

CPB Memorandum



Sector : Conjunctuur en collectieve sector
Afdeling/Project : Inkomens en Prijzen
Samensteller(s) : M.H.C. Lever
Nummer : 132
Datum : 12 december 2005

Reactie op kritiek van Van Eijck op koopkrachtberekening CPB

Oud-staatssecretaris Van Eijck heeft afgelopen tijd meerdere malen kritiek geleverd op de berekening van de koopkracht door het CPB. Zijn kritiek is onder meer dat de koopkrachtcijfers geen rekening houden met huishoudkenmerken en inkomensbron en dat huishoudens dubbel meetellen in de presentatie. Deze kritiek is aantoonbaar onjuist. Natuurlijk hebben de koopkrachtcijfers beperkingen. Het CPB benadrukt dat zelf herhaaldelijk in publicaties. De methode die Van Eijck voorstelt om voortaan koopkrachtcijfers te presenteren voor zeven vaste clusters biedt geen oplossing voor deze beperkingen. Bovendien is de voorgestelde clusterindeling niet doorzichtig en mede daardoor niet geschikt voor de beleidsvoorbereiding. Volgens het CPB is het beter om, zo nodig, meer dan zeven groepen te onderscheiden en de groepsindeling aan te passen aan de aard van de maatregelen die relevant zijn voor de koopkracht. Het CPB neemt de voorgestelde indeling in zeven clusters niet over.

1 Inleiding

Oud-staatssecretaris Van Eijck heeft, recent in samenwerking met mevrouw Noorman-Den Uyl, meerdere malen kritiek geleverd op de berekening van de koopkracht door het CPB en de departementen.¹ Zijn kritiek is dat:

- standaardhuishoudens niet representatief zijn;
- het CPB bij de berekening van de koopkracht van standaardhuishoudens geen rekening houdt met huishoudkenmerken en inkomensbron;
- de koopkrachtcijfers onvolledig zijn, doordat inkomensafhankelijke regelingen ontbreken;
- het CPB bij de presentatie van de koopkrachtcijfers voor de steekproef van huishoudens de huishoudens alleen indeelt op basis van inkomen en niet op kwalitatieve variabelen, zoals huishoudtype en inkomensbron;
- de koopkrachtcijfers van het CPB dubbeltellingen bevatten;
- er geen eenvoudig rekenmodel voor de koopkracht beschikbaar is.

Het beeld dat hij schetst van de wijze waarop het CPB de koopkrachteffecten zou berekenen en presenteren, is niet juist. De koopkrachtcijfers van het CPB kennen wel degelijk enkele beperkingen. De door Van Eijck voorgestelde aanpak voor de presentatie van koopkrachtcijfers biedt hiervoor echter geen oplossing. In dit memorandum wordt nader ingegaan op bovenstaande punten van kritiek.

2 Representativiteit standaardhuishoudens

Van Eijck stelt dat Modaal voor velen geen herkenbaar begrip is, omdat Modaal niet bestaat. Het is de vraag of dit laatste helemaal juist is. Het is in ieder geval oud nieuws dat slechts weinig huishoudens volledig voldoen aan de specifieke kenmerken van dit standaardhuishouden. Uit eerder onderzoek bleek dat in 1988 slechts 10 000 van de 5,7 mln huishoudens volledig aan de specifieke kenmerken van Modaal voldeden.² Gezien de verschuiving van alleenverdieners naar tweeverdieners die sindsdien heeft plaatsgevonden zullen het er op dit moment waarschijnlijk minder zijn.

Het CPB onderschrijft de stelling dat het te beperkt is om alleen naar de koopkracht van standaardhuishoudens als Modaal te kijken.³ Ten eerste hebben standaardhuishoudens bij veronderstelling geen *bijzondere* bijtel- en aftrekposten; de effecten van maatregelen die hierop betrekking hebben blijven zodoende buiten beeld. Ten tweede doet het beperkte aantal

¹ Zie Het Financieele Dagblad, 9 maart 2005 en 7 december 2005, Telegraaf, 3 december 2005 en PM, hét magazine voor de overheid, 1 september 2005.

² Zie C.A. de Kam en L. Trimp, Op zoek naar de modale werknemer, ESB, 17 november 1993, blz. 1063-1066.

³ Dit is reeds vermeld in de ingezonden brief van het CPB in het Financieele Dagblad, 16 maart 2005.

standaardhuishoudens dat veelal wordt onderscheiden niet voldoende recht aan de bestaande verschillen in huishoudkenmerken. De koopkrachtontwikkeling voor standaardhuishoudens geeft hierdoor geen volledig beeld van de mate van spreiding.

Het CPB is in 1997, dus ruim voor het verschijnen van het proefschrift van Van Eijck⁴, reeds begonnen met de berekening van de koopkracht voor een steekproef van ongeveer 40 000 huishoudens.⁵ In de presentatie van de koopkrachtontwikkeling van het CPB staan sinds enkele jaren niet meer de uitkomsten voor de standaardhuishoudens, maar die voor deze steekproef van huishoudens centraal. Ook het ministerie van SZW en het CBS berekenen de koopkrachtontwikkeling voor een steekproef van huishoudens.

3 Rol van huishoudtype en inkomensbron

Van Eijck stelt dat het CPB bij de berekening van de koopkracht voor standaardhuishoudens geen rekening houdt met het huishoudtype en de inkomensbron. Dit is onjuist. Het CPB berekent aparte koopkrachtcijfers voor verschillende huishoudtypen (alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden) en inkomensbronnen (loon, uitkering en AOW plus aanvullend pensioen).

4 Ontbreken inkomensafhankelijke regelingen

Een ander kritiekpunt is dat de gehanteerde koopkrachtplaatjes onvolledig zijn, doordat de effecten van inkomensafhankelijke regelingen hierin ontbreken. Bij de koopkracht voor standaardhuishoudens als Modaal wordt wel degelijk rekening gehouden met inkomensafhankelijke regelingen zoals de zorgtoeslag en de inkomensafhankelijke kinderkorting. Aangezien standaardhuishoudens bij veronderstelling geen *bijzondere* bijtel- of aftrekposten hebben, komen zij niet in aanmerking voor huursubsidie en hypotheekrenteaftrek. Met name indien op dit vlak maatregelen worden genomen, zijn de berekende koopkrachtontwikkelingen voor de standaardhuishoudens niet geschikt om de effecten van beleid te beoordelen. In dat geval worden dan ook andere methoden gebruikt.

Het CPB gaat in de beschrijving van de koopkrachtontwikkeling uit van de resultaten voor de steekproef van huishoudens, waarin onder meer huursubsidie, hypotheekrenteaftrek⁶ en de effecten van de invoering van de vermogensrendementsheffing in 2001⁷ worden meegenomen. In de tabellen met koopkrachteffecten voor standaardhuishoudens wordt, bijvoorbeeld via

⁴ S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen*, Kluwer, 2005.

⁵ Zie Economische Verkenning voor de volgende kabinetsperiode, Sdu, Den Haag, november 1997, blz. 140-148.

⁶ Zie bijvoorbeeld: SP-voorstel fiscale behandeling eigen woning, CPB Notitie, 27 augustus 2004, <http://www.cpb.nl>.

⁷ Zie Macro Economische Verkenning 2001, Sdu, Den Haag, september 2000, blz. 121-124 en P.A. Terra-Pilaar en R.J. Waaijers, *De koopkrachteffecten van de gewijzigde belastingheffing op vermogen in 2001*, CPB Memorandum, 16 januari 2002.

voetnoten, aangegeven wat de gemiddelde effecten zijn van maatregelen die niet in de standaardkoopkrachtcijfers tot uiting komen.

Het CPB zou volgens van Eijck de gevolgen van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) niet meenemen. Het is niet geheel duidelijk op welke gevolgen van de WIA hier wordt gedoeld. De resulterende aanpassing van de premie, die door werkgevers wordt voldaan, is verwerkt in de loonvoet. De verhoging van de uitkeringen, die eventueel in 2007 plaatsvindt, is nog niet aan de orde in de gepresenteerde koopkrachtberekeningen die tot en met 2006 lopen. De inkomenseffecten van de WIA via in- en uitstroom in de arbeidsongeschiktheidregeling, die substantieel kunnen zijn, horen niet thuis in statische koopkrachtplaatjes en komen evenmin voor in het model van Van Eijck.

De effecten van invoering van de no-claim bij de zorgverzekering en de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB zijn door het CPB als gemiddelde effecten verwerkt. De reden hiervoor is dat van de individuele huishoudens in onze gegevens niet bekend is hoeveel ziektekosten zij hebben en of zij wel of niet in aanmerking komen voor kwijtschelding van de OZB. Voor huishoudens die niet in aanmerking komen voor no-claimteruggave of die nu in aanmerking komen voor kwijtschelding is de koopkrachtmutatie in werkelijkheid minder gunstig. Voor huishoudens met een meer dan gemiddelde teruggave van de no-claim of die nu niet in aanmerking komen voor kwijtschelding is de koopkrachtmutatie in werkelijkheid gunstiger. Hier wordt in publicaties van het CPB ook op gewezen.⁸ De methode die Van Eijck voorstelt biedt geen oplossing voor dit probleem.

5 Groepsindeling van huishoudens

Van Eijck stelt voor om de huishoudens in te delen in zeven vaste clusters, namelijk: (uitgetreden) werknemers, jonge gezinnen, volwassen gezinnen, alleenstaande huurders, kinderloze tweeverdieners, gepensioneerden en welgestelden. Gezien de veelvormigheid van de werkelijk bestaande huishoudens is het aantal door Van Eijck voorgestelde clusters aan de krappe kant. Dit leidt ertoe dat voor diverse groepen niet duidelijk is tot welk cluster ze behoren. Dit geldt bijvoorbeeld voor alleenstaande huiseigenaren en welgestelde kinderloze tweeverdieners.

De door Van Eijck voorgestelde clusters zijn bepaald niet homogeen. Het cluster jonge gezinnen bevat bijvoorbeeld hoge en lage inkomens, werknemers en uitkeringsgerechtigden, alleenverdieners en tweeverdieners, alleenstaanden en paren:

- het gemiddelde inkomen is 37 000 euro; 10% verdient minder dan 22 000 euro en ook 10% meer dan 55 000 euro;

⁸ Zie bijvoorbeeld de noten a en b in tabel 4.7 van de Macro Economische Verkenning 2006, Sdu, Den Haag, blz. 122.

- voor 89% is loon de belangrijkste inkomensbron, voor 7% is dit een uitkering en voor 3% is dit winst en voor 0,6% is dit pensioen;
- 34% van deze huishoudens is alleenverdiener, 60% is tweeverdiener en 6% kent meer dan twee verdieners;
- 11% is alleenstaande zonder kinderen; de overige huishoudens zijn overwegend paren zonder (40%) en met (28%) kinderen.⁹

De namen van de clusters zijn door Van Eijck gekozen op basis van de kenmerken van de huishoudens die veel in een cluster voorkomen. Ieder cluster bevat echter ook huishoudens die niet aan de kenmerken voldoen die in de naam voorkomen. In het cluster jonge gezinnen is bijvoorbeeld 10% van de mensen ouder dan 54 jaar en voor 0,6% is pensioen de belangrijkste inkomensbron. Toch passen deze huishoudens volgens de gebruikte statistische techniek het beste in dit cluster.

Het CPB hanteert voor de presentatie van de koopkrachtontwikkeling voor de steekproef van huishoudens geen vaste groepsindeling, maar stemt deze zo nodig af op de aard van de maatregelen. Het CPB kiest, naar gelang van het onderwerp, voor een onderscheid tussen bijvoorbeeld huiseigenaren en huurders, ziekenfonds- en particulier verzekerden (tot en met 2005), huishoudens met en zonder kinderen en huishoudens met veel of weinig vermogen. De groepsindeling dient zo gekozen te worden dat eventuele verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen groepen goed zichtbaar worden. Daarnaast is de spreiding in koopkrachtontwikkeling binnen de onderscheiden groepen bij voorkeur niet al te groot, zodat de gepresenteerde koopkrachtcijfers (bijvoorbeeld gemiddelden of medianen) ook een representatief beeld geven voor de groep.

Bij ramingen en bij analyses van bijvoorbeeld verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden speelt veelal een groot aantal maatregelen een rol. Het CPB verdeelt de huishoudens dan in achttien groepen op basis van zowel het inkomen als het huishoudtype (alleenverdieners, tweeverdieners, alleenstaanden) en de belangrijkste bron van inkomen (werknemers, uitkeringsgerechtigden, AOW en aanvullend pensioen). Het CPB houdt bij de presentatie van de koopkrachtcijfers dus wel degelijk rekening met huishoudkenmerken en inkomensbron.

De indeling van huishoudens in zeven vaste clusters, die Van Eijck voorstelt, is minder verfijnd en minder flexibel dan de indeling van het CPB. Het CPB zal de door Van Eijck voorgestelde indeling niet overnemen.

⁹ Zie ook S.R.A. van Eijck, Het vermogen te dragen, Kluwer, 2005, blz. 227-244.

6 Dubbeltelling van huishoudens

Van Eijck stelt dat de koopkrachteffecten van het CPB dubbeltellingen bevatten.¹⁰ Dit is niet juist. Het CPB kiest de groepsindeling van de huishoudens zo dat ieder huishouden in slechts één groep voorkomt. In sommige studies presenteert het CPB de koopkrachteffecten vanuit meerdere invalshoeken. De studie naar de inkomenseffecten van de gewijzigde heffing op vermogens bevat bijvoorbeeld twee tabellen. Eén tabel beschrijft de inkomenseffecten naar sociaal-economische categorie (werknemers, uitkeringsgerechtigden en 65-plussers); een andere tabel beschrijft de inkomenseffecten naar omvang van het vermogen. De inkomenseffecten van een 65-plusser met een groot vermogen telt in de eerste tabel mee bij de 65-plussers en in de tweede tabel bij de huishoudens met een groot vermogen. De presentatie vanuit meerdere invalshoeken levert additioneel inzicht. Het is misleidend dit als dubbeltelling te betitelen.

7 Beschikbaarheid eenvoudig rekenmodel

Van Eijck stelt dat er een eenvoudig rekenmodel voor de berekening van de koopkracht beschikbaar gesteld moet worden. Het CPB heeft al vele jaren een eenvoudig rekenmodel voor de koopkracht van standaardhuishoudens, genaamd Microtax, beschikbaar op internet. Gezien de grote variatie in situaties en de complexiteit van de instituties op het gebied van inkomensontwikkeling, belastingen, sociale zekerheid, gezondheidszorg en pensioenen is het overigens geen sinecure om iedereen via een eenvoudig model exact de individuele koopkrachtontwikkeling te laten bepalen. Dit geldt met name voor 2006, omdat in dit jaar veel stelselwijzigingen plaatsvinden.

Voor een juiste berekening van de inkomenseffecten van de stelselwijziging in de zorg dient bijvoorbeeld gecorrigeerd te worden voor verschillen in pakketomvang tussen de oude en nieuwe verzekering. Veel particulier verzekerden weten echter niet welk deel van de premie voor de particuliere verzekering betrekking heeft op het ZFW-pakket en welk deel op zorg die buiten dit pakket valt. Vanwege de aanpassingen rond VUT, prepensioen en levensloop zullen veel werknemers niet kunnen aangeven hoe de pensioenpremie in 2006 berekend moet worden. Zonder de juiste gegevens over de individuele situatie kan de koopkrachtontwikkeling niet exact bepaald worden.

8 Verbetering van de koopkrachtberekeningen

Een belangrijk knelpunt bij het verbeteren van de koopkrachtberekeningen is dat niet bekend is in welke mate huishoudens effect ondervinden van bepaalde regelingen. Hierbij moet bedacht worden dat de regelingen die relevant zijn voor de koopkracht op heel verschillende terreinen

¹⁰ Zie ook S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen*, Kluwer, 2005, blz. 315.

liggen. Per individuele regeling is soms wel enige informatie beschikbaar, bijvoorbeeld bij werkgevers, belastingdienst, ziektekostenverzekeraars, pensioenfondsen en gemeenten, maar deze informatie is niet beschikbaar binnen één databestand.

Voor Van Eijck is het ontbreken van de juiste gegevens een bekend probleem.¹¹ Hij beschikte voor zijn proefschrift niet over inkomensgegevens van individuele verdiemers, maar alleen van huishoudens. Verder beschikte hij alleen over gegevens over de aan- of afwezigheid van kinderen, maar niet over het aantal. Het resultaat is dat hij voor tweeverdieners de loonheffing in box 1 en voor huishoudens met kinderen de vrijstelling in box 3 niet goed kan berekenen. Noodgedwongen gaat hij bij de berekening van de loonheffing in box 1 uit van het totale huishoudinkomen. Hij behandelt de inkomens van de leden van een huishouden niet apart, terwijl de fiscus dat wel doet. Door de progressiviteit in de tarieven overschat hij zodoende de te betalen loonheffing bij huishoudens met meer inkomens. Verder kunnen de arbeidskorting en de combinatiekorting wegens gebrek aan informatie niet correct bepaald worden. Bij de berekening van de vrijstelling in box 3 heeft hij geen rekening kunnen houden met het juiste aantal kinderen. Bij het CPB, dat wel over de benodigde gegevens beschikt, gaat deze berekening overigens wel goed.

Afgelopen jaren is intensief overlegd tussen het CBS, enkele departementen, het College Bescherming Persoonsgegevens en het CPB over het gebruik van gegevens. De verwachting is dat het CPB volgend jaar een nieuw model in gebruik zal nemen op basis van nieuwe, uitgebreidere bestanden. De gegevens in deze bestanden zijn overigens zodanig geselecteerd en bewerkt dat zij niet te herleiden zijn tot individuele personen. De verwachting is dat hiermee de koopkrachtberekening uitgebreid kan worden met nieuwe groepen (bijvoorbeeld studenten, mensen met prepensioen en zelfstandigen) en meer aftrekposten (bijvoorbeeld buitengewone uitgaven aan ziektekosten). Het CPB blijft alert op mogelijkheden om de koopkrachtberekening en de presentatie van de uitkomsten verder te verbeteren.

¹¹ Zie S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen*, Kluwer, 2005, blz. 335-336.