

Inkomensongelijkheid in Nederland minder stabiel dan het lijkt

Hoewel de totale inkomensongelijkheid in Nederland al jaren stabiel is, laten onderliggende trends toenemende verschillen zien. Technologische ontwikkeling en globalisering verhogen de vraag naar hoogopgeleiden en zetten de middeninkomens onder druk. Tot nu toe is het effect op de inkomensongelijkheid geneutraliseerd door de afgenomen uitkeringsafhankelijkheid. Nu de werkloosheid structureel veel lager ligt, droogt dit kanaal echter op. De inkomensongelijkheid zal daarom naar verwachting toenemen.

Ontwikkeling van de inkomensongelijkheid

De gemiddelde inkomensongelijkheid in Nederland is al jaren opmerkelijk stabiel. De mate van ongelijkheid wordt doorgaans samengevat in de Gini-coëfficiënt, die kan variëren tussen 0 en 1. Een hogere Gini-coëfficiënt betekent een hogere inkomensongelijkheid. Tabel 1 laat zien dat de Gini-coëfficiënt in Nederland de afgelopen jaren vrijwel gelijk is gebleven. Internationale vergelijkingen zijn door verschillende inkomensdefinities lastig, maar in het algemeen kan worden gesteld dat de inkomensongelijkheid in Nederland relatief laag is.

Het samenvatten van de ongelijkheid in één indicator heeft het voordeel van overzichtelijkheid, maar betekent ook dat informatie verloren gaat. Onder de oppervlakte kunnen tegengestelde ontwikkelingen plaatsvinden die elkaar op geaggregeerd niveau opheffen. Een nadere analyse van de inkomensverdeling in Nederland laat zien dat de ontwikkeling inderdaad minder stabiel is dan de Gini-coëfficiënt suggereert. Grafiek 1 geeft een uitsplitsing van de ontwikkeling van hogere, midden en lagere inkomens sinds 1990 (de reeksbreuk in 2000 is het gevolg van een gewijzigde systematiek). De grafiek laat zien dat de hogere inkomens sinds het begin van de jaren negentig uitlopen ten opzichte van het gemiddelde inkomen, terwijl de lagere inkomens inlopen op het gemiddelde inkomen. In de bovenste helft van de inkomensverdeling neemt de ongelijkheid dus toe, in de onderste helft neemt de ongelijkheid juist af.

Hoge inkomens moeten hier overigens niet verward worden met 'topinkomens' zoals die in het maatschappelijke debat figureren. Deze inkomens vormen een dusdanig klein deel van de inkomensverdeling dat ze de totale inkomensongelijkheid nauwelijks beïnvloeden.

Tabel 1 Ontwikkeling van inkomensongelijkheid in Nederland (Gini-coëfficiënt)

1995	0,230
2000	0,229
2000 ¹	0,242
2001	0,244
2002	0,241
2003	0,239
2004	0,244
2005	0,242

Toelichting: Op basis van het gestandaardiseerd inkomen.

¹ Cijfers na revisie.

Bron: scp, De sociale staat van Nederland 2007.

Invloeden op de inkomensongelijkheid

Een aantal ontwikkelingen oefent invloed uit op de inkomensongelijkheid. Deze kunnen in tegengestelde richting werken en op verschillende segmenten van de inkomensverdeling aangrijpen.

Technologie

Technologische ontwikkeling gaat samen met een grotere vraag naar hoogopgeleiden. Technologie maakt functies complexer, waardoor een hogere opleiding nodig is. Daarnaast zorgt technologische ontwikkeling voor een snel veranderende omgeving. Hoogopgeleiden weten zich over het algemeen sneller aan te passen aan een dergelijke omgeving. De afgelopen decennia is de aldus toegenomen vraag naar hoogopgeleiden opgevangen doordat het aanbod van hoogopgeleiden ook sterk is gestegen. Omdat niet iedereen in staat is hoger onderwijs te volgen, is deze ontwikkeling echter per definitie eindig. Verwacht wordt daarom dat het beloningsverschil tussen laag- en hoogopgeleiden de komende decennia zal stijgen. Een tweede effect van technologische ontwikkeling is het verdwijnen van functies die geautomatiseerd kunnen worden. Dit raakt vooral beroepen waar weinig of geen interpersoonlijke vaardigheden voor benodigd zijn. Deze functies zijn vooral in het midden van de inkomensverdeling te vinden.

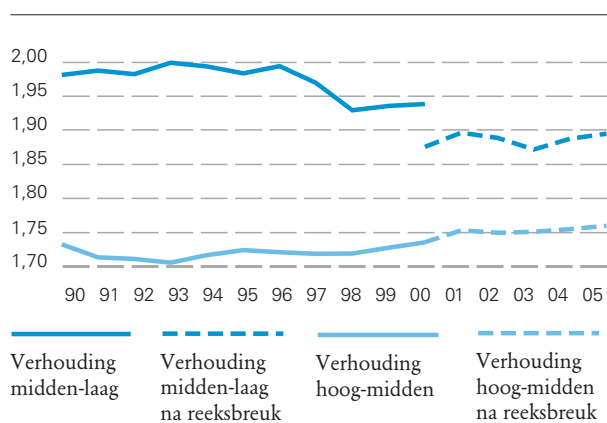
Per saldo zouden vooral de hoogste inkomens moeten profiteren van technologische ontwikkeling, ten opzichte van de middeninkomens. Dit is consistent met het beeld uit grafiek 1.

Globalisering

Globalisering zorgt op verschillende niveaus voor een

Grafiek 1 Ontwikkeling inkomensverschillen

Procenten



Bron: CBS, nieuwe reeks vanaf 2000

verscherpte internationale concurrentie. Productie kan worden verplaatst naar landen met lagere lonen. Informatietechnologie maakt het bovendien in toenemende mate mogelijk om diensten en specifieke taken uit te besteden. Daarnaast kan werkgelegenheid onder druk komen te staan door concurrentie met elders goedkoper geproduceerde goederen. Het betreft opnieuw vooral de niet-persoonlijke arbeid (in het midden van de inkomensverdeling). Hoogopgeleide arbeid kan juist profiteren van globalisering doordat het afzetgebied vergroot wordt.

De toenemende internationale verwevenheid zorgt ook voor grotere migratiestromen van vooral laaggeschoolde arbeid. Dit betekent extra concurrentie aan de onderkant van het loongebouw. In Nederland betreft dit thans vooral de instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de EU. Hoewel verwacht mag worden dat deze stroom opdroogt naarmate de nieuwe lidstaten verder in het transitieproces komen, kunnen toekomstige uitbreidingen deze trend bestendigen.

Ook aan de bovenkant van de inkomensverdeling kan verhoogde internationale mobiliteit leiden tot afnemende beloningsverschillen tussen landen. Het effect op de binnenlandse ongelijkheid hangt af van de vraag of de hogere inkomens in het beschouwde land relatief hoog of laag waren ten opzichte van het buitenland. Het effect van globalisering op de bovenkant is daarom theoretisch niet eenduidig. Anekdotisch bewijs suggereert dat topsalarissen in Nederland internationaal gezien laag zijn: de Hay Group becijferde onlangs dat CEO's van in de AEX opgenomen bedrijven gemiddeld 50% verdienen van het gemiddelde salaris van topmannen in Europa, en 18% van dat van topmannen in de vs. Voor zover het niveau van topinkomens doorwerkt op de rest van het inkomensgebouw zou dit impliceren dat mobiliteit de ongelijkheid in Nederland kan vergroten.

Een drukkend effect van migratie op de beloning van laagopgeleiden lijkt op het eerste gezicht in contradictie met het beeld in grafiek 1. Het verschil tussen loonongelijkheid en inkomensongelijkheid is hier echter cruciaal. Het CPB meldde onlangs in het Centraal Economisch Plan dat de loonongelijkheid aan de onderkant sinds het begin van de jaren negentig is opgelopen. De verschuivingen tussen loonongelijkheid en inkomensongelijkheid zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op participatiebevorderend beleid.

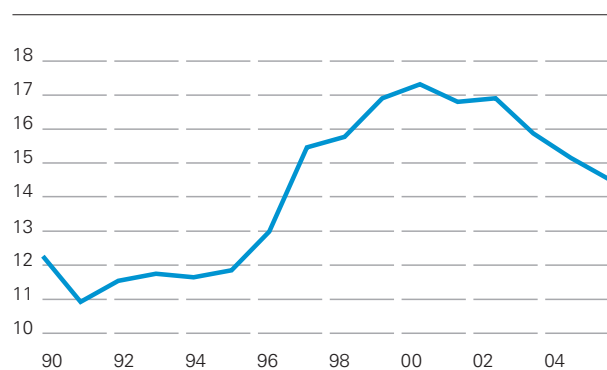
Beleid

Globalisering en technologische ontwikkelingen hebben beide betrekking op loonongelijkheid. De uiteindelijke inkomensongelijkheid is daarnaast vooral afhankelijk van de effecten van beleid. Het betreft zowel direct inkomensbeleid als ander beleid dat gevolgen heeft voor de inkomensverdeling. Structurele hervormingen op de arbeidsmarkt hebben bijvoorbeeld een belangrijke invloed gehad op de inkomensverdeling aan de onderkant. De hervormingen hebben de uitkeringen versoerd en het minimumloon verlaagd (hetgeen de ongelijkheid vergroot), maar vooral de uitkeringsafhankelijkheid verlaagd. De overgang van uitkering naar werk betekent een belangrijke inkomenssprong. Een dalende uitkeringsafhankelijkheid verkleint daardoor de ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling. Grafiek 2 laat zien dat het belang van arbeidsinkomen voor lage inkomens vooral in de tweede helft van de jaren negentig sterk is toegenomen. Hoewel de conjuncturele tegenwind aan het begin van de eeuw deze ontwikkeling deels ongedaan heeft gemaakt, is het niveau nog altijd hoger dan aan het begin van de jaren negentig; het dal in 2005 ligt aanzienlijk boven dat van 1991.

Herverdeling grijpt rechtstreeks aan op de inkomensverdeling. Het huidige kabinet heeft geen kwantitatief doel geformuleerd ten aanzien van de inkomensverdeling, maar spreekt in het regeerakkoord het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling uit. Tegelijkertijd wordt voor de groepen aan de extremen

Grafiek 2 Aandeel arbeidsinkomen in lage inkomens

In procenten



Arbeidsinkomen

Bron: CBS, nieuwe reeks vanaf 2001.

van de inkomensverdeling een lichte correctie richting gelijkheid beoogd.

Het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling is in de begroting voor 2008 als volgt uitgewerkt: 'Het bereiken van een zo evenwichtig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling.' Dit impliceert dat het kabinet ernaar streeft de inkomensongelijkheid (zoals gemeten in de Gini-coëfficiënt) zoveel mogelijk op het huidige niveau te laten. De maatregelen in de begroting zijn in overeenstemming met deze voornemens, er zijn geen groepen die er in belangrijke mate op voor- of achteruit gaan.

In het regeerakkoord wordt voorts specifiek aandacht besteed aan het inkomensbeleid in de (semi-) publieke sector: de inkomens worden hier genormeerd. De loonverdeling in de publieke sector is in veel landen meer gelijk dan in de private sector. Niettemin kan een verscherping van het verschil tussen de publieke en de private sector betekenen dat het moeilijker wordt geschikt personeel voor de publieke sector te vinden. Amerikaans onderzoek (Borjas, G. (2002), 'The wage structure and the sorting of workers into the public sector', NBER Working Paper 9313) laat zien dat door toegenomen loonongelijkheid in de private sector het moeilijker is geworden hoogopgeleide werknemers aan te trekken en vast te houden in de publieke sector. Dit blijkt uit het feit dat naarmate lonen in de publieke sector gelijk verdeeld zijn, de werknemers die overstappen van de publieke naar de private sector steeds hoger opgeleid zijn.

Spanning

Technologische ontwikkeling en globalisering zullen naar verwachting de loonongelijkheid vergroten: de vraag naar hoogopgeleiden neemt toe. Verscherpte internationale concurrentie en automatisering zetten vooral de middeninkomens onder druk. De afgelopen jaren zijn de effecten van deze trends op de totale inkomensongelijkheid geneutraliseerd door de verminderde uitkeringsafhankelijkheid. Hoewel de laatste kabinetten nauwelijks specifiek inkomensbeleid voerden, heeft het verscherpen van de toegang tot de sociale zekerheid de ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling per saldo zo verkleind.

Het benutten van het kanaal van afnemende uitkeringsafhankelijkheid zal gezien het lage niveau van de werkloosheid in de toekomst moeilijker worden. Tegelijkertijd zet een nieuwe ontwikkeling – de komst

van laaggeschoolde arbeid uit de nieuwe lidstaten – de inkomens aan de onderkant verder onder druk. Op de lange duur zal de bruto inkomensongelijkheid (dat wil zeggen: voor herverdeling) in Nederland als gevolg van deze ontwikkelingen naar verwachting toenemen.

Het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling zal dan niet langer kunnen worden vertaald in het constant houden van de inkomensongelijkheid. Een evenwichtige inkomensontwikkeling impliceert immers ook het weerspiegelen van schaarsteverhoudingen en het voorkomen van spanningen op de arbeidsmarkt. Het gelijk houden van de netto inkomensongelijkheid bij een toenemende bruto inkomensongelijkheid zou steeds meer herverdeling vergen. Dat leidt op den duur tot spanningen: enerzijds wordt zo van de hogere inkomens steeds meer solidariteit gevraagd, anderzijds kan een te grote afwijking van de internationale omgeving het vasthouden en aantrekken van toptalent op den duur bemoeilijken. Indien de huidige trends zich voortzetten, zal de opmerkelijke stabiliteit van de inkomensongelijkheid in Nederland dan ook geen stand houden.