

Vergaderjaar 2013–2014

33 682

Evaluatie Wet uniformering loonbegrip

32 131

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2013

Tijdens de evaluatie van de Wet Uniformering Loonbegrip (Wet ULB) heeft de Kamer in de motie Groot¹ de regering verzocht om lessen te trekken uit de gang van zaken rond de invoering van de wet. Ook vraagt de motie om nieuwe wetgeving, die al dan niet in onderlinge samenloop de inkomenspositie van mensen raakt, te voorzien van een duidelijk plan van communicatie en een toets op de effecten op loonstrookjes en hierover de Kamer per brief te rapporteren.

Het kabinet staat een duidelijke communicatie voor. In deze brief wil ik mede namens de Staatssecretaris van Financiën aangeven hoe het kabinet invulling geeft aan de motie Groot. Daarnaast wil ik met deze brief de Kamer informeren over de loonstrookjeseffecten voor 2014.

Uniformering loonbegrip

Afgelopen jaar is de Wet ULB uitvoerig geëvalueerd, en deze evaluatie is besproken met de Kamer. In het gesprek met de Kamer is de Staatssecretaris van Financiën ingegaan op de conclusies die het kabinet heeft getrokken naar aanleiding van de ophef over en de evaluatie van de wet. De eerste conclusie die het kabinet trekt is dat een grote vereenvoudiging zonder extra budgettaire middelen altijd tot inkomenseffecten leidt. Sommige groepen gaan er op vooruit, andere groepen gaan er op achteruit. Het is begrijpelijk dat er ophef ontstaat bij diegenen die nadeel ondervinden van een grote vereenvoudiging. De beoogde vereenvoudiging moet opwegen tegen de negatieve inkomenseffecten, moet op voldoende steun kunnen rekenen en moet helder gecommuniceerd worden. Dit laatste is des te meer van belang indien – zoals bij de Wet

¹ Kamerstuk 33 682, nr. 11

ULB – tussen het moment van indiening van de wet en het moment waarop de wet ingaat een aantal jaren zijn verlopen.

Bij grote vereenvoudigingsoperaties is het voorts een belangrijke les dat het van essentieel belang is te laten zien dat verschillende maatregelen met elkaar samenhangen en niet zonder consequenties losgekoppeld kunnen worden. Dit is bij de Wet ULB onvoldoende gelukt. Het ophogen van de premiegrens voor de Zorgverzekeringswet leidde tot een lagere premie en gaf mensen met een laag en middeninkomen een voordeel. Doordat deze maatregel (het zoet) al in 2012 was ingevoerd, werd het evenwicht dat in dat wetsvoorstel door het aanvullend pakket was bewerkstelligd, verstoord. De invoering van de wet per 2013 ging hierdoor gepaard met meer zuur dan was voorzien bij indiening van de wet. Dit werd zichtbaar bij de loonstrookje van januari 2013.

De laatste conclusie die het kabinet trekt is dat een eenduidige voor de burger begrijpelijke communicatie van groot belang is. Door op gestandaardiseerde wijze inkomenseffecten van wetsvoorstellen in kaart te brengen kan een goed politiek debat worden gevoerd over de effecten. Daarmee zijn burgers evenwel nog niet goed geïnformeerd. Noch de vorm (koopkrachtplaatjes), noch de timing (bij indiening van het voorstel) sluiten aan bij de beleving en ervaring van individuele burgers. De gevolgen voor het loonstrookje zijn beter herkenbaar, maar het loonstrookje alleen geeft slechts een partieel beeld, zo is bij de Wet ULB gebleken.

Het kabinet heeft een ambtelijke stuurgroep ingesteld gericht op het verbeteren van de informatiestromen binnen de overheid met betrekking tot de communicatie over inkomenseffecten. Hieruit is gekomen dat departementen elkaar meer proactief moeten informeren. Er wordt inmiddels geregeld overlegd door de meest betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties, waarbij wordt besproken op welke wijze en op welk moment maatregelen mensen in de portemonnee raken. Er volgt een check of de beoogde communicatie-inzet adequaat is of dat extra inspanningen nodig zijn.

Ook is besloten dat er een beter overzicht nodig is van maatregelen die het loonstrookje en de portemonnee van mensen raken. Er is een apart dossier Koopkracht geïntroduceerd op www.rijksoverheid.nl. Mensen kunnen hier via een aparte koopkrachttool zien welke kabinetsmaatregelen van invloed zijn of worden op hun koopkracht. Verder is er deze week, eveneens op www.rijksoverheid.nl, een rijksbreed totaaloverzicht geplaatst van alle veranderingen op 1 januari 2014. De veranderingen die van invloed zijn op de koopkracht lopen hierin mee. Mensen die zoeken op «veranderingen per 1 januari 2014», worden zo dus geïnformeerd over maatregelen die van invloed zijn op hun portemonnee.

Tot slot heeft het kabinet gezien dat meer duiding van het loonstrookje vanuit het kabinet nodig is. Dit is vooral van belang in jaren waarin beleid grote gevolgen voor het loonstrookje heeft. Het kabinet zal jaarlijks gaan rapporteren over de ontwikkeling van het loonstrookje. Op deze wijze wordt tijdig inzicht gegeven in de ontwikkeling van het loonstrookje en kan de relatie tussen de koopkrachtontwikkeling en het loonstrookje verder worden toegelicht. Ter illustratie vindt u in deze brief een overzicht van de loonstrookjeseffecten voor januari 2014².

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ontwikkeling loonstrookjes

In de bijlage³ zijn de loonstrookjeseffecten voor enkele groepen in kaart gebracht. Het gaat daarbij om werknemers in de markt, AOW-gerechtigden en uitkeringsgerechtigden. Hierbij is gerekend met de volgende aannames:

- Mensen met een uitkering, AOW-pensioen of het minimumloon ontvangen de reguliere indexatie per 1 januari.
- Bij pensioen en loon (anders dan het minimumloon) is aangenomen dat dit constant blijft per 1 januari.
- Ook bij de pensioenpremie voor werknemers is aangenomen dat deze in 2014 constant blijft. Dit is conform de decemberraming van het CPB voor werknemers in de markt. Onder andere bij ambtenaren ligt de pensioenpremie in 2014 aanzienlijk lager dan in 2013, waardoor het loonstrookjeseffect voor hen positiever zal uitpakken.

De bijlage⁴ gaat ook in op de koopkrachtontwikkeling voor enkele voorbeeldhuishoudens in 2014, op basis van de meest recente raming van het CPB, de decemberraming. Ten opzichte van de raming van de koopkracht in de Begroting SZW is het koopkrachtbeeld aanzienlijk verbeterd, voor de meeste huishoudens circa 1%-1½%. Een deel van de verbetering wordt veroorzaakt door de begrotingsafspraken, waarbij het tarief in de eerste belastingschijf is verlaagd. Daarnaast blijkt uit de decemberraming van het CPB dat de gemiddelde zorgpremie in 2014 aanzienlijk lager ligt dan afgelopen zomer werd verwacht. Ook heeft het CPB de inflatieraming verlaagd ten opzichte van eerdere ramingen.

In de bijlage⁵ is voor een aantal groepen aangegeven hoe het loonstrookjeseffect zal uitpakken. De groepen sluiten zoveel mogelijk aan bij de voorbeeldhuishoudens voor zover dat zinvol is. Het belangrijkste verschil is dat de huishoudsamenstelling voor het loonstrookje niet relevant is, loonstrookjes zijn immers persoonsgebonden. Ook zijn enkele groepen toegevoegd die niet standaard in de koopkrachtplaatjes zitten maar die wel bijdragen aan het volledige beeld van de loonstrookjeseffecten (3xmodaal, bovenminimale uitkeringen en hogere aanvullende pensioenen). Het is overigens van belang te beseffen dat loonstrookjes geen rekening houden met inflatie terwijl de inflatie wel is verwerkt in de koopkrachtcijfers.

Belangrijkste uitkomsten

- De loonstrookjeseffecten liggen over het algemeen in lijn met de koopkrachteffecten voor de verschillende groepen, als rekening wordt gehouden met inflatie (raming CPB: 1 ½%), bezuinigingen rond de zorgtoeslag, een fors lagere zorgpremie en een nog te verwachten loonontwikkeling bij werknemers (raming CPB: 1 ½%).
- Werknemers hebben volgend jaar over het algemeen een positief loonstrookje. Lage inkomens gaan er tot 3% op vooruit als gevolg van een (tijdelijke) verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf, een hogere algemene heffingskorting en een hogere arbeidskorting. Voor hogere inkomens geldt dat het loonstrookje negatief uitpakt, als gevolg van de afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.
- Voor ouderen vallen de loonstrookjes van het AOW-pensioen en van het pensioenfonds circa 1%-1¼% positiever uit. Hierbij staat echter tegenover dat een deel van dit positieve loonstrookje zorgt voor een grotere nabetaling in de inkomstenbelasting. In de loonheffing wordt de algemene heffingskorting meestal bij het AOW-pensioen toegepast.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Omdat het AOW-pensioen laag ligt, wordt hierbij geen rekening gehouden met de afbouw van de algemene heffingskorting. Dit gebeurt in de inkomstenbelasting, en leidt daar (naast andere effecten) tot een grotere nabetaling in de inkomstenbelasting van circa 300–500 euro. Deze nabetaling vindt maandelijks plaats bij diegenen die een voorlopige aangifte doen. Bij ouderen die geen voorlopige aangifte doen, vindt de nabetaling pas medio 2015 plaats.

- Uitkeringsgerechtigden krijgen veelal een positief loonstrookje dat varieert tussen +¾%% en +2¼%.

Het is goed te realiseren dat loonstrookjes niet het hele verhaal vertellen. Weliswaar is het zo dat het loonstrookje voor veel mensen het meest zichtbare moment is waarop zij hun koopkracht ervaren, andere elementen zijn ook van belang. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ontwikkeling van prijzen (inflatie), loonontwikkelingen gedurende het jaar, toeslagen en zorgpremies. Deze elementen worden weliswaar meegenomen in de koopkrachtcijfers, maar ook deze cijfers geven alleen maar een algemeen beeld en zeggen niets over individuele situaties. Individuele personen hebben bijvoorbeeld te maken met promotie en demotie, gezinsvorming en scheiding, het vinden van een baan en ontslag. Dit is allemaal niet zichtbaar in loonstrookjes of koopkrachtplaatjes. Ook houden de loonstrookjes geen rekening met eventuele pensioenkortingen. Afhankelijk van de financiële situatie aan het einde van jaar kunnen individuele pensioenfondsen genoodzaakt zijn het pensioen te verlagen. Dit zal pas in de eerste maanden van 2014 duidelijk worden.

Hoewel de eerste loonstrookjes in januari voor veel mensen een relatief gunstig beeld geven, betekent dit niet dat de gevolgen van de crisis niet voelbaar zullen zijn. Niet alleen in 2014, maar ook in latere jaren. Het kan echter wel bijdragen aan een groeiend vertrouwen van mensen dat de crisis ook weer eindigt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher