

Een kwart eeuw inkomensongelijkheid in Nederland

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

Kees Goudswaard, hoogleraar Toegepaste economie en Sociale zekerheid, Universiteit Leiden

Jim Been, promovendus, Universiteit Leiden

Marloes de Graaf-Zijl, programmaleider Arbeid, Centraal Planbureau

Steeds vaker worden zorgen uitgesproken over een toenemende inkomensongelijkheid. Tussen 1990 en 2000 is de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen in Nederland licht toegenomen. Maar anders dan veelal wordt gedacht is er sinds de eeuwwisseling geen significante stijging van de inkomensongelijkheid opgetreden. In deze periode is de ongelijkheid van primaire inkomens toegenomen, maar die stijging is nagenoeg volledig afgevlakt door sociale uitkeringen en directe belastingen.

Eén van de centrale doelstellingen van het sociaaleconomische beleid is het tot stand brengen van een evenwichtige inkomensverdeling. Over wat moet worden verstaan onder een 'evenwichtige inkomensverdeling' wordt verschillend gedacht. Jan Pen (1986, p.106) schreef al: '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.'

Internationaal gezien hoort Nederland, samen met de Scandinavische landen, tot een groepje landen met de kleinste inkomensverschillen. Daar zijn veel oorzaken voor, maar de belangrijkste is wel de sterke ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland in de tweede helft van de vorige eeuw. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan een aanzienlijke verkleining van de inkomensverschillen, die zich tot begin jaren tachtig voortzette. Daarna liepen de inkomensverschillen wel weer wat op (Caminada en Goudswaard, 2003).

Opmerkelijk is dat de bestaande inkomensverhoudingen maar zelden expliciet door kabinetten ter discussie zijn gesteld. Voor het laatst repte het kabinet-Den Uyl in de *Interimnota inkomensbeleid* uit 1975 nog van beleidsvoornemens gericht op verdergaande nivellering van inkomens. Latere kabinetten hebben zich voornamelijk gericht op de aanvaardbaarheid van de verdelingspolitieke gevolgen van overheidsbeleid. Koopkrachteffecten van voorgenomen overheidsbeleid zijn zo goed en zo kwaad als mogelijk in beeld gebracht, en sterk afwijkende ontwikkelingen werden zoveel mogelijk geredresseerd. De koopkrachtplaatjes moesten evenwichtig zijn. Maar het kabinet-Rutte II heeft de discussie over de inkomensverdeling weer op de agenda geplaatst. Verschillende maatregelen van dit kabinet zijn er op gericht om de inkomensverschillen te verkleinen, zoals het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Ook op internationaal niveau neemt de aandacht voor inkomensongelijkheid toe. De Wereldbank, de OECD, de Europese Commissie en het IMF publiceerden er uitgebreide studies over. Ook de wetenschap laat zich niet onbetuigd. Zo stelt Nobelprijswinnaar Shiller dat de groeiende inkomensongelijkheid zorgwekkend is omdat ze tot instabiliteit kan leiden (De Waard et al, 2013; zie ook Piketty, 2014).

Het maatschappelijk debat over de gewenste inkomens(her)verdeling heeft vooral een normatief karakter. Het is van belang dit debat te voeren op basis van feiten over de mate van inkomensongelijkheid en –herverdeling. Momenteel is daarover nog veel onduidelijk. Internationaal vergelijkende data van de OECD of Luxembourg Income Study (LIS) laten verschillende patronen zien over de toe- of afname van de inkomensongelijkheid en de herverdeling door de overheid in Nederland (zie De Graaf-Zijl en Ooms, 2013). De kwaliteit van internationaal vergelijkende inkomensdata kan echter niet tippen aan die van de administratieve bestanden van de Belastingdienst die het CBS gebruikt.

In dit artikel wordt de inkomens(her)verdeling in Nederland in kaart gebracht voor de deelperioden 1990-1999 en 2001-2012 op basis van de meest recente microgegevens van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO). Anders dan bestaande studies wordt ook gedetailleerd gekeken naar de effecten van verschillende sociale uitkeringen en directe belastingen op de inkomensongelijkheid (zie Caminada et al. 2014 voor een uitgebreide versie).

Onderzoeksmethode

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). Gebonden inkomensoverdrachten in de *tertiaire sfeer* dragen niet sterk bij aan herverdeling van inkomen (SCP, 2011). Deze inkomensoverdrachten blijven verder buiten beschouwing.

Bij empirisch onderzoek naar de inkomens(her)verdeling moet een aantal conceptuele keuzes worden gemaakt die in de praktijk dikwijls verschillend uitvallen (Atkinson, 1996; Morelli et al., 2014). Het betreft onder meer de keuze van het inkomensbegrip (primair, secundair, tertiair of belastbaar inkomen), welke bestanddelen tot het inkomen worden gerekend, de keuze van de inkomenseenheid (individueel of huishouden) en, in het verlengde daarvan, de vraag of en zo ja, hoe wordt gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van huishoudens (standaardisatie door toepassing van equivalentieschalen). Voorts kunnen er diverse inkomensongelijkheidsmaatstaven worden gehanteerd die soms een verschillend beeld geven.

Meestal wordt de invloed van sociaal beleid op de inkomensongelijkheid berekend in lijn met het werk van Musgrave et al. (1974), met de zogenaamde *statutory budget incidence analyse*. Deze standaardanalyse van het herverdelende effect van directe belastingen en sociale uitkeringen vergelijkt de ongelijkheid van het primaire inkomen met de ongelijkheid van het inkomen na sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing, ofwel het besteedbare of secundaire inkomen (OECD 2011, p.268). In dit artikel wordt deze benadering gevolgd, waarbij de primaire inkomensongelijkheid en de ongelijkheid van het besteedbare inkomen worden weergegeven door de Ginicoëfficiënten van de betreffende huishoudinkomens van de totale bevolking. De waarde van de Gini ligt tussen nul (bij een volledig egalitaire inkomensverdeling) en één (het totale inkomen komt bij één ontvanger terecht). Met behulp van enkelvoudige regressieanalyses wordt bepaald of de gevonden mutatie in de Ginicoëfficiënt significant van nul verschilt. Met schaalvoordelen binnen een huishouden wordt rekening gehouden door het gebruik van de equivalentieschaal van het CBS, welke veronderstelt dat een tweepersoonshuishouden 37 procent meer inkomen nodig heeft dan een eenpersoonshuishouden om dezelfde welvaart te bereiken.

Vervolgens wordt een decompositiemethode gehanteerd die het mogelijk maakt om de partiële herverdelende effecten van diverse inkomensoverdrachten te bepalen (zie Wang, Caminada en

Goudswaard, 2012 en 2013). Op die manier kan de herverdelende werking van de belangrijkste sociale uitkeringen en van de loon- en inkomstenbelasting worden geanalyseerd.

Trends in de verdeling van primair en besteedbaar inkomen

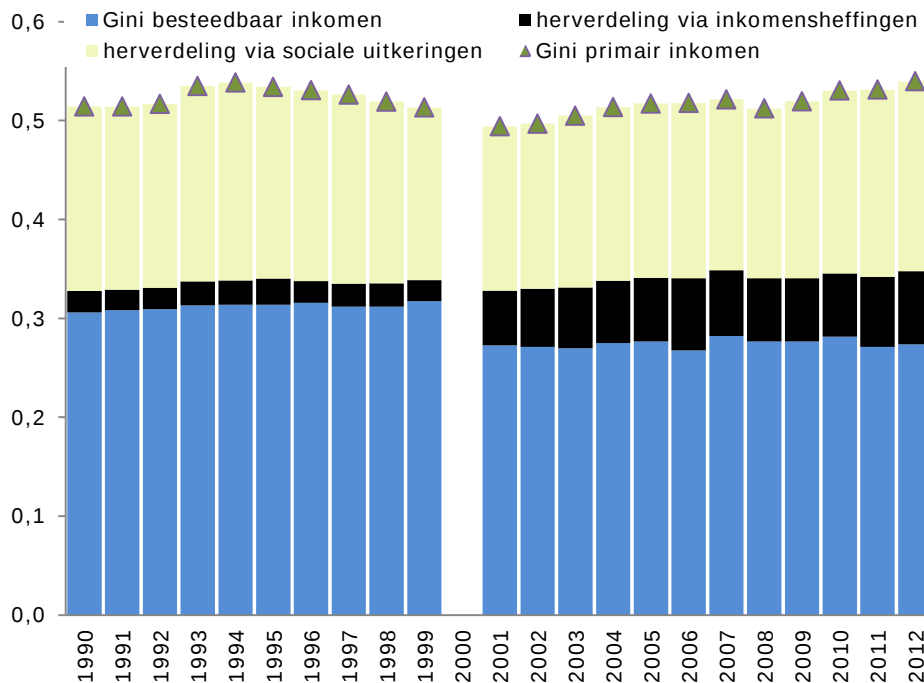
De resultaten voor de ongelijkheid van primair en besteedbaar inkomen, én van de herverdeling die het gevolg is van sociale uitkeringen en directe belastingen worden weergegeven voor twee deelperioden: 1990-1999 en 2001-2012. Dit heeft te maken met een breuk in de datareeks die het gevolg is van een herziening van de Inkomensstatistiek. Hierdoor zijn de cijfers over de hoogte én de samenstelling van het inkomen van vóór en na het jaar 2000 niet vergelijkbaar.

Figuur 1 laat zien dat de ongelijkheid van het besteedbare inkomen – afgemeten aan de Ginicoëfficiënt - sinds 1990 maar weinig is veranderd. De primaire inkomensongelijkheid schommelde tussen 1990 en 1999 en is na 2001 toegenomen. Een enkelvoudige regressieanalyse wijst uit dat de ongelijkheid van het primaire inkomen in de periode 2001-2012 significant is gestegen ($R^2=0,861$; p -waarde <0.01). De ongelijkheid van het besteedbaar inkomen nam in de periode 1990-1999 significant toe ($R^2=0,561$; p -waarde <0.01), maar de stijging verschilt vanaf de eeuwwisseling niet significant van nul. In de laatste periode was de toename van de ongelijkheid van de besteedbare inkomens beduidend kleiner dan die van de primaire inkomens.

Figuur 1 laat verder de ontwikkeling van de herverdeling zien die tot stand komt via sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing. In de periode 1990-1999 deed zich een lichte daling voor in de herverdeling, maar deze daling verschilt niet significant van nul. In de periode 2001-2012 nam de herverdeling wel significant toe ($R^2=0,743$; p -waarde <0.01). Deze toegenomen herverdeling is voornamelijk veroorzaakt door sociale uitkeringen. Vanaf 2001 tot 2012 steeg de gemiddelde totale herverdeling met 0,044 punt (ofwel van 45% naar 49%), waarvan 0,026 punt valt toe te rekenen aan het grotere herverdelende effect van sociale uitkeringen (=58%). Het restant valt met name toe te rekenen aan de progressiever geworden inkomensheffing sinds 2001.

Tot zover zijn alle resultaten gepresenteerd aan de hand van de Ginicoëfficiënt. De berekeningen zijn ook uitgevoerd met behulp van diverse andere gangbare globale ongelijkheidsmaatstaven, zoals de Theilindex, Mean log deviation en de Atkinson index ($\alpha=0.5$ en $\alpha=1$). De gevoeligheidsanalyse (zie Caminada et al. 2014) wijst uit dat de ontwikkeling van de ongelijkheid én de herverdeling niet gevoelig is voor de keuze van de ongelijkheidsmaatstaf. De gevonden resultaten zijn dus robuust.

Figuur 1 Inkomensongelijkheid gestandaardiseerd primair en besteedbaar inkomen (Ginicoëfficiënten) en herverdeling via sociale uitkeringen en belastingen, 1990-2012*



* trendbreuk 2000, waardoor gegevens voor 2000 niet vergelijkbaar zijn met gegevens na 2000.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO.

Decompositie van de inkomensherverdeling

Tabel 1 toont de mutaties van de herverdeling via diverse sociale uitkeringen en directe belastingen (inkomensheffingen) voor verschillende jaren.

In de periode 1990-1999 trad er geen significante verandering op in de mate van herverdeling, maar binnen dit algemene beeld zijn sommige regelingen meer en andere juist minder gaan bijdragen aan de herverdeling. Uitkeringen wegens ziekte, wegens arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de bijstand zijn significant minder gaan bijdragen aan de herverdeling. Daar staat tegenover dat onder meer AOW-uitkeringen, de huursubsidie en aanvullende pensioenuitkeringen juist significant meer zijn gaan bijdragen aan de herverdeling.

In de periode 2001-2012 steeg de totale herverdeling significant. Dit is met name het gevolg van de toegenomen herverdeling via de AOW- en aanvullende pensioenuitkeringen (zie voor een analyse van de herverdelende werking van AOW en pensioenen Bonenkamp en Ter Rele (2013)). Ook de inkomensheffingen droegen bij. Daarentegen hebben de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de bijstand geleid tot minder herverdeling.

Het stelsel van sociale uitkeringen en belastingen vermindert de inkomensongelijkheid met 49 procent in het jaar 2012. In 2001 en 1990 lag dit percentage lager (respectievelijk 45 en 41). Sociale uitkeringen hebben een sterker herverdelend effect dan belastingen. De AOW- en aanvullende pensioenuitkeringen zijn in 2012 goed voor 57 procent van de vermindering van de initiële inkomensongelijkheid: de AOW voor 31 procent en de aanvullende pensioenen voor 26 procent. In mindere, en afnemende, mate dragen de bijstand en andere sociale voorzieningen een

rol in de herverdeling (7 procent). De rol van de directe belastingen (loon- en inkomstenbelasting, premies werkgevers en premies werknemersverzekeringen) is met 19 procent ook redelijk substantieel.

Tabel 1 Inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland, 1990-2012*

	1990	1995	1999	2001	2005	2010	2012
Ginicoëfficiënt primair inkomen (a)	0,514	0,534	0,513	0,494	0,517	0,530	0,540
-/- herverdeling door sociale uitkeringen (b1)	0,187	0,194	0,175	0,166	0,176	0,185	0,192
-/- herverdeling door inkomensheffingen (b2)	0,022	0,027	0,021	0,055	0,064	0,064	0,074
Ginicoëfficiënt besteedbaar inkomen (a-b)	0,306	0,314	0,317	0,273	0,277	0,281	0,274
Absolute herverdeling (b1 + b2)	0,208	0,220	0,196	0,221	0,241	0,249	0,266
Relatieve herverdeling in % (b1+b2)/a*100	41%	41%	38%	45%	47%	47%	49%
onderdelen herverdeling (aandelen)							
AOW	32%	33%	37%	29%	29%	31%	31%
Aanvullende pensioenuitkeringen	20%	22%	24%	24%	25%	26%	26%
Loon- en inkomstenbelasting	11%	11%	11%	14%	13%	14%	13%
Premies werkgevers	-1%	-1%	-1%	4%	5%	6%	7%
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	12%	11%	10%	9%	7%	6%	6%
Bijstand	13%	10%	9%	7%	6%	5%	5%
Werkloosheidsuitkeringen	3%	5%	3%	2%	4%	3%	3%
Huursubsidie/toeslag / rijksbijdrage eigen woning	2%	2%	3%	3%	2%	3%	3%
Studietoelage en tegemoetkoming studiekosten	3%	2%	2%	2%	3%	2%	2%
Ziektewet	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Kinderbijslag	2%	1%	1%	2%	1%	1%	1%
AWW/ANW	3%	3%	2%	2%	2%	1%	1%
Premies werknemersverzekeringen	-2%	-2%	-2%	-2%	0%	-3%	-1%
Overig *	1%	1%	1%	3%	3%	4%	3%

* De regelingen met een bescheiden herverdelend effect zijn hier gemakshalve samengenomen. Helaas zijn de toeslagen niet separaat zichtbaar in CBS IPO.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO.

Bij deze analyse zijn de aanvullende pensioenuitkeringen conform het CBS IPO tot de sociale overdrachten gerekend. Internationaal is veeleer gebruikelijk de aanvullende pensioenen als primair inkomen te behandelen. Het is immers uitgesteld loon. Er is daarom een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij, anders dan het CBS, het aanvullend pensioen als primair inkomen is aangemerkt. De omvang en mutaties in de herverdeling worden in dit geval kleiner. De algemene conclusie blijft echter overeind: de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen is in Nederland tamelijk stabiel; in de periode 2001-2012 is de stijging van de primaire inkomensongelijkheid nagenoeg volledig afgevlakt door de toegenomen herverdeling via het belasting- en uitkeringsstelsel. Als gevolg hiervan bereikt de Nederlandse verzorgingsstaat in 2012 een grotere reductie van de inkomensongelijkheid dan nog in 1990 en 2001 het geval was.

Vergelijking met ander onderzoek

De bevindingen uit dit onderzoek wijken af van die van Salverda (2013), die concludeert dat de inkomensongelijkheid het hoogste punt in 35 jaar heeft bereikt. Tevens constateert hij afnemende inkomenshervreiding via uitkeringen en belastingheffing. Deze verschillen vallen deels te verklaren door de poging van Salverda om de trendbreuk in 2001 te repareren. Verder kijkt Salverda vooral naar de allerlaagste en de allerhoogste inkomens (de staarten van de verdeling). Zijn uitkomsten worden daardoor sterk beïnvloed door het onderste deciel van de inkomensverdeling dat vooral bestaat uit studenten, zzp'ers die even een jaar minder goed boeren, en mensen met een kleine deeltijdbaai.

Ook de OECD verrichtte onderzoek naar inkomens(her)verdeling. Volgens OECD-gegevens is de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen gestegen en de herverdelende werking van het sociale stelsel sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw in Nederland, net als in veel andere landen, afgenomen voor huishoudens in de leeftijd 18-64 jaar (OECD, 2011). Overigens laten wij in een ander onderzoek met behulp van LIS-data zien dat deze conclusie van de OECD afhankelijk is van de populatiekeuze: toegenomen herverdeling in geval van de totale bevolking, maar afgenomen herverdeling van de bevolking onder de 65 jaar (Wang et al, 2013). Uit het onderhavige onderzoek op basis van CBS-data rijst het volgende beeld op. De toegenomen herverdeling komt met name door de AOW- en aanvullende pensioenuitkeringen, die in combinatie met het stijgende aandeel senioren in de totale bevolking, zorgen voor steeds meer herverdeling. Wanneer alleen wordt gekeken naar de deelpopulatie 18-64 jaar nam de herverdeling af in de periode 1990-1999, maar sinds de eeuwwisseling nam de herverdeling ook toe onder de bevolking van 18-64 jaar, zij het dat de toename van de herverdeling dan kleiner is dan voor de totale bevolking en niet langer significant is.

Conclusie

Het overheersende beeld is dat de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen in Nederland tamelijk stabiel is. Vanaf 1990 is een bescheiden stijging waargenomen van de ongelijkheid van het primaire inkomen die zich vooral in de periode 2001-2012 heeft voorgedaan. Maar ook de inkomenshervreiding steeg vanaf 2001. Het stelsel van sociale uitkeringen en directe belastingen mitigeerde zo de toename in de primaire inkomensongelijkheid nagenoeg volledig. Met name de AOW en de pensioenen hebben een grotere reductie van de inkomensongelijkheid bewerkstelligd. Analyses met verschillende ongelijkheidsmaatstaven laten zien dat deze resultaten robuust zijn. Als alleen wordt gekeken naar de bevolking tussen 18 en 64 jaar nam de herverdeling in de periode 1990-1999 weliswaar af, maar sinds de eeuwwisseling valt ook onder de groep 65-minners enige toename van de herverdeling waar te nemen.

Opgemerkt moet worden dat deze empirische analyse niet laat zien waarom sociale uitkeringen en/of directe belastingen meer of minder herverdelend zijn geworden. Dat is niet zonder meer het effect van sociaal of fiscaal beleid. Zo mag verwacht worden dat wanneer de primaire inkomensongelijkheid stijgt, de stelsels van sociale uitkeringen en belastingen automatisch een meer herverdelend effect sorteren vanwege de progressiviteit die in deze systemen is ingebouwd. Maar ook demografische ontwikkelingen kunnen een deel van de veranderingen in de herverdeling verklaren. Het is aannemelijk dat de vergrijzing leidt tot een sterkere mate van herverdeling via AOW en pensioenen. Toekomstig onderzoek zal licht kunnen werpen op de diverse oorzaken van veranderingen in de inkomens(her)verdeling.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (1996) Seeking to Explain the Distribution of Income, in: J. Hills (Ed.), *New Inequalities* (pp. 19-48), Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonenkamp, J. en H. ter Rele (2013) Herverdeling door pensioenregelingen: Een integrale analyse van de AOW en de aanvullende pensioenen, *TPEdigitaal* 7(1), 51-65.
- 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.
- Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard en M. de Graaf-Zijl (2014) De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012, *Department of Economics Research Memorandum* 2014.02, Leiden University, te verschijnen.
- Graaf-Zijl, M. de en T. Ooms (2013) Sociaal beleid en inkomensongelijkheid, *TPEdigitaal* 7(1), 95-118.
- Morelli, S., T. Smeeding and J. Thompson (2014) Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle Income Countries, *Institute for Research on Poverty Discussion Paper* No. 1419-14 (hoofdstuk voor Handbook of Income Distribution, edited by A. B. Atkinson and F. Bourguignon, te verschijnen).
- Musgrave, R.A., K.E. Case and H.B. Leonard (1974) The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly*, 2 (July), 259-311.
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.
- Pen, J. (1986) Hoe effectief is het Nederlandse verdelingsbeleid?, *Openbare Uitgaven* 18 (3), 103-111.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Belknap Press.
- Salverda, W. (2013) Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977-2011: 35 jaar ongelijkheidsgroei in Nederland, *TPEdigitaal* 7(1), 66-94.
- Waard, M. de, C. Werner en S. Phlippen (2013) Interview Robert Schiller, *ESB*, 98 (4671), 856-858.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011) *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007*, SCP.
- Wang, C., K. Caminada and K. Goudswaard (2012) The Redistributive Effect of Social Transfer Programs and Taxes: A Decomposition Across Countries, *International Social Security Review* 65 (3), 27-48.
- Wang, C., K. Caminada and K. Goudswaard (2013) Income redistribution in 20 countries over time, *International Journal of Social Welfare*, DOI: 10.1111/ijsw.12061.