke gevallen en te motiveren waarom dit verschil in behandeling desondanks gerechtvaardigd is.

Incidentele uitkeringen

Incidentele uitkeringen, zoals een eindejaarsuitkering worden niet meer in een aparte rubriek extra periode salaris (EPS) geadministreerd, maar worden in de categorie arbeidsvoorwaardenbedrag opgegeven. Dit heeft tot gevolg dat incidentele uitkeringen die volledig dienen te worden betrokken bij de inkomensverrekening, door de SVB niet meer als zodanig herkenbaar zijn. De gevolgen hiervan zijn tweeledig: Het onderbrengen van de eindejaarsuitkering in de rubriek arbeidsvoorwaardenbedrag heeft een structureel gevolg voor de inkomensvaststelling in de AOW, Anw en OBR. Zoals hierboven al is aangegeven gaat de SVB ervan uit dat zij het periodieke loon en het uitbetaalde arbeidsvoorwaardenbedrag moet corrigeren met de factor 100/108 om zodoende een bedrag (ongeveer) gelijk aan de vakantiebijslag buiten beschouwing te laten. Dat geldt ook als defacto arbeidsvoorwaardenbedrag alleen maar bestaat uit een eindejaarsuitkering. Op dit moment neemt de SVB een eindejaarsuitkering volledig als inkomen in aanmerking. Dit omdat over een eindejaarsuitkering geen aanspraak bestaat op vakantiebijslag. De voorgestelde wijziging van het inkomensbesluit heeft tot gevolg dat de SVB voortaan een groter deel van het loon buiten beschouwing laat als sprake is van een AVWB.

Daarnaast volgt op basis van een uitspraak¹ van de CRvB van 15 november 2002 dat het in de maand van uitbetaling korten van een incidentele uitkering (zoals een eindejaaruitkering) kan leiden tot een kennelijk onredelijk resultaat. Dit is het geval als een incidentele uitkering door - maandelijks - opbouw tot stand is gekomen en deze uitkering geheel of gedeeltelijk is opgebouwd vóór het moment waarop recht op AOW-pensioen, Anw-uitkering of overbruggingsuitkering is ontstaan. In een dergelijk geval geeft de SVB toepassing aan artikel 4:1, elfde lid van het inkomensbesluit. Op grond daarvan neemt de SVB het gedeelte van de incidentele uitkering dat is opgebouwd voordat recht op AOW-pensioen, Anw-uitkering of overbruggingsuitkering is ontstaan, niet in aanmerking als in mindering te brengen inkomen.

De SVB stelt voor om deze methodiek ook toe te passen als er sprake is van een arbeidsvoorwaardenbedrag. De rubriek "Arbidsvoorwaardenbedrag" kan echter meer looncomponenten bevatten dan alleen een eindejaarsuitkering of juist helemaal geen eindejaarsuitkering. Door de SVB valt de samenstelling van het Arbidsvoorwaardenbedrag niet te achterhalen. Het vrij laten van een deel van het arbeidsvoorwaardenbedrag dat is opgebouwd voor het ontstaan van het recht op uitkering, leidt ertoe dat de SVB een groter deel van het inkomen buiten de inkomensverrekening houdt dan wanneer de SVB alleen de incidentele uitkering deels buiten beschouwing laat.

¹ ECLI:NL:CRVB:2002:AF2374

Deze toepassing is in lijn met de uitspraak van de CRvB en leidt in het jaar waarin de uitkering ingaat tot een lager in aanmerking te nemen inkomen dan nu het geval is.

De SVB verzoekt de toelichting op dit punt aan te vullen.

Bovenstaande gevolgen leiden ertoe dat een lager bedrag aan inkomen wordt betrokken in de inkomstenverrekening en er hogere uitkeringen tot uitbetaling komen. De extra uitkeringslasten als gevolg van deze wijziging zijn niet in beeld gebracht door de SVB.

Uitvoerbaarheid

De SVB acht het besluit uitvoerbaar met in achtneming van bovenstaande gevolgen.

Invoeringsdatum

De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2022. Dit wordt uitvoerbaar geacht, mits voor 1 juli 2021 het besluit is gepubliceerd.

Uitvoeringskosten

Eenmalige uitvoeringskosten

De eenmalige uitvoeringskosten hebben betrekking op het aanpassen van de gegevensuitwisseling met de polisadministratie en de inkomensberekeningen in het systeem. Daarnaast moeten werkinstructies worden aangepast en dienen medewerkers hierover te worden geïnformeerd.

De eenmalige uitvoeringskosten bedragen ca. €30.000,-

Structurele uitvoeringskosten



De SVB is thans in staat inkomens geautomatiseerd te voorspellen op basis van inkomens uit het recente verleden. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met periodieke wijzigingen aan het begin van het jaar, en met dertiende maanden. De meeste inkomens kunnen volgens een voorspelbaar ritme worden afgeleid.

Het individuele keuze budget gaat ten koste van de voorspelbaarheid. De klant kan zelf bepalen wanneer het arbeidsvoorwaardenbedrag tot uitbetaling komt. Dit heeft tot gevolg dat de SVB in die gevallen inkomens niet geautomatiseerd per tijdvak kan voorspellen op basis van inkomens uit het recente verleden. Dit leidt naar verwachting tot meer correcties (terugvorderingen en nabetalings). Deze ontwikkeling hangt niet zozeer samen met het voorgelegde besluit, maar de toename van het aantal individueel keuze budgetten heeft wel tot gevolg dat de uitvoeringskosten naar verwachting toenemen.

Aanvullend verzoek tot wijziging van het Inkomensbesluit

De SVB verzoekt om artikel 4:1, vierde lid van inkomensbesluit aan te passen. Dit artikellid luidt als volgt: Bij de toepassing van het eerste lid worden betalingen van het overig inkomen toegerekend aan de perioden waarin hierop recht bestaat. De SVB verzoekt om dit artikellid aan te passen, zodat overig inkomen wordt toegerekend aan de maand van uitbetaling en nabetalings van overig inkomen worden toegerekend aan de maanden waarin bij een regulier maandelijks betalingspatroon zou zijn uitbetaald.

Een toelichting op dit verzoek treft u aan als bijlage.

Voor vragen over of een toelichting kan contact opgenomen worden met 


Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
Sociale Verzekeringsbank


Lid Raad van Bestuur

Bijlage I – Rekenvoorbeelden

In deze bijlage zijn twee rekenvoorbeelden opgenomen om te verduidelijken hoe de SVB bepaalt welk bedrag aan vakantiebijslag wordt vrijgelaten in de inkomstenverrekening. Het tweede rekenvoorbeeld betreft de berekening van het vrij te laten bedrag als er sprake is van een arbeidsvoorwaardenbedrag. Uit het voorbeeld blijkt dat in het geval de vakantiebijslag wordt uitbetaald in de vorm van een Individueel keuze budget er een lager bedrag bij de inkomstenverrekening wordt betrokken.

Voorbeelden van inkomensberekening in de huidige situatie:

Periodiek inkomen met niet gereserveerde of betaalde VU, dus 'inclusief VU', en een dertiende maand

- Periodiek maandinkomen inclusief VU: 1080 euro
- dertiende maand: 1000 euro
- Berekening te korten maandinkomen in reguliere maand: $100/108 * 1080 = 1000$ euro
- Berekening te korten maandinkomen bij uitbetaling dertiende maand: 1000 euro regulier + 1000 euro dertiende maand = 2000 euro
- Geen expliciete VU-betaling. VU zit als 'berekend bedrag' 80 euro in het periodieke maandinkomen van 1080 euro. Op deze wijze wordt $12 * 80$ euro = 960 euro impliciet aan VU betaald.
- Jaarlijks uitgekeerd inkomen:
 $11 * 1080$ euro + $1 * (1080 + 1000)$ euro = 11880 euro + 2080 euro = 13960 euro
- Jaarlijks gekort inkomen:
 $11 * 1000$ euro + $1 * 2000$ euro = **13.000 euro**

Voorbeeld van inkomensverrekening in de nieuwe situatie met AVWB.

Periodiek inkomen met VU en dertiende maand via AVWB:

- Periodiek maandinkomen exclusief VU: 1000 euro
- Totale AVWB: $12 * 80$ euro VU + 1000 euro dertiende maand = 1960 euro
- Berekening te korten maandinkomen in reguliere maand:
 $100/108 * 1000 = 925,92$ euro
- Geen expliciete VU-betaling. VU zit verwerkt in het AVWB. Via het AVWB wordt 960 euro impliciet aan VU betaald.
- Jaarlijks uitgekeerd inkomen (waarbij AVWB eenmalig wordt betaald):
 $11 * 1000$ euro + $1 * (1000 + 1960)$ euro = 11000 euro + 2960 euro = 13960 euro
- Jaarlijks gekort inkomen:
 $(\text{jaarinkomen} * 100/108) + (\text{uitbetaalde IKB} * 100/108) = \mathbf{12.926}$ euro

Bijlage II – voorstel voor formulering van artikel 2:5 van het inkomensbesluit

Na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen in het inkomensbesluit luidt artikel 2:5 van het inkomensbesluit als volgt:

Artikel 2:5. Vakantiebijslag

1. In afwijking van de artikelen 2:2, 2:3 en 2:4 wordt vakantiebijslag, vakantiebon of een aanspraak die naar aard en strekking daarmee overeenkomt niet als inkomen uit arbeid of als overig inkomen beschouwd.
2. Indien over het inkomen uit arbeid of overig inkomen geen aanspraak op vakantiebijslag bestaat, of de vakantiebijslag wordt betaald als onderdeel van het periodieke loon of als onderdeel van een arbeidsvoorwaardenbedrag, wordt van dit inkomen slechts in aanmerking genomen:
 $100 \times B / (100 + A)$
waarbij:
A staat voor het percentage van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag; en
B staat voor het inkomen.

Uit de artikelen 15 en 16 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag volgt dat een werknemer jegens zijn werkgever in beginsel recht heeft op vakantiebijslag. Op grond van artikel 2:5, eerste lid van het inkomensbesluit wordt deze vakantiebijslag niet als inkomen uit arbeid of als overig inkomen beschouwd.

De formulering van het gewijzigde tweede lid van artikel 2:5 van het inkomensbesluit wekt ten onrechte de indruk dat een werknemer die zijn vakantiebijslag iedere maand als onderdeel van het periodieke loon krijgt uitbetaald (de zogenaamde all-in verloning) of wiens vakantiebijslag als onderdeel van een AVWB wordt betaald, geen aanspraak heeft op vakantiebijslag.

Om duidelijk te maken op welke wijze de vakantiebijslag voor de inkomensvaststelling buiten aanmerking moet worden gelaten in het geval van all-in verloning of een AVWB, geeft de SVB de Minister in overweging om het huidige artikel 2:5, tweede lid van het inkomensbesluit ongewijzigd te laten en aan dit artikel een derde lid toe te voegen. De SVB doet hiervoor de volgende tekstsuggestie:

Artikel 2:5. Vakantiebijslag

1. In afwijking van de artikelen 2:2, 2:3 en 2:4 wordt vakantiebijslag, vakantiebon of een aanspraak die naar aard en strekking daarmee overeenkomt niet als inkomen uit arbeid of als overig inkomen beschouwd.
2. Indien over het inkomen uit arbeid of overig inkomen geen aanspraak op vakantiebijslag bestaat, wordt van dit inkomen slechts in aanmerking genomen:
 $100 \times B / (100 + A)$
waarbij:
A staat voor het percentage van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag; en
B staat voor het inkomen.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing indien de vakantiebijslag wordt betaald als onderdeel van het periodieke loon of als onderdeel van een arbeidsvoorwaardenbedrag.

Bijlage III - Toelichting op verzoek tot aanpassing van artikel 4:1, vierde lid van het inkomensbesluit

De SVB verzoekt om artikel 4:1, vierde lid van inkomensbesluit aan te passen. Dit artikellid luidt als volgt: Bij de toepassing van het eerste lid worden betalingen van het overig inkomen toegerekend aan de perioden waarin hierop recht bestaat. De SVB verzoekt om dit artikellid aan te passen, zodat overig inkomen wordt toegerekend aan de maand van uitbetaling en nabetalings van overig inkomen worden toegerekend aan de maanden waarin bij een regulier maandelijks betalingspatroon zou zijn uitbetaald.

Toelichting op het verzoek

Artikel 4:1, vierde lid van het inkomensbesluit bepaalt dat de SVB overig inkomen toerekent aan de maand waarover recht bestaat (hierna: de rechtsmaand). Dit houdt bijvoorbeeld in dat een WIA-uitkering over januari als inkomen in mindering wordt gebracht op de nabestaandenuitkering over januari.

Sinds de SVB is aangesloten op de Polisadministratie worden inkomensberekeningen voornamelijk geautomatiseerd afgehandeld door het systeem, dat wordt gevoed met gegevens uit de Polisadministratie. De Polisadministratie vermeldt niet wat de rechtsmaand is, maar geeft alleen de maand van aangifte/uitbetaling door aan de SVB. Meestal is dit geen probleem, omdat rechtsmaand en maand van aangifte hetzelfde zijn. Dat geldt echter niet voor WW- en ZW-uitkeringen. Het UWV betaalt WW- en ZW-uitkeringen uit na afloop van de rechtsmaand, waardoor de aangiftemaand een maand 'achterloopt' op de rechtsmaand (de SVB kwam hier min of meer toevallig achter). Om die reden brengt de SVB de WW- en ZW-uitkeringen een maand na de rechtsmaand als inkomen in mindering, wat 'in strijd is' met een letterlijke lezing van artikel 4:1, vierde lid.

De vraag is of de werkwijze van de SVB in strijd is met de 'bedoeling van' artikel 4:1, vierde lid. Deze bepaling is bedoeld voor de toerekening van nabetalings. Ratio van de bepaling is dat een nabetaling van overig inkomen niet als één bedrag tot het inkomen van de maand van nabetaling wordt gerekend, maar in plaats daarvan verspreid wordt toegerekend aan de maanden waarop de nabetaling betrekking heeft. Daarvan is geen sprake bij de WW- of ZW-uitkering. Ook is toerekening aan de maand van uitbetaling volgens de SVB niet onlogisch, omdat dit – bij een regulier maandelijks betalingspatroon - aansluit bij hetgeen betrokkenen terugzien op hun bankrekening. De SVB ziet dat graag verduidelijkt in het inkomensbesluit.

De SVB is nagegaan of de huidige werkwijze beleidsmatig kan worden verduidelijkt. Geconcludeerd is dat dergelijk beleid in enkele specifieke situaties in het nadeel van de klant kan uitwerken. Denk dan bijvoorbeeld aan de situatie dat het recht op WW-uitkering eerder is ingegaan dan het recht op Anw-uitkering en vervolgens eerder eindigt dan het recht op Anw-uitkering (deze en enkele andere situaties worden hieronder uitgewerkt). Het is niet mogelijk om via beleid in het nadeel van de klant af te wijken van de wet. Dit maakt een beleidsmatige oplossing onmogelijk.

Uitwerking van gevolgen voor betrokkenen

Ter verduidelijking van de gevolgen voor betrokkenen, hieronder een uitwerking van enkele situaties:

1. Conjuncturele verhogingen van de WW- en ZW-uitkeringen
2. Recht op WW- of ZW-uitkering bestaat eerder en eindigt eerder dan het recht op nabestaandenuitkering of overbruggingspensioen.
3. Recht op nabestaandenuitkering of overbruggingsuitkering ontstaat in de tweede of derde maand van het recht op WW-uitkering (verlaging van 75% naar 70% WW-uitkering)

1. Conjuncturele verhogingen van de WW- en ZW-uitkeringen

De WW- en ZW-uitkeringen worden conjunctureel verhoogd in juli en januari. De manier waarop de SVB toerekent leidt ertoe dat deze conjuncturele verhogingen een maand later – dus in augustus en februari – als overig inkomen in mindering komen op de AOW-toeslag, Anw-uitkering en overbruggingsuitkering. Dit kan alleen leiden tot een (klein) voordeel voor betrokkene, als zijn WW- of ZW-uitkering doorloopt en zijn recht op AOW-toeslag, Anw-uitkering en overbruggingsuitkering eindigt. In de maand van beëindiging laat de SVB een conjuncturele verhoging van WW- of ZW-uitkering buiten beschouwing, die wel in aanmerking zou zijn genomen bij toerekening aan de rechtsmaand.

Voorbeeld: WW-uitkering verhoogd in juli 2017 en januari 2018. Anw-uitkering eindigt in februari 2018:

JULI '17	AUG '17	SEPT '17	OKT '17	NOV '17	DEC'17	JAN '18	FEB'18
WW +	WW+	WW+	WW+	WW+	WW+	WW++	WW++
ANW	ANW-	ANW-	ANW-	ANW-	ANW-	ANW-	Einde ANW

2. recht op WW- of ZW-uitkering bestaat eerder en eindigt eerder dan Anw-uitkering

Er bestond al recht op WW- of ZW-uitkering voor de ingangsdatum van het recht op AOW-toeslag, nabestaandenuitkering of overbruggingspensioen, én het recht op WW- of ZW-uitkering eindigt eerder dan het recht op toeslag, nabestaandenuitkering of overbruggingspensioen. **In deze situatie neemt de SVB onder de streep 1 uitkeringstermijn te veel als overig inkomen in aanmerking (t.o.v. artikel 4:6.** Dit doet zich voor in de maand na beëindiging van de WW- of ZW-uitkering.

Voorbeeld: recht op WW-uitkering begint in juli 2017 en eindigt in oktober 2017. Recht op Anw ontstaat in augustus 2017 en eindigt niet

JULI '17	JUNI '17	AUG '17	SEPT '17	OKT '17	NOV '17	DEC'17	JAN '18	FEB'18
WW	WW	WW	WW	WW				
		ANW	ANW	ANW	ANW	ANW	ANW	ANW

Voorbeeld: recht op WW-uitkering eindigt in de maand voor toekenning Anw:

JULI '17	JUNI '17	AUG '17	SEPT '17	OKT '17	NOV '17	DEC'17	JAN '18	FEB'18
WW	WW							
		ANW	ANW	ANW	ANW	ANW	ANW	ANW

3. Recht op nabestaandenuitkering of overbruggingsuitkering ontstaat in de tweede of derde maand van het recht op WW-uitkering (verlaging van 75% naar 70% WW-uitkering)

Artikel xxx bepaalt dat de WW-uitkering na de eerste 2 maanden wordt verlaagd van 75% naar 70% van het dagloon. Deze verlaging van de WW-uitkering leidt tot verlaging van het overig inkomen en dus tot verhoging van de toeslag, nabestaandenuitkering of overbruggingsuitkering.

Als het recht op toeslag, nabestaandenuitkering of overbruggingsuitkering ontstaat in de tweede of derde maand van de WW-uitkering, **dan rekent de SVB gedurende 1 maand ten onrechte met de 75%-uitkering i.p.v. met de 70% WW-uitkering.**

Recht op Anw ontstaat in tweede maand na toekenning van de WW-uitkering:

JULI '17	JUNI '17	AUG '17	SEPT '17	OKT '17	NOV '17	DEC'17	JAN '18
WW 75	WW 75	WW 70	WW 70	WW 70	WW 70	WW 70	WW70
	ANW - 75	ANW - 75	ANW - 70	ANW-70	ANW-70	ANW-70	ANW-70

Recht op Anw ontstaat in de derde maand na toekenning van de WW-uitkering:

JULI '17	JUNI '17	AUG '17	SEPT '17	OKT '17	NOV '17	DEC'17	JAN '18
WW 75	WW 75	WW 70	WW 70	WW 70	WW 70	WW 70	WW70
		ANW - 75	ANW - 70	ANW-70	ANW-70	ANW-70	ANW-70