

Vergaderjaar 2020–2021

35 570

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2020

Het coronavirus heeft grote gevolgen voor onze samenleving en economie. Sommige mensen verliezen hun baan, anderen zien opdrachten opdrogen en daardoor hun inkomen teruglopen. Deze dynamiek op de arbeidsmarkt betekent ook dat de gebruikelijke koopkrachtcijfers moeilijker te interpreteren zijn dan in andere jaren. Binnen deze context geef ik in deze brief een toelichting op het gebruik van koopkrachtcijfers en op de koopkrachtontwikkeling voor 2020 en 2021.

Aan het einde van deze brief breng ik, zoals gebruikelijk¹, beknopt de koopkrachtontwikkeling en het effect van het gevoerde inkomensbeleid van de afgelopen kabinetsperiode in beeld. In de bijlage van deze brief is een nadere uitsplitsing te vinden van de maatregelen die in deze kabinetsperiode significante inkomensgevolgen hebben gehad.

Tot slot voldoe ik met deze brief ook aan het verzoek² van het lid Van Brenk (50PLUS) om in te gaan op de ontwikkeling van het inkomen van gepensioneerden tussen december 2019 en januari 2020. Ik leg uit dat fiscale wijzigingen niet altijd direct bij de betaling van het aanvullend pensioen kunnen worden verwerkt, maar pas achteraf in de inkomstenbelasting worden verrekend.

¹ «Terugblik inkomensbeleid en koopkracht 2012–2017», Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XV, nr. 12 en «Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid», Kamerstukken II 2011/12, 30 982, nr. 7.

² Verzoek gedaan tijdens de Regeling van werkzaamheden Tweede Kamer op 28 januari 2020.

1. Koopkrachtplaatjes als gevolg van de coronacrisis lastiger te interpreteren; doel is om inzicht te krijgen in de effecten van overheidsbeleid op het inkomen

Koopkracht geeft aan of huishoudens in staat zijn om het bestedingspatroon van het voorgaande jaar te handhaven, rekening houdend met de inflatie. In de koopkrachtberekeningen wordt ervan uitgegaan dat er niets verandert in de persoonlijke omstandigheden van mensen. Daardoor geven ze een goede inschatting van de effecten van de economie en van het beleid van de overheid op het inkomen van verschillende groepen huishoudens, maar ze zijn voor veel mensen minder geschikt om de eigen koopkracht te voorspellen.

Iemand kan immers werkloos worden of juist meer geld gaan verdienen, gaan samenwonen of scheiden, een kind krijgen of voor een grote onvoorziene uitgave komen te staan. Dergelijke ontwikkelingen hebben een grote impact op de portemonnee van mensen, maar worden niet meegenomen in de ramingen. Zeker dit jaar, waarin door de gevolgen van het coronavirus mensen helaas hun baan of opdrachten verliezen, zullen verschillende huishoudens zich niet goed herkennen in de statische koopkrachtramingen. Dat maakt dat we in deze periode met nog meer nuance zullen moeten kijken naar de koopkrachtplaatjes.

Dat neemt niet weg dat dit jaar veel huishoudens ondanks de crisis hun bestedingsruimte nog hebben zien groeien. In 2021 zorgt beleid er naar verwachting voor dat de koopkrachtontwikkeling in doorsnee ook positief is, ondanks een negatieve reële loonontwikkeling.

2. Inkomensgevolgen door de coronacrisis die niet zichtbaar zijn in de koopkrachtplaatjes

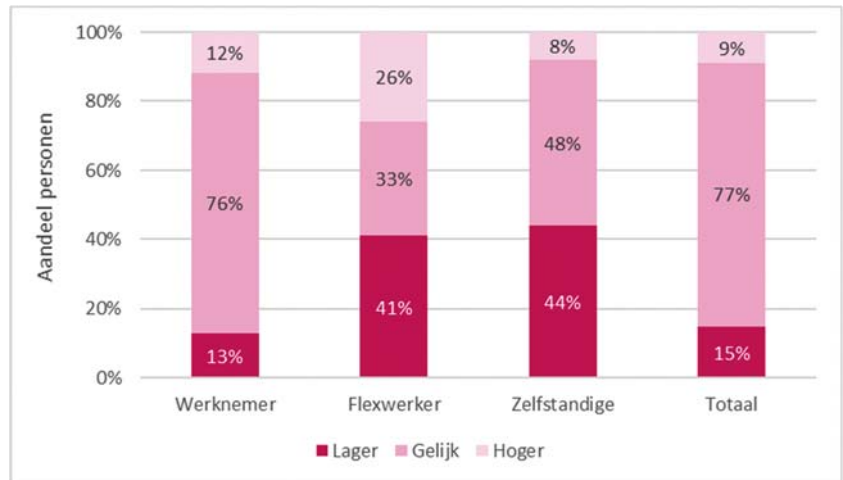
In deze paragraaf wordt een eerste beeld geschetst van de inkomensgevolgen als gevolg van de coronacrisis die niet zichtbaar zijn in de koopkrachtplaatjes. Veel van de inkomensgevolgen door de coronacrisis zijn nog onduidelijk. Het CBS zal pas over een paar jaar beschikken over relevante cijfers omdat het CBS afhankelijk is van definitieve aangiften bij de Belastingdienst.

Om desondanks een actueel inzicht te geven in de inkomensachteruitgang als gevolg van de coronacrisis heeft het NIBUD³ in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een enquête gehouden onder zo'n 2.000 huishoudens. Uit deze enquête blijkt dat ruim 40 procent van de zelfstandigen en flexwerkers aangeeft minder inkomen te hebben dan in februari 2020 (zie figuur 1). Opvallend is dat een kwart van de flexwerkers aangeeft meer te zijn gaan verdienen. Van de werkenden in loondienst is het inkomen van 13 procent lager, terwijl van 12 procent het inkomen juist gestegen is. Voor flexwerkers en werkenden in loondienst die erop achteruit zijn gegaan gaat het in doorsnee om een inkomensverval van 500 euro per maand, bij zelfstandigen om bijna 900 euro. Onder de gehele bevolking geeft voorsnog 15 procent aan erop achteruit te zijn gegaan, waar 9 procent juist meer inkomen heeft sinds de aanvang van de coronacrisis. Dat komt overeen met enquêtes van de Rabobank⁴ waaruit blijkt dat ongeveer 14 procent van de huishoudens erop achteruit is gegaan tijdens de coronacrisis.

³ Bosch, J. e.a. (2020), «Coronabarometer: De financiële gevolgen van de coronacrisis voor werkenden», NIBUD.

⁴ Hardeman, S. e.a. (2020), «De eerste haarscheurtjes in brede welvaart worden zichtbaar», RaboResearch – Economisch Onderzoek, <https://economie.rabobank.com/publicaties/2020/juli/de-eerste-haarscheurtjes-in-brede-welvaart-worden-zichtbaar/>, geraadpleegd 4 augustus 2020.

Figuur 1: Verandering inkomen sinds februari 2020, naar werksituatie



Bron: Nibud

Om banen en inkomens zoveel mogelijk te beschermen heeft het kabinet drie steunpakketten gelanceerd. De Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) draagt bij aan het behoud van werkgelegenheid, maar kan niet volledig voorkomen dat meer huishoudens te maken krijgen met een teruggang in het inkomen door baanverlies. Regelingen als de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke overbruggingsregeling voor flexibele arbeidskrachten (Tofa) zorgen voor inkomensondersteuning voor zelfstandigen en flexwerkers, maar kunnen inkomensverlies niet volledig vermijden.

Het beroep op de noodmaatregelen is groot. De NOW1 is toegekend aan ongeveer 140 duizend werkgevers en bereikt ongeveer 2,6 miljoen werknemers. In de NOW 2 zijn dit ongeveer 63 duizend werkgevers en 1,3 miljoen werknemers. Daarnaast zijn er naar schatting 374 duizend aanvragen gedaan voor de Tozo 1 en 103 duizend voor de Tozo 2. De TOFA is ongeveer 11 duizend keer toegekend. Op 28 augustus jongstleden is bekend gemaakt dat de NOW, Tozo en TVL met negen maanden worden verlengd⁵.

Financiële kwetsbaarheid huishoudens

Het ene huishouden kan een inkomensachteruitgang beter opvangen dan het andere. CPB en AFM hebben een financiële stresstest van huishoudens uitgevoerd om in beeld te brengen hoe lang huishoudens de vaste lasten kunnen blijven betalen na een substantiële negatieve inkomensschok⁶. Uit het onderzoek blijkt dat de meerderheid van de huishoudens weinig risico loopt de vaste lasten op korte termijn niet meer te kunnen betalen, onder meer doordat zij voldoende buffers aanhouden. Ons belasting- en sociale zekerheidssysteem is daarnaast zo ingericht dat huishoudens na een inkomensachteruitgang minder belasting hoeven te betalen en in aanmerking komen voor hogere toeslagen. Er is echter ook een groep huishoudens die ondanks dit vangnet na inkomensverlies snel in financiële problemen komt. Deze huishoudens waren al voor de coronacrisis kwetsbaar. Daarom is het belangrijk dat betalingsachterstanden snel worden gesignaleerd zodat problematische schulden zo veel mogelijk voorkomen worden.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 105.

⁶ Vlekke, M. e.a. (2020), «Stresstest huishoudens», CPB en AFM.

Ruim 70 duizend huishoudens kunnen na verlies van werk binnen drie maanden hun maandlasten niet meer dragen. Na zes maanden geldt dit voor ruim 100 duizend huishoudens. Vooral zelfstandigen zijn kwetsbaar voor inkomensverlies. Ondanks dat het verstrekken van Tozo het percentage kwetsbare zelfstandigen reduceert met de helft, blijft het risico voor zelfstandigen om binnen drie maanden niet meer rond te kunnen komen groter dan voor werknemers. In absolute aantallen gaat het bij werknemers wel om meer huishoudens dan bij zelfstandigen. Deze cijfers benadrukken opnieuw de structurele kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt, waar onder andere door de Commissie Regulering van Werk en de WRR op zijn geweest. Het kabinet heeft hierin stappen gezet door de WAB die een betere balans tussen vast en flexibel werk moet bewerkstelligen, maar ook door de verschillen in de (fiscale) behandeling tussen werkenden te verkleinen. Daarnaast via een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en met afspraken over loondoorbetaling bij ziekte die de administratieve lasten in het vaste contract beperken. Het kabinet streeft ernaar in november te reageren op de rapporten van de Commissie Regulering van Werk en de WRR. Gezien de omvang van de uitdaging en de fase van de regeerperiode waarin we ons bevinden, zullen hervormingen op de arbeidsmarkt ook een thema zijn voor de volgende formatie.

3. Het statische koopkrachtbeeld in 2020 en 2021 is positief

Hoewel de coronacrisis voor een deel van de werkenden en zelfstandigen dus aanzienlijke inkomensgevolgen heeft, is dit tot op heden voor het overgrote deel (gelukkig) niet het geval. Voor de huishoudens die niet direct in de portemonnee getroffen worden door de coronacrisis – veelal de huishoudens die hun baan of opdrachten behouden, maar ook uitkeringsgerechtigden die een uitkering behouden en gepensioneerden – geven de statische koopkrachtplaatjes een goede indicatie van de effecten van economische ontwikkelingen en beleid op de koopkracht van verschillende groepen huishoudens.

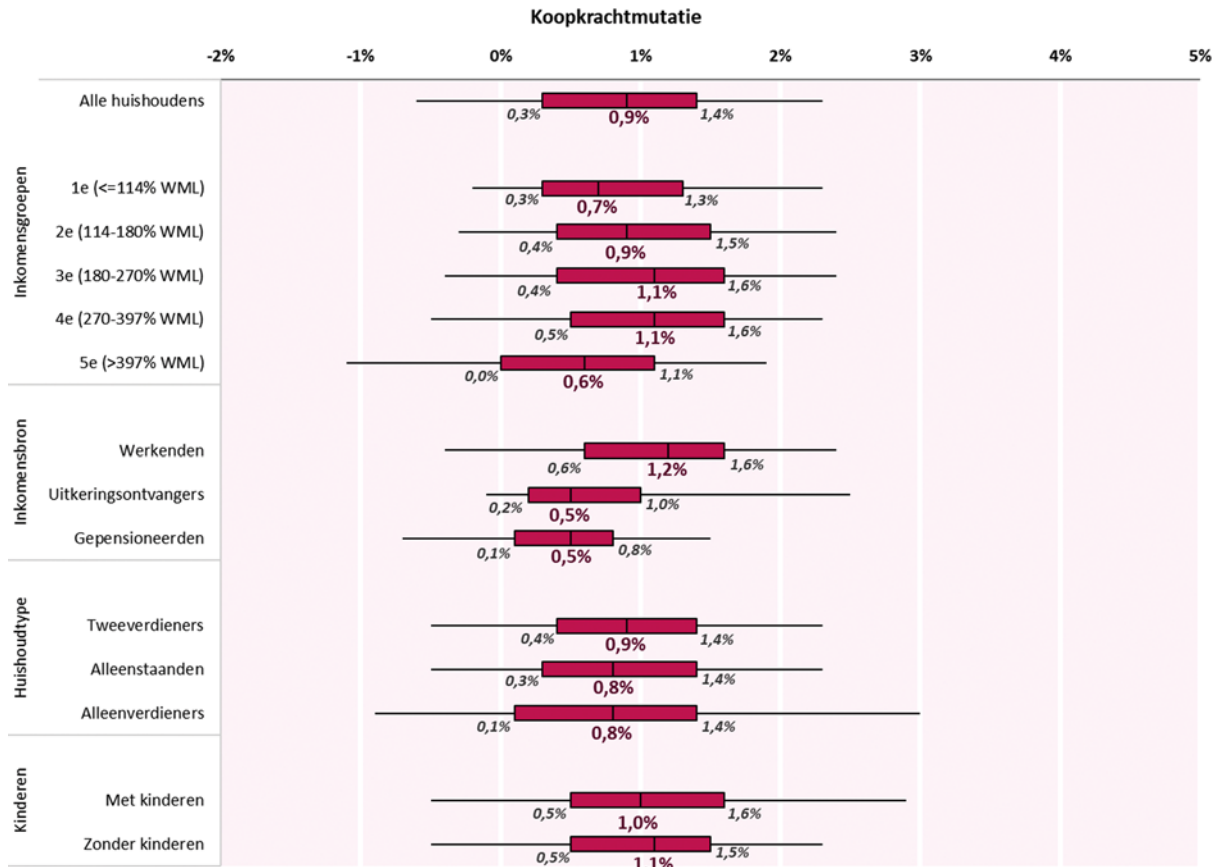
Uitgaande van een statische situatie gaan huishoudens er in 2020 in doorsnee 2,2% op vooruit. Dat is positiever dan vorig jaar met Prinsjesdag werd voorspeld, met name als gevolg van een meevallende nominale zorgpremie en pensioenpremies. De contractlonen stijgen (in de sector markt met 2,4% en in de sector zorg met 2,8%) en de belastingen zijn verlaagd, met name door het invoeren van het tweeschijvenstelsel en een hogere algemene heffingskorting en arbeidskorting.

Ook in 2021 (figuur 2) valt de doorsnee koopkracht licht positief uit (0,9%), waarbij voor de helft van de huishoudens de koopkracht naar verwachting tussen de 0,3% en 1,4% toeneemt. Dit is een stuk minder dan bij de start van dit kabinet en begin van dit jaar werd verwacht. Dat komt vooral doordat we in een economische recessie zijn beland. Als gevolg van de coronacrisis is de raming van de contractloonstijging flink naar beneden bijgesteld. Het overgrote deel van de cao's is nog niet verlengd voor 2021. Hierdoor is de verwachting dat de nominale contractlonen in de markt gemiddeld slechts met 1,2% zullen stijgen, terwijl begin van het jaar de verwachting was dat deze met 2,7% zouden stijgen. De inflatie van 1,5% zorgt ervoor dat sprake is van een negatieve reële loongroei.

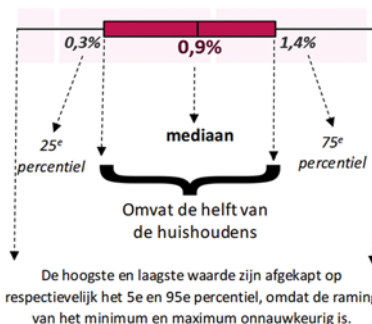
Dankzij verdere belastingverlagingen zullen de meeste mensen er waarschijnlijk wel een klein beetje op vooruit gaan. Het kabinet heeft ook aantal maatregelen genomen om de koopkracht voor een bepaalde groepen bij te sturen, zoals lage inkomens, eenverdieners, gepensioneerden en grote gezinnen. Hierdoor krijgen deze groepen een steuntje in

de rug en zijn de verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen groepen volgend jaar beperkt.

Figuur 2: Koopkrachtontwikkeling 2021¹



Hoe af te lezen?



¹ De cijfers in de hier gepresenteerde boxplot wijken op enkele punten licht af (maximaal +0,1%-punt) van de koopkrachtcijfers die het CPB presenteert door gebruik van raming van de nominale zorgpremie en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en door opwaartse bijstelling van de intensivering van de bedragen kindgebonden budget per kind vanaf het derde kind t.o.v. MEV-raming CPB.
Bron: SZW-berekeningen

Het belastingtarief in de eerste schijf, waarin het overgrote deel van de mensen belasting betaalt, gaat met 0,25%-punt omlaag naar 37,10%. Werkenden gaan daar bovenop minder belasting betalen doordat de arbeidskorting verhoogd wordt; oplopend tot € 324 extra bij een modaal inkomen. Het zijn vooral de middelste inkomensgroepen die door deze maatregelen een kleine extra inkomensplus tegemoetzien. De

huishoudens met de hoogste inkomens hebben verhoudingsgewijs meer last van de negatieve reële loonontwikkeling en profiteren niet van de verhoging van de arbeidskorting omdat zij daar met hun inkomen geen recht meer op hebben.

Om lage inkomens, zoals mensen een bijstandsuitkering of AOW'ers zonder aanvullend pensioen, te ondersteunen gaat ook de algemene heffingskorting volgend jaar met € 82 omhoog. Daarnaast wordt het maximumbedrag van het kindgebonden budget vanaf het derde kind met € 617 per jaar per kind verhoogd. Gezinnen met drie of meer minderjarige kinderen profiteren van deze maatregel. Onder de huishoudens met kinderen komen gezinnen met drie of meer kinderen relatief gezien meer voor bij alleenverdieners (27%) dan bij tweeverdieners (16%). De verhoging van het kindgebonden budget voor grotere gezinnen draagt bij aan het verminderen van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit. Het kabinet komt huurders met een laag inkomen en hoge huur bij woningcorporaties tegemoet, door een wettelijk recht op een huurverlaging tot de aftoppingsgrens⁷. 260.000 huurders komen daardoor in aanmerking voor huurverlaging.

Ik heb voor de zomer toegezegd dat pensioenkortingen niet doorgevoerd hoeven te worden bij pensioenfondsden die eind van dit jaar een dekkingsgraad hebben van minimaal 90%. Dat zal het aantal kortingen en de mate van kortingen naar verwachting verminderen, maar dat doet er niet aan dat er bij de meeste fondsen ook niet geïndexeerd kan worden. Hierdoor dalen de pensioenen in reële termen. Om de koopkracht voor gepensioneerden bij te sturen wordt de ouderenkorting met € 55 verhoogd. Gepensioneerden hebben daarnaast ook baat bij de verlaging van het tarief van de eerste belastingschijf, de verhoging van de algemene heffingskorting die direct doorwerkt in een hogere AOW-uitkering en mogelijk een lagere huur. Hierdoor komt de koopkracht van de groep gepensioneerden in doorsnee alsnog licht positief uit.

Het kabinet kiest ervoor om de zelfstandigenaftrek vanaf volgend jaar met € 110 extra per jaar af te bouwen. Dit komt bovenop de verlaging van € 250 per jaar die vorig jaar is afgesproken. Hierdoor wordt de fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers gelijk, in lijn met de adviezen van de Commissie Regulering van werk. Zelfstandigen worden hiervoor in 2021 meer dan volledig gecompenseerd door de verlaging van het tarief in de eerste schijf en de verhoging van de arbeidskorting.

Tot slot hoeft er vanaf volgend jaar over een groter gedeelte van het vermogen geen belasting meer betaald te worden. Kleine spaarders worden ontzien door de verhoging van het heffingsvrije vermogen in box 3 naar € 50.000 per persoon.

Voor een gedetailleerde lijst van maatregelen met een inkomenseffect in 2021 verwijst ik naar hoofdstuk 5.2 van de begroting SZW.

4. Terugblik inkomensbeleid kabinetsperiode 2018–2021

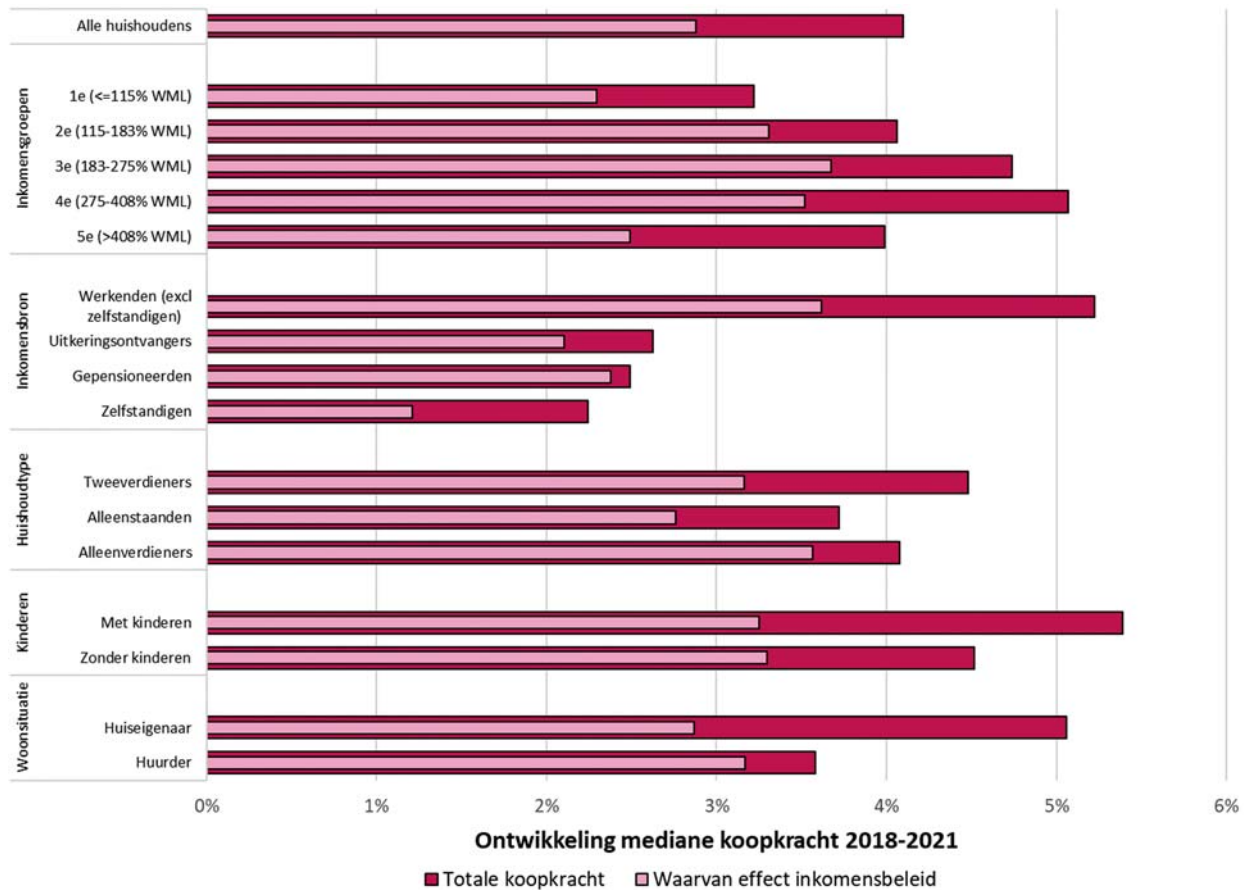
In dit laatste deel van deze brief kijk ik terug op het inkomensbeleid van dit kabinet. Traditiegetrouw wordt hierover aan het einde van een kabinetsperiode gepubliceerd, zodat het kabinet verantwoording kan afleggen aan het parlement over het gevoerde beleid. In 2011 bijvoorbeeld in de beleidsdoorlichting van het toenmalige begrotingsartikel 41 Inkomensbeleid⁸ en in 2016 in het rapport «Terugblik Inkomensbeleid en

⁷ € 619,01 voor eenpersoonshuishoudens en € 663,40 voor meerpersoonshuishoudens.

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 30 982, nr. 7.

koopkracht 2012–2016»⁹. Beide keren is toegezegd dat het Ministerie van SZW de koopkrachtontwikkeling gedurende langere periode blijft monitoren. Nu de laatste begroting van dit kabinet in missionaire status is opgesteld is dit het moment om een overzicht te geven hoe de koopkracht van verschillende groepen zich heeft ontwikkeld en welk deel daarvan het rechtstreekse gevolg is van beleidsmaatregelen van het kabinet. Een uitsplitsing van de maatregelen en macro-economische ontwikkelingen die tot de koopkrachtontwikkeling tijdens de afgelopen periode hebben geleid, is te vinden als bijlage van deze brief.

Figuur 3: Cumulatieve mediane koopkracht 2018–2021 uitgesplitst naar totale koopkrachtontwikkeling en koopkrachtontwikkeling als gevolg van inkomensbeleid



Bron: SZW-berekeningen

Statische koopkrachtplaatjes zijn vooral nuttig om de ontwikkelingen in de inkomensverhouding tussen verschillende groepen zoals werkenden en niet-werkenden over een langere periode in beeld te brengen. Daar is deze terugblik op gericht.

Figuur 3 laat zien dat in de periode 2018 tot en met 2021 de mediane statische koopkracht van alle huishoudens in totaal met 4,1% is gestegen. 2,9%-punt daarvan is het gevolg van inkomensbeleid en 1,2%-punt van autonome economische ontwikkelingen.

⁹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D45727&did=2016D45727>; Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XV, nr. 12.

Uit de figuur blijkt verder dat voor alle groepen de koopkracht in doorsnee positief is uitgevallen: een toename tussen de 2,2 en 5,4 procent. Naar hoogte van het inkomen zijn het vooral de tweede tot en met de vierde inkomensgroep die erop vooruit zijn gegaan. Zij profiteren met name van de hogere arbeidskorting en de invoering van het tweeschijvenstelsel. Groepen met een lager inkomen hebben voordeel van de hogere algemene heffingskorting, waardoor ze er in doorsnee toch 3% op vooruit zijn gegaan, grotendeels als gevolg van inkomensbeleid.

Als gekeken wordt naar de belangrijkste inkomensbron van een huishouden, zijn werkenden er in doorsnee het meest op vooruit gegaan. Dat was ook het doel van het kabinet bij het opstellen van het Regeerakkoord. Voor zelfstandigen is de koopkrachtontwikkeling lager (maar nog altijd positief), onder meer doordat een begin is gemaakt met het afbouwen van de zelfstandigenaftrek conform de aanbevelingen van de commissie Regulering van werk.

Gepensioneerden horen tot de groepen die er relatief het minst op vooruit zijn gegaan, met name door achterblijvende indexaties van de pensioenen vanwege de wereldwijde lage rentestand. Dankzij het gevoerde inkomensbeleid hebben ze toch een mediane koopkrachtplus van 2,5 procent. Dit komt doordat, naast reguliere indexatie van de AOW-uitkering, gepensioneerden ook baat hebben bij generieke lastenverlichtingen. Zo vertaalt de hogere algemene heffingskorting zich in een hogere AOW-uitkering, en hebben gepensioneerden met aanvullend pensioen baat bij het tweeschijvenstelsel en de hogere ouderenkorting. Aandachtspunt bij fiscale wijzigingen is dat deze niet altijd direct bij de betaling van het aanvullend pensioen goed kunnen worden verwerkt, maar pas achteraf in de inkomstenbelasting worden verrekend tenzij er een voorlopige aanslag inkomstenbelasting wordt aangevraagd. Daardoor kan de ervaren koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden soms lager liggen dan blijkt uit de koopkrachtplaatjes. Dit werd voor een groep gepensioneerden in januari 2020 expliciet duidelijk. Omdat de meeste pensioenfondsen niet in staat waren de pensioenuitkering te indexeren, is de bruto-uitkering voor de meeste gepensioneerden tussen december 2019 en januari 2020 niet gewijzigd. Met de totstandkoming van het tweeschijvenstelsel vanaf 2020 is het belastingtarief over de eerste circa € 20.700 belastbaar inkomen (de oude eerste belastingschijf) toegenomen met 0,7%-punt. Dit leidde ertoe dat pensioenfondsen netto minder overmaakten. Tegelijkertijd is de algemene heffingskorting verhoogd, die hiervoor compenseerde, maar zoals hierboven wordt toegelicht wordt dat niet in alle gevallen direct op de rekening van de gepensioneerde overgemaakt.¹⁰

Tweeverdieners zijn er in totaal net wat meer op vooruit gegaan dan alleenverdieners. Zij hebben meer profijt gehad van de algemene economische ontwikkelingen. Daar staat tegenover dat alleenverdieners meer hebben geprofiteerd van het gevoerde inkomensbeleid dan tweeverdieners en alleenstaanden.

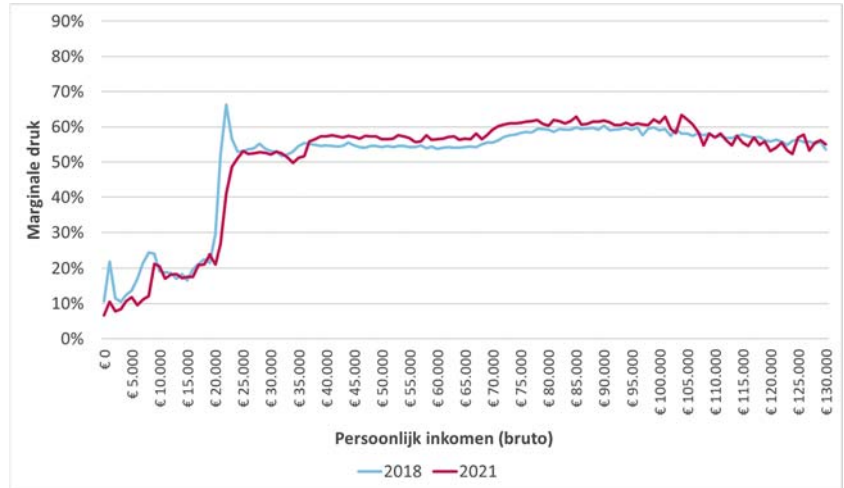
Marginale druk

Naast de effecten van het beleid van dit kabinet op de koopkracht heb ik ook de effecten op de marginale druk in beeld gebracht. De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbaar inkomen. Met andere woorden: hoeveel van een euro extra inkomen is een werkende kwijt aan belas-

¹⁰ Met deze toelichting op de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden kom ik tegemoet aan het verzoek van het lid Van Brenk (50PLUS) bij de Regeling van Werkzaamheden van 28 januari 2020.

tingen? In hoeverre loont het om extra te gaan werken? Ik heb daarbij de marginale druk in 2021 weergegeven, vergeleken met de marginale druk in 2018.

Figuur 4: Gemiddelde marginale druk 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Figuur 4 laat zien dat het kabinet de marginale druk voor inkomens tot modaal heeft verlaagd. Dat komt vooral door een andere vormgeving van de arbeidskorting. Deze bouwt sinds 2020 op bij een inkomen tussen circa € 20.000 en € 35.000. Door deze opbouw krijgen werkenden op dit traject bij een toename van het inkomen meer arbeidskorting, waardoor de marginale druk lager uitkomt. Sinds 2020 begint de afbouw van het kindgebonden budget voor paren niet meer rond € 20.000, maar bij € 38.000. Door deze maatregelen is meer (uren) werken lonender geworden. Inkomens vanaf modaal hebben te maken met een licht hogere marginale druk doordat de arbeidskorting sneller wordt afgebouwd.

Daarnaast is de harde inkomensgrens in de huurtoeslag vervangen door een geleidelijke afbouw. In het verleden zorgde de harde inkomensgrens dat werkenden met een inkomen vlak onder de grens bij een klein beetje extra inkomen hun volledig huurtoeslag kwijt konden raken. Hierdoor had deze groep vaak te maken met een marginale druk van 150 procent of hoger. Dit trok ook de gemiddelde marginale druk sterk omhoog rond een inkomen van € 20.000. Door de invoering van de geleidelijke inkomensgrens komt dit nu niet meer voor en is de marginale druk rondom de inkomensgrens in de huurtoeslag voor de betreffende groep aanzienlijk verlaagd.

5. Conclusie

Het coronavirus zorgt voor economische onzekere tijden met veel dynamiek op de arbeidsmarkt. Veel mensen verliezen hun baan of zien opdrachten opdrogen en daardoor hun inkomen teruglopen. Er zijn daarnaast ook sectoren die juist floreren. Tegen deze achtergrond van verhoogde dynamiek en onzekerheid is de interpretatie van statische koopkrachtcijfers – waar deze effecten allemaal niet in worden meege-
nomen – lastiger dan anders.

Het mogelijke verlies van werk en de inkomensachteruitgang die daarbij hoort heeft een grote (financiële) impact op de huishoudens die het raakt. Gelukkig heeft de meerderheid van de huishoudens tot op heden geen inkomensverandering gehad als gevolg van de coronacrisis. Voor hen

geldt dat het statische koopkrachtbeeld voor 2020 en 2021 positief is, mede als gevolg van kabinetsbeleid. Ook verder terugkijkend op de hele afgelopen kabinetsperiode kan geconcludeerd worden dat het kabinetsbeleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de positieve koopkrachtontwikkeling voor veel groepen.

Om onze welvaart op peil te houden is het belangrijk om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. Het kabinet wil werkgelegenheid en bedrijvigheid beschermen. Daarom heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunpakketten opgetuigd. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een sociaal pakket om mensen van wie het werk onder druk staat of die hun rekeningen niet meer kunnen betalen perspectief te bieden, en hen te helpen zich aan te passen aan de veranderde economie. Ook worden publieke investeringen naar voren gehaald en private investeringen aangejaagd. Daarmee behouden en creëren we niet alleen nu werkgelegenheid, maar zorgen we ook voor nieuwe banen en meer welvaart later. Tegelijkertijd verkleinen we daarmee het risico dat de recessie langer aanhoudt en zich verdiept. De toekomst blijft onzeker, maar het kabinet probeert met verstandig beleid de grootste klappen op te vangen en banen en inkomens zo veel mogelijk te behouden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Bijlage brief toelichting koopkrachtontwikkeling 2021: terugblik inkomensbeleid kabinetsperiode 2018–2021

In deze bijlage is de onderzoeksaanpak opgenomen van de in de brief toelichting koopkrachtontwikkeling 2021 gepresenteerde resultaten van de terugblik op het inkomensbeleid van de afgelopen kabinetsperiode. Hier zijn ook de belangrijkste beleidsmaatregelen uiteengezet en wordt een overzicht gegeven van de economische ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de (ontwikkeling van de) koopkracht.

Aanpak

De terugblik inkomensbeleid behelst de periode 2018–2021. De begroting 2018 is nog door het vorige kabinet vastgesteld en is vanwege de demissionaire status relatief beleidsarm geweest. De maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III hebben vanaf 2019 invloed gehad op de koopkracht van huishoudens. Voor 2021 is het kabinetsbeleid dat invloed heeft op de koopkrachtcijfers inmiddels opgenomen in het Belastingplan en de Rijksbegroting 2021. De in de brief geschetste onzekerheden in de economische situatie als gevolg van de coronacrisis kunnen de koopkrachtcijfers nog wel laten wijzigen (door veranderingen in bijvoorbeeld de loonontwikkeling of de inflatie), maar dat zal, behoudens wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het Belastingplan en de verschillende departementale begrotingen, geen impact hebben op de gevolgen van overheidsbeleid voor de koopkracht.

Voor inkomensbeleid bestaat geen duidelijk afgebakende definitie en daarom moeten keuzes gemaakt worden. Voor deze keuzes is aangesloten bij de terugblikken uit 2011 en 2016. Het inkomensbeleid omvat het beleid ten aanzien van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagen. De automatische aanpassing van fiscale tarieven en diverse tegemoetkomingen aan de prijsontwikkeling wordt niet tot het inkomensbeleid gerekend. Daarmee behoren bijvoorbeeld de jaarlijkse indexatie van de schijfgrenzen en de netto-nettokoppeling van AOW en minimumuitkeringen niet tot het inkomensbeleid. Alleen maatregelen waarbij aan de knoppen van het instrumentarium – met betrekking tot de fiscaliteit, sociale zekerheid en andere inkomensondersteunende regelingen – wordt gedraaid worden tot inkomensbeleid gerekend. Ook maatregelen die betrekking hebben op de btw of veranderingen in de milieubelastingen zijn meegenomen in de terugblik. Daarmee zijn alleen de directe effecten van inkomensbeleid meegenomen. Indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid worden niet tot inkomensbeleid gerekend, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn van andere (economische) ontwikkelingen.

Naast inkomensbeleid hebben economische ontwikkelingen invloed op de ontwikkeling van de koopkracht. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de inflatie (los van beleidsmatige veranderingen in de btw of milieubelastingen), lonen, pensioenen en de rente. Dit soort veranderingen zijn meegenomen in de ontwikkeling van de totale koopkracht, maar behoren niet tot het deel dat beïnvloed is door inkomensbeleid omdat de overheid maar beperkt invloed heeft op dit soort factoren.

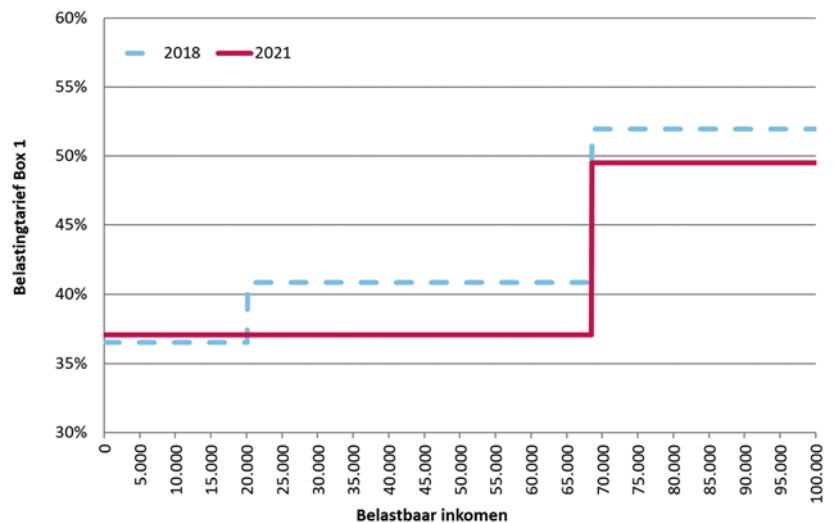
Maatregelen inkomensbeleid kabinetsperiode 2018–2021

Eén van de belangrijke doelen van dit kabinet is om de koopkracht van de werkende middengroepen te verbeteren. Het kabinet heeft daarom de lasten sterk verlicht voor huishoudens over de kabinetsperiode. Tussen 2018 en 2021 dalen de lasten voor huishoudens met circa € 5 miljard

(inclusief het basispad dat een sterke lastenstijging bevatte), waarbij het overgrote deel van deze lastenverlichting in 2020 en 2021 plaatsvindt. De lastenverlichting bestaat onder meer uit het invoeren van het tweeschijvenstelsel en het verhogen van de algemene heffingskorting en arbeidskorting. In 2019 is afgesproken om de algemene heffingskorting en arbeidskorting in 2020 en 2021 extra te verhogen ten opzichte van de stijging die al was afgesproken in het Regeerakkoord. Ook is in 2019 besloten het tweeschijvenstelsel een jaar eerder in 2020 te voeren. In 2020 is afgesproken om de arbeidskorting in 2021 verder te verhogen en het tarief in de eerste belastingschijf te verlagen.

Het kabinet heeft daarnaast een aantal specifieke maatregelen genomen die pieken in de marginale druk verminderen. Het doel hiervan is om (meer uren) werken en loonsverhoging lonender te maken. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste maatregelen in het inkomensbeleid.

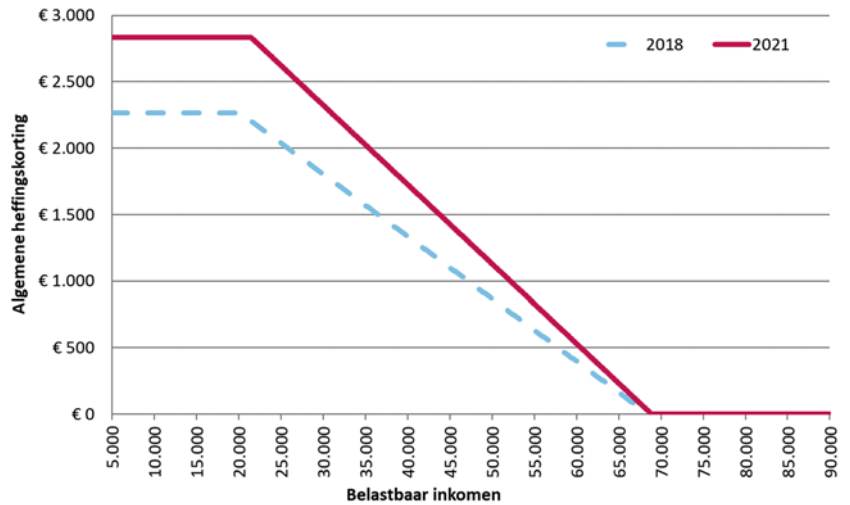
Figuur 1: Hoogte van de tarieven Box 1 naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Centraal in het Regeerakkoord stond de introductie van een tweeschijvenstelsel. In 2018 was er de facto nog sprake van een drieschijvenstelsel, met tarieven van 36,55–40,85% en 51,95%. In verschillende jaarlijkse stapjes zijn de eerste twee schijftarieven samengevoegd naar 37,10% in 2021 en het toptarief is verlaagd naar 49,5% (zie figuur 1). De laagste inkomens hebben relatief veel last van de stijging van het laagste tarief van 36,55% naar 37,25%, maar daar staat tegenover dat de algemene heffingskorting beleidsmatig (exclusief reguliere indexatie) met 450 euro verhoogd is (figuur 2). Vanwege het inkomensafhankelijke karakter – de afbouw begint bij het startpunt van het oude tweede schijftarief – profiteren juist de laagste inkomens hiervan.

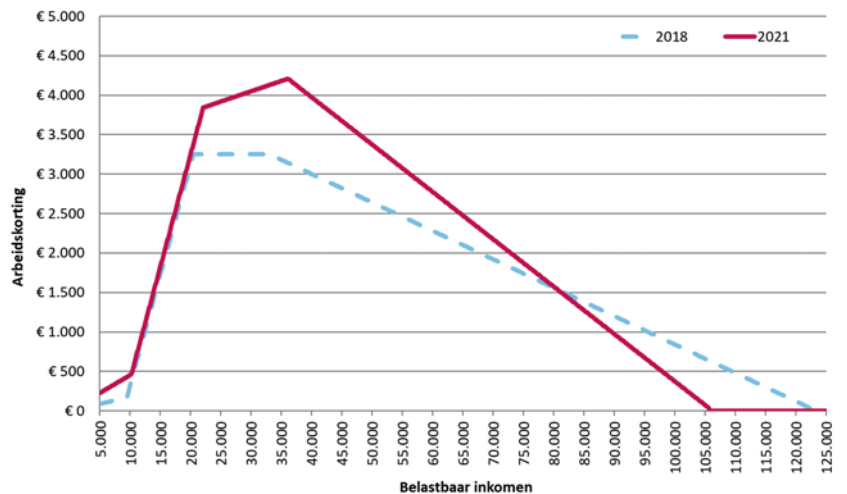
Figuur 2 Hoogte van de algemene heffingskorting naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

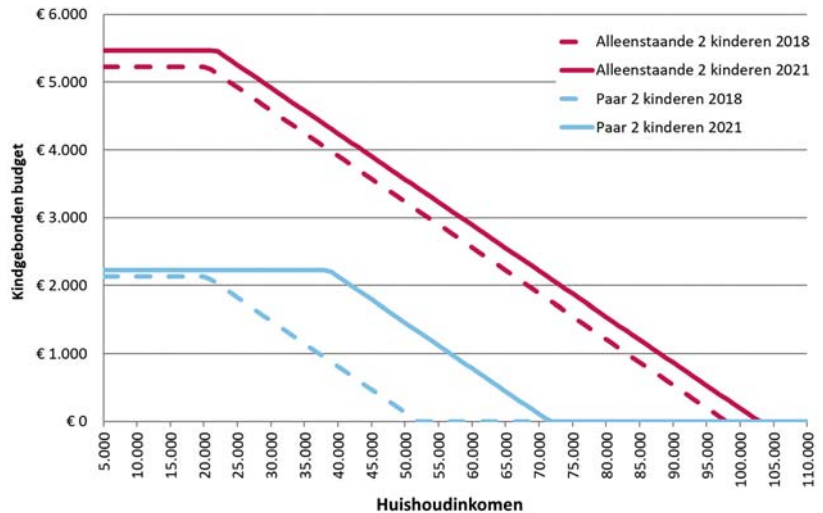
De derde grote verandering is de verhoging van de arbeidskorting (zie figuur 3). Generiek is deze met ruim 430 euro verhoogd. Om de midden-groepen te ondersteunen en de marginale druk voor de groep met een inkomen tussen 20.000 en circa 35.000 euro te verlagen is de arbeidskorting bij het begin van het afbouwpunt met 800 euro verhoogd. Daar staat tegenover dat het afbouwpercentage vanaf dat punt ook verhoogd is: van 3,6 naar 6%, waardoor de hoogste inkomens minder of niet van deze verhogingen profiteren. De arbeidskorting stijgt hierdoor voor werkenden met een inkomen tussen 20.000 euro en 80.000 euro, daarboven is sprake van een daling.

Figuur 3: Hoogte van de arbeidskorting naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

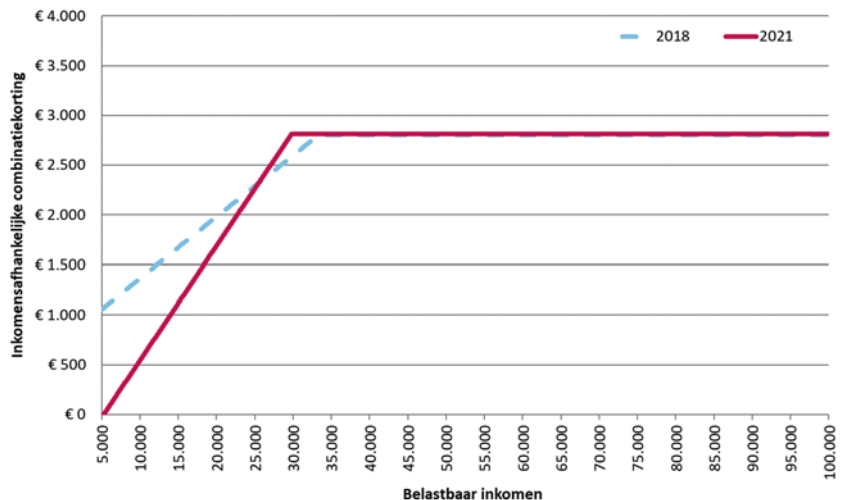
Figuur 4: Hoogte van het kindgebonden budget naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Voor huishoudens met kinderen is geïntensiveerd in de kinderopvangtoeslag en kinderbijslag en is het startpunt van het afbouwpad van het kindgebonden budget voor paren met 16.000 euro verhoogd (figuur 4). Hiermee wordt de cumulatie van marginale druk op het inkomenstraject tussen 20.000 en 40.000 euro beperkt. Met de verhoging van het kindgebonden budget met ruim 500 euro per kind vanaf het derde kind in 2021 is het armoederisico van grote gezinnen verlaagd. Ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) is veranderd: de vaste voet is vervallen en het opbouwpercentage verhoogd (figuur 5). Voor minstverdieners met een inkomen tot 25.000 euro daalt hierdoor de IACK.

Figuur 5: Hoogte van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar inkomen 2018 en 2021

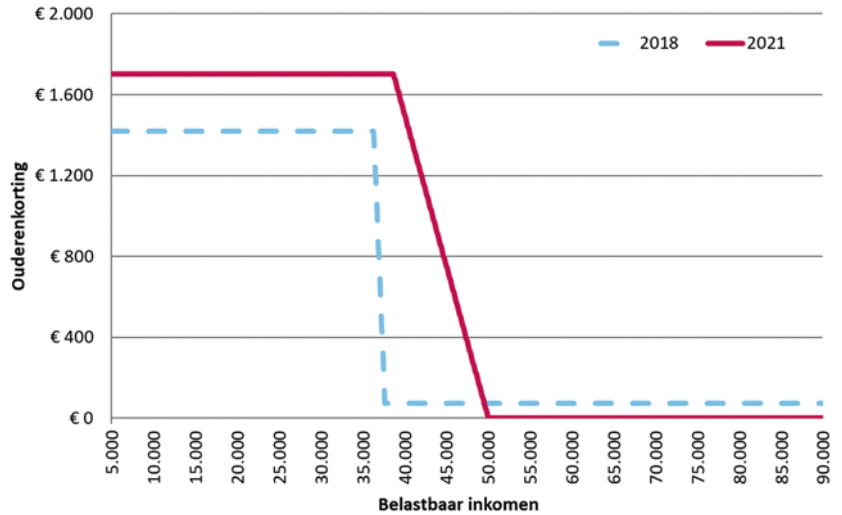


Bron: SZW-berekeningen

Voor ouderen is de ouderenkorting voor lagere inkomens verhoogd met 215 euro, is de harde inkomensgrens vervangen door een geleidelijke afbouw en is de ouderenkorting van 70 euro voor ouderen met een hoger aanvullend pensioen komen te vervallen (figuur 6) Ten slotte zijn er kleine veranderingen in de huur- en zorgtoeslag geweest. In de huurtoeslag is de harde inkomensgrens vervangen door een meer

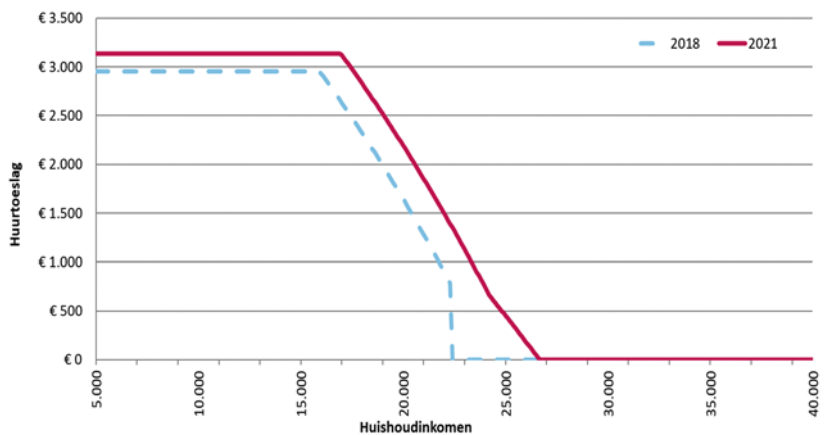
geleidelijke afbouw. Dat zorgt ervoor dat huishoudens vlak onder die oude grens (22.000 euro voor een alleenstaande in figuur 7) een aanzienlijk lagere marginale druk hebben. Hierdoor heeft ook een kleine groep huishoudens boven deze oude grens recht gekregen op huurtoeslag, waar ze dat eerst niet hadden. De zorgtoeslag is geïntensiveerd, vooral door de automatische koppeling met hogere zorgkosten, maar ook door beleidsmatige intensivering (zie de zorgtoeslag voor alleenstaanden in figuur 8). Ook is het eigen risico in de zorg bevroren geweest gedurende deze kabinetsperiode.

Figuur 6: Hoogte van ouderenkorting naar inkomen 2018 en 2021



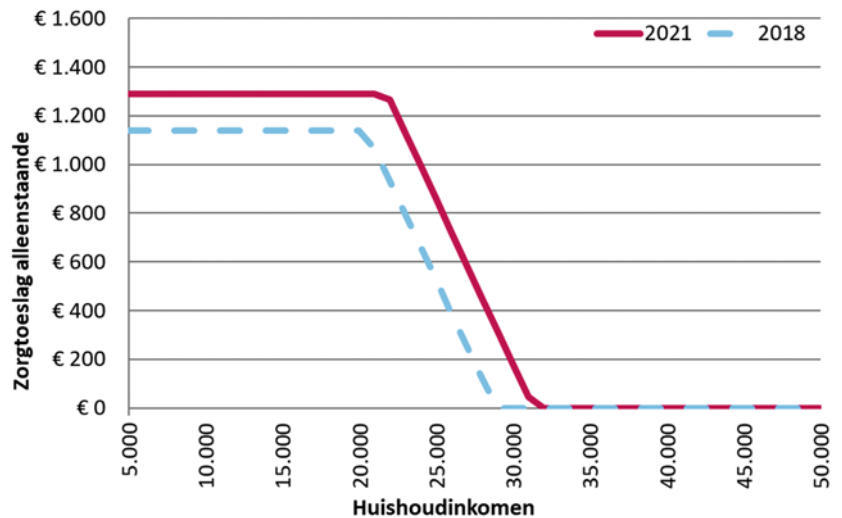
Bron: SZW-berekeningen

Figuur 7: Hoogte van de huurtoeslag voor een alleenstaande met een huur van 500 euro in 2018 (geïndexeerd 530 euro in 2021) naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Figuur 8: Hoogte van de zorgtoeslag voor een alleenstaande naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Sinds januari 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting in de sociale zekerheid (excl. AOW) afgebouwd. In de structurele situatie hebben uitkeringsgerechtigden, evenals alleenverdieners in de fiscaliteit, recht op eenmaal de algemene heffingskorting. In het regeerakkoord is afgesproken dat de afbouw van de dubbele heffingskorting in de sociale zekerheid in de jaren 2019 tot en met 2021 wordt getemporeerd, zodat 3,75%-punt wordt afgebouwd in plaats van 5%-punt per jaar.

Tegenover deze lastverlichtingen staan ook lastenverzwaringen. Meest prominent is de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9%. Deze verhoging loopt in de koopkracht mee via de inflatie. Om het effect van de btw-verhoging op de koopkracht te berekenen is deze verhoging daarom uit de inflatie gehaald in de berekeningen hoe de koopkracht zou zijn ontwikkeld zonder beleidsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor de verhoging van energiebelasting in 2019 en de verlaging van de energiebelasting en Opslag Duurzame Energie (ODE) in 2020. De overdraagbaarheid van de IACK en arbeidskorting wordt beperkt en is vanaf 2023 volledig afgeschaft.

Een andere belangrijke lastenverzwaring is het (versneld) verlagen van het maximale tarief waarmee de aftrekposten kunnen worden afgetrokken van de belasting. Het gaat om een verlaging van 3 procentpunt per jaar naar de hoogte van het lage tarief in het tweeschijvenstelsel. De verlaging van de hypotheekrenteaftrek is gecompenseerd door een verlaging van het eigenwoningforfait. Ook de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (regeling Hillen) wordt in 30 jaar afgebouwd. Hierin is geregeld dat het eigenwoningforfait vervalt voor huishoudens met weinig of geen eigenwoningsschuld. De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2020 met € 250 per jaar verlaagd. Vanaf 2021 deze afbouw met € 110 per jaar versneld. Zelfstandigen zijn hiervoor gecompenseerd door de verhoging van de arbeidskorting en verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf.

Ten slotte is het startpunt van het toptarief van de belastingen (de oude vierde schijf) niet geïndexeerd, waardoor hogere inkomens over een steeds groter deel van hun inkomen het hoogste belastingpercentage betalen.

Economische ontwikkelingen met invloed op het koopkrachtbeeld 2018–2021

Naast inkomensbeleid wordt de ontwikkeling van de koopkracht beïnvloed door (met name) economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de reële loonontwikkeling (contractloonstijging gecorrigeerd voor inflatie), de zorgpremies, de pensioenpremies, de reële indexatie van de pensioenuitkeringen en de ontwikkeling van de rente. Deze ontwikkelingen zitten wel in het koopkrachtbeeld maar worden in de terugblik niet meegenomen onder de noemer «inkomensbeleid», omdat de overheid maar beperkt invloed heeft op deze factoren. Ook de indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid op de economie zijn niet meegenomen, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn van autonome economische ontwikkelingen.

Tabel 1 laat zijn de belangrijkste ontwikkelingen zien. Dan valt op dat ondanks de economische hoogconjunctuur veel factoren een negatieve bijdrage leveren aan de koopkracht. De dekkingsgraden van pensioenfondsen staan onder druk, waardoor fondsen de pensioenpremies hebben verhoogd en er sprake is van een behoorlijke negatieve reële indexatie van de pensioenen. Ook de zorgkosten blijven toenemen. Lagere inkomens worden hiervoor gecompenseerd door een hogere zorgtoeslag, maar voor andere groepen heeft dat een negatieve invloed op de koopkracht. Ten slotte was de spaarrente al laag, maar is deze nog verder gedaald, wat ongunstig is voor de huishoudens met vermogen.

Tabel 1: Ontwikkeling economische factoren zonder beleid¹

		2018	2019	2020	2021	Cumulatief
Ongunstig bij toename	Mutatie pensioenpremie werknemer	0,7%	0,3%	-0,8%	0,2%	0,4%
	Mutatie nominale zorgpremie en gemiddelde eigen bijdrage	€ 72	€ 33	€ 59	€ 40	€ 204
	Mutatie inkomensafh. zorgbijdrage gepensioneerden/zelfstandigen	0,3%	0,0%	-0,3%	0,3%	0,4%
	Mutatie hypotheekrente	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,9%
Gunstig bij toename	Reële loonstijging	0,3%	-0,3%	0,9%	-0,3%	0,5%
	Reële indexatie pensioenen	-1,6%	-2,5%	-1,4%	-1,9%	-7,2%
	Mutatie spaarrente	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%

¹ Ontwikkeling economische factoren zonder beleid waarbij groen gunstig en oranje ongunstig is voor koopkracht

Daar staat tegenover dat de reële contractlonen zijn gestegen. Cumulatief gaat het echter om minder dan 1 procent. In tijden van hoogconjunctuur is deze beperkte toename opvallend te noemen. In nominale termen is de contractloonstijging hoger geweest dan in de jaren voordien (gemiddeld zo'n 2 procent t/m 2020 versus een kleine 1,5 procent tussen 2014 en 2018). Maar in 2019 was de inflatie alsnog hoger dan deze contractloonontwikkeling. Dat is ten dele het gevolg van de btw-verhoging. Als gevolg van de coronacrisis zijn de meeste CAO's voor volgend jaar nog niet verlengd. Hierdoor valt de contractloonontwikkeling in 2021 lager uit. Omdat niet geraamd wordt dat de inflatie sterk daalt leidt dit tot negatieve reële contractloonstijging.

Ten slotte is de hypotheekrente gedaald, wat positief is voor de koopkracht van huiseigenaren met een hypotheek.