

Terugblik inkomensbeleid en koopkracht 2012-2017

Datum: 23 november 2016

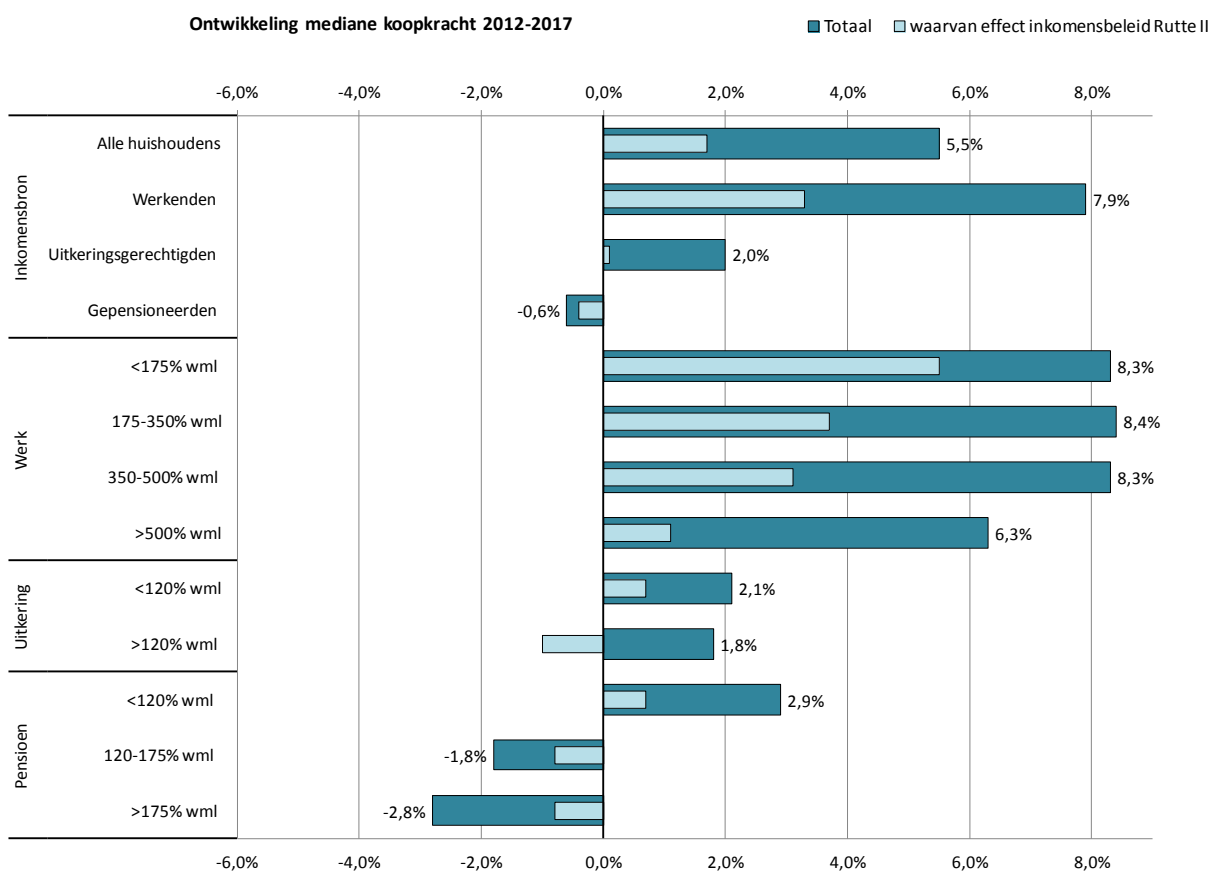
Samenvatting

In deze notitie wordt ingegaan op de koopkrachtontwikkeling en het gevoerde inkomensbeleid gedurende de kabinetsperiode Rutte II (2012-2017). Over de kabinetsperiode stijgt de totale mediane koopkracht naar verwachting met 5,5%. Een gemiddeld huishouden is er - ondanks de crisisjaren - in koopkracht op vooruit gegaan. Niet voor alle huishoudens is de koopkracht gestegen, er zijn aanzienlijke verschillen tussen huishoudens waarneembaar. Toch is bijna 80% van de huishoudens er op vooruitgegaan, terwijl bij aanvang van het kabinet de verwachting was dat 46% van de huishoudens erop vooruit zou gaan over de kabinetsperiode. Dat voor veel meer huishoudens de koopkracht verbeterd is, komt voornamelijk doordat de lonen sneller zijn gestegen dan de inflatie. Daarnaast heeft het inkomensbeleid de meeste huishoudens een extra koopkrachtvooruitgang gegeven. Het doorsnee huishouden is er door inkomensbeleid 1,7% op vooruit gegaan.

Koopkrachtontwikkeling kabinetsperiode Rutte II

Onderstaande figuur geeft de totale mediane koopkrachtontwikkeling over de kabinetsperiode weer naar verschillende inkomensbronnen en verschillende inkomensniveaus. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen autonome ontwikkelingen en het gevoerde inkomensbeleid van het kabinet Rutte II.

Figuur 1 Cumulatieve mediane koopkracht 2012-2017: totaal en effect beleid Rutte II obv MEV2017



Figuur 1 laat zien dat er zowel qua effecten van inkomensbeleid als voor het totale effect, verschillen bestaan tussen groepen. De werkenden hebben hun koopkracht het meest zien verbeteren. Werkenden met een laag inkomen zijn er in koopkracht het meest op vooruit gegaan door het gevoerde inkomensbeleid. Bij de hoogste inkomens wordt de koopkrachtontwikkeling grotendeels gestuurd door autonome ontwikkelingen.

In de eerste jaren van de kabinetsperiode zijn de lasten verzwaard en is er bezuinigd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Hierbij zijn regelingen versoerd en meer gericht gemaakt en dat geeft in doorsnee ongunstige koopkrachteffecten voor alle huishoudens. Zo is onder meer de btw verhoogd en zijn regelingen voor chronisch zieken beperkt. Tegelijkertijd is de koopkracht van de lagere inkomens ondersteund via fiscale maatregelen en door de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verhogen. Door deze compensatie af te bouwen voor hoge inkomens is deze vooral terechtgekomen bij lage en middeninkomens: de algemene heffingskorting, arbeidskorting en toeslagen zoals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn verhoogd en inkomensafhankelijker gemaakt. Hierdoor is het koopkrachteffect van beleid lager naar mate het inkomen hoger is.

Ook voor uitkeringsgerechtigden is de koopkracht de afgelopen jaren gestegen. Per saldo pakt het inkomensbeleid neutraal uit voor deze groep. Hierbij speelt dat uitkeringsgerechtigden met een hoger inkomen enerzijds zijn geraakt door de bezuinigingen, anderzijds hebben uitkeringsgerechtigden met een inkomen onder 120% WML geprofiteerd van het inkomensbeleid van het kabinet.

Voor gepensioneerden is het koopkrachtbeeld divers. In doorsnee is de koopkracht van gepensioneerden gedaald. Onderliggend zijn de ouderen met een laag inkomen er juist op vooruit gegaan. Deze verbetering is deels het gevolg van de automatische koppeling van de AOW aan de loonontwikkeling. Deze koppeling is ook in de jaren dat er fors bezuinigd moest worden in stand gehouden. Daarnaast hebben ouderen met een laag inkomen voordeel gehad van het inkomensbeleid, zoals de verhoging van de ouderenkorting. Ouderen met een hoger inkomen zijn er in koopkracht op achteruit gegaan. Dit is deels het gevolg van beperkte indexatie van aanvullende pensioenen en een dalend inkomen uit vermogen. Daarnaast zijn ouderen met een hoger inkomen ook geraakt door bezuinigingen van het kabinet. De beperkte pensioenindexatie raakt ook de pensioenopbouw van werkenden, maar dit effect wordt niet meegenomen in de koopkracht van werkenden.

Als mensen gaan trouwen, scheiden, een baan vinden of juist hun baan verliezen, heeft dit in de meeste gevallen een veel groter effect op de koopkracht dan de beleidseffecten die met de statische koopkrachtcijfers worden getoond. De realisatiecijfers van de dynamische koopkracht liggen in vrijwel alle jaren hoger dan de statische koopkrachtcijfers, al was het verschil gedurende de crisis beperkt. Gemiddeld lag de dynamische koopkrachtontwikkeling over de periode 1985-2014 echter bijna één procentpunt boven de statische koopkrachtontwikkeling. De inkomensongelijkheid is stabiel gebleven. Het gevoerde inkomensbeleid heeft de ongelijkheid met circa 1,5% doen afnemen.

Het kabinet heeft een activerend beleid gevoerd om de arbeidsparticipatie te vergroten. De arbeidsmarktprikkels zijn met name voor de lage inkomens fors verbeterd. Voor niet-werkende partners en mensen in een uitkering is het veel lonender geworden om aan de slag te gaan. Zo gaat een alleenstaande ouder die vanuit de bijstand gaat werken er in 2017 9% op vooruit. In 2012 leidde deze overgang nog tot een inkomensachteruitgang van 5%. Voor herintreders is de marginale druk verlaagd met 9 tot 13%-punt en het is voor de minstverdienende partner aantrekkelijker geworden om meer uren te gaan werken.

1. Inleiding

Deze notitie is een 'terugblik' op de koopkrachtontwikkeling en het gevoerde inkomensbeleid gedurende de kabinetsperiode Rutte II (2012-2017). Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen van dit jaar werd al duidelijk dat er behoefte bestaat aan koopkrachtoverzichten over een langere periode, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen autonome ontwikkelingen en de effecten van beleid.

Het in beeld brengen van de langjarige koopkracht is niet nieuw. In 2011 verscheen de beleidsdoorlichting van het toenmalige begrotingsartikel 41 Inkomensbeleid¹. Destijds is gekeken naar de koopkracht en aanverwante zaken als inkomensverdeling en marginale druk over de periode 2002-2010. Hierbij is aangegeven dat het goed zou zijn de koopkrachtontwikkeling periodiek over langere periode in kaart te brengen. Inmiddels is begrotingsartikel 41 komen te vervallen, maar jaarlijks wordt in de bijlage bij de SZW begroting (H4) gerapporteerd over de koopkracht en specifieke inkomenseffecten. Zoals in 2011 ook al werd toegezegd in de aanbiedingsbrief bij de beleidsdoorlichting², blijft het Ministerie van SZW de koopkrachtontwikkelingen over lange periode monitoren.

In deze notitie wordt de kabinetsperiode 2012-2017 in ogenschouw genomen. Om ook de aansluiting te maken naar de laatste beleidsdoorlichting, zijn in de bijlage de cijfers vanaf 2011 opgenomen. Naast de koopkrachtontwikkeling over deze periode, is gekeken naar de afzonderlijke effecten die autonome ontwikkelingen en inkomensbeleid op koopkracht gehad hebben. Ten slotte wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels en marginale druk, de verschillen tussen statische en dynamische koopkrachtontwikkeling en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid. Voor een aantal reeksen zoals de dynamische koopkracht en de Gini-coëfficiënt, is het op dit moment niet mogelijk om verder vooruit te kijken dan 2014 en dan is ervoor gekozen om net als bij de beleidsdoorlichting uit 2011 een periode van 10 jaar in ogenschouw te nemen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/11/14/beleidsdoorlichting-artikel-41-inkomensbeleid>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/11/14/aanbiedingsbrief-beleidsdoorlichting-inkomensbeleid>

2. Opzet en methodologie

Deze notitie brengt de koopkrachtontwikkeling over de kabinetsperiode Rutte II in beeld. Naast de koopkrachtontwikkeling over deze periode, is ook gekeken naar de afzonderlijke effecten die autonome ontwikkelingen en inkomensbeleid op de koopkracht gehad hebben. Ten slotte wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels en marginale druk, de verschillen tussen statische en dynamische koopkrachtontwikkeling en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid.

Daarmee is deze notitie ten dele een herhaling van het onderzoek uit de beleidsdoorlichting 2011, maar er zijn ook nieuwe elementen toegevoegd en andere elementen vervallen. De beleidsdoorlichting inkomensbeleid uit 2011 focuste op de jaren 2003-2010. Hierbij is onder meer in beeld gebracht hoe de koopkracht van de voorbeeldhuishoudens³ zich heeft ontwikkeld over de betreffende periode. Daarnaast zijn de effecten van het inkomensbeleid voor deze huishoudens bepaald waarbij het inkomensbeleid verder is uitgesplitst naar clusters van beleidsmaatregelen waaronder kinderen, ouderen en participatie.

In deze notitie wordt over de kabinetsperiode Rutte II (2012-2017) de koopkrachtontwikkeling van de steekproef⁴ van huishoudens in beeld gebracht. Het betreft een statische ontwikkeling, waarbij niets verandert in de persoonlijke omstandigheden van het huishouden. In tegenstelling tot de eerdere beleidsdoorlichting zijn de effecten van inkomensbeleid ook bepaald voor deze steekproef van huishoudens en niet (alleen) voor de voorbeeldhuishoudens. Omdat bij de voorbeeldhuishoudens alleen generieke regelingen worden meegenomen en bijvoorbeeld huur- en kinderopvangtoeslag, maar ook vermogen en hypotheekrenteaf trek niet worden meegenomen is een analyse op de voorbeeldhuishoudens veel beperkter dan een analyse op de steekproef van huishoudens. Daarom wordt in de notitie gerapporteerd over de steekproef van huishoudens. Voor de volledigheid is de jaarlijkse koopkrachtontwikkeling voor de voorbeeldhuishoudens opgenomen in bijlage 2.

Daarentegen zijn de effecten van inkomensbeleid in deze notitie niet, zoals in de eerdere beleidsdoorlichting, verder uitgesplitst naar clusters van maatregelen. Ook de analyse van representativiteit van de voorbeeldhuishoudens en van trefzekerheid van de ramingen is niet gemaakt. Op het moment van schrijven worden voorbereidingen getroffen om over te stappen op een nieuwe steekproef van huishoudens (IPO 2013). Het ligt voor de hand om de representativiteit van de voorbeeldhuishoudens en de koopkrachtrepresentatie in bredere zin, opnieuw te bezien op basis van deze geactualiseerde steekproef.

³ De voorbeeldhuishoudens betreft een set van 18 representatieve maar versimpelde, huishoudens die elk jaar in de Begroting SZW wordt opgenomen en ook terug te vinden zijn in de bijlage van de ramingen van het CPB. Voor deze huishoudens worden alleen generieke regelingen in beeld gebracht.

⁴ De gebruikte steekproef is het inkomenspanelonderzoek 2010 van het CBS. Met het model MIMOSI zijn de verschillende koopkrachtberekeningen gemaakt. Zie voor een beschrijving : MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016), CPB Achtergronddocument, 30 maart 2016.

Definitie van inkomensbeleid

In deze notitie wordt de koopkrachtontwikkeling met en zonder inkomensbeleid in beeld gebracht. Inkomensbeleid is echter geen vastomlijnd begrip. Om het inkomensbeleid af te bakenen moeten daarom keuzes gemaakt worden. Daarbij is aangesloten bij keuzes die eerder gemaakt zijn in de beleidsdoorlichting in 2011.

Het inkomensbeleid omvat het beleid ten aanzien van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagen. De automatische aanpassing van fiscale tarieven en diverse tegemoetkomingen aan de prijsontwikkeling wordt *niet* tot het inkomensbeleid gerekend. Daarmee behoren de jaarlijkse indexatie van de schijfgrenzen en de netto-netto koppeling van AOW en minimumuitkeringen niet tot het inkomensbeleid. Alleen maatregelen waarbij aan de knoppen van het instrumentarium wordt gedraaid worden tot inkomensbeleid gerekend. Daarbij zijn de directe effecten van inkomensbeleid meegenomen. Indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid worden niet tot inkomensbeleid gerekend, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn van andere ontwikkelingen. De ontwikkeling van de premies voor de Zorgverzekeringswet worden ook niet tot het inkomensbeleid gerekend, tenzij het om aanpassingen gaat die los staan van wijzigingen in de zorg. Concreet betekent dit dat de verhoging van het maximale eigen risico in de zorg in 2013 met 115 euro tezamen met de bijbehorende compensatie via de zorgtoeslag wel tot het inkomensbeleid zijn gerekend. Ook de verhoging uit 2012 van de maximum inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage en de beperking van de korting voor de lage inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage van gepensioneerden en zelfstandigen worden tot het inkomensbeleid gerekend.

In het vervolg van deze notitie wordt ingegaan op de inkomensontwikkeling en de effecten van het inkomensbeleid over de kabinetsperiode Rutte II. Het kabinet Rutte II is eind 2012 van start gegaan en daarom zijn alleen de begrotingsjaren 2013-2017 meegenomen. Dit betekent dat voor de koopkrachtberekeningen het jaar 2012 als basisjaar is gekozen. Dit geeft de koopkrachtperiode 2012-2017. Voor 2013 stond de begroting grotendeels vast en zijn alleen die maatregelen toegerekend aan kabinetsbeleid, waartoe nog door het kabinet Rutte II is besloten. Voor de jaren 2014-2017 bevat het beleid zowel reeds ingezet beleid als nieuw beleid van het kabinet. Om niet de aansluiting te verliezen met Beleidsdoorlichting Inkomensbeleid uit 2011, zijn in de bijlagen ook de koopkrachtcijfers over de periode 2010-2017⁵ opgenomen. Hierbij is eveneens onderscheid gemaakt naar autonome ontwikkelingen en de effecten van beleid.

⁵ Hierbij is 2010 het basisjaar.

3. Cumulatieve koopkracht en effect van autonome ontwikkelingen

Over de kabinetsperiode is de mediane statische koopkracht van alle huishoudens cumulatief gestegen met 5,5% (zie tabel 1). In doorsnee is de koopkracht van huishoudens verbeterd. 79% van de huishoudens is er op vooruit gegaan. Deze verbetering is deels het gevolg van autonome ontwikkelingen en deels van inkomensbeleid. Als gevolg van de autonome ontwikkelingen is de koopkracht met 3,4% gestegen. Vooral in de laatste jaren waren de autonome ontwikkelingen gunstig voor de koopkrachtontwikkeling. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Tabel 1 Cumulatieve mediane statische koopkracht 2012-2017

	Koopkracht zonder beleid* (%)	Effect beleid totaal (%)	w.v. effect beleid Rutte II (%)	Totale koopkracht** (%)
Alle huishoudens	3,4	1,2	1,7	5,5

* De koopkracht zonder beleid is de koopkrachtontwikkeling wanneer er geen inkomensbeleid was gevoerd (alleen autonome ontwikkelingen spelen een rol).

**Medianen tellen niet op.

De autonome ontwikkelingen omvatten de economische omstandigheden en de automatische aanpassing van regelingen aan de prijsontwikkeling, zoals de jaarlijkse indexatie van de schijfgrenzen en de netto-netto koppeling. De economische omstandigheden beïnvloeden de koopkracht via de reële loonontwikkeling (contractloonstijging minus inflatie), zorgpremies, de pensioenpremies, de reële indexatie van de pensioenuitkeringen en de ontwikkeling van de lange rente. De overheid heeft maar beperkt invloed op deze factoren. De indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid op de economie zijn niet meegenomen, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn. Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillende economische factoren over de periode 2013-2017. Het gaat hier om de economische factoren *zonder* inkomensbeleid. Dat betekent dat gecorrigeerd is voor directe effecten van inkomensbeleid, zodat de effecten op de koopkracht toegerekend worden aan het inkomensbeleid. Zo is bij de bepaling van de reële ontwikkelingen gecorrigeerd voor de effecten van de verhoging van de assurantiebelasting uit 2013. Deze verhoging wordt tot het inkomensbeleid gerekend.

In 2013 waren de gevolgen van de financiële crisis nog duidelijk voelbaar in de economie. Vrijwel alle economische factoren leveren in 2013 een negatieve bijdrage aan de koopkracht (zie tabel 2). Alleen de pensioenpremies zijn in 2013 gedaald, wat gunstig is voor de koopkracht van werkenden. Vanaf 2014 zijn de economische omstandigheden weer verbeterd en leveren de meeste factoren een gunstige koopkrachtbijdrage. De indexatie van de pensioenen is de enige factor die in alle jaren een negatieve bijdrage heeft geleverd. Ook de zorgpremies zijn in vrijwel alle jaren gestegen. Dit is ongunstig voor de koopkracht. Voor huishoudens met lage tot middeninkomens worden de hogere zorgpremies echter (deels) gecompenseerd door een hogere zorgtoeslag, waardoor de hogere zorgpremies maar beperkt doorwerken in hun koopkracht. De ontwikkeling van de (lange) rente heeft een koopkrachteffect voor huishoudens met

een hypotheek en voor huishoudens met vermogen. De hypotheekrente is in deze periode gedaald, wat gunstig is voor de koopkracht. De spaarrente is ook gedaald, maar dat is ongunstig voor de koopkracht. Door het lage niveau van de spaarrente kunnen de mutaties groot zijn. Het gunstige effect van de hypotheekrente is groter dan het ongunstige effect van de spaarrente en beide slaan vooral neer bij de hogere inkomens.

Tabel 2 Ontwikkeling economische factoren *zonder beleid* waarbij groen gunstig en oranje ongunstig is voor koopkracht obv MEV2017

		2013	2014	2015	2016	2017
ongunstig bij toename	mutatie pensioenpremie werknemer	-0,2%	-0,5%	-1,1%	0,0%	0,2%
	mutatie nominale zorgpremie en gemiddelde eigen bijdrage (%)	49	-108	69	41	46
	mutatie inkomensafhankelijk zorgbijdrage met korting	0,7%	-0,3%	-0,6%	-0,1%	-0,3%
	mutatie hypotheekrente	-2,9%	-4,4%	-6,0%	-8,5%	-8,2%
	reele loonstijging	-0,5%	0,0%	0,7%	1,4%	1,0%
gunstig bij toename	reele indexatie pensioenen	-2,5%	-1,2%	-0,5%	-0,2%	-0,6%
	mutatie spaarrente	1,1%	-2,0%	-30,8%	0,0%	-50,4%

De cumulatieve koopkracht is 5,5% gestegen, meer dan de 3,4% als gevolg van de autonome ontwikkelingen. Het gevoerde inkomensbeleid heeft daarom de koopkracht verbeterd. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op het inkomensbeleid.

4. Inkomensbeleid

Het kabinet Rutte II ging van start in de laatste crisisjaren. De overheidsfinanciën waren uit het lood geslagen, hetgeen forse bezuinigingen noodzakelijk maakte. Tegelijkertijd is de koopkracht van met name de kwetsbare groepen beschermd met beleid. Hieronder worden de grote ontwikkelingen op het gebied van inkomensbeleid besproken en wordt verder ingezoomd op wijzigingen in verschillende beleidsmaatregelen.

Ontwikkelingen in inkomensbeleid

Vanwege de financiële crisis moest in deze kabinetsperiode eerst de overheidsfinanciën op orde worden gebracht. In de jaren 2013 en 2014 is daarom bezuinigd. Het inkomensbeleid heeft in deze jaren daarom veelal tot een koopkrachtverslechtering geleid. In deze jaren zijn regelingen versoepeld en meer gericht gemaakt. Dit geldt voor de kindregelingen, maar bijvoorbeeld ook voor regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten die deels zijn afgeschaft en deels zijn overgeheveld naar gemeenten. De lage inkomens zijn bij de bezuinigingen ontzien. Zij zijn beschermd door fiscale maatregelen, het verhogen van de zorgtoeslag en het verhogen van het kindgebonden budget voor de laagste inkomens.

Naast de initiële bezuinigingen wordt het inkomensbeleid over de afgelopen kabinetsperiode gekenmerkt door een focus op arbeidsmarktprikkels, een aanbeveling die onder andere voortkwam uit de beleidsdoorlichting van 2011. Het beleid is erop gericht werken meer lonend te maken. De maximale arbeidskorting is sinds 2012 sterk verhoogd. Verder zijn de afgelopen jaren de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting verhoogd om het arbeidsaanbod te simuleren. De maatregelen leveren vooral voordeel op voor de lage en middeninkomens. Met name bij de laagste inkomens is in termen van arbeidsaanbod ook de meeste winst te behalen.

Tot slot is over de onderzochte periode met gericht inkomensbeleid de koopkracht van ouderen met een laag inkomen beschermd. De stijging van de AOW met de lonen is ook in de jaren waarin fors bezuinigd moest worden in stand gehouden. Daarnaast is de ouderenkorting onder de inkomensgrens verhoogd en de zorgtoeslag voor lage inkomens verhoogd. Dit is gunstig voor de koopkracht van ouderen met een laag inkomen.

Regeerakkoord

Het beleid over de kabinetsperiode Rutte II wordt in grote lijnen bepaald door afspraken in het Regeerakkoord. Omdat het kabinet pas eind 2012 van start is gegaan is het beleid voor 2013 grotendeels gebaseerd op het Begrotingsakkoord uit 2012. Door het Begrotingsakkoord konden, ondanks dat het kabinet Rutte I demissionair was, toch maatregelen voor 2013 genomen worden om aan de Europese Begrotingsregels te voldoen.

Het Begrotingsakkoord 2013 omvat onder meer de btw verhoging van 19 naar 21%, beperking van de hypotheekrenteaftrek en het niet corrigeren van fiscale instrumenten voor inflatie in 2013. Een aantal

maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn teruggedraaid door het kabinet Rutte II. Het belasten van de reiskostenvergoeding en het vitaliteitssparen zijn daardoor nooit ingevoerd. Het beleid uit het begrotingsakkoord heeft uiteraard effect op het uiteindelijke koopkrachtbeeld in de kabinetsperiode. Tot het inkomensbeleid van Rutte II worden echter alleen die maatregelen gerekend waartoe het kabinet heeft besloten: het niet invoeren van het belasten van de reiskostenvergoeding werd gefinancierd door het niet invoeren van het vitaliteitssparen en het verhogen van de assurantiebelasting.

Eind 2012 werd het kabinet Rutte II beëdigd. Het regeerakkoord van dit kabinet omvat onder andere de verhoging van de maximale arbeidskorting en daarnaast een volledige afbouw van de arbeidskorting voor de hoge inkomens. Verder staat hierin het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en aanpassingen van regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten.

Beleidsmaatregelen uitgelicht

De verschillende akkoorden zijn veelal middels grotere 'beleidspakketten' doorgevoerd. Hieronder worden de volgende pakketten belicht: de Wet Uniformering Loonbegrip (2012-2013), het 6-miljard-pakket (2014), de Wet Hervorming Kindregelingen (2015) en het 5-miljard-pakket (2016).

Wet Uniformering Loonbegrip

De Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) is in 2012 en 2013 doorgevoerd. Het deel van de maatregelen in 2013 slaat daardoor neer in het koopkrachtbeeld over deze kabinetsperiode. Omdat deze maatregelen reeds waren vastgelegd bij aantreden van het kabinet, worden ze niet gerekend tot het inkomensbeleid van het kabinet Rutte II. Doel van de WUL is het vereenvoudigen van het loonstrookje door het loonbegrip voor de loonheffing en voor de werknemersverzekeringen gelijk te trekken. Daarbij is in 2012 onder meer de maximum inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke zorgbijdrage verhoogd. Sinds 2013 is deze zorgbijdrage voor werknemers niet langer belast. De inkomenseffecten van de wet zijn in doorsnee licht positief (+1/4%)⁶. In het koopkrachtbeeld over deze kabinetsperiode is alleen het effect van de WUL-maatregelen uit 2013 zichtbaar. Dat was vooral voor werkenden positief en voor zelfstandigen en gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen negatief.

6-miljard-pakket

In 2014 is het 6-miljard-pakket doorgevoerd waarbij 6 miljard is omgebogen om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen. In dit pakket is onder meer ingezet op werken lonend maken. Een aantal specifieke maatregelen uit het pakket zijn de bevroering van de schijfgrenzen en heffingskortingen voor 2014 en de extra verhoging van de arbeidskorting naar voor halen zodat in 2014 al het geplande niveau voor 2015 gehaald is.

⁶ Zie CPB Notitie Inkomenseffecten Wet Uniformering Loonbegrip, 21 juni 2013
<http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-21juni2013-inkomenseffecten-wet-uniformering-loonbegrip.pdf>

Hervorming kindregelingen

In 2015 is de Wet Hervorming kindregelingen doorgevoerd. Doel van deze hervorming is het stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar deze het hardst nodig is. In het kader van deze wet is het aantal kindregelingen teruggebracht naar vier. De koopkrachteffecten zijn overwegend ongunstig voor huishoudens met kinderen behalve voor werkende alleenstaande ouders met lage tot middeninkomens. Zij hebben veel voordeel van de zogenaamde kop op het kindgebonden budget. Deze kop betreft een extra bedrag (ruim 3000 euro) voor alleenstaande ouders bovenop het reguliere kindgebonden budget. Voor alleenstaande ouders in de bijstand staat daar tegenover dat de verhoogde bijstand is vervallen. Per saldo is voor een alleenstaande ouder werken tegen een laag inkomen daardoor lonend geworden zonder dat de alleenstaande ouder in de bijstand erop achteruit is gegaan.

5-miljard-pakket

In 2016 is het 5-miljard-pakket doorgevoerd. Daarbij zijn veel maatregelen genomen om het arbeidsaanbod te stimuleren. De maximale arbeidskorting is met 661 euro verhoogd, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag zijn verhoogd en de tarieven in de tweede en derde schijf zijn verlaagd. Deze maatregelen zijn vooral gunstig voor de koopkracht van werkenden. Er zijn echter ook maatregelen genomen die ongunstig zijn voor de koopkracht zoals de verhoging van de afbouw van de algemene heffingskorting. Het 5-miljard pakket heeft in het bijzonder de koopkracht van de werkenden met lage en midden inkomens verbeterd.

Aanpassingen per regeling

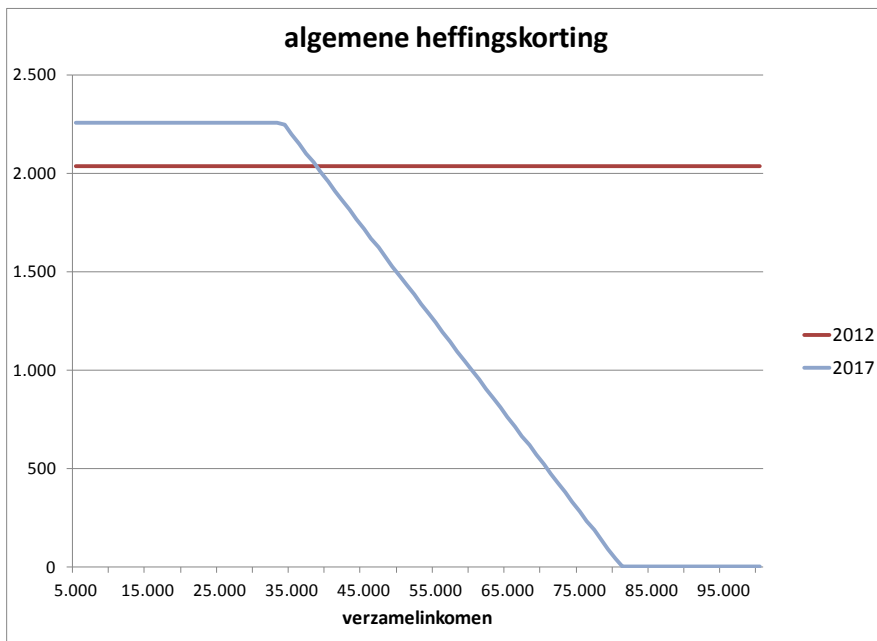
Om de effecten van de pakketten beter te begrijpen worden hier een aantal regelingen uitgelicht waarvoor in de afgelopen kabinetsperiode veel gewijzigd is⁷. Het gaat om de volgende regelingen: de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de ouderenkorting. Voor de meeste van deze regelingen geldt dat het maximum bedrag verhoogd is. Tegelijkertijd heeft er in een aantal regelingen ook een flinke wijziging in het afbouwtraject plaatsgevonden. Daarom is hieronder het verloop per regeling grafisch weergegeven.

Algemene heffingskorting

Tot 2014 was de algemene heffingskorting voor iedereen gelijk, maar vanaf 2014 bouwt deze af voor inkomens vanaf de tweede schijf. Het afbouwpercentage was in 2014 2% en is sindsdien gestegen tot 4,8% in 2017. Voor de laagste inkomens is de algemene heffingskorting gestegen, maar voor midden en hoge inkomens is deze gedaald, waarbij voor de hoogste inkomens sinds 2016 de algemene heffingskorting volledig is afgebouwd tot 0.

⁷ Dit is nadrukkelijk geen uitputtende lijst van regelingen waarin wijzigingen hebben plaatsgevonden.

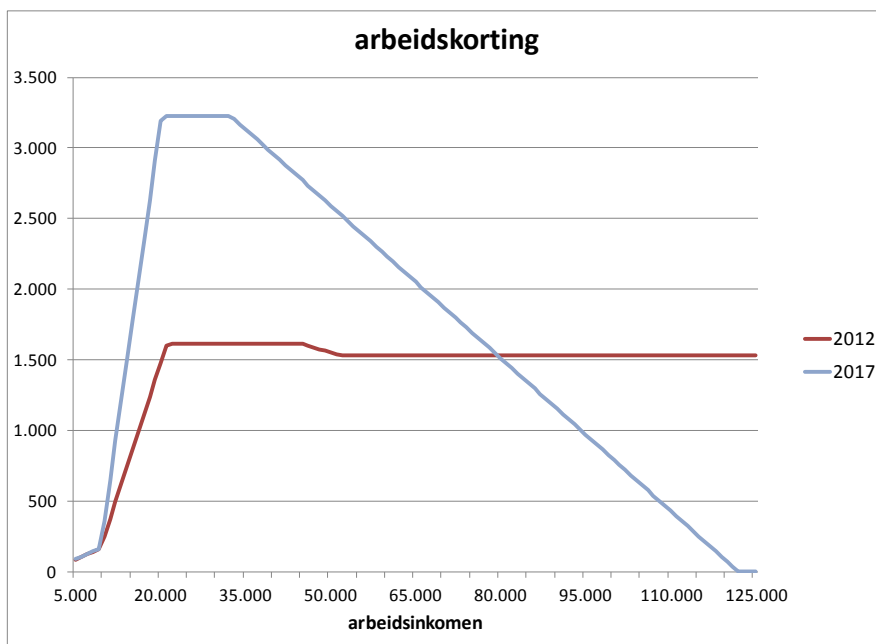
Figuur 2



Arbeidskorting

De maximale arbeidskorting is sinds 2012 ruim 1600 euro verhoogd inclusief indexaties. Inkomens tot 80.000 euro ontvangen daardoor meer arbeidskorting dan in 2012. Voor hogere inkomens wordt de arbeidskorting sterker afgebouwd waardoor zij minder arbeidskorting ontvangen. Vanaf 2016 wordt de arbeidskorting volledig afgebouwd tot nul. Hierdoor krijgen inkomens boven ruim 120.000 euro in 2017 geen arbeidskorting meer.

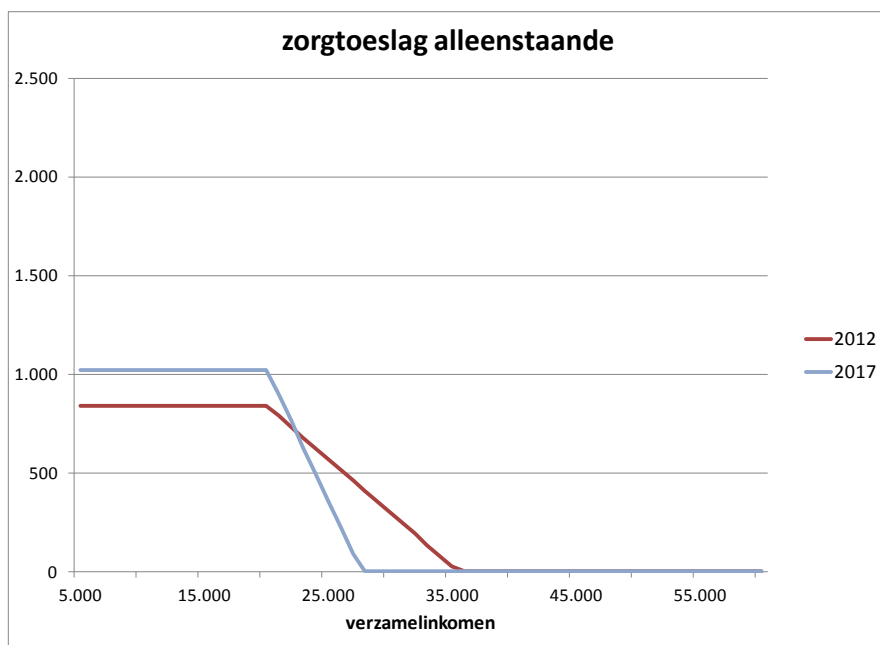
Figuur 3



Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is verhoogd voor de laagste inkomens en tegelijkertijd is de afbouw verhoogd waardoor hoge inkomens minder zorgtoeslag ontvangen en het aantal zorgtoeslagontvangers is gedaald. Ook geldt sinds 2013 een vermogenstoets voor de zorgtoeslag waardoor huishoudens met een vermogen van meer dan ruim 80.000 euro (2017) boven het heffingvrij vermogen geen zorgtoeslag meer ontvangen.

Figuur 4



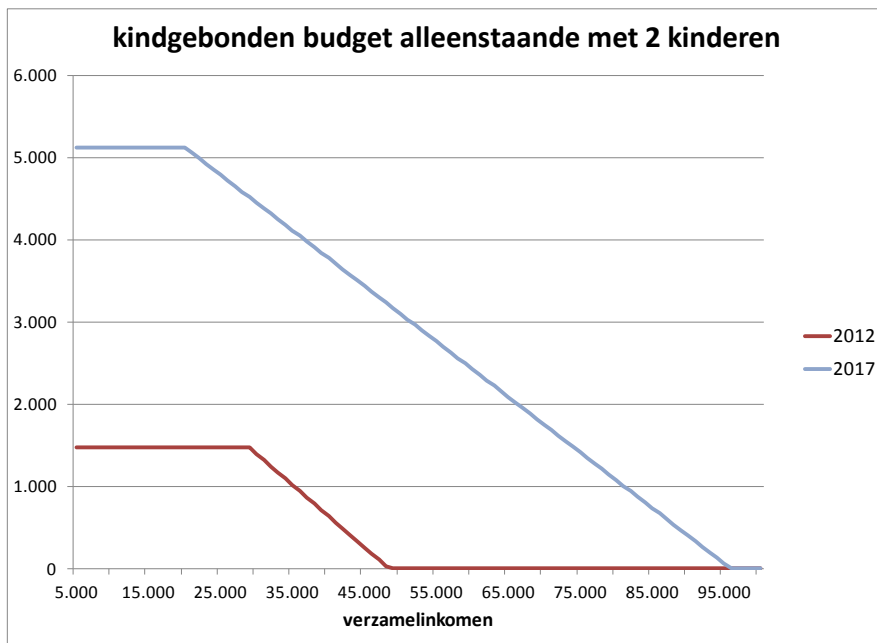
Figuur 5



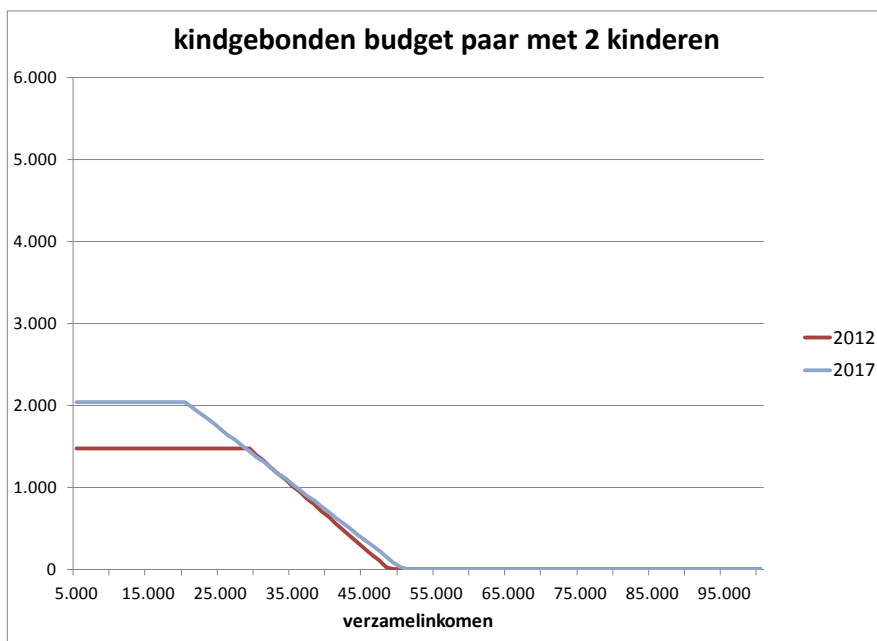
Het kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is vooral voor alleenstaanden verhoogd sinds 2012. Dit komt doordat bij de hervorming kindregelingen er voor hen een kop op het kindgebonden budget is gekomen van ruim 3000 euro. Maar ook voor paren met kindgebonden budget is deze sinds 2012 gestegen. Net als bij de zorgtoeslag geldt bij het kindgebonden budget sinds 2012 een vermogenstoets van ruim 80.000 euro (2017).

Figuur 6



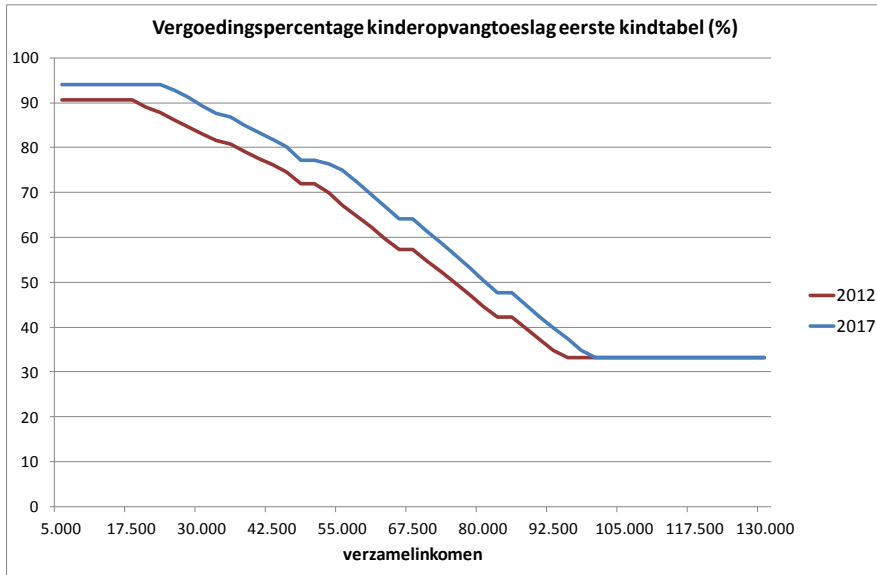
Figuur 7



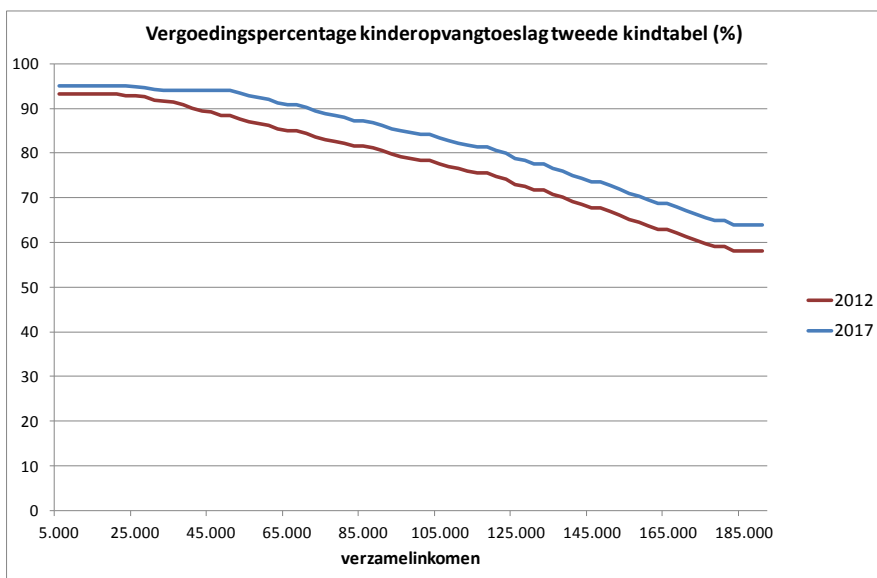
De kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is sinds 2012 verhoogd. Daarbij is de vergoedingstabel die geldt voor het kind met de meeste opvanguren (de eerste kindtabel) zo'n 6%-punt verhoogd voor inkomens tot circa 100.000 euro. De tweede kindtabel (voor het tweede en verdere kind) is voor inkomens vanaf circa 50.000 euro ook bijna 6%-punt verhoogd..

Figuur 8



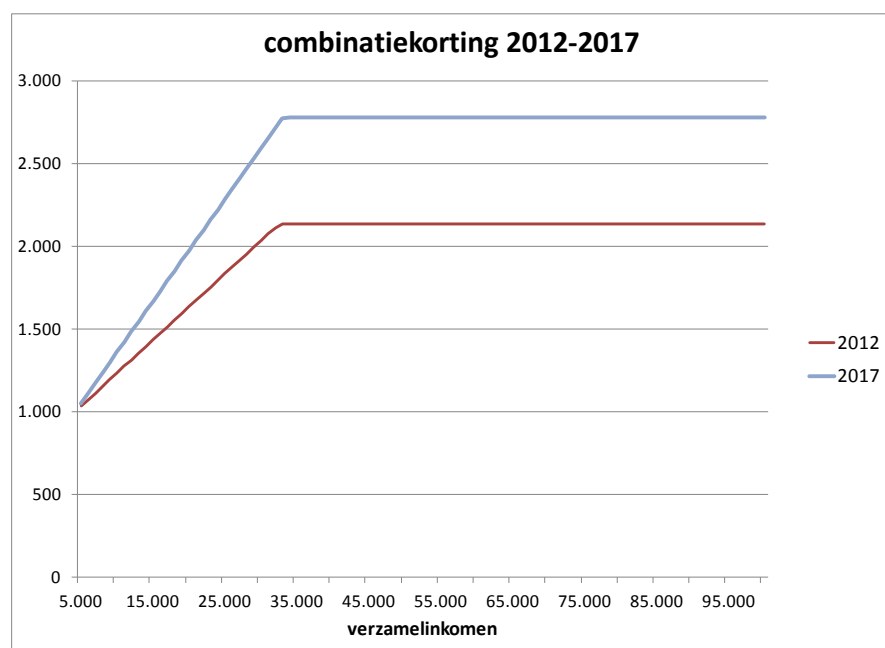
Figuur 9



De inkomensafhankelijke combinatiekorting

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is sinds 2012 zowel qua niveau als qua opbouw verhoogd. De opbouw is verhoogd van 3,8% naar 6,2% en het maximum ligt bijna 650 euro hoger. De minstverdienende partner in een tweeverdieners huishouden met kinderen en werkende alleenstaande ouders hebben recht op deze korting.

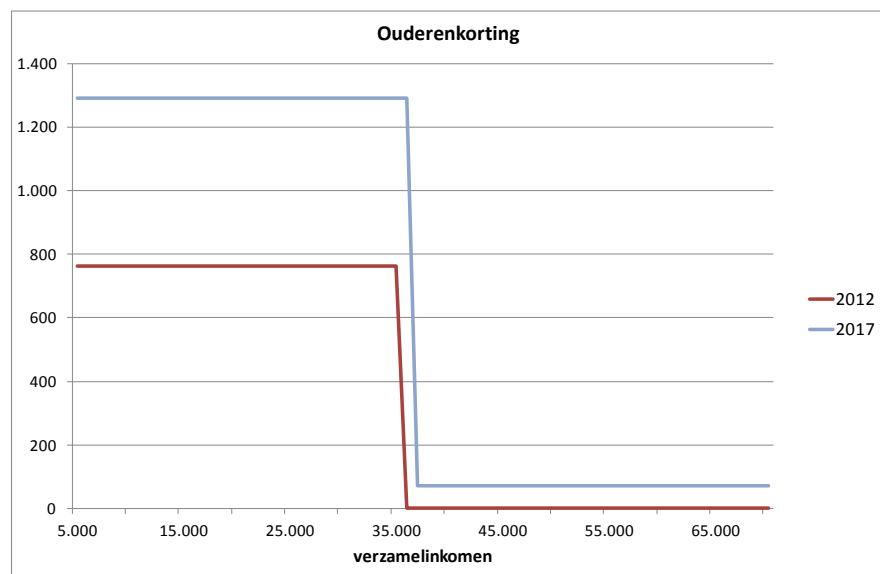
Figuur 10



Ouderenkorting

Tot 2013 was er alleen een ouderenkorting voor inkomens tot circa 35.000 euro. Deze is ruim 500 euro verhoogd tussen 2012 en 2017. Sinds 2013 is er ook een ouderenkorting voor inkomens boven 35.000 euro en deze bedraagt 71 euro in 2017.

Figuur 11



Sinds 2012 zijn vele regelingen verhoogd voor de lage en midden inkomens, maar is tegelijkertijd de afbouw verhoogd waardoor de hoogste inkomens minder voordeel hebben. Het door het kabinet Rutte II gevoerde inkomensbeleid heeft tussen 2013-2017 in doorsnee 1,7% bijgedragen aan de koopkracht van alle huishoudens. Omdat het beleid verschillend uitpakt voor onderliggende groepen zoals gepensioneerden en werkenden zoomt het volgende hoofdstuk verder in op de verschillende inkomensbronnen en inkomensniveaus.

5. Effecten van inkomensbeleid per groep

In dit hoofdstuk wordt het inkomensbeleid van het kabinet Rutte II uitgesplitst naar effecten voor verschillende groepen. Daarbij is in de presentatie gekozen voor een indeling van de huishoudens waarin verschillen tussen huishoudens zo goed mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. Er is gekozen voor zo veel mogelijk homogene groepen door het onderscheid naar inkomensniveau te maken per inkomensbron (werkenden/uitkeringsgerechtigden/gepensioneerden). Hierbij worden niet voor iedere inkomensbron dezelfde inkomensniveaus onderscheiden. Voor de werkenden is voor de inkomensniveaus aangesloten bij de inkomensniveaus die onderscheiden worden in de medianentabel van het CPB, maar voor de uitkeringsgerechtigden is het onderscheid boven 175% wml niet relevant en is juist het onderscheid daaronder interessanter. Daarom is daar een grens van 120% wml⁸ toegevoegd. Ook voor gepensioneerden is de grens van 120% wml toegevoegd. Deze aangepaste indeling geeft homogeneren groepen, die qua omvang gelijkwaardig zijn en dat maakt de koopkrachteffecten inzichtelijker⁹. In de volgende paragraaf wordt het inkomensbeleid aan de hand van de uitsplitsing naar inkomensniveau per inkomensbron nader uitgewerkt.

Effecten naar inkomensbron en inkomensniveau

Zowel met als zonder het inkomensbeleid van het kabinet Rutte II zijn werkenden en uitkeringsgerechtigden erop vooruit gegaan (zie figuur 12). Voor respectievelijk 95% en 71% van deze groepen is de koopkracht verbeterd (zie tabel 3). De koopkracht van gepensioneerden daarentegen is zowel met als zonder beleid gedaald. Voor 55% van de gepensioneerden is de koopkracht verslechterd.

Tabel 3 Aandeel (%) huishoudens met een koopkrachtverbetering over de periode 2012-2017 obv MEV2017 en zoals verwacht bij aanvang van kabinet Rutte II

	MEV2017	bij aanvang kabinet Rutte II (a)
Alle huishoudens	79	46
Werkenden	95	55
Uitkeringsgerechtigden	71	34
Gepensioneerden	45	34

(a) Obv motie Zijlstra-Samsom, TK 33 410, nr 32

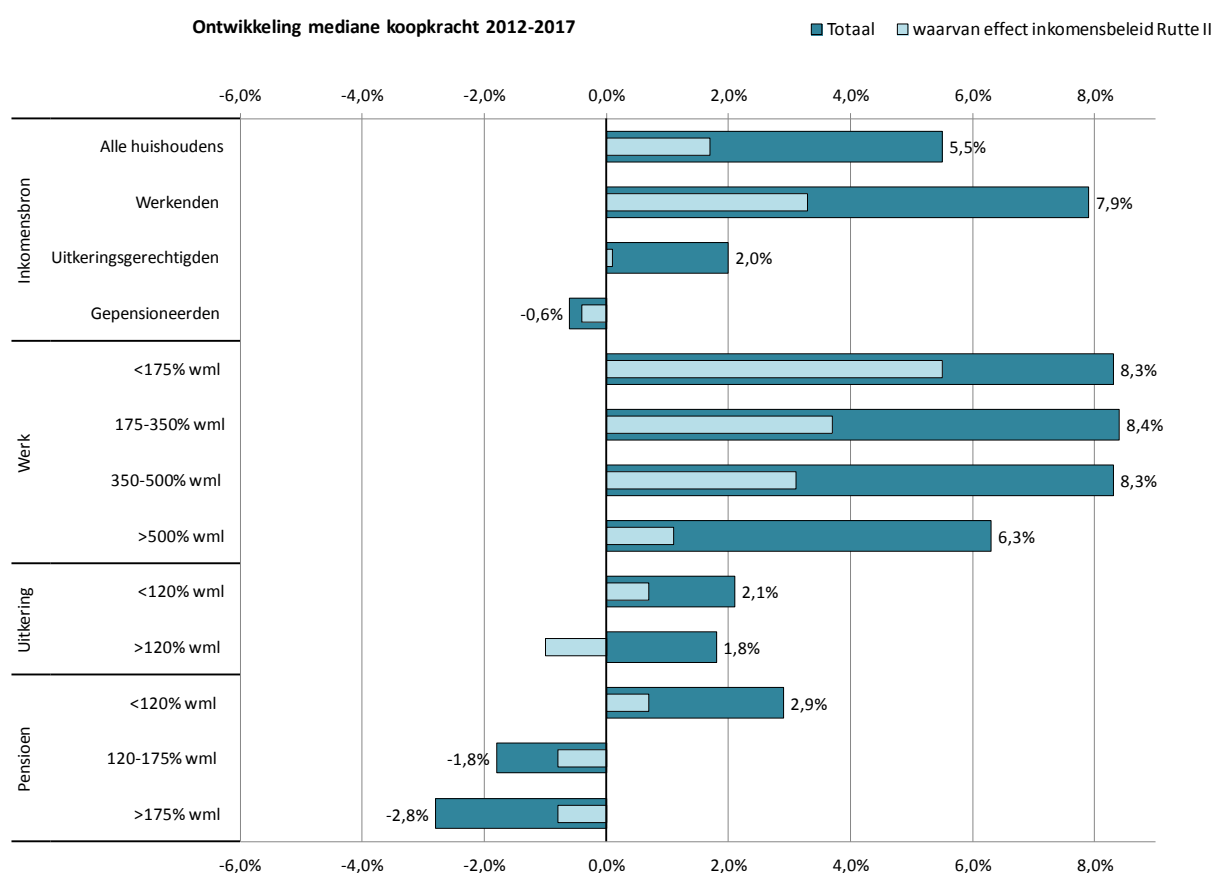
De koopkracht is voor alle groepen veel gunstiger uitgevallen dan verwacht werd bij aanvang van het kabinet Rutte II. Destijds was de raming dat 46% van alle huishoudens erop vooruit zou gaan (nu 79%), waarbij voor 55% van de werkenden, 34% van de uitkeringsgerechtigden en 34% van de gepensioneerden de koopkracht zou verbeteren. De koopkracht is vooral gunstiger door de hogere loonstijging en de lagere inflatie dan destijds werd verwacht.

⁸ De grens van 120% wml (en 175% wml) geven per inkomensbron groepen die qua omvang ongeveer gelijk zijn

⁹ In Bijlage 1 zijn de cijfers volgens de gebruikelijke indeling van de medianentabel opgenomen.

Beleid heeft naast de autonome ontwikkelingen ook beperkt bijgedragen aan de koopkrachtdaling van gepensioneerden. Dat ook *zonder* beleid de gepensioneerden al een slechtere koopkrachtontwikkeling hebben dan werkenden wordt grotendeels veroorzaakt door de beperkte indexatie van aanvullende pensioenen. De beperkte pensioenindexatie heeft alleen een ongunstig effect op de koopkracht van gepensioneerden, terwijl het ongunstige effect op de pensioenopbouw niet zichtbaar is in de koopkracht van werkenden. De lagere pensioenopbouw heeft pas bij pensionering een ongunstig koopkrachteffect. Naast de beperkte pensioenindexatie hangt de ongunstige ontwikkeling van de pensioenopbouw ook samen met verlaging van de pensioenpremies. De lagere pensioenpremies zijn gunstig voor de koopkracht van werkenden, maar de lagere pensioenopbouw die daaraan ten grondslag ligt is niet zichtbaar in hun koopkracht.

Figuur 12: Cumulatieve mediane koopkracht 2012-2017: totaal, effect beleid Rutte II obv MEV2017



Koopkracht van werkenden

De koopkracht voor alle werkenden is verbeterd (figuur 12). Voor de laagste inkomensgroep is het beleidseffect met 5,5% het grootst. Het beleidseffect loopt terug tot 1,1% voor de hoogste inkomens. De afname van het beleidseffect met het inkomensniveau hangt onder meer samen met de aanpassingen in de algemene heffingskorting en de arbeidskorting zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3. Voor de lage inkomens is de arbeidskorting verdubbeld, terwijl voor hoge inkomens de afbouw van zowel de arbeidskorting als de algemene heffingskorting in 2017 volledig is. Doordat de hoogste inkomensgroep (>500% wml) vooral bestaat uit tweeverdieners, waarbij veelal de minstverdiener wel volledig voordeel heeft van de

verdubbelde arbeidskorting is de koopkrachtvooruitgang van de hoogste inkomensgroep door beleid weliswaar beperkt, maar nog steeds positief. Zowel de koopkracht als het effect van beleid zijn kleiner naarmate het inkomen hoger is. Als er geen gericht inkomensbeleid was gevoerd was de koopkracht juist gunstiger geweest voor hoge inkomens dan voor lage inkomens. Dat komt doordat hoge inkomens meer gevolg ondervinden van de lagere pensioenpremies en de beperking van de pensioenopbouw, maar ook omdat zij vaker een huis bezitten en voordeel hebben van de gedaalde hypotheekrente.

Koopkracht van uitkeringsgerechtigden

Uitkeringsontvangers zijn erop vooruit gegaan qua koopkracht. In figuur 12 is te zien dat deze verbetering vooral samenhangt met de autonome ontwikkelingen: ook zonder beleid gaan uitkeringsgerechtigden erop vooruit. Uitkeringsgerechtigden met een minimum uitkering hebben sinds 2012 te maken met de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon. Hierdoor wordt de stijging van de uitkeringen met de gemiddelde contractloonstijging beperkt. Deze groep is echter gecompenseerd via de hogere algemene heffingskorting en de hogere zorgtoeslag, waardoor het totale beleidseffect positief is. Voor uitkeringsgerechtigden met een inkomen boven 120% wml is het beleidseffect negatief. Dit komt door de snellere afbouw van de zorgtoeslag en de afbouw van de algemene heffingskorting vanaf de tweede schijf.

Koopkracht van gepensioneerden

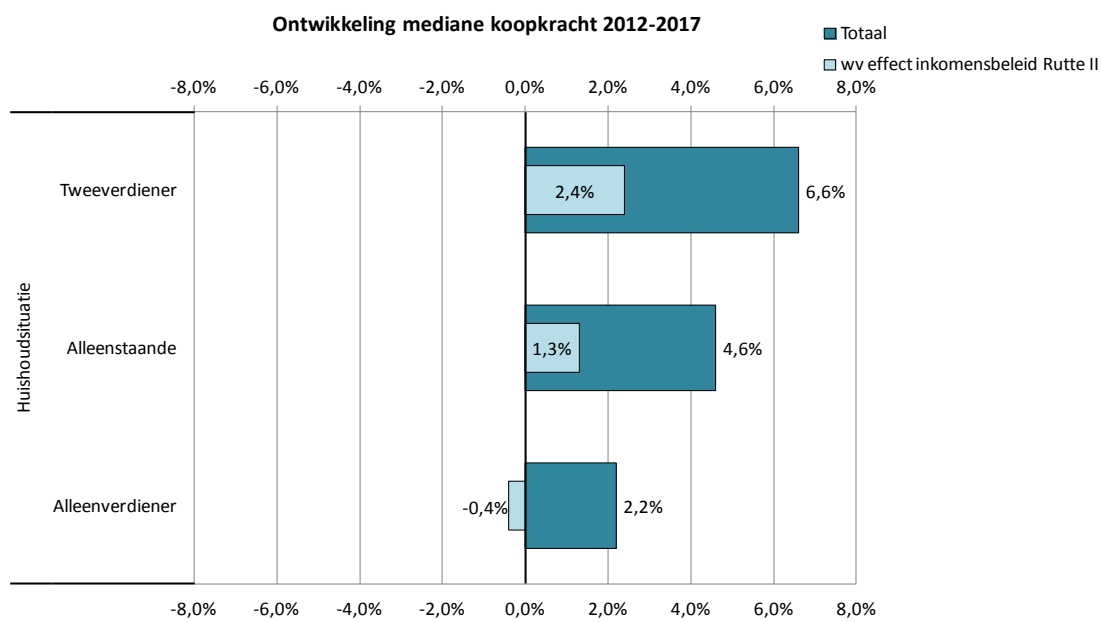
De gepensioneerden met een inkomen tot 120% wml zijn er in koopkracht op vooruit gegaan. Gericht beleid heeft hieraan bijgedragen. De ouderenkorting is verhoogd en ook is de zorgtoeslag voor de laagste inkomens verhoogd. De koopkrachtverslechtering bij gepensioneerden met een inkomen boven 120% wml is voor een groot deel het gevolg van de beperkte indexatie van pensioenen, waarbij in 2013 en 2014 de pensioenuitkeringen van een deel van de mensen zelfs gedaald zijn. Het negatieve beleidseffect op de koopkracht van gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen ontstaat onder meer door de afbouw van de algemene heffingskorting, de snellere afbouw van de zorgtoeslag en de verlaging van de korting op de zvw-bijdrage die ouderen en zelfstandigen betalen.

Koopkracht per huishoudsituatie

Het onderscheid naar huishoudsituatie laat zien dat voor alle huishoudsituaties de koopkracht verbeterd is (zie figuur 13). De bijdrage van autonome ontwikkelingen aan het totale effect is daarbij voor alle groepen groter dan de bijdrage van het inkomensbeleid. Voor de alleenverdieners heeft het inkomensbeleid een negatieve bijdrage. Dit is deels het gevolg van de versoering van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner¹⁰. Bij aanvang van deze maatregel in 2009 zijn minstverdienende partners geboren voor 1971 en huishoudens met kinderen van 0-5 jaar uitgezonderd van deze maatregel. Vanaf 2012 zijn deze uitzonderingen in 3 jaar tijd deels vervallen, waardoor de versoering en daarmee het koopkrachteffect voor de groep waarvoor de uitzondering verviel extra groot was.

¹⁰ Deze maatregel treft alleen paren waarvan de minstverdienende partner zijn/haar algemene heffingskorting niet tegen eigen inkomen kan verzilveren.

Figuur 13

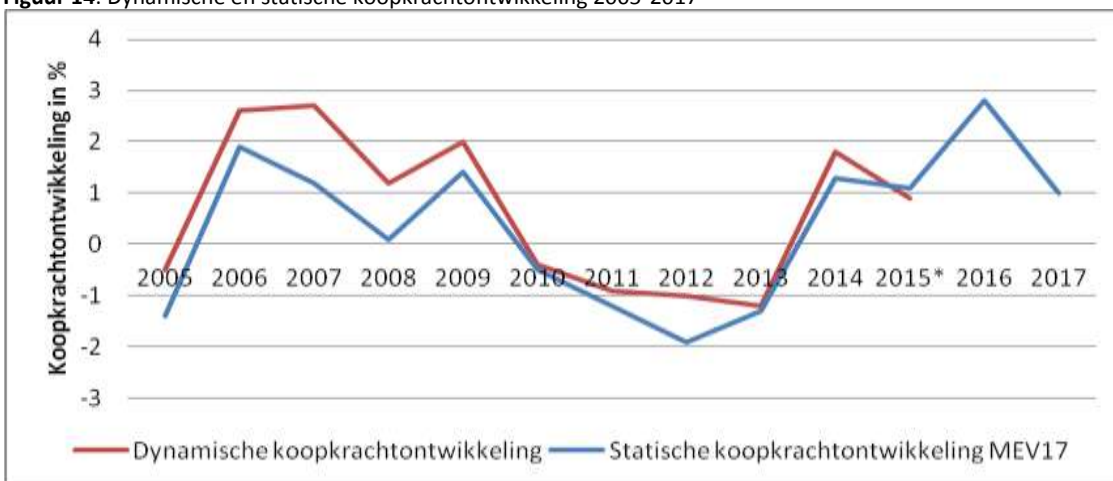


6. Statische versus dynamische koopkrachtontwikkeling

De statische koopkrachtontwikkeling geeft geen volledig beeld van de veranderingen in de portemonnee van elk huishouden. Veranderingen in de gezinssamenstelling, werksituatie et cetera worden niet meegenomen. Daarom is het van belang ook het dynamische koopkrachtbeeld weer te geven, dit sluit beter aan bij de daadwerkelijk ervaren koopkracht. Als mensen een bonus ontvangen, promotie maken, gaan samenwonen of hun baan kwijtraken, heeft dit in de meeste gevallen een veel groter effect op de koopkracht dan de beleidseffecten die met het statische beeld worden getoond. Omdat voor het berekenen van de dynamische koopkracht variabelen nodig zijn die niet vooraf geraamd kunnen worden, is het alleen mogelijk terug te kijken (met een vertraging van ongeveer twee jaar) hoe de dynamische koopkracht zich heeft ontwikkeld.

Onderstaande grafiek (figuur 14) laat de mediane dynamische en statische koopkrachtontwikkeling zien over het laatste decennium. De statische koopkracht is berekend op basis van de MEV 2017 raming van het CPB. De gerealiseerde dynamische koopkrachtontwikkeling wordt gerapporteerd door het CBS. Te zien is dat tussen 2010 en 2013 de mediane koopkracht negatief was. De dynamische koopkrachtontwikkeling ligt over het algemeen hoger dan de statische koopkrachtontwikkeling. Dat komt doordat de totale loonontwikkeling over het algemeen hoger is dan de contractloonstijging alleen. In de dynamische ontwikkeling wordt ook de incidentele loonstijging meegerekend (promoties, een extra periodiek of bonus). In de crisisjaren worden deze aanvullende beloningen beperkt waardoor statische en dynamische koopkracht dicht bij elkaar komen. Dat is te zien in 2010 en tussen 2013 en 2015. Gemiddeld lag de dynamische koopkrachtontwikkeling over de periode 1985-2014 echter bijna één procentpunt boven de statische koopkrachtontwikkeling.¹¹ De toe- en afname van het aantal werkelozen wordt meegenomen in de dynamische koopkracht en niet in de statische koopkracht. Dit effect is echter beperkt zichtbaar in de medianen en heeft vooral effect op de spreiding.

Figuur 14: Dynamische en statische koopkrachtontwikkeling 2005-2017



Bron: SZW bewerking o.b.v. Statline (CBS) en MEV 2017 (CPB). * = voorlopige data.

¹¹ "Welvaart in Nederland," p. 61, (CBS 2016).

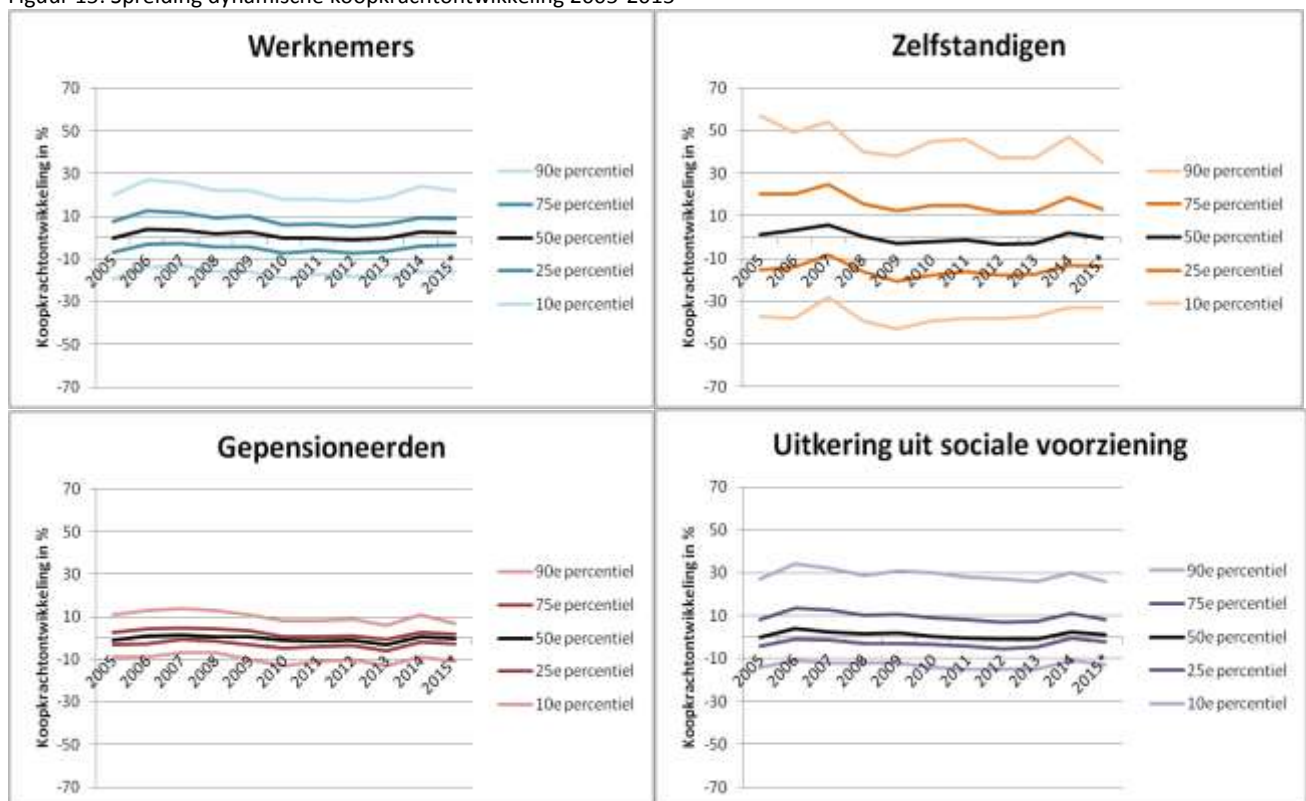
De dynamische koopkrachtontwikkeling kan verder worden uitgesplitst naar de belangrijkste inkomensbron, zoals in figuur 15. Ook wordt middels verschillende percentielen zichtbaar hoe groot de spreiding is van de koopkrachtontwikkeling rond de mediaan.

Bij zelfstandigen is de spreiding van de dynamische koopkrachtontwikkeling het grootst: Er zijn relatief veel mensen die een grote positieve of negatieve koopkrachtontwikkeling hebben ervaren. Dit is een logisch gevolg van meer schommelingen in het inkomen bij zelfstandigen. Bij werknemers is dan ook te zien dat de spreiding kleiner is dan bij zelfstandigen. Bij gepensioneerden is de spreiding het kleinst omdat na pensionering nog relatief weinig veranderingen in het inkomen plaatsvinden die een grote impact hebben zoals promoties of ontslagen.

Bij de huishoudens met een uitkering uit een sociale voorziening is de spreiding naar boven groter dan naar beneden. Dit omdat uitkeringen uit sociale voorzieningen het vangnet van de sociale zekerheid vormen, een grote inkomensachteruitgang is dus vaak niet mogelijk. De grotere spreiding naar boven bestaat voornamelijk uit huishoudens die uitstromen naar werk of pensioen, wat gepaard gaat met een inkomensverbetering.

De dynamische koopkrachtontwikkeling laat zien dat de daadwerkelijk gerealiseerde koopkrachtontwikkeling sinds 2013 niet veel is afgeweken van de geraamde statische ontwikkeling. Er relatief meer gepensioneerden zijn die er in inkomen op achteruit zijn gegaan, tegelijkertijd bleef het verlies aan inkomen in vergelijking met dat van werkenden (werknemers en zelfstandigen) beperkt.

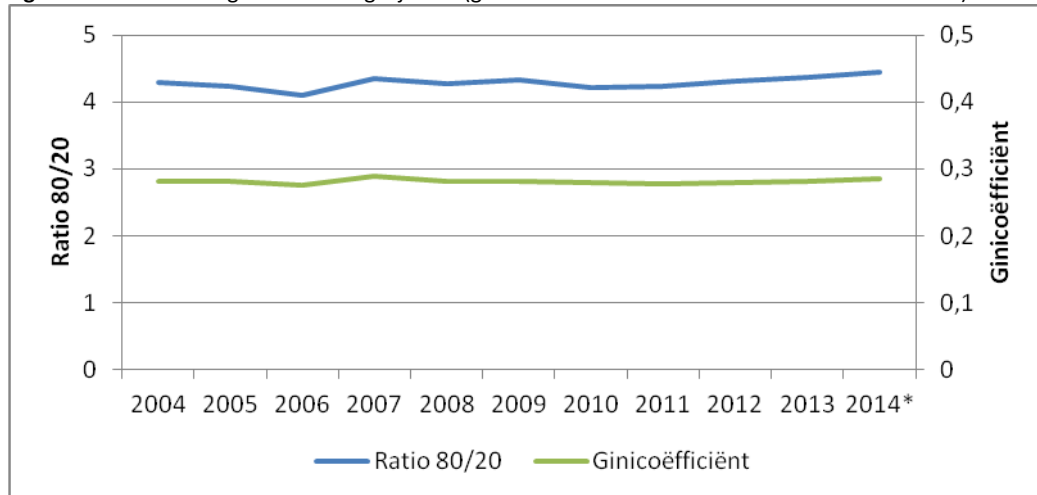
Figuur 15: Spreiding dynamische koopkrachtontwikkeling 2005-2015



Bron: SZW bewerking o.b.v. Statline (CBS). * = voorlopige data.

7. Inkomensongelijkheid

Figuur 16: Ontwikkeling inkomensongelijkheid (gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen) 2004-2014



Bron: Statline (CBS). * = voorlopige data.

De dynamische ontwikkelingen in het inkomen van Nederlandse huishoudens én de veranderingen in de bevolkingssamenstelling, komen samen in de maatstaf voor inkomensongelijkheid. Figuur 16 laat de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid tussen 2001 en 2014 zien aan de hand van twee veel gebruikte indicatoren. De ratio 80/20 laat de verhouding tussen het totale inkomen van de hoogste en van de laagste inkomenskwintiel zien. De ratio 80/20 richt zich daarmee op de uiteinden van de inkomensverdeling. De Ginicoëfficiënt richt zich juist meer op het midden van de verdeling. De waarde hiervan varieert tussen 0 (iedereen heeft een gelijk inkomen) en 1 (al het inkomen is geconcentreerd bij één huishouden, de rest heeft niets). De inkomensongelijkheid is het afgelopen decennium stabiel (met een klein piekje in 2007 toen een fiscale maatregel het voor DGA's aantrekkelijk maakte om zich extra dividend uit te keren). Op basis van de 80/20 ratio zien we dat het inkomensverschil tussen de top en de onderkant van de verdeling tussen 2011 en 2014 licht is toegenomen van 4,2 naar 4,4.

In de Gini-coëfficiënt zoals het CBS die presenteert, spelen - net als in de dynamische koopkracht - veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van huishoudens (werkloosheid, samenwonen etc.) een belangrijke rol. Daarnaast kunnen ook veranderingen in de bevolkingssamenstelling (een toenemend aantal alleenstaanden bijvoorbeeld) de totale inkomensverschillen tussen huishoudens beïnvloeden. Al deze effecten zijn onmogelijk te ramen. Het is dan ook onverstandig om voorspellingen te doen over de absolute hoogte van de Gini-coëfficiënt in 2017. Wel is het mogelijk om middels de steekproef van 90.000 huishoudens in het microsimulatiemodel Mimosi, een indicatie te geven van *het effect van het beleid* op de inkomensongelijkheid *in de kabinetsperiode*¹². Hieruit komt naar voren dat het beleid de ongelijkheid in

¹² De hier gerapporteerde mutatie van de gini-coëfficiënt is iets anders dan de lange termijn beleidseffecten op het inkomen van huishoudens, zoals het CPB die sinds de MEV 2016 berekent. Hier wordt slechts de verandering van de inkomensverdeling in de kabinetsperiode, als gevolg van beleid in beeld gebracht. De mutatie van de lange termijn effecten zoals het CPB die presenteert, laten de inkomensverdeling zien als al het ingezette beleid, structureel is

de kabinetsperiode met circa 1,5% verkleint. Dit komt doordat het inkomensbeleid veelal gericht was op koopkrachtverbetering voor de lage inkomens. Hoewel deze verbetering zich vooral heeft gericht op werkenden met een laag inkomen en minder op ouderen en uitkeringsgerechtigden met een laag inkomen, is het effect per saldo toch dat de ongelijkheid kleiner is geworden.

doorgevoerd. Daardoor is deze maatstaf geschikt om de verschillende lange termijn effecten (werkgelegenheid, overheidsfinanciën, inkomensverdeling) evenwichtig in kaart te brengen.

8. Financiële prikkels voor werkaanvaarding

Naast een evenwichtig inkomensbeeld is het van belang dat het inkomensbeleid ook activerend is. Dat houdt in dat het aanvaarden van een baan (al dan niet vanuit een uitkering) of meer uren werken lonend is en niet leidt tot een armoedeval.

Binnen de definitie van armoedeval wordt onderscheid gemaakt tussen de werkloosheidsval, de herintredersval en de deeltijdval. De werkloosheidsval laat het verschil in inkomen zien tussen werk op het wettelijk minimumloon (WML) en een bijstandsuitkering. Een hoger percentage betekent dat werken meer lonend is geworden.

De herintredersval toont de inkomensvoortgang van alleenverdieners met een niet-werkende partner die (weer) aan het werk gaat. De herintredersval wordt gemeten door te kijken naar welk deel van het extra inkomen het huishouden inlevert aan belastingen, minder toeslagen, en kosten kinderopvang als de partner 3 dagen gaat werken. Dit wordt de marginale druk genoemd.

De deeltijdval laat zien hoeveel een huishouden inlevert als een in deeltijd werkende partner een dag meer gaat werken. Ook de deeltijdval wordt gemeten in termen van marginale druk. In Tabel 4 is de ontwikkeling van de arbeidsmarktprikkels weergegeven over de periode 2012-2017.

Bij de berekening van de armoedeval worden meer elementen in het besteedbaar inkomen meegenomen dan bij de berekening van de statische koopkrachtontwikkeling van de voorbeeldhuishoudens. Aanvullend worden ook het recht op 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 ze zijn van groot belang voor de arbeidsmarktprikkels omdat deze regelingen afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen. In de berekeningen wordt uitgegaan van een huishouden met een huurhuis en twee kinderen van 6 en 11 jaar oud.

Ontwikkeling arbeidsmarktprikkels

De armoedeval is in de onderzochte periode over de hele linie verbeterd. Bij het aanvaarden van werk op het minimumloon vanuit een bijstandsuitkering gaan mensen er in 2017 meer op vooruit dan in 2012. Waar voorheen alleenstaande ouders in de bijstand er in inkomen op achteruit gingen als gevolg van het aanvaarden van werk, is de werkloosheidsval voor deze groep verdwenen door de invoering van de Wet hervorming kindregelingen in 2015. Alleenstaanden kunnen hun inkomen met een kwart verbeteren door het aanvaarden van een baan op WML vanuit de bijstand.

Tabel 4: arbeidsmarktprikkels 2012-2017.

Armoedevalcijfers						
Werkloosheidsval (inkomensvooruitgang bij aanvaarden werk vanuit een bijstandsuitkering)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
alleenverdiener met kinderen	3%	3%	3%	3%	3%	3%
alleenstaande	14%	16%	17%	19%	25%	26%
alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	-5%	-5%	-5%	3%	7%	9%
Herintredersval (marginale druk bij aanvaarden werk niet-werkende partner)						
	Marginale druk					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
hoofd minimumloon, partner 3 dagen werk (0,6xminimumloon)	74%	79%	75%	79%	68%	65%
hoofd modaal partner 3 dagen werk (1/2xmodaal)	48%	50%	42%	36%	28%	27%
hoofd 2xmodaal partner 3 dagen werk (1/2xmodaal)	45%	49%	44%	42%	33%	32%
Deeltijdval minstverdienende partner (marginale druk bij dag extra werk)						
	Marginale druk					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
hoofd minimumloon, partner van 3 naar 4 dagen werk (0,8xminimumloon)	68%	76%	70%	67%	50%	49%
hoofd modaal partner van 3 naar 4 dagen werk (2/3xmodaal)	63%	59%	55%	55%	48%	46%
hoofd 2xmodaal partner van 3 naar 4 dagen werk (2/3xmodaal)	69%	71%	69%	69%	60%	59%

Bron: SZW berekeningen.

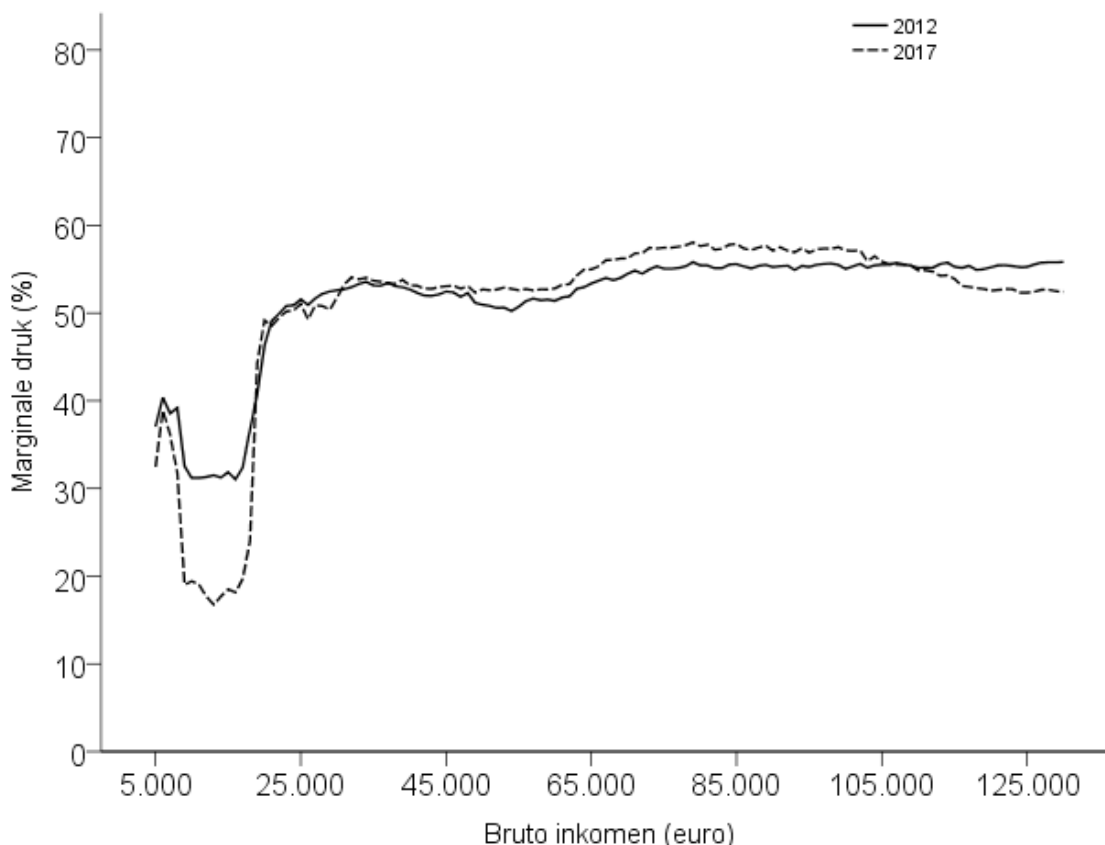
Armoedeval verbeterd: Werken meer lonend of uitkering omlaag?

Vanaf 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting in de sociale zekerheid (excl. AOW) met 5%-punt per jaar afgebouwd. Dit zorgt jaarlijks voor een inkomensachteruitgang van -0,7% voor mensen in de bijstand. Over de periode 2014-2017 wordt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting getemporiseerd en bedraagt het inkomenseffect jaarlijks -0,3%. Per saldo zijn uitkeringsgerechtigden in de periode 2014-2017 er echter in koopkracht op vooruit gegaan als gevolg van verschillende reparatiemaatregelen om het koopkrachtbeeld evenwichtiger te maken. Tegelijkertijd zijn de lasten voor werkenden met lagere inkomens fors verlaagd; meer dan dat de koopkracht voor uitkeringsgerechtigden is verbeterd. Als gevolg hiervan zijn de prikkels om te gaan werken verder verbeterd.

De marginale druk bij de herintreders- en de deeltijdval is voornamelijk in 2016 fors gedaald en ligt nu lager dan in 2012. Tweede verdiemers profiteren van specifieke maatregelen die erop gericht zijn (meer) werken aantrekkelijker te maken zoals een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting en kinderopvangtoeslag. Maar door het pakket lastenverlichting van € 5 miljard is werken voor lagere inkomens in het algemeen lonender geworden, vooral een hogere arbeidskorting draagt hier aan bij.

Figuur 17 laat zien dat de marginale druk voor lage inkomens (met name tweede verdiemers) fors verminderd is gedurende de periode 2012-2017. Daar staat tegenover dat de marginale druk voor werknemers met een inkomen boven circa € 35.000 hoger is dan in 2012. Voornaamste oorzaken hiervan zijn het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en het afbouwen van de arbeidskorting.

Figuur 17: Gemiddelde marginale druk naar inkomensniveau voor werknemers 2012 en 2017.



Bron: SZW-berekeningen.

Tabel 5 laat de decompositie van de marginale druk zien. Het overgrote deel van de marginale druk bij alle inkomensgroepen wordt veroorzaakt door de inkomstenbelasting (inclusief heffingskortingen) en de werknemerspremies. De afbouw van toeslagen speelt een minder grote rol.

Tabel 5: Decompositie gemiddelde marginale druk 2017 naar regeling.

2017

Bruto inkomen	Totaal	IB	Werknpr.	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindg. budget	KOT
< wml	22,2	11,1	6,7	1,3*	1,9*	1,0*	0,2*
1x-1,5x wml	49,9	36,3	6,7	3,0	2,7	0,8	0,4
1,5x-2x wml	51,8	43,4	6,3	0,7	0,2	0,8	0,3
2x-3x wml	52,2	45,2	6,0	0,1	0,0	0,5	0,4
>3x wml	54,8	49,5	4,9	0,0	0,0	0,1	0,3
Totaal	45,8	36,6	6,2	1,0	1,0	0,7	0,3

Bron: SZW-berekeningen

* Dat toeslagen ook voor marginale druk kunnen zorgen bij inkomens onder WML, komt doordat de hoogte van toeslagen op huishoudinkomen wordt bepaald. Veel mensen met een inkomen onder WML zijn tweede verdiemers met een huishoudinkomen in het afbouwtraject van de toeslagen. Een deel van het extra inkomen valt dan weg door lagere toeslagen.

Bijlage 1

De medianentabel over de periode 2010-2017 (koopkracht %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010- 2017	w.v. effect beleid
Inkomensniveau									
<175% wml	-1,1	-1,5	-1,4	0,7	0,7	1,8	1,1	0,3	0,6
175-350% wml	-1,2	-2,0	-1,4	1,8	1,2	3,4	0,9	2,7	1
350-500% wml	-1,4	-2,3	-0,9	2,0	2,0	3,6	1,1	3,7	1,1
>500% wml	-1,3	-2,7	-1,2	1,0	1,8	2,8	1,1	1,3	-1,6
Inkomensbron									
Werkenden	-1,1	-1,9	-1,0	2,0	1,7	3,9	1,1	4,3	1,8
Uitkeringsontvangers	-1,2	-1,7	-1,7	0,7	0,6	1,3	1,1	-1,1	-1,5
Gepensioneerden	-1,3	-1,9	-2,9	0,3	0,3	1,5	0,7	-4,2	-1,3
Huishoudsituatie									
Tweeverdiener	-1,3	-2,0	-1,4	1,8	1,4	3,3	1,0	2,8	0,6
Alleenstaande	-1,1	-1,7	-1,2	1,0	1,0	2,0	1,1	1,4	1
Alleenverdiener	-1,3	-3,1	-1,7	0,4	0,7	2,1	0,6	-2,4	-3,3
Gezinssamenstelling									
Met kinderen	-1,2	-2,0	-1,2	1,8	1,9	4,0	1,3	4,4	1,4
Zonder kinderen	-1,1	-1,9	-1,1	1,8	1,4	3,4	1,0	3	1,1
Alle huishoudens	-1,2	-1,9	-1,3	1,3	1,1	2,8	1,0	1,8	0,4

De cumulatieve koopkracht over 2012-2017, koopkracht en effect beleid(%)

	Koopkracht cum 2012-2017	Effect totaal beleid	Effect beleid Rutte II*
Inkomensniveau			
<175% wml	3,1	0,8	0,9
175-350% wml	6,4	1,7	2,4
350-500% wml	7,8	2,2	2,8
>500% wml	5,9	-0,4	0,9
Inkomensbron			
Werkenden	7,9	2,6	3,3
Uitkeringsontvangers	2	-0,8	0,1
Gepensioneerden	-0,6	-1,8	-0,4
Huishoudsituatie			
Tweeverdiener	6,6	1,5	2,4
Alleenstaande	4,6	1,3	1,3
Alleenverdiener	2,2	-1,8	-0,4
Gezinssamenstelling			
Met kinderen	8,3	2,3	3,4
Zonder kinderen	6,8	1,9	2,5
Alle huishoudens	5,5	1,2	1,7

* Omdat de Begroting 2013 bij de start van het kabinet Rutte II grotendeels vastlag, is voor 2013 alleen dat beleid toegerekend waartoe nog door het kabinet Rutte II is besloten. Het meegenomen inkomensbeleid verschilt daarom tussen "effect totaal beleid" en "effect beleid Rutte II" alleen voor 2013 en bestaat uit het beleid in 2013 waartoe niet door Rutte II is besloten.

Bijlage 2

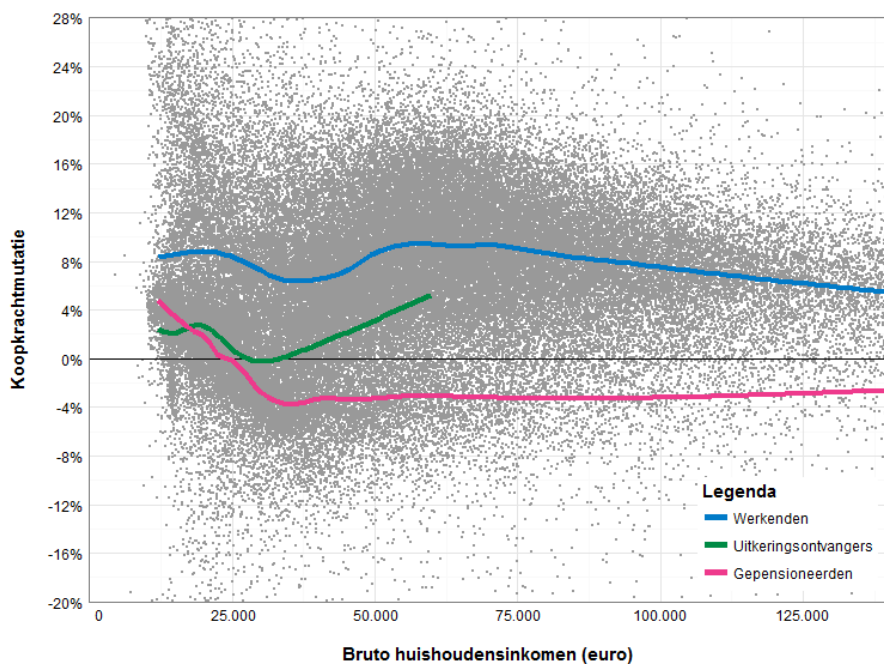
Koopkracht (%) standaard huishoudens per jaar en totaal (cumulatief) in periode 2010-2017

Actieven		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010-2017	2012-2017
Alleenverdiener met kinderen	modaal	-1,4	-2,2	-1,4	-0,2	-1,6	3,4	0,2	-3,2	0,4
	2 x modaal	-1,8	-2,9	-1,1	0,3	1,6	1,8	0,1	-2,1	2,7
Tweeverdiener	modaal + 1/2 x modaal met kinderen	-1,0	-0,8	-1,4	2,8	1,2	5,3	0,5	6,6	8,5
	2 x modaal + 1/2 x modaal met kinderen	-1,3	-1,7	-1,2	1,3	1,9	3,5	0,6	3,1	6,2
	modaal + modaal zonder kinderen	-1,3	-0,7	-0,1	2,1	1,2	4,1	0,4	5,6	7,8
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	-1,2	-1,8	-0,4	0,9	1,8	2,9	0,5	2,6	5,8
Alleenstaande	minimumloon	-0,8	-1,0	-0,2	3,4	1,3	6,7	1,2	10,8	12,8
	modaal	-1,0	-1,0	-0,6	2,1	1,2	4,1	0,4	5,2	7,4
	2 x modaal	-1,1	-2,4	-0,6	0,3	2,1	2,2	0,6	0,9	4,6
Alleenstaande ouder	minimumloon	-0,6	-1,7	0,2	-0,3	11,1	5,8	1,3	16,2	18,9
	modaal	-0,8	-1,1	-1,2	1,3	2,9	5,3	0,7	7,2	9,3
Inactieven										
Sociale minima	paar met kinderen	-0,7	-2,2	-1,5	0,6	1,4	1,7	0,8	0,1	3,0
	alleenstaande	-1,3	-1,5	-1,8	1,4	0,1	1,4	0,1	-1,6	1,2
	alleenstaande ouder	-0,6	-1,8	-1,7	1,1	0,1	1,4	0,9	-0,6	1,8
AOW (alleenstaand)	(alleen) AOW	-1,2	-1,0	0,6	1,4	0,6	2,2	0,5	2,9	5,3
	AOW + € 10.000	-1,6	-1,2	-3,3	0,1	-0,3	1,2	0,6	-4,5	-1,8
AOW (paar)	(alleen) AOW	-1,6	-1,3	0,9	0,1	0,2	1,7	0,5	0,5	3,5
	AOW + € 10.000	-1,6	-1,4	-3,5	-0,1	-1,1	1,4	0,6	-5,7	-2,8

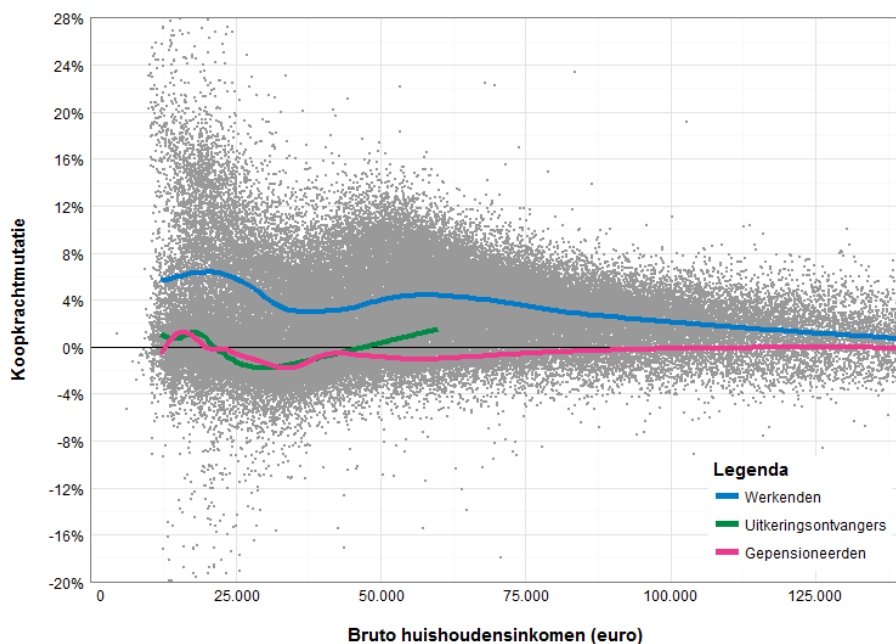
Bijlage 3 Puntenwolken

De puntenwolken laten de spreiding rond de in figuur 12 weergegeven medianen zien. Om de verschillen tussen groepen en naar inkomensniveau goed weer te geven zijn trendlijnen toegevoegd voor werkenden, ouderen en uitkeringsgerechtigden. Dit geeft helder inzicht in de doorsnee koopkrachtontwikkeling naar inkomensniveau. Figuur Y laat de puntenwolk zien van het totale cumulatieve koopkrachtbeeld over de kabinetsperiode. Figuur Z laat alleen de effecten van beleid zien.

Figuur Y: Puntenwolk cumulatieve koopkrachtontwikkeling 2012-2017 met trendlijn naar inkomensbron



Figuur Z: Puntenwolk effecten van inkomensbeleid kabinet Rutte II met trendlijn naar inkomensbron



Bijlage 4 Samenstelling Klankbordgroep

We danken de volgende mensen voor hun input en feedback:

Rob Euwals (CPB)

Inge Groot (EZ)

Ans Harthoorn (EZ)

Patrick Koot (CPB)

Lars Kroese (FIN)

Rocus van Opstal (FIN)

Michiel Stal (AZ)

Sander Veldhuizen (SZW)