

Bron: K. Caminada (2017), Stabiele inkomensverhoudingen door toegenomen (fiscale) herverdelingsinspanningen in Nederland, in: *Ars Notariatus* nummer 165 over *Fiscale vernieuwing op komst?*, Wolters Kluwer: 3-28.

Stabiele inkomensverhoudingen door toegenomen (fiscale) herverdelingsinspanningen in Nederland ¹

Koen Caminada, hoogleraar Empirisch analyse van fiscale en sociale regelgeving, en Wetenschappelijk directeur Instituut Fiscale en Economische Vakken, Universiteit Leiden

1 Inleiding

In de meeste OECD-landen is de inkomensongelijkheid in de afgelopen twee tot drie decennia gestegen (OECD, 2011). Er zijn verschillende verklaringen voor de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid aangedragen door onderzoekers vanuit de sociologie, economie en politieke wetenschappen. Om veranderingen in de inkomensverdeling te analyseren moet onderscheid worden gemaakt tussen de verdeling van primaire inkomens, dat wil zeggen, marktinkomens zoals lonen en winst, en de verdeling van secundaire inkomens, dat wil zeggen, de besteedbare inkomens na afdracht van directe belastingen en sociale premies en ontvangen sociale uitkeringen. Sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing zorgen er voor dat de verdeling van secundaire inkomens aanzienlijk gelijk is dan de verdeling van primaire inkomens. Het totale herverdelende effect kan worden onderverdeeld in de herverdeling door sociale uitkeringen en door belasting- en premieheffing. Over het algemeen is in de meeste landen het herverdelende effect door sociale uitkeringen tweemaal zo groot als de herverdeling die bereikt wordt via belasting- en premieheffing, hoewel bijvoorbeeld in de Verenigde Staten een relatief groter deel van de herverdeling veroorzaakt wordt door belastingen (OECD, 2008 en 2011; Wang, Caminada & Goudswaard, 2012).

Data van de OECD laten zien dat de verdeling van primaire inkomens vanaf het midden van de jaren tachtig tot halverwege de jaren negentig aanzienlijk schever is geworden. De ongelijkheid van het primaire inkomen is ook gestegen vanaf halverwege de jaren negentig tot het midden van de jaren 2000, maar in een langzamer tempo. In dit artikel gaan we in op de vraag wat de invloed is geweest van sociale uitkeringen en belastingen op de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid. De literatuur over de (terugtrekkende) verzorgingsstaat lijkt te impliceren dat verzorgingsstaten minder herverdelend zijn geworden. Echter, recente studies en gegevens laten zien dat veel verzorgingsstaten juist meer herverdelend zijn geworden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw (zie ook Kenworthy & Pontusson, 2005). Verzorgingsstaten hebben de stijging van de ongelijkheid van het primaire inkomen niet volledig kunnen afvlakken, maar de meeste hebben dit wel tot op zekere hoogte gedaan. In grote lijnen hebben verzorgingsstaten

¹ Uitwerking van een presentatie voor het Landelijk Notarieel Studenten Congres *Fiscale vernieuwing op komst?*, 17 maart 2017 te Leiden. Het betreft een rode draad door recent empirisch onderzoek dat steeds in teamverband is uitgevoerd. Met dank aan mijn coauteurs Kees Goudswaard, Marike Knoef, Jim Been, Jinxian Wang, Chen Wang en Leo Stevens die overigens geen enkele verantwoordelijkheid dragen voor de tekst van dit artikel. Zij hebben wel toestemming gegeven om aan zelfplagiaat te doen van deelttekstedelen waarvan ook zij de coauteur zijn.

dus precies gewerkt waarvoor ze ontworpen zijn. Het is marktwerking, en niet zozeer de inkomenspolitiek, die de inkomens schever hebben verdeeld. Hierbij moet worden opgemerkt dat een schevere primaire inkomens ongelijkheid automatisch leidt tot meer herverdeling, zelfs zonder beleidsacties, omdat belasting- en uitkeringsstelsels over het algemeen progressief zijn vormgegeven (Immervoll & Richardson, 2011).

Internationaal gezien hoort Nederland, samen met de Scandinavische landen, tot een groepje landen met de kleinste inkomensverschillen. Toch is de aandacht voor dit thema ook in Nederland flink toegenomen. In een WRR-studie (Kremer et al, 2014) wordt voor Nederland een toenemende ongelijkheid in inkomen en vermogen gesignaleerd; zie ook Salverda (2013). Daarentegen betogen Caminada et al. (2014 en 2017) dat de verdeling van besteedbare inkomens in Nederland sinds 1990 vrijwel stabiel is. Een stijging van de ongelijkheid in primaire inkomens is nagenoeg volledig afgevlakt door een sterkere herverdeling via sociale uitkeringen en belastingen. Ook in de politiek staat het thema inkomensverdeling weer volop in de aandacht. Verschillende maatregelen van het kabinet-Rutte II waren erop gericht om de inkomensverschillen te verkleinen, zoals het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

Het onderzoek naar en het maatschappelijk debat over inkomensverdeling, inkomensherverdeling en inkomensongelijkheid is dus volop in beweging. De afgelopen decennia zijn steeds meer en betere omvangrijke databestanden beschikbaar gekomen. Hierdoor is meer kennis vergaard over de oorzaken en de ontwikkelingen, ook in internationaal vergelijkend perspectief. Toch is het onderzoek geenszins een platgetreden pad. Integendeel. De inkomensverdeling en de veranderingen daarin worden namelijk door tal van factoren bepaald. Elke individuele beslissing om iets te doen of te laten beïnvloedt immers de inkomensverdeling.

In het vervolg van deze bijdrage ga ik eerst in op de vraag waarom kennis over de (mondiale) ongelijkheid van inkomen en vermogen belangrijk is (paragraaf 2). Vertrekpunt is het werk van internationaal vermaarde wetenschappers, zoals Joseph Stiglitz, Agnus Deaton, Tony Atkinson en Thomas Piketty, dat de laatste tijd veel aandacht heeft gekregen, ook in het maatschappelijke debat. In paragraaf 3 worden enkele begrippen uitgelegd over het meten van inkomens- en vermogensongelijkheid. Vervolgens volgt in paragraaf 4 op basis van uitgebreid empirisch onderzoek een beeld van de inkomens- en vermogensongelijkheid in Nederland. Daaruit volgt dat in Nederland sprake is van een langjarig stabiele inkomensverdeling en ook dat Nederland niet past in het door Piketty opgeroepen beeld, zeker in het geval ook de omvangrijk opgebouwde pensioenvermogens worden meegenomen in de analyse. Daarna kijken we in paragraaf 5 naar de uitkomsten van de Nederlandse belastingpolitiek in de periode 2001-2014. Dat leidt tot de conclusie dat de fiscale herverdelingsmachine in Nederland op volle toeren heeft gedraaid om de bestaande inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden. Hiervoor zijn steeds meer fiscale instrumenten en inkomensafhankelijke regelingen in het leven geroepen. Dat maakt het belastingstelsel steeds ingewikkelder. De roep om een belastinghervorming klinkt (daardoor) steeds luider.

2 Waarom is inkomensongelijkheid belangrijk?

Steeds vaker worden zorgen geuit over een toenemende ongelijkheid, zowel wat betreft de verdeling van inkomen als de verdeling van vermogen. Op internationaal niveau heeft het werk van Piketty (2014) veel aandacht getrokken. Hij betoogt dat de ongelijkheid in inkomen en vermogen in de meeste landen steeds groter wordt, met name vanwege een concentratie van kapitaal bij een kleine groep. Hierdoor wordt een ondermijnende invloed op de

samenleving uitgeoefend. Ook onder meer Atkinson (2015) en Nobelprijswinnaar Deaton (2013) hebben veel onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de ongelijkheid. Internationale instellingen als de Wereldbank, de OECD, de Europese Commissie en het IMF publiceerden de laatste jaren uitgebreide studies over de inkomensverdeling. Toenemende ongelijkheid wordt niet alleen geassocieerd met sociale instabiliteit, maar leidt volgens sommige studies ook tot schadelijke effecten op de economische ontwikkeling. Hoe zit dat? Een perfect egale inkomensverdeling waarin alle individuen een identiek inkomen hebben is vanuit economisch perspectief onwenselijk. Er is dan geen enkele prikkel die er voor zorgt dat (extra) werk, scholing of een investering loont. Aan de andere kant van het spectrum staat volledige inkomensongelijkheid waarbij het totale inkomen van een land terecht zou komen bij één individu (dictatoriaal regime). Ook dat is onwenselijk. Een te grote mate van ongelijkheid kan de maatschappelijke stabiliteit ondermijnen. Ergens tussen deze twee extremen van volledige gelijkheid en volkomen ongelijkheid zal een maatschappelijk optimum gevonden moeten worden. Dat optimum verschilt per land en tijd en is afhankelijk van de maatschappelijke voorkeuren voor ongelijkheid die steevast in beweging zijn. Te grote ongelijkheid stelt mensen achter bij scholingskansen, waardoor er minder opbouw van menselijk kapitaal plaatsvindt dan maatschappelijk wenselijk is. Een hoge mate van ongelijkheid kan ook schadelijk zijn voor het arbeidsaanbod en de productiviteit. Onderzoek laat zien dat stijgende ongelijkheid bepalend is voor economische groei. Zo laat een invloedrijke empirische studie van het IMF (2014) zien dat wanneer het inkomensaandeel van de 20 procent rijkste huishoudens stijgt met 1%-punt, het bruto binnenlands product 0,08%-punt lager uitkomt. Stijgt daarentegen het inkomensaandeel van de 20 procent armste huishoudens met 1%-punt, dan groeit de economie met 0,38%-punt. Een andere empirische studie van de OECD (2014) laat zien dat de stijgende inkomensongelijkheid sinds 1990 de economische groei in veel – maar lang niet alle OECD-landen - heeft afgevlakt. In sommige landen had de economische groei substantieel hoger kunnen uitvallen indien de inkomensongelijkheid niet zo sterk was toegenomen, zoals in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Sweden. Deze landen lijken dus wat te ver te zijn doorgeschoten. Daarentegen zijn er ook landen aan te wijzen, waaronder Nederland, waar de inkomensongelijkheid de economische groei niet of nauwelijks negatief zou hebben beïnvloed. De theoretische en empirische literatuur op het terrein van inkomensongelijkheid, vermogensongelijkheid, armoede en topinkomens is omvangrijk en nog steeds groeiende. Invloedrijk is onder ander het werk van Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz over *Rewriting the Rules of the American Economy. An Agenda for Growth and Shared Prosperity* (2015). Ook het werk van Angus Deaton - die de Nobelprijs in 2015 won - is invloedrijk. Hij toont in zijn boek *The Great Escape* (2013) aan dat ongelijkheid vaak het gevolg is van vooruitgang. Enerzijds ontsnappen veel huishoudens aan armoede. Veel ontwikkelingslanden hebben inmiddels hun achterstand op andere OECD-landen deels kunnen inhalen vanwege hoge groeicijfers. Anderzijds heeft niet iedereen heeft kunnen profiteren van de groei. Topwetenschapper Anthony Atkinson beargumenteert in zijn laatste boek *Inequality; What can be done?* (2015) waarom inkomensongelijkheid één van de meest urgente maatschappelijke problemen is. Hij laat zien dat we er desgewenst iets aan kunnen doen. Onder het grote publiek is vermoedelijk het werk van Thomas Piketty het meest bekend. Op basis van uitgebreide data-analyse laat hij zien in welke mate de topinkomens groeien in ontwikkelde economieën. Zijn boek *Capital in the Twenty-First Century* (2014) is een ware *bestseller* geworden. Hij beargumenteert dat het rendement op kapitaalinkomen trendmatig hoger ligt dan de economische groei waardoor de topinkomens een steeds groter deel van de totale economische koek opeisen. De verdeling van inkomens en vermogens zou steeds ongelijker worden als het rendement op vermogen

structureel hoger uitkomt dan de groeivoet van de economie. Piketty analyseert de gevolgen en de dreiging van extreme ongelijkheid die naar zijn mening zal leiden tot grote maatschappelijke onrust. Zijn werk is in vele talen uitgebracht en ook op andere wijze onder de aandacht gebracht van het grote publiek (klik op [video](#) voor een fraaie korte samenvatting van zijn invloedrijke boek).

Met name het werk van Piketty heeft geleid tot een fel en polariserend maatschappelijk debat dat normatief van aard is, ook In Nederland. Dan is het belangrijk om zo'n debat te voeren op basis van zo goed mogelijke feiten. Piketty heeft veel empirisch materiaal verzameld en gepubliceerd in *topjournals*. Zijn verklaring berust echter op interpretatie. Met name zijn toekomstvoorspellingen en beleidsaanbevelingen kregen daarom veel kritiek (want normatief en dus niet wetenschappelijk onderbouwd). Een andere tekortkoming betreft dat Piketty Nederland niet heeft meegenomen in zijn empirische analyse. Nu heeft het onderzoeksteam *Hervorming Sociale Regelgeving* van de Universiteit Leiden op dit terrein een reputatie opgebouwd waardoor vergelijkbare berekeningen kunnen worden uitgevoerd waaruit dat Nederland Piketty-proof is. Daarover doe ik in het vervolg van deze overzichtsstudie verslag.

3 Methode van onderzoek en data²

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., 2015). 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 (individu of huishouden) en de vraag of en zo ja, hoe wordt gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van huishoudens (standaardisatie door toepassing van equivalentieschalen). Verder kunnen diverse inkomensongelijkheidsmaatstaven worden gehanteerd die soms een verschillend beeld geven. Zo is algemeen bekend dat de Ginicoëfficiënt gevoelig is voor het middelste deel van de inkomensverdeling in vergelijking met andere globale indicatoren van inkomensongelijkheid. Diverse indicatoren van inkomensongelijkheid zijn gevoelig voor

Inkomensvorming en -verwerving

primaire inkomensbestanddelen

- winst
- arbeid
- vermogen

Inkomensherverdeling

secundaire inkomensbestanddelen

- primair inkomen
- + ontvangen ongebonden overdrachten
- betaalde ongebonden overdrachten
- directe belastingen
- = secundair of besteedbaar inkomen

tertiaire bestanddelen

- secundair inkomen
- + inkomsten of de geldswaarde daarvan aan goederen of diensten gebonden overdrachten
- afdrachten of de geldswaarde daarvan aan goederen of diensten verbonden uitgaven

² Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada, Goudswaard & Been (2017a).

verschillende delen van de inkomensverdeling (Lambert, 1993).³ De invloed van sociaal beleid op de inkomensongelijkheid wordt meestal berekend in lijn met het werk van Musgrave et al. (1974) via de *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, 268). Overigens is een nadeel van deze methode dat geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten van sociale uitkeringen en belastingen (Smolensky, Hoyt & Danziger, 1987, en Bergh, 2005)). Zo kunnen sociale uitkeringen en belastingheffing invloed hebben op het arbeidsaanbod en daarmee op het primaire inkomen. *Statutory budget incidence* berekeningen kunnen daarom slechts als een benadering worden gezien van de herverdeling. In deze bijdrage wordt ook de *statutory budget incidence* 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 0 (bij een volledig egalitaire inkomensverdeling) en 1 (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 & Goudswaard, 2012 en 2014). Op die manier kan de herverdelende werking van de belangrijkste sociale uitkeringen en van de loon- en inkomstenbelasting worden geanalyseerd.

We gebruiken het CBS Inkomenspanelonderzoek (CBS IPO). Dit is een grote dataset van circa 220 duizend personen (75 duizend huishoudens), van wie uitgebreide inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de Belastingdienst, de huursubsidie en de studiefinanciering (DUO). Er wordt een groot aantal inkomens- en vermogensbestanddelen onderscheiden, waaronder de relevante sociale uitkeringen. Van de circa 220 duizend personen in de dataset selecteren wij 90 duizend kernpersonen die tezamen representatief zijn voor de Nederlandse bevolking. Alle berekeningen zijn steeds uitgevoerd op huishoudenniveau (gecorrigeerd voor de huishoudensamenstelling) voor deze 90 duizend representatieve personen inclusief een ophooggewicht van het huishouden. Dit ophooggewicht is door het CBS bepaald om aansluiting te krijgen bij de Bevolkingsstatistiek en de Huishoudensstatistiek. Het betreft een panelonderzoek, dat wil zeggen dat van dezelfde kernpersonen over een aantal jaren gegevens worden verzameld, zodat veranderingen in baten en lasten goed kunnen worden geanalyseerd. De CBS-microdata zijn de best beschikbare gegevens om de inkomensongelijkheid en de herverdeling via sociale uitkeringen en belastingen van Nederland in kaart te brengen.

³ Alle hierna te presenteren berekeningen zijn ook uitgevoerd met behulp van andere gangbare globale ongelijkheidsmaatstaven, zoals de Theilindex, Mean log deviation en de Atkinson index ($\alpha=0.5$ en $\alpha=1$). De gevoeligheidsanalyse wijst uit dat de ontwikkeling van de ongelijkheid én de herverdeling in Nederland niet gevoelig zijn voor de keuze van de ongelijkheidsmaatstaf; zie Caminada, Goudswaard & Been (2017b).

4 De Nederlandse beleidspraktijk

4.1 Inleiding⁴

Eén van de centrale doelstellingen van het sociaaleconomische beleid is het tot stand brengen van een evenwichtige inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel 20, eerste lid, stelt: “De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.” Waar de bestaanszekerheid wordt gegarandeerd door de bijstand, is het stelsel van belastingen en uitkeringen bepalend voor de herverdeling van de materiële welvaart boven het bestaansminimum.

Een belangrijk dilemma bij het herverdelen van materiële welvaart is de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden, loont het voor mensen minder om een hoger inkomen te verwerven. Mensen gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Op deze manier leidt herverdeling tot een kleinere economie, minder belastingopbrengsten, en minder materiële welvaart. Het is de uitdaging van de politiek om hierin een balans te vinden. Inkomens(her)verdeling is immers een normatief onderwerp. 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.' En dat allemaal bij een gelijke mate van inkomens(her)verdeling. Het is van belang dat de normatieve discussie wordt gevoerd op basis van kennis over die mate van inkomensongelijkheid en – herverdeling.

Deels loopt de ontwikkeling van de inkomens(her)verdeling parallel met ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid en inkomensbescherming (Caminada & Goudswaard, 2003). Zo is in Nederland in de tweede helft van de 20e eeuw een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid opgebouwd, wat zich heeft vertaald in de kleinere ongelijkheid van de besteedbare inkomens die Pen & Tinbergen (1977) constateerden en die doorzette tot het begin van de jaren 1980. Sinds die tijd is er van verdergaande nivellering geen sprake. Beleidsvoornemens van het kabinet-Den Uyl gericht op verdergaande nivellering van inkomens kwamen niet tot uitvoering, latere kabinetten hebben zich voornamelijk gericht op de aanvaardbaarheid van de verdelingspolitieke gevolgen van overheidsbeleid dat primair gericht was op economische groei en de bevordering van werkgelegenheid. Koopkrachteffecten van voorgenomen overheidsbeleid zijn zo goed en zo kwaad als mogelijk in beeld gebracht, en sterk afwijkende ontwikkelingen werden zoveel mogelijk geredresseerd. Ook de kabinetten-Balkenende hebben de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld en de bestaande verhoudingen zoveel mogelijk intact gelaten. Het kabinet Rutte-Asscher heeft de discussie over inkomens(her)verdeling recent weer op de agenda geplaatst.

4.2 Trends in de verdeling van primair en besteedbaar inkomen⁵

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 2001-2014. Dit heeft te maken met een breuk in de datareeks die

⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada, Goudswaard & Been (2017a).

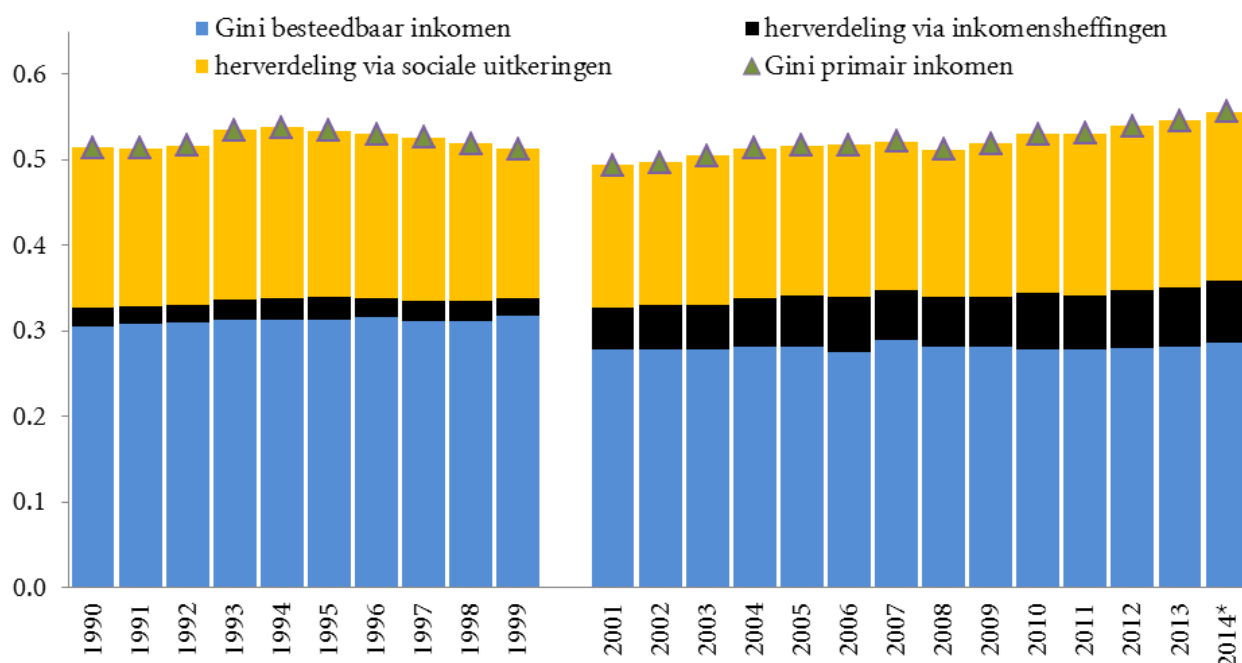
⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada, Goudswaard & Been (2017a).

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 2001–2014 significant is gestegen ($R^2=0,900$; 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 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 2001–2014 nam de herverdeling wel significant toe ($R^2=0,876$; p -waarde <0.01). Deze toegenomen herverdeling is voornamelijk veroorzaakt door sociale uitkeringen. Vanaf 2001 tot 2014 steeg de gemiddelde totale herverdeling met 0,054 punt (ofwel van 44 procent naar 49 procent), waarvan 0,031 punt valt toe te rekenen aan het grotere herverdelende effect van sociale uitkeringen (=58 procent). Het restant valt met name toe te rekenen aan de progressiever geworden inkomensheffing sinds 2001.

Figuur 1 Inkomensongelijkheid gestandaardiseerd primair en besteedbaar inkomen (Ginicoëfficiënten) en herverdeling via sociale uitkeringen en directe belastingen, 1990–2014^a



^a Trendbreuk 2000, waardoor gegevens voor 2000 niet vergelijkbaar zijn met gegevens na 2000.

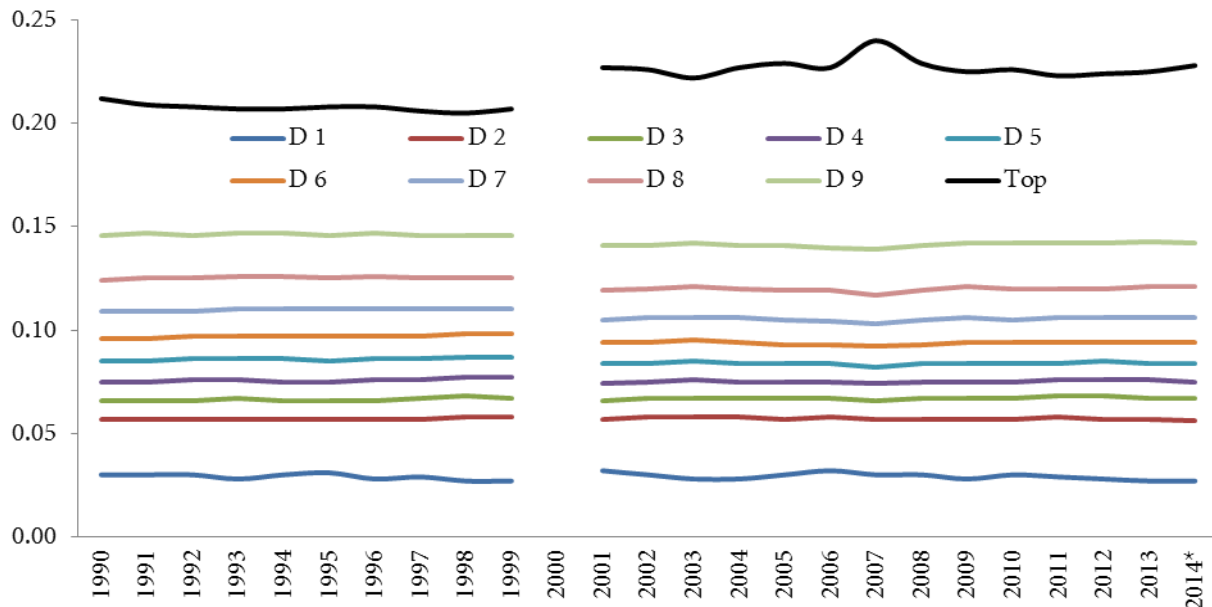
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO.

Omdat, zoals hiervoor is betoogd, verschillende ongelijkheidsmaatstaven uiteenlopende resultaten kunnen opleveren, laten we ook de inkomensverdeling zien waarbij per decielgroep het aandeel is weergegeven in het totale gestandaardiseerde besteedbaar inkomen. Huishoudens zijn ingedeeld naar de hoogte van het gestandaardiseerde besteedbaar inkomen in tien

inkomensgroepen van gelijke omvang (10 procent van alle huishoudens). De indeling vindt plaats nadat alle huishoudens zijn gerangschikt van een laag naar een hoog inkomen.

Figuur 2 laat zien dat de inkomensverdeling in Nederland – afgemeten aan de inkomensaandelen per deciel – sinds 1990 maar weinig is veranderd. Zo is het evenwijdige verloop van de decielen 2 tot en met 9 opmerkelijk stabiel en vlak. Verder valt op dat het inkomensaandeel van het laagste deciel iets is gedaald in de twee onderscheiden deelperioden 1990–1999 en 2001–2014. Het topdeciel heeft 22,8 procent van het totale inkomen in 2014, ongeveer evenveel als in 2001 (22,7 procent).

Figuur 2 Aandelen van decielen in gestandaardiseerd besteedbaar inkomen 1990-2014^a



^a Vanaf 2001 ander inkomensbegrip als gevolg van een trendbreuk in de data.
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO.

4.3 Topinkomens⁶

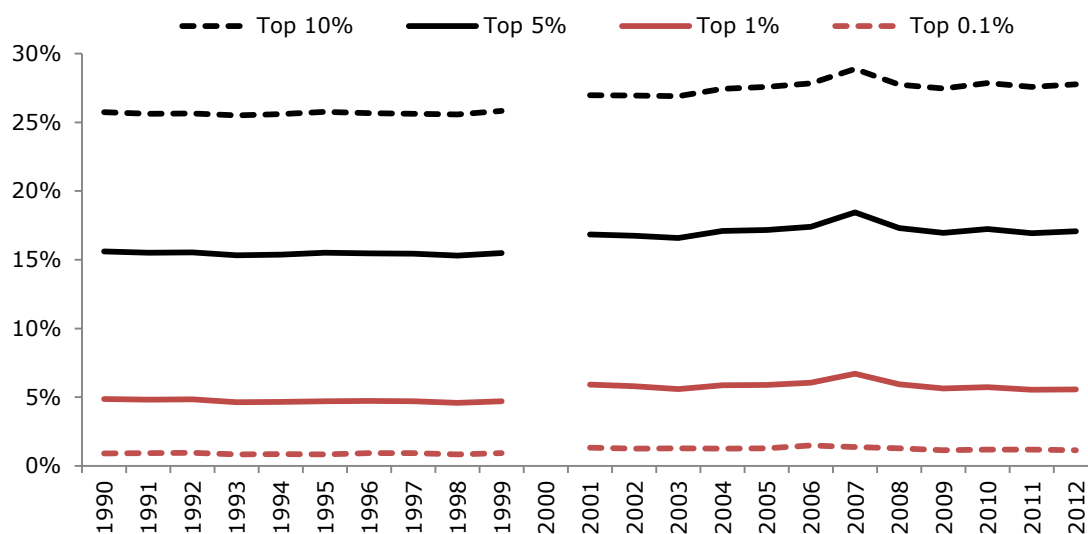
Ook de top van de Nederlandse inkomensverdeling is sinds 1990 opmerkelijk stabiel. Het beeld dat de rijken steeds rijker worden klopt dus niet. Dit blijkt uit data die we in Leiden op verzoek van het Internationaal Monetair Fonds hebben samengesteld. In de Verenigde Staten verdient 1 procent van de bevolking 19,3 procent van het totale bruto inkomen. Dit aandeel is de afgelopen decennia gestaag gegroeid. Ook in het Verenigd Koninkrijk groeide het aandeel van topinkomens snel tot 12,9 procent. Voor Nederland wordt een wat kleinere toename gemeten van de topinkomensandelen, althans volgens de data van de World Top Income Database, Salverda (2013a en 2013b) en Lukkezen & Straathof (2013). Wij vinden echter dat het aandeel van de bruto topinkomens nagenoeg stabiel is sinds 1990.

We meten de aandelen van de hoogste bruto inkomen in het totale bruto inkomen voor de top10%, top5%, top1% en top0,1%. Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader van de inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de uitkeringen ingevolge de sociale voorzieningen (bijstand, kinderbijslag), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.

⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada, Goudswaard & Knoef (2015).

Figuur 3 presenteert de ontwikkeling van de top van de Nederlandse inkomensverdeling (aandelen van de top in het totale bruto inkomen) sinds 1990. De cijfers voor het jaar 2000 zijn niet weergegeven vanwege een breuk in de tijdreeks (Belastingherziening Wet IB 2001). Meteen valt op dat de inkomensaandelen aan de top redelijk stabiel zijn. Een eenvoudige regressieanalyse wijst uit dat de inkomensaandelen niet significant zijn veranderd in de twee onderscheiden deelperioden 1990-1999 en 2001-2012. De top 10% ontvangt nu 27,8 procent van het totale bruto inkomen. Bij de top 5%, de top 1% en de top 0,1% zijn de getallen respectievelijk 17,1 procent, 5,6 procent en 1,1 procent. Het Nederlandse inkomensaandeel van de top is in internationaal perspectief relatief laag; vergelijk met Piketty (2014). Opmerkelijk is het evenwijdig verloop van de top 10%, de top 5%, de top 1% en de top 0,1%. Vooral de piek van het jaar 2007 valt op. Die piek wordt veroorzaakt door een eenmalige uitkering van 'Aanmerkelijk belangwinst' die vrijwel geheel in het hoogste deciel is geconcentreerd. In 2007 werd het belastingtarief in box 2 tijdelijk met 3%-punt verlaagd over de eerste 250.000 euro aanmerkelijk belangwinst. Deze tijdelijke verlaging was een tegemoetkoming aan de directeur-groootaandeelhouder (Dga) voor de teveel betaalde inkomensafhankelijke premie voor de Zorgverzekeringswet in de jaren 2006 en 2007. In 2007 werd ineens 8,7 miljard euro aan 75.000 huishoudens uitgekeerd, hetgeen beduidend hoger was dan in voorafgaande jaren: het gemiddelde bedrag van de overige jaren 2001-2011 bedroeg slecht 2,8 miljard euro aan gemiddeld 39.000 huishoudens. Deze eenmalige tariefverlaging - om de belastingheffing naar voren te halen in 2007 - leverde rond de 1 miljard euro extra belastingopbrengsten op.

Figuur 3 Aandelen topinkomens (als percentage van het totale bruto inkomen), 1990-2012 ^a



^a Vanaf 2001 ander inkomensbegrip als gevolg van een trendbreuk in de data.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO.

De topinkomensandelen zijn de laatste decennia dus vrijwel onveranderd. Dit past in het beeld van stabiele verhoudingen van het (gestandaardiseerde) besteedbaar inkomen van de gehele samenleving; zie paragraaf 4.2. De Ginicoëfficiënt bleef de laatste decennia nagenoeg onveranderd. Dit is een opmerkelijk resultaat in het licht van hoe op dit moment wordt gedacht over de ontwikkelingen in inkomensongelijkheid in de polder: meer dan eens wordt gesuggereerd dat de 'rijken alleen maar rijker' zijn geworden in de laatste decennia. Ten onrechte.

Anders dan Pikety (2014), de World Top Income Database, Salverda (2013) en Lukkezen & Straathof (2013) nemen we geen significante toename waar voor de aandelen van de top 0,1%, 1%, 5% en 10% van de Nederlandse inkomensverdeling. Hierbij is van belang dat we het effect van de trendbreuk die te maken heeft met de Wet Inkomstenbelasting 2001 buiten de analyse houden. Die trendbreuk kan nogal (opwaarts) vertekenen. Salverda (ook WTID) corrigeerde de trendbreuk in 2000 in de geaggregeerde cijfers, maar niet op microniveau. Het is lastig om vast te stellen of het revisie-effect hiermee volledig is verdisconteerd.

Lukkezen & Straathof (2013: 119) stellen dat het inkomensaandeel van de top 0,1% in Nederland sinds twee decennia sterk groeit, en onderdeel is van een wereldwijde trend. Dat strookt niet met onze bevindingen. Een mogelijk verklaring kan zijn dat de trendanalyse van Lukkezen en Straathof zich beperkt tot een periode met als eindpunt het jaar 2006. In de jaren 2001-2006 stijgt het inkomensaandeel van de top 0,1% weliswaar zeer bescheiden van 1,34 procent naar 1,48 procent, maar daarna daalt het topinkomensaandeel weer tot 1,13 procent in 2012. Deze laatste ontwikkeling hebben Lukkezen en Straathof nog niet kunnen meenemen. Onze conclusie is dan ook dat het aandeel van topinkomens in het totale bruto inkomen in Nederland stabiel is gebleven in de periode 1990-2012. Het beeld dat de rijken steeds rijker worden gaat dus ten aanzien van de Nederlandse inkomensverdeling niet op. Hieronder laten we zien dat een vergelijkbare conclusie ook ten aanzien van de vermogensverdeling valt te trekken.

4.4 De verdeling van (top)vermogens⁷

Tamelijk weinig is bekend over de ontwikkeling van de vermogensongelijkheid in Nederland. In de empirische analyse van Piketty wordt Nederland niet meegenomen. In de WRR-studie (2014) wordt gesteld dat partiële gegevens doen vermoeden dat de ongelijkheid in de vermogensverdeling in Nederland toeneemt (p. 86), zoals Piketty ook voor andere landen constateert. Maar is dat nu wel zo?

Op grond van de CBS-gegevens is duidelijk dat de vermogensverdeling schever is dan de inkomensverdeling. Maar in de gebruikelijke statistieken worden niet alle vormen van vermogen meegeteld. Zo wordt het pensioenvermogen niet meegerekend, terwijl dat in Nederland relatief groot is. Hieronder brengen wij daarom de scheefheid van de vermogensverdeling in kaart, inclusief de hiervoor beschreven correctie voor pensioenvermogen. Verder laten we data zien die aangeven dat de vermogensconcentratie aan de top in Nederland in de loop der tijd juist niet groter is geworden.

Het vermogen is het saldo van bezittingen en schulden. De bezittingen bestaan vooral uit banktegoeden, effecten, onroerend goed en ondernemingsvermogen. De schulden omvatten onder meer schulden ten behoeve van een eigen woning en consumptief krediet. Enkele zaken zijn bij de berekening van het vermogen niet meegeteld door gebrek aan gegevens. Zo is met de opgebouwde rechten op een toekomstige pensioen- of levensverzekeringsuitkering (waaronder lijfrente) nog geen rekening gehouden. Evenmin is het tegoed dat is opgebouwd bij spaar- en leenhypotheken en banksparen tot de bezittingen gerekend. Ontbrekende vormen van bezit zijn verder contant geld, duurzame consumptiegoederen (met uitzondering van de eigen woning), juwelen en antiek. Aan de schuldenkant ontbreken schulden bij postorderbedrijven.

Wanneer we allereerst naar de private vermogens exclusief pensioenvermogen kijken, bezat het rijkste percentiel Nederlandse huishoudens in 2012 ongeveer een kwart van het totale private vermogen; de top 5% procent bezat ongeveer 45 procent en de rijkste 10%

⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada, Goudswaard & Knoef (2014) en Knoef, Been, Alessie, Caminada, Goudswaard, & Kalwij (2013).

huishoudens bezat 61 procent. Deze rijkste 10%-groep bestaat voor een belangrijk deel uit senioren (36 procent) en ondernemers (29 procent). Aan de onderkant heeft de eerste 60 procent van alle huishoudens tezamen een privaat vermogen van 0 euro. Dit betekent niet dat 60 procent van de huishoudens een negatief vermogen heeft, maar dat ze zo weinig vermogen hebben, dat ze het negatieve vermogen van de eerste 6 procent huishoudens niet goed maken. Dit betreffen vooral huishoudens met schulden; in het onderste vermogensdeciël bevinden zich vooral werknemers en ambtenaren (76 procent). Zij hebben consumptief krediet of hun huis staat onder water. Mogelijk heeft een deel van deze huishoudens een spaar- of beleggingshypotheek of doet aan banksparen, maar deze nemen we helaas niet waar.

In de maatschappelijke discussie is er regelmatig op gewezen dat het van belang is om ook de opgebouwde aanvullende pensioenrechten mee te rekenen, zeker bij een internationale vergelijking van de vermogensverdeling. Een opgebouwd pensioenrecht is natuurlijk niet helemaal vergelijkbaar met privaat opgebouwd vermogen (dat overdraagbaar, verkoopbaar en vererfbaar is). Anderzijds gaat het beide om uitgestelde consumptie.

Hieronder presenteren we de vermogensverdeling zonder en met opgebouwde pensioenrechten. We gebruiken CBS microdata over pensioenaanspraken, -uitkeringen en vermogen voor het jaar 2010. Ook de inleg in de derde pijler vanaf 1989 is meegenomen (lijfrenten). Alle bedragen zijn bruto berekend. Zowel op privaat vermogen als op aanvullende pensioenrechten rust een belastingclaim, zij het in verschillende mate (mede afhankelijk van de precieze samenstelling van het private vermogen). Het is niet op voorhand duidelijk welk effect (uitgestelde) belastingheffing zou kunnen hebben op de mate van scheefheid van de vermogensverdeling.

Tabel 1 illustreert de private vermogensverdeling (zonder opgebouwde aanvullende pensioenrechten) en de vermogensverdeling inclusief pensioenvermogen. Door rekening te houden met aanvullende pensioenrechten valt op dat veel minder huishoudens een negatief vermogen hebben. Wanneer de huishoudens worden gerangschikt van laag naar hoog vermogen, heeft nu nog maar 35 procent van de huishoudens tezamen een vermogen van 0 euro, terwijl dit snijpunt met de x-as bij louter private vermogens bij het 60ste percentiel ligt.

De afvlakking van de scheefheid kan ook op een andere manier worden geïllustreerd. Zo weten we dat de top 1% in Nederland een kwart van het private vermogen bezit. Rekenen we vervolgens ook de opgebouwde rechten van het aanvullend pensioen mee, dan zakt dit percentage naar 17. De Ginicoëfficiënt van vermogen daalt van 0,80 naar 0,68 wanneer aanvullende pensioenopbouw wordt meegerekend. Pensioenvermogens hebben dus een dempend effect op de vermogensongelijkheid. De totale vermogensongelijkheid in Nederland is aldus berekend kleiner dan wanneer louter naar de verdeling van privaat vermogen wordt gekeken (zoals eerder gerapporteerd door het CBS en Van Bavel in de recente WRR-verkenning).

Tabel 1 Vermogensverdeling in Nederland (met en zonder pensioenvermogen)

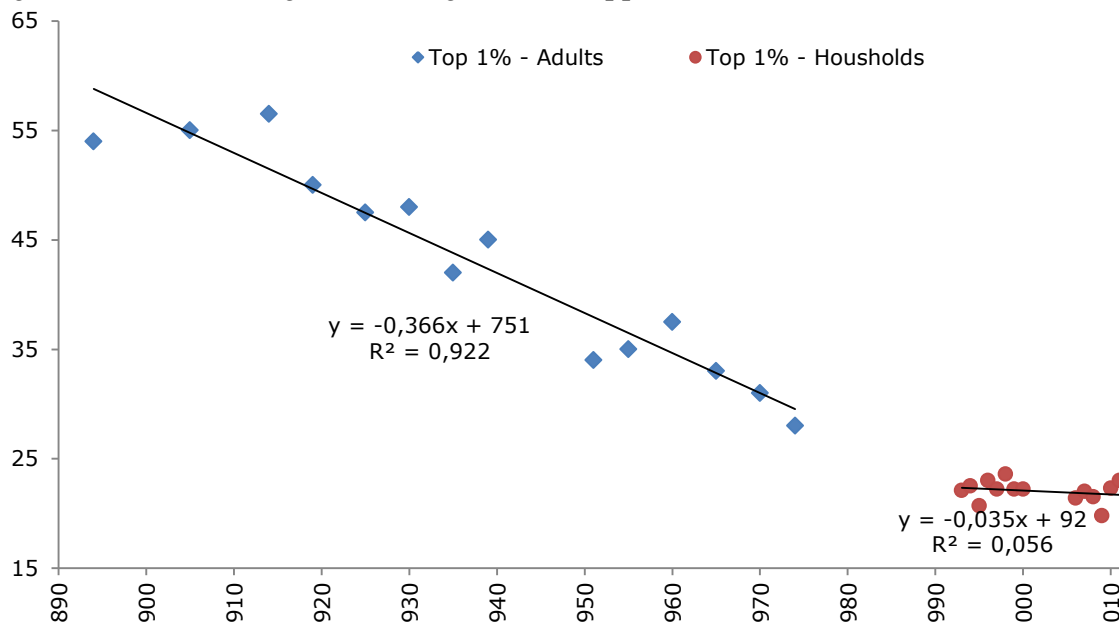
	Gehele verdeling Gini coëfficiënt	Bovenkant		Onderkant Positief cumulatief vermogen vanaf
		Aandeel top 1%	Aandeel top 10%	
Zonder pensioenvermogen	0,80	25%	61%	60 ^e percentiel
Met pensioenvermogen	0,68	17%	50%	35 ^e percentiel

Bron: berekeningen op basis CBS IPO en CBS microdata over pensioenaanspraken, -uitkeringen en vermogen

Het is overigens lastig om iets te zeggen over de al dan niet groeiende vermogensongelijkheid in Nederland vanwege gebrek aan data. Figuur 4 laat cijfers zien die iets zouden kunnen zeggen over de trend van het aandeel van de top 1% in het totale private vermogen in de periode 1894-2011. Ondanks het klein aantal waarnemingen, is de trend sterk dalend. Van toegenomen vermogensconcentratie aan de top is dus geen sprake. Voor de recente periode 1993-2011 vinden we geen significante trend: het aandeel van de top 1% is min of meer stabiel op een kwart van het totale private vermogen. Dit is in lijn met de door het CBS gepubliceerde cijfers over de vermogensongelijkheid in Nederland; die tijdreeks is echter korter, maar geeft hetzelfde beeld.

De Nederlandse vermogensverdeling is scheef, maar het aandeel van het toppercentage in de periode 2006-2012 is stabiel. Er is in de periode 2006-2012 een zeer kleine toename waarneembaar aan de top-1% (niet-significant en ook niet-eenduidig), maar gezien vanuit de fors afgenomen vermogensconcentratie in de afgelopen eeuw is de recente ontwikkeling verwaarloosbaar. Samengevat past de ontwikkeling van de (afnemende) vermogensconcentratie in Nederland niet in het internationale beeld dat ons door Piketty (2014) is voorgehouden.

Figuur 4 Private vermogensverdeling; aandeel toppercentage, 1894-2011



Bron: Caminada, Goudswaard & Knoef (2014)

Van Bavel & Frankena (2017) gaan dieper in op de ontwikkeling van de vermogensverdeling in de periode 1950-2015. Op basis van min of meer hetzelfde cijfermateriaal komen zij tot een ietwat afwijkende conclusie van stijgende vermogensongelijkheid voor de meest recente datajaren: “This paper reviews the available evidence on post-war trends in Dutch private wealth inequality using a range of scattered sources. Wealth tax records suggest a substantial decline in inequality to the 1970s and, more tentatively, a gradual rise thereafter.” Daarentegen sluit onze conclusie goed aan bij de recente analyse van het Centraal Planbureau (2016). De CPB-analyse concludeert dat de vermogensongelijkheid vanaf 2009 is opgelopen door ontwikkelingen op de huizenmarkt. Tussen 2009 en 2013 steeg het aandeel vermogen van de top 10% huishoudens van 57 naar 66 procent, en liep de Gini-coëfficiënt (exclusief pensioenvermogen en kapitaalverzekeringen eigen woning) op van 0,78 tot 0,90. Dat is echter

niet een uitkomst van een vermogenstoename aan de top, maar vooral een relatief sterk gedaald vermogen in het midden van de verdeling. Veel Nederlandse huishoudens hebben hun eigen woning met een hypotheek gefinancierd, waardoor hun vermogenspositie gevoelig is voor de ontwikkeling van huizenprijzen. De stijging van de vermogensongelijkheid kan ook heel goed tijdelijk blijken te zijn, nu de huizenmarkt weer aantrekt, aldus de CPB-analyse.

5 Stabiele inkomensverhoudingen via toenemende herverdeling van belastingheffing⁸

5.1 Inleiding

De wens instrumenten in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden maakt steeds meer ingrijpende maatregelen noodzakelijk om de huidige inkomensverhoudingen in Nederland in stand te houden. Fiscale sturingsinstrumenten staan per definitie op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel. Dat vereist terughoudendheid bij het invlechten van belastingsubsidies in loon- en inkomstenbelasting. Op tal van plaatsen is echter het evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht door instrumentalisering verstoord en zijn tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, vermogenden tegenover onvermogenden. De wetgever moest daardoor jaarlijks in toenemende mate bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een evenwichtig inkomensbeeld kon worden gerealiseerd.

Vele achtereenvolgende kabinetten hebben de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld en lieten de bestaande verhoudingen zo veel mogelijk intact. Koopkrachteffecten van voorgenomen overheidsbeleid werden zo goed mogelijk in beeld gebracht en sterk afwijkende ontwikkelingen werden zo veel mogelijk geredresseerd. Maar toen het kabinet Rutte-Asscher voor de opgave stond om miljarden euro's aan bezuinigingen door te voeren, heeft het kabinet de discussie over inkomens(her)verdeling weer prominent op de agenda geplaatst. Deze discussie is extra aangejaagd door de Piketty-opvatting dat het door de globalisering vooral de vermogenden zijn die de voordelen van de globalisering genieten, terwijl de werkenden daarvan doorgaans nauwelijks profiteren. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de laatste jaren de inkomensongelijkheid sterk is toegenomen, hetgeen in Nederland niet het geval is.

Ik zal hierna vooral aandacht besteden aan de wisselwerking tussen het arbeidsparticipatiebeleid en het principe van de loon- en inkomstenbelasting om de lastendruk naar draagkracht te verdelen. Processen op de arbeidsmarkt zijn van wezenlijk belang voor het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid in Nederland. Vervolgens vindt een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats, onder andere via belasting- en premieheffing. De loon- en inkomstenbelasting getuigt in hoge mate van verdelings- én sturingsambities. Die zijn met elkaar verstrengeld in een progressieve tariefstructuur. Het verdelingsprincipe is gebaseerd op belasting naar draagkracht. Daarmee wordt beoogd de relatieve inkomensverhoudingen in stand te houden.

5.2 Ontwikkelingen sinds 2001

Eerder lieten we zien dat de verdeling van de besteedbare inkomens in Nederland sinds 1990 vrijwel stabiel is gebleven. Wel is in deze periode de ongelijkheid van bruto inkomens toegenomen, met name als gevolg van een toename in de loonongelijkheid, maar deze stijging

⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op Caminada & Stevens (2017).

van de ongelijkheid is nagenoeg volledig afgevlakt door (progressieve) inkomensheffingen. De mate van herverdeling is daardoor toegenomen. Het stelsel van inkomensheffingen vermindert de inkomensongelijkheid met 20 procent in het jaar 2014, terwijl dit percentage in 2001 nog op 15 lag; zie tabel 2. Het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting door het kabinet Rutte-Asscher was er nadrukkelijk erop gericht om de inkomensverschillen te verkleinen. Budgettair gaat het om aanzienlijke (versluisde) lastenverzwaringen voor de midden- en hogere inkomens. Zo bracht de afbouw van de algemene heffingskorting € 5,9 miljard extra in de schatkist in 2016) (Jongen, Koot & Vlekke, 2016). Bij de afbouw van de arbeidskorting ging het om een lastenverzwaring van € 1,2 miljard in 2016, die overigens door de forse verhoging en scherpere afbouw in 2017 oploopt tot € 2,5 miljard (Centraal Planbureau, 2015). In dit verband kan verder nog worden gewezen op de crisisheffing van 2013 en 2014.⁹

Beleidsmakers moesten in de loop van de tijd steeds meer herverdelen om de bestaande netto inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden.¹⁰ Dat roept de vraag op welke rol inkomensheffingen daarbij speelden en wat de les moet zijn voor de hervormingsambitie. Daarom brengen wij de ontwikkeling van de druk van diverse inkomensheffingen in kaart. Het bedrag van de inkomensheffingen wordt uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen. Dit levert de zogenoemde *tax ratio* op. De inkomensheffing is in dit onderdeel overigens ruim gedefinieerd als het verschil tussen het bruto en besteedbaar huishoudinkomen. De *tax ratio* meet hoeveel procent van het bruto huishoudinkomen *niet* resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen. Zowel de werknemers- als de werkgeverslasten zijn meegenomen. De heffingen op het inkomen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de sociale premies voor de werknemers- en de volksverzekeringen (inclusief pensioenen) en de premies voor de ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag).¹¹

De gemiddelde *tax ratio* komt in Nederland in 2014 uit op 41,3 procent hetgeen beduidend hoger is dan in 2001 het geval was (38,8 procent). Duidelijk is te zien dat met name de financiering van de zorgsector haar sporen heeft nagelaten, resulterend in een 2,6-punt hogere *tax ratio*. Aanpassingen in het pensioenbeleid (langer doorwerken, aftopping premiegrens) hebben geleid tot lagere premies voor de inkomensverzekeringen. De belastingen op inkomen en vermogen zijn in 2014 beduidend hoger dan in 2001.

⁹ Navraag bij het Centraal Planbureau leert dat de crisisheffing in 2013 en 2014 respectievelijk € 592 miljoen en € 618 miljoen heeft opgeleverd.

¹⁰ Dat is overigens een trend die ook buiten Nederland is waargenomen. Onderzoek laat zien dat gemiddeld over 20 OECD-landen een forse stijging van de primaire inkomensongelijkheid valt waar te nemen sinds midden jaren tachtig, maar belasting- en uitkeringsstelsels hebben twee derde van de gemiddelde stijging van de primaire inkomensongelijkheid afgevlakt. Veel verzorgingsstaten zijn dus meer gaan herverdelen. Zie Wang, Caminada & Goudswaard (2014).

¹¹ De indirecte belastingen (BTW, accijnzen, belastingen op een milieugrondslag) en de heffingen op kapitaal (vennootschapsbelasting, erfbelasting, overdrachtsbelasting en gemeentelijke onroerendezaakbelastingen) blijven in het vervolg buiten beschouwing. Overigens is ook discutabel of de premies voor werknemersverzekeringen wel tot de belastingen moeten worden gerekend, omdat deze slechts betrekking hebben op werknemers en daar loonvervangende uitkeringen tegenover staan die niet-werknemers niet hebben.

Tabel 2 Inkomensongelijkheid bruto en besteedbaar inkomen (Ginicoëfficiënten) en herverdeling via inkomensheffingen, 2001-2014

	2001	2005	2010	2014	Mutatie 2001-2014
<i>Inkomensongelijkheid</i>					
Ginicoëfficiënt bruto inkomen	0,328	0,341	0,345	0,358	0,030
-/- herverdeling door inkomensheffingen	0,050	0,060	0,066	0,072	0,022
Ginicoëfficiënt besteedbaar inkomen	0,278	0,281	0,279	0,286	0,008
Herverdeling in %	15%	18%	19%	20%	5%-punt
<i>Hoogte druk inkomensheffingen</i>					
Inkomensheffingen in % bruto inkomen	38,8%	41,0%	40,8%	41,3%	2,5%-punt
w.o. premies inkomensverzekering	20,0%	21,7%	19,1%	18,5%	-1,5%-punt
w.o. premies ziektekostenverzekering	9,1%	10,2%	11,0%	11,7%	2,6%-punt
w.o. belastingen op inkomen en vermogen	9,5%	8,9%	10,5%	11,0%	1,4%-punt

Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO en CBS Statline.

5.3 Fiscale discriminatie: oorzaken forse verschillen in lastendruk per onderscheiden groep

Gemiddelden zeggen echter vaak te weinig over de vereiste specifieke invulling van de beleidsmaatregelen. We brengen daarom diverse groepen in beeld die verschillen in omvang en tevens in de hoogte van het gemiddelde bruto en besteedbaar huishoudensinkomen. Voor de overzichtelijkheid hebben we ons beperkt tot de presentatie van groeps-gemiddelden. Daarbij is relevant om op te merken dat deze huishoudens verschillen in achtergrondkenmerken. Dat kan de gemeten belastingdruk fors beïnvloeden. De opmerkelijke conclusie is dat er veel variatie is rondom de gemiddelde tax ratio. Alle onderscheiden groepen kennen in 2014 een beduidend hogere druk, maar de verandering van de tax ratio verschilt sterk per groep. Tabel 3 brengt dit in beeld.

Tabel 3 Gemiddeld inkomen van huishoudens en tax ratio, 2001 en 2014

	2014				2001 Tax ratio %	2001-2014 Mutatie tax ratio %-punt
	Aantal huishoudens x 1.000	Bruto inkomen x €1.000	Besteedbaar inkomen x €1.000	Tax ratio %		
Totaal huishoudens	7.557	59,6	35,0	41,3	38,8	2,5
Eenpersoonshuishouden	2.774	32,0	19,9	37,8	36,0	1,8
Meerpersoonshuishouden	4.783	75,6	43,7	42,2	39,3	2,9
Eenoudergezin, kinderen < 18 j.	283	36,8	24,4	33,7	28,6	5,1
Paar, zonder kinderen, < 65 j.	1.235	80,0	42,9	46,4	42,4	4,0
Paar, zonder kinderen, > 65 j.	913	48,0	35,3	26,5	21,5	4,9
Paar, kinderen < 18 j.	1.306	89,2	49,0	45,1	42,1	3,0
Paar, minstens 1 kind > 18 j.	670	101,0	56,9	43,7	40,2	3,5
Alleenstaande man > 65 j.	255	30,7	23,1	24,8	21,5	3,3
Alleenstaande vrouw > 65 j.	651	25,5	20,4	20,0	18,8	1,2
Alleenstaande man < 65 j.	1.056	37,1	20,5	44,7	43,1	1,6
Alleenstaande vrouw < 65 j.	813	30,9	17,6	43,0	38,8	4,2
Loon werknemer	3.153	71,4	37,9	46,9	43,0	4,0
Inkomen uit onderneming	948	81,0	51,3	36,7	37,0	-0,3
Overdrachtsinkomen	2.813	32,7	23,8	27,2	24,3	2,9

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding van de tax ratio maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het bruto inkomen. Groepen met een vergelijkbaar bruto inkomen kunnen sterk verschillen in de hoogte van de tax ratio. Zo ligt de oorzaak van het grote verschil in de hoogte van de tax ratio tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen niet in de hoogte van het bruto inkomen (die is immers redelijk vergelijkbaar). Ook senioren kennen een relatief lage tax ratio.

Voor de ingezette beleidsinstrumenten verklaren de forse afwijkingen tussen de tax ratio's van de verschillende groepen huishoudens. Zo is bij een bepaald huishoudensinkomen de gemiddelde druk vaak veel lager voor tweeverdienerhuishoudens dan voor alleenverdienerhuishoudens. Dat is, gezien vanuit draagkrachtoverwegingen, natuurlijk een merkwaardige ontwikkeling.

Ook andere fiscaaltechnische factoren kunnen de oorzaak zijn van de verschillen in de tax ratio van de diverse huishoudensgroepen. Zo worden in de huidige regelgeving twee invalshoeken gehanteerd: 1) het individuele belastbare inkomen dat als grondslag geldt voor de inkomstenbelasting en 2) het huishoudinkomen dat bepalend is voor de toeslagen ingevolge de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ervan uitgaande dat met beide regelingen herverdelingseffecten worden nagestreefd, wekt verbazing dat de overheid hier op twee gedachten hinkt. Huishoudens die verschillen in grootte en samenstelling ervaren hierdoor een verschil in de tax ratio. Ook ontstaan forse drukverschillen doordat de rechtsgrond voor de inkomensheffing niet louter op inkomen betrekking heeft, maar ook steunt op andere kenmerken.¹²

¹² Zie hierover Caminada & Den Boogert (2014).

De hoogte van de tax ratio (bij gelijk bruto inkomensniveau) varieert ook met de sociaaleconomische achtergrond van huishoudens. Zo worden senioren in de eerste twee schijven van de inkomensheffing tegen lagere tarieven belast. Ook ondernemers kennen veelal een lagere druk van de inkomensheffingen. Dat komt enerzijds door allerlei fiscale faciliteiten voor ondernemers en anderzijds door de mate waarin zelfstandigen kiezen voor pensioenopbouw en de verzekering tegen risico's van arbeidsongeschiktheid.

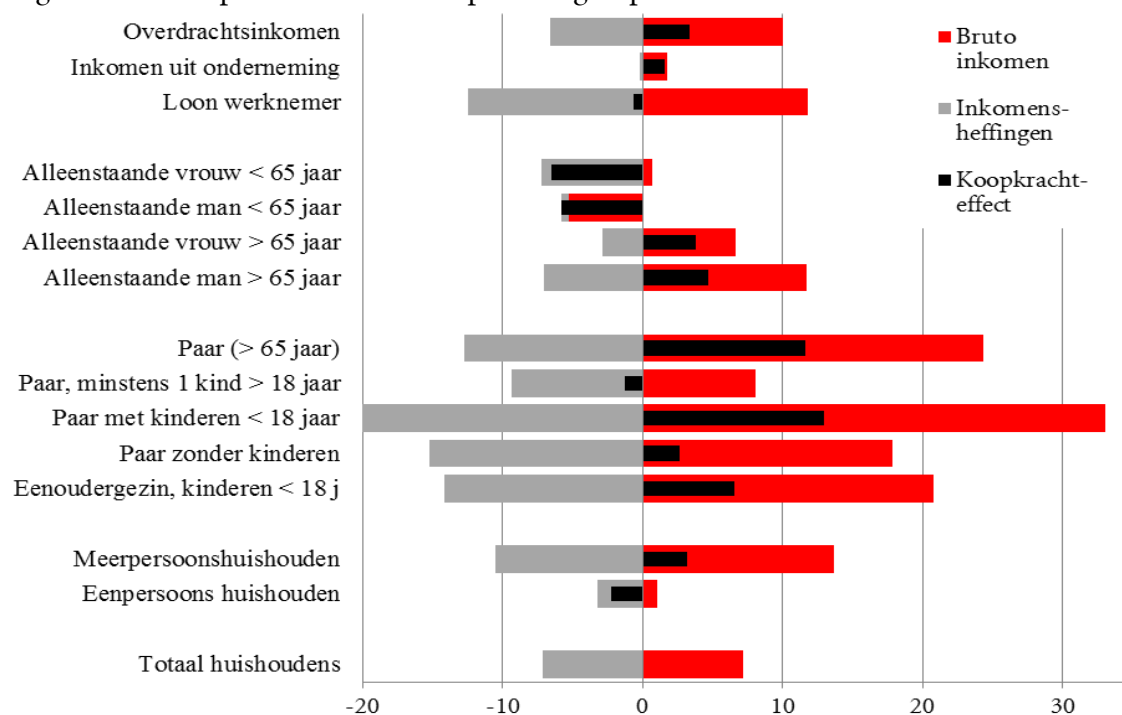
Ook is bekend dat mensen met hogere inkomens ruimere mogelijkheden hebben om de tax ratio *eigenhandig* te verlagen door gebruik te maken van aftrekposten en/of de belastingheffing uit te stellen. Deze planningsmogelijkheid mitigeert het effect van progressieve tarieven. De sterkste schouders dragen dan niet altijd de zwaarste lasten.

5.4 Uitkomsten (fiscaal) inkomensbeleid 2001-2014

Een belangrijke constatering is dat het op orde brengen van de overheidsfinanciën, de arbeidsmarktprikkels en andere nevendoelestellingen van belastingheffing hebben geleid tot verhoging van de tax ratio in de periode 2001-2014 en dat deze ongelijkmatig is gespreid over de diverse groepen huishoudens. Dat heeft ook geleid tot verschillen in de ontwikkeling van de koopkracht (besteedbare inkomen) tussen de onderscheiden groepen huishoudens. Deze veranderingen zijn zowel het gevolg van bruto inkomensveranderingen – de rode balkjes in de figuur 5 – als het gevolg van allerlei inkomensheffingen die in mindering komen op het bruto inkomen – de grijze balkjes in figuur 5. Het zwarte blokje geeft het saldo aan. De mutatie in koopkracht kan positief of negatief zijn.

In figuur 5 komen de Nederlandse herverdelingsinspanningen via inkomensheffingen in volle omvang in beeld. Gemiddeld over alle onderscheiden groepen was de stijging van het bruto inkomen in de periode 2001-2014 goed voor 7,2 procentpunt extra koopkracht, maar hier stond een negatief effect van fors hogere inkomensheffingen tegenover: gemiddeld genomen werd de koopkracht met 7,1 procentpunt uitgehold. Per saldo ligt de koopkracht van een gemiddeld Nederlands huishouden in 2014 zodoende precies op het niveau van 2001.

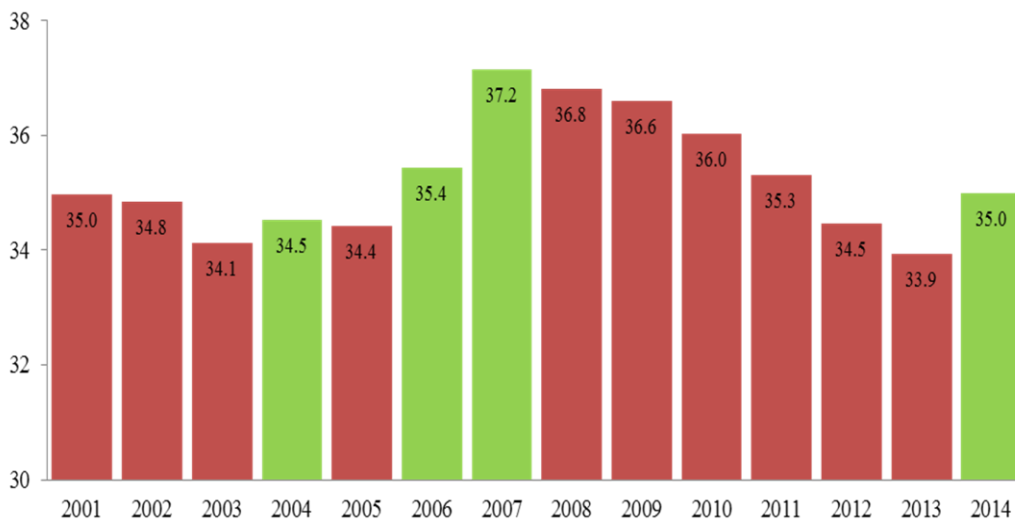
Figuur 5 Decompositie mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001-2014



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline. Voor inflatie is gecorrigeerd (CPI 2001-2014 = 1,272).

Figuur 6 laat zien dat we nog steeds niet de knauw van de financiële crisis in 2008 te boven zijn gekomen. Op basis van gegevens van het CBS is het reëel gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen berekend (in euro's van 2014). Hierbij is het nominaal besteedbaar inkomen in lopende prijzen gecorrigeerd voor de inflatie via het consumentenprijsindexcijfer van het CBS. Het gemiddeld reëel besteedbaar huishoudinkomen is in 2014 uitgekomen op € 35.000, terwijl de koopkracht van een gemiddeld Nederlands huishouden in 2001 ook € 35.000 bedroeg. In de periode 2001-2014 daalde de gemiddelde koopkracht van jaar op jaar maar liefst negen keer (weergegeven in rood) en steeg de gemiddelde koopkracht in de jaren 2004, 2006, 2007 en daarna pas weer in 2014 (weergegeven in groen).

Figuur 6 Reëel gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen x € 1.000, 2001-2014



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline. Voor inflatie is gecorrigeerd (CPI 2001-2014 = 1,272).

Verder valt op dat de belastingen op inkomen en vermogen gemiddeld genomen voor nagenoeg alle onderscheden groepen beduidend hoger zijn in 2014 dan in 2001 (zie tabel 3), met uitzondering voor de groep ondernemers. Dat is vanzelfsprekend het gevolg van het samenspel van een gemiddeld lager bruto inkomen als gevolg van de crises en het gevoerde fiscale beleid dat heeft getracht om zelfstandigen te ontzien. Ook de groep alleenstaanden (jonger dan 65 jaar) ging ongeveer 6 procent achteruit in koopkracht. Daarentegen ging de groep senioren en de groep huishoudens met jonge kinderen er juist op vooruit. Dat geldt zowel voor paren als voor eenoudergezinnen. Het participatiebeleid heeft voor huishoudens met jonge kinderen geleid tot een relatief grote stijging van het bruto inkomen als gevolg van zowel de toegenomen participatie als de keuze voor een grotere deeltijdbaan door jonge moeders. De wetgever heeft sinds 2001 dus flink moeten bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een beleidsmatig als ‘evenwichtig’ beschouwd besteedbaar inkomensbeeld kon worden gerealiseerd.

6 Conclusie

De laatste jaren komt er steeds meer aandacht voor het thema ongelijkheid. Daarom is in deze bijdrage de ontwikkeling van de inkomens- en vermogensongelijkheid in Nederland in beeld gebracht op basis van het CBS-data. Het overheersende beeld is dat de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen in Nederland over de periode 1990–2014 tamelijk stabiel is, ook aan de

top van de inkomensverdeling. Sinds de eeuwwisseling heeft er geen statistisch significante verandering in de verdeling van beschikbare inkomens plaatsgevonden.

Wanneer we kijken naar de verschillende inkomenscomponenten zien we meer verandering. Vanaf 2001 is de ongelijkheid van het primaire inkomen flink toegenomen. Die ontwikkeling blijkt volledig toe te schrijven aan een toenemende ongelijkheid van de lonen. Tegenover de scheve verdeling van de lonen staat een toenemende herverdeling door sociale uitkeringen en belastingen, ook weer in het bijzonder na de eeuwwisseling. Deze toename is statistisch significant. Met name de AOW, de pensioenen en de inkomensheffingen hebben een grotere reductie van de inkomensongelijkheid bewerkstelligd.

Samenvattend kunnen we verder constateren dat de scheefheid van de vermogensverdeling in Nederland weliswaar groot is, maar duidelijk afneemt wanneer rekening wordt gehouden met pensioenen. Verder duiden de schaarse beschikbare gegevens juist niet op een toenemende concentratie van vermogens aan de top in Nederland. Nederland lijkt dus ook op dit punt af te wijken van het door Thomas Piketty opgeroepen beeld.

Het laatste deel van dit empirische overzichtsartikel bracht de volle omvang van de Nederlandse herverdelingsinspanningen in beeld. We hebben ons vooral gericht op de inkomensheffingen. Hieruit blijkt dat de wetgever sinds 2001 flink heeft moeten bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een evenwichtig inkomensbeeld kon worden gerealiseerd. Per saldo is de koopkracht voor veel groepen in 2014 lager uitgevallen dan in 2001 het geval was. Met name (fors hogere) inkomensheffingen houden de koopkracht uit (zorgpremies). Een uitzondering is de koopkracht voor de groep senioren; die wel is gestegen. Er moest flink worden gesleuteld aan het belastingstelsel via een steeds fijnmaziger instrumentarium, omdat de variatie van de bruto inkomensmutaties tussen de diverse groepen huishoudens (zeer) groot was.

De wens instrumenten in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden heeft niet alleen de geloofwaardigheid van het Nederlandse belastingstelsel ondergraven, maar maakte ook ingrijpende maatregelen noodzakelijk om acceptabele inkomensverhoudingen in Nederland in stand te houden. Sturingsinstrumenten hebben op tal van plaatsen het evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht verstoord. Tegenstellingen zijn ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, vermogenden tegenover onvermogenden. De wetgever moest daardoor jaarlijks in toenemende mate bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een evenwichtig inkomensbeeld kon worden gerealiseerd. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat het fiscale stelsel hierdoor is vastgelopen. Het zou daarom mooi zijn als er voldoende draagvlak ontstaat voor een belastinghervorming waarbij de taboedossiers kunnen worden opgelost, de ingewikkelde (inkomensafhankelijke) regelingen vereenvoudigd en de kwetsbare handhaving versterkt. Of dat zal lukken, is de grote vraag. Maar het is wel dringend noodzakelijk.

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.
- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality. What Can Be Done?* Harvard University Press.
- Bavel, B. van, & Frankema, E. (2017). Wealth Inequality in the Netherlands, c. 1950-2015. The Paradox of a Northern European Welfare State. *TSEG / The Low Countries Journal of Social and Economic History* 14 (2): 29-62.
- Bergh, A. (2005). On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution? *European Sociological Review* 21, 345-357.
- Caminada, K. & Den Boogert, K. (2014). Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?. *Vakstudie Nieuws* (bijzonder nummer Leo Stevens, jaargang 69 - 18 december 2014): 50-56.
- Caminada, K. & Goudswaard, K. (2003). Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Caminada, K., Been, J., Goudswaard, K. & Graaf-Zijl, M. de (2014). De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012. *Department of Economics Research Memorandum* 2014.02. Leiden University.
- Caminada, K., Goudswaard, K. & Been, J. (2017a). Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe? In: K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders & W. Smits (red.) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*. Den Haag, CBS/TNO: 85-100.
- Caminada, K., Goudswaard, K. & Been, J. (2017b). De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2014. Webpublicatie te raadplegen via www.economie.leidenuniv.nl.
- Caminada, K., Goudswaard, K. & Knoef, M. (2014). Vermogen in Nederland gelijkverdeeld sinds negentiende eeuw. *Me Judice* (27 juni 2014).
- Caminada, K., Goudswaard, K. & Knoef, M. (2015). Belasting aan de top: geen spoor van groeiende ongelijkheid, *Me Judice* (14 maart 2015).
- Caminada, K., Goudswaard, K. & Wang, C. (2013). Inkomensherverdeling door sociale uitkeringen en belastingen: een internationale vergelijking. *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 45(3), 111-134.
- Caminada, K. & Stevens, L.G.M. (2017). Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei. *Weekblad Fiscaal Recht* (7181): 307-326.
- Centraal Planbureau (2015). Achtergrondnotitie Ex-ante budgettaire effecten tegenbegroting Partij Van Vliet, 16 september 2015.
- Centraal Planbureau (2016). Vermogensongelijkheid in Nederland, 2006-2013. CPB Achtergronddocument (Thomas Kooiman en Arjan Lejour). 15 januari 2016.
- Deaton, A. (2013). *The great escape: health, wealth and the origins of inequality*. Princeton University Press.
- IMF (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *IMF Staff Discussion Note* SDN/14/02 (prepared by Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides).
- Immervoll, H. & Richardson, L. (2011). Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 122. Paris: OECD.
- Jongen, E., Koot, P. & Vlekke, M. (2016). De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken? *CPB Achtergronddocument*, 30 juni 2016.
- Kenworthy, L. & Pontusson, J. (2005). Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. *Perspectives on Politics*, 3 (3), 449-471.
- Knoef, M.G., Been, J., Alessie, R.J.M., Caminada, K., Goudswaard, K. & Kalwij, A. (2013). De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland. Een meerpijlerbenadering. In: Asbeek Brusse

- W., Montfort C.J. van (red), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 83-116.
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (red.) (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lambert, P. J. (1993). *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Lukkezen, J. & Straathof, B. (2013). Topinkomensgroei als macrofenomeen. *TPEDigitaal* 7(1): 119-139.
- Morelli, S., Smeeding, T. & Thompson, J. (2015). Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle Income Countries. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.) *Handbook of Income Distribution*. Elsevier.
- Musgrave, R.A., Case, K.E. & Leonard, H.B. (1974). The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits. *Public Finance Quarterly*, 2 (July), 259-311.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Focus on Inequality and Growth*. Paris: OECD.
- Pen, J. & Tinbergen, J. (1977). *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*. Amsterdam: Elsevier Science.
- 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.
- Smolensky, E., Hoyt, W. & Danziger, S. (1987). A Critical Survey of Efforts to Measure Budget Incidence. In H.M. van de Kar & B.L. Wolfe (Eds.), *The Relevance of Public Finance for Policy-Making*. Detroit: Wayne State University Press: 165-179.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007*. Den Haag: SCP.
- Stiglitz, J. (2015). *Rewriting the Rules of the American Economy. An Agenda for Growth and Shared Prosperity*. Roosevelt Institute.
- Wang, C., Caminada, K. & Goudswaard, K. (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 (2014). Income redistribution in 20 countries over time. *International Journal of Social Welfare*, 23 (3): 262-275.