

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2023

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2022

De energieprijzen zijn gestegen naar ongekende hoogte en de inflatie was nog nooit zo hoog als dit jaar. Niet alleen de energierekening van veel huishoudens en bedrijven is gestegen, ook dagelijkse boodschappen en kleding zijn fors duurder geworden. Iedereen merkt inmiddels de gevolgen daarvan en veel mensen maken zich zorgen, ook voor de komende winter. Het kabinet deelt die zorgen en ook in de Kamer worden die zorgen breed gedeeld.

Als gevolg van de historisch hoge inflatie zijn ook de koopkrachtcijfers navenant slecht. Niemand leeft in een koopkrachtplaatje. Achter de cijfers gaan gezinnen schuil, met kinderen die in armoede opgroeien of ouderen die vrezen thuis in de kou te moeten zitten. De gemene deler zijn mensen die in onzekerheid zitten of ze hun rekening nog kunnen betalen. Wel zijn er grote verschillen in hoe hard huishoudens worden geraakt. Dat is onder andere afhankelijk van de gezinssamenstelling, type woning, energiecontract en welk deel van het besteedbaar inkomen naar de energierekening gaat. Maar iedereen heeft te maken met de gestegen prijzen, in de supermarkt of bij het benzinestation. De hoge inflatie stelt ons voor een grote maatschappelijke uitdaging waarvan iedereen de urgentie voelt. Het kabinet vraagt bedrijven en huishoudens om hun energieverbruik zo veel mogelijk te beperken. In veel gevallen zijn huishoudens en bedrijven daar al mee bezig, voor zover zij dat kunnen. Soms is het mogelijk om met relatief kleine ingrepen de maandelijkse energielasten aanzienlijk te verlagen. Ook bij sociale partners ligt een belangrijke opdracht om de lonen te verhogen waar dat mogelijk is. Daarbij is het van belang dat werknemers aangemoedigd worden om meer uren te werken en daar bereidheid toe tonen. Een hoger inkomen uit werk is voor veel mensen immers een van de belangrijkste manieren om de koopkracht te verbeteren.

Het kabinet voelt een grote verantwoordelijkheid om huishoudens in deze moeilijke periode te ondersteunen. Daarom heeft het kabinet in 2022 al 7 miljard euro uitgetrokken voor koopkrachtmaatregelen. In de Prinsjesdagstukken presenteert het kabinet een uitzonderlijk groot pakket maatregelen met een omvang van 17 miljard euro. Ook voor Caribisch Nederland is er een pakket ter ondersteuning van de koopkracht. In aanvulling daarop stelt het kabinet voor om een tijdelijk prijsplafond te introduceren.

Daarmee wordt niet alle pijn weggenomen, maar het helpt huishoudens wel om de grootste klappen op te vangen.

Doel van de brief: toelichting op het koopkrachtbeeld 2023

Zoals gebruikelijk bevat de bijlage bij de begroting van SZW een toelichting op het koopkrachtbeeld. Deze brief vormt een aanvulling op de koopkrachtbijlage. Hieronder ga ik eerst in op de hoofdlijnen van het koopkrachtpakket, omdat het pakket vanwege de omvang grote invloed heeft op de geschatte koopkrachtontwikkeling. Vervolgens licht ik toe waarom de reguliere koopkrachtberekeningen voor 2023 – meer dan anders – een onvolledig beeld schetsen van de koopkrachtontwikkeling van huishoudens. Daarna geeft de brief een toelichting op een aantal aanvullende instrumenten waarmee het koopkrachtbeeld vanuit verschillende invalshoeken wordt verrijkt.

Deze brief sluit aan op de maatregelen zoals vermeld in de Miljoenennota (Kamerstuk 36 200). Aanpassingen en aanvullingen van de koopkrachtmaatregelen die nog niet in de Miljoenennota zijn verwerkt, zoals de voorgenomen introductie van een tijdelijk prijsplafond, worden in deze brief buiten beschouwing gelaten. Hierover ontvangt u vandaag een brief van de Minister van Financiën.

Hoofdlijnen van het koopkrachtpakket in de Miljoenennota

Om huishoudens te ondersteunen heeft het kabinet inclusief de lastenverlichting uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) 17 miljard euro voor de koopkracht uitgetrokken voor 2023, waarvan 4,9 miljard euro structureel. Deze maatregelen komen bovenop de 7 miljard aan maatregelen die het kabinet eerder al voor 2022 heeft getroffen:

Tabel 1: Incidentele koopkrachtmaatregelen 2022 vóór de Miljoenennota

Maatregel	Budgettair beslag
Verhoging belastingvermindering energiebelasting	€ 1,5 miljard
Verlaging eerste schijf energiebelasting elektra (-8,389 cent p/kWh)	€ 1,7 miljard
Verlaging btw op energie van 21% naar 9%	€ 1,1 miljard
Verlaging accijns diesel (11 cent) en benzine (17 cent)	€ 1,0 miljard
Gemeentelijke energietoeslag (1.300 euro)	€ 1,4 miljard
Versnelde inzet energiebesparende maatregelen kwetsbare huishoudens	Kasschuif (€ 160 + 150 miljoen)

Zoals ik eerder tijdens debatten met Uw Kamer heb aangegeven, zijn er drie elementen die ik belangrijk vind bij het nemen van koopkrachtmaatregelen:

1. **Ondersteuning van kwetsbare groepen.** Huishoudens met de laagste inkomens worden het hardst geraakt door de hoge inflatie en hebben de minste ruimte om financiële schokken op te vangen. Dat blijkt ook uit verschillende publicaties, waaronder de stresstest die het Centraal

Planbureau voor de zomer publiceerde.¹ Bovendien blijkt dat deze groep bij elke crisis de hardste klappen opvangt. Daarom wil het kabinet kwetsbare groepen ondersteunen en een betere uitgangspositie geven. Niet alleen eenmalig, maar ook structureel, zodat zij in de toekomst beter in staat zijn om financiële schokken op te vangen.

2. **Perspectief voor middengroepen.** Niet alleen lagere inkomens, ook steeds meer mensen met een middeninkomen raken in problemen. Daarom wil het kabinet ook maatregelen nemen die ondersteuning en perspectief bieden aan middeninkomens. De middenklasse is immers cruciaal voor de gezondheid van de Nederlandse economie. De stresstest van het CPB laat zien dat circa 1 op de 10 werkenden mogelijk te maken krijgt met betalingsproblemen. Door de energiebelasting en de brandstofaccijns en verlagen ondersteunt het kabinet middeninkomens met een hoge energierekening.
3. **Werken moet lonen.** Werk is voor veel mensen de belangrijkste inkomensbron en een hoger inkomen uit arbeid draagt bij aan meer bestaanszekerheid, en maakt mensen minder kwetsbaar voor financiële schokken. Daarnaast hebben we in deze krappe arbeidsmarkt iedereen hard nodig. Daarom is het belangrijk dat het aantrekkelijk is om te gaan werken of om meer uren te gaan werken. Het kabinet wil maatregelen nemen die ervoor zorgen dat werken loont. Dat is ook in lijn met de Voorjaarsnota, waarin het kabinet het voornemen heeft geuit om de lasten op arbeid te verlagen en de lasten op vermogen te verhogen.

Tabel 2: Koopkrachtmaatregelen Miljoenennota

Koopkrachtmaatregelen	2023	structureel
Incidentele maatregelen Miljoenennota		
Verlaging Energiebelasting	5.422	0
Reservering fonds betalingsachterstanden	50	0
Uitstel schuif EB op elektriciteit naar gas uit CA naar 2024	- 246	0
Energietoeslag (1.300 euro)	1.400	0
Verhoging zorgtoeslag met 412 euro	2.117	0
Inkomensafhankelijke huurverlaging per 1 juli 2023	0	0
Verhoging beurs uitwonende studenten (500 miljoen, slaat neer in latere jaren)	12	0
Verlaging brandstofaccijns	1.193	0
Structurele maatregelen Miljoenennota		
Verhoging WML met 10% in 2023	3.208	532
IOAOW verlagen naar 5 euro in 2023/2024, afschaffen in 2025	- 496	0
Verhoging huurtoeslag met 203 euro (waarvan 25 mln. in 2022)	187	325
Verhoging kindgebonden budget	732	100
Kinderopvangtoeslag naar 96%	0	113
Verhoging arbeidskorting	500	500
Verlaging tarief eerste schijf IB	700	1.000
Versnelde afbouw zelfstandigenaftrek	- 173	- 89
Maatregelen coalitieakkoord		
Verhoging arbeidskorting	2.400	2.400
Totaal	1.7005	4.888
Overige maatregelen Miljoenennota		
Enveloppe flankerend beleid SZW (200 mln. voor 2022, 2023 en 2024)	75	0
Intensivering Nationaal Isolatieprogramma (300 mln. voor 2023 en 2024)	150	0
Caribisch Nederland	16	4

Bedragen zijn in miljoenen euro's. Positieve bedragen zijn saldooverslechting. De reservering voor gerichte compensatie van de energierekening)

¹ CPB (2022): Stresstest kosten van levensonderhoud (link).

is in de koopkracht verwerkt als een verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting.

Tabel 2 bevat een overzicht van de maatregelen in het koopkrachtpakket zoals dat is voorgesteld in de Miljoenennota. Deze maatregelen tellen op tot 17 miljard euro, waarvan 4,9 miljard euro structureel.

Dit is inclusief de lastenverlichting van 2,4 miljard euro uit het coalitieakkoord. Omdat de Miljoenennota al uitgebreid ingaat op de afzonderlijke maatregelen, bevat deze brief alleen een tabel met een overzicht van de maatregelen.

In aanvulling op de maatregelen in bovenstaande tabel kondigt het kabinet vandaag nog een aantal aanvullende maatregelen aan op het gebied van energie. Zo is het kabinet onder meer van plan om een tijdelijk prijsplafond te introduceren en om het aantal situaties waarin leveranciers niet mogen afsluiten uit te breiden voor deze winterperiode. Een deel van deze aanvullende maatregelen heeft betrekking op 2022. Zo krijgen gemeenten de mogelijkheid om een deel van de energietoeslag voor 2023 (500 van de 1.300 euro) alvast in 2022 uit te keren. Uw Kamer ontvangt over hierover vandaag de brief *Aanvullende maatregelen energierekening* van de Minister van Financiën. Die brief gaat ook in op de plannen van het kabinet om – samen met medeoverheden – extra in te zetten op preventie, het tijdig signaleren van problematische situaties en goede schuldhulpverlening.

In de Miljoenennota is voor het tijdelijke prijsplafond al een reservering opgenomen. De exacte kosten zijn vanzelfsprekend zeer afhankelijk van de vormgeving en de daadwerkelijke prijsontwikkeling op de energiemarkten gedurende 2023. Hiervoor zal het kabinet in eerste instantie de middelen voor verlaging energiebelasting in 2023 (kosten 5,4 miljard euro) uit de Miljoenennota aanwenden. Dit ligt voor de hand gezien het doel en de doelgroepen die vergelijkbaar zijn. Over de verdere uitwerking zal op korte termijn nadere besluitvorming plaatsvinden. De hierboven genoemde aanvullende maatregelen zijn nog niet meegenomen in de doorrekeningen in deze brief omdat de exacte invulling op dit moment nog niet vaststaat. Een tijdelijk prijsplafond moet het koopkrachtpakket uit de Miljoenennota versterken en de koopkracht van huishoudens evenwichtig verbeteren.

Een deel van de middelen in de Miljoenennota (€ 16 miljoen) is gereserveerd voor verbetering van de koopkracht in Caribisch Nederland. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht. De belangrijkste maatregelen in 2023 zijn een energietoeslag van \$ 1.300 voor huishoudens tot 130% van het sociaal minimum, een verlaging van de accijns op benzine en het naar voren halen van de verhoging van het basispensioen. Daarnaast wordt de belastingvrije som verhoogd, dit is het deel van het inkomen waar geen belasting over betaald hoeft te worden. Verder krijgen ouders volgend jaar meer kinderopvang en wordt de kinderopvang goedkoper.

Tabel 3: Koopkrachtmaatregelen Miljoenennota voor Caribisch Nederland

CN pakket definitief	2023	structureel
Verhoging AOV	4,6	
Verhogen kinderbijslag	0,6	0,6
Verlaging kosten kinderopvang	0,6	
Energietoelage	7	
Verhogen belastingvrije som	1,8	1,8
Voedselbank Bonaire	0,2	
Accijnsverlaging	1,6	
Reservering aanvullende post	0	1,6

CN pakket definitief	2023	structureel
Totaal	16,4	4

Breder blikveld nodig dan gebruikelijk om maatregelen te beoordelen

Normaliter worden de uitkomsten van koopkrachtdoorrekeningen gepresenteerd in een koopkrachtboxplot voor het navolgende jaar en een tabel met de koopkrachtontwikkeling van een aantal specifieke voorbeeld-huishoudens. Deze reguliere presentatie volstaat doorgaans om de effecten van economische ontwikkelingen en overheidsbeleid inzichtelijk te maken.

Dit jaar leveren de reguliere koopkrachtdoorrekeningen onvoldoende informatie op, vanwege drie redenen.

De eerste reden is dat het koopkrachtbeeld voor 2023 in samenhang moest worden gezien met 2022. Een bescheiden koopkrachtplus in 2023 is immers niet genoeg om het grote verlies van 2022 goed te maken. Daarbij komt dat de inflatiecijfers van 2022 vooruitlopen op wat huishoudens daadwerkelijk ervaren. Dat komt doordat de inflatiecijfers energieprijzen bevatten die het CBS waarneemt op de markt voor overstappende consumenten. In werkelijkheid ervaren veel huishoudens die tarieven (nog) niet, omdat hun contract nog niet is afgelopen of omdat energieleveranciers een lager tarief rekenen aan zittende klanten met een variabel tarief dan aan overstappers met een variabel tarief. Een deel van de inflatie die het CBS rapporteert voor 2022 zullen huishoudens dus pas in 2023 ervaren, waardoor een deel van het berekende koopkrachtverlies van 2022 zich zal manifesteren in 2023.² Het koopkrachtbeeld van alleen 2023 geeft dus een onvolledig beeld.

De tweede reden is dat reguliere koopkrachtdoorrekeningen op dit moment onvoldoende de onderliggende spreiding in koopkrachtontwikkeling illustreren. Daarbij gaat het allereerst om spreiding *tussen* verschillende inkomensgroepen. Deze beperking wordt veroorzaakt door de manier waarop inflatie in de koopkrachtberekeningen wordt verwerkt: een belangrijke aanname is dat alle huishoudens hetzelfde bestedingspatroon hebben – dus een vergelijkbaar aandeel van hun inkomen besteden aan verschillende productcategorieën. In werkelijkheid is er sprake van *inflatieongelijkheid*: Huishoudens met een lager inkomen besteden een relatief groot aandeel van hun inkomen aan energie, waardoor stijgende energieprijzen deze groep relatief hard raken. Nu de inflatie voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door stijgende energieprijzen, wordt de koopkrachtontwikkeling van lagere inkomens positiever voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is. Lagere inkomens zijn dus – gemiddeld genomen – slechter af dan de reguliere koopkrachtberekeningen doen vermoeden. Daarbij is er ook sprake van spreiding *binnen* inkomensgroepen die niet tot uiting komt in reguliere koopkrachtberekeningen. Niet iedereen heeft immers te maken met een sterk gestegen energierekening. Dat komt doordat cijfers van het CBS niet representatief zijn voor alle huishoudens, zoals hierboven uitgelegd, en doordat het veel uitmaakt in welk type huis iemand woont en of een huis goed is geïsoleerd. Daardoor betaalt het ene huishouden binnen een bepaalde inkomensgroep honderden euro's meer aan energie, terwijl de stijging voor een ander huishouden in dezelfde inkomensgroep beperkt blijft tot enkele tientjes.

² CBS (2022): Achtergronden van CBS-onderzoek naar energieprijzen (link).

De derde – en wellicht belangrijkste – reden is dat de jaar-op-jaarontwikkeling van het besteedbaar inkomen vanwege de uitzonderlijk hoge inflatie onvoldoende informatie geeft over de koopkrachtproblemen die huishoudens kunnen ervaren. De jaar-op-jaarontwikkeling geeft immers weinig informatie over bijvoorbeeld het aantal huishoudens dat te maken krijgt met betalingsproblemen of in armoede belanden, terwijl dit wel degelijk relevante informatie is.

Deze beperkingen van koopkrachtplaatjes zijn ook in andere jaren van toepassing, maar door de hoge inflatie, en de ongelijke mate waarin stijgende energieprijzen neerslaan bij huishoudens, zijn de tekortkomingen veel groter dan in andere jaren. Daardoor geven reguliere koopkrachtberekeningen voor 2023 een onvoldoende accuraat beeld van de ontwikkeling van het niveau van het besteedbaar inkomen van huishoudens.

Voor het in kaart brengen van het koopkrachtbeeld en de effecten van de koopkrachtmaatregelen heeft het kabinet dit jaar gebruik gemaakt van een groter scala aan instrumenten dan gebruikelijk:

- Koopkrachtboxplot voor 2022 én 2023 en voorbeeldhuishoudens
- Het inkomenseffect van de stijgende energierekening en de mate waarin kabinetsbeleid hiervoor compenseert
- Effecten van het pakket op het aantal huishoudens dat in betalingsproblemen geraakt (stresstest CPB)
- Effecten van het pakket op (kinder)armoede

Het kabinet biedt met deze aanvullende instrumenten een aantal aanvullende invalshoeken om het koopkrachtbeeld in deze uitzonderlijke omstandigheden te beoordelen. Kanttekening daarbij is dat ook het toevoegen van instrumenten geen garantie biedt op een volledig beeld van de situatie zoals huishoudens die momenteel ervaren. Achter deze plaatjes en berekeningen gaan echte huishoudens schuil die te maken hebben met veel onzekerheid en met een wereld die snel verandert.

Toelichting op de instrumenten aan de hand van effecten van het pakket

Het vervolg van deze brief licht aan de hand van het koopkrachtbeeld voor 2023 de instrumenten toe die aanvullende invalshoeken bieden om het koopkrachtbeeld te beoordelen. Hierbij zijn waar mogelijk de meeste recente ramingscijfers van het CPB gebruikt uit de MEV.³ De instrumenten die in deze brief worden toegelicht hebben uitsluitend betrekking op Europees Nederland, omdat de modellen niet beschikbaar zijn voor Caribisch Nederland. Zoals eerder opgemerkt zijn de aanvullende maatregelen waarover Uw Kamer een aparte brief ontvangt ook nog niet meegenomen in de figuren in deze brief.

Koopkrachtboxplot voor 2022 en 2023 & voorbeeldhuishoudens

De boxplot is het reguliere instrument bij inkomensbeleid. Het toont de statische koopkrachtontwikkeling, ofwel de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen, waarbij wordt aangenomen dat de persoonlijke situatie niet verandert.

³ Bij de besluitvorming waren de cijfers van de MEV nog niet beschikbaar. Toen is gebruik gemaakt van macrocijfers uit de cMEV. In de MEV zijn cijfers geactualiseerd op basis van nieuwe macro-economische ontwikkelingen, het maatregelpakket dat het kabinet in de Miljoenennota heeft voorgesteld en de doorwerking van dat pakket op lonen en prijzen.

Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de gemiddelde ontwikkeling van lonen en prijzen en al het beleid van de overheid, zowel het beleid van dit kabinet als doorlopend beleid van voorgaande kabinetten (zoals het verlagen van het hypotheekrenteaftrek of de zelfstandigenaftrek). Ook de ontwikkeling van pensioen- en zorgpremies lopen mee in dit koopkracht-beeld. Naast de boxplot worden de effecten van nieuw beleid doorgaans ook berekend voor een aantal specifieke voorbeeldhuishoudens. De tabel met effecten van het pakket op voorbeeldhuishoudens is terug te vinden in de bijlage bij deze brief. In de bijlage is ook een overzicht te vinden van de gevolgen voor iemand op minimumloonniveau met een gemiddelde huur. Daarmee geeft het kabinet gehoor aan het verzoek van de heer Omtzigt dat hij op 15 juni (Handelingen II 2021/22, nr. 92, items 4, 6 en 8) bij het debat over de Voorjaarsnota heeft gedaan.

Figuur 1 toont de statische koopkrachtontwikkeling voor 2022 en voor 2023. De figuur toont voor verschillende groepen de *mediane koopkrachtontwikkeling* en de spreiding binnen elke groep. De figuur bevat een kolom voor 2022 en twee kolommen voor 2023: de rechterkolom toont de statische koopkrachtontwikkeling zoals gepubliceerd in de MEV, terwijl de middelste kolom het beeld voor 2023 presenteert zoals dat eruit zou hebben gezien als het kabinet geen aanvullende maatregelen had voorgesteld in de Miljoenennota.⁴

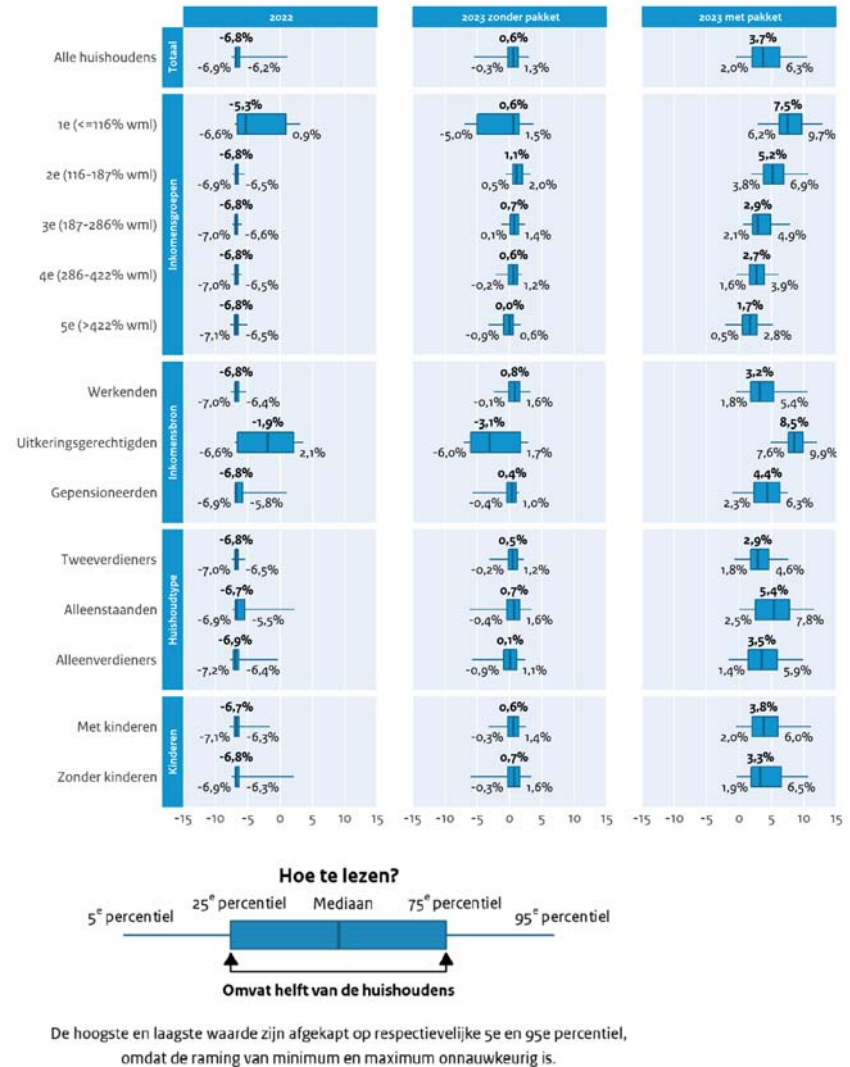
De figuur laat zien dat het koopkrachtverlies in 2022 voor de helft van de huishoudens tussen – 6,9% en – 6,2% ligt, ondanks de maatregelen die het kabinet voor 2022 heeft genomen. Daarbij laat de figuur zien dat de bescheiden koopkrachtplus in 2023 bij lange na niet genoeg is om het verlies van 2022 te compenseren. Zo onderstreept de figuur het belang van een omvangrijk koopkrachtpakket voor 2023.

Het verschil tussen de middelste kolom en de rechterkolom laat zien in welke mate verschillende groepen profiteren van het pakket aan maatregelen waartoe in augustus is besloten. Zowel de structurele als de incidentele maatregelen zijn hierin meegenomen. De figuur laat zien dat het pakket de mediane koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens verbetert met 3,1%-punt. Het pakket heeft met name een positieve uitwerking op de koopkracht van de laagste inkomensgroep (+6,9%-punt). Deze groep profiteert vooral van de nieuwe energietoeslag, de verhoging van het minimumloon, de versnelde invoering van de inkomensafhankelijke huurverlaging, de structurele verhoging van de huurtoeslag, de eenmalige verhoging van de zorgtoeslag, en de verhoging van het kindgebonden budget (voor een deel structureel). Daarnaast laat de figuur zien dat ook middengroepen beter af zijn door de maatregelen in de Miljoenennota (+4,1%-punt en +2,2%-punt). Zij profiteren vooral van de verdere tijdelijke verlaging van de energiebelasting en de brandstofaccijns in 2023, en van de structurele verlaging van de lasten op arbeid via de arbeidskorting en het tarief van de eerste schijf.

In aanvulling op figuur 1 bevat de bijlage ook een overzicht van de maatregelen opgenomen, waarbij voor elke maatregel is aangegeven welke inkomensgroepen ervan profiteren.

⁴ Dit beeld lijkt sterk op het beeld dat het CPB publiceerde in de cMEV, dat leidend was bij de besluitvorming in augustus.

Figuur 1: Koopkrachtontwikkeling 2022 en 2023 (met en zonder pakket)

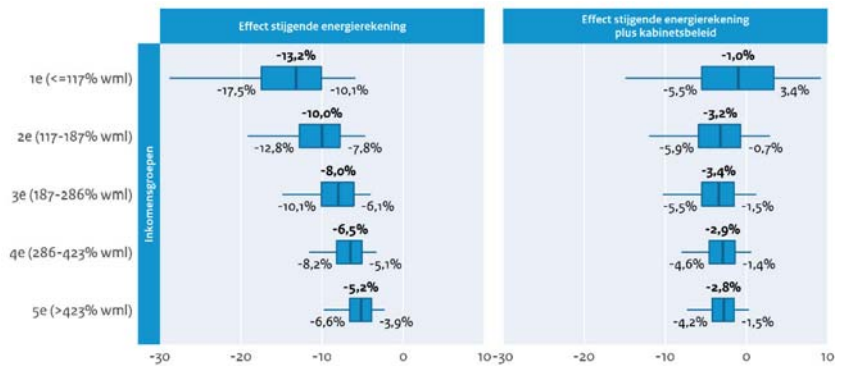


De groep die het meest opvalt in figuur 1 is de groep uitkeringsgerechtigden. Hun koopkracht daalt in 2022 het minst (mediaan – 1,9%), vooral als gevolg van de 1.300 euro energietoeslag die in 2022 is uitgekeerd. In 2023 stijgt de koopkracht van deze groep het meest (mediaan +8,5%), vooral als gevolg van het augustuspakket. Het is echter belangrijk om te vermelden dat de koopkrachtontwikkeling van lage inkomens en uitkeringsgerechtigden als gevolg van inflatieongelijkheid sterk wordt overschat, zoals eerder in deze brief toegelicht. In werkelijkheid is de koopkrachtontwikkeling van deze groepen dus slechter. Om hiervan een vollediger beeld te geven, is figuur 2 opgenomen in deze brief.

Effecten van de hogere energierekening en het voorgenomen beleid

Om een beeld te geven van hoe ongelijk de inflatie neerslaat bij huishoudens, toont figuur 2 hoe de stijgende energierekening verschillende inkomensgroepen raakt. Daarnaast laat het zien in welke mate het kabinetsbeleid opweegt tegen de negatieve effecten van de hogere energierekening.

Figuur 2: Effecten van de hogere energierekening en de mate waarin kabinetsbeleid hier tegenop weegt (in percentages van het besteedbaar inkomen)



Figuur 2 toont in de linkerkolom hoe de stijging van de energierekening zich verhoudt tot het besteedbaar inkomen van huishoudens. In de figuur is gerekend met een prijsstijging van +700% (x8) voor elektriciteit en +800% (x9) voor gas, en met het daadwerkelijke energieverbruik van huishoudens.⁵ De stijging van de energierekening op jaarbasis is uitgedrukt als een percentage van het besteedbaar inkomen van de verschillende inkomensgroepen. Dit geeft een beeld van hoeveel een huishouden minder te besteden heeft aan andere uitgaven.

Lagere inkomensgroepen worden relatief hard geraakt door de hogere energierekening. Voor een doorsnee huishouden in de laagste inkomensgroep betreft de stijging van de energierekening 13,2% van het besteedbaar inkomen. De helft van de huishoudens in het laagste inkomenskwintiel heeft door de stijgende energierekening 10,2% tot 17,5% minder te besteden. Daarnaast laat de figuur zien dat er sprake is van grote spreiding tussen huishoudens, ook binnen inkomensgroepen: binnen de laagste inkomensgroep zijn huishoudens die er circa 5% op achteruitgaan door de hogere energierekening, maar ook huishoudens die er bijna 30% op achteruitgaan. Deze spreiding ontstaat door verschillen in energieverbruik. Voor de hoogste inkomensgroep komt de stijging van de energierekening in doorsnee neer op 5,2% van hun besteedbaar inkomen.

Om in figuur 2 juist de spreiding weer te geven die ontstaat door de energieprijsstijging, is er in dit figuur – anders dan in figuur 1 – geen rekening gehouden met de prijsontwikkeling van andere goederen/ diensten en de ontwikkeling van lonen/uitkeringen. Dat komt wel terug in figuur 1.

In de rechterkolom worden de inkomenseffecten van het beleid dat dit kabinet doorvoert in 2023 toegevoegd aan de effecten van de energierekening. Het resultaat geeft een beeld van de mate waarin het beleid opweegt tegen de verslechtering als gevolg van de hogere energierekening. De rechterkolom van figuur 2 illustreert dat overheidsbeleid bij alle groepen tegen een groot deel van de negatieve inkomenseffecten van de hogere energierekening opweegt, maar niet alle pijn wegneemt.⁶ De

⁵ Dit komt overeen met inschattingen van de gemiddelde prijsstijging tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2023 op basis van verwachtingen in de markt en de stand van de groothandelsprijzen in juli. Dit geldt voor de tarieven in nieuw aangeboden contracten. Voor huishoudens met een langlopend vast contract betreft dit dus een overschatting.

⁶ Deze inkomenseffecten geven goed inzicht in de gevolgen van de hogere energieprijzen, maar het geeft slechts een partieel beeld van de koopkrachtontwikkeling. De prijsstijging van andere bestedingscategorieën uit de inflatie, zoals boodschappen en kleding, en de ontwikkeling van lonen en beleid van voorgaande kabinetten zitten niet in dit inkomenseffect. Deze effecten zitten wel in de ontwikkeling van de koopkracht zoals wordt weergegeven in figuur 1.

laagste inkomensgroep profiteert het meest van het overheidsbeleid, en ook voor middengroepen wordt het negatieve effect fors verzacht.

In de rechterkolom komen de totale inkomenseffecten van de energierekening en het overheidsbeleid van alle groepen dicht bij elkaar te liggen. Daarnaast valt op dat de spreiding binnen groepen nog altijd erg groot is: binnen de laagste inkomensgroep zijn er – rekening houdend met alle kabinetsbeleid voor 2023 – huishoudens met een inkomenseffect van circa – 15%, terwijl er ook huishoudens zijn met een inkomenseffect van circa +10%. Het eerder genoemde tijdelijke prijsplafond dat het kabinet zo snel mogelijk wil invoeren, zal juist op deze spreiding aangrijpen.

Effect maatregelen op aantal huishoudens met betalingsproblemen (stresstest)

Het CPB heeft in juni 2022 een stresstest gepubliceerd, die de toename van het aantal huishoudens met potentiële betalingsproblemen laat zien. In het donkere scenario van de publicatie in juni neemt het aantal huishoudens met betalingsproblemen toe van circa 500 duizend naar circa 1,2 miljoen. Daarbij is al rekening gehouden met beleid dat het kabinet heeft aangekondigd in de Voorjaarsnota. Deze stresstest van het CPB is een relevante aanvullende analyse, omdat het informatie geeft over de mate waarin het besteedbaar inkomen van huishoudens toereikend is om van rond te komen.

Het CPB heeft de methode van de stresstest uit juni gedeeld. Aan de hand hiervan is berekend wat het effect is van de maatregelen in de Miljoenennota op het aantal huishoudens met kans op betalingsproblemen. Uit berekeningen van SZW blijkt dat de stijging van het aantal huishoudens met kans op betalingsproblemen door het augustuspakket circa 440 duizend lager is dan wanneer het kabinet geen aanvullend beleid had getroffen. Het CPB zal bij de MEV een geüpdatete stresstest presenteren. Deze was nog niet beschikbaar voor de analyse in deze brief.

Effect pakket op (kinder)armoede

Tot slot is het effect van het pakket berekend op het aantal personen en kinderen in armoede. Deze invalshoek is relevant, omdat het – vergelijkbaar met de stresstest – aangeeft hoeveel mensen en kinderen geen toereikend besteedbaar inkomen hebben.

Voor de berekening van het aantal personen en aantal kinderen in armoede is aangesloten bij de berekeningswijze van CPB en SCP.⁷ Tabel 4 toont het aandeel personen en kinderen dat opgroeit in armoede voor de jaren 2021–2023. De tabel laat zien dat het aandeel personen en kinderen in armoede daalt als gevolg van de maatregelen in de Miljoenennota, en uitkomt op 6,9% voor kinderen en op 5,1% voor alle personen in Nederland. Zonder de maatregelen zouden deze percentages respectievelijk 2,6%-punt en 2,5%-punt hoger zijn geweest. Het is positief dat de Miljoenennota bijdraagt aan minder armoede, maar tegelijkertijd vindt het kabinet dat het aandeel mensen in armoede te hoog is. Daarom heeft het kabinet in de aanpak geldzorgen, armoede en schulden⁸ de doelstelling geformuleerd om het aantal kinderen dat in armoede leeft te halveren per 2025 (t.o.v. 2015), en om het aantal personen dat in armoede leeft te halveren per 2030 (t.o.v. 2015). Hierover heeft u op 12 juli jl. een brief

⁷ Dit betreft een schatting van het aantal mensen met een inkomen dat lager ligt dan het «niet-veel-maar-toereikend» budget.

⁸ Kamerstuk 24 515, nr. 643

ontvangen. Het kabinet blijft zich dus inzetten om het aandeel mensen dat opgroeit in armoede verder te verlagen.

Tabel 4: Aandeel personen en kinderen in armoede

Armoede	2021	2022	2023 (zonder pakket)	2023 (met pakket)
Personen	5,7%	6,7%	7,6%	5,1%
Kinderen	7,2%	9,3%	9,5%	6,9%

Moties en toezeggingen waaraan is voldaan

Uw Kamer heeft op verschillende momenten wensen geuit ten aanzien van de besluitvorming over koopkrachtmaatregelen. Zo verzoekt de motie van het lid Léon De Jong⁹ de regering om werken te laten lonen en hiervoor maatregelen te treffen. De motie van de leden Eerdmans en Omtzigt¹⁰ vraagt het kabinet om onderzoek te doen naar de financiële risico's voor middeninkomens en hiervoor oplossingsrichtingen te bieden. En op 23 maart heb ik – in reactie op vragen – tijdens het debat over de ontwikkeling van de koopkracht en de stijgende energieprijzen (Handelingen II 2021/22, nr. 63, item 4) aan de leden Inge van Dijk (CDA) en Tony van Dijk (PVV) toegezegd om een nadere analyse te maken van de positie van kwetsbare groepen, en daarbij ook rekening te houden met lage middeninkomens. Tot slot hebben de leden Maatoug en Kröger (beiden GL) op 6 september (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 4073) gevraagd om te onderzoeken op welke manier de doorwerking van energieprijzen op verschillende inkomensgroepen in kaart kan worden gebracht, indien het CPB dit niet op korte termijn kan doen. Met het pakket aan maatregelen, en de toelichting op de instrumenten voor een adequate analyse van het koopkrachtbeeld, inclusief de extra analyses van de microvoorbeelden en voorbeeldgezinnen in de bijlage bij deze brief, geeft het kabinet gehoor aan een deze moties en toezeggingen.

Tot slot

Van iedereen is een bijdrage noodzakelijk om de energiecrisis en de hoge inflatie het hoofd te bieden. Van de overheid, van werkgevers, van werknemers en van huishoudens zelf. Alleen gezamenlijk kunnen wij ervoor zorgen dat huishoudens niet door het ijs zakken deze winter. Het kabinet heeft een pakket van historische omvang samengesteld om huishoudens door deze moeilijke periode heen te helpen. Uitzonderlijke tijden vragen dan ook om uitzonderlijke maatregelen. Met het pakket ondersteunt het kabinet een groeiende groep kwetsbare huishoudens, en biedt het perspectief aan middengroepen. Met daarnaast als belangrijk uitgangspunt dat werken moet lonen.

In deze brief heb ik een bredere blik op het koopkrachtbeeld van 2023 gegeven. Omdat de reguliere koopkrachtberekeningen voor 2023 geen volledig beeld geven van de koopkrachtontwikkeling van huishoudens, heb ik een aantal aanvullende instrumenten toegelicht. Deze instrumenten geven geen garantie op een volledig beeld van de situatie zoals huishoudens die ervaren, maar bieden handvatten om het koopkrachtbeeld te analyseren. De onzekerheid blijft groot, evenals de verschillen tussen huishoudens onderling, maar de verschillende figuren in deze brief laten zien dat de maatregelen die in de Miljoenennota worden voorgesteld de koopkracht van huishoudens sterk positief beïnvloeden, in lijn met de drie genoemde uitgangspunten.

⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 1102

¹⁰ Kamerstuk 36 064, nr. 9

Het kabinet gaat hier de komende periode graag met Uw Kamer over in gesprek.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip