Rapportage presentatie koopkracht
Naar aanleiding van besprekingen in de werkgroep zullen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Centraal Planbureau (CPB) de presentatie en methodologie van koopkrachtberekeningen op een aantal punten aanpassen, dan wel verduidelijken. Het betreft verbeteringen in de presentatiewijze, de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen, hoe om te gaan met wijzigingen in voorzieningenniveau, hoe om te gaan met de inkomensafhankelijke huurverhoging, en manieren om de ontwikkeling van de marginale druk inzichtelijk te maken.

1. Selectie van huishoudens in de presentatie
Om een zo goed mogelijk beeld van de koopkrachtontwikkeling te kunnen geven, is het van belang dat er ook zo veel mogelijk huishoudens worden meegenomen in de presentatie. Om verschillende redenen is er de afgelopen jaren door het CPB en het ministerie van SZW voor gekozen om verschillende groepen huishoudens niet mee te nemen in de presentatie. Het gaat daarbij om zelfstandigen en DGA's[1], intramurale huishoudens en huishoudens met een inkomen ver onder het sociaal minimum. Daarnaast gaat het bij het CPB ook om huishoudens met een combinatie van inkomensbronnen, mensen met een vervroegd pensioen, studiefinanciering en 'overige huishoudleden met inkomen'[2]. In het verleden is gekozen voor een beperkte selectie omdat de gebruikte dataset grenzen stelt (data-imperfecties). Door over te stappen op het inkomenspanelonderzoek (IPO) 2010 zijn veel van deze imperfecties opgelost en kunnen meer huishoudens meegenomen worden in de presentatie van koopkracht. Vanaf de begroting van 2015 zullen alleen intramurale huishoudens en huishoudens met zeer lage inkomens (een netto inkomen van minder dan 63% van het netto minimumloon) niet meegenomen worden in koopkrachtberekeningen. Bij intramurale huishoudens is de belangrijkste overweging dat de eigen bijdrage een combinatie is van een heffing op het inkomen, maar dat daar tegelijkertijd ook iets tegenover staat: namelijk kost en inwoning. Dit maakt het conceptueel lastig om de koopkracht van intramurale huishoudens te vergelijken met de koopkracht van overige huishoudens. Daarnaast worden wijzigingen in de intramurale eigen bijdrage door het CBS gemeten in de inflatie, waardoor het niet voor de hand ligt om de intramurale bijdrage in de inkomensdefinitie mee te nemen.
Bij huishoudens met een zeer laag inkomen gaat het om huishoudens waarvan in het bronbestand een zeer laag of negatief inkomen is opgenomen. Bij het bepalen van deze huishoudens is, mede op praktische gronden, gekozen voor een grens van 63% van het netto minimumloon. Dit komt namelijk overeen met de beslagvrije voet (90%) van een alleenstaande op het sociaal minimum (70% van het netto minimumloon), waarbij getoetst wordt op het netto inkomen (niet op besteedbaar inkomen). Het kan niet verwacht worden dat deze huishoudens langdurig op een zeer laag of negatief inkomen blijven, zonder ondersteuning die niet naar voren komt in de inkomensstatistiek (bijvoorbeeld: financiële ondersteuning die studenten krijgen van hun ouders). Kleine mutaties in bijvoorbeeld de zorgpremie kunnen in deze gevallen bij zeer lage inkomen grote inkomensmutaties tot gevolg hebben. Dit zou de uitkomsten in de presentatie (onterecht) vertekenen.

2. Koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen
In het verleden is er voor gekozen om zelfstandigen niet mee te nemen in koopkrachtberekeningen. Overwegingen hierbij waren de slechte kwaliteit van de gegevens over zelfstandigen in de gebruikte databestanden, en de vraag hoe het inkomen van zelfstandigen geïndexeerd zou moeten worden. Met de overstap van IPO 2002 naar IPO 2010 is de kwaliteit van de gebruikte microdata aanzienlijk verbeterd. Het aantal zelfstandigen is in de afgelopen jaren ook fors toegenomen. Daarnaast zijn er op fiscaal terrein de afgelopen jaren wijzigingen doorgevoerd die gevolgen hadden voor de koopkracht van zelfstandigen. Het belang van het in kaart brengen van de effecten van beleid op de koopkracht van zelfstandigen is daardoor toegenomen. Om die reden zal de koopkracht van zelfstandigen, maar ook van DGA's en mensen met resultaat uit overige werkzaamheden meegenomen worden in koopkrachtberekeningen. Overigens zullen zij in de koopkrachtoverzichten niet als aparte groep zichtbaar zijn, maar meegenomen worden onder de groep 'werkenden'.

[1] SZW neemt sinds 2011 deze groepen mee in de koopkrachtberekeningen
[2] Overige huishoudleden zijn mensen die niet hoofdbewoner of partner zijn, en ook geen minderjarig kind.

Om de koopkracht van deze groepen goed te kunnen bepalen, moeten aannames worden gemaakt voor de wijze waarop het inkomen jaarlijks wordt geïndexeerd. Voor wat betreft de indexatie van inkomens zal het inkomen van zelfstandigen worden geïndexeerd met de contractloonontwikkeling van werknemers in de markt. Dit is een pragmatische oplossing waarmee het mogelijk is iets te zeggen over effecten van beleid voor zelfstandigen. In de praktijk zal de spreiding in de inkomensontwikkeling bij zelfstandigen groter zijn dan bij werknemers.

Dezelfde problematiek rond de indexatie als bij zelfstandigen speelt bij DGA's en mensen met resultaat uit overige werkzaamheden. Naast het inkomen in box 2 keren DGA's zichzelf een gebruikelijk loon uit dat vergelijkbaar is met het loon van werknemers met dezelfde werkzaamheden en dezelfde arbeidsduur. Gegeven de vergelijkbaarheid met werknemers, ligt het voor de hand om het inkomen van DGA's met de contractlonen te indexeren. Bij mensen met resultaat uit overige werkzaamheden wordt net als bij zelfstandigen, vooral uit pragmatisch oogpunt aangesloten bij de contractloonontwikkeling.

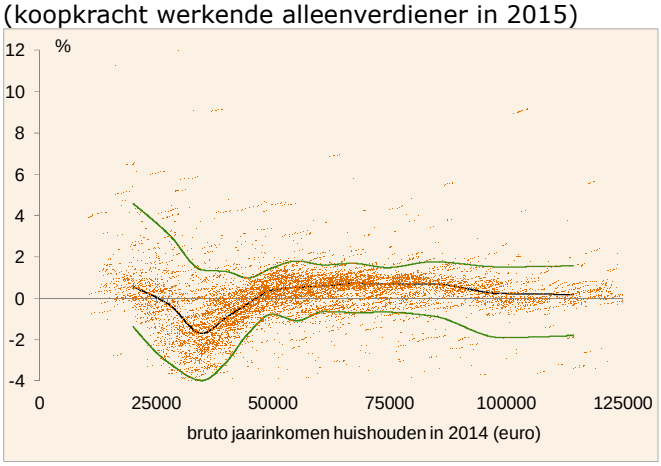
3. Inkomen uit vermogen
Momenteel wordt het inkomen uit vermogen door het CPB en het ministerie van SZW alleen meegenomen bij het besteedbaar inkomen, niet bij het bruto inkomen. Het bruto inkomen wordt gebruikt om huishoudens van laag naar hoog inkomen in te delen in de grafische puntenwolken en tabellen. Door het inkomen uit vermogen ook mee te nemen bij het bruto inkomen, wordt aangesloten bij een indeling naar bruto inkomen die dichter bij de belevingswereld van huishoudens staat en dus meer herkenbaar is.

4. Presentatie koopkrachtberekeningen
Het CPB en het ministerie van SZW gebruiken verschillende presentatiewijzen om de uitkomsten van koopkrachtberekeningen weer te geven. Het CPB presenteert bij het Centraal Economisch Plan (CEP) en Macro Economische Verkenning (MEV) de koopkrachtcijfers in een tabel en puntenwolken. De tabel bevat voor het huidige en komende jaar de mediane koopkrachtmutatie en de aantallen per groep als percentage van het totale aantal huishoudens in de tabel. Daarnaast presenteert het CPB zes puntenwolken voor verschillende huishoudgroepen. In de bijlage van CEP en MEV (bijlage 12) worden de koopkrachtmutaties van de standaard voorbeeldhuishoudens getoond. Dit zijn achttien huishoudens die exact gespecificeerd zijn en waarvoor alleen generieke regelingen worden meegenomen.
Het ministerie van SZW presenteert in de begroting koopkrachtcijfers en bij diverse wetsvoorstellen inkomenseffecten waarin geïsoleerd het effect van het voorstel wordt weergegeven. De uitkomsten worden daarbij gepresenteerd in één puntenwolk, begeleid door een frequentietabel en de effecten voor voorbeeldhuishoudens. In de frequentietabel worden de effecten voor verschillende groepen verder uitgesplitst. In de effecten voor voorbeeldhuishoudens wordt vaak gebruik gemaakt van de achttien standaard voorbeeldhuishoudens, waar nodig aangevuld met voorbeeldhuishoudens die een goed beeld geven van de effecten van de wet. In sommige gevallen wordt volstaan met een presentatie van de effecten voor voorbeeldhuishoudens, omdat er niet altijd gedetailleerde gegevens in het microbestand aanwezig zijn.

Het verschil in presentatievormen tussen het ministerie van SZW en het CPB wordt veroorzaakt door de verschillende doelen. Het CPB geeft in de MEV en het CEP in grote lijnen een algemeen beeld van de koopkrachtontwikkeling waarin jaarlijks alle beleidswijzigingen worden meegenomen. Omdat het CPB zich richt op het algemene beeld, wordt de presentatie beperkt tot een tabel met de mediane koopkrachteffecten voor enkele huishoudgroepen, en een aantal puntenwolken. In de bijlage van de CEP/MEV is de koopkrachtontwikkeling van de achttien voorbeeldhuishoudens opgenomen.
Het ministerie van SZW rekent voor ieder voorstel inkomenseffecten door. Deze doorrekeningen worden bijvoorbeeld opgenomen in een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel. Door inkomenseffecten in een frequentieabel te presenteren kan op detailniveau inzichtelijk worden gemaakt welke groepen voordeel dan wel nadeel hebben van een maatregel. Ook worden de effecten vaak met voorbeeldhuishoudens doorgerekend die afwijken van de standaard achttien voorbeeldhuishoudens.

Vanwege de verschillen in verantwoordelijkheid zullen het CPB en het ministerie van SZW niet ten alle tijden dezelfde presentatie hanteren. Wel zullen het CPB en het ministerie van SZW verbeteringen doorvoeren in de presentatie van koopkrachteffecten. Een drietal lijnen in de puntenwolken verduidelijken de spreiding van de koopkracht. De middelste lijn in de puntenwolken geeft de mediane koopkracht per inkomensniveau weer. De bovenste en onderste lijnen tonen de boven- en ondergrens waarbinnen de koopkracht van 90% van de huishoudens op een bepaald inkomensniveau zich bevindt. Deze wijzigingen verbeteren de leesbaarheid van de puntenwolken Het CPB voert deze wijzigingen al in de MEV door, het ministerie van SZW zal dit op een later moment doorvoeren.

Figuur 1: Voorbeeld van een puntenwolk met lijnen bij de mediaan en het 90% interval (koopkracht werkende alleenverdiener in 2015)



5. Apart weergeven gevolgen van beleid
Bij het presenteren van de koopkrachtontwikkeling worden naast de beleidseffecten ook de macro-economische ontwikkeling, zoals loon- en prijsontwikkeling, meegenomen. Rond het regeerakkoord zijn ook koopkrachtplaatjes gepresenteerd waarin het effect van het regeerakkoord apart inzichtelijk is gemaakt. In de werkgroep is ook gekeken naar mogelijkheden om structureel de effecten van beleid inzichtelijk te maken. Technisch is het echter arbitrair om na realisatie van de loon- en prijsontwikkeling, het beleidseffect af te splitsen van de endogene ontwikkeling voor een koopkrachtberekening. Geconcludeerd moet worden dat het apart weergeven van de gevolgen van beleid niet goed mogelijk is.

6. Inkomensafhankelijke huurverhoging
Niet van alle maatregelen kunnen de effecten goed inzichtelijk worden gemaakt in koopkrachtplaatjes. Een voorbeeld hiervan is de inkomensafhankelijke huurverhoging. Met deze maatregel krijgen verhuurders de mogelijkheid om de huurstijging af te laten hangen van het inkomen van de huurder. Het blijkt echter zeer lastig te zijn de effecten van de maatregel goed mee te nemen in de jaarlijkse koopkrachtplaatjes. De hogere huren werken op basis van internationale richtlijnen door in de inflatie zoals deze door het CBS wordt berekend en waarvan de generieke ontwikkeling in de koopkrachtdoorrekening wordt meegenomen. Daarmee worden de huurstijgingen "uitgesmeerd" over alle huishoudens, ook huishoudens die niet direct met de huurstijgingen te maken krijgen zoals eigenwoningbezitters. Dit is vergelijkbaar met wijzigingen in de accijnzen op benzine, wijn en sigaretten die ook niet specifiek aan individuele huishoudens (kunnen) worden toegerekend; via de inflatie wordt het effect van wijzigingen in de inflatie uitgesmeerd over mensen zonder auto en geheelonthouders. Doordat huren al worden meegenomen in de inflatie, is het niet wenselijk de maatregel ook specifiek mee te nemen in de koopkrachtontwikkeling van huurders; er zou hierdoor een dubbeltelling plaatsvinden. Daarnaast zijn verhuurders niet verplicht de maximale huurstijging door te voeren. Per geval kan de uitwerking van de inkomensafhankelijke huurverhoging dan ook verschillen.

In de werkgroep is geconcludeerd dat het voor de eenduidigheid van de begrippen 'inkomen' en 'inflatie' niet wenselijk is om het effect van specifieke maatregelen die ook in de inflatie neerslaan, zoals de inkomensafhankelijke huurverhoging, apart mee te nemen in koopkrachtberekeningen. De

maatregelen komen terecht in de inflatie en het effect daarvan wordt zo over alle huishoudens uitgesmeerd. Wel kunnen van beleidswijzigingen, waar mogelijk, de geïsoleerde effecten voor huishoudens in beeld worden gebracht. Dit wordt op dit moment ook al gedaan, zo ook bij de inkomensafhankelijke huurverhoging. Hierbij is op basis van microsimulatie gekeken wat verschillende huishoudens meer zouden gaan betalen aan huur bij een maximale huurstijging als gevolg van de maatregel. Hiermee kan toch informatie worden gegeven over de mogelijke koopkrachteffecten van de maatregel, zonder dat er dubbeltellingen plaatsvinden doordat maatregelen zowel in het inkomen als in de inflatie landen.

7. Wijzigingen in voorzieningenniveau
Aanpassingen in het voorzieningenniveau, zoals de hervorming van de AWBZ, worden niet meegenomen in de koopkrachtberekeningen van het ministerie van SZW en CPB. Een wijziging in het voorzieningenniveau heeft niet altijd een directe link met het inkomen van huishoudens en is daardoor zeer lastig dit eenduidig te vertalen in termen van inkomenswinst of –verlies. Het is wel duidelijk dat een bezuiniging op een voorziening gevolgen kan hebben voor een huishouden, maar het is lastig om dit in koopkracht uit te drukken.

Voor de bepaling of een wijziging in het voorzieningenniveau effect heeft op de koopkracht van huishoudens, is het goed om onderscheid te maken in twee typen maatregelen die het voorzieningenniveau beïnvloeden:

- Maatregelen in de sfeer van eigen betalingen.
- Maatregelen die het voorzieningenniveau zelf beïnvloeden.

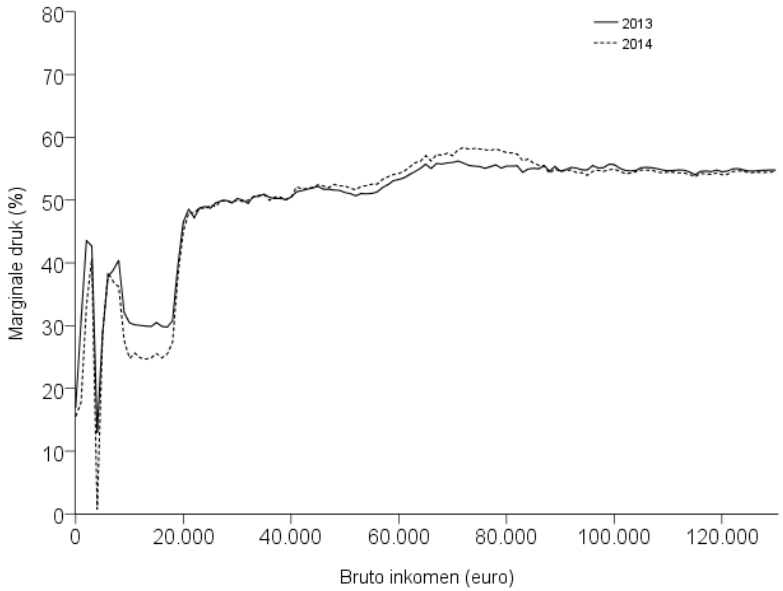
Bij maatregelen in de sfeer van eigen betalingen van de voorziening gaat het om veranderingen in de mate van eigen betalingen of de mate van financiering/subsidiering van de voorziening; oftewel de voorziening zelf blijft intact. Huishoudens gaan meer of minder betalen voor dezelfde voorziening. In deze gevallen is het evident dat ze meelopen in het koopkrachtbeeld. Een belangrijk aandachtspunt is echter wel dat de effecten van een wijziging in eigen betalingen niet altijd per huishouden berekend kunnen worden, zoals in het kader van het eigen risico in de zorg. Om toch iets te kunnen zeggen over het inkomenseffect wordt bij het eigen risico daarom gerekend met het gemiddelde eigen risico voor alle huishoudens. Deze praktijk blijft gehandhaafd.

Voor maatregelen die het voorzieningenniveau zelf beïnvloeden is het minder voor de hand liggend hoe deze in het generieke koopkrachtbeeld meegenomen kunnen worden. Er is namelijk geen sprake van een direct inkomenseffect, ook al lijkt de maatregel samen te hangen met de bestedingsmogelijkheden van huishoudens. Het is niet evident hoe huishoudens omgaan met wijzigingen in bijvoorbeeld de WMO, als dit betekent dat er minder geld beschikbaar is voor zorg. Mogelijk krijgt een huishouden minder zorg geleverd, maar dat betekent niet dat de inkomenspositie van het huishouden verslechtert. Dit is dan ook lastig te kwantificeren. Daarnaast roept het de vraag op of een groei in het voorzieningenniveau ook inzichtelijk moet worden gemaakt (de uitgaven aan zorg zijn de afgelopen twintig jaar fors gestegen, een deel hiervan is terecht gekomen in de kwaliteit).
Vanwege deze overwegingen is het arbitrair om maatregelen die het voorzieningenniveau zelf beïnvloeden mee te nemen in de koopkracht. Tegelijkertijd is het duidelijk dat meer inzicht in de effecten van wijzigingen in het voorzieningenniveau wenselijk is, gelet ook op de vele wijzigingen in de zorg. Om die reden maakt het kabinet de vele wijzigingen in het voorzieningenniveau inzichtelijk via een stapelingsmonitor. In de begroting SZW voor 2014 zijn voor het eerst de effecten van de stapelingsmonitor voor deze kabinetsperiode opgenomen. In de begroting 2015 zal hiervan een update worden gegeven.

8. Ontwikkeling van de marginale druk
Op dit moment is er geen instrument voor handen waarmee de ontwikkeling van de marginale druk op reguliere wijze in kaart wordt gebracht. Wel brengt het ministerie van SZW regulier ontwikkelingen in de arbeidsmarktprikkels in kaart voor een aantal voorbeeldhuishoudens. Hierbij wordt ingegaan op de werkloosheidsval voor een aantal groepen bijstandsgerechtigden, de herintredersval voor enkele categorieën alleenverdieners, en de deeltijdval voor enkele groepen tweeverdieners. Omdat het voorbeeldhuishoudens betreft geeft de ontwikkeling hierin geen volledig en representatief beeld voor de totale bevolking.

Ook het CPB heeft geen instrument waarmee regulier de marginale druk op een representatieve wijze inzichtelijk wordt gemaakt. Op verzoek worden er door het ministerie van SZW en het CPB marginale drukfiguren gemaakt (zie bijvoorbeeld figuur 2).

Figuur 2: Ontwikkeling gemiddelde marginale druk van 2013 op 2014



Een alternatief om de ontwikkeling in de marginale druk inzichtelijk te maken, is om de marginale druk voor een aantal inkomensniveaus regulier in kaart te brengen. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in tabel 1. De cijfers in deze tabel geven een goed beeld van de algemene ontwikkeling en zijn makkelijk interpreteerbaar. Vanaf dit jaar zal in de begroting van het ministerie SZW de ontwikkeling in de marginale druk inzichtelijk worden gemaakt op basis van onderstaande tabel. De tabel laat zien dat de gemiddelde marginale druk voor werknemers de afgelopen jaren is gedaald, maar laat in de onderliggende cijfers ook zien dat dit niet voor iedereen of in dezelfde mate is. Het CPB zal deze cijfers niet op reguliere basis publiceren.

Tabel 1. Gemiddelde marginale druk bij bruto loonstijging (%)

Bruto inkomen	2012	2013	2014	2015	Omvang van de groep
< wml	32 ¼	32 ½	28	27 ¾	18
1x-1,5x wml	50	49	48 ½	50	21
1,5x-2x wml	51 ½	49 ¼	49 ¼	49	22
2x-3x wml	50 ¼	50	50 ¾	49 ½	24
>3x wml	53	54	55 ¼	55 ½	14
Totaal	47 ½	47	46 ¼	46 ¼	100