

Ongelijkheid als beleidsvraagstuk

Op het hoogtepunt van de hype rond het ongelijkheidsonderzoek van Piketty presenteerde de WRR zijn verkenning *Hoe ongelijk is Nederland?* Voor de onafhankelijke denktank is stelling nemen in een politiek vraagstuk als dat van ongelijkheid best ingewikkeld.

- **Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.),** *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam 2014

NICO WILTERDINK

Emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

In de westerse wereld neemt de bezorgdheid toe over de groeiende economische ongelijkheid. Zowel Thomas Piketty's grote internationaal vergelijkende studie als het WRR-rapport over recente ontwikkelingen in Nederland geeft daar uitdrukking en invulling aan. Tegelijk laten de reacties op beide studies zien dat die bezorgdheid niet door iedereen gedeeld wordt. Ongelijkheid is in Nederland helemaal geen probleem, riep voormalige werkgeversvoorzitter Bernard Wientjes uit bij de presentatie van het WRR-rapport in juni dit jaar, en verschillende commentaren in de dagen die volgden hadden eenzelfde teneur. Nu de eerste schermutselingen achter de rug zijn, wordt het tijd de diverse standpunten tegen elkaar af te wegen.

Uit de reacties op het rapport blijkt wel dat de WRR zich met dit project voor een lastige opgave zag gesteld: hoe aan de ene kant een

heldere boodschap over te brengen en aan de andere kant de schijn van partijdigheid te vermijden? Ongelijkheid is immers bij uitstek een kwestie die links en rechts van oudsher verdeelt, en wie het als vraagstuk aan de orde stelt wordt al gauw in de politiek linkse hoek geplaatst. De samenstellers hebben geprobeerd dit probleem te ondervangen door zich te concentreren op feitelijke trends in de economische ongelijkheid en aanwijsbare maatschappelijke gevolgen daarvan, en daarbij te kiezen voor een 'instrumentele' in plaats van een 'morele' benadering.

Ongelijkheid wordt volgens dit uitgangspunt primair beoordeeld naar de mate waarin ze negatieve gevolgen heeft voor de samenleving als geheel. Als aangetoond kan worden dat de ongelijkheid ongewenste effecten heeft die iedereen aangaan, is er een 'objectieve', niet-ideologische en partijtegenstellingen



*Presentatie van het WRR-rapport 'Hoe ongelijk is Nederland?' in de Balie in Amsterdam op 5 juni 2014.
Links Bernard Wientjes, VNO/NCW, en rechts Sadet Karabulut, Tweede Kamerlid SP.*

Nico Wilterdink

overstijgende reden om daar wat aan te doen. In de verkennende WRR-studie staan dan ook drie vragen centraal: Hoe is de economische ongelijkheid – gedefinieerd als de verdeling van inkomens en vermogens – in Nederland de afgelopen decennia veranderd? Wat zijn de (mogelijke) maatschappelijke en economische gevolgen van de ongelijkheid? En welke beleidsmaatregelen zijn te overwegen?

Trends in de inkomens- en vermogens-ongelijkheid

Niet alleen in de jaren tachtig, maar ook daarna is in Nederland wel degelijk sprake geweest van een gestaag toenemende inkomensongelijkheid, in weerwil van CBS-berichten over een hoge mate van stabiliteit in deze verdeling. Dat is de stelling die Wiemer Salverda verdedigt in het eerste hoofdstuk van de WRR-studie na de inleiding. De ongelijkheid van de bruto-inkomens van huishoudens is de afgelopen decennia steeds toegenomen, en die van de netto-inkomens en de gestandaardiseerde huishoudinkomens (waarbij gecorrigeerd is voor de omvang en samenstelling van de huishoudens) nog meer. Dit houdt in dat het verschil tussen de ongelijkheid van de bruto-inkomens (uitkeringen inbegrepen) en die van de netto-inkomens kleiner is geworden, wat kan worden toegeschreven aan de verminderende progressiviteit van het belasting- en premiestelsel.

Tegelijk is volgens het inleidende hoofdstuk in de WRR-verkenning de afstand tussen de ongelijkheid van primaire inkomens (uit arbeid en vermogen) en die van netto-inkomens (na bijtelling van uitkeringen en pensioenen en aftrek van belastingen en premies) juist groter geworden, hetgeen wijst op een toename van de herverdelende werking van uitkeringen, die vooral een onbedoeld gevolg is van de sterke groei van het aantal ouderen met een AOW-uitkering.¹

Salverda vergelijkt de gemiddelde gestandaardiseerde huishoudinkomens van het

hoogste en het laagste deciel – geordend naar bruto-inkomens – met elkaar: het quotiënt van beide neemt volgens zijn berekening in de jaren tachtig met 40% toe, daarna nog verder met zo'n 20%.²

Deze en andere uitkomsten roepen de vraag op waarom het CBS dan toch uitkomt op een slechts licht veranderende, bijna stabiele Gini-coëfficiënt voor de ongelijkheid van gestandaardiseerde huishoudinkomens in de periode 1990-2011.³ Weliswaar is de Gini een nogal logge maatstaf die weinig gevoelig is voor verschuivingen in de uiteinden van de inkomenshiërarchie, maar de door Salverda gesignaleerde polarisatie zou hier toch in moeten doorwerken, tenzij die gecompenseerd zou worden door vermindering van ongelijkheid in de tussendecielen.

Een andere verklaring voor de discrepantie zou gelegen kunnen zijn in het feit dat Salverda uitgaat van de decielenverdeling volgens de bruto-inkomens, terwijl het CBS deze herordent naar de gestandaardiseerde huishoudinkomens; maar daarover geeft het hoofdstuk geen nader uitsluitsel. De vraag is ook of de verhouding tussen het aandeel van het hoogste en van het laagste deciel wel de meest geschikte maatstaf is om de inkomensongelijkheid aan af te meten. Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat 'de echte minima', degenen die langdurig op minimumuitkeringen zijn aangewezen, zich grotendeels in het tweede (een na laagste) deciel bevinden, terwijl het laagste deciel veeleer bestaat uit mensen met tijdelijk lage inkomens, zoals studenten en sommige zelfstandigen. Salverda merkt hier alleen over op dat het laagste deciel in de loop van de tijd steeds meer uit werkenden is gaan bestaan en dat studenten hierin 'slechts een minderheid' vormen, die 'eerder kleiner dan groter' is geworden.⁴ Dat had wat meer uitleg verdiend.

Alles bij elkaar wijst veel er toch op dat de inkomensongelijkheid in Nederland, net als in de meeste andere westerse landen, sinds de jaren tachtig bijna voortdurend is toegenomen.

Nico Wilterdink

men. Aan de argumenten die Salverda hiervoor aanvoert zou nog iets kunnen worden toegevoegd: de inkomenscijfers berusten op belastinggegevens, die een aanzienlijk deel van de inkomens en dan vooral de kapitaal- en winstinkomens niet dekken, en het zijn juist die inkomens die sterk in de hogere inkomenscategorieën zijn geconcentreerd en de afgelopen decennia in belang zijn toegenomen. Bovendien vallen vermogenswinsten, die sinds de jaren negentig uitbundig groeiden, helemaal buiten de belastbare inkomens. Zouden al die inkomens volledig zijn meegeteld, dan

De relatie tussen ongelijkheid en economische groei is discutabel

zouden de ongelijkheid én de toename daarvan in de afgelopen twintig jaar (althans tot de crisis van 2008-2009) vermoedelijk een stuk hoger uitvallen.

De beschikbare cijfers wijzen vooral op een toename van de ongelijkheid in de inkomens uit arbeid, laat Paul de Beer in zijn bijdrage zien. Het is op dit vlak dat de vergroting van de kloof tussen top en basis zich het duidelijkst voordoet. 'In 1990 verdiende een bestuurder uit de top-100 [van bedrijven die hun top het meest betalen] in iets minder dan twee weken evenveel als een minimumloner in een heel jaar; in 2011 had hij daar nog maar één week voor nodig.'⁵ Ook de Gini-index van de verdeling van de lonen van voltijdwerknemers geeft een gestage toename van ongelijkheid aan, althans tot 2005. Het is een internationale trend, die de meeste economen verklaren uit marktkrachten die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen (waardoor de vraag naar arbeidskrachten met speciale kennis en vaardigheden zou toenemen) en globalisering

(waardoor vooral laaggeschoolde werknemers steeds meer de concurrentie ondervinden van werknemers in andere landen). De bewijskracht voor dit type verklaring is echter gering, en De Beer stelt daar tegenover dat institutionele veranderingen 'waarschijnlijk' belangrijker zijn, zoals 'de verzwakking van de vakbonden' en 'het overheidsbeleid van liberalisering en marktwerking'. Toename van ongelijkheid is niet onvermijdelijk maar kan in principe door beleid worden gekeerd, zo wordt hiermee gesuggereerd.

Economische ongelijkheid omvat meer dan ongelijkheid van inkomens, zo benadrukt Bas van Bavel in zijn bijdrage over de vermogensongelijkheid. Niet alleen wijst hij erop dat vermogens veel ongelijker zijn verdeeld dan inkomens, ook stelt hij dat die ongelijkheid in Nederland buitengewoon groot is: '[...] hoger dan in de meeste Europese landen, hoger dan in het VK en op een even hoog niveau als in de VS'.⁶ Cijfers en literatuurverwijzingen die dit zouden kunnen adstrueren ontbreken echter. Legt men de cijfers over Nederland naast de schattingen die Piketty in zijn studie geeft, dan blijkt iets anders. Terwijl in Nederland in 2010 de rijkste 10% van de huishoudens 60% van het totaal van de privévermogens in handen had, was dit aandeel in hetzelfde jaar volgens Piketty in Frankrijk 62%, in het Verenigd Koninkrijk 70,5%, in de Verenigde Staten 71,5% en in Zweden 59%.⁷ Uitzonderlijk groot is de Nederlandse vermogensongelijkheid volgens deze gegevens dus zeker niet. Daarbij komt dat de pensioenvermogens – die minder ongelijk verdeeld zijn dan de privévermogens in strikte zin – buiten de statistieken van de vermogensverdeling vallen, terwijl ze met elkaar een relatief groot deel van het Nederlandse nationaal vermogen in beslag nemen.

Op de vraag hoe de vermogensongelijkheid de afgelopen jaren veranderd is, kan volgens Van Bavel geen ondubbelzinnig antwoord worden gegeven: aan de ene kant laten cijfers van het CBS 'een min of meer gelijkblijvende, hoge

Nico Wilterdink

ongelijkheid' zien, aan de andere kant zijn er 'partiële, concrete aanwijzingen dat de ongelijkheid de afgelopen jaren zelfs verder is gestegen', zoals een sterke groei van topvermogens volgens de lijsten van de 500 rijksten van *Quote*. Vervolgens noemt Van Bavel een reeks oorzaken van 'de grote en waarschijnlijk toenemende ongelijkheid' in de verdeling van het private vermogen, maar omdat niet helemaal duidelijk is wát er nu precies verklaard wordt, blijven die een beetje in de lucht hangen. Zo wordt als eerste oorzaak 'de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat' opgevoerd: mensen hoefden minder te sparen voor hun oude dag en op die manier werd de vorming van kleinere vermogens 'belemmerd'. Dat klinkt plausibel, maar feitelijk groeiden in de periode van opbouw en expansie van de verzorgingsstaat (1950-80) kleinere privévermogens in de vorm van spaartegoeden en eigen woningen aanzienlijk, waardoor de vermogensongelijkheid in die jaren waarschijnlijk juist afnam.⁸

Gevolgen van ongelijkheid

Wie het over de maatschappelijke gevolgen van economische ongelijkheid heeft, kan niet om de geruchtmakende studie van Richard Wilkinson en Kate Pickett, *The Spirit Level* (2009), heen. Zij concludeerden op grond van internationale vergelijkingen dat er een duidelijk oorzakelijk verband is tussen de mate van inkomensongelijkheid en een scala van sociale, psychische en medische problemen. Het is dan ook passend dat het tweede deel van de WRR-studie opent met een korte samenvatting van dat boek, gevolgd door een interview met Wilkinson. Het daaropvolgende stuk van Herman van de Werfhorst vormt een nauwkeurig empirisch commentaar op het werk van Wilkinson en Pickett. Op grond van grondig nieuw vergelijkend onderzoek stelt Van de Werfhorst vast dat sommige van de door Wilkinson geponeerde verbanden opgaan, maar dat andere een stevige empirische basis missen.

Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het veronderstelde verband tussen inkomensongelijkheid en geweldscriminaliteit. Daarentegen blijft de stelling overeind dat grotere ongelijkheid het vertrouwen in andere mensen en (vooral) in politieke en maatschappelijke instituties bij zowel hoge als lage inkomensgroepen doet afnemen. Geheel in de lijn van Wilkinson ligt ook de bevinding dat 'statuszucht' groter wordt bij groeiende inkomensongelijkheid, wat wel de vraag oproept hoe statuszucht gemeten is. Die vraag rijst ook bij andere variabelen, bijvoorbeeld waar zijdelings wordt opgemerkt dat in meer ongelijke landen 'de geestelijke gezondheid van de bevolking lager' is.⁹ Het persoonlijk welbevinden dat mensen zichzelf toeschrijven blijkt voor lagere statusgroepen lager te liggen naarmate de inkomensverschillen groter zijn, voor hogere statusgroepen echter niet. Ongelijkheid pakt op dit punt dus slecht uit voor de meerderheid van de bevolking, maar, anders dan Wilkinson veronderstelt, niet voor een geprivilegieerde minderheid. Alles bij elkaar kan gezegd worden dat het vergelijkende onderzoek van Van de Werfhorst c.s. de Wilkinson-these partiel bevestigt en daarmee enigermate relativeert.

Een andere kwestie betreft de economische gevolgen van ongelijkheid. Terwijl economen lange tijd veronderstelden dat ongelijkheid goed is voor economische groei, omdat zij de nodige prikkels voor inspanning en innovatie verschaft, doet de laatste tijd de omgekeerde stelling opgeld. In het laatste hoofdstuk bespreekt Robert Went vier argumenten waarom grote en groeiende ongelijkheid juist nadelig zou zijn voor economische groei: de ongelijkheid heeft 1) een negatief effect op de consumptieve vraag; 2) doet de schulden bij lagere inkomensgroepen toenemen, met een schuldencrisis als mogelijk gevolg; 3) stelt rijken en veelverdieners in staat om hun onwelgevallige veranderingen tegen te houden; en 4) beperkt de mogelijkheden van lagere klassen om via onderwijs op te klimmen,

Nico Wilterdink

waardoor er minder geïnvesteerd wordt in 'menselijk kapitaal'.

Aan dit rijtje zou nog een argument kunnen worden toegevoegd. Ongelijkheid motiveert tot inspanningen zolang mensen het gevoel hebben dat ze hun positie daadwerkelijk kunnen verbeteren, maar demotiveert wanneer de verschillen zo groot worden dat ze onoverbrugbaar lijken te worden, wanneer armen steeds minder kansen krijgen en rijken steeds minder hoeven te doen om hun bevoorrechte positie te behouden. Een apathische onderklasse tegenover een grotendeels erfelijke 'leisure class' van vermogenden: daar zou voortdurend toenemende ongelijkheid toe kunnen leiden.

Dit is een theoretische, nogal speculatieve redenering die naar een mogelijke toekomst verwijst, en dat geldt ook de door Went genoemde argumenten. Voor zover deze enige empirische ondersteuning vinden, betreft die vooral ontwikkelingen in de Verenigde Staten, waar de toename van ongelijkheid de afgelopen dertig tot veertig jaar veel sterker was dan in de West-Europa. Internationale vergelijkingen tussen OESO-landen wijzen niet op een duidelijk verband tussen ongelijkheid en economische groei, in de ene noch de andere richting.¹⁰

Remedies

In de inleiding en daaropvolgende hoofdstukken wordt een scala van gelijkheidsbevorderende maatregelen geopperd. Voor een deel betreft dat 'redistributieve' belastingmaatregelen, zoals een verschuiving van de belastingdruk van (lagere) arbeidsinkomens naar (grote) privévermogens, voor een ander deel 'predistributieve' ingrepen in de primaire inkomens, zoals verhoging van het minimumloon in verhouding tot het gemiddelde loon en, ingrijpender, veranderingen in de structuur van ondernemingen die de macht van aandeelhouders zouden beperken ten gunste van werknemers. Bij al die, op zichzelf zinnige

voorstellen rijst natuurlijk de vraag in hoeverre ze haalbaar zijn, gegeven de politieke krachtsverhoudingen in Nederland.

Terwijl, zoals gezegd, de bezorgdheid over en kritiek op de groeiende ongelijkheid in de westerse wereld en ook in Nederland de afgelopen tijd is toegenomen, heeft die zich voorts niet vertaald in politiek beleid gericht op vermindering van ongelijkheid. De partij die zich altijd uitdrukkelijk tegen 'nivellering' heeft gekeerd, de VVD, is uitgegroeid tot de

De bezorgdheid over de ongelijkheid groeit, maar het beleid blijft vooralsnog ongewijzigd

grootste van het land, en waar de vakbeweging zich ooit sterk maakte voor vermindering van beloningsverschillen tussen de basis en de top, lijkt ieder serieus streven in die richting nu ver te zoeken (wat in verband kan worden gebracht met de verzwakking van de onderhandelingsmacht van vakbonden).

Voorstellen voor belastinghervorming gaan eerder in de richting van afzwakking of zelfs afschaffing van de progressiviteit in de belastingtarieven (tot en met pleidooien voor een 'vlaktaks') dan van versterking daarvan. De wijdverbreide verontwaardiging over excessieve beloningen van topbestuurders heeft wel tot enige bijstellingen geleid, maar daarbij is het particuliere bedrijfsleven grotendeels ontzien. Dit WRR-rapport geeft de partijen ter linkerzijde, die toch al geporteerd zijn voor vermindering van sociaaleconomische ongelijkheid (PvdA, SP, GroenLinks), argumenten in handen om dat streven met kracht voort te zetten, maar of andere partijen zich erdoor laten beïnvloeden valt te betwijfelen.

Nico Wilterdink

Onbedoeld toont de studie aan hoe moeilijk het is ongelijkheid als maatschappelijk vraagstuk te objectiveren en boven belangen- tegenstellingen, morele overwegingen en politiek-ideologische geschilpunten uit te tillen. Is het al lastig 'de feiten' met betrekking tot de (relatieve) omvang van de ongelijkheid (wat wordt met wat vergeleken?) en de veranderingen daarin (op welke termijn?) te beschrijven, nog moeilijker is het aan te tonen welke negatieve gevolgen die ongelijkheid heeft voor de samenleving als geheel. Als dit rapport een boodschap bevat die partijen van uiteenlopende politieke signatuur toch zou kunnen aanspreken, dan is het een waarschuwing voor de toekomst: ernstige problemen zullen ontstaan als de ongelijkheid veel verder oploopt.

Waar het gaat om praktisch ingrijpen op de korte termijn, maken die beleidsvoorstellen de meeste kans die niet alleen een nivellerend effect hebben maar primair om andere redenen als wenselijk worden beschouwd. Over de noodzaak de werkloosheid te bestrijden be-

staat in Nederland in elk geval een grote consensus. Maatregelen die zowel de werkgelegenheid als de gelijkheid dienen — zoals een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op kapitaal, gepaard aan een reductie van de belasting- en premiedruk in de lagere loonschalen — zouden daarom in de nabije toekomst wellicht op brede politieke steun kunnen rekenen.

Deze WRR-studie is op verschillende punten voor kritiek vatbaar, zo moge uit het voorgaande blijken. Sommige beweringen zijn feitelijk niet goed onderbouwd, de betoogtrant laat hier en daar te wensen over, veel blijft steken in onuitgewerkte suggesties. Toch levert de studie alles bij elkaar een waardevolle bijdrage aan het debat over de ontwikkeling van de ongelijkheid en de gevolgen daarvan. De dreiging van een verdere toename van de ongelijkheid is ook in Nederland maar al te reëel, en dit rapport geeft in kort bestek de nodige munitie om daar niet alleen stelling tegen te nemen maar ook serieus na te denken over beleid dat die tendens zou kunnen keren.

Noten

- 1 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 19.
- 2 Ibidem, p. 48, figuur 2.5.
- 3 Ibidem.
- 4 Ibidem, p. 53.
- 5 Ibidem, p. 59.
- 6 Ibidem, p. 84.
- 7 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge/Londen: The Belknap Press of Harvard University Press), pp. 340-348; piketty.pse.ens.fr/capital21c, Tableau S10.1.
- 8 Zie vorige noot, en Nico Wilterdink, *Vermogensverhoudingen in Nederland* (Amsterdam: Arbeiderspers, 1984).
- 9 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 125.
- 10 Zie bijvoorbeeld OESO, *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Parijs: OESO, 2008.



Rotterdam, 10 oktober 2013 – Een man zoekt werk via het UWV Leerwerkloket Werkplein.