

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2018

Nr. 30

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2018

Tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst van 14 december 2017 heb ik de heer Nijboer (PvdA) toegezegd meer inzicht te geven in de inkomens- en vermogensstatistieken van het CBS.¹ Aanleiding voor het verzoek van de heer Nijboer was het artikel «De wondere wereld van ongelijkheid» van de heer Fransman.² De heer Fransman heeft als gast-analist gebruik mogen maken van de open data van het CBS. In het artikel stelt de heer Fransman dat de inkomensstatistieken van het CBS niet geschikt zijn voor het goed meten van ongelijkheid en dat het daarom ingewikkeld is om ongelijkheid in Nederland in internationaal perspectief te plaatsten.

Ongelijkheid is de afgelopen jaren – mede door het verschijnen van *Kapitaal in de 21^e eeuw* van Thomas Piketty in 2013³ – meermaals onderwerp van discussie geweest. Ook vanuit de Kamer is hier met regelmaat belangstelling voor. Het artikel van de heer Fransman levert een bijdrage aan de discussie over ongelijkheid door in te gaan op de begrippen die achter de inkomensstatistieken verscholen gaan. Het kabinet is van mening dat om een goede discussie over ongelijkheid te kunnen voeren objectieve en vergelijkbare data van belang zijn. Deze brief gaat daarom achtereenvolgens in op inkomens- en vermogensstatistieken.

Statistieken over inkomen- en vermogensongelijkheid zijn complex, waardoor noodzakelijkerwijs aannames gedaan moeten worden en keuzes gemaakt worden, die zich vertalen in statistische conventies. Veelal worden statistische conventies in internationaal verband vastgesteld, om

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 394.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/49/de-wondere-wereld-van-ongelijkheid>

³ Er zijn daarnaast ook andere onderzoeken hiernaar verschenen, zie bijvoorbeeld ook de door de WRR in 2014 uitgebrachte bundel «Hoe ongelijk is Nederland?» en de SCP-studie (2014) «Verschil in Nederland».

eenduidigheid en daarmee vergelijkbaarheid te borgen. Dit gebeurt onder meer in VN- en OESO-verband.⁴ Over de keuzes die hieraan ten grondslag liggen kan getwist worden, zoals de heer Fransman in zijn artikel bijvoorbeeld doet. Ik heb hierover ook contact gehad met het CBS. Het CBS, dat als onafhankelijk instituut verantwoordelijk is voor de Nederlandse statistieken, heeft echter een goede motivering voor de keuzes die worden gemaakt. Hieronder licht ik de motivering voor een aantal keuzes nader toe.

Inkomensstatistieken

Het startpunt bij het maken van de inkomensstatistieken is het primaire inkomen. In de inkomensstatistieken wordt bij het primaire inkomen zoveel als mogelijk aangesloten bij het inkomen dat wordt gevormd bij de huidige productie van goederen en diensten. Grofweg valt het primaire inkomen uiteen in drie categorieën: inkomen dat wordt verkregen uit arbeid⁵, vermogen of een combinatie hiervan.

Het inkomen dat relevant is voor de inkomensverdeling is het besteedbaar inkomen. Het besteedbaar inkomen volgt door heffing van premies en belastingen en herverdeling (door middel van uitkeringen en tegemoetkomingen) op het primaire inkomen toe te passen. Vervolgens wordt het besteedbare inkomen gestandaardiseerd om te corrigeren voor grootte en samenstelling van het huishouden. In de verschillende stappen om tot het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen te komen maakt het CBS keuzes die van invloed zijn op de gemeten inkomensongelijkheid.

Primair inkomen

In Nederland bouwen de meeste werkenden pensioen op door premies in te leggen. Een relevante vraag bij het berekenen van ongelijkheid is hoe pensioenpremies en -uitkeringen daarbij behandeld worden. Een optie is om pensioenuitkeringen te zien als uitgesteld loon. Ingelegde premies resulteren immers in de toekomst in een uitkering voor deelnemers. Dan moeten pensioenpremies op het moment van ontvangst niet als inkomen worden meegeteld om dubbeltelling van primair inkomen over de levensloop te voorkomen. Een andere optie is om, zoals internationaal wordt aanbevolen, pensioen op het moment van uitkering niet als primair inkomen te behandelen, maar als overdrachtsinkomen te beschouwen.⁶ Dit heeft als gevolg dat pensioenpremies gedurende het werkende leven wél als primair inkomen worden gerekend. Dit is ook de keuze die het CBS heeft gemaakt.

Bij inkomensstatistieken is ook het inkomen uit aanmerkelijk belang relevant. Het inkomen van directeuren-groootaandeelhouders (DGA's) bestaat uit twee componenten. Voor een deel bestaat dit uit het loon dat de DGA verdient als werknemer van zijn/haar eigen bedrijf. Dit wordt meegenomen in de inkomensstatistieken. Het andere deel bestaat uit netto-inkomsten die zij daarboven verdienen, welke neerslaan in het bedrijf. Een DGA kan besluiten dit deel van het inkomen als ingehouden winst in zijn bedrijf te laten zitten en pas in een ander fiscaal jaar aan

⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld United Nations (2011), Canberra Group, «Handbook on household Income Statistics» en OECD (2013), «Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth».

⁵ Het deel van het inkomen uit arbeid noemt het CBS het brutoloon. Dit is niet hetzelfde als het brutoloon wat mensen kennen van hun salarisstrookje. Het brutoloon van het CBS omvat namelijk de totale loonkosten, dat betekent dat hier naast het reguliere salaris ook onder meer vakantiegeld, bonussen en de werknemers- en werkgeversbijdrage voor sociale verzekeringen (waaronder pensioenpremies), maar ook loon in natura onder vallen.

⁶ CBS (2018), Meten van inkomen en inkomensongelijkheid.

zichzelf uit te keren als inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2). Dit zogeheten dividend aanmerkelijk belang wordt in het jaar waarin deze winst wordt uitgekeerd tot het inkomen gerekend. De winst die niet wordt uitgekeerd blijft in het bedrijf en wordt tot het vermogen gerekend.

Naast inkomen uit arbeid en aanmerkelijk belang kan ook inkomen worden gerealiseerd uit andersoortig vermogen. Een van de keuzes die hierbij is gemaakt, en waar de heer Fransman kanttekeningen bij plaatst, betreft het inkomen in natura uit de eigen woning (economische huurwaarde). Voor de inkomensstatistieken is hierbij niet het forfaitaire bedrag (dat in box 1 wordt belast) van belang, maar hiervan wordt een economische waardering gemaakt. Hoewel eigenwoningbezitters dit niet direct in hun portemonnee voelen, hebben zij wel het voordeel dat ze geen huur hoeven te betalen. Om de bestedingen van eigenwoningbezitters en huurders te kunnen vergelijken wordt de bruto economische huurwaarde (vergelijkbaar met de kale huur) bij de bestedingen van de eigenwoningbezitters geteld. Daarnaast wordt de netto economische huurwaarde (die gelijk is aan de bruto economische huurwaarde minus kosten groot onderhoud, erfpachtrente, premies voor opstalverzekering en onroerendzaakbelasting) aan het inkomen van eigenwoningbezitters toegevoegd. Dit maakt ook dat de inkomensstatistieken van huiseigenaren vergelijkbaar zijn met huishoudens die hun vermogen niet in een woning, maar ergens anders in geïnvesteerd hebben en daar inkomsten uit ontvangen.

Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen

Om een evenwichtige inkomensverdeling na te streven herverdeelt de overheid door premies en belastingen te heffen en uitkeringen en tegemoetkomingen te verstrekken. Hieruit resulteert het besteedbaar inkomen: het inkomen dat huishoudens daadwerkelijk kunnen aanwenden voor consumptie. Het inkomensbegrip dat het CBS centraal stelt bij het meten van inkomensongelijkheid is het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen. Dat wil zeggen, het primaire inkomen nadat herverdeling heeft plaatsgevonden en waarbij gecorrigeerd is voor de grootte en samenstelling van het huishouden.

De toeslagen, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag, en tegemoetkomingen die huishoudens ontvangen worden naar internationale aanbevelingen opgeteld bij het inkomen indien het om een directe financiële overdracht gaat. Verplichte uitgaven, zoals de nominale premie ziektekosten, worden daarentegen in mindering gebracht op het inkomen. Deze keuze maakt het mogelijk om de koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen huishoudens (bijvoorbeeld van huurders die huurtoeslag ontvangen) goed in kaart te kunnen brengen.

Om het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken, wordt het inkomen gecorrigeerd voor grootte en samenstelling van het huishouden (standaardiseren). Dit maakt inkomens beter vergelijkbaar ten behoeve van de ongelijkheidsstatistiek. Het is namelijk een wezenlijk verschil in termen van ongelijkheid of van een bepaald inkomen één of meerdere personen moeten leven.⁷

Vermogensstatistieken

Anders dan in de meeste andere landen beschikt Nederland over uitgebreide data van vermogen. Het CBS geeft aan dat Nederland in vergelijking met andere landen in staat is om jaarlijks een integrale en

⁷ De factoren waarmee het CBS inkomen standaardiseert, zijn op empirische wijze vastgesteld.

kwalitatief relatief goede vermogensstatistiek te maken. Wel zijn er op onderdelen beperkingen. Ook is er voorzichtigheid geboden in de vergelijking met andere landen. Landen die over een vermogensstatistiek beschikken, ontleen deze veelal uit (vaak kleine) steekproeven waardoor de validiteit en generaliseerbaarheid niet altijd deugdelijk zijn geborgd. Daarnaast bestaan er institutionele verschillen tussen landen, bijvoorbeeld ten aanzien van de sociale zekerheid. Hoe meer collectieve voorzieningen er zijn, hoe minder de noodzaak er is om geld opzij te leggen voor de oude dag en risico's als werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Verschillen in de stelsels hebben dus gevolgen voor de vermogensverdeling in verschillende landen, die de directe vergelijkbaarheid van statistieken beïnvloeden.

De manier waarop in de ongelijkheidscijfers wordt omgegaan met veranderingen in de waarde van het vermogen, is een onderwerp dat regelmatig terugkomt in de discussie over vermogensongelijkheid. Een verandering in de waarde van het vermogen⁸ wordt conform de internationale aanbevelingen niet als inkomen gezien, maar als een vermogensoverdracht (met effect op de stand van het vermogen). Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer een huishouden aandelen bezit en deze in een bepaalde periode in waarde stijgen, het vermogen met hetzelfde bedrag toeneemt, terwijl het inkomen gelijk blijft. Dit geldt ook voor veranderingen in de waarde van de eigen woning. Reden voor deze keuze is dat op deze manier voor wat betreft de inkomensstatistieken (conform internationale richtlijnen) wordt aangesloten bij het resultaat uit de huidige productie van goederen en diensten. Veranderingen in waarde van het vermogen, zoals stijging van de beurskoers of woningprijzen, hangen hier namelijk niet direct mee samen en beïnvloeden dus alleen de vermogens.⁹

Het CBS werkt continu aan verbetering van haar statistieken

Het CBS streeft ernaar om de inkomens- en vermogensstatistieken zo adequaat mogelijk in beeld te brengen. Op het terrein van inkomen heeft het CBS de afgelopen jaren verschillende verbeteringen doorgevoerd. Zo wordt de inkomensstatistiek niet langer vastgesteld op basis van een steekproef maar wordt nu gebruik gemaakt van de gegevens van de complete bevolking. Ook is de waarneming van diverse inkomensposten verbeterd. Voor een complete beschrijving van de verbeteringen die het CBS heeft doorgevoerd rondom inkomen verwijs ik u naar een artikel dat het CBS hierover heeft gepubliceerd: «Inkomensstatistiek: herziene cijfers».¹⁰

Ook op het terrein van vermogen is een aantal verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn nu ook cijfers beschikbaar over studieschulden, leningen bij banken en andere schulden zoals schulden voor consumptieve doeleinden, financieringen van aandelen, obligaties of rechten op periodieke uitkeringen. Deze schulden worden in mindering gebracht op vermogens van huishoudens. Daarnaast werd het aantal DGA's met aanmerkelijk belang en de omvang van dat aanmerkelijk belang onderzocht. Daardoor was er een misclassificatie in de hoogte van het vermogen dat door ondernemers in de onderneming was opgebouwd. Dit beïnvloedde met name de bovenkant van de vermogensverdeling. Het CBS heeft de vermogensstatistieken op dit punt verbeterd en is

⁸ Dit is onder meer een verandering in de waarde van de eigen woning, de waarde van aandelen of de waarde van bedrijfsvermogen.

⁹ Ook andere incidentiele meevallers, zoals een hoofdprijs in de loterij of een erfenis, worden als vermogenstransactie gerekend en niet als inkomen.

¹⁰ https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/06/revisie-inkomensstatistiek.pdf

momenteel bezig om het aanmerkelijk belang vermogen nog beter in beeld te brengen.

Deze recente verbeteringen betekenen niet dat alle stappen zijn gezet. Met name voor de vermogensstatistieken geldt dat daar nog verbeterlagen te behalen vallen. Het belangrijkste manco is dat het opgebouwde vermogen in spaar- en levenshypotheken op huishoudensniveau momenteel niet wordt meegenomen in de vermogensstatistieken, waardoor de hypotheekschulden volgens de huidige vermogensstatistieken worden overschat. Het CBS heeft nog geen toegang tot de noodzakelijke brongegevens om deze informatie beschikbaar te krijgen en deze te kunnen koppelen aan individuele huishoudens. Het CBS bekijkt momenteel in samenspraak met DNB of het mogelijk is om de gegevens over spaar- en levenshypotheken te koppelen aan individuele huishoudens.

De pensioenaanspraken rekent het CBS niet tot het vermogen omdat het hier gaat om geblokkeerd vermogen waarover mensen niet vrijelijk kunnen beschikken. De meeste Nederlanders hebben evenwel pensioen opgebouwd en het niet opnemen van deze post in de vermogensstatistieken staat een deugdelijke internationale vergelijking van de vermogensongelijkheid in de weg en geeft daarmee een vertekend beeld. Zo wordt in landen met individuele pensioenregelingen het gespaarde pensioen wel als vermogen geteld. Op macroniveau beslaat het pensioenvermogen in 2017 ruim 40 procent van het totale vermogen in Nederland. Omdat de meeste Nederlandse huishoudens pensioen hebben opgebouwd is de vermogensongelijkheid inclusief het pensioenvermogen in Nederland lager dan wanneer het pensioenvermogen niet wordt meegenomen. Het CBS heeft onlangs nieuwe data ontvangen die het mogelijk maken om pensioenaanspraken aan het vermogen toe te voegen. Het CBS streeft ernaar om op korte termijn vermogensverdelingen in- en exclusief collectief pensioenvermogen te publiceren.

Van inkomen en vermogen naar inkomen- en vermogensongelijkheid

De heren Fransman en Nijboer wijzen erop dat de statistieken geen goed beeld geven van de bovenkant van de vermogensverdeling. Naast het meten van ongelijkheid per 10%-groepen van de inkomensverdeling, publiceert het CBS ook statistieken over de top 1% en 0,1% van de bevolking. Daarnaast brengt het CBS het aantal miljonairshuishoudens in beeld. Dat zijn huishoudens met een vermogen van meer dan € 1 miljoen. Sinds het CBS is overgegaan van steekproef naar integrale waarneming, is het inzicht in de bovenkant van de vermogensverdeling bovendien verbeterd. Ondanks een aantal mogelijkheden tot verbetering, zijn de Nederlandse inkomens- en vermogensstatistieken in internationaal verband dus relatief goed en bruikbaar om ongelijkheid in Nederland in kaart te brengen.

Tot slot

Achter de inkomens- en vermogensstatistieken gaan gemotiveerde keuzes schuil. Een aantal van deze keuzes die ten grondslag liggen aan de door het CBS gemaakte statistieken, heb ik in deze brief toegelicht. Het kabinet vindt het belangrijk dat de ongelijkheidsstatistieken waar mogelijk verder worden verbeterd, om zo op basis van objectieve data de discussie te kunnen blijven voeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel