

# Inkomensbeleid

*E.J. Pommer*  
*J.M. Wildeboer Schut*  
*C.A. de Kam*

## 8.1 Verdelingsfunctie

In navolging van Musgrave<sup>1</sup> onderscheidt de literatuur drie hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid op financieel-economisch terrein. Bij de *stabilisatiefunctie* gaat het om de invloed van de overheid op de economische ontwikkeling als geheel. Uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector en het daaruit voortvloeiende begrotingssaldo, hebben gevolgen voor de stand van de conjunctuur en geven mede vorm aan de structuur van de economie. Verder heeft de overheid invloed op de samenstelling van de nationale productie – zonder collectieve financiering bijvoorbeeld geen defensie-inspanning – en op de inzet van de productiefactoren arbeid en kapitaal daarbij, de *allocatiefunctie*. Ten slotte beïnvloedt de overheid op allerlei manieren de verdeling van de initieel bij het productieproces verdiende inkomens. De overheid herverdeelt als het ware de nationaal beschikbare koopkracht over de gezinnen. Sommige huishoudens leveren per saldo in, andere krijgen juist meer. Instrumenten van verdelingsbeleid zijn bijvoorbeeld progressieve belastingtarieven, sociale uitkeringen en goederen die dankzij overheidssubsidie beneden de kostprijs ter beschikking van gebruikers staan. Deze *verdelingsfunctie* van de overheidsfinanciën staat in dit hoofdstuk centraal. De laatste keer dat dit onderwerp in het jaarboek aandacht kreeg ligt inmiddels zes jaar achter ons.<sup>2</sup>

De overheidsbemoeienis met de (personele) inkomensverdeling is goed verklaarbaar, want het inkomen is in belangrijke mate medebepalend voor de kwaliteit van de leefsituatie van individuen en van het huishouden waarvan zij deel uitmaken. De hoogte van het inkomen geeft aan hoeveel beschikkingsmacht individuen hebben over goederen en diensten. De aanwas van het inkomen waarover huishoudens in de loop van de tijd kunnen beschikken hangt – behalve van toeval en het verloop van hun persoonlijke carrière – sterk af van de economische groei. De omvang van de laatstbedoelde grootheid wordt doorgaans afgemeten aan de volumeontwikkeling van de jaarlijks binnen de landsgrenzen geproduceerde hoeveelheid goederen en

1 Musgrave (1959).

2 Caminada en Pommer (2004).

diensten: het bruto binnenlands product (bbp). Volgens deze maatstaf groeide de economie tussen 1997 en 2008 met gemiddeld  $2\frac{3}{4}$  procent per jaar. De economische groei was iets hoger aan het begin en aan het einde van deze periode en lag daar tussenin fors lager.

Recent is de wereldeconomie, en daarmee ook de open Nederlandse economie, door de kredietcrisis in zwaar weer terechtgekomen. In 2008 leidde de Grote Recessie nog niet tot een krimp van het bbp, maar in 2009 trok de economie met 4 procent samen. Dit nationale inkomensverlies heeft aanvankelijk niet geresulteerd in welvaartsverlies bij huishoudens. Het is grotendeels opgevangen door bedrijven en zelfstandige ondernemers, die hun winstmarges zagen slinken, en door de overheid, die heeft berust in sterk terugvallende belastingontvangsten, zonder deze tegenvaller goed te maken via bezuinigingen op de uitgaven. Anders gezegd, de overheid ving in belangrijke mate de gevolgen van de kredietcrisis op, door te aanvaarden dat het begrotingstekort en haar schuld sterk opliepen; meer daarover in onderdeel 1.2 van dit boek. Dit beleid heeft evenwel geen toekomst. Op wat langere termijn krijgen huishoudens de rekening van de crisis alsnog gepresenteerd in de vorm van bezuinigingen en lastenverzwaringen, waardoor de koopkracht van huishoudens de komende jaren onder druk komt te staan. Collectief gefinancierde voorzieningen worden versoberd, gebruikers van zulke voorzieningen gaan uit eigen zak vermoedelijk hogere bijdragen betalen en hoogstwaarschijnlijk valt evenmin te ontkomen aan verzwaring van de collectieve lasten.<sup>3</sup>

In 2010 krabbelt de economie naar verwachting weer uit het dal. Met een verwachte bbp-groei van  $1\frac{1}{2}$  procent is het herstel vooralsnog echter bescheiden. Voor de komende kabinetsperiode verwacht het Centraal Planbureau structureel een groei van de economie in dezelfde orde van grootte. De consequentie is dat het nationaal geleden inkomensverlies niet of nauwelijks zal worden terugverdiend. Structureel is een kleine 5 procent aan welvaart ingeleverd.<sup>4</sup>

## 8.2 Inkomensbeleid

### 8.2.1 Ambities

Inzake de personele inkomensverdeling koestert de overheid al met al tamelijk bescheiden doelstellingen. Deze bescheidenheid is vooral ingegeven door de betrekkelijk beperkte mogelijkheden die zij onder normale omstandigheden heeft om in te grijpen:

- in de inkomensvorming (primaire sfeer),
- bij de inkomensherverdeling via de inkomstenbelasting en de sociale verzekeringen (secundaire sfeer), en
- bij de inkomensherverdeling via heffingen en subsidies die zijn gebonden aan de consumptie van goederen en diensten (tertiaire sfeer).

De directe invloed van de overheid in de *primaire* sfeer blijft hoofdzakelijk beperkt tot het al dan niet algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, het vaststellen van de hoogte van het minimumloon en de inzet bij het georganiseerd overleg over de arbeids-

3 Tot de collectieve lasten worden gerekend: belastingen, premies voor de wettelijke sociale verzekeringen en eigen betalingen voor voorzieningen, waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

4 Centraal Planbureau (2010), 9.

voorwaarden van haar eigen personeel. Daarnaast is wetgeving in voorbereiding die de weg opent om maxima te stellen aan in de (semi)collectieve sector verdiende salarissen.

De directe invloed van de overheid op de *secundaire* inkomensverdeling is groter. Hier kunnen de tarieven van de sociale premies en de niet aan consumptie gebonden belastingen, zoals de inkomstenbelasting, tot op zekere hoogte worden gestuurd, als instrument om een bepaalde verdeling van deze lasten over inkomensklassen en bevolkingsgroepen te bereiken. Gegeven de nu al via deze instrumenten bewerkstelligde herverdeling is de beleidsvrijheid van de overheid evenwel op drie manieren begrensd.

Ten eerste worden de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen gefinancierd volgens het omslagstelsel. Premietarieven kunnen hooguit kostendekkend worden vastgesteld. Structurele overschotten in de sociale fondsen worden niet nagestreefd.<sup>5</sup> Omgekeerd hoeven de premies niet kostendekkend te zijn. Tekorten in de sociale fondsen worden in dit geval aangezuiverd via bijdragen ten laste van de algemene middelen van het Rijk. Zo worden de AOW-uitkeringen nu al voor ruwweg een derde via rijksbijdragen gefinancierd. De komende jaren neemt het aandeel van de bedoelde rijksbijdragen naar verwachting verder toe: sluipende fiscalisering. Maatregelen om de volksverzekeringen te fiscaliseren zouden een nivellerende werking hebben.

Ten tweede hebben beleidsmakers als gevolg van de problematische budgettaire situatie op dit moment slechts beperkte armslag om via verhoging van de sociale uitkeringen de onderkant van het inkomensgebouw op te vijzelen.

Ten slotte beperken gedragsreacties van belastingplichtigen de vrijheid van de overheid om tarieven naar believen vast te stellen. Zo zal een (sterke) verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting (nu: 52 procent) een (aanzienlijk) deel van de contribuabelen prikkelen om de heffing te ontgaan door gebruik te maken van op belastingbesparing gerichte juridische constructies, door toenemend gebruik van aftrekposten, door een geringere arbeidsinspanning en – in laatste instantie – door te verhuizen naar een land met een als aangener ervaren fiscaal klimaat.

De invloed van de overheid op de inkomensverdeling is in beginsel het grootst in de tertiaire sfeer. Het gaat hierbij om voorzieningen die onder de kostprijs worden aangeboden aan individuele gebruikers in de vorm van zorg, onderwijs, cultuur, openbaar vervoer en dergelijke. Ook in deze sfeer stelt de zorgelijke positie van de schatkist op dit ogenblik grenzen aan initiatieven om het profijt van overheidsvoorzieningen voor de lagere-inkomensklassen te vergroten. Omgekeerd zullen huishoudens met lage(re) inkomens moeilijk volledig buiten schot kunnen blijven bij ombuigingen die zijn gericht op sanering van de overheidsfinanciën.

### 8.2.2 Resultaten

Tot dertig jaar geleden bestond nauwelijks inzicht in de resultaten van het door de overheid gevoerde inkomensbeleid. Tegenwoordig is daarover door inspanningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) veel meer bekend. Als vertrekpunt geeft tabel 8.1 een beeld van

5 Opmerking verdient dat bij de werkloosheidsverzekering jarenlang sprake is (geweest) van betrekkelijk omvangrijke overschotten. Deze zijn echter deels te motiveren als buffer tegen een toekomstig groot beroep op de regeling wanneer de conjunctuur geruime tijd tegenzit.

de primaire inkomensverdeling. Diverse corrigerende ingrepen van de overheid werken door in de secundaire en uiteindelijk in de tertiaire inkomensverdeling. Tabel 8.1 brengt ook dit eindresultaat van het gevoerde inkomensbeleid in beeld. De cijfers zijn tamelijk gedateerd: ze hebben betrekking op 1999. In de loop van 2010 publiceert het SCP gegevens over de herverdeling van inkomens in 2007.

Bij de becijferingen voor tabel 8.1 is rekening gehouden met de belangrijkste belastingen, de premies voor de sociale verzekeringen en de sociale uitkeringen, en met het gebruik dat huishoudens maken van een groot aantal gesubsidieerde voorzieningen, zoals openbaar vervoer, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Het profijt van collectieve goederen, zoals openbaar bestuur, dijken en defensie, is niet aan huishoudens toegerekend. Kenmerkend voor deze goederen is dat ze alleen aan de collectiviteit van de gebruikers ter beschikking kunnen worden gesteld; iedereen profiteert ervan. Het is echter niet bekend in welke mate individuen met deze collectieve goederen zijn gebaat. Voor de presentatie zijn huishoudens op basis van hun secundaire inkomen als het ware in een lange rij gezet. De stoet begint met de 'dwergeren' met een laag inkomen, zoals studenten; de reuzen (miljonairs) sluiten de rij. Vervolgens zijn de deelnemers aan deze 'parade van Pen' in tien even grote groepen onderverdeeld: tien 10-procentgroepen.

Tabel 8.1 Inkomensherverdeling in 1999 (procentuele aandeel van elke 10-procentgroep)

10%-groep	gini	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Primair inkomen	0,567	0,5	2,3	3,0	5,5	6,4	8,3	10,8	13,5	18,6	30,9
Secundair inkomen	0,377	0,6	3,7	5,4	6,6	7,8	9,3	11,0	13,2	16,3	26,0
Tertiair inkomen	0,378	0,6	4,3	6,3	6,5	8,0	9,4	10,9	12,8	15,7	25,5

Bron: Pommer en Jonker (2003)

De primaire inkomensverdeling blijkt tamelijk scheef te zijn. De 40 procent armste huishoudens verdient niet meer dan 11 procent van het totale primaire inkomen. Dit wordt verklaard doordat de eerste 10-procentgroep vrijwel geheel bestaat uit studenten, die weinig inkomen uit arbeid of vermogen hebben. Over het algemeen omvatten de eerste vier 10-procentgroepen weinig economisch actieven. Deze huishoudens zijn niet of nauwelijks ingeschakeld bij de geregistreerde nationale productie en zijn voor hun levensonderhoud aangewezen op inkomensoverdrachten van familie of de overheid. De 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens (in de tiende 10-procentgroep) heeft bijna 31 procent van het totale primaire inkomen.

Een vergelijking van de verdeling van de primaire inkomens met die van de secundaire inkomens laat slechts één conclusie toe: via de inkomstenbelasting en het stelsel van sociale zekerheid weet de overheid de inkomensverschillen in Nederland aanzienlijk te verkleinen. Het aandeel van de 40 procent van de huishoudens met de laagste inkomens schiet omhoog van 11 procent in het totale primaire inkomen tot ruim 16 procent in het totale secundaire inkomen. Het aandeel van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens neemt daarentegen af van 31 procent in het totale primaire inkomen tot 26 procent in het totale secundaire inkomen.

Vergelijking van de verdeling van de secundaire en de tertiaire inkomens leert dat beide tamelijk veel overeenkomst vertonen. Anders gezegd, kostprijsverhogende belastingen en aan de consumptie van goederen gebonden subsidies brengen slechts in beperkte mate een verdergaande herverdeling tussen 10-procentgroepen teweeg. Lagere inkomens profiteren weliswaar verreweg het meest van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, maar hogere inkomens blijken in absolute zin het meeste profijt te hebben van overheidsuitgaven voor onderwijs, cultuur en wonen. De aandelen van de 20 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens in het totale secundaire en het totale tertiaire inkomen ontlopen elkaar dan ook weinig (42 tegen 41 procent). De 40 procent van de huishoudens met de laagste inkomens heeft ruim 16 procent van het totale secundaire inkomen en bijna 18 procent van het totale tertiaire inkomen.

### 8.2.3 Activering en topinkomens

De bescheiden doelstellingen van het inkomensbeleid komen in algemene zin tot uiting in formuleringen in beleidsdocumenten zoals het zorg dragen voor een ‘evenwichtige inkomensontwikkeling’ en het bieden van ‘adequate bescherming tegen financiële risico’s’, in gevallen waarin mensen door ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of andere oorzaken op een inkomensvoorziening zijn aangewezen. Vooral in de loop van de jaren negentig is de nadruk steeds meer komen te liggen op het activerende karakter van de sociale zekerheid:<sup>6</sup> inkomensbescherming mag mensen er niet van weerhouden om een betaalde baan te zoeken en te aanvaarden. Op het terrein van de inkomensontwikkeling streeft de overheid er niet expliciet naar om de inkomensverschillen te vergroten of te verkleinen. Het streven is al geruime tijd om de bestaande inkomensverhoudingen globaal in tact te laten. Wel bestaat toenemend maatschappelijk onbehagen over de ontwikkeling van de topsalarissen. De beloning (salaris plus prestatiebonus) van een kleine groep werknemers is in de afgelopen tien jaar aanzienlijk sterker toegenomen dan die van de rest van werkend Nederland. Het aandeel van de beloning van zeventienduizend grootverdieners uit de top van het bedrijfsleven steeg tussen 1998 en 2006 van 1,3 tot 2 procent van de totale loonsom. Gemiddeld bedroeg hun brutobeloning in 2006 bijna 350.000 euro.<sup>7</sup> Ook na 2006 was sprake van een disproportionele stijging van salarissen en bonussen aan de top van de inkomenspiramide. Het maatschappelijke ongenoegen over deze ontwikkeling heeft de wetgever tot nu toe niet aangespoord tot grote activiteit. In de private sector mikt het kabinet op naleving van de zogeheten code-Tabaksblat, waarin onder meer staat dat gouden handdrukken niet hoger mogen zijn dan één jaarsalaris en dat bonussen gekoppeld dienen te zijn aan uitdagende en controleerbare doelen. De naleving van deze code is niet wettelijk afdwingbaar. Verder is een poging gedaan enkele uitwassen via fiscale maatregelen af te straffen. Met ingang van 2009 wordt extra belasting geheven (bij de werkgever!) over gouden handdrukken en pensioeninkoop (*backservice*) van meer dan € 500.000. Daarnaast wordt *carried interest* van bestuurders van hedge funds en private equity firms nu belast als arbeidsinkomen.<sup>8</sup>

6 Zie onderdeel 2.3 van dit boek.

7 Straathof, Groot en Möhlmann (2010).

8 Onduidelijk is in hoeverre deze heffing effectief is, omdat op de belastinginspecteur een zware bewijslast rust.

Wij maakten al melding van pogingen die recent zijn ondernomen om topinkomens in de (semi)collectieve sector aan banden te leggen.

### 8.3 Het nationale inkomen

Het nationale inkomen, dat de geldelijke tegenwaarde vormt van de nationale productie, beweegt per definitie mee met de economische groei. Het nationale inkomen is, gecorrigeerd voor de inflatie, in de periode 1997–2008 met gemiddeld 2½ procent per jaar toegenomen.<sup>9</sup> Deze groei was echter niet gelijkmatig gespreid in de tijd. In de periode 1997–2000 bedroeg hij jaarlijks gemiddeld bijna 5 procent, in de periode 2000–2005 gemiddeld minder dan 1 procent per jaar en in de periode 2005–2008 iets meer dan 2 procent per jaar.

Ongeveer 70 procent van het nationale inkomen valt momenteel aan huishoudens toe. Begin jaren negentig werd nog 85 procent van het nationale inkomen door huishoudens als primair inkomen verdiend, maar geleidelijk aan zijn bedrijven en overheden meer gaan delen in het totaal verdiende inkomen. Bedrijven vooral in de tweede helft van de jaren negentig en overheden tijdens de gehele waarnemingsperiode. In het aandeel voor huishoudens zijn tevens de rendementen van pensioenfondsen en levensverzekeraars begrepen, die eerst in de (verre) toekomst tot uitkering komen. Ook het aandeel dat deze institutionele beleggers voor huishoudens verdienen is geleidelijk afgenomen, van ruim 9 procent aan het begin van de jaren negentig tot ruim 6 procent in de tweede helft van de jaren nul.

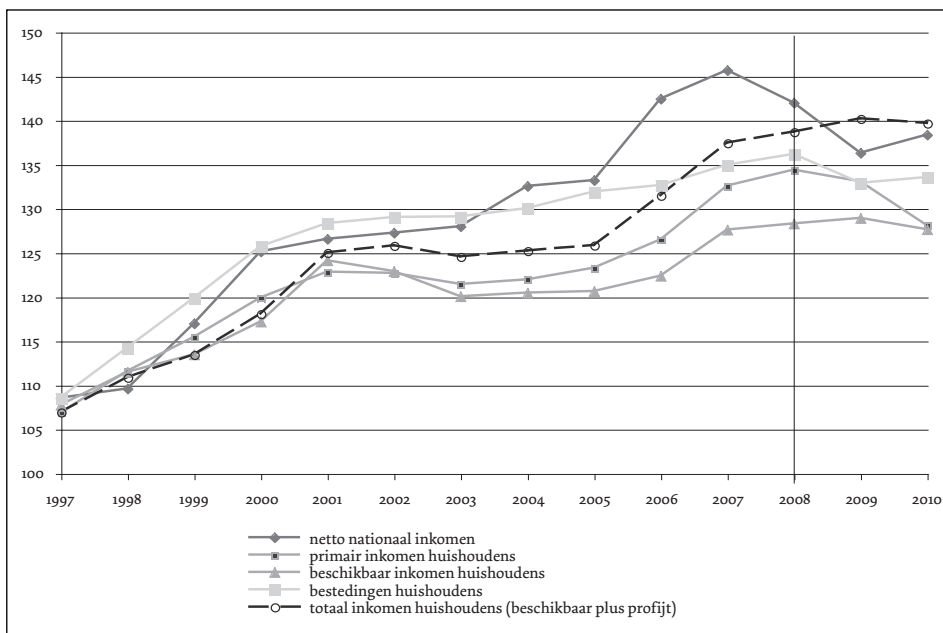
Huishoudens betalen uit het verdiende inkomen premies en belastingen, en ze ontvangen sociale uitkeringen van de overheid en aanvullende pensioenuitkeringen. Per saldo resulteert het vrij beschikbare inkomen van huishoudens, dat in de Nationale rekeningen ook het toegerekend inkomen uit vermogen van pensioenpolishouders omvat. Begin jaren negentig deelden de huishoudens nog voor circa 65 procent in het beschikbare nationale inkomen, maar daarna is hun vrij beschikbare aandeel geleidelijk gedaald tot circa 55 procent in 2008. De rest van het inkomen komt beschikbaar voor bedrijven (11 procent) en de overheid (34 procent).

Het uitdijende beslag van de overheid op het beschikbare nationale inkomen wordt weerspiegeld in de groeiende beschikbaarheid van overheidsdiensten voor individuele huishoudens. Het gaat met name om de overheidsuitgaven voor zorg, onderwijs, cultuur, vervoer en wonen, posten die vallen onder de noemer ‘profijt van de overheid’. Deze uitgaven zijn, gecorrigeerd voor de inflatie, in de periode 1997–2008 gestegen met gemiddeld 5 procent per jaar. Dit is ruimschoots het dubbele van de groei van het nationale inkomen (met 2½ procent per jaar) en de overheidsuitgaven voor collectieve goederen zoals defensie en openbaar bestuur (met 2¼ procent per jaar). Het sterk toegenomen profijt van de overheid zien we terug in de lijn in figuur 8.1 die het totale inkomen van huishoudens weergeeft. Deze lijn representeert het beschikbare inkomen van huishoudens plus de overheidsuitgaven voor diensten die aan individuele huishoudens ten goede komen. In de beschouwde tienjarige periode groeide het vrij beschikbare inkomen van huishoudens met 1,6 procent per jaar. Door hier het profijt van de overheid bij te tellen, nemen de inkomens van huishoudens tussen 1996 en 2009 met 2,4 procent per jaar toe. In feite rukte de ‘kostschooleconomie’ op. Het vrij beschikbare, zelf te beste-

9 Het netto nationale inkomen is gelijk aan het bbp, onder aftrek van de afschrijving op productiemiddelen (de waardevermindering van de kapitaalgoederenvoorraad) en onder bijtelling van het uit het buitenland ontvangen inkomen.

den of te sparen inkomen van huishoudens bleef sinds 1997 ruim 10 procentpunten achter bij de ontwikkeling van het nationale inkomen. De rest van de groei is afgeroomd voor de financiering van via de overheid ter beschikking gestelde diensten. Het gaat hierbij vooral om de gezondheidszorg (jaarlijkse reële groei ruim 7%), openbare orde en veiligheid (ruim 5%) en onderwijs (ruim 3%)

Figuur 8.1 Reële nationale inkomens, 1997–2010 (indexcijfers, 1995 = 100)<sup>a</sup>



a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: CBS (StatLine; Nationale rekeningen); CPB (2010); SCP-bewerking

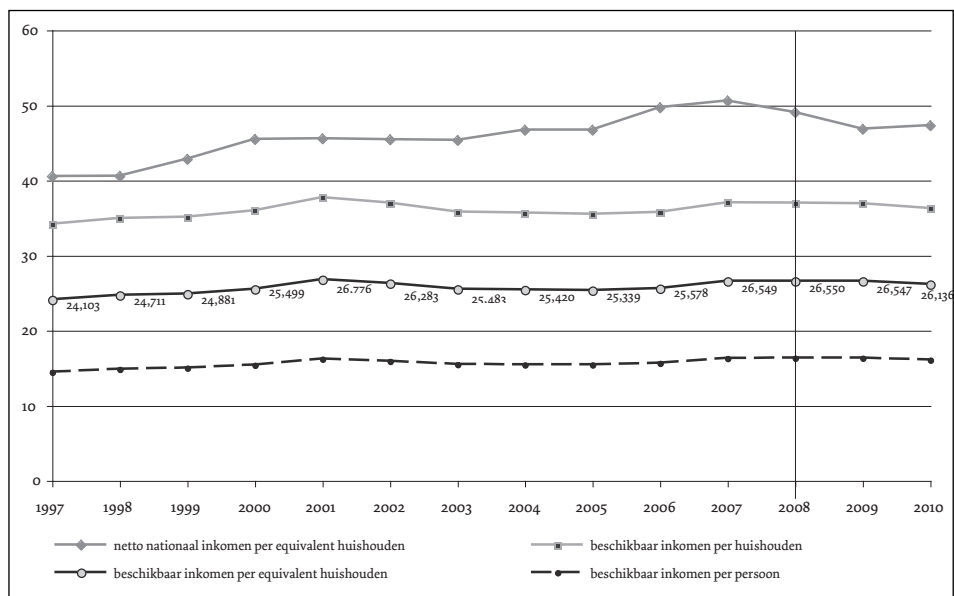
Huishoudens hebben een deel van de achterblijvende groei van hun vrij beschikbare inkomen gecompenseerd door in te teren op hun eerder gevormde besparingen of door schulden aan te gaan. Vooral in de jaren 2002–2005 lopen vrij beschikbare inkomens en bestedingen uiteen. Nadien lopen de bestedingen weer meer in de pas lopen met de zelf te besteden inkomsten. De intuïtie zegt dat huishoudens hechten aan een gelijkmatige ontwikkeling van de consumptieve bestedingen. Daarom zullen zij in ‘vette jaren’ naar verhouding niet al hun besteedbare inkomens uitgeven, en in ‘magere jaren’ juist interen. Maar zulke verwachtingen hoeven niet te stroken met wat in werkelijkheid wordt waargenomen. Dat blijkt wel uit de cijfers voor 2009, toen huishoudens hun bestedingen hebben getemperd, terwijl hun inkomen vooralsnog op peil bleef. Verhalen over de kredietcrisis hebben mensen blijkbaar afgeremd in hun kooplust, terwijl het geld toch nog steeds op oude voet binnenstroomde.

Opmerkelijk is dat de scherpe daling van het nationale inkomen in 2009 niet heeft geleid tot een dienovereenkomstige daling van het beschikbare inkomen van huishoudens. Als bij het vrij beschikbare inkomen ook nog het profijt van de overheid wordt geteld, dan laat 2009 zelfs

nog een duidelijke groei van het inkomen van huishoudens te zien. Dit komt, doordat de gevolgen van de Grote Recessie pas met vertraging doorwerken bij huishoudens (werkloosheid) en, zoals in paragraaf 8.1 is toegelicht, doordat de overheidsuitgaven – met name die voor onderwijs, veiligheid en zorg – nog zijn blijven groeien. De particuliere huishoudens als groep hebben dus tot op heden hun welvaart zien toenemen. Dit is uiteraard anders voor de relatief beperkte groep werklozen en zelfstandigen, die hun werk door de kredietcrisis zijn kwijtgeraakt of die hun omzet en bedrijfswinst zagen kelderen.

De bevolkingsgroei maakt de spoeling van het beschikbare inkomen dunner. In totaal is het beschikbare inkomen in de periode 1997–2008 met 1,6 procent per jaar gestegen. Per hoofd van de bevolking nam het met slechts 1,1 procent per jaar toe en – door de voortgaande gezinsverdunding – per huishouden slechts met 0,7 procent (zie figuur 8.2). Dit betekent dat van de jaarlijkse groei van het vrij beschikbaar inkomen 0,5 procentpunt opgaat aan de bevolkingsgroei en 0,4 procentpunt aan de toename van het aantal huishoudens ten opzichte van de bevolkingsgroei.

Figuur 8.2 Inkomensontwikkeling, 1997–2010 (in prijzen van 2008, x 1.000 euro)<sup>a</sup>



a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: CBS (StatLine, Nationale rekeningen); CPB (2010); SCP-bewerking

De koopkracht van het huishoudinkomen hangt onder andere af van de omvang en de samenstelling van het huishouden. Die koopkracht is in de loop van de tijd toegenomen door de dalende omvang van het gemiddelde huishouden: er zijn steeds minder monden te voeden. Daardoor kan een gemiddeld huishouden in 2010 met ruim 2 procent minder inkomen toe dan in 1997 om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken. Dit betekent dat huishoudens in de periode 1997–2010 hun inkomen gemiddeld weliswaar met 6¼ procent zagen toenemen, maar dat hun

koopkracht door de gezinsverdunding nog eens met ruim 2 procent extra toenam tot 8½ procent (zie de lijn ‘beschikbaar inkomen per equivalent huishouden’ in figuur 8.2).

Deze koopkrachtwinst is met horten en stoten gemaakt. In de periode 1997–2001 bedroeg de vooruitgang in koopkracht jaarlijks 2,7 procent, in de periode 2001–2005 was daarentegen sprake van een licht koopkrachtverlies van –1,4 procent per jaar. Vanaf 2006 herstelt de koopkracht zich; tot 2009 wordt gemiddeld een verbetering van 1,6 procent per jaar gerealiseerd. In 2009 maakt de koopkracht pas op de plaats. In 2010 ondervinden huishoudens met vertraging de gevolgen van de kredietcrisis, die naar verwachting leiden tot een koopkrachtverlies van gemiddeld –1,5 procent. Per saldo is de koopkracht van huishoudens, uitgedrukt in euro’s en het bestedingsniveau van een alleenstaande, gestegen van € 24.100 in 1997 naar € 26.550 in 2008. Na de stabilisatie in 2009 zakt de koopkracht van het inkomen van een gemiddeld huishouden in 2010 terug tot omstreeks € 26.135. Ondanks de kredietcrisis is dit historisch gezien nog altijd een hoog niveau.

#### 8.4 Inkomens van huishoudens

Het inkomen van huishoudens valt op verschillende manieren te bepalen. In onderdeel 8.2.2 zijn al de begrippen primair, secundair en tertiair inkomen geïntroduceerd. Andere begrippen zijn: bruto-inkomen (primair inkomen plus ontvangen overdrachten, waarop zowel nog belastingen als werkgevers- en werknemerspremies in mindering moeten worden gebracht) en besteedbaar inkomen (secundair inkomen plus inkomensafhankelijke subsidies). Hoewel inkomen – hoe ook gedefinieerd – altijd wordt uitgedrukt in euro’s, is het misleidend om geldinkomens zonder meer met elkaar te vergelijken. Het maakt immers nogal verschil of een alleenstaande een inkomen van € 20.000 te besteden heeft, of dat een gezien met drie opgroeiende kinderen hiervan moet rondkomen. Om geldinkomens beter vergelijkbaar te maken, kunnen zij worden gestandaardiseerd. Tabel 8.2 geeft voor enkele huishoudentypen het beloop van het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen over de periode 1997–2007. Om verschillen in samenstelling van het huishouden te corrigeren zijn de bedragen eerst gestandaardiseerd<sup>10</sup> en vervolgens toegerekend aan de individuele leden van het huishouden. Door rekening te houden met inflatie zijn de inkomens ook door de tijd heen vergelijkbaar gemaakt. Alle inkomens zijn gegeven in het prijspeil van 2007.

In tabel 8.2 is de periode 1997–2007 onderverdeeld in vijf tijdvakken, die samenvallen met veranderingen in de economische conjunctuur en de werkloosheid. In de jaren 1997–2000 groeide de economie flink en daalde de werkloosheid sterk.<sup>11</sup> In 2001 en 2002 koelde de economie af, maar was de werkloosheid nog steeds laag. In 2001 vond ook een belastingherziening plaats waar de meeste burgers in behoorlijke mate van hebben geprofiteerd. In het daaropvolgende tijdvak 2002–2005 was aanvankelijk nauwelijks sprake van economische groei. Vanaf

10 Standaardisatie vindt globaal plaats op basis van de formule: gestandaardiseerd inkomen = besteedbaar inkomen x (aantal volwassenen + 0,75 x aantal kinderen)<sup>0,45</sup> Meer specifiek: de CBS-equivalentieschaal gaat uit van een eenpersoonshuishouden, die het gewicht 1 krijgt. Hieraan wordt 0,37 toegevoegd voor elke volgende meerderjarige. Per minderjarig kind wordt de factor afhankelijk van de rangorde van het kind opgehoogd met een waarde tussen 0,15 en 0,33.

11 De periode 1997–2002 is in twee afzonderlijke tijdvakken verdeeld met 2000 als gemeenschappelijk jaar. Omdat in 2000 een revisie van de inkomensstatistiek plaatsvond, zijn de inkomens van daaraan voorafgaande jaren niet goed vergelijkbaar met die van latere jaren. Voor het jaar 2000 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek zowel een gereviseerde als een ongereviseerde inkomensstatistiek vervaardigd.

2004 begon de economie zich te herstellen. De werkloosheid nam in dit tijdvak nog flink toe, omdat de arbeidsmarkt altijd met enige vertraging reageert op de ontwikkeling van de economie. In 2006 en 2007 zette de economische groei verder door en ontwikkelde de werkloosheid zich in gunstige richting. In het algemeen kan worden gesteld dat de inkomensontwikkeling in zoverre evenwichtig was dat alle huishoudentypen er in de periode 1997–2007 gemiddeld op vooruit zijn gegaan, al was dat bij sommige groepen huishoudens en in bepaalde perioden meer dan bij andere (zie hieronder).

In de periode 1997–2000 ging de bevolking er gemiddeld 6¼ procent in inkomen op vooruit. Dit geldt ook voor veel bevolkingsgroepen afzonderlijk. Enkele uitschieters, zowel naar boven als naar beneden, springen evenwel in het oog. In opwaartse richting is vooral de eerste generatie niet-westerse allochtonen er relatief fors op vooruitgegaan (met 12 procent). Het aanvangsniveau van deze huishoudens in 1997 was echter laag. Zij ontvingen gemiddeld ruim € 13.000 (in prijzen van 2007), tegen ruim € 19.000 voor de gehele bevolking.<sup>12</sup> De sterke inkomensgroei bij de eerste generatie niet-westerse allochtonen zorgde er voor dat dit verschil in 2000 relatief (iets) kleiner was geworden. Ditzelfde beeld, een laag beginniveau, gecombineerd met een relatief forse inkomensverbetering, is in mindere mate terug te vinden bij alleenstaanden (zowel jonger als ouder dan 65 jaar) en eenoudergezinnen (een stijging van 9 procent). Eenverdieners met kinderen en uitkeringsontvangers vormen de uitschieters naar beneden. Zij gingen er gemiddeld het minst op vooruit (respectievelijk 3 en 4 procent). Ook hun inkomen was in 1997 laag, vooral dat van de uitkeringsontvangers. Door de relatief geringe stijging nam hun inkomensafstand tot de rest van de bevolking nog enigszins toe.

In de periode 2000–2007 bedroeg de inkomensverbetering gemiddeld 11 procent. Duidelijk meer nam het inkomen toe van tweeverdieners met kinderen (18 procent) en in mindere mate dat van de eenoudergezinnen. Ook de eenverdieners met kinderen zijn er – anders dan in het tijdvak 1997–2000 – in deze periode meer dan gemiddeld op vooruit gegaan. De stijging van het inkomen van de eerste generatie niet-westerse allochtonen liep ongeveer in de pas met die van de gehele bevolking. Het gemiddelde inkomen van de tweede generatie allochtonen steeg met 15 procent. Duidelijk minder goed af waren de bijstandsontvangers en de eenverdieners zonder kinderen, met een gemiddelde inkomensverbetering van respectievelijk 6 en 5 procent. Het gemiddelde inkomen van tweeverdieners met kinderen lag in 2000 nagenoeg op hetzelfde niveau als dat van de gehele bevolking (ruim € 20.000). Na 2000 heeft deze groep afstand genomen van het algemene gemiddelde: € 24.000 voor tweeverdieners met kinderen, tegen € 22.700 voor de gehele bevolking. De stijging van het inkomen van eenoudergezinnen heeft hun relatieve positie sinds 2000 licht verbeterd: in 2000 gemiddeld € 13.400, in 2007 gemiddeld € 15.400. Bijstandsontvangers (€ 11.100 in 2000) beten al op een houtje. Door hun achterblijvende inkomensgroei raakten zij ten opzichte van de rest van de bevolking sinds 2000 verder achterop.

12 Dit bedrag is lager dan het vrij beschikbaar inkomen per equivalent huishouden in figuur 8.2, omdat het laatstbedoelde vrij beschikbaar inkomen ook het toegerekend inkomen uit vermogen van pensioenpolishouders omvat.

Tabel 8.2 Gestandaardiseerd inkomen van huishoudens naar achtergrondkenmerken, 1997–2007 (in € van 2007 x 1.000)<sup>a,b</sup>

	niveau		Inkomensmutatie (%)				niveau
	1997	1997/ 2000	2000/ 2002	2002/ 2005	2005/ 2007	2000 /2007	2007 <sup>c</sup>
<i>Inkomenskwartiel</i>							
1e kwartiel	9,8	7	5	-3	6	8	11,6
2e kwartiel	15,1	6	5	-1	6	11	17,4
3e kwartiel	20,4	6	5	-2	6	9	23,0
4e kwartiel	31,5	7	6	0	8	14	38,8
<i>Samenstelling huishouden</i>							
- alleenstaande <65 jaar	15,8	9	6	-4	7	9	18,6
- alleenstaande > 65 jaar	16,4	9	4	2	3	9	19,0
- eenoudergezin	12,3	9	8	-1	8	15	15,4
- paar <65 jaar, zonder kinderen, eenverdieners <sup>d</sup>	19,5	5	5	-1	2	5	21,5
- paar <65 jaar, zonder kinderen, tweeverdieners <sup>d</sup>	26,0	5	7	-1	7	13	29,9
- paar <65 jaar, met kinderen, eenverdieners <sup>d</sup>	15,7	3	3	5	7	15	18,5
- paar <65 jaar, met kinderen, tweeverdieners <sup>d</sup>	19,7	6	6	0	11	18	24,0
<i>Voornaamste inkomensbron</i>							
- winst	25,5	5	1	4	8	12	30,9
- loon	20,9	5	7	-2	5	10	23,4
- uitkering	11,6	4	4	-1	7	9	14,0
- WW-uitkering			1	-9	19	10	17,5
- arbeidsongeschiktheidsuitkering			4	0	6	11	15,8
- bijstandsuitkering			4	-3	6	6	11,8
- pensioen <65 jaar <sup>e</sup>	19,8	6	6	1	6	14	22,1
- pensioen 65 jaar en of ouder	17,4	7	4	2	4	11	19,6
<i>Etniciteit</i>							
- autochtonen	19,7	6	6	-1	7	12	23,3
- allochtonen, westers, 1e generatie	18,5	8	5	-2	5	8	21,6
- allochtonen, westers, 2e generatie	19,6	7	7	-3	6	10	22,9
- allochtonen, niet-westers, 1e generatie	13,5	12	5	-3	8	11	16,8
- allochtonen, niet-westers, 2e generatie	13,3	8	5	-4	14	15	17,1
Alle huishoudens	19,2	6	6	-1	7	11	22,7

a. Exclusief huishoudens in tehuizen en inrichtingen.

b. De inkomensstatistiek is gereviseerd in 2000. Hierdoor zijn de cijfers uit de reeks 1997–2000 niet geheel vergelijkbaar met die uit de reeks 2000–2007.

c. Voorlopige cijfers.

d. Kinderen: minderjarige kinderen (0-17 jaar).

e. Inclusief Anw-uitkering en VUT/prepensioen.

Bron: CBS (IPO 1997–2007); SCP-bewerking

De binnen de periode 2000–2007 onderscheiden tijdvakken laten enkele interessante verschillen tussen de diverse groepen zien. De mindere jaren na 2002 raakten vooral het inkomen van mensen met een WW-uitkering (een daling van 9 procent). Opvallend is de toename in deze periode van het inkomen van de eenverdieners met kinderen (5 procent). Deze mutaties zijn moeilijk te duiden; mogelijk zijn zij een gevolg van samenstellingseffecten (een groter aandeel mensen met een laag loon of een langdurige uitkering).

De jaren 2006 en 2007 compenseerden het verlies van de voorafgaande jaren bij de groep met een WW-uitkering (+19 procent) en de tweede generatie niet-westerse allochtonen (+14 pro-

cent) ruimschoots. Ook het inkomen van de tweeverdieners met kinderen nam met 11 procent fors toe. Eenverdieners zonder kinderen profiteerden het minst van de economische opleving (een toename van 2 procent).

De cijfers in tabel 8.2 hebben betrekking op trends in het gemiddelde inkomen van brede groepen mensen gedurende een periode van tien jaar. Het is niet mogelijk om de in kaart gebrachte ontwikkelingen rechtstreeks in verband te brengen met door de overheid gevoerd inkomensbeleid. Daarvoor zijn de volgens bepaalde criteria (leeftijd, etniciteit en zo meer) afgebakende groepen in andere opzichten (opleidingsniveau, sector van werkzaamheid en zo verder) veel te divers van samenstelling. In onderdeel 8.2.1 is beklemtoond dat – gegeven de reeds door de overheid bewerkstelligde herverdeling van inkomens – de directe invloed van bijkomende overheidsmaatregelen op brede trends in de inkomensverdeling hoogstwaarschijnlijk betrekkelijk beperkt blijft. De hier gepresenteerde resultaten vormen verder in algemene zin een waarschuwing tegen lichtvaardig gebruik van koopkrachtoverzichten om algemene veranderingen in de inkomenspositie van doelgroepen van het beleid te traceren.

## 8.5 Inkomensongelijkheid en armoede

De scheefheid van de verdeling van inkomens over de bevolking laat zich samenvatten in ongelijkheidsmaatstaven, zoals de bekende Gini-coëfficiënt en de Theil-coëfficiënt (tabel 8.3). Bij deze maatstaven is in 2000 een trendbreuk zichtbaar door de revisie van het beschikbare gegevensbestand, het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Tussen 1997 en 2000 bleef de inkomensongelijkheid volgens beide maatstaven vrijwel constant. In de 21<sup>e</sup> eeuw neemt de ongelijkheid licht toe. De Gini-coëfficiënt loopt op van 0,242 in 2000 tot 0,251 in 2007. De Theil-coëfficiënt stijgt in deze periode van 0,111 naar 0,120. Bij de interpretatie van IPO-gegevens valt te bedenken dat dit bestand hoofdzakelijk is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst. Hierdoor wordt hoogstwaarschijnlijk een deel van de toegenomen inkomensongelijkheid gemist. Ten eerste blijft de in de beschouwde periode aanzienlijke (on)gerealiseerde waardeverandering van eigen woningen en aandelenportefeuilles buiten het zicht, omdat particuliere vermogenswinsten als uitvloeisel van het wettelijke inkomensbegrip onbelast blijven en dus niet in de statistiek worden waargenomen. Ten tweede worden de winsten die zelfstandigen oppotten in hun besloten vennootschap(pen) eerst in de statistiek waargenomen wanneer zij als genoten voordeel uit ‘aanmerkelijk belang’ in box 2 in de heffing worden betrokken. Het grootste deel van deze winsten wordt feitelijk opgepot en eerst in de zeer verre toekomst belast en statistisch waargenomen, als de bedoelde winsten ten minste niet via belastingbesparende constructies definitief buiten de greep van de fiscus worden gehouden.

Ook de onderkant van de inkomensverdeling laat een tamelijk stabiel beeld zien. Volgens het basisbehoeftecriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) leeft steeds ongeveer 3 à 3,5 procent van de bevolking in armoede. Bij toepassing van het ruimere niet-veel-maar-toereikend-criterium is sprake van een lichte afname van het aandeel arme personen. Voorbijgaand aan de trendbreuk in 2000 gaat het om een daling van ruim 2 procentpunten tussen 1997 en 2007. In de periode 1997–2000 daalde het percentage arme eenoudergezinnen relatief fors, van 31,3 naar 26,8 procent. Eenzelfde trend viel waar te nemen bij het aantal niet-westerse allochtonen: het percentage van hen dat in armoede leefde zakte van 25,8 tot 20,2 procent.

Tussen 2000 en 2007 verminderde de armoede vooral onder uitkeringsontvangers (van 27,1 naar 22,5 procent), terwijl de positie van de niet-westerse allochtonen verder verbeterde (van 17,9 naar 13,7 procent). Opvallend is het geringe percentage 65-plussers dat zich onder de armoedegrens bevindt (ruim 4 procent in 1997, slechts 2 procent in 2007). Het aandeel arme kinderen nam zowel tussen 1997 en 2000 als tussen 2000 en 2007 met ruim een procentpunt af.

In tabel 8.3 is ook het aandeel in het totale inkomen van de rijkste 10 procent opgenomen. Dit aandeel blijft in de jaren na 2000 met ruim 21 procent tamelijk constant. In 2007 is volgens de voorlopige cijfers sprake van een toename tot 22,5 procent.

Tabel 8.3 *Inkomensongelijkheid, armoede en rijkdom van personen 1997–2007<sup>a</sup>*

	1997	2000	2000	2002	2004	2005	2006	2007 <sup>b</sup>
		(voor	(na					
		revisie)	revisie)					
<i>Inkomensongelijkheid</i>								
Gini-coëfficiënt	0,228	0,229	0,242	0,241	0,244	0,245	0,241	0,251
Theil-coëfficiënt	0,085	0,087	0,111	0,107	0,110	0,110	0,106	0,120
<i>Armoede (aandeel van personen, procenten)</i>								
Volgens basisbehoeftecriteriumc	3,6	3,6	2,9	3,2	3,5	3,4	3,1	3,0
Volgens niet-veel-maar-toereikend-criterium <sup>c</sup>	7,0	6,4	5,4	5,7	5,9	5,9	5,0	4,7
– eenoudergezinnen	31,3	26,8	21,5	22,0	20,6	22,5	20,0	19,4
– uitkeringsontvangers	32,7	30,3	27,1	26,2	25,4	26,3	22,5	22,5
– niet-westerse allochtonen	25,8	20,2	17,9	16,9	17,3	17,1	14,9	13,7
– kinderen (0-17 jaar)	10,6	9,5	8,2	8,8	9,0	8,8	7,4	7,0
– alleenstaanden	12,0	10,0	9,2	8,8	8,7	9,2	8,3	7,8
– 65-plussers	4,2	3,6	3,3	2,9	2,4	2,5	2,0	2,0
<i>Rijkdom (procenten)</i>								
Aandeel van de rijkste 10 procent in het totale verdiende inkomen	18,8	19,5	21,1	21,0	21,3	21,6	21,3	22,5

a. De inkomensstatistiek is gereviseerd in 2000. Hierdoor zijn cijfers uit de reeks 1997–2000 niet geheel vergelijkbaar met die uit de reeks 2000–2007.

b. Voorlopige cijfers.

c. Zie: Soede en Vrooman (2008).

Bron: CBS (IPO1997–2007); SCP-bewerking

Al met al lijkt in de periode 1997–2007 inderdaad sprake te zijn van een tamelijk evenwichtige inkomensontwikkeling. Sommige groepen, met name de tweeverdieners zonder kinderen, is het wat beter vergaan dan andere, zoals de eenverdieners zonder kinderen en de ontvangers van een bijstandsuitkering. In hoeverre dit stabiele beeld de komende jaren standhoudt, is de vraag. Het aantal werklozen zal sterk toenemen, en de indexatie van de aanvullende pensioenen staat onder druk – in een aantal gevallen zijn de pensioenen al (grotendeels) bevroren. Het zal moeten blijken of, en zo ja, in hoeverre de inkomensgevolgen van de economische neergang de komende jaren evenwichtig onder de huishoudens verdeeld kunnen worden.

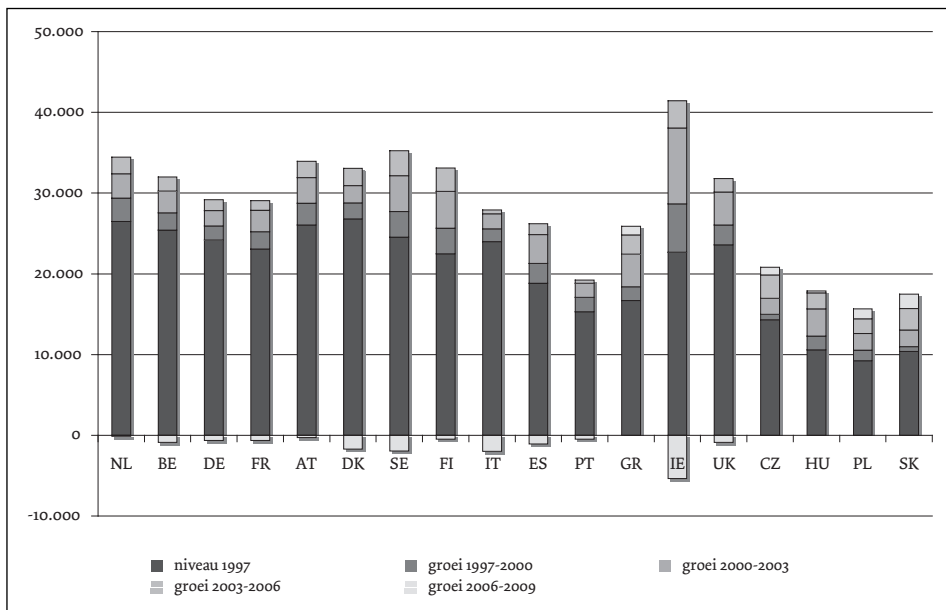
## 8.6 Internationale vergelijking

Op economisch gebied scoort Nederland binnen Europa betrekkelijk goed, zowel in termen van welvaart als van werkgelegenheid. Verschillen in welvaart tussen landen worden doorgaans uitgedrukt met behulp van het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner. Bij zo'n

internationale vergelijking pleegt te worden gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht tussen landen in opeenvolgende jaren.

In 1997 varieerde het bbp per inwoner in de Noord- en Midden-Europese landen van \$ 22.500 (Finland) tot \$ 27.000 (Denemarken); zie de onderste reeks in figuur 8.3. Ons land nam achter Denemarken de tweede positie in. Van de Zuid-Europese landen haalt alleen Italië het Noord- en Midden-Europese niveau. Gerekend vanaf 1997 maakte Ierland binnen de EU-15 veruit de sterkste economische groei door, met gemiddeld 3,9 procent per jaar, wat het eiland in dit opzicht een koppositie bezorgde. Wel heeft Ierland van alle in de figuur vermelde landen de grootste terugslag van de kredietcrisis ondervonden. Op kleine afstand volgen Griekenland en Finland, met een economische groei per hoofd van 3,7 respectievelijk 3,2 procent per jaar. Nederland doet het vervolgens met een gemiddelde groei van 2,2 procent per jaar bepaald niet slecht. Hierdoor nam ons land in 2009 opnieuw de tweede positie in, maar nu achter Ierland. Opmerkelijk is de verhoudingsgewijs zeer matige groei van de welvaart in Italië en de relatief sterke groei bij de nieuwe toetreders uit Oost-Europa.

Figuur 8.3 Bbp per inwoner, 1997–2009 (in \$ en constante koopkracht)<sup>a</sup>

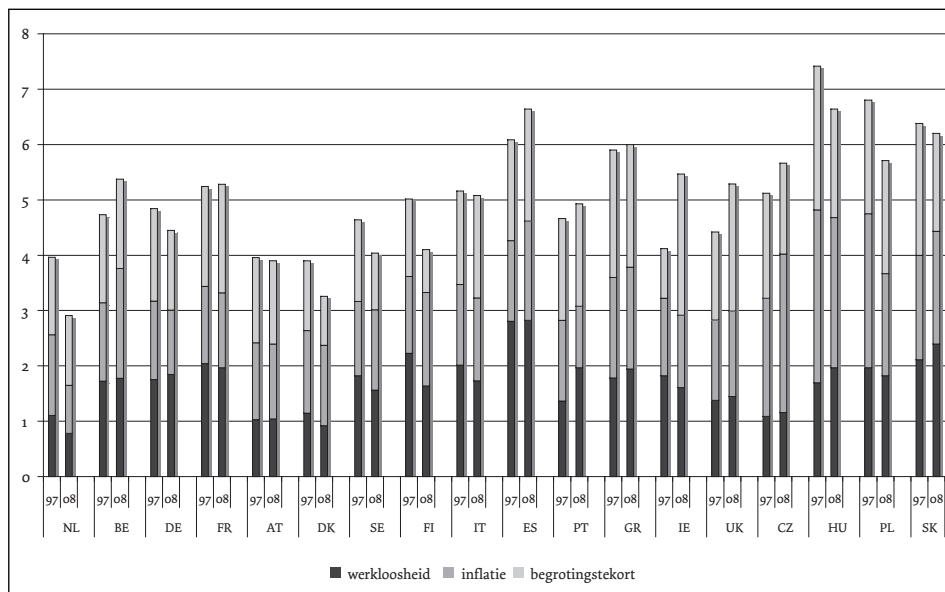


a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: OECD (2009)

Behalve aan de hand van de productie per hoofd, kan de welvaart van een land ook worden afgemeten aan het niveau van de werkloosheid, de geldontwaarding en het begrotingstekort van de overheid. Deze indicatoren kunnen worden gestandaardiseerd en vervolgens bij elkaar worden opgeteld, waarmee ze functioneren als *misère-index*. Het gemiddelde rapportcijfer per jaar dat dan resulteert is 5, op een schaal van 0 tot 10, waarbij 8 als een heel slechte en 2 als een heel goede prestatie kan worden aangemerkt (figuur 8.4). Door deze manier van indexeren ontstaan uitsluitend relatieve verschillen tussen landen en tussen jaren.

Figuur 8.4 Misère-index, 1997 en 2008 (gestandaardiseerd met gelijke gewichten)



Bron: OECD (2009)

In 2008 had Nederland de gunstigste score op de misère-index. Zowel het niveau van de werkloosheid als dat van de inflatie hoorde tot de laagste op het Europese continent. Ook het begrotingstekort bleef in verhouding binnen de perken, zij het dat Nederland hierbij geen koppositie innam. Ook Denemarken scoort relatief gunstig. Opmerkelijk is de slechte score van de Zuid-Europese landen (met name Spanje en Griekenland) en de Oost-Europese landen (met name Hongarije). Maar ook in West-Europa vallen België en Frankrijk, gezien hun matige score, bepaald niet te benijden. België kampt vooral met hoge inflatie en Frankrijk met hoge werkloosheid, terwijl beide landen een omvangrijk begrotingstekort registreren. Opvallend is ten slotte de sterk verslechterde positie van Ierland, dat recentelijk werd geconfronteerd met aanzienlijke begrotingstekorten.

De vergelijking tussen 1997 en 2008 geeft alleen relatieve stijgingen en dalingen weer, op een schaal die in beide jaren op gemiddeld 5 uitkomt. Uit deze vergelijking blijkt dat Nederland ook in dit opzicht goed scoort. En opnieuw benadert Denemarken nog het beste de Nederlandse prestaties. De overige Scandinavische landen presteren eveneens behoorlijk. Spanje figureert, mét Hongarije, Slowakije en Griekenland, in 2008 in de Europese achterhoede.

**Literatuur**

- Caminada, C.L.J., en E.J. Pommer (2004), *Inkomensverdeling: trends en beleid*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 177-203
- Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill
- OECD (2009), *Economic Outlook. June 2009*, Paris: OECD Publishing

- Pommer, E.J., en J.J.J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Soede, A.J., en J.C. Vrooman (2008), *Beyond the breadline*, SCP-special 16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Straathof, S.M., S.P.T. Groot, en J.L. Möhlmann (2010), *Hoge bomen in de polder. Globalisering en topbeloningen in Nederland*, CPB Document 199, Den Haag: Centraal Planbureau