

# Het nivelleringsfeestje houdt aan

*Kees Goudswaard*

## 1 Inleiding

Inkomensongelijkheid is al enige jaren een belangrijk maatschappelijk en wetenschappelijk thema. Dat komt onder meer door gezaghebbende studies die wijzen op een toenemende ongelijkheid in een groot aantal landen (Piketty 2014; Atkinson 2015). Nederland behoort, samen met de Scandinavische landen, tot de landen met de meest gelijkmatige inkomensverdeling. Maar volgens onderzoek van Salverda (2013) is de inkomensongelijkheid in Nederland de laatste decennia ook toegenomen. Caminada, Goudswaard en Been (2017) laten echter zien dat de inkomensverdeling in Nederland sinds 1990 nauwelijks is veranderd. De ongelijkheid in lonen is gestegen, maar het effect daarvan op de besteedbare inkomens is nagenoeg volledig afgevlakt door een sterkere herverdeling door sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Het CBS (2017b) komt ook tot de conclusie dat de ongelijkheid sinds 2001 vrijwel niet is veranderd.

Een belangrijke vraag is welk effect het beleid heeft op de inkomensongelijkheid. Daar weten we inmiddels wat meer over. Het CPB heeft, vanwege de toegenomen belangstelling voor dit thema, in Keuzes in Kaart 2018-2021 (CPB 2017a) voor het eerst de effecten van de partijprogramma's op de inkomensongelijkheid doorgerekend. Daarbij wordt de inkomensongelijkheid weergegeven door de Gini-coëfficiënt. Dit is de meest gehanteerde maatstaf in de literatuur; de waarde van de Gini ligt tussen 0 (volledige gelijkheid) en 1 (het totale inkomen komt bij één persoon of huishouden terecht). De partijprogramma's van de VVD en het CDA bleken te leiden tot een verhoging van de Gini en dus een (lichte) toename van de ongelijkheid met respectievelijk 2,1% en 0,4%. De programma's van D66 en ChristenUnie leiden tot een afname van de inkomensongelijkheid met respectievelijk 1,7% en 1,1%.

Ook de effecten van het regeerakkoord op de inkomensongelijkheid zijn doorgerekend door het CPB (2017b). Het beleidspakket uit het regeerakkoord blijkt in de structurele situatie te leiden tot een afname van de Gini-coëfficiënt met 2,7%. Het beleid heeft dus een nivellerende werking. Maar omdat het basispad (dat wil zeggen de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid) een toename van de ongelijkheid met 2,7% laat zien, blijft de inkomensverdeling per saldo ongeveer gelijk (een zeer kleine afname van de ongelijkheid met 0,1%). Opgemerkt kan worden dat de nivellerende werking van het beleidspakket niet verwacht kon worden op basis van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen: het

gewogen gemiddelde effect van de verkiezingsprogramma's op de Gini-coëfficiënt is ongeveer 0.

## 2 Welke maatregelen gaat het om?

In het beleidspakket van de nieuwe coalitie zitten diverse maatregelen die relatief gunstig zijn voor lagere inkomens en dus een Gini-verlagend effect hebben, maar ongeveer evenveel maatregelen die juist gunstig uitpakken voor de midden- en hogere inkomens en dus de Gini verhogen (CPB 2017b, p. 16-17). Het gaat vooral om maatregelen in de fiscale sfeer. De belangrijkste maatregelen die de Gini verhogen zijn:

- invoering van een tweeschijvenstelsel met lagere tarieven;
- verhoging van de maximale arbeidskorting;
- verlaging van de zorgtoeslag voor alleenstaanden;
- verlaging van het eigenwoningforfait en;
- geleidelijke herinvoering van het eigenwoningforfait bij afgeloste hypotheekschuld (schrappen van de wet Hillen).

De belangrijkste maatregelen die leiden tot een afnemende inkomensongelijkheid en dus tot verlaging van de Gini zijn:

- verhoging van de algemene heffingskorting met een steilere afbouw;
- snellere afbouw van de arbeidskorting;
- beperking van aftrekposten (met name hypotheekrenteaf trek) door uiteindelijk verrekening tegen het lage tarief;
- verhoging van de kinderbijslag en;
- verhoging van de ouderenkorting voor lagere inkomens.

Hoewel verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, en met name van het toptarief, veel aandacht heeft getrokken, blijken de fiscale maatregelen per saldo toch tot een lichte verkleining van de inkomensverschillen te leiden. Dat wordt voor een groot deel veroorzaakt door het sterker inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, hetgeen juist een flinke verhoging van de marginale tarieven impliceert. Deze keuze is opmerkelijk gezien de gang van zaken in de vorige kabinetsperiode. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II was aanvankelijk opgenomen dat de nominale zorgpremie inkomensafhankelijk zou moeten worden, ten behoeve van de inkomensnivellering. Door heftig verzet uit de VVD-achterban werd deze maatregel echter al snel geschrapt. Maar in plaats daarvan werden later op aandringen van de PvdA de algemene heffingskorting en de arbeidskorting inkomensafhankelijk gemaakt. Het effect daarvan sprong minder in het oog, maar had een minstens zo nivellerende werking als het inkomensafhankelijk maken van de zorgpremie. Deze maatregelen worden nu zelfs nog versterkt.

### 3 Nadere beschouwing

Er kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt bij de berekende effecten op de inkomensongelijkheid.

1. De Gini-coëfficiënt is weliswaar de meest gebruikte ongelijkheidsindicator, maar kent ook beperkingen. Zo is de Gini vooral gevoelig voor veranderingen in het midden van de inkomensverdeling en minder voor veranderingen bij de staarten. Andere maatstaven, zoals bijvoorbeeld de decielverdeling, zijn geschikter om veranderingen in het aandeel van de laagste en de hoogste inkomens te analyseren. Er kan wel enige indicatie worden ontleend aan de spreiding van de koopkrachteffecten van de maatregelen in het regeerakkoord (CPB 2017b, p. 15). De 'koopkrachtwolken' laten geen grote uitschieters zien voor de laagste en de hoogste inkomens. Ook de verschillen tussen groepen (werkende alleen- en tweeverdieners, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden) zijn klein. De wens van CDA en ChristenUnie om de positie van de werkende alleenverdiener te verbeteren is niet echt terug te zien in de cijfers. Al met al is het koopkrachtbeeld opvallend gelijkmatig.
2. De berekeningen van de inkomensongelijkheid hebben betrekking op het (gestandaardiseerde) besteedbaar inkomen. Dat wil zeggen dat de indirecte belastingen en het profijt van overheidsuitgaven buiten beschouwing blijven. Bij de indirecte belastingen valt de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% op. In veel commentaren is te horen dat de laagste inkomensgroepen hier sterk door getroffen worden. Uit onderzoek van het CPB (2014) blijkt echter dat er nauwelijks verschillen zijn tussen inkomensgroepen voor wat betreft het aandeel van hun inkomen dat wordt besteed aan producten of diensten die vallen onder het lage tarief. De conclusie die kan worden getrokken is dat de btw een ineffectief instrument is voor inkomensherverdeling. Het SCP doet al vele jaren onderzoek naar het profijt van overheidsvoorzieningen (SCP 2017). Zo profiteren huishoudens met lage inkomens veruit het meest van overheidsuitgaven voor gezondheidszorg. Huishoudens met hoge inkomens profiteren daarentegen relatief meer van uitgaven voor onderwijs, cultuur en wonen. Zo gezien zouden dus de extra uitgaven die het kabinet wil doen aan onderwijs (1,4 miljard euro) kunnen leiden tot een toename van de ongelijkheid. Dat is echter een te beperkte benadering. Investerings in onderwijs en scholing vormen namelijk een goed instrument om op termijn een gelijkmatiger verdeling van arbeidsinkomens te realiseren.
3. De verdeling van vermogens is in Nederland, evenals elders, aanzienlijk schever dan de inkomensverdeling (hoewel de verschillen kleiner worden als ook de pensioenvermogens worden meegeteld). De vermogensongelijkheid is volgens het CBS (2017a) sinds het begin van de crisis toegenomen, maar in 2015 weer enigszins gedaald. Over een lange termijn bezien zijn er zowel aanwijzingen dat de vermogensongelijkheid is toegenomen (WRR 2014) als afgenomen (Caminada, Goudswaard en Knoef 2014). Het effect van de maatregelen in het regeerakkoord op de vermogensongelijkheid is lastig te bepalen. Het heffingsvrije vermogen in box 3 wordt verhoogd van ruim 25.000 euro naar 30.000 euro. Het voordeel daarvan is

relatief groter voor de wat lagere vermogens en zal dus een licht Gini-verlagend effect hebben. Op winst en vermogen samen worden de lasten per saldo verlicht met 3,1 miljard, maar een deel daarvan (1,4 miljard) heeft betrekking op afschaffing van de dividendbelasting en die heeft geen consequenties voor Nederlandse vermogensbezitters. De verlaging van de lasten op winst zal niettemin op termijn een licht Gini-verhogend effect hebben. Daar staat weer tegenover dat directeuren-groootaandeelhouders, die veelal een groot vermogen hebben, meer belasting gaan betalen over hun aanmerkelijk belang. Per saldo zullen de veranderingen in de vermogensverdeling gering zijn.

#### 4 Conclusie

De maatregelen in het regeerakkoord leiden tot enige verkleining van de inkomensverschillen. Dat is verrassend, omdat nivellering -anders dan in het voorgaande kabinet- geen wens is van één van de coalitiepartijen. Maar omdat de inkomensverschillen bij ongewijzigd beleid iets zouden toenemen is per saldo sprake van gelijkblijvende inkomensongelijkheid. Dat past dan weer wel in het beeld van de al langere tijd redelijk stabiele inkomensverhoudingen in Nederland.

#### Auteur

Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden

#### Referenties

- Atkinson, A.R., 2015, *Inequality. What can be done?* Cambridge MA, Harvard University Press.
- Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne BTW, CPB Policy Brief, 2014/02.
- Caminada, K., K. Goudswaard en M. Knoef, 2014, Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, *Me Judice*, 27 juni 2014.
- Caminada, K., K. Goudswaard en J. Been, 2017, Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?, in: K. Chkalova et al. (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Den Haag, CBS/TNO, pp. 85-100.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017a, Parade van Pen: de vermogensverdeling in 2015, CBS 8-2-2017.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017b, Inkomensongelijkheid en -herverdeling 2001-2015, CBS 14-9-2017.
- Centraal Planbureau, 2017a, *Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's*, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau, 2017b, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 4 oktober 2017.
- Piketty, T., 2014, *Capital in the Twenty-first-Century*, Cambridge MA, Belknap Press.

Salverda, W., 2013, Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977-2011: 35 jaar ongelijkheids-groei in Nederland, *TPEdigitaal*, vol. 7(1):. 66-94.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*, Den Haag, SCP.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014, *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR-Verkenning nr. 28, M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), Amsterdam, Amsterdam University Press.