

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De illusie van maakbare inkomensgelijkheid

Koopkrachtplaatjes hebben een dominante plek in Haagse discussies. Ze wekken de illusie van de maakbaarheid van de inkomensverdeling en van (on)gelijkheid in de samenleving door overheidsbeleid. De overheid gaat uit van de premisse dat inkomensverdeling door haar beleid precies beïnvloed kan worden. Mogelijk is dat ooit het geval geweest, maar dat geldt nu niet meer. De invloed van de overheid op gelijkheid en ongelijkheid is tanend.

door Jules Theeuwes

De auteur is wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek en emeritus-hoogleraar toegepast economisch onderzoek aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam.

DE VERSLAVING VAN DE MEDIA en de Nederlandse burgers aan koopkrachtplaatjes was voor het laatst duidelijk zichtbaar tijdens de vervroegde verkiezingen van vorig jaar. Zoals gebruikelijk had het Centraal Planbureau samen met het Planbureau voor de Leefomgeving de effecten van de verkiezingsprogramma's op de economie en het milieu van de politieke

Het ontbreken van koopkrachtplaatjes had op de samenleving hetzelfde effect als op een junk die al dagen droogstaat

partijen doorgerekend. Door de val van het kabinet-Balkenende IV waren de verkiezingen sneller dan verwacht en stonden de planbureaus onder grote tijdsdruk. Mede daarom hadden ze besloten om geen gedetailleerde koopkrachtbe-

rekeningen te maken. In plaats daarvan werden globale beleidseffecten op koopkracht en winst per partij gepresenteerd.¹ Bij praktisch alle politieke partijen daalden de koopkracht en de winst. Ter rechterzijde zakte de

koopkracht wat meer dan de winst en ter linkerzijde gold het omgekeerde. Ook het Nibud, normaal ook een producent van koopkrachtplaatjes, deed niet mee.² Het ontbreken van de gebruikelijke koopkrachtplaatjes had op de samenleving hetzelfde effect als op een junk die al dagen droogstaat. Maar niet getreurd: de actualiteitenrubriek *Netwerk* en later ook *de Volkskrant* bestelden bij onervaren onderzoeksbureaus zelf in elkaar geknutselde koopkrachtplaatjes. Die niet-professionele koopkrachtplaatjes waren van bedroevende kwaliteit en vielen vervolgens door de mand. Het zorgde voor weinig verheffende mediadiscussies, en daarmee had het Nederlandse volk toch nog zijn shot koopkrachtplaatjes gehad.

Koopkrachtplaatjes, waarbij voor een aantal gestileerde huishoud- en inkomenscategorieën de effecten op de koopkracht van het begrotingsbeleid worden getoond, hebben een dominante positie in het openbare debat in Nederland. De koopkrachtplaatjes worden gezien als de ultieme samenvatting van het effect van het overheidsbeleid op de inkomensverdeling. Koopkrachtplaatjes bestaan uit inkomenscategorieën aan de onderkant en aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Plaatjes waarbij de onderkant er in goede tijden meer op vooruitgaat dan de bovenkant, en er in slechte tijden minder op achteruitgaat, krijgen meer waardering in de samenleving dan regressieve plaatjes. Koopkrachtplaatjes wekken twee soorten illusies: de illusie dat ze netjes weergeven wat het effect is van de overheid op de maatschappelijke (on)gelijkheid en de illusie dat de overheid een majeure invloed heeft op diezelfde maatschappelijke (on)gelijkheid. De boodschap van deze bijdrage is, in de eerste plaats, dat de invloed van de overheid op de maatschappelijke (on)gelijkheid anders is en veel minder precies dan in de koopkrachtplaatjes wordt weergegeven en, in de tweede plaats, dat de invloed van de overheid op maatschappelijke (on)gelijkheid in de loop van de tijd minder is geworden. Het koopkrachtplaatje is synoniem met de maakbaarheid van de inkomensverdeling door de overheid. Het wordt in de loop van de tijd steeds meer overbodig.

Het eerste rudimentaire koopkrachtplaatje dateert uit 1968 en was een coproductie van de SER en het CPB.³ In het Centraal Economisch Plan 1969 publiceert het CPB het eerste echte plaatje, en dat was meteen een succes. Het is nu 43 jaar later en het Centraal Planbureau en het Nibud maken ze nog steeds.⁴ Ze zijn ook te vinden in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁵ Het wordt tijd om ze, net als zoveel andere zaken die in het revolutionaire jaar 1968 zijn bedacht, bij te zetten in de verzameling ‘interessant, maar niet meer relevant’.

KOOPKRACHTPLAATJES MISLEIDEND OVER DE INVLOED VAN DE OVERHEID

Er is al veel geschreven, ook door de makers zelf,⁶ over de beperkingen van de koopkrachtplaatjes als falende voorspeller voor wat er met individuele burgers gaat gebeuren bij de uitvoering van de begrotingsplannen op het gebied van heffingen en uitkeringen. Het focust op de verandering in de inkomens van bepaalde groepen. De bedoeling is dat die groepen beelden oproepen over onderdelen van de inkomensverdeling. De groep werknemers met een minimumloon of in de buurt van het minimumloon en de groep uitkeringstrekkers roepen het beeld op van de huishoudens aan de onderkant van de samenleving. De groep met drie keer het minimumloon of twee keer modaal zijn de representanten van de bovenkant van het inkomensgebouw. De groep met alleen AOW staat voor de arme ouderen in de samenleving. Maar de groepen die worden beschreven zijn veel te ruw en te onduidelijk om de effecten van inkomensbeleid weer te geven.

De koopkrachtplaatjes zeggen niets over het inkomensbeleid, terwijl ze wel die suggestie wekken. Het gaat niet over de bestrijding van armoede, terwijl er wel naar de lagere inkomensgroepen wordt gekeken. Het gaat niet over herverdelingen van rijk naar arm of van jong naar oud, terwijl die groepen wel worden genoemd. In die zin zijn de inkomensplaatjes misleidend. De focus van de inkomensplaatjes is gericht op huishoudtypes en inkomensklasse, terwijl de verschillen die er echt toe doen in de samenleving wat betreft de inkomensverdeling gaan tussen jong en oud, tussen mannen en vrouwen, tussen babyboomers en andere generaties en tussen autochtonen en allochtonen.

Ze zijn ook misleidend omdat ze slechts over een beperkt deel de inkomenseffecten van de wijzigingen in het beleid meten. Ze meten alleen de veranderingen die volgen uit aanpassingen van begrotingsonderdelen (zoals belastingtarieven, belastingkortingen, premies en uitkeringen), terwijl beleidsveranderingen die niet worden doorgerekend veel grotere effecten hebben op de inkomens van huishoudens (denk bijvoorbeeld aan het verschuiven van de AOW-leeftijd naar 66 jaar en hoger). Iemand die de koopkrachtplaatjes op Prinsjesdag leest, kan geloven dat dit een volledige samenvatting is van het overheidsbeleid, terwijl het slechts een kleine fractie is.

Misleidend is ook dat koopkrachtplaatjes uitgaan van de status quo. Een negatieve verandering is dan alleen maar een verslechtering en een positieve verandering alleen maar een cadeautje. Maar een daling van een uitkering en een toename van looninkomen kunnen bedoeld zijn om uitkeringsgerechtigden te prikkelen om te gaan werken, iets wat meestal welvaartsverhogend is voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de rest van

de samenleving. Dat is dan totaal tegengesteld met hoe aangekeken wordt tegen een daling in het koopkrachtplaatje.

De focus op inkomen in de koopkrachtplaatjes zegt niets over de welvaart van burgers, terwijl de plaatjes in de publieke discussies wel zo worden geïnterpreteerd. Een afname van koopkracht over alle categorieën wordt toch gezien als een indicatie dat we met zijn allen naar de verdoemenis gaan, terwijl inkomen allang niet meer de maatstaf is voor de welvaart van de burgers. De correlatie tussen welvaarts groei en inkomens groei is beperkt. Eenmaal boven een bepaald niveau verhoogt meer inkomen nog nauwelijks de welvaart van de inkomensontvanger. Individuele welvaart hangt van veel meer af dan van inkomen. Denk aan gezondheid en het leven in een land dat de rechten van de mens erkent. Niet voor niets zijn gelukstudies tegenwoordig populair. Amartya Sen heeft al jaren geleden, toen hij zijn 'capabilities'-benadering ontwierp, benadrukt dat ongelijkheid een meerdimensionale kwestie is. Het gaat niet om de gelijkheid van inkomens, maar om de mogelijkheden die een individu in een samenleving heeft om volwaardig te participeren in het economische en politieke bestel, om gezond oud te worden, om zichzelf te ontwikkelen.⁷

Kortom, onze maatschappelijke bezetenheid met koopkrachtplaatjes wekt de indruk dat de overheid tot op een cijfer na de komma invloed heeft op de maatschappelijke (on)gelijkheid, precies zoals staat weergegeven in het plaatje. Een plaatje waarin de categorieën aan de onderkant erop vooruitgaan en die aan de bovenkant erop achteruitgaan, zou dan betekenen dat de samenleving meer gelijk wordt. Maar dat hoeft niet het geval te zijn, want op het moment dat de overheid veranderingen aanbrengt in de heffingen en uitkeringen die in de inkomensplaatjes worden doorgerekend, doet ze honderd andere dingen die een veel grotere invloed hebben op het inkomen en op de welvaart van de burgers en die uiteindelijk voor meer ongelijkheid kunnen zorgen. Het is alsof de overheid (on)gelijkheidsbeleid voert op een vierkante millimeter, terwijl ze niet weet wat ze doet in de vele duizenden vierkante kilometers van de rest van Nederland. Daarenboven is de eenheid waarmee in koopkrachtplaatjes wordt gerekend, namelijk 'koopkracht', niet de correcte en zeker niet de enige maatstaf om de ontwikkeling van (on)gelijkheid in de samenleving in kaart te brengen.

DE TANENDE INVLOED VAN DE OVERHEID OP (ON)GELIJKHEID

Het Centraal Planbureau hanteert 7 inkomensgroepen en 4 huishoudtypen, totaal 28 categorieën in zijn koopkrachtplaatjes. Het Ministerie van szw hanteert 18 categorieën, waarmee volgens het departement meer dan 60 procent van de bevolking wordt benaderd.⁸ Maar hoeveel soorten

en types een plaatje ook hanteert, er blijft binnen alle inkomens- en huishoudgroepen nog steeds een enorme variatie van inkomenseffecten. Om dit duidelijk te maken presenteert het Centraal Planbureau sinds het eind van de negentiger jaren niet langer de ouderwetse koopkrachtplaatjes, maar simuleert het de effecten op basis van een grote steekproef onder

*De politiek en het publiek
verlangen de simpelheid van
één cijfer voor elke categorie*

huishoudens en tekent op basis daarvan puntenwolken. Daaruit blijkt dat hetzelfde overheidsbeleid voor praktisch elk afzonderlijk huishouden anders uitpakt.

Maar de politiek en het publiek verlangen de simpelheid van één

cijfer voor elke categorie en veronderstellen dat de vergelijking tussen categorieën dan iets zegt over de verschuiving in de inkomensverdeling. Terwijl de boodschap van de puntenwolk juist is dat één cijfer nooit kan samenvatten wat voor elke burger anders uitpakt. Op de website van *The Guardian* is een ‘budget calculator’ te vinden waarop Britse burgers kunnen doorrekenen wat voor hen persoonlijk het effect is van de begroting, op basis van hun persoonlijke kenmerken.⁹ Een van de vragen is of ze drinken of roken. Het zou misschien een idee kunnen zijn voor een van de Nederlandse nationale dagbladen.

Wat de overheid de burgers aandoet, valt in het niet bij wat burgers zichzelf aandoen. Koopkrachtplaatjes zijn ‘statisch’. Dat betekent dat ervan uit wordt gegaan dat huishoudens niet van inkomenspositie en samenstelling veranderen, terwijl ze dat wel vol verve doen. Huishoudens krijgen kinderen, gaan verhuizen, scheiden of gaan juist samenwonen. Al die veranderingen leiden meestal tot dramatische veranderingen voor de koopkracht dan de paar percentagepunten in de koopkrachtplaatjes.

Burgers reageren ook op de beleidsveranderingen die in koopkrachtplaatjes worden doorgerekend, en door hun gedrag wijzigen ze de effecten van het beleid. Wanneer de uitkeringen en de marginale belastingvoeten veranderen, dan reageren huishoudens daarop door bijvoorbeeld te gaan werken of juist uit te treden, of door als ze al werken meer of minder uren per week te werken. Daarmee neutraliseren ze als het ware de effecten van het beleid. De samenleving was in de jaren zestig en zeventig, toen de koopkrachtplaatjes werden ingevoerd, veel homogener dan nu. De arbeidsmarkt werd toen nog gedomineerd door de man als eenverdiener. In de afgelopen decennia zijn de vrouwen op de arbeidsmarkt gekomen en is er veel meer variatie gekomen in de gezinssamenstelling. Nederland is ondertussen een land van tweeverdieners geworden, of in elk geval een land van anderhalfverdieners. Samen kunnen huishoudens met tweeverdieners

veel meer reageren op de veranderingen in het beleid, en de impact ervan ombuigen.

In arbeidsmarktstatistieken is de laatste jaren goed te zien dat er toenemende krapte is op de arbeidsmarkt. Die krapte is zichtbaar in veel en langdurig openstaande vacatures tijdens de hoogconjunctuur en in de relatief gematigde ontwikkelingen in de werkloosheid tijdens de laagconjunctuur. De verwachting is dat de krapte op de arbeidsmarkt alleen maar zal toenemen, en dat er vooral tekorten komen aan hoger opgeleiden, professionals, technici en vakmensen. Aan de ene kant wordt het aanbod van hoogopgeleide en geschoolde jongeren minder door de ontgroening. Aan de andere kant neemt onder invloed van de technologie (ICT, automatisering, robotisering) en de globalisering de vraag naar hoger opgeleide en vakbekwame mensen toe. Aanbod en vraag lopen dan steeds meer uit elkaar, en daardoor ontstaat een druk voor hogere lonen voor werknemers met de voor de arbeidsmarkt schaarse vaardigheden. Omdat er vooral een tekort aan de bovenkant van de arbeidsmarkt ontstaat, vergroten de loonverschillen ten opzichte van de onderkant. Door het groter worden van de loonverschillen worden ook de inkomensverschillen groter. Die tekorten zijn ook terug te vinden in het ongelijker worden van de inkomensverdeling in de loop van de afgelopen decennia. De gevolgen van deze veranderingen in de arbeidsmarkt zijn in de meeste ontwikkelde landen zichtbaar. In de VS en het VK is de inkomensongelijkheid al flink toegenomen. In Nederland gaat die toename van de ongelijkheid niet zo hard, maar er zijn wel sporen van te vinden in de veranderingen in de inkomensverdeling.

*Koopkrachtplaatjes zijn
misleidend over de mogelijke
invloed van de overheid*

In de jaren zeventig rapporteerden Pen en Tinbergen triomfantelijk dat de inkomensongelijkheid sinds de Tweede Wereldoorlog gehalveerd was.¹⁰ Hartog en Veenbergen lieten vervolgens zien dat de nivellering al sinds de Eerste Wereldoorlog bezig was.¹¹ Sinds

de jaren negentig is de nivellering stilgevallen¹² en neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe.¹³ De verwachting is dat in de volgende decennia de structurele krapte op de arbeidsmarkt zal leiden tot inkomensverschuivingen die de percentages in de koopkrachtplaatjes totaal zullen overdoenderen.

BESLUIT

Koopkrachtplaatjes zijn het symbool voor de illusie van de maakbaarheid van sociale gelijkheid. Daarmee zijn ze ook misleidend over de mogelijke invloed van de overheid. De gevolgen van overheidsbeleid zijn voor iedereen

burger anders. Daarenboven hebben burgers altijd al de mogelijkheid om de mogelijke invloed van het beleid op hun inkomen of hun welvaart te neutraliseren door hun consumptie of spaargedrag te veranderen of door hun aanbod op de arbeidsmarkt te wijzigen. In huishoudens met tweeverdieners kan dat nog makkelijker dan in de eenverdienerhuishoudens van weleer. In alle rijke landen en ook in Nederland is al enige jaren een duidelijke verschuiving merkbaar naar meer ongelijkheid. Schaarste op de arbeidsmarkt en globalisering determineren steeds meer de maatschappelijke (on)gelijkheid, en de overheid heeft steeds minder mogelijkheden – mocht ze dat willen – om te nivelleren.

Noten

- 1 Centraal Planbureau, *Keuzes in Kaart 2011-2015. De effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu* (CPB Bijzondere Publicatie 85). Den Haag: CPB, mei 2010, p. 30.
- 2 Nibud, 'Geen Nibud koopkrachtplaatjes n.a.v. regeerakkoord', www.nibud.nl, 7 oktober 2010.
- 3 SER, *Kengetallen koopkracht. Advies aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Publicatienummer 15). Den Haag: SER, 19 juni 1998, p. 16.
- 4 Zie bijvoorbeeld de koopkrachtplaatjes voor 2011 van het Centraal Planbureau in de *Macro Economische Verkenning 2011* en het nieuwsbericht 'Nibud: 2011 weer een krap jaar' op www.nibud.nl (26 januari 2011).
- 5 Ministerie van szw, Begroting 2011, Artikel 41, Inkomensbeleid (2010). Zie http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148634_7.html
- 6 Ministerie van szw, *De bruikbaarheid van koopkrachtplaatjes*. Den Haag: Ministerie van szw, november 2005. http://docs.minszw.nl/pdf/4/2005/4_2005_1_12891.pdf
- 7 Amartya Sen, *On economic inequality*. New York: Norton, 1973.
- 8 Ministerie van szw 2005, p. 9.
- 9 <http://www.guardian.co.uk/money/interactive/2010/mar/24/2010-budget-calculator>
- 10 Jan Pen en Jan Tinbergen, 'Hoeveel bedraagt de inkomensegalitatie sinds 1938?', *Economisch Statistische Berichten* 61 (1976), pp. 880-884.
- 11 Joop Hartog en Jan Veenbergen, 'Dutch treat: Long run changes in personal income distribution', *De Economist* 126 (1978), pp. 521-549.
- 12 E.R. Afman en W. Salverda, 'Topinkomens in de twintigste eeuw', *Economisch Statistische Berichten* 90 (2005), pp. 429-431.
- 13 R.H.J.M. Gradus en P.C.M. Hendrix, 'De inkomensverdeling ontleed', *Economisch Statistische Berichten* 84 (1999), p. 484.