

Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat ‘normaal’ gevonden wordt

De consumentenprijsindex (CPI) geldt als een graadmeter van koopkracht. Deze houdt echter geen rekening met de veranderende sociale normen in de loop der tijd. Hoe ziet de koopkrachtontwikkeling eruit als we die niet baseren op de CPI, maar op de levensstandaard voor minimuminkomens volgens het Nibud?

IN HET KORT

- Sinds 1996 nam de betaalbaarheid van de levensstandaard van Nederlandse minima minder toe dan hun reële inkomen.
- Naarmate de tijd voortschrijdt, zegt de CPI steeds minder over de winkelprijzen en de betaalbaarheid van de levensstandaard.
- De ontwikkeling van het reële inkomen zegt niet alles over hoe gemakkelijk een huishouden mee komt in de maatschappij.

GERBEN FENNEMA

Junior analist bij
TKP Pensioen

MARCEL WARNAAR

Senior onderzoeker
bij het Nibud

DIRK BEZEMER

Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit
Groningen

KEES HÖRCHNER

Mede-eigenaar van
Rebel Group

Deze bijdrage is
gebaseerd op de
masterscriptie van
Gerben Fennema bij
de RUG

Koopkrachtberekeningen vormen een belangrijke indicatie van de economische situatie van huishoudens, en krijgen dan ook veel aandacht. Prinsjesdag is ieder jaar aanleiding voor uitgebreide evaluaties van koopkrachtplaatjes, en de koopkrachtpositie van minima staat ook centraal in het regeerakkoord.

Een bepalende factor voor de koopkrachtplaatjes is de consumentenprijsindex (CPI). Het doel van de CPI lijkt op het eerste gezicht eenduidig: het meten van veranderingen in het prijsniveau van consumentengoederen en -diensten, en daarmee van de betaalbaarheid van een bepaalde levensstandaard. Om het prijsniveau te meten wordt er een mandje van goederen en diensten gespecificeerd. Het gewogen gemiddelde van de prijzen van deze goederen en diensten geeft de relatieve prijsverandering van het mandje aan ten opzichte van het basisjaar. In de loop van de tijd wordt het mandje aangepast aan de verandering van zowel de kwaliteit van producten als het relatieve belang van de productcategorieën. Ook wordt het mandje aangepast als de sociale normen wat betreft de levensstandaard veranderen. Zo was het bezit van meerdere computers of mobieltes in 1996 nog veelal een luxe, terwijl dit tegenwoordig voor veel huishoudens min of meer noodzakelijk is om in de maatschappij mee te kunnen blijven draaien.

De CPI houdt echter onvolledig rekening met de kosten van de in de loop der decennia toegenomen levensstan-

daard. Hierdoor ontstaat er een vertekening van de koopkracht. Om te onderzoeken hoe groot die vertekening is, vergelijken we in dit artikel de ontwikkeling gedurende een kwart eeuw (1996–2020) van het reële inkomen met de ontwikkeling van de verhouding van het nominale inkomen ten opzichte van de daadwerkelijke kosten van de levensstandaard. We richten ons hierbij op de huishoudens met een minimuminkomen, omdat het Nibud voor deze huishoudens jaarlijks de levensstandaard vaststelt.

Beperkingen consumentenprijsindex

Onder economen en in het publieke debat worden er vaak uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de levensstandaard op basis van de lange tijdreeksen van de CPI. Een voorbeeld hiervan is het debat dat onlangs plaatsvond over de vraag of Nederlanders er de laatste veertig jaar op vooruit zijn gegaan. Hierbij werd ‘erop vooruitgaan’ gemeten via het gemiddelde inkomen ‘in euro’s van 2020’ (Van Mulligen, 2021), waarbij de nominale inkomens dus zijn gecorrigeerd voor de CPI.

Naarmate de tijd voortschrijdt, zegt de CPI echter steeds minder over de winkelprijzen en over de betaalbaarheid van de levensstandaard. Dat komt doordat het CBS ervan gaat dat de relatie tussen het geconsumeerde mandje en het behaalde nut stabiel is in de tijd. (Strikt genomen geeft de CPI aan hoeveel nut consumenten ontleen aan de consumptie van het mandje. In de praktijk en in het beleidsdebat wordt het theoretische begrip ‘nutsniveau’ ingevuld als ‘levensstandaard’ (*cost of living*; De Haan, 2006), maar deze levensstandaard bestaat niet uit een pakket van te kopen goederen en diensten, maar uit een bepaalde hoeveelheid ‘nut’ (Stapleford, 2011).)

Omdat de consumptie van het mandje geacht wordt door de tijd heen eenzelfde hoeveelheid nut te verschaffen, corrigeert het CBS de CPI voor veranderingen in de kwaliteit van producten en voor maatschappelijke trends. Dat doet zij door jaarlijks (tot 2007 vijfjaarlijks) een basisverlegging te doen, waarbij een nieuw mandje met nieuwe productgewichten vastgesteld wordt (CBS, 2022). De jaarlijkse inflatie is de jaarlijkse prijsverandering van dit veranderende mandje.

Helaas ontstaan er problemen als we de koopkracht die gepaard gaat met een levensstandaard afleiden van de prijsontwikkeling van het veranderende mandje. Als het consumptiepatroon wijzigt, kan immers ook het niveau



van de uitgaven veranderen. Huishoudens hebben nu bijvoorbeeld meer computers dan twintig jaar geleden, maar eten er niet minder om en geven dus in totaal meer uit. Dat uitgavenniveau blijft in de CPI onopgemerkt: de index kijkt alleen naar de verandering van de prijzen van de producten in het mandje, maar niet naar de totale uitgaven aan het mandje.

Omdat er bij de correctie van nominale inkomens via de CPI geen rekening gehouden wordt met de verandering in uitgaven aan het mandje, zorgt deze correctie voor een vertekening van de betaalbaarheid van de levensstandaard.

Bovendien is de CBS-correctie voor de kwaliteit van producten in de CPI van blijvende aard, terwijl het ervaren nut ervan over tijd zal afnemen als gevolg van gewenning. Dit wordt ook wel de 'hedonische tredmolen' genoemd (Diener et al., 2009). Het oorspronkelijke referentiemoment wordt dan steeds minder relevant wordt. Ook dit vertekent de betaalbaarheid van de levensstandaard.

Een voorbeeld: in de huidige CPI zijn nog steeds de kwaliteitsverbeteringen van de jaren negentig verdisconteerd, uitgedrukt in de 'euro's van nu'. In de jaren negentig hadden auto's alleen een radio en bestond navigatie nog niet; tegenwoordig hebben we geïntegreerde media-navigatiesystemen. De nutstoename waarin deze goederen en diensten voorzagen bij hun introductie in (delen van) de maatschappij, wordt nu niet of veel minder ervaren. Door er nog wel voor te corrigeren, lijkt onze levensstandaard hoger dan in werkelijkheid het geval is.

Meting sociaal bepaalde levensstandaard

Dat het CBS de verandering van de sociale normen uitsluitend meeneemt door te schuiven met de gewichten van de producten in het mandje, is dus problematisch omdat de CPI daardoor steeds minder de feitelijke kosten van een levensstandaard weergeeft. Om de veranderende normen volledig mee te nemen en de feitelijke kosten te bepalen,

moeten we vaststellen wat de sociaal bepaalde levensstandaard inhoudt en de kosten ervan afzetten tegen de ontwikkeling van het inkomen.

Het bepalen van de levensstandaard lijkt op het eerste gezicht een uiterst normatieve onderneming. Toch is dit zeker niet onmogelijk en ook niet ongebruikelijk. Het Nibud publiceert namelijk al een paar decennia jaarlijks geactualiseerde referentiebegrotingen voor mensen met een minimuminkomen. Dit zijn mandjes van goederen en diensten die voor deze mensen nodig zijn om een sociaal bepaalde levensstandaard te bereiken. Deze begrotingen worden door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bij het bepalen van armoedegrenzen gebruikt. Actualisatie van deze mandjes vindt jaarlijks plaats. Er wordt bekeken of de producten nog algemeen te koop zijn, of de richtlijnen voor gezonde voeding door het Voedingscentrum zijn aangepast, en of er om andere redenen artikelen in dienen te worden opgenomen (nieuwer model mobiele telefoon) of juist te worden weggelaten (krantenabonnement, vaste telefoonlijn).

De Nibud-begrotingen zijn dus de kosten van de sociaal bepaalde levensstandaard voor mensen met een minimuminkomen. Dit is ook de groep die als eerste betaalbaarheidsproblemen gaat ondervinden. We richten ons daarom op deze groep.

Betaalbaarheid levensstandaard

We berekenen de 'betaalbaarheid van de levensstandaard': de verhouding van de kosten van de sociaal geaccepteerde levensstandaard van mensen met een minimuminkomen ('de Nibud-begroting') en het nominaal minimuminkomen. De 'betaalbaarheid van de levensstandaard' is dus de verhouding van de kosten tot het inkomen, waarbij de kosten gemeten zijn in feitelijke winkelprijzen.

Merk op dat de betaalbaarheid van de levensstandaard verschilt met het reële inkomen: dat is het nominale inko-

Reële inkomens en betaalbaarheid van de levensstandaard voor minima, 2020 ten opzichte van 1996

TABEL 1

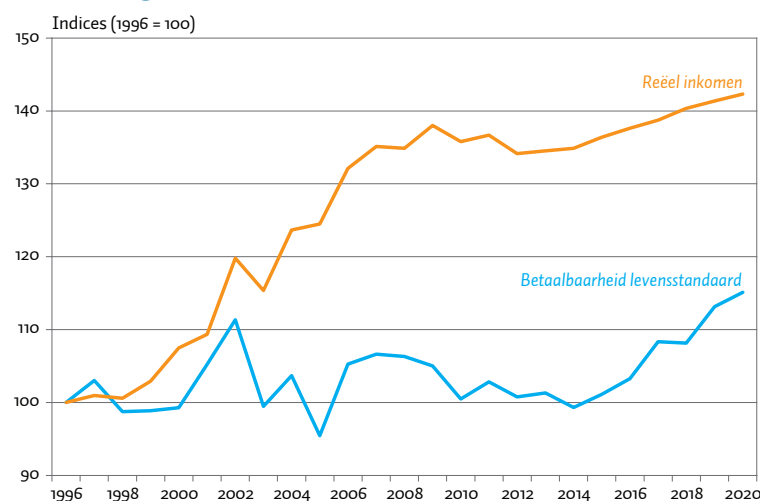
Type huishouden met minimuminkomen	Indexwaarde 2020 (1996 = 100)		Verschil
	Reëel inkomen ¹	Betaalbaarheid levensstandaard	
Alleenstaande	133	113	20
Alleenstaande AOW	155	132	23
Eenoudergezin, twee kinderen	142	115	27
Tweeoudergezin, twee kinderen	151	114	37

¹ Het reële inkomen is gemeten als de verhouding tussen nominaal inkomen en een gewogen gemiddelde van CPI-sub-indices van goederen en diensten, die vergelijkbaar zijn met goederen en diensten die tot het sociaal minimum behoren. Het gaat hier om de productcategorieën huur, communicatie, kleding en schoenen, voeding, persoonlijke verzorging, en huishoudapparaten.

Data: Nibud en CBS | ESB

Reële inkomens en betaalbaarheid voor eenoudergezinnen met minimuminkomen, 1996–2020

FIGUUR 1



Data: Nibud en CBS | ESB

men gecorrigeerd voor de prijs van een mandje goederen en diensten – en niet de verhouding van het nominale inkomen ten opzichte van de kosten van de feitelijke sociaal bepaalde levensstandaard.

We vergelijken de levensstandaardkosten met het minimuminkomen voor vier typen huishoudens: een volwassen alleenstaande onder de 67 jaar, een alleenstaande AOW'er, een eenoudergezin met twee kinderen, en een tweeoudergezin met twee kinderen. We doen dit voor de periode 1996–2020. We construeren voor deze typen huishoudens een index-tijdreeks voor de 'betaalbaarheid van de levensstandaard', met basisjaar 1996 = 100.

Tabel 1 vergelijkt de 'index betaalbaarheid' met de index-tijdreeks van het reële inkomen voor ieder huishoudtype. We zien dat de toename van de betaalbaarheid van de levensstandaard van minimuminkomens fors is achtergebleven bij de groei van de reële inkomens. Het verschil varieert tussen de 19 en 37 procentpunt, afhankelijk van het huishoudtype. Dat is aanzienlijk – en het duidt erop dat de ontwikkeling van reële inkomens geen goede graadmeter is voor de mate waarin huishoudens een minimumlevensstandaard kunnen betalen. Dit verschil wordt niet bepaald door de nominale inkomensontwikkeling – aangezien deze

in beide indices meegenomen wordt – maar komt voort uit het verschil tussen de ontwikkeling van de winkelprijs van de sociaal bepaalde levensstandaard en de CPI-prijzontwikkeling.

Rekenen we het verschil in de kosten van de levensstandaard en het reële inkomen tussen 1996 en 2020 om naar de jaarlijkse groeicijfers, dan groeit de betaalbaarheid van de levensstandaard voor een tweeoudergezin met twee kinderen jaarlijks 1,1 procentpunt langzamer dan het reële inkomen (0,56 procent groei per jaar, in plaats van de 1,66 procent). De jaarlijkse groei is dus bijna een factor drie lager. Het verschil is het kleinst voor alleenstaanden, maar nog steeds ruim een factor twee.

Gat ontstaat met name tussen 2002 en 2009

De cijfers in tabel 1 geven de verandering in het reële inkomen en de betaalbaarheid van de levensstandaard, en gaan over de gehele periode (2020 vergeleken met 1996). Omdat gemiddeldes een vertekend beeld kunnen geven, presenteren we in figuur 1 het verloop van beide reeksen door de tijd heen. Omwille van de ruimte doen we dit alleen voor eenoudergezinnen met twee kinderen en een minimuminkomen.

Het levert een interessant beeld op. In lijn met de theorie zorgt het veronachtzamen van de sociaal bepaalde aard van de levensstandaard initieel niet voor grote verschillen: de betaalbaarheid en de reële inkomens ontwikkelden zich vergelijkbaar tussen 1996 en 2002.

Vanaf 2002 nemen de verschillen echter toe: de betaalbaarheid is tot 2005 fors afgenomen, terwijl de reële inkomens toenamen. De betaalbaarheid herstelt deels in 2006, maar stagneert dan tot aan 2013/2014. De reële inkomens stijgen door tot 2009, en dalen dan licht tot en met 2013. In de hernieuwde groeifase van de economie sindsdien zijn beide toegenomen, waarbij de betaalbaarheid een inhaalbeweging maakte.

Verklaringen divergentie

Het grote verschil tussen betaalbaarheid en reële inkomens ontstond dus in de periode 2002–2009. Juist in deze periode zijn de door het Nibud gerapporteerde uitgaven van minima sterk gestegen. Deels heeft dat te maken met de toegenomen nauwkeurigheid van de minimumbudgetten in deze periode. De ontwikkeling wordt echter ook veroorzaakt door verschuivingen in de sociaal bepaalde minimale levensstandaard. Ze is dus deels toe te schrijven aan de toegenomen sociale eisen aan zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de consumptie. Hieronder valt bijvoorbeeld de opname van de computer en mobiele telefoon in het sociaal bepaalde minimum. Dergelijke verschuivingen drukken de betaalbaarheid van een levensstandaard, terwijl ze niet noodzakelijk tot een daling van de reële inkomens leiden.

Daarnaast heeft de invoering van de euro in 2002 een versterkend effect gehad op het uiteenlopen van de twee reeksen, door een opwaartse afronding van prijzen. Dit heeft minder gevolgen voor de CPI, die de prijsontwikkeling van een breed scala aan goederen en diensten binnen een productcategorie weergeeft, dan voor de minimumbudgetten, waarin er alleen (relatief goedkope) basisvarianten van producten meegewogen worden. Opwaartse afron-

ding van een lagere prijs heeft grotere procentuele gevolgen, zodat er na invoering van de euro een tijdelijk verschil in de prijsontwikkeling van goedkope en duurere varianten van producten ontstond (Dziuda en Mastruboni, 2009).

Opvallend is dat de stagnatie van de betaalbaarheid van de minimale levensstandaard ook plaatsvindt in de periode van hoogconjunctuur, 2002–2005. Tegelijkertijd liep ook het verschil op tussen de gemiddelde reële inkomens en de bbp-groei (Bezemer, 2021). Vermoedelijk raakte het beleid van loonmatiging en arbeidsmarktflexibilisering in deze periode ook de minima, omdat sociale zekerheden verbonden zijn aan het minimumloon. Zo raken met name de minimuminkomens achter bij de bbp-groei in deze periode – dit is een ander deel van de verklaring van hun achterblijvende betaalbaarheid van de levensstandaard vergeleken met de CPI-ontwikkeling. Deze tendens werd versterkt door de btw-verhoging in 2001, en doorbroken door de sterke toename in uitgaven aan sociale zekerheid in 2006 (CBS, 2007).

Conclusie

De consumentenprijsindex staat centraal in de discussies over de vraag of en hoeveel de Nederlandse huishoudens er in de afgelopen decennia op vooruit zijn gegaan. De CPI wordt vaak gezien als een maatstaf voor verandering in de betaalbaarheid van de levensstandaard. Deze interpretatie is problematisch, omdat bij het berekenen van de index de kwaliteitsveranderingen worden vertaald blijvende veranderingen in gewichten binnen het mandje. Kwaliteitsveranderingen gaan echter behoren tot het nieuwe normaal in de levensstandaard, zodat de levensstandaard in winkelprijzen gemeten na verloop van tijd wel degelijk duurder wordt, terwijl de CPI de prijzen naar beneden blijft bijstellen.

Bovendien wordt er in de berekening van reële inkomens geen rekening gehouden met een veranderende kwantiteit aan goederen en diensten binnen een levensstandaard. Dit leidt tot de paradox dat stijgende welvaart en toenemende reële inkomens kunnen samengaan met inkomens die minder toereikend zijn geworden om een bepaalde levensstandaard te behalen. We laten dit ook empirisch zien: op de langere termijn ontstaan er verschillen tussen de ontwikkeling van reële inkomens en de betaalbaarheid van de levensstandaard voor minima.

De sterke divergentie van het reële inkomen en de betaalbaarheid van de levensstandaard van sociale minima betekent dat koopkrachtplaatjes en koopkrachtrends niet als veranderingen van de levensstandaard kunnen worden opgevat, zeker niet als het om langere perioden gaat. Reële inkomens zeggen dus niet alles over hoe gemakkelijk huishoudens mee kunnen komen in een veranderende maatschappij. Ook bij armoedemetingen en bij het bepalen van de grondslag voor toeslagen en uitkeringen is dit een belangrijk punt. Er zou daarom ook gekeken moeten worden naar de ontwikkeling van betaalbaarheid, en hoe beleid hierop zou kunnen inspelen.

Ten slotte biedt onze nieuwe empirische maatstaf voor betaalbaarheid aanknopingspunten voor verder onderzoek naar de ontwikkeling van levensstandaarden in Nederland. Onze analyse laat zien dat het gebruik van de CPI tot een overschatting van de betaalbaarheid van een minimale

levensstandaard leidt. Interessant zou zijn om te meten in welke mate er een verschil ontstaat tussen betaalbaarheid en reële inkomens voor hogere inkomens. Verder onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

Literatuur

- Bezemer, D. (2021) CBS verpakt politieke keuzen als cijfers, maar kan zich beter bij de feiten houden. *De Volkskrant*, 16 april.
- CBS (2007) *Rijk gaf fors meer uit in 2006*. CBS Statistiek, 10 september.
- CBS (2022) *Onderzoeksbeschrijving Statistiek Consumentenprijsindices*. CBS Publicatie.
- Diener, E., R.E. Lucas en C.N. Scollon (2009) Beyond the hedonic treadmill: revising the adaptation theory of well-being. In: E. Diener (red.), *The Science of Well-Being*. Berlijn: Springer, p. 103–118.
- Dziuda, W. en G. Mastruboni (2009) The euro changeover and its effects on price transparency and inflation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 41(1), 101–129.
- Haan, J. de (2006) The re-design of the Dutch CPI. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 23(2), 101–118.
- Mulligen, P.H. van (2021) *Economische groei en het inkomen van Nederlanders*. CBS Publicatie, 15 april.
- Stapleford, T.A. (2011) Aftershocks from a revolution: ordinal utility and cost-of-living indexes. *Journal of the History of Economic Thought*, 33(2), 187–222.