

Vergaderjaar 2011–2012

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2011

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 41 van mijn begroting.¹ De algemene doelstelling van dit begrotingsartikel luidt: *zorgdragen voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling*. De 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.

Als onafhankelijk expert heeft prof.dr. C.A. de Kam (Rijksuniversiteit Groningen) een positief oordeel gegeven over de opzet en inhoud van de beleidsdoorlichting. Zijn oordeel is integraal opgenomen in het eindrapport. Tevens is bij aanvang van de doorlichting een klankbordgroep ingesteld van externe experts die heeft geadviseerd over de te volgen methoden, aanpak en rapportage.

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid bij het inkomensbeleid

Het kabinet beïnvloedt de inkomensontwikkeling van huishoudens direct via het fiscaal beleid en het beleid ten aanzien van sociale zekerheid en inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagensystematiek. Andere factoren als de hoogte van de inflatie, de ontwikkeling van ziektekosten- en pensioenpremies en de contractloonontwikkeling zijn echter medebepalend voor de inkomensontwikkeling. Hiernaast hebben juist ook persoonlijke beslissingen en omstandigheden een grote impact op de werkelijke inkomenspositie van huishoudens.

In de SZW-begroting wordt jaarlijks de *statische koopkrachtontwikkeling* voor het komende jaar geraamd. Hierbij wordt de impact van het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

inkomensbeleid in beeld gebracht, zonder rekening te houden met veranderingen in persoonlijke omstandigheden, zoals baanveranderingen en veranderingen in de huishoudsamenstelling. Ik gebruik hiervoor:

- Het standaard koopkrachtbeeld, dat wil zeggen de koopkrachtontwikkeling van 18 voorbeeldhuishoudens (artikel 41);
- Puntenwolken, waarin de koopkrachtontwikkeling van een steekproef van huishoudens grafisch is weergegeven (bijlage specifieke inkomenseffecten);
- Frequentietabellen, waarin is aangegeven hoeveel procent van de huishoudens in een groep naar verwachting te maken heeft met bepaalde koopkrachteffecten (bijlage specifieke inkomenseffecten).

Ik wil benadrukken dat de statische koopkracht een zinvolle maat is om inzicht te krijgen in het effect van overheidsbeleid op het inkomen van huishoudens. Het is in de meeste gevallen echter geen goede voorspeller van de werkelijke (dynamische) inkomensontwikkeling van individuele huishoudens. Individuele beslissingen en omstandigheden kunnen immers, zoals gezegd, een aanzienlijk groter effect hebben op het inkomen. Denk bijvoorbeeld aan werkaanvaarding, baanverlies, promotie of een veranderende samenstelling van het huishouden.

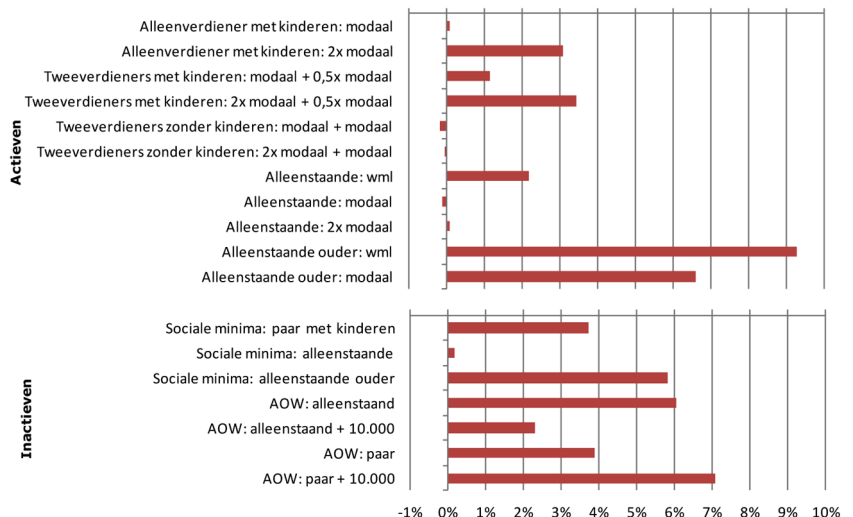
Tot slot rapporteer ik in de SZW-begroting jaarlijks over de ontwikkeling van *de financiële prikkels voor werkaanvaarding* voor 16 voorbeeldhuishoudens.

Belangrijkste conclusies beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door mijn medewerkers en leidt tot de volgende conclusies:

- Van vrijwel alle huishoudens is de koopkracht tussen 2002 en 2010 verbeterd (zie navolgende figuur). Het inkomensbeleid van achtereenvolgende kabinetten heeft vooral een gunstig effect gehad op de koopkracht van alleenstaande ouders en AOW-ers.

Figuur: Gerealiseerde (statische) koopkrachtontwikkeling 2002-2010



- In alle jaren doen zich afwijkingen voor tussen de raming (in de begroting voor het komende jaar) en realisatie (achteraf) van de koopkrachtontwikkeling. Voor de meeste werkenden vallen de plussen in het ene jaar weg tegen de minnen in het andere jaar. Bij inactieven lijkt gemiddeld genomen in de onderzochte periode de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling iets positiever uit te pakken dan de raming.

- De analyse wijst verder uit dat financiële prikkels om (meer) te gaan werken licht zijn toegenomen. Toch zijn de prikkels voor bepaalde groepen nog steeds klein. Dit speelt vooral bij werkaanvaarding vanuit een uitkering. Zo krijgen alleenstaande ouders die 4 dagen gaan werken tegen minimumloon zelfs te maken met een inkomensachteruitgang van 4%. Hierop kom ik later in deze brief terug.
- De huidige wijze van rapporteren over de statische koopkrachtontwikkeling biedt accurate informatie voor het beoordelen van overheidsmaatregelen die de inkomens van huishoudens raken. Een voldoende representatief inzicht wordt verkregen in de effecten van maatregelen op bepaalde groepen huishoudens.
- De beleidsdoorlichting laat tot slot zien dat ook voor de financiële prikkels voor werkaanvaarding de gekozen voorbeeldhuishoudens in het algemeen representatief zijn voor de achterliggende «echte» huishoudens. Wel hebben enkele van de voorbeeldhuishoudens slechts betrekking op een zeer klein aantal echte huishoudens.

Aandachtspunten voor toekomstige beleidsvorming

Een beleidsdoorlichting biedt de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en levert daarmee relevante aandachtspunten op voor toekomstige beleidsvorming. De bevindingen uit de beleidsdoorlichting beschouw ik als een aansporing voor het kabinetsbeleid om werken lonender te maken. Daarnaast is de doorlichting voor mij aanleiding om enkele verbeteringen door te voeren in hoe gerapporteerd wordt over inkomensontwikkelingen.

Werk moet lonen

Uitgangspunt van het kabinet is dat iedereen zelf zoveel mogelijk in zijn inkomen voorziet. Om mensen te stimuleren (meer) te gaan werken is het essentieel dat werken loont. Uit de beleidsdoorlichting blijkt eens te meer dat de financiële prikkels voor werkaanvaarding voor bepaalde groepen huishoudens nog steeds klein zijn en ook nauwelijks zijn vergroot in de achterliggende jaren. Deze zogeheten armoedevalproblematiek speelt vooral bij alleenstaande ouders en paren, wanneer iemand vanuit een uitkeringssituatie tegen het minimumloon aan de slag gaat.

Het kabinet heeft besloten tot een aantal maatregelen die de arbeidsmarktprikkels moeten vergroten. Deze doorlichting benadrukt nog eens de noodzaak van deze koers. Twee van deze maatregelen noem ik hier expliciet. *Ten eerste* heeft het kabinet ervoor gekozen om de huidige dubbele heffingskorting in het zogeheten referentieminimumloon over een periode van 20 jaar geleidelijk af te bouwen naar één heffingskorting. Dit in aansluiting op de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit. Deze maatregel zorgt ervoor dat uitkeringen op een sociaal minimum in de pas blijven lopen met het wettelijk minimumloon van werkende kostwinners. Op dit moment stijgt de bijstandsuitkering sneller dan het netto minimumloon van een kostwinner. De maatregel zorgt voor een aanzienlijke afname van de armoedeval. *Ten tweede* heb ik eerder dit jaar maatregelen aangekondigd om het aantal kindregelingen te beperken en het stelsel te vereenvoudigen. Bij de herziening van het stelsel van kindregelingen wil ik de inkomensondersteuning van gezinnen met kinderen, meer dan nu het geval is, zo inrichten dat arbeidsparticipatie aantrekkelijker wordt. Dit jaar nog kom ik met een voorstel op dit punt, waarbij ook specifiek ingegaan zal worden op het terugdringen van de armoedeval bij alleenstaande ouders.

Wijziging in de indicatoren voor arbeidsmarktprikkels

Bij de jaarlijkse augustusbesluitvorming, wanneer wordt besloten over de lastenkant van de begroting, gaat vaak relatief veel aandacht uit naar het koopkrachtbeeld. Vraag daarbij is hoe de veranderingen in het inkomensbeleid doorwerken op de verschillende groepen huishoudens. Het risico bestaat dat de effecten op de armoedeval van huishoudens minder aandacht krijgen. Om in beleidsdiscussies (ook) de focus te houden op de armoedeval ben ik van plan om, naast de bestaande indicatoren, één maatstaf te ontwikkelen voor de macro-effecten van beleid op de arbeidsdeelname.

De overige indicatoren blijven uiteraard relevant voor verdere nuancering en verbijzondering. Wel blijkt uit deze beleidsdoorlichting, zoals gezegd, dat enkele van deze indicatoren slechts beperkte maatschappelijke relevantie hebben. Omwille van de overzichtelijkheid schrap ik daarom een aantal van deze indicatoren uit de standaardrapportages in de begroting. Anderzijds wil ik bij de herintreders- en deeltijdval ook een of meer situaties toevoegen met realistischer inkomenshoogten. Per saldo streef ik ernaar het aantal indicatoren te verkleinen.

Periodieke analyse van de langjarige koopkrachtontwikkeling

Het is in deze beleidsdoorlichting nuttig gebleken over een langere periode terug te kijken naar de *gerealiseerde* koopkrachtontwikkeling. Hiermee kan namelijk in beeld worden gebracht of bepaalde groepen een structureel gunstiger of minder gunstige koopkrachtontwikkeling hebben doorgemaakt en hoe de realisaties zich verhouden tot de ramingen. Daarbij is het ook zinvol de langjarige statische en dynamische koopkrachtontwikkeling met elkaar vergelijken, zodat de werkelijke inkomensontwikkeling van groepen in de samenleving kan worden gevolgd. Ik ben daarom van plan iedere vier jaar de gerealiseerde koopkrachtontwikkeling over de achterliggende tien jaar in beeld te brengen, zowel statisch als dynamisch. Ik zie dit als een zinvolle toevoeging op de analyses in de SZW-begroting, die naar de aard vooral *vooruitblikken* en inzicht geven in voorziene effecten van beleid.

Onderzoek naar mogelijkheden om koopkrachtontwikkeling zelfstandigen in beeld te brengen

Omdat de groep zelfstandigen steeds groter wordt en een steeds prominenter plaats inneemt in beleidsdiscussies, zal ik de mogelijkheden onderzoeken om de koopkrachtmutaties van zelfstandigen in beeld te brengen. Hierbij benadruk ik dat de spreiding in het inkomen van zelfstandigen zeer groot is; groter dan bij werknemers. Hetzelfde geldt voor fluctuaties in het inkomen tussen opeenvolgende jaren. Onderzoek moet uitwijzen hoe de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen, gelet op deze spreiding, het best in beeld gebracht kunnen worden.

Nader overleg over raming exogene factoren

De koopkrachtontwikkeling van huishoudens wordt, behalve door het inkomensbeleid, minstens zo sterk beïnvloed door de ontwikkeling van factoren waarop de overheid niet of maar in beperkte mate kan sturen: inflatie, contractloonontwikkeling, pensioenindexering, pensioenpremies en zorgpremies. De realisatie van deze factoren ligt, gemiddeld over meerdere jaren bezien, dicht tegen de ramingen aan die voor de koopkrachtberekeningen in de SZW-begroting worden gebruikt. Echter, bij met name de raming van de pensioen-/VUT-premies en de hoogte van de

pensioenfranchise doen zich binnen een individueel jaar grote afwijkingen tussen raming en realisatie voor.

Hoewel ramingen altijd kunnen afwijken van realisaties, roepen de afwijkingen in de pensioen-/VUT-premies en de pensioenfranchise de vraag op in hoeverre het mogelijk is de raming van deze bepalende factoren te verbeteren. Dit is des te meer belangrijk omdat pensioen-/VUT-premies verschillend uitpakken voor verschillende groepen huishoudens. Deze hebben immers alleen betrekking op actieven, terwijl de inflatie bijvoorbeeld over de hele linie hetzelfde uitwerkt. Ik ben voornemens om hierover nader overleg te voeren met het Centraal Planbureau.

Tot slot

Het zorgdragen voor een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling behoort tot de kerndoelen van het sociaaleconomische beleid. Tegen de achtergrond van de problematische economische en financiële situatie heeft het kabinet in voldoende mate invulling gegeven aan deze doelen. Wel ben ik, zoals gezegd, overtuigd van de noodzaak om de activerende werking van de inkomensontwikkeling in de komende jaren te versterken.

Gelet op de kerndoelen van het inkomensbeleid heeft het kabinet ook voor 2012 de koopkrachteffecten van bezuinigingen zo evenwichtig mogelijk verdeeld over de verschillende groepen. Dit is gedaan door zowel goed te kijken naar de invulling van de bezuinigingen als door het nemen van aanvullende maatregelen in de sfeer van belastingen en premies. Het is zo gelukt om de pijn – die onlosmakelijk verbonden is aan de noodzaak van bezuinigingen – gelijkmatig te verdelen over de inkomensgroepen.

Het kabinet koerst daarbij – zowel voor 2012 als voor latere jaren – aan op maximale arbeidsdeelname en minimale uitkeringsafhankelijkheid. Dit is essentieel, zeker in een tijd waarin het aantal mensen in de werkzame leeftijd niet meer groeit, het aantal ouderen aan het verdubbelen is en de overheidsfinanciën onder druk staan. Het kabinet neemt daarvoor de noodzakelijke maatregelen, waarvan ik twee voorbeelden heb genoemd in deze brief. Dit leidt niet alleen tot minder krapte op de arbeidsmarkt, maar ook tot gezondere overheidsfinanciën, een hogere welvaart en een betere zelfredzaamheid van mensen.

Het inkomensbeleid, en daarmee artikel 41 in mijn begroting, heeft mijn volle aandacht. Om het belang dat ik eraan hecht nog eens te onderstrepen en de samenhang in de begroting te versterken ben ik voornemens de structuur van de begroting voor 2013 zodanig aan te passen dat alle relevante inkomensontwikkelingen in een en dezelfde begrotingsparagraaf worden gepresenteerd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp