



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Trends, inkomen en beleid

Caminada, C.L.J.; Pommer, E.J.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Caminada, C. L. J., & Pommer, E. J. (2004). Trends, inkomen en beleid. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004* (pp. 177-203). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15453>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15453>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een geredigeerde versie is verschenen als:

C.L.J. Caminada en E. Pommer (2004), 'Trends, inkomen en beleid' in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Sdu Uitgevers, Den Haag, hoofdstuk 8, blz. 177-203.

8 INKOMENSVERDELING: TRENDS EN BELEID

C.L.J. Caminada

E.J. Pommer

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt berichten van het inkomensfront. Blikshade aan de inkomensverhoudingen was de afgelopen kwart eeuw waarneembaar in perioden van economische stagnatie, zoals bij het begin van de jaren tachtig en negentig. Forse beleidsingrepen – de herziening van het stelsel van sociale zekerheid in de tweede helft van de jaren tachtig en de hervorming van het belastingregime in 1990 en opnieuw in 2001 – lieten eveneens duidelijk sporen na. Tussen 1984 en 1990 nam de inkomensongelijkheid met 10 tot 30 procent toe, afhankelijk van de gekozen ongelijkheidsmaat.¹ In de jaren negentig is vervolgens in de inkomensverhoudingen maar weinig veranderd. Dit beeld strookt met de doelstelling van opeenvolgende kabinetten om de bestaande inkomensverhoudingen zoveel mogelijk in stand te houden. Alleen de *Interim-nota inkomensbeleid* van het kabinet-Den Uyl uit 1975 repte van beleidsvoornemens gericht op verdergaande nivellering van inkomens.² Deze zijn evenwel niet tot uitvoering gekomen, en latere kabinetten hebben zich voornamelijk gericht op “... de aanvaardbaarheid van de verdelingspolitieke gevolgen van overheidsbeleid dat primair gericht is op economische groei en de bevordering van werkgelegenheid” (*Inkomensnota 1985*).³ Koopkrachteffecten van voorgenomen overheidsbeleid zijn zo goed en

¹ SCP (2003a), 48.

² Tweede Kamer (1974-1975).

³ Tweede Kamer (19..-19..). De in 1975 verschenen *Interim-nota inkomensbeleid* van het kabinet Den Uyl heeft pas in 1984 een opvolger gekregen in de vorm van zelfstandige *inkomensnota*'s als bijlage bij de begroting van het ministerie van SZW. In 1993 zijn de verschillende departementale nota's betreffende de kerngebieden van het

zo kwaad als mogelijk in beeld gebracht, sterk afwijkende ontwikkelingen werden zoveel mogelijk geredresseerd.

Uiteraard heeft het gevoerde overheidsbeleid een zekere invloed op de inkomensongelijkheid. De ontkoppeling van lonen en uitkeringen in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig en de belastingherziening in 1990 hebben de inkomensverschillen groter gemaakt.⁴ Daar stond het armoedebelief tegenover. Bescheiden pogingen om de inkomensverhoudingen te nivelleren zijn evenwel teniet gedaan door maatschappelijke ontwikkelingen waarop de overheid weinig invloed heeft, zoals de omvang van de werkloosheid, de groei van het aantal tweeverdieners en de gezinsverdunding. Ook het in 2003 aangetreden kabinet-Balkenende II heeft de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld en lijkt er op uit te zijn de bestaande verhoudingen zoveel mogelijk intact te laten.

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de ontwikkelingen in de inkomensverdeling in Nederland in de afgelopen dertig jaar en brengt de verdelingseffecten van enkele maatschappelijke ontwikkelingen en (denkbare) beleidsmaatregelen in kaart. Daarbij beogen we de inkomensveranderingen die het gevolg zijn van bepaalde overheidsmaatregelen – zo goed als mogelijk – te isoleren van inkomensveranderingen met andere oorzaken.⁵ De overheid kan haar invloed op de inkomensverdeling op drie niveau's doen gelden: het verdiende inkomen (primaire sfeer), het vrij besteedbare inkomen (secundaire sfeer) en het inkomen na gebruik van overheidsvoorzieningen (tertiaire sfeer). In onderdeel 8.2 geven wij resultaten van empirisch onderzoek naar de (her)verdeling van inkomen, waarbij overheidsinvloeden in de primaire, de secundaire en de tertiaire sfeer zijn getraceerd. Het overgrote deel van de inkomensherverdeling vindt plaats in de secundaire sfeer. Om die reden presenteert onderdeel 8.3 de effecten van enkele (vergaande) veranderingen in het sociale en fiscale stelsel, die

beleid (arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen) geïntegreerd in de *Sociale nota*, die eveneens als bijlage bij de begroting van het ministerie van SZW verschenen. Inmiddels heeft het tweede kabinet Balkenende hieraan in het kader van de bestrijding van de 'notadichtheid' een einde gemaakt door de Sociale nota – net als de overige vergelijkbare nota's – te 'integreren' in de betreffende begroting.

⁴ Hendrix (1998), Caminada en Goudswaard (2003).

⁵ Dit hoofdstuk beperkt zich tot de presentatie en analyse van empirisch onderzoek op dit terrein. Het onderzoek naar de verdeling van inkomens – en allerlei aspecten daarvan – is weliswaar omvangrijk, maar beslist nog geen platgetreden pad. Zie hierover Atkinson (2000), Gottschalk en Smeeding (1997 en 2000), en andere analyses gebaseerd op de datasets van de Luxembourg Income Study. De methodologische aspecten van inkomensverdelingsvraagstukken blijven derhalve in deze bijdrage buiten beschouwing (zie hiervoor Caminada en Goudswaard, 2003 en SCP, 2003a). Om de ontwikkeling in de inkomensverdeling en de mate van inkomensherverdeling te bepalen voeren wij een in de internationale literatuur gebruikelijke 'budget incidence analyse' uit. In dergelijke analyses worden bijvoorbeeld de verdelingen in de primaire, secundaire en tertiaire sfeer met elkaar vergeleken (in lijn met het werk van Musgrave *et al.*, 1974). Op basis daarvan kan de herverdeling in de secundaire of tertiaire sfeer globaal worden benaderd. Additioneel inzicht kan worden verkregen door afzonderlijke regelingen en/of meerdere jaren in de analyse te betrekken, waarbij het effect van inkomens(de)nivellering nader wordt toegerekend aan onderdelen van het stelsel en/of het beleid. Bij het aldus in kaart brengen van de 'statutaire verdelingseffecten' worden allerlei gedragsreacties genegeerd.

geassocieerd kunnen worden met maatschappelijke en economische trends (ministelsel, individualisering AOW-uitkering, fiscalisering AOW-premie en de introductie van een vlakke belasting op arbeid). Onderdeel 8.4 besluit met enkele conclusies.

8.2 Inkomensverhoudingen: empirisch onderzoek

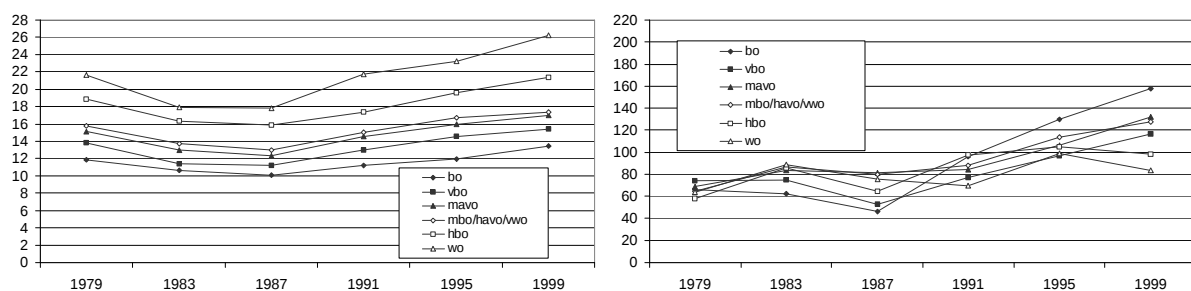
8.2.1 De verdeling van het verdiende inkomen

De invloed van de overheid op de verdeling van het uit dienstbetrekking verdiende inkomen voltrekt zich zowel langs directe als indirecte lijnen. Directe invloed hebben maatregelen van de overheid die rechtstreeks de hoogte van lonen en andere inkomens bepalen, zoals de vaststelling van de hoogte van het wettelijk minimumloon. Ook op de loonvorming heeft de overheid invloed via overleg met de sociale partners en door het algemeen bindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten. In het verleden trof de overheid soms loonmaatregelen, maar sinds 1982 heeft zij zich niet meer van dit instrument bediend. De invloed van de overheid is indirect bij de bronnen van inkomen. Zo bevordert zij de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt door middel van betere scholing. Het gemiddelde opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking is sterk gestegen. Zo is het aantal personen van 25-74 jaar met een diploma op hbo/wo-niveau toegenomen van 18 procent in 1991 naar 24 procent in 2001, terwijl het aantal personen met hooguit basisonderwijs navenant is gedaald.⁶ De vraag is nu welke bijdrage de loonontwikkeling en de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau hebben geleverd aan de inkomensongelijkheid.

Mutaties in de gemeten inkomensongelijkheid kunnen worden herleid tot veranderingen in (i) het gemiddeld inkomen tussen groepen, (ii) de omvang van groepen inkomensstrekkers en (iii) de ongelijkheid binnen groepen. In de jaren negentig zijn zowel het gemiddeld inkomen als de ongelijkheid nauwelijks van hun plaats gekomen. Op iets langere termijn is het beeld wat beweeglijker. In grote lijnen vormen de jaren 1977, 1985 en 1990 breukpunten. Tot 1977 verminderde de ongelijkheid, tussen 1977 en 1985 stabiliseerde de ongelijkheid, en tussen 1985 en 1990 groeide de ongelijkheid. Daarna heerste rust aan het inkomensfront. De grootste veranderingen in de Nederlandse inkomensverhoudingen vonden plaats in de periode 1985-1990. Zij kunnen voor een deel worden toegeschreven aan de versobering van het uitkeringsregime in de tweede helft van de jaren tachtig en de herziening van de belastingwetgeving in 1990. Daarnaast is de toeneming van het aantal tweeverdieners van

belang. Zij hebben een hoger gemiddeld inkomen dan de overige bevolkingsgroepen en hun inkomen is in de loop der tijd sterker gestegen dan dat van andere groepen. Maar er is ook een tegengesteld effect: omdat de inkomens van tweeverdieners onderling gelijk zijn verdeeld, had de toeneming van het aandeel tweeverdieners een dempend effect op de inkomensongelijkheid. In het algemeen zijn veranderingen in de inkomensongelijkheid echter vooral toe te schrijven aan ontwikkelingen binnen afzonderlijke groepen; zij blijven derhalve ‘onverklaard’. Blijkbaar zijn veranderingen in de inkomensongelijkheid slechts in beperkte mate toe te schrijven aan onderliggende demografische, sociale, economische en beleidsmatige oorzaken.⁷

Figuur 8.1 Gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen (links) en inkomensongelijkheid naar opleidingsniveau (rechts), 1979-1999^a



a. Gestandaardiseerd inkomen in euro's, prijzen van 1999 (x 1.000); inkomensongelijkheid in variatiecoëfficiënten (x 1.000).

Bron: SCP (2003a), 96

Het effect van het stijgende opleidingsniveau van de bevolking op de inkomensongelijkheid blijkt beperkt te zijn. Op theoretische gronden valt ook geen duidelijk effect te verwachten. Enerzijds treedt door een toenemend aandeel hoger opgeleiden een compositie-effect op dat de ongelijkheid doet toenemen, anderzijds drukt het toegenomen aanbod van hoger opgeleiden de lonen, wat de ongelijkheid doet afnemen. Wel blijkt dat het verband tussen inkomen en opleidingsniveau is veranderd, wat tot uitdrukking komt in een lichte toeneming van de inkomensverschillen *tussen* opleidingscategorieën; zie het rechterpaneel van figuur 8.1. Belangrijker is echter dat de ongelijkheid *binnen* opleidingscategorieën vanaf de tweede helft van de jaren tachtig lijkt te zijn toegenomen. Alleen binnen de groep hoger opgeleiden blijft de ongelijkheid sinds 1995 stabiel. De toeneming van de ongelijkheid binnen

⁶ SCP (2003c), 43.

⁷ Het land van herkomst heeft een zeer bescheiden invloed op de inkomensongelijkheid. Alleen niet-Westerse huishoudens hebben een (flink) lager inkomen, maar doordat dit een vrij kleine groep huishoudens is blijft de invloed hiervan op de totale ongelijkheid beperkt. Omdat deze groep in vroegere jaren niet te identificeren is in de gebruikte gegevensbronnen is hun bijdrage aan de ontwikkeling van de ongelijkheid in de tijd niet goed te bepalen.

opleidingscategorieën kan erop wijzen dat andere factoren – waaronder verschillen in verworven vaardigheden – bij de beloning van werknemers steeds belangrijker worden. Het kan echter ook zijn dat het hier algemene trendmatige ontwikkelingen betreft die los staan van de beloning van werknemers.

Tabel 8.1 Bijdrage van inkomensbronnen aan de ongelijkheid van het besteedbare inkomen van huishoudens

		totaal	loon	winst	vermogen	pensioen	overige uitkeringen	inkomstenbelasting	overige heffingen
Relatieve bijdrage (%)	1977	100	133	54	12	8	-3	-65	-39
	1981	100	133	40	19	12	-4	-58	-41
	1985	100	133	42	18	18	-11	-53	-47
	1990	100	121	54	15	12	-9	-52	-41
	1994	100	138	41	9	16	-10	-46	-49
	1998	100	141	43	5	13	-10	-41	-52
Relatieve verandering (%)	1977-1981	-3	-4	-15	6	3	-1	8	-1
	1981-1985	4	6	3	0	7	-7	3	-8
	1985-1990	21	12	23	0	-3	0	-10	-3
	1990-1994	-1	16	-14	-6	4	0	7	-7
	1994-1998	-4	-3	0	-4	-3	0	6	-1

Bron: SCP (2003a), 112

Tabel 8.1 laat zien dat het looninkomen als belangrijkste bron van inkomen uiteraard verantwoordelijk is voor het grootste deel van de inkomensongelijkheid. Het looninkomen domineert echter niet de relatieve verandering van de ongelijkheid in de tijd. Met name veranderingen in het winstinkomen dragen aanzienlijk bij aan de jaar-op-jaar verandering van de inkomensongelijkheid. Duidelijk is wel dat de bijdrage van het looninkomen de ongelijkheid systematisch heeft vergroot vanaf het begin van de jaren tachtig, maar vanaf het midden van de jaren negentig is hiervan niets meer in de statistiek terug te vinden. Er is geen sprake van een systematisch patroon, zodat niet geconcludeerd kan worden dat de loonontwikkeling de inkomensongelijkheid op lange termijn bevordert.

8.2.2 De herverdeling van het verdiende inkomen

Ongeveer de helft van het verdiende inkomen wordt door de overheid herverdeeld. Daarbij valt onderscheid te maken tussen horizontale en verticale herverdeling. *Horizontale* herverdeling betreft de mate waarin huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie te maken krijgen met ongelijke inkomensoverdrachten. *Verticale* herverdeling betreft de mate waarin huishoudens met een ongelijke positie in de inkomensverdeling te maken krijgen met ongelijke inkomensoverdrachten. Horizontale ongelijkheid ontstaat doorgaans, doordat de reden voor de overdracht mede ligt bij andere kenmerken (dan het inkomen), zoals leeftijd (pensioenuitkeringen) of de aanwezigheid van kinderen (kinderbijslag). Daardoor ontstaan

inkomensoverdrachten tussen bevolkingsgroepen met een vergelijkbaar inkomen, die de ongelijkheid doen toenemen. De mate van verticale herverdeling wordt bepaald door de omvang en de progressie van de overdracht. Zij hoeven niet samen te lopen. Zo blijkt dat liberaal-kapitalistische staten doorgaans een lagere gemiddelde belastingdruk combineren met een progressiever systeem van inkomensafhankelijke overdrachten, terwijl sociaal-democratische staten een hogere gemiddelde belastingdruk doorgaans combineren met een minder progressief stelsel van inkomensoverdrachten.

Er zijn twee benaderingen van herverdeling mogelijk, die verschillen naar vertrekpunt van de analyse. De ene benadering vertrekt vanuit het primair inkomen en analyseert de herverdeling die daarop volgt. Alle effecten die door de herverdeling van inkomen optreden worden dus afgezet tegen de oorspronkelijke inkomensverdeling (*vooruitkijkend*). De andere benadering gaat uit van het resulterende besteedbare inkomen en analyseert de bijdrage die herverdeling hieraan heeft geleverd. Hierbij worden alle effecten die door de herverdeling van inkomen optreden gezien vanuit de resulterende inkomensverdeling (*terugkijkend*). Hier wordt gekozen voor de tweede benadering, met het besteedbare inkomen als basis, omdat beleidsmakers deze grootte als referentiepunt plegen te kiezen.

Tabel 8.2 Herverdeling van inkomens, 1977-1999 (Ginicoëfficiënten)^a

	1977	1981	1985	1990	1993	1996	1999
Ongelijkheid primair inkomen	0,451	0,472	0,506	0,502	0,513	0,514	0,499
Herverdeling als % van het primair inkomen	50,6	52,8	55,3	50,2	50,9	50,0	49,5
- waarvan horizontaal	23,5	26,1	24,7	21,7	21,8	21,4	21,0
- waarvan verticaal uitkeringen, gewicht	8,1	9,3	11,1	10,8	10,9	10,7	9,2
- waarvan verticaal uitkeringen, progressiviteit	6,1	5,7	6,5	8,1	7,2	7,2	7,5
- waarvan verticaal heffingen, gewicht	10,4	9,6	10,4	8,2	9,3	8,8	9,5
- waarvan verticaal heffingen, progressiviteit	2,5	2,1	2,6	1,4	1,7	1,9	2,3
Ongelijkheid besteedbaar inkomen	0,223	0,222	0,226	0,249	0,252	0,257	0,252

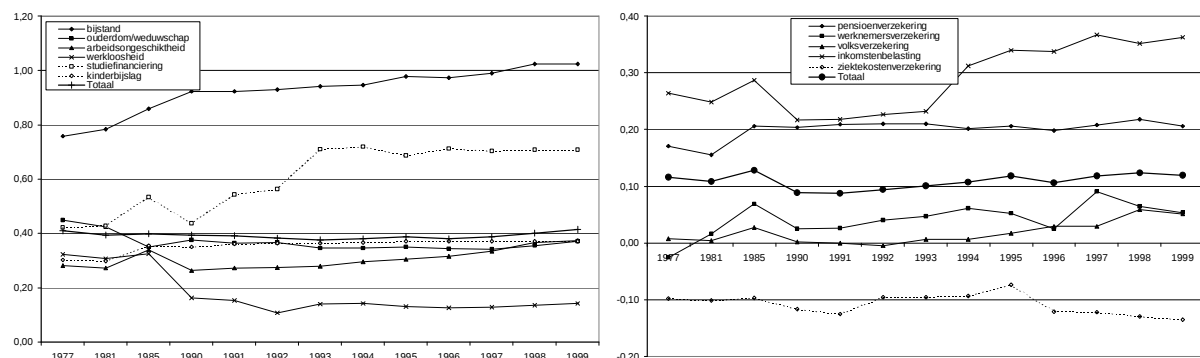
a. Bezien vanuit het besteedbaar inkomen met gestandaardiseerde inkomens; zie SCP (2003a), 33.

Bron: SCP (2003b), 166-167

De totale herverdeling van het primair inkomen heeft zich in de periode 1977-1999 bewogen tussen de 49 en de 55 procent (zie tabel 8.2). De vermindering van de inkomensongelijkheid van het primair inkomen wordt vooral door sociale uitkeringen tot stand gebracht en slechts in beperkte mate door het stelsel van heffingen (zie figuur 8.2). De uitschieter in 1985 valt toe te schrijven aan de relatief ongunstige economische omstandigheden en de hoge uitkeringsvolumes die hiervan het gevolg waren. In de jaren negentig verandert de mate van herverdeling nauwelijks. Weliswaar vermindert de herverdeling door de sociale zekerheid iets, door een dalend aandeel van WAO- en bijstandsuitkeringen, maar daar tegenover nam de

herverdelende werking van door de overheid opgelegde heffingen iets toe. Per saldo is de ongelijkheid van de besteedbare inkomens weinig veranderd.

Figuur 8.2 Progressie van uitkeringen (links) en heffingen (rechts)^a



a. Bezien vanuit het bruto inkomen respectievelijk het besteedbaar inkomen.
Bron: SCP (2003a), 166-167

Dat de herverdelende werking van de heffingen in de jaren negentig iets toenam, valt mede toe te schrijven aan de progressiewerking van de loon- en inkomstenbelasting. Die is in de periode 1989-1990 duidelijk verminderd en in de periode 1993-1994 duidelijk toegenomen; zie het rechterpaneel van figuur 8.2. Deze trendbreuken houden verband met stelselwijzigingen. De minder progressieve werking van het fiscale stelsel in 1990 vloeit voort uit de Oort-operatie.⁸ In 1994 werd deze trend gekeerd door een forse verlaging van het tarief van de eerste schijf. Toch bleef de omslag in de progressiewerking grotendeels zonder gevolg, doordat tegelijkertijd het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting in het bruto inkomen steeg (1990) respectievelijk daalde (1994). De progressie van het belastingstelsel is bij pensioenontvangers ook na 1994 verder toegenomen door de invoering van de ouderenaftrek in 1998 en de verhoging daarvan in latere jaren. Bij de premie voor de ziektekostenverzekering zijn twee lichte breuken waarneembaar, met een opgaande lijn in de periode 1991-1992 en een neergaande lijn in de periode 1995-1996. Beide breuken hebben te maken met een verandering van het tarief van de standaardpakketpolis (voor mensen die zich moeilijk kunnen verzekeren). De stijgende progressie van bijstandsuitkeringen en studiefinanciering heeft weinig effect gehad op de herverdeling van inkomen door een dalend aandeel van beide uitkeringstypen in het inkomen.

⁸ Zie ook Caminada en Goudswaard (1996).

8.2.3 De herverdeling van het besteedbare inkomen

De overheid stelt een groot aantal voorzieningen gratis of ver beneden de kostprijs aan gebruikers ter beschikking. Voorbeelden zijn onderwijs, onderdak (huursubsidie), thuiszorg, musea en de ziekenfondsverzekering.⁹ Dank zij de hiermee gemoeide subsidies ('profijt') neemt de koopkracht van huishoudens toe. De overheid heft ook belasting op goederen en diensten. Voorbeelden zijn de BTW, accijnzen, energiehellingen, de onroerendezaakbelastingen en de motorrijtuigenbelasting. Deze heffingen beperken juist de koopkracht van huishoudens. De uitgaven en inkomsten van de overheid die aan het gebruik van goederen en diensten zijn verbonden, zijn als *gebonden* inkomensoverdrachten aan en van burgers te beschouwen.

Tabel 8.3 Decompositie inkomensherverdeling van primair naar tertiair inkomen, 1999

	Bedrag (mld euro)	Herverdeling			Verticale herverdeling	
		totaal	verticaal	horizontaal	gewicht	progressiviteit
+ Volkshuisvesting	5,2	.005	.006	- .001	.025	.23
+ Onderwijs ^a	16,0	- .004	.006	- .010	.074	.08
+ Openbaar vervoer	1,6	.003	.003	- .000	.008	.44
+ Cultuur en recreatie	2,4	.002	.002	- .000	.012	.17
+ Zorgverzekering	2,8	.005	.008	- .003	.014	.60
+ Dienstverlening	3,3	.006	.008	- .002	.016	.48
+ Bestaanskosten	0,5	.002	.002	- .000	.003	.63
Totaal tertiaire uitgaven	31,8	.015	.031	- .015	.136	.23
- Verbruiksbelastingen	20,4	- .014	- .014	- .000	.113	- .12
- Milieubelastingen	4,4	- .002	- .002	- .000	.022	- .10
- Belastingen op de woning	2,0	- .001	- .001	- .000	.010	- .07
- Belastingen op motorvoertuigen	3,6	- .002	- .001	- .001	.018	- .06
Totaal tertiaire inkomsten	30,4	- .021	- .019	- .002	.179	- .11

a. Ouderlijk-huishoudenvariant, waarbij de overheidssubsidie niet aan studenten maar aan hun ouders wordt toegerekend.

Bron: SCP (2003b), 167

De vraag welke bijdrage gebonden inkomensoverdrachten leveren aan de herverdeling van inkomen heeft heel wat pennen in beweging gebracht. Op basis van onderzoek naar de situatie in eigen land is het antwoord op deze vraag eenvoudig. Gebonden inkomensoverdrachten blijken de inkomensverdeling per saldo nagenoeg onberoerd te laten. Uitgedrukt als aandeel van de oorspronkelijke inkomensongelijkheid (Gini) komt de herverdelende werking van gebonden overheidsuitgaven uit op +4 procent en die van gebonden overheidsinkomsten op -6 procent. De verticale herverdeling door overheidsuitgaven blijkt vooral toe te schrijven aan de zorgverzekering en de maatschappelijke dienstverlening, die in verhouding tot het inkomen

9 Het profijt van het ziekenfonds is gedefinieerd als het verschil tussen een gesimuleerde marktconforme premie (ontleend aan het bestaande particuliere stelsel) en de werkelijk betaalde ziekenfondspremie plus de rijksbijdrage van de overheid.

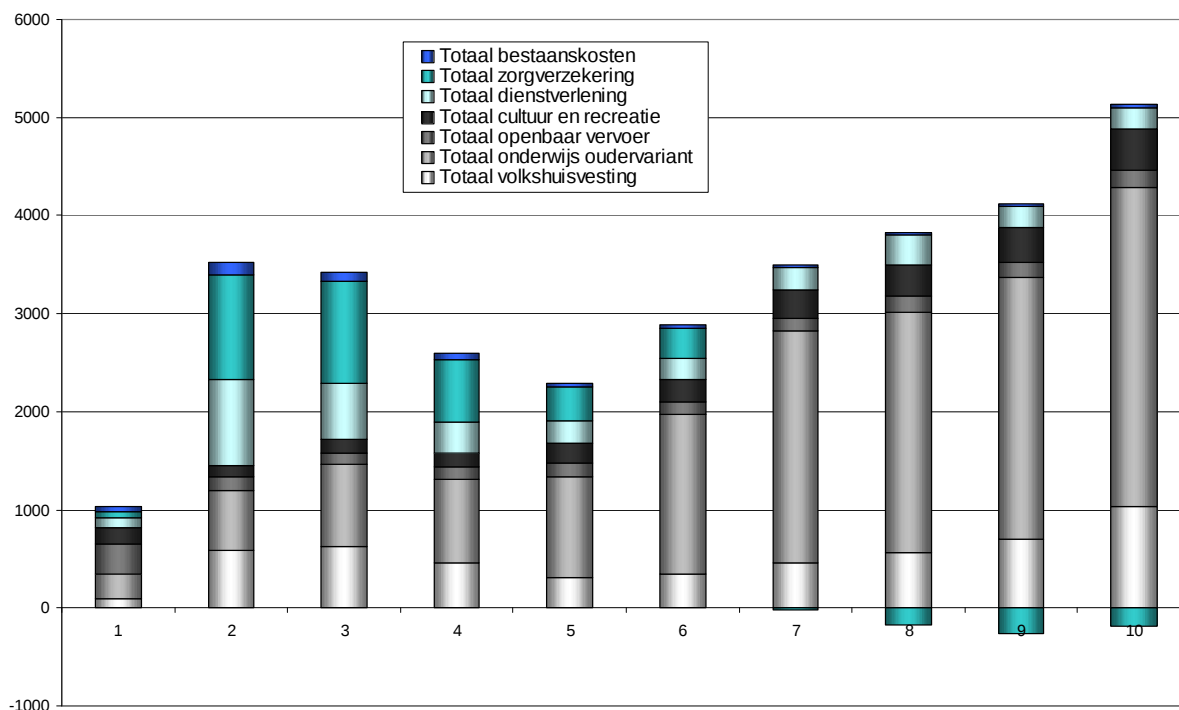
vooral aan de lagere inkomensgroepen ten goede komen. Ook de tegemoetkoming in de bestaanskosten (bijzondere bijstand) kan als betrekkelijk progressief worden aangemerkt, maar legt met 0,5 mld euro aanzienlijk minder gewicht in de schaal. Volkshuisvesting en het onderwijs dragen eveneens bij aan verticale herverdeling. Onderwijs is de enige voorziening waarbij de horizontale herverdeling groter is dan de verticale herverdeling. Dit hangt samen met het al dan niet aanwezig zijn van onderwijsvolgende kinderen in het huishouden. In de loop van de jaren negentig is de herverdeling door gebonden overheidsuitgaven licht toegenomen. Dit komt onder andere door de onderwijsuitgaven. De herverdeling door de zorgverzekeringen nam daarentegen af, vooral omdat de nominale premie voor de verplichte ziekenfondsverzekering flink steeg. Ook de herverdelende invloed van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer en volkshuisvesting werd minder. De herverdeling door aan consumptie gebonden overheidsinkomsten zwakte wat af. Deels is sprake van een artefact, omdat in het meest recente vergelijkingsjaar de milieubelastingen voor het eerst zijn meegenomen. Maar ook de drukverdeling van andere verbruiksbelastingen werd in bescheiden mate regressiever. Desondanks is de invloed op de totale herverdeling substantieel door het grote beslag dat verbruiksbelastingen op het huishoudensinkomen leggen. De overdrachten in de tertiaire inkomenssfeer dragen niet bij aan (verdere) herverdeling van door huishoudens verdiende inkomens. Dit staat in sterk contrast met overdrachten in de secundaire inkomenssfeer, die in aanzienlijke mate bijdragen aan de herverdeling van het verdiende inkomen. Hier rijst de principiële vraag of ook overdrachten in de tertiaire sfeer niet meer dienstbaar zouden moeten zijn aan (verdere) herverdeling van de verdiende inkomens.

De mate van progressie van inkomensoverdrachten zegt nog niets over de mate waarin onderscheiden inkomensgroepen (per saldo) van deze overheidsinterventies profiteren. Uit figuur 8.3 blijkt dat het profijt van de overheid een u-vormig verloop heeft: vooral de lage en de hoge inkomensgroepen profiteren, ten koste van de middeninkomens. In vergelijking met 1991 blijkt dat de overheidsuitgaven in 1999 meer ten gunste komen van de lagere inkomensgroepen en dat dit voornamelijk te koste is gegaan van de middeninkomens.¹⁰ Wanneer het uitgangspunt is dat gebonden overdrachten zoveel mogelijk ten gunste moeten komen van de lagere-inkomensgroepen, kan het overheidsbeleid uit de jaren negentig positief

¹⁰ Een deel van dit effect is een gevolg van de sterke afnemings van de objectsubsidies in de huursector. Deze afnemings houdt verband met de eenmalige afkoop van langdurige subsidieverplichtingen medio jaren negentig.

worden beoordeeld. De middengroepen betaalden het gelag. Zij hebben minder profijt dan strookt met de verdeling van doelgroepen voor de betreffende uitgavenposten, met name bij volkshuisvesting en dienstverlening. Dit wordt nauwelijks op andere terreinen van overheidszorg gecompenseerd.

Figuur 8.3 Verdeling profijt van de overheid naar inkomensgroepen, 1999 (mln euro)



Bron: SCP (2003b)

Ook de verdeling van de doelgroepen zelf is in de loop van de tijd verschoven ten nadele van de middeninkomens. Bij enkele voorzieningen spelen verder demografische ontwikkelingen een belangrijke rol, zoals bij het onderwijs in de leerplichtige leeftijd en bij culturele en recreatieve voorzieningen. Hierop heeft de overheid weinig invloed. Bij enkele andere voorzieningen strekt de invloed van de overheid verder, zoals bij de huursubsidie en de thuiszorg. Hier kan de overheid via inkomensprijzen en indicatiestelling het gebruik beïnvloeden. Deze voorzieningen lijken steeds meer het domein te worden van de lagere-inkomensgroepen. Blijkbaar zijn de middengroepen zowel het ‘slachtoffer’ van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die de overheidsuitgaven meer richting lagere-inkomensgroepen hebben gestuwd, als van beleidsmaatregelen om subsidies meer op lagere-inkomensgroepen toe te snijden.

Huurders profiteren hier nog steeds van door lagere dan marktconforme huren. Hiermee is geen rekening gehouden.

Schnabel (2004) stelt dat de Nederlandse verzorgingsstaat in de tweede helft van de vorige eeuw is ingericht op de levensstandaard en leefstijl van de middenklasse (het Rijnlandse model), maar dat dit niveau inmiddels niet meer gehaald wordt. Collectief gefinancierde voorzieningen steunen nu veeleer af op een basisniveau (het Angel-Saksische model). De middenklasse komt hiermee in een spagaat: zij wordt wel aangesproken voor de financiering, maar verliest langzaam het uitzicht op het gebruik van de verzorgingsarrangementen waarom het gaat. Een principiële keuze voor het Rijnlandse model, waarin de vraag naar kwalitatief hoogwaardige verzorgingsarrangementen wordt geborgd, roept betaalbaarheidsproblemen op. Een principiële keuze voor het Angel-Saksische model kan onrechtvaardig uitpakken, omdat de vraag naar kwalitatief hoogwaardige verzorgingsarrangementen daarbij verschuift naar de particuliere markt, die voor lage inkomens moeilijk toegankelijk is.

8.2.4 Tertiaire-inkomenssfeer: twee specifieke thema's

Overheidsmaatregelen in de tertiaire-inkomenssfeer kunnen de koopkracht van burgers diepgaand beïnvloeden. Veranderingen in de hoogte van de huursubsidie, eigen bijdragen voor de thuiszorg, vergoedingen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten en de bijzondere bijstand komen niet tot uitdrukking in de gangbare koopkrachtoverzichten. Zulke maatregelen tasten echter wel degelijk de koopkracht aan van burgers die specifiek zijn aangewezen op de bedoelde voorzieningen. Hierdoor ontstaat buiten de Haagse kaasstolp een complex beeld van uiteenlopende koopkrachtmutaties. Door de samenloop van koopkrachtverliezen kunnen bepaalde deelpopulaties, zoals gehandicapten en ouderen, zwaar worden getroffen.¹¹ Soms zal een deel van de doelgroep afzien van het gebruik van voorzieningen, zoals in het voorjaar van 2004 bleek bij de thuiszorg.

Dit onderdeel zet het zoeklicht op twee regelingen in de tertiaire-inkomenssfeer die de komende jaren geen rustig bezit zullen zijn. Ten eerste het huurwaardevoordeel dat ontstaat door de fiscale behandeling van eigen-woningbezitters. Hiervan profiteren vooral de hoogste inkomens: ruim 50 procent van het voordeel komt terecht bij de rijkste 20 procent van de huishoudens. Het is de vraag of deze profijtverdeling valt te rijmen met het oogmerk van de regeling, te weten de bevordering van het eigen-woningbezit in brede lagen van de bevolking. Ten tweede streeft de overheid naar het opensperren van de armoedeval, door beperking van inkomensafhankelijke regelingen. Tegelijkertijd zegt het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II dat woonkosten, zorgkosten en kinderkosten voor lage inkomens in grotere

¹¹ Tweede Kamer (2003-2004a en b).

mate inkomensafhankelijk worden gemaakt. Hier lijkt sprake te zijn van een majeure beleidsinconsistentie.

Huurwaardevoordeel

De eigen woning is volgens de Wet op de inkomstenbelasting een bron van inkomen die huuropbrengst (bij verhuur) of woongenot (bij eigen bewoning) oplevert. Eigenaar-bewoners dienen de in natura genoten woondiensten bij hun inkomen op te tellen. De wetgever stelt de waarde van deze woondiensten gelijk aan de netto-opbrengst bij verhuur in het economische verkeer, verminderd met een afslag van 40 procent om het eigen-woningbezit te bevorderen. Deze ‘belastinguitgaaf’ slaat een steeds groter gat in de schatkist. Zo heeft het Ministerie van Financiën (2001) becijferd dat in de jaren negentig de belastingderving door het huurwaardevoordeel met 7,5 procent per jaar toenam. Gezien de budgettaire verliezen en de verdelingseffecten van de regeling valt haar bestaansgrond te betwisten; zie ook onderdeel 3.5 van dit jaarboek. De faciliteit past niet in de algemene doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid: het realiseren van een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau van wonen, met name voor mensen in kwetsbare posities (VROM, 2000). Vanuit een technisch-economisch gezichtspunt is het eveneens lastig de bestaande fiscale subsidiëring van het eigen-woningbezit te rechtvaardigen (CPB, 2001). Het is gezien de politieke stilte die desondanks rond dit onderwerp heerst, niet gewaagd te spreken van een fiscaal taboe. Daarvan getuigt ook uit een verkenning van het Ministerie van Financiën naar nieuwe fiscale beleidsuitdagingen (2001), waarin mogelijke veranderingen in de fiscale behandeling van de eigen woning in de inleidende alinea worden ingeleid met passages als “bevat een technische verkenning”, “louter bij wijze van illustratie” en “benadrukt zij dat het rekenkundige exercities betreft”. Voorwaar, drie keer scheepsrecht. Er zijn globaal twee methoden om de economische huurwaarde van eigen woningen te bepalen, *direct* door een schatting van makelaars van de verwachte huuropbrengst van koopwoningen, en *indirect* door een statistische relatie te leggen tussen de huuropbrengst van huurwoningen en woningkenmerken en deze relatie op koopwoningen toe te passen.¹² Bij de berekening van het huurwaardevoordeel is de eerste methode toegepast, waarbij de gemiddelde bruto huurwaarde van koopwoningen in 1999 uitkwam op 4,1 procent van de

12 In de literatuur wordt ook wel de kapitaalwaardebenadering genoemd, maar dat wordt hier gezien als een bijzondere vorm van de woningkenmerkenmethode (met alleen de waarde van de woning als determinant).

WOZ-waarde in onbewoonde staat.¹³ Na aftrek van zakelijke lasten, onderhoud en afschrijving van de woning resteert een netto huurwaarde van 2,1 procent, die duidelijk hoger is dan de feitelijke fiscale huurwaarde van 0,8 procent. De onderschatting van de te belasten huurwaarde correspondeert met een belastinguitgave van 3,1 mld euro in 1999. In de jaren negentig is het huurwaardevoordeel door diverse factoren met circa 60 procent toegenomen. Met de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 is de fiscale behandeling van de eigen woning ten principale niet veranderd. De eerste eigen woning wordt als bron van inkomen in box 1 behandeld, waarbij alle op de bron drukkende kosten gedurende maximaal dertig jaar aftrekbaar zijn, waaronder de hypotheekrente. De vraag komt op of de eigen woning niet beter als vermogenscomponent in box 3 kan worden opgenomen (Vording *et. al.*, 1999). Vermogensinkomsten worden ten principale tegen een vast tarief belast (30 procent) op basis van een forfaitair netto rendement (4 procent). Het netto rendement uit de eigen woning valt dan weliswaar lager uit dan de huidige fiscale huurwaarde (positief effect voor bewoner-eigenaren ruim $\frac{3}{4}$ mld euro), maar de hypotheekrenteaf trek komt te vervallen (negatief effect ruim $6\frac{1}{2}$ mld euro), waardoor het batig saldo voor de schatkist op een kleine 6 mld euro zou uitkomen.¹⁴ Bij overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 zullen compenserende maatregelen onvermijdelijk zijn. De inkomensgevolgen van dergelijke varianten voor huishoudens en de overheid zijn doorgerekend door het Ministerie van Financiën (2001). Voor een verdere discussie over de behandeling van de eigen woning in de loon- en inkomstenbelasting verwijzen wij naar onderdeel 3.5.

Armoedeval en inkomensafhankelijke toeslagen

Het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II bevat het voornemen de armoedeval aan te pakken via verdere stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen. In dit document worden echter tevens twee nieuwe inkomensafhankelijke regelingen geïntroduceerd: één voor kinderkosten en één voor excessieve zorgkosten. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de voorgenomen vermindering van de armoedeval. De idee van extra inkomensafhankelijke toeslagen komt uit de koker van het CDA. Reeds bij de verkiezingen in 1998 is het CDA gekomen met een plan om diverse kosten voor essentiële

¹³ Eens in de vijf jaar wordt dit percentage gemiddeld voor een groot aantal woningen opgesteld door het CBS. Voor de jaren waarin het CBS geen bruto huuropbrengst heeft opgesteld wordt de huuropbrengst afgeleid van die van de voorafgaande waarneming (1990) door te corrigeren voor de reële huurstijging en de reële stijging van de verkoopprijzen van woningen. De huurstijging heeft een opwaartse invloed op het huurwaardepercentage, de waarde stijging van de eigen woning een neerwaarts effect.

levensbehoeften aan een maximum te binden.¹⁵ Daarbij hadden de christen-democraten vooral de kosten van wonen, zorg en kinderen op het oog, maar ook studiekosten werden in het denkraam betrokken. De uitgaven van gezinnen voor deze doeleinden zouden een bepaald percentage van het inkomen niet mogen overschrijden, waarbij denkers in het CDA er van uitgingen dat maximaal 15 procent van het gezinsbudget voor wonen hoefde te worden besteed, en ten hoogste 10 procent voor zorg en kinderen. Op het terrein van deze gezinsuitgaven bestaan al inkomensafhankelijke regelingen (procentuele ziekenfondspremie, huursubsidie, studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten). Die zouden opgaan in de meeromvattende structuur die het CDA voor ogen stond.

Tabel 8.4 geeft enkele uitkomsten voor de totale ('geïntegreerde') marginale druk, bij uitvoering van het CDA-plan uit 1998. Hierin is in tegenstelling tot het CDA-plan van zes jaar later (CDA, 2004) ook de studiefinanciering opgenomen. Voorts gaat het vroegere CDA-plan uit van werkelijke kosten, terwijl in het nieuwe plan wordt uitgegaan van genormeerde kosten.¹⁶ De genormeerde kosten zijn gebaseerd op de gemiddelde uitgaven van de betrokken groep voor een kwalitatief goede huurwoning, een adequate zorgverzekering en de opvoeding van kinderen. Een stelsel gebaseerd op genormeerde kosten heeft als voordeel dat het prikkelt tot doelmatig gedrag bij consumenten omdat prijsvoordelen aan hen toevallen, maar het heeft als nadeel dat hoger dan gemiddelde, maar moeilijk te vermijden kosten toch voor rekening van gezinnen komen.

Tabel 8.4 Marginale druk (%) bij CDA-plan 1998

Kostengroepen	Aandeel huishoudens (%)	Totale marginale druk (%)	
		bestaande situatie	situatie volgens CDA-plan
0: geen	14	50	50
1: alleen zorg	42	42	42
1: alleen huur of kind of studie	6	53	53
2: zorg + kind	13	42	48
2: zorg + huur	12	53	50
2: overige combinaties van twee	5	53	55
3: combinaties van drie	8	45	48
4: zorg + kind + huur + studie	0	57	78
Totaal	100	46	47

Bron: SCP (onpubliceerde cijfers); deels opgenomen in CPB (1998)

14 Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de verrekening van eventuele negatieve saldi in box 1. Het Ministerie van Financiën (2001) schat het totale effect van de afschaffing van de behandeling van de eigen woning in de loon- en inkomstenbelasting op 7,5 mld euro.

¹⁵ CPB (1998), 72.

¹⁶ De toeslagen zullen worden ingevoerd in 2006 en worden uitgekeerd door een nieuwe aan de Belastingdienst gelieerde instelling, vooralsnog aangeduid als Dienst Inkomensafhankelijke Subsidies (DIS).

De totale marginale druk voor een gemiddeld huishouden zou in het oude CDA-plan fractioneel stijgen (van 46 naar 47 procent), met name door de introductie van een inkomensafhankelijke kindertoeslag. Bij de zorg blijft de marginale druk nagenoeg ongewijzigd en bij de huursubsidie daalt de marginale druk zelfs dank zij een langere glijdende schaal. Het Centraal Planbureau concludeert dat de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen zorgtoeslag en inkomensafhankelijke kinderkorting per saldo leiden tot een hogere marginale druk.¹⁷ Deze conclusie is niet in strijd met de in tabel 8.4 vermelde uitkomsten, wanneer de stijging van de marginale druk in belangrijke mate door de inkomensafhankelijke kindertoeslag tot stand komt.

8.3 Ingrijpende beleidsopties: inkomensgevolgen¹⁸

Herverdeling van inkomen vindt vooral plaats in de secundaire sfeer, en dan met name door het stelsel van sociale zekerheid. Dit onderdeel illustreert de inkomensgevolgen en budgettaire effecten van een aantal wijzigingen in het sociale-zekerheidsstelsel en de financiering daarvan. We behandelen vier vérgaande beleidsvarianten, niet als concrete beleidsvoorstellen, maar ter illustratie van de orde van grootte van hun ‘impact’. Om de varianten een wat realistischer karakter te geven, komen ook compensatiemogelijkheden aan de orde wanneer de negatieve inkomenseffecten erg groot zijn.

Allereerst laten we de effecten zien van een beperking van de uitkeringen in het kader van de publieke werknemersverzekeringen tot het sociale minimum (ministelsel). Daarbovenop kunnen individueel dan wel in collectief verband aanvullingen plaatsvinden. Vervolgens komen de effecten van individualisering van de sociale zekerheid aan de orde, toegespitst op de AOW-uitkering. De beide andere simulaties hebben betrekking op de financieringskant, te weten

¹⁷ Lever en Van Opstal (2003).

¹⁸ Gebaseerd op Caminada en Goudswaard (2003). Omschrijving en details van dit model zijn aldaar te raadplegen. De basis van het microsimulatiemodel wordt gevormd door het model Microtax waarmee het Centraal Planbureau de standaard koopkrachtplaatjes berekent. Dit model is vervolgens verder gevoed met inkomensgegevens uit het CBS Inkomenspanelonderzoek (CBS IPO, 1990-2000). Aangezien het micromodel deels gebaseerd is op feitelijke inkomensgegevens van individuen geeft het ten opzichte van standaard koopkrachtplaatjes een realistischer beeld. Zo zijn behalve de hoofdbron van inkomen ook allerlei andere belangrijke inkomensbestanddelen (o.a. aanvullende uitkeringen) en individueel bepaalde aftrekposten (o.a. hypotheekrenteaftrek) toegevoegd aan het model. Het meerekenen van dergelijke posten heeft zowel effect op de hoogte en verdeling van inkomens als op de hoogte en de verdeling van de belasting- en premiedruk. De gegevens van het CBS IPO zijn verder gebruikt om gewichten te hangen aan de circa 228 bruto-nettotrajecten. Om de situatie van 2002 te benaderen zijn - waar nodig - ophogingspercentages gebruikt. Aldus ontstaat het basisscenario van de gesimuleerde inkomensverdeling 2002. Controleberekeningen laten zien dat het model goede uitkomsten geeft voor het jaar 2002 en dus een goede basis biedt voor simulaties van beleidsveranderingen. Het model Microtax is te raadplegen op en te downloaden van de website van het Centraal Planbureau: www.cpb.nl.

fiscalisering van de AOW-premie en volledige integratie van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen in de vorm van een vlakke belasting op arbeid. Ook de fiscale behandeling van de premies werknemersverzekeringen en van de pensioenpremies veranderen daarbij. Alle simulaties betreffen veranderingen ten opzichte van de situatie in het jaar 2002. Opgemerkt moet worden dat de simulaties een partieel karakter hebben en dat zij geen rekening houden met gedragseffecten. De genoemde koopkrachteffecten zijn dus vooral illustratief bedoeld. Het betreft rekenkundige exercities waarbij inkomensverhoudingen voor en na een beleidswijziging met elkaar worden vergeleken op basis van statische modeluitkomsten.

8.3.1 Ministelsel van sociale zekerheid

Achtergrond

In het verleden zijn diverse voorstellen gedaan voor een ministelsel of basisstelsel in de sociale zekerheid.¹⁹ Bij zo'n stelsel beperkt de overheid zich over de gehele linie tot het verstrekken van uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Individuen die bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een hogere uitkering willen, dienen zich particulier bij te verzekeren. Het bovenminimale deel van de sociale zekerheid wordt dan dus geprivatiseerd. Dit geldt dan voor de werknemersverzekeringen, want de bijstand en de volksverzekeringen bieden al uitkeringen op minimumniveau. Tegenstanders van een ministelsel wijzen op verschillende bezwaren. Zo valt het werkloosheidsrisico niet privaat te verzekeren, door afhankelijkheid van kansen dat het verzekerde risico optreedt (tijdens een recessie). Bij verzekering van het risico van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kunnen selectieproblemen optreden. Niet iedereen zal zich even gemakkelijk aanvullend kunnen verzekeren.

Bij de uitgevoerde simulatie zijn de bovenminimale uitkeringen tot minimumniveau teruggebracht. Het gaat voornamelijk om bovenminimale werkloosheids-, VUT- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.²⁰ Het regime van de bijstand is toegepast op deze uitkeringen, dat wil zeggen de uitkeringen zijn geplafonneerd voor alleenstaanden zonder kinderen op – inclusief toeslag – 70 procent van het netto sociale minimum voor een gezin. Een volledige bijstandsuitkering voor een gezin bedroeg in 2002 netto € 1.100 per maand, inclusief vakantie-uitkering. Alleenstaanden met kinderen ontvangen – inclusief toeslag – 90 procent,

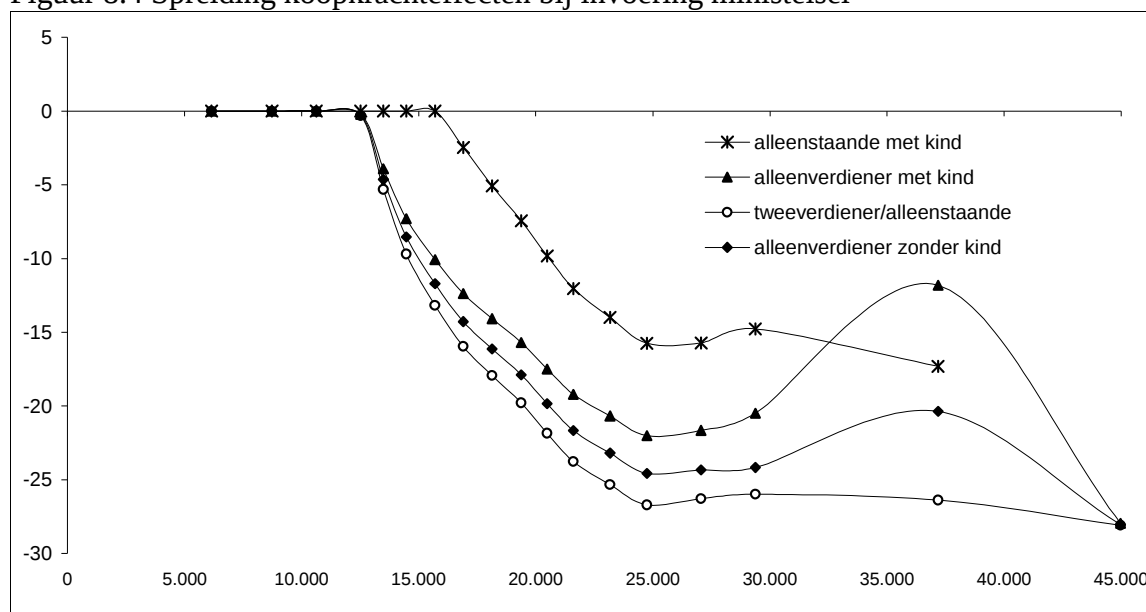
¹⁹ Overigens is er weinig maatschappelijk draagvlak voor een ministelsel in de sociale zekerheid. Uit peilingen van het SCP medio jaren negentig blijkt het aantal tegenstanders groter te zijn dan het aantal voorstanders (SCP, 1996, 183).

alleenverdieners ontvangen 100 procent van dit bedrag. Voor overige bronnen van inkomen is geen middelentoets toegepast.

Resultaten

Indien de bovenminimale uitkeringen worden geschrapt, daalt het bruto inkomen van uitkeringsontvangers in totaal met 3,9 mld euro. Ook de sociale lasten en (met name) de opbrengst van de inkomstenbelasting daalt als gevolg van de lagere bruto uitkeringen. Het budgettaire verlies komt uit op 1,6 mld euro. Per saldo dalen de beschikbare inkomens van uitkeringsontvangers dus met 2,2 mld euro. Betrokkenen ervaren gemiddeld een koopkrachtverlies van 18 procent. Figuur 8.4 en tabel 8.5 tonen omvang van en spreiding in het koopkrachtverlies, waarbij onderscheid is gemaakt naar subgroepen uitkeringsontvangers: alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners, al dan niet met kinderen. Per categorie zijn steeds negentien koopkrachteffecten gemarkeerd die elk representatief zijn voor ruwweg 5 procent van het totale aantal uitkeringsontvangers (per subgroep). Vanzelfsprekend gaan personen met hogere uitkeringen er relatief sterk op achteruit; de negatieve koopkrachteffecten lopen op tot 28 procent. Relatief het minst getroffen wordt de groep uitkeringsontvangers met kinderen. Dat geldt zowel voor alleenstaanden als alleenverdieners met kinderen.

Figuur 8.4 Spreiding koopkrachteffecten bij invoering ministelsel



Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

20 Buiten beschouwing blijven de loondoorbetalingen bij ziekteverzuim. Verzuimende werknemers worden in het CBS IPO veelal tot de sociaal-economische groep werknemers gerekend. Prepensioenuitkeringen blijven eveneens buiten beschouwing. Daarentegen worden VUT-uitkeringen wel meegerekend.

Tabel 8.6 Effecten bij invoering minustelsel

	Tweeverdiener of alleenstaand	Alleenstaande met kind	Alleenverdiener met kinderen	Alleenverdiener zonder kinderen	Totaal
Aandeel in de sociale groep	52%	6%	24%	18%	100%
<i>Uitgangssituatie (x mld euro)</i>					
Bruto inkomen	8,6	1,0	4,0	2,9	16,4
-/- belasting en sociale premies	2,6	0,3	0,6	0,7	4,2
Nominaal beschikbaar inkomen	6,0	0,7	3,4	2,2	12,2
<i>Mutatie (mld euro)</i>					
Bruto inkomen	-2,1	-0,15	-0,9	-0,7	-3,9
-/- belasting en sociale premies	-0,9	-0,07	-0,4	-0,3	-1,6
Nominaal beschikbaar inkomen	-1,2	-0,07	-0,5	-0,4	-2,2
<i>Mutatie (%)</i>					
Bruto inkomen	-25	-15	-24	-24	-24
Nominaal beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-21	-10	-16	-18	-18

Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

De gerapporteerde koopkrachteffecten hebben vanzelfsprekend een gering realiteitsgehalte. Als publieke uitkeringen waarvoor de overheid verantwoordelijk is zouden worden beperkt tot het sociaal minimum, is het zeer aannemelijk dat in de bovenwettelijke sfeer aanvullingen worden afgesproken. De simulatie geeft aan dat het bovenminimale deel van de bij de operatie betrokken uitkeringen weliswaar ‘slechts’ 24 procent van het totaal vormt, maar het gaat toch nog om een substantieel bedrag van circa 4 mld euro.

8.3.2 Individualisering sociale zekerheid

Achtergrond

Individualisering is een maatschappelijke trend met grote invloed op de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. De werknemersverzekeringen hebben naar hun aard een individueel karakter, afgezien van de eventueel aanvullende toeslagen tot het niveau van het sociaal minimum (via de Toeslagenwet). De bijstand is een regeling die naar haar aard niet geïndividualiseerd kan worden²¹, tenzij gekozen zou worden voor een volledig geïndividualiseerd basisinkomen. De AOW is verzelfstandigd: al dan niet gehuwd samenwonende 64-plussers krijgen beiden een uitkering van 50 procent van het sociaal minimum. De AOW bevat nog wel een inkomensafhankelijk element in geval er een partner jonger dan 65 jaar is. De 64-plusser ontvangt dan een aanvulling op de AOW-uitkering, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen van de 65-minner. In 2015 zal deze

21 Al zou een afzwakking van de partnerinkomenstoets kunnen worden overwogen.

aanvulling vervallen. Ook afgezien van deze partnerinkomenstoets is de AOW niet geïndividualiseerd, want alleenstaanden hebben recht op een uitkering van 70 procent van het sociaal minimum. Met andere woorden, de huishoudenssamenstelling is bepalend voor de hoogte van de uitkering.

De beleidsoptie om de AOW volledig te individualiseren is in het verleden al dikwijls bediscussieerd. Bij de hiernavolgende simulatie is gekozen voor een budgettair neutrale variant. Dat wil zeggen dat de uitkeringshoogte zodanig wordt vastgesteld dat de totale kosten van de geïndividualiseerde AOW gelijk blijven. Dat komt neer op de bepaling van de gewogen gemiddelde uitkering van de verschillende huishoudentypen: alleenstaanden, samenwonende 65-plussers en AOW-ers die samenwonen met een partner jonger dan 65 jaar, met of zonder toeslag. Deze berekening leidt tot een individuele AOW-uitkering van ongeveer 59 procent van het sociaal minimum.²² Vervolgens is deze uitkering van 59 procent aan alle 64-plussers individueel toegerekend.

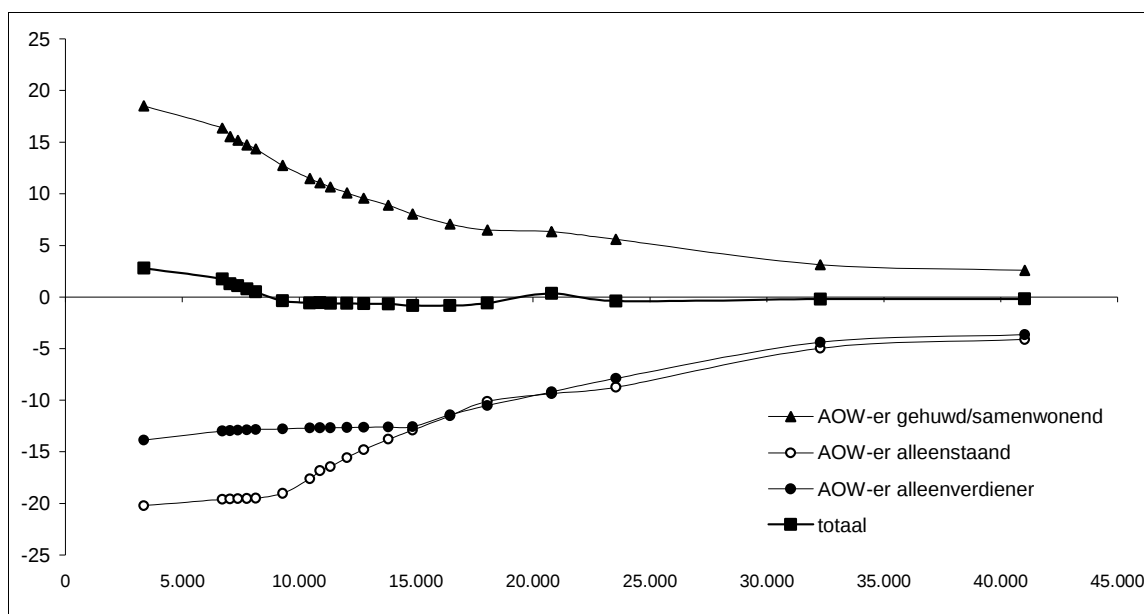
*Resultaten*²³

Figuur 8.5 en tabel 8.6 laten zien dat bij een individuele AOW-uitkering van 59 procent van het sociaal minimum, samenwonende senioren er vanzelfsprekend op vooruit gaan. Hun gezamenlijke uitkering loopt immers (bruto) op tot 118 procent van het sociaal minimum. De gemiddelde koopkrachtwinst van deze groep bedraagt 7,9 procent. Alleenstaande senioren gaan er op achteruit, gemiddeld met 11,7 procent. De koopkrachteffecten zijn eveneens fors negatief voor stellen waarbij één van beiden jonger is dan 65 jaar en niet werkt (gemiddeld – 9,6 procent). Indien de koopkrachteffecten per inkomensniveau worden bezien blijkt dat vooral alleenstaanden en alleenverdienende senioren met lagere inkomens er fors op achteruit gaan.

Figuur 8.5 Spreiding koopkrachteffecten bij individualisering AOW-uitkering

22 In het model zijn de wegen van subgroepen senioren als volgt: 35,5 procent is alleenstaand, 58,2 procent is gehuwd of samenwonend en in 6,3 procent van de gevallen is één van beiden 65 jaar of ouder en de ander jonger dan 65 jaar. Deze groep ontvangt gemiddeld een uitkering van ongeveer 75 procent. De gewogen geïndividualiseerde AOW-uitkering bedraagt derhalve 58,7 procent ($0,355 * 70\% + 0,582 * 50\% + 0,063 * 75,5\%$).

23 De hierna gebruikte samenstelling van AOW-huishoudens zou voor verwarring kunnen zorgen. Voor alleenstaande AOW-ers is steeds het bruto-nettotraject bepaald voor één persoon zonder partner. De koopkrachtberekening heeft betrekking op het huishoudensinkomen. Voor gehuwde of samenwonende AOW-ers is het traject berekend voor één persoon van een stel, waarbij beide een leeftijd van 65 jaar of ouder hebben. Het traject voor de tweede persoon ziet er hetzelfde uit, en is ook meegewogen. De koopkrachtberekening heeft betrekking op het individuele inkomen. Bij alleenverdieners is in circa voor de helft van de gevallen uitgegaan van een stel, waarbij één van beide 65 jaar of ouder is en de ander jonger dan 65 jaar, waarbij de laatste niet werkt. Bij alleenverdieners heeft de koopkrachtberekening betrekking op het huishoudensinkomen.



Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Tabel 8.7 Effecten individualisering AOW-uitkering

	Alleenstaand	Gehuwd of samenwonend	Alleenverdiener	Totaal
Aandeel in de sociale groep	36%	58%	6%	100%
Uitgangssituatie (mld euro)				
Bruto inkomen	10,7	17,5	1,9	30,0
-/- belasting en sociale premies	1,8	3,2	0,3	5,4
Nominaal beschikbaar inkomen	8,8	14,2	1,6	24,6
Mutatie (mld euro)				
Bruto inkomen	-1,3	1,5	-0,2	0,0
-/- belasting en sociale premies	-0,3	0,4	0,0	0,1
Nominaal beschikbaar inkomen	-1,0	1,1	-0,2	-0,1
Mutatie (%)				
Bruto inkomen	-12,2	8,5	-9,3	0,0
Beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-11,7	7,9	-9,6	-0,2

Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Deze uitkomsten laten zien dat een budgettair neutrale invoering van een geïndividualiseerde AOW de meest kwetsbare senioren zou treffen. Alleenstaande ouderen hebben minder vaak aanvullend pensioenen opgebouwd dan samenwonenden.²⁴ Met name oudere alleenstaanden zijn relatief vaak (bijna) uitsluitend op de AOW aangewezen. Indien een dergelijke beleidsoptie zou worden overwogen, ligt het vanuit dat perspectief voor de hand om compenserende maatregelen te treffen. Iedere specifieke compensatie zal echter inbreuk maken op het zuivere individualiseringsprincipe. Een andere optie is de individuele AOW-uitkering vast te stellen op het niveau van de huidige uitkering voor alleenstaanden (70

²⁴ Caminada en Goudswaard (2003), 160.

procent van het sociaal minimum). In dat geval zijn er geen inkomenseffecten voor alleenstaande senioren. Stellen waarvan één partner jonger is dan 65 jaar ondervinden geringere negatieve inkomenseffecten. Samenwonenden gaan er in deze variant nog méér op vooruit. Vanzelfsprekend leidt deze optie tot hogere kosten. De budgettaire meerkosten bedragen per saldo 2,3 mld euro: het bruto bedrag aan AOW-uitkeringen stijgt met 3,1 mld euro, maar de senioren dragen ook 0,8 mld meer aan belastingen en premies af. Dit is het dilemma ten voeten uit, dat optreedt bij vérgaande individualisering: er is sprake van forse koopkrachtverliezen, vooral bij degenen met de laagste inkomens, of de uitkeringsregeling vergt aanzienlijk meer collectieve middelen.

8.3.3 Fiscalisering van de AOW-premie

Achtergrond

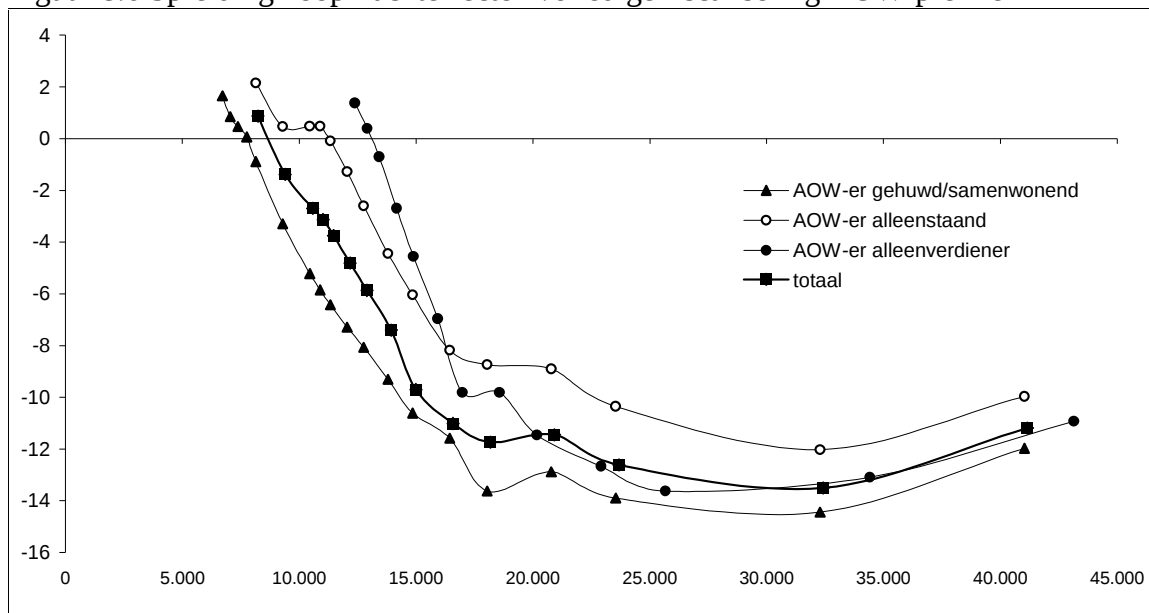
Door de vergrijzing van de bevolking zullen de kosten van de AOW sterk oplopen. Eén beleidsoptie om op deze demografische ontwikkeling in te spelen betreft de financiering van de AOW; zie ook de beschouwing in onderdeel 3.4 van dit jaarboek. Op dit moment betalen senioren op grond van de verzekeringsgedachte geen AOW-premie. Dit argument voor de premievrijstelling snijdt echter geen hout. De AOW heeft immers niet het karakter van een verzekering, maar van een voorziening, waaraan solidariteitsmotieven ten grondslag liggen. Mede daarom is in de afgelopen jaren van verschillende kanten voorgesteld om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren ('fiscalisering'). Hiermee is in feite al een start gemaakt met de maximering van de AOW-premie in 1997. Bij fiscalisering gaan 65-plussers bijdragen aan de kosten van de AOW, waardoor die kosten evenwichtiger over generaties worden gespreid. Fiscalisering treft echter uitsluitend het inkomen dat senioren genieten *naast* hun AOW-uitkering. Voor degenen die uitsluitend AOW ontvangen verandert de koopkracht niet; als gevolg van de systematiek van de netto-nettokoppeling blijft het sociale minimum gelijk. Wel zal de bruto AOW-uitkering moeten worden verhoogd.

Wij simuleren een volledige fiscalisering van de AOW-premie. Het lagere seniorentarief in de loon- en inkomstenbelasting (box 1) komt te vervallen. Het bruto totaalbedrag aan AOW-uitkeringen zal vanwege de netto-nettokoppeling moeten stijgen met 4,9 mld euro. De in totaal door senioren afgedragen belasting en sociale premies stijgt met 6,7 mld euro. Per saldo levert fiscalisering een verlies op voor de groep 65-plussers, en dus een bate voor de schatkist, van 1,9 mld euro.

Resultaten

Door volledige fiscalisering van de AOW ervaren 65-plussers gemiddeld een koopkrachtverlies van 7,5 procent. De spreiding rondom dit gemiddelde is groot, zie figuur 8.6 en tabel 8.7. Senioren met de laagste inkomens, die uitsluitend van een AOW moeten rondkomen, zullen geen koopkrachtnadeel ondervinden (netto-nettokoppeling). Voor senioren met hogere inkomens, veelal aanvullend pensioenen, kan het koopkrachtnadeel oplopen tot circa 15 procent. De negatieve effecten zijn relatief wat groter voor samenwonende senioren, die vaker een aanvullend pensioen of andere aanvullende inkomsten hebben. De koopkrachteffecten zijn ook negatief voor stellen waarbij één van beiden jonger is dan 65 jaar en niet werkt (aangeduid als ‘alleenverdiener’).

Figuur 8.6 Spreiding koopkrachteffecten volledige fiscalisering AOW-premie



Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Desgewenst zouden de negatieve koopkrachteffecten deels kunnen worden gerepareerd. Omdat het nadeel oploopt met het inkomen, zou een inkomensafhankelijke ouderenkorting in de inkomstenbelasting nodig zijn. Een zelfde conclusie wordt getrokken in de Fiscale Verkenning (2001, blz. 64), waarin opties voor fiscalisering van de premies volksverzekeringen worden geanalyseerd.²⁵ Een dergelijke korting zou moeten oplopen vanaf het AOW-niveau tot een aanvullend pensioen van € 10.000, en daarna constant blijven tot een aanvullend pensioen van € 20.000. Daarboven zou de korting weer geleidelijk kunnen worden afgebroken.

²⁵ Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport 'Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001', 2001.

Tabel 8.7 Effecten volledige fiscalisering AOW-premie

	Alleenstaand	Gehuwd of samenwonend	Alleenverdiener	Totaal
Aandeel in de sociale groep	36%	58%	6%	100%
<i>Uitgangssituatie x mld euro</i>				
Bruto inkomen	10,7	17,5	1,9	30,0
-/- belasting en sociale premies	1,8	3,2	0,3	5,4
Nominaal beschikbaar inkomen	8,8	14,2	1,6	24,6
<i>Mutatie x mld euro</i>				
Bruto inkomen	2,0	2,5	0,3	4,9
-/- belasting en sociale premies	2,5	3,9	0,4	6,7
Nominaal beschikbaar inkomen	-0,5	-1,3	-0,1	-1,9
<i>Mutatie in %</i>				
Bruto inkomen	19,2	14,5	13,3	16,1
Beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-5,2	-9,2	-6,3	-7,5

Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Ter vergelijking wijzen we nog op het onderzoek van Thio (2002), die effecten van een geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie in een periode van tien jaar heeft geanalyseerd. Deze analyse heeft geen partieel karakter: er wordt rekening gehouden met andere factoren die de inkomensontwikkeling bepalen. De toekomstige koopkrachtontwikkeling voor de populatie ouderen is in deze analyse, ondanks de fiscalisering, gemiddeld nog steeds positief. Dit komt doordat bij de door Thio veronderstelde reële contractloonontwikkeling de koopkrachtverbetering van ouderen meer dan voldoende is om het negatieve effect van de fiscalisering van de AOW-premie op te vangen. Volgens deze exercitie gaan ouderen er bij fiscalisering gemiddeld 0,7% per jaar op vooruit, tegen 1,3 procent per jaar bij ongewijzigd beleid. Het partiële effect van fiscalisering – 0,6 procent koopkrachtverlies per jaar gedurende een periode van tien jaar – is overigens vergelijkbaar met het door ons gevonden effect. Bij ongewijzigd beleid neemt het gemiddeld besteedbaar inkomen van 64-plussers ten opzichte van het gemiddeld inkomen van werkenden toe van 63 procent in 2000 tot 81 procent in 2020. De inkomenspositie van ouderen zal gemiddeld verder verbeteren als gevolg van een toeneming van het inkomen uit aanvullend pensioen. Bij fiscalisering van de AOW-premie neemt de inkomenspositie van ouderen ten opzichte van de werkende populatie nog steeds toe, zij het in mindere mate, te weten tot 75 procent in 2020.

8.3.4 Vlaktaks voor arbeidsinkomsten

Achtergrond

De fiscalisering van de AOW-premie valt te beschouwen als een vorm van grondslagverbreding en van vereenvoudiging van het stelsel van belasting- en premieheffing. Een veel drastischer vorm van vereenvoudiging behelst de invoering van een vlaktaks. Zij kent een proportioneel tarief dat wordt toegepast op een zeer brede heffingsgrondslag. Zo'n vlaktaks kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeidsbeloning, waarbij individuele draagkrachtverschillen niet langer een rol meer spelen. Dan kan worden volstaan met een heffing aan de bron, via inhouding door de werkgever (of de uitkeringsinstantie). Daardoor is een belangrijke besparing op uitvoeringskosten mogelijk. In de extreme variant van de vlaktaks worden alle aftrekposten en vrijstellingen geschrapt. Alleen de heffingskortingen blijven gehandhaafd.²⁶

Bij de uitgevoerde simulatie geldt als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van de werkgevers, respectievelijk de bruto uitkering. Dit betekent enerzijds dat alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen zijn geschrapt, en anderzijds dat werkgeverspremies in de grondslag zijn betrokken. De premies voor alle drie volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De premies werknemersverzekeringen zijn niet langer aftrekbaar. Datzelfde geldt voor de pensioenpremies. Aangezien de uitkeringen wel belast zijn, betekent dit een vorm van dubbele heffing. Dat is als het ware de prijs voor een dergelijke extreme vereenvoudiging. Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met meer dan 55 mld euro of 28 procent toe. Tabel 8.8 geeft een specificatie. Deze toeneming van de grondslag valt toe te rekenen aan vier categorieën: (i) werkgevers- en werknemerspremies voor aanvullend pensioen en VUT (31 procent), (ii); andere werkgeverspremies (33 procent), (iii) sociale premies van werknemers en ambtenaren (6 procent), en (iv) het vervallen van individueel bepaalde aftrekposten (30 procent), waarvan de aftrekpost eigen woning de belangrijkste is. Als gevolg van deze extreme grondslagverbreding valt – het overige gelijk zijnde – een budgettair neutraal uniform tarief van 25,5 procent te realiseren. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief in box 1.

Tabel 8.8 Grondslagverbreding bij vlaktaks (mld euro)

	Werknemer	Ambtenaar	Uitkering	met AOW	Totaal
Pensioen- en VUT-premies werkgeversdeel	11,1	1,8	0,0	0,0	12,9
Pensioen- en VUT-premies werknemersdeel	3,0	1,0	0,0	0,0	4,0
Overige premies werkgevers ^a	16,6	1,5	0,0	0,0	18,1
Overige premies werknemers en ambtenaren ^b	2,9	0,1	0,3	0,0	3,2
Individueel bepaalde aftrekposten ^c	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0

²⁶ Zie voor een uitvoeriger analyse van theoretische en praktische voor- en nadelen van de vlaktaks: Caminada en Goudswaard (2001).

Totale grondslagverbreding	47,0	6,4	1,1	0,7	55,3
----------------------------	------	-----	-----	-----	------

a.a. In het kader van ZW, AWF, WGF, RSF, WAO, bov-IP, IP-WAO.

b.b. In het kader van bov-IP en AWF.

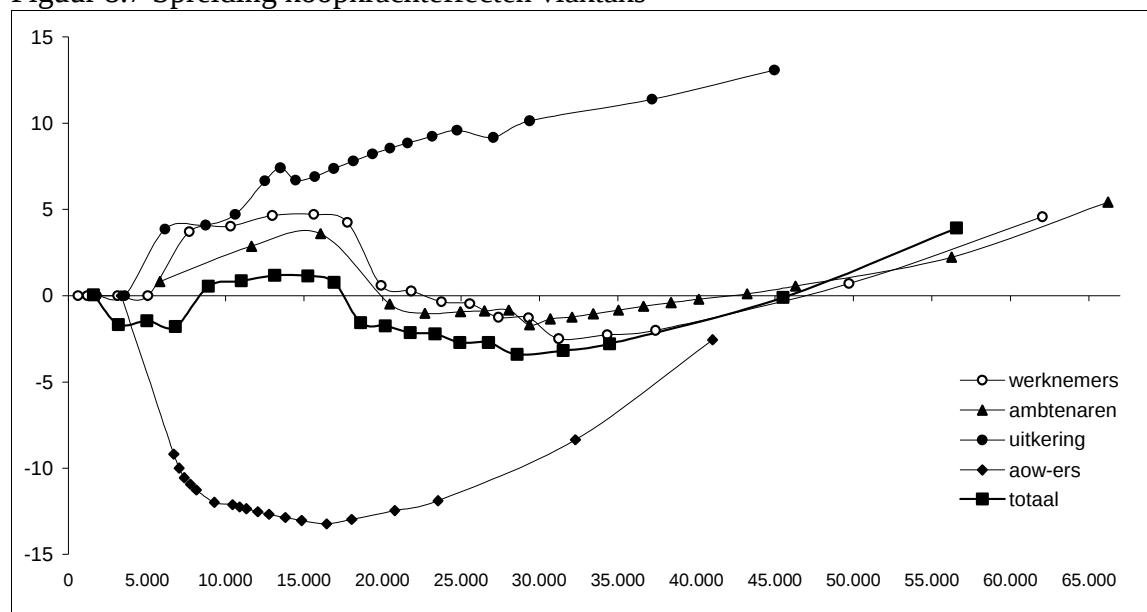
c.c. Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Resultaten

De koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van ± 5 procent. Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Maar gemiddeld genomen wordt het nadeel van het verlies van aftrekposten ongeveer gecompenseerd door het voordeel van het lagere tarief.

Figuur 8.7 Spreiding koopkrachteffecten vlaktaks



Bron: Caminada en Goudswaard (2003)

Tabel 8.9 Effecten invoering vlaktaks

	Werknemer	Ambtenaar	Uitkering	met AOW	Totaal
<i>Mutatie (mld euro)</i>					
Grondslag van heffing	47,0	6,1	1,1	0,7	55,0
Belasting en sociale premies	-1,0	-0,1	-1,1	2,4	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen	1,0	0,1	1,1	-2,4	0,0
<i>Mutatie (%)</i>					
Grondslag van heffing	35,3	33,4	7,1	2,4	27,9
Belastingopbrengst	-3,2	-8,0	-30,2	81,2	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen (= koopkrachteffect)	0,9	0,6	8,9	-9,8	-0,2

Mogelijk compensatieschema

Uitkeringsontvangers zouden door invoering van de vlaktaks een flinke koopkrachtwinst boeken. Voor ontvangers van bovenminimale uitkeringen kan die winst oplopen tot boven de 10 procent. Dat komt doordat uitkeringsontvangers relatief weinig gebruik maken van aftrekposten, maar wel profiteren van het lagere tarief. Desgewenst zou ter compensatie een lagere heffingskorting voor uitkeringsontvangers kunnen worden vastgesteld. Een andere, meer voor de hand liggende compensatiemogelijkheid is de bruto uitkeringen aan te passen (te verlagen). Senioren gaan er fors op achteruit. Het effect voor deze groep is goed vergelijkbaar met het effect van fiscalisering van de AOW-premie. Ook de vlaktaks kent immers geen lager seniorentarief. Net als bij fiscalisering zou compensatie kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting.

Overigens moeten de geschetste koopkrachteffecten, zeker bij deze simulatie, worden gerelativeerd. Een zo grote systeemwijziging als invoering van een vlaktaks zou aanzienlijke effecten op het gedrag en op markten (zoals de huizenmarkt en de markt voor pensioensparen) teweeg brengen, waarvan de inkomensgevolgen niet goed voorspelbaar zijn.

8.4 Beoordeling en conclusie

De overheid kan op drie niveaus proberen de inkomensverdeling te beïnvloeden: op het niveau van het verdiende inkomen (*primaire sfeer*), van het besteedbare inkomen (*secundaire sfeer*) en van het inkomen na gebruik van overheidsvoorzieningen (*tertiaire sfeer*). Dit hoofdstuk beschrijft de inkomensveranderingen van de afgelopen kwart eeuw, probeert de oorzaken daarvan te achterhalen en presenteert inkomensgevolgen en budgettaire effecten van enkele mogelijke wijzigingen in het sociale-zekerheidsstelsel en de financiering daarvan. Onze resultaten laten zien dat in de *primaire sfeer* het looninkomen, veruit de belangrijkste bron van inkomen, tevens verantwoordelijk is voor het grootste deel van de inkomensongelijkheid. Sinds het begin van de jaren tachtig heeft het looninkomen de ongelijkheid systematisch doen toenemen; vanaf het midden van de jaren negentig valt dit effect weg. In Nederland wordt ongeveer de helft van het verdiende inkomen door de overheid herverdeeld. In de *secundaire sfeer* zijn gedurende een reeks van jaren

versoeringen in het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Daardoor is de inkomensongelijkheid sinds het midden van de jaren tachtig toegenomen en zijn bepaalde groepen flink getroffen. Aan de andere kant is door dit beleid het sociale stelsel beter betaalbaar en beheersbaar geworden en zijn de prikkels tot arbeidsdeelname in het algemeen versterkt. Dit is de klassieke afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie. Dragen gebonden inkomensoverdrachten in de *tertiaire sfeer* bij aan herverdeling van inkomen? Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Zou van de tertiaire sfeer niet verlangd mogen worden dat hij bijdraagt aan (verdere) herverdeling van het verdiende inkomen? In dit verband vragen drie thema's speciale aandacht van beleidsmakers.

Ten eerste dreigt de middenklasse in een spagaat terecht te komen: zij wordt wel aangeslagen voor de financiering van de verzorgingsstaat, maar verliest langzaam terrein bij het gebruik van verzorgingsarrangementen. De middengroepen lijken het 'slachtoffer' te worden van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die de overheidsuitgaven meer in de richting van de lagere inkomensgroepen stuwten. Daarenboven hebben beleidsmakers een aantal voorzieningen sterker op lagere inkomensgroepen toegesneden.

Ten tweede is het opmerkelijk dat het huurwaardevoordeel van de eigen woning tot op heden bij de afslanking van de overheidsuitgaven buiten schot blijft. Meer dan de helft van het voordeel komt terecht bij de rijkste 20 procent van de huishoudens.

Ten derde voorziet het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II in de aanpak van de armoedeval en verdere stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen. Het kabinet voert echter ook twee nieuwe inkomensafhankelijke regelingen in, voor kinderkosten en zorgkosten. Dit staat op gespannen voet met de nagestreefde vermindering van de armoedeval.

Het leeuwendeel van de inkomensherverdeling door de overheid vindt plaats in de secundaire sfeer, via inkomstenbelasting en sociale premies, en via sociale uitkeringen. Om die reden zijn de effecten gesimuleerd van vier mogelijke veranderingen in het sociale en fiscale stelsel.

Wat is het effect van een beperking van alle publieke uitkeringen tot het sociale minimum? Zo'n *ministelsel* zou voor de betrokken arbeidsongeschikten, werklozen en VUTters een gemiddeld koopkrachtverlies van 18 procent tot gevolg hebben. Het lijkt echter waarschijnlijk dat de inkomensschade in de bovenwettelijke sfeer ten minste voor een deel zal worden gerepareerd, via aanvullingen op de minimumuitkering.

Een tweede simulatie betreft de effecten van invoering van een volledig *geïndividualiseerde AOW-uitkering*. Uitgaande van budgettaire neutraliteit zou dat een uitkering ter hoogte van 59

procent van het sociaal minimum zijn. Alleenstaande senioren gaan er gemiddeld bijna 12 procent op achteruit, terwijl samenwonenden gemiddeld bijna 8 procent winnen. Groot probleem is dat juist alleenstaande ouderen dikwijls tot de meest kwetsbare groep horen. Een hogere geïndividualiseerde uitkering zou het koopkrachtverlies voor alleenstaanden beperken, maar slaat een gat in de schatkist. Een geïndividualiseerde uitkering van 70 procent (van het sociaal minimum voor een gezin) zou jaarlijks zelfs 2,3 mld euro meer kosten. Dit schetst het dilemma dat onvermijdelijk is bij verdergaande individualisering van sociale uitkeringen: óf er treden substantiële inkomenseffecten op (vooral bij lagere inkomens), óf de uitgaven voor de uitkeringswetten stijgen aanzienlijk.

De derde simulatie illustreert de effecten van *fiscalisering van de AOW-premie*. Ouderen gaan dan zelf voor een deel meebetalen aan de AOW, waardoor de vergrijzingslasten beter opgevangen kunnen worden. De laagste inkomens blijven bij fiscalisering ongemoeid, maar senioren met een hoog aanvullend pensioen leveren koopkracht in, oplopend tot circa 15 procent. Overigens zal de koopkracht van ouderen, ook bij fiscalisering, naar verwachting de komende tijd per saldo nog toenemen als gevolg van een stijging van het inkomen uit aanvullend pensioen. Wat zouden de effecten zijn van invoering van *een vlaktaks op arbeidsinkomen*? Het schrappen van alle aftrekposten maakt, budgettair neutraal, een uniform tarief op arbeid van 25,5 procent mogelijk. Werkenden ondervinden over het algemeen een relatief beperkt koopkrachteffect. Ouderen gaan er flink op achteruit, omdat – evenals bij fiscalisering – het lagere seniorentarief wordt geschrapt. Daarentegen zouden uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar, bij gelijke bruto uitkeringen, forse koopkrachtwinst boeken. Deze groep maakt over het algemeen weinig gebruik van aftrekposten, maar profiteert wel van het lagere tarief.

Tot slot rijst de bij uitstek normatieve vraag hoe al deze empirische resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Vanzelfsprekend wordt verschillend gedacht over de wenselijke inrichting van de welvaartsstaat en over een rechtvaardige inkomensverdeling. Vast staat dat de inkomensverdeling de afgelopen dertig jaar niet dramatisch is gewijzigd, hoewel enkele forse beleidsingrepen, zoals de herziening van het uitkeringsstelsel in de tweede helft van de jaren tachtig en de herziening van het belastingregime in 1990 en 2001 hebben geleid tot een aanzienlijke toename van de inkomensongelijkheid.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (2000), The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanation, *German Economic Review*, 1(1), 3-18
- Caminada, K., and K.P. Goudswaard (1996), Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform, *International Tax and Public Finance*, 3(1), 57-66
- Caminada, K., and K.P. Goudswaard (2001), Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands, *Public Finance & Management*, 1(4), 471-500
- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- CBS IPO (1990-2000), *Data personele inkomensverdeling 1990-2000*, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen
- CDA (2004), *Heffen naar draagkracht: op weg naar een solidair inkomensbeleid*, Den Haag: Christen Democratisch Appel
- CPB (1998), *Keuzes in kaart*, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2001), *Toetsing van een aantal varianten voor de fiscale behandeling van de eigen woning*, Notitie 2001/17, Den Haag: Centraal Planbureau
- Fiscale Verkenningen (2001), Rapport Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2000. Den Haag: Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**
- Gottschalk, P., and T.M. Smeeding (1997), Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature*, 35(2), 633-687
- Gottschalk, P., and T.M. Smeeding (2000), Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries, in A.B. Atkinson and F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, New York: Elsevier-North Holland Publishers, Vol. 1, 262-307
- Hendrix, P.C.M. (1998), *Welvaartsverschillen: Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van de verandering in de inkomensverdeling in de periode 1986-1994 met een vooruitblik tot 1998*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie
- Lever, M.H.C., en R.M. van Opstal (2003), *Financiering zorgverzekering volgens Strategisch akkoord: effecten op overheidsfinanciën, loonkosten en koopkracht*, CPB Memorandum 55, Den Haag: Centraal Planbureau
- Luxembourg Income Study (z.j.), *LIS Information Guide* - Revised February 1998, Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 7, Luxembourg: LIS. Zie verder via de LIS-website <http://www.lisproject.org/>
- Musgrave, R.A., K.E. Case, and H.B. Leonard (1974), The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly*, 2(3), 259-311
- SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- SCP (2003a), *Inkomen verdeeld: Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- SCP (2003b), *Profijt van de overheid: De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en –inkomsten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

- SCP (2003c), *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Schnabel, P. (2004), *Een eeuw van verschil*, oratie, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- SZW (2003), *Cumulatie inkomenseffecten 2004 (brief van 28 november 2003) en Inkomensbeleid na aanvullende maatregelen (brief van 8 december 2003)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**
- Thio, V. (2002), *De inkomenspositie van ouderen: Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Werkdocument 230, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Tweede Kamer (1974-1975), *Interim-nota Inkomensbeleid*, 13 399, nr. 2
- Tweede Kamer (19..-19..), *Inkomensnota 1985*,**
- Tweede Kamer (2003-2004a), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2004. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Cumulatie inkomenseffecten 2004)*, 29 200 XV, nr. 32
- Tweede Kamer (2003-2004b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2004. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inkomensbeleid na aanvullende maatregelen)*, 29 200 XV, nr. 64
- Vording, H., K.P. Goudswaard, en C.L.J. Caminada (1999), *De eigen woning naar box 3*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 128(6366), 1694-1703
- VROM (2000), *Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesring, Ruimtelijke Ordening en Milieu.**