

Ongelijkheid: daar valt best iets aan te doen

Monique Kremer

Anthony B. Atkinson (2015) Inequality. What can be done? Cambridge: Harvard University Press. 400 pagina's, € 27,99, ISBN 9780674504769.

Toen in de zomer van 2015, voorafgaand aan de aankondiging van de Nobelprijs voor Economie, allerlei namen rondzongen, was Thomas Piketty de gedoodverfde kandidaat: de man die in de 21ste eeuw ongelijkheid op de kaart had gezet. 'Maar als Piketty hem krijgt, dan moet Tony Atkinson hem ook krijgen', twitterden velen. Want niet Piketty, maar de inmiddels 71-jarige econoom Sir Tony Atkinson is de *grand old man* van het ongelijkheidsonderzoek. Hij schreef sinds 1967 talloze boeken en artikelen waarin hij met monnikenprecisie de stand van ongelijkheidszaken beschreef, in eigen land, het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Europa en de Verenigde Staten. Hij richtte zich op armoede en inkomensongelijkheid, en de laatste decennia zette hij ook vermogensongelijkheid en de rijkste 1 procent in de economische spotlights.

In zijn meest recente boek *Inequality. What can be done?* komt de volle breedte van al dat werk terug. Net als altijd is zijn publicatie afgewogen, precies en goed beargumenteerd. Opvallend is dat de toon na al die jaren niet *sadder and wiser* is, maar, zoals hij zelf schrijft, die van *mild optimism*. Hoewel de ongelijkheid de laatste decennia in veel landen onmiskenbaar is toegenomen, zijn er ook landen waar de ongelijkheid juist afnam, bijvoorbeeld in Latijns-Amerika. Ongelijkheid is dus geen gegeven: er kan iets aan gedaan worden. We zijn niet overgeleverd aan technologische en globale krachten; beleid en de inrichting van ons (arbeids)marktbestel doen ertoe. Daarom volgen maar liefst vijftien zeer gedetailleerde beleidsmaatregelen.

Op wereldschaal staat Nederland te boek als een land met weinig economische ongelijkheid. Kunnen we toch iets van deze majeure studie overnemen voor Nederland? Eerst maar even de inhoud. Atkinson geeft meteen helder aan waarom ongelijkheid op de agenda zou moeten staan. In de meeste landen in Europa, ook Nederland, bestaat er consensus dat kansenongelijkheid wel een probleem is, maar ongelijkheid van uitkomsten niet. Volgens hem is dat een grove misvatting. Zelfs als bij de start iedereen dezelfde kansen heeft, moeten we ons toch bekommeren om mensen die gedurende het parcours niet mee kunnen komen. Ook zijn de prijzen bij de finish ongelijk; en het is een economische en sociale constructie dat voor sommige races de prijs drie miljoen dollar kan zijn (de winnende prijs bij het US Open Tennis Tournament in 2014). Ongelijke uitkomsten werken ten slotte ook door in de volgende generatie: diegenen die goed uit de strijd komen, geven dat weer door aan hun kinderen. Kansenongelijkheid en ongelijkheid van uitkomsten zijn dus helemaal niet zo makkelijk te scheiden,

schrijft Atkinson. Daar komen nog instrumentele redenen bij: ongelijkheid is slecht voor de samenleving (hij beroept zich op Wilkinson en Pickett 2009) en het is slecht voor economische groei (nu ook erkend door het IMF en Wereldbank).

Dit zijn redenen voor Atkinson om in te gaan op de historische ontwikkeling van ongelijkheid en de hedendaagse dimensies ervan. Het grootste gedeelte van zijn analyse behandelt economische ongelijkheid – inkomen én vermogen – op het niveau van huishoudens, waarbij hij overigens slechts lippendienst bewijst aan gender-, generationele en mondiale ongelijkheid. Hij maakt daarbij een helder onderscheid tussen wat er op de arbeidsmarkt wordt verdiend (waarbij hij groeiende loonverschillen constateert) en wat mensen netto in handen krijgen (waarbij hij een minder herverdelende overheid constateert). Wel zijn er belangrijke verschillen tussen landen. De ongelijkheid in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk is groter dan in Scandinavische landen en ook groter dan in Nederland, zij het in mindere mate. Simpele ‘tekstboekverklaringen’ dat technologische ontwikkelingen en globalisering de oorzaak zijn van toenemende ongelijkheid wijst hij daarom van de hand: er bestaan immers belangrijke verschillen tussen landen.

Logischerwijs komt Atkinson dan terecht bij het belang van beleid en arbeidsmarktinstituties. De vijftien voorstellen die hij uitwerkt, zijn vooral gericht op het Verenigd Koninkrijk en beslaan een zeer breed beleidspalet. Het voert te ver om ze allemaal op te sommen, maar om toch een idee te geven noem ik er enkele. Zo stelt hij voor om de richting van technologische ontwikkelingen centraal op de beleidsagenda te plaatsen, waarbij expliciet aandacht moet zijn voor het scheppen van werk en de menselijke dimensie van technologie (aanbeveling 1). Andere aanbevelingen zijn gegarandeerd werk in de publieke sector tegen een minimumloon (3), nationaal loonbeleid (4), uitkeren van nationale (niet-verhandelbare) obligaties (5), een publieke investeringsautoriteit (7), progressieve vermogensbelasting (4) en één procent ontwikkelingshulp van rijke landen (15).

Zijn Atkinsons aanbevelingen eigenlijk wel relevant voor Nederland – een land dat relatief weinig ongelijkheid kent? Sinds de jaren negentig is bij ons nauwelijks sprake van groeiende *inkomensongelijkheid*, tenminste als gekeken wordt naar de veel gebruikte gini-coëfficiënt, al zijn we ook niet zo ‘gelijk’ als Scandinavische landen of België (zie ook p. 81 in Atkinsons boek). Ook is niet zeker of de *vermogensongelijkheid* in ons land is gegroeid – Piketty’s these – al weten we wel dat de vermogensongelijkheid groter is dan de inkomensongelijkheid. Terwijl de tien procent meest vermogenden zestig procent van het vermogen in handen heeft, bezitten de lagere en middeninkomens nauwelijks vermogen (Van Bavel 2013; Boonen 2015). Tegelijkertijd geldt ook in Nederland dat de lonen op de arbeidsmarkt uit elkaar groeien. Ons minimumloon, laat Atkinson bijvoorbeeld zien, is een lager percentage van het mediaan loon dan in het Verenigd Koninkrijk en Canada (p.149). Een cruciaal verschil met Angelsaksische landen is dat onze verzorgingsstaat nog steeds veel van de marktverschillen compenseert (Caminada et al. 2014). Maar lukt dat in de toekomst nog steeds? Want de sociale zekerheid en belastingen zullen ‘steeds meer hun best’ moeten doen om de ontstane marktverschillen te compenseren.

Daarom zijn veel van de door Atkinson voorgestelde beleidsaanbevelingen wel degelijk ook voor ons land relevant. Sommige voorstellen kennen we in Nederland al, zoals kinderbijslag en de Sociaal-Economische Raad (SER), en die helpen inderdaad tegen groeiende ongelijkheid. Andere voorstellen zijn wel degelijk innovatief. Neem bijvoorbeeld zijn voorstel om intergenerationele ongelijkheid te verkleinen door een *capital endowment* (kapitaalverzekering), een soort erfenis, uit te keren aan iedereen die de volwassenheid bereikt, betaald uit de erfenisbelasting. Dat geld zou dan besteed moeten worden aan scholing of training in de breedste zin van het woord. Een interessant idee.

Daarnaast zijn de afwegingen die hij beschrijft zeer lezenswaardig. Anders dan veel boeken en artikelen met beleidsaanbevelingen heeft de tekst niets dwingends. Lees bijvoorbeeld zijn redeneringen rond het door hem voorgestelde 'participatie-inkomen'. Volgens hem is het in sommige kringen weer populaire basisinkomen niet haalbaar omdat je te veel belasting moet heffen om een fatsoenlijk inkomen uit te kunnen keren. Bovendien leven we in een tijd van migratie waardoor je niet iedereen een basisinkomen kunt geven, maar je evenmin nieuwkomers kunt uitsluiten. Daarom is hij voorstander van een 'participatie-inkomen' dat bestaande sociale zekerheid 'opplust' en erkenning geeft aan andere vormen van participatie dan betaald werk, zoals zorgtaken voor ouderen of vrijwilligerswerk.

Ten slotte wijst Atkinson er steeds op dat het doel van beleid geen winstmaximalisatie is. Zo pleit hij voor een hoog belastingtarief van 65 procent op inkomen, in weerwil van onderzoek dat concludeert dat met een tarief boven 56,6 procent de belastingbasis zal krimpen – de rijken zullen vertrekken. Niet alleen vindt Atkinson dat onderzoek niet overtuigend omdat de onderliggende gedragsveronderstellingen niet kloppen, hij wijst ook op het belang van rechtvaardigheid. 'Tax rates are not just a matter of incentives: the change in take-home pay as a consequence of an increase in earnings is also judged in terms of intrinsic fairness' (p. 187). Ook zegt hij over het recentelijk veel bekritiseerde activeringsbeleid ('het levert geen banen op') dat evaluatie van programma's niet alleen gebaseerd moet worden op de vraag of de participanten een (betere) baan hebben gekregen. Deze programma's hebben ook een intrinsieke waarde: ze zijn een duidelijk signaal van insluiting. Het is zeer waardevol dat ook een econoom hierop wijst.

'For much of the twentieth century the topic had been ignored, whereas I believed it should be central to the study of economics', schrijft Atkinson op pagina 14. Dat is inmiddels gelukt. Er is een aanzienlijke verzameling studies ontstaan over ongelijkheid. Atkinsons boek – en zijn hele oeuvre – levert daaraan een belangrijke bijdrage, ook door sociale doelen gewicht te geven. Misschien in 2016 toch de Nobelprijs voor Atkinson?

Literatuur

- Bavel, B. van (2014) Vermogensongelijkheid in Nederland. De vergeten dimensie. In: M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Amsterdam: AUP.
- Boonen, A. (2015) *Vermogen maakt verschil*. Amsterdam: De Burcht.

Monique Kremer

Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard en M. de Graaf-Zijl (2014) *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*. Department of Economics Research Memorandum 2014.02. Leiden: Leiden University.