

Vergaderjaar 2018–2019

35 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van 4 oktober jongstleden heb ik het lid Snels (GroenLinks) toegezegd om met het Centraal Planbureau (CPB) in gesprek te gaan over de manier waarop energielasten in de koopkrachtramingen zijn meegenomen.¹ Via deze brief informeer ik u over de uitkomst van dit gesprek. In deze brief zal ik allereerst ingaan op de manier waarop energielasten in de koopkrachtramingen zijn meegenomen, waarna ik de motivering voor deze keuze toelicht.

Hoe wordt in de koopkracht rekening gehouden met energielasten?

In de reguliere koopkrachtramingen van het Centraal Planbureau en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) loopt de ontwikkeling van energielasten mee via het algehele inflatiecijfer. Voor ieder huishouden resulteert een gelijke toename (afname) van de energielasten daarmee in dezelfde relatieve daling (stijging) van de koopkracht.

Onderzoek van het CPB van eerder dit jaar heeft aangetoond dat veranderingen in de energielasten in de praktijk niet evenredig neerslaan bij iedere inkomensgroep.² Uitgaande van beleid uit het Regeerakkoord is het inkomenseffect voor de laagste inkomensgroep in doorsnee ongeveer 0,2% slechter en het inkomenseffect van de hoogste inkomenseffect van de hoogste inkomensgroep juist ongeveer 0,2% beter dan het gemiddelde inkomenseffect in 2019. Deze uitkomst was voor de heer Snels ook aanleiding om mij te verzoeken met het CPB hierover in gesprek te gaan.

Het CPB maakt onafhankelijk van het kabinet de koopkrachtramingen. Hiervoor worden verschillende methodologische keuzes gemaakt, zoals

¹ Handelingen II 2018/2019, nr. 9, item 8, blz. 3.

² Koot, P., Schulenberg, R. en Bollen, J., 2018, Verkenning inkomenseffecten van energie- en klimaatbeleid, CPB achtergronddocument, Den Haag.

dat bepaalde maatregelen, waaronder de energielasten, doorwerken in de inflatie. Aan deze keuzes ligt een goede motivering ten grondslag. Tot deze conclusie is een werkgroep over koopkracht, met vertegenwoordigers van ministeries, het Nibud, het CBS, het CPB en de wetenschap, in 2014 ook gekomen.³ Het kabinet staat, evenals het CPB, achter deze motivering en acht het daarom niet verstandig om de huidige systematiek aan te passen. Wanneer beleid gevoerd wordt waarvan de effecten (voor subgroepen) niet volledig zichtbaar worden in de reguliere koopkrachtplaatjes, is het gebruikelijk om voor de maatregelen specifiek de inkomenseffecten in kaart te brengen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de memorie van toelichting van wetsvoorstellen of in de koopkrachtbijlage van de begroting van SZW. Zo is een indicatie gegeven van het inkomenseffect voor de verlaging van de uitkering voor wajongers met arbeidsvermogen in 2018.⁴ Daarom zal het kabinet de inkomenseffecten van het Klimaatakkoord ook apart laten doorrekenen.

Wat is de reden om energielasten zo in de koopkracht mee te nemen?

Hieronder licht ik toe wat de motivering is om energielasten niet separaat in de koopkrachtberekeningen maar als onderdeel van de inflatie mee te nemen.

Internationale inflatiedefinitie

Het CPB conformeert zich aan de inflatiedefinitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De inflatiecijfers van het CBS worden gemaakt op basis van internationale richtlijnen, om zo objectiviteit en vergelijkbaarheid te kunnen waarborgen. Inflatie is de stijging van het algemene prijspeil, berekend als het gewogen gemiddelde van verschillende bestedingscategorieën. Op basis van de internationale richtlijnen zijn energielasten een van de bestedingscategorieën en daarmee onderdeel van het inflatiecijfer in plaats van het inkomensbegrip.

Geen huishoudspecifieke inflatie

In het geval energielasten uit het inflatiecijfer gehaald worden en op zichzelf meegenomen worden in de koopkrachtramingen, wordt als het ware een huishoudspecifieke (inkomensafhankelijke) inflatieraming gecreëerd. Tegelijkertijd worden de energielasten dan impliciet van het (besteedbaar) inkomen van huishoudens afgetrokken. Dit heeft als voordeel dat nauwkeuriger kan worden geraamd hoe veranderende energielasten bij verschillende huishoudens neerslaan. Dit brengt evenwel ook een drietal bezwaren met zich mee. Ten eerste kan eventuele huishoudspecifieke inflatie niet meer vergeleken worden met de inflatiedefinitie die het CBS hanteert. De CBS-definitie van inflatie is het algemeen gebruikte en geaccepteerde begrip, wat ook vaak terugkomt in bijvoorbeeld (internationaal) onderzoek en nieuwsberichten. Door in de koopkrachtberekeningen af te stappen van dit bekende begrip wordt de definitie van inflatie in de koopkracht minder eenduidig en begrijpelijk.

Ten tweede is het de vraag wat het inflatiecijfer nog zegt wanneer bepaalde bestedingscategorieën eruit worden gehaald. Inflatie is namelijk de gemiddelde prijsstijging van de goederen en diensten die consumenten kopen. Energielasten zijn hier onderdeel van. In feite kan dan niet meer gesproken worden van inflatie als de kosten voor energie(verbruik)

³ Werkgroep koopkrachtpresentatie, 2014, rapportage werkgroep presentatie koopkracht, Den Haag. Kamerstuk 34 000 XV, nr. 5

⁴ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 2.

hieruit worden gehaald. De interpretatie van dit begrip wordt daarmee lastiger. Daarnaast heeft het meenemen van de energielasten in de koopkracht ook invloed op het begrip (besteedbaar) inkomen. Om de energielasten mee te kunnen nemen in de koopkracht worden deze namelijk van het inkomen afgetrokken. Het besteedbaar inkomen in de koopkrachtberekeningen wordt hierdoor dus lager. Terwijl in werkelijkheid het (besteedbaar) inkomen niet verandert als de energielasten veranderen: alleen de uitgaven veranderen.

Ten derde zou het CPB – in het geval de energielasten uit het inflatiecijfer worden gehaald – voor verschillende huishoudens in Nederland een raming moeten maken hoe de bestedingen zich op huishoudniveau ontwikkelen. Het daadwerkelijk geconsumeerde mandje aan goederen voor de verschillende groepen huishoudens komt niet alleen vanwege een ander aandeel van de energielasten niet overeen met het mandje waar bij de inflatie voor de totale bevolking rekening wordt gehouden. Die mandjes verschillen op veel meer manieren. Verschillen in consumptiepatronen tussen verschillende inkomensgroepen leiden tot onder- of overschattingen van de koopkrachteffecten. Koopkrachtramingen maken inzichtelijk hoe het besteedbaar inkomen zich jaar op jaar voor verschillende huishoudtypes en inkomensgroepen ontwikkelt. Met de koopkrachtramingen wordt dus de ontwikkeling van de bestedingsmogelijkheden in kaart gebracht, niet wat daadwerkelijk wordt geconsumeerd.

Het kabinet kan aan de hand van de raming van het koopkrachtbeeld toetsen of zijn beleid zorgt voor een evenwichtige inkomensverdeling. Koopkrachtramingen geven een algemeen beeld maar zijn niet geschikt om exact te voorspellen wat er bij ieder huishouden in Nederland jaarlijks in de portemonnee gebeurt. Dit is van te veel verschillende factoren afhankelijk.

Beperkingen in het koopkrachtmodel

Tot slot zit er een beperking in het koopkrachtmodel die maakt dat energielasten niet zondermeer huishoudspecifiek in de koopkrachtramingen meegenomen kunnen worden. De energielasten zijn namelijk geen standaard onderdeel van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS, waarop de koopkrachtramingen van het CPB en het Ministerie van SZW gebaseerd zijn. Het koopkrachtmodel zou daarom verrijkt moeten worden met informatie over de verdeling van energielasten over de huishoudens die in het koopkrachtmodel zitten. Wanneer er wel rekening gehouden zou worden met energielasten zou er bovendien een dubbel-telling plaatsvinden: de energielasten lopen in de koopkrachtberekeningen immers nu al mee via de inflatie. Dit bezwaar geldt niet wanneer naar het geïsoleerde inkomenseffect van energiematregelen wordt gekeken, omdat bij die berekeningen inflatie geen rol speelt. Er wordt dan namelijk alleen gekeken naar het effect van die specifieke maatregelen, niet naar alle factoren samen die van invloed zijn op de verandering van het besteedbaar inkomen.

Het kabinet heeft oog voor de inkomenseffecten van klimaatbeleid

Het kabinet is dus niet voornemens om de energielasten huishoudspecifiek mee te nemen in de koopkrachtberekeningen. Het kabinet vindt het wel belangrijk om goed zicht te houden op hoe de energielasten neerslaan bij de verschillende huishoudens. Daarom zal er aandacht zijn voor de geïsoleerde inkomenseffecten van veranderingen in energielasten. Het CPB heeft eerder dit jaar al een verkenning uitgebracht naar de inkomenseffecten van het energiebeleid, uitgaande van het beleid uit het Regeerak-

koord. Het energiebeleid voor de komende jaren zal echter sterk afhangen de precieze invulling van het Klimaatakkoord, waarover de onderhandelingen nog gaande zijn. Het kabinet heeft daarom het CPB verzocht om de inkomenseffecten van het Klimaatakkoord eenmalig integraal in beeld brengen. Het kabinet streeft ernaar dat deze effecten evenwichtig worden verdeeld, en zal op basis van de doorrekening van het CPB bekijken of de inkomenseffecten aanvaardbaar zijn.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra