

**Beleidsdoorlichting artikel 41:
Inkomensbeleid**

Versie 3.0

datum	27 oktober 2011
status	Definitief

Colofon

Projectnaam	Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid
Versienummer	3.0
Projectleider / contactpersoon	Michiel Blom <i>Senior beleidsmedewerker</i> T 070 333 43 14 MBlom@minszw.nl Directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden
Auteurs	Carina van Vliet, Patrick Koot, Jabco Vreugdenhil

Inhoud

Colofon—2
Samenvatting—4

1 Inleiding—8

- 1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting—8
- 1.2 Doelstellingen en afbakening inkomensbeleid—8
- 1.3 Onderzoeksvragen—10
- 1.4 Reikwijdte en aanpak—11
- 1.5 Leeswijzer—13

2 Inkomensbeleid: context, doelgroepen en instrumenten—14

- 2.1 Inkomensbeleid: het hoe en waarom—14
- 2.2 Inkomensontwikkeling en overheidsbemoeienis—16
- 2.3 Doelstellingen en doelgroepen—18
- 2.4 Inzet en opbouw budget artikel 41—21

3 Koopkrachtontwikkeling—23

- 3.1 Verschillende manieren om koopkrachtontwikkelingen in beeld te brengen—23
- 3.2 Gerealiseerde koopkrachtontwikkeling 2002-2010—25
- 3.3 Koopkrachtontwikkeling: raming versus realisatie—26
- 3.4 Invloed van het inkomensbeleid—31
- 3.5 Koopkrachtontwikkeling in relatie tot daadwerkelijke inkomensontwikkeling—34
- 3.6 Wijze van meten en rapporteren koopkrachtontwikkeling—43
- 3.7 Samenvatting—51

4 Financiële prikkels voor werkaanvaarding—53

- 4.1 Factoren die arbeidsparticipatie beïnvloeden—53
- 4.2 Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010—55
- 4.3 Invloed van het inkomensbeleid—56
- 4.4 Wijze van meten en rapporteren arbeidsmarktprikkels—59
- 4.5 Samenvatting—66

5 Conclusies—67

- 5.1 Het inkomensbeleid heeft een gunstig effect gehad op de koopkracht van alleenstaande ouders en AOW -ers—67
- 5.2 Arbeidsmarktprikkels zijn activerender geworden, maar verbetering is nodig—67
- 5.3 Externe factoren zorgen voor lichte toename inkomensongelijkheid—68
- 5.4 Gerealiseerde koopkracht inactieven gemiddeld gunstiger dan raming—68
- 5.5 Spanning tussen doelstellingen inkomensbeleid—68
- 5.6 Huidige wijze van rapporteren biedt accurate beleidsinformatie—69

Bijlage A – Externe beoordeling—70

Bijlage B – Definities en begrippen—73

Bijlage C – Tabellen en grafieken—75

Bijlage D – Technische beschrijving van de criteria voor het bepalen van de dekkingsgraad—80

Samenvatting

Artikel 41 - inkomensbeleid

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 41 van de SZW-begroting. De algemene doelstelling van dit begrotingsartikel luidt: *zorgdragen voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling*. Het artikel is opgebouwd uit twee, onderling samenhangende, operationele doelstellingen (OD):

- OD 1: Het bereiken van een zo evenwichtig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling;
- OD 2: In stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding.

Uiteraard speelt er constant een trade off bij het nastreven van de twee operationele doelstellingen. Verkleining van de werkloosheidsval leidt bijvoorbeeld tot het uit elkaar lopen van de koopkrachtontwikkeling van werkenden en uitkeringsgerechtigden en vice versa. Het inkomensbeleid dat wij beschouwen, omvat het fiscaal beleid, beleid ten aanzien van sociale zekerheid en inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagensystematiek.

Aanpak en methoden

Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek, ex post, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Een beleidsdoorlichting biedt de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en levert daarmee relevante aandachtspunten op voor toekomstige beleidsvorming.

Deze beleidsdoorlichting maakt voor de periode 2002-2010 inzichtelijk hoe de koopkracht en arbeidsmarktprikkels zich hebben ontwikkeld voor groepen huishoudens en wat het effect van het inkomensbeleid van het kabinet hierop is geweest. Ook is onderzocht of de huidige wijze van meten en rapporteren toereikend is.

Voor de beleidsdoorlichting is gebruikt gemaakt van begrotingen en beleidsstukken met betrekking tot eerdere jaren. Daarnaast heeft een groot aantal kwantitatieve analyses plaatsgevonden aan de hand van een koopkrachtmodel en een microsimulatiemodel van het ministerie van SZW. Ook zijn cijfers van het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek in de doorlichting betrokken.

Bevindingen ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling

Ontwikkeling statische koopkracht en invloed inkomensbeleid

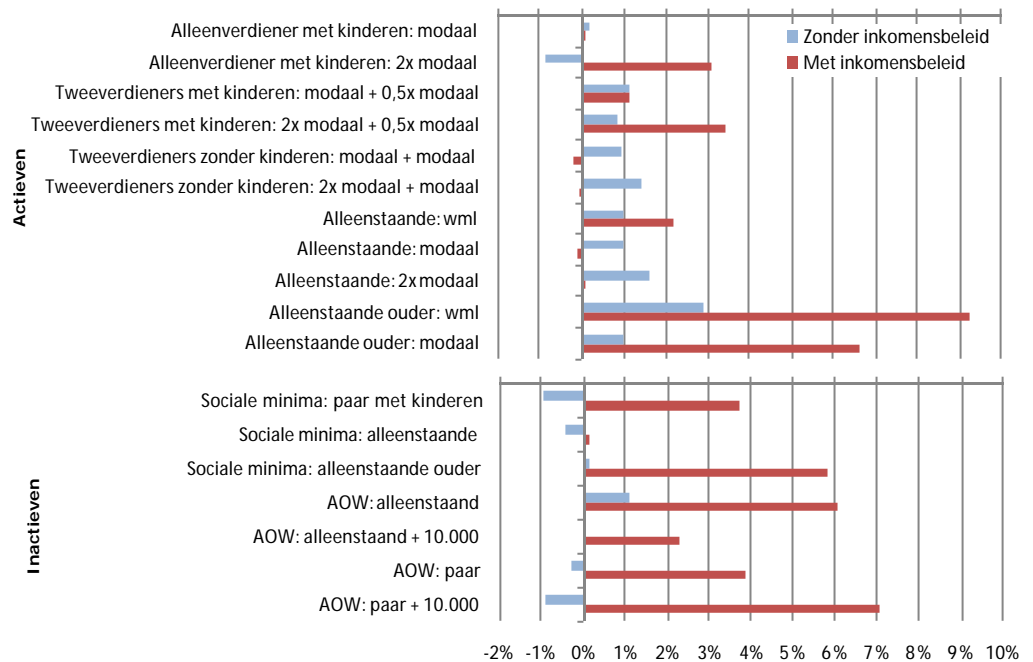
Voor bijna alle 18 standaard huishoudgroepen is de statische koopkrachtontwikkeling in de periode 2002-2010 positief geweest. Wel zijn er verschillen tussen de groepen: alleenstaande ouders, zowel werkend als inactief, hebben een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling doorgemaakt. Andere huishoudens met kinderen in mindere mate. Ook AOW-ers, zowel met als zonder aanvullend pensioen, zijn er relatief veel in koopkracht op vooruit gegaan. Niet toevallig horen deze groepen juist tot de doelgroepen van het inkomensbeleid die achtereenvolgende kabinetten (Balkenende II en IV) hebben geformuleerd: gezinnen met kinderen en ouderen.

Het inkomensbeleid dat achtereenvolgende kabinetten hebben gevoerd, heeft geleid tot een relatieve verbetering van de koopkrachtpositie van deze groepen. Gezinnen

met kinderen en een beneden modaal inkomen hebben in de afgelopen jaren baat gehad bij de stapsgewijze intensivering van de combinatiekorting en de omzetting van de kinderorting in een kindertoeslag (2008) en vervolgens in het kindgebonden budget (2009). Ouderen hebben vooral geprofiteerd van de geleidelijke verhoging van de ouderenkorting en de invoering – en latere verhoging – van de AOW - tegemoetkoming per 2005.

De koopkrachtontwikkeling van tweeverdieners zonder kinderen en alleenstaanden met een minimumuitkering dan wel een modaal of bovenmodaal inkomen zonder kinderen is juist achtergebleven bij de andere groepen (zie figuur S.1). Het antwoord op de vraag of sprake is van een evenwichtige koopkrachtontwikkeling heeft een hoog politiek gehalte; wel laat de uitgevoerde analyse zien dat – ook vanwege politieke prioriteiten - de statische koopkracht van verschillende groepen zich niet exact hetzelfde heeft ontwikkeld.

Figuur S.1: Koopkrachtontwikkeling zonder en met beleidswijzigingen (2002-2010)



Vergelijking statische en dynamische koopkrachtontwikkelingen

De statische koopkracht laat zien wat het effect van beleid is op de inkomenspositie van bepaalde *groepen huishoudens*. De statische koopkracht is in de meeste gevallen echter geen goede voorspeller van de werkelijke (dynamische) inkomensontwikkeling van *individuele huishoudens*. Individuele beslissingen en omstandigheden kunnen een aanzienlijk groter effect hebben op het inkomen dan het inkomensbeleid van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden. Zo gaat een alleenstaande met een bijstandsuitkering die gaat werken tegen 120% van het minimumloon er 20% in inkomen op vooruit. En een alleenstaande ouder met alleen kinderen onder de 18 jaar gaat er gemiddeld 33,8% op vooruit wanneer hij of zij gaat samenwonen.

Wanneer we statische en dynamische koopkrachtontwikkelingen *op het niveau van groepen* met elkaar vergelijken, dan valt op dat de dynamische koopkrachtontwikkeling in de meeste jaren gemiddeld boven de statische ligt. Dynamische effecten hebben per saldo dus een positief effect gehad op de

koopkracht in deze periode. De spreiding van de dynamische koopkrachtontwikkeling binnen een jaar is echter zeer groot.

Vergelijking geraamde en gerealiseerde koopkracht

In alle jaren doen zich afwijkingen voor tussen de raming (in de begroting voor het komende jaar) en realisatie (achteraf). De gemiddelde absolute afwijking (naar boven dan wel onder) per standaardgroep ligt tussen de 0,5% en 0,8%. Ofwel: er is een zekere afwijking tussen het – met veelal aanzienlijke politieke interesse – opgestelde koopkrachtbeeld, en uiteindelijke realisaties. Kijkend naar de gemiddelde afwijking per jaar, blijkt dat voor de meeste werkenden de plussen in het ene jaar wegvallen tegen de minnen in het andere jaar. Bij inactieven lijkt echter gemiddeld de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling iets positiever uit te pakken dan de raming. Opvallend zijn de grote afwijkingen, op jaarbasis, in de raming van de pensioen-/VUT-premies. Dit heeft invloed op de koopkracht van werkenden.

Dekkingsgraad en representativiteit voorbeeldhuishoudens

De 18 standaardgroepen representeerden in 2010 59% van alle Nederlandse huishoudens. De 'dekkingsgraad' van de standaardgroepen is daarmee licht toegenomen ten opzichte van 2002 (55%). Grotere groepen huishoudens die buiten zicht blijven, zijn werknemers met een inkomen tussen minimum en modaal in, ouderen met ten minste een twee keer modaal inkomen en huishoudens met bovenminimale en overige uitkeringen. Ook blijven huishoudens met een vervroegd pensioen buiten het standaard koopkrachtbeeld. Dit betekent overigens niet dat deze groepen huishoudens helemaal uit het zicht van de beleidsmakers zijn. Naast het standaardkoopkrachtbeeld wordt in de jaarlijkse SZW-begroting immers ook inzicht gegeven in de koopkrachtontwikkeling van een steekproef van huishoudens (de zogeheten *puntenwolk*). Hierin worden naast de generieke maatregelen die in het standaardbeeld zijn verwerkt ook effecten van maatregelen meegenomen die meer specifiek neerslaan. Verder lijkt het erop dat de koopkrachtontwikkeling van groepen die buiten het standaardbeeld vallen niet systematisch afwijkt van de standaardgroepen waarmee zij de grootste gelijkenis vertonen.

Bevindingen ten aanzien van de financiële prikkels voor werkaanvaarding

Ontwikkeling financiële prikkels voor werkaanvaarding

De financiële prikkels voor werkaanvaarding zijn over de hele linie in beperkte mate verbeterd. De situatie is voor de meeste standaardgroepen gelijk gebleven of licht, met enkele procentpunten, verbeterd. Toch zijn de financiële prikkels voor bepaalde groepen om (meer) te gaan werken nog steeds klein. Dit speelt vooral bij de werkloosheidsval. Een alleenverdiener met kinderen die gaat werken tegen minimumloon ervaart een inkomensvooruitgang van slechts 2%. Bij werkaanvaarding tegen 120% van het minimumloon, is deze vooruitgang 6%. De meest opvallende groep is die van alleenstaande ouders die 4 dagen gaan werken op minimumloonniveau. Die groep heeft te maken met een inkomens *achteruitgang* van 4%. Om werken (meer) lonend te maken behoeft de inkomenssituatie van werkende alleenstaande ouders en alleenverdieners met kinderen dus aandacht.

Tabel S.1: Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010 (in %)

Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010				
Werkloosheidsval		2002	2010	2002-'10
Aanvaardt werk op WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	2%	2%
	alleenstaande	8%	13%	5%
	alleenstaande ouder	-5%	-4%	1%
Aanvaardt werk op 120% WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	5%	6%	0%
	alleenstaande	17%	20%	3%
	alleenstaande ouder	6%	8%	2%
Herintredersval				
Hoofd WML, partner 2,5 dag werk (WML)		13%	13%	0%
Hoofd 120% WML, partner 2,5 dag werk (120% WML)		15%	17%	2%
Deeltijdval minstverdienende partner				
Hoofd WML	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	5%	5%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	7%	7%	0%
Hoofd modaal	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	7%	6%	-1%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	6%	7%	1%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (120% WML)	8%	8%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (120% WML)	6%	8%	2%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (modaal niveau)	10%	12%	2%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (modaal niveau)	6%	8%	2%

Ook andere factoren, naast financiële prikkels, beïnvloeden de participatiebeslissingen en –mogelijkheden van mensen. Denk aan kennis en vaardigheden die mensen hebben, de gezondheid(-sbeleving), de bereidheid van werkgevers om mensen aan te nemen, de combinatie van arbeid en zorg en sociaal-culturele factoren. De afzonderlijke invloed van die factoren is moeilijk exact vast te stellen, maar duidelijk is dat naast financiële prikkels ook andere factoren participatiebeslissingen beïnvloeden.

Dekkingsgraad en representativiteit voorbeeldhuishoudens

Momenteel wordt standaard over 16 indicatoren voor arbeidsmarktprikkels gerapporteerd, met betrekking tot de werkloosheids-, herintreders- en deeltijdval. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat enkele van deze indicatoren, vooral bij de deeltijdval, slechts op een zeer beperkt aantal huishoudens betrekking hebben. Het is daarom een reële mogelijkheid om een aantal van deze indicatoren te schrappen uit de standaardrapportages. Daar tegenover staat dat bij de werkloosheids- en deeltijdval ook een of meer situaties kan worden toegevoegd met realistischer inkomenshoogten. De huidige gekozen standaardhuishoudens zijn in het algemeen representatief voor de achterliggende 'echte' huishoudens.

Spanning tussen doelstellingen inkomensbeleid

Vanuit het oogpunt van de armoedeval is het goed als werkenden er meer in koopkracht op vooruit gaan dan uitkeringsgerechtigden, en meerverdieners meer dan eenverdieners dan wel werkenden met een laag inkomen. Dit kan echter een spanning opleveren met de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling. In de periode 2002-2010 heeft een lichte verbetering van de armoedeval plaatsgevonden. Als we naar het koopkrachtbeeld kijken is het niet zo dat werkenden er over de hele linie meer in koopkracht op vooruit zijn gegaan dan inactieven. Enerzijds hebben wijzigingen in de arbeidskorting en de combinatiekorting geleid tot een verbetering van de armoedeval. Aan de andere kant zijn er meer maatregelen genomen in de uitgavensfeer die hebben geleid tot een hogere marginale druk voor grote groepen huishoudens. Denk bijvoorbeeld aan de toeslagensystematiek voor wonen, zorg en kinderen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting

In de Rijksbegroting staat voor 2011 een beleidsdoorlichting van artikel 41 gepland. Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek, *ex post*, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen in het artikel. Er wordt dus breder gekeken dan louter het niveau van instrumenten. Het doel van een beleidsdoorlichting is beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten van beleid daarop. Een beleidsdoorlichting biedt de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en levert daarmee relevante aandachtspunten op voor toekomstige beleidsvorming.

1.2 Doelstellingen en afbakening inkomensbeleid

De algemene doelstelling van artikel 41 uit de begroting voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) luidt:

Zorgdragen voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling

Het artikel is opgebouwd uit twee, onderling samenhangende, operationele doelstellingen:

- OD 1: Het bereiken van een zo evenwichtig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling;
- OD 2: In stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding.

Uiteraard speelt er constant een trade off bij het nastreven van de twee operationele doelstellingen. Verkleining van de werkloosheidsval leidt bijvoorbeeld tot het uit elkaar lopen van de koopkrachtontwikkeling van werkenden en uitkeringsgerechtigden en vice versa. Ook geldt de randvoorwaarde van een evenwichtige ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Op deze samenhang gaan we in hoofdstuk 2 uitgebreider in.

Eerst is de vraag aan de orde wat we precies verstaan onder '*inkomensbeleid*'. Op verschillende manieren beïnvloedt de overheid immers de inkomensverdeling onder de bevolking. We maken hiervoor eerst een onderscheid naar primaire, secundaire en tertiaire inkomensverdeling.

Het *primaire inkomen* is de beloning die individuen ontvangen voor de inzet van hun arbeid en kapitaal. De primaire inkomensverdeling wordt, als we ons richten op de factor arbeid, vooral bepaald door de mate van arbeidsparticipatie en door de hoogte van de lonen. De overheid is, samen met de sociale partners, medeverantwoordelijk voor de bevordering van de arbeidsparticipatie. Een hogere arbeidsparticipatie leidt in het algemeen tot een gelijkere inkomensverdeling, door inkomens dichterbij elkaar komen te liggen. De overheid oefent haar invloed onder andere uit via de financiële prikkels voor werkaanvaarding (OD2). De overheid beschikt ook over andere instrumenten gericht op arbeidsparticipatie; deze vallen onder begrotingsartikel 42 en blijven in deze doorlichting buiten beschouwing. Hoewel het primaat voor loonvorming bij de sociale partners ligt, speelt de overheid wel een rol via de vaststelling van de hoogte van het wettelijke minimumloon en via het algemeen verbindend verklaren van CAO-bepalingen. Ook heeft de overheid uiteraard een eigenstandige positie als werkgever.

Het *secundaire* inkomen is het primaire inkomen, waarbij opgeteld de inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid (uitkeringen, kinderbijslag et cetera), minus betaalde inkomstenbelasting en sociale premies. De overheid oefent grote invloed uit op de secundaire inkomensverdeling; zo is belastingheffing een exclusieve overheidsverantwoordelijkheid, evenals de vaststelling van hoogte en karakter van uitkeringen. Ook op de hoogte van de sociale premies heeft de overheid een grote invloed,, doordat de minister van SZW, al dan niet samen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de premies vaststelt.

Tot slot het *tertiaire inkomen*: dit is het secundaire inkomen, waar 'gebonden' inkomensoverdrachten *door* de overheid bij worden opgeteld (consumptie van gesubsidieerde goederen), minus gebonden overdrachten *aan* de overheid (bijvoorbeeld BTW en accijnzen). De tertiaire inkomensverdeling wordt medebepaald door het gebruik dat burgers maken van overheidsvoorzieningen. Maar ook de overheid drukt uiteraard haar stempel op de tertiaire inkomensverdeling, omdat zij de doelgroep en hoogte van subsidies, toeslagen en afdrachten vaststelt. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verricht iedere paar jaar onderzoek naar de tertiaire inkomensverdeling. Recent is de studie 'Profijt van de overheid' verschenen, die betrekking heeft op 2007¹.

In artikel 41 wordt gekeken naar de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen. Dit inkomensbegrip, dat ook gehanteerd wordt door bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centraal Planbureau (CPB), sluit nauw aan bij het secundaire inkomen, maar bevat – in tegenstelling tot het secundair inkomen – ook inkomensafhankelijke gebonden inkomensoverdrachten, zoals huurtoeslag². Het *inkomensbeleid* dat wij beschouwen, omvat dus het fiscaal beleid, beleid ten aanzien van sociale zekerheid en inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagensystematiek. In deze beleidsdoorlichting nemen we alleen de beleidsinstrumenten mee met de grootste impact op de inkomensontwikkeling en op de prikkels voor werkaanvaarding. Hierbij ligt de focus op het Rijksbeleid³.

Overigens laat het bovenstaande direct ook zien dat het inkomensbeleid van de overheid maar een van de factoren is die de inkomens- en koopkrachtontwikkeling van huishoudens beïnvloedt. Macrofactoren als de hoogte van de inflatie, de ontwikkeling van ziektekosten- en pensioenpremies en de contractloonontwikkeling zijn medebepalend. Hierop oefent de overheid relatief weinig invloed uit. De gebruikelijke koopkrachtcijfers houden, naast de effecten van het inkomensbeleid, rekening met deze macrofactoren. Ook persoonlijke keuzes en omstandigheden hebben uiteraard grote invloed op de inkomenspositie van huishoudens. Denk bijvoorbeeld aan werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden. Als veranderingen in deze persoonlijke factoren worden meegenomen, spreken we van *dynamische* inkomens- en koopkrachtontwikkeling; zo niet, dan van *statische* inkomens- en koopkrachtontwikkeling.

¹ SCP (2011), *Minder voor het midden, Profijt van de overheid 2007*, Den Haag: SCP. Deze studie richt zich op het profijt dat inkomensgroepen trekken op basis van hun consumptie en gebruik van collectieve voorzieningen. Betaalde premies en belastingen en ontvangen uitkeringen blijven buiten beschouwing.

² Bruinooge G. en P.L.J. van de Donk (1993), *Inkomen per definitie*, Supplement sociaal-economische maandstatistiek 93/5, p.41-49, Den Haag/Heerlen: CBS.

³ Bij de berekening van de armoedeval wordt wel rekening gehouden met lokale regelingen als bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen. Dit omdat bij de overgang van uitkering naar werk de inkomenseffecten voor een groot deel bepaald worden door inkomensafhankelijke regelingen, zie ook: *Opbouw en samenstelling inkomenskettingen. Rapport van de interdepartementale werkgroep inkomenskettingen*, augustus 2003.

Onderhavig onderzoek is een *beleidsdoorlichting*. Dat wil zeggen dat de effecten van het gevoerde inkomensbeleid centraal staan en dat de focus ligt op dat deel van de inkomensontwikkeling dat relatief direct door de overheid te beïnvloeden is. De nadruk, ook in de jaarlijkse SZW-begroting, ligt daarom op de *statische* koopkrachtontwikkeling en de ontwikkeling van de zogeheten armoedeval. Dit is het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken. Daarnaast richt de doorlichting zich ook op de vraag in welke mate het overheidsbeleid en specifieke beleidsmaatregelen de koopkrachtontwikkeling hebben beïnvloed, in vergelijking met de genoemde macrofactoren en ontwikkelingen in de levensloop van mensen.

Tot slot: de invloed van het inkomensbeleid is verschillend per bevolkingsgroep. In het algemeen zal deze invloed groter zijn bij de lagere inkomens; degenen die een uitkering ontvangen of werken tegen minimumloon. De overheid bepaalt voor deze groepen immers, behalve de te betalen premies, ook de hoogte van het bruto-inkomen. Hiernaast ontvangen de lagere inkomens relatief vaak inkomensondersteunende regelingen, waaronder toeslagen.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van deze beleidsdoorlichting is direct gekoppeld aan de algemene doelstelling van artikel 41 en luidt: *in hoeverre heeft het inkomensbeleid gezorgd voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling?*

Voorgescreven⁴ is dat in een beleidsdoorlichting de volgende onderdelen terugkomen:

- Beschrijving en analyse van 'het probleem' dat aanleiding was voor het beleid;
- Beschrijving en motivering van de rol van de Rijksoverheid;
- Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet;
- Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.

Wij hebben de centrale vraag, mede op basis van deze voorgeschreven onderdelen, geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen:

Algemeen:

1. Wat is de rationale achter het inkomensbeleid?
2. Wat is de rol van de (Rijks-)overheid bij de inkomensontwikkeling?
3. Welke doelstellingen zijn in de achtereenvolgende begrotingen geformuleerd?
4. Hoe zijn de ingezette budgetten, gedurende de onderzoeksperiode, opgebouwd en hoe is de hoogte hiervan onderbouwd?

Ten aanzien van OD1:

Vragen over de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling en het effect van het inkomensbeleid en externe factoren daarop:

5. Hoe heeft de koopkracht zich de laatste jaren feitelijk (realisatie) ontwikkeld (naar huishoudgroepen en inkomensniveau)?
6. Hoe verhoudt de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling zich tot de op het besluitvormingsmoment geraamde ontwikkeling? In hoeverre zijn eventuele afwijkingen toe te schrijven aan generieke externe factoren als de hoogte van de inflatie?
7. Hoe zou de koopkrachtontwikkeling eruit hebben gezien als er geen inkomensbeleid zou zijn geweest?

⁴ Gebaseerd op de bepalingen in de Rijksbegrotingsvoorschriften

8. Wat zijn de beleidsmaatregelen die de meeste invloed hebben gehad op de koopkracht van de te onderscheiden groepen?

Vraag over de wijze van meten en rapporteren van de koopkrachtontwikkeling:

9. Hoe heeft de koopkracht zich ontwikkeld van groepen die normaliter niet in het standaard koopkrachtbeeld worden meegenomen, zoals ouderen met (hoge) pensioenen, zelfstandigen, vutters of arbeidsongeschikten? Leidt de gebruikelijke manier van meten en rapporteren van koopkrachteffecten tot vertekening van het *overall* koopkrachtbeeld of tot het structureel buiten beeld blijven van belangrijke groepen in de bevolking?

Vragen over de koopkrachtontwikkeling in relatie tot de daadwerkelijke inkomensontwikkeling en de inkomensverdeling:

10. Welk deel van de gemiddelde ontwikkeling van de inkomens op het niveau van groepen is het gevolg van (statische) koopkrachtontwikkeling en welk deel hangt samen met andere factoren, waaronder samenstellingseffecten (ordegrootte)?
11. Hoe heeft de inkomensongelijkheid zich gedurende de onderzoeksperiode ontwikkeld?

Ten aanzien van OD2:

Vragen over de gerealiseerde ontwikkeling van arbeidsmarktprikkels en het effect van het inkomensbeleid daarop:

12. Wat is de feitelijke (gerealiseerde) ontwikkeling geweest van de arbeidsmarktprikkels gedurende de onderzoeksperiode (werkloosheids-, herintreders- en deeltijdval)? Is er sprake van een verbetering of verslechtering, en bij welke groepen?
13. Hoe zouden de arbeidsmarktprikkels zich hebben ontwikkeld als er geen inkomensbeleid zou zijn geweest?
14. Wat zijn de beleidsmaatregelen die de meeste invloed hebben gehad op de prikkels voor werkaanvaarding?

Vraag over de wijze van meten en rapporteren van armoedevaleffecten:

15. Hoe hebben de arbeidsmarktprikkels zich ontwikkeld van groepen die normaliter niet in het standaardbeeld worden meegenomen, zoals werkenden met hoge(re) inkomens? Leidt de gebruikelijke manier van meten en rapporteren van armoedevaleffecten tot vertekening van het overall beeld of tot het structureel buiten beeld blijven van belangrijke groepen in de bevolking?

1.4 Reikwijdte en aanpak

1.4.1 Reikwijdte

De onderzoeksperiode omvat de begrotingsjaren 2003 tot en met 2010. Dat betekent dat voor de 'kwantitatieve' vragen 2002 als basisjaar is gekozen voor de berekeningen, wat net na invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 valt. Voor onderzoeksvraag 10 is de onderzoeksperiode beperkt tot 2003-2007, omdat het Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2007 van het CBS het meest recente complete en beschikbare inkomensbeeld geeft.

Het zwaartepunt van de doorlichting ligt op de *doeltreffendheid* van het beleid. De *doelmatigheidsvraag* is nauwelijks van toepassing, omdat de uitgaven die zijn gekoppeld aan begrotingsartikel 41 beperkt van omvang zijn, namelijk minder dan 2 miljoen euro per jaar. Zie tevens paragraaf 2.4 van deze doorlichting.

1.4.2 Aanpak

De gekozen aanpak kent *kwantitatieve* (vragen 1 t/m 4) en *kwantitatieve* (vragen 5 t/m 15) componenten. Voor de beantwoording van de vragen 1 t/m 4 zijn vooral de begrotingen geanalyseerd die betrekking hebben op de onderzoeksperiode, aangevuld met relevante beleidsstukken uit deze periode (denk bijvoorbeeld aan regeerakkoorden). Hieruit zijn tussentijdse beleidswijzigingen en veranderingen in de doelstellingen en doelgroepen van het inkomensbeleid in kaart gebracht.

De beantwoording van de vragen 5 t/m 15 heeft via kwantitatieve analyses plaatsgevonden. Voor de vragen 5 t/m 8 en 12 t/m 14 is het koopkrachtmodel gebruikt dat door het cluster Inkomensbeleid van directie ASEA wordt beheerd. Hiermee is ook in kaart gebracht in hoeverre de ontwikkeling van exogene factoren impact heeft op het koopkrachtbeeld voor de 18 standaardhuishoudens. Het koopkrachtmodel is vrijwel identiek aan het model dat het CPB gebruikt voor analyses van de standaard koopkracht.

Voor de beantwoording van vraag 8 heeft een soort gevoeligheidsanalyse plaatsgevonden: door bepaalde (clusters van) beleidsveranderingen in de berekeningen (tijdelijk) niet mee te rekenen, is de inkomensontwikkeling met en zonder die veranderingen met elkaar vergeleken. Hetzelfde is gedaan voor vraag 14 met betrekking tot de ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels.

Voor de beantwoording van de vragen 9, 10 en 15 is het microsimulatiemodel 'Micros' van ASEA gebruikt. Dit model wordt gebruikt voor het simuleren van inkomens- en arbeidsmarkteffecten van voorgestelde beleidsmaatregelen. Het model bevat gedetailleerde gegevens van meer dan 60.000 Nederlandse huishoudens, op basis van het Woon Onderzoek Nederland (WOON) 2006. Het CPB beheert een simulatiemodel dat ruwweg is gebaseerd op dezelfde methodologie als Micros. Verschillen zijn onder andere dat het CPB werkt met IPO 2002 en dat andere aannames zijn gedaan ten aanzien van mee te nemen inkomensbestanddelen en huishoudgroepen. Deze verschillen kunnen leiden tot verschillen in de uitkomsten van de analyses.

Vragen 9 en 15 bieden mogelijkheden tot reflectie op de gebruikelijke methoden van meten en rapporteren van de koopkrachtontwikkeling. Ten behoeve van onderzoeksvraag 10 is op basis van IPO 2002 en IPO 2007 vastgesteld wat de daadwerkelijke inkomensontwikkeling van groepen huishoudens in de bevolking is (bijvoorbeeld ouderen; paren met kinderen, alleenstaande ouders). Door te kijken hoe de inkomensontwikkeling zou zijn als de 2002-populatie alleen de statische koopkrachtontwikkeling had ondergaan, is een onderscheid gemaakt tussen de invloed van enerzijds statische koopkrachtontwikkeling en anderzijds andere factoren, waaronder samenstellingseffecten.

Voor vraag 11 tot slot hebben de onderzoekers gegevens gebruikt van het CBS en de OESO. Over eventuele nadere details ten aanzien van de gevolgde aanpak wordt in de desbetreffende paragrafen gerapporteerd.

1.4.3 Externe betrokkenheid

Als onafhankelijk expert heeft prof.dr. C.A. (Flip) de Kam, honorair hoogleraar Economie van de Publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen, de beleidsdoorlichting beoordeeld. Vanuit zijn expertise is hij goed bekend met de materie en vanwege zijn wetenschappelijke positie is hij goed in staat een onafhankelijke rol in te nemen ten aanzien van het onderzoek. Het projectteam heeft meermalen met hem van gedachten gewisseld over de aanpak, voortgang en

resultaten van de doorlichting. Zijn schriftelijke eindoordeel is opgenomen in bijlage A.

Tevens is een klankbordgroep ingesteld van onafhankelijke experts, die het projectteam heeft geadviseerd over de te volgen methoden, aanpak en rapportage. De volgende personen hebben zitting gehad in de klankbordgroep:

- Theo van Uum – Ministerie van VWS (voorzitter);
- Marcel Lever - CPB;
- Marcel Warnaar - Nibud;
- Rocus van Opstal - Ministerie van Financiën;
- Cok Vrooman - SCP;
- Michiel Stal / Inge Groot– Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

De klankbordgroep is tweemaal bijeen gekomen. Daarnaast heeft schriftelijke afstemming plaatsgevonden.

1.5 Leeswijzer

Deze onderzoeksrapportage volgt de structuur van de onderzoeksvragen:

- Hoofdstuk 2 beantwoordt de algemene vragen over het inkomensbeleid (vragen 1 tot en met 4);
- De onderzoeksvragen ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling (OD1) komen in hoofdstuk 3 aan bod. Dit zijn vragen 5 tot en met 11;
- Hoofdstuk 4 gaat over de financiële prikkels voor werkaanvaarding (vragen 12 tot en met 15);
- In hoofdstuk 5 nemen we de bevindingen uit de hoofdstukken 2 tot en met 4 samen en trekken we op basis daarvan conclusies. Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor toekomstige beleidsontwikkeling.

De bijlagen van deze rapportage bevatten het eindoordeel van de externe beoordelaar en achtergrondinformatie en –tabellen ten aanzien van de resultaten van deze doorlichting.

2 Inkomensbeleid: context, doelgroepen en instrumenten

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat we precies moeten verstaan onder 'inkomensbeleid', op de verschillende doelen die het inkomensbeleid heeft en de samenhang daartussen, en op de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van en binnen de Rijksoverheid. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de opbouw en inzet van het budget dat jaarlijks met artikel 41 is gemoeid.

2.1 Inkomensbeleid: het hoe en waarom

De doelstelling uit begrotingsartikel 41 van een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling behoort tot de algemene kerndoelen van sociaaleconomisch beleid van de overheid⁵:

- De totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling of -ontwikkeling;
- De bevordering van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- De bevordering van een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op doelstellingen van het inkomensbeleid.

2.1.1 Evenwichtige inkomensontwikkeling

Er zijn verschillende argumenten te noemen die pleiten voor een evenwichtige inkomensontwikkeling⁶:

- Herverdeling van inkomen voorkomt armoede en sociale uitsluiting, en biedt bestaanszekerheid. Het principe van bestaanszekerheid wordt breed gedragen onder de bevolking en is bovendien verankerd in de Grondwet;
- Het bevordert wederzijds vertrouwen in de samenleving en beperkt criminaliteit. Dit geeft sociale rust, wat goed is voor economische welvaart;
- Een evenwichtige inkomensverdeling maakt dat mensen bereid zijn om risico te nemen; de kans op een substantiële inkomensachteruitgang is relatief klein. De bereidheid om risico's te nemen stimuleert baanwisselingen, overstap van werknemers naar ondernemerschap en innovatie en stimuleert zo economische groei.

De crux zit in de term 'evenwichtig'. Er bestaat niet zoiets als een 'optimale' inkomensverdeling. Politieke opvattingen en afwegingen spelen hierbij een rol. Toch zijn er wel objectieve criteria denkbaar waarmee we, achteraf, in beeld kunnen brengen of de inkomensontwikkeling evenwichtig is geweest⁷. Zo kunnen we bezien of de koopkracht van verschillende sociaaleconomische groepen in de samenleving zich min of meer gelijk (in procenten) heeft ontwikkeld of dat de koopkracht van bepaalde groepen juist sterker of minder sterk is gestegen. Relevante groepen om te onderscheiden zijn bijvoorbeeld de standaardhuishoudens waarover wordt gerapporteerd, of de verschillende inkomensdecielen (10%-groepen gerangschikt naar de hoogte van het inkomen). We vergelijken dus de relatieve positie van deze groepen aan het begin en aan het einde van de onderzoeksperiode. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

⁵ Zie bijvoorbeeld SER (1998), *Kengetallen koopkracht*, 98/15, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

⁶ Zie bijvoorbeeld Mooij, R. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, p.51., Den Haag: CPB

⁷ Zie bijvoorbeeld ook SCP (2002), *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, p. 343, Den Haag: SCP

Ook kan gekeken worden naar de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid gedurende de onderzoeksperiode: is deze toe- of afgenomen? Dit is af te meten aan de hand van bijvoorbeeld de zogeheten Ginicoëfficiënten. Een veranderende inkomensongelijkheid weerspiegelt uiteraard maar in beperkte mate de invloed van overheidsbeleid. Algemene sociaaleconomische ontwikkelingen, een groeiende arbeidsdeelname en veranderingen in de persoonlijke leefsituatie leggen naar verwachting een groter gewicht in de schaal. In hoofdstuk 3 schetsen we de ontwikkelingen in inkomensongelijkheid, om de koopkrachtontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode in een bredere context te kunnen plaatsen. Hoewel de overheid natuurlijk wel kan proberen om de inkomensgevolgen van sociaaleconomische ontwikkelingen te accommoderen, kunnen we cijfers over inkomensongelijkheid niet gebruiken als toetssteen voor beleid.

2.1.2 Financiële prikkels voor werkaanvaarding

In een verzorgingsstaat als de onze is het zinvol te streven naar zoveel mogelijk actieve deelnemers op de arbeidsmarkt en zo min mogelijk economisch inactieven, om de kosten per persoon beperkt te houden. Nederland bevindt zich straks in een situatie van een vergrijzende bevolking en een krimpende beroepsbevolking. Om onze sociale zekerheid en ouderdagsvoorzieningen betaalbaar te houden en de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven op peil te houden, is het belangrijker dan ooit het arbeidsaanbod te vergroten. Daarnaast draagt arbeidsmarktdeelname bij aan maatschappelijke participatie en emancipatie. Het leidt tot persoonlijke ontwikkeling, bredere sociale netwerken en financiële onafhankelijkheid.

Financiële prikkels hebben invloed op de beslissing van individuen om (meer) te gaan werken. Als werkaanvaarding leidt tot een forse inkomensvoortgang, zal de prikkel om te gaan werken groter zijn dan bij een geringe, of zelfs negatieve, inkomensmutatie. Dit is de eerder genoemde 'armoedeval'. Uiteraard zijn er ook andere factoren die de uitkomst van deze beslissing positief of negatief kunnen beïnvloeden. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de financiële prikkels voor werkaanvaarding. Deze maken immers onderdeel uit van beleidsartikel 41.

In artikel 41, worden drie vormen van de armoedeval onderscheiden:

- *Werkloosheidsval*: de beperkte inkomensvoortgang bij het aanvaarden van werk vanuit een bijstandsuitkering;
- *Herintredersval*: de beperkte inkomensvoortgang bij het aanvaarden van werk door de niet-werkende partner;
- *Deeltijdval*: de beperkte inkomensvoortgang bij uitbreiding van het aantal gewerkte uren door de minstverdienende partner.

De armoedeval is relatief diep bij aanvaarding van werk vanuit een uitkering tegen een brutoloon dat op of tegen het minimumloon aan zit. Het inkomen uit werk ligt dan immers dicht in de buurt van de hoogte van de uitkering. Daarnaast kunnen inkomensafhankelijke regelingen – denk aan de zorg- en de huurtoeslag, kwijtschelding en bijzondere bijstand – ervoor zorgen dat het aanvaarden van (meer) werk zich niet direct, of maar beperkt, vertaalt in een hoger besteedbaar inkomen.

OD2 spreekt van het "in stand houden en verbeteren van financiële prikkels" voor werkaanvaarding. In deze beleidsdoorlichting zullen we dus primair in beeld brengen in hoeverre de armoedeval, in de drie genoemde gedaantes, gedurende de onderzoeksperiode gelijk is gebleven, is verbeterd of is verslechterd.

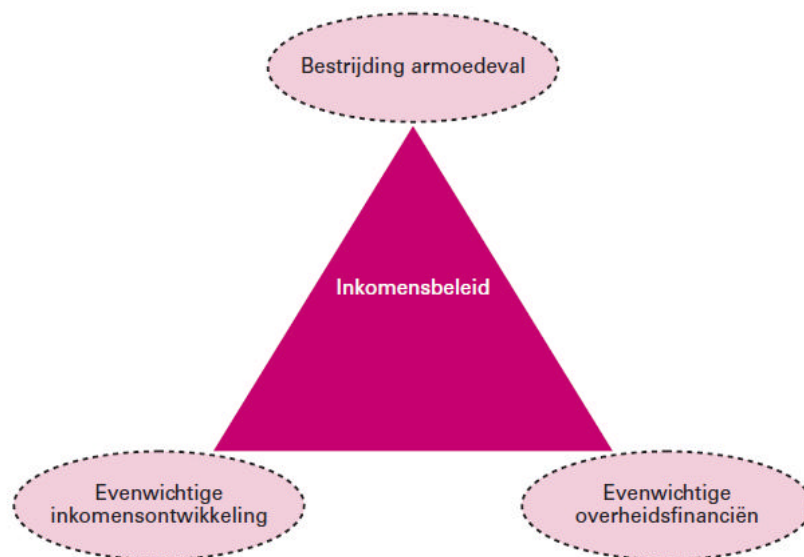
2.2 Inkomensontwikkeling en overheidsbemoeienis

Paragraaf 2.1 heeft laten zien waarom evenwichtige inkomensverdeling en voorkomen van armoedeval relevant is. Deze paragraaf gaat in op de onderlinge samenhang tussen beide doelstellingen, en op de vragen waarom overheidsbemoeienis gewenst is en waarom de verantwoordelijkheid hiervoor op Rijksniveau ligt.

2.2.1 De samenhang tussen de doelstellingen van het inkomensbeleid

Het behoeft geen uitgebreid betoog dat er een spanningsveld is tussen beleid gericht op een evenwichtige koopkrachtontwikkeling en beleid dat de armoedeval poogt te verbeteren. Zo kan de armoedeval worden bestreden door bijvoorbeeld uitkeringen te verlagen of de arbeidskorting te verhogen. Maar dit wringt met de doelstelling van een evenwichtige inkomensontwikkeling. De overheid staat hier continu voor een dilemma. Bij dat dilemma moeten ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën worden meegewogen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.1: Trade off tussen beleid gericht op bestrijding armoedeval en evenwichtige inkomensontwikkeling en streven naar evenwichtige overheidsfinanciën



De vormgeving van het inkomensbeleid vergt een zorgvuldige analyse van de effecten voor mensen die op afstand staan van de arbeidsmarkt en voor de positie van de middeninkomens en hogere inkomens. Zo kan inkomensbeleid erop gericht zijn de inkomenspositie van de laagste inkomens te verbeteren, bijvoorbeeld via een hogere arbeidskorting voor deze groep. Door het afbouwen hiervan met de hoogte van het inkomen verschuift het probleem van de armoedeval echter naar boven in het loongebouw, omdat het juist voor middeninkomens minder lonend kan worden om meer te gaan werken.

De doorlichting vindt goeddeels plaats op het niveau van de twee operationele doelstellingen. De uitkomsten hiervan staan in hoofdstukken 3 en 4. Wel zullen we bekijken welke beleidsmaatregelen voor beide doelstellingen van het inkomensbeleid positief (of negatief) hebben uitgewerkt, en welke maatregelen die gericht zijn geweest op het realiseren van de ene doelstelling een negatief effect hebben gehad op de andere doelstelling. Hierop komen we in hoofdstuk 5 terug.

2.2.2 De rol en verantwoordelijkheid van het Rijk

“De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. [...] Nederlanders hier ter lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege”, stelt artikel 20 van de Grondwet. Dit is de (grond-)wettelijke onderbouwing van ons stelsel van sociale zekerheid, vooral waar het de vangnetregelingen als de Wet Werk en Bijstand (WWB) betreft.

Los van de rol die de grondwet aan de overheid toebedeelt bij de herverdeling naar mensen zonder werk of een laag inkomen, is overheidsbemoeienis – althans in theorie – ook efficiënt⁸. Vóór iemands geboorte is immers niet duidelijk over welke talenten en mogelijkheden hij of zij beschikt om zich te ontplooiën op de arbeidsmarkt en zelfstandig in voldoende inkomen te voorzien. Het is uiteraard niet mogelijk om op dat moment al een individuele ‘verzekering’ af te sluiten tegen het risico op een laag of geen inkomen. Zodra dat wel kan, is tevens de ‘sluier van onwetendheid’ opgelicht. Er is dan meer bekend over iemands talenten en mogelijkheden, waardoor private verzekering feitelijk onmogelijk is geworden. ‘Goede risico’s’ zullen zich immers niet of maar beperkt willen laten verzekeren, waardoor premies hoog kunnen oplopen. En verzekeraars zullen hun best doen om de ‘slechte risico’s’ zo veel mogelijk te weren. Collectief georganiseerde herverdeling is feitelijk een (verplichte) verzekering achteraf, dus op het moment dat al informatie over risico’s beschikbaar is. De overheid compenseert hiermee de maatschappelijke ongelijkheden die op ‘de markt’ ontstaan.

Er zijn wel keerzijden aan collectief georganiseerde herverdeling. Ten eerste kan herverdeling via belastingheffing een verstarend effect hebben op het arbeidsaanbod, en daarmee op de welvaart (*tax distortion*). Werken en carrière maken zijn minder lonend en de waarde van vrije tijd stijgt. Per saldo, hoewel mensen meer uren moeten werken om hetzelfde inkomen te ontvangen, zijn mensen hierdoor veelal geneigd minder te gaan werken bij hogere belastingen en premies. Ten tweede kan collectieve verzekering leiden tot *moral hazard*. Door de aanwezigheid van een sociaal vangnet kunnen mensen zich minder verantwoordelijk gaan gedragen en een groter of langer durend beroep doen op sociale-zekerheidsregelingen dan ‘nodig’. Hiermee moet bij de inrichting van een stelsel rekening gehouden worden.

Resteert de vraag waarom de verantwoordelijkheid op Rijksniveau ligt, en niet op decentraal niveau. Een belangrijke rol hierbij spelen de sterke gevoelens van gelijkheid die in onze ‘eenheidsstaat’ leven. Het is maatschappelijk niet geaccepteerd dat gelijke gevallen op verschillende manieren worden behandeld. Om deze gelijkheid op inkomensgebied te garanderen is centraal georganiseerd generiek inkomensbeleid de beste waarborg. Bovendien wordt zo ‘uitkeringstoerisme’ – uitkeringsontvangers die aangetrokken worden door royale lokale regelingen – voorkomen.

De rol van het Rijk is ook wettelijk vastgelegd. Artikel 35 van de Wet werk en bijstand regelt dat gemeenten alleen inkomensondersteuning mogen bieden aan personen die geconfronteerd worden met noodzakelijke kosten die zij niet vanuit hun eigen middelen kunnen voldoen. Categoriale ondersteuning via de bijzondere bijstand is, behoudens enkele uitzonderingen, niet toegestaan. In de memorie van toelichting bij artikel 35 staat letterlijk: “Algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk; de gemeenten hebben dan ook geen bevoegdheden om

⁸ Zie bijvoorbeeld Mooij, R. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, p.52, Den Haag: CPB

op lokaal niveau een categoriaal beleid inzake bijzondere inkomensaanvulling te voeren.”

De minister van SZW is eerstverantwoordelijke voor het inkomensbeleid. De inkomensontwikkeling wordt echter niet alleen bepaald door besluiten van de minister van SZW, maar ook door besluitvorming van andere departementen. Bijvoorbeeld op fiscaal terrein (verantwoordelijkheid Financiën) en rond inkomensregelingen als de zorgtoeslag en de tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en de huurtoeslag (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). De minister van SZW gaat, als onderdeel van het kabinet, zelf over de hoogte van en voorwaarden van sociale verzekeringen en voorzieningen, evenals over kindregelingen zoals kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvang. Verder heeft de minister van SZW een beslissende rol bij het vaststellen van premies voor sociale verzekeringen en voorzieningen. Het inkomensbeleid van het kabinet omvat het totaal aan ontwikkelingen op deze gebieden.

De (sterke) invloed van de Rijksoverheid op de hoogte van de armoedeval loopt via het fiscaal beleid, via de mate van herverdeling door sociale-zekerheidsregelingen en via de ruimhartigheid en inkomensafhankelijkheid van de toeslagensystematiek.

Het inkomensbeeld wordt verder bepaald door – relatief – autonome factoren als de inflatie-ontwikkeling, de ontwikkelingen van de lonen (waarvoor het primaat bij de sociale partners ligt), de indexering van aanvullende pensioenen, en de hoogte van pensioenpremies. De ontwikkeling van de zorgpremies tot slot heeft ook een belangrijke invloed op het inkomensbeeld. De inkomensafhankelijke premie wordt door de overheid bepaald, de nominale premie door verzekeraars. De overheid stelt wél duidelijke eisen aan de premiestructuur, waaronder de zogenoemde 50/50-verdeling tussen werkgevers en burgers, en bepaalt de kaders waarbinnen de (macro-) zorgkosten zich kunnen ontwikkelen.

Elk nieuw kabinet stelt kaders vast waarbinnen de uitgaven en lasten zich dienen te ontwikkelen. Besluitvorming over eventuele aanvullende maatregelen om de uitgaven binnen dit kader te houden vindt jaarlijks in het voorjaar plaats. Elke augustus wordt vervolgens besloten over het lastenbeeld, rekening houdend met ondermeer de verwachte ontwikkeling van zorgpremies. Hierbij wordt gewogen hoe het geheel van maatregelen in het komend jaar leidt tot een koopkrachtbeeld dat evenwichtig en activerend is. De besluitvorming door de Ministerraad wordt voorbereid in kleiner verband, de zogenaamde Vierhoek, waarin de ministers van Algemene Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Financiën en SZW participeren. Op Prinsjesdag presenteert het kabinet het geheel van maatregelen, en het hierbij horend koopkrachtbeeld. Bij de algemene politieke beschouwingen in de Kamer, dan wel later bij de bespreking van departementale begrotingen of het Belastingplan, kunnen uiteraard nog voorstellen worden gedaan danwel voorstellen worden geschrapt.

2.3 Doelstellingen en doelgroepen

In deze paragraaf beschrijven we de veranderingen in de doelstellingen en doelgroepen die in de achtereenvolgende begrotingsjaren zijn gehanteerd. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 3. We merken om te beginnen op dat ‘Inkomensbeleid’ in de jaren 2003 en 2004 niet als apart beleidsartikel is opgenomen in de SZW -begroting. In de begroting voor 2004 valt het inkomensbeleid onder de ‘overige beleidsonderwerpen’ in de begroting. Voor het begrotingsjaar 2003 is een zogeheten Sociale nota opgesteld, die als bijlage bij de

begroting naar de Tweede Kamer is gestuurd. Hierin zijn wel algemene doelstellingen opgenomen, maar deze zijn niet expliciet uitgewerkt naar operationele doelstellingen en doelgroepen.

De huidige algemene doelstelling van een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling is sinds 2004 (kabinetten Balkenende II, III, IV) onveranderd gebleven, zoals blijkt uit onderstaande tabel. In het jaar 2003 (kabinet Balkenende I) lag in de doelstellingen de nadruk op de evenwichtige inkomensontwikkeling, en niet op het activerende aspect ervan.

Tabel 2.1: Algemene doelstelling in begrotingsjaren 2003 - 2010

Begrotingsjaren	Algemene doelstelling
2003	Een evenwichtige inkomensontwikkeling waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen
2004-2010	Zorgdragen voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling

2.3.1 Evenwichtige inkomensontwikkeling

Tussen 2005 en 2007 werd de eerste operationele doelstelling van artikel 41 in de begroting omschreven als "het bereiken van een zo gelijkmatig mogelijk over de verschillende inkomens gespreide inkomensontwikkeling". Vanaf 2008 is "gelijkmatig" vervangen door "evenwichtig". Door te kiezen voor "evenwichtig" wordt sindsdien direct aangesloten op de algemene doelstelling.

Tabel 2.2: Operationele doelstelling 1 in begrotingsjaren 2003 - 2010

Begrotingsjaren	Operationele doelstelling 1
2003	<i>Geen operationele doelstelling gedefinieerd</i>
2004	Een evenwichtige inkomensontwikkeling
2005-2007	Het bereiken van een <u>zo gelijkmatig mogelijk</u> over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling
2008-2010	Het bereiken van een <u>zo evenwichtig mogelijk</u> over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling

Pas vanaf begrotingsjaar 2008 vermeldt de begroting expliciet doelgroepen van het inkomensbeleid. De nadruk ligt op huishoudens met kinderen en middeninkomens. Vanaf 2009 behoren ook groepen zonder perspectief op de arbeidsmarkt tot de doelgroep⁹. De geïdentificeerde doelgroepen zijn ook vertegenwoordigd in de gehanteerde standaardhuishoudens, waarvoor de koopkrachtontwikkeling wordt gerapporteerd. Huishoudens met kinderen, inactieven en middeninkomens komen hierin terug.

⁹ Met ingang van begrotingsjaar 2011 is "zonder perspectief" overigens vervangen door "met weinig perspectief".

Tabel 2.3: Doelgroepen behorend bij operationele doelstelling 1 in begrotingsjaren 2003 - 2010

Begrotingsjaren	Doelgroepen operationele doelstelling 1
2003	<i>Geen doelgroepen gedefinieerd</i>
2004-2005	De zwakste groepen
2006-2007	Verschillende inkomensgroepen
2008	Verschillende inkomensgroepen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, huishoudens met kinderen en de middengroepen
2009-2010	Verschillende inkomensgroepen, met bijzondere aandacht voor groepen zonder perspectief op de arbeidsmarkt, huishoudens met kinderen en middeninkomens

De begrotingen voor 2004 en 2005 noemen als aandachtspunt het “beschermen van de inkomenspositie van de zwakste groepen”. Wie tot deze “zwakste groepen” behoren, wordt in de begrotingen niet geëxpliciteerd. Het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II (“Meedoen, meer werk, minder regels” uit mei 2003) biedt echter verheldering. Hierin vraagt het kabinet namelijk nadrukkelijk aandacht voor de inkomenspositie van “kwetsbare groepen”. Hieronder verstaat het kabinet “65-plussers en gezinnen met kinderen en een laag inkomen”. Dit zijn groepen die het kabinet dus als doelgroepen van het inkomensbeleid beschouwt in die jaren.

De “verschillende inkomensgroepen” in de begrotingen voor 2006 en 2007 zijn niet nader gespecificeerd.

Het coalitieakkoord voor het kabinet Balkenende IV (“Samen werken, samen leven”) uit februari 2007 noemt “kwetsbare groepen, huishoudens met kinderen en de middengroepen” als groepen die extra aandacht krijgen bij het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling. Deze doelgroepen zijn rechtstreeks overgenomen in de begroting voor 2008. In de coalitieakkoorden van de overige kabinetten gedurende de onderzoeksperiode, zijn geen concrete doelgroepen benoemd.

2.3.2 *Prikkels voor werkaanvaarding*

Vanaf 2008 luidt OD2 het “in stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding”. Tussen 2005 en 2007 werd daarbij nog expliciet het beperken van de armoedeval genoemd. Het eerder genoemde hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II gaat, gelet op de slechte sociaaleconomische situatie in Nederland, uitgebreid in op verbetering van de armoedeval en bevordering van de arbeidsparticipatie.

Tabel 2.4: Operationele doelstelling 2 in begrotingsjaren 2003 - 2010

Begrotingsjaren	Operationele doelstelling 2
2003	<i>Geen operationele doelstelling gedefinieerd</i>
2005-2007	In stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding (beperken armoedeval)
2004, 2008-2010	In stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding

Met ingang van 2006 vermeldt de SZW -begroting expliciet doelgroepen, namelijk huishoudens die door een hogere arbeidsparticipatie hun inkomen kunnen verbeteren. Deze doelgroep is sindsdien niet meer veranderd. De nadruk ligt daarmee op huishoudens met een of meer leden die niet werken of een kleine deeltijd baan hebben. De doelgroep is dus breed gedefinieerd, hoewel de indicatoren

voor OD2 vooral betrekking hebben op het aanvaarden van werk, of uitbreiding van het aantal werkdagen, tegen 100 of 120% van het minimumloon. Over huishoudens die (meer) werk aanvaarden tegen een hoger loonniveau, wordt maar beperkt gerapporteerd. Uiteraard speelt armoedevalproblematiek eerder bij lagere inkomens. Maar ook bij hogere inkomens kan het zich voordoen, bijvoorbeeld wanneer bezuinigingen in de kinderopvangtoeslag het voor hogere inkomens met kinderen duurder maken om meer uren te gaan werken. Hierop komen we in hoofdstuk 4 terug.

Tabel 2.5: Doelgroepen behorend bij operationele doelstelling 2 in begrotingsjaren 2003 - 2010

Begrotingsjaren	Doelgroepen operationele doelstelling 2
2003-2005	<i>Geen doelgroepen gedefinieerd</i>
2006-2010	Huishoudens die door een hogere arbeidsparticipatie hun inkomen kunnen verbeteren

In de begrotingsjaren 2004 en 2005 zijn doelgroepen niet expliciet genoemd. Wel wordt gesteld dat er geen activerend effect is als het aanvaarden van een baan (vanuit een uitkering) geen of weinig netto-voordeel oplevert. Hiermee wordt in elk geval naar de werkloosheidsval verwezen.

2.4 Inzet en opbouw budget artikel 41

De totale middelen die met het inkomensbeleid gemoeid zijn, lopen in de vele miljarden euro's. Deze middelen vallen echter onder een groot aantal verschillende posten op de Rijksbegroting. Deels staan deze op de SZW-begroting, maar voor een belangrijk deel ook op die van andere departementen. Het budget dat behoort tot artikel 41 zelf is echter beperkt van omvang. Deze doorlichting richt zich daarom niet op de doelmatigheidsvraag. Er zijn bovendien geen ontvangsten gekoppeld aan artikel 41. Onder het artikel vallen twee soorten uitgaven: programma-uitgaven en apparaatuitgaven.

Onder programma-uitgaven vallen subsidies en overige uitgaven. Meestal betreft dit kosten voor onderzoek dat is uitbesteed aan onderzoeksinstituten. Zo is er onder andere onderzoek gedaan naar participatie-effecten van kinderopvangregelingen en naar intergenerationele inkomensmobiliteit. Pas vanaf begrotingsjaar 2008 zijn programma-uitgaven aan artikel 41 toegerekend. Onderstaande tabel laat zien dat de programma-uitgaven in 2008 en 2009 aanzienlijk lager uitvielen dan begroot.

De apparaatuitgaven bestaan grotendeels uit personeelskosten van het ministerie van SZW die aan dit artikel zijn toegerekend. Daarnaast vallen er ook materiële kosten onder.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrote en gerealiseerde uitgaven per begrotingsjaar, uitgesplitst naar programma-uitgaven en apparaatuitgaven. In de begrotingsjaren 2003 tot en met 2004 was, zoals eerder aangegeven, 'Inkomensbeleid' niet als apart beleidsartikel in de SZW-begroting opgenomen. De uitgaven zijn voor deze jaren daarom niet apart begroot. In alle begrotingsjaren lagen de gerealiseerde uitgaven ruim onder het begrote niveau, vooral vanwege lagere gerealiseerde programma-uitgaven.

Tabel 2.6: Inzet en opbouw van het budget behorend tot artikel 41 (in duizenden euro's)

Inzet en opbouw budget artikel 41						
Begrote uitgaven	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programma-uitgaven	0	0	0	716	756	862
Apparaatsuitgaven	762	705	740	759	904	1083
Totaal	762	705	740	1475	1660	1945
Gerealiseerde uitgaven	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programma-uitgaven	0	0	0	169	352	321
Apparaatsuitgaven	714	633	673	688	1007	1050
Totaal	714	633	673	857	1359	1371
Verschil	-48	-72	-67	-618	-301	-574

3 Koopkrachtontwikkeling

3.1 Verschillende manieren om koopkrachtontwikkelingen in beeld te brengen

Cijfers over koopkrachtontwikkelingen spelen een belangrijke rol in beleidsmatige, politieke en maatschappelijke discussies. Hierbij wordt soms gekeken naar koopkrachteffecten bij enkele voorbeeldhuishoudens waarvan de kenmerken constant in de tijd zijn, soms worden 'puntenwolken' van gepresenteerd koopkrachteffecten voor een steekproef van huishoudens, en soms wordt gekeken naar de daadwerkelijke inkomensontwikkeling van groepen huishoudens in de tijd.

De verschillende manieren om koopkracht weer te geven, kunnen allereerst worden uiteengehaald in statische dan wel dynamische methoden. Bij statische methoden blijven kenmerken van huishoudens constant. Huishoudleden maken bijvoorbeeld geen promotie, veranderen niet van baan, raken niet werkloos, krijgen geen kinderen, gaan niet samenwonen of juist scheiden. Bij dynamische benaderingen staan ontwikkelingen in de tijd voorop. Verder kan een onderscheid worden gemaakt in berekeningen voor een aantal voorbeeldhuishoudens en berekeningen voor een steekproef van werkelijk bestaande huishoudens. Ten slotte moet gekozen worden welke inkomensbronnen en inkomensregelingen in de koopkrachtberekeningen worden betrokken.

3.1.1 *Beleidsmatige vragen rond koopkracht: welke instrumenten zijn het meest passend?*

Welk instrument om de koopkrachtontwikkeling te meten het meest passend is, is afhankelijk van de vragen die aan de orde zijn. De SER¹⁰ heeft hierbij een onderscheid gemaakt in drie typen vragen waarvoor koopkrachtinstrumenten worden gebruikt:

1. Wat is in het komende begrotingsjaar het effect van het totaal van de voorgenomen beleidsmaatregelen en algemeen geldende factoren op de koopkrachtontwikkeling van verschillende typen huishoudens en inkomenscategorieën?
2. Wat is het partiële effect op de koopkrachtontwikkeling van afzonderlijke beleidsmaatregelen?
3. Hoe ontwikkelen de inkomensverhoudingen zich en spoort deze ontwikkeling met de doelstellingen? Hoe ontwikkelt zich de inkomenspositie van de meest kwetsbare groepen?

Hierbij sluit de eerste vraagstelling naadloos aan bij de vragen die jaarlijks aan de orde zijn in de SZW-begroting. De tweede vraagstelling wordt geadresseerd bij wetsvoorstellen – van zowel SZW als andere departementen - die inkomenseffecten met zich meebrengen. De derde vraagstelling heeft op dit moment niet of nauwelijks een expliciete plek in de beleidsmonitoring door de minister van SZW.

3.1.2 *Welke koopkrachtinstrumenten zijn wanneer het meest passend*

De SER onderscheidt vijf criteria op basis waarvan bepaald kan worden welke weergave van koopkrachtontwikkeling in welke situatie het meest passend is:

1. Representativiteit; hierbij gaat het zowel om representativiteit voor bevolkingsgroepen (naar inkomen, huishoudtype) als om representativiteit voor koopkrachtbepalende elementen.
2. Voorspelkwaliteit: hoe goed spoort de ex ante raming met de ex post realisatie
3. Verifieerbaarheid: is het koopkrachtgetal na te rekenen

¹⁰ SER (1998), *Kengetallen koopkracht*, 98/15, Den Haag: Sociaal-Economische Raad

4. Overzichtelijkheid: kunnen beleidsmakers in één oogopslag zien wat er aan de hand is.
5. Operationaliteit: biedt het koopkrachtoverzicht handvatten voor corrigerend beleid.

In een rapport van de interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen zijn deze samengevoegd tot drie criteria: representativiteit, beleidsrelevantie en praktische bruikbaarheid¹¹.

Op grond van deze criteria is voor de eerste genoemde vraagstelling, de verwachte koopkrachtontwikkeling het komend jaar zoals die aan de orde is in artikel 41 van de SZW-begroting, een statische benadering het meest geëigend. De relatie met het beleid is hier het meest zichtbaar, waarbij individuele omstandigheden en gedragseffecten het beeld zouden vertroebelen. Hierbij heeft het standaard koopkrachtbeeld het voordeel dat de operationaliteit in het algemeen hoger is – het is precies duidelijk in welke situatie een bepaald koopkrachteffect zich voordoet – terwijl koopkrachtcijfers op basis van een steekproef juist weer representatiever zijn.

Hierbij kan nog opgemerkt worden dat de overheid een relatief grote invloed heeft op de koopkrachtontwikkeling aan 'de onderkant'. Immers, de overheid bepaalt voor de onderkant niet alleen de belasting- en premiedruk, maar is ook verantwoordelijk voor de hoogte van het wettelijk minimumloon en uitkeringshoogte, alsmede voor de diverse inkomensondersteunende regelingen aan 'de onderkant'. Dit pleit ervoor juist relatief veel aandacht te besteden aan de koopkrachtontwikkeling aan de onderkant.

3.1.3 *Nadere toelichting op gebruikte instrumenten voor meten koopkrachtontwikkeling in artikel 41*

Voor het in kaart brengen van de inkomensgevolgen van beleidsmaatregelen wordt in de hoofdtekst van artikel 41 geconcentreerd op het *generieke koopkrachtbeeld*. Het generieke koopkrachtbeeld geeft voor 18 standaardhuishoudens inzicht in de inkomensontwikkelingen als gevolg van de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling en van *generieke* beleidsmaatregelen, zoals aanpassingen in belastingen, (ziektekosten)premies en kinderbijslag. Deze groepen zijn in 2003 vastgesteld door de interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen. Specifieke inkomensbestanddelen, zoals inkomen uit eigen woning, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag, blijven buiten beeld. Het gepresenteerde generieke koopkrachtbeeld sluit naadloos aan bij de cijfers die door het CPB in de bijlage van de Macro Economische Verkenningen (MEV) worden gepresenteerd.

Hiernaast wordt vanaf 2004 in een bijlage bij de SZW-begroting ingegaan op *specifieke inkomenseffecten* die zich voordoen. In eerste instantie was dit alleen beschrijvend. Vanaf 2010 worden echter ook de resultaten gepresenteerd 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 (zoals huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, tegemoetkomingen voor chronisch zieken). Hiermee kan de cumulatie van inkomenseffecten van generieke en specifieke maatregelen – in combinatie met de effecten van ontwikkelingen in lonen en prijzen - in kaart worden gebracht. Voordeel van de steekproefaanpak is dat er met meer specifieke huishoudkenmerken en inkomensbestanddelen rekening wordt gehouden en dat er een representatief beeld

¹¹ Interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen. Opbouw en samenstelling inkomenskengetallen. Augustus 2003.

ontstaat van de koopkrachtontwikkeling van echte groepen huishoudens. De resultaten worden in puntenwolken en frequentietabellen weergegeven.

De in de bijlage van de SZW -begroting gepresenteerde uitkomsten van microsimulatie wijken in beperkte mate af van de in de MEV opgenomen puntenwolken en medianentabel. Eén reden hiervoor is dat op dit moment SZW en CPB uitgaan van een iets andere steekproef (SZW: WOON 2006; CPB: IPO 2002). Verder maken SZW en CPB op onderdelen andere keuzen omtrent mee te nemen inkomensbestanddelen en huishoudgroepen in de analyse. Deze keuzen hangen ook samen met het gehanteerde gegevensbestand. Zo kan in het gegevensbestand van het CPB geen onderscheid gemaakt tussen individuen die op één tijdstip van het jaar verschillende inkomensbronnen hebben en individuen die achtereenvolgens verschillende inkomensbronnen hebben. Binnen het gegevensbestand van SZW is dit onderscheid wel bekend. Dit maakt het voor SZW mogelijk om koopkrachteffecten te presenteren voor individuen met inkomen uit verschillende inkomensbronnen, terwijl dit voor het CPB lastiger is.

3.2 Gerealiseerde koopkrachtontwikkeling 2002-2010

Tabel 3.1 geeft de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling weer in de periode 2002-2010 voor de 18 huishoudgroepen die vanaf 2008 worden gepresenteerd in de standaard koopkrachttabel.

Tabel 3.1: Gerealiseerde koopkrachtontwikkeling 2002-2010 (in %)

Gerealiseerde koopkrachtontwikkeling 2002-2010 (in %)		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002-'06	2006-'10	2002-'10
Actieven												
Alleenverdiener met kinderen	modaal	-1,5	0,7	-1,9	1,6	1,5	-0,8	1,8	-1,3	-1,0	1,2	0,1
	2x modaal	-0,5	-0,6	-3,0	6,4	1,9	-1,0	1,4	-1,1	1,9	1,1	3,1
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	-1,5	1,8	-2,3	1,0	2,0	-0,9	2,2	-1,0	-1,0	2,2	1,2
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-1,0	0,6	-2,5	4,0	2,0	-0,7	2,1	-1,0	1,1	2,3	3,4
	modaal + modaal zonder kinderen	-1,4	0,4	-3,0	1,4	1,9	-0,8	2,3	-0,8	-2,7	2,6	-0,2
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	-0,9	0,2	-2,8	0,9	2,0	-0,7	2,1	-0,9	-2,5	2,6	0,0
Alleenstaande	minimumloon	-0,3	0,3	-2,3	1,6	1,6	-0,5	2,2	-0,4	-0,7	2,9	2,2
	2 x modaal	-1,4	0,4	-3,1	1,5	1,9	-0,8	2,3	-0,7	-2,6	2,6	-0,1
Alleenstaande ouder	minimumloon	-0,2	0,1	-2,6	1,1	1,6	5,3	4,1	-0,3	-1,6	11,0	9,3
	modaal	-1,1	2,0	-1,0	2,2	2,0	-0,8	4,0	-0,8	2,2	4,3	6,6
Inactieven												
Sociale minima	paar met kinderen	-0,9	0,2	-1,0	3,5	1,0	-0,6	2,1	-0,5	1,7	2,0	3,7
	alleenstaande	-1,1	-0,1	-2,2	1,7	1,0	-0,5	1,8	-0,3	-1,7	2,0	0,2
	alleenstaande ouder	0,2	0,4	-1,0	2,6	1,2	-0,3	3,3	-0,5	2,2	3,6	5,9
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	-0,8	0,6	-0,7	3,6	1,2	-0,3	2,7	-0,3	2,7	3,3	6,1
	AOW + € 10000	0,4	-0,6	-1,5	2,6	1,2	-0,3	1,1	-0,5	0,9	1,4	2,3
AOW (paar)	(alleen) AOW	-1,0	0,4	-0,3	2,2	1,3	-0,5	2,4	-0,5	1,2	2,7	3,9
	AOW + € 10000	0,5	-0,4	-1,2	6,5	1,4	-0,4	1,1	-0,5	5,4	1,6	7,1

Te zien is dat voor bijna alle 18 standaard huishoudgroepen de koopkrachtontwikkeling in de periode 2002-2010 positief is geweest. Van de 18 groepen hebben alleen tweeverdieners zonder kinderen die beiden modaal verdienen, en een alleenstaande zonder kinderen die modaal verdient, een licht negatieve cumulatieve koopkrachtontwikkeling. Bij de overige 16 groepen met een positieve koopkrachtontwikkeling is er ook spreiding tussen groepen, waarbij alleenstaande ouders die werken tegen het wettelijk minimumloon er in deze periode het meest op vooruit zijn gegaan, te weten +9,3%.

De relatief gunstige koopkrachtontwikkeling van werkende alleenstaande ouders met een minimumloon past in het bredere plaatje dat gezinnen met kinderen en een beneden modaal inkomen in de afgelopen jaren baat hebben gehad bij de stapsgewijze intensivering van de (inkomensafhankelijke) combinatiekorting en de (inkomensafhankelijke) kinderkorting die per 2008 is omgezet in een kindertoeslag en vervolgens per 2009 in het kindgebonden budget. Verder valt op dat ouderen

veelal een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling hebben gehad. Dit komt met name door de geleidelijke verhoging van de ouderenkorting tussen 2002 en 2010 en de invoering – en latere verhoging - van de AOW -tegemoetkoming per 2005. Hiernaast is de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 zeer gunstig geweest voor oudere paren met een aanvullend pensioen van € 10.000. In paragraaf 3.4 wordt verder ingegaan op de invloed van beleid op de koopkrachtontwikkeling.

Kijken we naar de ontwikkeling van jaar op jaar, dan zien we dat er verschillende jaren zijn geweest met een negatieve koopkrachtontwikkeling voor de meeste groepen (2003, 2005, 2008 en 2010). Hier tegenover staan jaren waarin alle standaard huishoudgroepen een positieve koopkrachtontwikkeling hadden (2006, 2007 en 2009) en een jaar waarin het beeld meer gemengd was (2004). Hier lijkt er overigens weinig correlatie met de economische ontwikkeling te zijn: gunstige koopkrachtontwikkeling komt zowel voor in jaren met hoge economische groei als in jaren met lage economische groei en zelfs krimp.

Binnen een jaar is er veelal een spreiding van 1%-3% in de koopkrachtontwikkeling tussen de verschillende standaardgroepen. Uitzondering is 2006, waarin de introductie van de Zorgverzekeringswet zorgt voor een aanzienlijk grotere spreiding in het standaard koopkrachtbeeld (tussen de 0,7% voor alleenstaanden die 2*modaal verdienen en 6,4% voor alleenverdieners die 2*modaal verdienen). Als ook nader toegelicht in paragraaf 3.4 hangt deze spreiding samen met de keus om voorheen bestaande onevenwichtigheden tussen Zfw-verzekerden en particulier verzekerden recht te trekken.

Verder valt op dat in 2008 alleenstaande ouders die werken tegen het minimumloon een veel gunstiger koopkrachtontwikkeling hadden dan andere groepen. Voorheen kon deze groep de kinderkorting niet verzilveren, en door de omzetting in een kindertoeslag in 2008 werd dit verzilveringsprobleem in één klap verholpen.

3.3 **Koopkrachtontwikkeling: raming versus realisatie**

Jaarlijks geeft de SZW-begroting (vóór 2004 in de Sociale nota) een overzicht van de voor het komend jaar geraamde koopkrachtontwikkeling. Vanaf 2004 worden hierbij praktisch dezelfde 18 standaardhuishoudens als nu bekeken.¹² In deze paragraaf brengen we in beeld hoe de raming zich verhoudt met de uiteindelijke realisatie. Hierbij brengen wij allereerst in kaart wat het effect is op de koopkracht van een aantal exogene factoren die cruciaal zijn voor de koopkrachtontwikkeling.

3.3.1 *Invloed van exogene factoren op de koopkrachtontwikkeling*

De overheid probeert de koopkrachtontwikkeling van huishoudens te beïnvloeden door beleidsmatige keuzen omtrent fiscale tarieven en heffingskortingen, de vormgeving van zorgpremies en de diverse vormen van inkomensondersteuning (waaronder kinderbijslag, kindgebonden budget, AOW -tegemoetkoming en zorgtoeslag). Echter, de daadwerkelijke koopkrachtontwikkeling wordt minstens zo sterk beïnvloed door de ontwikkeling van factoren waarop de overheid niet of maar in beperkte mate kan sturen, zoals inflatie, contractloonontwikkeling, pensioenindexering, pensioenpremies en zorgpremies. Bij het opstellen van koopkrachtoverzichten wordt voor de ontwikkeling van exogene factoren aangesloten bij ramingen door het CPB.

¹² Met één uitzondering: tot en met 2007 werd bij de alleenstaande AOW'er met aanvullend pensioen uitgegaan van € 5.000 aanvullend pensioen; vanaf 2008 is dit aangepast tot een aanvullend pensioen van € 10.000. Voor de vergelijking tussen raming en realisatie is de raming bepaald voor de aanvullend pensioen hoogte van € 10.000.

Tabel 3.2 laat zien in welke mate de koopkrachtontwikkeling van de 18 standaard huishoudgroepen afhangt van mutaties in deze exogene factoren, op basis van de inkomenssituatie in 2010.

Tabel 3.2: Invloed van mutaties in exogene factoren op de koopkrachtontwikkeling

Invloed van exogene factoren op koopkracht (in %)						
Actieven		inflatie + 1%	lonen+ 1%	pensioenindex+ 1%	pensioenpremie+ 1%	Zvw-premie+ 100 euro
Alleenverdiener met kinderen	modaal	-1,0	0,5	0,0	-0,3	0,0
	2x modaal	-1,0	0,7	0,0	-0,6	-0,5
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	-1,0	0,8	0,0	-0,5	-0,1
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-1,0	0,8	0,0	-0,6	-0,4
	modaal + modaal zonder kinderen	-1,0	0,8	0,0	-0,5	-0,5
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	-1,0	0,8	0,0	-0,6	-0,3
Alleenstaande	minimumloon	-1,0	0,0	0,0	-0,2	0,0
	modaal	-1,0	0,8	0,0	-0,4	0,0
	2 x modaal	-1,0	0,8	0,0	-0,6	-0,3
Alleenstaande ouder	minimumloon	-1,0	0,0	0,0	-0,3	0,0
	modaal	-1,0	0,5	0,0	-0,3	0,0
Inactieven						
Sociale minima	paar met kinderen	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	alleenstaande	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	alleenstaande ouder	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	AOW + € 10000	-1,0	0,0	0,3	0,0	0,0
AOW (paar)	(alleen) AOW	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	AOW + € 10000	-1,0	0,0	0,3	0,0	0,0

Uit tabel 3.2 valt op te maken dat de invloed van de verschillende exogene factoren op de koopkrachtontwikkeling van de 18 standaard huishoudgroepen sterk varieert:

- Op het moment dat de inflatie 1% hoger uitvalt dan geraamd, dan valt voor alle 18 huishoudgroepen de koopkrachtontwikkeling 1% negatiever uit.
- Een hogere realisatie van de contractloonontwikkeling werkt alleen direct door in de koopkrachtontwikkeling van de actieven met een inkomen boven het wettelijk minimumloon. Weliswaar is het wettelijk minimumloon, en hiervan afgeleid de hoogte van uitkeringen, gekoppeld aan de contractloonontwikkeling, maar onvermijdelijk treedt hierbij enige vertraging op, op het moment dat de daadwerkelijke contractloonontwikkeling afwijkt van de raming.¹³ Hierbij levert een extra contractloonstijging van 1% overigens minder dan 1% koopkrachtvoortgang op. Immers over de extra loonstijging moet het marginale tarief aan belasting betaald worden, wat veelal hoger is dan het gemiddelde belastingtarief. Verder leidt een hogere contractloonontwikkeling voor de rechthebbenden tot een lager recht op inkomensafhankelijke regelingen als zorgtoeslag en kindgebonden budget. Ten slotte is er – met name bij gezinnen met kinderen – een noemereffect doordat andere delen van het besteedbaar inkomen (zoals kinderbijslag en kindgebonden budget) niet met 1% toenemen.
- Op het moment dat de pensioenen meer worden geïndexeerd dan initieel geraamd, is sprake van een positief effect op de koopkrachtontwikkeling van ouderen met aanvullend pensioen. Voor ouderen met een aanvullend pensioen van € 10.000 levert 1% meer indexering een besteedbaar inkomen op dat 0,3% hoger is. Dit effect is minder dan evenredig, doordat de AOW-hoogte niet verandert door pensioenindexering, en de marginale druk over het extra aanvullend pensioen hoger is dan de gemiddelde belastingdruk. Ook dempt de doorwerking in het recht op zorgtoeslag het koopkrachteffect.
- Hogere pensioenpremies hebben alleen effect op de koopkrachtontwikkeling van actieven. Hierbij neemt het effect toe met de inkomenshoogte, omdat de pensioenpremie wordt geheven boven een bepaalde franchise. Ofwel: bij een werknemer die het minimumloon verdient, wordt over een kleiner deel van het

¹³ Het wettelijk minimumloon wordt twee keer per jaar aangepast; op het moment dat de contractloonontwikkeling al in het eerste half jaar afwijkt van de raming, zal dit al zoveel mogelijk worden verwerkt in het minimumloon in het tweede half jaar; in deze simulatie van effecten is geen rekening gehouden met deze tussentijdse aanpassing.

inkomen pensioenpremie geheven dan bij een werknemer die modaal of bovenmodaal verdient.

- Het koopkrachteffect van een hogere Zvw-premie verschilt sterk tussen hoge en lage inkomens. Bij huishoudens waar recht bestaat op zorgtoeslag¹⁴ wordt een hogere Zvw -premie goeddeels opgevangen door een hogere zorgtoeslag. Bij huishoudens met een verzamelinkomen boven de grens voor de zorgtoeslag is het koopkrachteffect van een hogere Zvw -premie groter voor paren dan alleenstaanden, omdat paren twee maal zorgpremie verschuldigd zijn en alleenstaanden één maal. Verder neemt het relatieve koopkrachteffect af met de inkomenshoogte (noemer-effect).

3.3.2 Verschil tussen raming en realisatie bij exogene factoren

Tabel 3.3 laat voor een aantal belangrijke koopkrachtbepalende elementen zien wat de afwijking is tussen realisatie en raming. In bijlage C is een tabel opgenomen waarin de afwijking per factor in elk afzonderlijk jaar is te zien.

Tabel 3.3: Afwijking tussen realisatie en raming in een aantal exogene factoren die de koopkracht bepalen, 2003-2010 (in procentpunten; Zfw/Zvw-premiemutatie in euro's)

Afwijking realisatie-raming exogene factoren 2003-2010 (in procentpunten)		
Factor	gemiddeld	gemiddeld absoluut
Inflatie	-0,2	0,5
Contractlonen	-0,2	0,4
Pensioenindexering	0,1	0,8
Pensioen/VUT-premies	0,1	1,0
Nominale zorgpremies (Zfw/Zvw)*	-18	41
*inclusief correcties voor no-claim en eigen risico		

Tabel 3.3 laat zien dat de inflatie – die vrijwel 1-op-1 doorwerkt in de koopkrachtcijfers – in absolute termen gemiddeld over de jaren een afwijking tussen raming en realisatie van 0,5% laat zien. Hierbij komen zowel plussen als minnen voor, waarbij in het algemeen geen sprake lijkt van systematisch onder, dan wel overschatting. Het jaar 2009 springt er uit, omdat, vanwege de financiële crisis die in het najaar van 2008 uitbrak, de inflatie 2% lager uitviel dan in de MEV-raming voor 2009 was verondersteld (zie tabel in bijlage C). De koopkracht in 2009 was hierdoor over de hele linie gunstiger dan initieel geraamd.

De contractlonen stijgen in zes van de acht jaren wat minder dan in de raming rond Prinsjesdag was verondersteld. Dit drukt direct de koopkracht van werkenden. De koopkracht van werklozen beweegt veelal – met enige vertraging – ook mee vanwege de koppeling tussen lonen en uitkeringen. De gemiddelde absolute ramingsafwijking in de contractlonen is 0,4%, waarbij plussen en minnen elkaar deels compenseren. Net als bij de inflatie zien we de grootste afwijking tussen raming en realisatie van contractlonen in 2009.

De gerealiseerde indexering van aanvullende pensioenen is in de periode 2003-2010 gemiddeld een fractie hoger uitgevallen dan de raming. Dit heeft de gemiddelde koopkrachtontwikkeling van AOW'ers met aanvullend pensioen in beperkte mate gunstig beïnvloed. In 2009, het jaar waarin de gevolgen van de financiële crisis ten volle zich openbaarden, was er overigens sprake van een sterk bij de raming achterblijvende indexering. Hier tegenover staan verschillende jaren (2003, 2007 en

¹⁴ In 2010: voor alleenstaanden met een verzamelinkomen van maximaal circa € 34 200; voor paren met een verzamelinkomen van maximaal circa € 50 500.

2008) waarbij de indexering duidelijk hoger was dan initieel geraamd. De gemiddelde absolute afwijking tussen raming en realisatie van de pensioenindexering is 0,8%. Hiermee is de pensioenindexering klaarblijkelijk gemiddeld lastiger te ramen geweest in de periode 2003-2010 dan bijvoorbeeld de inflatie of contractloonontwikkeling.

Bij pensioen/VUT-premies is ook sprake van sterke absolute afwijkingen tussen ramingen en realisaties. In drie van de acht jaren wijkt de gerealiseerde pensioenpremie meer dan één procentpunt af van de oorspronkelijke realisatie. Hierbij kan aangetekend worden dat het CPB soms nog vele jaren na dato de realisatiecijfers rond pensioen/VUT-premies aanpast, zodat het in tabel 3.3 wat betreft pensioen/VUT-premies om een vergelijking met voorlopige realisaties gaat. Ook bij de hoogte van de pensioenfranchise doen zich grote afwijkingen tussen raming en realisatie voor. In de jaren 2003-2005 was sprake van een afwijking van meer dan € 3.000 op dit punt (niet weergegeven in tabel).

Afwijkingen rond pensioenpremies raken de koopkracht van werknemers met inkomens boven de pensioenfranchise (ca. € 13.000). Door het selectief neerslaan in het koopkrachtbeeld, hebben dergelijke afwijkingen consequenties voor de resulterende evenwichtigheid van het koopkrachtbeeld. Omdat er zich afwijkingen naar boven en beneden voordoen, is er niet direct sprake van een eenzijdige vertekening van de koopkrachtontwikkeling over de periode 2002-2010. Wel roept de (vaak met veel vertraging doorgevoerde) afwijkingen tussen raming en realisatie in pensioen/VUT-premies de vraag op in hoeverre het mogelijk is de raming van deze – voor het koopkrachtbeeld belangrijke – exogene factor te verbeteren.

De nominale premie voor de Ziekenfondswet (tot en met 2005) en de Zorgverzekeringswet (vanaf 2006) kent een gemiddelde absolute ramingsafwijking van ruim € 40. Hierbij is gemiddeld de afwijking naar beneden wat groter dan naar boven. Uitschieter was 2006, het jaar van invoering van de Zorgverzekeringswet, waarin de nominale premie – gecorrigeerd voor no-claimontvangsten - € 87 lager uitviel dan initieel geraamd. Een lagere dan wel hogere nominale premie betekende ten tijde van de ziekenfondswet een koopkrachtmeevaller voor de inkomens tot aan de ziekenfondsgrens. Na invoering van 2006 is dat in principe niet langer het geval: lagere en middeninkomens worden volledig gecompenseerd voor premie-afwijkingen door middel van de zorgtoeslag. Uitzondering is 2006: in dit jaar is de meevallende premie niet afgeroomd door een lagere zorgtoeslag, waarmee ook lage inkomens baat hadden bij de lagere Zvw -premie. Hogere inkomens hebben altijd koopkrachteffecten op het moment dat zorgverzekeringspremies afwijken van de raming, omdat zij geen zorgtoeslag ontvangen.

3.3.3 *Vergelijking tussen koopkrachtraming en realisaties*

Tabel 3.4 geeft weer in welke mate de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling in de periode 2002-2010 aansluit bij de raming rond Prinsjesdag. Aandachtspunt hierbij is dat in verschillende jaren na Prinsjesdag nog aanvullende besluitvorming heeft plaatsgevonden die de koopkracht raakt, bijvoorbeeld naar aanleiding van moties dan wel amendementen bij het Belastingplan. Een voorbeeld hiervan is dat in december 2005 het kabinet bij de behandeling van het belastingplan besloten heeft de kinderkorting over 2006 te verhogen. Een ander voorbeeld is dat in oktober 2008 nog, ter compensatie van de overgang van de buitengewone uitgavenregeling naar de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, is besloten om in 2009 alleenstaanden meer zorgtoeslag toe te kennen en de AOW -tegemoetkoming te verhogen. Bovendien is in dat jaar naar aanleiding van een motie de alleenstaande ouderkorting verhoogd en de combinatiekorting afgeschaft.

In de vergelijking tussen raming en realisatie in tabel 3.4 is gecorrigeerd voor dergelijke aanvullende besluitvorming, zodat zuiverder in beeld komt wat het effect is van exogene factoren als inflatie, contractlonen, pensioenindexering, pensioenpremies en zorgpremies.

Tabel 3.4: Vergelijking tussen realisatie en raming in SZW-begroting (gecorrigeerd voor nadere besluitvorming), 2003-2010 (in procentpunten)

Koopkrachtontwikkeling: afwijking realisatie - raming inclusief aanvullende besluitvorming (in procentpunten)			
Actieven		gemiddeld	gemiddeld absoluut
Alleenverdiener met kinderen	modaal	0,1	0,8
	2x modaal	0,1	0,8
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	0,0	0,8
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	0,1	0,8
	modaal + modaal zonder kinderen	0,1	0,8
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,1	0,8
Alleenstaande	minimumloon	0,1	0,7
	modaal	0,0	0,8
	2 x modaal	0,0	0,8
Alleenstaande ouder	minimumloon	0,1	0,8
	modaal	0,1	0,8
Inactieven			
Sociale minima	paar met kinderen	0,2	0,7
	alleenstaande	0,2	0,6
	alleenstaande ouder	0,1	0,5
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	0,2	0,6
	AOW + € 10000	0,3	0,5
AOW (paar)	(alleen) AOW	0,2	0,7
	AOW + € 10000	0,3	0,6

Tabel 3.4 laat zien dat zich – niet verrassend - in alle jaren afwijkingen voordoen tussen raming en realisatie. De gemiddelde absolute afwijking (naar boven dan wel onder) per standaardgroep ligt tussen de 0,5% en 0,8%. Ofwel: er is een zekere afwijking tussen het – met veelal aanzienlijke politieke interesse – opgestelde koopkrachtbeeld, en de uiteindelijke realisaties. Kijkend naar de gemiddelde afwijking per jaar, blijkt dat voor de meeste werkenden de plussen in het ene jaar wegvallen tegen de minnen in het andere jaar. Bij inactieven lijkt echter gemiddeld de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling positiever uit te pakken dan de raming.

Een mogelijke verklaring voor dit verschil tussen actieven en inactieven is dat over de periode 2003-2010 bezien zowel de inflatie als de contractloonontwikkeling een fractie (0,2%) lager is uitgevallen dan de raming. Voor actieven wegen de effecten tegen elkaar op; inactieven hebben echter meer baat bij een lagere inflatie, dan dat zij last hebben van een lagere contractloonontwikkeling. Verder hebben ouderen met aanvullend pensioen baat gehad van de iets hogere gemiddelde pensioenindexering. Opvallend is dat de absolute aansluiting van jaar op jaar, op basis van gemiddelde absolute afwijking, tussen koopkrachtraming en –realisatie juist relatief goed is bij ouderen met aanvullend pensioen (0,5% dan wel 0,6%, tegen 0,7%-1,0% bij andere groepen). Ouderen hebben – net als andere groepen inactieven – geen last van afwijkingen in te betalen pensioenpremies in bijvoorbeeld 2003 en 2005. Klaarblijkelijk weegt dit op tegen de extra onzekerheid die bestaat bij pensioenindexering.

In bijlage C is in een tabel voor elk van de 18 huishoudens per jaar weergegeven in hoeverre raming en realisatie op elkaar aansluiten. Hieruit valt op te maken dat in de beschouwde periode 2009 de grootste afwijking tussen raming en realisatie liet zien. De verklaring hiervoor is gelegen in de financiële crisis die in najaar 2008 – na Prinsjesdag – uitbrak, en waardoor de inflatie uiteindelijk met 2% lager uitpakte dan

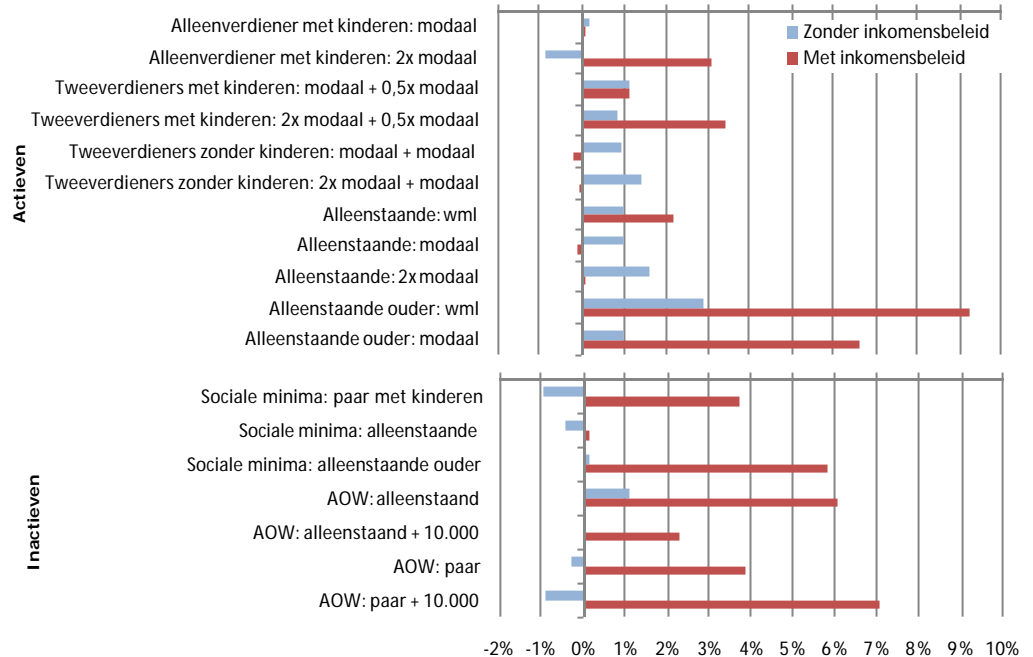
de initiële raming. Weliswaar daalde in 2009 ook de contractloonontwikkeling (met 0,9%) en de indexatie van aanvullende pensioenen (met 2,5%) ten opzichte van de raming, maar dit deed niet het positieve effect van de lage inflatie op de koopkracht teniet.

Verder valt uit de tabel in bijlage C op te maken dat binnen een jaar de afwijking tussen raming en realisatie heel verschillend kan zijn voor verschillende huishoudgroepen. Een goed voorbeeld hiervan is 2003: ouderen met aanvullend pensioen hebben in dit jaar een gunstiger koopkrachtontwikkeling dan de initiële raming – vanwege hogere indexering van aanvullende pensioenen, een lagere inflatie en lagere particuliere ziektekostenpremies. Dit terwijl met name werkenden met lagere en middeninkomens juist een minder gunstig dan geraamde koopkrachtontwikkeling hebben, vanwege een lager dan geraamde contractloonontwikkeling, hogere pensioenpremies en hogere ziekenfondspremies. Dit effect is zo sterk dat ouderen met aanvullend pensioen in 2003 volgens de raming het minst gunstige koopkrachtbeeld zouden hebben, terwijl zij uiteindelijk de meest gunstige koopkrachtontwikkeling bleken te hebben.

3.4 Invloed van het inkomensbeleid

De overheid heeft invloed op de koopkrachtontwikkeling doordat de maatregelen die zij neemt vaak gepaard gaan met inkomenseffecten. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is hoe de koopkracht eruit zou hebben gezien als de overheid geen inkomensbeleid had gevoerd, hoe dit beeld zich verhoudt tot de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling en welke maatregelen het meest van invloed zijn geweest op de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling.

Het inkomensbeleid dat wij beschouwen, omvat het fiscaal beleid, beleid ten aanzien van sociale zekerheid en inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagensystematiek. Hierbij wordt de automatische aanpassing van fiscale tarieven en diverse tegemoetkomingen aan de prijsontwikkeling als autonoom beschouwd (en dus niet behorend tot het inkomensbeleid). De financieringsstructuur van premies voor sociale zekerheid en zorg wordt wel onder het inkomensbeleid geschaard, omdat de premies voor sociale zekerheid en AWBZ geen kostendekkend karakter hebben. De daadwerkelijke ontwikkeling van de premies voor de Zorgverzekeringswet niet omdat deze – gegeven de financieringsstructuur – rechtstreeks uit de zorgkosten volgen. In de vorige paragraaf werd dit al als exogene factor beschouwd evenals de pensioenpremies, inflatie, indexatie van de pensioenen en de contractloonontwikkeling.

Figuur 3.1: Koopkrachtontwikkeling zonder en met beleidswijzigingen (2002-2010)

Bovenstaande figuur toont de koopkrachtontwikkeling met en zonder inkomensbeleid in de periode 2002-2010. Vooral voor huishoudens met kinderen en AOW'ers is de koopkrachtontwikkeling verbeterd door het inkomensbeleid. Hierbij springen werkende alleenstaande ouders en paren met AOW en een aanvullend pensioen van 10.000 euro er het meest uit.

Overigens zien we dat voor de meeste groepen het inkomensbeleid gunstig heeft uitpakkt. Hierbij dient wel bedacht te worden dat de ontwikkeling van zorgpremies als exogene ontwikkeling is gedefinieerd. In de afgelopen jaren is het herhaaldelijk voorgekomen dat de zorgpremies hoger uitpakten dan eerder verondersteld bij het opstellen van lastenkaders. Volgens de geldende lastensystematiek wordt de lastenverhoging voor burgers als gevolg van dergelijke premiestijgingen via andere maatregelen in de lastensfeer (bijvoorbeeld tariefsverlaging, of verhoging van heffingskortingen) aan burgers teruggegeven.

Om te bepalen welke maatregelen de grootste invloed hebben gehad op de koopkrachtontwikkeling is een uitsplitsing gemaakt in vijf clusters van beleidsmaatregelen, die onderstaand worden toegelicht.

Kinderen

Onder dit thema vallen alle kindregelingen. Dit zijn zowel fiscale regelingen als de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Belangrijkste maatregelen onder dit thema zijn:

- Stapsgewijze verhoging van kinderkorting en aanvullende kinderkorting, en integratie in gestroomlijnde kinderkorting in 2006.
- Overgang van fiscale kinderkorting vanaf 2008 in het kindgebonden budget.
- Intensiveringen combinatiekorting in m.n. 2004, 2006 en 2009.
- Verlaging alleenstaande ouderkorting in 2009.

Ouderen

Onder dit thema vallen zowel de fiscale ouderenkortingen als de AOW - tegemoetkoming. Belangrijkste maatregelen zijn:

- Intensiveren alleenstaande ouderenkorting in 2006.
- Stapsgewijze verhoging van de ouderenkorting.
- Introductie AOW -tegemoetkoming in 2005 en de forse verhoging in 2009.

Overgang nieuwe zorgstelsel in 2006

Onder dit thema valt de introductie van het nieuwe zorgstelsel waarbij het onderscheid tussen particulier verzekeren of via het ziekenfonds is vervallen.

Participatie

Onder dit cluster vallen de maatregelen met een effect op de participatie, met uitzondering van de kindregelingen die tot doel hebben arbeid en zorg beter te kunnen combineren. Belangrijkste maatregelen zijn:

- Aanpassingen van de arbeidskorting, waaronder invoering EITC-kopje in 2009.
- Ontkoppelen van uitkeringen en lonen in 2004 en 2005.
- AWF-werknemerspremie op 0 stellen in 2009.

Generiek fiscaal

Onder dit cluster vallen alle aanpassingen van fiscale instrumenten die een effect hebben voor alle huishoudens zoals de algemene heffingskorting, de tarieven en lengtes van de belastingschijven en aanpassingen in de zorgtoeslag.

Tabel 3.5 Effect afzonderlijke maatregelen op koopkrachtontwikkeling

		Effecten van de volgende clusters van beleidsmaatregelen:					
		Kinderen	Ouderen	Nieuw zorgstelsel in 2006	Participatie	Generiek	Totaal
Actieven							
Alleenverdiener met kinderen	modaal	0,9%		-1,2%	2,8%	-2,5%	-0,1%
	2x modaal	-0,6%		3,8%	2,7%	-2,0%	3,9%
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	2,3%		-2,4%	2,4%	-2,3%	0,0%
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	1,6%		0,6%	2,2%	-1,9%	2,6%
	modaal + modaal zonder kinderen			-1,5%	3,8%	-3,3%	-1,1%
	2 x modaal + modaal zonder kinderen			-1,9%	3,2%	-2,6%	-1,4%
Alleenstaande	minimumloon			-0,1%	1,3%	0,0%	1,2%
	modaal			-1,5%	3,8%	-3,3%	-1,1%
	2 x modaal			-2,1%	2,8%	-2,2%	-1,5%
Alleenstaande ouder	minimumloon	7,3%		-0,4%	-0,8%	0,1%	6,3%
	modaal	6,6%		-1,3%	2,9%	-2,6%	5,6%
Inactieven							
Sociale minima	paar met kinderen	4,6%		0,9%	-0,1%	-0,8%	4,7%
	alleenstaande			-0,5%	-0,1%	1,2%	0,6%
	alleenstaande ouder	5,0%		0,0%	-0,1%	0,8%	5,7%
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW		6,8%	0,5%	-0,7%	-1,6%	5,0%
	AOW + € 10000		3,8%	1,3%	-0,4%	-2,4%	2,3%
AOW (paar)	(alleen) AOW		5,4%	1,9%	-0,8%	-2,3%	4,2%
	AOW + € 10000		4,7%	7,2%	-0,6%	-3,5%	8,0%

Tabel 3.5 laat per cluster van maatregelen separaat het inkomenseffect zien voor de standaard huishoudens. Zo hebben de beleidsmaatregelen gericht op ouderen een positief effect gehad van 6,8 procentpunt op de koopkracht van alleenstaande ouderen zonder aanvullend pensioen. De grootste inkomenseffecten voor specifieke huishoudens zien we als gevolg van maatregelen binnen het cluster kinderen, gevolgd door maatregelen binnen het cluster ouderen en de overgang op het nieuwe zorgstelsel.

Huishoudens met kinderen hebben veel baat gehad bij het inkomensbeleid in de periode 2002-2010. Alleenstaande ouders hebben vooral voordeel gehad van de introductie van wat nu het kindgebonden budget heet. Alleenstaande ouders met een minimum inkomen betaalden te weinig belasting om de kinderkorting te

verzilveren en hebben voordeel gehad van de omzetting in een niet fiscale toeslag. In 2009 is het kindgebonden budget geïntensiveerd waardoor ook bijstandsgerechtigden en andere huishoudens met kinderen en een inkomen tot circa 1,5 keer modaal veel voordeel hebben gehad. De intensivering van de combinatiekorting in 2009 is positief geweest voor alleenstaande ouders en tweeverdieners met kinderen.

Voor ouderen heeft het inkomensbeleid ook gunstig uitpakkt. Met name de verhoging van de ouderenkorting in 2009 en de verhoging van de alleenstaande ouderenkorting in 2006 is gunstig geweest. Het nieuwe zorgstelsel heeft ook aanzienlijke inkomenseffecten gehad, waarbij een flinke spreiding te zien is in de effecten tussen huishoudens. Zo zijn paren in de AOW met een aanvullend pensioen van 10.000 euro er het sterkst op vooruit zijn gegaan, terwijl veel andere er juist op achteruit zijn gegaan. Deze spreiding hangt samen met de keus om voorheen bestaande onevenwichtigheden tussen Zfw-verzekerden en particulier verzekerden recht te trekken. Zo waren tot en met 2005 onder de Zfw-verzekering kinderen gratis verzekerd, terwijl particulier verzekerden wel premie voor hun kinderen moesten betalen. Vanaf 2006 zijn binnen de Zvw – onafhankelijk van het inkomen van de ouders - alle kinderen gratis verzekerd. Dit verklaart de positieve koopkrachteffecten in 2006 bij huishoudens met kinderen met een hoger inkomen. Ook waren particulier verzekerde ouderen – in vergelijking met Zfw-verzekerde ouderen - relatief veel geld kwijt aan hun ziektekostenverzekering (de zogenoemde standaard pakketpolis). Binnen de Zvw is per 2006 ook bij ouderen de relatie tussen te betalen ziektekostenpremie en inkomen veel gelijkmatiger. Overigens was de koopkrachtontwikkeling in 2006, het jaar waarin het nieuwe zorgstelsel is ingevoerd, voor iedereen positief.

Over de jaren is zichtbaar ingezet op meer financiële prikkels voor arbeidsparticipatie. De arbeidskorting is geleidelijk verhoogd en ook is de AWF-premie voor werknemers op 0 gesteld. De ont koppeling van de uitkeringen met de lonen in 2004 en 2005 heeft negatieve inkomenseffecten gehad voor bijstandsgerechtigden en AOW'ers.

Bij de generieke fiscale instrumenten valt vooral op dat het tarief tweede schijf flink omhoog is gegaan. Van 37,85% in 2002 naar 41,95% in 2005, waarna deze vervolgens geschommeld heeft tussen 41,4% en 41,95%. Dat verklaart dat met name werknemers met een inkomen boven minimumloon relatief negatieve inkomenseffecten hebben als gevolg van generiek fiscaal beleid.

3.5 Koopkrachtontwikkeling in relatie tot daadwerkelijke inkomensontwikkeling

In welke mate er sprake is van een evenwichtige inkomensontwikkeling is vaak pas achteraf vast te stellen, omdat dan alle realisatiecijfers, ook van externe factoren, bekend zijn. Ex ante beleid wordt vaak getoetst door statische koopkrachtontwikkelingen in kaart te brengen. In deze paragraaf zetten we deze statische koopkracht af tegen de waargenomen ex post inkomensontwikkeling.

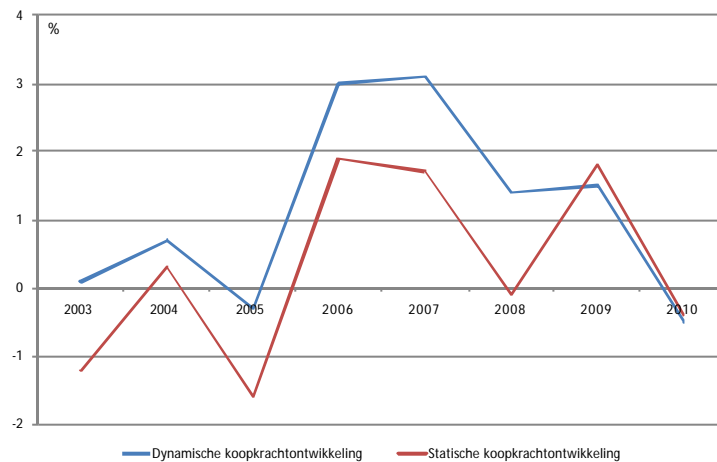
3.5.1 Dynamische koopkrachtontwikkelingen

De eerste vraag die in deze paragraaf centraal staat, is hoe statische koopkrachtontwikkelingen zich verhouden tot dynamische koopkrachtontwikkelingen. De dynamische koopkrachtontwikkeling geeft de werkelijke inkomensontwikkelingen waar personen mee te maken hebben. Hierin zitten dus ook de effecten van incidentele loonontwikkelingen (verandering van loon door bijvoorbeeld promotie, toekenning periodieken, veranderingen in

opleidingsniveau), het vinden van werk of werkloos raken, het aanvaarden van ander werk en pensionering. Hiernaast worden ook veranderingen in huishoudsamenstelling in de dynamische koopkracht meegenomen.

Figuur 3.2 gaat in op de totale mediane statische en dynamische koopkrachtontwikkeling in de periode 2003-2010. De dynamische koopkrachtontwikkelingen zijn gebaseerd op het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen van personen en zijn afkomstig van het CBS. De statische koopkrachtontwikkelingen zijn gebaseerd op het besteedbaar inkomen van huishoudens en zijn afkomstig van het CPB.

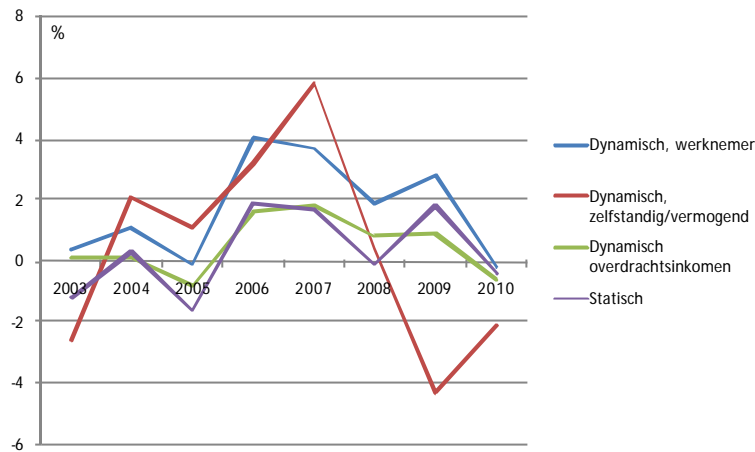
Figuur 3.2: Mediane statische versus mediane dynamische koopkrachtontwikkeling, 2003-2010



Bron: Statline; CPB: MEV 2012

Figuur 3.2 laat zien dat de mediane dynamische koopkrachtontwikkeling in de periode 2003-2008 boven de statische koopkrachtontwikkeling ligt. Dynamische effecten hebben per saldo dus een positief effect gehad op de koopkracht in deze periode. In 2009 en 2010 ligt de dynamische koopkrachtontwikkeling juist iets onder de statische koopkrachtontwikkeling. Volgens het CPB komt dit onder andere doordat er met de crisis veel bonussen geschrapt zijn en een relatief hoog aandeel huishoudens te maken kreeg met baanverlies (CEP 2011). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de cijfers over dynamische koopkracht in 2009 en 2010 nog niet definitief vastgesteld zijn en dus bijgesteld zouden kunnen worden. Opvallend is dat de dynamische koopkracht in 2003 en 2004 (toen er ook sprake was van oplopende werkloosheid) wel boven de statische koopkracht lag.

Wanneer de dynamische koopkrachtontwikkelingen nader worden uitgesplitst naar type inkomensbron (figuur 3.3) dan blijkt dat de mediane ontwikkeling voor personen met als primaire inkomensbron overdrachtsinkomen (uitkeringen en ouderdomspensioen) het meest in lijn ligt met de mediane statische koopkrachtontwikkeling. Dit resultaat geldt met name voor ouderen. Bij ouderen spelen dynamische effecten niet zo'n grote rol. Voor werknemers zijn de verschillen juist wat groter, bijvoorbeeld door incidentele loonontwikkelingen. Ten slotte zijn er grote schommelingen te zien in de dynamische koopkrachtontwikkelingen van zelfstandigen en vermogenden. De koopkrachtontwikkeling van deze groep lijkt sterk samen te hangen met conjuncturele schommelingen. De afwijkingen met de mediane statische koopkrachtontwikkeling zijn hierdoor fors.

Figuur 3.3 Dynamische koopkrachtontwikkeling naar primaire inkomensbron versus statische koopkrachtontwikkeling, 2003-2010

Bron: Statline; CPB: MEV 2012

Wanneer de dynamische koopkrachtontwikkelingen nader worden uitgesplitst naar type huishouden (zie de bijlage bij dit hoofdstuk), dan blijkt dat de mediane ontwikkeling voor huishoudens zonder kinderen het meest in lijn te zijn met de mediane statische koopkrachtontwikkeling. De verschillen met huishoudens met kinderen zijn groter. Dynamische effecten, zoals veranderingen in aantallen en leeftijd van kinderen, spelen hier een grotere rol dan in huishoudens zonder kinderen.

Om de invloed van samenstellingseffecten op de dynamische koopkrachtontwikkeling weer te geven, gaat tabel 3.6 in op de mediane dynamische koopkrachtontwikkeling bij overgangen van huishoudsamenstelling. Op de diagonaal is de dynamische koopkrachtontwikkeling weergegeven als de huishoudsamenstelling stabiel is. Buiten de diagonaal is de dynamische koopkrachtontwikkeling weergegeven voor verschillende veranderingen van huishoudsamenstelling. De gegevens zijn afkomstig van het CBS en hebben betrekking op het gestandaardiseerde besteedbaar huishoudinkomen van personen 2007 en 2008. Gegevens over 2008/2009 en 2009/2010 zijn eveneens beschikbaar, maar nog niet definitief vastgesteld.

Tabel 3.6: Dynamische koopkrachtontwikkeling, overgangen van huishoudsamenstelling 2007/2008

Huishoudtype jaar t (rij) / huishoudtype jaar t+1 (kolom)	Totaal eenpersoons-huishouden	Paar, zonder kinderen	Paar, alleen kinderen < 18	Paar, minstens één kind >= 18	Eenoudergezin, alleen kinderen < 18	Eenoudergezin, minstens één kind >= 18
Totaal eenpersoonshuishouden	0,6	45,6	7,4	93,1	.	.
Paar, zonder kinderen	-20,3	0,9	-17,2	12,7	.	.
Paar, alleen kinderen < 18	8,8	.	1,8	0,9	-28,1	.
Paar, minstens één kind >= 18	-48,2	-13,1	0,7	4,5	.	-16,5
Eenoudergezin, alleen kinderen < 18	.	.	33,8	.	3,7	-3,3
Eenoudergezin, minstens één kind >= 18	-27,2	-11,2	.	.	.	3,0

Bron: Statline CBS

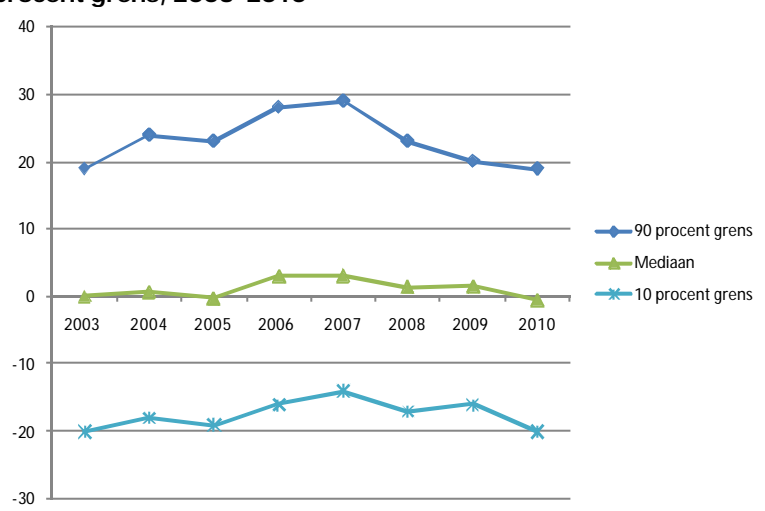
Uit tabel 3.6 blijkt dat veranderingen in huishoudsamenstelling een grote invloed hebben op het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen. Gaan samenwonen heeft veelal een positief effect, gaan scheiden of het vertrek van een

meerderjarig kind uit het huishouden heeft veelal een negatief effect op het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

3.5.2 Spreiding dynamische koopkracht

De mediane statische koopkrachtontwikkeling lijkt de mediane dynamische koopkrachtontwikkeling in het algemeen dus wat te onderschatten. Daarnaast geldt dat de spreiding van dynamische koopkrachtontwikkelingen veel groter is dan de spreiding van statische ontwikkelingen (zie ook CPB: CEP 2011). Figuur 3.4 gaat nader in op de spreiding van dynamische koopkrachtontwikkelingen. Naast de mediane dynamische koopkrachtontwikkeling wordt de spreiding van koopkrachteffecten weergegeven aan de hand van de decielgrenzen van het laagste (10 procentgrens) en hoogste deciel (90 procentgrens) van koopkrachtontwikkelingen.

Figuur 3.4: Mediane dynamische koopkrachtontwikkeling, 10 procent grens en 90 procent grens, 2003-2010



Bron: Statline CBS

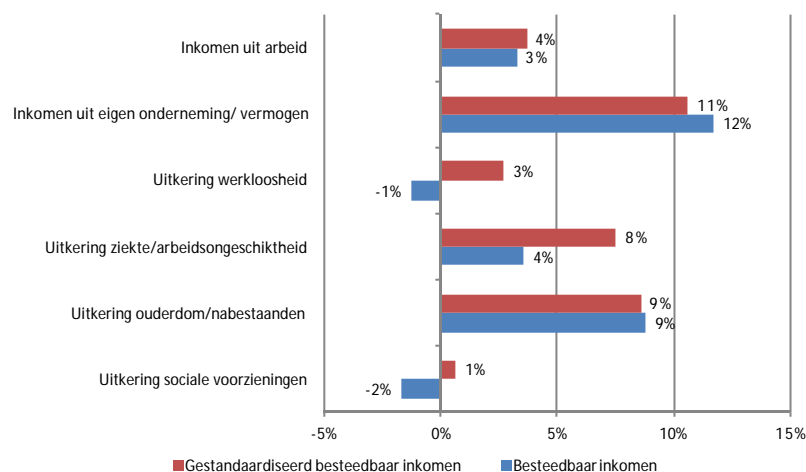
Uit figuur 3.4 blijkt dat de spreiding van dynamische koopkrachteffecten fors is. De 10 procentgrens schommelt in de periode 2003-2010 tussen de -20 en -15 procent. Ofwel, de 10 procent laagste dynamische koopkrachtmutaties zijn deze jaren gelijk of liggen lager dan deze waarden. De 90 procentgrens lijkt nog wat meer gevoelig te zijn voor conjuncturele schommelingen. In 2006 en 2007 bereikt deze grens zijn hoogtepunt van circa 30 procent. 10 procent van de bevolking heeft in deze jaren dus te maken met een dynamische koopkrachtstijging van 30 procent of meer. De overige 80 procent van koopkrachtmutaties bevindt zich tussen beide grenzen.

3.5.3 Inkomensontwikkelingen van groepen

Een laatste vraag die we in deze paragraaf onderzoeken is de inkomensontwikkeling op het niveau van groepen. Het gaat dan voor om belangrijk deel om de invloed van samenstellingseffecten in deze groepen, zoals de groepsomvang, leeftijdverdeling, aantal en gemiddelde leeftijd van kinderen, gebruik van (inkomensafhankelijke) regelingen en inkomenshoogte en -samenstelling. De inkomensontwikkelingen zijn gebaseerd op CBS-gegevens over het gemiddelde besteedbaar inkomen van de groepen in 2002 en 2008 en zijn gecorrigeerd voor inflatie. Omdat de gegevens over 2009 en 2010 nog niet definitief vastgesteld zijn, laten we deze jaren buiten beschouwing.

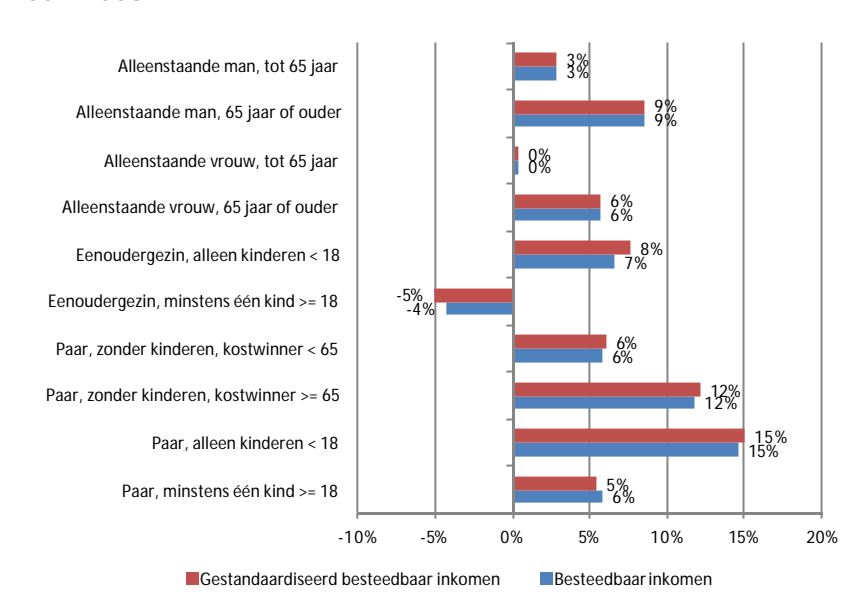
Figuur 3.5 gaat ten eerste in op de reële inkomensontwikkelingen van inkomensgroepen naar type inkomensbron. Hieruit blijkt dat de sterkste inkomensontwikkelingen tussen 2002 en 2008 plaats hebben gehad bij huishoudens met een ouderen-/nabestaandenpensioen (+8%), en bij de groep zelfstandige en vermogende huishoudens (+12%). Voor de groep ouderen geldt dat jongere cohorten ouderen een steeds hoger aanvullend pensioen hebben, waardoor de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen bij deze groep relatief groot is. Voor de groep werkende huishoudens is de inkomensontwikkeling wat gematigder geweest (4% op basis van gestandaardiseerd inkomen, 3% op basis van besteedbaar inkomen). Samenstellingseffecten lijken hier in mindere mate een rol te hebben gespeeld. Voor de huishoudens met een uitkering (werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en sociale voorzieningen) zijn de verschillen tussen de inkomensontwikkelingen op basis van het gestandaardiseerd inkomen en het besteedbaar inkomen het grootst. Dit zou er op kunnen duiden dat er steeds meer alleenstaanden in deze groepen huishoudens voorkomen en steeds minder meerpersoonshuishoudens.

Figuur 3.5: Reële inkomensontwikkeling groepen huishoudens naar primaire inkomensbron, 2002-2008



Bron: Statline CBS

Figuur 3.6 gaat ten slotte in op de reële inkomensontwikkeling van inkomensgroepen uitgesplitst naar huishoudtype. Hieruit blijkt dat paren een sterkere inkomensontwikkeling hebben gehad dan alleenstaanden; dat 65-plus huishoudens een sterkere inkomensontwikkeling hebben gehad dan 65-min huishoudens; dat alleenstaande mannen een sterkere inkomensontwikkeling hebben doorgemaakt dan alleenstaande vrouwen; dat huishoudens met louter kinderen onder de 18 jaar een sterkere inkomensontwikkeling hebben gehad dan huishoudens zonder kinderen; en dat huishoudens met louter kinderen onder de 18 jaar een sterkere inkomensontwikkeling hebben gehad dan huishoudens waarin sprake is van ten minste een thuiswonend kind van 18 jaar of ouder.

Figuur 3.6: Reële inkomensontwikkeling groepen huishoudens naar huishoudtype, 2002-2008

Bron: Statline CBS

Wanneer deze inkomensontwikkelingen worden afgezet tegen de standaard statische koopkrachtontwikkeling tussen 2002 en 2010, dan lijkt het algemene beeld in grote lijnen overeen te komen. Ook in het standaard koopkrachtbeeld geldt dat de grootste ontwikkelingen hebben plaatsgehad bij ouderen en huishoudens met kinderen. Wel geldt dat de werkelijke inkomensontwikkeling bij oudere paren, oudere alleenstaande mannen en bij paren met minderjarige kinderen sterk boven de statische koopkrachtontwikkeling ligt. Hier lijkt dus sprake te zijn van een duidelijk samenstellingseffect: de inkomensontwikkeling is immers niet alleen het gevolg van specifiek beleid. Opvallend is ook dat de statische koopkracht van tweeverdieners zonder kinderen nagenoeg gelijk is gebleven tussen 2002 en 2010, terwijl er sprake is van een werkelijke (gemiddelde) inkomensontwikkeling van paren zonder kinderen van 6% tussen 2002 en 2008. Mogelijk is hierin de opkomst van het tweeverdienerschap ten koste van het oude kostwinnermodel zichtbaar.

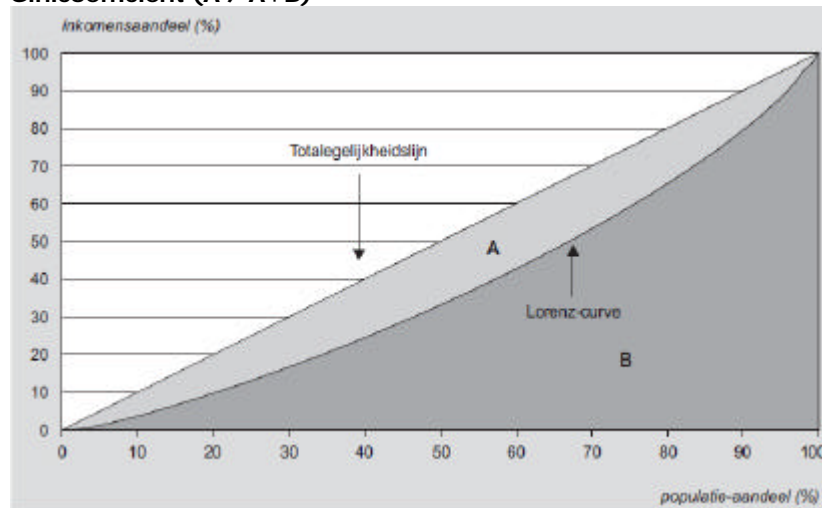
3.5.4 Inkomensongelijkheid

Een andere manier om vast te stellen of er sprake is van een evenwichtige inkomensontwikkeling is door de inkomensongelijkheid in Nederland in kaart te brengen. Twee gangbare maatstaven voor inkomensongelijkheid zijn de Ginicoëfficiënt en de ratio 80/20. Voor beide maatstaven geldt dat een hogere waarde duidt op een grotere inkomensongelijkheid.

Maatstaven voor inkomensongelijkheid (CBS-definities)

Ginicoëfficiënt: de waarde van de Ginicoëfficiënt ligt tussen 0 en 1. Bij een volkomen gelijke inkomensverdeling is de Ginicoëfficiënt gelijk aan nul. Als het totale inkomen geconcentreerd is bij één huishouden (totale inkomensongelijkheid) dan is de coëfficiënt gelijk aan 1. De Ginicoëfficiënt wordt berekend als de helft van het gemiddeld verschil in inkomen tussen huishoudens gedeeld door het gemiddeld inkomen. Grafisch gezien is de Ginicoëfficiënt in navolgende figuur gelijk aan 'A' gedeeld 'A+B'. De Ginicoëfficiënt is gevoelig voor veranderingen rond het gemiddelde van de inkomensverdeling en minder voor veranderingen in de staarten van de verdeling.

Figuur 3.7: Lorenzcurve (cumulatieve verdelingsfunctie van het inkomen) en Ginicoëfficiënt $(A / A+B)^{15}$



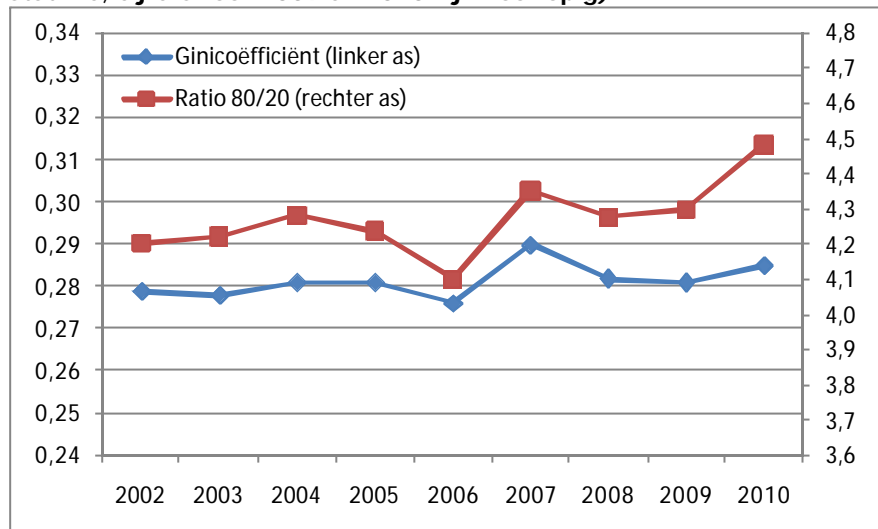
Ratio 80/20: Als alle personen hetzelfde inkomen hebben, is de ratio 80/20 gelijk aan 1. De ratio 80/20 heeft geen bovengrens. De ratio 80/20 wordt berekend als de verhouding van het totale inkomen van de 20 procent hoogste inkomens en het totale inkomen van de 20 procent laagste inkomens. De ratio 80/20 heeft betrekking op de staarten van de inkomensverdeling en is dus ongevoelig voor veranderingen in de middelste 60% van de verdeling. De ratio kan dus relatief sterk reageren op meer extreme inkomens in de verdeling.

In deze paragraaf wordt de ongelijkheid van het *gestandaardiseerde* inkomen gepresenteerd. Deze is gelijk aan het *besteedbaar* inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.

Onderstaande figuur laat de ontwikkeling zien van de inkomensongelijkheid in de periode 2002-2010. De inkomensongelijkheid lijkt gedurende de onderzoeksperiode redelijk stabiel geweest te zijn. Alleen in 2007/2008 (toename gevolgd door een iets minder grote afname) is een grotere verschuiving waarneembaar. Ook is de ratio 80/20 in 2010 relatief veel gestegen, als gevolg van een daling van het inkomenseaandeel in het eerste deciel (10% huishoudens met laagste inkomens). Deze cijfers hebben echter nog een voorlopig karakter.

¹⁵ Figuur afkomstig uit CBS (2007), *Metten van inkomensongelijkheid*, Den Haag/Heerlen: CBS.

Figuur 3.8: Ontwikkeling inkomensongelijkheid in Nederland 2003-2010 (bron: CBS Statline; cijfers voor 2009 en 2010 zijn voorlopig)



Gaan we verder terug in de tijd, dan blijkt de inkomensongelijkheid in de periode sinds 1977 iets te zijn gestegen¹⁶. Deze stijging deed zich vooral voor in de tweede helft van de jaren 80. Toen stegen de lonen, terwijl het minimumloon en de daaraan gekoppelde minimum sociale-zekerheidsuitkeringen werden bevroren. Dit was nodig om de economie te stimuleren en werken weer lonend te maken. Ook kwamen er steeds meer tweeverdieners en ouderen met (hoger) aanvullend pensioen. Sinds de jaren 90 is de inkomensongelijkheid in Nederland minimaal gestegen.

Overigens blijkt de inkomensongelijkheid te verschillen tussen groepen. Zo zijn de inkomensverschillen groter onder alleenstaanden dan onder paren. Dit komt doordat de groep alleenstaanden relatief zowel uit veel jongeren (met een relatief laag inkomen) en ouderen (met een relatief hoog inkomen) bestaat. Ook onder zelfstandigen is de inkomensongelijkheid groter dan onder mensen met een inkomen uit arbeid, een uitkering of pensioen. Door de jaren heen kan het inkomen van zelfstandigen flink fluctueren, onder andere door conjuncturele ontwikkelingen¹⁷.

Het CPB heeft recent laten zien dat de inkomensongelijkheid tussen 2000 en 2008 licht is afgenomen binnen de onderste helft van de inkomensverdeling, en onder de bovenste helft juist licht is gestegen. Anders gezegd, de armen zijn minder arm geworden, maar tegelijkertijd zijn de rijken ook rijker geworden. De Nederlandsche Bank (DNB) bevestigt deze trend, en schrijft deze onder andere toe aan mondiale technologische ontwikkelingen die de vraag naar hogeropgeleiden doen toenemen¹⁸. Topbeloningen zijn sneller gegroeid dan het gemiddelde loon. De top 0,1% van de Nederlanders met het hoogste (bruto) arbeidsinkomen verdiende in 2006 2,0% van het totale looninkomen. In 2002 was dit nog 1,8% en tot 1998 lag dit aandeel stabiel op 1,3%¹⁹. Het CPB laat tot slot zien dat de inkomensongelijkheid in de meeste grotere steden hoger is dan elders, en ook toeneemt²⁰.

¹⁶ CBS (2007), *Sociaal economische trends, 3e kwartaal 2007*, Den Haag/Heerlen: CBS

¹⁷ CBS (2011), *De Nederlandse samenleving 2010*, Den Haag/Heerlen: CBS

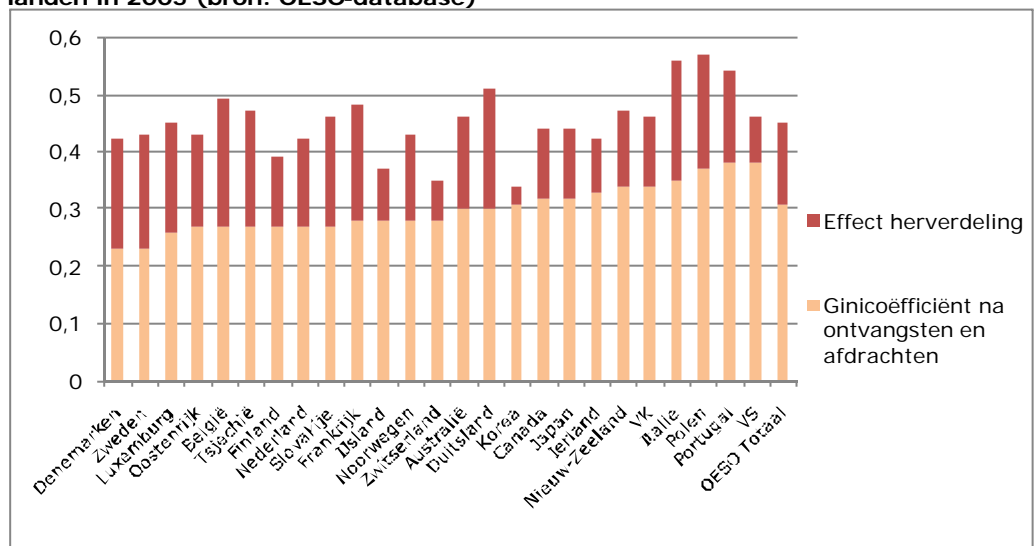
¹⁸ DNB (2008), *Kwartaalbericht juni 2008*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank

¹⁹ Straathof, B, S. Groot en J. Möhlmann (2010), *Hoge bomen in de polder, Globalisering en topbeloningen in Nederland*, Den Haag: CPB. 2006 is het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

²⁰ Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot (2011), *Wage inequality in the Netherlands: Evidence, trends and explanations*, Den Haag: CPB

In internationaal perspectief gezien (OESO-landen) blijkt de inkomensongelijkheid in Nederland onder het gemiddelde te liggen. Dit is zichtbaar in navolgende figuur, waar de Ginicoëfficiënten per land zijn weergegeven vóór en na verrekening van ontvangsten en afdrachten. West-Europese Landen als Denemarken en Zweden kennen een lagere inkomensongelijkheid, terwijl in landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië de inkomens ongelijker zijn verdeeld dan in Nederland. Opvallend bij deze uitkomsten is dat de inkomensongelijkheid van het primaire inkomen – dus vóór ontvangsten en afdrachten - in Nederland juist vergelijkbaar is met die van landen als Denemarken en Zweden. De inkomensongelijkheid neemt in die landen dus sterker af als gevolg van herverdeling van overheidswege. In vergelijking met Angelsaksische landen vindt in Nederland juist meer herverdeling plaats. Door toedoen van de overheid nam de inkomensongelijkheid in 2005 met 36% af (Ginicoëfficiënt na overheidsinterventie ten opzichte van Ginicoëfficiënt ervoor).

Figuur 3.9: Effect herverdeling op inkomensongelijkheid (Ginicoëfficiënt) in OESO-landen in 2005 (bron: OESO-database)²¹



Dit brengt ons op de vraag welke factoren de ontwikkeling van inkomensverschillen beïnvloeden, en wat de rol hierin is van het overheidsbeleid. In grote lijnen kan de ontwikkeling in inkomensongelijkheid worden toegeschreven aan economische ontwikkelingen, aan samenstellingseffecten en aan beleid. Het is evident, zie ook bovenstaande figuur, dat de overheid een belangrijk stempel drukt op de inkomensverdeling in Nederland. Het nivellerende effect zit vooral in de ontvangsten van burgers; premies en belastingen (de afdrachten) hebben slechts een beperkt nivellerend effect²². Veranderingen in de inkomensongelijkheid kunnen dus deels worden toegeschreven aan beleidsveranderingen. Een voorbeeld hiervan werd eerder in deze paragraaf gegeven met de bevroering van het minimumloon in de tweede helft van de jaren 80.

Meer recent, in ieder geval gedurende de onderzoeksperiode, is de inkomensongelijkheid redelijk stabiel gebleken en lijkt de invloed van

²¹ De OESO hanteert bij het bepalen van Ginicoëfficiënten een iets andere berekeningsmethode dan het CBS. De coëfficiënten voor Nederland kunnen dus iets afwijken van die in de voorgaande figuur.

²² CBS (2008), *Socialeconomische trends, 1^e kwartaal 2008*, Den Haag/Heerlen: CBS

beleidsveranderingen gering te zijn geweest. Voor zover er sprake was van een lichte stijging van de inkomensongelijkheid in het afgelopen decennium, lijken vooral economische ontwikkelingen en samenstellingseffecten een rol gespeeld te hebben. Zo geldt voor de toe- en afname in 2007 en 2008 dat deze vooral het gevolg was van een toename van het aantal huishoudens met een hoog inkomen door de economische voorspoed in 2006 en 2007. Dit werd deels teniet gedaan door de daarop volgende de economische crisis. De lichte toename in inkomensongelijkheid is volgens het CBS mede veroorzaakt door een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en, mede daardoor, een groter aantal tweeverdieners. Ook zijn er meer ouderen met een aanvullend pensioen²³.

3.6 Wijze van meten en rapporteren koopkrachtontwikkeling

Bij de totstandkoming van beleid speelt ex ante inzicht in de inkomensgevolgen voor huishoudens in Nederland een belangrijke rol. Beleidsbepalers kijken hiervoor ondermeer naar het standaardkoopkrachtbeeld, dat inzicht verschaft in de cumulatie van inkomenseffecten van generieke beleidsmaatregelen. Jaarlijks wordt dit beeld in de Rijksbegroting van SZW gepresenteerd, zodat de verschillende doelstellingen van het inkomensbeleid getoetst kunnen worden.

In deze paragraaf gaan we in op de wijze van meten en rapporteren van de koopkrachtontwikkeling in het standaardkoopkrachtbeeld. Achtereenvolgens staan we stil bij de dekkingsgraad van de verschillende standaardhuishoudens, de representativiteit van de gepresenteerde koopkrachtontwikkelingen en de wijze van meten van deze koopkrachtontwikkelingen.

3.6.1 Dekkingsgraad

In het standaard koopkrachtbeeld wordt de koopkrachtontwikkeling weergegeven van 18 standaardhuishoudens. Deze huishoudens zijn gedefinieerd aan de hand van drie typen kenmerken:

1. inkomensbron;
2. hoogte bruto huishoudinkomen;
3. huishoudtype (alleenstaand versus paar, het al dan niet hebben van kinderen).

Bij de totstandkoming van deze standaardhuishoudens is er rekening gehouden met een zo hoog mogelijk dekkingsgraad: het percentage huishoudens en personen in Nederland dat vertegenwoordigd wordt door de standaardhuishoudens. Om deze dekkingsgraad te bepalen zijn "echte" huishoudens aan de hand van verschillende kenmerken ingedeeld bij een van de standaardgroepen, dan wel een restcategorie. Een belangrijk element bij het vaststellen van de dekkingsgraad is de te hanteren criteria om huishoudens in te delen in een van de groepen. Voor een deel is deze indeling arbitrair: soepelere criteria leiden per definitie tot een hogere dekkingsgraad. Dit gaat echter ten koste van de representativiteit: het standaardkoopkrachtbeeld is minder representatief voor de koopkrachtontwikkeling van de huishoudens die zij vertegenwoordigen. Er moet daarom sprake zijn van een bepaalde mate van homogeniteit van huishoudens, zodat de koopkrachtontwikkeling van het standaard huishouden een goede representatie geeft van de koopkrachtontwikkelingen van de huishoudens in de bijbehorende inkomensgroep (zie ook de tekstbox).

In deze paragraaf wordt dus een analyse gemaakt van de dekkingsgraad van het standaardkoopkrachtbeeld in 2010. Om een vergelijking mogelijk te maken met de dekkingsgraad in 2002 sluiten we zoveel als mogelijk aan bij de inkomensgroepen zoals gedefinieerd door de interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen in

²³ CBS (2011), *De Nederlandse samenleving 2010*, Den Haag/Heerlen: CBS

2003. Leidend bij het vaststellen van de inkomensgroepen in 2002 is de inkomensbron en -hoogte van de hoofdkostwinner van het huishouden, omdat dit inkomen een dominante rol speelt in het huishoudinkomen. Nadat representatieve groepen worden vastgesteld is vervolgens gekeken naar de inkomenshoogte van de eventuele partner. In bijlage D wordt uitgebreid stilgestaan bij de verschillende aannames en keuzes die gemaakt zijn en de uiteindelijke criteria die gebruikt zijn om de dekkingsgraad te bepalen.

Gehanteerde criteria voor indeling in inkomensgroepen

Een algemeen aandachtspunt bij de analyses naar de dekkingsgraad en representativiteit van het standaard koopkrachtbeeld is dat de indeling van representatieve huishoudens op bepaalde vlakken specifiek of juist minder specifiek zou kunnen worden gemaakt. Zo is de indeling van tweeverdieners bijvoorbeeld louter gebaseerd op de hoogte van het inkomen van de hoofdkostwinner. De gedachte hierachter is dat het inkomen van de hoofdkostwinner een dominante rol speelt in het inkomen van het huishouden. Een ander voorbeeld is de veronderstelling dat de standaardhuishoudens met twee kinderen tussen de 6 en 11 jaar representatief zijn voor huishoudens met minderjarige kinderen, ongeacht het aantal en de leeftijd. Gemiddeld genomen is dat wellicht ook het geval. In specifieke gevallen zal er echter sprake zijn van over- dan wel onderschatting van koopkrachtmutaties.

In het algemeen geldt dat er geldt er op verschillende vlakken discussie mogelijk is over de gehanteerde criteria voor het vaststellen van de representatieve huishoudens. In dit onderzoek is er daarom voor gekozen om zoveel als mogelijk aansluiting te zoeken bij de bevindingen van de interdepartementale werkgroep inkomenskengetallen uit 2003, omdat deze een belangrijke rol gespeeld hebben bij de totstandkoming van het standaard koopkrachtbeeld zoals we dat nu kennen.

Uitgaande van de benoemde criteria is de dekkingsgraad in kaart gebracht voor 2002 en 2010. In tabel 3.7 is de dekkingsgraad van het standaard koopkrachtbeeld weergegeven in aantallen huishoudens.

Tabel 3.7: Dekkingsgraad standaard koopkrachtbeeld in aantallen huishoudens, 2002 en 2010

Actieven		2002 (b)		2010 (c)	
		Aantal huishoudens (x1000)	Dekkingsgraad (in % huishoudens)	Aantal huishoudens (x1000)	Dekkingsgraad (in % huishoudens)
Alleenverdiener met kinderen	modaal	72	1,0%	29	0,4%
	2x modaal	179	2,5%	176	2,3%
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	255	3,6%	136	1,8%
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	589	8,3%	877	11,7%
	modaal + modaal zonder kinderen	235	3,3%	126	1,7%
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	513	7,3%	770	10,3%
Alleenstaande	minimumloon	64	0,9%	27	0,4%
	modaal	244	3,5%	163	2,2%
	2 x modaal	337	4,8%	569	7,6%
Alleenstaande ouder	minimumloon	14	0,2%	13	0,2%
	modaal	21	0,3%	19	0,3%
Totaal actieven		2523	36%	2905	39%
Inactieven					
Sociale minima	paar met kinderen	34	0,5%	15	0,2%
	alleenstaande	201	2,8%	153	2,0%
	alleenstaande ouder	79	1,1%	74	1,0%
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	444	6,3%	430	5,7%
	AOW + € 10000 (a)	188	2,7%	322	4,3%
AOW (paar)	(alleen) AOW	247	3,5%	261	3,5%
	AOW + € 10000	166	2,3%	274	3,7%
Totaal inactieven		1359	19%	1529	20%
Actieven en inactieven					
Totaal dekkingsgraad		3882	55%	4434	59%
N		7068	100%	7492	100%

(a) in 2002 was er nog sprake van AOW + €5000

(b) uitgaande van het inkomensbestand uit het woonbehoeftenonderzoek in 2002

(c) uitgaande van het inkomensbestand uit het woonbehoeftenonderzoek in 2005

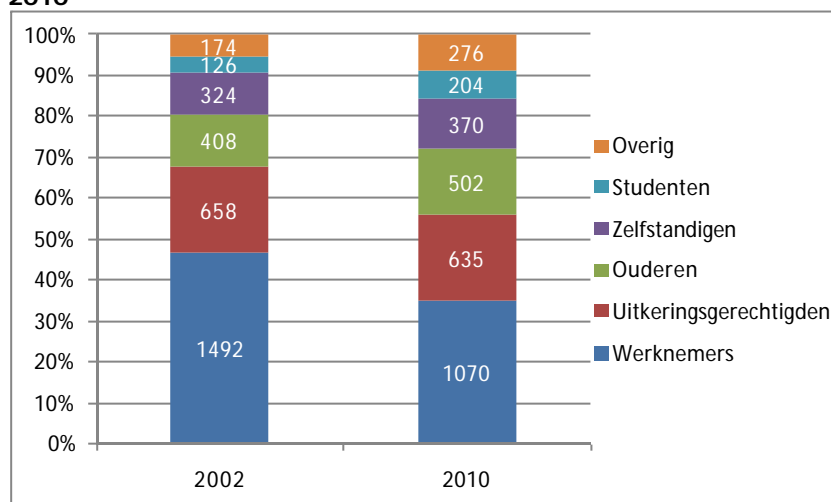
Tabel 3.7 laat zien dat er tussen 2002 en 2010 verschillende verschuivingen hebben plaatsgehad in de dekkingsgraad van de verschillende standaardhuishoudens. Zo is de dekkingsgraad van alleenverdieners met kinderen afgenomen en van tweeverdieners juist toegenomen. Verder is de dekkingsgraad van 65-plus huishoudens met aanvullend pensioen toegenomen en van 65-plus huishoudens met alleen AOW juist afgenomen. Wat verder opvalt zijn de lage aantallen huishoudens in een aantal groepen. Vanuit het oogpunt van de dekkingsgraad lijken een aantal standaardhuishoudens overbodig te zijn, zoals de verschillende alleenstaande ouders. Vanuit het oogpunt van beleidsrelevantie zijn deze groepen juist relevant. Daarbij dient bovendien opgemerkt te worden dat de gehanteerde criteria voor het afbakenen van een minimuminkomen (95%-105%) veel strikter is dan bij andere groepen. Wanneer we kijken naar de totale dekkingsgraad, dan is er sprake van een kleine toename ten opzichte van 2002: van 55% naar 59%.

Een andere manier om de dekkingsgraad in kaart te brengen is met het aantal personen binnen een huishouden dat met een bepaald inkomenseffect te maken krijgt. Meerderjarige huishoudleden naast de hoofdkostwinner en de eventuele partner zijn in deze analyse niet meegerekend. Ook in termen van aantallen personen geldt dat de dekkingsgraad is toegenomen (zie ook de bijlage bij dit hoofdstuk). In 2002 bedroeg de dekkingsgraad nog circa 58%. In 2010 is de dekkingsgraad van het standaard koopkrachtbeeld ongeveer 63%.

3.6.2 Dekkingsgraad: welke groepen blijven buiten zicht

Ruim 41% van de huishoudens en 37% van alle personen blijft met de gehanteerde definities dus buiten het zicht van het standaardkoopkrachtbeeld in 2010. Figuur 3.10 geeft een overzicht van de verschillende groepen huishoudens die het betreft. Evenals in de analyses van de dekkingsgraad is de primaire inkomensbron van het hoofd weer leidend.

Figuur 3.10: Aantallen en percentages huishoudens buiten dekkingsgraad, 2002 en 2010



De grootste groepen die niet worden vertegenwoordigd door de 18 standaardhuishoudens zijn werkenden, ouderen en huishoudens met een bovenminimale uitkering. Bij de laatste groep gaat het om AO'ers, WW'ers en vervroegde pensioenen.

Wanneer we nader inzoomen op de werkende huishoudens die buiten zicht blijven (zie ook de bijlage bij dit hoofdstuk), dan blijkt dat het veelal gaat om huishoudens met een minimumplus inkomen, die in dit onderzoek gedefinieerd zijn als huishoudens met een inkomen tussen de 105% WML en 165% WML. Wanneer gekeken wordt naar huishoudtypen, dan vallen met name huishoudens zonder kinderen buiten de dekkingsgraad. Alleenverdieners zonder minderjarige kinderen blijven volledig buiten het standaardbeeld, evenals een groot aantal alleenstaanden.

Bij ouderen die buiten het standaard koopkrachtbeeld vallen is de primaire reden de inkomenshoogte. Circa 290 duizend paren blijven buiten het zicht om deze reden. Het gaat dan om paren waarin de hoofdkostwinner een modaal inkomen heeft of hoger. Bij alleenstaanden gaat het om AOW'ers met inkomen op minimum of twee keer modaal niveau. Ook vallen een beperkt aantal 65-plus huishoudens buiten de dekkingsgraad vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen of vanwege het ontbreken van AOW.

Bij de groep (bovenminimale) uitkeringsgerechtigden gaat het voornamelijk om huishoudens waarin het hoofd een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering heeft. Ook blijven huishoudens met een vervroegd pensioen buiten het standaard koopkrachtbeeld.

Andere grote groepen die buiten het standaard koopkrachtbeeld vallen zijn zelfstandigen en studenten. Bij zelfstandigen gaat het om huishoudens waarvoor geldt dat de primaire inkomensbron van het hoofd winst of freelance inkomen is:

circa 359 duizend huishoudens. Bij studenten gaat het om circa 200 duizend huishoudens. Voor deze specifieke groepen geldt dat het lastig is om standaard koopkracht in kaart te brengen met een of meerdere standaardhuishoudens, vanwege de grote heterogeniteit binnen deze groepen. Voor zelfstandigen geldt bijvoorbeeld dat winst, in tegenstelling tot inkomen uit loon en uitkering, erg fluctueert van jaar op jaar (zie bijvoorbeeld ook figuur 3.2) en dat er veel spreiding en diversiteit is tussen huishoudens. Daartegenover staat dat bijvoorbeeld de groep zelfstandigen steeds groter wordt. Overigens geldt dat met ingang van de SZW-begroting in 2012 zelfstandigen en studenten wel zijn meegenomen in de puntenwolk. De winstverdeling van zelfstandigen in de puntenwolk is gebaseerd op het Woonbehoeftenonderzoek uit 2005. Deze winsten worden jaarlijks geactualiseerd door te indexeren met gemiddelde contractloonstijging (per sector overheid, markt en zorg). In werkelijkheid fluctueren deze winsten echter sterk, waardoor de geschatte winstverdeling voor de jaren na 2005 steeds meer gaat afwijken van de waargenomen winstverdeling. Daardoor kunnen de koopkrachtontwikkelingen een nogal vertekend beeld geven. Omdat enerzijds geldt dat de groep zelfstandigen steeds groter wordt en ook een steeds prominenter plaats inneemt in beleidsdiscussies, en anderzijds geldt dat het erg lastig is om representatieve koopkrachtmutaties van zelfstandigen in kaart te brengen, stellen we voor om nader onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om de koopkrachtmutatie van zelfstandigen te betrekken in artikel 41 op een manier die rekening houdt met de grote spreiding in inkomen.

Hoewel circa 41% van alle huishoudens dus buiten de het standaard koopkrachtbeeld valt, betekent dit niet dat deze groepen huishoudens helemaal uit het zicht van de beleidsmakers zijn. Naast het standaardkoopkrachtbeeld wordt immers ook inzicht gegeven in de inkomenseffecten van afzonderlijke beleidsmaatregelen, al dan niet gericht op specifieke groepen. In de bijlage bij artikel 41 wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed, via voorbeeldhuishoudens of via echte groepen huishoudens. In de eerder genoemde puntenwolken is de spreiding weergegeven van koopkrachtmutaties voor echte groepen huishoudens.

Ten slotte geldt dat in de berekeningen van de dekkingsgraad geen rekening is gehouden met intramuralen (circa 200 duizend huishoudens) en meerderjarige inwonende huishoudleden (circa 1 miljoen personen).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de representativiteit van de standaardkoopkrachtcijfers in de periode 2007-2010. Het jaarlijkse standaardkoopkrachtbeeld wordt vergeleken met de mediane koopkrachtontwikkeling van de bijbehorende inkomensgroepen. We onderzoeken dus of het standaard koopkrachtbeeld *in doorsnee* representatief is voor de bijbehorende inkomensgroepen. Het standaardkoopkrachtbeeld (evenals de mediaan) is immers niet representatief voor de *spreiding* van koopkrachteffecten. Evenals in het standaardkoopkrachtbeeld wordt verondersteld dat er geen dynamische effecten optreden. Er wordt louter gekeken naar statische effecten. Huishoudens raken dus niet werkloos, gaan niet pensioen, raken niet arbeidsongeschikt, krijgen geen (nieuwe) kinderen et cetera. De mediane koopkrachtontwikkelingen zijn berekend met het microsimulatiemodel Micros van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Als eerste vergelijken we het standaardkoopkrachtbeeld met de mediane ontwikkeling volgens de generieke koopkrachtdefinitie. Alleen regelingen als de kinderbijslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, fiscaalvoordeel persoonsgebonden aftrek, tegemoetkoming buitengewone uitgaven en netto economisch huurwaarde worden hierin meegerekend. De koopkrachteffecten van onder andere de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, lokale lasten, inkomen uit vermogen en

hypotheeklasten worden niet meegeteld. Ook in het standaard koopkrachtbeeld wordt hier geen rekening mee gehouden, waardoor de vergelijking tussen het standaard koopkrachtbeeld en de bijbehorende mediane koopkrachtontwikkelingen eerlijker is. De gehanteerde definitie wijkt daarmee wel af van de koopkrachtdefinitie die het Ministerie van SZW hanteert in de zogenaamde puntenwolven. Paragraaf 3.6.4 gaat hier nader op in.

Uit tabel 3.8 blijkt dat de representativiteit van het standaard koopkrachtbeeld voor de mediane koopkrachtontwikkeling in 2010 goed te noemen is. De verschillen tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkrachtontwikkeling van de inkomensgroepen zijn in de meeste gevallen beperkt. Met name bij de huishoudens met kinderen is er sprake van een verschil. Dit komt onder andere doordat de effecten van maatregelen op het gebied van kindregelingen erg afhangen van het aantal en de leeftijd van de kinderen in het huishouden.

Ook in 2007 en 2008 zijn de afwijkingen voor de meeste groepen beperkt. In 2009 zijn de afwijkingen tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkracht van de inkomensgroepen een stuk groter. Een belangrijke verklaring hiervoor is de overgang van de aftrekregeling buitengewone uitgaven (BU) naar de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). De inkomenseffecten van deze overgang zijn erg afhankelijk van de aftrekbare kosten van huishoudens. Daardoor is er veel spreiding in de koopkracht van echte groepen huishoudens en zijn de afwijkingen met het meer generieke standaard koopkrachtbeeld wat groter.

In 2010 lijkt er verder vooral sprake te zijn van onderschatting van koopkrachteffecten in het standaardkoopkrachtbeeld en in 2009 vooral van overschatting. In 2007 lijkt er sprake te zijn van overschatting bij actieve huishoudens en van onderschatting bij inactieve huishoudens.

Opmerkelijk zijn verder de afwijkingen die we vinden bij de alleenstaande ouder op minimumloonniveau in verschillende jaren. Er zijn verschillende verklaringen voor de af en toe forse afwijkingen voor deze groep, zoals het aantal en leeftijd van de kinderen, verzilveringsproblematiek en het kleine aantal huishoudens in deze groep. In het standaard koopkrachtbeeld wordt er voor de huishoudtypen met kinderen bijvoorbeeld gerekend met twee kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar, terwijl voor de bijbehorende groepen er wordt gekeken naar het aantal thuiswonende minderjarige kinderen in het huishouden.

Tabel 3.8: Representativiteit standaard koopkrachtbeeld: mediane generieke koopkracht versus standaard koopkrachtbeeld 2007-2010

		2007		2008		2009		2010		2007-2010
Actieven		medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	Gemid-delde absolute afwijking
Alleenverdiener met kinderen	modaal	2,0	0,4	-0,7	0,1	-0,1	-2,0	-1,0	0,3	0,7
	2x modaal	2,6	0,7	-0,2	0,8	0,7	-0,9	-1,1	0,1	0,6
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	2,3	0,2	-0,7	0,3	1,0	-1,3	-1,1	-0,1	0,5
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3,0	0,9	-0,4	0,3	1,4	-0,9	-1,0	0,1	0,6
	modaal + modaal zonder kinderen	2,3	0,4	-0,8	0,0	0,6	-1,8	-0,7	0,1	0,6
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	2,9	0,9	-0,4	0,3	1,1	-1,3	-0,9	0,1	0,6
Alleenstaande	minimumloon	1,7	0,1	0,0	0,5	1,5	-0,8	-0,8	-0,4	0,4
	modaal	2,4	0,5	-0,6	0,3	2,2	-0,2	-0,6	0,2	0,3
	2 x modaal	3,1	1,0	-0,5	0,1	2,3	0,0	-0,7	0,3	0,3
Alleenstaande ouder	minimumloon	1,4	-0,2	3,9	-1,4	0,1	-4,1	0,7	1,1	1,7
	modaal	2,2	0,2	-0,2	0,6	1,8	-2,3	-0,2	0,7	1,0
Inactieven										
Sociale minima	paar met kinderen	1,1	0,0	-0,5	0,1	0,3	-1,8	0,3	0,7	0,7
	alleenstaande	1,0	-0,1	-0,5	0,0	1,7	-0,2	-0,4	-0,1	0,1
	alleenstaande ouder	1,1	-0,1	-0,3	0,0	0,1	-3,2	-0,1	0,4	0,9
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	1,2	-0,1	0,0	0,3	2,0	-0,8	-0,4	-0,1	0,3
	AOW + € 10000	0,8	-0,5	-0,6	-0,3	0,2	-0,9	-0,5	0,0	0,4
AOW (paar)	(alleen) AOW	1,3	-0,1	-0,1	0,4	1,2	-1,2	-0,4	0,0	0,4
	AOW + € 10000	1,0	-0,5	-0,5	-0,1	0,1	-1,0	-0,5	0,0	0,4

3.6.3 Gehanteerde koopkrachtdefinities

Een ander element is de gehanteerde koopkrachtdefinitie in het standaard koopkrachtbeeld. In het standaard koopkrachtbeeld wordt gekeken naar de effecten van generieke maatregelen. Specifieke maatregelen worden hierin niet meegenomen. In deze paragraaf kijken we hoe erg het weglaten van specifieke maatregelen is voor het koopkrachtbeeld. In tabel 3.9 wordt daartoe een vergelijking gemaakt van enerzijds de gemiddelde absolute afwijking tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkrachtontwikkeling volgens de *generieke* koopkrachtdefinitie en anderzijds de gemiddelde absolute afwijking tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkrachtontwikkeling volgens de *totale* koopkrachtdefinitie. De totale koopkrachtontwikkeling heeft betrekking op de koopkrachtdefinitie die het Ministerie van SZW hanteert in de zogenaamde puntenwolven. Hierin worden naast de generieke elementen ook specifieke maatregelen betrokken.

Tabel 3.9: Gemiddelde absolute afwijking standaard koopkrachtbeeld met mediane koopkrachtontwikkeling generiek en totaal (generiek + specifiek), 2007-2010

		Generiek	Totaal
Actieven		Gemiddelde absolute afwijking 2007-2010	Gemiddelde absolute afwijking 2007-2010
Alleenverdiener met kinderen	modaal	0,7	0,8
	2x modaal	0,6	0,8
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	0,5	0,9
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	0,6	1,2
	modaal + modaal zonder kinderen	0,6	0,7
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,6	0,8
Alleenstaande	minimumloon	0,4	0,4
	modaal	0,3	0,3
	2 x modaal	0,3	0,5
Alleenstaande ouder	minimumloon	1,7	1,4
	modaal	1,0	1,2
Inactieven			
Sociale minima	paar met kinderen	0,7	0,7
	alleenstaande	0,1	0,2
	alleenstaande ouder	0,9	1,0
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	0,3	0,2
	AOW + € 10000	0,4	0,4
AOW (paar)	(alleen) AOW	0,4	0,5
	AOW + € 10000	0,4	0,4

Uit tabel 3.9 blijkt dat de aansluiting tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkrachtontwikkeling niet sterk verslechtert bij het hanteren van de totale koopkrachtdefinitie. Met name bij huishoudens met kinderen nemen de verschillen met het standaard koopkrachtbeeld toe. Bij de overige huishoudens komen de gemiddelde absolute afwijkingen in redelijke mate met elkaar overeen.

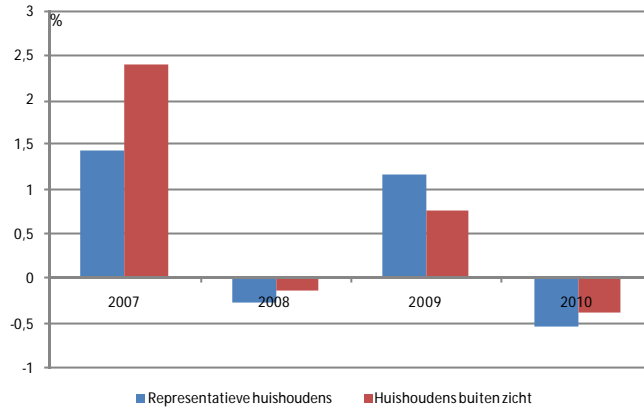
Gegeven de bovenstaande uitkomsten lijkt het niet wenselijk om de definitie van de standaardkoopkracht aan te passen. Wanneer specifieke maatregelen betrokken worden in dit beeld zal dit of ten koste gaan van de dekkinggraad (de 18 huishoudens worden immers nog specifiek) of het aantal standaardhuishoudens moet sterk toenemen, wat ten koste gaat van de overzichtelijkheid. Daarnaast geldt dat het effect van specifieke maatregelen al wordt meegenomen in de puntenwolken en frequentietabellen, en dat er van afzonderlijke specifieke maatregelen inkomenseffecten worden berekend (zie ook de bijlage bij artikel 41 in de SZW - begroting).

3.6.4 Koopkrachtontwikkeling buiten het zicht

Een laatste vraag die in deze paragraaf centraal staat, is hoe de koopkrachtontwikkelingen van de 41% huishoudens die buiten het zicht van het standaard koopkrachtbeeld blijven, zich verhouden tot de koopkrachtontwikkelingen van de 59% huishoudens die gedekt worden door het standaard koopkrachtbeeld.

Figuur 3.11 vergelijkt daartoe de mediane totale koopkrachtontwikkeling van de representatieve huishoudens met de mediane totale koopkrachtontwikkeling van de huishoudens die buiten zicht blijven. Hieruit blijkt dat de mediane koopkrachtontwikkelingen in 2008 en 2010 in redelijke mate met elkaar overeenkomen. In 2009, en met name 2007 zijn de verschillen groter. Zoals aangegeven geldt dat de groepen die buiten het zicht blijven van de het standaard koopkrachtbeeld, wel worden meegenomen in de puntenwolken in de SZW - begroting. Met ingang van 2012 geldt dit eveneens voor zelfstandigen en studenten.

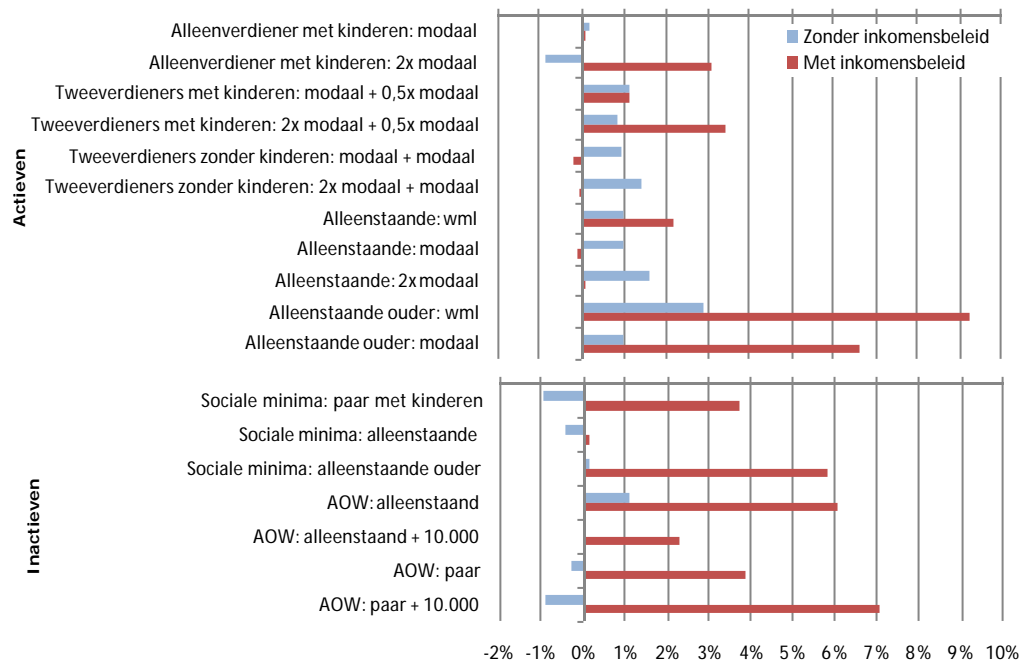
Figuur 3.11: Mediane gecoördineerde koopkrachtontwikkeling representatieve huishoudens versus huishoudens buiten zicht, 2007-2010



3.7 Samenvatting

Voor bijna alle 18 standaard huishoudgroepen is de statische koopkrachtontwikkeling in de periode 2002-2010 positief geweest. Alleen tweeverdieners zonder kinderen die beide modaal verdienen en een alleenstaande zonder kinderen die modaal verdient, hebben een licht negatieve cumulatieve koopkrachtontwikkeling gehad. Wel zijn er verschillen tussen de standaardgroepen: alleenstaande ouders, zowel werkend als inactief, hebben een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling doorgemaakt. Hetzelfde geldt voor AOW-ers, zowel met als zonder aanvullend pensioen. De koopkrachtontwikkeling van tweeverdieners zonder kinderen en alleenstaanden met een modaal of bovenmodaal inkomen zonder kinderen blijft juist achter bij de andere groepen.

Figuur 3.12: Koopkrachtontwikkeling zonder en met beleidswijzigingen (2002-2010); (figuur is identiek aan figuur 3.1)



Het gevoerde inkomensbeleid van het kabinet heeft ervoor gezorgd dat de verschillen tussen de standaardgroepen zijn vergroot. Bij ongewijzigd inkomensbeleid zouden alleenstaande ouders en AOW -ers een aanzienlijke minder gunstige koopkrachtontwikkeling hebben gehad. Paren met AOW zouden cumulatief zelfs een negatief beeld hebben laten zien. Daarnaast hebben in het algemeen huishoudens met kinderen het meest geprofiteerd van het inkomensbeleid. Omgekeerd zouden tweeverdieners die geen kinderen hebben zonder inkomensbeleid een licht gunstiger koopkrachtontwikkeling hebben gehad (zie figuur 3.12).

In alle jaren doen zich afwijkingen voor tussen de raming (in de begroting voor het komende jaar) en realisatie (achteraf). De gemiddelde absolute afwijking (naar boven dan wel onder) per standaardgroep ligt tussen de 0,5% en 0,8%. Ofwel: er is een zekere afwijking tussen het – met veelal aanzienlijke politieke interesse – opgestelde koopkrachtbeeld, en uiteindelijke realisaties. Kijkend naar de gemiddelde afwijking per jaar, blijkt dat voor de meeste werkenden de plussen in het ene jaar wegvallen tegen de minnen in het andere jaar. Bij inactieven lijkt echter gemiddeld de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling positiever uit te pakken dan de raming. Opvallend zijn de grote afwijkingen, op jaarbasis, in de raming van de pensioen-/VUT-premies. Dit heeft invloed op de koopkracht van werkenden.

Wanneer we statische en dynamische koopkrachtontwikkelingen met elkaar vergelijken, dan valt op dat de dynamische koopkrachtontwikkeling in de meeste jaren boven de statische ligt. Dynamische effecten hebben per saldo dus een positief effect gehad op de koopkracht in deze periode. In 2009 en 2010 is de dynamische koopkracht juist minder gestegen dan de statische. Dit komt onder andere doordat er in de economische crisis veel bonussen zijn geschrapt en een relatief groot aandeel huishoudens te maken kreeg met baanverlies. De spreiding van de dynamische koopkrachtontwikkeling binnen een jaar is zeer groot. De groep zelfstandigen en vermogenden ondervindt van jaar op jaar de grootste fluctuatie.

De (werkelijke) inkomensongelijkheid is gedurende de onderzoeksperiode minimaal gestegen. Dit is hooguit ten dele aan het inkomensbeleid toe te schrijven. Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen speelt een rol en, mede daardoor, de komst van meer tweeverdieners. Ook zijn er meer ouderen met een aanvullend pensioen.

De 18 standaardgroepen representeerden in 2010 59% van alle Nederlandse huishoudens. De 'dekkingsgraad' van de standaardgroepen is daarmee licht toegenomen ten opzichte van 2002 (55%). Grotere groepen huishoudens die buiten zicht blijven, zijn werknemers met een inkomen tussen minimum en modaal in, ouderen met ten minste een twee keer modaal inkomen en huishoudens met bovenminimale en overige uitkeringen. Bij deze laatste groep gaat het voornamelijk om huishoudens waarin het hoofd een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering heeft. Ook blijven huishoudens met een vervroegd pensioen buiten het standaard koopkrachtbeeld. Dit betekent overigens niet dat deze groepen huishoudens helemaal uit het zicht van de beleidsmakers zijn. Naast het standaardkoopkrachtbeeld wordt in de jaarlijkse SZW-begroting immers ook inzicht gegeven in de koopkrachtontwikkeling van een steekproef van huishoudens (de zogeheten *puntenwolk*). Hierin worden naast de generieke maatregelen die in het standaardbeeld zijn verwerkt ook effecten van maatregelen meegenomen die meer specifiek neerslaan. Verder lijkt het erop dat de koopkrachtontwikkeling van groepen die buiten het standaardbeeld vallen niet systematisch afwijkt van de standaardgroepen waarmee zij de grootste gelijkenis vertonen.

4 Financiële prikkels voor werkaanvaarding

4.1 Factoren die arbeidsparticipatie beïnvloeden

De tweede operationele doelstelling van artikel 41 heeft betrekking op de financiële prikkels die mensen doen beslissen om (meer) te gaan werken. Een hoger (netto) inkomen per uur prikkelt om (meer) te gaan werken, omdat arbeid relatief meer oplevert ten opzichte van vrije tijd. Dit wordt het substitutie-effect genoemd. Dit wordt deels teniet gedaan door het zogeheten inkomenseffect: bij een hoger inkomen per uur hoeft iemand minder te werken om hetzelfde inkomen te verkrijgen.

Mensen reageren niet allemaal in dezelfde mate op financiële prikkels. Zo reageren vrouwen in het algemeen sterker dan mannen op dezelfde prikkels, en is gedrag mede afhankelijk van het inkomensniveau en eventuele zorgtaken waarmee de arbeid wordt gecombineerd. In het algemeen domineert het substitutie-effect het inkomenseffect: mensen gaan meer werken bij een hoger uurloon. Internationaal onderzoek, ook op basis van Nederlandse gegevens, laat vooral het beeld zien dat mensen bereid zijn meer te werken als de beloning daarvoor hoger is. Ook zijn uitkeringsgerechtigden op het moment dat werk meer gaat lonen sneller geneigd banen te accepteren. De inspanning om werk te zoeken neemt toe²⁴.

Niet alleen de hoogte, maar ook de vormgeving van, vooral fiscale, prikkels blijkt van belang voor het effect dat ze sorteren. Uit onderzoek²⁵ blijkt bijvoorbeeld het volgende:

- Prikkels lijken minder effect te sorteren als zij complex zijn. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt maakt de optelsom van verschillende regelingen het lastig om in te schatten wat iemand netto overhoudt als hij of zij (meer) gaat werken.
- Het effect van prikkels neemt toe naarmate zij langer aanwezig zijn in het stelsel. Het kost tijd om de implicaties van nieuwe maatregelen te doorgronden.
- Gedragseffecten nemen disproportioneel toe met de grootte van de prikkel. Prikkels lijken pas effect te hebben als ze boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen.

Er zijn ook andere factoren die participatiebeslissingen en –kansen beïnvloeden, in positieve of negatieve zin. Hieronder plaatsen we de financiële prikkels in een bredere context: hoe belangrijk zijn deze prikkels bij het aanvaarden van (meer uren) werk ten opzichte van andere factoren die daar invloed op hebben? In de literatuur worden de volgende factoren genoemd²⁶.

Om te beginnen zijn *kennis en vaardigheden* een cruciale factor bij arbeidsparticipatie. Hoger opgeleiden die beschikken over courante kennis en vaardigheden hebben grotere kansen op de arbeidsmarkt dan lager opgeleiden of personen die langere tijd niet geparticipeerd hebben. Daarbij komt dat laaggeschoolden vaak een lagere verdien capaciteit hebben, waardoor de marginale verdiensten van (meer uren) werken beperkt zijn. Uiteraard is ook van belang in hoeverre iemands kennis en vaardigheden aansluiten op wat werkgevers vragen.

²⁴ Voor een overzicht zie onder andere: CPB (2008), *Armoedeval heeft wél gedragseffecten*, CPB Notitie, Den Haag, 24 januari 2008

²⁵ Voor een overzicht zie: J.D. Brilman en H. Nijboer (2010), *Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief*, Tijdschrift voor Openbare Financien, nr. 1, pp.46-54

²⁶ Zie onder andere: SZW (2007), *De armoedeval, Een nieuwe kijk op een oud probleem*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hoe beter deze aansluiting, hoe groter iemands baankansen zijn. De invloed van de armoedeval is afhankelijk van het perspectief op doorgroei op de arbeidsmarkt. Voor mensen die geen perspectief op doorgroei hebben en geen kans maken op een laagbetaalde baan is de armoedeval niet het meest relevante probleem. Gebrek aan opleiding en capaciteiten en andere persoonlijke belemmeringen zorgen voor een lage participatiekans.

Gezondheid(-sbeleving) speelt eveneens een rol bij iemands (gepercipieerde) kansen op de arbeidsmarkt, en daarmee op participatiebeslissingen. Onderzoek laat zien dat de gezondheidsbeleving van een persoon zelfs een sterkere (belemmerende) factor vormt dan de daadwerkelijke aanwezigheid van een chronische ziekte of functionele beperkingen²⁷.

Een derde factor is de *bereidheid van werkgevers* om mensen aan te nemen of werk passend te maken. Het gaat hierbij vooral om mensen met langdurige aandoeningen of een arbeidshandicap, of om ouderen op de arbeidsmarkt. Negatieve beeldvorming, onbekendheid met de doelgroep, en angst voor onvoorziene kosten, hoger verzuim en een lagere productiviteit vormen een belemmering bij het motiveren van werkgevers werkzoekenden uit deze groepen aan te nemen. Begrotingsartikel 42 heeft onder andere op deze aspecten betrekking.

Ten vierde kan de *zorg* voor kinderen of voor een zorgbehoevende partner, ouder of andere relatie een belangrijke reden zijn om niet of maar een beperkt aantal uren te werken. Het gaat dan niet alleen om het tijdsbeslag van de (mantel-)zorg zelf. Ook de mate waarin hierbij passend werk loont, het inkomen en de werksituatie van andere eventuele leden van het huishouden en mogelijkheden om zorg uit te besteden spelen hierbij een rol. Ook zijn de (gepercipieerde) kwaliteit van formele zorgvoorzieningen, bijvoorbeeld thuiszorg of kinderopvang, en de mogelijkheden om flexibel te werken van belang.

Als vijfde factor spelen *sociaal-culturele factoren* een belangrijke rol bij het nemen van participatiebeslissingen. Het is bekend dat sociale contacten een bron van informatie, kennis, en praktische en emotionele steun kunnen zijn, die bijdraagt aan de arbeidsdeelname. Tegelijkertijd kan de sociale omgeving normen overdragen die de arbeidsdeelname belemmeren. Het gaat vooral om de heersende 'sociale norm'²⁸. Zo bestaat er voor mannen bijvoorbeeld van oudsher een culturele 'plicht tot werk'. Dit komt onder meer tot uiting in een lage arbeidsaanbodelasticiteit (0,1 à 0,2 voor Nederland)²⁹. Mannen werken sowieso, ongeacht de mate waarin werken loont. Voor vrouwen is deze norm zwakker, onder andere door het bestaan van concurrerende normen over moederschap en de invulling daarvan. De arbeidsaanbodelasticiteit van Nederlandse vrouwen (0,5) ligt dan ook hoger dan voor mannen, hoewel er signalen zijn dat deze inmiddels wel aan het dalen is³⁰. Uiteraard heeft de sociale norm ten aanzien van vrouwenparticipatie zich sterk ontwikkeld. Tot enige decennia geleden werd de arbeidsparticipatie van vrouwen actief ontmoedigd of zelfs onmogelijk gemaakt. Consequent overheidsbeleid vanaf de jaren tachtig heeft er mede toe geleid dat werkende vrouwen nu steeds vaker de norm zijn.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Schuring, M., F.A. Reinenga, B. Carlier en A. Burdorf (2011), *Gezondheidsbeleving van werklozen: wat is bekend en wat zijn witte vlekken?*, Amsterdam, UWV Kenniscentrum.

²⁸ Cloin, M. (2010), *Het werken waard, Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁹ Evers, M., R. De Mooij en D. van Vuuren (2008). *The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates*, De Economist, 156: 1, 25-43.

³⁰ Bargain, O., K. Orsini en A. Peichel (2011), *Labor Supply Elasticities in Europe and the US*, IZA Discussion Paper No. 5820.

Nederland is in vergelijking met andere Westerse landen kampioen deeltijdwerken. Het aandeel deeltijders is zowel onder vrouwen als mannen relatief zeer hoog. Uiteraard ligt hier ook een sociale norm aan ten grondslag: deeltijdwerk is breed geaccepteerd. Het recht op deeltijdwerk is zelfs wettelijk verankerd. In sommige omringende landen wordt deeltijdwerk juist gezien als een minderwaardige vorm van werk.

In deze paragraaf hebben we een beeld geschetst van de factoren die participatiebeslissingen en –mogelijkheden van mensen beïnvloeden. De invloed van elk van de afzonderlijke factoren is moeilijk exact vast te stellen, maar duidelijk is dat naast financiële prikkels ook andere factoren participatiebeslissingen beïnvloeden.

Belangrijk om op te merken is tot slot dat, naast de beoogde prikkelwerking, het maatschappelijk gezien ook als wenselijk wordt beschouwd dat werken loont. Het wordt ongewenst geacht dat mensen die zich veel moeite getroosten om in een eigen inkomen te voorzien, niet of nauwelijks meer geld overhouden dan degenen die zich dergelijke inspanningen niet getroosten en afhankelijk zijn van een uitkering. Achtereenvolgende kabinetten hebben dan ook ingezet op het financieel aantrekkelijker maken van werk. Tegelijkertijd werken overheden blijvend aan andere factoren die toetreding tot de arbeidsmarkt belemmeren en het socialezekerheidsstelsel activerender maken. Deze blijven in dit hoofdstuk, gelet op het karakter van deze doorlichting, verder buiten beschouwing.

4.2 Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010

Tabel 4.1 geeft de gerealiseerde ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels weer gedurende de onderzoeksperiode. We onderscheiden de werkloosheidsval, de herintredersval en de deeltijdval. Bij de berekening van de armoedeval worden meer elementen in het besteedbaar inkomen meegenomen dan bij de berekening van de koopkrachtontwikkeling. Aanvullend worden namelijk de huurtoeslag, de kwijtschelding van lokale lasten, de bijzondere bijstand en de kosten voor kinderopvang meegenomen. De mate waarin deze factoren relevant zijn voor een huishouden is afhankelijk van specifieke situaties, maar zijn van groot belang voor de arbeidsmarktprikkels omdat de regelingen afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen. In de berekeningen wordt uitgegaan van een huishouden dat in een huurhuis woont en twee kinderen omvat tussen 6 en 11 jaar oud.

Tabel 4.1: Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprykkels 2002-2010 (in %)

Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprykkels 2002-2010 (vooruitgang in %)											
Werkloosheidsval		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002-'10
Aanvaarden werk op WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	1%	1%	1%	0%	0%	2%	2%	2%	2%
	alleenstaande	8%	10%	10%	9%	12%	12%	13%	14%	13%	5%
	alleenstaande ouder	-5%	-6%	-6%	-5%	-6%	-6%	-1%	-1%	-4%	1%
Aanvaarden werk op 120% WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	5%	6%	7%	6%	7%	7%	6%	6%	6%	0%
	alleenstaande	17%	17%	17%	17%	18%	20%	20%	20%	20%	3%
	alleenstaande ouder	6%	5%	5%	5%	5%	5%	10%	11%	8%	2%
Herintredersval											
Hoofd WML, partner 2,5 dag werk (WML)		13%	13%	14%	14%	17%	17%	14%	15%	13%	0%
Hoofd 120% WML, partner 2,5 dag werk (120% WML)		15%	14%	15%	16%	17%	19%	19%	19%	17%	2%
Deeltijdval minstverdienende partner											
Hoofd WML	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	5%	4%	5%	6%	6%	5%	7%	6%	5%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	7%	7%	6%	5%	7%	8%	8%	7%	7%	0%
Hoofd modaal	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	7%	7%	7%	7%	7%	6%	8%	7%	6%	-1%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	6%	6%	6%	5%	6%	7%	6%	7%	7%	1%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (120% WML)	8%	8%	8%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (120% WML)	6%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	2%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (modaal niveau)	10%	10%	10%	10%	11%	12%	12%	12%	12%	2%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (modaal niveau)	6%	7%	6%	5%	7%	7%	7%	8%	8%	2%

De ontwikkeling van de armoedeval in de periode 2002 tot 2010 is overwegend positief geweest. Opvallend is de forse verbetering van de werkloosheidsval in 2008 voor alleenstaande ouders. Deze verbetering wordt veroorzaakt door het omzetten van de kinderkorting in de kindertoeslag. In 2010 verslechtert de werkloosheidsval voor alleenstaande ouders weer vanwege een verlaging van de maximaal vergoede uurprijs in de kinderopvang. De werkloosheidsval voor alleenstaanden met minimumloon is over de gehele periode met 5 procentpunt verbeterd. Oorzaken daarvan zijn onder andere het afschaffen van het huurdersdeel van de onroerend-zaakbelasting (OZB) in 2006 en de geleidelijke verhoging van de arbeidskorting. Vanwege het afschaffen van het huurdersdeel van de OZB kregen alleenstaanden in de bijstand minder kwijtschelding.

De deeltijdval heeft zich van 2002 tot 2010 ook overwegend positief ontwikkeld, met uitzondering van de deeltijdval van de partner die van 2 naar 3 dagen werk gaat tegen een minimum uurloon. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de verklaringen voor de getoonde ontwikkelingen.

4.3 Invloed van het inkomensbeleid

4.3.1 Meest invloedrijke beleidsmaatregelen

Om te bepalen welke maatregelen de grootste invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de armoedeval is net als in het vorige hoofdstuk een uitsplitsing gemaakt in clusters. In aanvulling op de clusters generiek, nieuw zorgstelsel 2006, participatie en kinderen gaat het om de clusters kinderopvang, kwijtschelding en huurtoeslag. De clusters worden hieronder toegelicht.

Kinderopvang

Onder dit thema vallen alle wijzigingen in de kinderopvang. Dit zijn:

- Invoering wet kinderopvang in 2005;
- Bezuiniging op de maximaal te vergoeden uurprijs;
- Aanpassingen van de kinderopvangtabel.

Huurtoeslag

Voor de huurtoeslag is wat betreft de beleidsmaatregelen alleen rekening gehouden met de jaarlijkse verhoging van de normhuur vanaf 2004. Aandachtspunt is dat in de jaren voor 2006 in de huurtoeslag werd getoetst op het verzamelinkomen in jaar T-1,5. Vanaf 2006 wordt getoetst op het verzamelinkomen in het lopende jaar. Bij de stelselwijziging is beoogd de effecten voor de armoedeval te minimaliseren. De stelselwijziging is daarom wel meegenomen in de realisaties, maar niet expliciet gemodelleerd als beleidsmaatregel met effecten op de armoedeval. Voor de berekening van de realisatie van de armoedeval is gekeken naar de huurtoeslag van werkenden in de structurele situatie. In bijlage C is ook weergegeven wat de armoedeval is voor de eerste 1,5 jaar na baanaanvaarding, wanneer wat betreft de huurtoeslag getoetst wordt op het vroegere, lagere, inkomensniveau behorend bij niet of minder werken.

Kwijtschelding

De volgende beleidswijzigingen zijn meegenomen die relevant zijn voor het bedrag aan lokale lasten waarvoor huishoudens op het minimum in aanmerking kunnen komen voor kwijtschelding:

- Afschaffing van de zalmsnip in 2005 (soort korting op de lokale lasten);
- Afschaffing van het huurdersdeel van de OZB in 2006.

Voor de bijzondere bijstand is verondersteld dat deze zich ontwikkeld heeft met de inflatie. De bijzondere bijstand is voor 2010 vastgesteld op basis van de omvang van de potentiële doelgroep en voor inflatie gecorrigeerd voor alle andere jaren. De invloed van beleid op de bijzondere bijstand is moeilijk te bepalen omdat de bijzondere bijstand erg afhankelijk is van specifieke situaties.

De effecten van de verschillende maatregelen zijn zo veel mogelijk bepaald door de gerealiseerde armoedeval in 2010 te vergelijken met de hypothetische armoedeval in 2010 als de betreffende beleidsmaatregel niet was genomen. Voor verschillende maatregelen is het niet mogelijk geweest om de situatie in 2010 te reproduceren. Voor die maatregelen is gekeken naar het jaar van invoering van de maatregel met en zonder de maatregel. De berekende effecten zijn indicatief omdat vanwege interactie-effecten een maatregel anno 2010 anders zou kunnen uitpakken voor de armoedeval. Tabel 4.2 toont de effecten op de armoedeval voor de verschillende clusters.

Tabel 4.2: Effect afzonderlijke maatregelen op arbeidsmarktprikkels

Inkomenseffecten maatregelen en/of stelselwijzigingen		Effecten van de volgende clusters van beleidsmaatregelen:							
Werkloosheidsval		Kinderopvang	Kwijtschelding	Huurtoeslag	Generiek	Kinderen	Nieuw zorgstelsel	Participatie	Totaal
Aanvaarden werk op WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
	alleenstaande	0%	2%	0%	-1%	0%	1%	2%	4%
	alleenstaande ouder	-3%	1%	1%	0%	3%	0%	0%	2%
Aanvaarden werk op 120% WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	1%	0%	-1%	-1%	0%	2%	1%
	alleenstaande	0%	2%	2%	-2%	0%	0%	3%	5%
	alleenstaande ouder	-1%	1%	0%	0%	2%	0%	1%	3%
Herintredersval									
Hoofd WML, partner 2,5 dag werk (WML)		-2%	1%	-1%	0%	2%	-1%	1%	0%
Hoofd 120% WML, partner 2,5 dag werk (120% WML)		0%	0%	1%	0%	3%	-2%	-1%	2%
Deeltijdval minstverdienende partner									
Hoofd WML	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	0%	0%	1%	0%	1%	-1%	0%	0%
Hoofd modaal	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	1%	0%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (120% WML)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (120% WML)	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	3%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (modaal niveau)	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	3%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (modaal niveau)	1%	0%	0%	-1%	1%	0%	0%	1%

Voor de alleenstaande ouder hebben de effecten van maatregelen in de kindregelingen en in de kinderopvang het grootste effect gehad. De maatregelen in deze clusters wegen tegen elkaar op. Per saldo resteert voor de alleenstaande ouder wel een verbetering vanwege beleid in de huurtoeslag en de kwijtschelding. De werkloosheidsval voor alleenstaanden is naast het beleid in de kwijtschelding en het beleid gericht op participatie verbeterd door de bezuiniging op de huurtoeslag. De herintredersval is verbeterd door het intensiveren van de fiscale prikkels in de kindregelingen om te werken. De verbeteringen in de deeltijdval zijn met name veroorzaakt door het beleid rondom de kinderopvang. De kinderopvangtabel is na 2005 zo vormgegeven dat meer werken minder snel zou leiden tot het verliezen van kinderopvangtoeslag dan in 2005. Hierdoor is de prikkel om meer dagen te gaan werken voor minstverdienende partner verbeterd.

4.3.2 Ontwikkeling arbeidsmarktprikkels zonder beleidsveranderingen

Met de effecten van beleid zoals gepresenteerd in de vorige paragraaf hebben we een inschatting gemaakt van hoe de arbeidsmarktprikkels eruit zouden hebben gezien zonder het gevoerde inkomensbeleid, door de realisatie van de armoedeval in 2010 hiermee te salderen. Tabel 4.3 geeft een indicatie van de arbeidsmarktprikkels zonder beleid. Het betreft een schatting omdat afgezien van interactie-effecten tussen maatregelen ook exogene factoren in werkelijkheid beïnvloed worden door het overheidsbeleid.

Tabel 4.3: Effect inkomensbeleid op arbeidsmarktprikkels

Ontwikkeling arbeidsmarktprikkels met en zonder inkomensbeleid		2002	2010	
Werkloosheidsval		Realisatie	Realisatie	Zonder inkomensbeleid (indicatie)
Aanvaardend werk op WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	2%	1%
	alleenstaande	8%	13%	9%
	alleenstaande ouder	-5%	-4%	-6%
Aanvaardend werk op 120% WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	5%	6%	5%
	alleenstaande	17%	20%	16%
	alleenstaande ouder	6%	8%	5%
Herintredersval				
Hoofd WML, partner 2,5 dag werk (WML)		13%	13%	12%
Hoofd 120% WML, partner 2,5 dag werk (120% WML)		15%	17%	15%
Deeltijdval minstverdienende partner				
Hoofd WML	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	5%	5%	5%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	7%	7%	6%
Hoofd modaal	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	7%	6%	6%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	6%	7%	6%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (120% WML)	8%	8%	9%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (120% WML)	6%	8%	5%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (modaal niveau)	10%	12%	9%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (modaal niveau)	6%	8%	6%

Uit de tabel kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de arbeidsmarktprikkels niet of nauwelijks zouden veranderen als er geen inkomensbeleid zou zijn geweest. De (relatief beperkte) ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels is voor het grootste gedeelte toe te schrijven aan het gevoerde inkomensbeleid.

4.4 Wijze van meten en rapporteren arbeidsmarktprikkels

4.4.1 Het meten van arbeidsmarktprikkels

Arbeidsmarktprikkels worden gemeten aan de hand van verschillende indicatoren: de werkloosheidsval, de herintredersval en de deeltijdval. Het gaat hier om dynamische effecten: inkomensveranderingen door een transitie van inactiviteit naar werk of door meer uren werken. In deze paragraaf gaan we in op de wijze van meten en rapporteren van deze arbeidsmarktprikkels.

Voor het meten van arbeidsmarktprikkels worden zestien voorbeeldhuishoudens gehanteerd die een van de volgende transities ondergaan:

- Een transitie van uitkering naar werk (werkloosheidsval);
- Herintreding van de niet-werkende partner (herintredersval);
- Eén dag extra werken van de in deeltijd werkende partner (deeltijdval).

Hieronder gaan we in op de dekkingsgraad en representativiteit van deze voorbeeldhuishoudens.

4.4.2 Werkloosheidsval

De werkloosheidsval wordt berekend door de overgang van bijstandsuitkering naar werk te veronderstellen. Daarbij wordt er uitgegaan van zes standaardhuishoudens: twee paren, twee alleenstaanden en twee alleenstaande ouders die uitstromen naar een baan op WML-niveau of WML-plusniveau (120% WML). De alleenstaande ouders stromen uit naar een deeltijdbaan van 4 dagen per week op WML- en WML-plusniveau. Het inkomen van deze huishoudens is gelijk aan 32/38 maal het inkomen van een voltijder. Omdat de alleenstaande ouder gaat werken is er opvang

nodig voor zijn/haar kind(eren). Er wordt daarbij uitgegaan van twee kinderen tussen de 6 en 11 jaar en vier dagen naschoolse opvang.

Dekkingsgraad

Tabel 4.4 gaat in op de dekkingsgraad van de voorbeeldhuishoudens voor de werkloosheidsval: het aantal 'echte' huishoudens dat wordt 'gedekt' door een voorbeeldhuishouden. Deze analyses zijn wederom gebaseerd op het microsimulatiemodel Micros van het ministerie van SZW. Voor de werkloosheidsval is gekeken naar het aantal huishoudens waarvoor geldt dat de hoofdkostwinner een minimumuitkering heeft (als primaire inkomensbron) van tussen de 50% en 95% van het WML. De transitie van werk is in de praktijk immers niet alleen relevant voor huishoudens met een bijstandsuitkering, maar eveneens voor huishoudens met andere uitkeringen (AO, WW). Voor de alleenstaande ouder en het paar met kinderen wordt verder gekeken naar echte huishoudens van hetzelfde type waarin sprake is van ten minste een minderjarig kind.

Tabel 4.4: Dekkingsgraad werkloosheidsval in aantallen huishoudens, 2002 en 2010

Huishoudtype			2002		2010	
			Aantal huishoudens	Percentage huishoudens	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens
Paar	Met kinderen	Uitkering	41	1%	24	0%
Alleenstaande	Zonder kinderen	Uitkering	320	4%	262	4%
Alleenstaande	Met kinderen	Uitkering	86	1%	84	1%
Totaal			447	6%	370	5%

In totaal zijn er circa 370 duizend huishoudens waarvoor geldt dat de hoofdkostwinner een minimale of bovenminimale uitkering heeft ter hoogte van tussen de 50% en 95% van het WML. De dekkingsgraad van de werkloosheidsval bedraagt daarmee circa 5% in termen van alle huishoudens, wat een lichte afname betekent ten opzichte van 2002.

In de praktijk zal hiernaast ook sprake zijn van werkloosheidsval bij groepen WW'ers en AO'ers met een uitkering boven 95% van het WML. Het is echter lastig om hier een representatieve indicator voor te ontwikkelen. Voor deze groepen geldt dat er sprake is van een grote variatie in uitkeringshoogte vanwege de koppeling aan het voormalig arbeidsinkomen. Hierdoor zijn er ook talloze combinaties van uitkeringshoogtes en inkomen bij werkaanvaarding die van toepassing kunnen zijn. Om vat te krijgen op de werkloosheidsval van deze groepen zou daarom een groot aantal specifieke indicatoren ontwikkeld moeten worden. Dat komt de overzichtelijkheid niet ten goede.

Representativiteit

Een andere vraag is hoe representatief de berekende werkloosheidsval is voor de achterliggende 'echte' huishoudens. Ten eerste geldt dat in de analyse van de dekkingsgraad aangenomen wordt dat de standaardhuishoudens representatief zijn voor alle huishoudens met een beneden minimale uitkering als primaire inkomensbron (50%-95% WML). Voor de huishoudens met een bijstandsuitkering geldt dat de werkloosheidsval in veel gevallen overeen zal komen met de werkelijke werkloosheidsval waar deze huishoudens mee te maken hebben. Ook in de standaardberekeningen wordt immers uitgegaan van de transitie van bijstandsuitkering naar werk. Voor huishoudens met een ander type uitkering geldt dat de werkloosheidsval in de meeste gevallen zal afwijken van de standaardberekeningen.

Verder geldt dat, in tegenstelling tot het standaardkoopkrachtbeeld, in de berekening van de werkloosheidsval rekening wordt gehouden met

inkomensafhankelijke regelingen: huurtoeslag, gemeentelijk inkomensbeleid en kinderopvangtoeslag voor de alleenstaande ouder. Voor de alleenstaande ouder wordt tevens rekening gehouden met de kosten van kinderopvang. Bij aanvaarding van werk zal in veel gevallen de aanspraak op deze regelingen afnemen, waardoor het voor de hand ligt om deze regelingen mee te nemen in de berekening. De bedragen waarmee gerekend wordt, zijn gelijk aan het gemiddelde over de gebruikers van die regelingen. Voor huishoudens die geen of in mindere mate gebruik maken van deze regelingen wordt de werkloosheidsval dus iets overschat, terwijl voor huishoudens die meer dan gemiddeld gebruik maken spraken is van onderschatting van de werkloosheidsval.

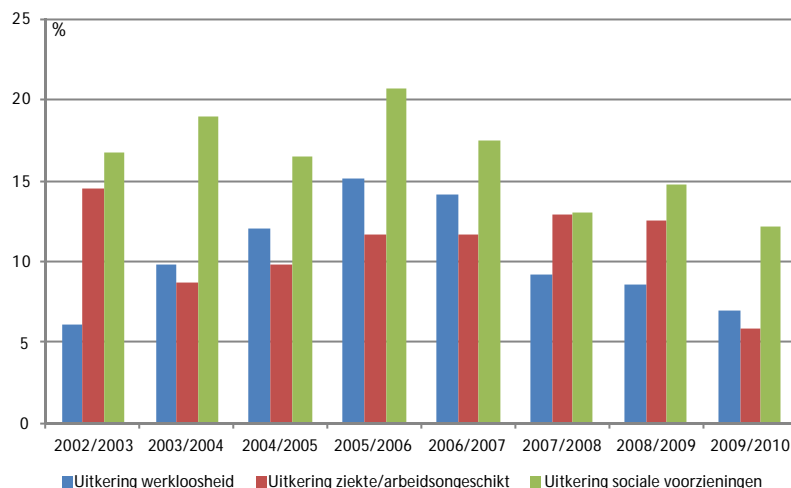
Voor de standaardhuishoudens met kinderen geldt dat er in de werkloosheidsvalberekening uitgegaan wordt van de aanwezigheid van twee thuiswonende kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar. Dit is onder andere van belang voor het recht op kindregelingen: kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag voor de alleenstaande ouder. Voor de 'echte' huishoudens met kinderen geldt dat voor 85% sprake is van een of twee kinderen. Gemiddeld is er sprake van 1,7 kinderen per huishouden, al is de groep huishoudens met één minderjarig kind het grootst. Voor wat betreft de leeftijd van de kinderen geldt dat bijna de 31% van de kinderen tussen de 6 en 11 jaar oud is. Ongeveer een derde van de kinderen is ouder en iets meer dan een derde jonger. Gegeven deze uitkomsten is het aan te bevelen om bij de berekening van de werkloosheidsvaleffecten van specifieke beleidsmaatregelen waar nodig niet alleen uit te gaan van de zes standaardhuishoudens, maar tevens een aantal voorbeeldhuishoudens te hanteren met één kind en met kinderen jonger dan 6 jaar.

In de standaard berekening van de werkloosheidsval wordt aangenomen dat de alleenstaande ouder parttime gaat werken (32 uur). Dit lijkt een reële aanname te zijn. Uit onderzoek van het CBS blijkt namelijk dat de meerderheid van de alleenstaande ouders inderdaad niet fulltime werkt³¹. Verder geldt bij deze aanname dat naast het aspect representativiteit ook het aspect beleidsrelevantie van belang is, namelijk dat werken moet lonen ten opzichte van de bijstandsuitkering. Hoe hier exact invulling aan wordt gegeven is uiteindelijk een politieke keuze.

Ten slotte geeft de onderstaande figuur een beeld van de 'echte' inkomensval die optreedt bij een transitie van uitkering naar werk. Het gaat de om de dynamische koopkrachtontwikkeling van personen in huishoudens, waarin in jaar T sprake is van een uitkering als primaire inkomensbron en in jaar $T+1$ van inkomen uit arbeid. De dynamische koopkrachtontwikkeling is gebaseerd op het gestandaardiseerd huishoudinkomen van personen in deze huishoudens. De analyse gaat in op alle transities van uitkering naar werk en is dus niet per se gelijk aan de werkloosheidsval die standaard berekend wordt. Er wordt een onderscheid gemaakt in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en sociale voorzieningen (waaronder bijstand).

³¹ Sociaaleconomische trends, 4^e kwartaal 2008: "Alleenstaande moeders op de arbeidsmarkt", Moniek Coumans.

Figuur 4.1: Dynamische koopkrachtontwikkeling bij overgang van primaire inkomensbron van uitkering naar inkomen uit arbeid 2002/2003-2009/2010



Bron: Statline, CBS

Uit figuur 4.1 blijkt dat de transitie van uitkering naar werk in doorsnede een inkomensvooruitgang betekent. Voor personen in huishoudens met als primaire inkomensbron uitkering sociale voorziening (waaronder bijstand) in een bepaald jaar, geldt dat een transitie naar primaire inkomensbron "inkomen uit arbeid" een jaar later de grootste inkomensvooruitgang betekent. Deze inkomensvooruitgang ligt tussen de 12% en 20% in de periode 2002/2003-2009/2010. Een transitie naar inkomen uit arbeid vanuit andere uitkeringen betekent in doorsnee een minder grote inkomensvooruitgang. Een bijstandsuitkering geldt immers als vangnet van het sociale zekerheidsstelsel en is meestal lager dan een WW- of AO-uitkering. Verder lijkt de inkomensvooruitgang vanuit bijstand en werkloosheid de laatste drie jaar minder groot te zijn dan in jaren hiervoor.

4.4.3 Herintredersval

De herintredersval heeft betrekking op de inkomensvooruitgang van alleenverdieners waarvoor sprake is van herintreding van de partner zonder inkomen. Er wordt aangenomen dat deze 2,5 dag per week gaat werken. In de standaardberekening van de herintredersval worden op dit moment twee voorbeeldhuishoudens onderscheiden: een alleenverdiener met een inkomen op het minimumloonniveau en een alleenverdiener met een inkomen op minimumplussniveau (120% WML). Omdat de partner gaat werken is er in veel situaties opvang nodig voor de kind(eren). Er wordt daarbij uitgegaan van twee kinderen in het huishouden van tussen de 6 en 11 jaar oud en 2 dagen naschoolse opvang per kind per week.

Dekkingsgraad

In tabel 4.5 wordt de dekkingsgraad van de herintredersval in kaart gebracht: het aantal 'echte' huishoudens dat hiermee te maken heeft. Het gaat om alleenverdieners met een minimuminkomen (95%-105% WML in dit onderzoek) en alleenverdieners met een minimumplussinkomen (105%-165% WML in dit onderzoek). Hierbij geldt dat de hoofdkostwinner zelf niet werkzaam hoeft te zijn, maar bijvoorbeeld ook een uitkering kan hebben van een bepaalde hoogte.

Tabel 4.5: Dekkingsgraad herintredersval in aantallen huishoudens, 2002 en 2010

Huishoudtype		Inkomenshoogte hoofd	2002		2010	
			Aantal huishoudens	Percentage huishoudens	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens
Alleenverdiener	Met kinderen	95%-105% WML	38	1%	8	0%
Alleenverdiener	Met kinderen	105%-165% WML	101	1%	58	1%
Totaal			139	2%	66	1%

In totaal zijn er circa 66 duizend 'echte' huishoudens waarvoor geldt dat de hoofdkostwinner een minimum of minimumplus inkomen heeft van tussen de 95% en 165% van het WML. De dekkingsgraad van de herintredersval bedraagt daarmee circa 1% in termen van huishoudens, hetgeen duidelijk lager is dan de dekkingsgraad in 2002 van 2%. Toch geeft deze afname van de dekkingsgraad (nog) geen aanleiding om af te zien van de huidige voorbeeldhuishoudens voor de herintredersval. De arbeidsmarktprikkels voor deze groepen spelen een belangrijke rol in verschillende beleidsdiscussies. Vanuit dat oogpunt is het eerder te overwegen om alleenverdieners met hogere inkomens toe te voegen. Zo zijn er nog ruim 200 duizend alleenverdieners met kinderen waarvoor geldt dat het inkomen meer dan 165% WML bedraagt (zie ook paragraaf 3.6). Ook voor deze huishoudens is inzicht in de herintredersval relevant. Concreet is te overwegen om twee voorbeeldhuishoudens toe te voegen aan de standaardberekeningen: een alleenverdiener met kinderen en een modaal inkomen en een alleenverdiener met kinderen en een twee keer modaal inkomen.

Representativiteit

Voor de representativiteit van de herintredersval gelden dezelfde opmerkingen over het veronderstelde inkomen in de berekeningen en over het meenemen van inkomensafhankelijke regelingen als bij de werkloosheidsval. Bij aanvaarding van werk door de partner zonder inkomen zullen in veel gevallen de aanspraken op de inkomensafhankelijke regelingen afnemen, waardoor het voor de hand ligt om deze mee te nemen in de berekening.

Evenals bij de werkloosheidsval wordt in de standaardberekeningen van de herintredersval uitgegaan van de aanwezigheid van twee thuiswonende kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar. In ruim 80% van alle 'echte' huishoudens is sprake van één of twee minderjarige kinderen. De groep huishoudens met één kind (37%) is iets kleiner dan de groep huishoudens met twee kinderen (45%). Voor wat betreft de leeftijd van de kinderen geldt dat ongeveer 31% van de kinderen tussen de 6 en 11 jaar oud is. Ongeveer een derde is ouder en iets meer dan een derde is jonger. De logica achter de aanname van twee kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar blijft overeind, omdat dit het meest voorkomende moment van herintreding is. Wel kan bij de doorrekening van bepaalde specifieke beleidsmaatregelen overwogen om ook het effect te bepalen voor een huishouden met één kind.

4.4.4 Deeltijdval

De deeltijdval brengt de inkomensval in kaart van huishoudens waarin de partner een transitie doormaakt van twee naar drie dagen werk of een transitie van drie naar vier dagen werk. Het gaat hier dus om tweeverdieners met een in deeltijd werkende partner. Er worden acht voorbeeldhuishoudens onderscheiden in de standaardberekening: tweeverdieners waarin de hoofdkostwinner een minimum inkomen heeft en tweeverdieners waarin de hoofdkostwinner een modaal inkomen heeft, en huishoudens waarin de partner twee dan wel drie dagen werkt. Voor de tweeverdieners met een modaal inkomen worden er tevens aannames gemaakt over het inkomensniveau van de partner: minimumniveau, minimumplusniveau en

modaal niveau. Verder wordt weer uitgegaan van twee thuiswonende kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar.

Dekkingsgraad

Tabel 4.6 geeft de dekkingsgraad weer van de voorbeeldhuishoudens voor de deeltijdval: dit is wederom het aantal 'echte' huishoudens dat schuil gaat achter een voorbeeldhuishouden. Het gaat enerzijds om tweeverdieners waarin het hoofd en de partner een minimuminkomen hebben (95%-105% WML in dit onderzoek) en waarin de partner twee of drie dagen werkt. Twee dagen werk is hier gedefinieerd als een arbeidsduur tussen de 12 en 20 uur. Drie dagen werk is gedefinieerd als een arbeidsduur tussen de 20 en 28 uur per week. Anderzijds gaat het om tweeverdieners waarvoor geldt dat de hoofdkostwinner een modaal inkomen heeft (165% WML- ZVW-grens) en de partner twee of drie dagen werkt tegen een minimuminkomen, een minimumplusinkomen (105%-165% WML) en een modaal inkomen. Merk op dat de hoofdkostwinner zelf niet werkzaam hoeft te zijn, maar bijvoorbeeld ook een uitkering kan hebben.

Tabel 4.6: Dekkingsgraad deeltijdval in aantallen huishoudens, 2010

Huishoudtype		Inkomenshoogte hoofd	Inkomens-niveau partner	Aantal dagen werk	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens
Tweeverdiener	Met kinderen	Minimum	Minimum	twee dagen	0	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Minimum	Minimum	drie dagen	1	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Minimum	twee dagen	1	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Minimum	drie dagen	1	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Minimumplus	twee dagen	12	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Minimumplus	drie dagen	19	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Modaal	twee dagen	5	0%
Tweeverdiener	Met kinderen	Modaal	Modaal	drie dagen	13	0%
Totaal					52	1%

In totaal zijn er circa 52 duizend huishoudens in 2010 die te maken hebben met de deeltijdval. De dekkingsgraad bedraagt daarmee circa 1% in termen van het totaal aantal huishoudens. Opvallend is het minieme aantal tweeverdieners waarvoor geldt dat de partner een inkomen op het minimumniveau heeft en deeltijd werkt. Vanuit het oogpunt van de dekkingsgraad lijken deze indicatoren dus weinig zinvol te zijn.

Een belangrijke kanttekening hierbij is echter dat de deeltijdval inzoomt op de twee inkomensgroepen (minimum en modaal) waarvoor geldt dat de gehanteerde afbakening in dit onderzoek van representatieve huishoudens erg strikt is. Zo is een minimuminkomen gedefinieerd als een inkomen tussen 95% en 105% van het WML, terwijl de categorie hierboven (minimumplus) loopt van 105% tot 165% WML. Er zijn circa 30 duizend huishoudens waarvoor geldt dat de hoofdkostwinner een inkomen heeft op minimumplusniveau. Ondanks de lage dekkingsgraad gaat er wel relatief veel beleidsmatige aandacht uit naar de situatie met een minimuminkomen.

Voor de voorbeeldhuishoudens waarvoor geldt dat het hoofd een inkomen heeft op modaal niveau is in dit onderzoek gekeken naar 'echte' huishoudens met een inkomen tussen 165% WML en de ZVW-grens. Dit is een strikte afbakening. Alle tweeverdieners boven de ZVW-grens worden tot de groep twee keer modaal gerekend en blijven met deze afbakening dus buiten de dekkingsgraad. In onderstaande tabel wordt een nadere uitsplitsing gemaakt van de groep tweeverdieners met kinderen waarin de hoofdkostwinner een inkomen heeft boven de ZVW-grens en de partner een inkomen van ten minste het minimumniveau. Hieruit blijkt dat er een groot aantal huishoudens is met een inkomen rond 1,5 maal modaal. De partner heeft in deze situaties in de meeste gevallen eveneens een

inkomensniveau van boven de ZVW -grens. Gegeven deze uitkomsten ligt het voor de hand om enerzijds te schrappen in de huidige voorbeeldhuishoudens voor de deeltijdval, maar anderzijds situaties met realistischer inkomenshoogten toe te voegen.

Tabel 4.7: Aantal tweeverdieners met kinderen, inkomen hoofdkostwinner boven ZVW-grens, 2010

Huishoudtype		Inkomenshoogte hoofd	Inkomens-niveau partner	Aantal dagen werk	Aantal huishoudens
Tweeverdiener	Met kinderen	Tot 1.5 X modaal	> 95% WML	twee dagen	79
Tweeverdiener	Met kinderen	Tot 1.5 X modaal	> 95% WML	drie dagen	137
Tweeverdiener	Met kinderen	1.5 -2 x modaal	> 95% WML	twee dagen	47
Tweeverdiener	Met kinderen	1.5 -2 x modaal	> 95% WML	drie dagen	96
Tweeverdiener	Met kinderen	2 -2.5 X modaal	> 95% WML	twee dagen	29
Tweeverdiener	Met kinderen	2 -2.5 X modaal	> 95% WML	drie dagen	43
Tweeverdiener	Met kinderen	> 2,5 modaal	> 95% WML	twee dagen	25
Tweeverdiener	Met kinderen	> 2,5 modaal	> 95% WML	drie dagen	52
Totaal					508

Ter illustratie is hieronder tabel 4.8 opgenomen, waarin de gerealiseerde deeltijdval is weergegeven voor een huishouden dat niet is opgenomen in de standaardtabel, namelijk een huishouden waarin het hoofd een inkomen heeft van 1,5 keer modaal. De deeltijdval is iets verslechterd in de periode 2002 tot 2010. Dit komt vooral door veranderingen in kinderopvangregelingen. In 2002 werd de maximale bijdrage die werkgevers betaalden volgens de toenmalige 'adviestabel' al bereikt bij een toetsinkomen van circa 50.000 euro. De huidige tabel voor de kinderopvangtoeslag loopt echter door tot circa 165.000 euro (in 2010). Het getoonde huishouden heeft in 2002 een toetsinkomen dat hoger is dan 50.000 euro en betaalt dus al de maximale bijdrage. De gerealiseerde deeltijdvalontwikkeling voor het getoonde huishouden is iets ongunstiger dan de ontwikkeling die we zien voor de standaard huishoudens.

Tabel 4.8: Gerealiseerde arbeidsmarktprikkels groep buiten beeld 2002-2010 (in %)

Deeltijdval minstverdienende partner		2002	2010	2002-2010
Hoofd 1,5 keer modaal	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (1,5 keer modaal niveau)	9%	8%	-1%

Representativiteit

Wat betreft de representativiteit van de deeltijdval gelden opnieuw de opmerkingen over het meenemen van inkomensafhankelijke regelingen die ook gemaakt zijn bij de werkloosheidsval en herintredersval, namelijk dat het meenemen ervan in de berekeningen logisch is.

Evenals bij de werkloosheidsval en herintredersval wordt in de standaardberekeningen uitgegaan van de aanwezigheid van twee thuiswonende kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 11 jaar. In veruit de meeste 'echte' huishoudens is sprake van gezinnen met een of twee kinderen. Voor wat betreft de veronderstelde leeftijd van de kinderen geldt dat er naast de groep 6 tot en met 11 jarigen, eveneens een grote groep is van jonger dan 6 jaar. Leidend voor de deeltijdval is het echter meest waarschijnlijke moment waarop de in deeltijd werkende partner meer gaat werken. Dit is op een leeftijd van de kinderen van 6 tot en met 11 jaar.

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is gebleken dat gedurende de onderzoeksperiode de financiële prikkels voor werkaanvaarding voor de meeste standaardgroepen gelijk zijn gebleven of licht, met enkele procentpunten, zijn verbeterd. Een, zij het beperkte, verslechtering van de prikkels is ontstaan bij de deeltijdval, in de situatie waarin de in deeltijd werkende partner van 2 naar 3 dagen gaat, tegen minimumloon.

De arbeidsmarktprikkels zijn over de hele linie dus in beperkte mate activerender geworden. Toch zijn de financiële prikkels voor bepaalde groepen om (meer) te gaan werken nog steeds zeer klein. Dit speelt vooral bij de werkloosheidsval. Een alleenverdiener met kinderen die gaat werken tegen minimumloon ervaart een inkomensvoortgang van slechts 2%. Bij werkaanvaarding tegen 120% van het minimumloon, is deze voortgang 6%. De meest opvallende groep bestaat uit alleenstaande ouders die 4 dagen gaan werken op minimumloonniveau. Die groep heeft te maken met een inkomensachteruitgang van 4%. Insteek van het huidige kabinet is dat de inkomensondersteuning van gezinnen met kinderen zo moet worden vormgegeven dat participatie zo aantrekkelijk mogelijk is.

Ook andere factoren, naast financiële prikkels, beïnvloeden de participatiebeslissingen en –mogelijkheden van mensen. Denk aan kennis en vaardigheden die mensen hebben, de gezondheid(-sbeleving), de bereidheid van werkgevers om mensen aan te nemen, de combinatie van arbeid en zorg en sociaal-culturele factoren. De afzonderlijke invloed van die factoren is moeilijk exact vast te stellen, maar duidelijk is dat naast financiële prikkels ook andere factoren participatiebeslissingen beïnvloeden.

Momenteel wordt standaard over 16 indicatoren voor arbeidsmarktprikkels gerapporteerd, met betrekking tot de werkloosheids-, herintreders- en deeltijdval. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat enkele van deze indicatoren, vooral bij de deeltijdval, slechts op een zeer beperkt aantal huishoudens betrekking hebben. Het is daarom een reële mogelijkheid om een aantal van deze indicatoren te schrappen uit de standaardrapportages. Daar tegenover staat dat bij de herintreders- en deeltijdval ook een of meer situaties kan worden toegevoegd met realistischere inkomenshoogten. De huidige gekozen standaardhuishoudens zijn in het algemeen representatief voor de achterliggende 'echte' huishoudens, hoewel er in de praktijk een redelijke spreiding is in het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen en in het aantal kinderen en hun leeftijd in een huishouden.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk nemen we de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, 2 tot en met 4, samen en trekken we op basis daarvan een aantal overkoepelende conclusies, die mede kunnen dienen als aandachtspunten voor toekomstige beleidsontwikkeling.

5.1 **Het inkomensbeleid heeft een gunstig effect gehad op de koopkracht van alleenstaande ouders en AOW-ers**

Voor bijna alle 18 standaard huishoudgroepen is de *statische koopkrachtontwikkeling* in de periode 2002-2010 positief geweest. Wel zijn er verschillen tussen de groepen: alleenstaande ouders, zowel werkend als inactief, hebben een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling doorgemaakt. Andere huishoudens met kinderen in mindere mate. Ook AOW-ers, zowel met als zonder aanvullend pensioen, zijn er relatief veel in koopkracht op vooruit gegaan. Niet toevallig horen deze groepen juist tot de doelgroepen van het inkomensbeleid die achtereenvolgende kabinetten (Balkenende II en IV) hebben geformuleerd: gezinnen met kinderen en ouderen. Het inkomensbeleid dat achtereenvolgende kabinetten hebben gevoerd, heeft geleid tot een relatieve verbetering van de koopkrachtpositie van deze groepen. De koopkrachtontwikkeling van tweeverdieners zonder kinderen en alleenstaanden met een minimumuitkering dan wel een modaal of bovenmodaal inkomen zonder kinderen is juist achtergebleven bij de andere groepen. Het antwoord op de vraag of sprake is van een evenwichtige koopkrachtontwikkeling heeft een hoog politiek gehalte; wel laat de uitgevoerde analyse zien dat – ook vanwege politieke prioriteiten - de statische koopkracht van verschillende groepen zich niet exact hetzelfde heeft ontwikkeld.

Ook persoonlijke keuzes en omstandigheden hebben uiteraard impact op de inkomenspositie van huishoudens. Denk bijvoorbeeld aan werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden. Wanneer we statische en dynamische koopkrachtontwikkelingen met elkaar vergelijken, dan valt op dat de dynamische koopkrachtontwikkeling in de meeste jaren boven de statische ligt. Dynamische effecten hebben per saldo dus een positief effect gehad op de koopkracht in deze periode. De spreiding van de dynamische koopkrachtontwikkeling binnen een jaar is zeer groot. De statische koopkracht is dus geen exacte voorspeller van de inkomenspositie van een bepaald specifiek huishouden in een volgend jaar. Wel laat de statische koopkracht zien, wat het effect van beleid is op de inkomenspositie van bepaalde groepen huishoudens.

5.2 **Arbeidsmarktprikkels zijn activerender geworden, maar verbetering is nodig**

De financiële prikkels voor werkaanvaarding zijn over de hele linie in beperkte mate verbeterd. De situatie is voor de meeste standaardgroepen gelijk gebleven of licht, met enkele procentpunten, verbeterd. Toch zijn de financiële prikkels voor bepaalde groepen om (meer) te gaan werken nog steeds klein. Dit speelt vooral bij de werkloosheidsval. Een alleenverdiener met kinderen die gaat werken tegen minimumloon ervaart een inkomensvoortgang van slechts 2%. Bij werkaanvaarding tegen 120% van het minimumloon, is deze voortgang 6%. De meest opvallende groep is die van alleenstaande ouders die 4 dagen gaan werken op minimumloonniveau. Die groep heeft te maken met een inkomensachteruitgang van 4%. Om werken (meer) lonend te maken behoeft de inkomenssituatie van werkende alleenstaande ouders en alleenverdieners met kinderen dus aandacht.

Hiernaast is het goed bij de vormgeving van beleid ook aandacht te besteden aan andere factoren, naast de financiële prikkels, die een rol spelen bij de participatiebeslissingen en –mogelijkheden van mensen.

5.3 Externe factoren zorgen voor lichte toename inkomensongelijkheid

De (werkelijke) inkomensongelijkheid is gedurende de onderzoeksperiode minimaal gestegen. Dit is hooguit indirect aan het inkomensbeleid toe te schrijven. Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen speelt een rol en, mede daardoor, de komst van meer tweeverdieners. Ook zijn er meer ouderen gekomen met een aanvullend pensioen. Dit zijn, gelet op doelstellingen van een hogere arbeidsparticipatie en een grotere economische zelfstandigheid, uiteraard gunstige ontwikkelingen. Voorts zijn de topbeloningen, de top 0,1% van de Nederlanders met het hoogste (bruto) arbeidsinkomen, gedurende de onderzoeksperiode sneller gegroeid dan het gemiddelde loon. Dit heeft echter beperkte invloed op de overall inkomensongelijkheid.

5.4 Gerealiseerde koopkracht inactieven gemiddeld gunstiger dan raming

In alle jaren doen zich afwijkingen voor tussen de raming (in de begroting voor het komende jaar) en realisatie (achteraf) van de koopkrachtontwikkeling. De gemiddelde absolute afwijking (naar boven dan wel onder) per standaardgroep ligt tussen de 0,5% en 0,8%. Ofwel: er is een zekere afwijking tussen het – met veelal aanzienlijke politieke interesse – opgestelde koopkrachtbeeld, en uiteindelijke realisaties. Kijkend naar de gemiddelde afwijking per jaar, blijkt dat voor de meeste werkenden de plussen in het ene jaar wegvallen tegen de minnen in het andere jaar. Bij inactieven lijkt echter gemiddeld genomen de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling positiever uit te pakken dan de raming.

Voor een deel is de afwijking tussen raming en realisatie van koopkracht onvermijdelijk: het is onmogelijk bijvoorbeeld de inflatie in het komende jaar exact te ramen. Toch ligt de realisatie van de inflatie en contractloonontwikkeling, over meerdere jaren bezien, dicht tegen de ramingen aan die voor de koopkrachtberekeningen in de SZW-begroting worden gebruikt. Alleen in het – economisch gezien bijzondere – jaar 2009 was er een grotere afwijking tussen raming en realisatie.

Wellicht zijn er wel mogelijkheden om de raming van pensioen-/VUT-premies en de hoogte van de pensioenfranchise te verbeteren. Dit is des te relevanter, omdat het effect van ramingsfouten in de pensioenpremies heel verschillend neerslaat bij verschillende groepen huishoudens.

5.5 Spanning tussen doelstellingen inkomensbeleid

Vanuit het oogpunt van de armoedeval is het goed als werkenden er meer in koopkracht op vooruit gaan dan uitkeringsgerechtigden, en meerverdieners meer dan eenverdieners dan wel werkenden met een laag inkomen. Dit kan echter een spanning opleveren met de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling. In de periode 2002-2010 heeft een lichte verbetering van de armoedeval plaatsgevonden. Als we naar het koopkrachtbeeld kijken is het niet zo dat werkenden er over de hele linie meer in koopkracht op vooruit zijn gegaan dan inactieven. Enerzijds hebben wijzigingen in de arbeidskorting en de combinatiekorting geleid tot een verbetering van de armoedeval. Aan de andere kant zijn er meer maatregelen genomen in de uitgavensfeer die hebben geleid tot een hogere marginale druk voor grote groepen huishoudens. Denk bijvoorbeeld aan de toeslagensystematiek voor wonen, zorg en kinderen.

5.6 Huidige wijze van rapporteren biedt accurate beleidsinformatie

Cijfers over koopkrachtontwikkelingen spelen een belangrijke rol in beleidsmatige, politieke en maatschappelijke discussies. Ze worden gebruikt voor (1) het monitoren van de inkomensontwikkeling van groepen in de samenleving en (2) voor het beoordelen van overheidsmaatregelen die de inkomens van burgers raken. Voor het monitoren van de inkomensontwikkeling is de *dynamische koopkrachtontwikkeling* van belang. Het is van belang dat beleidsmakers deze periodiek volgen. Voor de beoordeling van maatregelen, zowel separaat als cumulatief, wordt de *statische koopkrachtontwikkeling* in beeld gebracht, waarbij geen rekening wordt gehouden met veranderingen in de bevolkingssamenstelling en in de huishoudsituatie en inkomensbron van groepen. Instrumenten hiervoor, die alle drie ook in de SZW-begroting worden ingezet, zijn het standaard koopkrachtbeeld, de zogeheten puntenwolken (koopkrachtontwikkeling van een steekproef van alle huishoudens) en, sinds de meest recente begroting, frequentietabellen. De laatste twee instrumenten geven ook inzicht in de spreiding van koopkrachteffecten. Dit inzicht is in belang toegenomen, omdat maatregelen steeds vaker specifiek neerslaan bij bepaalde groepen huishoudens, in plaats van generiek bij alle huishoudens.

De 18 standaardgroepen uit het koopkrachtbeeld omvatten in 2010 59% van alle Nederlandse huishoudens. De representativiteit van deze standaardgroepen is goed te noemen. De verschillen tussen het standaard koopkrachtbeeld en de mediane koopkrachtontwikkeling van de groepen zijn in de meeste gevallen beperkt.

De 41% overige groepen huishoudens, die niet in het standaardbeeld zijn verwerkt, zijn ook in beeld bij beleidsmakers. In de puntenwolken worden namelijk alle huishoudens meegenomen, zodat kan worden beoordeeld of bepaalde groepen systematisch afwijken.

In de SZW-begroting wordt jaarlijks ook gerapporteerd over de ontwikkeling van *arbeidsmarktprikkels* voor 16 voorbeeldhuishoudens. De beleidsdoorlichting laat zien dat de gekozen voorbeeldhuishoudens in het algemeen representatief zijn voor de achterliggende 'echte' huishoudens. Wel hebben enkele van de voorbeeldhuishoudens maar betrekking op een zeer klein aantal echte huishoudens.

Bijlage A – Externe beoordeling

In het kader van de beleidsdoorlichting artikel 41 is prof.dr. C.A. de Kam als externe deskundige gevraagd een onafhankelijk eindoordeel te geven over opzet en inhoud van de eindrapportage. De heer de Kam is honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn oordeel is hieronder integraal opgenomen.

Algemeen

De mij verleende opdracht luidt het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 41 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te beoordelen op zijn methodologische aanpak (opzet), en de volledigheid en de consistentie van de analyse (inhoud).

Oordeel

De beleidsdoorlichting is bijzonder grondig aangepakt. De toelichting op de achtergronden van het door de overheid gevoerde inkomensbeleid is adequaat. De uiteenlopende manieren om de koopkrachtontwikkeling en veranderingen in de inkomensverdeling in beeld te brengen worden helder beschreven. De beschrijving van de invloed van het inkomensbeleid voldoet. De spanning die bestaat tussen door de overheid gegarandeerde bestaanszekerheid en financiële prikkels voor werkaanvaarding is treffend verwoord. Al met al is mijn eindoordeel over aanpak, volledigheid en consistentie van de analyse zonder voorbehoud positief. Bij dit oordeel passen vijf kanttekeningen.

Kanttekeningen

1. In de evaluatie krijgt de validiteit van koopkrachtoverzichten erg veel aandacht. Het realiteitsgehalte van koopkrachtoverzichten is evenwel (uiterst) beperkt, gezien de eraan ten grondslag liggende drastisch versimpelende veronderstellingen: geen wijziging in de persoonlijke omstandigheden, slechts één bron van inkomen, geen fiscale aftrekposten, en zo verder. De situatie van praktisch geen enkel huishouden zal in de hele periode 2002-2010 onafgebroken aan al deze veronderstellingen hebben voldaan, uitgezonderd die van senioren die sinds 2002 uitsluitend van een AOW-uitkering moeten rondkomen. De in de evaluatie gepresenteerde cijferreeksen voor deze gehele periode (zoals in tabel 3.1 en tabel 3.5) – hoe informatief op zichzelf ook – zijn in die zin van beperkte waarde.
2. De definitie van inkomensbeleid is deels een kwestie van smaak. Aandacht verdient dat het progressie-effect van de inkomstenbelasting – ook bij 100% automatische inflatiecorrectie schuiven belastingplichtigen door de groei van de reële inkomens geleidelijk door naar zwaarder belaste schijven van het tarief van de inkomstenbelasting voor box 1 inkomen – niet als beleid wordt aangemerkt. En het inflatiepercentage wordt gezien als los van het beleid staande ('exogene') factor, maar een verhoging van de indirecte belastingen – een beleidsmaatregel – werkt natuurlijk wel door in het inflatiecijfer.
3. Het beloop van de inkomensafhankelijke bijdrage en de nominale premie voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt eveneens als een exogene factor beschouwd (tabel 3.2). Het hiervoor gebruikte argument (p. 26) dat de overheid op de Zvw-bijdrage weinig kan sturen overtuigt niet. Ten eerste bevat het Budgettair Kader Zorg voor de gehele kabinetperiode een plafond voor de

zorguitgaven, waarmee de ontwikkeling van de premiedruk in beginsel voor een groot deel vastligt. In de beleidsdoorlichting zelf (p. 18) wordt bovendien terecht opgemerkt dat de overheid het premiepercentage van de Zvw-bijdrage vaststelt. En een wijziging van de premiestructuur kan aanzienlijk inkomensgevolgen hebben. Een treffende illustratie is de verhoging van de Zvw-bijdragegrens in 2012 van € 33.427 naar € 50.065, in combinatie met een verlaging van het bijdragepercentage.

4. De dekkingsgraad van de koopkrachtoverzichten voor 18 standaardhuishoudens hangt vanzelfsprekend samen met de manier waarop relevante groepen (huishoudentypen, inkomensgrenzen) zijn afgebakend. Bij de interpretatie van de uitkomsten (tabel 3.7 en figuur 3.10) moet bijlage D daarom in het oog worden gehouden.
5. Een definitie welke huishoudens tot de categorie van de middengroepen horen, ontbreekt. Vanaf 2008 wensen beleidsmakers deze groep expliciet te ontzien. Afgaande op tabel 3.1 heeft het inkomensbeleid voor deze categorie in de periode 2006-2010 geen extra verlichting gebracht (ten opzichte van andere categorieën). Voor deze conclusie refereer ik aan de koopkrachtcijfers voor modaal zonder kinderen (alleenstaande en twee verdieners), met alle beperkingen die daaraan kleven.

Leermoment voor beleidsmakers

Standaard koopkrachtoverzichten zijn eigenlijk alleen geschikt voor de analyse van de koopkrachtgevolgen van afzonderlijke beleidsmaatregelen (waarbij alle overige omstandigheden waarin huishoudens verkeren ongewijzigd worden verondersteld). Het generieke koopkrachtbeeld voor 18 huishoudentypen, dat nu een dominante plaats heeft, past eerder in een bijlage van de SZW-begroting, dan in de toelichting op artikel 41 in de hoofdtekst van de Memorie van Toelichting. Hoezeer het ook valt te begrijpen dat politici focussen op simpele koopkrachtcijfers, de presentatie in begrotingsstukken zou de beperkingen ervan (veel) meer dan nu het geval is moeten onderstrepen, onder andere door plaatsing in een bijlage.

Zeker nu de inkomensgevolgen van het kabinetsbeleid – afgaande op de formuleringen in het regeer- en gedoogakkoord – voor huishoudens steeds sterker uiteen (zullen) lopen, zou de presentatie van de inkomensgevolgen van dat beleid door middel van puntenwolken en frequentieverdelingen voorop moeten staan. Deze presentatie is in de SZW-begroting voor 2012 te vinden in bijlage 4.3. Hij zou naar mijn oordeel in de MvT juist centraal moeten staan. Daarbij zou de inkomenssituatie van buitenliggers van de puntenwolken expliciet moeten worden toegelicht, wanneer het om betrekkelijk grote groepen gaat.

Relatieveer tegelijk ook de puntenwolken. De presentatie met behulp van puntenwolken kent als (aanzienlijke) beperking dat statuswijzigingen van huishoudens daarin niet meelopen. Uit de cijfers blijkt dat de ontwikkeling van de personele inkomens door deze oorzaak een grote dynamiek toont (p. 34-37).

Verder blijven koopkrachtoverzichten en puntenwolken beperkt tot het ecarteren van wijzigingen vooraf, ten opzichte van de bestaande situatie. Impliciet is daarbij verondersteld dat die uitgangssituatie min of meer voldoet aan de norm van evenwichtige inkomensverhoudingen. Dit is echter allesbehalve zeker:

1. Soms wensen beleidsmakers dan ook expliciet de relatieve positie van bepaalde groepen (vanaf 2002: zoals alleenstaande senioren, gezinnen) te verbeteren;
2. Het beeld van de inkomensverdeling in de uitgangssituatie staat door de nadruk op mutaties bij beleidsmakers onvoldoende scherp op het netvlies; zijn zij zich er bijvoorbeeld van bewust dat de druk van belastingen en sociale premies voor de overgrote meerderheid van de huishoudens proportioneel is verdeeld? (zie: Trimp en De Kam 2011, te verschijnen)?

C.A. de Kam

Honoraire hoogleraar Economie van de Publieke Sector, RU Groningen

Bijlage B – Definities en begrippen

- *Inkomensbeleid*: beleid van de overheid gericht op het komen tot een gewenste verdeling van de inkomens. Het inkomensbeleid dat wij beschouwen, omvat het fiscaal beleid, beleid ten aanzien van sociale zekerheid en inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagensystematiek. Hierbij wordt de automatische aanpassing van fiscale tarieven en diverse tegemoetkomingen aan de prijsontwikkeling als autonoom beschouwd (en dus niet behorend tot het inkomensbeleid). De financieringsstructuur van premies voor sociale zekerheid en zorg wordt wel onder het inkomensbeleid geschaard, omdat de premies voor sociale zekerheid en AWBZ geen kostendekkend karakter hebben. De daadwerkelijke ontwikkeling van de premies voor de Zorgverzekeringswet niet omdat deze – gegeven de financieringsstructuur – rechtstreeks uit de zorgkosten volgen.
- *Armoedeval*: gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken.
- *Werkloosheidsval*: de beperkte inkomensvooruitgang bij het aanvaarden van werk vanuit een bijstandsuitkering;
- *Herintredersval*: de beperkte inkomensvooruitgang bij het aanvaarden van werk door de niet-werkende partner;
- *Deeltijdval*: de beperkte inkomensvooruitgang bij uitbreiding van het aantal gewerkte uren door de minstverdienende partner.
- *Marginale druk*: dat deel van het extra verdiende (bruto) inkomen dat betaald moet worden aan belastingen en premies en moet worden ingeleverd door het verlies aan inkomensondersteuning. In formules:

$$1 - \text{toename besteedbare inkomen} / \text{toename bruto inkomen}$$
- *Besteedbaar inkomen*: de beloning die huishoudens ontvangen voor de inzet van hun arbeid en kapitaal, waarbij opgeteld de inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid (uitkeringen, kinderbijslag et cetera) en de inkomensafhankelijke gebonden inkomensoverdrachten (zoals huurtoeslag), minus betaalde inkomstenbelasting en sociale premies.
- *Gestandaardiseerd inkomen*: het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.
- *Generieke inkomenseffecten*: inkomenseffecten die voor alle huishoudens binnen een bepaalde groep gelden. Bijvoorbeeld: alle alleenstaande ouders op het sociaal minimum met kinderen onder de 18 jaar hebben recht op kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag. Bij de generieke inkomenseffecten voor alleenstaande ouders wordt dus rekening gehouden met veranderingen in deze inkomensondersteunende regelingen.
- *Specifieke inkomenseffecten*: inkomenseffecten die slechts voor een deel van alle huishoudens binnen een bepaalde groep gelden. Bijvoorbeeld: niet alle alleenstaande ouders op het sociaal minimum hebben recht op huurtoeslag (ofwel omdat zij geen huurwoning hebben, ofwel omdat de hoogte van de betaalde huur niet binnen de wettelijke grenzen valt waarbinnen recht op huurtoeslag bestaat). Bij de specifieke inkomenseffecten voor alleenstaande ouders wordt niettemin rekening gehouden met veranderingen in de huurtoeslag.
- *Dynamische koopkrachtontwikkeling*: de ontwikkeling van de voor prijsverandering gecorrigeerde verandering van het besteedbare inkomen, waarbij rekening wordt gehouden met veranderingen in persoonlijke

omstandigheden, bijvoorbeeld werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden.

- *Statische koopkrachtontwikkeling*: de ontwikkeling van de voor prijsverandering gecorrigeerde verandering van het besteedbare inkomen, waarbij persoonlijke omstandigheden niet veranderen. Zo wordt geen rekening gehouden met werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden.
- *Standaard koopkrachtbeeld*: de (statische) koopkrachtontwikkeling weergegeven van 18 standaardhuishoudens, waarbij alleen rekening wordt gehouden met generieke inkomenseffecten.
- *Puntenwolk*: de (statische) koopkrachtontwikkeling van een steekproef van huishoudens. Hierin worden naast de generieke maatregelen die in het standaardbeeld zijn verwerkt ook specifieke inkomenseffecten meegenomen.

Bijlage C – Tabellen en grafieken

Figuren behorend bij paragraaf 3.3

Tabel C.1: Afwijking tussen realisatie en raming in een aantal exogene factoren die de koopkracht bepalen, 2003-2010 (in procentpunten; Zfw/Zvw-premiemutatie in euro's)

Afwijking realisatie-raming exogene factoren 2003-2010 (in procentpunten)											
Factor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Afwijking gemiddeld	Afwijking gemiddeld absoluut	2003-2010
Inflatie	-0,4	-0,3	0,5	0,1	0,0	0,4	-2,0	0,2	-0,2	0,5	
Contractlonen	-0,6	-0,1	-0,1	0,5	-0,2	0,3	-0,9	-0,5	-0,2	0,4	
Pensioenindexering	0,8	0,3	-0,3	0,2	1,6	0,5	-2,5	0,3	0,1	0,8	
Pensioen/VUT-premies	2,0	-0,7	1,6	-1,4	-0,5	-0,5	-0,2	0,9	0,1	1,0	
Nominale zorgpremies (Zfw/Zvw)*	6,6	-2,9	-6,3	-8,7	-4,2	7	-15	16	-18	41	

*inclusief correcties voor no-claim en eigen risico

Tabel C.2: Vergelijking tussen realisatie en raming in SZW-begroting (gecorrigeerd voor nadere besluitvorming), 2003-2010 (in procentpunten)

Koopkrachtontwikkeling: afwijking realisatie - raming inclusief aanvullende besluitvorming (in procentpunten)												
Actieven		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Afwijking gemiddeld	Afwijking gemiddeld absoluut	2003-2010
Alleenverdiener met kinderen	modaal	-0,7	1,0	-1,1	0,9	0,5	-0,6	1,3	-0,3	0,1	0,8	
	2x modaal	-0,2	0,6	-1,8	0,9	1,1	-0,8	0,9	-0,4	0,1	0,8	
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	-0,7	1,1	-1,3	0,7	0,7	-0,7	0,9	-0,5	0,0	0,8	
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-0,2	0,9	-1,5	0,5	1,0	-0,7	1,1	-0,5	0,1	0,8	
	modaal + modaal zonder kinderen	-0,7	0,9	-1,2	0,6	0,9	-0,6	1,0	-0,5	0,1	0,8	
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	-0,4	1,0	-1,5	0,7	1,0	-0,7	0,9	-0,4	0,1	0,8	
Alleenstaande	minimumloon	-0,6	0,5	-0,8	0,4	0,6	-0,7	1,4	-0,2	0,1	0,7	
	modaal	-0,7	0,9	-1,3	0,5	0,9	-0,6	1,0	-0,5	0,0	0,8	
Alleenstaande ouder	2 x modaal	-0,3	0,9	-1,7	0,5	1,0	-0,6	0,8	-0,5	0,0	0,8	
	minimumloon	-0,9	0,8	-1,1	0,3	0,8	-0,7	1,4	0,0	0,1	0,8	
Inactieven	modaal	-0,6	1,0	-1,2	0,5	0,7	-0,5	1,2	-0,3	0,1	0,8	
	paar met kinderen	-0,7	0,7	-0,5	1,2	0,0	-0,6	1,6	-0,3	0,2	0,7	
Sociale minima	alleenstaande	-0,6	0,7	-0,7	0,9	0,0	-0,5	1,6	-0,1	0,2	0,6	
	alleenstaande ouder	-0,3	0,4	-0,5	0,6	-0,1	-0,6	1,5	-0,3	0,1	0,5	
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	-0,3	0,6	-0,7	0,8	-0,1	-0,6	1,7	-0,1	0,2	0,6	
	AOW + € 10000	0,7	0,4	-0,5	0,6	0,5	-0,3	0,8	0,0	0,3	0,5	
AOW (paar)	(alleen) AOW	-0,5	0,6	-0,6	1,2	0,3	-0,5	1,6	-0,2	0,2	0,7	
	AOW + € 10000	0,8	0,4	-0,7	0,7	0,4	-0,4	1,1	0,0	0,3	0,6	

Figuren behorend bij paragraaf 3.4

Tabel C.3 Koopkrachtontwikkeling zonder en met beleidswijzigingen

Koopkrachtontwikkeling met en zonder inkomensbeleid				
2002-2010				
Actieven		Realisatie	Zonder inkomens-beleid	Invloed inkomens-beleid
Alleenverdiener met kinderen	modaal	0,1%	0,2%	-0,1%
	2x modaal	3,1%	-0,8%	3,9%
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	1,1%	1,2%	0,0%
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3,4%	0,8%	2,6%
	modaal + modaal zonder kinderen	-0,2%	0,9%	-1,1%
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,0%	1,4%	-1,4%
Alleenstaande	minimumloon	2,2%	1,0%	1,2%
	modaal	-0,1%	1,0%	-1,1%
	2 x modaal	0,1%	1,6%	-1,5%
Alleenstaande ouder	minimumloon	9,3%	2,9%	6,3%
	modaal	6,6%	1,0%	5,6%
Inactieven				
Sociale minima	paar met kinderen	3,7%	-1,0%	4,7%
	alleenstaande	0,2%	-0,4%	0,6%
	alleenstaande ouder	5,8%	0,1%	5,7%
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	6,0%	1,1%	5,0%
	AOW + € 10000	2,3%	0,0%	2,3%
AOW (paar)	(alleen) AOW	3,9%	-0,3%	4,2%
	AOW + € 10000	7,1%	-0,9%	8,0%

Figuren behorend bij paragraaf 3.5

Tabel C.4 gaat in op de dynamische koopkrachtontwikkeling uitgesplitst naar huishoudtype in de periode 2003-2010. Ter vergelijking wordt tevens de mediane statische koopkrachtontwikkeling weergegeven voor dezelfde periode. Zie ook paragraaf 3.5.1 in de hoofdtekst.

Tabel C.4 Dynamische koopkrachtontwikkeling naar huishoudtype versus statische koopkrachtontwikkeling, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dynamisch, eenpersoons-huishouden	0,3	0,4	-0,8	2,6	2,2	1,0	2,3	-0,2
Dynamisch, eenouder	1,2	2,1	0,6	4,9	4,3	3,3	2,3	1,1
Dynamisch, paar zonder kinderen	-0,3	-0,3	-0,9	1,0	2,0	0,7	0,7	-1,0
Dynamisch, paar alleen minderjarige kinderen	0,2	1,7	0,2	4,7	4,0	1,7	1,8	-0,3
Dynamisch, paar met minstens een meerderjarig kind	1,4	1,9	1,1	4,7	5,7	3,5	2,3	0,4
Statisch	-1,2	0,3	-1,6	1,9	1,7	-0,1	1,8	-0,4

Figuren behorend bij paragraaf 3.6

Tabel C.5 laat de dekkingsgraad zien van het standaard koopkrachtbeeld in aantallen personen. Zie ook paragraaf 3.6.1 in de hoofdtekst.

Tabel C.5: Dekkingsgraad standaard koopkrachtbeeld in aantallen personen, 2010 en 2002

Actieven		2010 (b)		2002 (c)	
		Aantal personen (x1000)	Dekkingsgraad (in % personen)	Aantal personen (x1000)	Dekkingsgraad (in % personen)
Alleenverdiener met kinderen	modaal	113	0,7%	287	2,0%
	2x modaal	722	4,7%	721	4,9%
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	511	3,3%	960	6,5%
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3364	22,0%	2271	15,4%
	modaal + modaal zonder kinderen	253	1,7%	470	3,2%
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	1541	10,1%	1026	7,0%
	minimumloon	27	0,2%	64	0,4%
Alleenstaande	modaal	163	1,1%	244	1,7%
	2 x modaal	569	3,7%	337	2,3%
Alleenstaande ouder	minimumloon	31	0,2%	34	0,2%
	modaal	48	0,3%	52	0,4%
Totaal actieven		7342	48%	6467	44%
Inactieven					
Sociale minima	paar met kinderen	62	0,4%	142	1,0%
	alleenstaande	153	1,0%	201	1,4%
	alleenstaande ouder	199	1,3%	215	1,5%
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	430	2,8%	444	3,0%
	AOW + € 10000 (a)	322	2,1%	188	1,3%
AOW (paar)	(alleen) AOW	522	3,4%	494	3,4%
	AOW + € 10000	548	3,6%	331	2,2%
Totaal inactieven		2235	15%	2016	14%
Actieven en inactieven					
Totaal dekkingsgraad		9577	63%	8482	58%
N		15306	100%	14725	100%

(a) in 2002 was er nog sprake van AOW + €5000

(b) uitgaande van het inkomensbestand uit het woonbehoeftenonderzoek in 2005

(c) uitgaande van het inkomensbestand uit het woonbehoeftenonderzoek in 2002

In tabellen C.6 tot en met C.8 wordt nader ingezoomd op specifieke groepen huishoudens die buiten het zicht blijven van het standaard koopkrachtbeeld in 2010. Zie hiervoor paragraaf 3.6.2 in de hoofdtekst.

Tabel C.6: Verdeling 'werkende' huishoudens buiten dekkingsgraad naar huishoudtype en inkomenshoogte hoofdkostwinner, 2010

Huishoudtype / Inkomenshoogte hoofd		Beneden-WML	Minimum	Minimum-bonus	Modaal	Twee keer modaal	Totaal
Alleenstaande	Zonder kinderen	74	0	295	0	0	369
	Met kinderen	20	0	64	0	63	147
Paar	Alleenverdiener zonder kinderen	5	2	32	30	160	229
	Alleenverdiener met kinderen	6	3	42	0	0	51
	Tweeverdiener zonder kinderen	10	5	129	0	0	144
	Tweeverdiener met kinderen	7	3	120	0	0	130
Totaal		122	13	682	30	223	1070

Tabel C.7: Verdeling 'oudere' huishoudens buiten dekkingsgraad naar huishoudtype en inkomenshoogte hoofdkostwinner, 2010

Huishoudtype / Inkomenshoogte hoofd		Beneden-WML	Minimum	Minimum-plus	Modaal	Twee keer modaal	Totaal
Alleenstaande	Zonder kinderen	0	84	0	0	128	212
Paar	Zonder kinderen	0	0	0	49	241	290
Totaal		0	84	0	49	369	502

Tabel C.8: Verdeling 'uitkeringsgerechtigde' huishoudens buiten dekkingsgraad naar huishoudtype en inkomensbron hoofdkostwinner, 2010

Huishoudtype		WW	Wajong/WAZ	Wao/Wia	vervroegd pensioen	Overig	Totaal
Totaal	Met/Zonder kinderen	98	88	242	174	33	635

Tabel C.9 laat de representativiteit zien van het standaard koopkrachtbeeld, door de mediane koopkrachtontwikkeling van inkomensgroepen te vergelijken met de standaard koopkrachtontwikkeling. Zie ook paragraaf 3.6.4 in de hoofdtekst.

Tabel C.9: Representativiteit standaard koopkrachtbeeld: mediane totale koopkracht versus standaard koopkrachtbeeld 2007-2010

		2007		2008		2009		2010		2007-2010
Actieven		medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	medi-aan	afwij-king	Gemid-delde absolute afwijking
Alleenverdiener met kinderen	modaal	2,0	0,4	-0,6	0,2	0,0	-1,9	-0,8	0,6	0,8
	2x modaal	2,9	1,0	-0,1	0,9	0,5	-1,1	-0,8	0,4	0,8
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	3,6	1,5	-0,7	0,3	0,4	-1,9	-1,0	0,0	0,9
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	4,4	2,3	-0,2	0,5	0,7	-1,6	-0,9	0,3	1,2
	modaal + modaal zonder kinderen	2,6	0,7	-0,6	0,3	0,7	-1,7	-0,6	0,2	0,7
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	3,2	1,2	-0,2	0,5	1,1	-1,3	-0,8	0,2	0,8
Alleenstaande	minimumloon	1,4	-0,2	0,0	0,5	1,5	-0,8	-0,7	-0,2	0,4
	modaal	2,3	0,4	-0,5	0,4	2,2	-0,2	-0,5	0,3	0,3
	2 x modaal	3,2	1,1	-0,3	0,3	2,2	-0,1	-0,7	0,4	0,5
Alleenstaande ouder	minimumloon	1,0	-0,6	4,7	-0,5	0,8	-3,4	0,6	0,9	1,4
	modaal	2,6	0,6	-0,1	0,7	1,3	-2,8	-0,2	0,7	1,2
Inactieven										
Sociale minima	paar met kinderen	0,8	-0,3	-0,4	0,2	1,0	-1,1	0,6	1,0	0,7
	alleenstaande	0,7	-0,4	-0,5	0,0	1,7	-0,2	-0,3	0,0	0,2
	alleenstaande ouder	0,8	-0,4	-0,3	0,0	0,3	-3,0	0,0	0,5	1,0
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	0,8	-0,5	-0,2	0,1	2,6	-0,2	-0,3	0,0	0,2
	AOW + € 10000	0,5	-0,8	-0,5	-0,2	0,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
AOW (paar)	(alleen) AOW	0,9	-0,5	0,0	0,5	1,6	-0,8	-0,3	0,1	0,5
	AOW + € 10000	0,8	-0,7	-0,4	0,0	0,4	-0,7	-0,5	0,1	0,4

Figuren behorend bij paragraaf 4.2

In de periode 2002 tot en met 2005 werd voor de huurtoeslag getoetst op het belastbaar inkomen van T - 1,5 jaar. In de hoofdtekst zijn de armoedevalprikkel gepresenteerd voor de structurele variant. Dat wil zeggen dat voor een huishouden waarin werkaanvaarding plaatsvindt, wordt getoetst op het inkomen van dit huishouden alsof deze 1,5 jaar eerder ook al aan het werk was. In tabel C.10 is de realisatie getoond als getoetst wordt op het inkomen van voor de stap naar (meer) werk. Voor iemand die vanuit de bijstand aan het werk is gegaan wordt dan dus getoetst op het belastbaar inkomen van iemand in de bijstand. Na 1,5 jaar wordt alsnog de structurele situatie bereikt zoals in de hoofdtekst is getoond.

Tabel C.10: Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010 (in %) – alternatieve weergave

Gerealiseerde ontwikkeling arbeidsmarktprikkels 2002-2010 (vooruitgang in %)											
Werkloosheidsval		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002-'10
Aanvaarden werk op WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	0%	1%	1%	1%	0%	0%	2%	2%	2%	2%
	alleenstaande	19%	20%	20%	20%	12%	12%	13%	14%	13%	-6%
	alleenstaande ouder	-5%	-6%	-6%	-5%	-6%	-6%	-1%	-1%	-4%	1%
Aanvaarden werk op 120% WML-niveau	alleenverdiener met kinderen	9%	9%	10%	10%	7%	7%	6%	6%	6%	-3%
	alleenstaande	33%	33%	33%	33%	18%	20%	20%	20%	20%	-13%
	alleenstaande ouder	7%	6%	5%	5%	5%	5%	10%	11%	8%	1%
Herintredersval											
Hoofd WML, partner 2.5 dag werk (WML)		26%	26%	28%	26%	17%	17%	14%	15%	13%	-13%
Hoofd 120% WML, partner 2.5 dag werk (120% WML)		27%	26%	27%	26%	17%	19%	19%	19%	17%	-10%
Deeltijdval minstverdienende partner											
Hoofd WML	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	10%	9%	10%	10%	6%	5%	7%	6%	5%	-5%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	8%	8%	7%	5%	7%	8%	8%	7%	7%	-1%
Hoofd modaal	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (WML)	7%	7%	7%	7%	7%	6%	8%	7%	6%	-1%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (WML)	7%	7%	7%	5%	6%	7%	6%	7%	7%	0%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (120% WML)	9%	9%	9%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	-1%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (120% WML)	7%	8%	8%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	1%
	partner gaat van 2 naar 3 dagen werken (modaal niveau)	11%	11%	11%	10%	11%	12%	12%	12%	12%	1%
	partner gaat van 3 naar 4 dagen werken (modaal niveau)	7%	7%	7%	6%	7%	7%	7%	8%	8%	0%

Vooral bij de armoedeval voor een alleenstaande en bij de herintredersval zijn de effecten in dit overzicht fors. Ook herintreders hadden in het eerste jaar na werkaanvaarding een flinke inkomensvoortgang.

Bijlage D – Technische beschrijving van de criteria voor het bepalen van de dekkingsgraad

In deze bijlage wordt een technische beschrijving gegeven van de criteria die gehanteerd zijn bij de analyse op dekkingsgraad (zie paragraaf 3.6 in de hoofdtekst). Het vertrekpunt zijn de bevindingen van de interdepartementale werkgroep inkomensketallen uit 2003. Bij de totstandkoming van de standaard huishoudens zoals we die nu kennen in artikel 41, hebben er eveneens analyses plaatsgevonden naar de dekkingsgraad. Om een vergelijking met 2002 mogelijk te maken, hebben we ervoor gekozen om hier zoveel als mogelijk bij aan te sluiten. Tabel D.1 gaat in op de gehanteerde inkomensgroepen in 2002.

Tabel D.1: Inkomensgroepen werkgroep inkomensketallen

Inkomenshoogte hoofd	Inkomensgroepwerkgroep inkomensketallen
25%-50% WML	AOW uitkering paar (per persoon)
50%-95% WML	Minimumuitkering/AOW uitkering alleenstaande
95%-105% WML	Minimum inkomen
105%-165% WML	Minimumplus inkomen
165% WML- ZFW-premiegrens	Modaal inkomen
> ZFW-premiegrens	Twee keer modaal inkomen

*inkomen hoofd

Voor paren met een AOW -uitkering geldt dat beide partners een uitkering hebben ter hoogte van ongeveer een half WML. Een alleenstaande AOW' er heeft een uitkering ter hoogte van ongeveer 70% WML. Voor minimumuitkeringen, gedefinieerd als bijstandsuitkeringen en UWV uitkeringen met recht op een toeslag op grond van de toeslagenwet (buiten Wajong-uitkeringen), geldt een uitkering ter hoogte van 70% (alleenstaande), 90% (alleenstaande ouder) of 2 x 50% (paar) van het WML. Inkomensgroepen tussen de 95% en 105% van het WML zijn gedefinieerd als minimum inkomen huishoudens. Groepen tussen de 105% en 165% WML zijn aangeduid als minimumplusinkomens. Ten slotte wordt er een onderscheid gemaakt in modale en twee keer modale inkomens via de ZFW -premiegrens.

De indeling in 2002 is niet één op één toe te passen op huishoudens in 2010. Ten opzichte van de groepenindeling in 2002 zijn er daarom verschillende wijzigingen doorgevoerd. Tabel D.2 gaat in op de gehanteerde afbakening van inkomensgroepen in 2002 en 2010.

Tabel D.2: Afbakening inkomensgroepen 2002 en 2010***

Standaardgroep		Primaire inkomensbron hoofd	Inkomenshoogte hoofd (2002)	Inkomenshoogte hoofd (2010)
Alleenverdiener met kinderen	modaal	Werknemer*	165% WML - ZFW grens	165% WML - ZVW grens
	2x modaal	Werknemer	> ZFW grens	> ZVW grens
Tweeverdieners	modaal + ½ x modaal met kinderen	Werknemer*	165% WML - ZFW grens	165% WML - ZVW grens
	2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	Werknemer	> ZFW grens	> ZVW grens
	modaal + modaal zonder kinderen	Werknemer*	165% WML - ZFW grens	165% WML - ZVW grens
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	Werknemer	> ZFW grens	> ZVW grens
Alleenstaande	minimumloon	Werknemer*	95% WML - 105% WMI	95% WML - 105% WMI
	modaal	Werknemer*	165% WML - ZFW grens	165% WML - ZVW grens
	2 x modaal	Werknemer	> ZFW grens	> ZVW grens
Alleenstaande ouder	minimumloon	Werknemer*	95% WML - 105% WMI	95% WML - 105% WMI
	modaal	Werknemer*	165% WML - ZFW grens	165% WML - ZVW grens
Inactieven				
Sociale minima	paar met kinderen	Minimumuitkering	50-95% WML	50-95% WML
	alleenstaande	Minimumuitkering	50-95% WML	50-95% WML
	alleenstaande ouder	Minimumuitkering	50-95% WML	50-95% WML
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	AOW	50-95% WML	50-95% WML
	AOW + € 10000 **	AOW + pensioen	105% WML - ZFW grens	105% WML - ZVW grens
AOW (paar)	(alleen) AOW	AOW	25-50% WML	25-50% WML
	AOW + € 10000	AOW + pensioen	105% WML - ZFW grens	95% WML - 165% WML

* In 2002 worden ambtenaren niet meegeteld bij deze groepen vanwege afwijkende bruto-netto trajecten

** In 2002 is er nog sprake van AOW + €5000

*** Voor zowel 2002 als 2010 wordt er uitgegaan van thuiswonende kinderen onder de 18 jaar

Ten eerste gelden er een aantal aandachtspunten:

- In 2002 was er voor de alleenstaande AOW-er met aanvullend pensioen sprake van een aanvullend pensioen ter hoogte van 5 duizend euro. In 2010 is er sprake van een aanvullend pensioen te hoogte van 10 duizend euro. In relatie tot de AOW-uitkering is het aanvullend pensioen daarmee iets toegenomen. Voor de dekkingsgraad kunnen echter dezelfde groepen als in 2002 worden gehanteerd.
- Voor het AOW-paar met aanvullend pensioen is de hoogte van het aanvullend pensioen tussen 2002 en 2010 niet aangepast. In relatie tot de AOW-uitkering is het aanvullend pensioen dus afgenomen en daarom hanteren we in 2010 lagere inkomenshoogtes voor deze groep.

Verder is de Zfw-premiegrens (in 2002 circa 194% WML)³² niet meer van toepassing. In 2002 werd er op basis van deze grens onderscheid gemaakt in particulier en ziekenfonds verzekerden. In 2010 hanteren we in plaats hiervan de Zvw-premiegrens (circa 181% WML)²⁴. Inkomens onder deze grens betalen een inkomensafhankelijke Zvw-premie over het inkomen, terwijl inkomens boven deze grens een gemaximeerde premie betalen.

In de analyses van de dekkingsgraad in 2010 worden ambtenaren met een modaal of minimuminkomen wel meegerekend bij de werknemers met een modaal of minimuminkomen. In 2002 was dit niet het geval, omdat zij vanwege de publiekrechtelijke ziekteverzekering te maken hadden met een afwijkende koopkracht ten opzichte van werknemers.

Voor zowel de analyse voor de inkomensgroepen 2002 als de inkomensgroepen 2010 in dit rapport geldt verder dat we een nieuwe definitie gehanteerd hebben van een huishouden met kinderen. Een huishouden met kinderen is gedefinieerd als een huishouden met ten minste één thuiswonend kind van 18 jaar of jonger. Deze

³² Merk op dat de ZFW-premiegrens en ZVW-premiegrens betrekking hebben op het premie-inkomen. Het uitdrukken van deze grenzen in termen van WML is daarmee vooral bedoeld om een gevoel te krijgen van de hoogtes van deze grenzen. In de berekeningen vindt de indeling onder of boven deze grens plaats op basis van het premie-inkomen.

wijziging is doorgevoerd met het oog op de representativiteit van het standaard koopkrachtbeeld, waarin wordt uitgegaan van twee thuiswonende kinderen in de leeftijd van 6 tot en met 12 jaar. Het leeuwendeel van de kindregelingen heeft betrekking op minderjarige kinderen en houden op bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Eventuele maatregelen op dit gebied sorteren daarmee veelal geen effect op huishoudens met louter thuiswonende meerderjarige kinderen.

Eveneens geldt voor zowel de analyse in 2002 als in 2010 dat we de dekkingsgraad van het AOW-paar zonder aanvullend pensioen breder trekken dan oorspronkelijk werd gehanteerd door de werkgroep in 2003. In plaats van de groep te beperken tot huishoudens met een inkomen tussen de 25% en 50% WML van het hoofd hanteren we huishoudens waarin het hoofd een inkomen heeft van tussen de 25% en 95% van het WML. De verbreding zorgt ervoor dat het voorbeeldhuishouden ook representatief is voor AOW-paren met een klein aanvullend pensioen.

Naast genoemde wijzigingen is ook overwogen om de representatieve groepen voor standaardhuishoudens met een twee keer modaal inkomen in te perken. Evenals in het onderzoek uit 2003 geldt in het onderhavige onderzoek dat alle huishoudens met een inkomen boven de Zvw-grens (in 2002 Zfw-grens) tot de representatieve groepen horen. De vraag is echter hoe representatief een standaardhuishouden met een twee keer modaal inkomen is voor echte groepen huishoudens met een inkomen dat vele malen hoger ligt. Er zou voor gekozen kunnen worden om de groep rond twee keer modaal aan de bovenkant te begrenzen. In het onderhavige onderzoek is dit echter nog niet gedaan. Voor het inperken van de groep zou eerst nader onderzoek verricht moeten worden naar een logische bovengrens.