

Sociaal beleid en inkomensongelijkheid

Marloes de Graaf-Zijl en Tahnee Ooms

Overheidsbeleid beïnvloedt de inkomensverdeling op veel manieren. In de afgelopen drie decennia is het overheidsbeleid in tijden van recessie ten koste gegaan van de onderkant van de inkomensverdeling. Bezuinigingen, gericht op het bereiken van begrotingsevenwicht tijdens de crises van de jaren tachtig en negentig, hebben geleid tot lagere minimumlonen en lagere uitkeringsniveaus. Ook structurele hervormingen van de verzorgingsstaat – veelal gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie – ondergraven de inkomensoverdracht van rijk naar arm. Door gedragseffecten zijn minder mensen afhankelijk van een uitkering, maar mensen met een uitkering hebben eronder te lijden gehad. Alle inkomensgroepen zijn in de loop der jaren flink minder inkomstenbelasting gaan betalen. De herverdelende werking van de progressieve inkomstenbelasting wordt teniet gedaan door belastingen op consumptie en ziektekostenpremies, die in de loop der jaren steeds regressiever zijn geworden. Uit OESO-cijfers blijkt dat de herverdelende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat is afgenomen, al wordt dit niet door alle bronnen bevestigd. Nederland scoort qua herverdeling gemiddeld in OESO-perspectief.

1 Inleiding

Nivelleren was het kernbegrip tijdens de kabinetsformatie afgelopen najaar. Verassend genoeg hebben we voorgaande kabinetten niet of nauwelijks over nivelleren gehoord. Hoewel regelmatig koopkrachtplaatjes werden gepresenteerd, leek inkomensongelijkheid nauwelijks een issue. Toch is het beleid van de overheid ook in die periode bepalend geweest voor de inkomensgelijkheid. Al naar gelang het beleid dat de overheid voert, versterkt of dempt zij immers de scheefheid van de inkomensverdeling die door de markt gerealiseerd wordt. Niet voor niets blijkt uit recent werk van Kenworthy (2011) dat groei van het nationaal inkomen de beste manier is om armoede te bestrijden *mits* deze groei ondersteund wordt door sociaal beleid. Als aan deze randvoorwaarde niet is voldaan, dan kan economische groei samengaan met toenemende armoede. Ter Weel (2012) toont aan dat de loonongelijkheid in de afgelopen decennia is toegenomen, terwijl OESO cijfers laten zien dat de ongelijkheid in het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomens minder is veranderd (OESO 2011). Dat suggereert dat het Nederlandse sociaal beleid en inkomensbeleid de effecten van toenemende loonverschillen op huishoudinkomens heeft gedempt. Maar ook andere factoren zijn hiervoor mogelijk verantwoor-

delijk; maatschappelijke ontwikkelingen waarop de overheid weinig invloed heeft, zoals veranderingen in de gezinssamenstelling, toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en veranderingen in de demografische opbouw van de Nederlandse bevolking (De Beer 2001; Caminada en Pommer 2004).

Dit artikel analyseert aan welke knoppen de overheid kan draaien als zij de inkomensverdeling wil beïnvloeden en op welke manier de Nederlandse overheid de afgelopen decennia de inkomensverdeling, al dan niet gericht, heeft beïnvloed. Veel mensen zullen in eerste instantie denken aan progressieve belastingen als herverdelingsinstrument, of aan uitkeringen als inkomensvangnet. Maar er zijn meer wegen die naar Rome leiden. Denk aan de discussie tijdens de kabinetsformatie om te nivelleren via de ziektekostenpremie.

Om aan te tonen op welke manier het overheidsbeleid de inkomensverdeling heeft beïnvloed gebruiken we onder andere gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om te laten zien welke overheidsuitgaven en –inkomsten terecht komen bij of ten laste gaan van de hogere of juist de lagere inkomensgroepen. Er is sprake van nivellering als lagere inkomens meer ontvangen (of minder betalen) dan de hogere inkomens. We kijken naar het inkomensbeleid over de periode 1970 tot nu.

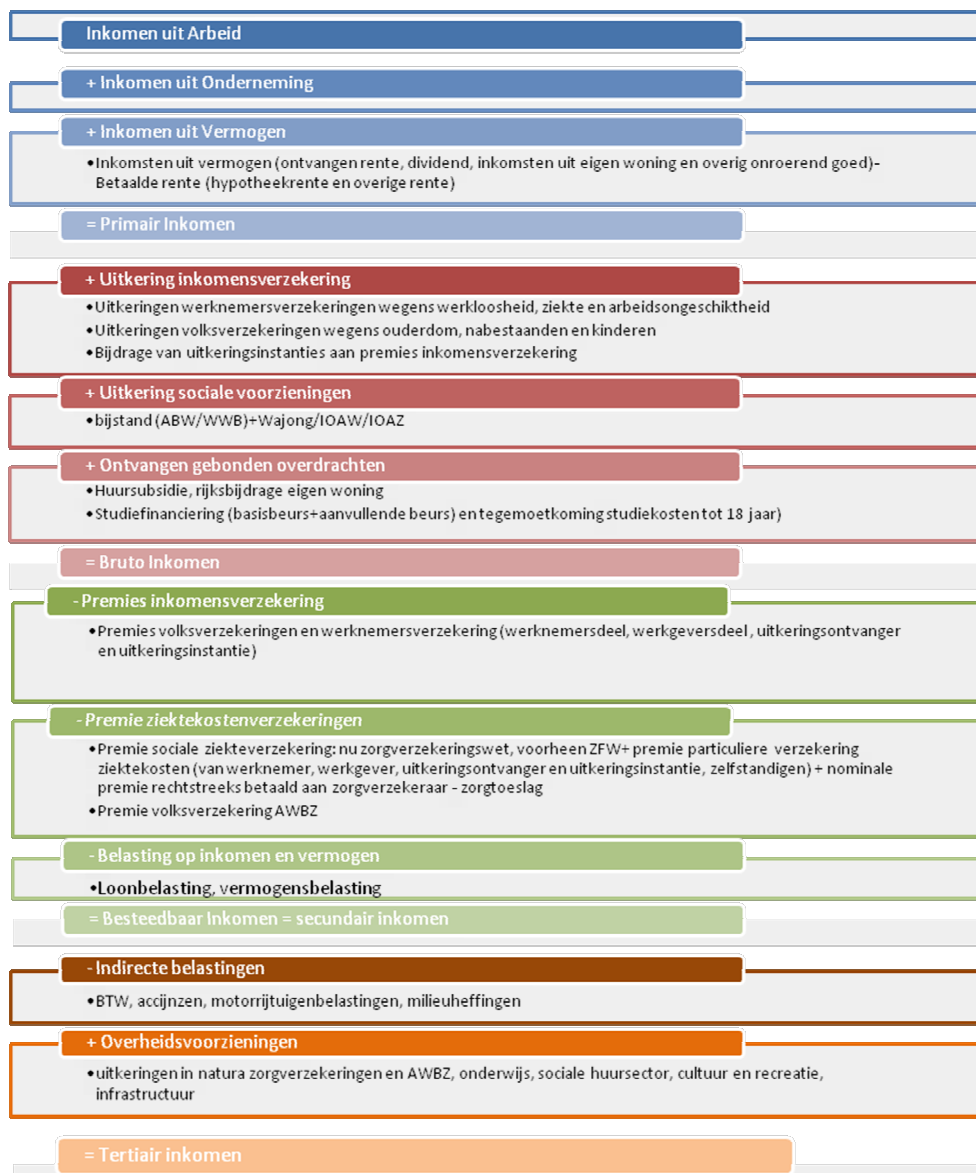
De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst laten we in Sectie 2 zien uit welke componenten huishoudinkomens zijn opgebouwd, en op welke elementen daarvan de overheid invloed kan uitoefenen. Vervolgens richten we ons in Sectie 3 op de overheidsinvloed op het primaire inkomen, oftewel het inkomen dat huishoudens op de markt verdienen. Sectie 4 bespreekt kort de nivellerende werking die uitgaat van de Nederlandse verzorgingsstaat. Secties 5 en 6 analyseren die nader door te laten zien hoe het verstrekken van uitkeringen en het innen van belastingen het secundaire inkomen bepalen. Sectie 7 brengt het effect van overheidsvoorzieningen en subsidies op het tertiaire inkomen in kaart. We sluiten af met een conclusie in Sectie 8.

2 Opbouw huishoudinkomen

De overheid kan de inkomensverdeling op drie niveaus beïnvloeden: het verdiende inkomen (de primaire sfeer), het vrij besteedbare inkomen (de secundaire sfeer) en het inkomen na gebruik van overheidsvoorzieningen (de tertiaire sfeer) (Caminada en Pommer 2004). Figuur 1 geeft een overzicht van de verschillende elementen die onderdeel uitmaken van het primaire, secundaire en tertiaire inkomen. Het primaire inkomen is het inkomen dat de leden van een huishouden verwerven op de markt: via het werken in loondienst of als zelfstandige en het inkomen dat ze halen uit hun vermogen. Om van het primaire inkomen te komen tot het secundaire (=netto besteedbaar) inkomen worden de inkomensoverdrachten (werknemers- en volksverzekeringen, sociale voorzieningen en gebonden overdrachten) erbij opgeteld en de betaalde belastingen en premies (werknemers-, volks- en ziektekostenverzekeringen) ervan afgetrokken. Het tertiaire inkomen ontstaat vervolgens door de over-

heidssubsidies die indirect bij de huishoudens terecht komt via het gebruik van overheidsvoorzieningen (denk aan openbaar vervoer, infrastructuur, culturele instellingen, het onderwijs en de zorg) bij het secundaire inkomen op te tellen. Hier toe behoren ook de in natura verstrekte bedragen in het kader van sociale regelingen, bijvoorbeeld de AWBZ. De betaalde btw, accijns en heffingen (indirecte belastingen) komen juist in mindering.

Figuur 1 Elementen van huishoudinkomens en de inkomensbegrippen



3 Overheidsinvloed op het primaire inkomen

Het primaire inkomen wordt door de leden van een huishouden verdiend op de arbeids- en vermogensmarkten en betreft het inkomen vóór belasting en uitkeringen. De overheid heeft een beperkte invloed op de verdeling van het primaire inkomen. Toch staat de overheid niet geheel met lege handen. In lijn met Caminada en Pommer (2004) maken we onderscheid tussen directe en indirecte invloed van de overheid op het verdiende inkomen.

Directe invloed. Directe invloed gaat uit van overheidsmaatregelen die rechtstreeks de hoogte van de lonen en andere primaire inkomens bepalen. De Wet op de Loonvorming geeft de overheid bevoegdheid om in te grijpen in de vrije loonvorming van werkgevers- en werknemersorganisaties bij een “acute noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door een of meer schoksgewijs optredende factoren”.¹ Door middel van zo’n loonmaatregel kan de overheid de loon- en arbeidsvoorwaardenontwikkeling voor een beperkte periode aan banden leggen (voor meer hierover zie Van Hulst 1982; Nagelkerke en Van Voorde 1993). Verder bepaalt de overheid ook de hoogte van de ambtenarensalarissen en het wettelijke minimumloon.²

Sinds eind 1970 – de periode die we in dit artikel onder de loep nemen – en vooral in jaren 1980, heeft de overheid op veel van deze vlakken actief ingegrepen. Qua *loonbeleid* kunnen we de periode sinds de Tweede Wereldoorlog indelen in drie sterk van elkaar verschillende perioden: de geleide loonpolitiek van 1945-1970, het geregelde overheidsingrijpen van 1971-1982 en de vrije loonvorming van 1983-nu. De rol van de overheid is dus steeds minder dominant geworden. In de eerste periode bepaalde de overheid de stijging van de lonen. Getuige de vele loon-ingrepen van de overheid tussen 1970 en 1982 bleken de buitengewone omstandigheden waaronder de overheid volgens de loonwet in mocht grijpen (zie voetnoot 1) vaak aan de orde te zijn: in twaalf jaar tijd is acht keer ingegrepen. De invloed daarvan op de inkomensongelijkheid is niet direct duidelijk, omdat in principe alle cao-lonen met zo’n looningreep worden bevroren. Overigens kan volgens Nagelkerke en Van Voorde (1993) de stevige incidentele looncomponent in die jaren worden beschouwd als een uitweg voor de loonbeheersing, evenals de inhaalmanoeuvres na afloop van de loonmaatregelen. Onbekend is in hoeverre vooral de lonen aan de bovenkant incidenteel toenamen of ook de lonen aan de onderkant.

Het *wettelijk minimumloon* is in principe gekoppeld aan de ontwikkeling van de gemiddelde cao-loonstijging. In 1983 is deze koppeling losgelaten. In de jaren

¹ Dit is de formulering sinds 1987. In de oorspronkelijke wet uit 1970 was de formulering veel minder stringent met de bepaling dat de overheid mocht ingrijpen in de vrije loonvorming als “het belang van de nationale economie dat vereist”.

² Ook het werkgeversdeel van de sociale zekerheidspremies valt onder het primaire inkomen. Deze worden door de overheid bepaald. Economisch-theoretisch maakt dit echter geen verschil voor het inkomen, aangezien de werkgever indifferent is tussen het betalen van premies en bruto loon. Een daling van de werkgeverspremies zou zich direct doorvertalen in een hoger bruto loon en vice versa. Zo bezien heeft de overheid via de vaststelling van de premies geen invloed op het loon.

1984-1989 is het minimumloon bevroren, en ook in latere jaren is de minimumloonontwikkeling achtergebleven bij de groei van de mediane lonen (Salverda 2008). Dit impliceert een toename van de ongelijkheid aan de onderkant van de loonverdeling. Het gat tussen de laagste lonen en mediane lonen is hierdoor toegenomen (zie Ter Weel 2012).

In onderhandeling met de vakbonden bepaalt de overheid de *ambtenarensalarissen*. Fameus is het Kabinet Lubbers dat drie procent kortte op ambtenarensalarissen, een ingreep die overigens in het niet valt bij de kortingen op ambtenarensalarissen die Griekenland, Letland en Ierland in de huidige economische crisis doorvoerden. Sinds de korting van Lubbers is er een fors verschil ontstaan tussen de lonen in de publieke sector en de marktsector. De afgelopen jaren heeft de overheid zich ingespannen om de loonverschillen te verkleinen. Voor aanvang van de huidige crisis was de achterstand in lonen grotendeels ingelopen. Berkhout et al. (2010) concludeerden dat hoog opgeleide ambtenaren in de marktsector weliswaar meer kunnen verdienen, maar alleen als ze een andersoortige functie accepteren. Voor gelijksoortige hoogopgeleide functies betaalden markt en overheid in 2005 min of meer hetzelfde; voor laagopgeleiden was het salaris voor gelijksoortige functies zelfs hoger bij de overheid dan in de markt. Sinds de crisis zijn de ambtenarensalarissen echter op de nullijn gezet. Ook de cao-lonen in de marktsector stegen niet veel, maar gemiddeld toch nog meer dan de nullijn. De beloningsverschillen tussen markt en overheid zijn dus ongetwijfeld weer toegenomen. Aan de andere kant geldt nog altijd dat de lonen bij de overheid minder scheef verdeeld zijn dan de lonen in de marktsector. Als zodanig levert de overheid via de ambtenarensalarissen een drukkende werking op de inkomensongelijkheid.

Indirecte invloed. Via het overleg met de sociale partners en het algemeen verbindend verklaren van cao's heeft de overheid indirecte invloed op de primaire inkomens. De invloed hiervan op de loonongelijkheid is niet bekend. Ook heeft de overheid de afgelopen jaren een aantal richtlijnen geïntroduceerd om de stijging van de topinkomens aan banden te leggen, zoals de Balkenendenorm voor de salarissen van openbaar bestuurders en de code Tabaksblat – die op verzoek van de ministers van Financiën en Economische Zaken is opgesteld – voor de salarissen binnen vennootschappen. Nog indirecter is de invloed die de overheid heeft op de inkomensongelijkheid via het opleidingsniveau van de beroepsbevolking (Camina da en Pommer 2004). Hogere opleiding leidt tot een hoger inkomen. De invloed van een hoger scholingsniveau op de inkomensongelijkheid is niet eenduidig. Dat kunnen we verduidelijken met de volgende twee extremen. Als de Ausgangssituatie er een is waar de gehele bevolking laagopgeleid is, dan leidt extra scholing tot meer inkomensongelijkheid. Is de Ausgangssituatie er een met diverse opleidingsniveaus en leidt het beleid tot een uniforme populatie hoogopgeleiden, dan leidt extra scholing tot minder inkomensongelijkheid.

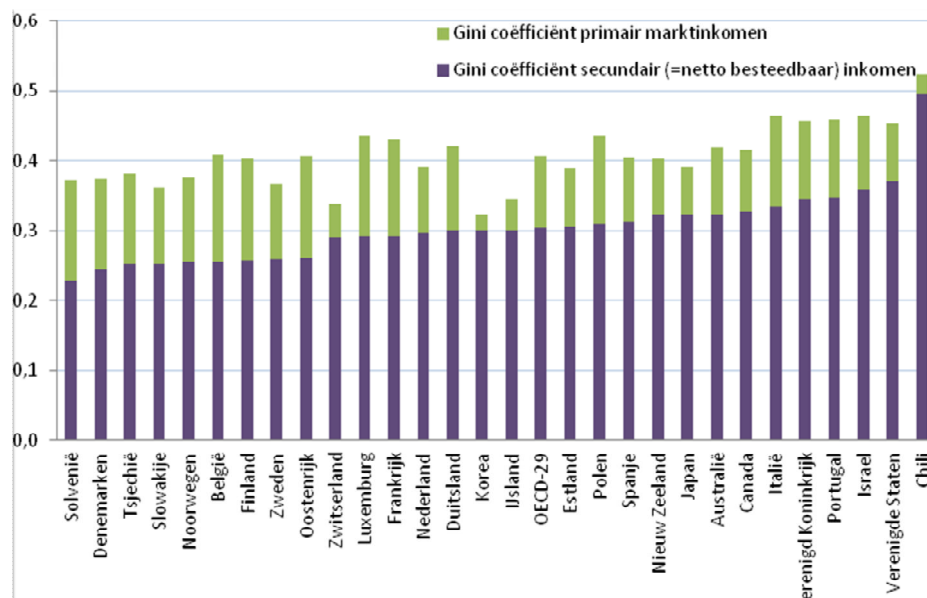
De overheid beïnvloedt voorts de omvang van de groepen (niet-)werkenden (De Beer 2001). Bijvoorbeeld door het bepalen van de pensioengerechtigde leeftijd (die de komende jaren wordt verhoogd), de leerplichtige leeftijd (die de afgelopen

jaren steeds verder is opgerekt) en de werkgelegenheid in de publieke sector. Maar ook via de inrichting van het sociale zekerheidsstelsel, die invloed heeft op het aantal uitkeringsgerechtigden, en via het stimuleren (of juist afremmen) van zelfstandig ondernemerschap. Gradus en Hendrix (1999) spreken in dit opzicht van hoeveelheidseffecten, ter onderscheid van prijseffecten in lonen, uitkeringshoogte, belastingen en premies. Indirecte invloed op de primaire inkomensverdeling via het socialezekerheids- en belastingstelsel loopt via gedragsreacties. Zo zal een werkloze die verzekerd is van een royale uitkering minder snel een (laag)betaalde baan aanvaarden, waardoor het aantal nulinkomens in de primaire inkomensverdeling groter wordt.

4 Herverdelende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat

De Nederlandse verzorgingsstaat is in internationaal opzicht niet de meest herverdelende, noch de minst herverdelende in de OESO (zie Figuur 2).

Figuur 2 In alle OESO-landen is de Gini-coëfficiënt³ van het primaire marktinkomen hoger dan de Gini-coëfficiënt van het secundaire inkomen; Nederland zit rond het gemiddelde (jaar 2007)



Bron: OESO (2011), geëquivaliseerde huishoudinkomens, eigen bewerking.

³ De GINI-coëfficiënt is 0 bij volledige gelijkheid (=alle huishoudens hebben evenveel inkomen) en de waarde 1 bij maximale ongelijkheid (=alle inkomen in één huishouden geconcentreerd).

De ongelijkheid van het secundaire (=netto besteedbaar) inkomen ligt in Nederland zo'n 30% lager dan de ongelijkheid van het primaire inkomen (Immervoll en Richardson 2011; Jesuit en Mahler 2010; Caminada et al. 2012; OESO 2011; zie Figuur 2). Oftewel: het stelsel van uitkeringen en belastingen verlaagt de inkomensongelijkheid, gemeten aan de afname van de GINI-coëfficiënt, met ongeveer 30%.⁴ Zowel het niveau van de primaire inkomensongelijkheid als het niveau van de secundaire inkomensongelijkheid liggen rond het OESO-gemiddelde en het herverdelende effect van de verzorgingsstaat dus ook.

Volgens OESO-gegevens is de herverdelende werking sinds begin 1980 afgenomen, met name voor huishoudens in de leeftijd 18-64 (zie Tabel 1). Deze conclusie wordt niet algemeen gedeeld. Caminada et al. (2012) komen tot een ander beeld (zie Tabel 1). OESO en Caminada et al. gebruiken verschillende databestanden om te komen tot hun cijfers. De OESO krijgt de kant-en-klare Gini-coëfficiënten aangeleverd door contactpersonen in de landen. In Nederland is dit het CBS. Caminada c.s. gebruiken data uit de *Luxembourg Income Study* (LIS) om de Gini-coëfficiënten te berekenen. De LIS-data bevatten inkomensgegevens op huishoudniveau. De bronnen waar LIS zijn gegevens uit haalt, zijn in de loop der tijd veranderd. Hoewel Nolan en Marx (2009) en Smeeding (2008) concluderen dat de LIS-data het meest geschikt zijn om inkomensongelijkheid en de herverdelende werking van de verzorgingsstaat internationaal te vergelijken, is het wellicht niet de beste bron voor een individueel land. Voor Nederland zijn de gegevens in LIS voor de jaren 1983, 1987 en 1990 afkomstig uit de AVO-data (Aanvullend Voorzieningen Onderzoek), voor de jaren 1993 en 1997 uit het SEP (Sociaal Economisch Panel) en voor 2004 uit EU-SILC. Dit zijn allemaal enquêtes, die qua betrouwbaarheid van de inkomensgegevens niet kunnen tippen aan de administratieve bestanden van de belastingdienst die het CBS gebruikt. Vooral over de kwaliteit van EU-SILC bestaan twijfels over de representativiteit en de kwaliteit van de inkomensgegevens (zie o.a. De Graaf-Zijl en Nolan 2011). Terwijl juist het cijfer voor 2004 bepalend is voor de conclusie van Caminada et al. (2012) dat de herverdelende werking is toegenomen en niet afgenomen.

De inkomensongelijkheid in de werkende leeftijdsklasse is kleiner dan de inkomensongelijkheid onder 65-plussers. In alle groepen is in de OESO-cijfers de afname van de herverdelende werking van belastingen en uitkeringen sinds midden jaren 1980 evident, met uitzondering van de cijfers van Caminada et al. (2012).⁵

⁴ In de literatuur waar de invloed van de sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing wordt bepaald, wordt over het algemeen geabstraheerd van de terugkoppelingseffecten (de eerder genoemde gedragseffecten) van de verzorgingsstaat op de primaire inkomensverdeling. In plaats daarvan wordt de ongelijkheid van de feitelijk bestaande primaire verdeling als een gegeven aangenomen en vervolgens wordt onderzocht in welke mate de sociale zekerheid en belastingheffing deze ongelijkheid verminderen. Veelal gebeurt dit via de methode die *budget incidence analyse* wordt genoemd. Daarbij worden ongelijkheidsmaatstaven (meestal Gini-coëfficiënten) gepresenteerd voor en na uitkeringen en belastingen. Zie Tabel 1.

⁵ De OESO-cijfers voor de werkende leeftijdsklasse en 65+ zijn net als die van Caminada et al. (2012) gebaseerd op LIS-data.

Tabel 1 Herverdelende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat van midden 1970 tot eind 2000

	Mid 1970	Mid 1980	Rond 1990	Mid 1990	Rond 2000	Mid 2000	Eind 2000
<i>Alle huishoudens (OESO 2011)</i>							
Gini coëfficiënt voor belastingen en uitkeringen	0.426	0.473	0.474	0.484	0.424	0.426	0.426
Gini coëfficiënt na belastingen en uitkeringen	0.263	0.272	0.292	0.297	0.292	0.284	0.294
Herverdelend effect van belastingen en uitkeringen	0.163	0.201	0.182	0.187	0.132	0.142	0.132
<i>Alle huishoudens (Caminada et al. 2012)</i>							
Gini coëfficiënt voor belastingen en uitkeringen		0.435	0.405	0.420	0.373	0.459	
Gini coëfficiënt na belastingen en uitkeringen		0.260	0.226	0.257	0.231	0.264	
Herverdelend effect van belastingen en uitkeringen		0.175	0.139	0.163	0.142	0.195	
<i>Huishoudens in werkende leeftijdsklasse (18-65 OESO 2011, Immervoll en Richardson 2011)</i>							
Gini coëfficiënt voor belastingen en uitkeringen	0.386	0.438	0.433	0.443	0.389	0.394	0.391
Gini coëfficiënt na belastingen en uitkeringen	0.262	0.273	0.290	0.298	0.293	0.285	0.297
Herverdelend effect van belastingen en uitkeringen	0.124	0.165	0.143	0.145	0.096	0.109	0.094
<i>Huishoudens 65+ (OESO 2011)</i>							
Gini coëfficiënt voor belastingen en uitkeringen	0.683	0.673	0.661	0.635	0.600	0.571	0.572
Gini coëfficiënt na belastingen en uitkeringen	0.270	0.265	0.289	0.274	0.263	0.255	0.253
Herverdelend effect van belastingen en uitkeringen	0.413	0.408	0.372	0.361	0.337	0.316	0.319

Bron: OESO database, Caminada et al. (2012), beide bronnen zien aanvullende pensioenen als primair inkomen.

Al met al is onduidelijk in hoeverre de herverdelende werking daadwerkelijk is afgenomen. Wel is men het er min of meer over eens dat ongeveer driekwart van de herverdelende werking komt van de uitkeringen en een kwart van de belastingheffing (Jesuit en Mahler 2010; Caminada et al. 2012).

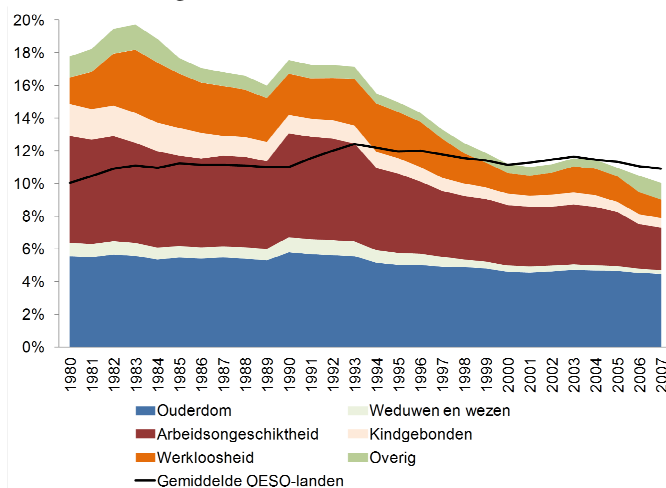
De volgende twee paragrafen gaan nader in op de invloed van uitkeringen en belastingen. Hoewel er auteurs zijn die de nivellerende werking van sociale regelingen laten zien door de verstrekke uitkeringen geïntegreerd te bespreken met de betaalde premies (bijvoorbeeld Caminada en Goudswaard 2001), kiezen wij ervoor

de financieringskant los te zien van de verstrekte uitkeringen. Een kenmerk van verzorgingsstaat is immers dat inkomsten en uitgaven niet in directe relatie tot elkaar staan. De betaalde premies in een jaar zijn niet gelijk aan de verstrekte uitkeringen. Bovendien worden bepaalde sociale regelingen (geheel of gedeeltelijk) gefinancierd uit de belastingen. De belastingen hebben hun eigen nivellerende werking, die afzonderlijke aandacht verdient (zie bijvoorbeeld Trimp en De Kam 2011) en die wij daarom samen met de sociale premies bespreken in Sectie 6. Ook blijven in de artikelen waarin uitkeringen en premies geïntegreerd worden besproken, vaak regelingen waarvan de uitkering in natura plaatsvindt buiten beschouwing (AWBZ, zorgverzekering). Deze regelingen blijven dan ook aan de premiekant buiten beeld, terwijl die premies door het CBS wel worden afgetrokken in de stap van bruto naar besteedbaar (=secundair) inkomen.

5 Overheidsinvloed op het secundaire inkomen via sociale uitkeringen

Met het doel inkomenszekerheid te verschaffen aan de inwoners van Nederland verstrekt de overheid sociale uitkeringen: werknemers- en volksverzekeringen (samen sociale verzekeringen genoemd) en sociale voorzieningen. Hierbij geldt enerzijds een solidariteitsmotief, dat voorop staat bij de sociale verzekeringen en voorzieningen, terwijl anderzijds de werknemersverzekeringen gebaseerd zijn op de equivalentiegedachte ofwel de verzekeringsgedachte (Caminada en Goudswaard 2007). Om kosten te besparen, maar ook om de activerende werking van de verzorgingsstaat te vergroten, zijn deze uitkeringen in de afgelopen decennia in reële termen versoberd. Ze liggen niet langer boven het OESO-gemiddelde (zie Figuur 3).⁶ Dit is vooral het gevolg van de gedaalde uitgaven aan arbeidsongeschiktheid.

⁶ Met het doel inzicht te geven in de kosten van de welvaartsstaat houdt de OESO een SOCX-database bij met *public social expenditures*. Daarbij maken ze onderscheid naar *cash social expenditures* (de sociale verzekeringen en voorzieningen die we in deze sectie bespreken) en de *in-kind social expenditures* (die we in Sectie 6 bespreken).

Figuur 3 Aandeel uitkeringen van BNP gedaald, vooral a.g.v. gedaalde arbeidsongeschiktheidsuitgaven

Bron: OESO SOCX database.

Hoewel alle regelingen die we hier bespreken interpersoonlijke herverdeling van inkomens met zich meebrengen, is dat niet per se van rijk naar arm. Vaak krijgen de lagere inkomens meer dan de hogere inkomensgroepen, soms andersom (het Mattheüs-effect). De kinderbijslag wordt wel genoemd als voorbeeld van het Mattheüs-effect, omdat hogere inkomensgroepen vaak meer kinderen hebben dan de lagere inkomensgroepen. Toch blijkt uit Tabel 2 dat alle afzonderlijke regelingen een verlaging van de Gini-coëfficiënt tweebrengen. De hogere inkomens krijgen soms wel meer in euro's, maar als percentage van hun inkomen is dit minder dan bij de lagere inkomens. Een regeling kan dus nivellerend uitwerken terwijl de hogere inkomens meer krijgen dan de lagere.

Sociale voorzieningen. Sociale voorzieningen bieden een vangnet voor mensen die geen of te weinig eigen inkomen (kunnen) verdienen en niet (meer) in aanmerking komen voor de werknemersverzekeringen. Ze leggen een bodem in de inkomensverdeling en zijn dus bij uitstek bedoeld om inkomens te nivelleren. De sociale voorzieningen bestaan in Nederland uit de bijstand, de inkomensvoorzieningen voor oudere werklozen en zelfstandig ondernemers (IOAW, IOW, IOAZ), de Wajong en de Toeslagenwet.

De sociale voorzieningen werken nivellerend. Ze zijn verantwoordelijk voor 10-15 procent van de totale herverdeling door de verzorgingsstaat (Tabel 2). Om recht te hebben op een uitkering vanuit een van de sociale voorzieningen geldt een partner- en vermogenstoets.⁷ Daardoor komen de sociale voorzieningen alleen te-

⁷ De partner- en vermogenstoets gelden voor de bijstand, IOAW, IOAZ en Toeslagenwet - samen verreweg de grootste posten binnen de sociale voorzieningen. Ook in andere landen zijn deze uitkeringen *means tested*.

recht bij huishoudens zonder of met heel weinig primair inkomen. Alle OESO landen kennen een vergelijkbaar stelsel van ‘*means tested*’ sociale voorzieningen.

Tabel 2 Hervreiding door uitkeringen (verlaging van de Gini-coëfficiënt)^a

	1983	1987	1991	1994	1999	2004*
Sociale voorzieningen						
Bijstand, IOAW, IOAZ, IOW, Wa-jong, Toeslagenwet	0.022 (13%)	0.028 (15%)	0.018 (12%)	0.018 (11%)	0.010 (7%)	0.020 (10%)
Volksverzekeringen						
Ouderdoms- (OAW) en nabestaandenpensioen (ANW)	0.049 (28%)	0.046 (25%)	0.051 (34%)	0.049 (31%)	0.051 (38%)	0.098 (48%)
Uitkeringen i.v.m. kinderen (kin-derbijslag en kindgebonden budget)	0.013 (8%)	0.011 (6%)	0.010 (7%)	0.011 (7%)	0.008 (6%)	0.006 (3%)
Overige	0.005 (3%)	0.006 (3%)	0.000 (0%)	0.000 (0%)	0.000 (0%)	0.003 (1%)
Werknemersverzekering						
WW	0.021 (12%)	0.013 (7%)	0.010 (7%)	0.009 (6%)	0.004 (3%)	0.010 (5%)
Ziektewet	□	□	0.003 (2%)	0.002 (1%)	0.001 (1%)	0.002 (1%)
Arbeidsongeschiktheid	0.032 (18%)	0.034 (18%)	0.028 (19%)	0.032 (20%)	0.022 (16%)	0.018 (9%)
<i>Near cash benefits</i> (vooral huur-subsidie en studiebeurs)	□	0.009 (5%)	0.009 (6%)	0.006 (4%)	0.004 (3%)	0.006 (3%)
Totaal	0.143 (82%)	0.147 (79%)	0.129 (87%)	0.127 (80%)	0.100 (75%)	0.163 (80%)

^aTussen haakjes het percentage van de totale hervreiding dat afkomstig is van een bepaalde uitkering. Niet weergegeven is het percentage hervreiding a.g.v. inkomstenbelasting en sociale premies: dat is het resterende percentage

Bron: Gebaseerd op Caminada et al. (2012); * Cijfers 2004 gebaseerd op EU-SILC, dus minder betrouwbaar.

De hervreidelende werking van de sociale voorzieningen staat onder druk. Doordat het niveau van de sociale voorzieningen gekoppeld is aan het minimumloon, zou de hervreidelende werking min of meer constant moeten blijven. Maar in tijden van laagconjunctuur besloot de overheid vaak tot ontkoppeling, bevrozing of zelfs verlaging van de uitkeringen. En in tijden van hoogconjunctuur beperkte de overheid de toegang tot de uitkeringen, met het doel werk te stimuleren. Dit zien we terug in

Tabel 2, waaruit blijkt dat de sociale voorzieningen in de loop der jaren steeds minder herverdelend werkten.⁸

De bezuinigingen in de jaren tachtig hebben denivellering teweeggebracht. De minimumloonontwikkeling, waar de uitkeringsniveaus aan gekoppeld zijn, is in die jaren achtergebleven bij de loonontwikkeling. Bovendien zijn in 1984 zowel de sociale voorzieningen als alle andere sociale uitkeringen met drie procent verlaagd en gedurende de rest van de jaren tachtig niet meer aangepast aan de loonstijging ('bevriezing'). De bijstandsuitkeringen en andere sociale uitkeringen zijn daardoor ook in reële termen achtergebleven. Gradus en Hendrix (1999) concluderen dat de ont koppeling van lonen en uitkeringen in de jaren tachtig en in de eerste helft van de jaren negentig een belangrijke oorzaak is geweest van toegenomen inkomensongelijkheid. Omdat de ont koppeling in die jaren op ad-hoc basis plaatsvond, is in 1992 de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden ingesteld. Deze wet bepaalt dat wordt gekoppeld tenzij sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling of bovenmatige stijging van het uitkeringsvolume. Het kabinet Lubbers-Kok maakte begin jaren negentig meerdere malen gebruik van de wet om de uitkeringen minder te laten stijgen dan de koppeling voorschreef. Ook in de huidige crisis is wel over ont koppeling gesproken (Groot, 2009), maar ze is tot op heden uitgebleven.

Volksverzekeringen. In tegenstelling tot de sociale voorzieningen zijn volksverzekeringen niet per se gericht op het bestrijden van armoede, maar op het compenseren van de inkomensgevolgen van sociale risico's.⁹ Het solidariteitsmotief houdt bij deze verzekeringen in dat inkomens van mensen die niet door de sociale risico's zijn geraakt, wordt herverdeeld naar mensen die wel te maken krijgen met die sociale risico's. Zo worden inkomensschokken opgevangen van personen die te maken krijgen met ouderdom, overlijden van de partner, gezondheidsproblemen of het krijgen van kinderen.

De volksverzekeringen kennen geen vermogens- of partnerinkomenstoets, dus ook huishoudens met een hoog inkomen komen in aanmerking voor uitkeringen uit de volksverzekeringen. De uitkeringen zijn voor iedereen gelijk (soms gedifferenti-

⁸ Het jaar 2004 is de uitzondering, maar zoals eerder betoogd zijn die cijfers gebaseerd op EU-SILC en daardoor onbetrouwbaar.

⁹ In Nederland betreft het de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Algemene Nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Sommigen rekenen ook de Zorgverzekeringswet (Zvw) tot de volksverzekeringen, omdat die qua bereik van de verzekeringsplicht voor alle ingezetenen van Nederland geldt. In dit artikel behandelen we de premie van de Zorgverzekeringswet apart van de volksverzekeringen. Er is geen sprake van uitkeringen, maar van verstrekking van zorg in natura en daarom behandelen we deze post in Sectie 7. Ditzelfde geldt voor de AWBZ, die officieel een volksverzekering is, maar uitkering in natura kent (bijvoorbeeld overheidsbijdragen aan verpleeg- en verzorgingstehuizen). Om die reden vallen ze gek genoeg niet onder het secundair inkomen, maar onder het tertiair inkomen, terwijl de betaalde premies in de statistieken wel worden afgetrokken van het bruto inkomen om te komen tot het secundair inkomen. De AKW wordt tegenwoordig niet meer altijd gerekend tot de volksverzekeringen, maar tot de sociale voorzieningen, omdat ze sinds 1990 niet meer uit premies, maar uit belastingen wordt gefinancierd. Wij kiezen ervoor om hem toch in te delen bij de volksverzekeringen, omdat het hier bij uitstek gaat om een verzekering tegen een sociaal risico (het hebben van kinderen).

eerd naar leefvorm), dus rijken ontvangen evenveel als armen op het moment dat ze te maken krijgen met hetzelfde sociale risico. In internationaal perspectief is de beschikbaarheid van dergelijke universele uitkeringen niet vanzelfsprekend. Middelen testen (*means testing*) zijn in veel landen gebruikelijk, niet alleen voor sociale voorzieningen, maar ook voor wat wij in Nederland volksverzekeringen noemen.

Omdat ouderen in het algemeen weinig ander inkomen hebben, is de AOW ondanks het universele karakter verantwoordelijk voor het grootste deel van de nivellering door sociale zekerheid (zie Tabel 2). Caminada en Goudswaard (2001) lieten jaren geleden al zien dat de AOW, samen met bijstand, het belangrijkste herverdelende instrument van de sociale zekerheid is, ondanks de gevolgen van de eerder genoemde ontkoppelingen, bevriezingen en daling van de uitkeringsniveaus in tijden van economische tegenwind.

De nabestaandenuitkering is de afgelopen decennia minder universeel gemaakt. De AWW is in 1996 vervangen door de ANW, waarbij de kring van verzekerden werd beperkt en de hoogte van de uitkering voor de nabestaande partner afhankelijk werd van de hoogte van het arbeidsinkomen. Sindsdien is het nabestaandepensioen meer gericht op de lagere inkomensdecielen.

De kinderbijslag is universeel, dus de mate waarin ze neerslaat in de verschillende decielen is afhankelijk van het kinderaantal in de decielen. Het aantal kinderen is groter in de hogere decielen, dus hogere inkomens ontvangen meer kinderbijslag. Als percentage van het inkomen is de kinderbijslag voor hen echter kleiner. In 2009 verving het kindgebonden budget de fiscale kinderkorting. Eigenlijk is het kindgebonden budget niet veel anders dan de kinderbijslag (Goudswaard 2009), behalve dat de uitkeringen inkomensafhankelijk zijn. Dit heeft het nivellerende karakter versterkt. Goudswaard (2009) acht het denkbaar dat er - in het kader van de noodzakelijk geachte forse bezuinigingen op collectieve uitgaven - voorstellen komen om de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken. De kinderopvangtoeslag wordt ook steeds inkomensafhankelijker.¹⁰

De universaliteit was altijd een belangrijk kenmerk van de volksverzekeringen. Ze gelden voor iedereen en iedereen krijgt hetzelfde. Dat maakt ze transparant en eenvoudig. Maar er is een tendens in de richting van een minder universeel karakter. De nabestaandenregeling is inkomensafhankelijk geworden; er wordt gediscussieerd over een AOW-uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden; de kinderbijslag is aangevuld met een inkomensafhankelijk kindgebonden budget; het kabinet verhoogt vanaf 2013 de eigen bijdrage voor de AWBZ voor mensen met eigen vermogen. Al deze veranderingen maken dat de volksverzekeringen steeds minder universeel worden. Als ze inkomensafhankelijk worden, gaan ze lijken op de sociale voorzieningen. Dan worden ze nivellerender. Als ze afhankelijk worden van het arbeidsverleden, gaan ze lijken op de werknemersverzekeringen en worden ze

¹⁰ Tot enige tijd gelden was de kinderopvang een typisch voorbeeld van een uitkering in natura. Het geld ging naar de kinderopvanginstellingen zelf. Tegenwoordig krijgen de ouders de toeslag, afhankelijk van het gebruik van de opvang en hun inkomen. Doel was om de ouders kostenbewuster te maken en zo marktwerking in de kinderopvang te introduceren.

minder nivellerend. Het onderscheidende karakter van de volksverzekeringen brokkelt af.

Werknemersverzekeringen. Werknemersverzekering zijn primair bedoeld om inkomensschokken op te vangen van werkenden die door ziekte of ontslag te maken krijgen met een inkomensachteruitgang. Afhankelijk van het arbeidsverleden krijgen ze voor een bepaalde termijn een percentage van hun laatstverdiende inkomen (tot een bepaald maximum). Veelverdieners ontvangen dus een hoger bedrag dan mensen met lage lonen. De nivellerende werking wordt daardoor beperkt. In sommige andere landen, vooral Angelsaksische, is het niveau niet afhankelijk van het laatstverdiende inkomen en daar is de werknemersverzekering dus nivellerender. In Nederland komt het nivellerende karakter veeleer voort uit het feit dat deze risico's, vooral werkloosheid, eerder mensen aan de onderkant treffen.

Ingrepen in de werknemersverzekeringen worden net als de sociale voorzieningen en volksverzekeringen gekenmerkt door bezuinigingen op uitkeringsniveaus in periodes van laagconjunctuur, in combinatie met structurele hervormingen gericht op stimulering van terugkeer naar werk en aanscherping van toetredingscondities. In de crisis van de jaren tachtig werden WW en WAO-uitkeringen verlaagd van 80 naar 70 procent van het laatstverdiende inkomen. Dit was vooral een bezuinigingsoperatie, die ook de *replacement rate* verlaagde en daarmee de financiële prikkels om werk te aanvaarden vergrootte. Later is de uitkeringsduur van de WW verkort, toen in 2003 de vervolguitering verdween. Eind jaren 1990 werd werk gemaakt van activerend arbeidsmarktbeleid, waarmee werklozen gedwongen werden aan een sollicitatieplicht te voldoen en re-integratietrajecten te volgen. Ook mogen WW-ers tegenwoordig niet langer alleen passende arbeid zoeken, aansluitend bij hun opleiding, werkervaring en loonniveau, maar moeten ze na een half jaar werkloos te zijn geweest alle banen accepteren. Dit heeft geleid tot gedragseffecten, die vooral in het perspectief van de levensloop interessant zijn. Lever en Waaijers schrijven elders in dit themanummer meer over inkomensongelijkheid over de levensloop.

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gingen begin 2000 op de schop, met als doel de koppositie van Nederland qua aantal arbeidsongeschikten, de zogenaamde *Dutch disease*, de kop in te drukken.¹¹ De WIA verving de WAO en verhoogde het uitkeringspercentage voor volledig duurzaam arbeidsongeschikten, terwijl voor gedeeltelijk en tijdelijk arbeidsongeschikten het uitkeringspercentage werd verlaagd en de eisen voor het zoeken van werk werden aangescherpt. Zoals Figuur 2 al eerder liet zien, zijn de uitgaven aan arbeidsongeschiktheid inderdaad flink gereduceerd.

Ook in de Ziektewet werd ingegrepen, met als doel het ziektepercentage en de kosten van de overheid die daarmee samengingen te reduceren. Werkgevers kregen een steeds grotere financiële verantwoordelijkheid hierin, eerst met de WTZ in

¹¹ Op het dieptepunt was 10 procent van de potentiële beroepsbevolking arbeidsongeschikt. Overigens staat voor de meeste economen de term *Dutch disease* voor de reële appreciatie die volgde na de vondst van aardgas en de stijging van de energieprijzen in de jaren 1970.

1994, daarna de Wulbz in 1996 en de VLZ in 2004. Inmiddels zijn werkgevers verplicht gedurende de eerste twee jaar van ziekte loon door te betalen. Ze moeten zich vanwege de wet Poortwachter inspannen de werknemer terug naar werk te begeleiden. Alleen als de inspanning voldoende is geweest, komt de werknemer daarna in aanmerking voor een WIA-uitkering. Zo niet, dan moet de werkgever een langere periode loon doorbetalen. Het systeem is op deze manier activerend gemaakt, terwijl de kosten van ziekte niet meer op de rijksbegroting drukken en de solidariteit niet is verminderd. De Ziektewet zelf bestaat alleen nog als vangnet voor zwangerschapsuitkeringen en voor mensen die ziek zijn maar geen werkgever (meer) hebben, zoals uitzendkrachten, oproepkrachten, thuiswerkers of stagiairs. Het bedrag dat omgaat in de Ziektewet is door al deze aanpassingen flink gereduceerd. Bovendien zijn de uitkeringen meer gericht op de lagere inkomensgroepen.

Het CBS rekent aanvullende pensioenen ook tot de sociale verzekeringen. Anderen (OESO, en studies op basis van LIS) rekenen het tot het primaire inkomen. Het is immers uitgesteld arbeidsinkomen. Bonenkamp en Ter Rele geven elders in dit themanummer een overzicht van de herverdelende werking van het eerste- en tweede-pijlerpensioen.

Overige inkomensoverdrachten. Inkomensoverdrachten met betrekking tot wonen en het volgen van onderwijs vallen niet onder de sociale voorzieningen of verzekeringen, maar spelen voor bepaalde groepen aan de onderkant van de inkomensverdeling een belangrijke rol in de inkomensvoorziening. De studiebeurs is voor veel studenten de belangrijkste inkomstenbron. Vooral de aanvullende beurs, afhankelijk van het inkomen van de ouders, is als herverdelend instrument gericht op het doorbreken van intergenerationele afhankelijkheid. Doordat studenten tegenwoordig meer mogen bijverdienen en dus niet meer per definitie aan de onderkant van de inkomensverdeling zitten, is het herverdelende karakter afgenomen. Overigens is het bestaan van de studiefinanciering een van de redenen waarom studenten zelfstandige huishoudens vormen. Iets wat in veel andere landen, vooral in Zuid-Europa, niet zo vanzelfsprekend is. Op die manier heeft de studiefinanciering ook invloed op de gemeten inkomensongelijkheid op huishoudniveau.

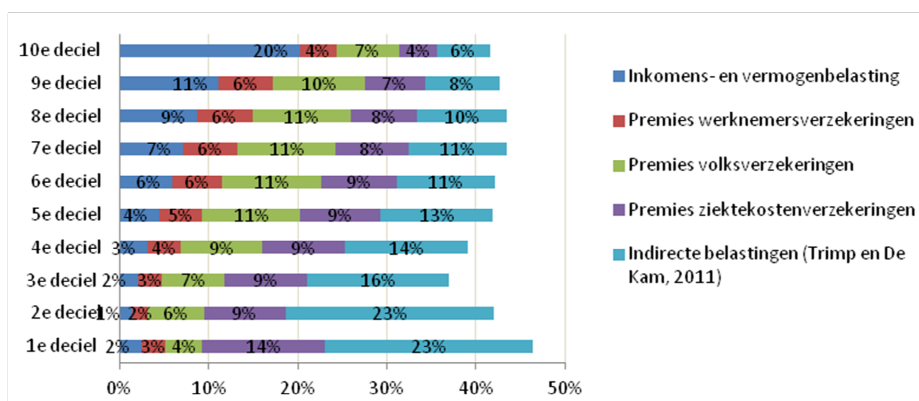
De huursubsidie is een belangrijk nivellerend element van het Nederlandse sociale beleid. Gradus en Hendrix (1999) constateerden reeds voor de periode 1995-1998 dat verhoging van de huursubsidie een aanzienlijke nivellerende invloed had. Dit wordt gecombineerd met een uitgebreide sociale huursector, die vanwege scheefwonen minder nivellerend uitpakt dan de huursubsidie. De sociale huursector vormt een voorziening in natura, die onder de tertiaire inkomensverdeling valt.

6 Overheidsinvloed op het secundaire inkomen via belastingen en premies

Progressieve belastingen zijn een belangrijk herverdelend instrument, in Nederland en daarbuiten. De herverdelende werking van de progressieve inkomstenbelasting

wordt echter ondergraven door aftrekposten in de inkomensbelasting zelf en niet-progressieve of zelfs regressieve sociale zekerheidsbijdragen, ziektekostenpremies en btw (Figuur 4). In deze sectie worden deze onder de loep genomen.

Figuur 4 Progressieve inkomstenbelasting tenietgedaan door regressieve ziektekostenpremies en btw (percentage van bruto inkomen; jaar 2010)



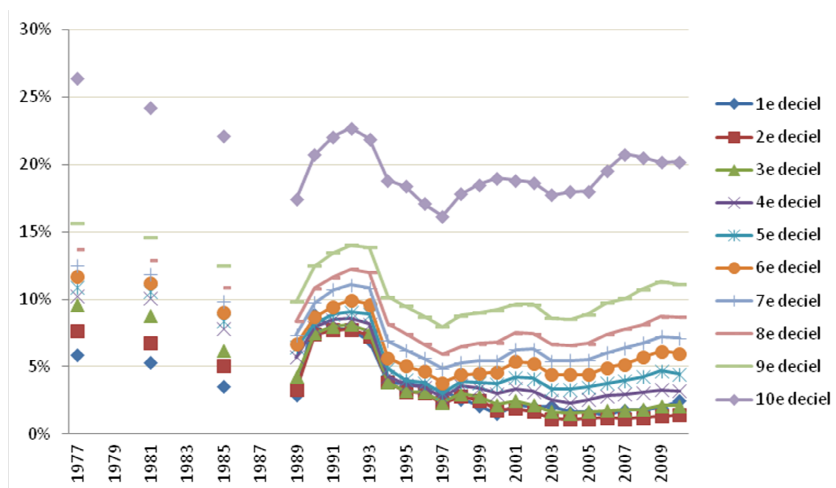
Bron: CBS, eigen berekeningen. Indirecte belastingen afkomstig uit Trimp en De Kam (2011).

Inkomstenbelasting. De inkomstenbelasting heeft in de afgelopen decennia twee belangrijke hervormingen gekend. In 1990 de Oort-hervormingen en in 2001 de Zalm/Vermeend-hervorming. Vooral de Oort-hervorming heeft een denivellerende invloed gehad. Het was in de periode 1986-1990 samen met de ontkoppeling van lonen en uitkeringen de belangrijkste oorzaak van de groeiende inkomensongelijkheid (Gradus en Hendrix 1999). Leidend idee achter beide belastinghervormingen was het versimpelen van de belastingstructuur en het stimuleren van werk. De belastingtarieven werden verlaagd, en als gevolg daarvan zijn alle inkomensgroepen minder belasting gaan betalen (Figuur 5). Er is flink gesneden in het aantal tariefschrijven. Het hoogste marginaal tarief daalde in totaal van 72 naar 52 procent. De belastingvrije voet werd omgezet in een stelsel van belastingkortingen, waaronder de arbeidskorting en de combinatiekorting voor werkende ouders. Dit heeft vooral geleid tot gedragsreacties die mensen uit de uitkeringen naar werk heeft gestuwd. Om te grote denivellerende effecten van de Oort-herziening te repareren – zichtbaar in Figuur 5 als de grote toename van belastingen voor de onderste decielen – is begin jaren negentig de belastingvrije som verhoogd en zijn de belastingschijven niet gecorrigeerd voor de inflatie. Eind jaren negentig is de bejaardenaftrek ingevoerd en het inactievenforfait verhoogd. Ook dat had nivellerende effecten, maar stimuleerde de arbeidsparticipatie niet.

De Commissie herziening inkomstenbelasting en toeslagen (2012) adviseert een nieuwe herziening van het belastingstelsel, wederom gericht op versterking van de activerende werking. De naam van het interim-rapport van de commissie is ty-

perend: “Naar een activerender belastingstelsel”. Zo adviseert zij een herziening van de tariefstructuur naar twee schijven: een van 37% en een van 49%.

Figuur 5 De betaalde inkomstenbelasting is als percentage van het bruto inkomen voor alle inkomensgroepen lager geworden



Bron: gegevens CBS, eigen berekeningen.

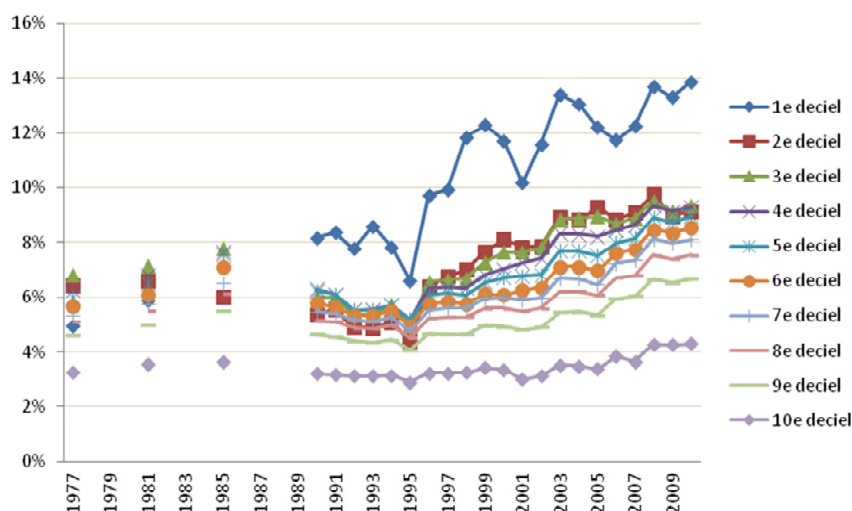
Sociale zekerheidspremies. In tegenstelling tot de inkomstenbelasting zijn sociale zekerheidspremies weinig nivellerend. De premies worden geheven over het inkomen onder een bepaalde grens. Premies voor volksverzekeringen worden alleen in de eerste twee (tot 1990 alleen de eerste) belastingschijven geheven en zijn niet progressief van aard. Iedereen betaalt hetzelfde percentage van zijn inkomen tot de premiegrens. In de loop der jaren is de premiegrens wel opgetrokken, wat de nivellerende werking licht heeft verhoogd. In de periode 1977-1985 is de premiegrens met 60% verhoogd, fors meer dan de stijging van de inkomens, waardoor de hoogste decielgroep meer premies is gaan betalen. In 1985 trof de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen vrijwel uitsluitend huishoudens in het tiende deciel (Van Herwaarden en De Kam 1988).

Hierbij kunnen we de kanttekening plaatsen dat volksverzekeringen weliswaar van oudsher worden gefinancierd uit premies, maar dit is steeds minder het geval. Er is sprake van toenemende fiscalisering, ofwel financiering vanuit de belastingen. De Kinderbijslag wordt sinds 1990 uit de algemene middelen gefinancierd. Als gevolg daarvan wordt de kinderbijslag doorgaans niet meer als volksverzekering gekwalificeerd, maar als een sociale voorziening. Ook de AOW wordt sinds 1998 voor een toenemend gedeelte uit de algemene middelen gefinancierd. Velen pleiten voor een verdergaande fiscalisering van de AOW, zodat ook ouderen – die nu geen AOW-premie betalen – gaan bijdragen aan de oplopende kosten van de AOW. De SER (2006) adviseerde om ook fiscalisering van de AWBZ en ANW te overwegen, omdat fiscalisering leidt tot een breder financieringsdraagvlak: de heffing wordt dan niet beperkt tot de eerste twee belastingschijven. De hogere inkomens zullen

dan meer gaan meebetalen aan de volksverzekeringen. Men kan discussiëren over de vraag of er dan nog wel sprake is van volksverzekeringen of dat we een stelsel krijgen met alleen uit belastingen gefinancierde sociale voorzieningen en uit premies gefinancierde werknemersverzekeringen (Goudswaard 2009). Over het algemeen geldt: hoe meer fiscalisering, hoe meer nivellering.

Ziektekostenpremies. Het voornemen de ziektekostenpremies inkomensafhankelijk te maken zette in de herfst van 2012 heel Nederland op zijn kop. VVD en PvdA werden gedwongen de plannen te herzien. Veel kritiek richtte zich op het feit dat ziektekostenpremies niet het juiste instrument zijn om inkomenspolitiek te bedrijven en dat het marktwerking in de zorgverzekeringsmarkt zou belemmeren. De ziektekostenpremies blijven voorsnag denivellerend. Dat zijn ze al jaren, en de mate van denivellering is in de loop der jaren toegenomen (Figuur 6). De overgang van het oude stelsel met het ziekenfonds voor de lagere inkomens en particuliere verzekeringen, naar de uniforme verzekering voor iedereen via de Zorgverzekeringswet (2006) speelde hierbij geen hoofdrol (zie Figuur 6).

Figuur 6 Ziektekostenpremie als percentage van het bruto inkomen is het hoogst in de laagste inkomensdecilen en toegenomen in de loop der jaren



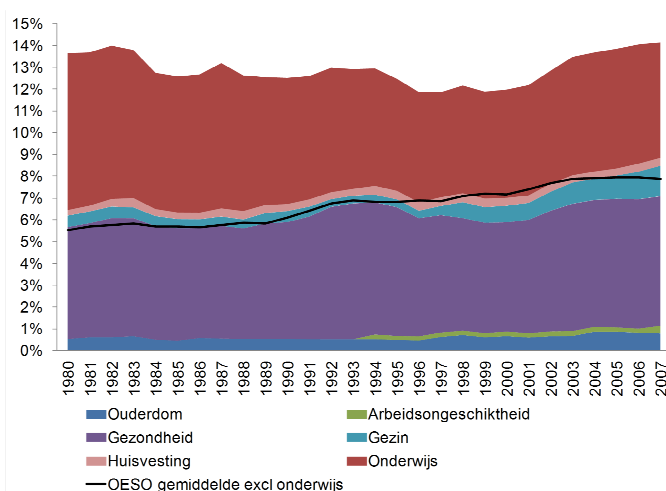
Bron: cijfers CBS, eigen berekeningen.

7 Overheidsinvloed op het tertiaire inkomen

Door niet verder te kijken dan het secundaire inkomen, wat in veel publicaties gebeurt, blijft een deel van de overheidsinvloed buiten beschouwing. Na het secundaire inkomen vindt nog inkomensherverdeling plaats via heffingen en subsidies gebonden aan de consumptie van goederen en diensten (Pommer et al. 2010).

Een belangrijke taak van de overheid is het aanbieden van collectieve goederen, zoals overheidsbestuur, sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, openbaar vervoer en volkshuisvesting (Kuhry en Van der Torre 2002). Slechts een deel van deze voorzieningen betreft finale dienstverlening aan burgers (Kuhry en Van der Torre 2002). Het gaat om zaken als gezondheidszorg en onderwijs, die onder de kostprijs worden aangeboden aan burgers (Pommer et al. 2010). Figuur 7 geeft een weergave van de in natura uitgaven. De grootste in natura uitgavenposten in Nederland zijn de gezondheidszorg en het onderwijs.

Figuur 7 Publieke uitgaven in natura naar uitgavenpost, % bbp



Bron: OESO SOCX. De categorie 'Onderwijs' is gebaseerd op eigen berekeningen gebruikmakend van de cijfers van CBS Statline.

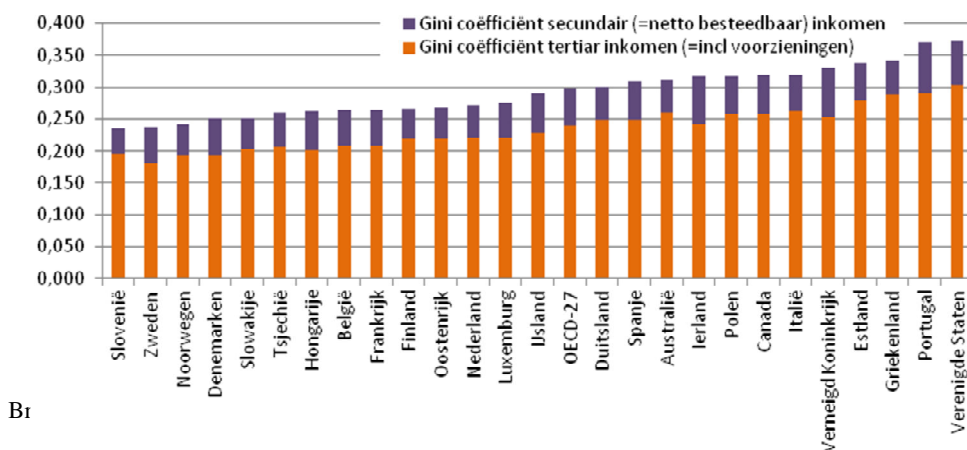
Uit verschillende studies is gebleken dat het toevoegen van inkomen in natura de inkomensongelijkheid verkleint (Garfinkel et al. 2006; Paulus et al. 2010; OESO 2011). In Nederland wordt de inkomensongelijkheid met ongeveer 20% verlaagd als de uitgaven in natura aan het secundaire inkomen worden toegevoegd (zie Figuur 8). Doordat uitkeringen in natura de ongelijkheid niet in alle landen in dezelfde mate verlagen, kan het weglaten van de uitgaven in natura bij het meten van de inkomensongelijkheid een vertekend beeld geven bij het vergelijken van de inkomensongelijkheid tussen landen (Smeeding et al. 2008). Gezondheidszorg wordt in sommige landen geheel publiek en in andere bijna helemaal privaat aangeboden. De publieke voorziening van gezondheidszorg, waaronder de uitkeringen in natura van ziektekostenverzekeringen en de AWBZ, is vooral voor de onderste inkomensgroepen van groot belang en heeft daarmee een aanzienlijk effect op de inkomensongelijkheid.

Het tertiaire inkomen heeft ook een belastingcomponent in de vorm van verbruiksbelastingen en accijns, die al in Figuur 4 aan de orde kwamen, maar die in de OESO-cijfers achterwege blijven. Lagere inkomens betalen een groter deel van hun

inkomen aan gebruiksbelastingen. Dit ondanks het feit dat lagere inkomens een groter deel van hun inkomen besteden aan voedingsmiddelen die onder het lage btw-tarief vallen. De btw-belastingdruk is vijf keer hoger voor de laagste inkomens (eerste deciel) dan voor de hoogste inkomens (tiende deciel). De verhoging van het btw-tarief in 2012 heeft dus denivellerende effecten, al zijn Bettendorf et al. (2012) van mening dat dit in termen van consumptiegroepen niet het geval is.

Het SCP publiceert eens in de paar jaar een publicatie “Profijt van de overheid”, waarin zij laat zien welk deel van de overheidsuitgaven in natura neerslaan bij de verschillende inkomensgroepen. De hogere inkomensgroepen profiteren in absolute zin meer van overheidsvoorzieningen dan de lagere inkomensgroepen. Als percentage van hun inkomen profiteren ze echter minder, waardoor de sociale voorzieningen toch nivellerend uitwerken. Voor het jaar 1999 heeft het SCP de overgang secundair-tertiair inkomen in beeld gebracht. Tabel 3 laat zien in hoeverre subsidies in natura en indirecte belastingen de Gini-coëfficiënt beïnvloeden. De overheidsuitgaven aan gebonden overdrachten komen vooral ten goede aan de armere huishoudens en zorgen dus voor een verlaging van de inkomensongelijkheid. De belasting op consumptie zorgt voor een verhoging van de inkomensongelijkheid. Deze twee effecten compenseren elkaar, waardoor de Gini-coëfficiënten voor secundair en tertiair inkomen vrijwel gelijk zijn. In de cijfers van de OESO (Figuur 8) blijft dit effect onopgemerkt, doordat heffingen buiten beschouwing blijven.

Figuur 8 Gini-coëfficiënten OESO landen (jaar 2007)



B1

Tabel 3 Herverdeling van secundair naar tertiair inkomen (jaar=1999)

	Gini-coëfficiënt
Secundair inkomen	0,377
Volkshuisvesting	-0,005
Onderwijs (hoofdvariant*)	+0,004
Openbaar vervoer	-0,003
Cultuur en recreatie	-0,002
Zorgverzekering	-0,005
Dienstverlening (o.a. thuiszorg, kinderopvang, maatschappelijk werk)	-0,006
Bestaanskosten	-0,002
Secundair inkomen + uitgaven	0,362
Verbuiksbelastingen	+0,014
Milieubelastingen	+0,002
Belastingen op de woning	+0,001
Belastingen op motorvoertuigen	+0,002
Secundair - inkomsten	0,398
Tertiair inkomen	0,378

Bron: Pommer en Jonker (2003); * Onderwijsuitgaven voor 18-plussers worden toegerekend aan de ouders van studenten.

8 Besluit

De tijd van de geleide loonpolitiek ligt ver achter ons. De overheid beïnvloedt de primaire inkomensverdeling in de 21^e eeuw via het minimumloonniveau, de ambtenarensalarissen, het algemeen verbindend verklaren van cao's, en via het vaststellen van de leerplichtige en de pensioneringsleeftijd, maar haar grip op de loonverdeling heeft de overheid afgestaan aan de markt. De loonongelijkheid is daardoor toegenomen. De overheid heeft zich verder beperkt tot nivelleren via het verstrekken van sociale uitkeringen en het innen van belastingen. Ook die herverdelende werking lijkt te zijn afgenomen, al ondersteunen niet alle cijfers dat beeld.

Ontegenzeggelijk hebben de bezuinigingen die gericht waren op het bereiken van begrotingsevenwicht na de crises van de jaren tachtig en negentig geleid tot lagere uitkeringsniveaus. Ook de structurele hervormingen van de verzorgingsstaat – veelal gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie – ondergraven de inkomensoverdracht van rijk naar arm. Gedragseffecten hebben geleid tot minder mensen die afhankelijk zijn van een uitkering, maar de mensen met een uitkering hebben eronder te lijden. Alle inkomensgroepen zijn in de loop der jaren flink minder inkomstenbelasting gaan betalen. De herverdelende werking van de progressieve inkomstenbelasting wordt bovendien teniet gedaan door belastingen op consumptie en ziektekostenpremies, die in de loop der jaren steeds regressiever zijn geworden.

Zowel conjuncturele als structurele ingrepen in de verzorgingsstaat hebben geleid tot minder herverdeling, maar er zijn ook tegengestelde krachten zoals bijvoorbeeld de verhoging van de huursubsidie en de genoemde gedragseffecten. De gedragseffecten blijven in ons artikel overigens enigszins onderbelicht, doordat we ons grotendeels baseren op *budget incidence analyse*. Pommer et al. (2003), Ter Rele (2007) en Gradus en Hendrix (1999) gaan wat dat betreft een stap verder dan OESO (2011) en Caminada et al. (2012) die we in deze publicatie veel gebruikt hebben.

Er is een voortdurende spanning tussen gerichte bestrijding van armoede en het stimuleren van arbeidsparticipatie. De bijstand en de AOW nemen het leeuwendeel van de herverdeling via de sociale zekerheid voor hun rekening. Met name de bijstand is, vanwege de partnerinkomenstoets, duidelijk gericht op de lage inkomensgroepen. In lijn hiermee wordt nagedacht over toenemende inkomensafhankelijkheid van regelingen in de sfeer van de volksverzekeringen. Een inkomensafhankelijk systeem is immers gericht en daarmee goedkoper. Het nadeel is dat er een negatieve prikkel op de arbeidsparticipatie van uitgaat. Daarom spreekt men over een AOW afhankelijk van het arbeidsverleden. Die maatregel is gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie, maar ondergraaft de solidariteit. Ook de ingrepen in het belastingstelsel zijn steeds gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie, met minder belastingschijven, lagere tarieven en allerlei belastingkortingen voor werkenden, die ten koste gaan van de inkomensherverdeling. In de tertiaire sfeer zouden ingrepen in de sociale huursector, het onderwijs en de zorg belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de inkomensherverdeling, die vaak onopgemerkt blijft wanneer gekeken wordt naar conventionele ongelijkheidsmaatstaven.

Auteurs

Marloes de Graaf-Zijl (e-mail: M.de.Graaf@cpb.nl) is wetenschappelijk medewerker bij de sector Arbeid en onderwijs van het Centraal Planbureau. Ten tijde van het schrijven van dit artikel werkte ze bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) aan de Universiteit van Amsterdam. Tahnee Ooms (e-mail: t.c.ooms@uva.nl) is onderzoeksassistent bij het AIAS. Beide auteurs hebben daar meegewerkt aan het Nederlandse landenrapport in het Europese framework 7 project 'Growing Inequalities' impacts', waar dit artikel gedeeltelijk op is gebaseerd. Ze bedanken Paul de Beer, Wiemer Salverda, Koen Caminada en twee anonieme referenten voor het ontvangen commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Literatuur

- Beer, P.T. de, 2001, *Over werken in de postindustriële samenleving*, SCP-publicatie 2001/10, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berkhout, E.E., S. van der Werff en A. Heyma, 2010, Het verdiende loon? Loonontwikkeling overheidswerknemers vergeleken met de marktsector, SEO-rapport 2010-39, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bettendorf, L., S. Cnossen en C. van Ewijk, 2012, BTW-verhoging treft hoge en lage inkomens even sterk, *Me Judice*, 25 april 201
- Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard, 2001, Herverdeling van inkomen door sociale zekerheid, *Openbare Uitgaven*, vol. 33(2): 54-63.
- Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard, 2007, Herverdeling door het stelsel van sociale zekerheid in de jaren negentig, in: A. Jacobs en F. Pennings (eds) *Een inspirerende fase in het sociaal recht*, Zutphen: Uitgeverij Paris, pp. 213-226.
- Caminada, C.L.J. en E. Pommer, 2004, Trends, inkomen en beleid, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (eds), *Jaarboek Overheidsfinancien 2004*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en C. Wang, 2012, Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time, LIS Working Paper Series 581.
- Commissie herziening inkomstenbelasting en toeslagen, 2012, Naar een activerender belastingstelsel, Interimrapport.
- Garfinkel, I., L. Rainwater en T.M. Smeeding, 2006, A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: how in kind transfers and indirect taxes change the story. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.25(4): 897-919..
- Goudswaard, K.P., 2009, De toekomst van de volksverzekeringen, Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.
- Graaf-Zijl, M. de en B. Nolan, 2011, Household joblessness and its impact on poverty and deprivation in Europe, *Journal of European Social Policy*, vol. 21(5): 413-431.
- Gradus, R.H.J.M. en P.C.M. Hendrix, 1999, De inkomensverdeling ontleed, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 84(4210): 484-489.
- Groot, L., 2009, Koppelingsbeleid in crisistijd, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4569): 588-590.
- Herwaarden, F.G. van, en C.A. de Kam, 1988, Inkomensherverdeling door sociale zekerheid, 1977-1985, *Economisch Statistische Berichten*, 4 mei 1988: 425-430.
- Hulst, N. van, 1982, De effectiviteit van loonmaatregelen in de jaren zeventig en tachtig, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol. 6(1): 67-95.
- Immervoll, H. en L. Richardson, 2011, Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries; What has changed in two decades? OECD Social, Employment and Migration Working Papers 122, OECD Publishing.
- Jesuit, D.K. en V.A. Mahler, 2010, Comparing Government Redistribution Across Countries: The Problem of Second-Order Effects, *Social Science Quarterly*, vol. 91(5): 1390-1404.
- Kenworthy, L., 2011, *Progress for the poor*, Oxford: Oxford University Press.
- Kuhry, B. en A. van der Torre, 2002, *De vierde sector. Achtergrondstudie de quatrième secteur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Nagelkerke, A.G. en W. van Voorde, 1993, Overheidsbeheersing van de lonen, ijzer of bordpapier?, in: F. Boekema (ed.), *Sociale economie; markten, instituties en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

- Nolan, B. en I. Marx, 2009, Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion in: W. Salverda, B. Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 315-341.
- OESO, 2011, Divided we stand; Why inequality keeps rising, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Paulus, A., H. Sutherland en P. Tsakoglou, 2010, The distributional impact of in-kind public benefits in European countries, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29(2): 243-266.
- Pommer, E. en J-J. Jonker, 2003, *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Van Leeuwen en M. Ras, 2003, *Inkomen verdeeld: Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Pommer, E., J.M. Wildeboer Schut en C. de Kam, 2010, Inkomensbeleid. Jaarboek Overheidsfinanciën, 147-162.
- Rele, H. ter, 2007, Measuring the Lifetime Redistribution Achieved by Dutch Taxation, Cash Transfer and Non-Cash Benefits Programs, *Review of Income and Wealth*, vol. 53: 335-362.
- Salverda, W., 2008, *The Netherlands: minimum wage fall shifts focus to part-time jobs*, in: D. Vaughan-Whitehead, *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, Geneva: International Labour Office.
- SER, 2006, Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen, SER rapport 06/08, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Smeeding, T., 2008, The LIS/LES Project: Overview and Recent Developments, LIS Working Paper Series 294.
- Smeeding, T., P. Tsakoglou en G. Verbist, 2008, Distributional effects of public health care transfers in seven European countries. Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies.
- Trimp, R. en F. de Kam, 2011, De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96(4623): 698-701.
- Weel, B. ter, 2012, Vraag naar hoogopgeleiden stijgt verder; Banen in het midden onder druk, CPB Policy Brief 2012/06, Den Haag: Centraal Planbureau.