

Vergaderjaar 2012–2013

33 400

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

U

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2012

1. Inleiding

Tijdens het vragenuur in de Tweede Kamer van 20 november 2012 zijn enkele vragen gesteld over de gepresenteerde koopkrachtcijfers, en heb ik toegezegd dat ik in een brief terug zou komen op deze vragen. Het gaat daarbij om twee vragen:

- 1) Welke elementen worden meegenomen in koopkrachtberekeningen van SZW en van andere organisaties?
- 2) Wat kan er worden gezegd over de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen?

Daarnaast heeft de minister van Financiën tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer toegezegd dat ik als verantwoordelijk minister voor de integrale inkomensontwikkeling nader in zal gaan op de vraag waarom er wordt gekozen voor het presenteren van mediane koopkrachtcijfers en niet voor gemiddelde koopkrachtcijfers per huishouden en inkomensgroep. In deze brief geef ik antwoord op deze vragen.

Bij het debat over de regeringsverklaring is de motie Van der Staaij (Tweede Kamer, 2012–2013, 33 410, nr. 67) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om voor de begrotingsbehandeling van SZW de Kamer gedetailleerd te berichten over de effecten van het regeerakkoord op de marginale druk, uitgesplitst naar werknemers, mensen met resultaat uit overige inkomsten en zelfstandigen. Het verzoek van de Kamer is doorgegeven aan het CPB. Het CPB heeft aangegeven voor de begrotingsbehandeling van SZW een notitie uit te brengen.

Gelet op het voorgaande stuur ik deze brief zowel naar de voorzitter van de Eerste Kamer als de voorzitter van de Tweede Kamer.

2. Elementen in de koopkrachtberekening

De afgelopen weken zijn koopkrachtberekeningen veelvuldig in het nieuws geweest. Berekeningen van het CPB, SZW en het Nibud van de koopkrachteffecten van het regeerakkoord hebben elkaar in hoog tempo opgevolgd. Hierbij kan het beeld zijn ontstaan dat er verschillen bestaan tussen de verschillende berekeningen, en tussen de achterliggende uitgangspunten.

Ik wil allereerst dat beeld rechtzetten: er is veelvuldig contact tussen CPB, SZW en Nibud over de wijze waarop koopkracht berekend wordt, over de maatregelen die effect hebben op de koopkracht en over ramingen met betrekking tot de contractloonontwikkeling en de inflatie. De achterliggende berekeningen bij iedere doorrekening van het regeerakkoord zijn dan ook op vergelijkbare wijze uitgevoerd en zijn onderling afgestemd. Als twee instituten een berekening maken van de koopkrachtontwikkeling van hetzelfde huishouden, dan moet dat dan ook leiden tot nagenoeg dezelfde uitkomsten, ongeacht welk instituut de berekeningen maakt.

Wel is het zo dat er verschillen bestaan in de presentatie van de uitkomsten. Er zijn namelijk verschillende methoden om de koopkrachtontwikkeling inzichtelijk te maken. Dat deze verschillende presentaties de indruk kunnen wekken dat maatregelen op een andere wijze zijn meegenomen in de berekeningen is begrijpelijk, maar niet terecht. Als er een afwijkend beeld ontstaat uit twee verschillende doorrekeningen, dan is het verschil nagenoeg altijd terug te voeren op een verschil in presentatie. In bijlage 1 bij deze brief is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de verschillende manieren waarop koopkrachtcijfers gepresenteerd worden.

Meegenomen maatregelen in de doorrekening van het regeerakkoord

Het CPB heeft in de doorrekening van het regeerakkoord aangegeven welke maatregelen wel, en welke maatregelen niet zijn meegenomen. De lijst van maatregelen is ook opgenomen in bijlage 2 bij deze brief. Daarnaast zijn er maatregelen waarvan de effecten door de gebruikelijke systematiek om koopkracht te berekenen niet goed zichtbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld over de extra huurstijgingen die in het regeerakkoord zijn opgenomen. Volgens de gebruikelijke definitie worden huurstijgingen meegenomen in de inflatie. Hierdoor wordt echter niet duidelijk hoe de effecten van deze maatregel neerslaan, en de mate van spreiding die kan optreden. Het kabinet zal in de uitwerking van deze voorstellen onderzoeken hoe deze effecten consciëntieus inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Dus hoewel de effecten van een maatregel in de gebruikelijke systematiek niet goed zichtbaar zijn in een koopkrachtpresentatie, betekent dit niet dat in specifieke omstandigheden de effecten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Een voorbeeld daarvan is de wet Kilometerprijs (anders betalen voor mobiliteit). Normaal gesproken worden motorrijtuigenbelasting (MRB) en belasting op aanschaf van een auto (BPM) verwerkt in de inflatie. In de uitwerking van het voorstel zijn de effecten van de wet Kilometerprijs op basis van microsimulatie doorgerekend op huishoudniveau, zodat meer inzicht werd verkregen in de spreiding van de koopkrachteffecten van het voorstel.

3. Koopkrachtontwikkeling zelfstandigen

In het vragenuur van 20 november zijn vragen gesteld over het inkomensbeeld van zelfstandigen. Tijdens mijn beantwoording van de mondelinge vragen heb ik al aangegeven dat koopkrachtberekeningen voor zelfstandigen moeilijk zijn, omdat de groep zelfstandigen zeer divers is, van ontwerpers in de creatieve sector tot medisch specialisten. De spreiding in het

inkomen van zelfstandigen is dan ook zeer groot. Ter indicatie: het CBS, dat rapporteert over de gerealiseerde inkomensontwikkeling over de tijd, heeft berekend dat de gemiddelde koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen in 2011 met 0,6% is afgenomen. Echter, bij 10 procent van de zelfstandigen daalde de koopkracht met 34 procent of meer, terwijl bij een even grote groep de koopkracht met 29 procent of meer toenam. Deze spreiding is veel groter dan bij werknemers. Dit komt ook door de aard van het ondernemerschap: het inkomen van zelfstandigen is vooral afhankelijk van het aantal opdrachten dat de zelfstandige krijgt. Dat is een groot verschil met werknemers in loondienst, waar het bruto loon meestal de cao-loonontwikkeling volgt.

Zelfstandigen worden sinds de begroting voor 2012 meegenomen in de puntenwolk in de SZW-begroting. Deze puntenwolk geeft de resultaten van een microsimulatie op een steekproef van echte huishoudens, waarbij ook rekening wordt gehouden met specifieke maatregelen, die slechts voor een deel van de huishoudens gelden. In het geval van zelfstandigen gaat het bijvoorbeeld om de MKB winstvrijstellingsregeling en de zelfstandigenaftrek. Bij de weergave van de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen past een aantal kanttekeningen. Allereerst is er geen raming van de ontwikkeling van de gemiddelde winst van zelfstandigen voorhanden. En als deze er al geweest zou zijn, blijkt uit het voorgaande dat de ontwikkeling van de winst een dermate grote spreiding kent dat deze uiteindelijk niet veel zegt over de werkelijke koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen. Dit is op te lossen door de raming van de loonontwikkeling van het CPB te gebruiken als indicatie voor de ontwikkeling van de bruto winst, met de toevoeging dat deze benadering weinig zegt over de daadwerkelijke koopkrachtontwikkeling. Het is alleen geschikt om de gevolgen van overheidsbeleid op het inkomen van zelfstandigen te kunnen meten.

Daarnaast zijn de data-imperfecties van de steekproef die wordt gebruikt voor microsimulatie voor zelfstandigen groter dan voor andere groepen. De gegevens uit de steekproef zijn ontleend aan een aantal administraties, waaronder de Belastingdienst. Bij zelfstandigen zijn er meer factoren die het beeld van het besteedbaar inkomen kunnen vertekenen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan lage inkomens die worden veroorzaakt door grote zakelijke aftrekposten als willekeurige afschrijving van bedrijfsmiddelen waardoor het beeld van het besteedbaar inkomen wordt vertekend. Om deze redenen is de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen als afzonderlijke groep tot nu toe met zeer grote terughoudendheid gepresenteerd. Het CPB laat in zijn gebruikelijke weergave van de koopkrachtontwikkeling zelfstandigen helemaal buiten beschouwing.

Op het moment dat er specifieke maatregelen worden genomen met inkomenseffecten die alleen voor zelfstandigen optreden, dan worden de inkomenseffecten betrokken in de besluitvorming en met de Kamer gedeeld. Dit zal in ieder geval aan de orde zijn bij de maatregel die is aangekondigd in het regeerakkoord dat de ondernemersfaciliteiten voor 500 miljoen worden versoerd in het kader van invoering van een winstbox. Echter, omdat deze maatregel nog moet worden uitgewerkt, is het nog niet mogelijk een volledige doorrekening van de koopkracht voor de periode tot en met 2017 te laten zien.

Om toch inzicht te kunnen bieden in de gevolgen van overheidsbeleid op het inkomen van de zelfstandige, is in tabel 1 een overzicht opgenomen van de koopkrachtontwikkeling in 2013 voor verschillende huishoudgroepen. Een soortgelijke tabel is opgenomen in de begroting van SZW (pagina 126). In deze tabel is de groep zelfstandigen als aparte categorie opgenomen in de tabel.

Tabel 1 Statische koopkrachtontwikkeling 2013 obv MEV2013 naar kenmerken huishoudens (incl. specifieke effecten)

	< -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	> 5%	Totaal
<i>Inkomenshoogte</i>							
Minimum	1%	5%	56%	31%	7%	1%	100%
Minimum- modaal	5%	25%	40%	27%	3%	0%	100%
1x-1,5x modaal	7%	37%	28%	23%	5%	0%	100%
1,5x-2x modaal	2%	27%	43%	27%	2%	0%	100%
>2x modaal	2%	22%	47%	28%	1%	0%	100%
<i>Actief/inactief</i>							
Actieven	2%	17%	44%	33%	4%	0%	100%
w.v. zelfstandig ¹	5%	27%	46%	19%	3%	0%	100%
Inactieven 65-	11%	20%	46%	21%	2%	0%	100%
Inactieven 65+	3%	50%	29%	15%	2%	0%	100%
<i>Kinderen</i>							
Geen kinderen	4%	27%	37%	28%	4%	0%	100%
Wel kinderen	3%	22%	52%	22%	2%	0%	100%
<i>Gehele bevolking</i>							
	4%	26%	41%	26%	3%	0%	100%

¹ Zelfstandig indien in het huishouden hoofd en/of partner winst uit onderneming geniet.

Bron: SZW-berekeningen

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de koopkrachtontwikkeling voor zelfstandigen in 2013 in grote lijnen vergelijkbaar is met werknemers. Dat is niet verwonderlijk want net zoals werknemers in loondienst betalen zelfstandigen belasting en hebben zij recht op toeslagen zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag. Maatregelen van het kabinet in bijvoorbeeld de zorgtoeslag hebben dus ook invloed op de koopkracht van zelfstandigen. Het verschil tussen werknemers en zelfstandigen komt vooral doordat bij een vergelijkbaar bruto inkomen bij zelfstandigen de grondslag waarover inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen wordt geheven door verschillende aftrekposten lager ligt. Door ondernemersfaciliteiten als de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek betalen zelfstandigen bij hetzelfde bruto inkomen minder belasting dan werknemers. Overigens moeten zelfstandigen uit hun inkomen zelf voorzieningen treffen voor de oude dag, de risico's die zijn verbonden aan ziekte en arbeidsongeschiktheid en het reserveren voor tijden met lage omzet, terwijl dit voor werknemers meestal is betaald door de werkgever uit de bruto loonkosten. Zelfstandigen komen door deze factoren tot een hoger inkomen in aanmerking voor toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar bruto inkomen. Hierdoor treft de bezuiniging op de zorgtoeslag in 2013 relatief veel zelfstandigen.

Een ander verschil tussen werknemers en zelfstandigen betreft de afdracht van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de zorgverzekeringswet. In het kader van de wet Uniformering Loonbegrip vervalt de IAB van de loonstrook van werknemers. De IAB wordt vanaf dat moment direct door werkgevers afgedragen aan het zorgverzekeringsfonds. Werknemers hoeven geen loonbelasting meer te betalen over de door de werkgever vergoede IAB. Hierdoor daalt hun belastbaar inkomen. Dit werkt door in de loonbelasting en inkomensafhankelijke regelingen. Zelfstandigen blijven zelf de IAB betalen.

Om de wijzigingen in het kader van de wet ULB inkomens- en budgettair neutraal vorm te geven is een pakket aan maatregelen doorgevoerd, zoals verlaging van de IAB voor zelfstandigen en ouderen, aanpassing van de

tarieven en schijflengtes inkomstenbelasting, heffingskortingen en inkomensafhankelijke regelingen. Dit pakket is gefaseerd ingevoerd in 2012 en 2013. Zo is het IAB tarief dat zelfstandigen en ouderen betalen al in 2012 verlaagd. In 2013 wordt de MKB winstvrijstelling verhoogd. Door alle wijzigingen hebben zelfstandigen in 2013 een licht nadelig koopkrachteffect door de wet ULB. In 2012 hadden zij door de verlaging van het IAB tarief echter een positief koopkrachteffect. Als geheel over 2012 en 2013 zijn de inkomenseffecten van de wet ULB relatief beperkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 131, nr. 7).

4. Presentatie van mediane koopkrachtcijfers in plaats van gemiddelden

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer is door het lid Reuten de vraag gesteld waarom er wordt gekozen voor het presenteren van mediane koopkrachtcijfers en niet voor gemiddelde koopkrachtcijfers per huishoud- en inkomensgroep.

In de presentatie van koopkrachteffecten door het Ministerie van SZW en het CPB wordt doorgaans niet de gemiddelde, maar de mediane ontwikkeling weergegeven. Dit heeft vooral een technische achtergrond. De gemiddelde koopkrachtmutatie kan erg beïnvloed worden door uitschieters aan de onder- en bovenkant van een groep. Door deze uitschieters wordt de koopkrachtontwikkeling op basis van gemiddelden vertekend. Uitschieters zijn namelijk niet alleen het gevolg van bijvoorbeeld een stapeling van maatregelen, maar kunnen ook het gevolg zijn van data-imperfecties die horen bij steekproefonderzoek. Hierbij doen zich af en toe uitzonderlijke situaties voor waarvan het niet waarschijnlijk is dat deze zich meerdere jaren voordoen. Denk aan een gezin dat de lotto heeft gewonnen. Dergelijke uitschieters zijn niet relevant als we willen weten hoe de koopkracht van grote groepen mensen zich ontwikkelt en wat de effecten daarop zijn van overheidsbeleid

Om dit type effecten zoveel mogelijk te beperken wordt onder andere uitgegaan van mediane koopkrachtmutaties bij verschillende groepen. De mediaan heeft betrekking op de middelste koopkrachtmutatie en is daarmee veel minder gevoelig voor deze uitschieters.

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

Presentatie koopkrachtcijfers

Zoals aangegeven in mijn brief zijn verschillende presentaties van koopkrachtcijfers mogelijk. Discussie over ogenschijnlijke verschillen in koopkrachtberekeningen is niet nieuw. Naar aanleiding van commotie over de koopkrachtraming van 1998, en de verschillen die werden geconstateerd tussen de ontwikkeling van loonstrookjes en de raming van de koopkracht door het CPB, werd uiteindelijk de SER om een advies gevraagd. Ook in 2008 was er commotie over de koopkrachtontwikkeling voor 2009, toen er ogenschijnlijk verschillen leken te bestaan tussen berekeningen van het kabinet en het CPB. In beide voorbeelden was een groot deel van de commotie terug te voeren op verschillen in de presentatie, waardoor verschillen in de uitkomsten leken te ontstaan. Dat is nu ook het geval.

Ondanks dat al jaren geleden is gebleken dat de verschillende presentaties kunnen leiden tot onduidelijkheid, is er nog niet één uniforme presentatie gevonden. Het SER-advies over kengetallen koopkracht van 1998 concludeerde dat verschillen in presentatie logisch zijn, omdat er geen ideale, allesomvattende koopkrachtpresentatie bestaat. Afhankelijk van de te beantwoorden beleidsvraag kunnen verschillende presentaties worden gebruikt. Daarbij bestaat er een afweging tussen *herkenbaarheid* en *representativiteit*: het presenteren van een herkenbaar beeld dat mensen makkelijk kunnen interpreteren versus een representatief beeld dat laat zien hoe vaak bepaalde effecten in de praktijk zullen optreden.

Koopkrachtdiscussies worden vaak gevoerd aan de hand van de zogenaamde standaardkoopkrachtplaatjes. Dit zijn achttien voorbeeldhuishoudens die in het verleden zijn getoetst op basis van representativiteit, beleidsrelevantie en praktische bruikbaarheid. Het standaardkoopkrachtplaatje presenteert op deze manier een herkenbaar koopkrachtbeeld. Hierbij worden alleen regelingen meegenomen die voor iedereen van toepassing zijn: de belastingtarieven, zorgpremies en algemene vormen van inkomensondersteuning zoals de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Regelingen waarvan het gebruik per individueel huishouden verschilt zoals de hypotheekrenteaftrek, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden niet meegenomen. Wel wordt door middel van voetnoten het effect van grote wijzigingen toegelicht. Het Nibud sluit hier voor een groot deel bij aan, maar kiest voor een groter aantal huishoudens (honderd) en neemt daarnaast ook de huurtoeslag mee. Veranderingen die niet van invloed zijn op alle honderd standaardhuishoudens worden vaak in aparte voorbeelden toegelicht, zoals wijzigingen in de kinderopvangtoeslag en de hypotheekrenteaftrek. Het voordeel van deze voorbeeldhuishoudens is dat op inzichtelijke wijze wordt gepresenteerd in welke situatie een bepaald koopkrachteffect zich voordoet.

Het nadeel van het standaardkoopkrachtplaatje is dat niet duidelijk wordt hoe vaak een bepaalde situatie zich in de praktijk voordoet en dat veel voor de koopkracht relevante zaken niet worden meegenomen. Om daar inzicht in te bieden presenteren SZW en het CPB cijfers over de mediane koopkrachtontwikkeling, puntenwolken en frequentietabellen. Het CPB en SZW hebben de beschikking over een uitgebreid microsimulatiemodel waarin gegevens zijn verwerkt van enkele tienduizenden huishoudens die tezamen een representatief beeld vormen van de Nederlandse bevolking. Van deze huishoudens is veel informatie bekend op het gebied van inkomen en het gebruik van fiscale regelingen, toeslagen en andere vormen van inkomensondersteuning. Ook ontwikkelingen op het gebied van inkomen uit vermogen worden hierin meegenomen. Op het moment dat met het microsimulatiemodel maatregelen worden doorgerekend, levert dit een representatief koopkrachtbeeld op. Met het microsimulatie-

model wordt onder ander de zogenaamde mediane koopkrachtontwikkeling berekend. Dit geeft een indicatie van de algemene koopkrachtontwikkeling. De mediaan heeft betrekking op de middelste (relatieve) koopkrachtmutatie van een bepaalde groep huishoudens. De helft van de huishoudens binnen de groep heeft een positievere koopkrachtmutatie dan de mediaan, terwijl de andere helft een negatievere koopkrachtmutatie heeft. Een mediaan zegt niets over de spreiding van bepaalde effecten, daar kan onder meer een puntenwolk en een frequentietabel meer inzicht in bieden. Ook de puntenwolk en frequentietabel worden gemaakt op basis van het microsimulatiemodel. Hoewel microsimulatie een representatief beeld geeft van de koopkrachtontwikkeling, gaat deze representativiteit ten koste van de herkenbaarheid.

Meegenomen maatregelen in koopkrachtberekeningen

Bij de berekening van de koopkrachteffecten van het Regeerakkoord zijn de volgende maatregelen met gunstige koopkrachteffecten meegenomen:

- Verhogen arbeidskorting
- Verhogen algemene heffingskorting
- Verlagen tarief eerste schijf
- Terugdraaien belasten reiskostenvergoeding
- Invoeren inkomensafhankelijk eigen risico (gunstig voor lage inkomens)
- Invoeren doorwerkbonus
- Verlengen derde schijf
- Verhogen kindgebonden budget en introductie kop op kindgebonden budget voor alleenstaande ouders
- Temporiseren afbouw dubbele algemene heffingskorting in de Wet werk en Bijstand

De volgende maatregelen met nadelige koopkrachteffecten zijn meegenomen:

- Afbouw algemene heffingskorting over inkomenstraject tweede en derde schijf
- Afbouw ouderenkorting voor inkomens boven de 60 duizend euro
- Invoeren inkomensafhankelijk eigen risico (ongunstig voor hoge inkomens)
- Afschaffen gratis schoolboeken
- Verlagen maximum aftrekpercentage voor hypotheekrenteaf trek
- Bevrozen en verlagen kinderbijslag
- Afschaffen kopje alleenstaande ouders in de Wet werk en bijstand
- Afschaffen aanvullende alleenstaande ouderkorting en alleenstaande ouderkorting
- Afschaffen ouderschapsverlofkorting
- Afbouwen van de arbeidskorting voor hogere inkomens
- Afschaffen aftrek levensonderhoud kinderen
- Afschaffen tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (WTCTG), afschaffen compensatie chronisch zieken en gehandicapten (CER) en afschaffen aftrek specifieke ziektekosten en deels overhevelen naar gemeentes
- Terugdraaien terugsluis btw-verhoging en vergroening via schijftarieven
- Niet invoeren vitaliteitssparen
- Afschaffen toeslag jongere partner voor AOW-gerechtigden met aanvullend pensioen van 50 000 euro of meer

De doorwerking van de zorgmaatregelen op de eigen betalingen en de eigen bijdragen in de Zvw is meegenomen in de koopkracht. De assurantiebelasting en de huurprijsstijgingen zijn in de koopkracht meegenomen via de prijzen.

Enkele maatregelen zijn niet in de statische koopkrachtcijfers verwerkt, omdat ze niet passen binnen het begrip statische koopkracht. Dit betreft onder meer de snellere verhoging van de AOW-leeftijd en het beperken van het Witteveen kader. Er zijn ook maatregelen die niet zijn meegenomen, omdat niet bekend is welke huishoudens in welke mate daardoor geraakt worden, of omdat de desbetreffende groep niet is opgenomen in de koopkracht tabel. Dit betreft onder meer het terugdraaien van de langstudeerboete met een gunstig effect op de koopkracht. Het schrappen van de aanspraak op huishoudelijke hulp in de WMO voor hoge en middeninkomens, maatregelen op het gebied van de langdurige zorg (AWBZ), het invoeren van een sociaal leenstelsel en het invoeren van de winstbox hebben een ongunstig effect op de koopkracht.