

Welvaartsverdeling over de levensloop

H.J.M. ter Rele

*De auteur is als onderzoeker verbonden aan de afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau.
h.j.m.ter.rele@cpb.nl*

Bij het bepalen van inkomenseffecten van beleidsmaatregelen wordt ten onrechte vaak een momentopname gemaakt. Beter is de totale welvaart over de levensloop te bezien.

De verdeling van welvaart in de samenleving is een van de belangrijkste overwegingen bij de vormgeving van overheidsbeleid. Daarom is het voor beleidsmakers van groot belang om te weten hoe het stelsel van collectieve regelingen uitwerkt over rijke en arme individuen. Op dit moment worden deze zaken in kaart gebracht door metingen die betrekking hebben op de situatie binnen een jaar. Dit zijn de bekende inkomensplaatjes van het CPB en de berekeningen van het SCP (zie hierna). Jaarmetingen hebben echter het nadeel dat ze statisch zijn en geen recht doen aan de veranderingen in inkomen die zich gedurende het leven voordoen. Een levensloopbenadering doet dit wel. Deze incorporeert alle situaties waarin men zich gedurende het leven bevindt en biedt daardoor een betere maatstaf voor de totale welvaartsverdeling.

Het doel van dit artikel is om te laten zien dat jaarmetingen van de inkomens- of welvaartsverdeling een misleidend beeld geven van de verdeling over het gehele leven en daardoor beleidsmakers een wankele basis bieden om te bepalen of de herverdelende uitwerking van het stelsel collectieve regelingen moet worden vergroot of verkleind. Een levensloopbenadering biedt hiervoor een betere basis. Dit geldt ook voor de bepaling van de verdelingseffecten van beleidsmaatregelen. Wel hebben de jaarmetingen een belangrijke functie bij het bewaken van posities van lagere inkomensgroepen.

(Her)verdeling over de levensloop

In de huidige praktijk worden de welvaartsverdeling en de invloed van de overheid daarop op twee manieren in kaart gebracht. Beide betreffen jaarmetingen. De koopkrachtplaatjes van het CPB presenteren de vrij beschikbare jaarinkomens. Ze doen dit in de vorm van procentuele veranderingen en niet in niveaus (zie bijvoorbeeld CPB, 2005) en houden geen rekening met de baten in natura die men heeft van de overheid, zoals in de vorm van het profijt van onderwijs en zorg. De plaatjes beogen dan ook niet om de algehele welvaartsverdeling in kaart te brengen, maar de ontwikkelingen in netto-inkomenspositie van de verschillende groepen burgers, om daarmee te toetsen of deze in overeenstemming zijn met de beleidspreferenties. Ook de berekeningen van het SCP zijn op jaarbasis (SCP, 2003). In deze berekeningen worden zowel de jaarverdeling van primaire inkomens (de verdiende bruto-inkomens) als van tertiaire inkomens (de bruto-inkomens na aftrek van belastingen en premies en optelling van baten van overheidsuitgaven) gepresenteerd.

Het nadeel van jaarmetingen is echter dat ze een momentopname zijn en dus geen goed beeld geven van de verdeling

over de hele levensloop. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn er gedurende de levensloop veranderingen in het verdiende inkomen. Deze veranderingen bestaan uit 'trendmatige' carrièrestappen en tijdelijke fluctuaties, bijvoorbeeld als gevolg van perioden van werkloosheid. Levensloopmetingen betreffen een optelling van alle fasen van het leven, zowel die met een hoog als met een laag inkomen, en laten daarom aanzienlijk kleinere verschillen zien dan de jaarmetingen die niet gepaard gaan met een dergelijke middeling. Ten tweede wisselen de belasting- en premieverplichtingen alsmede de baten van overheidsuitgaven gedurende de levensloop. In overheidsarrangementen zitten overdrachten ingebakken tussen personen met inkomen in de 'middenleeftijden' naar jongeren en ouderen met (veel) minder inkomen (via socialezekerheidsuitkeringen, onderwijs en zorg). Gedurende de levensloop doorloopt men zowel fasen met een positief als met een negatief nettoprofijt van de overheid. Voor een deel bestaan de jaarlijkse overdrachten dus in zekere zin uit een overdracht 'naar zichzelf'. Over de levensloop gemeten is de herverdeling dus kleiner dan op jaarbasis.

Al met al is de verdeling van tertiaire inkomens, of 'welvaart', over het hele leven aanzienlijk minder scheef dan in een jaar. Dit geldt ook voor omvang van de herverdeling door de overheid. Beleidsmakers die zich oriënteren op jaarmetingen zouden hun standpunt op een verkeerde voorstelling van zaken kunnen baseren.

Empirie

Een indruk hiervan wordt gegeven in de tabellen 1 en 2, die de verdeling van verdiende inkomens en van welvaart laten zien bij respectievelijk een levensloopmeting (zie voor de uiteenzetting hiervan het kader) en een jaarmeting. Beide tabellen laten de afwijking ten opzichte van het gemiddelde zien. De gegevens zijn respectievelijk ontleend aan Ter Rele (2005) en SCP (2003). Los van het verschil in benadering (levensloop versus jaar) zijn de metingen in deze twee studies op uiteenlopende wijzen uitgevoerd en daarom dient de vergelijking van de uitkomsten slechts als een illustratie.

De vergelijking laat zien dat de ongelijkheid van levensloopinkomens aanzienlijk kleiner is dan de ongelijkheid van jaarinkomens (vergelijk de eerste kolommen van tabel 1 en 2). De Gini-coëfficiënt – een maatstaf voor ongelijkheid¹ – die

¹ De Gini-coëfficiënt is een maatstaf voor ongelijkheid waarvan de waarde tussen 0 en 1 ligt. Bij een waarde van 0 is sprake van volledige gelijkheid in de hele populatie. Aan het andere uiteinde van het spectrum, bij een waarde van 1, wordt alles toegerekend aan één lid van de populatie.

0,56 is op jaarbasis, bedraagt bij een levensloopmeting slechts 0,19. Zo bevatten de laagste drie inkomens van de jaarberekeningen nulinkomens dan wel zeer lage inkomens. Over de gehele levensloop is dit niet het geval. De oorzaak hiervan is dat de 'laagste' groepen bij de jaarmeting studenten, gepensioneerden en uitkeringstrekkers bevatten. Dit zijn typisch tijdelijke situaties die bij een levensloopmeting worden gecombineerd met de in andere jaren verdiende inkomens. Ook bij de hoogste decielen geeft de jaarmeting extremere afwijkingen van het gemiddelde. Bij de jaarmeting bevatten deze een selectie van personen in de top van hun carrière. In de levensloopmeting worden echter ook de jaren met een lager inkomen meegenomen.

De ongelijkheid van welvaart is bij beide metingen minder groot dan de ongelijkheid van inkomens (zie de tweede kolommen van tabellen 1 en 2). Dit is het gevolg van de herverdeling door de overheid. Zoals aangegeven onder punt b hierboven, is het effect van de herverdeling, in de tabellen uitgedrukt als de mutatie in de positie ten opzichte van het gemiddelde (zie de laatste kolom), over de levensloop in het algemeen kleiner dan op jaarbasis. De Gini-coëfficiënt wordt op jaarbasis verlaagd met 0,19 tegenover 0,08 over de levensloop. Ondanks de kleinere herverdeling in de levensloopberekeningen is de welvaartsongelijkheid over de levensloop kleiner (een Gini-coëfficiënt van 0,11 versus één van 0,37). De verschillen bij het (primaire) inkomen hebben blijkbaar de grootste invloed.

Berekeningen van Nelissen voor Nederland laten hetzelfde beeld zien (Nelissen, 1998). Deze studie gebruikt voor beide benaderingen dezelfde meetmethode, maar beperkt zich tot de herverdeling die plaatsvindt via de socialezekerheidsregelingen.

Tabel 1. Levensloopverdeling van inkomens en welvaart (gemiddelde = 100)

opleidingsniveau	inkomen	welvaart ^a	mutatie
basisonderwijs	48	74	26
mavo/vbo	63	79	16
havo/vwo	91	91	0
mbo	94	97	3
hbo	127	114	-13
wo	172	143	-29
gemiddeld	100	100	
Gini-coëfficiënt (zie voetnoot 1)	0,19	0,11	-0,08

a Welvaart = inkomen - belasting + baten

Tabel 2. Jaarverdeling van inkomens en welvaart (gemiddelde = 100)

inkomensdecilen	inkomen	welvaart ^a	mutatie
1e	0	5	5
2e	0	37	37
3e	5	54	49
4e	25	67	42
5e	62	80	18
6e	91	95	4
7e	117	111	-6
8e	152	131	-21
9e	200	161	-39
10e	348	260	-88
gemiddeld	100	100	
Gini-coëfficiënt (zie voetnoot 1)	0,56	0,37	-0,19

a Welvaart = inkomen - belasting + baten

Hoe zijn de levensloopmetingen uitgevoerd?

De levensloopberekeningen in Ter Rele (2005) zijn uitgevoerd door eerst voor gemiddelde personen van zes opleidingsniveaus, variërend van basisonderwijs tot wetenschappelijk onderwijs, de contante waarde te berekenen van de over de levensloop verdiende (primaire) inkomens. Dit levert de verdeling van primaire inkomens (over de levensloop) op. De loopbanen per groep zijn representatief, zowel wat betreft loonhoogte als participatieniveau, en gebaseerd op cross-sectiegegevens. Ook wordt rekening gehouden met een jaarlijkse algemene loonstijging.

Daarna worden voor elke groep de over de levensloop betaalde belastingen (zowel de directe als de indirecte) en sociale premies (zowel die van werknemers als werkgevers) berekend, eveneens in termen van contante waarde. Hierbij wordt rekening gehouden met de besparingen via pensioenfondsen en het fiscale voordeel van de omkeerregel. De afgedragen belastingen en premies weerspiegelen de huidige tarieven. De schijflengtes worden geïndexeerd aan de algemene loonstijging.

Vervolgens worden de baten van overheidsuitgaven getoerekend. De hoogte van de baten van de zes groepen is ontleend aan verschillende bronnen. Ook hiervan wordt de contante waarde berekend. De posten die zijn meegenomen betreffen alle socialezekerheidsuitgaven, zorg en verzorging, onderwijs, de subsidie van sociale en culturele voorzieningen, de individuele huursubsidie en de subsidiering van de eigen woning (via de hypotheekrenteaftrek).

Het tertiaire inkomen, of de 'welvaart', over de levensloop wordt berekend door van de verdiende levensloopinkomens de afgedragen belastingen en premies af te trekken en de baten van uitgaven op te tellen. De genoemde studie geeft een nauwkeuriger uitleg.

Lagere inkomens

De levensloopbenadering maakt de jaarbenadering niet overbodig. De jaarmetingen blijven van belang voor de bewaking van de koopkracht op jaarbasis. Om de zekerheid te hebben dat individuen niet in bepaalde perioden een te lage koopkracht zouden hebben, dient het instrumentarium van de overheid (uitkeringshoogtes, belastingtarieven) ook op zijn jaareffecten te worden getoetst. De levensloopmetingen drukken immers de verdiende inkomens en welvaart uit in een cijfer dat het *totale* over het gehele leven weerspiegelt (zie kader) zodat afstemming van het instrumentarium op deze cijfers de mogelijkheid van een te lage koopkracht in bepaalde jaren niet uitsluit.

Omdat de jaarmetingen vooral relevant zijn om te lage jaarinkomens te voorkomen, zijn ze vooral nuttig voor de afstemming van instrumenten als de tarieven van de eerste en tweede schijf, socialezekerheidsuitkeringen en zorgvoorzieningen. Daarnaast zijn de jaarmetingen ook van belang om te grote plotselinge dalingen van koopkracht te registreren. Deze leiden tot aanpassingsproblemen, omdat huishoudens wennen aan een bepaald consumptiepatroon en een deel van de uitgaven (bijvoorbeeld de woonlasten) op korte termijn min of meer vastligt.

In essentie spruit de noodzaak om met jaarmetingen de koopkracht te bewaken voort uit het bestaan van liquiditeitsrestricties (banken verlenen, vooral aan de 'onderkant', niet altijd

overbruggingskredieten), kortzichtigheid van individuen (men kan in bepaalde perioden te veel consumeren) of gebrek aan informatie over toekomstige ontwikkelingen (zoals situaties van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid). Zonder deze beperkingen zouden individuen namelijk zelf hun bestedingen over de levensloop kunnen optimaliseren en zouden de jaarmetingen niet meer nodig zijn. De beleidsmaker zou dan alleen nog de welvaartsverdeling gemeten over de hele levensloop aan zijn doelstelling hoeven te toetsen.

Hogere inkomens

Als het gaat om de bepaling van instrumenten die niet van invloed zijn op individuen met een laag inkomen, zoals de financiering van hoger onderwijs en de derde en vierde schijf van de inkomstenbelasting, lijken de meer omvattende levensloopmetingen informatiever. Het voorkomen van situaties met een te lage koopkracht is dan immers niet in het geding. Koopkrachtplaatjes in 'bovenminimale' inkomenssituaties zouden, naast het levensloopbeeld, alleen van belang zijn als de overheid het tijdpad van consumptie bij deze groepen zou willen beïnvloeden. Het is moeilijk in te zien hoe deze vorm van overheidsinmenging zou zijn te rechtvaardigen. Bovendien hebben juist deze groepen de mogelijkheid hun consumptiepatroon over de levensloop voor een groot deel zelf te bepalen en zou deze inmenging dus weinig effectief zijn. Ze zijn immers minder onderhevig aan liquiditeitsrestricties. Ook is de noodzaak tot inmenging kleiner bij deze groepen, omdat minder sprake is van kortzichtigheid.

De rol van de bepaling van de (her)verdeling over het leven en die op jaarbasis zijn dan ook complementair. Indien de beleidsmakers de welvaartsverdeling over de levensloop willen verkleinen of vergroten met handhaving van de (jaarlijkse) randvoorwaarden, lijken vooral de derde en vierde IB-schijf of de financiering van het hoger onderwijs (hiervan profiteren immers vooral de individuen met hoge levensinkomens) geschikte instrumenten te zijn. Andere instrumenten zijn de fiscale behandeling van de eigen woning en van besparingen via pensioenfondsen.

Methodologische aspecten

Een nadeel van de levensloopmetingen is dat de uitkomsten ervan onzeker zijn. Het opstellen van levenspaden gaat gepaard met veronderstellingen over ontwikkelingen in de toekomst, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsparticipatie en het gebruik van overheidsvoorzieningen. Bovendien is de totale situatie van de huidige ouderen alleen precies te bepalen als ook hun inkomenspositie in het verleden wordt meegenomen. Deze onzekerheid neemt *niet* weg dat de levensloopmetingen een duidelijke meerwaarde hebben als indicator van de totale welvaartsverdeling. Jaarmetingen zijn immers statisch en daarom misleidend.

Een bezwaar tegen de manier waarop de metingen zijn uitgevoerd (zie kader) zou kunnen zijn dat de welvaartsposities worden uitgedrukt in één getal. De metingen maken immers geen onderscheid tussen de verschillende componenten waaruit de welvaartsposities zijn opgebouwd. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden ingebracht dat vrij besteedbaar inkomen zwaarder zou moeten wegen dan de baten van zorg, omdat deze mogelijk alleen een slechtere gezondheidstoestand weerspiegelen en niet een hoger welzijn. Ook zou onderwijs kunnen worden gezien als een 'input' waarmee een hoger inkomen kan worden verworven

en niet, zoals hier impliciet is gebeurd, als een consumptiegoed. Ook zou aan vrije tijd waarde kunnen worden toegekend. Deze zaken staan nog open voor discussie.

Beleidsmaatregelen

Naast bovenstaande rol van levensloopmetingen in de bepaling van de totale herverdeling door de overheid zouden ook de herverdelende effecten van *beleidsmaatregelen* over de levensloop moeten worden bepaald om een goed beeld van de herverdelende effecten te hebben. Hiervoor zijn drie redenen. Ten eerste verandert de situatie van personen gedurende de levensloop (zie boven). Door deze wisselingen is het effect van maatregelen op individuen doorgaans niet constant. Jaarmetingen hebben het euvel dat ze geen inzicht geven in de mate waarin de verschillende groepen gedurende hun leven ermee worden geconfronteerd.

Ten tweede kunnen maatregelen gedurende de levensloop een veranderend effect hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen bij het eigen woningregime waar immers het fiscale voordeel in de tijd doorgaans afneemt omdat de hypotheekrenteaftrek in veel gevallen nominaal constant is en daarom een steeds kleiner deel van het inkomen vormt. Een ander voorbeeld is de zorg waarvan de bate sterk oploopt met de leeftijd. Ten derde kunnen maatregelen een *spill over* hebben naar andere jaren. Voorbeelden hiervan zijn wijzigingen in de sfeer van het (pre)pensioen en de eventuele fiscalisering van de AOW waardoor rijke 65-plussers worden getroffen. In deze gevallen zullen veel mensen het ontstane financiële gat compenseren door in andere jaren meer te sparen en dus minder te kunnen consumeren. Een ander voorbeeld is de eventuele invoering van de spaar-WW waardoor AOW-rechten worden beïnvloed.

Bij het tweede en derde punt zit de dynamiek die de levensloopbenadering noodzakelijk maakt, ingebakken in de maatregelen zelf. Bij het eerste punt ligt de dynamiek in de wisselingen in de situaties van personen gedurende het leven.

Conclusie

Om een goed totaalbeeld te krijgen van de welvaartsverdeling, is het nodig om deze over de levensloop te meten. Dit geldt ook voor de invloed hierop van de overheid via de belastingheffing en inrichting van voorzieningen. Immers, de inkomenspositie van personen alsmede het profijt van de overheid wisselen sterk gedurende de levensloop. Daardoor overschatten jaarmetingen de ongelijkheid in de welvaartsverdeling en in de herverdeling door de overheid. Jaarmetingen van het netto-inkomen blijven echter nodig, vooral om de overheidsinstrumenten af te stemmen op de eis dat de koopkracht niet in bepaalde perioden te laag uitvalt. ■

Harry ter Rele

Literatuur

- CPB (2005) *Centraal Economisch Plan 2005*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
 Nelissen, J.H.M. (1998) Annual versus lifetime redistribution by social security. *Journal of Public Economics*, 68, 223-249.
 Rele, H.J.M. ter (2005) *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements*. CPB Document 79, Den Haag: CPB.
 SCP (2003) *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven, en -inkomsten in 1999*, Den Haag: SCP.