

Vergaderjaar 2023–2024

**26 448**

## **Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)**

**Nr. 761**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

Ongelijkheid is een belangrijk onderwerp dat maatschappelijk breed in de belangstelling staat en ook voor het kabinet prioriteit is. Inzet en prestaties mogen beloond worden. Tegelijkertijd is het van belang dat iedereen mee kan komen, gelijkwaardige kansen krijgt en deelt in de welvaarts-groei. Er ligt een verantwoordelijkheid voor de overheid en voor (de organisaties van) werkgevers en werkenden om ervoor te zorgen dat de verschillen tussen groepen niet te veel uiteenlopen.

Op 18 januari 2024 heeft de Universiteit van Leiden in opdracht van FNV het onderzoek «Stille wateren hebben diepe gronden» gepubliceerd<sup>1</sup>. Met deze brief voldoet het kabinet aan het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een reactie op dit rapport<sup>2</sup> te geven.

De inkomensongelijkheid is in Nederland de afgelopen veertig jaar over het algemeen nauwelijks veranderd<sup>3</sup>. Tegelijk is het beeld van de ongelijkheid in Nederland minder eenduidig zodra er onder de motorkap van de inkomensverdeling wordt gekeken, zoals blijkt uit het nieuwe onderzoek «Stille wateren hebben diepe gronden». De toegenomen welvaart blijkt met name te danken aan de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. Vanuit een emancipatieperspectief is dit positief. Steeds meer vrouwen hebben betaald werk en zijn economisch zelfstandiger. Anderzijds hebben huishoudens voor die extra welvaart meer uren moeten werken, waardoor er minder alternatief besteedbare tijd overblijft. Het onderzoek laat daarnaast zien dat onder een relatief gelijkblijvend besteedbaar huishoudinkomen, toenemende verschillen in primaire

<sup>1</sup> Stille wateren hebben diepe gronden (2024) – Universiteit Leiden

<sup>2</sup> Kamerstuk nummer: 2024D04419

<sup>3</sup> Inkomen Verdeeld, trends 1977–2019 (2021) – Universiteit Leiden

inkomens schuilgaan. De overheid heeft meer herverdeeld om de ongelijkheid in primaire inkomens te beperken. Die herverdeling brengt maatschappelijke kosten met zich mee en er zijn steeds meer signalen dat dat de huidige vorm van herverdelen tegen grenzen aanloopt. Tot slot lijken de inkomens van de huishoudens in de allerlaagste decielen door de tijd te zijn achtergebleven. Dat wordt met name verklaard doordat mannen in het laagste inkomensdeciël een lager arbeidsinkomen hebben, wat samenhangt met een lager aantal gewerkte uren en minder zekere arbeidscontracten. Ze hebben bovendien minder vaak een baan en zijn vaker alleenstaand, waardoor ze minder van schaalvoordelen profiteren die een groter huishouden vaak wel heeft.

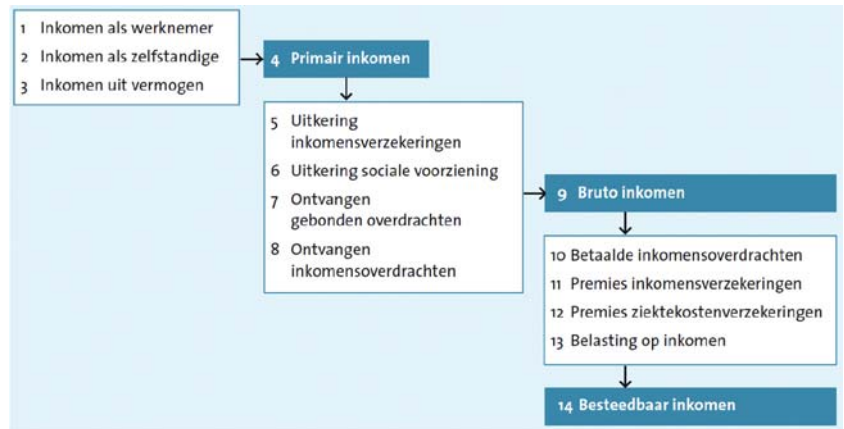
De conclusies van het rapport en de onderliggende mechanismen verdienen het om serieus genomen te worden. Ze onderstrepen het belang van het monitoren van de inkomensontwikkeling van personen, huishoudens en groepen door de tijd en, waar gewenst, de actieve bijsturing daarvan. Tegelijkertijd laat het rapport het belang zien van goed betaald werk als primaire inkomensbron. Het streven naar een evenwichtige koopkrachtontwikkeling en een goed werkende arbeidsmarkt is een doorlopende opgave, waarvoor het kabinet zich afgelopen periode stevig heeft ingezet. Ook de sociale partners spelen hierin een belangrijke rol. Het kabinet blijft zich hiervoor inspannen. Het werk op dit thema is niet klaar, en uw Kamer en een nieuw kabinet kunnen daar op eigen wijze vervolg aan geven. Dit is geen eenvoudige uitdaging gezien de grenzen van de arbeidsparticipatie en het herverdelingsbeleid. In het vervolg van deze brief wordt uitgebreider ingegaan op de bevindingen van het nieuwe onderzoek «stille wateren hebben diepe gronden», inclusief een duiding bij de belangrijkste conclusies. Hierbij zal ook aandacht zijn voor het kabinetsbeleid dat raakt aan de inkomensverdeling.

## **Korte beschrijving van de bevindingen van het onderzoek**

### Methode

Het rapport «Stille wateren hebben diepe gronden» kijkt naar de ontwikkeling van de besteedbare inkomens voor mensen tussen 25 en 60 jaar oud voor de periode 1981–2021. De groep van (vroeg)gepensioneerden blijft dus buiten beschouwing. Ook wordt het effect van wijzigingen in de onderwijsdeelname verkleind doordat er mensen vanaf 25 jaar worden meegenomen in de analyse. Op die leeftijd volgen mensen minder vaak onderwijs en zijn mensen vaak al actief op de arbeidsmarkt. Daarbij kan de mate waarin mensen na hun 25<sup>e</sup> scholing volgen uiteraard wel van invloed zijn en mogelijk ook de verschillen in inkomen en verdeling voor een deel kunnen verklaren. In het onderzoek wordt zowel gekeken naar huishoudens als naar personen. Er worden geen specifieke personen of huishoudens gevolgd over de tijd. De decielen voor de verschillende jaren kunnen dus andere personen en huishoudens bevatten. Voor huishoudens kijken de onderzoekers naar primair, bruto- en besteedbaar inkomen en voor personen naar primair en bruto-inkomen. In figuur 1 staat uitgelegd wat de verschillende definities zijn.

**Figuur 1<sup>1</sup>**



Noten: De figuur is afkomstig uit Bos e.a. (2021).

<sup>1</sup> Toelichting: De primaire inkomens bestaan uit het ter beschikking stellen van arbeid en kapitaal en bestaat daarmee uit werknemerslonen, inkomen uit vermogen en inkomen uit winst en ondernemerschap. Bruto-inkomen zijn de primaire inkomens vermeerderd met ontvangen uitkeringen uit de inkomensverzekeringen (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkering), uitkering sociale verzekeringen (bijvoorbeeld bijstandsuitkering), ontvangen gebonden overdrachten (bijvoorbeeld huurtoeslag) en ontvangen inkomensoverdrachten (bijvoorbeeld alimentatie). Het besteedbaar inkomen is tenslotte het bruto-inkomen verminderd met belasting op inkomen en betaalde premies (bijvoorbeeld van de volksverzekeringen), de ziektekostenverzekeringen en betaalde inkomensoverdrachten (bijvoorbeeld alimentatie). De inkomens zijn gecorrigeerd voor inflatie. Zie ook de studie van Universiteit Leiden voor een beschrijving.

## Bevindingen

### *Huishoudinkomens*

Het reëel gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen nam tussen 1981 en 2021 gemiddeld met 1,1% per jaar toe (zie tabel 1). Over de gehele periode is dat een reële toename van 53%. Deze toename is een gevolg van een toename in het primair inkomen van huishoudens met 54% over de gehele periode (ook 1,1% per jaar). Dat is weer vooral een gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. De gemiddelde effectieve lastendruk bleef vrijwel gelijk.

In primaire inkomens (dus voor herverdeling) is de ongelijkheid toegenomen. Het primaire huishoudinkomen in de eerste inkomensdeciël nam met 1,1% op jaarbasis af. In het tweede en derde inkomensdeciël nam het primair inkomen met respectievelijk 0,1% en 0,8% op jaarbasis toe. In de achtste, negende en tiende inkomensdeciël lag de groei van het primair inkomen met 1,2% op jaarbasis een stuk hoger.

De ongelijkheid in het besteedbaar huishoudinkomen is ook toegenomen, maar in mindere mate dan in de primaire inkomens. Dat komt door de herverdeling vanuit de overheid. Het besteedbaar huishoudinkomen van het eerste, tweede en derde inkomensdeciël nam toe met respectievelijk 0,6%, 0,7% en 1,0% op jaarbasis. Tegelijkertijd nam het achtste en negende inkomensdeciël toe met respectievelijk 1,1% op jaarbasis. De herverdeling via belastingen, toeslagen en uitkeringen heeft de toename van de ongelijkheid dus getemperd, maar niet weggenomen.

Bij de top 1% valt het op dat het besteedbaar huishoudinkomen meer toenam dan het primair huishoudinkomen. Het primaire inkomen van de top 1% is in de periode 1981–2021 met 1,3% per jaar gegroeid, terwijl het besteedbaar huishoudinkomen met 1,5% per jaar groeide. De groei in het besteedbaar huishoudinkomen van de top 1% in de periode 1981–2021 is

daarmee voor een belangrijk deel het gevolg van een lagere effectieve lastendruk voor deze groep. Voor de periode 2011–2021 is deze trend versneld: het primair inkomen nam in deze periode 1,7% per jaar toe, terwijl het besteedbaar huishoudinkomen 2,6% per jaar toenam.

**Tabel 1: jaarlijkse procentuele mutaties (leeftijd 25–60 jaar) in de periode 1981–2021**

	Totaal	Inkomensdeciël gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen										Top 1%
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Besteedbaar inkomen	1,1	0,6	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5
Primair inkomen	1,1	- 1,1	0,1	0,8	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3

Bron: samenvattende tabel pagina 3 van de studie «Stille wateren hebben diepe gronden»

### *Arbeidsparticipatie*

De bovengenoemde toename van het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen en primair huishoudinkomen is vooral te danken aan een hogere (formele) arbeidsparticipatie van vrouwen, die voor 1980 minder actief waren op de arbeidsmarkt. De toename in het primair inkomen van huishoudens is met name toe te schrijven aan een toename in het primaire inkomen van vrouwen van 3,4% per jaar. Met name bij vrouwen in de laagste decielgroepen is de arbeidsparticipatie tussen 1980–2021 relatief sterk toegenomen zoals weergegeven in tabel 2 hieronder. De toename in arbeidsparticipatie zorgt ervoor dat vrouwen vaker economisch zelfstandiger zijn. Dit is een positieve ontwikkeling en een belangrijke doelstelling van beleid sinds de jaren tachtig. Tegenover het additionele inkomen staat (vanuit het brede welvaartspectief) een verlies van beschikbare tijd voor andere tijdsbestedingen zoals vrije tijd en informele zorg. De arbeidsparticipatie van mannen veranderde nauwelijks en hun primair inkomen nam met 0,3% per jaar toe. Uit het onderzoek blijkt dat bij mannen in de laagste decielgroepen van het besteedbaar huishoudinkomen er sprake is van een aanzienlijke afname in de arbeidsparticipatie.

**Tabel 2: arbeidsparticipatie in personen, jaarlijkse procentuele percentages (leeftijd 25–60 jaar) in de periode 1981–2021**

	Totaal	Inkomensdeciël gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen										Top 1%
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Mannen	0,1	- 0,8	- 0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Vrouwen	2,0	2,4	3,5	3,1	2,6	2,2	2,0	1,7	1,5	1,3	1,1	1,4

Bron: samenvattende tabel pagina 3 van de studie «Stille wateren hebben diepe gronden»

De groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen heeft een remmend effect gehad op de totale ongelijkheidsgroei, omdat de groei in het primair inkomen van vrouwen in de lagere decielgroepen relatief hoog was, in tegenstelling tot de mannen in de lagere decielgroepen. Maar volgens de onderzoekers lijkt dit remeffect van de arbeidsparticipatie van vrouwen op de totale inkomensongelijkheid uit te werken, omdat de participatie inmiddels op een zeer hoog niveau ligt. De kans is groot dat de ongelijkheid in de toekomst zal toenemen. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Uit het rapport blijken hiervan al de eerste signalen. In de periode 2011–2021 is de ongelijkheid tussen vrouwen onderling toegenomen en is het marktinkomen van mannen in de lagere inkomensdecielen gedaald.

### *Contractvormen en redenen waarom mensen niet-werken*

Voor de kortere periode 2003–2021 hebben de onderzoekers ook informatie over de contractvormen van werkenden en de redenen waarom

niet-werkenden niet werken. Over die periode zien ze bij mannen een afname van het aandeel werkenden met een vast contract, wederom geconcentreerd bij de lagere inkomensgroepen van het besteedbaar huishoudinkomen. Zowel het aandeel mannen met een tijdelijk contract als het aandeel mannen dat als ZZP'er werkt is toegenomen bij lagere inkomensgroepen. Bij vrouwen is de afname van het aandeel met een vast contract kleiner, maar komt de afname bij alle decielgroepen voor. Bij vrouwen zit de toename in flexibele arbeid met name in een toename van het aantal vrouwen met een tijdelijk contract, de toename in het aandeel ZZP'ers is voor vrouwen minder sterk dan bij mannen. Bij de laagste inkomensgroepen voor zowel mannen als vrouwen is er een toename in werkloosheid en ziekte als reden voor niet werken.

## **Reactie op de bevindingen**

Het onderzoek geeft nuttige inzichten over de historische ontwikkeling van de inkomensverdeling en draagt bij aan onze kennis over het thema ongelijkheid door specifiek te kijken naar huishoudens van werkzame leeftijd. Uit het rapport blijkt dat met name de arbeidsparticipatie van vrouwen een belangrijke rol heeft gehad in de beperkte toename van de ongelijkheid in Nederland. Daarnaast laat het rapport ook zien dat niet alle groepen in 2021 beter af zijn ten opzichte van huishoudens in een vergelijkbaar inkomensdeciel in 1981, met name de groep mannen in het laagste inkomensdeciel. De rest van de brief gaat in op een aantal onderliggende factoren en trends zijn die invloed hebben gehad op de inkomensverdeling. Daarbij past de kanttekening dat de afgelopen veertig jaar langjarige maatschappelijke trends, beleid en de interactie daartussen, invloed hebben gehad op de inkomensverdeling. Vervolgens gaat de kabinetsreactie in op het kabinetsbeleid dat invloed heeft op de inkomensverdeling.

### *Relatie tot Inkomen Verdeeld*

Een eerder onderzoek van de universiteit Leiden «Inkomen Verdeeld» toonde aan dat de besteedbare inkomensverschillen onder huishoudens sinds 1990 niet noemenswaardig waren toegenomen en dat de inkomensongelijkheid in Nederland kleiner is dan het Europees gemiddelde. Deze studie keek naar alle huishoudens. Door de vergrijzing is de groep huishoudens met een AOW-uitkering gegroeid, wat de ongelijkheidsgroei beperkt. De AOW geeft namelijk vrijwel alle gepensioneerden een vast bedrag<sup>4</sup>. Dat bedrag is voor gepensioneerden met een laag aanvullend pensioen relatief meer dan voor gepensioneerden met een hoog aanvullend pensioen. De AOW drukt dus als de ongelijkheid onder ouderen en daarmee onder de gehele bevolking. Daardoor was het uit het rapport «Inkomen verdeeld» moeilijk op te maken wat de ontwikkeling van ongelijkheid onder werkenden was. In het rapport «Stille wateren» wordt specifiek gekeken naar de bevolking in de werkende leeftijd en wordt er ook aandacht besteed aan verschillen tussen groepen, waarbij ook wordt gekeken naar de verschillen tussen mannen en vrouwen.

### Trends

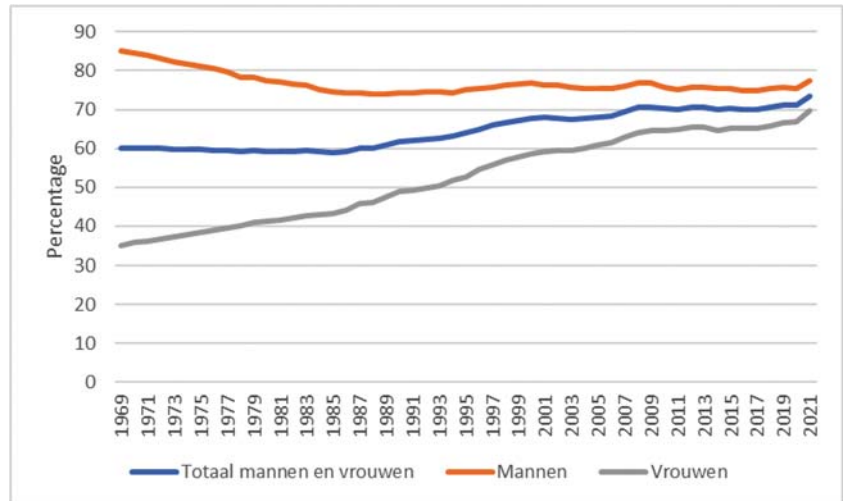
#### *Stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen*

De onderzoekers tonen aan dat de stijgende arbeidsparticipatie onder vrouwen de ongelijkheid heeft geremd. De arbeidsparticipatie van vrouwen nam in de periode 1985–2009 fors toe (figuur 2). Er zijn verschillende factoren die de toename in arbeidsparticipatie kunnen verklaren.

<sup>4</sup> Dit geldt overigens niet voor mensen die een periode in het buitenland hebben gewoond.

Vanaf de jaren tachtig werd het steeds makkelijker en gebruikelijker om in deeltijd te werken, waardoor meer vrouwen de arbeidsmarkt betraden<sup>5</sup>. Tegenwoordig zijn vrouwen steeds hoger opgeleid en blijven steeds vaker doorwerken na de geboorte van het eerste kind. Vanuit een emancipatieperspectief is de toename van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd betekent het ook dat huishoudens voor de toegenomen welvaart, met elkaar meer (uren) zijn gaan werken.

**Figuur 2 brutoarbeidsparticipatie in de periode 1969–2021**



Bron: CBS Statline.

### *Achterblijvende onderkant van de inkomensverdeling*

Uit de cijfers van het rapport blijkt dat de primaire inkomens in vooral de eerste twee decielen van de verdeling zijn gedaald of achtergebleven bij de gemiddelde inkomensgroei. Het effect kan deels verklaard worden doordat de samenstelling van deze groep huishoudens is veranderd. Het onderzoek vergelijkt namelijk groepen met eenzelfde plek in de inkomensverdeling over de tijd en volgt geen individuele huishoudens. Het kan dus heel goed zijn dat iemand die zich in 1981 in de laagste inkomensgroep bevond, in 2021 is opgeschoven naar een hogere inkomensgroep. Ook veranderingen in de huishoudenssamenstelling (meer alleenstaanden), de lagere participatiegraad, minder gewerkte uren, en minder vaak een vast contract bij mannen in de laagste inkomensgroep en bijvoorbeeld een lager inkomen van sommige groepen arbeidsmigranten hebben effect gehad op de inkomensontwikkeling binnen de eerste decielen. Ook speelt hier mee dat mensen in de laagste inkomensgroepen in deze periode vaker niet participeren op de arbeidsmarkt vanwege werkloosheid en ziekte. Dit laat zien dat een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zich door vertaalt in een lage positie in de primaire inkomensverdeling. Vervolgens is er relatief veel herverdeling van de overheid nodig om de ongelijkheid in besteedbare inkomens te verminderen.

### *Lastenverlichting top 1%*

Het valt op dat de toename van de besteedbare inkomens van de top 1% volgens de onderzoekers voor een deel samenhangt met een lagere belastingdruk. Dit sluit aan bij de bevindingen in het rapport «Ongelijkheid

<sup>5</sup> IBO deeltijd (2020)

en herverdeling», waar het CPB aangaf dat de top 1% gemiddeld minder belasting ten opzichte van het inkomen betaalt dan andere huishoudens.<sup>6</sup> Dit hangt grotendeels samen met samenstelling van inkomsten van de top 1%, waarvan een groter deel uit kapitaalinkomen en ingehouden winsten bestaat. Deze inkomsten kennen een lagere belastingdruk dan de inkomsten uit arbeid.

### Kabinetsbeleid

De bevindingen uit het rapport «Stille wateren hebben diepe gronden» lopen tot en met het jaar 2021. Deze bevindingen staan niet op zichzelf maar passen in een breder palet aan signalen, onderzoeken en adviezen die aanleiding waren voor afspraken in het regeerakkoord op het gebied van inkomensverdeling, armoededoelstellingen maar zeker ook het verstevigen van de arbeidsmarktpositie van grote groepen werkenden. Het beleid van de afgelopen kabinetsperiode heeft directe en indirecte invloed gehad op zowel de primaire als de besteedbare inkomensverdeling. Want het wegzakken van het verdiende inkomen bij de mensen in de laagste decielen van de verdeling, kan niet losgezien worden van de toegenomen kwetsbaarheid van deze groepen op de arbeidsmarkt. Sinds het aantreden van het kabinet heeft het kabinet consistent keuzes gemaakt om huishoudens die kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld voor de hoge inflatie of de prijsschokken op de energiemarkt, een betere uitgangspositie te geven. Hieronder staan een aantal van deze maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen die raken aan de primaire en de besteedbare inkomensverdeling.

#### *Primaire inkomensverdeling*

Allereerst past de kanttekening dat de rol van de overheid in de primaire inkomensverdeling relatief beperkt is. Onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers over de hoogte van de lonen vinden plaats aan de cao-tafel. Gelukkig is inmiddels goed zichtbaar dat de contractlonen in het licht van de krappe arbeidsmarkt en de eerdere inflatieschok stijgen door zowel nominale loonstijgingen (een vast bedrag) en procentuele loonsverhogingen. Dat is ook van belang voor een goede werking van de arbeidsmarkt.

In 2023 lagen de cao-lonen gemiddeld 6,1 procent hoger dan in 2022<sup>7</sup>. Het kabinet heeft de afgelopen jaren veel aandacht gevraagd voor het belang van een evenwichtige loongroei. De Minister van SZW kan daarnaast cao-bepalingen algemeen verbindend verklaren. Door algemeenverbindendverklaring (avv) van cao-bepalingen, gaan deze in beginsel gelden voor alle werkgevers en werknemers, die vallen onder de werkingssfeer van de betreffende cao. Indien er dan afspraken worden gemaakt over de hoogte van de lonen die positief uitvallen voor de onderkant van de inkomensverdeling, gelden deze in beginsel dan voor alle werknemers die vallen onder die cao.

Tegelijkertijd heeft het kabinet directe beïnvloedingsmogelijkheden die ze heeft, benut om lonen deze kabinetsperiode een extra stimulans te geven. Het wettelijk minimumloon is per januari 2023 – voor het eerst in de geschiedenis – met 8,05% extra beleidsmatig verhoogd. Daarnaast is per 1 januari 2024 het wettelijk minimumuurloon ingevoerd. Werknemers onder een CAO met een gangbare werkweek van meer dan 36 uur, krijgen hierdoor ook een hoger maandloon, oplopend tot ongeveer 11% bij een gebruikelijke arbeidsduur in de sector van 40 uur. Deze ingrepen zorgen ervoor dat de positie van mensen aan de onderkant van de primaire

<sup>6</sup> CPB, 2022, <https://www.cpb.nl/ongelijkheid-en-herverdeling>

<sup>7</sup> CBS (2024) – Cao-lonen stegen in 2023 tweemaal zo hard als in 2022

inkomensverdeling rechtstreeks verbetert en geven meer zekerheid dan wanneer het besteedbaar inkomen via herverdeling – bijvoorbeeld via toeslagen – wordt aangevuld.

Daarnaast heeft de overheid een belangrijke rol in het vaststellen van de spelregels en de randvoorwaarden op de arbeidsmarkt. De onderzoekers merken op dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt geconcentreerd is bij lage inkomensdecielen. De bevinding dat flexibilisering vooral plaatsvindt bij de lage inkomensdecielen sluit aan bij het beeld dat de SER schetst in hun MLT-advies<sup>8</sup>, de WRR in hun rapport «het betere werk»<sup>9</sup>, en de commissie Regulering van Werk (Borstlap)<sup>10</sup>. Deze adviezen hebben de basis gevormd voor het arbeidsmarktpakket, waarvoor het kabinet op dit moment de wetgeving voor voorbereidt. Met het arbeidsmarktpakket bieden we meer zekerheid aan werkenden en wordt de wendbaarheid van werkgevers vergroot. Met oog op het vergroten van de zekerheid voor werkenden, wat in de context van het rapport «Stille wateren hebben diepe gronden» met name relevant is, werkt het kabinet ten eerste het wetsvoorstel «Meer zekerheid flexwerkers» uit. Daarmee worden onder andere oproepcontracten afgeschaft. In plaats daarvan komen er bandbreedtecontracten, waarmee de werknemers meer inkomenszekerheid en roosterzekerheid wordt geboden. Ook krijgen uitzendkrachten meer zekerheid door het inkorten van de meest onzekere fase in het uitzendcontract. Daarnaast worden de regels voor tijdelijke contracten aangescherpt zodat mensen sneller zicht hebben op een vast contract. Om meer inkomenszekerheid te bieden aan zelfstandigen wordt bovendien een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen geïntroduceerd. Het kabinet werkt ook aan het wetsvoorstel «Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden», waarmee schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. Deze en andere wetgeving uit het arbeidsmarktpakket wordt nu uitgewerkt en getoetst zodat een volgend kabinet in de gelegenheid is om voortvarend met deze wet- en regelgeving aan de slag te gaan.

### *Besteedbare inkomens*

Zoals blijkt uit het onderzoek, vermindert de overheid in Nederland de ongelijkheid via herverdeling. Over het algemeen kent de Nederland een progressief belastingstelsel, waar mensen naar vermogen bijdragen. Daarnaast zijn er uitkeringen voor mensen die (gedeeltelijk) niet kunnen werken, en toeslagen die lage- en middeninkomens helpen met kosten voor huur, zorg en kinderopvang. Verder heeft het kabinet voor de laagste inkomens in 2022 en 2023 een energietoeslag mogelijk gemaakt.<sup>11</sup> De hoogte van de energietoeslag bedroeg in principe 1.300 euro per jaar.<sup>12</sup> Dit hielp hen met de hogere energieprijzen. Ook zijn er verschillende gemeentelijke regelingen om mensen te helpen.

Een van de manieren waarop het kabinet bijstuurt in de ontwikkeling van de besteedbare inkomens van huishoudens is door elk jaar in augustus de ontwikkeling van de koopkracht te wegen en waar nodig in te grijpen. Het kabinet heeft daarom afgelopen Prinsjesdag structureel € 2 miljard extra

<sup>8</sup> Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (ser.nl)

<sup>9</sup> Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht | Rapport | WRR

<sup>10</sup> Rapport «In wat voor land willen wij werken?» | Rapport | Rijksoverheid.nl

<sup>11</sup> De richtlijn bedroeg 120% van het sociaal minimum. Gemeenten hebben hier beleidsvrijheid in.

<sup>12</sup> Ook hier is sprake van een richtlijn. Ook was het mogelijk om 500 euro van het budget voor de energietoeslag 2023 naar voren te halen en als energietoeslag 2022 uit te keren aan huishoudens die in 2022 in aanmerking kwamen. De energietoeslag voor 2022 was dan 1.800 euro per huishouden en voor 2023 800 euro per huishouden. Gemeenten hebben hier beleidsvrijheid in.



vrijgemaakt om kwetsbare huishoudens te ondersteunen<sup>13</sup>. Ook op Prinsjesdag 2022 had het kabinet incidenteel voor 2023 17,2 miljard euro en structureel 4,9 miljard euro uitgetrokken om de koopkracht van huishoudens te verbeteren.<sup>14</sup>

Het kabinet heeft met het vrijmaken van extra middelen, ook specifiek aandacht gehad voor de ontwikkeling van de besteedbare inkomens van werkenden. Werken moet immers lonen. Daarom heeft het kabinet per 2023 de arbeidskorting met 3 miljard euro extra verhoogd en per 2024 nogmaals voor werkenden met lagere inkomens met 115 euro<sup>15</sup>. Tegelijkertijd heeft het kabinet de mensen met lagere inkomens geholpen met een hogere Huurtoeslag. Mensen met lagere inkomens ontvangen dit onafhankelijk van of ze een betaalde baan hebben of niet. Ook de bestaanszekerheid van middengroepen is cruciaal voor onze samenleving. Dit kabinet heeft vorig jaar alle huishoudens ondersteund met een prijsplafond. Daarnaast heeft het kabinet de lagere-inkomensgroepen met kinderen en de middengroepen met kinderen specifiek ondersteund met de verhoging van het Kindgebonden Budget, mede naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Sociaal Minimum<sup>16</sup>. Deze verhoging van het Kindgebonden Budget ondersteunt in het bijzonder grote gezinnen en gezinnen met oudere kinderen. Het kabinet heeft op verzoek van de Tweede Kamer bovendien ook de kinderbijslag aanvullend verhoogd.

Het kabinet kijkt ook naar een evenwichtige belasting van inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen. Ambtelijke rapporten hebben laten zien dat deze sinds begin deze eeuw flink uit balans is geraakt met als gevolg dat ook de balans in het belasten van werknemers, IB-ondernemers en directeur-groootaandeelhouders (dga's) steeds meer uit het zicht is geraakt.<sup>17</sup> Naast gevolgen voor de arbeidsmarkt, werkt dit ook inkomens- en vermogensongelijkheid in de hand, zo laat het rapport IBO Vermogensverdeling<sup>18</sup> zien. Het zijn met name de hogere inkomens en vermogenden die profijt hebben van een onevenwichtige belasting op inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen. Het kabinet is van mening dat fiscale onevenwichtigheden een belangrijke rol spelen in het vergroten van vermogensverschillen tussen groepen huishoudens. Het kabinet heeft daarom in reactie op het rapport «IBO Vermogensverdeling» een pakket aan maatregelen voorgesteld in het Belastingplan 2023 en 2024, waarmee een trend is gekeerd en een forse stap is gezet in het herstel van het evenwicht in het belasten van inkomen uit arbeid en vermogen.

## Afsluiting

Het rapport «Stille wateren hebben diepe gronden» is een belangrijke studie waarin veel verschillende ontwikkelingen samen komen. Tegelijk blijft het een uitdaging om precies te kunnen duiden welke factoren en in welke mate deze invloed hebben gehad op de inkomensverdeling, zoals

<sup>13</sup> Inkomsten en uitgaven van het Rijk | Prinsjesdag: Miljoenennota en Rijksbegroting | Rijksoverheid.nl

<sup>14</sup> Miljoenennota 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2022/09/20/miljoenennota-2023>

<sup>15</sup> 115 euro op het tweede knikpunt (op een inkomen van circa 24,8 duizend euro).

<sup>16</sup> Een zeker bestaan: naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/een-zeker-bestaan-rapport-i-commissie-sociaal-minimum>

<sup>17</sup> Zie Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, 2020, het rapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) «In wat voor land willen wij werken», 2020 en het rapport IBO Vermogensverdeling - Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling | Rapport | Rijksoverheid.nl, 2022.

<sup>18</sup> IBO vermogensverdeling – Licht uit, spot aan (2022)

de onderzoekers ook concluderen. Het is daarom belangrijk om dit type inzichten te blijven verdiepen. Hierdoor gaan we steeds beter begrijpen welke factoren welk effect hebben op de inkomensverdeling en welke gevolgen de inkomensverdeling heeft op de kansen en mogelijkheden van mensen, wat vervolgens bijdraagt aan het maken van effectief beleid. Het kabinet moedigt dergelijk onderzoek dan ook aan. Het rapport laat zien dat vooral de arbeidsparticipatie van vrouwen ervoor heeft gezorgd dat de inkomensongelijkheid beperkt is toegenomen. Dit wordt in de toekomst steeds lastiger gezien het hoge participatieniveau. Dit roept tevens de vraag op om na te denken over alternatieve bronnen van welvaartsgroei, zoals de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Daarnaast laat dit rapport zien dat het belangrijk blijft om na te denken over effectief beleid om de inkomensontwikkeling in Nederland in evenwicht te houden. Niet alleen de herverdelende rol van de overheid, maar juist ook het bepalen van de randvoorwaarden en (financiële) spelregels op de arbeidsmarkt zijn van groot belang om de positie van groepen aan de onderkant van de primaire inkomensverdeling te verstevigen. Dit kabinet heeft hierin aanzienlijke stappen gezet en het is nu aan een nieuw kabinet om hier verder invulling aan te geven.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,  
C.J. Schouten