

De bruikbaarheid van koopkrachtplaatjes

Rond de behandeling van de begroting van SZW ontstaan ieder jaar heftige debatten over de koopkracht. Koopkrachtplaatjes staan daarbij centraal, maar wat zeggen koopkrachtplaatjes eigenlijk? En wat zeggen ze niet? Deze brochure geeft een technische toelichting op de bruikbaarheid van koopkrachtplaatjes.

Wat zeggen koopkrachtplaatjes *niet*?

I Koopkracht plaatjes zeggen niets over het niveau van de welvaart van mensen.

Ze zeggen alleen iets over de verandering van de koopkracht ten opzichte van vorig jaar. Als de koopkracht (bij gelijkblijvende omstandigheden) gedurende een jaar niet verandert, betekent het dat een huishouden in staat is het bestedingspatroon van het voorgaande jaar te handhaven.

II Koopkrachtplaatjes zeggen niets over veranderende omstandigheden.

Kinderen worden ouder en gaan meer geld kosten, iemand kan werkloos worden of een extra periodiek krijgen of ineens voor eenmalige uitgaven staan: allemaal factoren die voor een huishouden de werkelijke verandering in koopkracht bepalen. Deze verandering in de situatie wordt wel aangeduid met de term “dynamische koopkrachtmutatie”.

- De koopkrachtplaatjes in de SZW-begroting geven uitsluitend een beeld van de koopkracht wanneer er *niets* verandert in de individuele omstandigheden. Dit wordt ook wel de “statische koopkrachtmutatie” genoemd. Het begrip omvat alleen het effect van veranderingen in het gemiddelde CAO-loon, de hoogte van de uitkeringen, de sociale premies, belastingen en de gemiddelde prijsmutatie. Het gaat dus slechts om een onderdeel van de totale, dynamische koopkrachtmutatie.
- Na het verlaten van school gaat vrijwel iedereen er na verloop van tijd in inkomen op vooruit. Deze verbetering van de inkomenspositie is niet opgenomen in de koopkrachtplaatjes. Het werkelijke koopkrachtplaatje is daardoor gemiddeld genomen gunstiger dan het Haagse beeld van de werkelijkheid. Nu geldt dit natuurlijk niet voor iedereen. Iemand die met pensioen gaat kan er bijvoorbeeld 20% op achteruit gaan, terwijl de inkomsten van iemand die van de bijstand een baan vindt na verloop van tijd 20 % kunnen stijgen. De spreiding is dus groot.
- Statische koopkrachtplaatjes geven daarmee niet de feitelijke veranderingen in koopkracht van individuele huishoudens weer. Vaak wordt wel de suggestie gewekt dat koopkrachtplaatjes ook gelden voor individuele huishoudens; dat is echter onjuist. Daarvoor zijn dynamische koopkrachtcijfers nodig. Deze kunnen berekend kunnen worden door alle veranderingen van individuele huishoudens in de tijd te volgen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert hier regelmatig over. Het CBS publiceert ook over de veranderingen in het gemiddelde inkomen van huishoudens. Ook hierin komen veranderingen in de samenstelling van de bevolking naar voren. Meer werklozen, meer ouderen of meer alleenstaanden zorgen voor een daling van het gemiddeld inkomen van huishoudens. Het probleem hierbij is, dat deze informatie pas jaren na dato beschikbaar komt. De feiten kunnen immers pas achteraf in kaart worden gebracht. Belangrijker nog is dat de overheid slechts beperkt invloed heeft op de veranderingen in persoonlijke omstandigheden. Voor het voeren van inkomensbeleid is deze informatie daarom niet bruikbaar.

III Koopkrachtplaatjes geven een beperkt beeld van veranderingen in financiële prikkels

Het kabinet wil dat werken financieel aantrekkelijker wordt. De overheid probeert daarom de financiële prikkels te vergroten die het aantrekkelijk maken om te gaan werken. De effecten van deze maatregelen zijn maar voor een deel zichtbaar in de koopkrachtplaatjes.

Wanneer de koopkracht van de minimumloner bijvoorbeeld meer stijgt dan die van de bijstandsgerechtigde, wordt de inkomensvoortgang bij het vinden van een baan groter. De zogenaamde armoedeval wordt kleiner. Een koopkrachtstijging kan echter ook slecht uitpakken voor de financiële prikkels. Wanneer het minimumloon meer in koopkracht stijgt dan het loon van de modale werknemer levert carrière maken minder inkomensvoortgang op. Koopkracht en financiële prikkels hebben dus alles met elkaar te maken.

Om de effecten van veranderingen in de inkomenspositie nog beter zichtbaar te maken, worden in de begroting van SZW ook cijfers opgenomen over de inkomensvoortgang van minima en van herintreders bij het vinden van een baan. Daarbij wordt bovendien rekening gehouden met de gevolgen voor bijvoorbeeld het recht op huursubsidie, kwijtschelding en de kinderopvang.

Het beleid wordt echter vooral afgerekend op de koopkracht van jaar op jaar. Op die manier wordt voorbij gegaan aan het belang en het effect van financiële prikkels. Daar hebben mensen bij veranderende omstandigheden in hun koopkracht ook mee te maken. Werk moet lonen. Op langere termijn is de inkomensverbetering die mensen zelf kunnen realiseren voor de koopkracht belangrijker dan de jaarlijkse mutaties in gelijkblijvende omstandigheden.

Wat zeggen koopkrachtplaatjes dan wél?

I Ze geven de inkomenseffecten van het beleid weer

Statische koopkrachtmutaties brengen de inkomenseffecten van het beleid in kaart. Ze geven weer hoe veranderingen in regelgeving, zoals invoering van een nieuw zorgstelsel of veranderingen in sociale premies en belastingtarieven, de koopkracht beïnvloeden. Daarnaast geven koopkrachtplaatjes ook een beeld van de invloed van loon- en prijsveranderingen.

II Ze beschrijven de onderliggende ontwikkeling van de inkomensverdeling

Wanneer de minima er 10 jaar lang ten opzichte van 2 maal modaal op achteruit zouden gaan, heeft dit uiteraard invloed op de inkomensverhoudingen. Nu zullen er weinig huishoudens te vinden zijn die gedurende 10 jaar in het standaardplaatje van de minima of 2 x modale werknemer passen. Er zijn echter wel telkens andere huishoudens die in dit beeld passen. De statische koopkracht beschrijft daarom niet zozeer de koopkracht van individuele huishoudens maar beschrijft de koopkracht van groepen met vergelijkbare inkomens. Het verleggen van lasten tussen deze inkomensgroepen heeft een structurele invloed op de inkomensverhouding. Het feit dat de politiek in Nederland jaarlijks aandacht besteedt aan die statische mutaties draagt bij aan stabiele inkomensverhoudingen op langere termijn.

Koopkrachtplaatjes laten dus de effecten van het inkomensbeleid op de inkomensverhoudingen in Nederland zien. Ze geven echter geen beeld van de gevolgen van veranderende omstandigheden voor individuele huishoudens.

Representativiteit ter discussie

1 Standaard koopkrachtplaatjes zijn niet representatief voor elk huishouden

Het is onmogelijk om voor elk huishouden in Nederland het effect van beleid op de koopkracht te laten zien. Met één cijfer kan het effect voor een grotere groep huishoudens die op elkaar lijken wel benaderd worden. Deze groepen worden benoemd op basis van een aantal kenmerken, te weten:

- Alleenstaand of samenwonend
- Wel of geen kinderen
- Inkomensbron (zelfstandig, werknemer of uitkering)
- Inkomensniveau

Door het combineren van deze vier kenmerken kunnen min of meer homogene groepen benoemd worden. Voor de grootste groepen is een representatief huishouden samengesteld waarvoor de koopkracht berekend wordt. Op deze manier zijn 18 huishoudens gedefinieerd. Met deze 18 huishoudens wordt 60% van de bevolking benaderd.

Er zijn weinig huishoudens die precies voldoen aan de definitie van de representatieve huishoudens, zoals de modale alleenverdienende werknemer met twee kinderen tussen 6 en 11 jaar. Dat doet er ook niet zoveel toe. Het gaat erom dat dit huishouden representatief is voor veel soortgelijke huishoudens met een vergelijkbare koopkrachtontwikkeling.

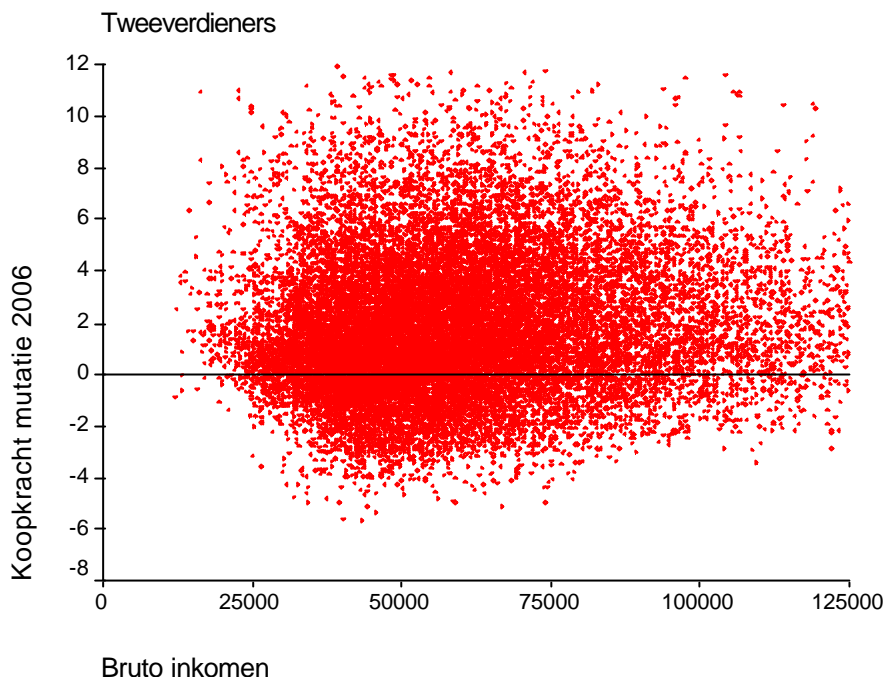
2 Statische koopkrachtplaatjes geven niet alle effecten van het inkomensbeleid weer

Niet alle inkomensbestanddelen zijn in de berekening van de koopkracht meegenomen. Zo wordt geen rekening gehouden met inkomen uit vermogen, waaronder de eigen woning. Huursubsidie en tegemoetkomingen voor studerende kinderen maken ook geen onderdeel uit van de statische koopkrachtplaatjes. Ook hoge specifieke uitgaven voor ziektekosten worden niet meegewogen. Zolang in deze posten geen grote veranderingen optreden, maakt dit voor de koopkracht weinig uit. Als er wel grote veranderingen optreden, dan kan dit in specifieke situaties tot andere uitkomsten leiden.

Standaardplaatjes worden daarom op twee manieren aangevuld:

- Ieder jaar wordt een inventarisatie gemaakt van alle inkomenseffecten van maatregelen die niet in het standaard koopkrachtbeeld zijn opgenomen. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van de mate waarin die effecten kunnen opstapelen (cumulatieparagraaf in de SZW begroting). Daarnaast wordt bij specifieke maatregelen, zoals de nieuwe ziektekostenverzekering, steeds een beeld geschetst van de effecten van die maatregelen. De te onderscheiden groepen worden daarbij voorzover nodig aangepast aan de specifieke situatie.
- In plaats van 18 standaardhuishoudens kan de koopkracht ook berekend worden op basis van een representatieve steekproef van werkelijk bestaande huishoudens. In dat geval wordt voor ieder huishouden uit de steekproef afzonderlijk de koopkrachtverandering berekend, rekening houdend met de specifieke omstandigheden en alle inkomensbronnen van dat huishouden. Daarbij wordt dan ook rekening gehouden met inkomen uit vermogen, waaronder de eigen woning. Deze benadering wordt al een aantal jaren gevolgd in publicaties van het Centraal Planbureau. Ook SZW maakt deze plaatjes. De resultaten worden gepresenteerd in “puntenwolken” waarin ieder punt staat voor een huishouden in de steekproef. 18

koopkrachtcijfers voor standaardgroepen worden daarmee vervangen door tienduizenden punten in een figuur. Onderstaande figuur geeft een voorbeeld.



Met zo'n figuur wordt zichtbaar waar de concentratie van koopkrachteffecten zich bevindt en hoe groot de spreiding is. De puntenwolken zijn echter moeilijk bruikbaar om beleid op te sturen, juist omdat met alle individuele omstandigheden rekening wordt gehouden. Een verhuizing, een ... alles telt hier mee. Deze complexiteit, en ook die van de regelgeving, zorgt ervoor dat inkomenseffecten nooit voor iedereen hetzelfde uitvallen en bovendien niet voor iedereen te repareren zijn. De puntenwolken maken duidelijk dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van het inkomensbeleid.

Valt er niets meer te verbeteren?

Met de introductie van de puntenwolken zijn de kritiekpunten rond representativiteit en onvolledigheid van koopkrachtplaatjes grotendeels op te vangen. De puntenwolk maakt de standaard koopkrachtplaatjes echter niet overbodig. Omdat in de koopkrachtplaatjes wordt uitgegaan van een aantal precies gedefinieerde standaardsituaties, zijn de effecten van (corrigerende) maatregelen makkelijk te herleiden naar oorzaak en gevolg. Als nader beleid nodig is, is ook meteen helder welke maatregelen mogelijk zijn.

In de presentatie van het standaardkoopkrachtplaatje kan een verdere nuancering worden aangebracht door een beeld over meerdere jaren te schetsen. Ook werkt het illustratief om de hoogte van de inkomens (de bedragen) in beeld te brengen.

Doordat de koopkrachtcijfers alleen veranderingen gedurende één jaar laten zien wordt de aandacht al gauw getrokken door minnen in het betreffende jaar. Het gevolg is dat een inkomensontwikkeling die over een paar jaar bezien positief is, toch politiek als slecht beoordeeld kan worden. Een combinatie van een paar kleine verbeteringen in de koopkracht scoort op die manier beter dan een grote verbetering gevolgd door een kleine verslechtering. Dit kan genuanceerd worden door het beeld over meerdere jaren te bekijken. Als we dan naar de inkomensontwikkeling van de laatste 5 jaar kijken, zien we dat deze vrijwel over de hele linie positief is (zie de onderstaande tabel). Weliswaar is de koopkracht de laatste jaren

gedaald maar de jaren 2001 en 2002 laten positieve cijfers zien. Dat geeft meteen een nieuw probleem aan: veel is afhankelijk van het aantal jaren dat we terugkijken.

In de tabel is ook de hoogte van het besteedbare inkomen voor de verschillende huishoudens opgenomen. Dit is het netto inkomen uit loon of uitkering minus de ziektekostenpremies. Dit cijfer geeft een beeld van de mate waarin een huishouden een negatief inkomenseffect kan opvangen (hoe hoger het besteedbare inkomen, hoe makkelijker dat is).

De hoogte van het besteedbare inkomen zegt niet alles. Relevant is ook hoeveel volwassenen en kinderen van dit inkomen moeten rondkomen. De betekenis hiervan wordt in de tweede kolom van de tabel benaderd. In deze kolom wordt het besteedbare inkomen aangegeven als percentage van het relevante sociaal minimum. Het sociaal minimum houdt immers al rekening met een verschil in de samenstelling van het huishouden (alleenstaand, gehuwd, wel of geen kinderen). De genoemde percentages geven aan hoeveel het betreffende huishouden te besteden heeft boven het sociale minimum.

	Besteedbaar inkomen 2006	in % relevant sociaal minimum	Koopkracht	
			2001-2005 (in %)	2006 (in %)
<i>Actieven:</i>				
Alleenverdiener mk				
minimumplus	€ 19,055	118%	9.9%	1
modaal	€ 23,227	144%	4.8%	3/4
2x modaal	€ 36,817	228%	0.5%	5 1/4
Alleenverdiener zk				
modaal	€ 20,555	152%	1.3%	1/4
2x modaal	€ 34,939	258%	0.9%	1 1/2
Tweeverdiener				
modaal+1/2modaal mk	€ 32,667	203%	4.9%	0
2x modaal+1/2modaal mk	€ 47,651	295%	4.2%	3 1/4
modaal+modaal zk	€ 37,961	280%	1.2%	1/2
2x modaal+modaal zk	€ 52,945	390%	2.6%	1/4
Alleenstaande				
minimumloon	€ 12,977	137%	5.7%	1
modaal	€ 18,981	200%	1.0%	1/2
2x modaal	€ 33,964	358%	3.3%	0
Alleenstaande ouder				
minimumloon	€ 17,190	115%	8.8%	3/4
modaal	€ 24,803	166%	6.2%	1/2
<i>Inactieven</i>				
Sociale Minima				
paar mk	€ 16,127	100%	5.0%	1
alleenstaande	€ 9,482	100%	0.4%	0
alleenstaande ouder	€ 14,900	100%	6.3%	1/2
AOW (alleenstaand)				
sociaal minimum	€ 10,651	100%	4.0%	2
AOW +5000	€ 14,588	137%	2.4%	2
AOW (paar zk)				
sociaal minimum	€ 14,760	100%	3.2%	1/2
AOW + 5000	€ 18,611	126%	1.9%	1/4
AOW + 10000	€ 22,333	151%	0.7%	5 1/2
AOW + 15000	€ 25,693	174%	-0.4%	2 3/4

Een andere indeling

Door de jaren heen is vaak geprobeerd van de koopkrachtplaatjes af te komen of een andere indeling van de plaatjes te maken. Recentelijk heeft Steven van Eijck (staatssecretaris van Financiën onder Balkenende I) voorgesteld om een andere indeling in standaardgroepen te hanteren. Hij berekent de koopkracht niet voor standaardsituaties, maar op basis van een steekproef. Met een statistische methode heeft hij vastgesteld op welke punten huishoudens het meest van elkaar verschillen. Op basis hiervan komt hij tot een indeling in zeven vaste clusters: (uitgetreden) werknemers, jonge gezinnen, volwassen gezinnen, alleenstaande huurders, kinderloze tweeverdieners, gepensioneerden en welgestelden.

In deze indeling komt inkomen niet als onderscheidend kenmerk uit de bus. Binnen de clusters kunnen de individuele huishoudens dus verschillen met betrekking tot inkomen. Dit betekent dat bijvoorbeeld binnen het cluster AOW-gerechtigden geen onderscheid wordt gemaakt tussen ouderen met een hoog aanvullend pensioen en ouderen op sociaal minimum. Voor inkomensbeleid is dit wel van belang, omdat juist de groepen aan de onderkant van de inkomensverdeling vaak het meest in de schijnwerpers staan. Daarnaast heeft de overheid ook hier via het verstrekken van uitkeringen en het vaststellen van het minimumloon de grootste invloed op de hoogte van het inkomen. Het ontbreken van het inkomensniveau leidt ertoe dat deze indeling - hoewel vernieuwend - geen verbetering is ten opzichte van de bestaande indelingen.

Wat zijn de kwetsbare groepen?

Het kabinet probeert bij maatregelen met negatieve inkomenseffecten een aantal groepen te ontzien. Het gaat hierbij op de eerste plaats om ouderen. Ouderen hebben over het algemeen niet meer de mogelijkheid om op eigen initiatief hun inkomen te beïnvloeden. Vooral ouderen met een laag inkomen vormen daarom een kwetsbare groep. Daarnaast worden gezinnen met kinderen en een laag inkomen ontzien. De kinderbijslag en de fiscale tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen zijn lager dan de totale uitgaven voor kinderen. Hierdoor hebben zij 15 tot 20% minder te besteden dan vergelijkbare huishoudens zonder kinderen.

Afhankelijk van specifieke beleidsmaatregelen kunnen ook andere groepen in de belangstelling komen te staan. Zo zijn de afgelopen jaren door maatregelen in de zorg de chronisch zieken en gehandicapten als kwetsbare groep naar voren gekomen.

Samenvattend

De grote aandacht voor koopkrachteffecten van het beleid is een bij uitstek Nederlands fenomeen. Enerzijds is deze aandacht lastig omdat het onmogelijk is iedereen tevreden te stellen, anderzijds gaat van deze aandacht wel een disciplinerende werking uit. De effecten van het gevoerde beleid krijgen immers een expliciete plaats in de beleidsafweging. Dit zorgt voor stabiele inkomensverhoudingen.

We moeten ons een paar zaken ter harte nemen:

- Koopkrachtplaatjes hebben betrekking op huishoudens waar gedurende een jaar niets verandert in de individuele omstandigheden. Verandering van omstandigheden die in werkelijkheid optreden zorgen voor koopkrachtveranderingen die vele malen groter zijn dan die in de standaard koopkrachtplaatjes.
- Koopkrachtplaatjes gaan niet in de eerste plaats om individuele huishoudens maar om groepen met verschillende inkomens, zoals minima of werkende tweeverdieners.
- Koopkrachtmutaties leiden gemakkelijk de aandacht af van structurele problemen in de inkomensverhoudingen in Nederland. Werk moet meer lonen. Op langere termijn is de inkomensverbetering die mensen zelf kunnen realiseren door hun positie te verbeteren belangrijker voor hun koopkracht dan de jaarlijkse verandering bij gelijkblijvende omstandigheden.
- Koopkrachtplaatjes geven de algemene effecten van het beleid. Ze zijn representatief voor grote groepen maar geven nooit een volledig beeld van alle effecten van het beleid. De “puntenwolken” gaan daarin veel verder. Die maken ook duidelijk dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van het inkomensbeeld. De overheid heeft bijvoorbeeld de loon- en prijsontwikkeling niet in de hand. Ook zijn niet alle ongewenste effecten te repareren. Daarvoor verschillen de omstandigheden tussen huishoudens te veel.

Voor het berekenen en presenteren van koopkrachteffecten bestaat geen ‘beste manier’. Dit heeft de Sociaal Economische Raad al in 1998 geconstateerd. Het gaat er vooral om hoe we met de cijfers omgaan en dat we ons bewust zijn van de waarde van de koopkrachtplaatjes.

Het inkomensbeleid vraagt om een visie op wie de kwetsbare groepen zijn die om bijzondere aandacht vragen. Afhankelijk van de concrete maatregelen kunnen dat in de loop der tijd steeds andere groepen zijn. Dit kabinet geeft in ieder geval speciale aandacht aan de inkomenspositie van ouderen en gezinnen met kinderen en een laag inkomen.