

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2024

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2024

Het spijt ons u te moeten melden dat we bij de verwerking van de nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB) van 22 februari jongstleden een fout hebben ontdekt in de koopkrachtberekeningen die het Ministerie van SZW heeft gemaakt voor een aantal voorbeeldhuishoudens met huurtoeslag in 2024. In de berekeningen in de SZW-begroting is uitgegaan van een te hoge huurtoeslag. Daardoor zijn de koopkrachtcijfers van een aantal huishoudtypen in 2024 te hoog ingeschat. We betreuren het dat er foutieve berekeningen zijn verstrekt, vooral richting de mensen die het betreft, en bieden excuses aan voor deze gemaakte fout.

Daarbij kondigen we aan dat we werken aan een voorstel om de huishoudtypen die het betreft tegemoet te komen. Het kabinet reserveert hiervoor 66 miljoen euro. Met een aanvullende verhoging van de huurtoeslag brengen we de koopkrachtontwikkeling voor deze huishoudtypen weer in lijn met de uitgangspunten zoals we die op Prinsjesdag voor ogen hadden.

De foutieve berekening hebben met name betrekking op de koopkrachtcijfers voor de voorbeeldhuishoudens *alleenstaande met bijstand* en *alleenstaande met minimumloon*. Deze moeten met terugwerkende kracht neerwaarts worden bijgesteld. Op pagina vier vindt u een volledig overzicht. De fout heeft uitsluitend betrekking op de koopkrachtcijfers van de voorbeeldhuishoudens met huurtoeslag. Er zijn geen fouten ontdekt in de overige koopkracht- en armoedecijfers en het staat los van de koopkracht- en armoedecijfers van het CPB. Deze blijven hetzelfde. Verderop in de brief wordt dat toegelicht.

De actuele stand van de koopkracht ziet er inmiddels voor alle groepen beter uit, omdat in de nieuwe CPB-raming van 22 februari de inflatie lager

en de loonontwikkeling hoger wordt geraamd. In deze recente cijfers zijn ook de verhogingen van het minimumloon en de kinderbijslag meegenomen, waar de Tweede Kamer initiatief toe heeft genomen. De verwachte koopkrachtontwikkeling voor dit jaar valt hierdoor hoger uit dan in de (herziene) berekeningen van september. In doorsnee stijgt de koopkracht in 2024 naar verwachting met 2,7% volgens het CPB. Ook de koopkrachtontwikkeling van de voorbeeldhuishoudens waarop de gemaakte fout betrekking heeft, ziet er beter uit dan een half jaar geleden. Het actuele koopkrachtcijfer voor een alleenstaande in de bijstand komt op - 0,6% en voor een alleenstaande met minimumloon op + 5,3%. Een uitgebreidere toelichting op het actuele koopkrachtbeeld is te vinden op pagina 5.

Met deze brief informeren we u over het ontstaan van de fout, en hoe en wanneer deze ontdekt is. Daarna gaan we in op de koopkrachtcijfers waarvoor dit gevolgen heeft. De brief bevat ook een korte toelichting op het meest actuele koopkrachtbeeld. Tot slot bevat de brief een toelichting op het structurele voorstel om de koopkracht nog in 2024 te verbeteren voor de huishoudtypen op wie de fout betrekking heeft.

Koopkrachtramingen van het Ministerie van SZW

Het Ministerie van SZW maakt periodiek koopkrachtramingen op basis van macro-economische cijfers van het CPB. Deze koopkrachtramingen geven inzicht in de verandering van het besteedbaar inkomen tussen twee opeenvolgende jaren. De uitkomsten van deze koopkrachtramingen delen we op vaste momenten met de Eerste en Tweede Kamer, onder andere in de SZW-begroting of in het jaarverslag. In aanvulling daarop delen we incidenteel ook specifieke berekeningen van inkomenseffecten van beleid, wanneer de Eerste of Tweede Kamer daar om vraagt.

De uitkomsten van koopkrachtberekeningen worden doorgaans gepresenteerd in verschillende figuren en tabellen. De meest gebruikte figuren en tabellen zijn de koopkrachtboxplot en de tabel met voorbeeldhuishoudens. De *koopkrachtboxplot* toont de middelste (ook wel mediane) koopkrachtontwikkeling voor verschillende groepen in de samenleving, en geeft daarnaast inzicht in de spreiding van de koopkrachtveranderingen van verschillende huishoudens binnen elke groep. De *tabel met voorbeeldhuishoudens* toont de koopkrachtontwikkeling voor een aantal gestileerde huishoudtypen, gebaseerd op representatieve aannames over de huishoudenssamenstelling, de hoogte van het inkomen, de huur, enzovoorts. Een uitgebreidere toelichting op de koopkrachtberekeningen en verschillende presentatievormen is ook te vinden in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de SZW-begroting (vanaf pagina 179).¹

Normaliter wordt de huurtoeslag *wel* meegenomen in de koopkrachtberekeningen voor de boxplot, maar *niet* meegenomen voor de koopkrachtberekeningen voor de voorbeeldhuishoudens. Dat hangt ook samen met het feit dat er twee verschillende methodes worden gebruikt om de boxplot en de voorbeeldhuishoudens te berekenen. De koopkrachtboxplot is gebaseerd op een microsimulatiemodel, dat werkt met een steekproef van 100 duizend huishoudens die een representatieve afspiegeling vormen van alle huishoudens in Nederland. De steekproef komt uit een dataset die ook data bevat over de huurhoogtes. Het ligt daarom voor de hand om ook veranderingen in de huurtoeslag mee te nemen bij de berekeningen. De voorbeeldhuishoudens betreffen gestileerde voorbeelden van huishoudens met een bepaald inkomen en een bepaalde gezinssamenstelling. Daarbij ligt het meenemen van de huurtoeslag minder voor de hand, omdat niet alle huishoudens van een bepaald huishoudtype in de

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 XV, nr. 2

praktijk recht hebben op huurtoeslag, en omdat huishoudens met huurtoeslag in de praktijk verschillende bedragen aan huurtoeslag ontvangen (de huurtoeslag hangt immers af van de huur). Zolang de huurtoeslag niet beleidsmatig wordt aangepast, resulteert dat niet in vertekeningen van het koopkrachtbeeld.²

Ontstaan van een fout in de koopkrachtberekeningen

Bij de koopkrachtberekeningen in het kader van de augustusbesluitvorming in 2023 is besloten om – afwijkend van de normale gang van zaken – bij de voorbeeldhuishoudens ook rekening te houden met veranderingen in de huurtoeslag. Het kabinet heeft namelijk besloten om de (maximale) huurtoeslag voor 2024 te verhogen met ruim 400 euro, om zo de koopkracht van lagere inkomens te ondersteunen. Bij een berekening volgens de normale procedure zou de tabel met voorbeeldhuishoudens geen enkel inzicht in het effect van de verhoging van de huurtoeslag geven en daardoor een onvolledig beeld. Daarom is op dat moment besloten om voor 2024 bij uitzondering ook een koopkrachtbeeld *met huurtoeslag* te berekenen voor de voorbeeldhuishoudens.

Helaas is er bij een aantal voorbeeldhuishoudens een fout gemaakt in de aanname over de huurhoogte die gebruikt wordt voor het vaststellen van de huurtoeslag. Als gevolg hiervan is de huurtoeslag in 2024 voor deze voorbeelden te hoog berekend en valt de koopkrachtontwikkeling lager uit dan we eerder hebben gemeld. Deze huishoudens ontvangen in de praktijk nog wél de verhoging van ruim 400 euro per jaar.

Deze fout kwam bij verwerking van de nieuwe raming van het CPB – het Centraal Economisch Plan (CEP) 2024, gepubliceerd op 22 februari – aan het licht. Zoals gezegd, gebruikt SZW verschillende modellen voor het berekenen van de boxplots en de voorbeeldhuishoudens. In aanloop naar de publicatie van het CEP is door SZW een extra controlemechanisme geprogrammeerd in het microsimulatiemodel (dat standaard gebruikt wordt voor het berekenen van de boxplots), waarmee de koopkrachtberekeningen voor de voorbeeldhuishoudens geautomatiseerd kunnen worden gecontroleerd. Via die controle kwamen de afwijkende cijfers bij verwerking van het CEP aan het licht.

Sindsdien is uitgezocht wat er precies is misgegaan, hoe dat heeft kunnen gebeuren, welke cijfers gecorrigeerd moeten worden en hoe we dergelijke fouten in de toekomst kunnen voorkomen. Wij zijn hierover op maandag 26 februari mondeling geïnformeerd en hebben op dinsdag 27 februari een nota ontvangen, die op woensdag 28 februari is besproken. Vervolgens hebben er nog laatste checks plaatsgevonden op de (gecorrigeerde) koopkrachtcijfers en is, na bespreking in bewindspersonenoverleggen en de ministerraad, deze brief opgesteld om de Eerste en Tweede Kamer te informeren.

Correctie van de koopkrachtcijfers voor voorbeeldhuishoudens

Uit onze huidige inventarisatie blijkt dat er in twee documenten aan de Eerste en Tweede Kamer verkeerde cijfers zijn gemeld. Het eerste document betreft de memorie van toelichting bij de SZW-begroting

² Indien de huurtoeslag niet beleidsmatig wordt verhoogd, dan resulteert het meenemen van de huurtoeslag in de berekeningen erin dat het besteedbaar inkomen in zowel het basisjaar als het ramingsjaar hoger is. Koopkracht gaat echter over *veranderingen* in het besteedbaar inkomen. Het meenemen van de huurtoeslag heeft daarom slechts een klein effect op de uitkomsten van koopkrachtberekeningen (een zogenaamd noemereffect), maar dit leidt niet tot vertekeningen van het koopkrachtbeeld.

(verzonden op 19 september 2023).³ Het tweede document betreft de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2024 (verzonden op 17 november 2023).⁴ De cijfers zijn ook gebruikt in het proces in aanloop naar de augustusbrief.

In de memorie van toelichting bij de SZW-begroting is in tabel 130 in de kolom voorbeeldhuishoudens met huurtoeslag bij 11 van de 20 huishoudtypen een te hoog koopkrachtcijfer gemeld.⁵ Tabel 1 in deze brief geeft een overzicht van de koopkrachtontwikkeling zoals gemeld in de memorie van toelichting bij de SZW-begroting (kolom 1) en de correcte koopkrachtcijfers die we hadden moeten melden (kolom 2). Kolom 3 toont het verschil tussen de koopkrachtontwikkeling voor en na correctie. Kolom 4 toont de actuele stand.

Tabel 1 illustreert dat de correctie vooral betrekking heeft op huishoudtypen met alleenstaanden. Tweeverdieners hebben doorgaans een hoger inkomen en (mede daardoor) minder vaak recht op huurtoeslag. Bij het huishoudtype *alleenstaande met bijstand* is het effect van de neerwaartse bijstelling het grootst (– 1,3%-punt). Bij een *alleenstaande met minimumloon* valt de koopkrachtontwikkeling 0,9%-punt lager uit dan eerder gemeld en bij een *alleenstaande met alleen AOW* is de neerwaartse bijstelling – 0,5%-punt. Bij andere huishoudtypen is de neerwaartse bijstelling 0,0 tot – 0,4%-punt.

Tabel 1: Koopkrachtontwikkeling van voorbeeldhuishoudens met huurtoeslag in 2024 zoals gemeld in de SZW-begroting, na correctie op stand MEV (september 2023) en op stand CEP (februari 2024, actuele stand)

Koopkrachtontwikkeling	2024 (stand MEV, rechter kolom in tabel 130 van de SZW-begroting)	2024 (stand MEV, na correctie)	Vershil (omvang correctie)	2024 (stand CEP, actuele stand)
Werkenden				
Alleenverdiener met kinderen				
modaal	5,1%	5,0%	– 0,1%-punt	6,5%
2 x modaal	3,0%	3,0%	0,0%-punt	4,4%
Tweeverdieners				
modaal + ½ x modaal met kinderen	3,5%	3,5%	0,0%-punt	4,9%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	2,0%	2,0%	0,0%-punt	3,3%
2½ x modaal + modaal met kinderen	2,0%	2,0%	0,0%-punt	3,2%
modaal + modaal zonder kinderen	2,7%	2,7%	0,0%-punt	3,7%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	2,1%	2,1%	0,0%-punt	3,1%
Alleenstaande				
minimumloon	5,0%	4,1%	– 0,9%-punt	5,3%
modaal	2,7%	2,7%	0,0%-punt	3,7%
2 x modaal	1,7%	1,7%	0,0%-punt	2,8%
Alleenstaande ouder				
minimumloon	4,8%	4,5%	– 0,3%-punt	6,2%
modaal	5,7%	5,4%	– 0,3%-punt	7,0%
<i>Niet-werkenden</i>				
Sociale minima				
paar met kinderen	4,5%	4,3%	– 0,2%-punt	5,8%
alleenstaande	– 0,4%	– 1,7%	– 1,3%-punt	– 0,6%
alleenstaande ouder	2,7%	2,3%	– 0,4%-punt	3,8%
AOW (alleenstaand)				
(alleen) AOW	– 0,3%	– 0,8%	– 0,5%-punt	0,3%
AOW +10.000	3,9%	3,5%	– 0,4%-punt	4,9%
AOW (paar)				
(alleen) AOW	0,2%	0,0%	– 0,2%-punt	1,1%
AOW +10.000	3,3%	3,0%	– 0,3%-punt	4,4%
AOW +30.000	1,8%	1,8%	0,0%-punt	3,3%

³ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 XV, nr. 2

⁴ Kamerstukken I, 2023–2024, 36 418 D

⁵ Zie voor tabel 130 pp. 184–185 in de memorie van toelichting bij de SZW-begroting

De nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2024 bevat een aantal van dezelfde foutieve cijfers als de memorie van toelichting bij de SZW-begroting. Dat document bevat namelijk een tabel met de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerde voorbeeldhuishoudens voor 2022, 2023 en 2024 (de tweede tabel op pagina 11). In de kolom 2024 zijn dezelfde foutieve cijfers gemeld als in de memorie van toelichting bij de SZW-begroting.

Het is belangrijk om te vermelden dat de fout uitsluitend betrekking heeft op de koopkrachtcijfers van voorbeeldhuishoudens met huurtoeslag. De ontdekte fout heeft geen effect op de koopkrachtcijfers in de boxplot, de puntenwolk of de armoedecijfers. Die cijfers zijn dus wel correct. De fout staat ook los van de koopkrachtcijfers die het CPB twee weken geleden heeft gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP). Ook is de huurtoeslag in de praktijk wel daadwerkelijk verhoogd met circa 400 euro.

Toelichting op het actuele koopkrachtbeeld

Inmiddels is het koopkrachtbeeld op basis van de MEV-cijfers van vorig jaar september niet meer actueel, omdat het CPB op 22 februari de nieuwe raming (CEP) heeft gepubliceerd. Voor de volledigheid bevat deze brief daarom ook een korte toelichting op het actuele koopkrachtbeeld, gebaseerd op de CEP-cijfers.

Vergeleken met een half jaar geleden ziet het koopkrachtbeeld voor 2024 er beter uit. De laatste kolom van tabel 1 illustreert dat, rekening houdend met de correctie, de verwachte koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudtypen is verbeterd ten opzichte van een half jaar geleden (stand MEV). Die verbetering komt volgens het CPB vooral door een opwaartse bijstelling van de cao-lonen (die vertraagd ook doorwerken op de uitkeringen) en een neerwaartse bijstelling van de inflatie. Daarnaast heeft de Tweede Kamer afgelopen najaar het initiatief genomen om het minimumloon en de kinderbijslag te verhogen. Hoewel het wetsvoorstel voor de minimumloonsverhoging nog behandeld moet worden, is deze maatregel wel alvast verwerkt in het koopkrachtbeeld voor 2024, zowel door het CPB als door SZW.

Per saldo gaan alle voorbeeldhuishoudens er in 2024 op basis van het meest actuele beeld op vooruit, met uitzondering van het huishoudtype *alleenstaande met bijstand*. Ondanks de betere macro-economische vooruitzichten gaat dit huishoudtype er 0,6% op achteruit ten opzichte van 2023. Dat komt doordat de tijdelijke steunmaatregelen die ten tijde van de extreem hoge energieprijzen werden ingesteld, zoals de energietoeslag en de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag, dit jaar zijn vervallen. Bij een alleenstaande met (alleen) AOW stijgt de koopkracht naar verwachting met 0,3% en bij een alleenstaande met minimumloon is de geraamde koopkrachtstijging 5,3%. Belangrijke kanttekening bij de koopkrachtcijfers is dat deze – zoals gebruikelijk – de *statische koopkrachtontwikkeling* tonen. Statische koopkracht betekent dat de persoonlijke situatie van huishoudens niet verandert. In de praktijk heeft een deel van mensen wel degelijk te maken met veranderingen in de persoonlijke situatie, zoals het vinden of verliezen van een baan, gaan samenwonen of uit elkaar gaan, of het krijgen van een kind. Deze veranderingen in de persoonlijke situatie kunnen een groot effect hebben op de koopkracht van mensen.

Het CPB besteedde in het CEP twee weken geleden ook aandacht aan het cumulatieve koopkrachtbeeld in de periode 2021–2025. De mediane koopkrachtontwikkeling komt in die periode volgens het CPB uit op -0,5%, waarmee de koopkracht bijna weer op het niveau is van 2021. De laagste inkomensgroep gaat er volgens het CPB 4,6% op vooruit in de periode

2021–2025, vooral als gevolg van de ondersteunende maatregelen, zoals de verhogingen van het minimumloon, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag. Wel tekent het CPB daarbij aan dat inflatieongelijkheid mogelijk tot overschatting leidt van de koopkrachtontwikkeling van lage inkomens, maar ook dat op dit moment niet goed meer kan worden ingeschat hoe groot de rol van inflatieongelijkheid nog is.⁶

Reactie van het kabinet op de gemaakte fout

We hechten eraan dat de Eerste en Tweede Kamer altijd over de juiste informatie beschikken om besluiten te kunnen nemen. We betreuren daarom dat we onbedoeld verkeerde cijfers hebben verstrekt.

Uiteraard willen we het maken van fouten zo veel mogelijk voorkomen. Daarom houden we op dit moment onze controleprocedures opnieuw tegen het licht, in het bijzonder de controleprocedures voor situaties waarin wordt afgeweken van de normale gang van zaken (zoals is gebeurd bij het meenemen van de huurtoeslag). Daarnaast hebben we extra aandacht voor het onderhoud aan de modellen. Zo voorkomen we nieuwe fouten in de toekomst en zorgen we ervoor dat cijfers een goed beeld van de werkelijkheid geven.

Het is positief dat het koopkrachtbeeld op basis van het CEP van twee weken geleden beter is dan een half jaar geleden. Als we een half jaar geleden echter over de correcte cijfers hadden beschikt, dan zou dat in alle waarschijnlijkheid tot andere besluitvorming hebben geleid, in het bijzonder voor het huishoudtype alleenstaande in de bijstand. Daarom werken we aan een structureel voorstel om via de huurtoeslag de koopkracht nog in 2024 te verbeteren voor deze groep. We brengen hiermee de koopkrachtontwikkeling voor deze huishoudtypen weer in lijn met de uitgangspunten zoals we die op Prinsjesdag voor ogen hadden.

Dit vergt een wetswijziging en de verhoging dient tijdig (1 mei) bekend te zijn bij Dienst Toeslagen. Hierover wordt uw Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd. De voorziene verhoging van de huurtoeslag vereist een intensivering van de huurtoeslag van 66 miljoen euro. Dekking zal in 2024 (incidenteel) gevonden worden op de SZW-begroting. Structurele dekking wordt ingepast in het inkomstenkader, via een verhoging van het tarief van de eerste schijf in de inkomstenbelasting.

De vormgeving van de dekking aan de inkomstenkant kan tijdens de augustusbesluitvorming nog worden herbezien bij de integrale weging van het koopkrachtbeeld. Op dat moment staat het kabinet, zoals te doen gebruikelijk, stil bij het integrale koopkrachtbeeld voor 2025.

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

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁶ Inflatieongelijkheid is het verschijnsel dat sommige groepen in de samenleving harder geraakt worden door de inflatie dan andere groepen. Huishoudens met een laag inkomen besteden bijvoorbeeld een relatief groot deel van hun inkomen aan basisbehoeften zoals energie en voedsel. Als gevolg daarvan werden huishoudens met een laag inkomen relatief hard geraakt door de prijsstijgingen van energie en voedsel. In de koopkrachtplaatjes was dat niet altijd terug te zien, omdat daarin voor alle huishoudens werd gerekend met de gemiddelde inflatie. Inmiddels zijn volgens het CPB echter de prijzen van energie ook weer gedaald, en zijn de prijzen van andere bestedingscategorieën gestegen. Daardoor is niet meer goed in te schatten hoe groot de rol van inflatieongelijkheid is voor verschillende groepen.