



Economievakblad
www.esb.nu

Jaargang 107 – editie 4813
15 september 2022

Rondkomen

Zelden stond de koopkracht zo onder druk als in aanloop naar deze Prinsjesdag. In het bijzonder komen de lage inkomens in de knel door de torenhoge energieprijzen. Wat kan het kabinet doen? En is er ook een structurele aanpak van armoede nodig?

Verder onder andere:

Transactiedata tonen dat energie-inflatie vooralsnog lager uitvalt dan geraamd, p. 394

Coronasteun lijkt bedrijfsopheffingen nauwelijks te hebben verminderd, p. 424

Inflatieverwachtingen werken de laatste jaren sterker door in de loongroei, p. 421

Van de voorzitter

De afgelopen maanden hebben we vaak gesproken over de transitie van ESB van vakblad naar openbaar toegankelijk platform en de daarmee gepaard gaande nieuwe lidmaatschapsvormen van de KVS. We zijn blij met de vele positieve reacties op deze transitie en dankbaar dat veel leden actief hebben meegedacht om de transitie vorm te geven. De komende maanden krijgt de transitie zijn beslag. We houden u op de hoogte van de vorderingen. Ondertussen gaan de activiteiten van de KVS uiteraard ook gewoon door.

KVS MILJOENENNOTAGESPREK 2022: ECONOMIE IN ONZEKERE TIJDEN

“Wat zit er in het koffertje?” is de grote vraag die jaarlijks wordt gesteld op de derde dinsdag van september. Die vraag is alleen maar urgenter geworden met de torenhoge inflatie, woekerende huizenprijzen en huren, en de nasleep (of heropleving) van de coronacrisis. Wat gaan de Prinsjesdagplannen betekenen voor onze toekomst? Komt er een naderende recessie aan? Hoe zit het met de huidige inflatie? En hoe staat onze economie ervoor?

Voor de derde keer op rij organiseren debatpodium Arminius, Studium Generale van de EUR en economenvereniging KVS het Miljoenennotagesprek. Dit keer op donderdag 22 september van 20:00-21:45 uur in Arminius, Museumpark 3 in Rotterdam (op loopafstand van Rotterdam Centraal).

Met naast reflectie op de Miljoenennota en de algemene beschouwingen ook aandacht voor inflatie en de toekomst van werk. Sprekers zijn dit jaar: Bas Jacobs (Hoogleraar publieke economie VU), Annelie Petersen (De Nederlandsche Bank), Ronald Dekker (Arbeidseconoom TNO), Martine Wolzak (journalist bij het FD) en Jan Middendorp (voormalig Kamerlid, buitenpromovendus aan de VU, en Head Corporate Development & Strategy bij Bunq). De avond wordt gemodereerd door Robert Dur en de voertaal Nederlands. KVS-leden kunnen via deze website <https://arminius.stager.nl/web/tickets/111189811> een gratis kaart verkrijgen met de per email toegestuurde Actiecode. Niet-leden kunnen een kaart kopen voor 7 euro (5 euro voor studenten).

NEDERLANDSE ECONOMENDAG 2022

Op 4 november vindt de elfde editie plaats van de Nederlandse Economendag! Ook dit jaar zullen we in Den Haag te gast zijn. De ochtend start plenair bij het CPB, waarna op diverse nabij gelegen locaties parallelle sessies plaatsvinden. 's Middags zijn we bij de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden voor de KVS Tinbergenlezing, dit jaar door Ernst Fehr. De vermaarde Zwitserse econoom zal spreken over “The Human Quest for Fairness and Inequality”. Na de Tinbergenlezing volgen nog een serie parallelle sessies, zowel beleidssessies als academische sessies, en een afsluitende borrel. Reserveer deze dag alvast in uw agenda. Het volledige programma en een registratiemogelijkheid komen een dezer dagen beschikbaar.

KVS PREADVIEZEN OVER CORPORATE GOVERNANCE EN HET MAATSCHAPPELIJK BELANG

De KVS Preadviezen gaan dit jaar over corporate governance en het maatschappelijk belang en worden samengesteld door Rutger Claassen (Hoogleraar Political Philosophy and Economic Ethics aan de Universiteit Utrecht) en Dirk Schoenmaker (Hoogleraar Banking and Finance aan de Rotterdam School of Management). Op donderdagmiddag 17 november worden de Preadviezen uitgereikt aan de Minister van Economische Zaken Micky Adriaanse. Zij zal een reactie geven op de Preadviezen waarna een middag met presentaties en discussies volgt. De locatie van het evenement is het Ministerie van Economische Zaken in Den Haag. Een uitnodiging met het volledige programma en een mogelijkheid om te registreren volgen binnenkort.

Naast de bovenstaande activiteiten, is er nog een aantal KVS Economencafés in ontwikkeling, onder andere over vermogensongelijkheid en over sociale zekerheid en gezondheid. We houden u via de Nieuwsbrief op de hoogte en hopen u binnenkort te zien bij een van onze activiteiten!

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. Robert Dur
Voorzitter KVS



Inhoud



Actueel

386

Vanaf vandaag is *ESB* open access: de artikelen zijn online voor iedereen te lezen. Ook heeft het blad een nieuwe kافت gekregen.

Uitgelicht

388

Rondkomen

Inleiding: Rondkomen

JASPER LUKKEZEN

390

Inflatie herverdeelt van arbeid naar kapitaal

HENDRIK NOTEN, TIJMEN DE VOS, VERA VRIJMOETH
EN JACOB-JAN KOOPMANS

391

Koopkrachteeffecten energie-inflatie vooral nog kleiner dan geraamd

NORA NEUTEBOOM, SANDRA PHILIPPEN, JAN-PAUL VAN DE KERKE
EN JEANNINE VAN REEKEN

394

Welvaartstheoretisch is een hoog minimumloon ongewenst

AART GERRITSEN

397

Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat 'normaal' gevonden wordt

GERBEN FENNEMA, MARCEL WARNAAR, DIRK BEZEMER
EN KEES HÖRCHNER

400

Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima

JAN DONDERS EN FLIP DE KAM

404

Politieke economie verklaart kloof tussen AOW en bijstand

JAN DONDERS EN FLIP DE KAM

408

Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand

MARION COLLEWET, KIM FAIRLEY, ROSELINDE KESSELS,
MARIKE KNOEF EN OLAF VAN VLIET

412

Van elke drie huishoudens met recht op bijstand, maakt er één geen gebruik van

IRIS VAN BEUKERING, WILLIAM LUITEN, HUBERT ZUURBIER
EN JOSETTE VAN DER PAUW

416

Column: Laten we stoppen met uitspraak dat armoede het IQ verlaagt

ERNST-JAN DE BRUIJN

419

Inflatieverwachtingen werken sterker door in loongroei

DENNIS BONAM EN ANDRA SMÄDU

420

Effect coronasteun op bedrijfsopheffingen lijkt beperkt

THEO ROELANDT, HENRY VAN DER WIEL EN ERIK BROUWER

424

Zelfstandigen passen tarieven en aanbod aan door verzekeringsplicht

JUSTUS VAN KESTEREN, HENRI BUSSINK EN ARJAN HEYMA

427

Statistiek

430

Ceteris paribus

432





Actueel

September

- 20 ◆ **DNB seminar** – *Foreign exchange interventions and their impact on expectations: evidence from the USD/ILS option market.* Markus Hertrich (Bundesbank)
- Pakhuis de Zwijger** – *Bouwkosten onder druk.* O.a. Madeline Buijs (Colliers)
- 21 ◆ **Studium Generale** – *(on)Zinnige zorg.* O.a. Sjoerd Repping (UvA)
- 22 ◆ **DNB seminar** – *Coherence without rationality at the zero lower bound.* Nigel McClung (Bank van Finland)
- KVS Arminius** – *Het Miljoenennotagesprek: economie in onzekere tijden.* O.a. Bas Jacobs (VU)
- 23 ◆ **Tinbergen seminar** – *We need to talk about Mechanical Turk.* Abel Brodeur (University of Ottawa)
- 27 ◆ **DNB seminar** – *The (ir)relevance of the rule-of-thumb consumers for U.S. business cycle fluctuations.* Qazi Haque (University of Adelaide)
- 29 ◆ **Tinbergen seminar** – *Colonial origins of fertility behaviors: evidence on the role of forced labor migration in Burkina Faso.* Pauline Rossi (École Polytechnique-CREST)

HELPT BEWEZEN

De coronacrisis heeft gezorgd voor een grote hoeveelheid achterstallige zorg. Gezien de reeds bestaande wachttijden vóór corona, is het wegwerken van de achterstand een grote uitdaging. Deel van de oplossing zal moeten komen uit het schrappen van niet-werkende of onnodige behandelingen. Deze oproep is niet nieuw, maar blijkt toch moeilijk in de uitvoering. In deze sessie bespreekt Sjoerd Repping (UvA) waarom het uitbannen van niet-werkende behandelingen zo lastig is. Een deel van de verklaring ligt in de financiële belangen van zorgaanbieders. Niet-werkende behandelingen zijn immers vaak genoeg wel winstgevend.

KOOPKRACHT REPAREREN

Op Prinsjesdag zal bekend worden gemaakt met welke plannen het kabinet de onstuimige economische vooruitzichten tegemoet gaat. Uitgelekte plannen hebben reeds verklapt dat er vele miljarden worden uitgetrokken om de koopkracht enigszins te repareren. Maar zijn de plannen voldoende en doelmatig? Worden ook de onderliggende problemen aangepakt, of worden er enkel pleisters geplakt? In het Miljoenennotagesprek schijnt een panel aan economen hun licht over deze vragen en bieden duiding bij de inhoud van het koffertje.

Oktober

- 4 ◆ **Tinbergen seminar** – *Health insurance as economic stimulus? Evidence from long-term care jobs.* Martin Hackmann (University of California)
- 5 ◆ **Studium Generale** – *Wat is goed onderwijs?* Jan Renkema (Tilburg University)
- 7 ◆ **Tinbergen seminar** – *Trade, trees, and contingent trade agreements.* Bard Harstad (Universitetet i Oslo)
- 13 ◆ **Tinbergen seminar** – *River pollution abatement: decentralized solutions and smart contracts.* Jens Gudmundsson (Københavns Universitet)
- 18 ◆ **DNB seminar** – *Dynamic macroeconomic implications of immigration.* Karl Walentin (Uppsala Universitet)
- 20 ◆ **Tinbergen seminar** – *Productivity fluctuation and nominal non-neutrality.* Tianxi Wang (University of Essex)

Promotiebespreking: Khadija van der Straaten

Inequality of opportunities in multinational enterprises

Khadija van der Straaten

Universiteit van Amsterdam,

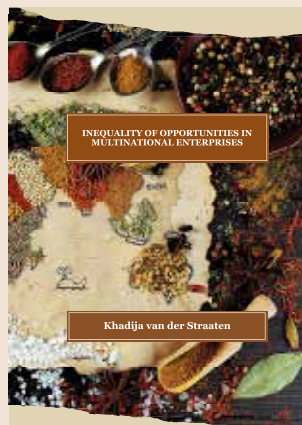
22 september



Het aantrekken van multinationals wordt in veel landen als wenselijk gezien, vanwege de kansen die hun investeringen bieden op het gebied van kennis en werkgelegenheid. Over het algemeen betalen zij ook nog eens hogere lonen dan binnenlandse bedrijven. In mijn proefschrift onderzoek ik of iedereen evenredig van deze loonpremie kan profiteren, of dat er sprake is van een kansenongelijkheid.

De loonpremie van multinationals komt gemiddeld het meest ten goede aan ervaren mannelijke immigranten, zoals 'expats' en bi-culturele managers met de vaardigheden om binnen een cultureel diverse context te opereren. Zo blijkt uit mijn analyse van enquêtedata van meer dan 46.000 werknemers in zestig landen.

Met kansongelijkheid gemeten aan de hand van de genderkloof, zijn er grote verschillen tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden – met inachtneming van koopkrachtpariteit. In ontwikkelde landen is de gender-loonkloof kleiner in multinationals (2,23 dollar per uur) dan in binnenlandse bedrijven (2,78 dollar). In ontwikkelingslanden is de loonkloof in multinationals (2,53 dollar per uur) echter wel groter dan die in binnenlandse bedrijven (1,20 dollar). Een mogelijke verklaring voor de grotere loonkloof in ontwikkelingslanden is dat het internationale HRM-beleid (human resource management) van multinationals onvoldoende recht doet aan de levensom-



standigheden van vrouwen. Zo is er vaker sprake van mantelzorg voor (schoon)ouders door vrouwen, en zijn in meerdere ontwikkelingslanden de mogelijkheden van vrouwen beperkter om buitenshuis te werken, over te werken en/of internationaal te reizen.

De resterende genderkloof kan gedeeltelijk worden verklaard door de relatief veeleisende en mannelijke werkomgeving bij multinationals, waarin mannelijke eigenschappen (over)gewaardeerd worden. Dit zou ook deels kunnen verklaren waarom er wereldwijd maar zeventien procent van de werknemers en negen procent van de managers van multinationals vrouw is.

Arbeidsmarktregulering, zoals minimumloon, lijkt deze loonkloof te kunnen verminderen. Ongeacht het ontwikkelingsniveau, hebben landen met een relatief grote mate van regulering gemiddeld kleinere verschillen in lonen vertonen op basis van gender, geboorteland en ervaring.

Eerder onderzoek laat zien dat de buitenlandse directe investeringen van multinationals zeker positief kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling. Deze voordelen lijken echter niet voor iedereen in de samenleving even groot te zijn. Regulering van de arbeidsmarkt, de invulling van handels- en investeringsovereenkomsten, alsmede het HRM-beleid van de multinationals zelf, kunnen eventuele negatieve effecten inzichtelijk maken en verminderen.

Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Sam Hoey – *Economics on ice: research on peer effects, rehiring decisions and worker absenteeism.* 29 september



Joaquim Vidiella – *Levelling the playing field: inequalities in early life conditions and policy responses.* 7 oktober

Technische Universiteit Delft

Martijn van der Linden – *Design guidelines for the monetary and financial system in the digital age.* 29 september

Tilburg University

Sytse Duiverman – *Four essays on the quality of auditing: causes and consequences.* 5 oktober

Emil Uduwalage – *Essays on corporate governance in Sri Lanka.* 7 oktober

Universiteit Maastricht

Johannes Schuffels – *Essays on economic expectations and monetary union heterogeneity.* 23 september



Bart de Koning – *Empirical studies on information, beliefs, and choices in education and work.* 26 september

Universiteit Utrecht

Ans Merens – *Een lange weg: de ondervertegenwoordiging van vrouwen in management en top nader verklaard.* 23 september



Universiteit van Amsterdam

Yun Xiao – *Fertility, parental investments and intergenerational mobility.* 27 september



Vrije Universiteit

Yin Man Fong – *Job crafting within its social work environment: moving from an individual to a social perspective.* 21 september

Anna Straubinger – *The long-run effects of urban air mobility: an urban spatial equilibrium assessment.* 27 september



Karakter voor thuiswerken

Mensen die gewetensvoller en opener zijn voor ervaringen, rapporteren een hogere productiviteit bij thuiswerken en zijn hier ook meer toe bereid. Tot deze conclusie komen Gavaille en Hazans op basis van Letse enquêtedata. Mensen die extravert zijn, geven juist aan minder bereid te zijn om thuis te werken, maar rapporteren geen lagere productiviteit. De resultaten laten zien dat werkgevers geen generiek thuiswerkbeleid zouden moeten voeren, maar rekening moeten houden met de karaktereigenschappen van hun werknemers.

Gavaille, N. en M. Hazans (2022) *Personality traits, remote work and productivity*. IZA Discussion Paper, 15486.



CO₂ opslaan

Carbon capture and storage is een manier om de CO₂ in de lucht te reduceren door deze in bijvoorbeeld lege olievelden op te slaan. Bij *Carbon capture and utilization* wordt CO₂ gebruikt, bijvoorbeeld om de druk in bestaande olievelden te verhogen. Zolang er nog fossiele brandstoffen worden gebruikt, is een dergelijke toepassing van CO₂ goedkoper dan opslag, zo laten Moreaux et al. zien met behulp van een theoretisch model. Opslag is op dit moment minder aantrekkelijk omdat er geen baten zijn, behalve dan het voorkomen van verdere klimaatverandering. Pas zodra het einde van het fossiele tijdperk nadert, pakt de toepassing van CO₂ duurder uit, omdat de baten van een hoge druk in een olieveld dan afnemen.

Moreaux, M., J.-P. Amigues, G. van der Meijden en C. Withagen (2022) *Carbon capture: storage vs. utilization*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-041/VIII.

Student goud waard

Slimme studenten stuwen ook hun hoogleraren op tot grotere hoogten. Dat suggereert onderzoek van Tol waaruit blijkt dat als studenten later de Nobelprijs ontvangen, ook hun voormalige professoren een grotere kans hebben om die prijs te krijgen. Maar als een professor de Nobelprijs heeft ontvangen, is de kans dat ook zijn studenten ooit voor de prijs in aanmerking komen, minder waarschijnlijk. Mogelijk kijkt men na een Nobelprijs ook met nieuwe ogen naar het werk dat eraan vooraf ging.

Tol, R.S.J. (2022) *Nobel students beget Nobel professors*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-051/V.

Snel verdienen

Met *machine learning*-modellen kan veertien procent van de variatie in aandelenprijzen tot op vijf seconden in de toekomst worden voorspeld. Dat laten Ait-Sahalia et al. zien op basis van data van S&P500-aandelen. Het model gebruikt binnenkomende koop- en verkoopopdrachten, transactievolumes en eerdere prijsbewegingen om toekomstige prijschommelingen te voorspellen. Een vertraging in de datatoevoer van slechts tien milliseconden verlaagt de voorspelbaarheid al van 14 naar 2,5 procent. Deze grote waarde van een kleine tijdsvoorsprong verklaart waarom flitshandelaren grote sommen geld investeren in snellere verbindingen met de beurs.

Ait-Sahalia, Y., J. Fan, L. Xue en Y. Zhou (2022) *How and when are high-frequency stock returns predictable?* NBER Working Paper, 30366.



Huizens

Nederlandse huishoudens gebruiken echtscheiding om hypotheekschulden te verminderen. Dat blijkt uit een vergelijking door Kim et al. van het aantal scheidingen onder bezitters van huizen net boven de grenswaarde van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), met die net eronder op het moment dat de huizenprijzen daalden. Bij verkoop van het huis

Geld lenen kost groei

Snelle toenames in publieke en private schulden leiden vaak tot minder economische groei in de daaropvolgende jaren. Dat laten Jalles en Medas zien aan de hand van data over publieke en private schulden uit 190 landen tussen 1970 en 2020. De lagere groei komt door minder publieke en private investeringen en een lagere consumptie na



cheiding

door bijvoorbeeld een scheiding wordt de resterende schuld na verkoop gedekt door de NHG voor eerste huizenkopers, en die garantieregeling lijkt huishoudens te stimuleren om de schulden te drukken door te scheiden.

Kim, Y., M. Mastrogiacomo, S. Hochguertel en H. Bloemen (2022) *Till debt do us part: strategic divorces and a test of moral hazard*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-048/V.

een snelle toename van schuld. Naarmate overheden en bedrijven lagere schulden hebben, wordt het negatieve effect op groei kleiner. Bij lage schuld niveaus kan een snelle toename van schuld zelfs leiden tot méér groei.

Jalles, J.T. en P.A. Medas (2022) *Economic growth after debt surges*. IMF Working Paper, WP/22/159.I.

Emanciperende wet

Het gelijk behandelen van mannen en vrouwen in de wet verhoogt de economische groei. Tot deze conclusie komt Sever op basis van scores voor gendergelijkheid in de wet en de macro-economische data van landen wereldwijd vanaf 1970. Meer rechten voor vrouwen, zoals recht op scholing, zorgt ervoor dat vrouwen zich beter economisch kunnen ontwikkelen. Ontwikkelingslanden met ongelijke genderwetten zouden hun economie dus kunnen stimuleren door vrouwen en mannen gelijke rechten te geven. Zo zorgt vermindering van genderongelijkheid ook voor minder inkomensongelijkheid tussen landen.

Sever, C. (2022) *Legal gender equality as a catalyst for convergence*. IMF Working Paper, WP/22/155.

Economisch zwaar

Opgroeien in een economisch zware tijd vergroot de bereidheid tot herverdeling, maar verlaagt de acceptatie voor immigratie. Dit concluderen Cotofan et al. op basis van een enquête in de Verenigde Staten, afgenomen tussen 1994 en 2016. Uit de enquête blijkt dat de respondenten die in een economisch zware tijd opgroeiden, vinden dat werkgevers de voorkeur moeten geven aan sollicitanten die geen immigrant zijn. Het effect lijkt dus een reactie uit zelfbelang op een verslechtering van de eigen economische positie, in de hoop deze te herstellen.

Cotofan, M., R. Dur en S. Meier (2022) *Does growing up in economic hard times increase compassion?* Tinbergen Institute Discussion Paper, 2022-047/I.

Volledige werkgelegenheid

Het nastreven van een vacaturegraad van één – waarbij het aantal werkzoekenden gelijk staat aan het aantal openstaande vacatures – leidt tot een sociaal optimale werkloosheid. Met deze theoretische bevinding bieden Michailat en Saez beleidsmakers een werkbare definitie van volledige werkgelegenheid. De belangrijkste aanname is dat het zoeken naar werk of werknemers geen welvaart toevoegt. Het is echter niet mogelijk om zowel de werkloosheid als het aantal vacatures te drukken, omdat beide invers aan elkaar gerelateerd zijn. Wel kan de tijd die aan het onproductieve zoeken wordt besteed, worden geminimaliseerd door te sturen op een situatie waarin het aantal werklozen en het aantal vacatures gelijk zijn.

Michailat, P. en E. Saez (2022) *u* = √uv*. NBER Working Paper, 30211.



Bedrijfsdemocratie

Werknemers die deelnemen aan een ondernemingsraad worden ook in de maatschappij politiek actiever. Tot deze conclusie komen Jirjahn en Le aan de hand van een panel met Duitse enquête-data. Mogelijk zorgt deelname aan een ondernemingsraad ervoor dat werknemers hun politieke competenties ontdekken. Ook kan het gevoel van invloed op het bedrijfsbeleid onder werknemers zorgen voor meer vertrouwen in de mogelijkheid om het nationale beleid te beïnvloeden.

Jirjahn, U. en T.X.T. Le (2022) *Political spillovers of workplace democracy in Germany*. IZA Discussion Paper, 15444.

Rondkomen

Zelden pakten zich in de aanloop naar Prinsjesdag zulke economisch donkere wolken samen als nu het geval is. Door de torenhoge energieprijzen dreigt een maatschappelijk infarct. Samen met hoge voedselprijzen en nog steeds verstoorde toeleveringsketens is het voor de overheid alle hens aan dek om te voorkomen dat de laagste inkomens onder het bestaansminimum zakken en de middeninkomens nare keuzes moeten maken.

Dit ESB-themathemanummer over rondkomen sluit aan bij deze actualiteit. Hendrik Noten, Tjimen de Vos, Vera Vrijmoeth en Jacob-Jan Koopmans laten zien dat door de hoge inflatie er een herverdeling van arbeid naar kapitaal plaatsvindt – winsten blijven namelijk vooralsnog in reële termen op peil, terwijl lonen en uitkeringen dalen.

Wel zijn de verschillen groot, zowel tussen bedrijven als tussen huishoudens. Wie bijvoorbeeld nog een doorlopend energiecontract heeft met vaste prijzen is voorlopig spekkoper. Nora Neuteboom, Sandra Phlippen, Jan-Paul van de Kerke en Jeannine van Reeken maken aannemelijk dat voor deze huishoudens het Centraal Bureau voor de Statistiek de daadwerkelijke inflatie waarschijnlijk sterk overschat.

Structurele achterstandspositie

De vrije val die de koopkracht momenteel maakt, komt bovenop een voor lage inkomens structureel slechte uitgangspositie. Het minimuminkomen mag dan de afgelopen 25 jaar sneller zijn toegenomen dan de consumentenprijsindex, maar omdat het steeds verder achterblijft bij wat de samenleving 'normaal' vindt, is er toch sprake van een relatieve achteruitgang, aldus Gerben Fennema, Marcel Warnaar, Dirk Bezemer en Kees Hörchner.

Daar komt bij dat er door het huidige woud van regelingen geen sprake meer is van één sociaal minimum – in de praktijk zijn het er drie en die verschillen aanzienlijk, zo laten Jan Donders en Flip de Kam zien. En zoals ze in een vervolgartikel stellen: het sociale minimum voor ouderen ligt door hun sterke politieke organisatie aanmerkelijk hoger dan dat voor bijstandsgerechtigden en werkenden.

Daar komt nog bij dat het laagste sociale minimum onvoldoende toegankelijk blijkt. Een micro-economische analyse van Iris van Beukering,

William Luiten, Hubert Zuurbier en Josette van der Pauw laat zien dat een derde van de bijstandsgerechtigden in Nederland geen aanspraak maakt op dat recht, en dus onder het bestaansminimum leeft. Dat gaat dan om ruim 100.000 mensen, die veelal goede redenen hebben om van bijstand af te zien. En vrij naar de column van Ernst-Jan de Bruijn: zij zijn niet dom, maar gewoon arm.

Steunpakket

De komende dagen zullen de details van het steunpakket van zestien miljard bekend worden. Duidelijk is al dat het zal gaan om een mix van maatregelen.

Er zijn tijdelijke ingrepen: de verlaging van de energiebelasting en brandstofaccijnzen zullen langer worden doorgezet (daar profiteert iedereen van), en er komt iets van een tegemoetkoming per persoon voor de lage en middeninkomens, waarschijnlijk ook via de energierekening. En er zijn structurele ingrepen, zoals de verhoging van het minimumloon. Aart Gerritsen is daar in deze ESB op basis van de welvaartstheoretische argumenten heel kritisch over.

Wat ontbreekt in het steunpakket is een structurele aanpak van de armoede.

Marion Collewet, Kim Fairley, Roselinde Kessels, Marike Knoef en Olaf van Vliet laten zien dat er maatschappelijke steun is voor een activerende en relatief genereuze aanpak. Het zou goed zijn wanneer dit ook, als de energieprijzen weer wat gezakt zijn, op de agenda blijft.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

lukkezen@economie.nl



Inflatie herverdeelt van arbeid naar kapitaal

De inflatie doet de koopkracht van huishoudens verdampen, maar de winsten van bedrijven lijken stabiel te blijven. Terwijl politici spreken over ‘collectieve verarming’, worden vooral de lage inkomens zonder buffers hard geraakt. De overheid kan helpen om deze herverdeling van arbeid naar kapitaal te beperken.

IN HET KORT

- De reële inkomens van huishoudens dalen hard; vooral de lage inkomens zonder (corona)buffers komen in de knel.
- Een deel van de inflatie is binnenlands, en wordt mede veroorzaakt door de winsten van bedrijven.
- Het verder verhogen van het minimumloon en de cao-lonen helpt om de pijn beter te verdelen tussen arbeid en kapitaal.

HENDRIK NOTEN

Zelfstandig beleidsadviseur

TIJMEN DE VOS

Beleidsadviseur bij de FNV

VERA VRIJMOETH

Beleidsadviseur bij de FNV

JACOB-JAN KOOPMANS

Economisch beleidsmedewerker bij de FNV

Toen de prijzen in de zomer van 2021 begonnen te stijgen, werd er niet alleen gevreesd voor financiële problemen in huishoudboekjes, maar ook voor de stijgende (productie)kosten bij bedrijven. Er zou, als gas-importerend land een ‘collectieve verarming’ plaatsvinden, waardoor het niet mogelijk was om de koopkracht of winst van iedereen op peil te houden. Immers, door de stijgende energieprijzen raken we als land met name een deel van onze welvaart kwijt aan het buitenland. Begin juli 2022 stelde minister Kaag dan ook dat “we moeten beseffen dat we samen een stukje armer zullen worden” (RTL Nieuws, 2022). Premier Rutte had in april al benadrukt dat het volledig compenseren van de inflatie niet gaat en dat de overheid dit niet allemaal kan oplossen (NOS, 2022).

Uit recent onderzoek van het Centraal Planbureau blijkt echter dat die verarming tot op heden wel meevalt (CPB, 2022a). Een aanzienlijk deel van de bedrijven heeft de gestegen kostprijzen kunnen doorberekenen in de prijzen van hun (export)producten. Ondernemingen worden via de import van hogere energieprijzen collectief armer, maar via de export van duurdere Nederlandse producten weer collectief rijker. Dat tussen sectoren de verschillen toemen, is natuurlijk mogelijk, maar het collectieve effect is vooralsnog duidelijk.

In dit artikel betogen we dat de notie van collectieve verarming het zicht ontnemt op de herverdeling van kapitaal naar arbeid die door de inflatie veroorzaakt wordt. Dat heeft ook implicaties voor het beleid. Bij collectieve verarming staat de overheid vrij machteloos, maar op herverdeling kan de overheid wel degelijk invloed uitoefenen.

Binnenlandse inflatie door bedrijfswinsten

Verreweg het grootste gedeelte van de inflatie is het resultaat van de hogere prijzen van invoerproducten, maar een deel ervan is ook te verklaren vanuit de Nederlandse bedrijfsprocessen. Dat blijkt uit de bbp-deflator, die de inflatie toont van de in Nederland gecreëerde toegevoegde waarde. Als de inflatie volledig van buiten zou komen, zou de deflator nul zijn. De deflator geeft het afgelopen jaar echter een duidelijke stijging te zien (figuur 1). Dat wil zeggen dat een deel van de totale inflatie van binnenlandse afkomst is, en dat er dus partijen in Nederland zijn die zich tegen de inflatie weten in te dekken.

De deflator kunnen we tot en met het eerste kwartaal van 2022 ook uitsplitsen naar de bijdragen van winsten, lonen, het saldo van belastingen en de subsidies en investeringen. Hieruit blijkt dat de winsten, met name in de afgelopen vier kwartalen, voor extra prijsstijgingen zorgden. Naast de lonen blijken overigens ook de belastingen bij te dragen. Dat komt door de afbouw van de coronanoodsteun die het saldo van belasting en subsidie doet stijgen. De Nederlandse lonen droegen in diezelfde periode nauwelijks bij aan de binnenlandse inflatie en dempten die zelfs.

Dat de winsten niet onder de inflatie lijden, zien we ook aan de daadwerkelijke positieve winstcijfers (Vos en Vrijmoeth, 2022). De winstmarges lagen in 2021 zelfs op het hoogste punt sinds de financiële crisis, zoals te zien is in de winstquote van niet-financiële vennootschappen. Ook lagen de brutowinsten voor belasting van het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van 2020 ruim twintig procent hoger (CBS, 2022c).

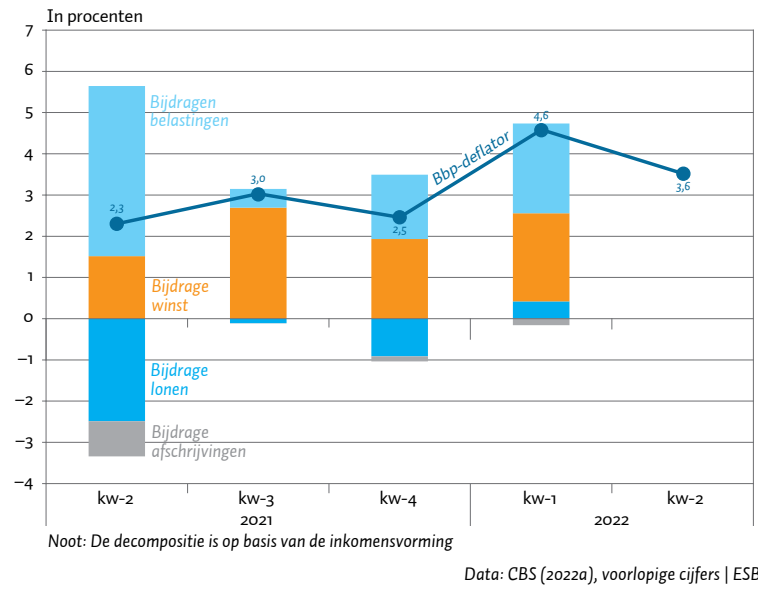
Recentere macro-winstcijfers zijn nog niet beschikbaar, maar de hoge winstgevendheid lijkt zich in 2022 voort te zetten. De gemiddelde winst van zeven van de tien grootste beursgenoteerde bedrijven op de AEX is met 14,4 procent gestegen ten opzichte van vorig jaar, blijkt uit hun halfjaarcijfers – een forse stijging die ruimschoots voldoende is om de aandeelhouders voor de inflatie te compenseren (de overige drie, Prosus, Airbus en DSM rapporteren geen halfjaarlijkse cijfers). En bij oliemaatschappijen zijn er extremere voorbeelden te vinden. Zo verdubbelde de winst van Shell in het tweede kwartaal van 2022 ten opzichte van het jaar daarvoor tot 11,3 miljard euro (Shell, 2022; Van de Weijer, 2022).

Herverdeling van arbeid naar kapitaal

Doordat bedrijven de prijsstijgingen veelal weten door te berekenen, zorgt de inflatie voor een herverdeling van arbeid naar kapitaal. Want terwijl ondernemingen hun marges dus lijken te behouden, dalen de reële lonen. Van de in nieuwsberichten genoemde ‘historisch hoge’ nominale

Jaar-op-jaar-ontwikkeling bbp-deflator

FIGUUR 1



loonafspraken in de huidige cao's blijft in reële termen niets over. Volgens de meest recente FNV-cijfers over de ontwikkelingen in het cao-seizoen bedroeg op 1 augustus 2022 het gewogen gemiddelde van de collectieve loonsverhogingen 3,54 procent. Op een verwacht inflatieniveau van 9,9 procent (CPB, 2022b) voor 2022 is er daarmee sprake van een reële loonontwikkeling van -5,8 procent.

Omdat de ontwikkeling van het minimumloon en de uitkeringen samenhangen met de cao-ontwikkeling, leidt deze reële loondaling tot een forse inkomensdaling voor de laagste inkomens. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat de huishoudens met de laagste inkomens een relatief groot deel van geld uitgeven aan energie en levensonderhoud.

De pijn komt vooral bij lage inkomens terecht

Met name huishoudens kampen dus met de hoge inflatie. Doordat de lonen achterblijven, zullen de betalingsproblemen toenemen. In juni 2022 deed het CPB een scenario-studie naar de financiële weerbaarheid van huishoudens in geval van stijgende prijzen. Het planbureau verwachtte dat er bij een inflatiecijfer van 7,9 procent – het zogenaamde 'donkere scenario' – 1,2 miljoen huishoudens hun vaste en noodzakelijke lasten niet meer uit hun besteedbare inkomen kunnen betalen (CPB, 2022c). Uit de augustusraming van het CPB (2022b) blijkt dat we, met een verwachte inflatie van 9,9 procent voor 2022 zelfs dit donkere scenario zullen overtreffen.

Niet alle huishoudens komen direct in de problemen. Hoewel hun reële inkomen terugloopt, consumeren huishoudens op dit moment gemiddeld méér dan voor de pandemie (CBS, 2022a). Dit doen ze door de spaartegoe-den, opgebouwd tijdens de coronacrisis, in te zetten voor consumptie. In Nederland hebben we volgens de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek in totaal meer dan 460 miljard euro aan liquide middelen, die desnoods gebruikt kunnen worden om de kosten van de hogere energie-, brandstof- en voedselprijzen te betalen (CBS, 2021).

Maar door de scheve verdeling van vermogen in Nederland zijn die middelen ongelijk verdeeld, en zitten ze niet bij de mensen die deze nu nodig hebben (CPB, 2022c).

Met name de lagere inkomens hebben smalle financiële buffers en zijn in deze periode snel door hun reserves heen. Zo heeft de helft van de huishoudens met een bijstandsuitkering een buffer van 1.000 euro of minder (AFM, 2020). Juist deze groep loopt de grootste kans op een betaalbaarheidsprobleem, zo toont de stresstest van het CPB (2022c) aan – van de mensen met een betalingsprobleem heeft veertig procent een buffer van minder dan 2.000 euro. Ter vergelijking: voor alle Nederlandse huishoudens tezamen geldt dat een op de vijf een buffer heeft van 2.500 euro of minder. De hoogte van de buffers die mensen hebben, valt bovendien niet los te zien van hun beloning op de arbeidsmarkt (kader 1).

Dalende lonen kunnen recessie veroorzaken

Het gegeven dat de inflatie vooral gedragen wordt door de factor arbeid, heeft niet alleen grote gevolgen voor de financiën van huishoudens. Ook voor de economie als geheel kunnen de gevolgen fors zijn. Als de inflatie hoger blijft dan de loongroei zullen huishoudens gaan besparen op consumptie. Inmiddels vreezen ook bedrijven zelf een vraaggestuurde recessie (Braaksma en Conijn, 2022). Dit zou een tragische uitkomst zijn, aangezien er op dit moment nog ruimte is voor loongroei die de consumptie op peil kan houden. De druk op de politiek om in te grijpen in de naderende inkomenscrisis is dus groot.

Implicaties

Het feit dat ondernemingen tot op heden prijsstijgingen goed weten door te berekenen, en dat de aanwezigheid van financiële buffers samenhangt met de loonontwikkeling van werkenden, wijst erop dat een forse loonsverhoging op dit moment een effectief middel zou zijn om betalingsproblemen te verzachten (CPB, 2022a).

Tegelijkertijd waarschuwen sommige experts dat de overheid terughoudend moet zijn bij het uitgeven van extra geld, omdat dit extra olie op het inflatievuur kan gooien (Sleijpen, 2022). Het is volgens hen beter om zo veel mogelijk in te zetten op het herverdelen van de rekening.

Wij pleiten ervoor om te zorgen dat de meest kwetsbare huishoudens op korte termijn voldoende cash in handen hebben om de rekeningen te kunnen blijven betalen. Dat kan door het verhogen van de winstbelasting en het zwaarder belasten van inkomen uit vermogen. Beide zijn middelen die onder Nederlanders op draagvlak kunnen rekenen (Van der Schelde en Kanne, 2022).

Verder kan de overheid automatische herverdeling van kapitaal naar arbeid bevorderen door het minimumloon te verhogen. Eind augustus lekte uit dat het kabinet in 2023 het minimumloon met tien procent wil verhogen. Als deze tien procent bovenop de reguliere verhoging komt, zal het minimumloon bij een veertigjarige werkweek uitkomen op circa 11,50 per uur. Gezien de ernst van de inkomenscrisis pleiten wij ervoor om het minimumloon verder te verhogen naar 14 euro per uur. Zo'n verdere verhoging van het minimumloon kan al op korte termijn (1 januari 2023) worden doorgevoerd, zo blijkt uit een recente inventarisatie (Kaag et al., 2022).

Het verder verhogen van het minimumloon is een goede interventie om de laagste inkomens snel te kunnen helpen. Bovendien heeft een grote groep huishoudens hier profijt van: zo'n 438.000 banen krijgen het minimumloon betaald, en in totaal zijn er 2,1 miljoen banen met een loon onder de 14 euro. Daarnaast zijn er grote spillover-effecten: Het CPB (2020) verwacht dat, bij een stijging van het wettelijk minimumloon van dertig procent, de lonen die onder de 140 procent van het nieuwe minimumloon liggen ook zullen stijgen. Dit betekent concreet dat mensen die tot circa 19,50 euro per uur verdienen erop vooruitgaan. Een dergelijke verhoging van het minimumloon is overigens ook in lijn met eerdere adviezen van onder andere het CPB (2022c).

Tot slot kan de overheid de automatische herverdeling van kapitaal naar arbeid bevorderen door, via een verhoging van de eigen lonen, druk te zetten op de cao-lonen. De inkomenscrisis staat of valt met de ontwikkeling van de cao-lonen: zeven tot acht miljoen werknemers vallen in Nederland onder een cao (alleen topinkomens vallen vaak buiten de cao's, maar die inkomens worden ook minder hard geraakt door inflatie, en kunnen de gevolgen dus beter dragen). De cao-lonen zijn het resultaat van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, maar de overheid kan hierbij zelf als werkgever het goede voorbeeld geven door de lonen in de publieke sector significant te verhogen. Daarmee verhoogt zij ook de druk op werkgevers in de marktsector om de lonen te verhogen.

Conclusie

De manier waarop de inflatie huishoudens en ondernemingen in ongelijke mate raakt, legt de onderlinge machtsverschillen bloot. Waar ondernemingen relatief goed in staat blijken om gestegen prijzen door te berekenen aan consumenten en het buitenland, zijn huishoudens veel minder in staat om hogere inkomens af te dwingen. Bovendien vallen de hardste klappen op plaatsen waar de positie van werkenden al relatief zwak was.

Het is daarom in de omgang met de inflatie verstandig om niet alleen aandacht te geven aan het acuut verlichten van de grootste financiële problemen van mensen, maar ook om na te denken hoe we de positie van huishoudens zodanig kunnen versterken dat ze weerbaarder zijn als ze over grotere financiële buffers zouden beschikken. Dat begint met het verhogen van de cao-lonen. De overheid kan daarbij een belangrijke rol spelen, als wetgever en ook als werkgever.

Voor werkgevers in de marktsector geldt dat het uiteindelijk ook in hun eigen belang is om zo hoog mogelijke loonsverhogingen af te spreken. Het wegvallen van consumptie vanwege te grote financiële problemen bij huishoudens is in niemands belang.

Literatuur

AFM (2020) *Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens*.
 Braaksma, J. en F. Conijn (2022) *Bedrijven vrezen magere tijden vanwege inzakkende consumptie*. *Het Financieele Dagblad*, 9 augustus.
 CBS (2021) *Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen*. CBS Statistiek, 19 oktober.
 CBS (2022a) *Bbp, productie en bestedingen; kwartalen, mutaties, nationale rekeningen*. CBS Statistiek, 17 augustus.
 CBS (2022b) *Consumptie huishoudens groeit met ruim 7 procent in mei*. CBS Statistiek, 20 juli.

Werknemers in sectoren met lage lonen hebben lagere buffers

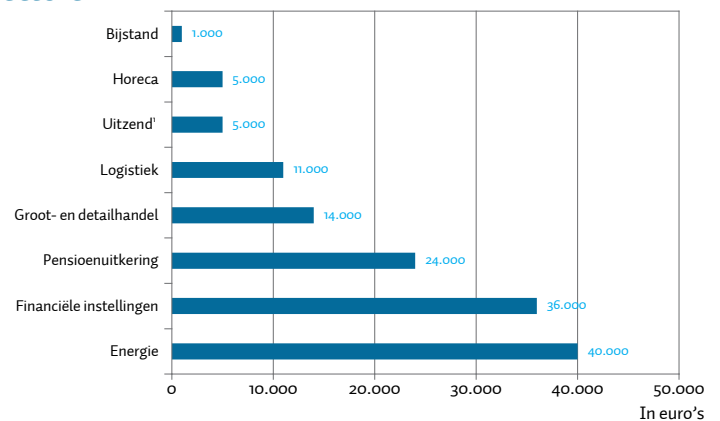
KADER 1

De lage buffers van een deel van de huishoudens zijn niet los te zien van hun positie op de arbeidsmarkt. Er zijn aanzienlijke verschillen in financiële buffers tussen werknemers uit de verschillende sectoren (figuur 2). Zo heeft een doorsnee werknemer (mediaan) in de horeca maar een buffer van 5.000 euro, en hetzelfde geldt voor iemand werkzaam als uitzendkracht. Voor beiden geldt dat de lonen vaak tegen het minimumloon aanzitten, en er de afgelopen jaren niet of nauwelijks een reële loongroei is geweest (Koopmans et al., 2022). Doorsnee werknemers in de energie- en

financiële sector hebben daarentegen buffers van respectievelijk 40.000 en 36.000 euro, terwijl ook de gemiddelde lonen in deze sectoren hoger liggen (AFM, 2020). Tegelijkertijd leggen vaste lasten, zoals bijvoorbeeld energie, een relatief groter beslag op het inkomen van werknemers in de horeca- en uitzendsector dan in sectoren waar werknemers hogere buffers hebben, zo blijkt uit eerder onderzoek van de AFM (2020). Lage lonen gaan dus samen met lage buffers, en met een hogere relatieve impact van inflatie op de uitgaven.

Buffers van huishoudens in verschillende sectoren

FIGUUR 2



*De sector wordt formeel 'Verhuur roerend goed & overige zakelijke dienstverlening' genoemd, maar in de praktijk betreft het voor het merendeel uitzendkrachten

Bron: AFM (2020) | ESB

CBS (2022c) *Kerngegevens sectoren; nationale rekeningen*. CBS StatLine, 24 juni. Te vinden op opendata.cbs.nl.

CPB (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december.

CPB (2022a) *Inflatiescenario's*. CPB, juni

CPB (2022b) *Concept-Macro-Economische Verkenning 2023*. CPB Raming, augustus.

CPB (2022c) *Stresstest kosten van levensonderhoud*. CPB, juni.

Kaag, S.A.M., G.E.G. Gennip en M.L.A. van Rij (2022) *Inventarisatie mogelijke maatregelen koopkracht 2022*. Kamerstuk, 1 juli.

Koopmans, J.-J., V. Vrijmoeth en T. de Vos (2022) *Arbeidstekorten hand in hand met lage lonen*. ESB, 107(4809), 208-210.

NOS (2022) *Rutte: we zullen iets verarmen, 'volledig compenseren gaat niet'*. NOS Nieuws, 1 april.

RTL Nieuws (2022) *Kaag: 'We moeten beseffen dat we samen stukje armer zullen worden'*. RTL Nieuws, 11 juli.

Schelde, A. van der, en P. Kanne (2022) *Nederlander wil verschuiving belastingdruk van arbeid naar vermogen*. FNV Rapport, 2022/068.

Shell (2022) *Shell plc 2nd quarter 2022 and half year unaudited results*, 28 juli. Te vinden op www.globenewswire.com.

Sleijpen, O. (2022) *Compensatie voor de hoge prijzen? Nee, dat voedt juist de inflatie*. NRC, 16 augustus.

Vos, T. de, en V. Vrijmoeth (2022) *Hoge prijzen, veel dividend: analyse van de financiële resultaten van Nederlandse ondernemingen in de periode 2019 t/m 2021*. FNV Publicatie, april.

Weijer, B. van de (2022) *Winst Shell schiet omhoog dankzij peperdure olie en gas, aandeelhouders profiteren*. *De Volkskrant*, 28 juli.

Koopkrachteffecten energie-inflatie vooralsnog kleiner dan geraamd

Het kabinet heeft eerder dit jaar op basis van de koopkrachtramingen van het Centraal Planbureau maatregelen genomen om de effecten van de energie-inflatie te compenseren. Transactiedata laten echter zien dat de daadwerkelijke energie-uitgaven minder hard stijgen dan de koopkrachtramingen veronderstellen.

IN HET KORT

- Langjarige energiecontracten en terugschroeven van consumptie leiden nog tot beperkte kostenstijgingen bij huishoudens.
- In de tweede helft van dit jaar zullen de energieprijsstijgingen wel een steeds grotere invloed op de koopkracht gaan uitoefenen.
- Prijsstijgingen drukken vooral de koopkracht van de laagste inkomens. Generieke compensatie is dus ondoelmatig.

NORA NEUTEBOOM

Senior econoom bij ABN Amro

SANDRA PHILIPPEN

Hoofdeconoom bij ABN Amro

JAN-PAUL VAN DE KERKE

Econoom bij ABN Amro

JEANNINE VAN REEKEN

Data-scientist en econoom bij ABN Amro

In mei van dit jaar kwam de consumentenprijsinflatie (CPI) uit op 8,8 procent. De energie-bijdrage (elektriciteit, gas en stadsverwarming) aan dat cijfer kwam uit op 3,78 procentpunt, ofwel 43 procent van het geheel. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was energie 104 procent duurder dan in dezelfde maand een jaar eerder.

Om de CPI te berekenen, gaat het CBS uit van de meest recente marktprijzen voor producten en diensten. Voor energie betekent dit dat het CBS rekent met de prijs die een huishouden zou moeten betalen als het huishouden op dit moment een nieuw energiecontract zou afsluiten (CBS, 2022).

Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens heeft echter een langetermijncontract, zodat de energieprijzen voor meer dan een jaar vastliggen. Voor het CBS is het onbekend hoeveel huishoudens, op welk moment, welke contracten tegen welke prijs hebben afgesloten. Daarvan een inschatting maken is dus erg lastig.

De consequentie is dat de CPI, door de sterke energieprijsstijging op dit moment, een negatiever beeld geeft dan de daadwerkelijke prijsstijgingen voor consumenten doen.

Dit negatievere beeld heeft consequenties voor de koopkrachtramingen. Koopkracht wordt – onder andere door het Centraal Planbureau (CPB) – geraamd op basis van drie componenten. Ten eerste het gemiddelde inko-

men; ten tweede de gemiddelde lasten; het bruto-inkomen minus de sociale premies, belastingen, zorgkosten en eventuele toeslagen; en ten derde de inflatie: het besteedbaar inkomen wordt gecorrigeerd voor de jaarlijkse prijsstijgingen (CPB, 2016). In het Centraal Economisch Plan van maart 2022 gaat het CPB uit van een inflatie van 5,2 procent voor 2022, en raamt het dat de koopkracht met 2,7 procent zal dalen. Bij stijgende energieprijzen betekent deze aanname ten aanzien van energiecontracten dat de koopkrachtramingen – gecorrigeerd voor inflatie – negatiever uitpakken dan de daadwerkelijke koopkrachteffecten. Bij dalende energieprijzen zal het omgekeerde het geval zijn.

Om de daadwerkelijke effecten van hoge energieprijzen op de koopkracht goed in kaart te brengen, brengen we in dit artikel de afdrachten van huishoudens aan energieleveranciers in kaart op basis van transactiedata bij ABN Amro. Het gaat hierbij om de totale afdrachten die huishoudens betalen, afhankelijk van het verbruik en de prijs, inclusief eventuele verrekeningen of teruggaven. We kunnen bij een stijging van de afdrachten dus niet onderscheiden of iemand meer is gaan gebruiken, of dat deze een hogere prijs met hetzelfde verbruik heeft betaald. In het algemeen betalen mensen gedurende het jaar een voorschot, en vindt er aan het eind van het jaar een afrekening plaats. Bij vaste contracten ontstaat het verschil tussen voorschotten en afrekening enkel door verbruik. Omdat de prijs is vastgesteld, zit er hier geen prijseffect in.

Energie-uitgaven stijgen minder dan geraamd

Uit de transactiedata blijkt dat de Nederlandse huishoudens gemiddeld in de afgelopen drie maanden hun energieafdrachten jaar-op-jaar zagen stijgen met twaalf procent jaar-op-jaar. Dat is dus veel lager dan de 104 procent van het CBS.

Het inflatiepercentage is lager omdat circa de helft van de Nederlanders een contract heeft met een looptijd van meer dan een jaar (CBS, 2022). Deze huishoudens hebben op dit moment dus nog niet te maken met prijsstijgingen. Bovendien worden ook niet alle huishoudens met een flexibel contract nu al geconfronteerd met hogere prijzen; bij sommige flexibele contracten worden de prijzen slechts eens per jaar herzien, afhankelijk van wanneer het contract is afgesloten.

Daarnaast hebben huishoudens hun verbruik aangepast. Ten eerste blijken veel huishoudens tijdens de lock-



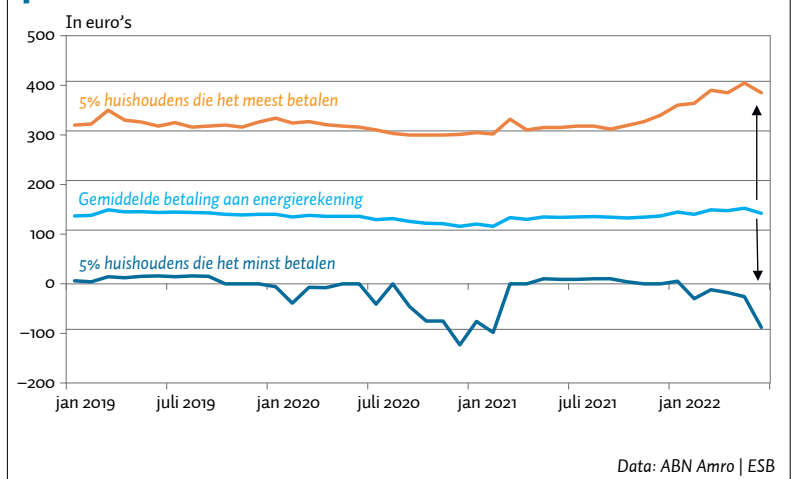
down hun huis te hebben verduurzaamd (Rijksoverheid, 2021). Maar liefst 21 procent heeft kleine energiebesparende maatregelen genomen. Ook groeit het aantal huishoudens met zonnepanelen op het dak. Vorig jaar werd het 1,5 miljoenste huis voorzien van zonnepanelen. Een jaar eerder waren dat er nog maar 1 miljoen. Ten tweede is de winter in 2021/2022 relatief mild geweest, zodat het gebruik van gas toen lager was. Ten derde werken mensen nu, in vergelijking met 2021, weer minder vaak thuis. En dat kan ook geleid hebben tot een lager energieverbruik. De laatste mogelijke reden waarom we een lagere stijging zien, is dat huishoudens hun gemiddelde maandbedrag naar beneden hebben bijgesteld. Uit een rondgang bij de energiemaatschappijen blijkt dat ze dit sporadisch zien gebeuren. In dit laatste geval betekent dit dat, tenzij men energiebesparende maatregelen neemt, de kostenstijging later nog gepresenteerd zal gaan worden.

Groeiende prijspolarisatie

De gemiddelde stijging in de energieafdrachten maskeert wel een verschil tussen huishoudens. Zoals figuur 1 laat zien, wordt de verdeling schever. Een kleine groep betaalt meer, terwijl er ook een groep is die minder betaalt. Terwijl in juni 2021 nog maar zes procent meer dan 300 euro aan energie betaalde, is dit sinds mei 2022 gestegen tot negen procent. Tegelijkertijd zien we dat er ook een groep mensen is die juist minder zijn gaan betalen, of die geld terug hebben gekregen. Dit komt omdat er meer mensen zelf energie zijn gaan opwekken, en/of minder verbruikt hebben dan vooraf door de energiemaatschappijen berekend was.

Gemiddeld maandbedrag energierekening per huishouden

FIGUUR 1



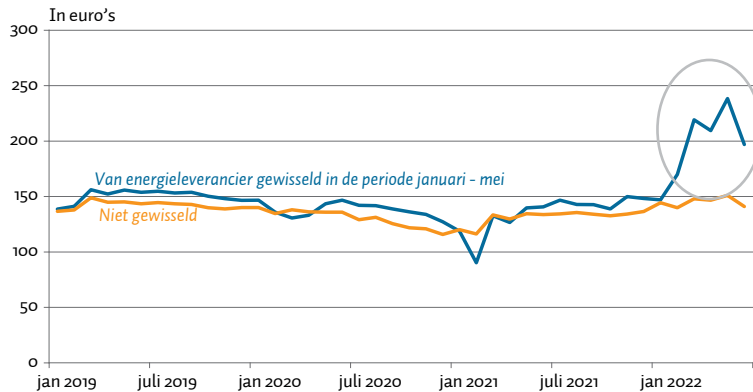
Einde contract betekent hogere prijs

Wel krijgen huishoudens die een nieuw energiecontract afsluiten te maken met een fors hogere rekening. We kijken hiervoor enkel naar de huishoudens die in juni 2022 een andere energieleverancier hadden dan in januari 2022 (figuur 2). We zien dat deze groep gemiddeld in de afgelopen drie maanden te maken kreeg met een stijging van rond de zestig procent van het maandbedrag.

Ook dit percentage van zestig procent is overigens lager dan wat het CBS berekent. In onze berekening heb-

Gemiddelde energierekening per maand voor overstappers versus niet-overstappers

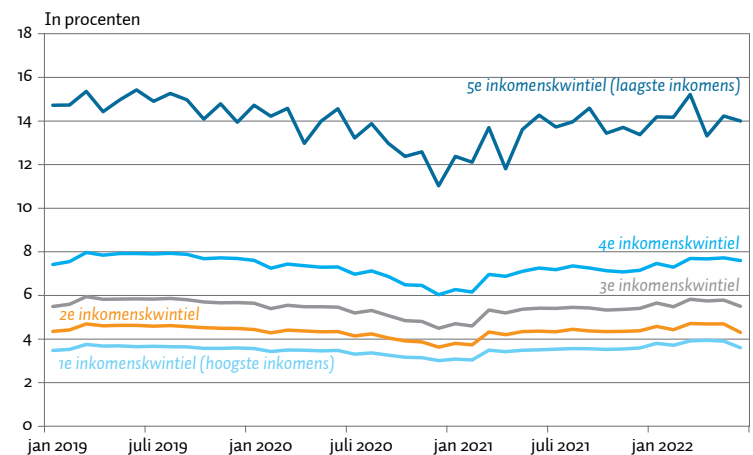
FIGUUR 2



Data: ABN Amro | ESB

Energieafdrachten als percentage van inkomen naar inkomenskwintiel

FIGUUR 3



Noot: In figuur 3 tonen we de gemiddelde betalingen aan energieleveranciers naar inkomen. Hierbij nemen we zowel inkomen uit loon (salaris), inkomen uit uitkeringen (werkloosheidswet en bijstand) als inkomen uit pensioen mee. Omdat we in de data zelfstandigen en eenmanszaken niet goed kunnen vaststellen hebben we deze groep bij de analyse buiten beschouwing gelaten.

Data: ABN Amro | ESB

ben we de eventuele welkomstkorting van de nieuwe energieleverancier en de teruggave van de oude energieleverancier verrekend op basis van een lager historisch verbruik. De afgelopen winter is mild geweest, waardoor de meeste huishoudens minder hebben verbruikt, en dus eventueel aanspraak hebben gemaakt op een teruggave.

Bovendien gaat het CBS uit van een gelijk verbruik, terwijl de klanten bij een nieuwe energieleverancier misschien een lager verwacht verbruik hebben, vanwege de relatief milde winter. Als de winter in 2022/2023 streng zal zijn, kan dat lagere verwachte verbruik bij de nieuwe energieleverancier overigens wel leiden tot grotere naheffingen.

Effect verschil per inkomen

Wij observeren bij de twintig procent laagste inkomens (met een maandelijks besteedbaar inkomen van 1.255 euro of lager) dat er al gauw een bedrag ter grootte van veertien procent van het inkomen wordt overgemaakt naar een ener-

gieleverancier (figuur 3). Dit was ook al het geval voor de recente energieprijstijging. Dat percentage is opvallend hoog in vergelijking met de andere inkomensgroepen.

Steunmaatregelen deels ondoelmatig

Onze resultaten suggereren dat het beleid dat het kabinet heeft aangekondigd om de koopkracht te repareren, niet bijzonder doelmatig zal zijn. Een onderdeel van de uitzonderlijke maatregelen is een verlaging van de btw op energie, van 21 naar 9 procent voor de periode juli-december. De budgettaire derving van deze maatregel bedraagt naar verwachting 1.024 miljoen euro (Tweede Kamer, 2022). De voorgestelde btw-maatregel zorgt voor een verlaging van de energierekening met circa 20 euro per maand, voor een huishouden met een gemiddeld verbruik. De maatregel heeft dus slechts een klein effect op huishoudensniveau, terwijl de totale budgettaire kosten forst zijn.

Onze cijfers laten zien dat de koopkrachteffecten van de hogere energieprijzen voorlopig nog beperkt en bovendien erg ongelijk verdeeld zijn. De btw-verlaging komt huishoudens tegemoet die deze kosten zelf kunnen dragen, of huishoudens die überhaupt niet met prijsstijgingen te maken krijgen. Ongeveer de helft van de huishoudens heeft een vast contract, en zal pas vanaf 2023 met hogere energietarieven worden geconfronteerd, terwijl de btw-verlaging maar tot het einde van dit jaar loopt. De btw-verlaging is daarentegen te weinig gericht op het compenseren van de huishoudens die het geld het hardst nodig hebben.

De eenmalige energietoeslag van 1.300 euro voor huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum - Een ander onderdeel van de steunmaatregelen - lijkt doelmatiger dan de btw-verlaging. Cijfers van het CBS laten zien dat in de grote steden gemiddeld twintig procent van het aantal huishoudens aanspraak maakt op deze eenmalige toeslag. Onze data laten ook zien dat twintig procent van de huishoudens met het laagste inkomen een relatief groot gedeelte van hun inkomen kwijt is aan energiekosten, en daarom (toekomstige) prijsstijgingen waarschijnlijk niet kan dragen. De eenmalige energietoeslag is dus minder generiek dan de btw-verlaging, en we verwachten dat deze toeslag de koopkracht doelmatiger zal kunnen repareren.

Literatuur

CBS (2022) Achtergronden van CBS-onderzoek naar energieprijzen. CBS Nieuwsbericht, 7 juli.

CPB (2016) MIMOSI: microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. CPB Achtergronddocument, 30 maart.

Rijksoverheid (2021) Meer Nederlanders verduurzamen hun woning tijdens lockdown. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 22 april.

Tweede Kamer (2022) Wijziging van enkele belastingwetten (Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022), 36088, nr. 3.

Welvaartstheoretisch is een hoog minimumloon ongewenst

Het minimumloon gaat de komende jaren in Nederland fors omhoog, maar volgens sommigen is dat niet genoeg. Zo verplicht de Europese Unie tot een regelmatige herijking en wil de vakbond FNV naar een minimum van veertien euro per uur. Welvaartstheoretisch zijn daar echter nauwelijks goede argumenten voor.

IN HET KORT

- Hervreiding via het belastingstelsel is doelmatiger dan hervreiding via het minimumloon.
- Het minimumloon is wel beter in staat om mensen met een laag uurloon te bereiken.
- Ook kan een minimumloonsverhoging onder hele specifieke en weinig praktische voorwaarden de arbeidsmarktkrapte beperken.

AART GERRITSEN

Universitair docent
aan de Erasmus Uni-
versiteit Rotterdam

Het minimumloon is in Nederland lange tijd een politiek non-issue geweest. Decennialang groeide het zonder noemenswaardige discussie automatisch mee met de gemiddelde CAO-lonen. Sinds kort staat het minimumloon echter weer hoog op de beleidsagenda.

Op dit moment kent Nederland een minimumweekloon van 405,30 euro, oftewel een minimumuurloon van 10,14 euro op basis van een 40-urige werkweek. Het coalitieakkoord voorziet in een stapsgewijze verhoging van het minimumloon met 7,5%, én de omvorming tot een minimumuurloon op basis van een 36-urige werkweek. Deze aanpassingen zouden komen bovenop de gebruikelijke indexatie en betekenen flinke loonsverhogingen, van zo'n 7,5, 13 en 19 procent, voor werknemers met een 36-, 38- en 40-urige werkweek. Op 31 augustus 2022 werd bekend dat de regering zelfs nog een stapje verder wil: in het kader van het meest recente koopkrachtpakket wil ze het minimumloon in 2023 in een klap met 10 procent verhogen.

Volgens sommigen gaan deze verhogingen van het minimumloon niet ver genoeg. Zo heeft de Europese Unie afgelopen juni bepaald dat lidstaten regelmatig de hoogte van hun minimumloon moeten ijken aan een nog nader te bepalen norm. Veelgenoemde normen zijn zestig procent van het mediane loon of vijftig procent van het gemiddelde loon. Voor Nederland zou dit een minimumloon beteke-

nen van zo'n 14 euro per uur – een stijging van 25 tot 40 procent. Ook verschillende politieke partijen (onder andere PvdA, GroenLinks en SP) en de vakbond FNV pleiten voor een minimumloon van 14 euro.

In dit artikel betoog ik dat een hoger minimumloon op welvaartstheoretische gronden onverstandig is. Ik doe dat onder andere op basis van lopend onderzoek, waarin ik herleid onder welke condities een minimumloon wenselijk is naast hervreidende belastingen.

Hervreiding via belastingen werkt beter

Voorstanders van een hoger minimumloon voelen zich gesterkt door de empirische bevindingen dat een kleine verhoging van het minimumloon slechts een beperkt effect lijkt te hebben op de werkgelegenheid. Empirisch bewijs hiervoor komt voornamelijk uit de Verenigde Staten, maar ook wijzen een aantal Europese studies op gematigde werkgelegenheidseffecten (zie bijvoorbeeld Harasztsi en Lindner (2019) voor Hongarije en Dustmann et al. (2022) voor Duitsland). Het Centraal Planbureau concludeerde onlangs dan ook dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon waarschijnlijk minder negatief zijn dan het aanvankelijk gedacht had (CPB, 2020; Van Essen et al., 2020).

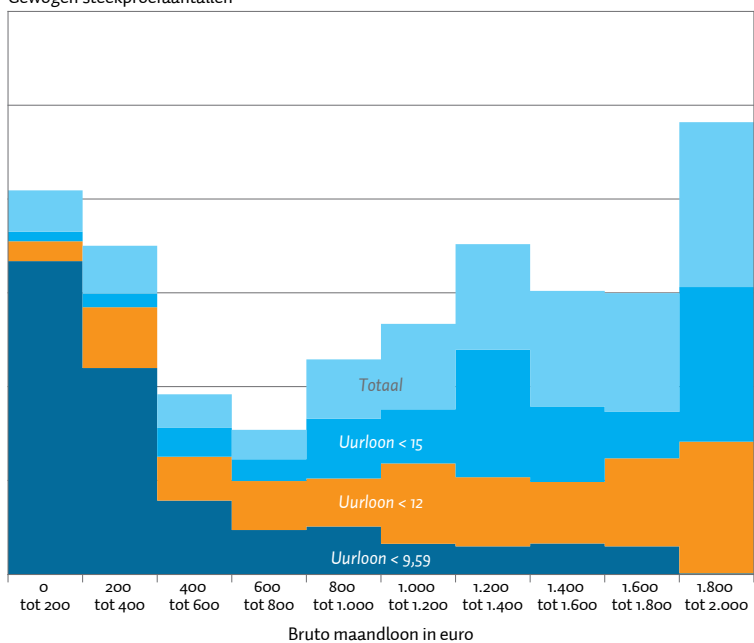
Volgens de klassieke welvaartsanalyse is een verhoging van het minimumloon echter helemaal niet zo'n verstandige maatregel (Allen, 1987; Guesnerie en Roberts, 1987). Deze analyse stelt dat een minimumloon simpelweg overbodig is, omdat het niets kan bereiken dat belastingen niet ook kunnen bereiken. Een hoger minimumloon leidt tot hogere lonen, maar verlaagt de vraag naar arbeid. Een hoger minimumloon heeft daarmee dezelfde economische gevolgen als een hogere marginale druk voor lage inkomens: dat verlaagt het aanbod van arbeid en leidt via algemene evenwichtseffecten ook tot hogere lonen. Het minimumloon is niet alleen overbodig bij een competitieve arbeidsmarkt, maar ook bij een monopsonistische arbeidsmarkt waarin werkgevers marktmacht hebben over de lonen (Cahuc en Laroque, 2013).

Deze klassieke analyse werpt de vraag op wat je met het minimumloon kunt bereiken dat je niet ook kunt bereiken met belastingen. Een veelgehoord antwoord is dat de vraagreacties op het minimumloon wezenlijk verschillen van de aanbodreacties op de marginale druk. Een hogere marginale druk zet werknemers aan om minder uren te werken.

Inkomensverdeling uitgesplitst voor verschillende uurlooncategorieën, Nederland, 2014

FIGUUR 1

Gewogen steekproefaantallen



Data: Arbeidsaanbodpanel SCP | ESB

Een hoger minimumloon kan er daarentegen voor zorgen dat mensen überhaupt niet meer aan de bak komen.

Wat je dus wél met een hoger minimumloon, maar níet met hogere belastingen kunt bereiken is onvrijwillige werkloosheid. Onvrijwillige werkloosheid kan maatschappelijk gezien wenselijk zijn als werklozen meer belasting betalen dan werkenden (Marceau en Boadway, 1994; Lee en Saez, 2012), of als het prikkels voor scholing geeft (Gerritsen en Jacobs, 2020). Toch zullen de meeste economen het eens zijn dat hogere onvrijwillige werkloosheid maatschappelijk ongewenst is. In dat geval is de verhoging van het minimumloon niet alleen overbodig, het werkt zelfs slechter dan herverdeling via belastingen (Gerritsen en Jacobs, 2014).

Beperken van de arbeidsmarktkrapte

Er zijn twee redenen waarom een hoger minimumloon tóch nuttig kan zijn. Allereerst kan het helpen om een inefficiënt grote krapte op de markt voor laagopgeleide arbeid te beperken (Hungerbühler en Lehmann, 2009; Lavecchia, 2020). In arbeidsmarkten met zoekfricties wordt het marktloon bepaald door onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Als werknemers inefficiënt weinig onderhandelingsmacht hebben, leidt dit tot een inefficiënt grote krapte op de arbeidsmarkt. Een minimumloon kan dan nuttig zijn om de onderhandelingsmacht van laagopgeleide werknemers te vergroten, en zo de krapte op de arbeidsmarkt te beperken.

Op het eerste gezicht lijkt dit een goed argument om het minimumloon juist nu te verhogen. Nederland kampt immers met een uitzonderlijk krappe arbeidsmarkt (CBS, 2022). Toch zijn er verschillende redenen waarom het minimumloon ongeschikt is om een overmatige krapte tegen te gaan. Ten eerste vereist dit dat het minimumloon

zich flexibel aanpast aan de situatie op de arbeidsmarkt. Bij een te krappe arbeidsmarkt moet het minimumloon omhoog; bij een te ruime arbeidsmarkt moet het minimumloon omlaag. Maar verlagingen van het minimumloon lijken politiek gezien moeilijk te verkopen. Bovendien zal een rigide norm voor de hoogte van het minimumloon – zoals de nieuwe richtlijn van de Europese Unie voorstaat – zeker niet helpen om een inefficiënt krappe of ruime arbeidsmarkt flexibel bij te sturen.

Ten tweede is het de vraag of de overheid wel snel genoeg kán inspelen op veranderingen in de krapte van de arbeidsmarkt. Dit is een vorm van Milton Friedmans kritiek op een activistisch overheidsbeleid (Friedman, 1961). De huidige geplande verhoging van het minimumloon met 7,5 procent zou bijvoorbeeld pas in 2025 voltooid zijn. Maar het is nog maar zeer de vraag hoe krap de arbeidsmarkt tegen die tijd zal zijn. De verhoging van het minimumloon zal contraproductief kunnen werken als de markt tegen die tijd zichzelf reeds heeft gecorrigeerd, of als we ons zullen bevinden in een nieuwe neerwaartse conjunctuur met oplopende werkloosheid.

Ten derde speelt de uitzonderlijke krapte op de arbeidsmarkt niet slechts bij laaggeschoolden. Vrijwel alle beroepsgroepen hebben op dit moment te maken met grote krapte (UWV, 2022). Dit betekent dat het minimumloon een slecht gericht instrument is om het probleem van krapte op te lossen. Een vorm van deze kritiek is oorspronkelijk geuit door Stigler (1946). Zelfs als er een doelmatigheidsreden is voor hogere lonen, dan nog varieert het optimale loon waarschijnlijk sterk over de beroepen, sectoren, regio's en tijd. Eén uniform minimumloon is een bijzonder bot en ineffectief beleidsinstrument om het probleem van inefficiënte marktlonen op te lossen.

Inkomenssteun voor de meest behoeftigen

Een tweede mogelijke reden voor een verhoging van het minimumloon is dat de meest behoeftigen relatief veel baat hebben bij een gerichte inkomenssteun. Eerdergenoemde studies, waaronder Allen (1987), Guesnerie en Roberts (1987) en Gerritsen en Jacobs (2020), gaan ervan uit dat uurloon en inkomen een-op-een aan elkaar gerelateerd zijn. Op die manier kan een inkomensafhankelijk belastingstelsel precies dezelfde herverdeling realiseren als een uurloonaafhankelijk minimumloon. Maar in werkelijkheid bestaat er niet een een-op-een-relatie tussen uurloon en inkomen. Wat Nederland betreft is dit duidelijk te zien in figuur 1, waarin een histogram voor inkomen wordt opgesplitst in diverse uurlooncategorieën. Hoewel uurloon en inkomen duidelijk gecorreleerd zijn, bestaat er voor ieder gegeven inkomensniveau een significante ongelijkheid in uurlonen.

Dat uurloon en inkomen niet een-op-een aan elkaar gerelateerd zijn, betekent dat de inkomstenbelasting helemaal niet dezelfde herverdeling kan realiseren als het minimumloon. Dat wil zeggen: inkomensafhankelijke belastingen herverdelen naar alle lage inkomens, ongeacht hun uurloon. Of, in termen van figuur 1, naar *alle* personen aan de linkerkant van het histogram. Het minimumloon is specifiek gericht op degenen met een laag uurloon – dus op hen aan de onderkant van het histogram. Voor een over-

heid die de voorkeur geeft aan herverdeling op basis van uurloon boven herverdeling op basis van inkomen, is een hoger minimumloon dus een betere interventie dan een lastenverlichting voor lage inkomens.

Er zijn goede politiek-filosofische redenen om herverdeling inderdaad te richten op werknemers met lage uren. Filosofische theorieën van kansengelijkheid benadrukken het belang van herverdeling van mensen met hoge verdien capaciteit naar mensen met lage verdien capaciteit (Roemer, 1998; Dworkin, 2000; Fleurbaey, 2008). Neem twee werknemers, A en B, met beiden hetzelfde (lage) inkomen. Werknemer A maakt lange uren, maar heeft een laag inkomen vanwege een laag uurloon. Werknemer B heeft wel degelijk een hoog uurloon, maar kiest ervoor om weinig uren te werken en heeft daarom toch een laag inkomen. Kansengelijkheid zou herverdeling van B naar A voorstaan, omdat A uit noodzaak arm is terwijl B uit eigen keuze arm is.

In mijn lopende onderzoek vind ik dat het minimumloon in de Verenigde Staten inderdaad een wenselijke aanvulling kan zijn op een inkomensafhankelijk belastingbeleid, wanneer de overheid uitsluitend wil herverdelen naar mensen met het laagste uurloon. Een eerste kalibratie, op basis van Nederlandse data van het arbeidsaanbodpanel uit 2014, laat eenzelfde resultaat zien voor Nederland. Dit zou betekenen dat ook in Nederland het minimumloon wel degelijk een wenselijk beleidsinstrument zou kunnen zijn. In vergelijking met inkomensafhankelijke belastingen en toeslagen is het minimumloon namelijk beter gericht op de meest behoeftigen in de samenleving.

Bij dit resultaat dienen er twee kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst zegt dit resultaat niets over de optimale hoogte van het minimumloon. Het is natuurlijk mogelijk dat een bindend minimumloon wenselijk is, maar op een veel lager niveau dan het huidige minimumloon. Ten tweede volgt bovenstaand resultaat uit de aanname dat de overheid uitsluitend wil herverdelen naar werknemers met een laag uurloon. Hoewel hiervoor filosofische redenen zijn aan te dragen, gaat het daarbij wel om een politieke afweging. Als de overheid simpelweg naar mensen met een laag inkomen wil herverdelen – ongeacht hun uurloon – dan is lastenverlichting voor lage inkomens toch weer een beter beleid dan een verhoging van het minimumloon.

Conclusie

De kleine werkgelegenheidseffecten van het minimumloon lijken te suggereren dat een minimumloon doelmatig herverdeelt. Toch blijkt het bijzonder lastig om het minimumloon op theoretische gronden te rechtvaardigen, als de overheid ook kan herverdelen via een inkomensafhankelijk belastingstelsel.

Daarbij heerst er veel onzekerheid over de praktische relevantie van de argumenten vóór een hoger minimumloon. Een hoger minimumloon kan helpen tegen een inefficiënte krapte op de markt voor laaggeschoolde arbeid. Maar dit vereist dat het minimumloon flexibel zal inspelen op de arbeidsmarktsituatie – en daalt zodra de krapte weer afneemt. Bovendien hebben beroepen in vrijwel het gehele loongebouw last van krapte op de arbeidsmarkt; en hieraan

zal een hoger minimumloon weinig kunnen veranderen.

Ook kan een hoger minimumloon helpen om inkomenssteun beter te richten op werknemers met een laag uurloon. Het belastingstelsel is immers gericht op alle lage inkomens, ongeacht hun uurloon. De kracht van dit argument berust echter cruciaal op de subjectieve herverdelingsvoorkeuren in de maatschappij.

Een groot deel van de economische literatuur concludeert dat herverdeling via belastingen doelmatiger is dan herverdeling via het minimumloon. Een verdere verhoging van het minimumloon lijkt daarom onverstandig. In plaats hiervan zou het kabinet beter kunnen kiezen voor gerichte lastenverlichting middels lagere belastingen, hogere heffingskortingen, of hogere toeslagen.

Literatuur

- Allen, S.P. (1987) Taxes, redistribution, and the minimum wage: a theoretical analysis. *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 477–489.
- Cahuc, P. en G. Laroque (2014) Optimal taxation and monopsonistic labor market: does monopsony justify the minimum wage? *Journal of Public Economic Theory*, 16(2), 259–273.
- CBS (2022) *Spanning op de arbeidsmarkt*. CBS statistiek, Dashboard arbeidsmarkt.
- CPB (2020) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. CPB Publicatie, april.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg et al. (2022) Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267–328.
- Dworkin, R. (2000) *Sovereign virtue*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Essen, C. van, J.-M. van Sonsbeek en S. Rabaté (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december 2020.
- Fleurbaey, M. (2008) *Fairness, responsibility, and welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. (1961) The lag in effect of monetary policy. *Journal of Political Economy*, 69(5), 447–466.
- Gerritsen, A. en B. Jacobs (2014) *Armen geholpen met lastenverlichting én lager minimumloon*. Artikel op www.mejudge.nl, 18 maart.
- Gerritsen, A. en B. Jacobs (2020) Is a minimum wage an appropriate instrument for redistribution? *Economica*, 87(347), 611–637.
- Guesnerie, R. en K. Roberts (1987) Minimum wage legislation as a second best policy. *European Economic Review*, 31(1–2), 490–498.
- Harasztosi, P. en A. Lindner (2019) Who pays for the minimum wage? *The American Economic Review*, 109(8), 2693–2727.
- Hungerbühler, M. en E. Lehmann (2009) On the optimality of a minimum wage: new insights from optimal tax theory. *Journal of Public Economics*, 93(3–4), 464–481.
- Lavecchia, A.M. (2020) Minimum wage policy with optimal taxes and unemployment. *Journal of Public Economics*, 190, 104228.
- Lee, D. en E. Saez (2012) Optimal minimum wage policy in competitive labor markets. *Journal of Public Economics*, 96(9–10), 739–749.
- Marceau, N. en R. Boadway (1994) Minimum wage legislation and unemployment insurance as instruments for redistribution. *The Scandinavian Journal of Economics*, 96(1), 67–81.
- Roemer, J.E. (1998) *Equality of opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, G.J. (1946) The economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review*, 36(3), 358–365.
- UWV (2022) *Arbeitsmarkt in Nederland voor het eerst zeer krap*. UWV Persbericht, 13 juli.

Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat ‘normaal’ gevonden wordt

De consumentenprijsindex (CPI) geldt als een graadmeter van koopkracht. Deze houdt echter geen rekening met de veranderende sociale normen in de loop der tijd. Hoe ziet de koopkrachtontwikkeling eruit als we die niet baseren op de CPI, maar op de levensstandaard voor minimuminkomens volgens het Nibud?

IN HET KORT

- Sinds 1996 nam de betaalbaarheid van de levensstandaard van Nederlandse minima minder toe dan hun reële inkomen.
- De CPI kent tot in lengte van jaren hetzelfde referentiemoment voor de levensstandaard, terwijl sociale normen veranderen.
- De ontwikkeling van het reële inkomen zegt niet alles over hoe gemakkelijk een huishouden mee komt in de maatschappij.

GERBEN FENNEMA

Junior analist bij TKP Pensioen

MARCEL WARNAAR

Senior onderzoeker bij het Nibud

DIRK BEZEMER

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

KEES HÖRCHNER

Eigenaar van Rebel Group

Deze bijdrage is gebaseerd op de masterscriptie van Gerben Fennema bij de RUG

Koopkrachtberekeningen vormen een belangrijke indicatie van de economische situatie van huishoudens, en krijgen dan ook veel aandacht. Prinsjesdag is ieder jaar aanleiding voor uitgebreide evaluaties van koopkrachtplaatjes, en de koopkrachtpositie van minima staat ook centraal in het regeerakkoord.

Een bepalende factor voor de koopkrachtplaatjes is de consumentenprijsindex (CPI). Het doel van de CPI lijkt op het eerste gezicht eenduidig: het meten van veranderingen in het prijsniveau van consumentengoederen en -diensten, en daarmee van de betaalbaarheid van een bepaalde levensstandaard.

Het venijn zit in de details. Om het prijsniveau te meten wordt er een mandje van goederen en diensten gespecificeerd. Het gewogen gemiddelde van de prijzen van deze goederen en diensten geeft de relatieve prijsverandering van het mandje aan ten opzichte van het basisjaar. In de loop van de tijd wordt het mandje aangepast aan de verandering van zowel de kwaliteit van producten als het relatieve belang van de productcategorieën. Het mandje wordt echter niet aangepast als de sociale normen wat betreft de levensstandaard toenemen. Zo was het bezit van meerdere computers of mobieltjes in 1996 nog veelal een luxe, terwijl dit tegenwoordig voor veel huishoudens min of meer noodzakelijk is om in de maatschappij mee te kunnen blijven draaien.

Omdat de CPI geen rekening houdt met een in de loop der decennia toegenomen levensstandaard, ontstaat er een vertekening van de koopkracht. Om te onderzoeken hoe groot die vertekening is, vergelijken we in dit artikel de ontwikkeling gedurende een kwart eeuw (1996–2020) van het reële inkomen met de ontwikkeling van de verhouding van het nominale inkomen ten opzichte van de daadwerkelijke kosten van de levensstandaard. We richten ons hierbij op de huishoudens met een minimuminkomen, omdat het Nibud voor deze huishoudens jaarlijks de levensstandaard vaststelt.

Beperkingen consumentenprijsindex

Onder economen en in het publieke debat worden er vaak uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de levensstandaard op basis van de lange tijdreeksen van de CPI. Een voorbeeld hiervan is het debat dat onlangs plaatsvond over de vraag of Nederlanders er de laatste veertig jaar op vooruit zijn gegaan. Hierbij werd ‘erop vooruitgaan’ gemeten via het gemiddelde inkomen ‘in euro’s van 2020’ (Van Mulligen, 2021), waarbij de nominale inkomens dus zijn gecorrigeerd voor de CPI.

Naarmate de tijd voortschrijdt, zegt de CPI echter steeds minder over de winkelprijzen en over de betaalbaarheid van de levensstandaard. Het CBS houdt namelijk geen rekening met de veranderingen van de maatschappelijke normen ten aanzien van de levensstandaard. Producten die eerder als luxe werden gezien, worden gaandeweg normaal (Diener et al., 2009). En ook de maatschappelijke normen kunnen veranderen ten aanzien van de hoeveelheid producten die er nodig zijn voor een bepaalde levensstandaard.

De reden dat de CPI in de loop der tijd minder zegt over de betaalbaarheid van de levensstandaard, is dat het CBS ervan uitgaat dat de nutsfunctie van consumenten door de tijd heen stabiel is. Strikt genomen geeft de CPI aan hoeveel nut consumenten ontleen aan een euro consumptie. In de praktijk en in het beleidsdebat wordt het theoretische begrip ‘nutsniveau’ ingevuld als ‘levensstandaard’ (*cost of living*; De Haan, 2006), maar deze levensstandaard bestaat niet uit een pakket van te kopen goederen en diensten, maar uit een bepaalde hoeveelheid ‘nut’.

Het CBS gebruikt het oorspronkelijke referentiemoment voor het nutsniveau al tot in lengte van jaren. Daartoe corrigeert het CBS de CPI onder andere voor veranderingen in de kwaliteit van producten (CBS, 2022).



De redenering is dat we door kwaliteitsverbeteringen voor hetzelfde geld nu meer comfort, communicatie en andere verbeteringen krijgen dan voorheen. Zo is bijvoorbeeld de rekenkracht, beeldkwaliteit en handzaamheid van een computer groter dan twintig jaar geleden, maar is hij niet navenant duurder geworden. Het gevolg is dat het nutsniveau is toegenomen, terwijl we met een euro niet méér goederen en diensten kopen. Na correctie voor de kwaliteit kunnen we dus met minder goederen en diensten hetzelfde nutsniveau als voorheen behalen.

Helaas ontstaan er problemen als we het nutsniveau van decennia geleden als uitgangspunt nemen voor de huidige levensstandaard. In de praktijk rekenen we namelijk niet in nutseenheden: we kijken naar wat we kunnen kopen met ons inkomen, teneinde een bepaalde levensstandaard te behalen. Die levensstandaard is psychologisch en sociaal bepaald, en bestaat wel degelijk uit een hoeveelheid goederen en diensten, in een bepaalde maatschappij en op een bepaald moment in de tijd (Stapleford, 2011). Door gewening aan de nieuwe kwaliteit van producten zal het ervaren nut ervan gaandeweg afnemen, zodat het oorspronkelijke referentiemoment steeds minder relevant wordt. Dit wordt ook wel de 'hedonische tredmolen' genoemd (Diener et al., 2009).

Omdat er bij de correctie van nominale inkomens via de CPI geen rekening gehouden wordt met de verandering van maatschappelijke voorkeuren over zo'n lange tijdreeks, zorgt deze correctie voor een vertekening van de betaalbaarheid van de levensstandaard. Een voorbeeld: in de huidige CPI zijn nog steeds de kwaliteitsverbeteringen van de jaren negentig verdisconteerd, uitgedrukt in de 'euro's van nu'. In de jaren negentig hadden auto's alleen een radio en bestond navigatie nog niet; tegenwoordig hebben we geïntegreerde media-navigatiesystemen. De nutstoename waarin deze goederen en diensten voorzagen bij hun introductie in (delen van) de maatschappij, wordt nu niet of veel min-

der ervaren. Door er nog wel voor te corrigeren, lijkt onze levensstandaard hoger dan in werkelijkheid het geval is.

Hetzelfde geldt voor de kwantiteit van de producten: als we de CPI gebruiken om de nominale inkomens te corrigeren, dan gaan we ervan uit dat het aantal producten die deze levensstandaard bepalen, ongewijzigd is gebleven sinds de nutsfunctie werd vastgesteld. De hoeveelheid producten die nodig zijn om een bepaalde levensstandaard te bereiken kan echter veranderen. Huishoudens kopen dan meer of minder goederen en diensten, en doen dus meer of minder uitgaven, zonder dat de levensstandaard verandert. De CPI echter schuift enkel met gewichten *binnen* het mandje, maar het mandje als geheel blijft ongewijzigd. Dat kan problematisch zijn: huishoudens hebben nu bijvoorbeeld meer computers dan twintig jaar geleden, maar eten er niet minder om.

Meting sociaal bepaalde levensstandaard

De aanname in de CPI dat de nutsfunctie onveranderlijk is, is dus problematisch omdat maatschappelijke normen in de loop der tijd veranderen. Om die normen wel mee te nemen, moeten we eerst vaststellen hoe een sociaal bepaalde levensstandaard eruitziet.

Het bepalen van de levensstandaard lijkt op het eerste gezicht een uiterst normatieve onderneming. Toch is dit zeker niet onmogelijk en ook niet ongebruikelijk. Het Nibud publiceert namelijk al een paar decennia jaarlijks geactualiseerde referentiebegrotingen voor mensen met een minimuminkomen. Dit zijn mandjes van goederen en diensten die voor deze mensen nodig zijn om een sociaal bepaalde levensstandaard te bereiken. Deze begrotingen worden door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bij het bepalen van armoedegrenzen gebruikt. Actualisatie van deze mandjes vindt jaarlijks plaats. Er wordt bekeken of de producten nog algemeen te koop zijn, of de richtlijnen voor gezonde voeding door het Voedingscentrum zijn aangepast, en of er

Reële inkomens en betaalbaarheid van de levensstandaard voor minima, 2020 ten opzichte van 1996

TABEL 1

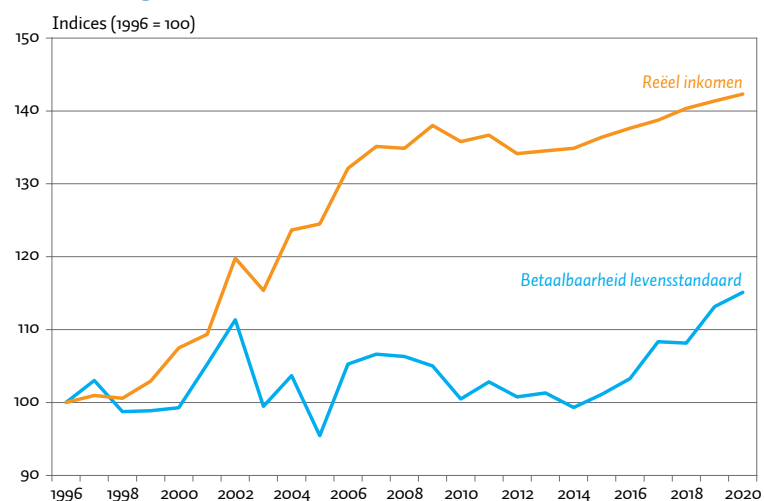
Type huishouden met minimuminkomen	Indexwaarde 2020 (1996 = 100)		Verskil
	Reëel inkomen ¹	Betaalbaarheid levensstandaard	
Alleenstaande	133	113	20
Alleenstaande AOW	155	132	23
Eenoudergezin, twee kinderen	142	115	27
Tweeoudergezin, twee kinderen	151	114	37

¹ Het reële inkomen is gemeten als de verhouding tussen nominaal inkomen en een gewogen gemiddelde van CPI-sub-indices van goederen en diensten, die vergelijkbaar zijn met goederen en diensten die tot het sociaal minimum behoren. Het gaat hier om de productcategorieën huur, communicatie, kleding en schoenen, voeding, persoonlijke verzorging, en huishoudapparaten.

Data: Nibud en CBS | ESB

Reële inkomens en betaalbaarheid voor eenoudergezinnen met minimuminkomen, 1996-2020

FIGUUR 1



Data: Nibud en CBS | ESB

om andere redenen artikelen in dienen te worden opgenomen (nieuwer model mobiele telefoon) of juist te worden weggelaten (krantenabonnement, vaste telefoonlijn).

De Nibud-begrotingen zijn dus de kosten van de sociaal bepaalde levensstandaard voor mensen met een minimuminkomen. Dit is ook de groep die als eerste betaalbaarheidsproblemen gaat ondervinden. We richten ons daarom op deze groep.

Betaalbaarheid levensstandaard

We berekenen de 'betaalbaarheid van de levensstandaard': de verhouding van de kosten van de sociaal geaccepteerde levensstandaard van mensen met een minimuminkomen ('de Nibud-begroting') en het nominaal minimuminkomen. De 'betaalbaarheid van de levensstandaard' is dus de verhouding van de kosten tot het inkomen, waarbij de kosten gemeten zijn in feitelijke winkelprijzen.

Merk op dat de betaalbaarheid van de levensstandaard verschilt met het reële inkomen: dat is het nominale inkomen gecorrigeerd voor de prijs van een mandje goederen en diensten – en niet de verhouding van het nominale inkomen ten opzichte van de kosten van de feitelijke sociaal bepaalde levensstandaard.

We vergelijken de levensstandaardkosten met het minimuminkomen voor vier typen huishoudens: een volwassen alleenstaande onder de 67 jaar, een alleenstaande AOW'er, een eenoudergezin met twee kinderen, en een tweeoudergezin met twee kinderen. We doen dit voor de periode 1996–2020. We construeren voor deze typen huishoudens een index-tijdreeks voor de 'betaalbaarheid van de levensstandaard', met basisjaar 1996 = 100.

Tabel 1 vergelijkt de 'index betaalbaarheid' met de index-tijdreeks van het reële inkomen voor ieder huishoudtype. We zien dat de toename van de betaalbaarheid van de levensstandaard van minimuminkomens fors is achtergebleven bij de groei van de reële inkomens. Het verschil varieert tussen de 19 en 37 procentpunt, afhankelijk van het huishoudtype. Dat is aanzienlijk – en het duidt erop dat de ontwikkeling van reële inkomens geen goede graadmeter is voor de mate waarin huishoudens een minimumlevensstandaard kunnen betalen. Dit verschil wordt niet bepaald door de nominale inkomensontwikkeling – aangezien deze in beide indices meegenomen wordt – maar komt voort uit het verschil tussen de ontwikkeling van de winkelprijs van de sociaal bepaalde levensstandaard en de CPI-prijzontwikkeling.

Rekenen we het verschil in de kosten van de levensstandaard en het reële inkomen tussen 1996 en 2020 om naar de jaarlijkse groeicijfers, dan groeit de betaalbaarheid van de levensstandaard voor een tweeoudergezin met twee kinderen jaarlijks 1,1 procentpunt langzamer dan het reële inkomen (0,56 procent groei per jaar, in plaats van de 1,66 procent). De jaarlijkse groei is dus bijna een factor drie lager. Het verschil is het kleinst voor alleenstaanden, maar nog steeds ruim een factor twee.

Gat ontstaat met name tussen 2002 en 2009

De cijfers in tabel 1 geven de verandering in het reële inkomen en de betaalbaarheid van de levensstandaard, en gaan over de gehele periode (2020 vergeleken met 1996). Omdat gemiddeldes een vertekend beeld kunnen geven, presenteren we in figuur 1 het verloop van beide reeksen door de tijd heen. Omwille van de ruimte doen we dit alleen voor eenoudergezinnen met twee kinderen en een minimuminkomen.

Het levert een interessant beeld op. In lijn met de theorie zorgt het veronachtzamen van de sociaal bepaalde aard van de levensstandaard initieel niet voor grote verschillen: de betaalbaarheid en de reële inkomens ontwikkelden zich vergelijkbaar tussen 1996 en 2002.

Vanaf 2002 nemen de verschillen echter toe: de betaalbaarheid is tot 2005 fors afgenomen, terwijl de reële inkomens toenamen. De betaalbaarheid herstelt deels in 2006, maar stagneert dan tot aan 2013/2014. De reële inkomens stijgen door tot 2009, en dalen dan licht tot en met 2013. In de hernieuwde groeifase van de economie sindsdien zijn beide toegenomen, waarbij de betaalbaarheid een inhaalbeweging maakte.

Verklaringen divergentie

Het grote verschil tussen betaalbaarheid en reële inkomens ontstond dus in de periode 2002–2009. Juist in deze periode zijn de door het Nibud gerapporteerde uitgaven van

minima sterk gestegen. Deels heeft dat te maken met de toegenomen nauwkeurigheid van de minimumbudgetten in deze periode. De ontwikkeling wordt echter ook veroorzaakt door verschuivingen in de sociaal bepaalde minimale levensstandaard. Ze is dus deels toe te schrijven aan de toegenomen sociale eisen aan zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de consumptie. Hieronder valt bijvoorbeeld de opname van de computer en mobiele telefoon in het sociaal bepaalde minimum. Dergelijke verschuivingen drukken de betaalbaarheid van een levensstandaard, terwijl ze in de reële inkomens niet mee worden genomen.

Daarnaast heeft de invoering van de euro in 2002 een versterkend effect gehad op het uiteenlopen van de twee reeksen, door een opwaartse afronding van prijzen. Dit heeft minder gevolgen voor de CPI, die de prijsontwikkeling van een breed scala aan goederen en diensten binnen een productcategorie weergeeft, dan voor de minimumbudgetten, waarin er alleen (relatief goedkope) basisvarianten van producten meegewogen worden. Opwaartse afronding van een lagere prijs heeft grotere procentuele gevolgen, zodat er na invoering van de euro een tijdelijk verschil in de prijsontwikkeling van goedkope en duurere varianten van producten ontstond (Dziuda en Mastruboni, 2009).

Opvallend is dat de stagnatie van de betaalbaarheid van de minimale levensstandaard ook plaatsvindt in de periode van hoogconjunctuur, 2002–2005. Tegelijkertijd liep ook het verschil op tussen de gemiddelde reële inkomens en de bbp-groei (Bezemer, 2021). Vermoedelijk raakte het beleid van loonmatiging en arbeidsmarktflexibilisering in deze periode ook de minima, omdat sociale zekerheden verbonden zijn aan het minimumloon. Zo raken met name de minimuminkomens achter bij de bbp-groei in deze periode – dit is een ander deel van de verklaring van hun achterblijvende betaalbaarheid van de levensstandaard vergeleken met de CPI-ontwikkeling. Deze tendens werd versterkt door de btw-verhoging in 2001, en doorbroken door de sterke toename in uitgaven aan sociale zekerheid in 2006 (CBS, 2007).

Conclusie

De consumentenprijsindex staat centraal in de discussies over de vraag of en hoeveel de Nederlandse huishoudens er in de afgelopen decennia op vooruit zijn gegaan. De CPI wordt vaak gezien als een maatstaf voor verandering in de betaalbaarheid van de levensstandaard. Deze interpretatie is problematisch, omdat bij het berekenen van de index de kwaliteitsveranderingen worden vertaald in lagere prijsstijgingen. Kwaliteitsveranderingen gaan echter behoren tot het nieuwe normaal in de levensstandaard, zodat de levensstandaard in winkelprijzen gemeten na verloop van tijd wel degelijk duurder wordt, terwijl de CPI de prijzen naar beneden blijft bijstellen.

Bovendien wordt er in de berekening van reële inkomens geen rekening gehouden met een veranderende kwantiteit aan goederen en diensten binnen een levensstandaard. Dit leidt tot de paradox dat stijgende welvaart en toenemende reële inkomens kunnen samengaan met inkomens die minder toereikend zijn geworden om een bepaalde levensstandaard te behalen. We laten dit ook empirisch zien: op de langere termijn ontstaan er verschillen tussen de

ontwikkeling van reële inkomens en de betaalbaarheid van de levensstandaard voor minima.

De sterke divergentie van het reële inkomen en de betaalbaarheid van de levensstandaard van sociale minima betekent dat koopkrachtplaatjes en koopkrachttrends niet als veranderingen van de levensstandaard kunnen worden opgevat, zeker niet als het om langere perioden gaat. Reële inkomens zeggen dus niet alles over hoe gemakkelijk huishoudens mee kunnen komen in een veranderende maatschappij. Ook bij armoedemetingen en bij het bepalen van de grondslag voor toeslagen en uitkeringen is dit een belangrijk punt. Er zou daarom ook gekeken moeten worden naar de ontwikkeling van betaalbaarheid, en hoe beleid hierop zou kunnen inspelen.

Ten slotte biedt onze nieuwe empirische maatstaf voor betaalbaarheid aanknopingspunten voor verder onderzoek naar de ontwikkeling van levensstandaarden in Nederland. Onze analyse laat zien dat het gebruik van de CPI tot een overschatting van de betaalbaarheid van een minimale levensstandaard leidt. Interessant zou zijn om te meten in welke mate er een verschil ontstaat tussen betaalbaarheid en reële inkomens voor hogere inkomens. Verder onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

Literatuur

- Bezemer, D. (2021) CBS verpakt politieke keuzen als cijfers, maar kan zich beter bij de feiten houden. *De Volkskrant*, 16 april.
- CBS (2007) *Rijk gaf fors meer uit in 2006*. CBS Statistiek, 10 september.
- CBS (2022) *Onderzoeksbeschrijving Statistiek Consumentenprijsindices*. CBS Publicatie.
- Diener, E., R.E. Lucas en C.N. Scollon (2009) Beyond the hedonic treadmill: revising the adaptation theory of well-being. In: E. Diener (red.), *The Science of Well-Being*. Berlijn: Springer, p. 103–118.
- Dziuda, W. en G. Mastruboni (2009) The euro changeover and its effects on price transparency and inflation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 41(1), 101–129.
- Haan, J. de (2006) The re-design of the Dutch CPI. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 23(2), 101–118.
- Mulligen, P.H. van (2021) *Economische groei en het inkomen van Nederlanders*. CBS Publicatie, 15 april.
- Stapleford, T.A. (2011) Aftershocks from a revolution: ordinal utility and cost-of-living indexes. *Journal of the History of Economic Thought*, 33(2), 187–222.

Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima

In de afgelopen decennia is de fiscale en sociale wetgeving steeds ingewikkelder gemaakt. Inmiddels zijn de grenzen van dit beleid in zicht of reeds overschreden. Een eenvoudiger vormgegeven stelsel kent lagere maatschappelijke kosten en garandeert grotere transparantie.

IN HET KORT

- Beleid om de groeiende ongelijkheid van de verdiende inkomens te neutraliseren, heeft zijn maximale effect bereikt.
- De werkelijke belastingtarieven zijn niet inzichtelijk, en er bestaat niet langer één sociaal minimum voor iedereen.
- Vereenvoudiging van de heffingskortingen en volledige verzilvering daarvan mogelijk maken bieden een oplossing.

JAN DONDERS

Directeur Econo-
mentraïneeship
BOFEB

FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar
aan de Rijksuniversi-
teit Groningen

De verdeling van de verdiende inkomens wordt in deze eeuw schever (Van den Brakel en Otten, 2017). Toch neemt de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gemeten ongelijkheid van de besteedbare huishoudinkomens vooralsnog amper toe (Caminada et al., 2021), mede door het fiscale en sociale stelsel.

Het fiscale en sociale stelsel is echter enorm complex geworden, waardoor het niet langer in staat zal zijn om de doorgroeiende ongelijkheid te blijven repareren. Op dit moment slaagt het er al niet meer in om één sociaal minimum te garanderen.

De nog steeds toenemende complexiteit van het samenstel van inkomensheffing, sociale uitkeringen en inkomensvoorzieningen, dat de ongelijkheid in toom houdt, leidt tot steeds hoger oplopende maatschappelijke kosten. Niet alleen door de versturende invloed op het arbeidsaanbod, maar ook in de vorm van ernstige emotionele schade bij slachtoffers van het overheidsfalen en verlies van vertrouwen dat burgers in de overheidsinstanties stellen (denk aan de Toeslagenaffaire).

Hoe pakt het fiscale en sociale stelsel uit voor huishoudens in verschillende situaties? En hoe kan het stelsel eenvoudiger?

Gevolgen stelselcomplexiteit

Een belangrijk gevolg van de stelselcomplexiteit is dat tussen de netto-AOW-uitkering van twee gehuwde of samen-

wonende partners en de netto-bijstandsuitkering van een stel inmiddels een kloof gaapt van 239 euro per maand, zie tabel 1.

Tegen het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd in de sociale wetgeving de (netto) minimumuitkering opgetrokken tot de hoogte van het (netto) minimumloon. Doel was om voor alle huishoudens één sociaal minimum vast te stellen, als grondvlak van de inkomenspiramide.

Dit doel van één sociaal minimum wordt niet langer bereikt. Het sociaal minimum van AOW-gerechtigden is bijvoorbeeld hoger dan dat van bijstandsontvangers.

De vraag rijst of deze uitkomst door politici werkelijk zo is beoogd, of dat dit het onbedoelde resultaat is van een groot aantal maatregelen waarvan de beleidsmakers het gecombineerde effect niet of in onvoldoende mate hebben voorzien, zie kader 1.

Het is voorstelbaar dat politici dat verschil rationaliseren door erop te wijzen dat dit geen grote gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie, aangezien minder dan tien procent van de senioren (nog) deelneemt aan het arbeidsproces.

Nu krapte op de arbeidsmarkt door de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking endemisch wordt, verliest dit argument aan overtuigingskracht. Bovendien rijst de vraag of het verdedigbaar is dat een huishouden, dat langdurig op een bijstandsuitkering was aangewezen, bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd van de partners een substantieel hogere uitkering gaat ontvangen.

Een cynischer verklaring voor de kloof tussen de netto sociale minima is dat politici de gunst van ruim drie miljoen bejaarde kiezers niet willen verspelen, terwijl de veel kleinere groep van bijstandsontvangers bij verkiezingen bovendien waarschijnlijk een lager opkomstpercentage kent.

Een tweede gevolg van de stelselcomplexiteit is dat het marginale tarief van de inkomensheffing ondoorzichtig is (kader 2). Door op de volgens het schijfentarief te betalen inkomensheffing meerdere inkomensafhankelijke heffingskortingen in mindering brengen, kan het daadwerkelijke marginale tarief fors afwijken van het schijfentarief.

Deze inkomensafhankelijke heffingskortingen zijn een voorbeeld van het verschijnsel dat politici soms welbewust kiezen voor weinig transparante instrumenten voor het inkomensbeleid, omdat ze erop rekenen dat ondoorzichtige maatregelen minder snel maatschappelijk verzet zullen oproepen (Donders en De Kam, 2021).

Dit artikel is op 10 januari online gepubliceerd en sindsdien geüpdatet met de cijfers voor 2022



Een derde gevolg van de stelselcomplexiteit is de op dit moment ondoelmatig zware belasting van alleenverdieners met kinderen van nul tot en met drie jaar (Jongen et al., 2018).

Volgens het Centraal Planbureau zou verlaging van de belasting voor deze gezinnen leiden tot een ‘Paretoverbetering’. Dit zou de overheid geen geld kosten, maar is juist gunstig voor de schatkist. Naar verwachting zal, na een verlaging van de belasting voor de bedoelde groep, het aantal alleenverdieners wat toenemen omdat een van de partners stopt met werken. Deze gerichte belastingverlaging brengt zoveel extra belasting in het laatje dat de kosten ervan meer dan goed worden gemaakt. Wanneer een huishouden met jonge kinderen nog maar één verdiener telt in plaats van twee, draagt dit huishouden – ook na de doorgevoerde lastenverlichting – namelijk nog steeds een veel groter deel van het huishoudinkomen aan de overheid af dan vóór deze lastenverlichting het geval was.

Een vierde gevolg is er voor de huishoudens die te maken hebben met het toeslagenschandaal. De overheid beïnvloedt de inkomensverdeling niet alleen via de inkomensheffing, maar ook via vier inkomensstoelagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Ze zijn gericht op financiële ondersteuning van huishoudens met lagere inkomens – het ermee gemoeide bedrag kwam in 2021 uit op meer dan twaalf miljard euro. De regels die bepalen wie er voor inkomensstoelagen in aanmerking komen zijn extreem complex en burgers zijn soms buitengewoon hard aangepakt voor relatief kleine administratieve vergissingen.

Oorzaken stelselcomplexiteit

De complexiteit van het fiscale en sociale stelsel wordt mede veroorzaakt doordat het stelsel is gebruikt om niet-inkomenspolitieke doelstellingen te bereiken. Zo lag er in de afgelopen decennia in het economische beleid een sterk accent op het stimuleren van de arbeidsdeelname van vrouwen, hoofdzakelijk via fiscale tegemoetkomingen.

Tweeverdieners betalen, bij een gegeven inkomen van het huishouden, relatief weinig inkomensheffing. Ten eerste, doordat het progressieve schijventarief op het indivi-

Drie sociale minima, netto in euro per maand

TABEL 1

Type huishouden	2013	2022	Toename
Alleenverdiener met minimumloon ²	1.422	1.748	23%
Bijstandsuitkering (paar)	1.322	1.560	18%
AOW-uitkering (paar)	1.456	1.799	24%

¹ Met arbeidskorting

Data: SZW | ESB

dule inkomen wordt toegepast. Bovendien kunnen tweeverdieners – anders dan alleenverdieners – in aanmerking komen voor twee keer de algemene heffingskorting, twee keer de arbeidskorting, en eenmaal de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

Daarnaast speelt een door de overheid zelf gecreëerd probleem een aanzienlijke rol bij het ontstaan van deze complexiteit. De Belastingdienst mag volgens de bestaande fiscale regels mensen met een laag inkomen geen negatieve belastingaanslag sturen. Door dit ‘verzilveringsprobleem’ profiteren lage inkomens niet van een verdere verhoging van de heffingskortingen en moet het stelsel zich in moeilijke bochten wringen om de lage inkomens alsnog op peil te houden.

Niet voor niets wordt een uitkeerbare algemene heffingskorting (Weyenberg et al., 2020) als optie gepresenteerd voor het op peil houden van deze lage inkomens. Verhoging van de algemene heffingskorting als instrument om de koopkracht van de lage inkomens op peil te houden heeft als voordeel ten opzichte van de door het nieuwe kabinet in het coalitieakkoord aangekondigde verhoging van het wettelijk minimumloon dat een negatief effect op de werkgelegenheid van laaggeschoolde werknemers te vermijden valt, maar dan moet de Belastingdienst wel negatieve belastingaanslagen op mogen leggen.

Oplossingen

Het in de afgelopen tien jaar gevoerde inkomensbeleid heeft – technisch en maatschappelijk gezien – zijn grenzen bereikt, zo deze inmiddels niet zijn overschreden. De bestaande regels waarmee de inkomensverdeling wordt bij-

Bepaling van de hoogte van de drie sociale minima

KADER 1

Hoe de (laagste) sociale uitkeringen worden vastgesteld, is voor gewone stervelingen niet meer te doorgronden.

De koppeling

Het wettelijk minimumloon en de daarvan afgeleide uitkeringen worden in beginsel tweemaal per jaar aangepast, op basis van de gemiddelde cao-loonstijging bij bedrijven en de overheid. Dit mechanisme staat bekend als ‘koppeling’. Eerst wordt het oude bruto-minimumloon verhoogd op basis van het percentage van de gemiddelde cao-loonstijging. Is het nieuwe bruto-minimumloon eenmaal bekend, dan valt het bijbehorende netto-minimumloon van een alleenverdiener te bepalen. Dit verschilt van het netto-minimumloon van een alleenstaande doordat de alleenverdiener profiteert van de kostwinnersfaciliteit: hij mag een klein stukje van de algemene heffingskorting van zijn niet-werkende partner in mindering brengen op de door hem verschuldigde loonheffing – dat is de voorheffing van de inkomensheffing.

Referentieminimumlonen

Uitgaande van het bruto-minimumloon worden er tevens afzonderlijke berekeningen gemaakt voor de uitkeringen krachtens de Participatiewet (bijstand) en de Algemene Ouderdomswet.

De netto-bijstandsuitkering voor twee gehuwde of samenwonende partners staat bekend als het ‘referentieminimumloon voor de bijstand’. Gemeenten stellen de bruto-uitkering zo vast dat er een netto-uitkering voor een stel in de bijstand, ter grootte van dit referentieminimumloon, uit de bus komt. Alleenstaanden hebben recht op een netto-uitkering van zeventig procent van dit bedrag.

De berekende netto-AOW-uitkering voor twee gehuwde of samenwonende partners wordt het ‘referentieminimumloon voor de AOW’ genoemd. De bruto-AOW-uitkering van een stel wordt zo vastgesteld dat dit resulteert in een netto-uitkering ter grootte van dit bedrag. Alleenstaanden krijgen een netto-uitkering van zeventig procent van het referentieminimumloon voor de AOW.

Rol afschaffing kostwinnersfaciliteit

Tot 2009 kende de inkomensheffing een kostwinnersfaciliteit: wanneer een partner geen eigen inkomen had, kreeg hij zijn algemene heffingskorting door de fiscus uitgekeerd, mits de verdienende fiscale partner voldoende inkomensheffing betaalde om de heffingskorting van zijn partner daartegen te kunnen wegstrepen. De uitbetaling van de algemene heffingskorting maakt het voor de niet-verdienende partner minder aantrekkelijk om een baan te zoeken.

Door de afschaffing van deze faciliteit gaan niet-verdienende partners er bij het accepteren van een baan financieel meer op vooruit. Na de afschaffing kunnen zij hun algemene heffingskorting voortaan immers alleen nog maar verzilveren door zelf een eigen inkomen te gaan verdienen. Daarom vindt er sinds 2009 een geleidelijke verlaging plaats van de aan niet-verdienende partners uitbetaalde algemene heffingskorting, totdat de kostwinnersfaciliteit in 2023 helemaal zal zijn verdwenen. Deze maatregel staat ook wel bekend als ‘het geleidelijk beëindigen van de aanrechtsubsidie’. Een uitzondering geldt voor niet-werkende partners die vóór 1 januari 1963 zijn geboren. In 2022 is de maximale aanrechtsubsidie voor mensen die zijn geboren na 31 december 1962 gelijk aan 193 euro.

Door het afschaffen van deze faciliteit verliest een huishouden met een kostwinner die werkt tegen het wettelijk minimumloon in de loop van vijftien jaar een bedrag ter grootte van de algemene heffingskorting aan inkomen. Het bedrag dat de niet-werkende partner maximaal misloopt aan algemene heffingskorting zou voor 2022 neerkomen op 2.888 euro (ofwel 241 euro per maand). Zou deze maatregel niet doorwerken in de netto-bijstandsuitkering, dan zou deze netto-uitkering steeds dichterbij het netto-minimumloon van werkenden komen te liggen. Werkenden ondervinden immers de gevolgen van de geleidelijke afschaffing van deze faciliteit, terwijl bijstandsonvangers er anders van zouden blijven profiteren. Om deze reden is er besloten dat de netto-bijstandsuitkering op termijn zal worden verlaagd met het bedrag van de algemene heffingskorting – zij het in een langzamer tempo dan waarin de afbouw van de kostwinnersfaciliteit voor minimumloners plaatsvindt. De afbouw van deze faciliteit werkt echter niet door in de netto AOW-uitkering.

Drie sociale minima

Het gevolg van dit systeem voor de bepaling van de minimumuitkeringen is dat er inmiddels drie sociale minima zijn (Donders en De Kam, 2021). Tabel 2 zet de oorzaken voor de verschillen tussen deze drie minima op een rij. Een tweepersoonshuishouden in de bijstand ontvangt een netto-uitkering die lager is dan het netto-minimumloon van een alleenverdiener. Dit komt doordat de werkende alleenverdiener met een minimumloon recht heeft op de arbeidskorting. Hiertegenover staat dat bijstandsonvangers minder last hebben van de geleidelijke afschaffing van de kostwinnersfaciliteit, omdat er is besloten dat deze afschaffing in een gematigder tempo doorwerkt in de netto-bijstandsuitkering dan in het netto-minimumloon.

De afbouw van de kostwinnersfaciliteit is bij de minimumloner al veel verder gevorderd dan bij bijstandsonvangers. Gaat een bijstandsonvanger met een niet-werkende partner tegen het minimumloon aan de slag, dan krijgt hij te maken met een sterkere afbouw van deze faciliteit dan toen hij en zijn partner nog een uitkering kregen van de sociale dienst. Effectief betekent dit dat hun gezamenlijke inkomen omlaaggaat, waardoor de kostwinnersfaciliteit de ‘armoedeval’, het verlies aan inkomen wanneer een bijstandsonvanger gaat werken voor een minimumloon, dieper maakt.

Wanneer twee gehuwde of samenwonende personen een AOW-uitkering krijgen, hebben ze net als een stel in de bijstand, geen recht op arbeidskorting. AOW-ontvangers profiteren echter nog wel van de kostwinnersfaciliteit, want bij het vaststellen van hun netto-uitkering wordt er geen rekening gehouden met de geleidelijke afschaffing hiervan. Personen die de AOW-gerechtigde leeftijd zijn gepasseerd profiteren tevens van de ouderenkorting, een heffingskorting waarop alleen ouderen recht hebben.

AOW-ontvangers krijgen bovendien een bedrag van (bruto) 26 euro per maand als inkomensondersteuning. Bij het vaststellen van zowel het referentieminimumloon voor de AOW als de daarop gebaseerde bruto-AOW-uitkering blijft deze inkomensondersteuning buiten beschouwing, zodat deze het netto-inkomen van ouderen daadwerkelijk verbetert.

Effectieve inkomensverschillen

Concreet betekent deze berekening dat een paar met één verdiener (zonder kinderen) dat van het wettelijk minimumloon moet rondkomen, in 2022 maandelijks netto 188 euro meer te besteden heeft dan een stel in de bijstand (tabel 1). Dit gunstige verschil is het gevolg van de arbeidskorting, waarop alleen economisch actieven recht hebben en die sinds 2013 – toen het verschil 100 euro in de maand was – fors verhoogd is.

Een paar dat van de AOW moet rondkomen, heeft in 2022 maandelijks 238 euro meer te besteden dan een stel in de bijstand. Ouderen hebben niet te maken met de afbouw van de kostwinnersfaciliteit. Daarnaast profiteren zij van de ouderenkorting, en van de extra inkomensondersteuning.

In vergelijking met 2013 zijn de bijstandsonvangers er tot en met 2021 relatief het minste op vooruitgegaan. Zij zagen hun koopkracht wel stijgen, want terwijl hun netto-uitkering in lopende prijzen met zestien procent toenam, was het leven in 2021 door inflatie waarschijnlijk slechts tien procent duurder dan in 2013.

Oorzaken van de verschillen tussen drie sociale minima

TABEL 2

	Netto-minimumloon	Netto-bijstandsuitkering	Netto- AOW-uitkering
Arbidskorting	ja	nee	nee
Kostwinnersfaciliteit	afbouw	afbouw, maar langzamer dan voor het netto-minimumloon	geen invloed op uitkering
Ouderenkorting	nee	nee	ja
Inkomensondersteuning AOW	nee	nee	ja

ESB

gestuurd zijn veel te complex – ze verduisteren het zicht op marginale tarieven en ze leiden tot heel verschillende netto-inkomens voor huishoudens van uiteenlopende samenstelling. Zo worden tweeverdieners heel anders behandeld dan alleenverdieners, en blijkt het sociaal minimum voor een stel in de AOW een stuk hoger te zijn dan voor een stel in de bijstand. Het is zeer de vraag of deze verschillen stroken met de preferenties in de samenleving.

De verschillen in het sociaal minimum kunnen worden verkleind door de desbetreffende regelingen aan te passen, desgewenst in combinatie met maatregelen om te groot geachte inkomenseffecten te dempen. Deze aanpassingen kunnen tevens bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging van het fiscale en sociale stelsel.

Ambtelijk zijn er voorstellen ontwikkeld om het stelsel te vereenvoudigen (Ministerie van Financiën, 2019; 2020), door bijvoorbeeld verschillende toeslagen samen te voegen tot één nieuwe toeslag. Burgers hoeven dan nog maar één keer een toeslag aan te vragen, en bovendien is de nieuwe regeling voor hen gemakkelijker te begrijpen.

De gedane voorstellen bieden slechts gedeeltelijk soelaas, zolang politici de doelgroepen op basis van hun *lopende* inkomen en *op maat* financiële ondersteuning willen bieden.

Mede door de ingewikkelde regels en de wens om fraude intensief te bestrijden, gaat er in de sfeer van de uitvoering veel mis, met als exponent de bestrijding van (vermeende) fraude bij de kinderopvangtoeslag (Tweede Kamer, 2020).

Concreet is er een aantal vereenvoudigingsopties beschikbaar. Ten eerste door van de algemene heffingskorting een vast bedrag te maken, en van de arbeidskorting een vast bedrag vanaf het inkomen waarbij men recht heeft op het maximale bedrag, in plaats van haar af te bouwen vanaf een bepaald inkomen. Ten tweede door verzilvering van alle heffingskortingen mogelijk te maken, in de vorm van een eventuele negatieve inkomensheffing. Ten derde door de kostwinnersfaciliteit, die voor werkenden in 2023 toch al volledig vervalt, voor iedereen af te schaffen. Ten vierde door samenvoeging van de vier inkomensvoetstukken tot één regeling. En tot slot door het inkomensbegrip van de inkomensheffing en de inkomensvoetstukken te harmoniseren.

De budgettaire gevolgen van deze vereenvoudigingsopties zijn ingrijpend. Alleen al het wegwerken van het verzilveringsprobleem – om maar iets te noemen – zal minimaal ettelijke miljarden euro's vergen. Daarnaast kunnen de inkomensgevolgen van de denkbare maatregelen groot zijn. Vooral AOW-ontvangers gaan erop achteruit, doordat de kostwinnersfaciliteit verdwijnt. Via aanpassing van schijflengten, tariefpercentages en generieke verhoging dan wel verlaging van heffingskortingen kunnen de verdelingseffecten relatief beperkt blijven – zie bijvoorbeeld de interessante vingeroefeningen van Koot en Gielen (2021).

Tegenover een eventueel substantieel budgettair beslag staat dat via deze maatregelen de sociale minima dichter bij elkaar komen te liggen, en dat het stelsel eenvoudiger en transparanter wordt, waarmee het opnieuw kan functioneren als instrument voor inkomensbeleid.

Beleidsmakers staan bij harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen bovendien voor een principiële vraag: wat bepaalt iemands draagkracht? Is dat het individuele inkomen (zoals bij de inkomensheffing) of het inko-

Verwarring rondom marginale tarieven

KADER 2

De marginale druk kan oplopen tot ver boven de vijftig procent, wanneer belastingbetalers door de stijging van hun inkomen ook een deel van hun inkomensafhankelijke inkomensvoetstukken verliezen. Een kostwinner met twee jonge kinderen in een huurhuis (maandhuur 600 euro) had in 2021 bij een belastbaar jaarinkomen tussen de 23.000 en 41.000 euro te maken met een marginale druk variërend van 69 tot 84 procent. In het laatste geval bleef van een bruto-salarisverbetering of bonus van 1.000 euro netto slechts 160 euro over. Deze werknemer zat klem in de 'armoedeval': door overuren te maken of een beter betalende baan te vinden ging hij er netto maar weinig op vooruit.

Oorzaak is dat over de eerste 68.507 euro van het inkomen er formeel 37,1 procent inkomensheffing verschuldigd was, en over het meerdere 49,5 procent. Maar er zijn ook heffingskortingen. De algemene heffingskorting is sinds 2014 inkomensafhankelijk, en bedroeg voor mensen met een inkomen tot 21.043 euro in 2021 2.837 euro. Dit bedrag daalde met zes procent van elke euro waarmee het inkomen de 21.043 euro overschreed. Personen met een inkomen

van 68.507 euro of hoger, kregen dus geen algemene heffingskorting meer.

De arbeidskorting is een heffingskorting voor economisch actieven (werknemers en zelfstandige ondernemers). Deze bedroeg in 2021 4.205 euro en bereikte de maximale omvang bij een inkomen van 35.652 euro. Ook dit bedrag daalde met zes procent van elke euro waarmee het inkomen de 35.652 euro te boven ging, zodat slechts personen met een inkomen tot 105.736 euro ervan konden profiteren.

De marginale druk is de extra belasting die je betaalt wanneer je één euro meer gaat verdienen. Ogschijnlijk hadden de meeste belastingbetalers te maken met het tarief van de eerste schijf (37,1 procent), maar schijn bedriegt. Werkenden die 1.000 euro meer gingen verdienen, kregen vanaf een bepaald inkomensniveau immers te maken met de afbouw van de algemene heffingskorting en van de arbeidskorting. Hierdoor hield een werknemer met een belastbaar inkomen van 40.000 euro, die er bruto nog 1.000 euro bij kreeg daarvan netto slechts de helft over. Zijn marginale belastingdruk was geen 37,1 procent, maar bedroeg $37,1 + 6 + 6 = 49,1$ procent.

men van het huishouden waarvan hij/zij deel uitmaakt (zoals bij de bijstand en de inkomensvoetstukken)?

Ter herinnering: tot 1973 werd er ook inkomstenbelasting geheven op basis van het huishoudinkomen – daarvan is destijds afgestapt om een barrière bij de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen weg te nemen. Wanneer zowel de inkomensheffing als de inkomensvoetstukken nieuwe stijl afhangt van het huishoudinkomen, dan verdwijnt de ongelijke behandeling van alleenverdieners en tweeverdieners grotendeels.

Literatuur

- Brakel, M. van den, en F. Otten (2017) Door crisis en vergrijzing stijgt ongelijkheid in primair inkomen. ESB, 102(4756), 579–582.
- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos et al. (2021) *Inkomen verdeeld, trends 1977–2019*. Publicatie Universiteit Leiden/CBS. Te vinden op www.cbs.nl.
- Centraal Planbureau (2020) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. CPB, Aanvulling, april.
- Donders, J., en F. de Kam (2021) *Toegang tot de collectieve sector*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Koot (2018) *Eenverdieners onder druk*. CPB Policy Brief, 2018/03.
- Koot, P., en M. Gielen (2021) Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Geven en nemen: over bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Haarlem: Koninklijke Hollandse Maatschappij der Wetenschappen, p. 145–162.
- Ministerie van Financiën (2019) *IBO toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 28 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Financiën (2020) *IBO toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 10 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tweede Kamer (2020) *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag: brief van de Parlementaire ondervragingscommissie*, 35510, nr. 2.
- Weyenberg, S. van, H. J. Oosterhuis, D. Blommers et al. (2020) Een werkbaar alternatief voor het toeslagenstelsel. ESB, 105(4788), 388–391.

Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen

Het doel van een uniform sociaal minimum is de afgelopen twee decennia ver uit zicht geraakt: AOW'ers kennen een hoger sociaal minimum dan bijstandsonvangers en minimumloners. Deze ongelijke situatie valt te verklaren door de politieke macht van ouderen.

IN HET KORT

- Het kabinet trekt miljarden uit om de inkomens van ouderen te verhogen, terwijl armoede in deze groep weinig voorkomt.
- Politici streven naar stemmenmaximalisatie en behartigen daarom vooral de belangen van grote groepen.
- Het aantal stemgerechtigden in de AOW is veel groter dan in de bijstand, en hun politieke organisatie is ook beter.

JAN DONDERS

Directeur
Economien-
traineeship BOFEB

FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar
aan de Rijksuniversi-
teit Groningen

Onder druk van het parlement heeft het kabinet-Rutte IV besloten om de voorgenomen extra verhoging van het wettelijk minimumloon in het coalitieakkoord te laten doorwerken in de hoogte van de AOW-uitkering. Aanvankelijk wilde het kabinet ouderen niet laten profiteren van deze extra verhoging.

Door de AOW toch te verhogen, blijft de inkomensachterstand van bijstandsonvangers op AOW'ers groter dan was voorzien in het coalitieakkoord. Vroeger was er sprake van één netto sociaal minimum, maar door uiteenlopende beleidsmaatregelen in de afgelopen twee decennia hebben AOW'ers op dit moment een (veel) hoger netto-inkomen dan bijstandsonvangers en minimumloners (Donders en De Kam, 2022, in dit nummer).

AOW-ontvangers lijken een voorkeursbehandeling te krijgen. Het heeft er alle schijn van dat politici meer oog hebben voor de inkomenspositie van ouderen dan voor die van bijstandsonvangers. In dit artikel verklaren we deze voorkeursbehandeling aan de hand van de politieke economie (Van Winden, 1989).

De versplintering van het sociaal minimum

In de afgelopen twee decennia zijn het netto-minimumloon en de netto-uitkeringen op minimumniveau (de bijstands- en de AOW-uitkering) geleidelijk steeds verder

uit elkaar gegroeid. Het netto-inkomen van een paar met uitsluitend AOW bedraagt op dit moment 1.799 euro per maand, en is daarmee 239 euro per maand hoger dan het netto-inkomen van een paar in de bijstand met een uitkering van 1.560 euro per maand (tabel 1).

Dat het netto-inkomen uit de AOW hoger ligt dan dat uit de bijstand en dat uit het minimumloon komt door verschillende wijzigingen van de belastingwetgeving in de afgelopen twee decennia (Donders en De Kam, 2022). Zo zijn er bij de inkomensheffing ouderenkortingen ingevoerd, waarvoor minimumloners en bijstandsonvangers niet in aanmerking komen en blijft AOW'ers de lastenverzwaring als gevolg van de afbouw van de kostwinnersfaciliteit in de inkomensheffing bespaard. Daar staat tegenover dat alleen minimumloners profiteren van de arbeidskorting op de verschuldigde heffing over hun inkomen.

De inkomenspositie van AOW-ontvangers wordt niet alleen beïnvloed door deze drie fiscale maatregelen, maar ook doordat ouderen sinds 1 februari 2015 in aanvulling op de AOW-uitkering specifieke inkomensondersteuning ontvangen, namelijk de IOAOW. Dit gaat voor een bejaard echtpaar om bruto 52 euro per maand. Indien twee bejaarden beiden uitsluitend een AOW-uitkering ontvangen, dan is er over hun uitkeringen – mede dankzij de ouderenkorting – geen belasting verschuldigd, maar uitsluitend een 5,5 procent inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. De aanvullende netto IOAOW-uitkering voor een stel bedraagt zodoende 49 euro per maand.

Een merkwaardige consequentie van de bestaande regels is dat een minimumloner met een niet-werkende partner die voor het eerst een AOW-uitkering krijgt, en daarom stopt met werken, het netto-maandinkomen van zijn huishouden met 51 euro (!) ziet stijgen – van 1.748 euro naar 1.799 euro. Hierbij is verondersteld dat de AOW-uitkering van de niet-werkende partner op dezelfde dag ingaat als die van de werkende partner.

Verhoging AOW na coalitieakkoord

Het coalitieakkoord (2021) van VVD, CDA, D66 en CU bepaalt onder andere: “Wij verhogen het minimumloon stapsgewijs met 7,5 procent en houden de koppeling met de uitkeringen (behoudens de AOW) in stand om het bestaansminimum te verstevigen.” Uitvoering van het coalitieakkoord zou het bestaande verschil tussen de netto-uitkering voor een paar in de bijstand en de netto-



uitkeringen van twee samenwonende AOW'ers van 239 euro per maand met 74 euro verkleinen (tabel 1). Daarmee zou een paar met uitsluitend twee AOW-uitkeringen, met een netto-uitkering van 1.799 euro, nog altijd 165 euro per maand beter af zijn dan een stel in de bijstand met een netto-uitkering van 1.634 euro. Wel zou de ouderenkorting met 376 euro omhooggaan (CPB, 2022a). Deze maatregel baat een gepensioneerd stel met uitsluitend twee AOW-uitkeringen echter niet, doordat het al kampt met een omvangrijk verzilveringsprobleem (kader 1).

De linkse en de rechtse oppositie zijn onmiddellijk tegen de ont koppeling van de AOW in het coalitieakkoord te hoop gelopen, en hierin zijn de regeringspartijen hen gevolgd. Het kabinet is voor de vanuit het parlement uitgeoefende aandrang gezwicht. In deze kabinetsperiode blijft nu ook de AOW-uitkering gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Hierdoor neemt de netto-AOW-uitkering van een paar toe met 89 euro per maand.

De kosten van de koppeling (kader 2) worden voor een deel gedekt doordat het kabinet de IOAOW in drie stappen afschaft, waarmee het netto-inkomen van een paar in de pensioenleeftijd met 49 euro per maand daalt. Per saldo neemt het netto-inkomen van een paar met alleen AOW dus alsnog met 40 euro per maand toe. Het bestaande verschil met een paar in de bijstand van 239 euro neemt weliswaar met 34 euro af, maar het paar met AOW geniet nog altijd een voorsprong van netto 205 euro per maand.

De recent door de Tweede Kamer afgedwongen handhaving van de AOW-koppeling verhoogt het collectieve-uitgavenpeil structureel met 2,36 miljard euro (Tweede Kamer, 2021). Gedeeltelijke dekking (structureel 1,13 miljard euro) is gevonden door de IOAOW in 2023 en 2024 stapsgewijs te verlagen, en haar met ingang van 2025 af te schaffen. Verder gaat de voorgenomen verhoging van

Sociale minima (inclusief vakantiegeld), netto in euro per maand

TABEL 1

Type huishouden	2022 huidig	Coalitieakkoord	
		Oorspronkelijk	Na aanpassing ¹
AOW-uitkering + IOAOW (paar)	1.799	+0	+40
Alleenverdiener met minimumloon	1.748	+83	+83
Bijstandsuitkering (paar)	1.560	+74	+74

¹ Netto resultaat van koppeling AOW-uitkering aan minimumloon (+89) en afschaffing IOAOW (-49).
Noot: Het coalitieakkoord stelt ook dat de afbraak van de kostwinnersfaciliteit voor bijstandsontvangers (in 2022 nog goed voor 1.819 euro) vanaf 2025 wordt versneld van vijf naar tien procent per jaar. Met deze maatregel is in deze berekening geen rekening gehouden. Krijgt deze versnelling haar beslag, dan neemt de kloof tussen de netto-AOW-uitkeringen van een bejaard stel en de netto-bijstandsuitkering door de afbraak van de kostwinnersfaciliteit vanaf 2025 dubbel zo snel toe als nu voorzien is.

Data: SZW | ESB

Het verzilveringsprobleem

KADER 1

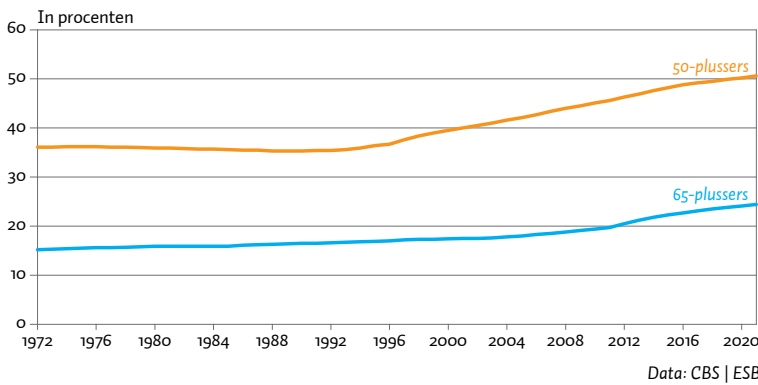
De door belastingplichtigen verschuldigde inkomensheffing wordt verminderd met een of meer heffingskortingen om te bepalen hoeveel belasting men moet betalen. Wanneer het totaal van de heffingskortingen hoger is dan de verschuldigde inkomensheffing, heeft de belastingplichtige in feite dus geld van de fiscus tegoed. Zij kunnen dat tegoed echter niet verzilveren, aangezien zij te weinig belasting verschuldigd zijn. Doordat ruim 2,5 miljoen belastingplichtigen een deel van hun heffingskortingen niet kunnen verzilveren, bleef er in 2020 bij de minister van Financiën meer dan 5 miljard euro op de plank liggen (Tweede Kamer, 2019).

Dit verzilveringsprobleem speelt met name veel ouderen parten. Een bejaard stel met uitsluitend twee AOW-uitkeringen (inclusief IOAOW) heeft op dit moment een verzilveringsprobleem van 2.061 euro. Dit stel

heeft te maken met het verlaagde belastingtarief van 19,17 procent, waardoor de AOW-uitkeringen van dit stel eerst met $(100 / 19,17 \times 2.061 =)$ 10.751 euro moeten worden verhoogd, voordat beide partners hun aanspraak op diverse heffingskortingen volledig kunnen verzilveren. Het coalitieakkoord belooft ouderen enige compensatie voor het niet-doorwerken van de extra verhoging van het wettelijk minimumloon met 7,5 procent in de AOW-uitkering, in de vorm van een verhoging van de ouderenkorting met 376 euro. Deze compensatie levert ouderen uitsluitend financieel voordeel op wanneer AOW'ers naast hun AOW-uitkeringen meer dan 10.751 euro aan andere belastbare inkomsten genieten. Het biedt een stel met alleen twee AOW-uitkeringen dus geen enkel soelaas.

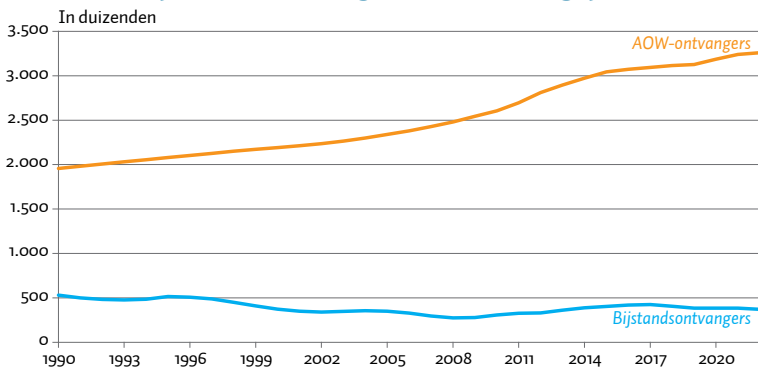
Aandelen 65-plussers en 50-plussers in kiesgerechtigde bevolking

FIGUUR 1



AOW- en bijstandsontvangers in uitkeringsjaren¹

FIGUUR 2



¹ Aantallen personen zijn niet bekend; bij bijstandsontvangers boven de AOW-gerechtigde leeftijd (hoogstwaarschijnlijk gaat het om een zeer klein aantal) is er sprake van een dubbel telling. De cijfers voor 2022 hebben betrekking op ramingen.

Koppelen, van bruto naar netto

KADER 2

Bij de becijferingen in tabel 1 is aangenomen dat het brutominimumloon (exclusief acht procent vakantiegeld) per 1 januari 2022 in één keer met 7,5 procent is verhoogd, van 1.725,00 tot 1.854,60 euro. Een verhoging van het minimumloon werkt normaal gesproken door in de parameters (de lengte van op- en afbouwtrajecten) van de arbeidskorting, maar daar wordt in het coalitieakkoord bewust van afgezien. Verder blijven alle fiscale parameters gelijk. Tevens is er verondersteld dat de IOAOW

per 1 januari 2022 vervallen is. Deze aanpak maakt de gevolgen van de verhoging van het minimumloon en de afschaffing van de IOAOW rechtstreeks vergelijkbaar met de netto-uitkomsten bij de in 2022 geldende wetgeving.

Het ziet er op dit moment naar uit dat een extra verhoging van het minimumloon met 7,5 procent ingaat per 1 januari 2023. Door een gebrek aan gegevens zijn wij niet in staat de effecten hiervan te becijferen.

de ouderenkorting niet door; dit levert structureel 0,62 miljard euro op. Het resterende 'gat' van 0,6 miljard euro wordt voor 0,1 miljard euro 'dichtgevaren' via afschaffing van de fiscale oudedagsreserve, een tegemoetkoming voor zelfstandige ondernemers.

Het blijft opmerkelijk dat er ettelijke miljarden zijn uitgetrokken om de inkomenspositie van alle ouderen te verbeteren, gegeven het feit dat armoede onder deze groep in verhouding weinig voorkomt (SCP, 2019).

De gang van zaken legt bovendien ook een zware hypotheek op de toekomst. Latere kabinetten zullen allicht terugdeinzen voor een verdere extra verhoging van het wettelijk minimumloon om de armoede onder wer-

kenden en bijstandsonvangers te bestrijden, wanneer de AOW-uitgaven hierdoor met miljarden euro stijgen.

Verklaringen bevoordeling ouderen

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw vormt het wettelijk minimumloon het ankerpunt voor de hoogte van de laagste sociale uitkeringen. Door opeenvolgende wetswijzigingen is dit anker in de afgelopen decennia losgelaten (Donders en de Kam, 2022). De politieke economie (Van Winden, 1989) biedt verschillende verklaringen voor het feit dat het netto sociaal minimum voor ouderen inmiddels veel hoger ligt dan het netto-minimumloon, terwijl de netto-uitkering van bijstandsonvangers een stuk lager ligt.

Stemmenmaximalisatie

Een vast leerstuk in de politieke economie is dat politici in een democratie ernaar streven om een zo groot mogelijk aantal stemmen te behalen, zonder daarbij andere eigen belangen uit het oog te verliezen. Een veranderende leeftijdsopbouw van het electoraat dwingt politici meer rekening te houden met de belangen van bepaalde leeftijdsgroepen. Het aandeel van 65-plussers in de kiesgerechtigde bevolking neemt al decennialang gestaag toe (figuur 1). Dit aandeel bedroeg in 1972, het jaar waarin de kiesgerechtigde leeftijd werd verlaagd tot 18 jaar, 15 procent. In 2021 was het aandeel 65-plussers gestegen tot ruim 24 procent.

Het ligt daarnaast voor de hand dat kiezers meer interesse in de hoogte van de AOW-uitkering hebben naarmate ze de AOW-leeftijd naderen. Ook het aandeel van de leeftijdsgroep van 50 tot 65 jaar is in de beschouwde periode gestegen, van 21 procent in 1972 tot 26 procent in 2021. Iets meer dan de helft van de kiesgerechtigden is nu 50-plus! Stellig heeft de vergrijzing haar sporen in het gevoerde beleid nagelaten, zeker nu sinds de verkiezingen van 2012 de gevestigde politieke partijen in de Tweede Kamer de adem van de partij 50PLUS in hun nek voelen.

Dat politici relatief veel aandacht aan het inkomen van ouderen besteden, is opvallend gezien de lage armoede in deze groep. Vanaf het achttiende levensjaar schommelt het aandeel armen in de bevolking rond de zes à zeven procent. In de leeftijdsgroep 65–80 jaar ligt het armoedepercentage sterk lager met twee à drie procent. Pas de 90-plussers zijn er door hoge zorgkosten, met elf procent armen, slechter aan toe dan gemiddeld (SCP, 2019). De desondanks grotere aandacht voor het inkomen van ouderen, valt hoogstwaarschijnlijk deels te verklaren doordat het aantal kiesgerechtigden met een AOW-uitkering veel groter is dan het aantal bijstandsonvangers (figuur 2).

Het is overigens niet zo dat mensen in de AOW vaker stemmen dan mensen in de bijstand of minimumloners. Een steekproef van Stichting Kiezersonderzoek Nederland liet zien dat de leeftijdsverdeling van kiezers voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 ongeveer gelijk was aan de leeftijdsverdeling in de bevolking (Sipma et al., 2021).

Vergrijpsde politieke partijen

Ouderen zijn oververtegenwoordigd onder de leden van de meeste politieke partijen (Den Ridder et al., 2019). Dit kan de tekst van verkiezingsprogramma's kleuren. De verkiezingsprogramma's van veruit de meeste politieke partij-

en worden namelijk vastgesteld op een congres, nadat het partijbestuur heeft geadviseerd over de door de leden ingediende amendementen.

Gegevens over het aantal partijleden met een bijstandsuitkering zijn niet beschikbaar, maar het lijkt – gezien bepaalde kenmerken van de groep mensen in de bijstand, zoals een relatief lage scholing en een relatief gering vertrouwen in de politiek – aannemelijk dat bijstandsontvangers (sterk) zijn ondervertegenwoordigd in de georganiseerde achterban van de meeste politieke partijen. Bijstandsontvangers zullen het vooral moeten hebben van ‘zaakwaarnemers’ die zich sterk maken voor deze groep.

Verder vraagt de leeftijdsopbouw van de leden van het parlement aandacht. In de Tweede Kamer van de Staten-Generaal zijn ouderen ondervertegenwoordigd; in de Eerste Kamer is de gemiddelde leeftijd van de leden daarentegen juist een stuk hoger dan die van de bevolking in haar geheel (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Door hun eigen achtergrond en positie hebben met name Eerste Kamerleden allicht meer ‘voeling’ met de belangen van ouderen.

Bijstandsontvangers zijn niet in het parlement vertegenwoordigd: de ‘schadeloosstelling’ van de leden is (aanzienlijk) hoger dan de bijstandsnorm, en dan vervalt de aanspraak op bijstand door de ‘inkomenstoets’, terwijl veel parlementsleden vermoedelijk ook een te groot vermogen hebben om voor bijstand in aanmerking te komen.

Belangengroepen

De politieke economie vraagt ook aandacht voor de rol van persie- en belangengroepen (Wilson, 1990). Om hun zaak te behartigen kunnen belanghebbenden zich organiseren via informele netwerken, dan wel een formele organisatie vormen. Zulke netwerken en organisaties kunnen proberen beleidsmakers te beïnvloeden door media, bewindslieden en Kamerleden een aanhoudende stroom – mede door eigen belangen gekleurde – informatie te verschaffen. Ook kunnen belanghebbenden – rechtstreeks of via hun organisatie – infiltreren in politieke partijen. In Nederland is het – anders dan in de Verenigde Staten – niet erg gebruikelijk dat pressiegroepen financieel bijdragen aan de verkiezingscampagne van individuele politici en politieke partijen, maar ze kunnen wel invloed uitoefenen door hun achterban en anderen een stemadvies te geven.

Het is duidelijk dat het ‘grijze front’ veel beter is georganiseerd, en daardoor in Den Haag veel eerder gehoord vindt dan de verbrokkelde groep van de bijstandsontvangers. Nederland telt drie grote ouderenorganisaties. De Koepel Gepensioneerden verenigt tachtig organisaties die 160.000 gepensioneerden vertegenwoordigen, en draait landelijk grotendeels met veertig onbetaalde vrijwilligers. De Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) en de gefuseerde Katholieke Bond voor Ouderen (KBO) en Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) beschikken over een omvangrijke staf en een aanzienlijk budget (tabel 2). Zij manifesteren zich nadrukkelijk in de media en worden gehoord door beleidsmakers. De website van de in tabel 2 opgenomen organisaties illustreert afdoende welke lobbyactiviteiten er in Haagse circuits worden ondernomen. Deze drie organisaties hebben, samen met het kleinere Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM),

Omvang van de drie grootste ouderenorganisaties TABEL 2

Organisatie	Aantal leden (x 1.000)	Budget (x mln euro)	Betaalde staf (fte)
Koepel Gepensioneerden	160	0,08	1,3
KBO-PCOB	163	3,97	25
ANBO	75	4,95	28

Data: ANBO, KBO-PCOB, Koepel Gepensioneerden | ESB

bovendien de handen ineengeslagen in de Senioren Coalitie. Bijstandsontvangers ontbreekt het aan vergelijkbare organisaties die in Den Haag vechten voor hun belangen.

Conclusie

De blijvend diepe kloof tussen het netto sociaal minimum voor ouderen en dat voor jongere huishoudens, lijkt vooral verklaarbaar doordat ouderen bij de verkiezingsstrijd om Kamerzetels een zeven- tot achtmaal zo groot gewicht in de schaal leggen als huishoudens die op een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Ook klinkt de stem van de ouderen in gestaalde partijkaders luider, als gevolg van het vergrijsde ledenbestand van een aantal partijen die in de afgelopen decennia regeringsverantwoordelijkheid droegen. Ten slotte kan de invloed van ouderenorganisaties, die zich in Den Haag zeer actief tonen, moeilijk worden overschat, terwijl er zelfs maar enigszins vergelijkbare georganiseerde belangenbehartigers voor bijstandsontvangers ontbreken.

De politieke macht van ouderen uit zich momenteel opnieuw in de behouden koppeling van de AOW aan het minimumloon bij de verhoging van het wettelijk minimumloon met 7,5 procent extra op 1 januari 2023 om lage inkomens met acute ‘energiearmoede’ tegemoet te komen.

De inkomensvoorsprong van AOW'ers kan desgewenst worden beperkt door het afschaffen van de kostwinnersfaciliteit door te laten werken in de AOW-uitkering, en/of door de ouderenkortingen af te schaffen, dan wel in omvang te beperken. Maar de kans dat deze maatregelen hun beslag krijgen, lijkt miniem.

Literatuur

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie2021.nl.

CPB (2022a) *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*. CPB Notitie, januari.

CPB (2022b) *Centraal Economisch Plan 2022*. CPB Raming, maart.

Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*. ESB, 107(4813), 404–407.

Ridder, J. den, R. Koole en J. van Holsteyn (2019) *Something for everyone? Political parties, party members and representation in the Netherlands*. In: K. Heidar en B. Wouters (red.), *Do parties still represent? An analysis of the representativeness of political parties in western democracies*. Londen: Routledge, p. 105–125.

SCP (2019) *Armoede in kaart 2019*. Digitaal SCP.

Sipma, T., M. Lubbers, T. van der Meer et al. (red.) (2021) *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiesersonderzoek 2021*. Te vinden op www.dpes.nl.

Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken; democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.

Tweede Kamer (2019) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën, 35300, nr. 46*. Te vinden op zoek.officiëlebevestigingen.nl.

Tweede Kamer (2021) *Voorjaarsnota 2022, 36120, nr. 1*. Te vinden op zoek.officiëlebevestigingen.nl.

Wilson, G.K. (1990) *Interest groups (comparative politics)*. Oxford: Basil Blackwell.

Winden, F.A.A.M. van (1989) *De economische theorie van de politieke besluitvorming*. ESB, 74(3731), 1068–1077.

Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand

Bij de vormgeving van de bijstand is het balanceren tussen activeren enerzijds en ‘de menselijke maat’ anderzijds. Hoe denken Nederlanders over de inrichting van de bijstand?

IN HET KORT

- Nederlanders willen bijverdienen en giften in de bijstand toestaan.
- Nederlanders vinden het belangrijk dat bijstandsontvangers verplicht zijn om te solliciteren en een tegenprestatie te leveren.
- Volgens Nederlanders zijn sancties in de bijstand wenselijk, maar deze mogen niet te zwaar zijn.

MARION COLLEWET

Universitair docent aan de Universiteit Leiden (UL)

KIM FAIRLEY

Universitair docent aan de UL

ROSELINDE KESSELS

Universitair docent aan de Universiteit Maastricht

MARIKE KNOEF

Hoogleraar aan de UL en Tilburg University

OLAF VAN VLIET

Hoogleraar aan de UL

In 2021 moest een vrouw uit de gemeente Wijdemeren 7.000 euro aan bijstand terugbetalen, na van haar ouders boodschappen te hebben aangenomen. Dit leidde landelijk tot grote verontwaardiging. De menselijke maat zou terug moeten komen in de bijstand, om onredelijke sancties en schrijnende situaties te kunnen voorkomen.

Deze discussie sluit aan bij de bredere afweging tussen het bieden van sociale zekerheid enerzijds, en financiële prikkels anderzijds. Economisch onderzoek kijkt veelal naar de (kosten-)effectiviteit van een uitkeringssysteem. Daarbij is het van belang om te weten hoe bepaalde maatregelen de arbeidsparticipatie en uitstroom uit een uitkering kunnen bevorderen (De Groot en Van der Klaauw, 2019). Bij het maken van beleid moet in een kosten-batenanalyse ook de menselijke maat meegewogen worden. Hoewel weinig mensen tegen een menselijke maat zijn, is het onduidelijk wat we daarmee expliciet bedoelen.

De bijdrage van dit onderzoek is om hierin inzicht te bieden. Dus: hoe denken Nederlanders over de toekomstige inrichting van de bijstand? De inzichten zijn relevant voor de verbetering van de Participatiewet waar het kabinet nu aan werkt (Ministerie van SZW, 2022).

Keuze-experiment

Om te onderzoeken hoe Nederlanders denken over de inrichting van de bijstand, hebben we een keuze-experiment ontworpen volgens een aanpak die van gelijke aard is als eerdere keuze-experimenten gepubliceerd in *ESB* (Chorus en

Mouter, 2020; Kessels, 2020; Mouter et al., 2020). Nieuw is dat we mensen nu vragen om rechten en plichten in de bijstand, de uitkeringshoogte en de belastingen af te wegen.

We hebben het keuze-experiment in juli 2021 voorgelegd aan een huishoudpanel dat representatief is voor de Nederlandse bevolking (het LISS-panel). In totaal hebben 2.057 respondenten deelgenomen aan het onderzoek. De dataverzameling is mogelijk gemaakt door een LISS panel grant van ODISSEI.

Respondenten kregen eerst algemene achtergrondinformatie over de huidige bijstand: de hoogte van de uitkering, de voorwaarden voor het ontvangen ervan, de regels omtrent een tegenprestatie, giften en bijverdienen, en de kosten voor de samenleving. Vervolgens kregen ze acht sets van twee beleidspakketten te zien, die verschilden in een aantal kenmerken (zie tabel 1 voor een voorbeeld – de tabel bevat de concrete bedragen voor een gemiddeld huishouden in Nederland).

Aan de respondenten werd telkens gevraagd om honderd punten te verdelen over beide pakketten, waarbij ze meer punten moesten toekennen aan een beleidspakket naarmate ze dit wenselijker vonden.

Dit keuze-experiment levert preciezere kennis op dan een generieke opiniepeiling, omdat mensen bij hun keuze tussen beleidspakketten een expliciete afweging moeten maken tussen rechten en plichten in de bijstand, en de kosten daarvan. Bijvoorbeeld: mogen bijstandsontvangers giften ontvangen zonder dat hun bijstandsuitkering verlaagd wordt, ook wanneer dat zou betekenen dat het jaarlijkse bedrag dat een gemiddeld huishouden via belastingen voor de bijstand betaalt omhoog moet?

De verschillende keuzes van de respondenten laten toe om hun voorkeuren of waarderingen voor de individuele elementen van de beleidspakketten uit te destilleren. Meer specifiek hebben we met een mediane regressie geanalyseerd hoe de verdeling van punten tussen twee pakketten gerelateerd is aan de kenmerken van de pakketten.

Merk op dat de keuzes hypothetisch zijn: respondenten worden niet daadwerkelijk geconfronteerd met de kosten (belastingen) van een gekozen beleidspakket. Hainmueller et al. (2015) laten echter zien dat antwoorden in een keuze-experiment grotendeels consistent zijn met het daadwerkelijke stemgedrag.

De beleidspakketten die aan de respondenten zijn voorgelegd gingen over algemene regels, zoals die in de wet



worden vastgelegd. Hierbij vormden bijstandsgerechtigden tussen de 27 en 65 jaar het uitgangspunt, die (gedeeltelijk) in staat zijn om te werken en die geen jonge kinderen hebben. Dit is de referentiegroep voor de wet, ook al was in 2019 ruim zestig procent van de bijstandsgerechtigden naar eigen inschatting niet in staat om te werken (Inspectie SZW, 2019). In dit onderzoek gaat het dus niet om groepen voor wie er in de wet uitzonderingen zijn voorzien, zoals alleenstaande moeders in de bijstand en/of bijstandsgerechtigden met een kwetsbare gezondheid.

Voorkeuren voor inrichting van de bijstand

Figuur 1 laat de voorkeuren van mensen zien ten opzichte van de referentiecategorieën (geen sollicitatieplicht, geen tegenprestatie, geen vrijstelling voor bijverdienen, geen vrijstelling voor giften, en geen sanctie).

Ter illustratie: we zien een coëfficiënt van 0,5 voor de verplichting om te solliciteren en om cursussen te volgen om werk te vinden. Dit betekent dat een beleidspakket mét deze verplichtingen vijftig procent meer punten krijgt dan een identiek pakket zónder deze verplichtingen. Hieruit blijkt dat respondenten het belangrijk vinden dat zo'n verplichting bestaat.

Respondenten zijn ook eerder geneigd om scenario's te kiezen waarin bijstandsgerechtigden een tegenprestatie moeten leveren. Ze hebben er een lichte voorkeur voor dat de gemeente de inhoud van deze tegenprestatie bepaalt (significat op vijfprocentniveau).

Verder vinden respondenten het wenselijk dat bijstandsgerechtigden mogen bijverdienen en giften mogen ontvangen zonder dat de uitkering verlaagd wordt. Hogere bedragen lijken zelfs meer gewaardeerd te worden (statistisch significant op eenprocentniveau bij bijverdienen, maar niet statistisch significant voor giften).

Respondenten kiezen ook liever beleidspakketten waarin sancties worden opgelegd wanneer de bijstandsgerechtigde niet meewerkt aan het vinden van een baan, maar ze hebben daarbij een voorkeur voor lichtere sancties. Het opleggen van een sanctie van honderd procent van de uitkering (het wettelijke voorschrift op dit moment), wordt zelfs even slecht gewaardeerd als de afwezigheid van een sanctie.

Tot slot waarderen de respondenten het positief wanneer de bijstandsgerechtigden een hoger besteedbaar inko-

Voorbeeld van een keuzeset voor respondenten

TABEL 1

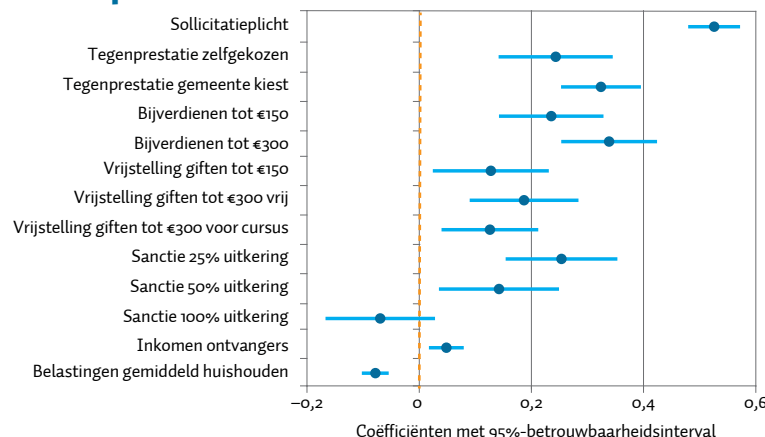
Verdeel alstublieft 100 punten tussen beleidspakket A en B, waarbij u meer punten geeft aan het beleidspakket dat u beter vindt

	Beleidspakket A	Beleidspakket B
Gemiddeld besteedbaar inkomen van een alleenstaande bijstandsonvanger per maand (uitkering + mogelijke toeslagen)	€ 1.250	€ 1.400
Moeten bijstandsonvangers solliciteren en cursussen volgen om werk te vinden?	Ja	Ja
Als de bijstandsonvanger niet meewerkt aan het vinden van een baan, dan wordt de uitkering voor één maand verlaagd met	50%	50%
Moeten bijstandsonvangers een tegenprestatie (maatschappelijke activiteit in ruil voor de uitkering) leveren?	Ja, en de bijstandsonvanger mag zelf kiezen wat de tegenprestatie is	Ja, en de gemeente bepaalt wat de tegenprestatie is
Hoeveel euro mogen bijstandsonvangers met werk per maand bijverdienen naast de bijstandsuitkering?	€ 0 (Alle verdiensten worden afgetrokken van de uitkering)	Maximaal € 150
Welke giften mogen bijstandsonvangers per maand behouden zonder dat hun uitkering verlaagd wordt? (Het kan gaan om geld of om de waarde van een gift in natura.)	Maximaal € 300 te besteden naar eigen keuze	Maximaal € 300 te besteden naar eigen keuze
Bedrag dat een gemiddeld huishouden in Nederland via belastingen betaalt voor de bijstand per jaar:	€ 700	€ 900

ESB

Waardering van kenmerken van beleidspakketten

FIGUUR 1



Noot: De punten laten de coëfficiënten uit de mediane regressie zien, de strepen het 95-procent-betrouwbaarheidsinterval; standaardfouten zijn geclusterd op respondentniveau

ESB

Betalingsbereidheid voor de bijstand

TABEL 2

	Betalingsbereidheid ¹	Kosten zonder gedragseffecten ¹
Sollicitatieplicht	€ 671	€ 150 tot € 250
Sancties 25%	€ 324	
Sancties 50%	€ 181	
Sancties 100%	€ -89	
Tegenprestatie zelf gekozen	€ 311	Beperkt
Tegenprestatie gemeente kiest	€ 414	
Bijverdienen tot € 150	€ 300	€ 92
Bijverdienen tot € 300	€ 432	€ 184
Giften tot € 150	€ 163	€ 92
Giften tot € 300 vrij besteedbaar	€ 239	€ 184
Giften tot € 300 voor cursus	€ 161	
Besteedbaar inkomen: € 1 extra per maand	€ 0,62	€ 0,61

¹ Per huishouden in Nederland per jaar

Noot: De referentiecategorieën zijn: geen sollicitatieplicht, geen tegenprestatie, geen vrijstelling voor bijverdienen, geen vrijstelling voor giften, en geen sanctie

ESB

men hebben. Maar aan de andere kant waarderen ze het negatief als het gemiddelde Nederlandse huishouden meer belastingen aan de bijstand moet betalen: een beleidspakket dat honderd euro meer kost op jaarbasis, krijgt acht procent minder punten toegekend.

Verschillen naar respondentkenmerken

Over de meeste rechten en plichten wordt niet heel verschillend gedacht tussen sociaal-economische en demografische groepen in de Nederlandse bevolking. Wat betreft sancties is dat wel het geval. Mensen boven de 55 jaar en mensen in de onderste helft van de inkomensverdeling staan duidelijk negatiever tegenover sancties voor bijstandsgerechtigden die onvoldoende meewerken aan het vinden van werk.

Verder valt op dat mensen met een lager inkomen minder overtuigd zijn van het belang van een tegenprestatie die door de gemeente wordt bepaald, en dat ze zich ook negatiever uitlaten over het bijverdienen tot 300 euro per maand. Het zou bijzonder interessant zijn om de voorkeuren van bijstandsgerechtigden zelf te onderzoeken, maar het beperkte aantal hiervan in onze steekproef maakt dat helaas niet mogelijk.

Betalingsbereidheid en afwegingen

We berekenen de betalingsbereidheid van Nederlanders voor de bijstandskennmerken door de coëfficiënten bij de waardering van verschillende kenmerken te delen door de coëfficiënt bij de waardering van de belastingdruk. Hierdoor worden de coëfficiënten uitgedrukt in euro's.

Tabel 2 toont de betalingsbereidheid en vergelijkt die met de huidige kosten van de kenmerken. We gaan voor de kosten uit van 409.000 bijstandsgerechtigden, het aantal tijdens het keuze-experiment in juli 2021. De kosten voor de bijstandskennmerken worden ten slotte gedeeld door het totaal aantal huishoudens in Nederland (ongeveer acht miljoen) om de belastingdruk per huishouden te geven. Op basis van deze gegevens maken we de balans op om te bepalen of er een maatschappelijke voorkeur lijkt te zijn voor elk van de onderzochte kenmerken. De bijstandskennmer-

ken kunnen echter ook invloed hebben op het in- en uitstroomgedrag, en dus op het aantal bijstandsgerechtigden. We bespreken daarom ook de mogelijke gedragseffecten van de bijstandskennmerken die effect hebben op de in- en uitstroom.

Het blijkt dat respondenten niet alleen een voorkeur hebben voor de sollicitatieplicht, maar dat ze ook bereid zijn om te betalen voor de uitvoeringskosten hiervan. De uitvoeringskosten van de bijstand zijn 3.000 tot 5.000 euro per uitkering (LPBL, 2015; Berenschot, 2018), wat zich vertaalt in een belastingdruk van 150 tot 250 euro per huishouden in Nederland per jaar. De betalingsbereidheid van 671 euro overtreft de uitvoeringskosten dus ruimschoots bij een gelijkblijvend aantal bijstandsgerechtigden.

De betalingsbereidheid voor sancties bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht is ook hoger dan de uitvoeringskosten bij relatief lage sancties (25 procent van de uitkering). Maar bij hogere sancties daalt de betalingsbereidheid en voor sancties van honderd procent van de uitkering lijkt de betalingsbereidheid zelfs negatief (maar niet significant verschillend van nul).

Als gevolg van verplichtingen en sancties kan het aantal uitkeringsgerechtigden dalen, zodat de kosten lager zouden uitvallen. Zo kunnen sollicitatieverplichtingen de instroom beperken en uitstroom bevorderen (Hullege en Van Ours, 2014). Sancties kunnen eveneens de uitstroom bevorderen doordat uitkeringsontvangers eerder of meer solliciteren (Van der Klaauw en Van Ours, 2013), ook al kunnen te hoge sancties tot schulden leiden waardoor uitstroom wordt belemmerd.

Al met al lijken Nederlanders dus te vinden dat het opleggen van sancties opweegt tegen de kosten ervan. Mogelijk verwachten respondenten dat een sollicitatieplicht een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie en is dit wat mede de hoge betalingsbereidheid verklaart.

Ook wat betreft de verplichte tegenprestatie overtreft de betalingsbereidheid de uitvoeringskosten. Voor gemeenten zelf zijn de uitvoeringskosten beperkt (Bus et al., 2017). Wel zijn er kosten voor de uitkeringsgerechtigden in de vorm van gederfde tijd en keuzevrijheid. Het is niet zeker of een tegenprestatie tot meer of minder uitkeringsgerechtigden, en daarmee hogere of lagere kosten, zal leiden. De tegenprestatie zorgt voor minder instroom wanneer het een afschrikkende werking heeft. En het kan leiden tot meer uitstroom wanneer het relevante werkervaring biedt. Het kan echter ook tot minder uitstroom leiden wanneer de tegenprestatie als plezierig wordt ervaren, of als die ten koste gaat van de energie om te solliciteren. De tegenprestatie die verricht wordt, heeft in principe op zich ook een maatschappelijke waarde, maar die waarde is moeilijk te bepalen (Kampen, 2014).

Er is verder, als de kosten ervan worden meegenomen, een duidelijke maatschappelijke voorkeur om het bijverdienen in de bijstand toe te staan. Als bijstandsgerechtigden mogen bijverdienen tot 150 euro per maand, zonder dat de bijverdiensten in mindering worden gebracht op hun uitkering, dan kost dat gemeenten meer dan vijftig miljoen per jaar in hogere uitkeringen (150 euro × 12 maanden × 409.000 bijstandsgerechtigden), oftewel 92 euro per huishouden. Deze kosten zijn echter beduidend lager dan het

bedrag dat de respondenten bereid zijn te betalen. Het toestaan van bijverdienen in de bijstand kan leiden tot meer arbeidsparticipatie onder de meest kwetsbare bijstandgerechtigden, maar zorgt op de korte termijn niet voor hogere in- of uitstroom (Knoef en Van Ours, 2016; De Boer et al., 2020).

Er is ook een maatschappelijke voorkeur voor het toestaan van giften, mits het aantal uitkeringsgerechtigden er niet door stijgt (en de kosten dus zouden toenemen). Een vrijstelling voor giften leidt, net zoals bij bijverdienen, tot hogere uitkeringen, omdat de giften niet langer in mindering kunnen worden gebracht. Het lijkt overigens erg onwaarschijnlijk dat alle bijstandsgerechtigden elke maand het maximale bedrag aan giften zullen ontvangen. Daarom moeten we de kosten in de tweede kolom van tabel 2 als een bovengrens beschouwen. De betalingsbereidheid voor giften tot 150 euro, en voor een vrij besteedbare gift tot 300 euro, overtreft de maximale kosten. Voor een gift tot 300 euro die aan een cursus besteed moet worden, is de betalingsbereidheid echter net iets lager dan de maximale kosten.

Tot slot, bij een gelijkblijvend aantal bijstandsgerechtigden zouden de kosten aan belastinggeld voor het gemiddelde huishouden (0,61 euro per jaar) heel dicht bij de gemiddelde betalingsbereidheid van 0,62 euro per huishouden per jaar komen. De betalingsbereidheid ligt dus heel dichtbij de kosten, zolang een hogere uitkering niet leidt tot meer ontvangers.

Of het realistisch is dat het aantal ontvangers gelijk blijft bij een hogere uitkering, is echter nog maar de vraag vanwege de mogelijke gedragseffecten die gepaard gaan met een hogere uitkering. Zowel giften als een hogere uitkering kunnen de instroom verhogen en uitstroom verlagen doordat de financiële prikkels om de bijstand te vermijden of te verlaten kleiner worden (Tatsiramos en Van Ours, 2014). Aan de andere kant kunnen verlaging van financiële stress en grotere mentale bandbreedte om te solliciteren leiden tot meer uitstroom (Mani et al., 2020). Mocht het aantal ontvangers stijgen als gevolg van een hogere uitkering, dan stijgen de kosten snel uit boven de betalingsbereidheid van Nederlanders en zou een hogere uitkering dus niet de maatschappelijke voorkeur hebben.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

Kennelijk hebben Nederlanders een voorkeur voor een beleidsmix die het meest doet denken aan een Scandinavisch model: een hoog besteedbaar inkomen in combinatie met activeringsbeleid.

Deze voorkeur spooft deels met het huidige beleid. Zo hebben Nederlanders een voorkeur voor de verplichte sollicitatie en cursussen, het leveren van een tegenprestatie en sancties wanneer een bijstandsgerechtigde onvoldoende meewerkt aan het vinden van werk. Verder zijn de respondenten positief over een hoger besteedbaar inkomen, maar blijken niet bereid ervoor te betalen. Daarmee lijkt het huidige uitkeringsniveau te passen bij de voorkeuren.

Nederlanders zijn het echter niet eens met de sanctie van honderd procent van de uitkering wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan de verplichtingen voldoet, zoals voorgeschreven in de wet. Aangezien zulke sancties ook

niet altijd in de praktijk worden toegepast (Inspectie SZW, 2017), geeft dit aanleiding om de wet op dat punt te herzien. Dat spooft ook met de plannen van het kabinet om meer ruimte te maken voor afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van sancties (Ministerie SZW, 2022).

Tenslotte lijkt het voornemen van het kabinet om meer ruimte te maken voor bijverdienen en giften onder een bepaald maximum (Ministerie SZW, 2022), in lijn te zijn met de voorkeuren van Nederlanders – de gemiddelde Nederlander gunt de vrouw uit Wijdmeren haar boodschappen.

Literatuur

- Berenschot (2018) *Benchmark Sociaal domein*. Te vinden op www.berenschot.nl.
- Boer, H.-W. de, J. Bolhaar, E. Jongen en A. Zulkarnain (2020) *Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op de uitstroom naar werk*. *Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk*. CPB Notitie, mei.
- Bus, A., C. de Vries en S. de Zeele (2017) *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam, Onderzoek en Business Intelligence. Te vinden op arti.inforlibraries.com.
- Chorus, C.G. en N. Mouter (2020) *Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen*. *ESB*, 105(4785), 222–225.
- Groot, N. de, en B. van der Klaauw (2019) *The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits*. *Labour Economics*, 57, 195–208.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en T. Yamamoto (2015) *Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395–2400.
- Hulleger, P. en J.C. van Ours (2014) *Seek and ye shall find: how search requirements affect job finding rates of older workers*. *De Economist*, 162(4), 377–395.
- Inspectie SZW (2017) *Handhaving arbeidsverplichtingen*. Rapport R17/02. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op www.nlarbeidsinspectie.nl.
- Inspectie SZW (2019) *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op www.nlarbeidsinspectie.nl.
- Kampen, T. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: de ervaringen van bijstandcliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennepe.
- Kessels, R. (2020) *Betere voorlichting over voordelen van vaccinatie nodig*. *ESB*, 105(4782), 84–86.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2013) *Carrot and stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare*. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 275–296.
- Knoef, M. en J. van Ours (2016) *How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment*. *Journal of Population Economics*, 29(4), 1025–1061.
- LPBL (2015) *MKBA werk en re-integratie: beknopte rapportage*. Op verzoek van Gemeente Amsterdam, september. Te vinden op www.platform31.nl.
- Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao (2020) *Scarcity and cognitive function around payday: a conceptual and empirical analysis*. *Journal of the Association for Consumer Research*, 5(4), 365–376.
- Ministerie van SZW (2022) *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Rapport, 21 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Mouter, N., R. Kessels, M. Collewet et al. (2020) *Grote verdeeldheid over wenselijkheid corona-app*. *ESB*, 105(4788), 394–397.
- Tatsiramos, K. en J.C. van Ours (2014) *Labor market effects of unemployment insurance design*. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.

Van elke drie huishoudens met recht op bijstand, maakt er één geen gebruik van

Wie een inkomen heeft dat lager is dan het bestaansminimum en over een beperkt eigen vermogen beschikt, heeft volgens de Participatiewet recht op aanvulling vanuit de algemene bijstand. Veel mensen maken echter geen gebruik van dat recht. Wie zijn dat?

IN HET KORT

- Bijstandsgerechtigden die geen bijstand ontvangen, zijn vaker jong, zelfstandige en hebben een Europese migratieachtergrond.
- Niet-gebruik komt vaker voor wanneer er sprake is van een in omvang beperkte uitkering.
- Niet-gebruik van bijstand door thuiswonende kinderen wordt niet goed verklaard door financiële en persoonskenmerken.

IRIS VAN BEUKERING

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

WILLIAM LUITEN

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek, gedetacheerd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

HUBERT ZUURBIER

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

JOSETTE VAN DER PAUW

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

Dit artikel bouwt voort op *Inspectie SZW* (2021)

De algemene bijstand is het laatste inkomensvangnet dat we in Nederland hebben (kader 1). De algemene bijstand is daarom van cruciale betekenis om bestaanszekerheid te garanderen en armoede te voorkomen. Dit doel komt onder druk te staan wanneer burgers onbewust of onbedoeld geen gebruik maken van hun recht op algemene bijstand.

Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is een hardnekkig en structureel probleem (Van Oorschot, 1996; Tempelman et al., 2011; Wildeboer Schut en Hoff, 2007). De aandacht voor niet-gebruik is doorgaans beperkt, en staat niet in verhouding tot de politieke en maatschappelijke aandacht voor misbruik van regelingen (Warin en Hamel, 2010).

Ten onrechte wordt er vaak gedacht dat niet-gebruik voornamelijk speelt bij huishoudens die zich prima kunnen redden, en die vrijwillig zouden afzien van een uitkering (Van Oorschot, 1995). Inzicht in de kenmerken van niet-gebruikers helpt beleidsmakers en de uitvoering, om rechthebbenden beter te bereiken en zo armoede te voorkomen.

Volgens eerder onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn niet-gebruikers relatief vaak 18- tot 34-jarigen, hoogopgeleiden, en mensen met een westerse migratieachtergrond (Wildeboer Schut en Hoff, 2007). En uit onderzoek naar het niet-gebruik van andere inkomensondersteunende regelingen (zorgtoeslag, huurtoeslag, langdurigheidstoeslag en individuele bijzondere bijstand) is het bekend dat het niet-gebruik hoger is onder werkenden,

mensen met relatief hogere inkomens ten opzichte van de bijstandsnorm, en onder jongeren (Tempelman et al., 2011).

Aan dit eerdere onderzoek voegen wij toe middels een structurele data-analyse van niet-gebruikers van de algemene bijstand. Voor zover we weten is dat nog niet eerder gebeurd. Om een completer beeld te krijgen, hebben we de data-analyse aangevuld met interviews.

Beschrijvende statistiek

We hebben met microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek eerst in kaart gebracht wie volgens de wettelijke voorwaarden recht heeft op algemene bijstand in januari 2018, en daarna een onderscheid gemaakt tussen gebruikers en niet-gebruikers. De analyse is uitgevoerd op huishoudensniveau en er is rekening gehouden met de kostendelersnorm, zie kader 1.

Omdat de landelijke regels omtrent personen jonger dan 27 zonder een startkwalificatie (geen mbo-niveau 2 of hoger) en arbeidsmigranten niet eenduidig zijn, komen er in de praktijk verschillen voor tussen gemeenten. Daarom zijn mensen jonger dan 27 die geen startkwalificatie hebben en mensen die korter dan drie maanden in Nederland wonen, niet meegenomen in de analyse.

Op 1 januari 2018 bleken 490.000 huishoudens recht te hebben op bijstand, maar 35 procent van deze huishoudens maakte van dit recht geen gebruik. Alleenstaanden vormden de grootste groep van de rechthebbenden. Het niet-gebruik was relatief het hoogst onder thuiswonende kinderen (figuur 1).

Wat betreft het niet-gebruik gaat het voornamelijk om mensen met een beperkt recht (figuur 2), waarbij de helft van de niet-gebruikende huishoudens recht heeft op minder dan veertig procent van de bijstandsnorm. Daarnaast heeft een derde van de niet-gebruikers nauwelijks inkomen, dus hebben zij recht op bijna het gehele bedrag.

Regressieresultaten

We hebben per leefsituatie een regressiemodel geschat op de kans dat iemand geen gebruik maakt van de bijstand, maar er wel recht op heeft. Het model controleert voor inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm, leeftijd, migratieachtergrond, inkomstenbron, vermogen, inkomen van overige personen op hetzelfde adres (bijvoorbeeld ouders van thuiswonende kinderen), provincie-effecten, gemeente-effecten, aantal inwoners en stedelijkheid. Voor



de schatting gebruiken we een *linear probability model* en clusteren we de standaardfouten op gemeenteniveau.

Weinig aanvulling voor alleenstaande ouders

Voor alle huishoudens geldt dat ze vaker gebruikmaken van bijstand als hun inkomen verder onder de bijstandsnorm ligt. Dit resultaat ligt voor de hand. Rechthebbenden zullen vaker bewust af zien van het aanvragen van bijstand als hun inkomen net onder de bijstandsnorm ligt, omdat de aanvulling van hun inkomen tot bijstandsnorm dan onvoldoende opweegt tegen de administratieve lasten en verplichtingen die een bijstandsuitkering met zich meebrengt.

De grootte van het effect van inkomen verschilt duidelijk per levenssituatie. De kans op niet-gebruik van de bijstand is 81 procentpunt hoger voor alleenstaande ouders met een inkomen van 90 tot 100 procent van de bijstandsnorm, ten opzichte van alleenstaande ouders zonder inkomen. Op thuiswonende kinderen is het effect van het inkomen juist het kleinst. Als een thuiswonend kind een inkomen heeft van 90 tot 100 procent van de bijstandsnorm, dan is de kans op niet-gebruik 20 procentpunt hoger dan voor een thuiswonend kind zonder inkomen.

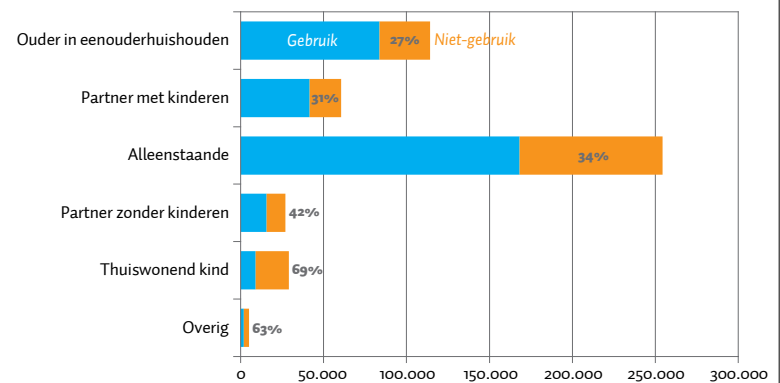
Minder gebruik door zelfstandigen

Zelfstandigen maken, ongeacht hun levenssituatie, vaker geen gebruik van hun recht op bijstand. Het gebruik is 20 procentpunt lager onder thuiswonende kinderen die als zelfstandige werkzaam zijn, tot ruim 35 procentpunt onder een paar met kinderen waarvan een van de ouders als zelfstandige werkzaam is.

Gemeenten geven in interviews aan dat zelfstandigen vaak denken geen recht te hebben op bijstand. Daarnaast noemen gemeenten ook het feit dat zelfstandigen soms te

Absoluut en relatief (niet-)gebruik bijstand per huishoudenslid

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

Recht op algemene bijstand

KADER 1

Een burger heeft recht op een algemene bijstandsuitkering als men voldoet aan de volgende wettelijke voorwaarden: rechtmatig woonachtig zijn in Nederland, leeftijd 18 jaar of ouder, AOW-leeftijd nog niet bereikt, onvoldoende inkomen (eigen of van partner) of eigen vermogen om in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien, geen beroep kunnen doen op een andere voorziening of uitkering, niet in de gevangenis of in een huis van bewaring zitten, en zich houden aan de verplichtingen.

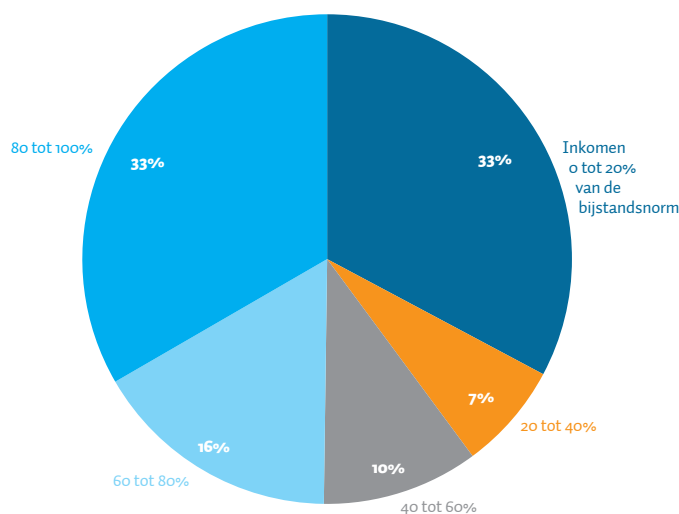
De bijstand is een recht op huishoudensniveau. Als mensen samenwonen, hebben zij alleen samen recht op een bijstandsuitkering.

De definitie van het huishouden onder de Participatiewet verschilt van de definitie die er normaal gebruikt wordt als het om huishoudens gaat. Een gezamenlijk huishouden bestaat volgens de Participatiewet-definitie uit maximaal twee volwassen personen. Op een adres kunnen er dus meerdere huishoudens voorkomen.

Ook is de kostendelersnorm van belang. Die stelt dat iedereen van 21 jaar of ouder die op hetzelfde adres woont bij dient te dragen aan de gemeenschappelijke kosten. Dit leidt ertoe dat de bijstandsnorm lager is als er meer kostendelers op het adres wonen. Thuiswonende kinderen van 21 jaar of ouder, tellen ook mee voor de kostendelersnorm.

Niet-gebruik van bijstand naar het percentage inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

trots zijn om bijstand aan te vragen, waardoor ze een dergelijke aanvraag lang uitstellen (Inspectie SZW, 2021).

Voor huishoudens met looninkomen hangt niet-gebruik af van de leefsituatie. Paren met looninkomen en kinderen vragen minder vaak een inkomensaanvulling uit de bijstand aan dan werknemers zonder kinderen (het resultaat voor alleenstaande ouders met looninkomen is niet significant).

Minder gebruik jonge volwassenen

Bijstandsgerechtigden van 18 tot en met 20 jaar maken vaker geen gebruik van een uitkering, terwijl ze er wel recht op hebben, dan oudere volwassenen. Het effect van leeftijd is het grootst voor thuiswonende kinderen en alleenstaanden. Voor paren zonder kinderen en alleenstaande ouders is de relatie minder sterk. De resultaten voor het leeftijds-effect bij paren met kinderen zijn niet significant.

Minder gebruik bij Europese migratieachtergrond

Mensen met een Europese migratieachtergrond maken minder snel gebruik van hun recht op bijstand dan mensen zonder migratieachtergrond. Voor een niet-Europese migratieachtergrond geldt het omgekeerde: de kans dat zij geen gebruik maken van het recht op bijstand is juist dertien procentpunt lager dan een vergelijkbare groep zonder migratieachtergrond. Het effect van een migratieachtergrond is het kleinst bij thuiswonende kinderen en alleenstaande ouders.

Volgens de ondervraagde gemeenten komt het verschil tussen mensen met een Europese en een niet-Europese migratieachtergrond doordat de eerste groep slechter hun weg weten te vinden in de Nederlandse regelingen. Mensen met een niet-Europese migratieachtergrond weten de weg beter te vinden. Zij worden vaak vanaf hun binnenkomst in Nederland begeleid door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers en bijvoorbeeld VluchtelingenWerk Nederland.

Effecten voor inwonende kinderen niet goed begrepen

Het geschatte model verklaart niet-gebruik van bijstand van thuiswonende kinderen slechter dan dat van alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders. De aangepaste R^2 , die aangeeft welk deel van de variatie in niet-gebruik door de achtergrondkenmerken in onze modellen wordt verklaard, is voor alleenstaanden, paren met en zonder kinderen, en alleenstaande ouders ongeveer vijftig procent, en voor thuiswonende kinderen slechts achttien procent. Voor een verklaring voor het niet-gebruik van bijstand door thuiswonende kinderen moet verder gezocht worden dan in de voor ons beschikbare financiële en persoonskenmerken.

Conclusie en implicaties

Om armoede te voorkomen, is het van belang dat mensen die dat willen gebruik kunnen maken van hun recht op bijstand. Dat vraagt om een beter inzicht in de kenmerken van de mensen die op dit moment geen gebruik maken van de bijstand, maar hier wel recht op hebben.

De invloed van de diverse achtergrondkenmerken en de kans op niet-gebruik verschilt per leefsituatie. Inkomen heeft het meeste invloed op alleenstaande ouders. Voor thuiswonende kinderen en alleenstaanden is leeftijd de belangrijkste voorspeller.

Proactief handelen vanuit de gemeenten en rijksoverheid kan voorkomen dat deze mensen onder het sociaal minimum leven. Daarbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan het gericht benaderen van paren met inkomen uit werk, een interventie gericht op thuiswonende kinderen om de kennis van het recht op bijstand te vergroten, of ook interventies gericht op het bereiken van zelfstandigen ongeacht huishoudtype.

Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat daarbij de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als belemmering gezien wordt voor de aanpak van het niet-gebruik van de bijstand, omdat de AVG de mogelijkheden beperkt voor informatiedeling, bestandskoppelingen, en daarmee van het in beeld krijgen van niet-gebruikers.

Daarnaast kan het zijn dat mensen bewust afzien van hun recht op bijstand. Dat mag, maar is uiteraard problematisch wanneer mensen dat doen omdat zij opzien tegen de aanvraag, bijvoorbeeld uit angst voor de complexiteit van de aanvraag, of omdat ze bang zijn voor het terugbetalen bij wisselende inkomsten. Vereenvoudiging van het proces zou deze mensen kunnen helpen.

Literatuur

- Inspectie SZW (2021) Niet-gebruik van de algemene bijstand. Inspectie SZW, 30 april.
- Oorschot, W.J.H. van (1995) Tussen recht en realiteit: over niet-gebruik van sociale zekerheid. *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, 19(1), 38–52.
- Oorschot, W.J.H. van (1996) Gedeelde verantwoordelijkheid: over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschappen*, 39, 1–32.
- Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011) Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. SEO-rapport 2011-31.
- Warin, V. en M. Hamel (2010) *New and growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European Union? Insights from Socio-Economics Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth*. Brussel: European Union, European Research Area.
- Wilboer Schut, J.M. en S. Hoff (2007) *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. SCP-publicatie 2007/11.

Laten we stoppen met uitspraak dat armoede het IQ verlaagt

‘Armoede verlaagt het IQ.’ Deze uitspraak heeft u vast gehoord en is wat bij het grote publiek is blijven hangen van een onderzoek gepubliceerd in het wetenschappelijke toptijdschrift *Science* (Mani et al., 2013), en van het populair-wetenschappelijke boek *Schaarste* (Mullainathan en Shafir, 2013). We kunnen deze uitspraak echter beter niet meer gebruiken.

De theorie is eenvoudig en aansprekend: mensen die in armoede leven worden door de financiële schaarste die ze ervaren ‘in beslag genomen’. Hierdoor is er voor andere activiteiten minder cognitieve capaciteit beschikbaar. Dit heeft vervolgens een negatieve impact op onder meer de economische beslissingen van consumenten, de productiviteit van werknemers, en de toepassing van technologie door ondernemers die in armoede leven. Of zoals de auteurs het zelf stellen: “Een simpel scheutje schaarste, en plotseling [lijkt men] een stuk minder intelligent” (Mullainathan en Shafir, 2013).

In de afgelopen jaren is de uitspraak dat armoede het IQ verlaagt populair geworden in de wetenschap, beleidskringen en de media. Rutger Bregman schreef hierover een artikel met de prikkelende titel ‘Waarom arme mensen domme dingen doen’ (Bregman, 2013). De Wereldbank wijdde in 2015 een belangrijk deel van haar jaarrapport aan het onderzoek achter deze claim. En recent kwam de uitspraak nog voorbij in een uitzending van *Zondag met Lubach* en een column van ’S Jongers (2022) in *de Volkskrant*. Zowel het oorspronkelijke onderzoek als het boek *Schaarste* is dan ook volgens Google Scholar inmiddels meer dan 2.500 keer geciteerd.

De onliner dat armoede het IQ verlaagt, is blijven hangen in ons denken en bepaalt mede hoe we in de rol van dienstverlener, beleidsmaker, onderzoeker en burger kijken naar de keuzes van mensen die in armoede leven. Het is daarom van belang dat we deze uitspraak *factchecken*. Onze denkbeelden bepalen tenslotte hoe we onze producten, dienstverlening en sociale regelingen voor deze doelgroep vormgeven, welke interventies we effectief achten, en hoe we als hulpverlener of medeburger omgaan met ‘mensen die in armoede leven’.

Ik moet bekennen dat ik zelf negen jaar geleden ook zeer gecharmeerd was van deze theorie. Dat werd nog versterkt door een interessant gesprek met een van de auteurs van het boek *Schaarste*, Eldar Shafir, terwijl ik hem in de vroege uurtjes van Schiphol naar een congres in Wageningen taxiede. Ik besloot om, als onderdeel van mijn proefschrift, een literatuurstudie uit te voeren naar het bewijs voor deze claim (De Bruijn en Antonides, 2022). De ontvullende conclusie: we kunnen de uitspraak beter niet meer gebruiken.



ERNST-JAN DE BRUIJN

Postdoctoraal onderzoeker aan
de Universiteit Leiden

Allereerst laat de oorspronkelijke studie deze conclusie niet toe. Het doel van de studie was om het effect van armoede op het cognitief functioneren te onderzoeken, maar niet op het IQ. Om de omvang van het gevonden effect te duiden, drukten de auteurs deze uit in IQ-punten. Dit was bedoeld als ‘analogie’, maar is vervolgens een eigen leven gaan leiden.

Daarbij komt ook dat, met de methodologische bril van nu, het nodige valt aan te merken op het oorspronkelijke onderzoek. De labexperimenten hebben te weinig deelnemers, terwijl de veldstudie bestond uit een klassieke ‘voor-na-meting’ zonder heldere controlegroep. Daarmee blijft de vraag over-

eind of het gevonden effect op het cognitief functioneren wel toegeschreven kan worden aan de ervaren financiële schaarste.

Bovendien vindt een deel van de replicatiestudies geen bewijs voor het verband. En studies die wel een effect vinden, kampen eveneens met methodologische tekortkomingen. Het bewijs voor de hypothese dat armoede zorgt voor een verlaging van het IQ is dus uiterst mager.

Ten slotte is de bewering dat armoede het IQ verlaagt te simplistisch en eenzijdig. Wetenschappelijke studies laten zien dat armoede het cognitief functioneren niet alleen ten negatieve, maar ook ten positieve kan beïnvloeden (Frankenhuis en Nettle, 2020). Mensen in armoede kunnen verborgen talenten ontwikkelen, zoals het vermogen om potentiële bedreigingen op te merken en om snel te schakelen tussen activiteiten. Uitsluitend nadruk leggen op de negatieve gevolgen voor cognitie en gedrag werkt stigmatiserend. Een dergelijk stigma heeft een demotiverend effect, en kan het gebruik van sociale regelingen en hulpverlening belemmeren.

Laten we dus stoppen met de bewering dat armoede het IQ verlaagt. Mensen die daadwerkelijk in armoede leven, hebben geen baat bij zo’n eenzijdige en ongegronde uitspraak.

Literatuur

Bregman, R. (2013) *Waarom arme mensen domme dingen doen*. Artikel op decorrespondent.nl, 16 december.

Bruijn, E. de, en G. Antonides (2022) *Poverty and economic decision making: a review of scarcity theorie*. *Theory and Decision*, 92, 5–37.

Frankenhuis, W.E. en D. Nettle (2020) *The strengths of people in poverty*. *Current Directions in Psychological Science*, 29(1), 16–21.

Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao (2013) *Poverty impedes cognitive function*. *Science*, 341(6149), 976–980.

Mullainathan, S. en E. Shafir (2013) *Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishers.

’S Jongers, T. (2022) *Rijke mensen zijn net arme mensen, al kunnen zij zich een gat in hun hand permitteren*. *De Volkskrant*, 14 maart.



Inflatieverwachtingen werken sterker door in loongroei

De huidige krapte op de arbeidsmarkt en de flinke stijging in de prijzen leiden tot bezorgdheid over de komst van een loon-prijsspiraal. Hierbij resulteert inflatie in hogere looneisen van werknemers en berekenen bedrijven deze hogere lonen door in hun prijzen, wat weer hogere looneisen uitlokt. In hoeverre zien we de inflatieverwachtingen doorwerken in de loongroei?

IN HET KORT

- Door de krapte op de arbeidsmarkt werken inflatieverwachtingen de laatste jaren sterker door in de loongroei.
- Zowel de inflatieverwachtingen als de loongroei geven op dit moment een stijgende lijn te zien.
- Het beteugelen van de inflatieverwachtingen helpt om een loon-prijsspiraal te voorkomen.

DENNIS BONAM

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

ANDRA SMĂDU

Econoom bij DNB

De inflatie in het eurogebied is opgelopen tot niveaus die sinds de jaren zeventig en tachtig niet meer zijn voorgekomen. Zo stegen de consumentenprijzen, in juni 2022, met 8,6 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Bovendien is de werkloosheid in het eurogebied in juni gedaald tot 6 procent, zodat de arbeidsmarkt sinds de invoering van de euro nog nooit zo krap is geweest.

Terwijl de inflatie hoog is, zijn ook de lonen sinds vorig jaar aan een opmars begonnen. In het eerste kwartaal van 2022 stegen de cao-lonen in het eurogebied jaar-op-jaar met 2,8 procent, de grootste stijging sinds 2009 (figuur 1). Of hiermee een piek is bereikt, is niet zeker. Op basis van recent afgesloten cao-akkoorden voorspelt een nieuwe vooruitkijkende loonmaatstaf van de Europese Centrale Bank (ECB) dat de loongroei in 2022 zal uitkomen op 3 procent en in 2023 op 2,5 procent (Lane, 2022). Maar aangezien een groot aantal cao-onderhandelingen nog afgesloten moet worden, kunnen deze cijfers ook hoger uitvallen. Daarnaast wordt er verwacht dat de minimumlonen in 2022 en 2023 in een groot deel van het eurogebied zullen stijgen, wat een opwaarts effect kan hebben op de totale loongroei (Koester en Wittekoop, 2022).

Een verdere toename in de loongroei zou niet verrassend zijn gezien de ontwikkeling van de inflatieverwach-

tingen voor het eurogebied. Ook deze zijn sinds vorig jaar flink opgelopen (figuur 2). De kortetermijn-inflatieverwachtingen, van één jaar vooruit, zijn het hardst gestegen. Hierbij springen de inflatieverwachtingen van consumenten het meest in het oog – die zijn gestegen van 5,2 procent in 2021 tot wel 10,5 procent in het tweede kwartaal van 2022. Consumenten hebben doorgaans hogere inflatieverwachtingen dan professionele voorspellers, maar ook de professionele inflatieverwachtingen stijgen. Stokman (2022) laat zien dat ook de ‘gevoelsinflatie’ van consumenten is toegenomen, vooral vanwege prijsstijgingen waarmee consumenten vaak te maken hebben, zoals die van voedsel en energie.

Niet alleen kortetermijnverwachtingen, maar ook inflatieverwachtingen op de lange termijn, van vijf jaar of verder vooruit, zijn gestegen, en liggen nu boven het officiële inflatiedoel van twee procent van de Europese Centrale Bank (ECB). Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of inflatieverwachtingen van het inflatiedoel ‘ontankerd’ zullen raken (of geraakt zijn), en zich in steeds sterkere mate doorvertalen naar hogere lonen. Mocht dat het geval zijn, dan neemt het risico op een loon-prijsspiraal toe, en zal het voor de ECB een stuk moeilijker zijn om grip te houden op de prijsontwikkeling, en om inflatie terug te brengen naar het inflatiedoel van twee procent. In dit artikel analyseren we daarom in hoeverre de inflatieverwachtingen doorwerken in de lonen.

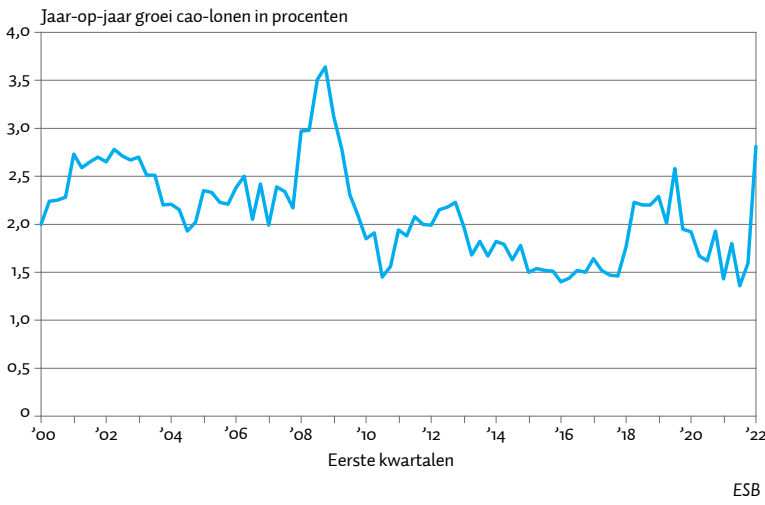
Contextafhankelijke relatie inflatie en loon

De mate waarin hogere inflatieverwachtingen resulteren in hogere lonen hangt af van zowel conjuncturele als structurele factoren. Zo zullen werknemers eerder hogere lonen eisen wanneer de inflatie relatief hoog en volatiel is dan wanneer deze laag en stabiel is. Daarnaast hebben werknemers een betere positie tijdens loononderhandelingen wanneer de arbeidsmarkt zeer krap is, en er veel bedrijven vanwege arbeidstekorten in hun productie belemmerd zijn.

Bij het doorwerken van inflatieverwachtingen in loongroei speelt ook de ‘organisatiegraad’ – het aantal werknemers dat is aangesloten bij een vakbond – een belangrijke rol. Hoe hoger de organisatiegraad, des te sterker de onderhandelingspositie van werknemers. Erken en De Groot (2022) laten met behulp van een empirisch model voor Nederland zien dat, vanwege de daling in de organisatiegraad, het effect van inflatieverwachtingen op de loon-

Loongroei, eurogebied

FIGUUR 1



groei de afgelopen decennia is afgenomen. Bovendien ligt de organisatiegraad in het eurogebied momenteel een stuk lager dan in voorgaande jaren (figuur 3). Echter, loonsverhogingen in één sector (bijvoorbeeld de publieke sector) kunnen, via de reallocatie van arbeid, ook leiden tot hogere lonen in andere sectoren – zelfs bij een lage organisatiegraad. De doorwerking van inflatie naar loongroei zal ook sterker zijn indien er een groot deel van de lonen geïndexeerd is aan inflatie. In het eurogebied is dit deel gedaald van 24 procent in 2008 tot 16 procent in 2021 (Koester en Grapow, 2021). De mate van loonindexatie (evenals van de organisatiegraad) is echter geen constante, maar mede afhankelijk van economische omstandigheden, en die indexatie kan derhalve toenemen in tijden van hoge en aanhoudende inflatie (Carrillo et al., 2016).

De centrale bank kan, middels het voeren van een effectief en geloofwaardig monetair beleid, de link tussen inflatieverwachtingen en loongroei verzwakken. Hoe meer vertrouwen het publiek heeft in het vermogen van de centrale bank om inflatie in toom te houden, hoe meer verankerd de inflatieverwachtingen zijn en hoe kleiner de noodzaak is voor steeds hogere looneisen (Boissay et al., 2022). Bobeica et al. (2021) laten tevens zien dat een sterkere verankering van inflatieverwachtingen in het officiële inflatiedoel van de centrale bank in de VS heeft geleid tot een zwakker verband tussen arbeidskosten en inflatie.

Toename effect inflatieverwachtingen op loon

Om de impact van inflatieverwachtingen op lonen in het eurogebied te meten, wordt er een Phillipscurve geschat met in de tijd variërende coëfficiënten.

De oorspronkelijke Phillipscurve zoals in Phillips (1958) is een vergelijking die loongroei relateert aan de werkloosheid en een constante, en die kan worden geschat met een lineaire regressie. In lijn met de recente literatuur voegen wij daar een aantal controlevariabelen aan toe, te weten de inflatieverwachtingen, arbeidsproductiviteit en de loongroei uit het vorige kwartaal (Nickel et al., 2019).

Voor de loongroei kiezen wij de jaar-op-jaar-groei van de cao-lonen, omdat deze, ten opzichte van andere loonmaatstaven, minder verstoord zijn geraakt door steunmaatregelen gericht op het in dienst houden van werknemers tijdens de pandemie (zoals de NOW-regeling in Nederland).

Voor inflatieverwachtingen maken we gebruik van de gemiddelde consumentenprijsinflatie van de afgelopen vier kwartalen. Deze reeks is sterk gecorreleerd met de verwachtingen van consumenten één jaar vooruit, maar is voor een langere periode beschikbaar. Het gebruik van andere maatstaven voor inflatieverwachtingen, zoals die in figuur 2, leiden tot kwalitatief vergelijkbare resultaten.

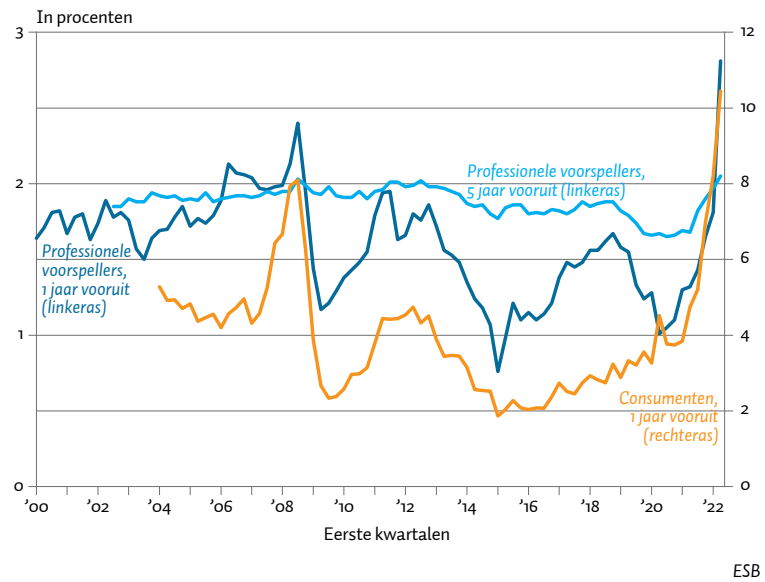
Arbeidsmarktkrapte meten we aan de hand van de werkloosheidsvoet, een van de meest gebruikelijke maatstaven voor arbeidsmarktkrapte. Andere veelgebruikte maatstaven voor arbeidsmarktkrapte zorgen wederom voor vergelijkbare resultaten.

Arbeidsproductiviteit, tot slot, wordt gemeten aan de hand van de jaar-op-jaar-groei van de ratio van het bruto binnenlands product tot het aantal werkenden.

Het model wordt geschat voor het eurogebied over de periode 1995K1–2022K1. Hiervoor gebruiken wij bayesi-

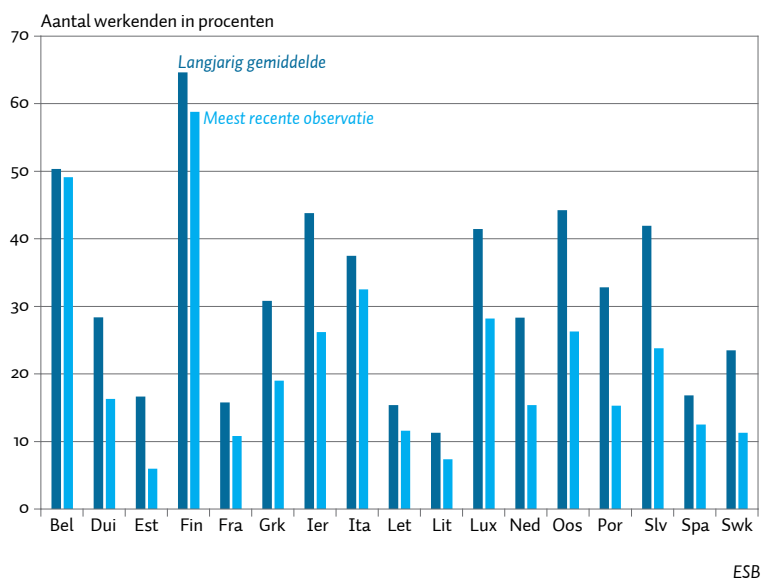
Inflatieverwachtingen, eurogebied

FIGUUR 2



Organisatiegraad, eurogebied (1960-2020)

FIGUUR 3



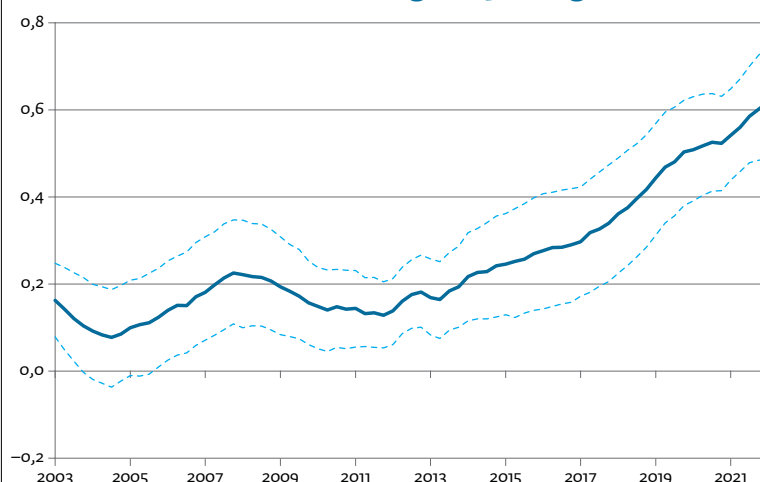
aanse schattingsmethoden en een trainingssample van vijf jaar, om de priors van de parameters te bepalen.

Onze schattingen tonen aan dat het effect van inflatieverwachtingen op loongroei positief en significant is, en in de afgelopen jaren is toegenomen (figuur 4). Tijdens de financiële crisis van 2008 – toen zowel de loongroei als de inflatie op een dieptepunt afstevende, en de werkloosheid flink opliep – is er een afzwakking te zien in de relatie tussen inflatieverwachtingen en loongroei. Deze observatie is consistent met het idee dat inflatieverwachtingen een minder grote rol spelen bij loononderhandelingen in tijden van een (aanhoudend) lage inflatie. Ook zullen werknemers zich over het algemeen, in tijden van hoge (en stijgende) werkloosheid, meer bekommeren om baanzekerheid dan om loonstijgingen, ongeacht hun inflatieverwachtingen. Toen het economisch herstel in 2013 intrad en de werkloosheid begon te dalen, nam het belang van inflatieverwachtingen in de loondynamiek toe. Deze tendens bleef aanhouden, ook tijdens de coronajaren, toen er sprake was van een relatief grote onzekerheid.

Implicaties voor beleid

Stevent het eurogebied dan nu af op een loon-prijsspiraal? Hoewel onze resultaten hier geen direct antwoord op kunnen geven, wijzen ze er wel op dat één determinant van de spiraal – de doorwerking van inflatieverwachtingen naar loongroei – significant aanwezig is, en in de afgelopen jaren alsmat sterker is geworden. En indien de arbeidsmarkt verder verkraapt en de hoge inflatie blijft aanhouden, is het aannemelijk dat de impact van inflatieverwachtingen op de loondynamiek nóg groter wordt. Ook het feit dat zelfs de langetermijn-inflatieverwachtingen – die eigenlijk strak verankerd zouden moeten zijn aan het inflatiedoel van de ECB – recentelijk zijn gestegen, vergroot het risico op een verdere acceleratie van de loongroei. Voor beleidsmakers, zowel binnen de centrale bank als de overheid, is het daarom van groot belang om inflatieverwachtingen snel te beteugelen. Met de recente renteverhoging van de ECB is er een belangrijke eerste stap gezet. Daarnaast zal de ECB helder moeten blijven communiceren over hoe ze haar monetaire beleid wil inzetten om de inflatiedruk tegen te gaan.

Effect van inflatieverwachtingen op loongroei **FIGUUR 4**



Noot: De doorgetrokken lijn geeft het 50e percentiel en de onderbroken lijnen respectievelijk het 16e en 84e percentiel uit een a-posteriori-verdeling. Een waarde van bijvoorbeeld 0,6 houdt in dat een stijging in de inflatieverwachtingen van 1 procentpunt leidt tot een 0,6 procentpunt hogere loongroei, ceteris paribus.

ESB

Literatuur

- Bobeica, E., M. Ciccarelli en I. Vansteenkiste (2021) *The changing link between labor cost and price inflation in the United States*. ECB Working Paper, 2583.
- Boissay, F., F. De Fiore, D. Igan et al. (2022) *Are major advanced economies on the verge of a wage-price spiral?* BIS Bulletin, 53.
- Carrillo, J.A., G. Peersman en J. Wauters (2017) *Endogenous wage indexation and aggregate shocks*. BIS Working Paper, 604.
- Erken, H. en E. de Groot, E. (2022) *Hoge inflatie leidt niet tot sterke loon-prijsspiraal*. ESB, 107(4805), 14–17.
- Koester, G. en H. Grapow (2021) *The prevalence of private sector wage indexation in the euro area and its potential role for the impact of inflation on wages*. ECB Economic Bulletin, 7/2021.
- Koester, G. en D. Wittekopf (2022) *Minimum wages and their role for euro area wage growth*. ECB Economic Bulletin, 3/2022.
- Lane, P.R. (2022) *The euro area outlook: some analytical considerations*. Presentatie bij Bruegel. 5 mei, Brussel. Te vinden op www.ecb.europa.eu.
- Nickel, C., E. Bobeica, G. Koester et al. (2019) *Understanding low wage growth in the euro area and European countries*. ECB Occasional Paper, 232.
- Phillips, A.W. (1958) *The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957*. *Economica*, 25(100), 283–299.
- Stokman, A. (2022) *Aanwakkerende gevoelsinflatie remt consumptiegroei in Europa*. ESB, 107(4805), 21–23.

Effect coronasteun op bedrijfsopheffingen lijkt beperkt

Het recordlage aantal faillissementen tijdens de coronacrisis suggereert dat de coronasteun voor bedrijven mogelijk tot een forse marktverstoring heeft geleid. Een bredere blik op het aantal bedrijfsbeëindigingen neemt die suggestie onder de loep.

IN HET KORT

- De bedrijven die geen gebruik maakten van steun en gestopt zijn, hadden voor de coronacrisis vaak ook al een lage productiviteit.
- In de coronacrisis stopte 4,6 procent van de bedrijven zonder steun en 1,5 procent van de bedrijven met steun.
- Zonder de steun zouden in de coronacrisis zo'n 1.600 bedrijven extra zijn gestopt. Op het totaal aantal opheffingen is dat beperkt.

THEO ROELANDT

Hoofdanalist Bedrijfsleven & Innovatie bij het Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK)

HENRY VAN DER WIEL

Economisch adviseur bij EZK

ERIK BROUWER

Clusterhoofd SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan Tilburg University

Seip et al. (2022) beschrijven de data gedetailleerder en verantwoorden de keuzes

Er lijkt sprake te zijn van 'ondersterfte' bij bedrijven die gebruikmaakten van de coronasteunmaatregelen. Deze bedrijven stopten minder vaak dan bedrijven die geen beroep deden op de steunmaatregelen, zo constateert het CBS (2021). En het CPB (2021) constateert dat het aandeel opheffingen bij bedrijven met steun in elke sector flink lager was dan bij bedrijven zonder steun.

Beide studies naar de bedrijfsopheffingen corrigeren echter niet voor de achtergrondkenmerken van deze bedrijven, zoals de bedrijfstak waarin ze actief zijn, het arbeidsproductiviteitsniveau en de financiële positie van het bedrijf voor de start van de coronacrisis. In deze studie doen wij dat middels een logistische regressieanalyse wel, en toetsen we de door het CBS (2021) en CPB (2021) eerder geconstateerde negatieve relatie tussen het gebruik van coronasteunmaatregelen en de kans op opheffing.

Door te corrigeren voor de achtergrondkenmerken wordt er een voorzichtige duiding mogelijk van het effect van de coronasteunmaatregelen op een deel van de bedrijfsdynamiek. Hebben de coronamaatregelen een groot aantal minder goed presterende bedrijven overeind gehouden?

Data

We richten ons op de twee grootste steunmaatregelen in de eerste en tweede aanvraagperiode in 2020. Dat zijn de loonkostenregelingen (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid: NOW 1.0 in de eerste aanvraagperiode,

en NOW 2.0 in de tweede aanvraagperiode) en de vastelastenregelingen (de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS) in de eerste aanvraagperiode, en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL 1) in de tweede aanvraagperiode). De gegevens betreffen aanvragen, geen vaststellingen.

We onderzoeken de opheffingspercentages, in de periode april 2020 – juli 2021 onder de gebruikers en nietgebruikers van steunmaatregelen, via verschillende bronnen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waarin de microdata-gegevens van onder andere het Algemeen Bedrijfsregister, de omzet en financiële data zijn gekoppeld aan de informatie van de uitvoeringsorganisaties RVO en UWV, die de regelingen hebben uitgevoerd.

Onze gegevens hebben betrekking op bedrijfsopheffingen, en niet op faillissementen door een rechtbank uitgesproken. Bedrijfsopheffingen geven een betere indicatie van de 'bedrijfssterfte' dan faillissementen doen. Het overgrote deel van de bedrijven wordt namelijk opgeheven zonder dat er sprake is van een faillissement.

Omdat de NOW alleen gebruikt kan worden door bedrijven met werknemers, kijken we in dit artikel naar de opheffingen van bedrijven met 2 tot 250 werkzame personen. De grote bedrijven zijn niet meegenomen, omdat deze buiten de TOGS/TVL 1 vielen en het aantal opheffingen heel klein is (minder dan 0,2 procent van het aantal bedrijven met meer dan 250 werknemers).

Opheffingen voor en tijdens corona

Het percentage opheffingen onder mkb-bedrijven met 2 tot 250 werkzame personen daalt structureel vanaf 2009 (figuur 1). Opvallend is dat tijdens de financiële crisis in 2009 het percentage opheffingen wel aanzienlijk toenam, en bijna het dubbele was van het percentage in het eerste coronajaar, de periode april 2020 – maart 2021.

In figuur 1 maken we voor dit tijdvak onderscheid tussen bedrijven die wel of geen gebruik hebben gemaakt van minimaal één van de vier onderzochte coronasteunmaatregelen. Afgezet tegen het gemiddelde van circa 3,5 procent, blijkt dat er deels sprake is van 'oversterfte' bij mkb-bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt (4,6 procent; zo'n 12.100 opheffingen), en deels van 'ondersterfte' bij bedrijven die wel gebruik hebben gemaakt van minstens één van de vier coronasteunmaatregelen (1,5 procent; dus zo'n 2.140 opheffingen).



Bedrijven die in de coronacrisis werden opgeheven, waren voor de start van de coronacrisis al minder productief dan de bedrijven die bleven bestaan (figuur 2). Dit geldt ongeacht of ze een beroep hebben gedaan op de steunmaatregelen, al is het verschil het grootst bij bedrijven die *geen* gebruik hebben gemaakt van een van de onderzochte regelingen. Verder laten Seip et al. (2022) zien dat de bedrijven met steun er financieel gezien slechter voor staan dan die zonder steun. Opgeheven bedrijven met steun stonden er in 2019 financieel gezien relatief het slechtst voor.

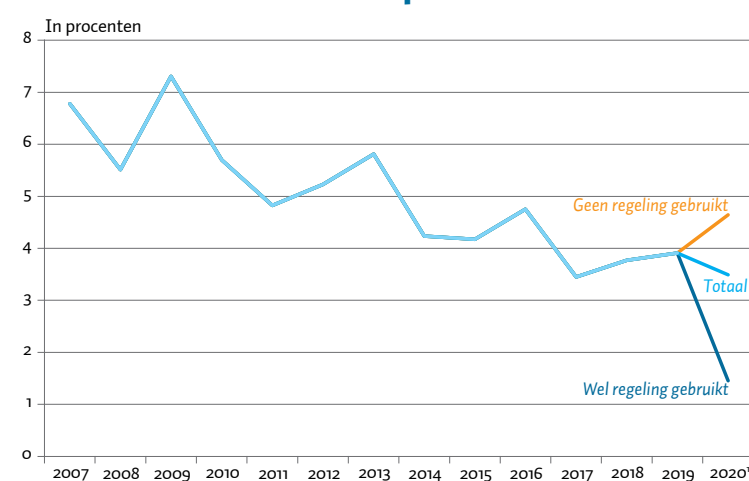
Econometrische analyses

Met een logistische regressie schatten we de kans op opheffing. Om selectie-effecten te omzeilen over de aanvraagperiodes heen, maken we een aparte schatting per aanvraagperiode. Naast de bedrijfsprestaties (arbeidsproductiviteit, liquiditeit en solvabiliteit) voorafgaand aan de coronacrisis, corrigeren we ook voor achtergrondkenmerken zoals bedrijfsleeftijd, grootteklasse en bedrijfstak – omdat dit ook een deel van het verschil in opheffingskansen kan verklaren.

Tabel 1 toont de belangrijkste regressieresultaten voor de eerste aanvraagperiode (maart, april en mei 2020), en van de steunmaatregelen voor de tweede aanvraagperiode (juni tot en met september 2020). Hierbij is er geschat welke kenmerken de kans beïnvloeden dat een bedrijf zou zijn opgeheven tussen respectievelijk april 2020 en juli 2021, en tussen juni 2020 en juli 2021.

Aandeel opheffingen onder mkb-bedrijven met twee of meer werkzame personen

FIGUUR 1



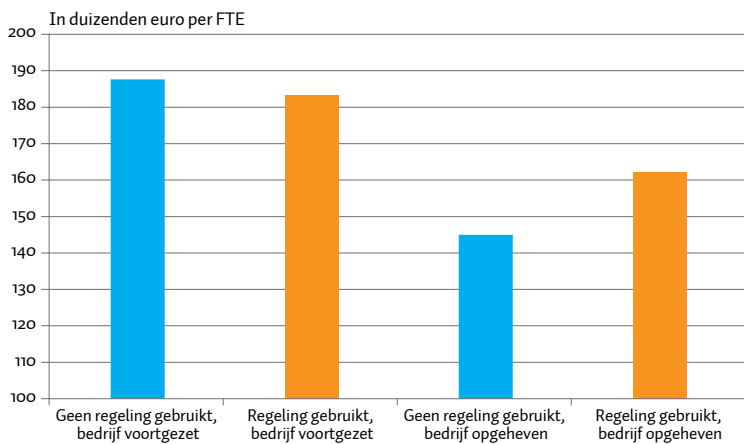
* Gegevens over 2020 en 2021 zijn 'nader voorlopig' en gaan over het eerste coronajaar (april 2020 – maart 2021)

Data: CBS | ESB

Bedrijven die gebruik hebben gemaakt van minstens één van de regelingen, hebben een kleinere kans om opgeheven te worden. Wanneer bedrijven een beroep deden op minstens één regeling in de eerste aanvraagperiode, is de kans op opheffing 2,1 procentpunt lager en in de tweede periode is de kans 1,4 procentpunt lager.

Mediane arbeidsproductiviteit in 2019 van verschillende typen bedrijven

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

Resultaten logistische regressie: kans op opheffing bedrijf¹

TABEL 1

	Interpretatie coëfficiënt	Na eerste aanvraagperiode	Na tweede aanvraagperiode ²
NOW 1.0 en/of TOGS	afgeleide	-2,08***	
NOW en/of vastelastenregeling	afgeleide		-1,43***
Arbeidsproductiviteitsniveau 2019 ³	afgeleide	-0,43***	-0,35***
Solvabiliteit 2019	quasi-elasticiteit	-0,70***	-0,65***
Solvabiliteit 2019 (kwadraat)	quasi-elasticiteit	0,37***	0,33***
Liquiditeit 2019	quasi-elasticiteit	0,00	-0,03
Aantal observaties		148.847	148.076
McFadden R ²		0,028	0,026

¹ 1 betekent dat het bedrijf in deze periode is opgeheven, 0 dat het bedrijf niet is opgeheven.

² Dit betreft de referentiepopulatie op 1 april 2020, minus de bedrijven die in april en mei 2020 zijn opgeheven.

³ De variabele productiviteit is scheef verdeeld, kent extreme waarden en kan ook een negatieve waarde aannemen, waardoor een standaard logaritmische transformatie niet volstaat. Om hiermee om te gaan, is er gekozen voor een hyperbolische arc sinus-transformatie: $\text{arcsinh}(x) = \ln(x + \sqrt{x^2 + 1})$. Deze transformatie is een benadering van de logaritmische functie (Bellemare en Wichman, 2020).

Noot: Er is gecorrigeerd voor bedrijfsleeftijd, grootteklasse en bedrijfstak. Bij dummyvariabelen geeft de afgeleide de verandering weer in gebruik steunmaatregel (in procentpunten) als de dummyvariabele verandert van 0 naar 1. Bij continue variabelen geeft de quasi-elasticiteit de verandering weer in de kans op opheffing (in procentpunten) als de continue variabele met 1 procent verandert.

**** Significant op eenprocentniveau.

ESB

Zoals verwacht hebben bedrijven met een hogere arbeidsproductiviteit in 2019 een kleinere kans om opgeheven te worden. Als de productiviteit met 1 procent toeneemt, dan daalt de kans op opheffing met 0,43 procentpunt in de eerste aanvraagperiode. Een lage productiviteit is dus een bepalende factor bij opheffing, ook bij bedrijven zonder steun.

Voor de solvabiliteitsratio vinden we een licht convex-verband met de kans op opheffing: tot een ratio van 0,94 (merendeel van de bedrijven) verkleint een toename in solvabiliteit deze kans op opheffing. Bij de waarden tussen 0,94 en 1 neemt de kans op opheffing weer wat toe. De regressieresultaten laten geen statistisch significant effect zien tussen de liquiditeit van bedrijven in 2019 en de kans op opheffing. Mogelijk is er hier sprake van een indirect

effect: een lagere liquiditeit vergroot de kans op het gebruik van een coronasteunmaatregel (Bos et al., 2021), en vervolgens verkleint het gebruik van een coronasteunmaatregel de kans dat het bedrijf wordt opgeheven.

Discussie

Ook wanneer we controleren voor achtergrondkenmerken, hebben mkb-bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de steunmaatregelen een kleinere kans om opgeheven te worden in de periode maart 2020 – juli 2021. Het is daarom terecht dat men bezorgd is dat zwakke bedrijven met steun in stand worden gehouden, want dat kan het proces van creatieve destructie verstoren (CPB, 2021). De uitkomsten van dit onderzoek laten een aantal observaties zien die dit beeld over de samenhang tussen steun en bedrijfsopheffingen op korte termijn nuanceren. De gevreesde zorg dat de coronasteun aan bedrijven zou resulteren in een fundamentele en omvangrijke marktverstoring, blijkt niet uit de resultaten van onze empirische analyse.

Ten eerste is er oversterfte onder bedrijven die géén gebruik hebben gemaakt van steunmaatregelen in 2020. Het opheffingspercentage ligt boven het gemiddelde van de afgelopen jaren en deze groep heeft van alle bedrijven gemiddeld de laagste arbeidsproductiviteit gekend. Een deel van deze minder goed presterende bedrijven zonder steun hebben mogelijk vanwege de ongunstige vooruitzichten besloten om hun bedrijfsactiviteiten te staken.

Ten tweede zien we dat de opgeheven bedrijven met steun vaak bedrijven zijn die financieel gezien voor de coronacrisis al niet goed functioneerden. Ook waren zij minder productief dan bedrijven die wel konden overleven (al dan niet met steun). De steun lijkt hier de destructie niet echt in de weg te hebben gezeten.

Ten derde blijkt uit een schatting van Seip et al. (2022) dat het aantal zwakke bedrijven dat dankzij steun van de overheid overeind is gebleven, beperkt is. Seip et al. schatten een vergelijkbare logistische regressie als in dit *ESB*-artikel, met het verschil dat de schatting alleen betrekking heeft op bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de coronasteunmaatregelen. Vervolgens zijn de regressieuitkomsten toegepast op de populatie bedrijven die wel van een regeling gebruikmaakten.

Volgens deze schatting zouden er zonder steun zo'n 1.600 bedrijven extra opgeheven zijn. Ten opzichte van de 14.240 bedrijven die in deze periode daadwerkelijk werden opgeheven, is dat grofweg zo'n tien procent.

Literatuur

Bos, B., E. Brouwer, J. Jansen en T. Smits (2021) *Gebruik van financiële coronasteunmaatregelen*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rapport, juni. Te vinden op www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl.

Bellemare, M.F. en C.J. Wichman (2020) Elasticities and the inverse hyperbolic sine transformation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(1), 50–61.

CBS (2021) *Ruim 13 duizend bedrijven opgeheven die coronasteunmaatregelen gebruikten*. CBS Nieuwsbericht, 2 juli.

CPB (2021) *Economische analyse steunpakket 2020*. CPB Notitie, september.

Seip, M., B. Bos, E. Brouwer et al. (2022) *De invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen*. Te vinden op www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl.

Zelfstandigen passen tarieven en aanbod aan door verzekeringsplicht

Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) biedt zelfstandigen bescherming en voorkomt afwenteling van risico's op sociale voorzieningen. Maar wat zijn de gevolgen van een verzekeringsplicht voor de tarieven en voor het arbeidsaanbod van zelfstandigen?

IN HET KORT

- Zelfstandigen verwachten maar een beperkt deel van de premiekosten in hun tarieven door te berekenen.
- Om de inkomensterugval op te vangen zullen ze minder formeel en meer informeel werken, en vaker in loondienst gaan.
- De markt waarin zelfstandigen actief zijn, lijkt van belang voor de mate waarin zij hun tarieven en arbeidsaanbod aanpassen.

JUSTUS VAN KESTEREN

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

HENRI BUSSINK

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

ARJAN HEYMA

Hoofd cluster Arbeid
en adjunct-directeur
bij SEO Economisch
Onderzoek

In het coalitieakkoord zijn er afspraken gemaakt over een verzekeringsplicht voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Het doel van deze verzekeringsplicht voor zelfstandigen is dat straks alle werkenden beschermd zullen zijn tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast verlaagt een verplichte verzekering ook de kosten voor de maatschappij aangezien het risico op arbeidsongeschiktheid niet meer kan worden afgewenteld op sociale voorzieningen, zoals de bijstand.

De verplichte verzekering kan ook gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt. Ten eerste kan de prijs van de arbeid van zelfstandigen veranderen. De premiekosten nemen immers toe onder een deel van de zelfstandigen, waardoor zij kunnen proberen om deze kosten (deels) in hun tarieven door te berekenen. Ten tweede kan het aanbod van de arbeid van zelfstandigen veranderen als gevolg van de verzekeringsplicht. Zelfstandigen kunnen enerzijds besluiten om hun totale arbeidsaanbod aan te passen, en om meer (of minder) vrije tijd te genieten, en anderzijds besluiten om hun werk in andere vormen te gaan verrichten (in loondienst of in de informele economie).

In dit artikel onderzoeken we de mate waarin er verwacht kan worden dat zelfstandigen de premiekosten doorberekenen in hun tarieven, en ook in welke mate de premiekosten van invloed zijn op hun arbeidsaanbod. Daarvoor is er gebruikgemaakt van literatuuronderzoek en enquête-

onderzoek onder zelfstandigen. We maken telkens onderscheid tussen de verwachtingen op basis van de theorie en de verwachtingen van de zelfstandigen zelf.

Methode

We maken gebruik van een enquête die in maart 2021 is uitgezet onder een representatieve steekproef van 18- tot 65-jarige zelfstandigen uit het I&O Research Panel. In totaal hebben 733 zelfstandigen de enquête ingevuld, onder wie 612 zelfstandigen zonder personeel (zpz'ers) en 121 zelfstandigen met personeel (zmp'ers). Hieronder vallen ook directeuren-groootaandeelhouders (dga's) en zelfstandige beroepsbeoefenaars.

In de enquête is het scenario voorgelegd dat er een verplichte verzekering wordt ingevoerd met een uitkering van zeventig procent van het laatstverdiende inkomen (tot maximaal het niveau van het wettelijk minimumloon), en een premie van acht procent van het inkomen voor zelfstandigen met een inkomen tot en met 30.000 euro per jaar (daarboven maximaal 205 euro per maand), die zal uitkeren tot aan de AOW-leeftijd. Dat is in lijn met de uitwerking van de basisverzekering door de Stichting van de Arbeid. Daarbij is aan zelfstandigen die al een verzekering hebben, gevraagd om ervan uit te gaan dat hun huidige verzekering vervalt, en dat ze in plaats daarvan de bovengenoemde verzekering zullen gaan krijgen.

Vervolgens is er aan zelfstandigen gevraagd wat ze als reactie op de verplichte kosten zouden doen met het tarief dat ze voor hun opdrachten rekenen, en of ze hun arbeidsaanbod zullen aanpassen. Daarbij is er onderscheid gemaakt tussen werken als zelfstandige, werken in de informele sector en werken in loondienst.

Het gaat hier dus om zelfgerapporteerde verwachtingen en voorkeuren van zelfstandigen (*stated preferences*), waardoor sociaal wenselijke antwoorden en niet-realistische verwachtingen niet volledig kunnen worden uitgesloten.

In de enquête zijn ook vragen gesteld over de verschillende persoons- en marktkenmerken. Dat maakt het mogelijk om enerzijds de samenhang tussen de markt waarin zelfstandigen actief zijn, en anderzijds de mate waarin zij hun tarieven en arbeidsaanbod verwachten aan te passen, nader in kaart te brengen.

Om een representatief beeld te schetsen van de algemene populatie van zelfstandigen, is de totale respons gewogen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau.

Dit artikel is gebaseerd op Van Kesteren et al. (2022)

Aanpassing in uren en doorberekening van premiekosten hangt af van marktkenmerken

TABEL 1

	Verandering uren totaal	Verandering uren zelfstandig formeel	Verandering uren werknemer	Verandering uren zelfstandig informeel	Percentage doorberekenen
Veel ervaren concurrentie	0,08	-1,06	-0,25	1,39***	-0,08**
Veel concurrenten buiten Nederland	1,68	2,44**	-0,30	-0,46	0,00
Zakelijke opdrachtgever (t.o.v. particuliere)	0,41	-1,45**	0,45	1,42***	0,03
Hoog aandeel zelfstandigen in sector (50 procent of meer)	3,04***	2,59***	1,13**	-0,69	-0,07*
Hoge prijsgevoeligheid opdrachtgever					0,09***
Hoog inkomen	-2,00**	-0,39	-0,93**	-0,68	0,11***
Observaties	731	731	731	731	731

Noot: Lineaire OLS-regressie. De opgenomen onafhankelijke variabelen zijn dummyvariabelen (leeftijd, inkomen, geslacht, samenwonend, kinderen, inkomen partner, opleiding, bezit van verzekering, belang van verzekering, personeel in dienst (zmp), in loondienst (naast zelfstandigen), de prijsgevoeligheid van de opdrachtgever is een continue variabele. In het laatste model is er ook gecontroleerd voor de prijsgevoeligheid van de zelfstandigen zelf.

*/**/** Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

ESB

Prijs van arbeid volgens de theorie

In theorie hangt de mate waarin zelfstandigen premiekosten doorberekenen niet alleen af van de prijsgevoeligheid van opdrachtgevers en zelfstandigen zelf, maar ook van de intensiteit en samenstelling van de concurrentie (Williams et al., 2014). De last van de premiekosten wordt gedragen door de kant van de arbeidsmarkt (opdrachtgever of zelfstandige) die het minst prijsgevoelig is.

Te verwachten valt verder dat de mate van doorberekening in het geval van een sectorbrede kostenverhoging (*industry-wide*) – waarbij zelfstandigen vooral concurreren met andere zelfstandigen die ook te maken krijgen met premiekosten – groter is dan in het geval van een meer specifieke kostenverhoging voor een klein segment van de sector (*firm-specific*). Er is sprake van een specifieke kostenverhoging als zelfstandigen vooral concurreren met niet-zelfstandigen, al verzekerde zelfstandigen of met buitenlandse concurrenten. In dat geval heeft een groot deel van de concurrentie geen extra premiekosten, waardoor zelfstandigen de premiekosten slechts in beperkte mate kunnen doorberekenen zonder marktaandeel te verliezen. Er kan bijvoorbeeld worden verwacht dat zelfstandigen in sectoren waarin relatief weinig zelfstandigen actief zijn, zoals de zorg of het onderwijs, de premiekosten minder kunnen doorberekenen.

Prijs van arbeid volgens de enquête

Zelfstandigen verwachten betrekkelijk weinig van de extra kosten door te berekenen aan opdrachtgevers. Zij geven in de enquête aan gemiddeld 27 procent door te berekenen, en dus het grootste deel van de extra kosten (73 procent) zelf te dragen. Ook blijkt – conform de theorie – dat bepaalde zelfstandigen die veel concurrentie ervaren en/of prijsgevoelige opdrachtgevers hebben, minder kosten doorberekenen dan andere zelfstandigen (tabel 1).

We vinden, anders dan de theorie, geen bewijs dat de concurrentiesamenstelling invloed heeft op het doorberekenen van extra kosten. Zo blijken zelfstandigen die veel concurreren met niet-zelfstandigen of buitenlandse concurrenten niet significant meer of minder te gaan doorberekenen dan andere zelfstandigen.

Tot slot is de arbeidsmarktpositie van zelfstandigen van belang voor de mate waarin zij hun tarieven aanpassen. Zo rekenen zelfstandigen met een relatief hoog inkomen bijvoorbeeld meer kosten door dan zelfstandigen met een laag inkomen, mogelijk dankzij een betere onderhandelingspositie.

Aanbod van arbeid volgens theorie

De premiekosten die zelfstandigen moeten afdragen, hebben in theorie gevolgen voor het arbeidsaanbod. Aan de ene kant is er sprake van zogenoemde substitutie-effecten. Door de premiekosten daalt de netto-beloning, waardoor het werk als zelfstandige minder aantrekkelijker wordt. Aldus hebben zelfstandigen een prikkel om hun werk als zelfstandige te vervangen door vrije tijd, huishoudelijk werk of zorg (voor kinderen of naasten). Hierdoor zal het arbeidsaanbod afnemen.

Aan de andere kant treden er ook inkomenseffecten op. Zelfstandigen hebben een lager besteedbaar inkomen door de premiekosten, en kunnen daarom minder geld uitgeven aan consumptie en vrije tijd. Ze moeten dus meer uren gaan werken om hun netto-inkomen in stand te houden, waardoor het arbeidsaanbod toeneemt. De substitutie- en inkomenseffecten werken tegen elkaar in, waardoor het netto-effect van de premiekosten op het arbeidsaanbod niet op voorhand te voorspellen is.

Ook blijkt in zowel theorie als empirie dat er verschuivingen plaatsvinden tussen arbeidsvormen als gevolg van hogere premiekosten. Ten eerste stappen zelfstandigen die formeel werk hebben over naar werk in loondienst (Gurley-Calvez en Bruce, 2009; Heim en Lurie, 2010). De netto-vergoeding van het werk als zelfstandige neemt af, waardoor het aantrekkelijker wordt om als werknemer aan de slag te gaan. Ten tweede vinden er verschuivingen plaats van formeel werk naar informele arbeid, voornamelijk onder zelfstandigen die zich bij voorkeur niet verzekeren (Kleven et al., 2011). Zij kunnen premiekosten ontlopen door diensten informeel aan te bieden. Opdrachtgevers kunnen daarbij doorberekende premiekosten voorkomen door meer diensten informeel af te gaan nemen. Aldus ontstaan er belangrijke 'spillover'-effecten: zelfstandigen die minder formele opdrachten willen of kunnen krijgen, kiezen voor informele arbeid.

Aanbod van arbeid volgens de enquête

Zelfstandigen verwachten – conform de theorie – hun arbeidsaanbod aan te gaan passen als gevolg van de verzekeringsplicht. Met betrekking tot het al dan niet werken als zelfstandige (participatie in de extensieve marge) geeft 1,3 procent van de respondenten aan om, als gevolg van de verzekeringsplicht, te stoppen met formeel werk. Op de totale populatie komt dit overeen met bijna 20.000 zelfstandigen. Twee derde van hen verwacht volledig te stoppen met werken; de rest zal actief worden in de informele sector.

De grootste verandering vindt echter plaats met betrekking tot het aantal gewerkte uren (intensieve marge). Hierbij geven zelfstandigen aan gemiddeld bijna twee uur meer te zullen gaan werken, mogelijk om hun netto-inkomen in stand te houden (inkomenseffect domineert het substitutie-effect). Desondanks stellen zij wel gemiddeld minder uren formeel te gaan werken als zelfstandige, en dus te substitueren naar andere werkvormen – zoals loondienst en informele arbeid. Zelfstandigen lijken, kortom, hun besteedbare inkomen in stand te willen houden, en gaan daarom meer en in andere werkvormen aan de slag.

Wat opvalt is dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de groepen zelfstandigen (figuur 1). Zo is de markt waarin zelfstandigen actief zijn bepalend voor de aanpassingen in het arbeidsaanbod. Hierbij is zowel de *intensiteit* als de *samenstelling* van de concurrentie van belang. In markten waarin er veel zelfstandigen actief zijn en de intensiteit van de concurrentie aanzienlijk is, geven de zelfstandigen, als gevolg van de verzekeringsplicht, aan om meer te gaan werken en meer te gaan substitueren naar informele arbeid en loondienst toe. Een mogelijke verklaring is dat deze groep minder kosten naar de opdrachtgever doorberekent, en daarom meer moet gaan werken om het netto-inkomen in stand te houden.

Conclusie en discussie

Over het algemeen geven zelfstandigen aan de extra kosten van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering slechts beperkt door te berekenen in hun tarieven. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt lijkt er weinig ruimte te zijn om de premiekosten door te berekenen.

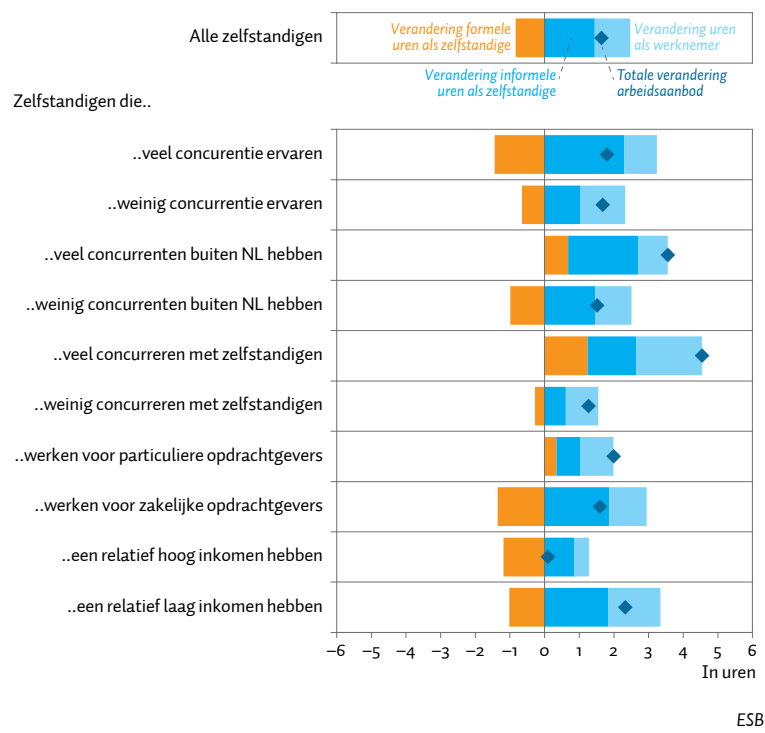
Om het netto besteedbaar inkomen toch in stand te houden, zeggen de zelfstandigen formeel meer uren te gaan werken. Wel geven zij vaak aan hun werkzaamheden als zelfstandige deels te zullen gaan substitueren door werk in loondienst. Dat wijst mogelijk op een afname in de concurrentie op arbeidsvoorwaarden, wat beleidsmatig gezien kan worden als een positief gevolg van de verzekeringsplicht. Een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers is immers een van de doelstellingen van de verzekeringsplicht (Koolmees, 2021).

Tegelijkertijd neemt het informele arbeidsaanbod naar verwachting sterker toe dan het formele arbeidsaanbod. Zelfstandigen geven aan dat ze een deel van hun diensten – of zelfs al hun diensten – als gevolg van de verzekeringsplicht informeel zullen gaan aanbieden. Dat kan beschouwd worden als een onbedoeld en ongewenst gevolg van een verzekeringsplicht.

Om te voorkomen dat zelfstandigen naar informele arbeid gaan substitueren, kan er sterker ingezet worden op handhaving. Maar daarbij is het risico op substitutie naar informele arbeid niet voor alle zelfstandigen gelijk. Zo blijkt uit het onderzoek dat verschillende persoons- en marktkenmerken samenhangen met de substitutie naar informele arbeid, zoals bijvoorbeeld de competitiviteit van de markt en het type opdrachtgever (zie Van Kesteren et al. (2021) voor een compleet overzicht). Dit kan handvatten bieden voor een risico-gestuurde aanpak van handhavingsactiviteiten.

Verandering van het arbeidsaanbod per week, voor verschillende groepen zelfstandigen

FIGUUR 1



ESB

Literatuur

- Gurley-Calvez, T. en D. Bruce (2008) Do tax cuts promote entrepreneurial longevity? *National Tax Journal*, 61(2), 225–250.
- Heim, B. en I.Z. Lurie (2010) The effect of self-employed health insurance subsidies on self-employment. *Journal of Public Economics*, 94(11-12), 995–1007.
- Kesteren, J. van, H. Bussink en A. Heyma (2022) Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen: gevolgen voor de verzekeringsmarkt, de tarieven en het arbeidsaanbod. SEO-rapport, te verschijnen.
- Kleven, H.J., M.B. Knudsen, C.T. Kreiner et al. (2011) Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3), 651–692.
- Koolmees, W. (2021) Hoofdlijnen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Kamerbrief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 26 maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Williams, I., B. Durand, A. Majumdar et al. (2014) Cost pass-through: theory, measurement and potential policy implications. Rapport RBB Economics, februari.



Lockdowns zorgen voor pieken in besparingen

Al jaren vertoont het totale tegoed op betaal- en spaarrekeningen van Nederlandse huishoudens een stijgende lijn. Tijdens de lockdowns als gevolg van de coronapandemie steeg de netto-inleg substantieel, om na de lockdown weer terug te vallen.

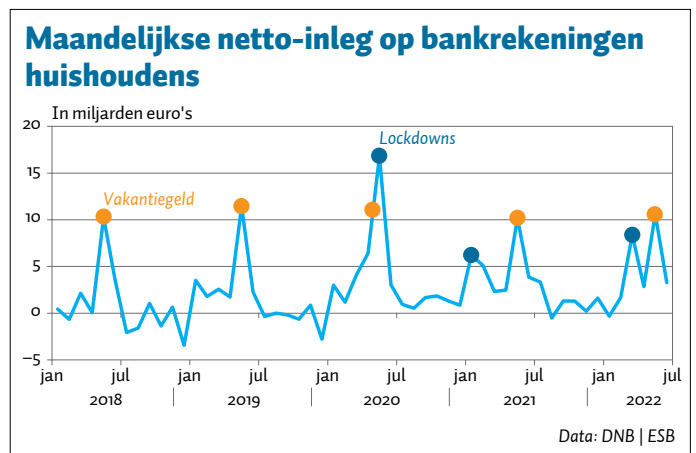
Eind juni 2022 werd er door huishoudens 133 miljard euro op betaal- en 421 miljard euro op spaarrekeningen aangehouden. Waar het in vroeger tijden nog aantrekkelijk was om geld over te hevelen van de betaal- naar de spaarrekening, is dat in de laatste jaren minder het geval vanwege de lage rentevergoeding op beide typen rekeningen. Huishoudens houden dan ook relatief steeds meer tegoeden aan op hun betaalrekening. Voor een analyse van het spaargedrag (netto-inleg) van huishoudens zijn dan ook beide typen rekeningen samengenomen.

Het blijkt dat de netto-inleg van huishoudens een sterk seizoenspatroon kent, waarbij er in mei relatief veel wordt ingelegd (vakantiegeld) en in de dure decembermaand per saldo geld wordt opgenomen. Daarnaast is de coronapandemie duidelijk waar te nemen (figuur). Zo piekten de besparingen tijdens de lockdowns in april/mei 2020 en januari/februari 2021. Veel van de extra besparingen in deze perioden zullen gedwongen zijn geweest, omdat contactbeperkende maatregelen consumptie moeilijker maakten.

Vanaf de zomer van 2021 is de netto-inleg kleiner dan in 2020. De particuliere consumptie herstelde zich krachtig vanwege een geleidelijke versoepeling van de contactbeperkende maatregelen. Het sparen werd ook getemperd door de afnemende groei van het reëel beschikbaar inkomen vanwege de prijsstijgingen vanaf de zomer, door onder meer problemen in de aanvoerketens en stijgende energieprijzen.

Eind december 2021 werd er in Nederland een nieuwe lockdown afgekondigd naar aanleiding van de omikronvariant. Opvallend is dat dit deze keer niet per direct, maar pas in maart tot een sterke toename in de besparingen van huishoudens leidde. In april bleken de besparingen weer kort terug te vallen, om vervolgens te stijgen in de klassiek gunstige spaarmaand mei. Daarmee is het seizoenspatroon van huishoudens in de besparingen nog steeds sterk aanwezig, en lijkt het spaargedrag genormaliseerd. Wel is het de vraag in hoeverre de prijsstijgingen in de economie de besparingen van huishoudens zullen gaan temperen.

• **Henk Klein Teeslink** (DNB)



Inkomen uit pensioen en vermogen sterk toegenomen sinds 1977

In prijzen van 2020 is het gemiddelde bruto-inkomen van huishoudens opgelopen van 59.200 euro in 1977 tot 75.200 euro in 2020. Intussen veranderde ook de samenstelling van het inkomen: terwijl het aandeel van werknemers en van uitkeringen daalde, werd het aandeel van zelfstandigen, pensioenuitkeringen en vermogen groter.

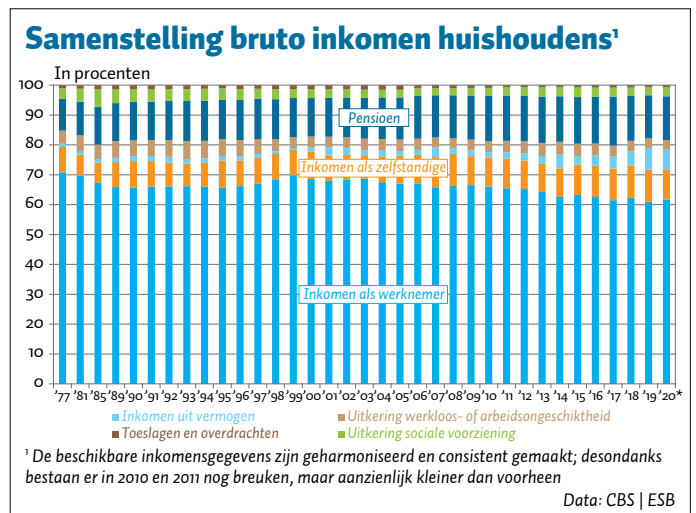
De groei van het huishoudensinkomen verliep niet in een vloeiende beweging. In 1985 was er sprake van een sterke terugval in het bruto-inkomen, als uitvloeisel van de twee oliecrises in de jaren zeventig. De economische crisis die in 2009 toesloeg en een lange nasleep kende (tot en met 2013), ging eveneens gepaard met een terugval in het bruto-inkomen.

Het inkomen steeg mede als gevolg van de verder oplopende arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, en meer in het algemeen door de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau, de stijging van het aantal werkenden en het toenemende welvaartsniveau.

Terwijl het inkomen steeg, veranderde ook de samenstelling van het bruto-inkomen. Zo nam het aandeel van inkomen uit loondienst, af van krap 71 procent in 1977 naar krap 62 procent in 2020. Ook daalde het inkomensaandeel van uitkeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Tegelijkertijd liep het inkomensaandeel van zelfstandigen in het totale bruto-inkomen op van ruim acht procent in 1977 naar ruim tien procent in 2020. Mede door de vergrijzing, maar ook door een toename van het aanvullend pensioen, steeg ook het aandeel van inkomen uit pensioen (inclusief AOW) in het totale bruto-inkomen van huishoudens van elf procent in 1977 naar vijftien procent in 2020.

Bovendien nam het inkomen uit vermogen substantieel toe – van één procent in 1977 tot bijna zeven procent in 2020. Deze stijging komt vooral voor rekening van de toegenomen economische huurwaarde (het toegerekende inkomen uit de eigen woning, oftewel de huur die men bij verhuur zou ontvangen na aftrek van reguliere woningkosten), in combinatie met lagere hypotheeklasten door de gedaalde rentes in de laatste jaren. Ook was er sprake van een aanzienlijke stijging van het inkomen uit aanmerkelijk belang in vennootschappen. • **Ferdij Otten** (CBS)



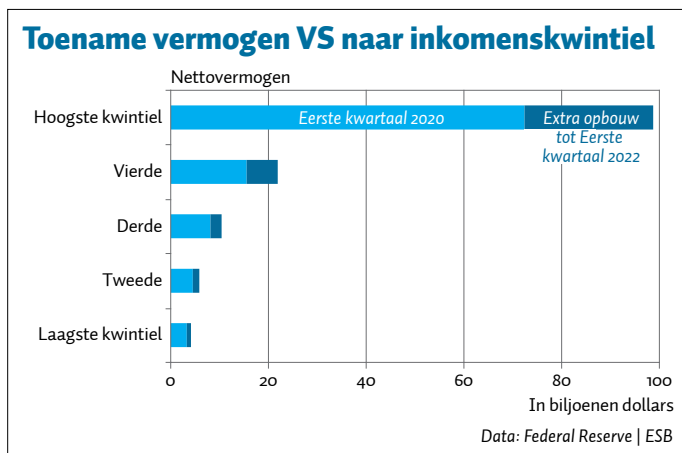
Extra coronaspargeld beschermt de VS nauwelijks tegen recessie

Amerikaanse huishoudens bouwden tijdens de pandemie een verbazingwekkend extra vermogen van 37 biljoen dollar op, wat zou moeten bijdragen aan een grotere veerkracht van de Amerikaanse consument. De coronabesparingen kwamen echter vooral terecht bij de rijkste bevolkingsgroep. Aangezien deze groep ook vóór corona al genoeg geld had, vertaalt de vermogensopbouw zich niet in zo veel consumentenbestedingen als anders het geval was geweest. Tegen een mogelijk naderende recessie biedt het extra spaartegoed dus weinig bescherming. De figuur laat zien dat de ongelijkheid in nettovermogen erg hoog is in de VS, maar ook dat de extra coronabesparingen de ongelijkheid erger heb-

ben gemaakt. Vanaf het eerste kwartaal van 2022 bezat het hoogste inkomenskwintiel ongeveer twee derde van het vermogen, waarbij de hoogste één procent alleen al veertig procent in handen had. Ondertussen heeft het laagste kwintiel van de huishoudens slechts drie procent van het vermogen, terwijl ze tijdens de pandemie nauwelijks extra vermogen hebben opgebouwd.

Dat geconcentreerde vermogen belooft weinig goeds voor het geld dat er in de economie circuleert. Hogere inkomens hebben genoeg inkomsten om in hun behoeften te voorzien, ongeacht de economische ontwikkelingen. Daarom slaan ze hun vermogen over het algemeen op in minder liquide activa, zoals vastgoed en aandelen. Deze activa zijn verantwoordelijk voor zeventig procent van de totale groei van het nettovermogen tijdens de pandemie. Omdat bijna driekwart van deze activa in de handen is van het hoogste inkomenskwintiel, blijft het grootste deel van de extra vermogensopbouw opgeslagen in deze minder liquide activa.

Het beperkte vermogen van een doorsnee huishouden gaat nu knellen. Huishoudens met een lager en middeninkomen gebruiken steeds meer van hun inkomen om aan de gestegen kosten van levensonderhoud, vooral voedsel en benzine, het hoofd te bieden. De spaarquote van huishoudens daalde in juni tot 5,1 procent, het laagste niveau sinds de zomer van 2009. Dat geeft aan dat doorsnee Amerikaanse huishoudens steeds minder middelen hebben om de hoge inflatie het hoofd te bieden, waardoor ze zich genoodzaakt voelen om hun consumptie te verlagen. Hiermee valt deze voor de economische groei belangrijke pijler deels weg, en dat bemoeilijkt een zachte landing van de economie. ■ **Dana Bodnar** (Atradius)



Posities Nederlandse financiële sector in Rusland niet transparant

Door onvolledige publieke overzichtsdata is het lastig om een beeld te krijgen van de blootstelling van de Nederlandse financiële sector aan Rusland. Deze blootstelling kan echter wel relevant zijn voor de financiële stabiliteit. Het risico is namelijk dat er, vanwege de oorlog in Oekraïne en de opgelegde sancties aan Rusland, aanzienlijke afschrijvingen plaats kunnen vinden op de blootstelling aan Rusland. Publiek beschikbare data geven een onvolledig beeld van de blootstelling

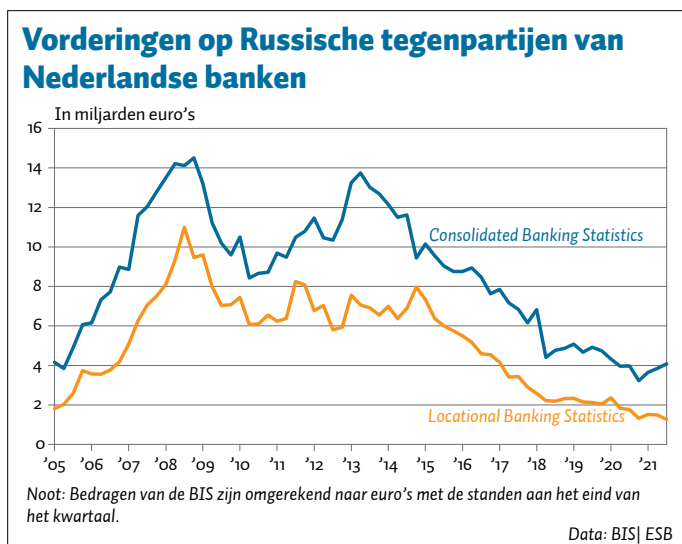
van Nederlandse financiële instellingen aan Rusland, omdat deze enkel bankleningen bevatten. Andere financiële instellingen, zoals verzekeraars en pensioenfondsen, zitten niet in de data. Andere typen claims van banken, zoals bezittingen of effecten, worden ook niet meegenomen.

De figuur toont de blootstelling aan van Nederlandse banken aan Rusland op basis van de data die wel beschikbaar zijn. Wat betreft de leningen aan Russische partijen van banken met het hoofdkantoor in Nederland bedraagt de blootstelling eind 2021 vier miljard euro. Omdat het gaat om geconsolideerde balansen, zijn leningen binnen een bankgroep – van bijvoorbeeld ING Nederland aan ING Rusland – niet meegenomen. Wanneer we een blootstelling meten op basis van locatie, komen we uit op slechts één miljard aan blootstelling. In deze berekening zitten de leningen binnen de groep wél in de data, maar een lening van ING Verenigd Koninkrijk aan een Russisch bedrijf weer niet. Beide meetmethoden laten een dalende trend in de blootstelling aan Rusland zien vanaf 2013.

De praktijk leert echter dat beide schattingen ver onder de daadwerkelijke blootstelling liggen. Zo rapporteerde ING alleen al meer blootstelling aan Rusland te hebben (6,7 miljard) in 2022 dan de publieke data laat zien voor alle Nederlandse banken samen.

Duidelijkheid over de blootstellingen aan Rusland kan de financiële stabiliteit verbeteren, omdat het de markt transparanter maakt. Wanneer het duidelijk is hoeveel blootstelling Nederlandse financiële instellingen hebben aan Russische partijen, dan kunnen die risico's ook goed ingeprijsd worden. Dit voorkomt marktcorrecties op een later moment.

■ **Fien van Solinge en Beau Soederhuizen** (CPB)



‘Ik hoop het slechte imago van de economie te verbeteren’

Van 14 tot en met 18 november vindt de eerste Week van het Economieonderwijs plaats, waarin onderwijsprofessionals ideeën kunnen uitwisselen over vernieuwing van het economisch onderwijs. Wij spraken erover met initiatiefnemer Govert Buijs.

Waarom moet het economieonderwijs vernieuwd worden?

“Het economisch denken is op macroniveau vaak georiënteerd geweest op groei, en op microniveau ging het om winst, maar elke sociale wetenschap moet maatschappelijke vraagstukken in haar kern hebben. De grote vragen waarmee we nu geconfronteerd worden, zoals ecologische thema's, komen onvoldoende aan de orde in het economiecurriculum. We kunnen economie ook doceren als de wetenschap van het keuzes maken, stelt Lans Bovenberg, met een nadruk op samenwerking. Dat geldt bijvoorbeeld voor de middelbare school: leerlingen hebben dan voor de rest van hun leven profijt van een structurele blik op het maken van keuzes, ook al gaan ze niet door in de economie.”

Is er nieuwe theorie nodig of een nieuwe manier van lesgeven?

“Er kan al veel verbeterd worden wanneer studenten meer wordt bijgebracht over de beperkingen van modellen. Ze moeten leren begrijpen wat een model beschrijft, maar vooral ook wat niet. Voor zicht op de elementen buiten de modellen kan multidisciplinariteit van waarde zijn, maar het economieonderwijs is over het algemeen nog weinig pluraal. Studenten zitten snel in een tunnel. In de Verenigde Staten begin



GOVERT BUIJS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit

je met een brede opleiding en in de master ga je specialiseren, maar in Nederland kies je van meet af aan al een veel specialistischer traject. De minor die bedoeld is om andere dingen te ontdekken, wordt in de praktijk ook vaak ingevuld als specialisatie binnen de eigen opleiding.”

Hoe komt het dat de universiteiten weinig pluraal zijn?

“De uitwisseling met de wereld buiten de wetenschap is te beperkt. Om mij heen hoor ik dat mensen niet buiten hun vakgebied kunnen komen door kwantitatieve publicatie-eisen binnen hun domein. Als ze ook aan andere thema's werken dan is dat bijna suïcidaal voor hun carrière. De interessante multidisciplinaire ontwikkelingen, zoals het Life Index Model van de OESO of *integrated reporting* in de bedrijfs-economie, komen de laatste jaren van buiten.

En het onderzoek staat centraal in de curricula op universiteiten. In feiten leiden wij studenten op tot internationaal onderzoeker, terwijl hoogstens vijf tot tien procent dat ook daadwerkelijk wordt. De rest gaat heel wat anders doen. Universiteiten bereiden studenten onvoldoende voor om buiten de wetenschap te opereren.”

Hogescholen passen hun curricula sneller aan. Zij staan dicht bij de praktijk en reageren directer op vragen vanuit het veld. Ik ben daarom voorstander om de universiteiten wat te verbreden richting de praktijk – sommige docenten doen dat al door de samenwerking met bedrijven op te zoeken.”

En wat gaat er mis in het middelbaar onderwijs?

“Middelbare scholen worden bij de eindexamens afgerekend op hun resultaten. Ze willen dus geen risico lopen door te experimenteren: lagere examencijfers zijn moeilijk uit te leggen aan de ouders.”

Wanneer is de week van het economieonderwijs een succes?

“Als de mensen die nu bezig zijn met vernieuwing het gevoel krijgen dat ze niet alleen zijn en hun ideeën kunnen uitwisselen. Dus dat ze deel zijn van een brede beweging. En daarnaast hoop ik dat het landelijk zichtbaar wordt dat de economie volop aan het veranderen is. Economen hebben een slecht imago geërfd vanuit de financiële crisis. Ik hoop te kunnen laten zien dat de economie veel breder is dan dat beeld.”

THIJS BUSSCHOTS
Redactiemedewerker

Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staaithouderkunde. ESB signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel. ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staaithouderkunde is houder van de merknaam ESB.

Organisatie

Hoofdredactie: Jasper Lukkezen, Robert Kleinknecht
Redactie: Yrla van de Ven, Elisa de Weerd, Ron Stoop, Bakou Mertens en Olivier Flinterman

Redactiemedewerkers: Thijs Busschots en Rik Leijssen
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

Commissie van redactie

Wordt opnieuw geformeerd onder voorzitterschap van Arjen van Witteloostuijn

Afbeeldingen

Roger Klaassen; iStock / VioletaStoimenova, AndreyPopov, FOTOGRAFIA INC., svetikd, LIVINUS, Aliaksandr Litviniuk, zwawol, eelnoiva, imagoDens, Robert vt Hoenderdaal, ClarkandCompany

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/publiceren

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/service/abonneren

Contact

Redactie: 020 592 87 77; redactie@esb.nu
Klantenservice: 0800 333 33 34; klantenservice@esb.nu
Advertenten: Thomas Timmermans, 020 592 8636
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoek: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:
20 okt., 17 nov., 22 dec.



Rectificatie: In het interview met Sandra Phlippen in vorig nummer stonden twee feitelijke onjuistheden. De juiste versie is te vinden op www.esb.nu/zomergast.

Call for papers

Voor de komende *ESB*-nummers werkt de redactie aan de volgende thema's. Doet u mee? Bijdragen kan via het schrijven van een artikel.

Deadlines en stijlregels:
www.esb.nu/call-for-papers

Vanaf oktober: Nederlandse handelspositie

Begrotingen in het gareel

Klimaatbeleid



SAVE THE DATE

DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG

4 NOVEMBER 2022, DEN HAAG

WWW.ECONDAG.NL



DeNederlandscheBank



Universiteit
Leiden



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



Planbureau voor de Leefomgeving



Ministerie van Financiën



Centraal Planbureau



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



Meer dan 11.500 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden