

Vergaderjaar 2010–2011

32 131

Wijziging van een aantal wetten ter uniformering van het loonbegrip (Wet uniformering loonbegrip)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 mei 2011

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen van de leden van de fractie van de SP. Het verheugt het kabinet dat deze leden het beginsel van de uniformering van het loonbegrip ondersteunen. Het kabinet hecht eraan het doel van dit wetsvoorstel te benadrukken namelijk een vereenvoudiging van de loonadministratie en van de loonheffingen, waardoor de administratieve lasten voor de werkgever worden verminderd, de uitvoering voor de Belastingdienst gemakkelijker wordt en het loonstrookje voor de werknemer begrijpelijker wordt. Het wetsvoorstel heeft een beleidsarm karakter.

Bij de beantwoording, die mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geschiedt, wordt voor zover mogelijk de volgorde van de vragen aangehouden.

De leden van de fractie van de SP vragen om de lastenneutraliteit afzonderlijk te kwantificeren voor burgers en bedrijven. De lasten voor zowel burgers als bedrijven – ook afzonderlijk beschouwd – stijgen noch dalen als gevolg van dit wetsvoorstel en zijn derhalve ook voor bedrijven en burgers afzonderlijk neutraal. Dit is één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel en zal ook bij een herijking van het wetsvoorstel voorafgaand aan het invoeringsjaar als uitgangspunt gehandhaafd blijven. Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die noodzakelijk zijn om de uniformering van het loonbegrip mogelijk te maken. Zo wordt bijvoorbeeld een deel van de vereenvoudiging gerealiseerd doordat er geen belasting meer betaald wordt over de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw). Dit is een lastenverlichting voor burgers. Om er vervolgens voor te zorgen dat het geheel binnen deze groep lastenneutraal blijft en de inkomenseffecten beperkt blijven, zijn aanvullende maatregelen getroffen. Deze maatregelen zijn nader gespecificeerd in onderstaande tabel.

Tabel 1 Overzicht (aanvullend) pakket (mutaties in % of €)

Tarief 1e schijf	+ 2,80%
Tarief 2e schijf	+ 0,25%

Algemene heffingskorting	- 35
Arbeidskorting	- 125
Arbeidskorting inkomensgrens	- 534
EITC afbouwpercentage	+ 2,75%
EITC afbouwbedrag	+ 900
EITC grens t.b.v. afbouw	- 2 600
Ouderenkorting	+ 200
Ouderenkorting vanaf grens ouderenkorting	+ 150
Aanvullende ouderenkorting	- 60
AOW-tegemoetkoming	- 75
Lengte 1e schijf	+ 700
Lengte 2e schijf	- 1 200
Start afbouw kindgebonden budget	- 2 750
MKB vrijstelling	+ 2,00%
Specifieke tijdelijke korting Vut/prepensioen van 1% met maximum	182
Inkomensafhankelijke bijdrage ZVW (hoog/laag)	- 0,70%
Grens inkomensafhankelijke bijdrage ZVW	+ 15 335
ZVW over AOW	- 2,80%
Franchise AWF-premie werkgevers	- 16 443
AWF-premie werkgevers	- 2,5%
Zorgtoeslag afbouwpercentage alleenstaand	+ 0,40%
Zorgtoeslag normpercentage meerpersoonshuishouden	+ 0,40%
Zorgtoeslag afbouwpercentage meerpersoonshuishouden	+ 0,40%

De leden van de fractie van de SP vragen of niet sprake is van een uniformering van de heffingsgrondslag. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Bij de loonheffingen vormde het loon steeds de heffingsgrondslag. Per heffing verschilde echter datgene dat onder het loon werd «begrepen». In dit wetsvoorstel wordt datgene dat onder het loon wordt begrepen, geüniformeerd, vandaar de term uniformering loonbegrip.

De leden van de fractie van de SP hebben vragen gesteld over de politieke keuzes ter zake van de optredende inkomenseffecten. Tevens vragen zij of bij de keuzes eventueel varianten bekeken zijn die positiever uitpakken voor gezinnen met een inkomen onder de € 25 000 per jaar. Het kabinet heeft zich gerealiseerd dat een wetsvoorstel als Wet uniformering loonbegrip voor burgers en bedrijven niet in alle gevallen zonder gevolgen kan blijven. Om die gevolgen zo veel mogelijk weg te nemen heeft het kabinet een aanvullend pakket samengesteld. De keuzes voor de samenstelling van dit pakket zijn niet alleen politiek, maar ook afhankelijk van de technische mogelijkheden. Het voormalige kabinet heeft gekozen voor een pakket dat, ook naar de mening van het huidige kabinet, evenwichtig te noemen is. Zoals zichtbaar is in de door de leden van de fractie van de SP genoemde tabel 3 van de memorie van toelichting worden door middel van het aanvullend pakket lage inkomens het meest ontzien. Gemiddeld gaat 6% van de huishoudens er in inkomen meer dan 1,5% op achteruit, voor lage inkomens is dat slechts 1%, voor hoge inkomens 10%.

De leden van de fractie van de SP hebben verder nog gevraagd naar alternatieven. Als onderdeel van de besluitvorming over dit wetsvoorstel zijn vele varianten met verschillende uitkomsten de revue gepasseerd. Deze varianten zagen niet alleen op koopkrachteffecten, maar ook op de overige uitgangspunten, zoals lastenneutraliteit, en vereenvoudiging voor burgers en bedrijven. Uit de eerder genoemde tabel 3 blijkt het beeld dat de gekozen variant oplevert. Bedacht moet hierbij worden dat voor dit wetsvoorstel geen budgettaire middelen beschikbaar zijn. Evenmin behelst dit – immers beleidsarme – wetsvoorstel een wijziging in het inkomensbeleid van het kabinet. Indien het aanvullend pakket nog meer zou worden gericht op de door de leden van de fractie van de SP genoemde gezinnen met lage inkomens, dan zou dit dus ten koste gaan van huishoudens met een modaal, midden- en hoog inkomen, huishoudens die er nu al relatief meer op achteruit gaan. Gezien de

resulterende inkomenseffecten zag het vorige kabinet geen reden de maatregelen ten gunste van lage inkomens verder aan te passen, het huidige kabinet sluit zich daarbij aan. Ten slotte geldt dat dit kabinet voorafgaand aan de invoering in 2013 de partiële inkomenseffecten van het wetsvoorstel binnen het totale inkomensbeeld zal bezien. Het wetsvoorstel dat nu voorligt, regelt de uniformering van het loonbegrip inclusief een voorlopig pakket aan aanvullende maatregelen. Indien noodzakelijk kunnen deze maatregelen bij de augustusbesluitvorming in 2012 bijgesteld worden. Hierover zult u in september 2012 nader geïnformeerd worden.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP wat de betekenis is van de in de nota naar aanleiding van het verslag gemaakte opmerking dat het kabinet de inkomenseffecten die aan de uniformering van het loonbegrip zijn verbonden als zodanig heeft aanvaard. Die opmerking is gemaakt in het kader van de vraag van de leden van de fractie van de VVD op welke wijze het koopkrachtbeeld een rol speelt bij het besluit over het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. In dat kader is aangegeven dat de koopkrachteffecten als zodanig zijn aanvaard en dus geen rol hebben gespeeld bij de besluitvorming rond de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een aangepaste tabel met inkomenseffecten op basis van tabel 3 uit de Memorie van Toelichting, met dit verschil dat de 4^e tot en met 6^e kolom (-1,5 tot -0,5%; -0,5% tot 0,5%; 0,5 tot 1,5%) vervangen wordt door de volgende twee kolommen: -1,5 tot 0%; en 0 tot 1,5%. In de hieronder opgenomen tabel 2 zijn de gevraagde aanpassingen opgenomen.

Tabel 2: inkomenseffecten uniformering loonbegrip

	minder dan -3%	-3 tot -1.5%	-1.5 tot -0.0	0.0 tot 1.5%	1.5% tot 3%	meer dan 3%	Totaal %	Aantal huish (x 1 000)
Minimum	0%	1%	19%	77%	2%	1%	100%	444
minimum-modaal	0%	1%	23%	69%	5%	1%	100%	2 161
1.0 – 1.5 x modaal	0%	4%	22%	57%	16%	1%	100%	1 566
1.5 – 2.0 x modaal	1%	7%	32%	58%	1%	0%	100%	1 127
2.0 – 3.0 x modaal	1%	9%	52%	33%	4%	0%	100%	1 111
> 3 x modaal	1%	9%	80%	10%	0%	0%	100%	623
Totaal	1%	5%	33%	54%	6%	0%	100%	7 032

De leden van de fractie van de SP vragen om tabel 4 van de Memorie van toelichting uit te breiden met loonkosteneffecten van overheidsbedrijven. Zoals ook verderop wordt weergegeven, waren ten tijde van de besluitvorming rond dit wetsvoorstel betrouwbare cijfers rondom overheidsbedrijven in deze vorm niet beschikbaar. Bij de herrekening van het wetsvoorstel in het jaar voorafgaand aan de invoering zal opnieuw bekeken worden in welke mate het wetsvoorstel invloed heeft op de loonkosten van overheidsbedrijven (inclusief zorg). Hier is in het totale pakket rekening mee gehouden.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat de maatregelen rondom de auto van de zaak en het afschaffen van de verrekening van premies bij meerdere dienstbetrekkingen niet in de loonkosteneffecten van tabel 4 van de memorie van toelichting kunnen worden verwerkt. De cijfers in tabel 4 zijn gebaseerd op totaal cijfers van individuele werkgevers in de loonaangifte 2008. De individuele bijtellingen van de auto van de zaak bij individuele werknemers zijn onderdeel van deze totaaltellingen van het belastbare loon en premieloon, maar dus niet afzonderlijk zichtbaar. Tevens is niet afzonderlijk zichtbaar in deze cijfers in welke mate

werkgevers in de huidige situatie premies terugkrijgen doordat ze werknemers hebben die meerdere dienstbetrekkingen hebben. Om deze redenen zijn de cijfers niet te verwerken in tabel 4. Bij opstelling van het wetsvoorstel is voor wat betreft beide maatregelen op basis van andere voorhanden bronnen een raming gemaakt van de netto budgettaire opbrengst. Deze aldus geraamde opbrengst wordt geheel teruggesluisd via premieverlagingen bij de diverse premies waardoor de maatregel budgetneutraal uitwerkt. De exacte premieverlagingen zullen voorafgaand aan het jaar van invoering berekend worden en via lagere regelgeving gerealiseerd worden.

De leden van de fractie van de SP vragen of de totale loonkosten voor bedrijven op basis van tabel 4 van de memorie van toelichting worden verlaagd met € 917 mln. Dit is niet het geval. Deze tabel is bedoeld als indicatie van de verdeling van het effect op de loonkosten. Deze loonkostenmutaties zijn afhankelijk van de samenstelling van het werknemersbestand per bedrijf maar zullen fluctueren tussen $-0,9\%$ en $+0,8\%$. In de laatste vier kolommen van de tabel is de verdeling zichtbaar naar loonkostencategorieën van de bedrijven. Uitdrukkelijk gaat het hier om een indicatie op basis van de loonaangifte 2008. De database was evenwel ten tijde van de besluitvorming rond dit wetsvoorstel niet compleet. De indicatie is ook uitsluitend berekend voor werkgevers die zowel AWf-premie, ZVW en sectorfonds WW betalen. Hiermee is zo goed als mogelijk geprobeerd het in de lastenboekhoudingen te maken onderscheid tussen de loonkosten voor overheidswerkgevers en loonkosten voor de bedrijven weer te geven. Net als bij de inkomenseffecten zal het kabinet voorafgaand aan het jaar van invoering op basis van de meest recente cijfers, waaronder bijvoorbeeld de premiegrondslagen, het wetsvoorstel herrekenen. Hierbij zal het kabinet streven naar lastenneutraliteit voor burgers en bedrijven en budgetneutraliteit voor de overheid.

De leden van de fractie van de SP vragen bij de loonkosten om een oordeel over de door hen berekende gemiddelde $0,4\%$ loonkostendaling en de in tabel 4 van de memorie van toelichting gepresenteerde cijfers. Verder vragen zij of hier sprake is van een politieke keuze. Zoals hierboven toegelicht is tabel 4 slechts een indicatie van de verdeling van de loonkosteneffecten naar grootte van de bedrijven. De 3^e kolom (gemiddelde mutatie) is eigenlijk slechts bruikbaar ter relatieve vergelijking tussen de diverse categorieën bedrijven naar loonkosten gemeten. Totaaltelling van deze kolom is niet aan de orde, en in tabel 4 daarom ook niet gedaan. Hier is geen sprake van een politieke keuze. Deze effecten vloeien voort uit de maatregelen om het loonbegrip te uniformeren. Deze maatregelen vormen uiteraard wel een politieke keuze, gemaakt door het vorige en ondersteund door het huidige kabinet.

De leden van de fractie van de SP vragen om een verklaring van het verschil tussen de loonkostenstijging van $0,1\%$ zoals berekend door het CPB en de hiervoor genoemde loonkostendaling. Zoals hiervoor aangegeven is van een loonkostendaling geen sprake. De gemiddelde loonkostenmutatie zal schommelen rond de 0% . De lasten voor bedrijven worden bijvoorbeeld beïnvloed door zowel de loonkosteneffecten als ook door specifieke instrumenten gericht op ondernemers. Het kabinet heeft toegezegd het wetsvoorstel in het jaar voorafgaand aan de invoering te herrekenen en waar noodzakelijk vanuit loonkosten-, inkomens-, of budgettaire effecten aanpassingen door te voeren. Ook het CPB heeft bij haar doorrekeningen aangegeven dat voorafgaand aan het jaar van invoering de diverse parameters en eventueel het aanvullend pakket

herrekenend dienen te worden. Het CPB geeft hierbij aan dat dit ertoe kan leiden dat er uiteindelijk toch geen invloed is op de totale loonkosten.¹

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

¹ CPB notitie: Werkgelegenheidseffecten uniformering loonbegrip, pagina 1, voetnoot 1.