

## 6 Samenvattende beschouwing

### 6.1 Inleiding

Al geruime tijd is het inkomensbeleid van de overheid gericht op het bereiken van evenwichtige inkomensverhoudingen of het behoud van bestaande inkomensverhoudingen. In grote lijnen betekent dit dat een behoudende koers wordt gevaren door bestaande inkomensverhoudingen grotendeels in tact te laten. De koopkrachtrituelen bij de jaarlijkse begroting en de vierjaarlijkse kabinetsformatie vormen hiervan een goede illustratie. Dit neemt niet weg dat op bepaalde gebieden de inkomensverhoudingen enigszins worden bijgestuurd, zoals de koopkrachtverbetering voor lage inkomensgroepen zonder arbeidsmarktperspectief (ouderen) en kwetsbare groepen met bijzondere lasten (gehandicapten, langdurige minima). De bestaande inkomensverhoudingen zelf staan echter niet principieel ter discussie en zijn grotendeels het resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen die zich grotendeels onttrekken aan de invloed van de overheid. De aandacht voor inkomensbeleid is daarmee in de loop van de jaren verschoven van de secundaire sfeer naar de primaire sfeer. Dit neemt niet weg dat de overheid middels het uitkeringsstelsel en het premie- en belastingstelsel een matigende invloed tracht uit te oefenen op veranderende verhoudingen in de primaire inkomenssfeer om de doelstelling van evenwichtige inkomensverhoudingen in de secundaire inkomenssfeer gestalte te geven.

In de jaren zeventig was het beleid nog gericht op het tot stand brengen van een 'aanvaardbare inkomensverdeling'. Daartoe werden verschillende instrumenten ingezet, waaronder de vaststelling van het wettelijk minimumloon, de netto-netto koppeling en het belastingregime. De economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig bracht de overheid er mede toe om de uitgaven in de collectieve sector te beperken, waarbij de 'echte minima' enigszins werden ontzien. De doelstelling van inkomensbeleid verschoof van het streven naar aanvaardbare inkomensverhoudingen naar 'het verwezenlijken van andere doelstellingen van sociaal-economisch beleid', waarmee vooral werd bedoeld op het versterken van de economische bedrijvigheid. Het inkomensbeleid werd ondergeschikt gemaakt aan herstel van de economie en de werkgelegenheid. In de tweede helft van de jaren tachtig werd deze beleidslijn voortgezet onder het motto 'werk boven inkomen' en in het begin van de jaren negentig versterkt onder het motto 'werk, werk, werk'. Door de economische opleving in de tweede helft van de jaren negentig ontstond voor de overheid weer ruimte om te streven naar koopkrachtbehoud en naar een meer gelijkwaardige inkomensontwikkeling voor zowel economisch actieven als inactieven.

Beleid gericht op verandering of behoud van bestaande inkomensverhoudingen veronderstelt inzicht in de invloed van autonome ontwikkelingen en beleidsingrepen op deze verhoudingen.

Dit onderzoeksrapport beschrijft integraal de inkomensontwikkeling in het laatste kwart van de vorige eeuw om inzicht te geven in de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en de mogelijke factoren die hiervoor verantwoordelijk zijn. Daarbij zijn drie thema's onderscheiden: inkomensongelijkheid, inkomensherverdeling en inkomensdynamiek. De ontwikkelingen die zich daarbij voordoen zijn in verband gebracht met algemene maatschappelijke trends (inkomensongelijkheid), het optreden van de overheid (inkomensherverdeling) en gebeurtenissen die zich voordoen op het individuele niveau van huishoudens (inkomensdynamiek). Vervolgens is de vraag gesteld in welke mate deze ontwikkelingen verschillen naar bevolkingsgroepen en inkomensgroepen. Zo kan men zich de vraag stellen of de ongelijkheid tussen bepaalde sociale groepen is toegenomen, of de herverdeling van het inkomen de bestaande inkomensverhoudingen heeft veranderd en of er bevolkingsgroepen zijn die in sterke mate worden geconfronteerd met veranderingen in inkomensposities. Tenslotte is onderzocht in welke mate de waargenomen ontwikkelingen zijn te verklaren uit maatschappelijke trends als vergrijzing, emancipatie, individualisering en stijgende opleidingsniveaus, uit beleidsingrepen van de overheid en gebeurtenissen op het niveau van individuele huishoudens.

## 6.2 Inkomensongelijkheid

In veel westerse landen, waaronder Nederland, is de trend na jaren van afnemende inkomensongelijkheid in de loop van de jaren tachtig omgeslagen in toenemende inkomensongelijkheid, met de Verenigde Staten en Engeland als koplopers. Daarvoor kunnen zowel economische als demografische ontwikkelingen verantwoordelijk worden gesteld. Op economisch gebied zijn er verschijnselen van toenemende loonongelijkheid en verslechterde arbeidsmarktperspectieven voor personen met een laag opleidingsniveau en een lage beroepskwalificatie. Op demografisch gebied is er met name een sterke toename van alleenstaanden (ouderen) en eenoudergezinnen. Een belangrijke factor in Nederland, is de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, die vooral in deeltijdwerk tot uitdrukking is gekomen en daarmee gevolgen heeft gehad voor de ongelijkheid van inkomens van huishoudens. Enkele van deze trendmatige ontwikkelingen zijn op hun beurt weer afhankelijk van meer generieke ontwikkelingen, waarvan de individualisering en vergrijzing wel het meest markant zijn.

In de jaren negentig is het inkomensbeeld zeer stabiel, met een kleine opleving eind jaren negentig. Daardoor is het gestandaardiseerd inkomen in de periode 1990-1999 toch nog gestegen met 5% tot een gemiddeld bedrag van 16.580 euro per huishouden (in termen van koopkracht van een alleenstaande en prijzen van 1999).

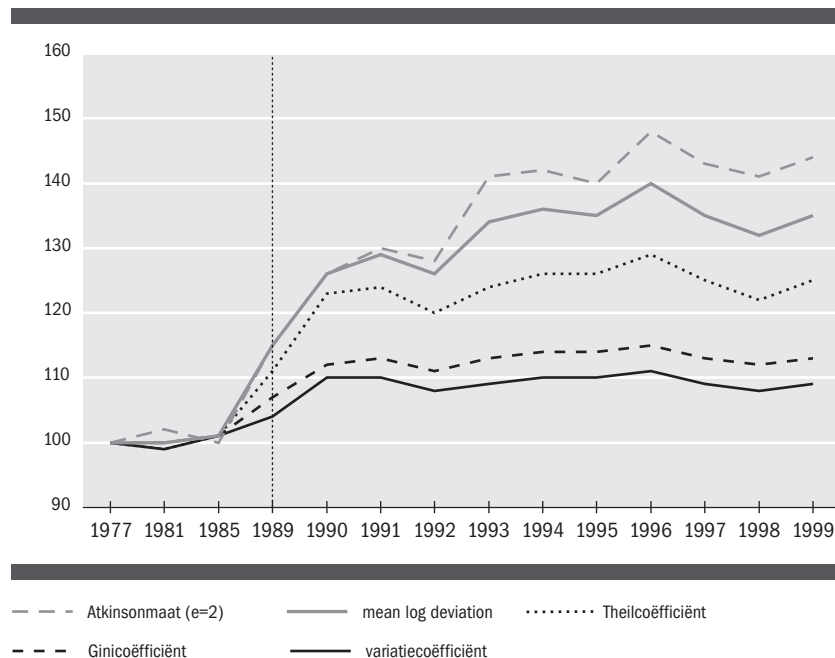
De 20% huishoudens met de laagste gestandaardiseerde inkomens beschikten in 1999 over 10% van het totale gestandaardiseerde inkomen, terwijl de 10% rijkste huishoudens over 20% van het totale inkomen beschikten. Een kleine 2% van de huishoudens heeft een gestandaardiseerd inkomen dat meer bedraagt dan vijf keer het sociale minimum.

In grote lijnen vormen de jaren 1977, 1985 en 1990 breukpunten in de langetermijnontwikkeling van inkomensongelijkheid. Tot 1977 was sprake van een dalende trend in ongelijkheid, tussen 1977 en 1985 stabiliseerde de ongelijkheid, tussen 1985 en 1990 steeg de ongelijkheid, waarna weer een zekere stabilisatie optrad. Een dergelijk patroon blijkt in meer landen voor te komen en wordt met name veroorzaakt door een toegenomen loonongelijkheid (in Nederland vanaf 1985), die in een aantal landen is getemperd door het stelsel van inkomensoverdrachten.

De grootste veranderingen in de Nederlandse inkomensverhoudingen hebben plaatsgevonden in de periode 1985-1990 en de periode 1992-1993. Deze kunnen voor een deel worden toegeschreven aan de versobering van het uitkeringsregime in de tweede helft van de jaren tachtig en de herziening van de belastingwetgeving in 1990. Tussen 1977 en 1985, tussen 1990 en 1992 en vanaf 1993 is de ongelijkheid volgens alle betrokken maten nagenoeg ongewijzigd is gebleven.

De ongelijkheid kan op verschillende manieren worden gemeten. De toename van de inkomensongelijkheid blijkt sterk te verschillen naar ongelijkheidsmaatstaf (zie figuur 6.1). In de periode 1985-1999 blijkt de inkomensongelijkheid te zijn toegenomen met 9% volgens de variatiecoëfficiënt, met 13% volgens de Ginicoëfficiënt, met 25% volgens de Theilcoëfficiënt, met 35% volgens de mean log deviation en met 44% volgens de Atkinsonmaat. Aangezien de genoemde maten afnemend gevoelig zijn voor de bovenkant en toenemend gevoelig zijn voor de onderkant van de inkomensverdeling geeft deze rangordening van ongelijkheidsmaten aan dat er een toenemende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling heeft plaatsgevonden.

**Figuur 6.1 Ongelijkheid van het gestandaardiseerd inkomen van huishoudens, 1977-1999 (1977 = 100)**



Bron: CBS (IPO) SCP-bewerking

De veranderingen in inkomensverhoudingen kunnen verband houden met demografische, sociale, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Door de toename van het aantal alleenstaanden, ouderen en eenoudergezinnen (demografisch), het aantal verdiemers in huishoudens en het aantal deeltijders (sociaal), het aandeel actieven en de samenstelling van de beroepsbevolking (economisch) en de verandering van de toetredingsvoorwaarden en uitkeringsniveaus in de sociale zekerheid (beleidsmatig) kunnen de inkomensverhoudingen veranderen.

In de literatuur komt naar voren dat door een toename van het aandeel tweeverdiemers, het aandeel ondernemers, het aandeel hoger opgeleiden, de loonverschillen en de huishoudensverdunding de inkomensongelijkheid doorgaans toeneemt. Dat geldt uiteraard ook voor een afnemende progressiviteit van het belastingen- en uitkeringsstelsel. Tegenstijdige uitkomsten worden gevonden voor de effecten van de vergrijzing, de toename van het aandeel deeltijdbanen, de veranderende relatie tussen opleidingsniveau en inkomen, de macro-economische ontwikkelingen, de verschillen tussen regio's, de fluctuaties in werkloosheid en de aanpassingen van het uitkeringsstelsel op de inkomensongelijkheid.

Uit dit onderzoek blijkt dat het slechts in beperkte mate mogelijk is om de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid te relateren aan demografische, sociale, economische en beleidsmatige ontwikkelingen. Het overgrote deel van de ontwikkeling hangt niet samen met de bestudeerde kenmerken en is dus niet te verklaren. Verder is het 'verklarde' gedeelte maar in enkele gevallen indicatief voor de totale ontwikkeling. De meest succesvolle verklaring wordt geboden door de sociaal-economische positie van de hoofdverdiener. Ook is het moeilijk de ontwikkelingen toe te schrijven aan een of meerdere inkomensbronnen. Wel is duidelijk dat loon en winst hier de grootste rol spelen. Op de langere termijn blijkt loon zelfs een dominante rol te spelen.

Slechts in een beperkt aantal gevallen worden de uit de literatuur verwachte effecten empirisch bevestigd. Eerst wordt hier gekeken naar de effecten van verschillende groepsindelingen. De beste verklaring wordt geboden door de sociaal-economische positie van het hoofd van het huishouden. Het zijn hierbij vooral de ontwikkelingen in het gemiddeld inkomen van werkenden tegenover niet-werkenden die het tijdsverloop van de totale ongelijkheid verklaren, en niet zoals verwacht de verhoudingen in de omvang van de groepen huishoudens. Tot 1985 en na 1994 blijkt de indeling een goede indicator te zijn voor de ontwikkeling van de totale ongelijkheid, vooral doordat het inkomen van werkenden en niet-werkenden meer of minder uiteen gingen lopen. De grote toename in ongelijkheid tussen 1985 en 1990 wordt slechts voor een derde tot de helft door dit soort ontwikkelingen verklaard.

De huishoudensverdunding draagt in veel geringere mate bij aan de ongelijkheid. Ook hier verloopt het effect niet, zoals verwacht, via de omvang van groepen huishoudens maar veeleer door het groter worden van reeds bestaande verschillen in het gemiddeld inkomen van verschillende huishoudentypen. Paren zonder kinderen bijvoorbeeld hebben hogere inkomens dan alleenstaanden en dit verschil nam vanaf 1985 verder toe.

Het hogere gemiddeld inkomen van de groeiende groep tweeverdieners leidt conform de verwachting tot meer ongelijkheid, vooral tussen 1985 en 1994. Het effect valt echter minder groot uit door een tegenkracht die ook werd verwacht, namelijk inkomenspooling. Tweeverdieners zijn namelijk onderling minder ongelijk verdeeld dan andere huishoudens (door de mix van twee inkomens). Daarmee dempen tweeverdieners de toename van de ongelijkheid die zij zelf veroorzaken dus weer enigszins af. Voor een zelfstandig effect van de toename van het aantal deeltijders (boven op het effect van het aantal verdieners) is met de beschikbare bestanden geen concrete aanwijzing gevonden.

Het effect van het stijgend opleidingsniveau van de bevolking blijkt uiterst beperkt te zijn. Het huishoudensinkomen stijgt wel met het opleidingsniveau, maar voor de inkomensongelijkheid van huishoudens blijkt dit niet belangrijk te zijn. Wel blijkt dat de relatie tussen inkomen en opleidingsniveau verandert, hetgeen tot uitdrukking komt in een lichte toename van de inkomensverschillen tussen opleidingscategorieën.

De ontwikkelingen in de omvang en in het gemiddeld inkomen van groepen naar leeftijd hebben slechts een zeer beperkt effect. Bij ouderen zijn geen afwijkende ontwikkelingen te melden. Een groter (maar nog steeds bescheiden) effect wordt gevonden in de daling van de gemiddelde inkomens van de groep huishoudens tot 25 jaar tussen 1985 en 1994.

Het land van herkomst heeft in 1998 een zeer bescheiden invloed op de inkomensongelijkheid. Alleen niet-westerse huishoudens hebben een (flink) lager inkomen, maar doordat dit een vrij kleine groep huishoudens is, blijft de invloed hiervan op de totale ongelijkheid beperkt. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling vanaf 1977, maar het kleine effect in 1998 suggereert dat de immigratie in de jaren daarvoor de inkomensongelijkheid niet sterk heeft beïnvloed.

Een andere analyselijn verloopt via de bronnen van inkomen. Bij alle huishoudens is hier het inkomen naar bronnen onderverdeeld.

De inkomensbron winst heeft volgens verwachting forse effecten op de ongelijkheid. Er is wel sprake van enige grilligheid die niet nader te duiden is. De rol van inkomen uit vermogen is kleiner, en alleen van betekenis in de periode 1977-1981 (toename) en 1990-1998 (afname). Een stelselmatig positief effect op de ongelijkheid is derhalve niet aanwezig. Overigens is hier alleen naar inkomen uit vermogen gekeken, en niet naar vermogenswinsten of -verliezen.

Hoewel loon verantwoordelijk is voor het grootste deel van de inkomensongelijkheid, is het niet zo dat deze bron ook de relatieve verandering van de ongelijkheid op korte termijn domineert. Het effect van winst lijkt minstens even groot. Op langere termijn werkt de stijgende ongelijkheid van loon echter wel degelijk door op het niveau van de totale ongelijkheid.

De relatieve verandering van de ongelijkheid door overige uitkeringen (exclusief pensioenen) blijkt alleen in de periode 1981-1985 van enige omvang. Ten slotte treden er in de loop der tijd wisselende effecten van de veranderingen in de progressiviteit van het belasting- en premiestelsel. Behalve in de periode 1990-1994 werken ze steeds compenserend ten opzichte van de andere bronnen. Het effect wordt wel kleiner in de loop der jaren, en dit kan worden gezien als een aanwijzing dat de progressiviteit van heffingen afneemt.

De mate van inkomensongelijkheid kan van invloed zijn op de gemiddelde welvaart wanneer er een maatschappelijke aversie is tegen inkomensongelijkheid. Voor de bepaling van de mate van welvaart moet de gemiddelde hoogte van het inkomen worden afgewogen tegen de ongelijkheid van de inkomens. In de periode 1977-1999 is het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per huishouden met ongeveer 13% gestegen, maar is de inkomensongelijkheid toegenomen. Het betrekken van de mate van ongelijkheid in het welvaartsbegrip levert bij een toenemende inkomensongelijkheid dus een afname van de gemiddelde welvaart op. Wanneer een expliciete afweging tussen inkomenshoogte en inkomensongelijkheid wordt gemaakt, dan blijkt dat de welvaart in de periode 1977-1999 met gemiddeld 10% is gestegen bij een matige onge-

lijkeheidsaversie en met 5% bij een sterke ongelijkheidsaversie. Voor de jaren negentig gaat het om een gemiddelde welvaartsstijging van 4% bij een matige en 2% bij een sterke ongelijkheidsaversie, terwijl het gestandaardiseerd inkomen in deze periode met gemiddeld 5% is toegenomen.

### 6.3 Inkomensherverdeling

In de moderne verzorgingsstaat wordt een aanzienlijk deel van het verdiende inkomen herverdeeld tussen inkomensgroepen om alle burgers een 'minimaal' of 'volwaardig' bestaan te garanderen. In 1999 werd door de huishoudens in Nederland een bedrag van ruim 223 miljard euro aan primair inkomen verdiend. Daarnaast werd voor een bedrag van ruim 61 miljard euro aan uitkeringen verstrekt. Mede om deze uitkeringen te financieren droegen de huishoudens ruim 24 miljard euro aan loon- en inkomstenbelasting af en bijna 96 miljard aan sociale premies. Dit alles resulteerde in een besteedbaar inkomen van 164 miljard euro. De koopkracht van dit inkomen is in de periode 1970-1999 met 67% toegenomen, maar dit inkomen moet wel door meer personen (21%) worden gedeeld. Bovendien is het aantal huishoudens aanzienlijk sneller gestegen dan het aantal personen, waardoor de resulterende gezinsverdunding een aanzienlijk verlies aan schaalvoordelen geeft (30%). Door de bevolkingsgroei en de gezinsverdunding is de koopkracht per huishouden uiteindelijk slechts met 16% toegenomen.

De totale herverdeling van het primair inkomen heeft zich in de periode 1977-1990 bewogen rond de 53%, met 1977 als laagste niveau (51%) en 1985 als hoogste niveau (55%). Het relatief lage niveau in 1977 houdt verband met de relatief gunstige welvaart op huishoudelijk niveau en het hoge niveau in 1985 met het relatief ongunstige welvaartsniveau. In de jaren negentig beweegt de totale herverdeling zich op een niveau van ongeveer 50%, met kleine afwijkingen naar boven (1994) en naar beneden (1999). De vermindering van de inkomensongelijkheid wordt vooral door sociale uitkeringen tot stand gebracht (40%) en slechts in beperkte mate door het stelsel van heffingen (10%). De invloed van uitkeringen op de herverdeling van inkomen is zo aanzienlijk omdat bijna 30% van alle huishoudens niet of nauwelijks beschikt over enig primair inkomen.

Bij de interpretatie van totale herverdeling zijn twee gezichtspunten mogelijk. De eerste benadering vertrekt vanuit het primair inkomen van huishoudens, om via overdrachten van de overheid aan huishoudens (uitkeringen) en overdrachten van huishoudens aan de overheid (heffingen) bij het besteedbaar inkomen uit te komen. De tweede benadering vertrekt vanuit het eindresultaat, en beziet de mate waarin de verschillende inkomensoverdrachten aan dit resultaat hebben bijgedragen.

De verdeling van uitkeringen over huishoudens gerangschikt naar het eindresultaat, het besteedbaar inkomen, geeft een verschuiving te zien naar het middengebied van de inkomensverdeling. In 1977 kwam 25% van de sociale uitkeringen terecht bij

de 20% huishoudens met het laagste besteedbaar inkomen, hetgeen in de daaropvolgende jaren geleidelijk is gedaald naar 20% in 1998. Deze verschuiving houdt in belangrijke mate verband met de vergrijzing van huishoudens en de daarmee verbonden ouderdomsoverdrachten. Ook aan de bovenkant van de inkomensverdeling is het aandeel van uitkeringsinkomsten gedaald van 22% in 1977 voor de 20% rijkste huishoudens naar 19% in 1999. Deze afname houdt verband met de sterke groei van de arbeidsinkomsten. De verdeling van heffingen over huishoudens gerangschikt naar hun besteedbaar inkomen is in de afgelopen twee decennia nauwelijks gewijzigd. In 1977 werd 4% van de heffingen opgebracht door de 20% huishoudens met het laagste besteedbaar inkomen, hetgeen in de daaropvolgende jaren geleidelijk is gestegen tot 5% in 1998. De 20% rijkste huishoudens zijn relatief iets meer gaan betalen: in 1977 namen zij 43% van de heffingsopbrengst voor hun rekening, hetgeen is gestegen naar 45% in 1998.

Bij de herverdeling van inkomen kunnen twee aspecten worden onderscheiden. Het eerste onderscheid heeft betrekking op de herverdeling tussen en binnen inkomensgroepen, het tweede onderscheid op de omvang en de progressiviteit van de inkomensoverdracht. De omvang heeft betrekking op het aandeel van het inkomen dat wordt herverdeeld en de progressiviteit op de mate waarin een overdracht minder dan proportioneel ten goede komt aan hogere inkomens. In dit rapport gaat het voornamelijk om de herverdeling tussen inkomensgroepen, ook wel verticale herverdeling genoemd, en de bijdrage die deze levert aan de inkomensongelijkheid.

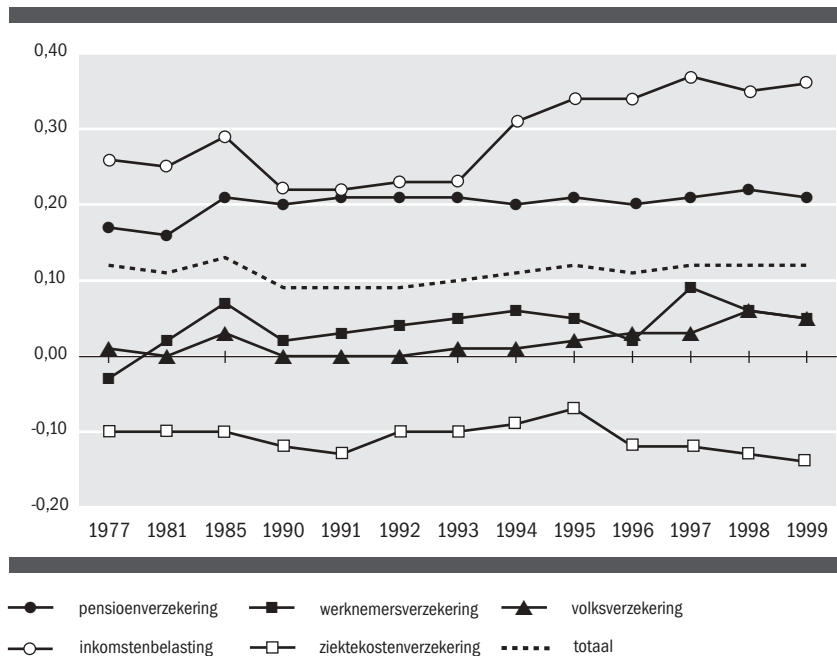
De verticale herverdeling blijkt bij uitkeringen in sterkere mate door de progressiviteit van de overdrachten te worden bepaald en bij de heffingen door de omvang van de overdrachten als aandeel in het inkomen. Bij de benadering die vertrekt vanuit het eindresultaat, het besteedbaar inkomen, zijn globaal zes niveaus van progressiviteit van overdrachten te onderscheiden. Het meest progressief is de bijstand, op enige afstand gevolgd door de studiefinanciering. Vervolgens komt er een derde groep van vier overdrachten die onderling weinig verschillen: arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, kinderbijslag, ouderdomsuitkeringen en de loon- en inkomstenbelasting. De werkloosheidsuitkeringen en de premies voor de aanvullende pensioenverzekering volgen daarop als vierde groep op geringe afstand. Een zeer lichte mate van progressiviteit is te onderkennen bij de vijfde groep, bestaande uit premies werknemersverzekeringen en premies volksverzekeringen. De mate van progressiviteit is echter zo laag, dat hier wellicht beter gesproken kan worden van evenredigheid. De premie ziektekostenverzekering ten slotte heeft duidelijk een regressief karakter, en drukt relatief zwaarder op het inkomen naarmate dit lager is.

In de jaren negentig is de mate van verticale herverdeling weinig beweeglijk waar het de uitkeringen betreft en tamelijk beweeglijk waar het de heffingen betreft. Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de bijstand is vanaf 1994 een nagenoeg monotoon dalende trend waarneembaar, die voornamelijk is toe te schrijven aan een



licht dalend aandeel van beide uitkeringstypen in het totaal verdiende inkomen. Bij de heffingen is niet zozeer het veranderde aandeel als wel de veranderde progressiviteit verantwoordelijk voor veranderingen in de verticale herverdeling.

**Figuur 6.2 Progressiviteit heffingen, 1977-1999**



Bron: CBS (IPO) SCP-bewerking

Bij het stelsel van loon- en inkomstenbelasting is de progressiviteit in de periode 1989-1990 duidelijk gedaald en in de periode 1993-1994 duidelijk gestegen (zie figuur 6.2). Deze trendbreuken houden verband met stelselwijzigingen. De minder progressieve werking van het fiscale stelsel in 1990 vloeit voort uit de vereenvoudigingsoperatie die uit de voorstellen van de commissie-Oort zijn voortgekomen, waaronder een verminderde progressieve werking van het belastingtarief. Deze verminderde progressieve werking wordt overigens nauwelijks aangetroffen bij alleenstaanden en paren zonder kinderen.

In 1994 is deze verminderde progressie weer ongedaan gemaakt door een forse verlaging van het tarief van de eerste schijf. Deze veranderde progressieve werking van de loon- en inkomstenbelasting heeft nauwelijks geleid tot een verandering in verticale herverdeling doordat tegelijkertijd het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting in het bruto-inkomen is gestegen (1990), respectievelijk gedaald (1994). Daardoor is het product van beide componenten van verticale herverdeling nagenoeg neutraal uitgevallen.

De progressiviteit van het belastingstelsel heeft zich bij pensioenontvangers ook

na 1994 verder ontwikkeld door de invoering van de ouderenaf trek in 1998 en verhoging daarvan in latere jaren. Dit brengt de progressiviteit van het belastingstelsel bij ouderen op een iets hoger niveau dan bij de overige bevolkingsgroepen.

Bij de premie ziektekostenverzekering zijn twee lichte progressiviteitsbreuken waarneembaar, een opgaande in de periode 1991-1992 en een neergaande in de periode 1995-1996. De zeer lichte stijging van de progressiviteit in de periode 1991-1992 heeft mede te maken met de daling van het tarief van de standaardpakketpolis, die vooral de lage inkomens ten goede komt. Dit tarief is in de periode 1995-1996 juist fors gestegen, waardoor het regressieve karakter van de premie ziektekostenverzekering is versterkt.

Al eerder is gesteld dat de welvaart van een bevolking zowel afhankelijk is van het gemiddeld inkomen als van de mate van inkomensongelijkheid. Deze ongelijkheid kan verder worden onderscheiden in een horizontale en verticale component. Omdat de interpretatie van horizontale ongelijkheid bij uitkeringen problematisch is, is bij de berekening van de welvaartseffecten van horizontale herverdeling uitsluitend uitgegaan van de invloed van premies en belastingen. In 1998 blijkt de welvaart met ruim 7% te verminderen bij een matige aversie tegen horizontale ongelijkheid en met ruim 10% een matige aversie tegen verticale ongelijkheid. De negatieve bijdrage van herverdeling aan de welvaart is in de periode 1977-1990 met 2 procentpunt toegenomen en daarna stabiel gebleven op een niveau van ruim 17% bij een matige ongelijkheidsaversie. De toename in de periode 1977-1990 is nagenoeg geheel op conto te schrijven van de verticale ongelijkheid, de stabiliteit daarna is het resultaat van een iets afgenomen horizontale en iets toegenomen verticale ongelijkheid.

#### 6.4 Inkomensdynamiek

Wanneer een inkomensverdeling weinig verandering vertoont, wil dat niet zeggen dat er weinig beweging in de verdeling is. Zo zal een verdeling ongewijzigd blijven als personen onderling van positie wisselen, maar weinigen zullen dan het gevoel hebben dat er niets is veranderd. Om deze mobiliteit te kunnen vaststellen moet een vaste eenheid worden gekozen, die in de loop van de tijd kan worden gevolgd. Omdat huishoudens in de loop van de tijd veranderen, is hier gekozen voor personen met het gestandaardiseerd inkomen van het huishouden, waarvan zij op enig moment deel hebben uitgemaakt. Personen die door geboorte of immigratie zijn ingestroomd, of door sterfte of emigratie zijn uitgestroomd, zijn buiten beeld gebleven. Dynamische gegevens over inkomens zijn pas vanaf 1989 beschikbaar.

Wanneer personen worden ingedeeld in 10%-groepen, dan blijkt dat ruim de helft van de personen na één jaar nog in dezelfde inkomensgroep verblijft. Na tien jaar blijkt nog ruim een vijfde deel van de bevolking in dezelfde inkomensgroep te verblijven, hoewel een deel van hen tussentijds in een andere inkomensgroep heeft doorgebracht. Ongeveer een kwart van de bevolking is in tien jaar tijd meer dan één

10%-groep gezakt en eveneens een kwart is juist meer dan één 10%-groep gestegen. De kansen om in 1999 in een andere inkomensgroep dan in 1989 terecht te komen, nemen af naarmate die 10%-groepen verder verwijderd zijn van de uitgangsgroep, maar deze afname vlakt wel sterk af. Zo bedraagt de gemiddelde kans om vanuit de eerste inkomensgroep in 1989 tien jaar later in de bovenste helft van de inkomensverdeling te komen bijna een kwart, maar daarbij maakt het nauwelijks uit of dit de zesde 10%-groep is (5% kans) of de tiende 10%-groep (eveneens 5% kans). Bij een daling op de inkomensladder is het beeld vergelijkbaar, maar iets minder geprononceerd. Wie in 1989 tot de hoogste inkomensgroep behoorde, had maar een kans van één op zes om tien jaar later in de onderste helft van de inkomensverdeling te eindigen.

Personen kunnen in de beschouwde periode in verschillende 10%-groepen terecht zijn gekomen. Beginjaar en eindjaar vertellen dus maar een deel van het verhaal. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat ongeveer 20% van de bevolking in het beginjaar en het eindjaar in dezelfde inkomensgroep verbleven, maar dat dit voor de gehele periode slechts gold voor een kleine 6% van de bevolking. Hieruit blijkt dus dat zo'n 15% van de bevolking wel op weg is in de inkomensverdeling, maar na tien jaar weer terug is bij af. In totaal heeft ongeveer 35% van de personen een inkomenssprong gemaakt die niet verder reikt dan twee inkomensgroepen. Ook heeft in tien jaar ruim een kwart van de Nederlanders ooit behoord tot de laagste 10%-groep en eveneens een kwart tot de hoogste 10%-groep.

Om de inkomensmobiliteit in perspectief te plaatsen is de waargenomen inkomensmobiliteit afgezet tegen de maximaal mogelijke inkomensmobiliteit. Bij maximale mobiliteit (100%) wordt de laagste inkomensgroep in het ene jaar de hoogste inkomensgroep in het andere jaar, de een na laagste inkomensgroep in het ene jaar wordt de een na hoogste inkomensgroep in het andere jaar, enzovoort. Bij perfecte mobiliteit (die een waarde heeft van 90%) gaat het om een volstrekt willekeurig proces, waarbij de toekomstige positie onafhankelijk is van de huidige positie. Zo is de kans op een bepaalde positie in het laatste jaar bij perfecte mobiliteit onafhankelijk van de positie in het eerste jaar.

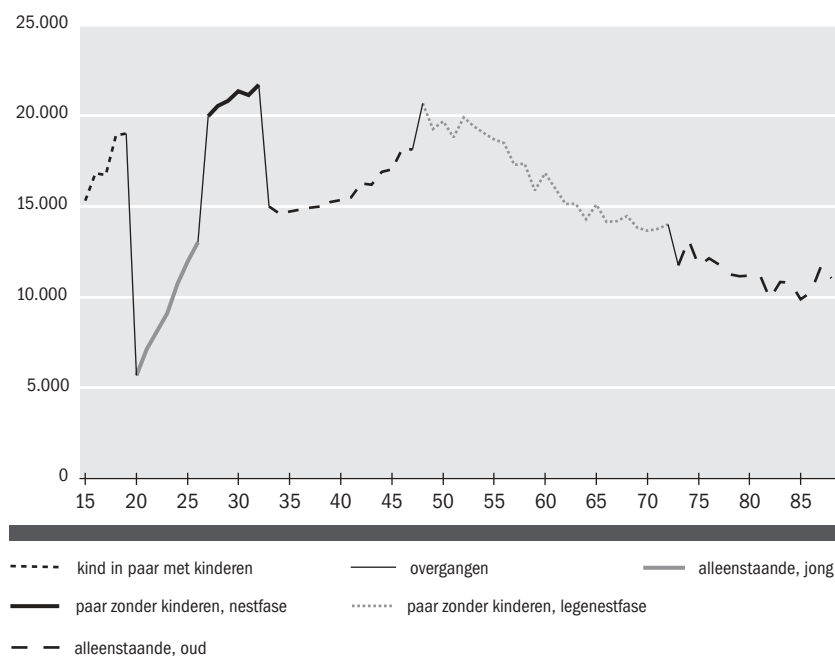
Uit de jaar-op-jaarmutaties in de periode 1989-1999 blijkt dat gemiddeld bijna de helft van de bevolking (47%) in het volgende jaar tot een andere 10%-groep behoort. Dit betekent dat de gemiddelde mobiliteit ruim de helft bedraagt van de perfecte mobiliteit en iets minder dan de helft van de maximale mobiliteit. Niet verwonderlijk is dat de mobiliteit toeneemt naarmate de beschouwde periode langer is. Na tien jaar is de mobiliteit ongeveer 80%.

Er kan ook op een andere manier naar mobiliteit worden gekeken, namelijk op basis van het inkomen dat gedurende de gehele periode is ontvangen. Wanneer personen op basis van dit tienjaarsinkomen in inkomensgroepen worden ingedeeld, dan blijkt dat personen bijna 40% van hun tijd in dezelfde 10%-groep hebben doorgebracht,

20% van hun tijd in één 10%-groep hoger en 17% van hun tijd één 10%-groep lager. Ongeveer 12% van hun tijd hebben zij twee 10%-groepen hoger of twee 10%-groepen lager doorgebracht.

De hoogte van het inkomen wordt voor een belangrijk deel bepaald door het aantal verdieners in een huishouden, het aantal huishoudensleden en de trede van de carrièreladder waarop die verdieners op dat moment staan. Dit kan worden weergegeven door een zogenaamd modaal leeftijd-inkomensprofiel (zie figuur 6.3). Het welvaartsniveau van een kind hangt in belangrijke mate samen met dat van de ouders. Wanneer dat kind met een partner gaat samenwonen, is de inkomensdaling bescheiden, maar wanneer het eerst een periode als alleenstaande leeft, hetgeen steeds vaker voorkomt, is de inkomensdaling zeer groot. Op het moment dat de jonge alleenstaande gaat samenwonen vindt een forse inkomensstijging plaats doordat er twee inkomens worden ingebracht en de schaalvoordelen de kosten drukken. Op het moment dat er kinderen komen gaat een van de partners vaak minder werken en nemen ook de kosten van het huishouden toe. De kinderbijslag vergoedt slechts een fractie van de kosten van kinderen. Beide factoren hebben een koopkrachtdaling tot gevolg: het zogenaamde gezinsdal. Wanneer de kinderen het huishouden verlaten en de ouders weer met z'n tweeën een huishouden voeren stijgt het inkomen weer iets, maar daarna zet vanaf het 50ste levensjaar een nagenoeg monotoon dalende trend in die uiteindelijk leidt tot een halvering van het inkomen aan het einde van de levensloop.

**Figuur 6.3** Leeftijd-inkomensprofiel naar huishoudenstype, 1999



Bron: CBS (IPO '89-'99; vaste populatie) SCP-bewerking

Het modale leeftijd-inkomensprofiel geeft het meest typerende beeld voor de gehele bevolking. Op individueel niveau kan het beeld echter heel anders uitvallen. Uitbreiding van het huishouden leidt in 68% van de gevallen tot positieve inkomensmobiliteit wanneer partners gaan samenwonen, maar leidt in 58% van de gevallen tot negatieve inkomensmobiliteit wanneer het gaat om de geboorte van een kind. Wanneer het de geboorte van het eerste kind betreft is de negatieve inkomensmobiliteit nog scherper: 82% van de betreffende huishoudens daalt op de inkomensladder. Het inkomen neemt bij samenwonen gemiddeld met 32% toe en bij gezinsuitbreiding met gemiddeld 9% af. Daarmee passeren personen die gaan samenwonen 18% van de overige huishoudens op de inkomensladder en zien huishoudens bij de geboorte van een kind 7% van de overige huishoudens langs zij komen.

Inkrimping van het huishouden leidt in 60% van de gevallen tot negatieve inkomensmobiliteit wanneer een partner door scheiding of overlijden het huishouden verlaat en in 46% van de gevallen wanneer een kind het huishouden verlaat. In beide situaties ondervindt 20% van de huishoudens een positieve mobiliteit. Het verlies van een partner leidt bij een achterblijvende alleenstaande nauwelijks tot koopkrachtverlies, maar leidt bij een achterblijvend eenoudergezin tot een gemiddeld koopkrachtverlies van 30%.

Er zijn twee belangrijke groepen van oorzaken aan te wijzen voor inkomensmobiliteit. Vanuit het gezichtspunt van een willekeurig huishouden kan de inkomenspositie van het huishouden zelf veranderen door gebeurtenissen in het eigen huishouden of kan de inkomenspositie veranderen omdat andere huishoudens opwaarts of neerwaarts passeren door maatschappelijke ontwikkelingen die het huishouden zelf niet treffen maar andere huishoudens wel.

Wat betreft de eigen inkomenspositie blijkt dat ongeveer 40% van de huishoudens in de buurt van de oude plek in de inkomensverdeling blijft wanneer een kostwinner of een partner in het huishouden werk vindt of verliest. Alleen bij de overgang van geen verdieners naar eenverdieners blijven iets meer huishoudens op dezelfde plek. De mediane koopkrachtveranderingen zijn om en nabij de 5% in de min of in de plus. Dat is in verhouding tot de mobiliteit die het gevolg is van veranderingen in huishoudenssamenstelling niet erg groot. Wanneer beide partners in een zeker jaar werk vinden of verliezen is de mobiliteit ook twee keer zo groot.

De gevolgen van maatschappelijke trends als vergrijzing en individualisering hangen onder meer af van de oude en de nieuwe positie van de huishoudens die door deze trends worden geraakt. Doordat bijvoorbeeld alleenstaanden, eenoudergezinnen en ouderen in verhouding zijn oververtegenwoordigd in de lagere 10%-groepen zal een trendmatige toename van de relatieve omvang van deze groepen voor huishoudens met een andere samenstelling automatisch leiden tot een opwaartse mobiliteit, en omgekeerd, de relatieve toename van het aantal tweeverdieners tot een neerwaartse mobiliteit van andere huishoudenstypen. Daarbij doen zich wel enige nuanceringen voor. Zo blijkt dat na de geboorte van het eerste kind, partners van tweeverdieners uit de hogere inkomensgroepen minder geneigd zijn te stoppen met werken dan partners van tweeverdieners uit de lagere inkomensgroepen.

Het gemiddelde verdiende inkomen in de hele periode 1989-1999 is gelijk verdeeld dan het inkomen in de afzonderlijke jaren in de periode 1989-1999. Uit analyses blijkt dat er sprake is van gelijkheid bevorderende mobiliteit. Dit gelijkheid bevorderende effect is niet bij alle bevolkingsgroepen even sterk. Met name bij ouderen is het gelijkheid bevorderende effect van inkomensmobiliteit gering, terwijl dit bij gezinnen met kinderen juist sterk is. Gezinnen met kinderen hebben nu eenmaal meer te maken met inkomensgerelateerde gebeurtenissen, waardoor de inkomenspatronen meer divers zijn en het gelijkheid bevorderende effect van mobiliteit blijkbaar groter is.

In het algemeen kan gesteld worden dat een samenleving beter af is wanneer zowel het inkomen toeneemt als de inkomensongelijkheid afneemt, en de inkomensmobiliteit toeneemt. Deze ontwikkelingen doen zich in de praktijk echter zelden tegelijk voor, zodat het noodzakelijk is om een expliciete uitruil aan te geven tussen inkomenshoogte, inkomensongelijkheid en inkomensmobiliteit om de welvaartsniveaus te kunnen vergelijken. Deze uitruil vergt expliciete uitspraken over de mate van ongelijkheidsaversie en immobiliteitsaversie.

Het gemiddeld inkomen is in 1999 hoger dan dat in 1989. Omdat in 1999 ook de inkomensongelijkheid groter is zal een gemiddeld huishouden bij een voldoende grote ongelijkheidsaversie toch 1989 verkiezen boven 1999. Wordt daarbij ook nog een zeker belang gehecht aan het feit dat niet steeds dezelfde personen de onderkant of juist de bovenkant van de verdeling vormen, dan is bij een grote immobiliteitsaversie een veranderende inkomensverdeling te verkiezen boven de status-quo van een van beide jaren. Aangezien de inkomensmobiliteit in de periode 1989-1999 tamelijk groot is, neemt de welvaart in die periode toe naarmate men meer hecht aan mobiliteit. Zo daalt de welvaart in 1999 licht bij een matige ongelijkheidsaversie, maar dit effect wordt al ruimschoots gecompenseerd bij een lichte mobiliteitsvoorkeur. Dit betekent dat de toegenomen ongelijkheid ruimschoots wordt gecompenseerd door de toegenomen mobiliteit, wanneer wordt aangenomen dat een grotere ongelijkheid en een geringere mobiliteit negatief bijdragen aan de welvaart.

### 6.5 Afsluitende beschouwing

Dit rapport geeft inzicht in de mate waarin de inkomensverdeling in Nederland in het laatste kwart van de vorige eeuw is veranderd door algemene maatschappelijke trends, het optreden van de overheid en gebeurtenissen op het niveau van huishoudens. Maatschappelijke trends komen specifiek tot uitdrukking in de ongelijkheid tussen en binnen sociale groepen, het optreden van de overheid manifesteert zich met name in de herverdeling van inkomen en individuele gebeurtenissen hebben vooral hun invloed op de inkomensmobiliteit.

Op het inkomensfront is er het in het laatste kwart van de vorige eeuw per saldo weinig veranderd. Er zijn op het gebied van de ongelijkheid en herverdeling van het inkomen wel enige duidelijke bewegingen waar te nemen, maar die hebben uiteindelijk maar weinig invloed gehad op de bestaande inkomensverhoudingen. De 'lage landen aan zee' doen in inkomensopzicht hun naam dus eer aan. Zo nu en dan zijn er wel wat golfbewegingen te ontwaren, maar het inkomenslandschap blijft betrekkelijk vlak en de veranderingen die plaatsvinden laten zich niet makkelijk relateren aan algemene maatschappelijke trends. Alleen wanneer er sprake is van hardnekkige economische stagnatie, zoals in de jaren 1981, 1987 en in iets mindere mate 1992, en forse beleidsingrepen, zoals de herziening van het uitkeringsstelsel in de tweede helft van de jaren tachtig en de herziening van het belastingregime in 1990, zijn enige afwijkingen van het stabiele patroon merkbaar.

De betrekkelijke constantheid in het inkomensbeeld spoort met de doelstelling van de opeenvolgende kabinetten om de bestaande inkomensverhoudingen in stand te houden ('evenwichtige inkomensverhoudingen'). Alleen in de tweede helft van de jaren tachtig is daar mede door de versoering van het uitkeringsregime vanaf gekomen en is de inkomensongelijkheid middels een niveaubreuk fors toegenomen. Maar globaal kan worden geconcludeerd dat een zekere disciplinaire werking uitgaat van

de 'koopkrachtplaatjes' die opeenvolgende kabinetten in het regeerakkoord opnemen en door elk kabinet bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling worden gepresenteerd.

Het inkomensbeleid van de overheid heeft zowel positieve als negatieve gevolgen gehad voor de inkomensongelijkheid. De ontkoppeling van lonen en uitkeringen in de jaren tachtig en begin jaren negentig heeft samen met de belastingherziening in 1990 de inkomensongelijkheid duidelijk doen toenemen (zie ook Hendrix 1998). Een nivellerende invloed op de inkomensongelijkheid werd in de jaren negentig merkbaar door enkele technische ingrepen in het belastingregime en het gevoerde armoedebeleid, maar deze werd tenietgedaan door maatschappelijke ontwikkelingen waarop de overheid weinig invloed heeft, zoals de omvang van de werkloosheid, het aantal tweeverdieners en de gezinsverdunning.

Ook de herverdeling en de mobiliteit van inkomen roepen een weinig beweeglijk beeld op. De herverdeling tussen inkomensgroepen vertoont in het laatste kwart van de vorige eeuw nauwelijks enig trendmatig verloop. De totale herverdeling van het verdiende inkomen wijkt in enig jaar nauwelijks af van de 50% en de verhouding tussen de herverdelende werking van uitkeringen en heffingen is nagenoeg gelijk gebleven. De inkomensmobiliteit van huishoudens is in de jaren negentig betrekkelijk stabiel; de bewegingen van huishoudens in de inkomensverdeling lijken jaar op jaar sterk op elkaar.

De inkomensverdeling zelf heeft de afgelopen jaren ook nauwelijks ter discussie gestaan. Ook het in 2002 aangetreden kabinet heeft de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld en heeft als eis aan alle inkomensmaatregelen gesteld dat deze de bestaande inkomensverhoudingen zoveel mogelijk in tact laten. Een uitzondering wordt gemaakt voor huishoudens met kinderen, wier koopkracht aanmerkelijk zal stijgen ten opzichte van huishoudens zonder kinderen. Desondanks kan gesteld worden dat evenwicht het motto is, zowel met betrekking tot feitelijke inkomensverhoudingen als tot het gevoerde inkomensbeleid. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat daar de komende jaren veel verandering in zal komen.