

Kansenongelijkheid vraagt om aandacht bij beleid en wetenschap

In de Verenigde Staten lijkt de Amerikaanse droom te haperen. Onderzoek laat een dalende sociale mobiliteit zien. In Nederland is de situatie weliswaar beter, maar ook hier lijkt de inkomensmobiliteit af te nemen. Wat kan deze ontwikkeling verklaren, en welke rol speelt beleid hierbij?

IN HET KORT

- Onderwijsbeleid, met name gericht op het jonge kind, kan bijdragen aan meer kansengelijkheid.
- Ook interventies op andere terreinen, zoals wonen, kunnen mogelijk de sociale mobiliteit vergroten.
- Meer Nederlands onderzoek naar de oorzaken is nodig om beter zicht op aanknopingspunten voor beleid te krijgen.

RENS NISSEN

Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek bij het ministerie van Financiën (MinFin)

WOUTER HOGERVORST

Beleidsmedewerker bij MinFin

SENNA MAATOUG

Beleidsmedewerker bij MinFin

VINZENZ ZIESEMER

Beleidsmedewerker bij MinFin

Op Prinsjesdag heeft dit kabinet zijn tweede Miljoenennota aan de Kamer aangeboden. Deze keer met nadrukkelijke aandacht voor kansengelijkheid. In het internationale publieke debat over kansengelijkheid is het vergrootglas vaak gericht op de Verenigde Staten, het land van de *American Dream*, het geloof dat iedereen ongeacht afkomst de kans heeft om het van krantenjongen tot krantenmagnaat te schoppen. Die Amerikaanse droom lijkt steeds meer in een crisis te verkeren. Onderzoek naar de kansengelijkheid in de Verenigde Staten onder aanvoering van Raj Chetty en zijn *Equality of Opportunity Project* van de afgelopen jaren laat zien dat deze de afgelopen decennia onder druk staat (Chetty et al., 2016; 2017; Chetty en Hendren, 2018). Ook in Nederland maakt men zich zorgen over de kansengelijkheid.

Kansengelijkheid

Volgens filosofen is kansengelijkheid een kwestie van gerechtigheid: individuen met identieke talenten en bekwaamheden, en met de bereidheid deze talenten te gebruiken, zouden gelijke kansen op succes moeten hebben. Rawls' principe van *fair equality of opportunity* (2001) stelt bijvoorbeeld dat iedereen een gelijke kans moet hebben om bepaalde posities in de maatschappij te bereiken. Wat dat betreft zou kansengelijkheid een doel op zich kunnen zijn, maar de uitkomsten kunnen desondanks ongelijk zijn. Er bestaan

immers verschillen wat betreft bijvoorbeeld persoonlijke inzet, aangeboren talent en pech en geluk in het leven.

Voor economen zijn er daarnaast redenen om extra geïnteresseerd te zijn in onderzoek naar kansengelijkheid. Ten eerste suggereert kansengelijkheid dat een economie een deel van haar potentieel laat liggen. Bij de teruglopende productiviteitsgroei en de vergrijzende beroepsbevolking waarmee Nederland wordt geconfronteerd, verdient het extra aandacht om volledig gebruik te maken van het talent in de samenleving. Daarnaast geldt dat er in de economische literatuur vaak sprake is van een afruil tussen efficiëntie en ongelijkheid. Bij kansengelijkheid hoeft dat juist niet het geval te zijn: gelijkere kansen zouden kunnen leiden tot gelijkere uitkomsten én een sterkere economie. Dat maakt kansengelijkheid voor economen een belangrijk onderwerp.

Tegelijkertijd is het lastig voor economen dat kansengelijkheid niet direct meetbaar is. Empirie blijft zo veelal beperkt tot maatschappelijke uitkomsten, die een indicatie geven wat betreft gelijke kansen. Het belangrijkste voorbeeld van zo'n indicator is de inkomensmobiliteit. Verschillen in inkomensmobiliteit kunnen niet een-op-een herleid worden tot verschillen in kansengelijkheid (Landersø en Heckman, 2017; Ziesemer, 2019), maar een sterk verband is er wel te verwachten.

Inkomensmobiliteit

In een samenleving met volledig gelijke kansen is de inkomenspositie van ouders niet bepalend voor de inkomenspositie van kinderen. De mate waarin de positie van kinderen in de inkomensverdeling afwijkt van die van de ouders, de intergenerationele inkomensmobiliteit, is daarom de meest gebruikte indicator van kansengelijkheid. In internationaal perspectief is de inkomensmobiliteit tussen generaties in Nederland relatief hoog – deze is onder meer groter dan in de VS (Brakel en Moonen, 2013). Hoge en lage inkomensposities worden in Nederland dus in relatief beperkte mate doorgegeven van ouders op kind. Wie in Nederland voor een dubbeltje geboren wordt, heeft hier meer kans dan in Amerika om een kwartje te worden. Zo bevindt 41,8 procent van de Amerikanen wier vader zich in het laagste inkomenskwartiel bevindt, zich ook zelf in het onderste kwartiel; in Nederland is dit percentage slechts 28,1 procent (figuur 1).

Sinds de jaren tachtig is de intergenerationele inkomensmobiliteit in de Verenigde Staten vooral in de onderste helft van de inkomensverdeling afgenomen (Palomino

et al., 2018). Bij de hoogste inkomens is de mobiliteit redelijk stabiel gebleven. Janssen et al. (2018) vinden dat de inkomensmobiliteit ook in Nederland afneemt. Die afname betreft de inkomensmobiliteit in zowel absolute termen (kinderen verdienen gemiddeld minder dan hun ouders) als in relatieve termen (de positie van kinderen hangt sterker samen met die van hun ouders). Bovendien is ook in Nederland de relatieve sociale mobiliteit het sterkst afgenomen onder kinderen in het laagste inkomensdeciel. Het aandeel kinderen van ouders uit de laagste 20 procent inkomens, dat zelf ook in de laagste inkomensgroep terecht komt, is gestegen van 27 naar 33 procent in de periode 2005–2015 (Janssen et al., 2018). Meer onderzoek is nodig om de langetermijntrends in Nederland, en vooral de mogelijke verklaringen hiervoor, scherper in beeld te krijgen.

Ruimtelijke segregatie

Een mogelijke verklaring voor de afgenomen inkomensmobiliteit is ruimtelijke segregatie tussen bevolkingsgroepen (Chetty et al., 2014). Zo is de sterke segregatie naar inkomen, opleiding en afkomst tussen wijken in de VS toegenomen in dezelfde periode dat ook de inkomensongelijkheid toenam (Fogli en Guerrieri, 2018). Zo kan de plek waar iemand opgroeit dus bepalender worden voor de kansen die deze persoon krijgt.

Ook in Nederland is er sprake van segregatie. De woonsegregatie is in Den Haag bijvoorbeeld 61 procent (Boterman en Wolf, 2018). Dat betekent dat meer dan de helft van de Haagse bewoners van woning zou moeten wisselen om een totaal gelijke verdeling van hoger- en lageropgeleiden te krijgen. Opvallend daarbij is dat scholen vaak nog meer gesegregeerd zijn dan de wijk waarin ze liggen. Dat komt doordat ouders vaak bewust kiezen voor scholen waarin hun eigen sociale klasse sterk vertegenwoordigd is, en met name hogeropgeleiden willen daar best wat afstand voor overbruggen.

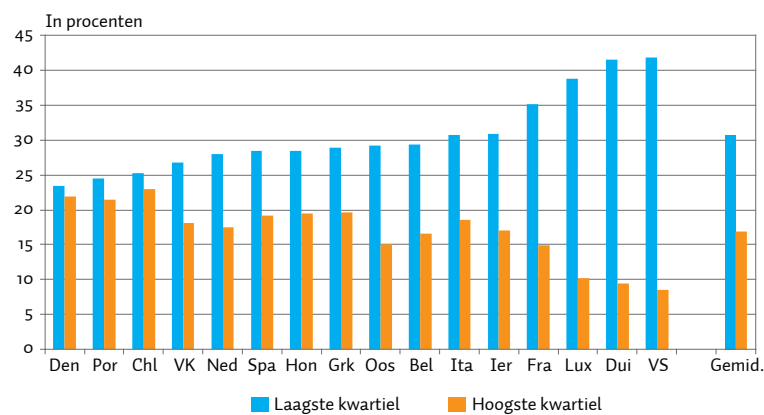
De plek waar je woont is in Nederland wel minder bepalend. Muilwijk-Vriend et al. (2019, in dit nummer) laten zien dat de kansen van jonge kinderen, net als in de VS, afhangen van de regio waarin ze opgroeien – en ieder jaar dat een kind opgroeit in een betere regio, leidt dat tot een hoger inkomen als jongvolwassene. Maar dit regio-effect is, met circa 2,7 procent, in Nederland een stuk kleiner dan in de VS waar het 4 procent bedraagt. Mogelijk komt dit doordat we in Nederland een vrije schoolkeuze kennen, en dat het makkelijker is om, via de fiets of het openbaar vervoer, gebruik te maken van voorzieningen in een andere buurt. Meer onderzoek is echter nodig om beter te snappen hoe het regio-effect ontstaat, en wat passend beleid zou zijn om regionale inkomensmobiliteit te bevorderen.

Onderwijs

In het onderzoek naar kansengelijkheid krijgt de rol van het onderwijs verreweg de meeste aandacht. De inkomensmobiliteit is volgens de economische literatuur goed te begrijpen aan de hand van de overdracht van *human capital* tussen generaties (Lee en Seshadri, 2019).

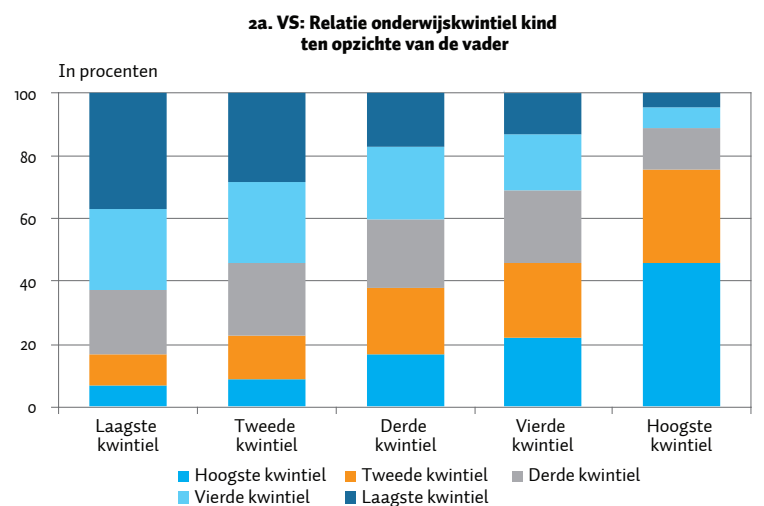
Het opleidingsniveau van kinderen hangt nauw samen met dat van de ouders, zowel in de VS als in Nederland (figuur 2a en 2b). Zo bevindt in de VS 46 procent van de

Percentage kinderen in het laagste en hoogste inkomenskwartiel, en met een vader in het onderste kwartiel **FIGUUR 1**

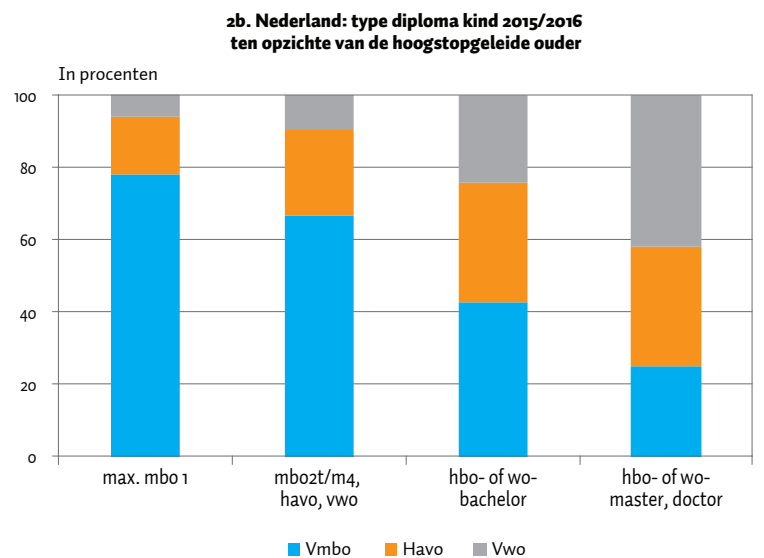


Bron: OESO (2018) | ESB

Relatie onderwijsniveau ouder en kind **FIGUUR 2**



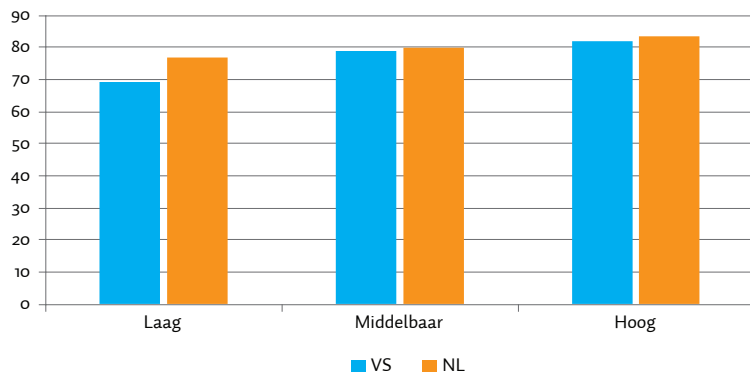
Data: PSID | ESB



Data: CBS | ESB

Levensverwachting van mannen naar onderwijsniveau

FIGUUR 3



Data: CBS en CDC | ESB

Het opleidingsniveau hangt vaak sterk samen met verschillende sociale uitkomsten. Zo correleert opleidingsniveau sterk met inkomen: individuen met een masterdiploma verdienen in de VS gemiddeld 2,3 keer zo veel als individuen met alleen een middelbareschooldiploma (OESO, 2018). In Nederland is dit 1,54 keer zo veel. Daarnaast zijn er opvallende verschillen in inkomenszekerheid. Kansengelijkheid in het onderwijs is dus van groot belang, zeker omdat onderwijs het succes op de arbeidsmarkt beïnvloedt.

Onderwijs als scheidslijn

Opleidingsniveau is bovendien vaak een relevante scheidslijn bij empirisch te observeren sociale verschillen.

Vooral gezondheid en levensverwachting correleren met onderwijsniveau, zowel in de VS als in Nederland (figuur 3). In de VS is het verschil in levensverwachting tussen een lageropgeleide man, met alleen basisschool, 13 jaar minder dan van iemand met een bachelordiploma. In Nederland is het verschil tussen laag- en hoogopgeleiden 6,5 jaar, en het verschil in *gezonde* levensverwachting is 15 jaar. De oorzaak hiervan heeft onder andere te maken met een slechtere gezondheid vroeg in het leven, een ongezonde levensstijl (roken, overgewicht en minder gezonde voeding) en het vaker verrichten van fysiek zwaar werk (CPB, 2017). Als de relatie tussen onderwijsniveau en gezondheid causaal is, dan is de kansengelijkheid in het onderwijs ook buiten de arbeidsmarkt van groot belang.

Daarnaast krijgen laagopgeleide vrouwen eerder kinderen, wat de kansengelijkheid van deze kinderen kan beïnvloeden. In de VS is het verschil in de leeftijd waarop hoog- en laagopgeleide vrouwen hun eerste kind krijgen erg groot (figuur 4a). Dit verschil is sinds de jaren zeventig bovendien aan het toenemen: hogeropgeleide vrouwen krijgen later kinderen, terwijl laagopgeleide vrouwen zelfs iets jonger hun eerste kind zijn gaan krijgen. Opvallend is dat in de VS de helft van alle laagopgeleide vrouwen onder de twintig is als zij hun eerste kind krijgen (Putnam, 2015).

In Nederland is er ook een duidelijk verschil tussen laag- en hoogopgeleide vrouwen, en de leeftijd waarop ze hun eerste kind krijgen, maar dat verschil is minder groot (figuur 4b). Een andere trend, die zowel in Nederland als de VS wordt waargenomen, is de toename van het aantal eenoudergezinnen. Deze trends lijken relevant voor de gelijke kansen van deze kinderen. Zowel de beschikbare materiële als immateriële middelen voor de ontwikkeling van deze kinderen zijn hierbij immers kleiner, en beïnvloeden dus de kansen van deze kinderen. En dat vanaf het moment van hun geboorte.

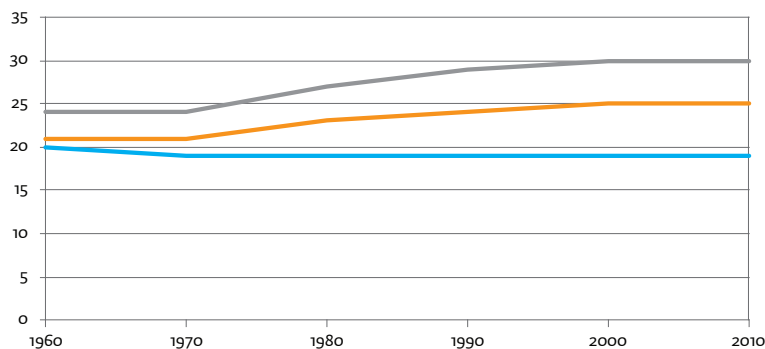
Verskil ontstaat vroeg

Het Nederlandse onderwijssysteem doet het in termen van zowel uitkomsten als toegankelijkheid beter dan dat in de VS (OESO, 2018), waar de kans lager is dat een hoog scorende leerling met lage sociaal-economische status naar de universiteit gaat, dan de kans dat een laag scorende leerling met rijke ouders naar de universiteit gaat (Putnam, 2015). Maar ook in Nederland is er de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor kansengelijkheid in het onderwijs. Verschillen tussen leerlingen uit uiteenlopende sociaal-

Leeftijd moeder bij eerste kind, naar opleiding

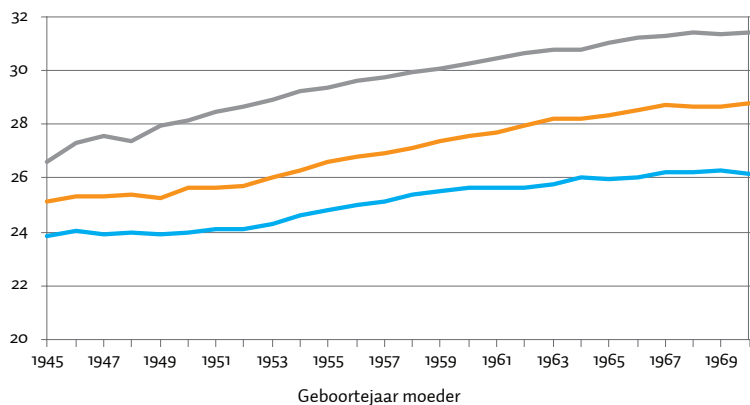
FIGUUR 4

4a. VS: mediane leeftijd moeder



Data: IPUMS | ESB

4b. Nederland: gemiddelde leeftijd moeder



Bron: Van Gaalen en Van Poppel (2018) | ESB

kinderen met de hoogstopgeleide vaders zich ook in het hoogste opleidingskwintiel. In Nederland vinden we een soortgelijke verdeling. Zo'n 42 procent van de hoogstopgeleide ouders (master of doctor) hebben een kind dat vwo doet, terwijl dit maar 5 procent is voor ouders tot aan mbo-niveau 1.

economische groepen ontstaan al vroeg op de basisschool en lijken persistent te zijn (Borghans et al., 2017). Mogelijk kan een brede voorschoolse opvang van hoge kwaliteit deze verschillen verkleinen: internationaal onderzoek laat zien dat vooral leerlingen met achterstanden profiteren van een kwalitatief goede voorschoolse educatie, en dat de resultaten hiervan blijven voortbestaan (Van Huizen en Plantenga, 2018).

Een ander element dat in de discussie veel aandacht heeft gekregen, is de overgang van primair naar voorgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Leerlingen met dezelfde toetscore ontvangen verschillende adviezen. Leerlingen met lageropgeleide ouders stromen vaker uit naar een lager onderwijsniveau dan gelijk presterende leerlingen met hogeropgeleide ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Dit vraagt om aandacht voor een goede overgang van het primair naar het voorgezet onderwijs.

Daarnaast is ook de flexibiliteit in de latere schoolloopbaan van belang. In het Nederlandse stelsel met vroege selectie is het belangrijk dat leerlingen ook op een later moment van niveau kunnen wisselen en er geen barrières worden opgeworpen (OESO, 2017; CPB, 2019). Ook is het opvallend dat scholen met dezelfde leerlingpopulaties andere onderwijsopbrengsten te zien geven (Inspectie van het Onderwijs, 2018); de ene school levert dus meer toegevoegde waarde dan de andere. Tot slot vindt leren niet alleen plaats op school, maar ook daarbuiten – bij sport- en muziekverenigingen bijvoorbeeld (Putnam, 2015). Onderzoek naar deze kenmerken kan leiden tot nieuwe beleidsopties voor het optimaal benutten van talenten, om zo de rol van afkomst te verminderen.

Er ligt dus een opdracht voor onderzoekers en beleidsmakers om de factoren te doorgronden die van invloed zijn op de kwaliteit, en om concrete interventies op school en op systeemniveau in kaart te brengen. Naar dit onderwerp wordt onder meer gekeken in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, waar de rijksoverheid nu mee bezig is.

Tot besluit

Kansen zijn in Nederland veel gelijkjer verdeeld dan in de VS. Dat lijkt geen toeval: instituties en beleid zullen hier een rol bij spelen. Tegelijkertijd zijn er ook punten van zorg in Nederland. Meer onderzoek naar kansengelijkheid in Nederland is hard nodig om te snappen wat de oorzaken hiervan zijn en waar de aanknopingspunten voor beleid zitten – een eerste aanknopingspunt is in ieder geval dat verschillen vroeg ontstaan.

Het soort onderzoek dat er gedaan moet worden, is complex maar hard nodig om beleid te kunnen maken. Er zou zelfs gedacht kunnen worden aan een Nederlands equivalent van Chetty's *Equality of Opportunity Project*, waarbij kennis en data toegankelijk worden voor beleidsmakers bij gemeenten, scholen, woningcorporaties en voor de mensen zelf. Zo kunnen beleidsmakers op alle niveaus de kansengelijkheid bevorderen.

Literatuur

- Borghans, L., R. Diris en T. Schils (2018) Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig. *ESB*, 103(4768), 540–543.
- Boterman, W. en I. de Wolf (2018) Woonsegregatie bepaalt in grote mate schoolsegregatie. *ESB*, 103(4768), 536–539.
- Brakel, M. van den, en L. Moonen (2013) *Inkomensmobiliteit tussen generaties relatief hoog in Nederland*. CBS, *Sociaaleconomische trends*, 2/2013.
- Chetty, R. en N. Hendren (2018) The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility I: childhood exposure effects. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1107–1162.
- Chetty, R., D. Grusky, M. Hell et al. (2017) The fading American dream: trends in absolute income mobility since 1940. *Science*, 356(6336), 398–406.
- Chetty, R., N. Hendren en L.F. Katz (2016) The effects of exposure to better neighborhoods on children: new evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855–902.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline en E. Saez (2014) Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1553–1623.
- CPB (2019) *Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond*. CPB Policy Brief, juni.
- Fogli, A. en V. Guerrieri (2018) *The end of the American dream? Inequality and segregation in US cities*, juli. Paper te vinden op faculty.chicagobooth.edu.
- Gaalen, R. van, en F. van Poppel (2018) De opmars van de oudere vader en moeder. *Demos*, 34(10), 1–4. Te vinden op www.nidi.nl.
- Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.
- Inspectie van het Onderwijs (2018) *De staat van het onderwijs 2016/2017*. Rapport te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.
- Janssen, P., R. Schulenberg, D. van Vuuren en M. Buitenhuis (2018) Kinderen overtreffen hun ouders minder vaak in inkomen. *ESB*, 103(4765) 392–395.
- Landersø, R. en J.J. Heckman (2017) The Scandinavian fantasy: the sources of intergenerational mobility in Denmark and the US. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(1), 178–230.
- Lee, S.Y.T. en A. Seshadri (2019) On the intergenerational transmission of economic status. *Journal of Political Economy*, 127(2), 855–921.
- Muilwijk-Vriend, S., D. Webbink en B. ter Weel (2019) Economische kansen hangen af van regio waarin kinderen opgroeien. *ESB*, te verschijnen.
- OESO (2018) *A broken social elevator? How to promote social mobility*. Rapport te vinden op www.oecd.org.
- Palomino, J.C., G.A. Marrero en J.G. Rodríguez (2018) One size doesn't fit all: a quantile analysis of intergenerational income mobility in the U.S. (1980–2010) *The Journal of Economic Inequality*, 16(3), 347–367.
- Putnam, R.D. (2015) *Our kids: the American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Rawls, J. (2001) *Justice as fairness*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ziesemer, V. (2019) Higher education policies and intergenerational mobility. Ongepubliceerd working paper.