

Inleiding: Inkomensverhoudingen

Koen Caminada

Dit nummer van TPEdigitaal brengt berichten van het inkomensfront. Nu het kabinet Rutte-Asscher voor de opgave staat om miljarden euro aan bezuinigingen door te voeren, vrezen velen voor hun inkomen. Het kabinet heeft de discussie over inkomens(her)verdeling op de agenda geplaatst.

De Nederlandse inkomensongelijkheid is in de naoorlogse periode fors afgenomen. Zo lieten Pen en Tinbergen in *Naar een rechtvaardige inkomensverdeling* (1977) aan de hand van vierentwintig indicatoren zien dat de inkomensongelijkheid in Nederland in de veertig voorafgaande jaren ongeveer was gehalveerd. De ongelijkheid daalde verder tot in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Vervolgens steeg de ongelijkheid tot begin jaren negentig. Nadien is de inkomensongelijkheid vrij stabiel. Deels loopt de ontwikkeling van de inkomensverdeling parallel met ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en inkomensbescherming. In de tweede helft van de 20e eeuw is een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Het gaat daarbij om een scala van regelingen dat er primair op is gericht huishoudens en personen te beschermen tegen de risico's van inkomensderving en van buitengewone lasten. Naast deze hoofddoelstelling beoogt het stelsel van sociale zekerheid ook een zekere mate van herverdeling van inkomens tot stand te brengen.

Blikshade aan de inkomensverhoudingen in Nederland was de afgelopen dertig jaar vooral waarneembaar in perioden van economische stagnatie, zoals in het begin van de jaren tachtig en negentig. Opeenvolgende kabinetten hadden steeds de doelstelling 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. 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.

De inkomensgevolgen van (voorgenomen) beleid worden in de Nederlandse traditie uitgebreid in kaart gebracht en bediscussieerd. Lastig daarbij is echter dat de veranderingen in de inkomensverdeling het product zijn van een complex aantal factoren. Processen op de arbeidsmarkt zijn van wezenlijk belang voor de inkomensongelijkheid in Nederland. Vervolgens vindt een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats als gevolg van sociale uitkeringen, belasting- en

premieheffing en allerlei gebonden overdrachten. Ook veranderingen in de grootte en de samenstelling van huishoudens hebben een aanzienlijk effect. Een doorgaans onderschat deel van de herverdeling ontstaat binnen huishoudens (zie ook Salverda in dit nummer). Huishoudens verdelen intern ongeveer net zoveel als de overheid tussen huishoudens.

In de afgelopen decennia zijn steeds meer en betere data beschikbaar gekomen waarmee we inkomensongelijkheid kunnen meten. Daardoor hebben we steeds meer kennis opgedaan over de oorzaken van de ontwikkelingen in de inkomensongelijkheid en de herverdeling van inkomens (zie Gottschalk en Smeeding, 1997 en 2000), ook in internationaal vergelijkend perspectief (zie OESO, 2008 en 2011). Toch is het onderzoek beslist nog geen platgetreden pad. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat de inkomensverdeling en de veranderingen daarin door een groot aantal factoren worden bepaald. Elke individuele beslissing om iets te doen of te laten beïnvloedt de inkomensverdeling. De inkomensverdeling kent vele gezichten. Uitspraken over de (gewenste) verdeling van inkomens kunnen dan ook snel tot Babylonische spraakverwarring leiden, niet in het minst in de politieke arena. Daarom is het goed dat *TPEdigitaal* in dit themanummer een aantal van die gezichten toont.

Maar ik wil de lezer eerst nog even wijzen op de bijsluiter van Jan Pen.

'Onder de Nederlanders worden egalitaristen aangetroffen die de huidige ongelijkheid nog te groot vinden, solidaristen die ongelijkheid accepteren mits de armoede in voldoende mate is uitgebannen; en anti-egalitaristen, die de huidige inkomensverschillen zouden willen vergroten, met name waar het gaat om verschillen tussen actieven en niet-actieven en tussen minimum en modaal.'

Jan Pen (1986, p. 106)

Wanneer we ervan uitgaan dat inkomensongelijkheid een belangrijk aspect van maatschappelijke ongelijkheid is, dan dringt zich vanzelfsprekend de vraag op: hoe groot is die ongelijkheid? Over het meten van ongelijkheid bestaat nogal verschil van inzicht, mede omdat het in feite onmogelijk is om met alle relevante aspecten gelijktijdig rekening te houden. Er bestaan verschillende maatstaven voor inkomensongelijkheid, gericht op verschillende inkomensbegrippen (primair, secundair, tertiair), de inkomenseenheid (individueel of huishouden) kan verschillen en, in het verlengde daarvan, wordt vaak (maar niet altijd) gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van huishoudens (standaardisatie door toepassing van equivalentieschalen). Niet voor niets gebruikten Pen en Tinbergen vierentwintig indicatoren om de inkomensongelijkheid na de Tweede Wereldoorlog te bestuderen. De keuze van de indicatoren zijn bepalend voor de uitkomsten. En de interpretatie van de uitkomsten blijft altijd een normatieve aangelegenheid. Binnen dit kader kunnen de artikelen in dit nummer van *TPEdigitaal* voor de lezer bijdragen aan zijn of haar visie op inkomensongelijkheid in Nederland.

De eerste bijdrage van *Marii Paskov en Caroline Dewilde* laat zien dat hogere inkomensongelijkheid in de samenleving hand in hand gaat met lagere solidariteit.

De auteurs relateren verschillende indicatoren van inkomensongelijkheid voor 21 Europese landen aan de mate van solidariteit met burens of leden van de lokale gemeenschap, ouderen en zieken. Vooral het verschil tussen de hoogste inkomens en de middengroepen maakt mensen minder solidair. Wat betekent dit voor Nederland? De inkomensongelijkheid is de afgelopen periode toegenomen, waardoor de gevoelens van solidariteit met landgenoten afneemt. Dat zet de legitimiteit van de verzorgingsstaat onder druk, bijvoorbeeld de uitkeringen voor specifieke groepen. Het onderzoek laat verder zien dat de aanwezigheid van meer armoede leidt tot een grotere bereidheid om anderen te helpen.

Volgens de bijdrage van *Cok Vrooman en Jean Marie Wildeboer Schut* is er in Nederland wel degelijk sprake van armoede. Zij schetsten de ontwikkeling van armoede in Nederland sinds 1985. De armoede nam vanaf het midden van de jaren negentig af, maar loopt de laatste jaren weer sterk op. Er kwamen meer werkende armen en arme allochtonen, en bij de slinkende groep eenverdieners werd de kans op armoede groter. 65-plussers zijn tegenwoordig zelden arm. Hun decompositie van een kwart eeuw armoede in Nederland onderscheidt vier fasen. Tussen 1985 en 1989 daalde de armoede, om vervolgens te stijgen naar een hoogtepunt in 1994. Daarna nam de armoede gestaag af, behoudens enkele conjuncturele fluctuaties. Sinds 2008 loopt de armoede weer op, vooral in het laatst gemeten jaar 2011. Ramingen duiden erop dat deze groei zich in 2012 en 2013 voort zal zetten.

Jan Bonenkamp en Harry ter Rele brengen de herverdeling van de AOW en aanvullende pensioenen in kaart. Voor groepen wordt berekend hoe groot het netto profijt van de regelingen over de levensloop is door het saldo te bepalen van ontvangen uitkeringen en betaalde bijdragen. De regelingen werken gezamenlijk nivellerend, vooral omdat de AOW-bijdragen inkomensafhankelijk zijn terwijl de uitkeringen inkomensafhankelijk zijn. Verhoging van de pensioenleeftijd maakt het nivellerende effect van de regelingen overigens kleiner, doordat het verlies aan AOW-uitkering ruwweg voor alle groepen gelijk is terwijl hogere inkomens minder hoeven bijdragen aan de financiering van de AOW. Van perverse herverdeling van lage naar hoge inkomens is in pensioenland dus helemaal geen sprake, dat wil zeggen wanneer de AOW en de aanvullende pensioenen in samenhang worden gezien. Deze nieuwe bevinding, die duidt op een aanzienlijke herverdeling van hoog- naar laagopgeleiden, is relevant bij de vormgeving van de nieuwe pensioenregelingen.

Wiemer Salverda prikkelt door te concluderen dat de inkomensongelijkheid van huishoudens het hoogste punt heeft bereikt in de afgelopen 35 jaar – en stijgende is. Als drijvende krachten achter deze trend wijst hij op de stijging van de arbeidsinkomens, de afnemende inkomensherverdeling via uitkeringen en belastingheffing ten gunste van de onderkant, en de verandering in de grootte en de samenstelling van huishoudens (standaardisatie). Salverda vergelijkt en berekent op onconventionele wijze de verdeling van marktinkomens, de herverdeling door uitkeringen, belastingen en sociale premies, en de standaardisering van huishoudensinkomens. Daarbij besteedt hij in het bijzonder aandacht aan de uitersten van de inkomensverdeling (laagste en hoogste deciel), in plaats van de

veelgebruikte Gini-coëfficiënt. Aldus benaderd, vindt Salverda dat de inkomensongelijkheid onder de gehele bevolking is toegenomen en uitkomt op het hoogste punt in 35 jaar. Ondanks de versoeringen in het sociale stelsel, leveren sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing overigens nog steeds een belangrijke bijdrage aan de reductie van de inkomensongelijkheid in Nederland. Volgens Salverda hebben ze de groei van marktinkomensongelijkheid niet volledig kunnen neutraliseren. Daarover kan verschillend worden gedacht (zie OESO 2011; Caminada et al. 2012; zie ook De Graaf-Zijl en Ooms in dit nummer). Salverda wijst verder op het effect van huishoudvorming op de toegenomen inkomensongelijkheid.

Marloes de Graaf-Zijl en Tahnee Ooms gaan in op de vele manieren waarop overheidsbeleid de inkomensverdeling beïnvloedt. Zij constateren dat in tijden van recessie het overheidsbeleid ten koste gaat van de onderkant van de inkomensverdeling. Ook de hervormingen van de verzorgingsstaat die zijn gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie verminderen de inkomensoverdrachten van rijk naar arm. Prikkel doet pijn: door prikkels in de sociale zekerheid zijn minder mensen afhankelijk geworden van een uitkering, maar mensen met een uitkering hebben eronder te lijden gehad. Hoewel De Graaf-Zijl en Ooms die conclusie zelf niet (durven) trekken, blijkt uit de diverse internationale statistieken die zij samenbrengen dat de herverdelende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat in de afgelopen kwart eeuw is afgenomen onder de groep 18-64 jarigen, maar juist is toegenomen voor de gehele bevolking. Dat komt door de sterk herverdelende werking van de AOW en de ingezette vergrijzing, waardoor het aandeel senioren in de totale bevolking stijgende is. Nederland scoort qua herverdeling overigens gemiddeld in OESO-perspectief.

In een creatief artikel besteden *Jasper Lukkezen en Bas Straathof* aandacht aan de topinkomens. Zowel in Angelsaksische als in niet-Angelsaksische landen blijken de topinkomens sneller te zijn gestegen dan de gemiddelde inkomens. Zo ook in Nederland. Inmiddels verdient de rijkste 0,1 procent van de bevolking ruim 1,4 procent van het nationale inkomen. Dit aandeel groeit sinds twee decennia met vier procent per jaar, hetgeen onderdeel lijkt van een wereldwijde trend. Overigens is het huidige inkomensaandeel van topverdieners in Nederland nog relatief bescheiden in vergelijking met andere landen. De auteurs analyseren vier mogelijke structurele economische veranderingen die topinkomensgroei kunnen verklaren: de globalisering, het ICT-gebruik, belastinghervormingen en een toename in de scheiding tussen eigendom en controle van ondernemingen.

In veel onderzoek (ook in deze TPEdigitaal) naar de inkomensverdeling en het effect van sociale zekerheid concentreren onderzoekers zich op de inkomensverdeling op huishoudniveau op één of meer meetmomenten in de tijd. *Marcel Lever en Rob Waaijers* doen dat anders: zij analyseren de ontwikkeling van inkomens van individuen gedurende hun levensloop. De ongelijkheid van inkomens op enig moment blijkt veel groter dan die van inkomens over de levensloop. Het verschil betreft in veel gevallen de laagste en de hoogste inkomens. Door studie of verlies uit onderneming kan het jaarinkomen soms heel laag zijn. Winst uit

onderneming, een bonus of ontslagvergoeding veroorzaken juist soms een hoog jaarinkomen. Hiertegenover staan vaak jaren met hogere of juist lagere inkomens, waardoor de verschillen over de levensloop kleiner uitvallen. Zo bezien is hoge inkomensongelijkheid op een bepaald moment vooral een tijdelijke situatie. De overheid institutionaliseert een belangrijk deel van de herverdeling van jaar op jaar via de sociale zekerheid, maar dan toch vooral in de vorm van overdracht aan jezelf: een belangrijk deel van de inkomensverschillen wordt namelijk al binnen de levensloop gecompenseerd.

Alles bijeen een boeiend nummer van *TPEdigitaal*, waarin de auteurs en de redactie erin geslaagd zijn enkele gezichten van de inkomensverdeling te presenteren en bij elkaar te brengen. Het zijn veelal empirische ingekleurde bijdragen over de inkomens(her)verdeling. Die kunnen niettemin voor discussie zorgen, want bij uitstek rijst de normatieve vraag hoe al deze empirische resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Er kan en mag verschillend worden gedacht over de wenselijke inrichting van de welvaartsstaat en over een rechtvaardige inkomensverdeling. Kortom: het lezen en discussiëren meer dan waard.

Auteur

Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden

Literatuur

- Caminada, K., K. Goudswaard en C. Wang, 2012, Disentangling income inequality and the redistributive effect of taxes and transfers in 20 LIS countries mid 1980s – mid 2000s, LIS Working Paper, no. 581, Luxemburg.
- Gottschalk, P., en T.M. Smeeding, 1997, Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no.2: 633-687.
- Gottschalk, P., en T.M. Smeeding, 2000, Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries, in A.B. Atkinson and F. Bourgignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, New York: Elsevier-North Holland Publishers, Vol. 1: 262-307.
- OESO, 2008, *Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- OESO, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Pen, J., en J. Tinbergen, 1977, *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, Elsevier Science, Amsterdam.
- Pen, J., 1986, Hoe effectief is het Nederlandse verdelingsbeleid?, *Openbare Uitgaven*, vol. 18, no. 3: 103-111.