

Vergaderjaar 2018–2019

**24 515**

## **Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting**

**Nr. 482**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2019

Het lid Van Weyenberg (D66) heeft tijdens het debat van 23 januari 2019 over onder meer de SCP-publicatie «De sociale staat van Nederland 2017» verzocht om een nadere analyse over de oorzaken van de toenemende primaire inkomensongelijkheid (Handelingen II 2018/19, nr. 44, item 3). Met deze brief kom ik tegemoet aan dat verzoek.

#### **Inleiding**

Inkomensongelijkheid wordt berekend aan de hand van verschillende inkomensdefinities. De meest gebruikte definitie is die van besteedbare huishoudinkomens: het deel van het inkomen dat overblijft nadat belasting is afgedragen. Deze definitie wordt vaak gebruikt omdat deze het meest overeenkomt met het inkomen dat mensen in hun portemonnee ervaren. Op basis van deze definitie is Nederland volgens de OECD een van de weinige ontwikkelde landen waar de inkomensongelijkheid relatief laag is en niet toeneemt<sup>1</sup>.

Het primair huishoudinkomen is een andere definitie van inkomen, waarbij naar het huishoudinkomen vóór belastingen wordt gekeken. Het primair inkomen bestaat uit de beloning voor arbeid, het resultaat van de eigen onderneming en de opbrengst van vermogen. Uitkeringen en pensioenen maken geen deel uit van het primair inkomen. De ongelijkheid van primaire inkomens in Nederland is sinds de eeuwwisseling langzaam

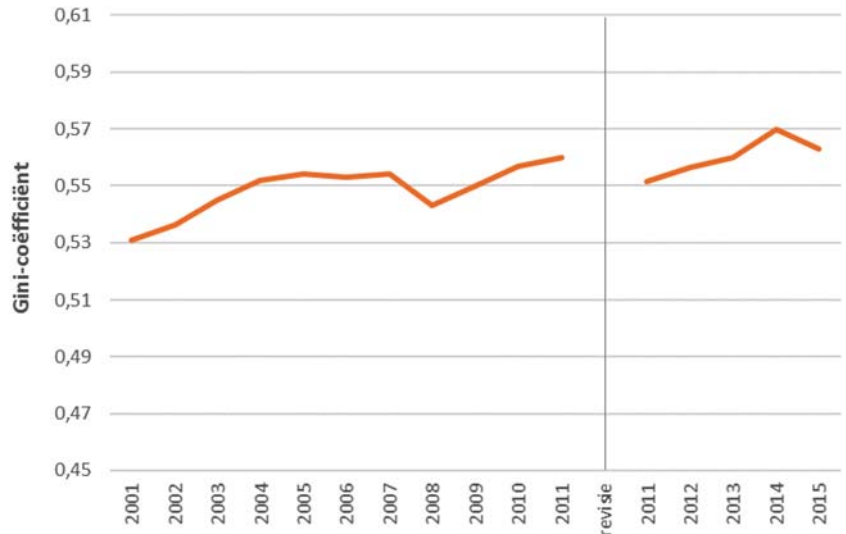
---

<sup>1</sup> Keeley, B. (2015) Income inequality: the gap between rich and poor, OECD Insights, OECD Publishing, Paris

toegenomen (figuur 1). Dat zet zich niet door in een stijgende ongelijkheid van besteedbare inkomens, omdat de overheid meer is gaan herverdel<sup>2</sup>.

In verschillende onderzoeken is gezocht naar oorzaken van de toename van de primaire inkomensongelijkheid. De geïdentificeerde oorzaken kunnen onderverdeeld worden in demografische ontwikkelingen en meer structurele veranderingen van de economie.

Figuur 1 Ontwikkeling primaire inkomensongelijkheid 2001–2015<sup>3</sup>



### Demografische veranderingen

Een belangrijke oorzaak van de gestegen primaire inkomensongelijkheid is de vergrijzing. Pensioen- en AOW-uitkeringen maken geen deel uit van de definitie van primaire inkomens. Als gevolg van deze definitie heeft het overgrote deel van de gepensioneerden geen of slechts een beperkt primair inkomen. Door de vergrijzing is de omvang van deze groep zonder primair inkomen sterk toegenomen, met een stijgende primaire inkomensongelijkheid tot gevolg<sup>4</sup>. Dit deel van de stijgende primaire inkomensongelijkheid zegt in die zin dus weinig over de ontwikkelingen bij de groep huishoudens die wel afhankelijk is van een primair inkomen. Door AOW- en pensioenuitkeringen is de groeiende groep gepensioneerden namelijk niet meer afhankelijk van primair inkomen.

Wanneer alleen naar groepen werkenden wordt gekeken, is de primaire inkomensongelijkheid een stuk lager en de toename minder. Een groot deel van de toegenomen ongelijkheid van werkenden is veroorzaakt door de veranderende samenstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals het toegenomen aandeel hoogopgeleiden en de steeds grotere groep tweeverdieners<sup>5</sup>. Hoogopgeleiden hebben gemiddeld een hoger inkomen

<sup>2</sup> Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en J. Been (2017) De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990–201, Rapport, Universiteit Leiden.

<sup>3</sup> Bron: CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/37/inkomensongelijkheid-en-herverdeling-2001-2015>). De trendbreuk in de figuur is als gevolg van een revisie van de inkomensstatistieken door het CBS.

<sup>4</sup> Brakel, M. van den, en F. Otten (2017) Door crisis en vergrijzing stijgt ongelijkheid in primair inkomen. ESB 102 (4756), 579–582.

<sup>5</sup> Schulenberg, R. en M. Buitenhuis (2017) Oorzaken van de toename in de primaire inkomensongelijkheid. ESB 102 (4756), 595–597.

dan laag- en middelbaar opgeleiden. Zelfs bij een gelijkblijvende inkomensverhouding tussen de opleidingsgroepen zorgt een toename van de omvang van de meestverdienende groep (de hoger opgeleiden) voor een stijging van de ongelijkheid. In mindere mate speelt mee dat inkomensverschillen tussen verschillende opleidingsniveaus ook zijn gestegen. Hier gaat de volgende paragraaf, bij technologische ontwikkeling, nader op in.

Hetzelfde geldt voor het aandeel tweeverdieners. Door de aanwezigheid van twee verdieners in een huishouden is het totale inkomen gemiddeld hoger dan dat van alleenstaanden en alleenverdieners. Het aandeel tweeverdieners is gestegen door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze «nieuwe tweeverdieners» hebben niet zonder meer een hoger inkomen dan tweeverdieners in het verleden, maar door het gestegen aantal is de ongelijkheid toegenomen.

De ongelijkheid van primaire inkomens kan – in plaats van naar huishoudinkomen – ook beschouwd worden naar individueel inkomen. Dan valt op dat de inkomensongelijkheid volgens verschillende maatstaven gelijk is gebleven is, of zelfs gedaald is. Dat komt met name door de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Waar de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen op huishoudniveau zorgt voor een groeiende ongelijkheid, is het effect op de verdeling van individuen juist omgekeerd. Dat komt met name doordat vrouwen die voorheen niet werkten, met hun inkomen dichterbij het midden van de inkomensverdeling terecht zijn gekomen<sup>6</sup>.

### **Structurele veranderingen economie**

Naast demografische achtergronden zijn er een aantal structurele veranderingen in de economie te identificeren die invloed hebben op de stijging van de primaire inkomensongelijkheid. Belangrijkste voorbeelden die meestal genoemd worden zijn technologische ontwikkeling en globalisering.

#### *Technologische ontwikkeling*

Technologische ontwikkeling zorgt voor hogere productiviteit, toegenomen werkgelegenheid en meer welvaart, maar heeft de afgelopen decennia wel voor een verschuiving van gevraagde vaardigheden op de arbeidsmarkt gezorgd. Dit wordt *skill biased technological change* genoemd. Volgens het CPB heeft de groei van de werkgelegenheid en de lonen vooral plaatsgevonden aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, mede als gevolg van toegenomen vraag naar niet-routinematige vaardigheden. De werkgelegenheid in het middensegment is daarentegen juist gedaald. Veel mensen die in het verleden werkten in dit soort banen hebben nu een lager betaalde baan aan de onderkant. Aan de onderkant is een groei van de werkgelegenheid gepaard gegaan met druk op de lonen. De loonongelijkheid tussen de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt is dus toegenomen. Het CPB nuanceert deze uitkomsten wel door te stellen dat de omvang van de trends nog relatief klein is<sup>7</sup>.

#### *Globalisering*

De mate van globalisering van de Nederlandse economie is toegenomen. Het CPB concludeert dat dat een positief effect heeft gehad op de welvaart, ondanks toegenomen concurrentie voor Nederlandse bedrijven

<sup>6</sup> Schulenberg, R. en M. Buitenhuis (2017) Oorzaken van de toename in de primaire inkomensongelijkheid. ESB 102 (4756), 595–597.

<sup>7</sup> CPB (2015) Baanpolarisatie in Nederland. CPB Policy Brief 2015/13.

en werknemers. Tegelijkertijd geeft het CPB ook aan dat globalisering leidt tot verschuivingen, die specifieke groepen disproportioneel kunnen benadelen. Hoe groot de impact is van globalisering op de toename van de ongelijkheid is echter moeilijk te achterhalen<sup>8</sup>. Het CPB doet momenteel onderzoek naar de impact van globalisering op onder andere werkgelegenheid en inkomensongelijkheid. Eerder onderzoek van het CPB concludeerde dat verplaatsing van bedrijvigheid naar landen met lagere lonen slechts een beperkte invloed heeft gehad op de toegenomen ongelijkheid en ondergeschikt is aan de invloed van technologische verandering<sup>9</sup>.

## Conclusie

Een groot deel van de stijgende primaire inkomensongelijkheid hangt samen met demografische ontwikkelingen en verandering van de relatieve omvang van groepen. Vergrijzing, een toegenomen opleidingsniveau en stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen zijn trends die hebben bijgedragen aan de gestegen primaire inkomensongelijkheid en niet zonder meer als negatief moeten worden beoordeeld.

Er zijn ook structurele veranderingen in de economie die bijdragen aan de toegenomen primaire inkomensongelijkheid, zoals *skill biased technological change* en globalisering. Beide trends verklaren vermoedelijk maar een beperkt deel van de toename. Dat laat onverlet dat het kabinet ziet dat niet iedereen mee kan komen in de veranderingen die de samenleving de laatste tijd doormaakt. Veranderingen als technologische vooruitgang, globalisering en flexibilisering pakken voor sommige mensen voordelig uit, maar zorgen ook voor verliezers. Het kabinet erkent die ontwikkelingen en wil mensen de kans geven om de scheidslijnen die daardoor ontstaan te overbruggen<sup>10</sup>. Daaronder valt de kans om jezelf te ontwikkelen, ongeacht je leeftijd en achterstand, bijvoorbeeld door te investeren in Voor- en Vroegschoolse Educatie en een Leven Lang Ontwikkelen. Ook moet iedereen een kans hebben op goed werk. Daar zet het kabinet onder andere op in via de Wet Arbeidsmarkt in Balans, waaronder het aanpassen van de transitievergoeding en premiedifferentiatie in de WW.

Ondanks een stijging van de primaire inkomensongelijkheid is de ongelijkheid van besteedbare inkomens in deze periode gelijk gebleven. Dat betekent dat de herverdeling is toegenomen. Het grootste deel van de toegenomen herverdeling wordt verklaard door AOW- en pensioenuitkeringen. Daarnaast is de loon- en inkomensbelasting progressiever geworden om te zorgen voor een evenwichtige inkomensverdeling en -ontwikkeling<sup>11</sup>. Een evenwichtige inkomensverdeling is en blijft een belangrijk doel voor dit kabinet. De maatregelen uit het regeerakkoord zorgen daarom voor een afname van de Gini-coëfficiënt van besteedbare inkomens met 2,7 procent<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> CPB (2018) Inclusieve globalisering. CPB Policy Brief 2018/08.

<sup>9</sup> CPB (2005) Verplaatsingen vanuit Nederland. CPB document nr. 76.

<sup>10</sup> Kamerstukken 24 515, 30 012 en 29 544, nr. 447.

<sup>11</sup> Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en J. Been (2017) De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990–201, Rapport, Universiteit Leiden.

<sup>12</sup> CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB notitie.

Het kabinet zal de komende jaren werk blijven maken van de kansen van alle Nederlanders. Het verkleinen van kloven in de samenleving en het vergroten van de kans op goed werk van alle groepen is immers de meest duurzame manier om bij te dragen aan een gezonde inkomensverdeling.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees