

Blijft de inkomensongelijkheid stabiel?

Kees Goudswaard

Het coalitieakkoord zal volgens de doorrekening door het CPB leiden tot een zeer bescheiden afname van de inkomensongelijkheid. Enkele maatregelen uit het akkoord, waaronder de verhoging van het minimumloon, kunnen bijdragen aan een gelijkmatiger primaire verdeling, waardoor minder herverdeling nodig is om de verdeling van besteedbare inkomens ongeveer gelijk te houden. Daar staat tegenover dat het grotendeels gratis worden van de kinderopvang een denivellerend effect heeft. Hoewel veel beleid nog niet is uitgewerkt, ziet het er vooralsnog niet naar uit dat de langjarige trend van een vrijwel stabiele inkomensverdeling zal worden doorbroken.

Inleiding

Al enige jaren is er zowel van de zijde van beleidsmakers als van wetenschappers veel aandacht voor de inkomensverdeling en de inkomensongelijkheid. Bekende studies laten zien dat er sprake is van een toenemende ongelijkheid in een groot aantal landen (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Dat kan vanuit sociaal oogpunt als onwenselijk worden gezien, maar ook vanuit economisch oogpunt zijn er negatieve effecten. Meerdere onderzoeken laten een negatief effect van toenemende ongelijkheid op de economische groei zien (zie bijvoorbeeld Barro, 2000).

In Nederland zijn de inkomensverschillen internationaal gezien relatief klein (Caminada et al., 2019). Maar de vraag is of die verschillen wel zijn toegenomen. Naar die vraag is uitgebreid nieuw onderzoek gedaan door het CBS en de Universiteit Leiden. Daarbij zijn de inkomensgegevens over een lange periode meer consistent gemaakt, zodat een beter beeld kan worden verkregen van langetermijntrends. Uit dit onderzoek blijkt dat de inkomensongelijkheid in Nederland over de periode 1977-2019 licht is toegenomen, maar dat de inkomensverschillen sinds 1990 stabiel zijn (Caminada et al., 2021). Hierbij is gebruikgemaakt van drie ongelijkheidsmaatstaven: de Gini, de verhouding tussen de hoogste en de laagste 20% inkomens en het aandeel van de top 1%. De ongelijkheid van primaire inkomens (bruto marktinkomens) is wel toegenomen, maar herverdeling via sociale uitkeringen, en in mindere mate belastingen, heeft ervoor gezorgd dat de ongelijkheid van besteedbare inkomens niet is toegenomen. Het beleid doet er dus toe. Overigens schuilen achter dit stabiele beeld wel verschillen. Zo zijn de inkomensverschillen tussen ouderen veel kleiner dan tussen jongeren en die tussen werknemers veel kleiner dan tussen zelfstandigen. Verder is de vermogensverdeling in Nederland aanzienlijk schever dan de inkomensverdeling, hoewel dit beeld weer wat genuanceerd kan worden als de pensioenvermogens worden meegeteld.

Wat zouden we van het kabinet-Rutte IV mogen verwachten? Het CPB heeft in Keuzes in Kaart doorgerekend wat de effecten van de programma's van de vier regeringspartijen op de inkomensverdeling zijn (CPB, 2021). Het VVD-programma leidt tot een beperkte verhoging van de Gini en dus van de inkomensongelijkheid met 1,5%. De andere drie partijen komen alle drie uit op een verlaging van de Gini, met respectievelijk 6,9% (D66), 2,0% (CDA) en 4,3% (ChristenUnie). Zo bezien zou de coalitie dus een voorkeur moeten hebben voor een kleine afname van de inkomensongelijkheid ofwel nivellering.

Het coalitieakkoord

Het nieuwe coalitieakkoord (2021) leidt volgens de doorrekening van het CPB (2022) inderdaad tot een bescheiden afname van de ongelijkheid, zij het minder dan drie van de vier coalitiepartners voor ogen hadden. In het basispad, dat wil zeggen als gevolg van de maatregelen van het vorige kabinet, stijgt de Gini met 0,6%. Als gevolg van het coalitieakkoord neemt de Gini met 1,3% af. Per saldo verandert de Gini, aldus het CPB, op de lange termijn met -0,7%. Beleidsmaatregelen die hieraan bijdragen worden hieronder beschreven.

Onder het kopje 'Arbeid en Inkomen' wordt in het akkoord gesteld dat het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk en het hoofdstuk "Arbeidsmarkt, inkomensverdeling en gelijke kansen" uit het SER MLT-advies leidraad vormen voor hoe de arbeidsmarkt van de toekomst eruit komt te zien. In dit advies (SER, 2021) constateert de SER, in lijn met het hiervoor genoemde onderzoek, dat de primaire inkomensongelijkheid in Nederland is toegenomen en dat dit grotendeels via herverdeling wordt gecompenseerd. Hierdoor is de gemiddelde druk op besteedbare inkomens toegenomen en is voor veel huishoudens de marginale druk erg hoog. De SER adviseert daarom te komen tot een herziening van het inkomensbeleid dat meer aangrijpt bij de primaire inkomensverdeling in plaats van bij de besteedbare inkomens.

Elementen van het door de SER geadviseerde beleid zijn inderdaad terug te vinden in het coalitieakkoord. Het minimumloon wordt gebaseerd op een 36-urige werkweek en wordt stapsgewijs met 7,5% verhoogd. Deze maatregel leidt tot een gelijkmatiger primaire inkomensverdeling. Het effect zal wel worden beperkt als de verhoging van het minimumloon doorwerkt in de loonschalen boven het minimumloon, zoals in het verleden wel is gebeurd. De koppeling aan de sociale uitkeringen wordt gehandhaafd (behalve voor de AOW), zodat de uitkeringen ook met 7,5% zullen stijgen. Dat zal bijdragen aan een gelijkmatiger verdeling van besteedbare inkomens. De koppeling werkt, waarschijnlijk om budgettaire redenen, niet door in de AOW. Daarbij kan worden opgemerkt dat de AOW de regeling is met veruit het sterkste herverdelende effect (Caminada et al., 2021). Wel zal de ouderenkorting worden verhoogd, wat ook bijdraagt aan een verlaging van de ongelijkheid.

Enkele andere maatregelen uit het akkoord kunnen ook de inkomens uit arbeid aan de onderkant verhogen. Dat geldt voor de verruiming van de bijverdiengrenzen in de Participatiewet (hetgeen ook leidt tot een verlaging van de marginale druk voor deze doelgroep), de

extra middelen die worden ingezet voor re-integratie en van-uitkering-naar-werk trajecten. Waarschijnlijk leiden deze maatregelen echter tot een grotere ongelijkheid van primaire inkomens, omdat er meer mensen met lage arbeidsinkomens bij komen.

Wederom wordt de verkleining van de verschillen tussen flex en vast aangekondigd. De hervorming van de arbeidsmarkt is echter nog niet uitgewerkt, behalve de aankondiging van een budgettaire neutrale deeltijd-WW. Als het lukt om de verschillen tussen flex en vast daadwerkelijk te verkleinen, zal dat waarschijnlijk leiden tot meer gelijkheid van primaire inkomens, omdat flexwerkers veel vaker een laag inkomen hebben en werknemers in vaste dienst vaker een hoog inkomen. Als het beleid leidt tot minder zzp'ers door afschaffing van de fiscale voordelen (hoewel die erg langzaam worden afgebouwd), is het effect op de inkomensverdeling minder duidelijk, want zzp'ers zijn zowel boven als onder in de inkomensverdeling aan te treffen.

De aangekondigde lastenverlichting van drie miljard voor lage- en middeninkomens kan de ongelijkheid van besteedbare inkomens enigszins verlagen.

Het vergoeden van de kinderopvang tot 95% heeft een duidelijk denivellerend effect, omdat huishoudens met midden en hoge inkomens meer gebruikmaken van de kinderopvang en in het huidige toeslagenstelsel veel minder vergoed krijgen. Om een indicatie te geven: het CPB (Van Elk en Koot, 2020) becijferde het effect van vier dagen gratis kinderopvang in combinatie met enkele andere maatregelen (waaronder verhoging van het toptarief, wat het verdelingseffect afzwakt) op een verhoging van de Gini met 0,4%. Het voornemen van de coalitie zal, partieel gezien, tot een nog iets grotere stijging leiden. De coalitie heeft verder de ambitie om het toeslagenstelsel af te schaffen, maar heeft, behoudens de afschaffing van de kinderopvangtoeslag, nog geen concrete voornemens. Bij de huurtoeslag worden wel enkele veranderingen doorgevoerd (onder meer recht op huurtoeslag boven de liberalisatiegrens en verhoging eigen bijdrage), met tegengestelde effecten op de inkomensongelijkheid. Het CPB (Koot en Verkade, 2020) heeft vier beleidsopties voor afschaffing van de toeslagen doorgerekend. In drie van de vier varianten is sprake van een zeer forse stijging van de ongelijkheid. Echter, door andere fiscale maatregelen (aanpassing tariefstructuur, nieuwe toelages) kan dat effect meer dan volledig teniet worden gedaan. Afschaffing van de toeslagen zal dus altijd in samenhang met een bredere belastinghervorming moeten gebeuren om tot evenwichtige effecten te komen.

Ten slotte wil de coalitie inzetten op kansengelijkheid in het onderwijs met behulp van meerdere maatregelen. Het effect hiervan op de Gini zal niet doorgerekend kunnen worden, maar het belang van een meer gelijke start voor de inkomensverdeling op termijn kan moeilijk worden overschat. Overigens wordt door de sluitingen van het onderwijs in de coronacrisis de kansengelijkheid juist vergroot. Meer in het algemeen zal de coronacrisis leiden tot grotere ongelijkheid, omdat de klappen vooral bij flexwerkers en laagopgeleiden vallen (Gielen et al., 2021).

Conclusie

Het coalitieakkoord zal volgens de doorrekening door het CPB leiden tot een zeer bescheiden afname van de inkomensongelijkheid. Enkele maatregelen uit het akkoord, waaronder de verhoging van het minimumloon, kunnen bijdragen aan een gelijkmatiger primaire verdeling, waardoor minder herverdeling nodig is om de verdeling van besteedbare inkomens ongeveer gelijk te houden. Daar staat tegenover dat het grotendeels gratis worden van de kinderopvang een denivellerend effect heeft.

Deze analyse is echter beperkt, want de inkomenseffecten van veel van de maatregelen zijn nog niet te duiden en veel beleid, met name op het terrein van de arbeidsmarkt en de fiscaliteit, is nog niet uitgewerkt. Een totaalpakket van afschaffing van het toeslagenstelsel en een fundamentele belastinghervorming is noodzakelijk. Het zal een uitdaging worden om bij deze grote operatie tot evenwichtige inkomenseffecten te komen, maar verkende varianten laten zien dat dit wel mogelijk is. Dat laatste zou passen in een langjarige trend: sinds 1990 is de verdeling van besteedbare inkomens in Nederland nauwelijks gewijzigd.

Auteur

Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Hij dankt Koen Caminada voor zijn waardevolle commentaar.

Referenties

- Atkinson, A.R., 2015, *Inequality. What can be done?* Cambridge MA, Harvard University Press.
- Barro, R.J., 2000, Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, vol. 5: 5-32.
- Caminada, K., K. Goudswaard, C. Wang en J. Wang, 2019, Income Inequality and Fiscal Redistribution in 31 Countries after the Crisis, *Comparative Economic Studies*, vol. 61(1): 119-148.
- Caminada, K., M. van Brakel, K. Goudswaard, H. Vethaak en J. Been, 2021, Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling, in: K. Caminada et.al., *Inkomen Verdeeld, trends 1977-2019*, Universiteit Leiden/CBS, Den Haag, pp. 41-56.
- Centraal Planbureau, 2021, *Keuzes in Kaart 2022-2025. Economische analyse van verkiezingsprogramma's*, CPB Notitie, Den Haag.
- Centraal Planbureau, 2022, *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*, CPB Notitie, Den Haag.
- Elk, R. van, en P. Koot, 2020, *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*, CPB Notitie, Den Haag.
- Gielen, A., D. Webbink en B. ter Weel (red.), 2021, Sociaal-economische ongelijkheid in Nederland voor en tijdens de pandemie, *Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, ESB*, 29 november 2021.
- Koot, P. en E. Verkade, 2020, *Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel*, CPB Notitie, Den Haag.
- Piketty, T., 2014, *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge MA, Belknap Press.
- SER, 2021, *Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, 21/08, Den Haag.