



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen

Caminada, C.L.J.; Goudswaard, K.P.

Citation

Caminada, C. L. J., & Goudswaard, K. P. (2003). *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*. Den Haag: SDU. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15467>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15467>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Verdeelde zekerheid

**De verdeling van baten en lasten
van sociale zekerheid en pensioenen**

C.L.J. Caminada &
K.P. Goudswaard

Verdeelde zekerheid

Verdeelde zekerheid

De verdeling van baten en lasten
van sociale zekerheid en pensioenen

C.L.J. Caminada & K.P. Goudswaard

logo
Sdu

logo
Meijers
Instituut

Deze publicatie is tot stand gekomen met financiële bijdragen van Hooge Huys en het Verbond van Verzekeraars.

© C.L.J. Caminada & K.P. Goudswaard 2003

ISBN 90 1210 006 2

Sdu Juridische Uitgevers

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, *Stb.* 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, *Stb.* 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced, in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Woord vooraf

Dit boek doet verslag van een onderzoeksproject naar de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen. We gaan in op de vraag wie van het stelsel van sociale zekerheid profiteren en wie daarvoor betalen. De inkomensgevolgen van veranderingen in de sociale regelgeving en van maatschappelijke en economische ontwikkelingen worden in kaart gebracht. Het project is uitgevoerd aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden, die op dit onderzoeksterrein reeds een lange traditie kent. Voor dit onderzoek hebben Hooze Huys en het Verbond van Verzekeraars een subsidie beschikbaar gesteld. Wij willen de financiers van dit project hier hartelijk bedanken. Verder gaat onze dank uit naar de begeleidingscommissie bestaande uit prof.dr. E.J. Fischer, prof. V. Halberstadt en drs. H.M. van de Kar.

Het onderzoek is verricht in het kader van het onderzoeksprogramma *Sociale cohesie en sociaal-economische verhoudingen* van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. In dit (deel)programma wordt onderzocht wat de gevolgen zijn van maatschappelijke trends en veranderende arbeidspatronen voor regelgeving en instituties op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt en welke effecten daarvan uitgaan op sociaal-economische groepen en individuele burgers. Deze vragen worden onderzocht vanuit sociaal-juridisch en sociaal-economisch perspectief.

Wij hopen dat dit boek zowel voorziet in de behoeften van wetenschappers op het terrein van de economische analyse van sociale zekerheid en de inkomensverdeling als van beleidsmakers die inzicht willen hebben in de effecten van het sociale beleid in Nederland. De Nederlandse situatie wordt overigens ook nadrukkelijk in internationaal perspectief geplaatst.

Een deel van de onderzoeksresultaten heeft al eerder zijn weg gevonden in gepubliceerde wetenschappelijke artikelen en rapporten. We verwijzen ter plaatse naar onze eerdere publicaties op dit terrein, soms ook voor meer technische details.

De onderdelen in dit boek kunnen tot op zekere hoogte ook los van elkaar worden gelezen. In hoofdstuk 1 wordt de probleemstelling toegelicht. Hoofdstuk 2 beschrijft de methode van onderzoek en data. In hoofdstuk 3 worden veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en het beleid terzake besproken. Hoofdstuk 4 geeft een globaal overzicht van de ontwikkeling van de inkomensverdeling, zowel in nationaal als in internationaal perspectief. De mate van inkomensherverdeling door sociale zekerheid komt in de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde. Hoofdstuk 7 bevat twee casus: de veranderingen in de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen. Hoofdstuk 8 gaat over pensioenen en in hoofdstuk 9 simuleren we de inkomens- en budgettaire

effecten van een aantal mogelijke wijzigingen in het sociale stelsel en de financiering daarvan.

Voor de lezer die weinig tijd heeft: hoofdstuk 10 bevat de belangrijkste bevindingen.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek hebben wij op diverse deelthema's kunnen profiteren van de opmerkingen en suggesties van collega's. Hiervoor bedanken wij A. Auerbach, Chr. Behrendt, C. van Ewijk, E. Fjaerli, R. Goudriaan, F. de Kam, R. Sigg, Th. Olaf Thoressen, B. van Velthoven, H. Vording en verschillende anonieme referenten. De gegevens in dit boek zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de Inkomensstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. W. Kessels en H. de Kleijn van het CBS hebben diverse keren een toelichting gegeven op het door ons gebruikte cijfermateriaal. L. de Jong en D. van Eijk worden bedankt voor hun onderzoeksassistentie.

Koen Caminada
Kees Goudswaard

Leiden, 17 augustus 2003

Inhoudsopgave

Woord vooraf	<i>v</i>
Inhoudsopgave	<i>vii</i>
Lijst van tabellen	<i>xi</i>
Lijst van figuren	<i>xiii</i>
1 INLEIDING	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Probleemstelling, afbakening en aard van de studie	2
1.3 Opzet	3
2 METHODE VAN ONDERZOEK EN DATA	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Mate(n) van inkomensverdeling	6
2.2.1 Enkele conceptuele problemen bij verdelingsonderzoek	6
2.2.2 Inkomens: gangbare begrippen, eenheden en presentatie van verdelingen	7
2.3 Geen eenduidig conceptueel kader. Hoe nu verder?	10
2.3.1 Diversiteit aan studies over het meten van de inkomensverdeling	12
2.3.2 Vraagstukken bij analyses over de herverdeling van inkomens	13
2.3.3 Budget incidence analyse	14
2.4 Enkele maatstaven voor inkomensongelijkheid (technische toelichting)	16
2.4.1 Definitie en eigenschappen van kengetallen	16
2.4.2 Interpretatieproblemen bij empirische analyse	20
2.5 Data	21
2.6 Microsimulatie	25
2.7 Conclusie	26
3 HET STELSEL VAN SOCIALE ZEKERHEID IN BEWEGING	29
3.1 De terugtrekkende overheid	29
3.2 De inkomensontwikkeling van uitkeringsontvangers	31
3.3 Volumebeleid en marktwerking	33
3.3.1 De Ziektewet	33
3.3.2 Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen	35
3.3.3 Nabestaandenpensioen	38
3.4 De uitvoering	39
3.5 Trends en uitdagingen	41
3.5.1 Vergrijzing	41
3.5.2 Individualisering en variaties in de levensloop	45
3.5.3 Internationalisering	48
3.6 Conclusie	49

4	ONTWIKKELING VAN DE INKOMENSVERDELING IN VOGELVLUCHT	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Inkomensverdeling in Nederland	52
4.2.1	De ontwikkeling van de inkomensongelijkheid over een langere periode	52
4.2.2	Kenmerken en uitkomsten van onderzoek naar de ontwikkeling van de inkomensverdeling	56
4.2.3	Inkomensherverdeling	62
4.2.4	Ook tertiaire inkomensbestanddelen doen er toe: SCP-onderzoek	66
4.3	Inkomensverdeling in internationaal perspectief	68
4.3.1	De inkomensverdeling internationaal vergeleken	69
4.3.2	Verschillen in inkomensongelijkheid in OECD-landen	71
4.4	Conclusie	75
5	HERVERDELING VAN INKOMEN DOOR HET STELSEL VAN SOCIALE ZEKERHEID: MOMENTOPNAME	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Herverdeling door sociale zekerheid	77
5.3	Afbakening en methode van verdelingonderzoek	79
5.4	Resultaten	81
5.4.1	... toegerekend aan groepen huishoudens	82
5.4.2	... en aan groepen individuen	86
5.5	Inkomensherverdeling door sociale zekerheid in internationaal perspectief	89
5.6	Conclusie	93
	Appendix: gevoeligheidsanalyse toerekening rijksbijdrage sociale zekerheid	94
6	HERVERDELING VAN INKOMEN DOOR HET STELSEL VAN SOCIALE ZEKERHEID: ONTWIKKELING IN DE TIJD	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Trends in inkomensongelijkheid en sociaal beleid in de periode 1981-1997	96
6.3	Herverdeling door sociale zekerheid in de periode 1990-1999	100
6.3.1	Empirische analyse	101
6.3.2	Specifieke onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel	105
6.3.3	Samenvattend beeld 1990-1999 met behulp van globale ongelijkheidsmaatstaven	106
6.4	Internationale vergelijking: ontwikkeling 1979-1995	108
6.4.1	De rol van de sociale zekerheid	108
6.4.2	Empirische analyse	109
6.5	Conclusie	115
	Appendix A: Kerncijfers sociale zekerheid 1990-1999	117
	Appendix B: Data landenvergelijking omstreeks 1979 en 1994	120

7	INKOMENSGEVOLGEN VAN VERANDERINGEN IN DE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSGEVELINGEN EN HET NABESTAANDENPENSIOEN	123
7.1	Inleiding	123
7.2	Gevolgen beleid arbeidsongeschiktheid	125
7.2.1	Volume-ontwikkeling	125
7.2.2	Inkomensgevolgen van beleid arbeidsongeschiktheid	126
7.2.3	Relatieve inkomenspositie van de groep arbeidsongeschikten	128
7.2.4	Globale determinantenanalyse	131
7.2.5	Spreiding van inkomens	133
7.2.6	Minder publieke dekking; compensatie door bovenwettelijke private regelingen?	135
7.3	Inkomensgevolgen van beleid nabestaandenpensioen	136
7.3.1	Anw in de Inkomstenstatistiek	138
7.3.2	Overgangsbepaling - forse inkomensdalingen	140
7.3.3	Inkomensgevolgen van de overgang van AWW naar Anw	142
7.3.4	(On-)verzekerbaarheid Anw-hiaat- risico	146
7.4	Conclusie	147
8	AANVULLENDE OUDERDOMSPENSIOENEN EN LIJFRENTEN	151
8.1	Inleiding	151
8.2	Enkele karakteristieken van het Nederlands pensioenstelsel	152
8.2.1	Opzet driepijlermodel	152
8.2.2	Omvang en resultaten aanvullende pensioenregelingen in de tweede pijler	153
8.2.3	Relatie tweede en derde pijler: over witte vlekken op pensioengebied	155
8.3	De inkomenspositie van ouderen, 1990-1999	157
8.3.1	De samenstelling van inkomens van ouderen, 1999	157
8.3.2	De ontwikkeling van de samenstelling van inkomens van ouderen, 1990-1999	159
8.3.3	Inkomensontwikkeling senioren: globale determinantenanalyse	160
8.3.4	Spreiding van inkomensontwikkeling senioren	163
8.4	Aanvullende oudedagsvoorzieningen via de derde pijler (lijfrenten)	164
8.4.1	Ontwikkeling derde pensioenpijler, 1988-1999	165
8.4.2	Aanvullende pensioenopbouw via de derde pijler, wie doen het?	169
8.5	Pensioenuitkeringen in de toekomst belast	171
8.5.1	Belastingclaim aanvullende pensioenen	171
8.5.2	Omkeerregel versus hoofdregel	172
8.6	Conclusie	176
9	SIMULATIES STEELWIJZIGINGEN SOCIALE ZEKERHEID	179
9.1	Inleiding	179
9.2	Het microsimulatiemodel	179
9.3	Beperking publieke uitkeringen tot sociaal minimum	180
9.3.1	Achtergrond	180
9.3.2	Resultaten	181
9.4	Individualisering	183

9.4.1	Achtergrond	183
9.4.2	Resultaten	184
9.5	Fiscalisering AOW-premie	185
9.5.1	Achtergrond	185
9.5.2	Resultaten	186
9.6	Een vlakke belasting op arbeid	188
9.6.1	Achtergrond	188
9.6.2	Resultaten	189
9.6.3	Mogelijk compensatieschema	190
9.7	Samenvatting	191
	Appendix: Simulatiemodel 2002	193
10	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	197
10.1	Aanleiding onderzoek	197
10.2	Methode van onderzoek en data	198
10.3	Het stelsel van sociale zekerheid in beweging	199
10.4	Ontwikkeling van de inkomensverdeling in vogelvlucht	200
10.5	Herverdeling door sociale zekerheid: een momentopname	201
10.6	Herverdeling door sociale zekerheid: ontwikkeling in de tijd	202
10.7	Veranderingen in de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen	202
10.8	Aanvullende ouderdomspensioenen en lijfrenten	203
10.9	Simulaties stelselwijzigingen sociale zekerheid	204
10.10	De belangrijkste conclusies op een rij	205
	SUMMARY: SOCIAL SECURITY DISTRIBUTED	207
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	211
	AUTEURSREGISTER	225
	LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN	229
	OVER DE AUTEURS	231

Lijst van tabellen

Tabel 2.1	Decielen van twee verdelingen	9
Tabel 2.2	Equivalentiefactoren op basis van de CBS-budgetverdelingsmethode	11
Tabel 2.3	Enkele eigenschappen ongelijkheidsmaatstaven	19
Tabel 2.4	Inkomensherverdeling in het traject van primair naar secundair, 1991	21
Tabel 2.5	Enkele kenmerken van belangrijke databestanden CBS en SCP	22
Tabel 2.6	Inkomensbestanddelen in CBS IPO	24
Tabel 3.1	Kerngegevens sociale zekerheid	30
Tabel 3.2	Statische koopkrachtontwikkeling, 1980-2000 (%)	31
Tabel 3.3	Dynamische koopkrachtontwikkeling, 1980-2000 (%)	32
Tabel 3.4	Ontwikkeling typen huishoudens, 1990-2000	45
Tabel 4.1	Trend in ongelijkheid van het (gestandaardiseerd) besteedbaar huishoudensinkomen, 1977-1997	55
Tabel 4.2	Kenmerken en uitkomsten van onderzoek naar de inkomensverdeling in Nederland	58
Tabel 4.3	Relatie samenstelling bruto inkomen en de hoogte van het besteedbaar inkomen per sociaal-economische groep, 1999	64
Tabel 4.4	Relatie hoofdbron van het inkomen, huishoudenssamenstelling en de hoogte van het gemiddeld besteedbaar inkomen, 1999	65
Tabel 4.5	Herverdeling in het traject primair - tertiair inkomen in 1991	68
Tabel 4.6	Illustratieve data van inkomensongelijkheid in de wereld	70
Tabel 4.7	Verandering ongelijkheid primair en besteedbaar inkomen: jaren tachtig	73
Tabel 5.1	Toegerekende uitkeringen en premies, 1999	80
Tabel 5.2	Herverdeling door sociale zekerheid, 1999 (decielgroepen huishoudens)	83
Tabel 5.3	Kengetallen 1999: globale ongelijkheidsmaatstaven	84
Tabel 5.4	Herverdeling door sociale zekerheid, 1999 (decielgroepen individuen)	87
Tabel 5.5	Inkomensnivellering per sociale-zekerheidsregeling: globale indices, 1999	87
Tabel 5.6	Herverdeling van inkomen: een internationale vergelijking	91
Tabel 5.7	Herverdeling van inkomen in internationaal perspectief	92
Tabel A5.1	Toerekening rijksbijdrage sociale zekerheid: verdeling van de belastingdruk	94
Tabel A5.2	Herverdeling door sociale zekerheid (%) bij verschil in toerekening rijksbijdrage	94
Tabel 6.1	Decompositie ongelijkheid besteedbaar huishoudensinkomen: Theilindex 1981-1997	98
Tabel 6.2	Decompositie ongelijkheid gestandaardiseerd huishoudinkomen: Ginicoëfficiënt 1986-1994	99
Tabel 6.3	Herverdeling door sociale zekerheid, 1990-1999	102
Tabel 6.4	Verandering van inkomensaandelen door sociale zekerheid, 1990-1999	106
Tabel 6.5	Egalisatie van inkomens door sociale zekerheid, 1990 en 1999	107
Tabel 6.6	Internationaal perspectief: netto sociale-zekerheidsuitkeringen (% bbp), 1980-1994	111
Tabel 6.7	Effect veranderingen in sociale-zekerheidsuitgaven en vervangingsratio's op de verandering in de inkomensongelijkheid 1979-1994	115
Tabel A6.1	Kerncijfers volume sociale zekerheid, 1990 en 1999	118
Tabel A6.2	Toegerekende uitkeringen en premies, 1990 en 1999	119
Tabel A6.3	Data landenvergelijking omstreeks 1979 en 1994	120
Tabel 7.1	Ontwikkeling aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, 1993-2000	125
Tabel 7.2	CBS Inkomensstatistiek: ontwikkeling AO-uitkeringen, 1990-2000	127
Tabel 7.3	Omvang van de groep arbeidsongeschikten, 1990-2000	128
Tabel 7.4	Samenstelling gemiddeld inkomen arbeidsongeschikten, 1993-1999	132
Tabel 7.5	Ginicoëfficiënten gestandaardiseerd inkomen sociale groepen, 1990-1999	135
Tabel 7.6	Bestaande en nieuwe gevallen Anw (x 1.000 uitkeringsjaren)	137
Tabel 7.7	Ontwikkeling bruto uitkering nabestaandenpensioen (AWW/Anw), 1990-1999	139
Tabel 7.8	Enkele achtergrondkenmerken Anw-ers, 1997 (% van totaal)	142
Tabel 7.9	Inkomensgevolgen van beleid nabestaandenpensioen	143

Tabel 8.1	Kerncijfers pensioenen, 2001	154
Tabel 8.2	Bruto pensioenresultaat per type pensioenregeling, 1999 (%)	154
Tabel 8.3	Samenstelling inkomen van AOW-huishoudens, 1999	157
Tabel 8.4	Inkomenssamenstelling van AOW-huishoudens met en zonder aanvullend pensioen, 1999	158
Tabel 8.5	Percentage huishoudens met aanvullend pensioen naar leeftijd, 1990 en 1999	160
Tabel 8.6	Samenstelling gemiddeld inkomen AOW-huishoudens, 1990 en 1999	162
Tabel 8.7	Overzicht ontwikkeling lijfrentepremie-af trek, 1988-1999	166
Tabel 8.8	Ontwikkeling lijfrentepremie-af trek, 1990-1999	167
Tabel 8.9	Achtergrondkenmerken van gebruikers lijfrentepremie-af trek, 1999	169
Tabel 8.10	Belastingclaim op in 1999 gestorte pensioenpremies en lijfrentepremies: gevoeligheidsanalyse	172
Tabel 8.11	Mate van fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel bij pensioenen in de tweede en derde pijler	174
Tabel 9.1	Effecten simulatie bij beperking uitkeringen arbeidsongeschiktheid, vut en werkloosheid tot het sociaal minimum	182
Tabel 9.2	Effecten simulatie individualisering AOW-uitkering (58,7 % sociaal minimum)	185
Tabel 9.3	Effecten simulatie volledige fiscalisering AOW-premie	187
Tabel 9.4	Grondslagverbreding naar hoofdcategorieën (bedragen x miljard euro)	189
Tabel 9.5	Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5%) toegepast op brede grondslag (loonkosten werkgever cq. de bruto uitkering)	190
Tabel A9.1	Koopkrachtverdeling 1999 en simulatie voor 2002 (decilgroepen individuen)	195
Tabel A9.2	Basisscenario 2002 (bedragen x miljard euro)	196

Lijst van figuren

Figuur 2.1	Twee Lorenzcurven	9
Figuur 4.1	Verdeling besteedbare inkomens van inkomenstrekken, 1959-1998	53
Figuur 4.2	Lorenz curven gestandaardiseerd huishoudensinkomen, 1977 en 1997	55
Figuur 4.3	Herverdeling van inkomen in 1999; vergelijking Lorenz-curven	66
Figuur 4.4	Maatstaven van de inkomensverdeling in internationaal perspectief (gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen)	72
Figuur 4.5	Internationale trend in de ongelijkheid van gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen 1979-1995: Gemiddelde procentuele mutatie per jaar van de Ginicoëfficiënt	74
Figuur 5.1	Lorenzcurven en Lorenz Dominantie, 1999	85
Figuur 5.2	Verandering inkomensaandeel door sociale zekerheid per deciel, 1999	88
Figuur 5.3	Reductie globale ongelijkheidsmaatstaven door sociale zekerheid, 1999	89
Figuur 6.1	Veranderingen netto sociale-zekerheidsuitgaven en Ginicoëfficiënten 1979-1994 in internationaal perspectief	112
Figuur 6.2	Bruto vervangingsratios werkloosheidsuitkeringen OECD, 1979-1994	113
Figuur 6.3	Veranderingen bruto vervangingsratio's en Ginicoëfficiënten 1979-1994 in internationaal perspectief	114
Figuur 7.1	Statische koopkrachtontwikkeling sociale groepen (1990=100)	129
Figuur 7.2	Verhouding gemiddeld inkomen arbeidsongeschikten ten opzichte van de groep 'actieven'	131
Figuur 7.3	Gemiddelde reële inkomensmutatie arbeidsongeschikten 1993-1999 per deciel	134
Figuur 7.4	Uitkeringen / verstrekkingen nabestaandenpensioen (AWW/ Anw), 1990-2002	137
Figuur 7.5	Index reël gemiddeld bruto nabestaandenpensioen AWW/ Anw (1990=100)	139
Figuur 7.6	Daling bruto inkomen als gevolg van de inkomensstoets Anw (%)	141
Figuur 7.7	Gemiddelde reële procentuele mutatie bruto Anw-uitkering 1997-1998 per deciel	145
Figuur 8.1	AOW-huishoudens naar hoogte van aanvullend inkomen, 1999	159
Figuur 8.2	Ontwikkeling percentage huishoudens met aanvullend pensioen, 1990-1999	160
Figuur 8.3	Gemiddelde reële inkomensmutatie senioren 1990-1999 per deciel	163
Figuur 8.4	Verdeling aftrekpost premies lijfrente en belastingvoordeel per deciel, 1999	168
Figuur 9.1	Spreiding koopkrachteffecten bij beperking van uitkeringen arbeidsongeschiktheid, vut en werkloosheid tot sociaal minimum	182
Figuur 9.2	Spreiding koopkrachteffecten individualisering AOW-uitkering (58,7% sociaal minimum)	184
Figuur 9.3	Spreiding koopkrachteffecten volledige fiscalisering AOW-premie	187
Figuur 9.4	Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5%)	190

1.1 Achtergrond

In Nederland is in de tweede helft van de 20e eeuw een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Hoewel het begrip sociale zekerheid geen eensluidende betekenis heeft, wordt er in de literatuur doorgaans van uitgegaan dat het gaat om een scala van regelingen dat beoogt huishoudens te beschermen tegen de risico's van inkomensderving en de risico's van buitengewone lasten (Goudswaard e.a., 2000, p. 17 e.v.). Inkomensderving kan het gevolg zijn van sociale risico's als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. Buitengewone lasten kunnen het gevolg zijn van bijvoorbeeld gezondheidsproblemen. Naast deze hoofddoelstelling beoogt het stelsel van sociale zekerheid ook een zekere mate van herverdeling van inkomens tot stand te brengen. Daarbij kan het gaan om herverdeling tussen inkomensgroepen (van hoge naar lage inkomens) of binnen inkomensgroepen (bijvoorbeeld van gezonden naar zieken). Ook kan het gaan om herverdeling tussen generaties. In dit verband is het van belang om te weten welke huishoudens gebruik maken van de bescherming die het stelsel van sociale zekerheid biedt en wie daarvoor de benodigde middelen opbrengen. In welke mate treedt er herverdeling van inkomen op en wie zijn de winnaars en de verliezers?

Een goed inzicht in de inkomensbescherming is te meer van belang, omdat er de afgelopen periode fundamentele veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid hebben plaatsgevonden. Vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw is er sprake geweest van een zich terugtrekkende overheid. Door middel van een beperking van de hoogte en de duur van de uitkeringen werd getracht de uitgaven aan sociale-zekerheidsregelingen te beheersen. Het belangrijkste instrument van dit zogenoemde polisbeleid was de ontkoppeling van lonen en sociale uitkeringen. In de jaren negentig werd het accent gelegd op de activerende werking van het stelsel (volumebeleid). In dat kader zijn vormen van marktwerking en privatisering in de sociale zekerheid geïntroduceerd. Van belang daarbij was dat betrokkenen (werkgevers, werknemers, uitvoerders en uitkeringsontvangers zelf) meer met de kosten van sociale zekerheid werden geconfronteerd, waardoor de financiële prikkels voor preventie en reïntegratie zouden kunnen worden versterkt. Mede in samenhang hiermee is het belang van bovenwettelijke en private sociale verzekeringen toegenomen. Het meest ingrijpend in dit verband was de reeks van wetswijzigingen in de sfeer van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Belangrijke vragen zijn wat de inkomensgevolgen van deze wijzigingen zijn geweest en waar die gevolgen zijn neergeslagen. In het verlengde hiervan rijst de vraag in hoeverre de vermindering van de publieke inkomensbe-

scherming in de sfeer van arbeidsongeschiktheid is gecompenseerd door bovenwettelijke en private aanvullingen en voor wie dat dan het geval is geweest.

In de komende decennia zal het stelsel van sociale zekerheid naar verwachting wederom sterk veranderen als gevolg van belangrijke maatschappelijke en economische trends, zoals vergrijzing, individualisering en internationalisering. Ook daardoor kunnen aanzienlijke inkomenseffecten optreden en zal de inkomensverdeling veranderen.

Er zijn in het verleden tal van studies verricht naar de inkomensverdeling en naar de inkomenseffecten van specifieke regelingen. De inkomensgevolgen van het stelsel van sociale zekerheid en met name van alle veranderingen daarin zijn echter nog niet of nauwelijks systematisch en integraal in kaart gebracht. Dat klemmt, omdat daardoor moeilijk te beoordelen is of en in welke mate en voor wie de primaire doelstelling van sociale zekerheid, te weten het bieden van inkomensbescherming, (nog) wordt gerealiseerd.

1.2 Probleemstelling, afbakening en aard van de studie

In het kader van de hierboven geschetste achtergrond beoogt deze studie de inkomensgevolgen van sociale-zekerheidsregelingen en pensioenen in kaart te brengen op basis van een integrale analyse van profijt en kosten van deze regelingen. Concreet gaat het daarbij onder meer om de volgende (deel-)vragen:

- Hoe zijn de sociale uitkeringen aan de ene kant en daarvoor opgebrachte premies en belastingen aan de andere kant verdeeld over huishoudens en/of personen?
- Om welke typen huishoudens gaat het (alleenstaanden, meerpersoonshuishoudens met één of meer inkomen(s)) en hoe is de verdeling van baten en lasten naar overige kenmerken, zoals leeftijd of sociale groep (waaronder werklozen, gepensioneerden, werknemers, zelfstandigen)?
- Welke veranderingen in de herverdelende werking van het stelsel hebben zich de afgelopen decennia voorgedaan en wat zijn daarvan de effecten geweest op de inkomensverdeling?
- Hoe verhouden zich de ontwikkelingen op dit punt in Nederland ten opzichte van de ontwikkelingen in andere landen?
- Wat zijn meer specifiek de gevolgen geweest van belangrijke wijzigingen in de regelgeving zoals met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de nabestaandenregeling?
- Wat zijn de verdeelingsgevolgen van mogelijke verdere veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid, zoals volledige individualisering van uitkeringen, overgang naar een driepijlermodel of fiscalisering van de premieheffing?

De analyse heeft betrekking op de volgende sociale-zekerheidsregelingen: de bijstand, de werknemersverzekeringen (inclusief de bovenwettelijke en private verzekeringen

voor inkomensderving), de volksverzekeringen en de aanvullende pensioenen, zowel in de tweede als in de derde pijler. De ziektekostenverzekeringen (de Ziekenfondswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de particuliere ziektekostenverzekeringen) blijven buiten beschouwing.

Het onderzoek heeft een empirisch karakter. De herverdelende werking van de diverse sociale-zekerheidsregelingen wordt bepaald met behulp van de -- in de internationale literatuur gebruikelijke -- 'budget incidence methode'. Daarbij wordt op basis van microdata de inkomensverdeling voor en na inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid vergeleken, waarna het verschil in kwantitatieve maatstaven wordt uitgedrukt. Voorts hebben we een microsimulatiemodel ontwikkeld. Daarmee kunnen de inkomensgevolgen van beleidswijzigingen in kaart worden gebracht. Met behulp van het model worden de effecten van de te onderzoeken beleidsmaatregelen toegerekend aan huishoudens en personen, waarbij alle overige factoren constant worden gehouden, zodat de inkomensgevolgen van het beleid geïsoleerd kunnen worden berekend.

We maken bij de analyses vooral gebruik van het CBS Inkomenspanelonderzoek. Dat is een grote dataset van circa 220.000 personen (75.000 huishoudens), waarvan uitgebreide inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de belastingadministratie, de huursubsidie en de studiefinanciering. Er wordt een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheiden, waaronder de relevante sociale uitkeringen. Het betreft een panelonderzoek, dat wil zeggen dat van dezelfde personen over een aantal jaren gegevens worden verzameld, zodat veranderingen in baten en lasten goed kunnen worden geanalyseerd. De analyses hebben betrekking op de periode 1980-2000, met het accent op de jaren negentig. Maar ook de actualiteit komt aan bod. Ten behoeve van de internationale vergelijkingen hebben we tal van bronnen gebruikt, waarvan de Luxemburg Income Studies de belangrijkste is.

1.3 Opzet

In hoofdstuk 2 worden de methode van onderzoek en de gebruikte data besproken. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het conceptuele kader. In dat verband moeten onder meer keuzes worden gemaakt met betrekking tot het inkomensbegrip, de inkomenseenheid, de te hanteren ongelijkheidsmaatstaven, et cetera. Vervolgens bespreken we de gehanteerde methodologie, een combinatie van de 'budget incidence analyse' en microsimulatie. Ten slotte worden de keuzes voor en het gebruik van databestanden toegelicht.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en het beleid terzake sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarbij wordt relatief veel aandacht besteed aan de arbeidsongeschiktheidsregelingen, omdat daarin ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden. Dat geldt ook voor de nabestaandenregeling. Vervolgens worden belangrijke

maatschappelijke trends - vergrijzing, individualisering en internationalisering - besproken en worden de mogelijke consequenties van die trends voor het sociale stelsel in de toekomst geanalyseerd.

In hoofdstuk 4 geven we een globaal overzicht van de ontwikkeling van de inkomensverdeling, zowel nationaal als internationaal. Bezien wordt hoe de inkomensverdeling over een langere periode is gewijzigd. Voorts worden bestaande onderzoeken op het terrein van de inkomens(her)verdeling besproken. In Nederland is met name het empirisch onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau op dit punt baanbrekend geweest.

In hoofdstuk 5 wordt de inkomensherverdeling door sociale zekerheid onderzocht op basis van data voor het jaar 1999. De herverdeling wordt bepaald door een vergelijking te maken van ontvangen uitkeringen en bepaalde premies en belastingen per decielgroep en door vergelijking van ongelijkheidsmaatstaven. Ook wordt voor iedere sociale-zekerheidsregeling afzonderlijk het verdelingseffect bepaald. Vervolgens analyseren we voor een aantal andere landen de herverdelende werking van arrangementen in het kader van de verzorgingsstaat.

Hoofdstuk 6 bevat een analyse in de tijd, waarbij wordt gezien in hoeverre de herverdelende werking van het stelsel van sociale zekerheid sinds ongeveer 1980 is gewijzigd en welke effecten dat heeft gehad op de inkomensverdeling. In een internationale analyse onderzoeken we voor een aantal landen in hoeverre er een verband bestaat tussen wijzigingen in het sociale beleid en veranderingen in de inkomensverdeling.

In hoofdstuk 7 komen twee specifieke casus aan de orde. We analyseren de inkomensgevolgen van de veranderingen in de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen. Bezien wordt welke effecten deze beleidswijzigingen hebben gehad op de relatieve inkomenspositie van arbeidsongeschikten en nabestaanden. Voorts wordt het belang van bovenwettelijke en private verzekeringen geanalyseerd.

Hoofdstuk 8 gaat over de pensioenen. Onderzocht wordt hoe de inkomens van ouderen zijn samengesteld, wat het relatieve belang is van de AOW en de aanvullende pensioenen, en welke veranderingen daarin zijn opgetreden. Voor wat betreft de derde pijler wordt in het bijzonder ingegaan op de ontwikkeling en de verdeling van de premies lijfrenten en de fiscale aftrek daarvan. Tevens worden de gevolgen van de fiscale behandeling van de pensioenen - toepassing van de omkeerregel - voor de schatkist gekwantificeerd.

In hoofdstuk 9 analyseren we met behulp van een microsimulatiemodel de inkomens- en budgettaire effecten van een aantal mogelijke wijzigingen in het sociale stelsel en de financiering daarvan. Het gaat daarbij achtereenvolgens om een beperking van alle publieke uitkeringen tot het sociaal minimum (aan te vullen door middel van collectieve en/of private arrangementen), volledige individualisering van de AOW, fiscalisering van de AOW-premie en invoering van een vlakke belasting op arbeid.

Ten slotte bevat hoofdstuk 10 een samenvatting met de conclusies van de gehele studie.

2.1 Inleiding

Bij empirisch onderzoek naar de inkomens(her)verdeling moet een groot aantal conceptuele keuzes worden gemaakt (die in de praktijk dikwijls verschillend worden gemaakt). Het betreft onder meer de keuze van het inkomensbegrip (primaair, secundair, tertiair), welke bestanddelen tot het inkomen worden gerekend, de keuze van de inkomenseenheid (individu of huishouden) en, in het verlengde daarvan, de vraag of en zo ja, hoe wordt gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van huishoudens (standaardisatie door toepassing van equivalentieschalen). Voorts kunnen er diverse kengetallen (inkomensongelijkheidsmaatstaven) worden gehanteerd die soms een verschillend beeld geven. Noch in de theoretische, noch in de empirische literatuur bestaat overeenstemming over het conceptuele kader bij het meten van inkomensongelijkheid.¹

In dit hoofdstuk geven we daarom allereerst een overzicht van veel gebruikte inkomensconcepten, methoden van onderzoek en verdelingsmaatstaven, waaraan onderzoekers en beleidsmakers doorgaans uitspraken ontleen over de ontwikkeling van de inkomensverdeling en allerlei aspecten die daarop invloed uitoefenen (paragraaf 2.2). Het onderzoek naar de verdeling van inkomens - en allerlei aspecten daarvan - is weliswaar omvangrijk, maar beslist nog geen platgetreden pad. Studies die pogen een 'zo goed mogelijk' beeld van de inkomensverdeling te geven, stuiten op conceptuele problemen (wiens en welk inkomen over welke periode op welke wijze te vergelijken?), de beschikbaarheid van data en de vraag hoe deze gegevens samenvattend tot uitdrukking kunnen komen in één of meerdere kengetallen. Tot op heden ontbreekt een eenduidig kader om inkomensongelijkheid te meten, waardoor bijvoorbeeld de keuze voor en de interpretatie van specifieke maatstaven en methoden normatief gekleurd zijn. Dit komt de beoordeling van beleid dat aangrijpt op de inkomensverdeling uiteraard niet ten goede. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de verdelingseffecten van sociale zekerheid.

De keuze voor het één of het ander roept binnen het kader van een verdelingsonderzoek vragen op, waarvoor de literatuur praktische oplossingen aandraagt. Daarover gaat paragraaf 2.3, waarbij we ons richten op vraagstukken omtrent de herverdeling van inkomens door overheidsingrijpen in ruime zin. Doel van de studie is om de verdelingseffecten van maatschappelijke ontwikkelingen en (voorgenomen) beleidsmaatregelen in kaart te brengen, mede met behulp van microsimulatie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verdelingsmaten. In paragraaf 2.4 geven we een overzicht van veel gebruikte verdelingsmaatstaven en de belangrijkste eigenschappen van deze kengetallen. Vanzelfsprekend is het bij inkomensanalyse van belang om te beschikken over goede data. In paragraaf 2.5 wordt de keuze voor en het gebruik van databestanden toegelicht, en in

1 Zie voor een literatuuroverzicht het onderzoeksrapport van Caminada en Goudswaard (1999).

paragraaf 2.6 het microsimulatiemodel. Uit het voorafgaande volgen dan de consequenties voor ons verdelingsonderzoek (paragraaf 2.7).

2.2 Mate(n) van inkomensverdeling

Wat staat mensen voor ogen wanneer zij opvattingen geven over de verdeling van inkomens? Het blijkt dat zowel theoretisch als empirisch onderzoek dat nodig zou zijn ter beantwoording van deze vraag nagenoeg ontbreekt.² De reden is dat we hiertoe eerst een aantal vragen moeten beantwoorden ter afbakening van mogelijke inkomensconcepten. Wat is de eenheid waaraan inkomen wordt verbonden, het individu of het huishouden? Is er standaardisatie nodig om inkomens van huishoudens - die verschillen in grootte en samenstelling - vergelijkbaar te maken? Als men voor deze behoeftes verschillen bij gelijke inkomens corrigeert, zijn deze welvaartsposities dan wél vergelijkbaar? Wat zijn de bestanddelen die als inkomen worden gerekend? Inkomen voor of na belasting? Doen ook tertiaire inkomensbestanddelen er toe? Vermoedelijk wel, maar zijn alle tertiaire componenten relevant (zoals de subsidiëring van toneel)? Wat is de periode die in beschouwing wordt genomen; weekinkomens, jaarinkomens of het gehele levensduurinkomen?

'Measuring inequality is tricky business, requiring a creative combination of science, craft, and art. When done well, it produces both truth and beauty.'

Philip B. Coulter in:
Measuring Inequality
A Methodological Handbook
1989, p. 185

Veel studies die pogen een 'zo goed mogelijk' beeld van de inkomensverdeling te geven, stuiten vaak op problemen die onoverkomelijk zijn. Deze paragraaf bevat een inventarisatie van dergelijke problemen. We beperken ons tot de problemen die zijn toegesneden op het in kaart brengen van inkomensgevolgen van beleid. Daarmee biedt het een kader voor ons onderzoek naar de verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen.

2.2.1 Enkele conceptuele problemen bij verdelingsonderzoek

Wanneer we ervan uitgaan dat inkomensongelijkheid een belangrijk aspect van maatschappelijke ongelijkheid is, dan dringt zich vanzelfsprekend de vraag op: hoe groot is die ongelijkheid? Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang om te bepalen hoe de inkomensongelijkheid in kaart kan worden gebracht.

'Onder de Nederlanders worden egalitaristen aangetroffen die de huidige ongelijkheid nog te groot vinden, solidaristen die ongelijkheid accepteren mits de armoede in voldoende mate is uitgebannen; en anti-egalitaristen, die de huidige inkomensverschillen zouden willen vergroten, met name waar het gaat om verschillen tussen actieven en niet-actieven en tussen minimum en modaal.'

Jan Pen (1986, p. 106)

² Deze alinea is grotendeels gebaseerd op Van Wijck (1991, p. 47-60).

Over het meten van ongelijkheid bestaat echter nogal verschil van inzicht, mede omdat het in feite onmogelijk is om met alle relevante aspecten gelijktijdig rekening te houden. In het algemeen wordt ook aangenomen dat de keuze voor en de interpretatie van een specifiek kader normatief is (terwijl de opvattingen over de inkomensverdeling sterk uiteen kunnen lopen, zie box). Dit komt de beoordeling van beleid uiteraard niet ten goede.

2.2.2 Inkomens: gangbare begrippen, eenheden en presentatie van verdelingen

inkomensbegrippen

In het proces van inkomensvorming kunnen drie fasen worden onderscheiden die worden aangeduid met primair, secundair en tertiair inkomen (SCP, 1994, p. 33).

Het primair inkomen is de beloning voor de productiefactoren arbeid en kapitaal. Na ongebonden ontvangen overdrachten van de overheid, van sociale verzekeringen, pensioenen en lijfrenten resulteert het bruto inkomen. Hierop worden ongebonden overdrachten aan de overheid in mindering gebracht: sociale premies (voor de volks-, werknemers- en ziektekostenverzekeringen en lijfrenten) en directe belastingen (op loon, inkomsten en vermogen). Na verrekening van het saldo van ongebonden ontvangen en betaalde overdrachten op het primaire inkomen ontstaat het secundaire inkomen. Na verrekening van aan het gebruik van voorzieningen gebonden overdrachten van de overheid (subsidies) en aan de overheid (indirecte belastingen) ontstaat het tertiaire inkomen.

Inkomensvorming en -ververving

primaire inkomensbestanddelen

winst
arbeid
vermogen

Inkomensherverdeling

secundaire inkomensbestanddelen

primair inkomen
+ ontvangen ongebonden overdrachten
- betaalde ongebonden overdrachten
- directe belastingen
= secundair of besteedbaar inkomen

tertiaire bestanddelen

secundair inkomen
+ inkomsten of de geldswaarde daarvan aan goederen of diensten gebonden overdrachten
- afdrachten of de geldswaarde daarvan aan goederen of diensten verbonden uitgaven

inkomenseenheid

Een inkomenseenheid kan men definiëren als een persoon aan wie, of een verzameling personen waaraan een inkomen kan worden verbonden. Afhankelijk van het type onderzoeksvraag kan worden uitgegaan van het huishouden of het individu als de relevante inkomenseenheid.³ Zo ligt het bij de totstandkoming van het inkomen voor de hand om uit te gaan van personen, terwijl bij de aanwending of besteding het huishouden meer voor de hand ligt (Pommer en Ruitenberg, 1995 en Jeurissen, 1994). De teleenheid

³ Overigens definiëren het CBS en SCP het huishouden op niet-identieke wijze. Zo gaat het CBS uit van de bestedingseenheid, waarbij thuiswonende kinderen ouder dan 18 jaar dus niet als zelfstandig huishouden worden beschouwd, terwijl het SCP deze kinderen wel als apart huishouden rekent, uitgaande van een juridische criterium (handelingsbekwaam).

van het inkomen beïnvloedt de inkomensverdeling. Zo is in dezelfde populatie het gemiddelde inkomen van individuen lager dan dat van huishoudens. In het verlengde is de inkomensongelijkheid tussen individuen meestal groter dan tussen huishoudens (SCP, 1992, p. 418).

presentatie van de inkomensverdeling

Iedere inkomenseenheid kan in beginsel een inkomen hebben. Uit praktische overwegingen (en vanwege privacy-gevoeligheid) zijn voor de presentatie van de inkomensverdeling zowel de verdeling in kwantielen als het gebruik van de Lorenzcurve geliefd.⁴ Bij een kwantielverdeling wordt steeds een gelijk aantal inkomenseenheden per klasse onderscheiden. Bij een kwantielindeling van 4 klassen spreekt men van kwartielen. Analoot hieraan onderscheidt men quintielen (5), decielen (10) en percentielen (100). Bij de Lorenzcurve is het cumulatieve percentage inkomenseenheden afgezet tegen het cumulatieve percentage inkomensaandelen, waarbij de inkomens eerst zijn gerangschikt van laag naar hoog. De diagonaal (45-graden lijn) valt bij absolute inkomensgelijkheid samen met de Lorenzcurve. De afstand van de Lorenzcurve tot de diagonaal - 'the line of perfect equality' - is dan ook een maatstaf voor ongelijkheid van inkomen (de zogenaamde Schutz-coëfficiënt).⁵

Overigens is feitenpresentatie een kwestie van smaak, omdat zowel een decielverdeling als de presentatie van een Lorenzcurve plezierige kenmerken hebben. Ter illustratie hiervan geven we in Tabel 2.1 (decielverdeling) en Figuur 2.1 (Lorenzcurve) exact dezelfde informatie weer van twee verdelingen (*a* en *b*). Het belangrijkste voordeel van een decielpresentatie is dat de cijfers per kwantiel zichtbaar zijn. Een belangrijk voordeel van Lorenzcurve is dat deze in één oogopslag een indruk geeft van de ongelijkheid van de verdeling, in het bijzonder wanneer in één grafiek meerdere verdelingen zijn opgenomen.⁶ Deze vergelijking is mogelijk, omdat de Lorenzcurve dimensieloos is, dat wil zeggen onafhankelijk van de eenheden waarin het inkomen wordt gemeten. Dit biedt de mogelijkheid een vergelijking te maken tussen verdelingen in de tijd, van verschillende populaties (uit verschillende landen), gebaseerd op verschillende inkomensbegrippen, etcetera (Van der Hoek, 1996, p. 97).

4 In mindere mate komt men frequentieverdelingen en de parade van 'dweren en enkele reuzen' van Pen tegen.

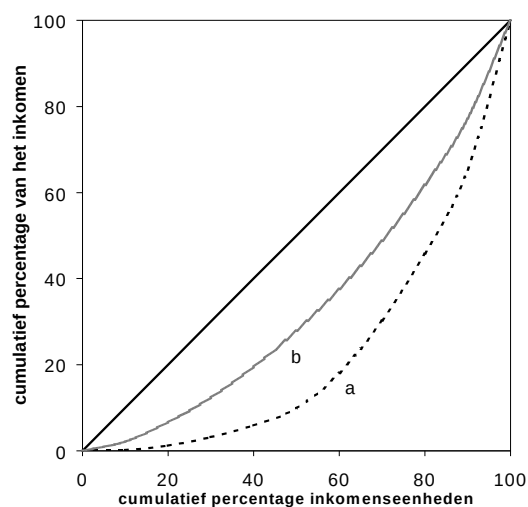
5 Naast het begrip 'Lorenzcurve' wordt in de literatuur ook vaak het begrip 'concentratiecurve' gehanteerd in de gevallen waarin bijvoorbeeld de verdeling van belastingen en premies (in plaats van inkomen) in beeld wordt gebracht (Kakwani, 1977).

6 Merk op dat 'ongelijkheid' op zichzelf niets zegt over de *vorm* van de inkomensverdeling. Ongelijkheid betekent dat het inkomen van iedereen niet hetzelfde is. Ter illustratie: bij een extreme tweedeling van de inkomensverdeling is sprake van een concentratie aan de onderkant en aan de bovenkant (tweetoppige frequentieverdeling). Theoretisch kunnen de inkomensverschillen in een tweetoppige verdeling kleiner zijn dan in een normale (eentoppige) verdeling met personen aan de onderkant en bovenkant van de verdeling. Tweedeling is dus niet synoniem aan ongelijkheid, maar heeft betrekking op een verdwijnende middenklasse.

Tabel 2.1 Decielen van twee verdelingen

deciel	verdeling a	verdeling b	verschil
1	0	2	-2
2	1	4	-3
3	2	6	-4
4	3	7	-4
5	4	8	-4
6	8	10	-2
7	12	11	+1
8	16	13	+3
9	20	15	+5
10	34	24	+10
totaal	100	100	0

Figuur 2.1 Twee Lorenzcurven



De in de internationale literatuur gebruikelijke Lorenz-dominatietoets wijst uit dat de inkomensverdeling van verdeling *b* statistisch éénduidig gelijkmatiger is dan verdeling *a*. Dat blijkt uit het feit dat de Lorenzcurve van *b* volledig binnen de Lorenzcurve van verdeling *a* ligt; zie figuur 2.1. Bij vergelijking van twee verdelingen kan zich evenwel de moeilijkheid voordoen dat beide curven elkaar snijden. In zo'n geval kan niet eenduidig worden vastgesteld welke verdeling de grootste ongelijkheid vertoont. Hemming en Keen (1983) hebben aangetoond dat in dat geval altijd twee functies gevonden kunnen worden die een tegengestelde rangorde van de verdeling opleveren.

Lorenz-dominantie-theorema

Met behulp van het Lorenz-dominantie-theorema kan men beslissen of een bepaalde verdeling gelijkmatiger is dan een andere. Volgens dit criterium is een verdeling gelijkmatiger dan een andere wanneer de Lorenzcurve volledig binnen die andere curve ligt (Atkinson, 1970). Wanneer twee Lorenzcurven elkaar snijden kan het criterium niet worden toegepast.

ontwikkeling van de inkomensongelijkheid: de betekenis van nulinkomens

Conclusies over de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid hangen sterk af van de manier waarop tegen de inkomensverdeling wordt aangekeken. Met name de behandeling van de zogenaamde 'nulinkomens' blijkt in empirische analyses van belang.⁷ Een voorbeeld over de invloed van een groeiend aantal deeltijdbanen op de inkomensverdeling kan verduidelijken dat het nogal uitmaakt of wordt uitgegaan van individuele inkomens of van het huishoudensinkomen van betrokkenen. Wat is de invloed op de inkomensverdeling wanneer mensen met een 'nulinkomen' (zonder inkomen) besluiten te gaan werken (in deeltijd)?

- In de inkomensverdeling van alle individuen zijn partners van alleenverdieners opgenomen met een nulinkomen. Wanneer deze partners een gemiddeld laag

7 Deze alinea is gebaseerd op Hendrix (1997, p. 196).

(deeltijd) inkomen gaan verwerven worden de inkomensverschillen kleiner, aangezien een laag inkomen nog altijd beter is voor de inkomensverschillen dan geen inkomen.

- Het beeld verandert wanneer vanuit huishoudens naar de inkomensverdeling wordt gekeken. Personen zonder eigen inkomen kunnen welvaart ontleen aan het inkomen van een ander (partner); in termen van welvaart bestaan er dan geen nulinkomens.⁸ In een dergelijke verdeling is niet op voorhand duidelijk of meer partners met een laag inkomen de inkomensverschillen vergroten of verkleinen. Dat is afhankelijk van de vraag waar het extra inkomen terecht komt (aan de onderkant of bovenkant van de verdeling).
- Het beeld verandert wederom in een verdeling van personen met een eigen inkomensbron: partners zonder inkomen zijn dan niet in de statistiek opgenomen. Indien deze partners een laag inkomen gaan verwerven, neemt het aantal inkomensstrekkers toe en zullen de inkomensverschillen onder inkomensstrekkers - vermoedelijk - toenemen.

2.3 Geen eenduidig conceptueel kader. Hoe nu verder?

Tot op heden ontbreekt een eenduidig kader om de inkomensverdeling in kaart te brengen, mede omdat het in feite onmogelijk is om met alle relevante aspecten gelijktijdig rekening te houden (Atkinson, 2000; Gottschalk en Smeeding, 1997 en 2000). Door het ontbreken van een algemeen aanvaard theoretisch kader maakt men in empirisch verdelingsonderzoek pragmatische keuzen (Atkinson e.a., 1995). Afhankelijk van het type onderzoeksvraag wordt bijvoorbeeld uitgegaan van het huishouden of het individu als de relevante inkomenseenheid, neemt men zowel primaire als secundaire (en soms tertiaire) bestanddelen in beschouwing, wordt dikwijls uitgegaan van een vast tijdsinterval (meestal een jaar), et cetera. Vervolgens worden uitspraken over de inkomensverdeling gebaseerd op databestanden die zo goed mogelijk aansluiten op het doel van onderzoek.

Zoals aangegeven ligt het bij de totstandkoming van het inkomen voor de hand om uit te gaan van personen, terwijl bij de aanwending of besteding het huishouden meer voor de hand ligt (paragraaf 2.2.2). In veel analyses kiest men voor het huishouden, mede omdat sommige inkomensbestanddelen niet éénduidig aan individuele leden van een huishouden kunnen worden toegerekend (bijstand). Daar staat tegenover dat maatschappelijk gezien in toenemende mate de neiging bestaat personen los te zien van het huishouden waarvan zij deel uitmaken. Dit komt onder meer tot uitdrukking in diverse regelingen die feitelijk zijn geïndividualiseerd (werknemersverzekeringen) dan wel verzelfstandigd (AOW). Overigens kleven aan de keuze voor de persoon of het huishouden als inkomenseenheid altijd bezwaren. Zo worden beslissingen over de verwerving van inkomen (deels) in huishoudelijk verband genomen, terwijl beslissingen over bepaalde bestedingen louter door individuen worden gemaakt. Om enig inzicht te verkrijgen in het herverdelingsproces van primair naar secundair (of tertiair) inkomen zal desalniettemin één centrale inkomenseenheid moeten worden gekozen die het beste

aansluit bij het doel van onderzoek (cf. SCP, 1994, p. 34). Anders wordt gemeten met verschillende maten.

Indien de belangstelling uitgaat naar de inkomensverdeling, ligt de keuze voor een verdeling voor de hand, welke zo volledig mogelijk de welvaartsverhoudingen weergeeft. Zo blijkt de inkomensongelijkheid fors af te nemen wanneer met verschillen in de grootte en de samenstelling van huishoudens rekening wordt gehouden (Schiepers, 1993). Bij gestandaardiseerde besteedbaar inkomens houdt men zowel rekening met de extra kosten als met de schaalvoordelen van het samen voeren van een huishouding. Immers, een echtpaar met kinderen heeft een hoger inkomen nodig dan een alleenstaande voor een vergelijkbaar welvaartsniveau. Standaardisatie met behulp van zogenaamde equivalentiefactoren verkleint dus de inkomensverschillen tussen verschillende typen huishoudens.⁹ Na standaardisatie resulteert derhalve inkomen dat vergelijkbaar is met het inkomen van alleenstaanden. Zo maakt men op grond van CBS-onderzoek het inkomen van een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen jonger dan 18 jaar vergelijkbaar met dat van een eenpersoonshuishouden door te delen door de factor 1,90. Zie Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Equivalentiefactoren op basis van de CBS-budgetverdelingsmethode

	0 kinderen	1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4 kinderen
1 volwassene	1,00	1,33	1,52	1,76	1,95
2 volwassenen	1,38	1,70	1,90	2,09	2,28
3 volwassenen	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
4 volwassenen	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

bron: Schiepers (1998, p.120)

Het toepassen van standaardisatie in analyses over inkomensverdeling is overigens niet zonder problemen.¹⁰ Hiervoor zijn nogal uiteenlopende redenen aan te wijzen. De toepassing van standaardisatie vereist gedetailleerde microbestanden die slechts bij statische bureaus voor handen zijn.¹¹ Ten tweede stuit men bij de toepassing van equivalentiefactoren op het probleem van de interpersonele nutsvergelijking: welvaartsposities zijn nu eenmaal niet vergelijkbaar te maken (Van Wijck, 1991, p. 52). Ten derde zijn de uitkomsten van standaardisatie afhankelijk van de gehanteerde methode. In de literatuur wordt gebruik gemaakt van diverse typen standaardisatiemethoden.¹² Niettemin is het in de internationale vakliteratuur gemeengoed geworden om de

8 Meestal wordt verondersteld dat in een huishouden beide partners evenveel welvaart ontleen aan het inkomen.

9 Een equivalentiefactor is het quotiënt van het inkomen dat een huishouden nodig heeft om een bepaald welvaartsniveau te bereiken en het inkomen dat een standaardhuishouden nodig heeft om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken.

10 Zie hierover onder meer Figini (1998); zie ook De Kam (1988, p. 161) en De Vries (1994, p. 189 en p. 192).

11 In Nederland maken bijvoorbeeld het CBS en het SCP hiervan gebruik. Zie Jeurissen (1995a en 1995b) en SCP (1994 en 2003).

12 Te weten de empirisch objectieve methode (op basis van budgetverdelingsonderzoek), de empirisch subjectieve methode (waar onder de door van Praag ontwikkelde inkomenswaarderingmethode) en de niet-empirische of normatieve methode (waarbij wordt uitgegaan van de door de overheid in de sfeer van de sociale zekerheid en belastingwetgeving gehanteerde normen).

equivalentieschalen als volgt te berekenen (cf. Figini, 1998): $W = \frac{D}{S^E}$, waarbij W is gestandaardiseerd inkomen, D is besteedbaar huishoudensinkomen, S is het aantal personen in het huishouden en E is de equivalentieschaalelasticiteit. Hoe groter E , hoe kleiner de schaalvoordelen van het samen voeren van een huishouden worden verondersteld. E varieert per definitie tussen 0 (volledige toerekening van de schaalvoordelen van het samen voeren van een huishouden) en de waarde 1 (geen schaalvoordelen; inkomen per caput). Bij empirische toepassingen treft men diverse waarden aan die liggen tussen deze twee extremen; bij internationale vergelijkingen wordt veelal de waarde $E=0,5$ gehanteerd. Die waarde wijkt overigens niet veel af van hetgeen uit de cijfers van Schiepers (1998, p. 20) als equivalentieschaalelasticiteit voor Nederland kan worden afgeleid: $E=0,47$. Deze waarde impliceert dat een gestandaardiseerd inkomen van een eenpersoonshuishouden met $D=100$ een identieke welvaart oplevert als een inkomen van 138 in een tweepersoonshuishouden. Andersom, zou een eenpersoonshuishouden aan 72 procent van het totale inkomen van een tweepersoonshuishouden een vergelijkbare welvaart ontleen. In onze eigen empirische analyse hanteren we - gelet op het bovenstaande - waar relevant een elasticiteit van $E=0,5$.

2.3.1 Diversiteit aan studies over het meten van de inkomensverdeling

Uit de recente opbloei rondom het thema in de internationale vakbladen blijkt in het bijzonder de kwantificering van inkomensongelijkheid, en met name veranderingen door overheidsingrijpen, een interessant onderzoeksthema met volle agenda.¹³ Het is daarbij van belang om te onderkennen dat studies over de inkomensverdeling heel

'Even before considering how best to describe different distributions and what is meant by inequality, a whole host of questions arise which can perhaps best be summarised by the question "the distribution of what?"'

A. Goodman, P. Johnson en S. Webb (1997, p. 10)

verschillende informatie kunnen bevatten. Zij kunnen informatie bevatten over de ontwikkeling van de inkomensverdeling in de tijd; over de invloed en effecten van overheidsoptreden op enig moment; of over vergelijkbare verdelingen in verschillende landen. Vergelijkingen in de tijd en tussen landen gaan meestal uit van één inkomensbegrip, terwijl bij momentopnamen de verdelingen van twee of meer inkomensbegrippen naast elkaar worden gelegd, bijvoorbeeld de verdelingen van gevormde en besteedbare inkomens.

13 Atkinson e.a. (2000), Gottschalk en Smeeding (1997 en 2000), Gottschalk e.a. (1997), en andere analyses gebaseerd op de datasets van de Luxembourg Income Study. Zie ook Lambert en Pfähler (1992). Bekende bijdragen die in het bijzonder betrekking hebben op Nederland vindt men onder meer in de Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1973 en 1995), Massizzo (1975), Mustert (1976), Pen en Tinbergen (1977a), Wolfson (1977), Keller (1979), Van Herwaarden en De Kam (1981), Odink (1985), Van de Stadt (1988), De Kam (1988), Van Wijck (1991), De Vries (1994), Van der Hoek (1996), Trimp (1996) en diverse geschriften van het CBS (o.a. 1995a en 1996b), SCP (o.a. 1994 en 2003), en in minder mate het CPB (o.a. 1975) en WRR (o.a. 1996). Zie ook Caminada en Goudswaard (2001a, 2001b en 2001c).

Ook in onze empirische analyse meten we de ontwikkeling van de inkomensverdeling in de tijd, de invloed en effecten van overheidsoptreden op enig moment en vergelijken we inkomensverdelingen van verschillende landen. Echter, een vergelijking met de uitkomsten van verschillende studies - die wellicht op het eerste gezicht veel overeenkomsten in zich dragen - zullen we niet maken. De reden hiervoor is dat de hoogte van de uit cross-sectie-data afgeleide ongelijkheidsmaatstaven erg gevoelig is voor specificatie.¹⁴

2.3.2 Vraagstukken bij analyses over de herverdeling van inkomens

Herverdeling vindt plaats doordat op hogere inkomens per saldo (veel) overdrachten en belastingen in mindering worden gebracht en lagere inkomens per saldo (veel) overdrachten ontvangen. Om een globale indruk te krijgen van de herverdelende werking kunnen bijvoorbeeld de verdelingen van primaire inkomens en die van secundaire of tertiaire inkomens naast elkaar worden gelegd.¹⁵ In dit verband was het werk van Musgrave e.a. (1974) richtinggevend. In feite beogen onderzoekers bij zo'n momentane vergelijking van twee of meer verschillende verdelingen inzicht te krijgen in statutaire verdelingseffecten ('statutory incidence').¹⁶ Op deze wijze kan bijvoorbeeld de herverdeling door sociale zekerheid globaal worden benaderd door een vergelijking van betaalde premies en ontvangen uitkeringen per inkomensklasse, bijvoorbeeld per 10%-groepen gerangschikte huishoudensinkomens. Daarbij kan nog additioneel inzicht worden verkregen door afzonderlijke regelingen en/of meerdere jaren in de analyse te betrekken.

Er doen zich echter zowel praktische als conceptuele problemen voor bij deze methodiek ter bepaling van de herverdelende effecten door overheidsoptreden (in ruime zin).

- Statistieken voldoen niet aan alle eisen die men daaraan zou willen stellen. Zo zijn inkomens te laag (zwarte inkomsten, belastingontwijking, sommige beloningen in natura blijven buiten het inkomensbegrip). Waargenomen inkomens wijken ook af van theoretisch wenselijker geachte begrippen, zoals het Hicks-Haig-Simons concept van inkomen.¹⁷ Volgens CBS-onderzoekers Bruinooge en Van de Donk (1993, p. 43) is de belangrijkste omissie in het primaire inkomensbegrip de pensioenpremie: 'Voorlopig, minstens de eerste jaren, zal het noch langs fiscale weg, noch in enquêtes mogelijk zijn de gestorte premies waar te nemen, en aan de inkomens individueel toe te rekenen. Dit geldt a fortiori voor de toegerekende rente op pensioentegoeden.

14 Zie voor een illustratie paragraaf 2.4.3. Zie ook Atkinson en A. Brandolini (1999), 'Promise and Pitfalls in the Use of "Secondary" Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries', Manuscript. Nuffield College, Oxford and Banca d'Italia, Research Department.

15 Om de invloed van de grootte en de samenstelling van het huishouden te bepalen, kunnen op vergelijkbare wijze de verdelingen van besteedbare huishoudensinkomens en gestandaardiseerde inkomens naast elkaar worden gelegd. Hoewel zo een globaal beeld ontstaat van de herverdeling binnen huishoudens, is het gebruik van standaardisatie niet zonder problemen (zie paragraaf 2.3.1).

16 Smolensky e.a. (1987) gaan uitgebreid in op 'A Critical Survey of Efforts to Measure Budget Incidence'. Zie ook Van Herwaarden en De Kam (1981) en De Kam (1988).

17 Simons (1938): 'Income is defined as the amount an individual can consume in an given period of time without any reduction in wealth'.

Daarom blijft dit belangrijke bestanddeel noodgedwongen een uitzondering en wordt niet in het primaire inkomen opgenomen'.

- Het is niet mogelijk om het volledige effect van inkomensherverdeling te bepalen. Zo blijft de invloed van belasting- en premieheffing op de prijsvorming, en de daaruit voortvloeiende inkomensverdeling, buiten beschouwing bij een momentane vergelijking van verdelingen (*cf.* Pen, 1986, p. 108). Uiteraard geldt hetzelfde voor de momentane vergelijking van de uit deze verdelingen afgeleide ongelijkheidsmaatstaven. Naast het negeren van afwenteling, wordt voorbijgegaan aan de vraag welke toestand zou hebben geheerst als er geen uitkeringen waren geweest. Volgens Pen een vraag zonder antwoord, behalve het simpele: armoede voor velen. 'Een deel van de mensen was op ander wijze in het levensonderhoud gaan voorzien, maar welk deel en hoe, dat weten we niet.'
- Nu is onder meer door Keller (1979) beargumenteerd dat een algemeen-evenwichtsmodel voor dit doel een beter kader biedt, maar in dat geval zijn slechts marginale effecten - dat wil zeggen de verdelingseffecten van zeer kleine beleidswijzigingen - te bepalen. Volgens Smolensky e.a. (1987, p. 175) is de beschikbaarheid van een algemeen-evenwichtsmodel dat de situatie zonder overheidsoptreden vergelijkt met de situatie met overheidsoptreden nog wenselijker, maar dat is in de praktijk lastig te realiseren: 'A host of questions are yet to be answered'. Zo kan in een algemeen evenwichtsmodel, zoals MIMIC van het CPB, weliswaar met afwenteling en (andere) gedragsreacties rekening worden gehouden, maar ook in een dergelijk analysekader zal lastig blijken om het volledige effect van inkomensherverdeling door sociale zekerheid te bepalen. Immers, één cruciale vraag zal altijd wel onbeantwoord blijven: welke verdelingstoestand zou hebben geheerst als er geen sociale uitkeringen waren geweest? Gottschalk en Smeeding (1998, p. 3) concluderen dan ook dat "models that include all behavioral links are beyond the scope of existing empirical work".

2.3.3 Budget incidence analyse

Ondanks bovenstaande problemen zijn al meer dan zestig jaar analyses in de literatuur te vinden, waarin verdelingen voor en na belastingheffing met elkaar worden vergeleken, dus op een specifiek moment.¹⁸ Ook wij zullen de statutaire verdelingsgevolgen van sociale zekerheid berekenen - in lijn met het werk van Musgrave e.a. (1974) - waarbij allerlei gedragsreacties worden genegeerd.

Om de herverdelende werking van de sociale zekerheid op de inkomensherverdeling te identificeren voeren wij een in de internationale literatuur gebruikelijke 'budget incidence analyse' uit.¹⁹ Daarbij wordt, op basis van micro-data, uitgegaan van de verdeling van primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, et cetera.) aangezien herverdeling vooral plaatsvindt tussen personen die op eigen kracht een inkomen

18 Startend bij Dalton (1936), Musgrave en Tun Thin (1948), Jakobsson (1976), Reynolds en Smolensky (1977), Odink (1985), De Kam (1988), Koch (1993) en Aronson e.a. (1994).

19 Zie Gottschalk en Smeeding (1997 en 1998), Atkinson e.a., (1995) en Duclos (2000). Zie ook SCP (2003).

verwerven (primaire inkomen uit arbeid, winst of vermogen) en degenen die zijn aangewezen op een uitkering. Wanneer bij het primaire inkomen de sociale-zekerheidsuitkeringen worden bijgeteld en de betaalde belastingen en sociale premies worden afgetrokken, resulteert de verdeling van de inkomens na sociale zekerheid. Vergelijking van de ongelijkheid van de primaire verdeling en die van de verdeling van de inkomens na sociale zekerheid geeft de mate van herverdeling door sociale premies en uitkeringen (sociale zekerheid). Dit effect op de inkomensnivellering kan nader worden toegerekend aan de onderdelen van het stelsel. Hierdoor valt te zien welk aandeel in het totaal van de herverdeling elk van de afzonderlijke sociale-zekerheidsregelingen heeft. De maatstaf voor omvang van de herverdeling door sociale zekerheid ontleen we aan formules van Kakwani (1986) en Ringen (1991):

$$\text{Herverdeling} = (\text{primaire inkomen} - \text{inkomen na belasting- en premieheffing} + \text{sociale-zekerheidsuitkeringen}) / \text{primaire inkomen}$$

waarbij alle inkomensbegrippen worden weergegeven met behulp van samenvattende kengetallen voor inkomensongelijkheid. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen. Stel: de ongelijkheid van inkomens wordt afgemeten aan de Ginicoëfficiënt. De Ginicoëfficiënt van het primaire inkomen (G_p) bedraagt 0,40 en de Ginicoëfficiënt van inkomen na belasting- en premieheffing en na sociale-zekerheidsuitkeringen (G_{nsz}) bedraagt 0,26. In dat geval is de maatstaf voor de omvang van de herverdeling door sociale zekerheid gelijk aan:

$$\text{Herverdeling} = (G_p - G_{nsz}) / G_p = (0,40 - 0,26) / 0,40 = 35\%$$

Dit effect van 35 procent kan nader worden toegerekend aan de relevante inkomensoverdrachten van en naar de overheid. Indien het sociale (en fiscale) stelsel bijvoorbeeld n regelingen kent, dan dient de Ginicoëfficiënt van inkomen na belasting- en premieheffing en na sociale-zekerheidsuitkeringen (G_{nsz}) eveneens n -maal partieel berekend te worden. Vervolgens kan het partiële effect op de Gini cq. de bijdrage van elke regeling aan de totale ongelijkheidsreductie worden berekend. Toepassing van deze partiële methode met behulp van de Gini zorgt ervoor dat de bijdragen aan de totale reductie van de inkomensongelijkheid van de afzonderlijke programma's volledig optellen (tot 100 procent).

	Gini	partieel effect	herverdeling	aandeel
ongelijkheid primair inkomen	0,40	-		
idem, na sociale-zekerheidsregel 1	0,38	0,02	5%	14%
idem, na sociale-zekerheidsregel 2	0,32	0,08	20%	57%
...				
idem, na sociale-zekerheidsregel n	0,36	0,04	10%	29%
ongelijkheid inkomen na regels 1 t/m n	0,26	-	35%	100%

2.4 Enkele maatstaven voor inkomensongelijkheid (technische toelichting)

In de loop van de tijd zijn er verscheidene pogingen ondernomen om de ongelijkheid van inkomens te vatten in één kengetal. De inkomensverdeling is immers een te complex verschijnsel om door één kengetal weer te geven (*cf.* Pen en Tinbergen, 1977a).²⁰ Alle maatstaven kunnen worden ingedeeld in de zogenaamde lokale en globale maatstaven. Lokale maatstaven kijken slechts naar een gedeelte van de verdeling, zoals de verhouding tussen de aandelen van het tiende en derde deciel, de relatieve (inter)kwartielafstand en de maatstaf van Champernowne. Globale maatstaven nemen de gehele verdeling in ogenschouw: meestal gaat het om de verdeling van een gehele populatie, maar het is uiteraard ook mogelijk om naar de verdeling van deelpopulaties te kijken. Weliswaar hebben sommige lokale maatstaven aantrekkelijke kanten (m.n. de eenvoudige interpretatie), maar het is problematisch dat een deel van de ongelijkheid onzichtbaar blijft bij de toepassing ervan.²¹

In dit onderzoek worden de volgende globale maatstaven vaak gebruikt, en daarom hieronder toegelicht: de Ginicoëfficiënt, de Theilcoëfficiënt, de variatiecoëfficiënt, de Robin-Hoodindicator en de Atkinsonindex.

2.4.1 Definitie en eigenschappen van kengetallen

Er kunnen verschillende eisen worden gesteld aan inkomensongelijkheidsmaatstaven. In de internationale literatuur bestaat een vrij grote consensus over drie algemeen aanvaarde criteria waaraan een ongelijkheidsmaatstaf zou moeten voldoen:

- Symmetrie: het verwisselen van twee inkomens, waarbij de verdeling identiek blijft, mag geen invloed hebben op het resultaat van de ongelijkheidsmaatstaf.
- Homogeniteit: de maatstaf mag niet veranderen als alle inkomens met een gelijk percentage stijgen of dalen. Immers, de inkomensverhoudingen veranderen niet als gevolg van wat in de Engelstalige literatuur wordt aangeduid met 'an equiproportionate growth of all incomes'.
- Het Pigou-Dalton-criterium: een overdracht van hoog naar laag moet leiden tot een daling van de ongelijkheidsmaatstaf.

Indien een maatstaf aan deze drie voorwaarden voldoet, kan het Lorenz-dominantie-theorema worden toegepast. Volgens dit criterium is een verdeling gelijkmatiger dan een andere wanneer de Lorenzcurve volledig binnen die andere curve ligt (Atkinson, 1970). Uiteraard zijn ook andere criteria van belang, zoals inzichtelijkheid en de ontbind-

²⁰ Een uitzondering is Mustert (1977) die op zoek gaat naar het kengetal dat het best aansluit op de voorkeuren die in de samenleving leven ten aanzien van de inkomens(on)gelijkheid. Volgens hem kan uit opinie-onderzoek worden afgeleid dat de coëfficiënt van Theil dan de voorkeur verdient.

²¹ Een uit inkomensverdelingsstudies zeer bekende ongelijkheidsmaatstaf is de constante van Pareto. Deze constante veronderstelt een kwantitatief verband tussen een bepaald inkomensniveau en het aantal inkomensstrekkers. De wet van Pareto is echter slechts geldig van vanaf een zeker inkomen. Beneden dit inkomen ligt meer dan 50 procent van het totale inkomen (*cf.* Wellink, 1975, p. 228). Om deze reden blijft dus ook de constante van Pareto buiten beschouwing.

baarheid van een ongelijkheidsmaatstaf in ongelijkheid tussen en binnen deelpopulaties. Zoals nog zal blijken is het ook mogelijk dat de gebruiker zelf een waarde-oordeel inbrengt op een maatstaf.

De Ginicoëfficiënt is vermoedelijk de meest gehanteerde maatstaf om de inkomensgelijkheid weer te geven. De Ginicoëfficiënt van inkomen vóór belasting G_v is gelijk aan de verhouding van de oppervlakte tussen de Lorenzkromme en de diagonaal en de oppervlakte van de driehoek onder de diagonaal (Kakwani, 1977a, p. 72). G_v kan worden weergegeven als (cf. Lambert, 1993, p. 44):

$$G_v = \frac{1}{2 \cdot N^2 \cdot \mu} \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |y_i - y_j| \quad \text{minimum} = 0 ; \text{maximum} = 1$$

waarin: y_i = inkomen van inkomenseenheid i
 μ = gemiddeld inkomen in de populatie
 N = aantal inkomenseenheden in de populatie

De waarde van G_v ligt steeds tussen nul en één. Wanneer het totale bruto inkomen bij één ontvanger terecht komt geldt $G_v=1$; bij een volledig egalitaire inkomensverdeling geldt $G_v=0$. De Ginicoëfficiënt voldoet aan de algemeen aanvaarde eisen die gesteld worden aan ongelijkheidsmaatstaven. Bovendien is G een inzichtelijke maatstaf, maar daar staat tegenover dat G niet logisch is te ontbinden²² en nogal traag reageert op inkomensveranderingen.²³

Op vergelijkbare wijze kunnen indices van belasting C_t en van inkomen na belasting G_n worden geconstrueerd. In de loop der tijd zijn diverse combinaties van G_v , G_n en C_t verdedigd, waardoor een scala aan Gini-gerelateerde globale maatstaven ter beschikking staat.²⁴

De Theilcoëfficiënt T is een ongelijkheidsmaatstaf die vooral door Nederlandse onderzoekers vaak wordt gebruikt (Van der Hoek, 1996, p. 105). In de Engelstalige literatuur wordt voor T meestal 'Mean Log Deviation' gebruikt (Goodman e.a., 1997, p. 50). T wordt weergegeven door (cf. Odink, 1985):

$$T = \frac{1}{N \cdot \mu} \sum_{i=1}^N y_i \ln \frac{y_i}{\mu} \quad \text{minimum} = 0 ; \text{maximum} = \ln N$$

Ook de Theilcoëfficiënt voldoet aan de algemene eisen. Theil is, in tegenstelling tot Gini, op een logische manier te ontbinden in ongelijkheid tussen en binnen deelpopulaties, hetgeen uiteraard een plezierige eigenschap is in verdelingsonderzoek. Aan de Theilindex worden ook enkele andere gunstige eigenschappen toegedicht (zie

²² Zie hierover Lambert en Aronson (1993).

²³ Pen en Tinbergen (1976, p. 880) hebben zelfs 'iets tegen de coëfficiënt van Gini, omdat deze zelfs op ingrijpende nivellering met grote onbewogenheid reageert'.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Musgrave en Tun Thin (1948) $EP = (1 - G_n)/(1 - G_v)$;

Pechman en Okner (1974) $PO = (G_n - G_v)/G_v$;

Khetan en Poddar (1976) $KP = (1 - G_v)/(1 - C_t)$;

Kakwani (1977) $P = C - G_v$; en

Reynolds en Smolensky (1977) $RS = G_n - G_v$.

Zandvakili en Mills, 1998). De Theilindex is relatief gevoelig voor veranderingen bij lage inkomensgroepen en dus voor veranderingen in de sociale zekerheid. Daartegenover staat de lastige interpretatie. Een probleem vormen de negatieve en nulinkomens; daarvoor is T niet gedefinieerd. In empirische analyses wordt dat vaak opgelost door negatieve inkomens zo met de laagste positieve inkomens samen te voegen dat er een klasse ontstaat waarvan het totale inkomen niet-negatief is (cf. Odink en Van Imhoff, 1984).

Bij een deel van de globale ongelijkheidsmaatstaven gaat het om statistische spreidingsmaatstaven, zoals bijvoorbeeld de variantie V , hier weergegeven als:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^N (y_i - \mu)^2}{N} \quad \text{minimum} = 0 ; \text{maximum} = \infty$$

Door het kwadrateren van de verschillen worden de grootste verschillen relatief zwaar meegeteld. Hierdoor is V gevoelig voor veranderingen bij hogere inkomens. De variantie voldoet aan de eis van symmetrie, maar niet aan de homogeniteits- en het Pigou-Dalton-criterium, zodat het Lorenz-dominantie-theorema niet kan worden toegepast. Andere maatstaven zijn eenvoudig af te leiden uit de variantie, zoals de vaak gebruikte standaardafwijking ($\sqrt{V}$) en de variatiecoëfficiënt ($\sqrt{V}/\mu$). Voor verdelingsonderzoek heeft met name de variatiecoëfficiënt de prettige eigenschap van dimensieloosheid.

Minder bekend is de Robin-Hoodindicator. Deze naam wordt voor het eerst gebruikt in 1992 door Atkinson en Micklewright (CBS, 1995a, p. 71). RH is de maximale afstand van de Lorenzcurve tot 'the line of perfect equality'. Voor RH geldt dus:

$$RH = \frac{\sum_{i=1}^N |y_i - \mu|}{2 \cdot \mu \cdot N} \quad \text{minimum} = 0 ; \text{maximum} = 1$$

De Robin-Hoodindicator geeft aan welk percentage van het totale inkomen van de rijken - inkomen boven het gemiddelde - naar de armen - inkomen onder het gemiddelde - verschoven moet worden om een gelijke verdeling te krijgen. Op het punt van de inzichtelijkheid scoort RH dus goed, dat wil zeggen beter dan T . Het nadeel van RH is dat deze ongevoelig is voor verschuivingen die het gemiddelde niet veranderen. Daarnaast zijn inkomensoverdrachten mogelijk die de ongelijkheid vergroten, maar waardoor RH lager wordt.

Van de bekende maatstaven is de Atkinsonindex A de enige waarop de gebruiker zelf een waarde-oordeel kan inbrengen (Atkinson, 1970). Ook A voldoet aan de algemene eisen. In de explicitering van het normatieve aspect ligt de kracht van de Atkinsonindex, maar daar staat de beperkte inzichtelijkheid tegenover. Het waarde-oordeel wordt geëxpliciteerd in de vorm van de parameter α in onderstaande uitdrukking:

$$A = 1 - \left[\sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\alpha} \cdot \frac{p_i}{N} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad \text{met } 0 < \alpha < 1 \quad \text{minimum} = 0 ; \text{maximum} = 1$$

waarin: p_i = inkomensaandeel van inkomenseenheid i

Door het verhogen van α zal de maatstaf gevoeliger worden voor veranderingen in de lagere inkomensklassen (De Vries, 1994, p. 33-34). In het verlengde heeft een hogere (lagere) α , een hogere (lagere) waarde van de Atkinsonindex tot gevolg. De waarde van α beïnvloedt de *hoogte* van A in sterke mate, maar wanneer de *procentuele verandering* van A wordt berekend, bijvoorbeeld bij de confrontatie van de verdeling van het primaire inkomen met die van het bruto inkomen en/of het besteedbaar inkomen, is de keuze van α minder belangrijk (zie Caminada, 1997b, p. 27).

Tabel 2.3 vat de belangrijkste eigenschappen van de ongelijkheidsmaatstaven nog eens samen.

Tabel 2.3 Enkele eigenschappen ongelijkheidsmaatstaven

	<i>Gini</i>	<i>Theil</i>	<i>Variantie</i>	<i>Robin Hood</i>	<i>Atkinson</i>
Minimum	0	0	0	0	0
Maximum	1	log N	∞	1	1
Algemeen aanvaarde eisen					
- symmetrie	+	+	+	+	+
- Pigou-Dalton-criterium	+	+	-	-	+
- homogeniteits	+	+	-	+	+
- Lorenz-dominantie	+	+	-	-	+
Overige eigenschappen					
- inzichtelijk	+++	++	-	+++++	+
- logisch ontbindbaar	+	+++	+++	+	-
- waarde-oordeel mogelijk	nee	nee	nee	nee	ja
- gevoelig voor aanwezigheid van hoge inkomens	-	+	+++++	-	hangt af van de keuze voor α
- gevoelig voor aanwezigheid midden-inkomens	+	++	+++	-	
- gevoelig voor aanwezigheid van lage inkomens	-	++++	--	-	
- reactie op verandering in verdeling is meestal	traag	snel	erg snel	traag	snel

bron: De Vries (1994, p. 35), CBS (1995a, p. 71), Odink (1985, p. 22-34), Van de Stadt (1988, p. 21) en eigen bewerking

Gemeenschappelijk kenmerk is dat een lagere waarde van de maatstaf wijst op een kleinere inkomensongelijkheid. Bij een volledig egalitaire inkomensverdeling geldt: $RH=T=V=G=A=0$. Dit is een plezierige overeenkomst, omdat procentuele veranderingen in de inkomensongelijkheid nu rechtstreeks een intuïtief duidelijk kader bieden voor een beoordeling, dwz. duidelijker dan wanneer de minimale waarde bijvoorbeeld 1 zou zijn. Ook hebben de maatstaven gemeen dat een hogere waarde duidt op grotere inkomensongelijkheid. De bovengrenzen van RH , G en A zijn gemaximeerd tot 1, te

weten wanneer het totale inkomen bij één ontvanger terechtkomt (en indien slechts niet-negatieve inkomens voorkomen). Voor T is de maximale ongelijkheid afhankelijk van het aantal waargenomen inkomens ($\log N$). Dit heeft tot gevolg dat de spreiding in T groter is dan in RH , G en A . Voor V en afgeleide spreidingsmaatstaven ligt het maximum niet op voorhand vast.

Met uitzondering van de variatiecoëfficiënt scoren alle maatstaven op meer dan twee algemeen aanvaarde criteria een voldoende. Op het punt van de overig wenselijk geachte eigenschappen is het beeld nogal divers. Het gaat het bij iedere maatstaf steeds om een afweging van voor- en nadelen omtrent inzichtelijkheid, het al dan niet logisch ontbindbaar zijn, de invulling van het normatieve aspect, de gevoeligheid voor bepaalde delen van de inkomensverdeling en veranderingen daarin.

2.4.2 Interpretatieproblemen bij empirische analyse

Bij de analyse van globale ongelijkheidsmaatstaven spelen interpretatieproblemen en soms ook waarderingsoordelen impliciet een rol. Ten eerste doordat verschillende gewichten kunnen worden toegekend aan de ongelijkheid op verschillende punten van de inkomensschaal. Daardoor geven diverse maatstaven bij toepassing op één en dezelfde verdeling een verschillende mate van ongelijkheid aan (Champernowne, 1974). Ten tweede kan een ongelijkheidsmaatstaf - bijvoorbeeld de Ginicoëfficiënt - dezelfde waarde hebben bij verschillende verdelingen (de bijbehorende Lorenzcurven snijden elkaar dan). Ten derde reageren de verschillende maatstaven op niet-identieke wijze op veranderingen in de inkomensverdeling. Meer specifiek geldt dat de gevoeligheid uiteenloopt voor inkomens van verschillende hoogten (Champernowne, 1974).²⁵

Niettemin brengen onderzoekers de inkomensverdeling en de herverdeling door sociale zekerheid in beeld met ongelijkheidsmaatstaven. De veranderingen in deze coëfficiënten zijn immers indicatief voor de mate waarin die overdrachten de inkomensongelijkheid doen toe- of afnemen. Indicatief, omdat allerlei afwentelingmechanismen worden genegeerd en de uitkomsten van verdelingsonderzoeken kwantitatief nogal kunnen verschillen. Zo is het van belang om te onderkennen dat wanneer slechts één kengetal tot uitgangspunt wordt gekozen (Gini of Theil), de gemeten ongelijkheid toch sterk uiteen kan lopen. Ter illustratie geeft Tabel 2.4 de resultaten van CBS- en SCP-onderzoek voor een identiek meetjaar omtrent de Theilcoëfficiënt van primair, bruto en besteedbaar inkomen. De inkomens zijn ook gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens (standaardisatie).

²⁵ Zie ook Kiefer (1984), Formby e.a. (1990) en Silber (1994) voor het technisch geavanceerde debat over diverse maatstaven.

Tabel 2.4 Inkomensherverdeling in het traject van primair naar secundair, 1991

o.b.v. Theil	CBS	SCP	index CBS=100
(a) primair inkomen	0,540	0,618	114
(b) bruto inkomen	0,216	0,308	143
(c) secundair of besteedbaar inkomen	0,176	0,245	139
(d) gestandaardiseerd secundair inkomen	0,119	0,209	176
afname inkomensongelijkheid (a-d)/a*100	78%	66%	85
- effect ontvangen overdrachten (b-a)/a*100	60%	50%	84
- effect betaalde belastingen en premies (b-c)/a*100	7%	10%	138
- effect grootte en samenstelling huishouden (c-d)/d*100	11%	6%	55

bron: CBS, Sociaal-economische maandstatistiek (1995/4, p. 19), SCP (1994, p. 38) en eigen berekening van de procentuele afname in de inkomensongelijkheid en de onderdelen die daaraan bijdragen

De resultaten van het CBS en het SCP wijzen in dezelfde richting van steeds verdergaande inkomensongelijkheid, maar kwantitatief lopen ze fors uiteen. Dit komt doordat de resultaten zijn verkregen op basis van verschillende databestanden, waarin uiteenlopende inkomensbegrippen en inkomenseenheden worden gehanteerd. Zo definiëren het CBS en het SCP ondermeer het huishouden anders en is bij het gestandaardiseerde inkomen door het SCP slechts partieel gecorrigeerd voor de kosten van kinderen. De hoogte van uit cross-sectie-data afgeleide ongelijkheidsmaatstaven zijn gevoelig voor deze specificaties. Bij de beoordeling van een ontwikkeling op basis van maatstaven die ontleend zijn aan verschillende verdelingsonderzoeken - die wellicht op het eerste gezicht veel overeenkomsten vertonen - is dus voorzichtigheid geboden.

Ook wanneer de data uit één en dezelfde bron afkomstig zijn - bijvoorbeeld CBS IPO - én de ongelijkheid in beeld wordt gebracht met één kengetal (Gini of Theil) kan de vergelijking lastig zijn. Zo wordt in deze studie het *niveau* van de inkomensongelijkheid lager weergegeven dan in CBS-publicaties op dit terrein. De reden is dat het CBS ten behoeve van de berekening van de ongelijkheid van primair, bruto of besteedbaar inkomen steeds eerst een nieuwe kwantielverdeling (rangschikking) aanbrengt. Om methodologische redenen worden in dit onderzoek de inkomensgroepen echter consequent gerangschikt naar de hoogte van één inkomensbegrip. Door de andere wijze van rangschikking blijft een deel van de door het CBS waargenomen ongelijkheid van inkomens *niet* tot uitdrukking in de cijfers van dit onderzoek (zonder dat sprake is van een meetfout).

2.5 Data

Het gecombineerde gebruik van (diverse) databestanden en een micromodel (zie paragraaf 2.6) maken een uitgebreid en samenhangend verdelingsonderzoek mogelijk. In deze paragraaf wordt de keuze voor en het gebruik van databestanden toegelicht. Er zal vooral gebruik worden gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek. Waar nodig zijn aanvullende gegevens gezocht bij het SCP en uitvoeringsorganen van de sociale verzeke-

ringen. Ten behoeve van een internationale vergelijking maken we gebruik van recente gegevens van de Luxembourg Income Study en Adema (2001).

In onze analyse zal vooral gebruik worden gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO). Deze steekproef bevat circa 217.000 kernpersonen (75.000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomensgegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van belastingdienst, huursubsidie en studiefinanciering. Er wordt een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheiden, waaronder niet alleen alle sociale uitkeringen en pensioenen, maar ook uitkeringen van en premies voor particuliere verzekeringen. Voorts zijn voor een aantal inkomensbestanddelen door ons aanvullende berekeningen gemaakt. Het onderzoek is een panelonderzoek, dat wil zeggen dat van dezelfde personen over een aantal jaren gegevens worden verzameld, zodat veranderingen in baten en lasten kunnen worden geanalyseerd. Overigens is IPO niet onze enige informatiebron. Ook andere databestanden van het CBS en het SCP bevatten gedetailleerde gegevens over inkomens van personen en huishoudens. Tabel 2.5 geeft enkele kenmerken van de belangrijkste databestanden van beide gerenommeerde bureaus.

Tabel 2.5 Enkele kenmerken van belangrijke databestanden CBS en SCP

naam	type bestand	periodiciteit	grootte
Inkomenpanelonderzoek (IPO)	belastingopgaven panel	1984-heden jaarlijks	75.000 kernpersonen ofwel 217.000 individuen
Inkomensstatistiek (IS)	steekproef belastingplichtigen	1946-1986 driejaarlijks	175.000 individuen
Woningbehoeften-onderzoek (WBO)	enquête CBS	1977 1981 1985 1989	47.000 huishoudens
Aanvullend voorzieningen gebruikonderzoek (AVO)	enquête SCP	1979 1983 1987 1991	6.780 huishoudens
Sociaal-economisch panel (SEP)	panel CBS	1984-1989 halfjaarlijks 1990-1993 jaarlijks	5.000 individuen 5.000 huishoudens
Budgetonderzoek (BO)	enquête CBS/Nibud	jaarlijks vanaf 1978	2.000 huishoudens

noot: Voor een uitvoerige beschrijving wordt verwezen naar CBS (1995a en 1996b), SCP (1994 en 1996), De Vries (1994), Bruinooge en Laanen (1989) en Bruinooge en Van de Donk (1993).

De Inkomensstatistiek (IS) is een van oorsprong driejaarlijkse steekproef uit fiscale gegevens van de belastingdienst en bestaat sinds 1946. Vanaf 1984 wordt de IS gebaseerd op het jaarlijkse Inkomenspanelonderzoek (IPO). Essentieel voor het IPO is dat de (grote) steekproef van inkomensgegevens in twee ronden ter beschikking komt.²⁶ Zo wordt de

²⁶ Ieder jaar worden gegevens verzameld over in beginsel dezelfde mensen en huishoudens. Mensen die emigreren of overlijden worden uit de steekproef verwijderd; aanvulling met kernpersonen van 15 jaar en ouder en kernpersonen onder immigranten. Om de nauwkeurigheid van de steekproefuitkomsten zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de bevolkingsstatistiek is post-stratificatie toegepast naar leeftijd, geslacht, etcetera. Sinds 1990 wordt eveneens voor zover mogelijk aansluiting gezocht bij de jaarlijkse huishoudensstatistiek (enquête), met stratificatie naar huishoudensgrootte en leeftijd van het hoofd.

door belastingplichtigen zelf opgegeven informatie geconfronteerd met die na de vaststelling van het belastbaar inkomen door de belastingdienst. Voor belastingplichtigen in de steekproef waarvoor de loonbelasting tevens eindheffing is, zijn de gegevens ontleend aan de door inhoudingsplichtigen aan de belastingadministratie verstrekte gegevens.

Daarnaast beschikt het CBS over het WBO, een vierjaarlijkse mondelinge enquête onder personen van achttien jaar en ouder, waarbij vooral naar vroegere, huidige en toekomstige huisvestingskenmerken wordt gevraagd. Het WBO bevat ook een betrekkelijk uitgebreide vraagstelling over inkomen, waaronder dat van eventuele partners. SCP-bestanden, waaronder het AVO, zijn uitermate geschikt voor de analyse van tertiaire inkomensbestanddelen. Het AVO geeft inzicht in het gebruik van een groot aantal voorzieningen op sociaal en cultureel gebied, waaronder volkshuisvesting, maatschappelijke dienstverlening, medische zorg, onderwijs, politie, justitie, sport, recreatie en cultuur. De vragenlijst is opgesplitst in een mondeling deel (over het huishouden) en een schriftelijk deel (over personen van zes jaar en ouder). Het onderzoek bevat tevens een vraagstelling over het inkomen van respondenten. Is men meer geïnteresseerd in analyse van de verschuivingen in welvaartsposities, dan biedt de longitudinale opzet van het SEP hiertoe aanknopingspunten. Het SEP is een enquête onder ongeveer 5000 huishoudens waarin naast persoons- en huishoudenskenmerken, gegevens verzameld worden over opleiding, inkomen, consumptie bezit, schuld en welvaartsbeleving. Het jaarlijkse BO is een hoofdzakelijk schriftelijk onderzoek naar bestedingen van huishoudens. BO is vooral gericht op verbruiksuitgaven, maar bevat tevens uitgebreide vragen over inkomen.

Vanzelfsprekend gebruiken we de databestanden die zo goed mogelijk aansluiten op het doel van ons onderzoek cq. specifieke onderzoeksvragen. Ons onderzoek beslaat in beginsel het gehele traject tussen primair inkomen en vrij besteedbare inkomensoverdrachten (secundair inkomen); tertiaire inkomensbestanddelen, zoals gebonden uitkeringen in het kader van de ziektekostenregelingen, blijven buiten beschouwing. Gegeven deze reikwijdte biedt vooral CBS IPO goede aanknopingspunten, omdat dit bestand in het traject tussen primair en besteedbaar inkomen een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheidt. Zie Tabel 2.6. Binnen IPO geldt - op enkele uitzonderingen na - een beperking tot het besteedbaar inkomen.

Tabel 2.6 Inkomensbestanddelen in CBS IPO

Primair inkomen	Bruto ontvangen overdrachten	Betaalde overdrachten
Winst uit onderneming	Overdrachten rechtstreeks v. overheid	Premies volksverzekeringen
	Uitkering ABW en Rww	Premies werknemersverzekeringen
Bruto inkomsten uit arbeid	Uitkering IOAW en IOAZ	Werkgeversdeel premie zw, ww en wao
Loon, salaris, tantième	Studiebeurs	Werknemersdeel premie zw, ww en wao
Privé gebruik auto werkgever	Tegemoetkoming studiekosten	Premies ziektekostenverzekeringen
Overige inkomsten uit arbeid	Individuele huursubsidie	Werkgeversdeel premie ZFW
	Rijksbijdrage eigen woningbezit	Werknemersdeel premie ZFW
Inkomsten uit vermogen	Overige uitkering overheid	Premie particuliere ziektekostenverz.
Inkomsten uit eigen woning	Overdrachten sociale verzekeringen	Nominale premie ZFW en AWBZ
Economische huurwaarde	Uitkering ZW	Overige betaalde overdrachten
Betaalde hypotheekrente	Uitkering AAW/WAO, WAZ en	Premies voor lijfrente
Overige inkomsten uit vermogen	Wajong	Premies voor per. uitk. bij ziekte e.d.
Ontvangen rente spaartegoeden	Uitkering WW	Betaalde alimentatie
Ontvangen rente op obligaties	Wachtgeld	Overige betaalde periodieke uitk.
Betaalde rente	Uitkering AKW	
Ontvangen dividenden e.d.	Uitkering Anw	Belastingen
Inkomsten verhuur onroerend goed	Uitkering AOW	Loon- en inkomstenbelasting
Overige inkomsten uit vermogen	Overige uitkering sociale verzekering	Vermogensbelasting
Inkomen onbekend (primair)	Overige ontvangen overdrachten	
	Pensioenen, e.d.	Besteedbaar inkomen
	Ontvangen alimentatie	
	Overige ontvangen periodieke uitk.	Belastbaar inkomen
	Inkomen onbekend (niet primair)	Reis- en verwervingskosten
Persoonlijk inkomen	Bruto inkomen	Spaarloon
Gestandaardiseerd inkomen		Huurwaardeforfait
		Fiscale faciliteiten zelfstandigen
		Rente- en dividendvrijstelling
		Buitengewone lasten en giften

noot: Zie voor details omtrent CBS IPO o.a. Bruinooge en Van de Donk (1993) en diverse publicaties van het CBS over de Personele inkomensverdeling in de *Sociaal-economische maandstatistiek*. Data en achtergrondinformatie van de personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) zijn te raadplegen via de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.

Enkele voordelen van het gebruik van CBS IPO zijn (*cf.* SCP, 1996, p. 222):

- de grote omvang van de steekproef;
- de zeer volledige inkomensmeting, mede door de fiscale controle; en
- de afwezigheid van non-response, aangezien gebruik wordt gemaakt van reeds aanwezige administratieve gegevens (aan de administraties kunnen zeer gedetailleerde gegevens over de hoogte van de verschillende inkomensbestanddelen ontleend worden tegen relatief lage verzamelingkosten).

Eenzelfde detailleringsgraad kan niet bij een enquête bereikt worden, onder meer vanwege de grote belasting van respondenten. Daarnaast is de non-respons op inkomens bij de enquête- en panelbestanden hoog (AVO'91 56 procent, BO'89 72 procent: bron SCP, 1994, p. 29) en is de steekproef veelal kleiner dan in IPO. Op sommige punten bevatten AVO, BO en SEP echter meer achtergrondinformatie. Het WBO neemt zowel op het punt van de algemene non-respons (28 procent) als op het punt van de omvang van de steekproef een middenpositie in tussen IPO enerzijds en AVO en BO anderzijds.

2.6 Microsimulatie

De verdelingseffecten van beleidsmaatregelen zullen ook in kaart worden gebracht met behulp van microsimulatie. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een micromodel, dat gebaseerd is op de genoemde databronnen.²⁷ In de internationale literatuur wordt deze methode als het meest geschikt voor dergelijk onderzoek beschouwd (Lambert en Pfähler, 1992).

De basis van ons microsimulatiemodel wordt gevormd door het model Microtax waarmee het Centraal Planbureau de standaard koopkrachtplaatjes berekent. Dit model hebben wij vervolgens verder gevoed met inkomensgegevens uit CBS IPO; zie hierna.

Het model Microtax verschijnt twee maal per jaar en is vanaf 1987 beschikbaar. Micro-tax is een statisch spreadsheetmodel en berekent het bruto-netto-traject voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, zelfstandigen, uitkeringsontvangers en gepensioneerden. Er is een selectie gemaakt van circa 200 hypothetische inkomensontvangers, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, tariefgroepen, het al dan niet onderhouden van kinderen, et cetera. Er is aangenomen dat een werknemer uitsluitend gebruik maakt van standaard aftrekposten en heffingskortingen. Er wordt geen rekening gehouden met specifiek individuele aftrekposten die een werknemer heeft toegepast (werkelijke beroepskosten, aftrek (hypotheek)rente, lijfrenten, buitengewone lasten, giften, et cetera).

Het feit dat sommige belangrijke inkomensbestanddelen en individueel bepaalde aftrekposten niet zijn verwerkt in het model is een bezwaar van Microtax. Immers, het niet meerekenen van dergelijke posten heeft zowel effect op de hoogte en verdeling van inkomens als op de hoogte en de verdeling van de belasting- en premiedruk (zie hierover Caminada, 1996). Daarom zijn gegevens van CBS IPO, waarin wel alle inkomensbestanddelen en aftrekposten zijn opgenomen en meer sociale groepen zijn onderscheiden, geïncorporeerd in het Microtaxmodel. Zo zijn naast de hoofdbron van inkomen (bruto inkomen in Microtax) ook overige bronnen van het zogeheten 'persoonlijk inkomen' (CBS IPO) toegevoegd aan ons model. Het microsimulatiemodel wordt verder gevoed met een inputblok - tarieven, premies, inkomensgrenzen, uitkeringniveaus - dat correspondeert met de MEV of het CEP. Dit inputblok is eenvoudig te manipuleren. Waar nodig zijn door ons aanpassingen gemaakt, zoals in het wegingschema. Zo zijn bijvoorbeeld de aandelen van de sociaal-economische groepen aangepast met gegevens uit CBS IPO. Samengenomen worden de sterke punten van het model (simulaties; snel beschikbaar) en het CBS Inkomenspanelonderzoek (gedetailleerde data) gecombineerd.

Het aldus verder ontwikkelde micromodel maakt het mogelijk om de inkomensgevolgen en budgettaire effecten in kaart te brengen van een aantal mogelijke wijzigingen in het sociale stelsel en de financiering daarvan. Daarbij kan gedacht worden aan een beperking van alle publieke uitkeringen tot het sociaal minimum, volledige individualisering van de AOW, fiscalisering van de AOW-premie en invoering van een vlakke belasting op arbeid. Doordat het micromodel ook gevoed is met feitelijke inkomensgegevens van individuen

²⁷ Zie hoofdstuk 9 voor een beschrijving van de structuur van het simulatiemodel en een technische toelichting inclusief de onderliggende gegevens.

en huishoudens geeft het ten opzichte van standaard koopkrachtplaatjes een realistischer beeld van de effecten van dergelijke beleidsopties op de inkomensontwikkeling. Overigens kent het model ook beperkingen. Ten eerste wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten van personen en huishoudens als reactie op beleid. Ten tweede is het weliswaar mogelijk om een globaal beeld te schetsen van de inkomensveranderingen die het gevolg zijn van bepaalde overheidsmaatregelen, maar het zal niet mogelijk zijn om die effecten volledig te isoleren van inkomensveranderingen die vallen buiten de directe overheidssfeer. Immers, wanneer men de inkomensverhoudingen voor en na een beleidswijziging met elkaar vergelijkt op basis van statische modeluitkomsten wordt alle dynamiek genegeerd. Andersom wordt bij een vergelijking van feitelijke inkomensbestanddelen (CBS IPO) - bijvoorbeeld voor en na de beleidswijziging - veel meer gemeten dan het beleidseffect alleen. Niettemin zullen we - waar mogelijk - in onze analyse zoveel mogelijk trachten om de inkomensgevolgen van beleid te isoleren. Ten derde is ons model geen geïntegreerd (allesomvattend) model waarmee met een druk op de knop allerhande alternatieve beleidsregels kunnen worden doorgerekend op budgettaire en inkomengevolgen. We zullen per toepassing (simulatie) zowel de feitelijke inkomensgegevens uit CBS IPO als de rekenregels uit bijvoorbeeld Micro-tax benutten, en zonodig aanpassen. In deze zin wijkt ons model dan ook af van veel grotere microsimulatiemodellen zoals die gebruikt worden door bijvoorbeeld het CPB, SCP of CBS (zie hierover SER 98/15). Bovendien zal soms uitsluitend gebruik worden gemaakt van feitelijke inkomensgegevens (CBS IPO), terwijl bij andere toepassingen het simulatiemodel zal worden ingezet. Ter illustratie: om de inkomensgevolgen van de overgang van de AWW naar de Anw in 1996 in kaart te brengen (zie hoofdstuk 7), biedt een model geen meerwaarde. Zo komt een dergelijke beleidswijziging niet of nauwelijks tot uitdrukking in statische koopkrachtmodellen. Bovendien zijn de gerealiseerde inkomensgegevens van personen met een publiek nabestaandenpensioen - voor en na de stelselwijziging - beschikbaar via CBS IPO.

2.7 Conclusie

In dit onderzoek brengen we de inkomensgevolgen van belangrijke veranderingen in de sociale-zekerheidsregelingen in kaart op basis van een integrale analyse van profijt en kosten van deze regelingen. Het gaat om een algemene verdelingsanalyse met diverse beleidsmatige toepassingsmogelijkheden. Het gecombineerde gebruik van (diverse) databestanden en een micromodel maken een uitgebreid en samenhangend verdelingsonderzoek mogelijk. Het onderzoek heeft een empirisch karakter. Bij empirisch onderzoek naar de inkomens(her)verdeling moet een aantal conceptuele en praktische keuzes worden gemaakt.

De verdelingseffecten van sociale-zekerheidsregelingen worden bepaald met behulp van de - in de internationale literatuur gebruikelijke - 'budget incidence methode'. Op basis van microdata worden de verdelingen van betaalde premies en belastingen geconfronteerd met de daarmee corresponderende verdelingen van ontvangen uitkeringen. Tevens worden de primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, et cetera) vergeleken met de

inkomens na belasting- en premieheffing en ontvangen sociale uitkeringen. Het gaat dan om een vergelijking op een specifiek moment. Bij de analyse van inkomensgevolgen als gevolg van gevoerd beleid, vergelijken we steeds de verdelingen van inkomens, lasten en/of baten op twee tijdstippen, dat wil zeggen voor en na de beleidswijziging. Nadat de inkomensverdeling voor en na inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid zijn vergeleken, kunnen we het verschil in kwantitatieve maatstaven uitdrukken. Het onderzoek concentreert zich op de statutaire effecten ('statutory incidence'), waarbij allerlei afwentelingmechanismen - die zonder twijfel van belang zijn - worden genegeerd.

De inkomensgevolgen van beleidswijzigingen brengen we in kaart met behulp van een door ons ontwikkeld microsimulatiemodel dat gebaseerd is op verschillende databronnen. Met behulp van het model worden de effecten van beleidsmaatregelen toegerekend aan huishoudens en personen, waarbij alle overige factoren constant zijn gehouden, zodat de inkomensgevolgen van het beleid geïsoleerd kunnen worden berekend.

Het onderzoek heeft betrekking op jaarinkomens van huishoudens en individuen, waarbij de keuze voor de lengte van de inkomensperiode is ingegeven door de beschikbaarheid van het statistisch materiaal. De keuze van de centrale inkomenseenheid (individueel of huishouden) heeft grote gevolgen voor de beschrijving en meting van de inkomensongelijkheid en de toerekening van profijt en kosten van sociale-zekerheidsregelingen. Er zijn echter diverse argumenten om zowel het huishouden als het individu als eenheid te kiezen (arbitrair). Daarom gaan we in dit onderzoek pragmatisch te werk: waar nodig worden berekeningen zowel uitgevoerd voor huishouden als voor individuen en soms zal ook standaardisatie worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens.

Voor een inzichtelijke presentatie van de resultaten voegen we de vele gegevens steeds samen tot een beperkt aantal inkomensklassen. Door deze samenvoeging treedt verlies aan informatie op, maar wij achten de presentatie van de resultaten in decielen en met behulp van globale inkomensongelijkheidsmaatstaven (Gini, Theil, Robin-Hood, Atkinsonindex) een verantwoorde mix tussen inzichtelijkheid en verlies aan informatie.

Voor wat betreft de data, we gebruiken vooral het CBS Inkomenspanelonderzoek (CBS IPO). Dat is een grote dataset van ongeveer 220.000 personen (75.000 huishoudens), waarvan uitgebreide inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de belastingadministratie, de huursubsidie en de studiefinanciering. Het databestand bevat gedetailleerde gegevens over diverse inkomensdervingsregelingen, te weten naast reguliere sociale-zekerheidsuitkeringen, ook collectieve bovenwettelijke regelingen, particuliere aanvullende verzekeringen en (collectieve) aanvullende pensioenen. Daarmee beslaat ons onderzoek in beginsel het gehele traject tussen primair inkomen en vrij besteedbare inkomensoverdrachten (secundair inkomen). De analyse zal meer in het bijzonder betrekking hebben op de volgende sociale-zekerheidsregelingen: de bijstand, de werknemersverzekeringen (inclusief de bovenwettelijke en private verzekeringen voor inkomensderving), de volksverzekeringen en de aanvullende pensioenen, zowel in de tweede als in de derde pijler.

Ook de dataverzameling van de inkomensverdeling in internationaal perspectief is sterk verbeterd sinds de introductie van de Luxembourg Income Study. Ten behoeve van de internationale vergelijkingen maken we vooral van deze databron gebruik.

3.1 De terugtrekkende overheid

In de jaren tachtig van de vorige eeuw vond een duidelijke omslag plaats in het denken over sociale zekerheid (Goudswaard e.a., 2000). Het inzicht brak door dat de financiële grenzen van de verzorgingsstaat waren bereikt of overschreden. De oplopende kosten van de sociale zekerheid werden gezien als een grote bedreiging voor de overheidsfinanciën en voor werkgelegenheid en economische groei. Vervolgens begon een periode waarin de overheid terugtrekkende bewegingen maakte. Belangrijk doel daarbij was om de uitgaven terug te dringen. Dit gebeurde aanvankelijk vooral door ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen. Anders gezegd, de 'polisvoorwaarden' werden versoerd. Met name het achterwege laten van de koppeling van de uitkeringen aan de lonen was ingrijpend (zie paragraaf 3.2). De bovenminimale uitkeringen in de werknemersverzekeringen (WAO, ZW en WW) werden verlaagd van 80 procent naar 70 procent van het laatstgenoten loon. Bij de werknemersverzekeringen is de verslechterde dekking door publieke regelingen overigens voor een belangrijk deel gecompenseerd door (uitbreiding van) bovenwettelijke private regelingen (zie hoofdstuk 7). Door het terugtreden van de overheid zijn nieuwe vormen van risicodeling en daarmee van sociale cohesie ontstaan (Van der Veen, 1997 en Goudswaard, 1998).

In de jaren negentig van de vorige eeuw verschoof de nadruk in het sociale-zekerheidsbeleid naar volumebeperking en activering. Daartoe is onder andere gekozen voor vormen van marktwerking en privatisering. Kerngedachte daarbij is dat alle betrokkenen – uitkeringsontvangers, werkgevers, werknemers en uitvoerders – op deze manier sterker moeten worden geconfronteerd met de kosten die hun gedrag veroorzaakt. Met name bij de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontbrak die kostenconfrontatie in het verleden. De parlementaire enquête van 1993 maakte duidelijk dat de – ook internationaal gezien – uitzonderlijk grote volumes in deze regelingen in belangrijke mate het gevolg waren van onbedoelde gedragsreacties ('moral hazard'). Vooral de WAO is door werkgevers en werknemers gebruikt als relatief aantrekkelijke uitredingsroute, waarbij de kosten werden afgewenteld op het collectief van de premiebetalers. Het is dus niet verwonderlijk dat de meest ingrijpende wijzigingen zijn toegepast bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zoals wordt besproken in paragraaf 3.3. In deze paragraaf krijgen ook de ontwikkelingen bij de dekking van het overlijdensrisico enige aandacht.

De diverse beleidsveranderingen komen voor een deel ook tot uitdrukking in de ontwikkeling van uitgaven en volumina in de sociale zekerheid op macroniveau. Tabel 3.1 toont de uitgaven aan sociale-zekerheidsregelingen in procenten van het bbp, de zogeheten sociale-zekerheidsquote (szq). Na een forse stijging van de szq in de jaren

zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw, trad er een daling op in de tweede helft van de jaren tachtig en – nog veel sterker – in de jaren negentig. Daarbij speelde overigens de gunstige ontwikkeling van de economie in deze periode een belangrijke rol.

De volume-ontwikkeling is minder gunstig geweest. Tussen 1980 en 2002 is het aantal mensen met een inkomensvervangende sociale uitkering met een miljoen toegenomen (in uitkeringsjaren uitgedrukt). Het uitkeringsvolume onder de 65 jaar is sinds 1995 afgenomen, vooral in de WW en de Bijstand. Het aantal arbeidsongeschikten is echter ook de laatste jaren nog verder toegenomen, althans in absolute zin (niet als percentage van de beroepsbevolking).

Vanwege de forse groei van de werkgelegenheid neemt de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden, de zogeheten i/a-ratio, de laatste jaren flink af. In 2002 komt de i/a-ratio uit op ongeveer 66 procent, tegenover 82 procent in 1990. Overigens stonden in 1970 tegenover iedere 100 werkenden nog slechts 44 uitkeringsontvangers.

Tabel 3.1 Kerngegevens sociale zekerheid

	1970	1980	1990	2002
collectieve uitgaven aan sociale zekerheid in % bbp ^a	13,2	20,4	19,6	12,2
uitkeringsvolume x miljoen				
- totaal	2,0	3,1	4,0	4,1
- < 65 jaar	0,7	1,4	2,0	1,8
i/a-ratio	44%	66%	82%	66%

a Exclusief gezondheidszorg en aanvullende pensioenen.

bron: Sociale Nota (diverse jaren)

Internationaal gezien steken de ontwikkelingen in de jaren negentig van de vorige eeuw betrekkelijk gunstig af volgens een vergelijkende studie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). De uitgaven aan sociale bescherming in Nederland blijken niet meer sterk, of zelfs in neerwaartse zin, af te wijken van relevante 'benchmark'-landen wanneer rekening wordt gehouden met institutionele verschillen, zoals verschillen in fiscale behandeling en verschillen in de publiek/private mix in de sociale zekerheid. Ook voor wat betreft de i/a-ratio zijn de afwijkingen van Nederland ten opzichte van ons omringende landen inmiddels betrekkelijk gering en valt de vergelijking in veel gevallen zelfs gunstig uit. Bovendien is zowel voor wat betreft de kostenontwikkeling als voor wat betreft de i/a-ratio in Nederland sprake van een dalende trend, terwijl elders veelal een stijgende tendens te zien is.

3.2 De inkomensontwikkeling van uitkeringsontvangers

De koppeling van sociale uitkeringen aan de loonontwikkeling in de marktsector vormt een belangrijk instrument om de inkomensontwikkeling van degenen die van een uitkering afhankelijk zijn te laten aansluiten bij de rest van de maatschappij. Deze koppeling werd wettelijk vastgelegd in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM) van 1979. De (minimum)uitkeringen (en het minimumloon) werden echter gedurende het grootste deel van de jaren tachtig bevroren, en éénmalig in 1984 zelfs met 3 procent verlaagd. De WAM werd daarbij steeds buiten werking gesteld.

Pas in 1990 en 1991 werd de koppeling (gedeeltelijk) hersteld. De bestaande wet werd echter als onbevredigend beschouwd (zie Vording, 1993). Er was behoefte om op grond van beleidsmatige overwegingen van de koppeling te kunnen afzien, zonder de wet buiten werking te hoeven stellen. Deze gedachte heeft geleid tot invoering van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden (WKA) in 1992. De WKA bepaalt dat koppeling hoofdregel is, maar dat afwijking van de hoofdregel mogelijk is als de i/a-ratio de vastgestelde norm van 82,6 overschrijdt.¹ Op grond van deze norm kon pas vanaf 1995 weer gekoppeld worden. In de tussenliggende jaren vond overigens wel enige koopkrachtreparatie plaats door middel van fiscale maatregelen.

Tabel 3.2 geeft aan dat, met name als gevolg van het (ont)koppelingsbeleid, de koopkracht van het sociaal minimum tussen 1980 en 2000 met een forse 8 procent is afgenomen.² Dat verlies trad volledig in de jaren tachtig op; vanaf 1990 gerekend is de koopkracht van uitkeringsontvangers per saldo gelijk gebleven. Omdat op het niveau van het modale loon een koopkrachtwinst van 4 procent is opgetreden, bedraagt de relatieve achterstand van de minima over de gehele periode 1980-2000 circa 12 procent.

Tabel 3.2 Statistische koopkrachtontwikkeling, 1980-2000 (%)

	1980-1990	1990-2000	1980-2000
sociaal minimum	-8%	0%	-8%
modaal loon	0%	+4%	+4%

bron: Sociale Nota 2002

Tegen zogeheten koopkrachtplaatjes als in Tabel 3.2 bestaan echter verschillende bezwaren (De Kam en Trimp, 1993).

In de eerste plaats worden alleen statistische standaardcategorieën weergegeven. Zo is het sociaal minimum gedefinieerd als het inkomen van een alleenverdiener zonder kinderen

1 Dat is althans de feitelijke interpretatie van de wet. De eigenlijke afwijkingsgronden zijn een bovenmatige loonontwikkeling en stijging van het uitkeringsvolume.

2 Hierbij kan worden aangetekend dat de sociale minima in de jaren zeventig juist een grote koopkrachtwinst ondervonden.

op het netto bijstandsniveau. De aanduiding modaal is van toepassing op een kostwinner met twee kinderen met een bruto loon net onder de ziekenfondsgrens. Slechts een fractie van de bevolking valt onder dergelijke standaardcategorieën.

In de tweede plaats wordt geen rekening gehouden met allerlei 'niet-standaard' inkomensbestanddelen en daarmee ook niet met de effecten van op bepaalde groepen gerichte maatregelen. Zo wordt bijvoorbeeld huursubsidie niet meegerekend, omdat die niet voor iedereen standaard is. Dat maakt veel verschil. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen: tussen 1995 en 1998 is de koopkracht van het sociaal minimum exclusief huursubsidie met 0,5 procent gestegen, terwijl de vooruitgang inclusief huursubsidie 2,75 procent bedraagt (Sociale Nota 1998, p. 69).

In de derde plaats wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de huishoudens-situatie (het krijgen of verliezen van een partner, kinderen) en de sociaal-economische positie (het krijgen of verliezen van werk, het maken van promotie, het kopen van een huis, et cetera). Dergelijke mutaties bepalen in werkelijkheid het overgrote deel van de inkomensveranderingen. De koopkrachtplaatjes zijn wel meer representatief voor groepen, waar genoemde mutaties nauwelijks voorkomen, zoals bijvoorbeeld bij degenen met (uitsluitend) een AOW-uitkering.

Wanneer wel met alle feitelijke veranderingen rekening wordt gehouden, wordt gesproken van dynamische koopkrachtontwikkeling (De Kleijn, 1993). Deze dynamische koopkrachtontwikkeling kan worden geanalyseerd met behulp van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO); zie paragraaf 2.6. Op basis van gegevens uit het IPO blijkt het verschil in koopkrachtontwikkeling tussen werkenden en ontvangers van een uitkering aanzienlijk groter dan hierboven aangegeven. Zo blijkt dat de groep uitkeringsontvangers gemiddeld over de periode 1980–2000 een kleine koopkrachtwinst ondervond, zoals Tabel 3.3 laat zien. Tevens blijkt het verschil in koopkrachtontwikkeling tussen werkenden en uitkeringsontvangers aanzienlijk groter te zijn dan de koopkrachtplaatjes suggereren. Werkenden gingen er in dezelfde periode namelijk gemiddeld 38 procent op vooruit.

Tabel 3.3 Dynamische koopkrachtontwikkeling, 1980-2000 (%)

	1980-1990	1990-2000	1980-2000
werkenden	+13	+22	+38
uitkeringsontvangers	-2	+6	+4

bron: CBS (1999b, p. 141), CBS (2001, p. 59) en eigen berekeningen

Voor individuele huishoudens kan het beeld uiteraard sterk afwijken van deze gemiddelden, met name bij overgangen van werken naar niet werken of omgekeerd. Als illustratie kunnen de volgende aan het CBS ontleende cijfers dienen (CBS, 1999b, p. 29). In

de periode 1992-1996 bedroeg de koopkrachtverbetering van de gehele groep mensen die in 1992 een uitkering ontving 4,1 procent. Binnen deze groep was echter sprake van een grote spreiding in de inkomensontwikkeling. Zo was de voornaamste inkomensbron voor bijna één op de drie van hen in 1996 niet langer een uitkering, maar loon. Voor deze mensen steeg de koopkracht in de periode 1992-1996 met meer dan 30 procent. Daarentegen ging de koopkracht van wie ook in 1996 nog een uitkering hadden licht omlaag.

Uit deze cijfers blijkt dat veranderingen in de sociaal-economische positie een zeer grote invloed hebben op de inkomensontwikkeling.

3.3 Volumebeleid en marktwerking

De markt speelt een steeds belangrijker rol als coördinatiemechanisme in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. In de jaren negentig zijn diverse vormen van marktwerking en privatisering geïntroduceerd, met name in de ziekteverzuim-, arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen.³ Duidelijk is dat deze ontwikkeling moet worden gezien in het kader van een meer algemene maatschappelijke trend. Marktwerking op dit terrein vormt echter geen doel op zich, maar is primair een instrument in het kader van het volumebeleid. De bedoeling is dat betrokkenen meer met de kosten van uitkeringen worden geconfronteerd, ter beperking van het onbedoeld gebruik ('moral hazard'). Hieronder worden de belangrijkste veranderingen nader belicht.⁴

3.3.1 De Ziektewet

Tot 1994 dekte de Ziektewet collectief het risico van ziekteverzuim, ofwel kortdurende arbeidsongeschiktheid, voor de eerste 52 weken. Per 1 januari 1994 werd de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) van kracht. De wet verplichtte werkgevers gedurende zes weken (kleine werkgevers twee weken) het loon van hun zieke werknemers door te betalen. Het bij ziekte door te betalen loon was 70 procent van het gebruikelijke loon, en ten minste het wettelijk minimumloon. Doel van de Wet TZ was de financiële betrokkenheid van de individuele werkgever bij het ziekteverzuim van zijn werknemers te vergroten. Rechtstreekser geconfronteerd met de kosten zouden werkgevers – zo was de verwachting – zich meer gaan bekommeren om verzuimpreventie en verzuimbestrijding. Op grond van de tegelijkertijd aangepaste Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) dienden werkgevers gebruik te maken van private arbodiensten bij controle na ziekmelding, om het herstel te bevorderen en de arbeidsomstandigheden in afzonderlijke bedrijven te verbeteren. Het lag in de bedoeling van de wetgever ook de financiële

3 Zie voor veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen ook Barentsen (2003).

4 De veranderingen in de WW blijven buiten beschouwing. Zie hierover Damsteegt (2003).

betrokkenheid van de werknemers te vergroten door invoering van wachtdagen mogelijk te maken. In de praktijk is echter in vrijwel alle cao's volledige doorbetaling van het loon vanaf de eerste ziektedag geregeld, zodat de beoogde prikkel voor werknemers in feite is weggefallen.

Per 1 maart 1996 is de Ziektewet voor veruit de meeste werknemers (verder) geprivatiseerd. Op die datum trad de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz) in werking. Werkgevers werden verplicht gedurende de volledige 52 weken 70 procent van het loon van hun zieke werknemers door te betalen. De publiekrechtelijke inkomensbescherming werd vervangen door een privaatrechtelijke verplichting loon door te betalen.

Werkgevers kunnen het ziekteverzuimrisico desgewenst goed verzekeren op de particuliere markt. Alleen voor kleine bedrijven zou dit problemen kunnen opleveren. Verzekeraars hebben zich echter bereid verklaard alle collectiviteiten ongeacht de grootte van het bedrijf te verzekeren, zonder selectie op de gezondheidsrisico's van individuele werknemers. Deze toezegging gold voor een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van de Wulbz en zou daarna ook gelden voor nieuwe bedrijven.

Na de invoering van de Wet TZ bleek het overgrote deel van de bedrijven het risico van loondoorbetaling gedurende de eerste zes weken van de ziekte zelf te willen dragen. Na de invoering van de Wulbz zijn bedrijven zich echter op grote schaal particulier gaan verzekeren. Het aantal bedrijven met een particuliere verzekering nam al snel toe tot 80 procent van het totaal (Van Sonsbeek en Schepers, 2001, p. 30). Het aantal werknemers dat onder de werkingssfeer van particuliere verzekeringen valt is aanzienlijk kleiner, te weten ruim de helft van het totaal. De verklaring luidt dat vooral kleinere bedrijven het loondoorbetalingsrisico hebben verzekerd. Particuliere verzekeraars hebben aanvankelijk scherp geconcentreerd op de premies. In combinatie met te rooskleurige verwachtingen over de ontwikkeling van het verzuim heeft dit geleid tot forse verliezen bij de verzekeraars. Als gevolg daarvan werden de premies bij vernieuwing van de contracten veelal aanzienlijk verhoogd. De gemiddelde premieverhoging op ziekteverzuimpolissen bedroeg in 1999 liefst 20 procent.

Na de invoering van de wet TZ is het ziekteverzuim aanzienlijk gedaald. In 1994 lag het verzuim 15 à 20 procent lager dan over het jaar 1993. Hoewel het causale verband met de nieuwe regelgeving niet volledig is vast te stellen, is de beleidsdoelstelling terzake gerealiseerd. De invoering van de Wulbz had tot doel ook het langdurige verzuim terug te dringen. De verzuimcijfers vertonen na 1 maart 1996 echter geen duidelijke verdere teruggang. Daar kunnen verschillende verklaringen voor worden gegeven. Ten eerste valt circa negentig procent van het totale ziekteverzuim in de twee/zes weken periode. Als gevolg van de TZ-wetgeving zijn bij dit kortdurende verzuim al forse gedragsreacties teweeggebracht. De kwantitatieve meerwaarde van de additionele prikkel voor werkgevers is daarom relatief beperkt. Ten tweede is bestrijding van langdurig verzuim aanzienlijk lastiger en duurder dan de aanpak van kortdurend verzuim.

Werkgevers en arbodiensten zijn vaak minder geneigd zich bij langdurend verzuim sterk in te spannen.

Inmiddels vertoont het ziekteverzuim sinds de tweede helft van 1998 weer een licht opgaande trend. Daaruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de privatisering geen of zelfs een averechts effect heeft gehad. Andere factoren, zoals de krappe arbeidsmarkt, kunnen verantwoordelijk zijn geweest voor het weer stijgende ziekteverzuim.

Aan de privatisering van de Ziektewet kleven ook problemen. Velen hebben gewezen op het gevaar van risicoselectie. Doordat werkgevers sterker met de kosten van verzuim worden geconfronteerd, zijn zij geneigd meer op gezondheidsrisico te selecteren. Werknemers met een minder goede gezondheid en dus een hoger verzuimrisico worden bij sollicitatieprocedures geweerd (instroomselectie) en zittend personeel met een hoog verzuim wordt eerder gestimuleerd zijn heil ergens anders te zoeken (uitstroomselectie). Onderzoek toont aan dat na 1994 inderdaad sprake is van toegenomen risicoselectie. Van de bedrijven die in 1995 personeel hebben aangenomen is 15 procent strenger gaan selecteren op gezondheid dan in voorgaande jaren te doen gebruikelijk was (Ctsv, 1998, p. 120). De positie op de arbeidsmarkt van mensen met een zwakke gezondheid is dus moeilijker geworden. De wetgever heeft dit onderkend en daarom de Wet op de medische keuringen (Wmk) ingevoerd. De Wmk trad per 1 januari 1998 in werking en verbiedt het standaard uitvoeren van medische keuringen en het stellen van vragen over de gezondheidstoestand van werknemers en sollicitanten. Het is echter zeer de vraag of ongewenste risicoselectie langs deze weg valt te voorkomen. Maar liefst 44 procent van alle bedrijven geeft aan ook na invoering van de Wmk bij aanstelling een medische keuring uit te voeren en/of vragen over de gezondheid stellen (Ctsv, 1998, p. 10).

3.3.2 Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Op 1 augustus 1993 trad de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) in werking. De TBA bracht wijziging in het arbeidsongeschiktheidscriterium en beperkte bovendien hoogte en duur van de WAO-uitkering voor nieuwe gevallen. De Wet TBA bepaalt dat een verlies aan verdien capaciteit – voorwaarde om voor een uitkering in aanmerking te komen – het gevolg moet zijn van rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen ziekten of gebreken. Om de resterende verdien capaciteit te bepalen, is uitgangspunt de algemeen geaccepteerde arbeid waarmee betrokkene het meest kan verdienen. In het verleden werd het soepeler begrip passende arbeid gehanteerd. Tevens werd een herbeoordelingsoperatie volgens de nieuwe eisen gestart voor degenen die al een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen en op dat moment jonger dan 50 jaar waren.⁵ Voor de nieuwe gevallen werd de duur van de volledige 70-procent uitkering leeftijdsafhankelijk gemaakt. Het recht op een uitkering van 70 procent

5 Overigens zijn zowel bij de nieuwe keuringseisen als bij de herbeoordelingsoperatie later naar aanleiding van druk vanuit de Tweede Kamer weer enige versoepelingen aangebracht.

van het laatstgenoten loon geldt gedurende een half jaar voor 33-37 jarigen, oplopend tot maximaal 6 jaar voor personen van 58 jaar en ouder. Daarna bestaat er recht op een lagere vervolguutkering, die gebaseerd is op het minimumloon met een leeftijdsafhankelijke aanvulling.

Deze wijzigingen hebben geleid tot een geringere wettelijke inkomensbescherming, behalve voor ouderen en werknemers met lage inkomens. Het verschil tussen de oude uitkering (70 procent van het dagloon tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd) en de lagere nieuwe uitkering wordt aangeduid als het WAO-hiaat. In de praktijk is dit hiaat op grote schaal gerepareerd. Voor circa 80 procent van de werknemers is het WAO-hiaat via een collectieve regeling per bedrijf of bedrijfstak particulier verzekerd (Van Sonsbeek en Schepers, 2001, p. 22). Soms gaat het om een regeling op basis van vrijwilligheid, veelal om een verplichte regeling. In het laatste geval is er – los van de premiehoogte – voor de werknemer uiteraard weinig verschil met de oude situatie. De prikkels die van de regeling uitgaan zijn dan niet veranderd. Wel verschuift een deel van de financiering van de publieke naar de private sfeer. Of deze financieringsverschuiving per saldo tot lagere lasten leidt laat zich moeilijk beoordelen.

Voor werknemers met sterk verhoogde risico's (in verzekeringstermen: de 'brandende huizen') is een afzonderlijke regeling getroffen. Zij kunnen hun WAO-hiaat vermoedelijk niet tegen een aanvaardbare premie op de particuliere markt verzekeren.⁶ Daarom is voor deze groep via de tijdelijke Wet medefinanciering arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (MAAV) een waarborgfonds opgericht. Op dit waarborgfonds hebben in de praktijk slechts circa elfhonderd werknemers een beroep gedaan.

De per 1 januari 1998 in werking getreden Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) bracht nieuwe ingrijpende wijzigingen. Hoofddoel van Pemba is werkgevers te prikkelen een effectief preventie- en reïntegratiebeleid te voeren. De WAO-premie komt vanaf 1998 volledig voor rekening van de werkgever. De premie bestaat sindsdien uit een voor alle bedrijven uniform basisdeel en een gedifferentieerd deel. De gedifferentieerde premie is bestemd voor de financiering van de nieuwe WAO-gevallen gedurende de eerste vijf uitkeringsjaren. Bedrijven die een meer dan gemiddeld aantal van hun werknemers in de WAO zien verdwijnen betalen een hogere premie. De premie is lager naarmate bedrijven meer arbeidsgehandicapten in dienst nemen. Om extreme premieverschillen te voorkomen gelden bepaalde bandbreedtes (met een minimum en een maximum). Bovendien kan de jaarlijkse mutatie van de gedifferentieerde premie voor kleinere bedrijven worden gemaximeerd. Overigens zijn ook particuliere premiedempingsverzekeringen in de markt gezet om grote premieschommelingen op te vangen.

Voorts kunnen werkgevers er voor kiezen eigen-risicodrager te worden voor de eerste vijf uitkeringsjaren ('optionele privatisering'). In dit geval zijn zij uitsluitend de basispremie

6 De Tweede Kamer beschouwt een premie die meer dan 2,5 keer zo hoog is als de standaard-premie als onaanvaardbaar.

voor de WAO verschuldigd. Het eigen risico kan op de particuliere verzekeringsmarkt worden ondergebracht. De periode van eigen risico en premiedifferentiatie is tot vijf jaar beperkt, omdat vooral gedurende de eerste jaren van arbeidsongeschiktheid inspanningen tot reïntegratie succesvol kunnen zijn. Het is dus van belang dat werkgevers en private of publieke verzekeraars juist gedurende de eerste jaren een sterke financiële prikkel krijgen om dergelijke inspanningen te leveren.

De wetgever verwachtte dat gedurende de eerste jaren na invoering van Pemba de instroom in de WAO met 10 à 15 procent zou afnemen en dat het WAO-volume in het jaar 2000 zo'n 30 duizend uitkeringsjaren lager zou liggen dan bij ongewijzigd beleid het geval zou zijn geweest.

De maatregelen in het kader van de wet TBA hebben inderdaad een substantieel effect gehad op de volume-ontwikkeling. In 1994 daalden zowel de instroom als de uitstroom met ongeveer 20 procent. Inmiddels is deze gunstige trend verleden tijd. Het aantal arbeidsongeschiktverklaarden stijgt weer sinds 1998. Het arbeidsongeschiktheidspercentage is nog wel duidelijk lager dan in het begin van de jaren negenitig: 12,2 procent in 2001 versus 14,3 procent in 1990, maar ook dit verhoudingsgetal loopt inmiddels weer wat op (Sociale Nota 2002, p. 19). Dit betekent overigens niet zonder meer dat Pemba geen effect sorteert. Het maximale effect van Pemba doet zich pas na 5 jaar, dus vanaf 2003 gevoelen. Het is nog te vroeg om de effecten van de premiedifferentiatie goed te kunnen beoordelen.

Daarentegen kan al wel worden geconstateerd dat van de marktwerking (de tweede pijler onder Pemba) nog niet veel is terecht gekomen. Hoewel het aantal wel toeneemt, hebben nog maar relatief weinig bedrijven de keuze gemaakt uit het publieke stelsel te stappen. Dat heeft vooral te maken met twee problemen. Ten eerste moeten bedrijven die eigen risico gaan dragen zekerheid geven aan de uitvoeringsinstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie. Dat is nodig, omdat de uitkeringen moeten worden doorbetaald wanneer het bedrijf onverhoopt failliet gaat. Het tweede probleem ontstaat door de verschillende financiering van de publieke en de private arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bij de WAO wordt het omslagstelsel gehanteerd. Private verzekeraars zijn daarentegen wettelijk verplicht een vorm van kapitaaldekking, te weten rentedekking, te hanteren (Bekkering, 1994). Bij het rentedekkingsstelsel moeten verzekeraars op het moment dat een verzekerde arbeidsongeschikt wordt verklaard een kapitaalreserve vormen die voldoende groot is om de toekomstige uitkeringen te kunnen betalen. Het voordeel is dat de financiering van de uitkering in de toekomst is gegarandeerd. Het nadeel is dat als gevolg van de noodzakelijke fondsvorming de rentedekkingspremie gedurende een lange overgangsperiode hoger ligt dan de omslagpremie. Bedrijven die kiezen voor uitstappen worden dus voor vele jaren met hogere kosten geconfronteerd. Pas daarna kunnen voordelen optreden. Het speelveld voor publieke en particuliere verzekeraars is dus niet gelijk.

Inmiddels heeft de Sociaal-Economische Raad een advies uitgebracht waarin, op basis van voorstellen van de Commissie Donner, een geheel nieuwe aanpak van arbeidsongeschiktheid wordt bepleit (SER, 2002). De belangrijkste doelstellingen zijn het aanzienlijk reduceren van de instroom in de WAO en het stimuleren van de arbeidsdeelname van werknemers met arbeidsbeperkingen als gevolg van gezondheidsbelemmeringen. De SER stelt voor dat de nieuwe WAO uitsluitend nog recht zou moeten bieden op een uitkering aan werknemers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Van volledige arbeidsongeschiktheid wordt gesproken bij een verlies van verdien capaciteit van 80 tot 100 procent. Van duurzame arbeidsongeschiktheid wordt gesproken als er geen reële mogelijkheid tot herstel binnen een periode van vijf jaar is. Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen (35-80 procent arbeidsongeschikt) worden met behulp van een loonaanvullingsregeling gestimuleerd om aan het arbeidsproces deel te nemen. De loonaanvulling wordt geregeld via een wettelijk verplichte particuliere verzekering. Voor degenen die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn geldt geen wettelijke uitkeringsregeling (thans ligt die grens bij 15 procent).

De periode van wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte wordt verlengd van 1 jaar naar in beginsel 2 jaar. In het tweede jaar vindt geen bovenwettelijke aanvulling plaats van de 70%-loondoorbetaling. In aansluiting op de maatregelen in de Wet Verbetering Poortwachter (WVP), die op 1 april 2002 in werking is getreden, moeten binnen de verlengde loondoorbetalingsperiode maximale inspanningen worden verricht door werkgever en werknemer ten behoeve van reïntegratie.

Ten slotte stelt de SER voor om, in samenhang met bovengenoemde maatregelen, de wet Pemba af te schaffen en de uitkering in de nieuwe WAO vast te stellen op 75 procent van het gemiddelde loon over de laatste drie jaar.

De SER verwacht dat met het geheel van voorgestelde maatregelen een daling van de instroom in de WAO tot 25 procent van de huidige jaarlijkse instroom kan worden bewerkstelligd.

Het kabinet-Balkenende II wil, evenals het vorige kabinet, de SER-voorstellen op hoofdlijnen overnemen. Echter, de afschaffing van de wet Pemba⁷ en de verhoging van de uitkering voor nieuwe WAO-ers wordt alleen doorgevoerd als de beoogde vermindering van de instroom in de WAO daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

3.3.3 Nabestaandenpensioen

Per 1 juli 1996 is de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) vervangen door de Algemene nabestaandenwet (Anw). De Anw geeft recht op een inkomensafhankelijk nabestaandenpensioen van maximaal 70 procent van het minimumloon voor enkele

7 Overigens is de Pemba-premie voor bedrijven met minder dan 25 werknemers al per 1 januari 2003 afgeschaft.

duidelijk omschreven categorieën: nabestaanden met een kind jonger dan 18 jaar, nabestaanden die voor minimaal 45 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard en nabestaanden die vóór 1950 zijn geboren.

In vergelijking met de AWW is de inkomensbescherming door de Anw afgenomen. De groep van gerechtigden is beperkt, en de uitkering is inkomensafhankelijk gemaakt. De uitkering wordt gekort als het inkomen in verband met arbeid van de nabestaande boven een bepaalde grens komt. De verminderde inkomensbescherming wordt aangeduid als het Anw-hiaat. Het Anw-hiaat wordt in toenemende mate – zij het vooralsnog op veel kleinere schaal dan het WAO-hiaat – op de particuliere verzekeringsmarkt afgedekt. Het kan daarbij gaan om collectieve of individuele regelingen. Naar schatting was begin 1999 voor 10 procent van de werknemers het ‘Anw-hiaat’ verzekerd op grond van een collectieve (bedrijfs)regeling (SER, 1999, p. 48).

Tijdens de parlementaire behandeling van de Anw is naar voren gebracht dat het Anw-hiaat in beginsel particulier verzekeraar is, maar dat voor mensen met gezondheidsproblemen het afsluiten van met name individuele verzekeringen erg lastig kan zijn. In verband daarmee zijn overgangsmaatregelen getroffen voor personen die zijn geboren tussen 1950 en 1956 en van wie de partner komt te overlijden. Desondanks kan het voor mensen met gezondheidsklachten nog steeds erg moeilijk zijn het Anw-hiaat te verzekeren. De SER heeft geadviseerd voor deze groep verdere (overheids)maatregelen in overweging te nemen (SER, 1999, p. 86). Het is maatschappelijk immers moeilijk aanvaardbaar dat minder gezonde individuen niet of nauwelijks in staat zijn een verzekering tegen inkomensderving als gevolg van het overlijden van de partner te sluiten waar anderen op grote schaal voor kiezen.

3.4 De uitvoering

Ook in de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid zijn ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. De door werkgevers en werknemers bestuurde bedrijfsverenigingen, die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, werden in 1997 afgeschaft. Daarmee werd de rol van de sociale partners, die van oudsher aanzienlijk was, sterk teruggedrongen. De uitvoering van de werknemersverzekeringen kwam in handen van onafhankelijke uitvoeringsinstellingen. Daarbij werden elementen van marktwerking geïntroduceerd die aanvankelijk verder uitgebouwd zouden worden. Private uitvoeringsinstellingen zouden met elkaar moeten gaan concurreren om opdrachten van bedrijven of sectoren. Alleen de claimbeoordeling zou door overheidsinstellingen moeten worden gedaan. De claimbeoordeling leent zich in de opvatting van de regering niet voor marktwerking, omdat private uitkeringsinstellingen er belang bij kunnen hebben sommige aanvragers

ten onrechte geen uitkering te verstrekken.⁸ Op deze plannen is echter veel kritiek gekomen. Zo werd gevreesd voor een complexe en daarmee ondoelmatige hybride publiek/private structuur. Uitkeringsontvangers zouden niet, zoals de bedoeling was, met slechts één loket te maken krijgen, maar juist met meerdere. Er zou geen sprake meer zijn van integrale gevalshandeling. Ook werd gevreesd dat er bij de uitvoeringsinstellingen onvoldoende marktwerking tot stand zou komen.⁹ Als gevolg van de kritiek heeft de regering op de valreep van de 20e eeuw een drastische ommezwaai gemaakt. In de herziene en in het jaar 2000 definitief geworden SUWI-plannen werden bij nader inzien niet alleen de claimbeoordeling, maar ook de uitkeringsverstrekking en de premie-inning in het publieke domein gepositioneerd. De bestaande uitvoeringsinstellingen, die al sterke banden hadden opgebouwd met private verzekeringsmaatschappijen en banken, werden samengevoegd in één publieke uitvoeringsinstelling (het UWV). Wel moet er meer marktwerking tot stand komen bij de reïntegratie. Werkgevers moeten, met instemming van de ondernemingsraad, opdrachten gaan geven aan reïntegratiebedrijven om uitkeringsontvangers weer aan het werk te helpen. Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen ook in cao-onderhandelingen afspraken maken over de keuze van een reïntegratiebedrijf. Het UWV houdt wel verantwoordelijkheid doordat eisen gesteld kunnen worden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers en aan de af te sluiten contracten.

Werkzoekenden moeten zich wenden tot de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). De CWI's bepalen de afstand van betrokkenen tot de arbeidsmarkt en bieden arbeidsbemiddeling. Werkgevers kunnen bij de CWI's terecht voor de vervulling van vacatures. Ten slotte vindt bij de CWI's ook zo nodig de eerste aanvraag voor een uitkering plaats. In het vervolgtraject zijn echter het UWV en de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW respectievelijk de bijstand.

Het kabinet stelt dat met deze structuur een helder en eenduidig onderscheid wordt gemaakt tussen de delen van het stelsel die publiek respectievelijk privaat worden uitgevoerd, zodat de verantwoordelijkheidsverdeling beter is geregeld. De samenvoeging van de uitvoeringsorganen zou moeten leiden tot meer transparantie en tot schaalvoordelen, zowel in kwalitatieve zin (een betere claimbeoordeling), als in kwantitatieve zin (efficiency). Voorts dient de nieuwe structuur maximaal bij te dragen aan preventie en reïntegratie. Het zal nog moeten blijken in hoeverre dit het geval is. Van veel kanten wordt daarbij opgemerkt dat vooral de cliënt zelf meer centraal moet

8 Het is echter de vraag of deze vrees terecht is. Onterechte afwijzingen zijn niet in het belang van de opdrachtgevers en verzekeraars staan in het algemeen niet graag te boek als slechte betalers. Bovendien kunnen mogelijke onrechtmatigheden tot een minimum worden beperkt door protocollering van de beoordelingsprocessen, standaardisering van gehanteerde criteria, certificering van beoordelaars, periodieke controle en een 'second opinion' procedure.

9 Voorwaarde zou zijn dat er een open transparante markt zou ontstaan, met voldoende opdrachtgevers en opdrachtnemers en dat er voor beide partijen voldoende sterke prikkels zijn die sporen met het maatschappelijk doel van een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

worden gesteld in het uitvoeringsproces. Met name bij preventie en reïntegratie wordt een individu-gerichte benadering cruciaal geacht. Voorts zal de markt voor reïntegratie verder tot ontwikkeling moeten komen.

3.5 Trends en uitdagingen

Het sociale stelsel zal de komende decennia sterk worden beïnvloed door een aantal ontwikkelingen (Goudswaard, 2003). Zeer belangrijk is vanzelfsprekend de vergrijzing van de bevolking en de consequenties daarvan voor de houdbaarheid van het stelsel. De vergrijzing leidt tot aanzienlijke kostenstijgingen bij de oudedagsregelingen en de gezondheidszorg. Het creëren van meer draagvlak voor deze voorzieningen vormt één van de grote uitdagingen van de 21e eeuw.

Voorts is de vraag of de huidige arrangementen nog voldoende aansluiten bij maatschappelijke en economische trends, wensen en ontwikkelingen. Ook hier is de houdbaarheid van het sociale stelsel in het geding. Zo hebben het streven naar economische zelfstandigheid en individualisering en veranderingen in arbeidspatronen aanzienlijke consequenties voor de toekomstige inrichting van het stelsel. De vraag is of het stelsel wel voldoende is toegesneden op de toenemende variatie in arbeidspatronen en arbeidsrelaties en de zogeheten nieuwe sociale risico's.

Tenslotte is de voortschrijdende internationalisering en met name de Europese integratie van belang voor de toekomst van de sociale zekerheid. Dit proces biedt zowel kansen voor de sociale zekerheid (via een hogere economische groei en werkgelegenheid) als bedreigingen (via een negatieve beleidsconcurrentie). Belangrijke vraag is of in de toekomst in Europa de stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten, al dan niet gedwongen, meer op elkaar afgestemd zullen worden.

In deze paragraaf worden de consequenties van deze trends kort uitgewerkt.

3.5.1 Vergrijzing

Nederland vergrijst, evenals overigens alle andere OECD-landen, zij het in wisselende mate. In de komende tientallen jaren zal het aandeel van de ouderen in de Nederlandse bevolking sterk toenemen. Hierbij speelt de 'baby boom' van na de tweede wereldoorlog een belangrijke rol. Verder is de vergrijzing een gevolg van de sterke daling van het aantal geboorten sinds het midden van de jaren zestig ('baby bust') en de toename van de gemiddelde levensverwachting. Het aantal 65-plussers neemt gestaag toe en zal in 2040 ongeveer tweemaal zo groot zijn als in 2000. Uitgedrukt als aandeel van de 15-64 jarigen wordt gesproken van de 'grijze druk'. In 2000 staan tegenover elke honderd 15-64 jarigen nog ongeveer twintig 65-plussers. In 2040 zijn er 39 ouderen per honderd potentieel economisch actieven. Het jaar 2040 betekent een keerpunt. Hierna is het piek-effect van de

baby boom achter de rug en zal de grijze druk licht dalen. Maar de vergrijzing van de bevolking is een structureel verschijnsel.

De vergrijzing heeft in tal van opzichten grote maatschappelijke consequenties, niet in de laatste plaats financiële consequenties. Volgens recente CPB-ramingen zullen de collectieve uitgaven voor AOW, zorg en arbeidsongeschiktheid bij ongewijzigd beleid in 2040 circa 9 procent van het bbp hoger zijn dan nu het geval is, goeddeels als gevolg van de vergrijzing (Van Ewijk e.a., 2000). Daar staat tegenover dat de gepensioneerden in 2040 ook ongeveer 5 procent van het bbp meer belasting zullen betalen dan nu het geval is. Dit is mede het gevolg van de fiscale behandeling van pensioenen, waarbij de belastingheffing wordt uitgesteld tot het pensioen feitelijk wordt ontvangen. Per saldo resulteert niettemin nog steeds een aanzienlijke stijging van de budgettaire lasten. Deze lasten komen goeddeels te drukken op een krimpende beroepsbevolking.

Gedurende de jaren negentig groeide het besef dat de vergrijzing aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het stelsel van sociale zekerheid. Naar aanleiding daarvan is er een maatschappelijk en wetenschappelijk debat op gang gekomen over de wijze waarop ingespeeld dient te worden op de vergrijzing. Ook in het beleid komt dit thema nu sterk tot uitdrukking. Het ingezette beleid is vooral gericht op drie sporen: (a) verhoging van de arbeidsparticipatie, (b) verandering in de financiering en (c) overheidsschuldreductie. Hieronder worden deze sporen nader toegelicht.

(a) Verhoging arbeidsparticipatie

Een grotere arbeidsdeelname kan de financieringsgrondslag van vergrijzingsgevoelige regelingen verbreden. Mede daarom vormt een verdere verhoging van de participatiegraad één van de belangrijkste doelstellingen van het overheidsbeleid. In het bijzonder zal de arbeidsdeelname van oudere werknemers moeten toenemen. Deze is op dit moment erg laag, hoewel de laatste jaren weer enige stijging is ingezet. De arbeidsdeelname in de leeftijdscategorie 55-64 jaar bedraagt circa 33 procent in Nederland (tegenover gemiddeld ongeveer 36 procent in de EU). Aan de lage arbeidsdeelname van ouderen liggen diverse oorzaken ten grondslag. Duidelijk is op grond van empirisch onderzoek dat de aantrekkelijkheid van de diverse uittredingsroutes in ieder geval een zeer belangrijke rol heeft gespeeld. Met name de VUT (vervroegde uittredingsregeling) is een geliefde uittredingsroute geworden.

Inmiddels is het beleid sterk gericht op bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen. Belangrijke elementen daarbij zijn: een leeftijdsbewust personeelsbeleid, waar nodig aanpassing van arbeidsomstandigheden en een mentaliteitsomslag bij werkgevers en werknemers. Voor oudere werklozen wordt de – eerder afgeschafte – sollicitatieplicht weer ingevoerd. De arbeidskorting voor oudere werknemers (58 jaar en ouder) is verhoogd om werken financieel aantrekkelijk te maken. Verder moeten werkgevers een gedeelte van de kosten gaan dragen indien oudere werknemers in de WW stromen. Ten slotte dienen VUT-regelingen zo veel mogelijk te worden omgezet in flexibele pensioenregelingen, die een sterkere prikkel geven om langer door te werken (onder

meer door daarmee een hoger pensioen op te bouwen). Dat proces is overigens al een tijdje aan de gang. Het in 2003 aangetreden kabinet wil nog een stap verder zetten en fiscale facilitering van vervroegde pensioenregelingen geheel schrappen.

(b) Verandering in de financiering

Hoewel ook in de gezondheidszorg grote veranderingen in de financiering zullen plaatsvinden, richten wij ons in deze paragraaf op de financiering van de AOW.

Het AOW-premiepercentage is met ingang van 1998 gemaximeerd. Voor zover de premie-opbrengsten onvoldoende zijn om de uitgaven te dekken wordt de financiering aangevuld met rijksbijdragen. Financiering ten laste van de algemene middelen staat bekend als 'fiscalisering'. Gezien de te verwachten oploep van de uitgaven voor de AOW zal in de toekomst een toenemend deel van de AOW uit de algemene middelen worden gefinancierd. Dit maakt het financieringsdraagvlak breder. Dat komt vooral omdat 65-plussers geen AOW-premie betalen op grond van de verzekeringsgedachte. Bij fiscalisering gaat het meer kapitaalkrachtige deel van deze groep wel bijdragen aan de kosten van de AOW, waardoor de jongere generaties worden ontlast. Aldus wordt de intergenerationele solidariteit bevorderd. De inkomensgevolgen van fiscalisering komen aan de orde in paragraaf 9.5

(c) Sparen en overheidsschuldreductie

De stijgende uitgaven voor AOW-uitkeringen kunnen (voor een deel) worden opgevangen door fondsvorming. Begin 1998 is hiertoe het zogeheten AOW Spaarfonds ingesteld. Het Spaarfonds vormt een afzonderlijk begrotingsfonds. In wezen gaat het niet om een echt fonds, maar om een boekhoudkundige post. Het fonds krijgt een vordering op de staat en belegt in staatsleningen. Er is dus geen sprake van echte kapitaaldekking. Tijdens de vergrijzingspiek wordt een beroep op het AOW Spaarfonds gedaan. Daartoe zal de overheid haar schuld aan het Spaarfonds moeten aflossen. Het kabinet beschouwt het als een voordeel dat bij het Spaarfonds sprake is van een herkenbare reservering van middelen voor de toekomstige AOW-uitkeringen. De reële betekenis van dit fonds is echter gering. Het gaat in wezen om een vestzak-broekzak transactie op de begroting. Voor aflossing van de schuld aan het fonds zullen extra bezuinigingen of belastingverzwaring nodig zijn. Over deze opties beschikt de overheid ook zonder over te gaan tot vorming van het Spaarfonds. Het AOW Spaarfonds kan in feite worden beschouwd als een politiek aantrekkelijke vormgeving van vermindering van de overheidsschuld.

Vermindering van de overheidsschuld is op zichzelf een logische manier om in te spelen op de vergrijzing. Immers, via lagere rentelasten ontstaat er ruimte op de begroting om toekomstige vergrijzingslasten op te vangen. Daartoe is een (structureel) begrotingsoverschot vereist. Een dergelijk beleid wordt thans breed onderschreven. De discussie gaat veeleer over de vraag in welk tempo en in welke mate de

overheidsschuld moet worden teruggedrongen, mede afhankelijk van de economische omstandigheden en de overige budgettaire wensen.¹⁰ Zo zal het binnen de huidige kabinetsperiode, als gevolg van de verslechterde economische ontwikkeling, naar verwachting niet lukken om een begrotingsoverschot te realiseren.

De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen zijn in beginsel veel minder gevoelig voor demografische veranderingen dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. Bij omslagfinanciering moeten jongere generaties bereid blijven de jaarlijks stijgende premies voor hun rekening te nemen. Kapitaaldekking geeft gepensioneerden in andere vorm een claim op het nationaal inkomen, omdat zij (respectievelijk het pensioenfonds) hun vermogenstitels (aandelen, obligaties, spaartegoeden) te gelde kunnen maken en besteden. Ook daarbij kunnen echter problemen optreden. Wanneer gepensioneerden hun besparingen massaal willen omzetten in consumptie kan, gegeven de productiecapaciteit, overbesteding optreden. Dit kan resulteren in inflatie, die de reële waarde van kapitaalgedekte aanspraken zou aantasten.

Overigens bevatten de meeste pensioenregelingen ook omslagelementen. Actieve deelnemers betalen niet alleen premie voor de opbouw van hun eigen pensioen, maar ook voor de indexering van de uitkering van reeds gepensioneerden. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten 'backservice'. Deze backservice wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Een vergrijzend deelnemersbestand leidt door deze oorzaken bij een onveranderde opbouw van rechten tot hogere pensioenpremies.

Ook kapitaaldekking kent vanzelfsprekend risico's (Van Ewijk en Van de Ven, 2002). Daar zijn de pensioenfondsen de afgelopen jaren hardhandig mee geconfronteerd. Als gevolg van de dramatische ontwikkelingen op de financiële markten zijn veel pensioenfondsen in de gevarenzone gekomen voor wat betreft de dekkingsgraad (de mate waarin de huidige en toekomstige pensioenen worden gedekt door het beschikbare vermogen). Met behulp van een mix van maatregelen moet worden getracht om de financiële positie van de fondsen te versterken. Daarbij gaat het in de eerste plaats om premieverhogingen. Die vinden thans op grote schaal en in forse mate plaats. Overigens wordt het premie-instrument minder effectief naarmate het deelnemersbestand van de pensioenregeling vergrijst. Een tweede maatregel is beperking van de indexatie van pensioenen. Ook dit instrument wordt al ingezet, maar nog op relatief beperkte schaal. Ten slotte kan ook de pensioenregeling zelf worden gewijzigd. Zo kan de omzetting van het tot nu toe gangbare eindloonstelsel naar een middelloonstelsel versterkt worden

10 Schuldreductie is vanzelfsprekend niet het enige budgettaire instrument om in te spelen op de vergrijzing. Evenzeer van belang is het investeren in de sociaal-economische structuur en in de dynamiek van de (kennis)economie.

voortgezet. Omdat het gemiddelde loon doorgaans lager is dan het loon aan het eind van de carrière, betekent een middelloonstelsel in het algemeen een versobering van de pensioenuitkering. Bovendien vermindert het omslaglement in de financiering, doordat promotieverhogingen niet langer doorwerken in de pensioenopbouw over de achterliggende jaren. Een verdergaande wijziging vormt – al dan niet gedeeltelijke – overschakeling op het beschikbarepremiestelsel. In een dergelijk stelsel hangt het pensioenresultaat volledig af van de op de ingelegde premies behaalde rendementen. Er vindt dan geen risicodeling meer plaats tussen de deelnemers en er is in een beschikbaarpremiestelsel dus geen sprake meer van solidariteit binnen en tussen generaties.

3.5.2 Individualisering en variaties in de levensloop

Wellicht de belangrijkste maatschappelijke trend van de afgelopen tijd is de individualisering en, in het verlengde daarvan, het streven naar economische zelfstandigheid. Dat laatste komt sterk tot uitdrukking in de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Het kostwinnersgezin is niet langer het dominante huishoudentype en inmiddels zijn er bijna tweemaal zoveel alleenstaanden als alleenverdieners. Tweeverdieners zijn nu de norm. Tabel 3.4 geeft een illustratie van deze ontwikkeling in de periode 1990-2000, waarbij de huishoudens met inkomen uit AOW (65 jaar en ouder) – waarvan thans circa 50 procent leeft in een eenpersoons-huishouden - buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 3.4 Ontwikkeling typen huishoudens, 1990-2000

	1990	1995	2000	mutatie 1990-2000
aantal huishoudens x miljoen	4,868	5,175	5,464	+596
<i>onderverdeling (totaal = 100)</i>				
eenverdiener	28,2	21,2	15,0	-13,2
tweeverdiener	36,4	42,1	46,9	+10,5
eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen	35,5	36,7	38,1	+2,6
totaal	100	100	100	

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en eigen berekening

Op enkele punten is het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen jaren aangepast aan deze trend. Werknemersverzekeringen waren naar hun aard altijd al geïndividualiseerd, maar de afgelopen decennia is onder meer ook de AOW, de belangrijkste volksverzekering, vergaand verzelfstandigd, zij het nog niet geïndividualiseerd. In paragraaf 9.4 wordt geanalyseerd wat de inkomensgevolgen zijn van volledige individualisering van de AOW. De bijstand, waar sprake is van een partnerinkomens-

toets, biedt geen geïndividualiseerde uitkering. Individualisering zou een breuk met het principe van de huidige bijstand betekenen, namelijk het principe dat de bijstand een vergoeding is voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud als andere inkomstenbronnen ontbreken.

Individualisering brengt ook de behoefte aan keuzevrijheid ten aanzien van sociale-zekerheidsregelingen met zich mee (Koning, 2000), hoewel recent onderzoek die behoefte weer wat relativeert (SCP, 2002b). Keuzevrijheid is voor werknemers vooral toegenomen ten aanzien van pensioenregelingen. De sociale verzekeringen en voorzieningen kennen echter nauwelijks keuzemogelijkheden. Keerzijde van een eventuele vergroting van de keuzevrijheid in de sociale zekerheid is dat de risicosolidariteit daardoor vermindert. Immers, de 'goede risico's' zullen geneigd zijn te kiezen voor een lager niveau van inkomensbescherming en corresponderende lagere premies. Traditioneel collectief-uniforme regelingen met een maximale risicosolidariteit doen daarentegen minder recht aan het veranderende karakter van sociale risico's, waarvan het intreden en de duur veelal mede het gevolg kan zijn van eigen keuzes en gedrag.

Nauw verbonden aan de trend van individualisering is de levensloopbenadering (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002). Deze benadering gaat er van uit dat mensen in de 21e eeuw een meer flexibele en een meer individueel bepaalde levensloop zullen kiezen. Dat wil zeggen, het 'standaardpatroon' van achtereenvolgens leren, werken en rusten is niet meer de norm. Er is sprake van uiteenlopende en afwisselende combinaties van activiteiten. Zorgtaken, onderwijs en scholing, reïntegratie-activiteiten, sabbaticals, et cetera leiden tot variaties in arbeidsduur en loopbaanonderbreking.

Het thema arbeid en zorg staat al langer op de beleidsagenda. In dit verband wordt wel gesproken van zogeheten nieuwe sociale risico's. Inmiddels zijn er voor diverse vormen van verlof wettelijke regelingen getroffen. Het gaat daarbij onder meer om kortdurend verlof, ouderschapsverlof, financiering loopbaanonderbreking en recentelijk verlofsparen. Voorts kunnen werknemers sinds kort desgewenst hun arbeidsduur verlengen of verkorten. Ook in cao's worden steeds meer afspraken over zorgverlof gemaakt. Voor zover gebruik wordt gemaakt van wettelijke vormen van zorgverlof zijn de sociale-zekerheidsrechten in het algemeen goed geregeld. Wel kunnen er problemen optreden voor degenen die vrijwillig een als tijdelijk bedoeld stapje terug doen, maar vervolgens werkloos of arbeidsongeschikt raken. Dat is het gevolg van de eindloonsystematiek in deze regelingen. Een systeem waarbij rechten worden opgebouwd heeft dit probleem in mindere mate.

Meer in het algemeen kan geconstateerd worden dat de verdeling van arbeid en andere activiteiten, maar ook van inkomen over de levensloop niet optimaal is. Zo staat de generatie tussen grofweg 30 en 50 jaar onder forse druk als gevolg van een groot aantal eisen en wensen, zoals carrière maken, zorg voor kinderen, scholing en investeren in sociale contacten. Dit 'spitsuur van het leven' kan leiden tot combinatiestress en

vroegtijdige uitval uit het arbeidsproces wegens arbeidsongeschiktheid. Ongeveer dezelfde generatie heeft dikwijls te maken met een 'gezinsdal' in het inkomen. Na het krijgen van kinderen gaan huishoudens er doorgaans in inkomen op achteruit, terwijl de gezinslasten dan juist toenemen. Voorts is er een omvangrijke generatie (de 'renteniersgeneratie') die voortijdig het arbeidsproces verlaat, daartoe in staat gesteld of zelfs gestimuleerd door aantrekkelijke uittredingsregelingen (zie paragraaf 3.5.1). Dit leidt tot een smaller draagvlak voor de financiering van collectieve voorzieningen en voor het opvangen van vergrijzingskosten en betekent een verlies aan menselijk kapitaal. Het permanent investeren in menselijk kapitaal is evenwel juist cruciaal voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in een kenniseconomie. Thans ontbreken de prikkels en de mogelijkheden daartoe veelal.

Het stelsel van sociale zekerheid zou beter kunnen inspelen op een gevarieerde levensloop en combinaties van en transitie tussen activiteiten beter mogelijk moeten maken (CSED, 2001). Daarbij is van groot belang dat de prikkel om aan de arbeidsmarkt verbonden te blijven sterk is. Bovenstaande heeft geleid tot pleidooien voor een herbezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. Zo schetsen Leijnse e.a. (2002) een driepijlermodel met een opbouw langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel in Nederland. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid.¹¹ Uitgangspunten daarbij zijn: een facilitering van individuele keuzes in de levensloop, waar mogelijk een versterking van de eigen verantwoordelijkheid en meer geïntegreerde arrangementen die betrekking hebben op oude en nieuwe sociale risico's. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit. Financiering geschiedt op omslagbasis. In de tweede pijler gaat het om spaarvormen die op cao-niveau (of bedrijfstakniveau) kunnen worden georganiseerd, maar met individuele rekeningen of aanspraken. De spaartegoeden kunnen worden aangewend bij werkloosheid of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid (als aanvulling op de eerste pijler), zorgverlof, onderwijs en scholing, en pensioen. Volledig individuele spaar- en verzekeringsvormen zitten in de derde pijler. Daar is de solidariteit geheel afwezig.

Een dergelijk model laat nog vele vragen onbeantwoord, maar biedt mogelijkheden om te komen tot sociale arrangementen die meer afgestemd zijn op een gevarieerde levensloop, met een optimalisering van de arbeidsparticipatie en blijvende aandacht voor het op peil houden van verdien capaciteit en menselijk kapitaal. De inkomensgevolgen van een beperking van de publieke uitkeringen tot het sociaal minimum (1e pijler) worden geanalyseerd in paragraaf 9.3.

11 Dit model vertoont ook belangrijke overeenkomsten met voorstellen van Lindbeck (1994).

3.5.3 Internationalisering

Hoewel buiten het kader van deze studie vallend, kan worden opgemerkt dat ook de voortschrijdende internationalisering en meer in het bijzonder de Europese economische integratie van groot belang is voor de toekomst van de sociale zekerheid. Dit proces schept zowel kansen als bedreigingen voor de sociale stelsels. Economische integratie schept meer behoefte aan een goed ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid, onder andere omdat als gevolg van het integratieproces de arbeidsmobiliteit doorgaans toeneemt. Voor zover de internationalisering gepaard gaat met een hogere economische groei ontstaat ook een breder draagvlak om verbeteringen van de sociale bescherming te financieren. De feitelijke ontwikkelingen in de Europese Unie bieden voor deze hypothese enige steun. Er blijkt de laatste 20 jaar in de lidstaten een convergentie van uitgaven aan sociale bescherming te hebben plaatsgevonden naar een hoger gemeenschappelijk niveau. Ook voor wat betreft de uitkeringshoogte – gemeten met de replacement rate – is sprake van convergentie (Cornelisse en Goudswaard, 2002).

Toch overheerst meestal beduchtheid voor mogelijke negatieve invloeden van voortgaande economische integratie op de bestaande sociale zekerheid. Daarvoor zijn twee argumenten. Ten eerste kunnen verschillen in sociale zekerheid ongewenste invloed hebben op migratiestromen. Migratie op basis van verschillen in uitkeringsniveau's werkt verstoring. In dat geval wordt gesproken van 'sociale-zekerheidstoerisme'. Vrij personenverkeer maakt het moeilijker om een relatief hoog beschermingsniveau te handhaven. In Europa zijn echter vooralsnog weinig tekenen van sociale-zekerheidstoerisme te bespeuren. Dat heeft te maken met sociale en culturele verschillen en met het feit dat – anders dan over het algemeen wordt gedacht – het personenverkeer in de Unie nog niet volledig vrij is. Toch is het in de toekomst zeker niet ondenkbaar dat toenemende migratiestromen de stelsels van sociale zekerheid meer onder druk gaan zetten, bijvoorbeeld wanneer uitbreiding van de Europese Unie plaatsvindt en wanneer eventueel de vestigingsregels voor migranten zonder werk zouden worden versoepeld.

Een tweede veelgehoord argument zegt dat economische integratie leidt tot meer beleidsconcurrentie. Landen met een laag niveau van sociale bescherming en dus ook geringere sociale lasten en (loon)kosten hebben een comparatief voordeel ten opzichte van dure landen. Dit kostenvoordeel van goedkope landen weegt zwaarder in een gemeenschappelijke en transparante markt met één munt. Het gevaar bestaat dat landen hun concurrentiepositie ten opzichte van elkaar trachten te verbeteren door de sociale bescherming te verminderen. Er wordt dan wel gesproken van 'sociale dumping'. Hier leidt beleidsconcurrentie wel tot sociale convergentie, maar dan op een steeds lager niveau. De al aangestipte feitelijke ontwikkelingen duiden daar echter niet op. Bovendien kan een doelmatig stelsel van sociale zekerheid ook juist bijdragen aan de concurrentiekracht van een economie.

Er zijn in het verleden wel pleidooien gehouden voor harmonisatie van nationale sociale stelsels via bindende Europese regelgeving. Geforceerde harmonisatie van sociale stelsels lijkt echter niet gewenst en bovendien weinig realistisch. Lidstaten claimen beleidsruimte voor specifiek nationale keuzen inzake het stelsel van sociale zekerheid. Wel lijkt verdere convergentie van de bestaande stelsels van sociale zekerheid een logische ontwikkeling te zijn, zowel om economische als politieke redenen. Daar komt bij dat de lidstaten kampen met gemeenschappelijke problemen en uitdagingen op dit terrein. Mede daarom ligt het in de rede dat de sociale dimensie van de Europese Unie zal worden versterkt via het proces van open beleidscoördinatie in de vorm van onderlinge afstemming van regels, het leren van elkaars succesvolle strategieën ('bench marking'), en een meer gemeenschappelijke oriëntatie. Deze benadering wordt al enige jaren gehanteerd bij het werkgelegenheidsbeleid. In ieder geval is een betere afstemming van pensioenstelsels van groot belang. Verschillen in pensioenstelsels vormen een belemmering voor de arbeidsmobiliteit in de EU. Verder loopt de vergrijzingsbestendigheid van de pensioenstelsels nogal uiteen en laat voor sommige lidstaten sterk te wensen over. Daardoor kan de in het Stabiliteitspact vastgelegde budgettaire stabiliteit ernstig in gevaar worden gebracht, met mogelijke nadelige economische en sociale consequenties voor alle lidstaten. Afspraken over versteviging van het financieringsdraagvlak van pensioenstelsels zijn om deze reden dringend noodzakelijk (Goudswaard, 2002).

3.6 Conclusie

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw werden de oplopende kosten van het stelsel van sociale zekerheid gezien als een ernstige bedreiging voor de economie en voor de overheidsfinanciën. Met name door middel van ontkoppeling van lonen en uitkeringen werd vervolgens getracht om de kosten van de sociale zekerheid te beheersen.

Gedurende de jaren negentig verschoof de nadruk in het beleid naar volumebeheersing en activering. Onder meer door de introductie van vormen van marktwerking en privatisering werd getracht uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen en reïntegratie te bevorderen. In dit kader zijn ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in de Ziektewet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de nabestaandenregeling. Werkgevers werden verantwoordelijk voor loondoorbetaling bij ziekteverzuim (Wulbz). In de WAO werd het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt en de duur van de uitkering beperkt (wet TBA). Later werd voor de WAO en AAW tezamen een gedifferentieerde werkgeverspremie doorgevoerd, terwijl werkgevers ook de mogelijkheid werd geboden om gedeeltelijk uit het publieke stelsel te stappen (wet Pemba). Nieuwe ingrijpende wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving staan op stapel, op basis van de SER-voorstellen terzake. Ten slotte is de nabestaandenwetgeving fors versoerd met de invoering van de Anw.

Ook de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid is de afgelopen tien jaar drastisch gewijzigd. De bedrijfsverenigingen werden opgeheven en er kwamen

zelfstandige uitvoeringsinstellingen, die inmiddels echter samengevoegd zijn in één publieke uitvoeringsinstelling voor de werknemersverzekeringen (het UWV). De reïntegratie is geprivatiseerd. Werkzoekenden kunnen in de nieuwe structuur terecht bij de Centra voor Werk en Inkomen.

In het vervolg van de 21e eeuw zal het stelsel van sociale zekerheid sterk de effecten ondervinden van belangrijke maatschappelijke en economische trends. Zo schept de vergrijzing een aanzienlijk houdbaarheidsprobleem: sterk oplopende kosten komen te drukken op een krimpende beroepsbevolking. Dat probleem is echter beheersbaar met een evenwichtige mix van maatregelen, waaronder bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers, vergroting van het financieringsdraagvlak van vergrijzingsgevoelige regelingen en vermindering van de overheidsschuld. Ook ten aanzien van de aanvullende pensioenen liggen systeemwijzigingen in de rede gelet op de benarde financiële positie van veel pensioenfondsen.

Een modern stelsel van sociale zekerheid zal ook meer moeten gaan inspelen op de trend van individualisering en van een meer gevarieerde levensloop. Daarbij gaan de gedachten uit naar meer keuzemogelijkheden, maar daaraan verbonden ook waar dat mogelijk is een sterkere eigen verantwoordelijkheid. Oude en nieuwe risico's moeten, in hun onderlinge samenhang, een plaats krijgen. In dit kader zijn voorstellen gedaan voor de introductie van een driepijlerstelsel met geïntegreerde arrangementen, waarbij de overheid uitsluitend verantwoordelijk is voor de basisdekking in de eerste pijler en daarboven de nadruk verschuift van verzekeren naar sparen.

Ten slotte zal de internationalisering en in het bijzonder de Europese integratie een steeds grotere invloed op het stelsel van sociale zekerheid gaan uitoefenen. Dat geldt zeker als migratiestromen sterk zouden gaan toenemen. Een vergaande harmonisatie van sociale regelgeving in Europa ligt niet in de rede, maar wel een versterkte afstemming van het sociaal beleid, via de methode van de open beleidscoördinatie.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een globaal overzicht van de ontwikkeling van de inkomensverdeling mede op basis van de bestaande literatuur daarover. Sommige ontwikkelingen zijn specifiek Nederlands, andere trends komen ook in andere OECD-landen naar voren. Zo zal blijken dat de ongelijkheid van huishoudensinkomens in de jaren tachtig in veel - maar lang niet alle - OECD-landen is toegenomen. Typisch voor Nederland is de snelheid waarmee en de mate waarin de inkomensverdeling van huishoudens ongelijker is geworden. De relatief sterke toename in de ongelijkheid van besteedbare huishoudensinkomens in Nederland gedurende de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft er toe geleid dat de ongelijkheid inmiddels minder afwijkt van die in de ons omringende landen. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft hieraan bijgedragen. Ook lijkt de ontwikkeling in de verstrekte overdrachten vooral in Nederland een waarneembare invloed te hebben gehad op de toename in de ongelijkheid. Daarnaast is het aandeel van eenpersoonshuishoudens sterk toegenomen. In dit hoofdstuk is de aandacht in het bijzonder gericht op de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid en het proces van herverdeling in het traject primair-secundair inkomen, dat wil zeggen de gecombineerde werking van allerlei inkomensoverdrachten, belasting- en premieheffing en inkomensbeleid. We analyseren enkele bevindingen van nationaal en internationaal onderzoek op dit terrein. In paragraaf 4.2 beschrijven we de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid in Nederland vanaf 1959. De inkomensontwikkeling, en allerlei aspecten daarvan, is voor menig Nederlands econoom onderwerp van studie geweest.¹ Ook het CBS en het SCP hebben in een aantal publicaties regelmatig aandacht besteed aan de verdeling van inkomens en 'het profijt van de overheid'.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 een landen-vergelijkend perspectief gekozen. Het doel is om na te gaan of enkele ontwikkelingen in de inkomensverdeling typerend zijn voor Nederland, dan wel ook in andere landen zijn waargenomen. Landen-vergelijkende studies op dit terrein zijn overigens schaars (zie box). In beide paragrafen zijn we geïnteresseerd in het gehele traject tussen primair en secundair inkomen aangezien de voornaamste overdrachten in dit traject plaatsvinden in het kader van de sociale

'Interest in the distribution of earnings and the distribution of household income was largely a parochial backwater of economic research in the United States until the early 1980s'. 'The lack of interest in distributional issues in the United States in general, and cross-national comparisons in particular, changed for several reasons in the early 1980s. First, the view that the shape of income distribution was one of the great constants of economics came into question by a series of studies ...'. 'Second, it became considerably easier to perform cross-national comparisons of income distributions'.

P. Gottschalk en T.M. Smeeding (1997, p. 663-664)

¹ Bekende overzichtswerken op dit terrein zijn onder andere geschreven door Pen en Tinbergen (1977a), Odink (1985), Van de Stadt (1988), Van der Hoek (1996), Van Wijck (1991), en De Vries (1994); zie verder ook de lijst met geraadpleegde literatuur.

zekerheid en belastingheffing. Overigens kan de uitwerking van de diverse begrippen enigszins verschillen per studie, bijvoorbeeld doordat sommige posten al dan niet tot het inkomen worden gerekend. In de vergelijking voor Nederland wordt daarom zoveel mogelijk aangesloten bij één databron (CBS IPO). In de landenvergelijking vormen de definities van de Luxembourg Income Studie (LIS) het uitgangspunt. Paragraaf 4.4 bevat enkele conclusies.

4.2 Inkomensverdeling in Nederland

De beschrijving van de ontwikkeling van de inkomensverdeling in Nederland vindt plaats in een aantal delen. Eerst geven we een globaal overzicht van de ontwikkeling in de periode 1959-heden (paragraaf 4.2.1). Aan de hand van een literatuuroverzicht volgen enige kenmerken en uitkomsten van belangrijk nationaal gericht onderzoek op dit terrein (paragraaf 4.2.2). Daarna verplaatsen we de aandacht naar de huidige inkomensverhoudingen en de mate van inkomenshervreiding in het traject tussen primair en secundair inkomen (paragraaf 4.2.3). Tenslotte komt de inkomenshervreiding in de tertiaire sfeer aan de orde (paragraaf 4.2.4).

4.2.1 De ontwikkeling van de inkomensongelijkheid over een langere periode

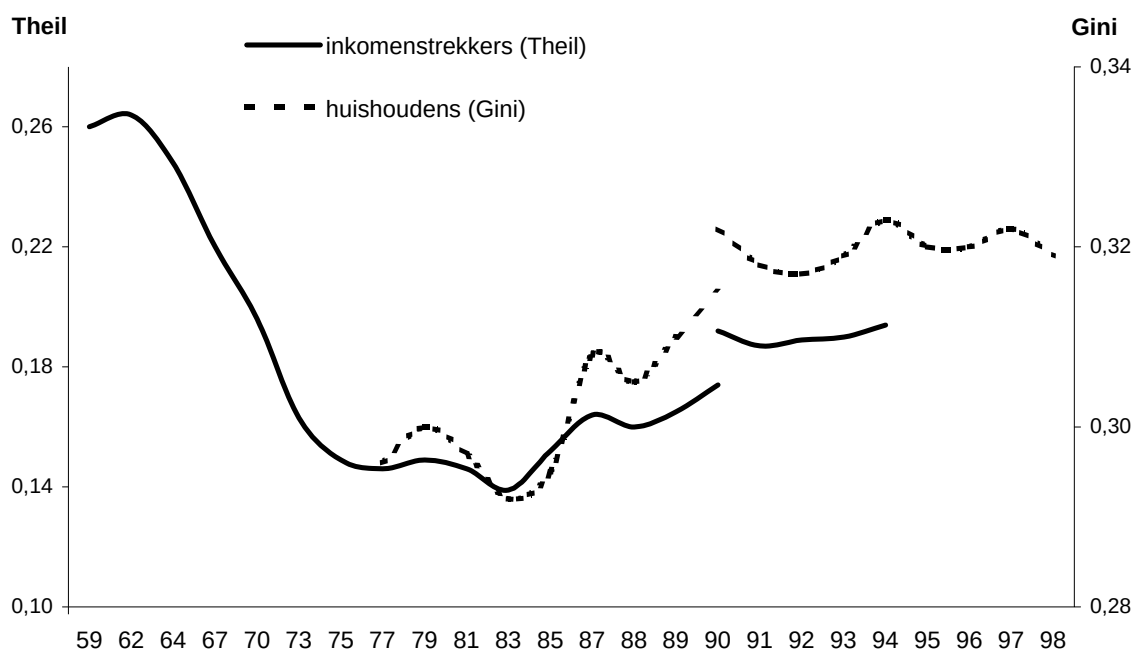
Globaal beeld 1959-1994

In Nederland worden al zeer lang gegevens bijgehouden over de inkomensverdeling. De eerste personele inkomensstatistiek dateert van 1894/1895, maar men moet zich daarvan niet veel voorstellen. Het gaat om een zeer eenvoudig overzicht van personen die werden aangeslagen in de bedrijfsbelasting, gerangschikt naar de grootte van het belastbaar inkomen. In verdelingsonderzoek is de CBS Inkomensstatistiek de meest gebruikte databron. Van oorsprong zijn de inkomensbegrippen en -eenheden en de opstellingen in de inkomensstatistiek sterk fiscaal gekleurd, aangezien de belastingdienst de belangrijkste gegevensbron vormt. Zo zijn over de periode tot 1977 *geen* gegevens over de inkomens van huishoudens beschikbaar. Voor de periode 1959-1994 zijn *wel* gegevens bekend over inkomenstrekkers (ongehuwden en gehuwde paren met inkomen), omdat ook de belastinggegevens op inkomenstrekkers waren gebaseerd. In dat geval zijn gehuwde paren en alleenstaanden de meeteenheid van inkomen. De inkomens van gehuwden zijn bij elkaar opgeteld, maar die van samenwonende paren niet: zij worden als afzonderlijke eenheid beschouwd (SCP, 1992, p. 418). Vanaf 1977 worden zowel personele als huishoudensinkomens in de Inkomensstatistiek opgenomen, waarbij de inkomens van alle leden van het huishouden bij elkaar zijn opgeteld.

Figuur 4.1 schetst de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid voor een periode van bijna 40 jaar aan de hand van de Gini- en de Theilcoëfficiënt. De Theilcoëfficiënt is voor 1959-1994 berekend over de verdeling van jaarinkomens van inkomenstrekkers. Voor de periode 1977-1998 is tevens de ontwikkeling van de ongelijkheid van besteedbare huishoudensinkomens weergegeven, waarbij overigens niet is gecorrigeerd voor de

grootte en samenstelling van huishoudens. Een lagere waarde van de hier gepresenteerde ongelijkheidsmaatstaven duidt in het algemeen op een kleinere ongelijkheid (zie paragraaf 2.4).

Figuur 4.1 Verdeling besteedbare inkomens van inkomenstrekkers, 1959-1998



noot: Sinds 1990 is sprake van een nieuwe inkomensdefinitie (operatie 'Oort').

bron: Cijfers periode 1959-1994 zijn van Trimp (1996) en CBS (1996a); data nadien CBS (2000)

In het begin van de jaren zestig groeide de inkomensongelijkheid nog licht, maar vanaf midden jaren zestig is de ongelijkheid van besteedbare inkomens gestaag afgenomen (cf. SCP, 1992, p. 339). Aan de voortschrijdende egalisering komt in de tweede helft van de jaren tachtig echter een einde. Vanaf 1983 nemen de inkomensverschillen weer toe. Sindsdien is de ongelijkheid van besteedbare inkomens toegenomen tot begin jaren negentig van de vorige eeuw. Nadien is sprake van een vrij constante inkomensongelijkheid.

Het hiervoor gepresenteerde beeld is sterk afhankelijk van de inkomenseenheid waarin wordt gemeten, te weten de 'inkomenstrekker'. Partners zonder inkomen blijven dan buiten beschouwing. In een analyse van de WRR (1996, p. 69 e.v.) voor de jaren 1977 en 1994 blijkt dat wanneer *alle* individuen in de beschouwing worden betrokken een ander beeld ontstaat. Zo is van een toenemende scheefheid van de inkomensverdeling op basis van individuele inkomens helemaal geen sprake, mede omdat partners van alleenverdieners in dergelijke statistieken worden opgenomen met een nulinkomen. Wordt de verdeling van inkomens daarentegen toegerekend aan huishoudens, dan komt ook uit de analyse van de WRR naar voren dat halverwege de jaren tachtig een trendbreuk in de richting van denivellering is opgetreden.

Een van de oorzaken waarom de inkomensverdeling van inkomenstrekkers en huishoudens schever is geworden - en van individuen niet - kan worden gevonden in de

toename van het aantal inkomenstrekkers (tweeverdieners). Steeds meer mensen hebben toegang gekregen tot de inkomensverdeling², mede als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Daarnaast zou volgens Trimp (1996) ongeveer twee derde van de toegenomen ongelijkheid in de periode 1977-1994 zijn toe te schrijven aan veranderingen in de samenstelling van de bevolking, met name door toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.³

Globaal beeld 1977-heden

Tabel 4.1 laat de ontwikkeling van de ongelijkheid van *huishoudensinkomens* nogmaals zien voor de periode 1977-1997, maar dan met behulp van verschillende ongelijkheidsmaatstaven. Daarbij is ook rekening gehouden met de correctie voor de grootte en de samenstelling van huishoudens (gestandaardiseerde inkomens, zie paragraaf 2.3). Elke maatstaf laat zien dat de inkomensongelijkheid in de periode 1977-1997 is gestegen. Het resultaat blijkt nogal gevoelig te zijn voor de gehanteerde ongelijkheidsmaatstaf. Een Lorenz-dominantie toets wijst echter uit dat de verdeling in 1997 éénduidig ongelijkmatiger is dan in 1977; zie Figuur 4.2. De vraag is dus niet of er een significante verandering is opgetreden, maar hoe groot die verandering is.

Merk op dat de inkomensongelijkheid in de jaren negentig van de vorige eeuw vrijwel stabiel is. De toename van de ongelijkheid heeft zich dus in de periode 1977-1990 voltrokken. De data van de Inkomensstatistiek (CBS IPO) duiden op een omslag in de inkomensverdeling (van meer naar minder gelijkheid) aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit stemt overeen met bevindingen van anderen (o.a. SCP, 1998).

2 In de statistiek van de inkomensverdeling van individuen zijn partners van alleenverdieners wél opgenomen, zij het met een nulinkomen. Wanneer partners in deze verdeling een gemiddeld laag deeltijdinkomen gaan verwerven nemen de inkomensverschillen af, aangezien een laag inkomen nog altijd beter is voor de inkomensverschillen dan geen inkomen.

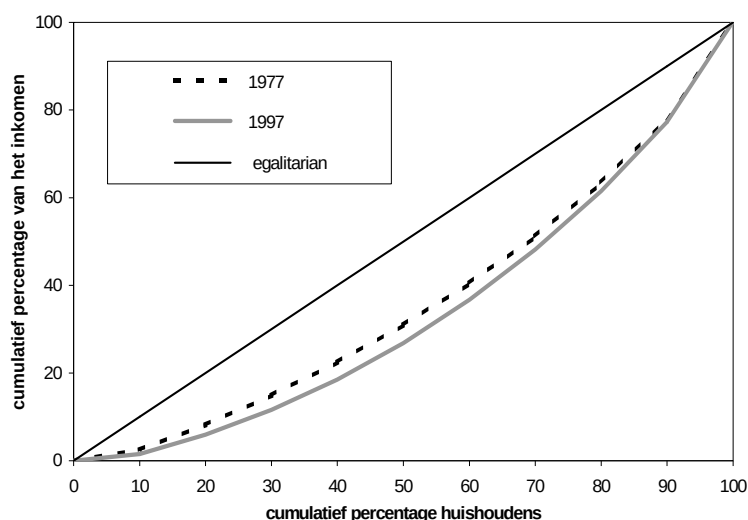
3 Ook volgens Grubben (1995) zou het toenemend aantal kleinere huishoudens een negatief effect hebben gehad op de inkomensegalisering. Zie ook de commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (CSED 1997, p. 96-97) en Hendrix (1997, p. 196-198).

Tabel 4.1 Trend in ongelijkheid van het (gestandaardiseerd) besteedbaar huishoudensinkomen, 1977-1997

	1977	1990	1997	%-mutatie 1977-1997
Ginicoëfficiënt				
huishoudensinkomens	0,284	0,322	0,322	+13
idem, gestandaardiseerd	0,243	0,273	0,273	+12
Theilindex				
huishoudensinkomens	0,143	0,183	0,184	29
idem, gestandaardiseerd	0,110	0,139	0,141	+28
Variatie log inkomen	0,070	0,090	0,091	+30

bron: Ginicoëfficiënt en Theilindex afkomstig van Trimp (1999) en CBS (1999, p. 119); Log Deviation heeft betrekking op het gestandaardiseerde huishoudensinkomen en is afkomstig uit SCP (1998, p. 108), waarbij de data betrekking hebben op de jaren 1977, 1990 en 1995; en eigen berekeningen.

Figuur 4.2 Lorenz curven gestandaardiseerd huishoudensinkomen, 1977 en 1997



bron: CBS (1999a, p. 118)

Enkele oorzaken

Veranderingen in de inkomensverdeling zijn het product van een complex aantal factoren (De Vries, 1994), zoals ontwikkelingen op demografisch, sociaal en economisch gebied (Trimp, 2000).

In de periode 1959-1979 nam de inkomensongelijkheid af door de relatieve toename van het inkomen van niet-actieven. Volgens Trimp (1996 en 2000) heeft de opbouw van het sociale-zekerheidsstelsel - de Algemene Ouderdomswet in 1957, de Algemene Weduwen- en Wezenwet in 1959 en de Algemene Bijstandswet in 1965 - hieraan bijgedragen. In de periode 1979-1983 daalden bijna alle inkomens fors door de stagnerende economie, maar er waren grote verschillen tussen de sociale groepen. Per saldo verandert de inkomensongelijkheid in die periode nauwelijks. Mensen met een

uitkering gingen er fors op achteruit (denivellering), werkenden in verhouding minder en pensioenontvangers het minst.⁴

Na 1983 daalde de inflatie en namen de lonen in reële termen toe. De 'traditioneel gemeten' ongelijkheid nam toe, mede omdat het minimumloon en veel uitkeringen werden bevroren. In de periode 1985-1990 stijgen de inkomens van werkenden, terwijl veel huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering er op achteruitgaan. Een verdere toename van de ongelijkheid is het gevolg. Een belangrijke toename van de inkomensongelijkheid doet zich voor van 1989 op 1990, in het bijzonder door de belastingstelselwijziging 'Oort' (zie hierover ook Caminada, 1996). In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de veranderingen in de inkomensverdeling nadien relatief gering.

Ook demografische factoren en maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed gehad op de inkomensverdeling in Nederland. Zo zijn de inkomens van werkende huishoudens en huishoudens die vooral zijn aangewezen op een uitkering sinds 1977 uiteengegroeid, vooral als gevolg van de toename van het aantal tweeverdieners. Ter illustratie: in 1977 was nog maar 35 procent van de paren tweeverdiener en in 1990 al ruim te helft. In 2000 is het percentage tweeverdieners verder gestegen naar 76 procent (Lok, 2002). Daarnaast is door vergrijzing en individualisering sinds de jaren vijftig een vervijfvoudiging waargenomen van het aantal personen dat alleen een huishouden vormt (alleenstaanden). Volgens de WRR (1996, p. 71) is de tendens tot denivellering van inkomens voor een belangrijk deel te verklaren door dit sterk toegenomen aantal huishoudens. Ook ander onderzoek duidt er op dat de relatieve toename van het aantal huishoudens ten opzichte van de bevolkingsomvang een belangrijke determinant van de inkomensverdeling is (cf. De Vries, 1994).

Voorts wordt de verandering van de ongelijkheid nogal eens in verband gebracht met de ontwikkelingen in de primaire inkomens, de sociale zekerheid en belastingheffing. Ook zou de geringere bemoeienis van de overheid van invloed kunnen zijn. Het is evenwel lastig om al deze effecten afzonderlijk toe te rekenen. Overheidsbeleid kan gelijktijdig effect sorteren op de primaire inkomensverdeling, op de secundaire inkomensverdeling en op huishoudensvorming. Denk bijvoorbeeld aan het activerend arbeidsmarktbeleid en de activerende sociale zekerheid.

4.2.2 Kenmerken en uitkomsten van onderzoek naar de ontwikkeling van de inkomensverdeling

Het hiervoor geschetste beeld over de ontwikkeling in de inkomensverdeling, heeft niet de pretentie volledig te zijn. In deze paragraaf geven we een overzicht van enkele belangrijke onderzoeken over de inkomensverdeling in Nederland. In de afgelopen decennia is dermate veel onderzoek verricht, dat ook hier een selectie moet worden toegepast.

4 Een deel van de pensioenen is waardeverloren. Hierdoor was in deze periode sprake van een relatief gematigde daling van pensioeninkomens.

In eerste instantie beperken we ons tot kenmerken van studies die data gebruiken uit de CBS Inkomensstatistiek. Daarin geldt een beperking tot vrij besteedbare inkomensoverdrachten. Derhalve blijven gebonden overdrachten aan en van de overheid nog buiten beschouwing (zie hierover paragraaf 4.2.4). Beide beperkingen vloeien veelal logisch voort uit de aard van de onderhavige analyses. Zo wordt men in een historische analyse nogal snel gedwongen tot cijfers uit de Inkomensstatistiek, de belangrijkste informatiebron op dit terrein. Daarnaast blijken gebonden inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer nauwelijks invloed te hebben op de verdeling (diverse studies van het SCP, o.a. 1994, p. 189). Nivellering vindt vooral plaats in het traject tussen primair en secundair inkomen.

Het overzicht van onderzoeksresultaten op basis van de CBS Inkomensstatistiek is samengevat in Tabel 4.2 en laat zich als volgt lezen. De tabel bevat zowel informatie over de ontwikkeling van de inkomensverdeling in de tijd, als over effecten van overheids-optreden op enig moment. Vergelijkingen in de tijd gaan meestal uit van één inkomensbegrip, terwijl bij momentopnamen de verdelingen van twee of meer inkomensbegrippen naast elkaar worden gelegd.

Tabel 4.2 Kenmerken en uitkomsten van onderzoek naar de inkomensverdeling in Nederland

onderzoek	data	maatstaf	periode of momentopname	primair inkomen	belastbaar inkomen	secundair inkomen	vermindering ongelijkheid	opmerkingen
Mustert (1973 en 1976)	CBS	Theil e.a.	1950-1967		•		16%	Theil wordt gekozen als richtsnoer voor de interpretatie van de ontwikkeling in de inkomensverdeling. De ongelijkheid is na de Tweede Wereldoorlog met ten minste 1/6 afgenomen. De nivellering door belasting in de loop der jaren iets geringer.
		Theil e.a.	1950-1967			•	13%	
		Theil e.a.	1950		•	•	32%	
		Theil e.a.	1967		•	•	29%	
CPB (1975)	CBS	Theil e.a.	1954-1967		•		18%	
Mustert (1977)	CBS	Theil	1938-1972		•		23%	Na 1950 bescheiden nivellering en geen additioneel effect van belasting.
		Theil	1938-1972			•	42%	
Pen en Tinbergen (1976, 1977a en 1977b)	divers	divers	1938-1954		divers		15%	Inkomensverdeling is een te complex verschijnsel om door één kengetal weer te geven. Voor een scala kengetallen is de %-mutatie berekend. Vervolgens is nagegaan of hierin enige lijn valt te ontdekken. Een gewogen gemiddelde wordt niet aanbevolen: de inkomensverdeling heeft hiervoor teveel 'gezichten'.
		divers	1954-1972				25%	
		divers	1972-1974				10%	
Hartog (1981)	CBS	variatie- coëfficiënt	1914-1939		•	•	10%	Percentages geven de invloed van belasting weer.
			1946-1973				30 à 40%	
Odink (1985)	CBS	Theil	1977 (1981)	•		•	73% (76%)	De nivellerende werking door sociale verzekeringen, belastingen en andere overdrachten gezamenlijk, is aanzienlijk groter dan die van belastingen alleen. Het effect van overdrachten is zéér groot.
		Gini	1977				46%	
		variatiecoëfficiënt	1977				46%	
		10 ^e /3 ^e deciel	1977				92%	
Min. SZW (1985)	CBS e.a.	diverse maatstaven inkomensongelijkheid	1977 en 1981	•		• a		Effect van grootte/samenstelling huishoudens op ongelijkheidsreductie 94%!
Van de Stadt (1988)	CBS	Theil en 10 ^e /3 ^e deciel	1959-1964			•	5% vs. 2%	De inkomensongelijkheid is in de periode 1954-1984 fors gedaald: 47% gemeten o.b.v. Theil. Het overgrote deel van deze daling vond plaats in een relatief korte periode, namelijk tussen 1964 en 1975.
		Theil en 10 ^e /3 ^e deciel	1964-1975				41% vs. 38%	
		Theil en 10 ^e /3 ^e deciel	1975-1984				6% vs. 0%	
De Kam (1988)	CBS	10 ^e /3 ^e deciel	1959-1964			•	5%	De inkomensongelijkheid is in de periode 1954-1982 fors gedaald: 46% gemeten o.b.v. de procentuele verandering van de verhouding tussen het inkomensaandeel van het 10 ^e en 3 ^e deciel. Het grootste deel van de daling vond plaats in de periode 1964-1975.
		10 ^e /3 ^e deciel	1964-1975				36%	
		10 ^e /3 ^e deciel	1975-1982				12%	
Trimp (1993a)	CBS	Theil (standaard ^a)	1977-1983			• a	4% (6%)	De laagste waarde voor Theil in 1983. Daarna vertoont de ongelijkheid weer een stijgende trend (denivellering). De invloed van de grootte en samenstelling van huishoudens op de ongelijkheid is groot. Forse toename van ongelijkheid in 1990 als gevolg van de belastingstelselwijziging ('Oort').
		Theil (standaard ^a)	1983-1990				-20% (-21%)	
		Theil (standaard ^a)	1977-1990				-15% (-14%)	

onderzoek	data	maatstaf	periode of momentopname	primair inkomen	belastbaar inkomen	secundair inkomen	vermindering ongelijkheid	opmerkingen
Jeurissen (1995a)	CBS	Robin-Hood en Theil idem, standaardisatie	1991 1991	●		● a	43% vs. 67% 54% vs. 78%	Ontvangen overdrachten hebben een fors effect; het effect van betaalde overdrachten en belastingen is geringer. Na correctie voor grootte en samenstelling van huishoudens neemt de ongelijkheid verder af.
CBS (1996a) en Trimp (1996)	CBS	Theil e.a.	1959-1977			●	44%	Opbouw sociale-zekerheidsstelsel, relatieve toename inkomen niet-actieven, afname ongelijkheid.
		Theil en Gini e.a.	1977-1985				-4% vs. 0%	Stagnerende economie, nauwelijks verandering in inkomensongelijkheid.
		Theil en Gini e.a.	1985-1990				-26% vs. -10%	Stijgende inkomens werkenden, maar veel huishoudens die afhankelijk zijn van uitkering gaan er op achteruit. Forse toename ongelijkheid (o.a. 'Oort').
		Theil en Gini e.a.	1990-1994				-1% vs. -4%	Toename ongelijkheid a.g.v. meer tweeverdieners (hoger inkomen actieve huishoudens) en toenemend aantal kleine huishoudens (lagere inkomens).
Caminada (1997a)	CBS	Robin-Hood en Gini	1990 en 1995	●		●	28% vs. 35%	Zowel de belastingen en premies als de verstrekking van uitkeringen dragen bij aan de daling van ongelijkheid, zij het in verschillende mate. Het effect van uitkeringen is veel groter. De sterke daling van de kengetallen hangt samen met het feit dat groepen in de samenleving afhankelijk zijn van een uitkering.
		Theil en Atkinson	1990 en 1995	●		●	45% vs. 57%	
Trimp (1999)	CBS	Gini en Polarisatieindex	1977-1997			● a	n.v.t.	Beschrijving ontwikkeling van de inkomensongelijkheid van huishoudens. De studie bevat geen kwantitatieve gegevens over de mate van inkomensherverdeling.
Trimp (2000)	CBS	Gini	1959-1994			●	n.v.t.	Beschrijving ontwikkeling van de inkomensongelijkheid van inkomensstrekkers. De studie bevat geen kwantitatieve gegevens over de inkomensherverdeling.
			1977-2000			● a	n.v.t.	Beschrijving ontwikkeling van de inkomensongelijkheid huishoudens. De studie bevat geen kwantitatieve gegevens over de mate van inkomensherverdeling.
Jaarboek Welvaartsverdeling (diverse jaren) en Sociaal-economische Maandstatistiek over de Personele Inkomensverdeling (diverse jaren)	CBS	diverse maatstaven inkomensongelijkheid	divers	●	●	● a	n.v.t.	Allerlei aspecten van de Personele Inkomensverdeling komen aan de orde. Doorgaans laat het CBS zien hoeveel mensen inkomen hebben en wat hun primaire en bruto inkomens zijn. Vervolgens worden de besteedbare inkomens in beeld gebracht, maar daarbij wordt tegelijkertijd de overstap van individuen naar huishoudens gemaakt. Hierdoor kan geen kwantitatieve uitspraak worden gedaan over de (ontwikkeling van de) herverdelende werking van het stelsel van sociale zekerheid en belastingen als geheel. Daartoe zou eerst op analoge wijze zowel de verdeling van primaire, bruto als besteedbare inkomens aan huishoudens (of aan personen) moeten worden toegerekend.
Trimp (1992 en 1993b)	CBS	diverse maatstaven inkomensongelijkheid	1989 en 1990	●	●	● a	n.v.t.	idem
Jeurissen (1994 en 1995b)	CBS	diverse maatstaven inkomensongelijkheid	1991 en 1992	●	●	● a	n.v.t.	idem
De Kleijn (1995, 1997, 1998 en 1999a)	CBS	diverse maatstaven inkomensongelijkheid	1994, 1995, 1996, 1997	●	●	● a	n.v.t.	idem

onderzoek	data	maatstaf	periode of momentopname	primair inkomen	belastbaar inkomen	secundair inkomen	vermindering ongelijkheid	opmerkingen
SCP (2003)	CBS	diverse maatstaven van ongelijkheid, vooral de Gini	1977-1999 1999	•	•	• ^a	50 à 55 %	Het onderzoek gaat in op de ontwikkelingen in de inkomensverdeling over een wat langere termijn (1977-1999) – en meer in het bijzonder op een vast moment in de tijd (1998/1999) – en de achtergronden die hierbij van belang zijn. De studie beschrijft integraal de inkomensontwikkeling, waarbij drie thema's worden onderscheiden: inkomensongelijkheid, inkomensherverdeling en inkomensdynamiek. De totale herverdeling in het traject primair-secundair inkomen, gemeten aan de Gini - bedraagt in 1999 circa 50 procent. De herverdeling in de periode 1977-1999 beweegt zich tussen de 50 en 55 procent. In de jaren negentig beweegt de herverdeling rond de 50 procent. Tevens veel aandacht voor de decompositie (kwantificering) van onderdelen van de inkomensongelijkheid en herverdeling van inkomen in het traject primair-secundair.

^a Tevens op basis van besteedbaar of secundair inkomen waarbij gecorrigeerd is voor de grootte en samenstelling van het huishoudensinkomen (equivalentiefactoren).

Naar aanleiding van Tabel 4.2 kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Ondanks diverse vergelijkingsproblemen (zie hoofdstuk 2) bevestigt de tabel het eerder geschetste beeld: de ongelijkheid is in de naoorlogse periode fors afgenomen tot in het midden van de jaren tachtig. Sindsdien is sprake van toenemende ongelijkheid. Bijna alle onderzoeken lokaliseren het omslagpunt in de trend van egalisering in 1983.
- Recent onderzoek richt zich vooral op de verschillende oorzaken van verandering in de inkomensherverdeling, terwijl men aanvankelijk trachtte vooral de bijdrage van belastingen op de inkomensegalisatie in kaart te brengen. Deels hangt deze ontwikkeling samen met de beschikbaarheid van databestanden over de secundaire (en tertiaire) inkomensverdeling, waardoor thans meer verfijningen mogelijk zijn.⁵
- Het CBS presenteert al enige tijd jaarlijks cijfers over de personele inkomensverdeling van het meest recente data jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn in het *Jaarboek Welvaartsverdeling* en in de *Sociaal-economische Maandstatistiek*. Allerlei aspecten van de inkomensverdeling komen daarbij aan de orde. In dergelijke reguliere publicaties over de inkomensverdeling laat het CBS meestal zien hoeveel mensen inkomen hebben en wat hun primaire en bruto inkomens zijn. Vervolgens worden de besteedbare inkomens in beeld gebracht, maar daarbij wordt tegelijkertijd de overstap van individuen naar huishoudens gemaakt.⁶ Wanneer slechts naar de ongelijkheid van een specifiek inkomensbegrip (bijvoorbeeld het besteedbare inkomen van huishoudens) wordt gekeken, kan nog geen uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van de *herverdelende* werking van het stelsel van sociale zekerheid en belastingen als geheel. Daartoe zou eerst op analoge wijze ook de verdeling van het primaire inkomen aan huishoudens moeten worden toegerekend. Vervolgens zou de ontwikkeling van de primaire inkomensongelijkheid (van huishoudens) over een reeks van jaren in verband moeten worden gebracht met die van de besteedbare huishoudensinkomens.
- Dergelijke vergelijkbare gegevens over een langere reeks van jaren waren tot voor kort nog niet in een samenvattende studie samengebracht. Onlangs hebben zowel Caminada en Goudswaard (1998, 2001b, 2001c en 2002) als het SCP (2003) aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de inkomensverdeling (ongelijkheid) over een wat langere periode en de achtergronden die hierbij van belang zijn. De SCP-studie concentreert zich op de verandering in de herverdeling tussen primair en secundair inkomen, terwijl wij meer specifiek de verdelingen (ongelijkheid) voor en na inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid in beeld brengen; zie verder de hoofdstukken 5 en 6.⁷

⁵ Zie onder meer Hendrix (1998).

⁶ Zie bijvoorbeeld CBS (1995a, p. 10-12).

⁷ Het meest recente onderzoek van het SCP (2002a en 2003) blijkt gelieerd aan ons onderzoek, waarover we reeds in 2001 en 2002 hebben gepubliceerd. Anderzijds zijn de resultaten moeilijk vergelijkbaar, vanwege verschillen in data, inkomensconcepten, ongelijkheidsmaatstaven, et cetera. Zie hierover ook paragraaf 2.4.3.

4.2.3 Inkomensherverdeling

Over effecten van overheidsoptreden op enig moment: secundaire sfeer

Het onderzoek heeft zich in de loop van de tijd deels verschoven naar de invloed die de overheid (beleid) heeft op de inkomensverdeling in Nederland. Deze invloed kan zich zowel in de primaire, secundaire als in de tertiaire sfeer voordoen. Bij de invloed in de primaire sfeer kan ondermeer worden gedacht aan vaststelling van het minimumloon, vaststelling van tarieven van bepaalde beroepen, maar ook aan een activerend arbeidsmarktbeleid of aan investeringen in het opleidingsniveau (bronnenbeleid). In de secundaire sfeer komt die invloed ondermeer tot uiting in het inkomensbeleid en de belastingpolitiek en via het stelsel van sociale zekerheid. De voornaamste overdrachten vinden plaats in het kader van de sociale zekerheid en belastingheffing; in vergelijking hiermee zijn de aan het gebruik gebonden inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer nogal bescheiden. Aan de hand van de literatuur behandelen we nu achtereenvolgens de invloed van de overheid op de inkomensverdeling in de secundaire en tertiaire sfeer.⁸

De meningen over de mate waarin sociale zekerheid en/of belastingheffing in Nederland herverdelend werken, kunnen sterk uiteenlopen. Over het algemeen wordt aangenomen dat het effect op de uiteindelijk voor consumptieve bestedingen beschikbare inkomens 'groot' is (cf. Van der Laan en Kriek, 1992, p. 11). Maar hoe groot is 'groot'? Tal van methoden om de herverdelende werking van een bepaalde groep overdrachten te kwantificeren zijn denkbaar. We bespreken er twee.

- Zo kan de inkomensherverdelende werking van belasting- en premieheffing, de sociale zekerheid en inkomensbeleid als geheel worden benaderd door de verdelingen van gevormde of primaire inkomens en besteedbare inkomens met elkaar te confronteren (zie Odink, 1985, p. 186 e.v.). Overigens is deze 'invloed van de overheid' pas te berekenen voor de verdelingen van 1975 en later: het CBS publiceerde voor dat jaar het eerst een verdeling van de gevormde inkomens van huishoudens. Op analoge wijze kunnen ook andere verdelingen met elkaar worden vergeleken om het nivellerende effect aan specifieke onderdelen toe te rekenen (uitkeringen, sociale premies, belastingen). De eerste toepassing voor het jaar 1977 is te vinden in Odink (1985). Hij laat zien dat de ongelijkheid op basis van de Theilcoëfficiënt met 75 procent afneemt wanneer van primair naar besteedbaar inkomens wordt gegaan. Het leeuwendeel van deze herverdeling kan worden toegerekend aan de ontvangen overdrachten (62 procentpunt); het effect van belastingen en sociale premies is volgens zijn berekeningen veel geringer (13 procentpunt).
- De inkomensherverdeling door sociale zekerheid en belastingen kan ook in kaart worden gebracht met behulp van micro-simulatie.⁹ Met behulp van een micro-dataset trachten onderzoekers ondermeer het inkomenstraject van specifieke individuen en huishoudens zo volledig mogelijk na te bootsen.¹⁰ In Nederland was het werk van Van

8 Zie voor 'Herverdeling en economische groei' waarin de nadruk ligt op de primaire inkomensverdeling Van Bergeijk en Waasdorp (1993).

9 De verdeling van lasten en baten kan in beginsel op twee manieren worden bepaald, te weten met behulp van simulaties en met statistische gegevens. Of een combinatie; zie voor pionierswerk op dit gebied voor Nederland Van Herwaarden, De Kam en Halberstadt (1978). Zie ook De Kam (1988).

10 In de literatuur worden ook andere varianten aangedragen. Zie hierover Bekkering (1995).

Herwaarden en De Kam (1981) op dit terrein richtinggevend. Deze auteurs hebben vervolgens op het SCP het micromodel verder ontwikkeld. Met behulp van microsimulatie hebben Van Herwaarden en de Kam (1988) ondermeer de inkomensherverdeling door de sociale zekerheid in kaart gebracht. Over de mate van herverdeling was tot dan toe weinig bekend (p. 425). Die herverdeling werd benaderd door een vergelijking van betaalde premies en ontvangen sociale uitkeringen te maken per inkomensklasse (in 10%-groepen van het besteedbaar inkomen) voor de jaren 1977, 1981 en 1985. Voor de drie meetmomenten profiteren huishoudens in het tweede tot en met het vijfde deciel het meest van de herverdeling door de in beschouwing genomen premies en uitkeringen. De auteurs concluderen dat de herverdelende werking van de sociale zekerheid in die periode aanzienlijk is toegenomen: enerzijds zijn de premielasten voor huishoudens in de hoogste 10%-groepen in verhouding verzwaaard, anderzijds zijn de uitkeringen in verhouding meer ten goede gekomen aan huishoudens in de lagere decielen. Helaas zijn goed vergelijkbare studies voor eerdere en latere jaren niet voor handen; in verwant onderzoek wordt steeds een andere combinatie van premies en uitkeringen toegerekend.

Over de invloed van de verschillende inkomensbronnen en sociale status

Processen op de arbeidsmarkt zijn van wezenlijk belang voor het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid, aangezien de verdeling van inkomens sterk gerelateerd is aan de arbeidsmarkt (CBS, 1996b, p. 13). Allereerst wordt op de arbeidsmarkt bepaald wie een baan krijgt, wat voor soort baan en tegen welke beloning, maar ook wie geen baan krijgt of deze verliest. Het arbeidsinkomen blijkt veruit de voornaamste bron van bruto inkomen. Ten tweede hangt de hoogte van veel uitkeringen af van het inkomen zoals voorheen op de arbeidsmarkt werd verworven (bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte en ten dele ook bij pensioenuitkeringen). Ten derde hangen uitkeringen op het minimumniveau weliswaar niet rechtstreeks af van een eventueel eerder genoten arbeidsinkomen, maar ze zijn wel gerelateerd aan de algemene inkomensontwikkeling (koppeling) of eventueel aan het arbeidsinkomen voor een partner (partnerinkomenstoets). De inkomensongelijkheid is daarom in sterke mate gekoppeld aan de ongelijkheid in arbeidsmarktposities. Tabel 4.3 laat zien in welke mate het op eigen kracht verwerven van primair inkomen bijdraagt aan de hoogte van het besteedbaar inkomen.

Tabel 4.3 Relatie samenstelling bruto inkomen en de hoogte van het besteedbaar inkomen per sociaal-economische groep, 1999

	groepsgrootte (aandelen) %	onderdelen bruto inkomen		besteedbaar inkomen	
		primair %	uitkering %	gemiddeld bedrag x euro	index (totaal = 100)
alle personen met inkomen	100	77	23	14.100	100
actief	69	96	4	16.600	118
zelfstandigen	7	91	9	17.500	124
ambtenaren	5	98	3	20.700	147
werknemers	55	96	4	15.800	112
niet-actief	31	14	86	12.500	89
arbeidsongeschikten	4	8	93	11.000	78
senioren met aow	17	14	86	12.900	91
pensioenontvangers overig	3	14	86	16.100	114
bijstandsontvangers ^a	5	7	93	10.100	72

a Inclusief personen met een werkloosheidsuitkering.

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999) en eigen bewerking

Alle personen met inkomen zijn ingedeeld naar de hoofdbron van inkomen; te weten primair inkomen ('actief') of een uitkering ('niet-actief'). Logischerwijze ontstaat dan het beeld dat voor de groep van 'niet-actieve personen' de ontvangen overdrachten verreweg de belangrijkste bron van het bruto inkomen vormt (86 procent). Het primair inkomen - met name arbeidsinkomen - is voor de 'actieven' samengenomen veruit de voornaamste bron van inkomen (96 procent). Voor personen die voornamelijk zijn aangewezen op een uitkering ligt het besteedbaar inkomen per caput zo'n 11 procent beneden het landelijk gemiddelde; voor de 'actieven' 18 procent boven het gemiddelde. Werken loont, hetgeen tot uitdrukking komt in het relatief hoog gemiddeld besteedbaar inkomen voor zelfstandigen en ambtenaren, en in mindere mate voor werknemers in de marktsector. Overigens lag het besteedbaar inkomen voor zelfstandigen in 1990 nog 72 procent boven het landelijk gemiddelde. Van deze voorsprong is in 1999 nog 24 procent over. Het klassement wordt in 1999 aangevoerd door de ambtenaren (47 procent hoger dan landelijk gemiddelde).

Over de invloed van de huishoudenssamenstelling

Naast de hoofdbron van het inkomen dient ook rekening gehouden te worden met de grootte en de samenstelling van het huishouden. Om deze invloed te kwantificeren, wordt een 'gestandaardiseerde inkomensverdeling' gepresenteerd. Tabel 4.4. illustreert de inkomensverschillen indien ook leden van het huishouden worden meegenomen die geen inkomen ontvangen danwel additioneel inkomen toevoegen aan het huishoudensinkomen.

Tabel 4.4 Relatie hoofdbron van het inkomen, huishoudenssamenstelling en de hoogte van het gemiddeld besteedbaar inkomen, 1999

	alle huishoudens	voornamelijk primair inkomen		voornamelijk uitkering	
		winst	loon	pensioen	uitkering
besteedbaar inkomen (x euro)	23.500	32.900	26.700	18.600	12.500
gestandaardiseerd inkomen (x euro)	16.500	20.800	17.900	15.300	9.500
idem, index (alle huishoudens = 100)	100	126	108	93	58
personen per huishouden	2,3	2,9	2,6	1,5	1,9
w.o. met inkomen	1,7	1,9	1,8	1,4	1,4
w.o. zonder inkomen	0,6	1,0	0,8	0,1	0,5

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999) en eigen bewerking

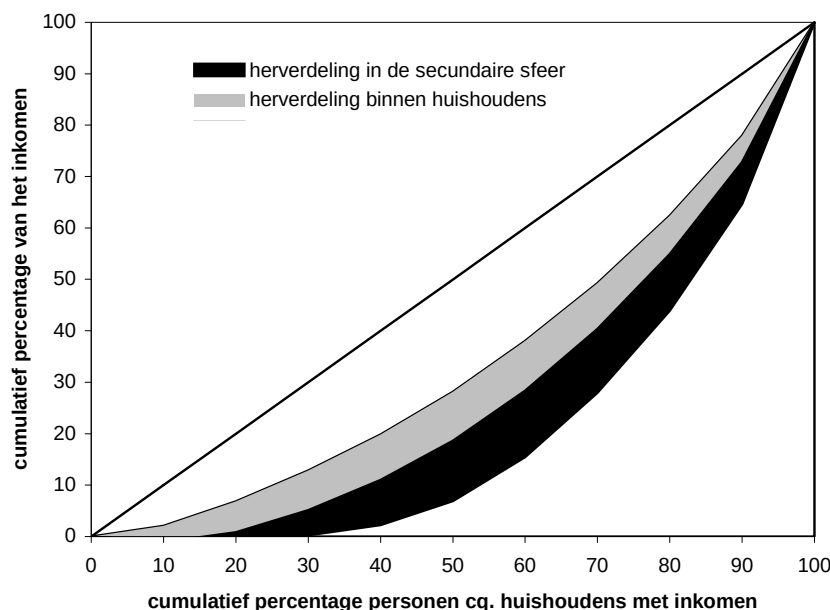
Het blijkt dat huishoudens die voornamelijk inkomen uit primaire bestanddelen verwerven relatief veel gezinsleden tellen. Partieel gezien daalt hierdoor het gestandaardiseerde inkomen. Echter, dergelijke huishoudens blijken tevens relatief veel personen te tellen die op eigen kracht een inkomen verwerven, hetgeen de koopkracht van deze huishoudens juist positief beïnvloedt. Samengenomen levert inkomen uit primaire bron (met name winst) een relatief hoog besteedbaar inkomen - gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens - op. Personen in een uitkeringssituatie hebben een relatief laag inkomen, maar daar staat een betrekkelijk bescheiden correctie voor de grootte en samenstelling van huishoudens tegenover. Het blijkt dat een uitkering - gemiddeld genomen - met weinig personen hoeft te worden gedeeld. Dit geldt in het bijzonder voor huishoudens die vooral zijn aangewezen op pensioeninkomen, mede omdat de AOW individueel wordt uitgekeerd en veelal terecht komt in relatief kleine huishoudens.

Samenvattend beeld

De herverdeling in de secundaire sfeer vindt vooral plaats doordat op hogere inkomens per saldo (veel) premies en belastingen in mindering worden gebracht en lagere inkomens per saldo (veel) overdrachten ontvangen. De oorzaak van nivellering in 1999 ligt voor het grootste deel in de herverdeling tussen 'actieven' en 'niet-actieven'. Zo bedraagt het gemiddelde primaire inkomen voor de niet-beroepsbevolking €4.655 en het gemiddelde besteedbaar inkomen €11.835, tegenover €23.737 en €15.056 voor de beroepsbevolking. Daarmee daalt de inkomensverhouding tussen personen die vooral inkomen uit primaire bron verwerven en personen die hoofdzakelijk zijn aangewezen op een uitkering van 5,1 voor primair inkomen naar 1,3 voor besteedbaar inkomen.

Zoals bleek ontstaat ook een deel van de herverdeling binnen huishoudens. Beide effecten worden in Figuur 4.3 gelijktijdig grafisch weergegeven met behulp van Lorenz-curven. De herverdelende werking van overdrachten (inclusief belastingen) wordt zichtbaar gemaakt door de verdelingen van primaire inkomens en besteedbare inkomens van individuen naast elkaar te leggen. Herverdeling binnen huishoudens wordt zichtbaar door de vergelijking van de verdelingen van de besteedbare inkomens van individuen en huishoudens (gestandaardiseerd).

Figuur 4.3 Herverdeling van inkomen in 1999; vergelijking Lorenz-curven



toelichting: Afnemende ongelijkheid, van rechts af; primair inkomen van individuen, besteedbaar inkomen van individuen, gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens en de egalitarian.

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999) en eigen bewerking

De verdeling van besteedbare huishoudensinkomens is gelijkmatiger dan die van individuen en de primaire inkomens van individuen zijn het meest ongelijk verdeeld. Aangezien de drie curven elkaar niet snijden, kan het Lorenz-dominantie-theorema ongeclausuleerd worden toegepast: er is zowel een nivellerende werking uitgegaan van de inkomensoverdrachten in de secundaire sfeer (weergegeven door het zwarte vlak) als van de grootte en de samenstelling van het huishouden (grijze vlak). Op het oog kan aan Figuur 4.3 worden afgelezen dat het effect van de huishoudenssamenstelling ruwweg even groot is als de invloed door tussenkomst van de overheid (inkomensoverdrachten én sociale zekerheid - in ruime zin). Overigens moet worden opgemerkt dat het uitermate lastig is om beide effecten elk afzonderlijk toe te rekenen. Immers, herverdeling binnen huishoudens is mede het gevolg van de tussenkomst door de overheid (*cf.* De Vries, 1994, p. 193).

4.2.4 Ook tertiaire inkomensbestanddelen doen er toe: SCP-onderzoek

Het SCP doet vanaf 1975 onderzoek naar de verdelingseffecten van gebonden overdrachten.¹¹ In 1981 verscheen de omvangrijke studie *Profijt van de overheid in 1977*, waarin een zo volledig mogelijk beeld werd gegeven van de verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten (SCP, 1981). Deze reeks is opgezet om periodiek inzicht te geven in de neerslag van tertiaire inkomensbestanddelen bij individuele huishoudens.

¹¹ Als eerste verscheen een verkennende studie over de verdelingseffecten van overheidsuitgaven in de sectoren onderwijs en volkshuisvesting (Ritzen e.a., 1977).

In 1994 is het derde en meest recente rapport in deze reeks verschenen (SCP, 1994). Nadien is het profijtonderzoek voortgezet, doch niet zozeer in afzonderlijke studies maar als onderdeel van het tweejaarlijkse Sociaal en Cultureel Rapport. Door het onderzoek te herhalen wordt het mogelijk de uitkomsten in een tijdsperspectief te plaatsen.¹² Dit biedt mogelijkheden om veranderingen in de verdelingsresultaten in verband te brengen met betrekkelijk autonome ontwikkelingen en beleidsingrepen. Enkele belangrijkste conclusies uit de SCP-onderzoeken op het terrein van de inkomensverdeling zijn:

Ten eerste blijkt de inkomensongelijkheid niet veel te veranderen wanneer ook rekening wordt gehouden met gebonden inkomensoverdrachten. Dit betekent dat er in de tertiaire sfeer geen wezenlijke herverdeling naar inkomensgroepen tot stand wordt gebracht. Zo schrijft het SCP (1994, p. 216-218): 'Een dergelijk resultaat is wellicht acceptabel in het licht van de vooral allocatieve doelstellingen die de overheid met de voorzieningen heeft (...), maar het is teleurstellend wanneer men een bijdrage had verwacht aan het realiseren van een andere welvaartsverdeling'.

Ten tweede blijkt het 'profiel van de overheid' opmerkelijk gelijk verdeeld in de tijd (meetperiode 1977-1991). Hoewel het lastig is om verschuivingen in het 'profiel van de overheid' toe te schrijven aan achterliggende factoren - met name wanneer het gaat om het effect van overheidsbeleid -, is de directe invloed van het overheidsbeleid op de uitgavenverdeling bescheiden en wisselend geweest. Bescheiden in vergelijking met de invloed van demografische en maatschappelijke factoren; wisselend omdat sommige beleidsingrepen ten gunste zijn gekomen van de lagere inkomensgroepen en andere ten gunste van de hogere inkomensgroepen.

In meer recente SCP-studies (1998 en 2002a) wordt het profiel van de overheid niet integraal, maar veelal per thema geanalyseerd. Voor de analyse van de trend in inkomensongelijkheid over een langere periode maakt het SCP gebruik van data uit CBS IPO. Daarbij wordt overigens lang niet altijd het gehele traject primair-secundair inkomen in de beschouwing betrokken. Veelal gaat het om de ontwikkeling van één inkomensbegrip (het gestandaardiseerde besteedbare inkomen), zoals de analyse van de inkomensongelijkheid in de periode 1977-1995 (SCP, 1998, p. 106-111). Het SCP heeft onlangs ook het gehele inkomenstraject geanalyseerd waardoor inzicht wordt gekregen in de samenstellende delen van de inkomensongelijkheid, en ontwikkelingen daarin (SCP, 2002 en 2003). Dan blijkt dat de herverdeling van inkomen vooral door sociale uitkeringen tot stand wordt gebracht. De herverdelende werking van directe belastingen en de sociale premies is aanzienlijk minder. Overigens is de herverdeling in het traject primair-secundair inkomen in 1999 nagenoeg gelijk aan de herverdeling van 1990. Bij de profijtstudies was de focus van het SCP vooral gericht op tertiaire inkomensbestanddelen. In een aantal gevallen heeft het SCP ook gegevens gepresenteerd over het proces van inkomensvorming (primaire sfeer) en inkomensherverdeling (secundaire sfeer) dat voorafgaat aan die derde geldstroom. Tabel 4.5 bevat een fraaie opstelling voor het inmiddels gedateerde jaar 1991 waarin de ongelijkheid van inkomens in het gehele traject primair-tertiair inkomen samenvattend wordt weergegeven. In één oogopslag kan de mate van herverdeling in het *gehele* inkomenstraject worden afgelezen, ook gespecificeerd

12 De resultaten worden meestal gepresenteerd in 10%-groepen van het secundaire inkomen van huishoudens. Soms ook samengevat in één ongelijkheidsmaatstaf (Gini of Theil).

naar tussenliggende onderdelen. De tabel laat zien dat de herverdeling vooral door sociale uitkeringen tot stand wordt gebracht. De herverdelende werking van directe belastingen en de sociale premies is aanzienlijk minder.¹³ Wanneer rekening wordt gehouden met de grootte en de samenstelling van het huishouden daalt de ongelijkheid nog iets verder als gevolg van de herverdeling binnen huishoudens. Het verdelingseffect van gebonden overdrachten is bijna verwaarloosbaar.

Tabel 4.5 Herverdeling in het traject primair - tertiair inkomen in 1991

	bedrag x miljard gulden	Theil- coëfficiënt	Gini- coëfficiënt
primair inkomen	374	0,618	0,575
-/- werkgeverspremies	-23	+0,003	+0,002
+/+ sociale uitkeringen	105	-0,308	-0,154
bruto inkomen	456	0,308	0,417
-/- pensioenpremies	-10	-0,009	-0,006
-/- sociale premies	-77	+0,013	+0,006
-/- belastingen	-82	-0,050	-0,037
secundair inkomen	286	0,245	0,368
(idem, gestandaardiseerd)	(219)	(0,209)	(0,030)
+/+ saldo tertiaire bestanddelen	11	-0,007	-0,002
tertiair inkomen	297	0,238	0,366

bron: eigen bewerking van SCP (1994, p. 38 en p. 187-189)

Wanneer voor een reeks van jaren goed vergelijkbare cijfers bekend zouden zijn, kan op basis daarvan worden geanalyseerd in welke mate de inkomensverdeling is gewijzigd als gevolg van overheidsingrijpen in ruime zin, dan wel valt toe te rekenen aan veranderingen in de primaire sfeer. Met name zou het interessant zijn om te weten welk deel van de verandering in de inkomensverdeling mag worden toegeschreven aan de (veranderingen in de) sociale zekerheid en belastingheffing. In hoofdstuk 6 ondernemen wij zo'n poging, waarbij we ons in het bijzonder concentreren op de herverdeling in de secundaire sfeer in de periode 1977-1999.

4.3 Inkomensverdeling in internationaal perspectief

De afgelopen jaren is het inzicht in empirisch onderzoek over de inkomensverdeling in OECD-landen sterk verbeterd (Gottschalk e.a., 1997). Een belangrijke ontwikkeling was de introductie van de Luxembourg Income Study. De Luxembourg Income Study (LIS) beoogt de opbouw van een gegevensbank waarin aan dergelijke problemen zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen. In het LIS-project wordt datamateriaal uit een groot aantal landen op een eenduidige manier samengevoegd. Op basis van gegevens van LIS

¹³ Opmerkelijk is de denivellerende werking van de sociale premies in 1991: zij vergroten de inkomensongelijkheid. Dit komt mede doordat de hoogte van de premie aan een maximum is gebonden.

kunnen inkomensverdelingen tussen landen worden vergeleken, zowel op één moment, als in de tijd. Over de oorzaken van de ontwikkeling van de inkomensverdeling is echter - ondanks veel recent onderzoek - nog weinig bekend, zeker in internationaal vergelijkend perspectief (zie Gustafsson en Johansson, 1997).¹⁴ Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat de inkomensverdeling en de veranderingen daarin door een zeer groot aantal factoren worden bepaald, terwijl die factoren bovendien sterk kunnen verschillen tussen landen (Gottschalk en Smeeding, 1997; Atkinson e.a., 1995).

In deze paragraaf gaan we op internationaal vergelijkende basis na in welke mate de inkomensverdeling is veranderd. Hiertoe vatten we literatuur op dit terrein samen. Daarbij maken we onderscheid tussen de mate van inkomensongelijkheid op enig moment en de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid sinds 1979 (paragraaf 4.3.2). Deze analyse beperkt zich tot een groep geïndustrialiseerde landen waarvoor dergelijke gegevens beschikbaar zijn. Er zijn echter tal van studies (en websites) die gegevens bevatten over de (ontwikkeling) van inkomensverdeling in de wereld. Daarover gaat nu eerst paragraaf 4.3.1.

4.3.1 De inkomensverdeling internationaal vergeleken

Op het World Wide Web treft men diverse sites aan over de verdeling van inkomens in de wereld.¹⁵ Sommigen bevatten omvangrijke datasets omtrent indices van inkomensongelijkheid en armoede voor een groot aantal landen. Zo hebben Deininger en Squire (1996) een groot databestand samengebracht. Hun database omvat de Ginicoëfficiënten en deciel aandelen voor 101 landen. Voor de meeste landen zijn gegevens beschikbaar voor de periode 1960 tot begin jaren negentig van de vorige eeuw. De Deininger-Squire database geeft aan of inkomensongelijkheid is berekend op basis van bruto of netto inkomens, en of deze inkomens zijn toegerekend aan huishoudens of individuen. De data voor een specifiek land heeft betrekking op een gespecificeerd datajaar. Barro (1999) heeft een nadere selectie gemaakt en elk van de observaties geclassificeerd als 1960, 1970, 1980, of 1990 (deze gecompileerde dataset is gebruikt in zijn bekende regressies van economische groei). Tabel 4.6 illustreert de waarden van de Gini voor alle landen die tenminste twee of meer datajaren in de database voorkomen in de periode 1960-1994 (9 daarvan zijn Sub Saharan Africa).

14 Föster (2000) analyseert de trend en belangrijke factoren van de inkomensverdeling en armoede op basis van een geharmoniseerde enquête in 21 OECD-landens.

15 De bekendste site is van UNU/WIDER - UNDP World Income Inequality Database (WIID); <http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>. Zie ook <http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/dddeisqu.htm> en <http://worldpolicy.org/americas/econindex.html>.

Tabel 4.6 Illustratieve data van inkomensongelijkheid in de wereld

<i>waarden →</i>	<i>Gini 1960</i>	<i>Gini 1970</i>	<i>Gini 1980</i>	<i>Gini 1990</i>
aantal landen	49	61	68	76
gemiddelde	0,432	0,416	0,394	0,409
maximum	0,640	0,619	0,632	0,623
minimum	0,253	0,228	0,210	0,227
standaardafwijking	0,100	0,094	0,092	0,101
<i>verandering →</i>	<i>in de jaren 60</i>	<i>in de jaren 70</i>	<i>in de jaren 80</i>	
gemiddelde waarde Gini	-0,016	-0,022	0,015	

toelichting: De gepresenteerde waarden hebben betrekking op 'the closest ten-year value to the actual date of the survey on income distribution'. Uitgangspunt zijn de data die Deininger en Squire (1996) zelf markeren als 'high quality'. Barro heeft deze database uitgebreid met een aantal observaties uit nationale inkomensstatistieken.

bron: Barro (1999)

De tabel illustreert dat de inkomenongelijkheid in de wereld in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is gedaald. De inkomensongelijkheid nam toe in de jaren tachtig. Vanzelfsprekend zijn landenspecifieke afwijkingen van deze trend meer regel dan uitzondering voor elk van de hier gepresenteerde decennia.

In dit onderzoeksgebied is sprake van een afruil tussen kwaliteit van de data en de omvang van de dataset. Er bestaan gegevens over de inkomensverdeling in een groot aantal landen, maar deze data hebben in veel gevallen geen hoge kwaliteit en zijn dikwijls lastig te vergelijken. Ondanks de inspanningen van Deininger en Squire, van Barro, en anderen, blijken de ongelijkheidsindices in grote databases niet goed bruikbaar voor landenvergelijkende studies (Atkinson en Brandolini, 1999).¹⁶

Veelbelovend in het onderzoek naar veranderingen in de inkomensverdeling tussen landen is het gebruik van tijdreeksenpaneldata. Jammer genoeg zijn landenvergelijkende paneldata schaars (zie Headey e.a., 1997).¹⁷ De Luxembourg Income Study bevat de best beschikbare gegevens om de ontwikkeling in de inkomensverdeling te analyseren. Een belangrijk voordeel van LIS is dat een coördinerende instantie eisen stelt bij de aanlevering van gegevens door de deelnemende onderzoeksinstituten en statistische bureaus ten behoeve van een zo groot mogelijke uniformering. De database van LIS omvat inmiddels inkomensgegevens voor meer dan 25 landen voor een periode langer dan 20 jaar. Thans werkt LIS aan de constructie van de zogenaamde vijfde Wave van

¹⁶ Sommige studies proberen rekening te houden met landenspecifieke verschillen. Zie o.a. Dollar en Kraay (2000). Echter, het gebruik van geavanceerde econometrische technieken om voor dergelijke verschillen te corrigeren levert niet erg precieze uitkomsten op (zie noot 8 van de auteurs zelf). Meer in het algemeen geldt dat het gebruik van de Deininger-Squire (1996) data-set, nogal grof is. Atkinson en Brandolini (1999) hebben kritiek op het gebruik 'this type of large secondary data-sets'.

¹⁷ Voor slechts een paar landen zijn paneldata beschikbaar voor een periode van meer dan tien jaar.

inkomensdatasets voor 27 landen. De inkomensgegevens van Wave V zullen voor de meeste landen betrekking hebben op de jaren 1999 en 2000. De eerste Wave bevatte inkomensgegevens voor omstreeks 1980 van 12 landen. Overigens komen de omvangrijke datasets steeds met enkele jaren vertraging beschikbaar voor gebruikers. Zo heeft de meest recente dataset van landen in LIS veelal betrekking op de jaren 1994 en 1995. Ook de meest recente dataset voor Nederland is inmiddels gedateerd en betreft het jaar 1994. Zie voor een uitgebreid overzicht van het LIS-project Atkinson e.a. (1995).

Met behulp van LIS-gegevens kan een analyse worden gemaakt van zowel verschillen van niveaus van inkomensongelijkheid tussen landen als van veranderingen in de tijd in de inkomensongelijkheid in diverse landen. De LIS produceert de best bruikbare data om een landenvergelijking te maken van de inkomensongelijkheid op enig moment. Volgens Smeeding (2000) zijn LIS-data minder goed toegerust om ook de ontwikkeling in de tijd te kwantificeren. Idealiter zou men graag beschikken over een datareeks die zowel consistent over tijd als tussen landen is. Helaas ontbreekt het op dit moment nog aan zo'n project (Atkinson e.a., 2000, p. 1). Derhalve dienen gebruikers van LIS-data zich bewust te zijn van de beperkingen die nu eenmaal kleven aan een dergelijke dataverzameling, zoals de definitieverschillen van inkomen, verschillen in dekkingsgraad van de populatie (immigranten), verschillen in methode van dataverzameling, en verschillen in de periodiciteit van verschijning waardoor (mogelijke) bias als gevolg van economisch-cyclische variaties in de inkomensongelijkheid niet zijn uit te sluiten (Smeeding, 2000, p. 214-219).

4.3.2 Verschillen in inkomensongelijkheid in OECD-landen

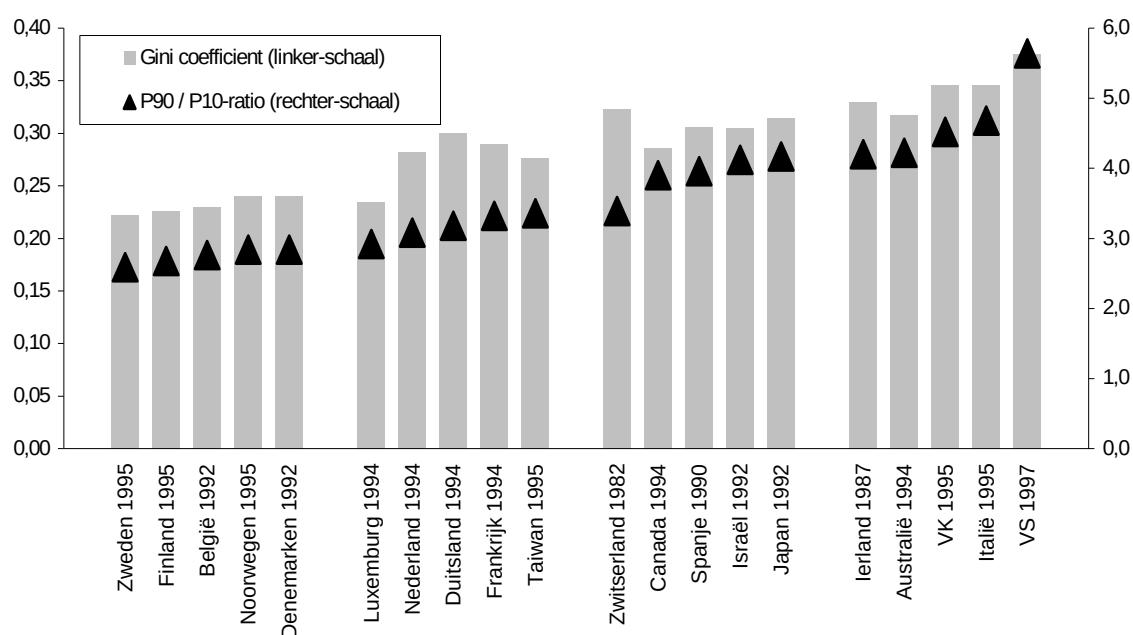
Hieronder presenteren we een samenvattend overzicht, waarbij vooral gebruik is gemaakt van Gottschalk en Smeeding (1997 en 1998) en Smeeding (2000). We starten met de vergelijking van het niveau van de ongelijkheid omstreeks midden jaren negentig. Daarna analyseren we de korte-termijntrends in de verandering van de ongelijkheid in de jaren tachtig en ten slotte de lange-termijntrend sinds 1979.

Niveaus van ongelijkheid

Figuur 4.4 laat de inkomensongelijkheid zien voor twintig OECD-landen (beschikbare inkomens van huishoudens, gestandaardiseerd). Daarbij zijn twee maatstaven gehanteerd: de Ginicoëfficiënt en een decielratio, in casu de verhouding tussen het gemiddelde inkomen in het negende en in het eerste deciel. De landen zijn gerangschikt naar de hoogte van de decielratio, van klein naar groot. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gepresenteerde rangorde nogal gevoelig is voor de gehanteerde ongelijkheidsmaatstaf (decielratio of Gini) en het in beschouwing genomen datajaar. Een (kleine) verandering in specificatie kan de rangorde van landen snel doen veranderen. Niettemin kan ruwweg hetzelfde patroon worden aangetroffen in andere internationaal vergelijkende analyses (Atkinson e.a., 1995 en SCP, 2000).

Het blijkt dat de Scandinavische landen en België de kleinste inkomensongelijkheid hebben. Ook in Nederland is, zoals bekend, de inkomensverdeling relatief gelijkmatig. De grootste inkomensongelijkheid wordt aangetroffen in Angelsaksische landen, met als uitschieter de Verenigde Staten. Daar is bijvoorbeeld het beschikbaar inkomen in het negende deciel bijna zes keer zo hoog als in het eerste deciel, bij een verhouding van circa drie in Nederland. Toepassing van de Lorenz-dominantietoets wijst uit dat de inkomensverdelingen in de Scandinavische- en Benelux-landen inderdaad éénduidig gelijkmatiger zijn dan in de Angelsaksische landen. Anderzijds blijkt bij een paarsgewijze vergelijking van landen in meer dan de helft van de gevallen zo'n unaniem oordeel niet mogelijk, omdat de Lorenzcurven elkaar snijden. Zo snijden de Lorenzcurven van Nederland, Duitsland, Noorwegen en Zweden elkaar, waardoor niet eenduidig kan worden vastgesteld welke van deze verdelingen de grootste ongelijkheid vertoont.

Figuur 4.4 Maatstaven van de inkomensverdeling in internationaal perspectief (gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen)



noot: Alle data zijn afkomstig uit LIS (m.u.v. Japan). Landen zijn gerangschikt - van laag naar hoog - op basis van de P90/P10-ratio.

bron: Gottschalk en Smeeding (1998, figuur 2) en Smeeding (2000, figuur 1)

Verandering in de inkomensongelijkheid gedurende de jaren tachtig

Tabel 4.7 vat de resultaten samen van een landenvergelijkende studie naar de ongelijkheid van zowel primaire als besteedbare inkomens. Daarmee geeft de tabel ook inzicht in de (verandering van de) herverdelende werking binnen het traject primair-secundair inkomen. De landen zijn gerangschikt naar de hoogte van de verandering de Gini, van groot naar klein. Ook hier moet worden opgemerkt dat de gepresenteerde rangorde gevoelig is voor de gehanteerde ongelijkheidsmaatstaf (Gini) en het in beschouwing genomen tijdsinterval. Echter, de richting van de mutatie in de

inkomenongelijkheid in de onderhavige periode wordt bevestigd door ander onderzoek op dit terrein (Ruiz-Huerta e.a., 1999).

Tabel 4.7 Verandering ongelijkheid primair en besteedbaar inkomen: jaren tachtig

<i>Landen</i>	<i>periode</i>	<i>ongelijkheid primair inkomen</i>	<i>ongelijkheid besteedbaar inkomen</i>
1 Verenigd Koninkrijk	1981 - 91	+++	++++
2 Verenigde Staten	1980 - 93	+++	+++
3 Zweden	1980 - 93	+++	+++
4 Australië	1980 - 90	+	+
5 Denemarken	1981 - 90	+	+
6 Nieuw Zeeland	1981 - 89	+	+
7 Japan	1981 - 90	+	+
8 Nederland	1981 - 89	+	+
9 Noorwegen	1982 - 89	+	+
10 België	1985 - 89	+	+
11 Canada	1980 - 92	+	0
12 Israël	1979 - 92	+	0
13 Finland	1981 - 92	+++	0
14 Frankrijk	1979 - 89	0	0
15 Portugal	1980 - 90	0	0
16 Spanje	1980 - 90	n.a.	0
17 Ierland	1980 - 87	+	0
18 West Duitsland	1983 - 90	+	0
19 Italië	1977 - 91	-	-

toelichting: Veranderingen zijn gebaseerd op Ginicoëfficiënten (inkomensconcept, de methode van equivalentieschalen en berekeningswijze kan per land verschillen). De bovenstaande resultaten zijn gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie van Gottschalk en Smeeding.

Leeswijzer	verandering Gini
-	-5 procent of meer
0	-4 tot +4 procent
+	5 tot 10 procent
++	10 tot 15 procent
+++	16 tot 29 procent
++++	30 procent of meer

bron: Gottschalk en Smeeding (1997, tabel 4, p. 666)

Het uitgebreide onderzoek van Gottschalk en Smeeding (1997) omvat allerlei aspecten van inkomensongelijkheid. De auteurs concluderen ondermeer:

- In bijna alle landen is de loonongelijkheid in de jaren tachtig toegenomen. Veranderingen in de ongelijkheid van besteedbare huishoudensinkomens waren doorgaans kleiner dan veranderingen in de primaire inkomensongelijkheid. In alle OECD-landen blijkt dat de verdeling van het besteedbare inkomen meer gelijkmatig is verdeeld dan het primaire inkomen.
- Veranderingen in betaalde belastingen en premies en ontvangen inkomensoverdrachten - als gevolg van inkomensbeleid en veranderingen in de sociale zekerheid - compenseren veelal de veranderingen in de verdeling van het primaire inkomen.

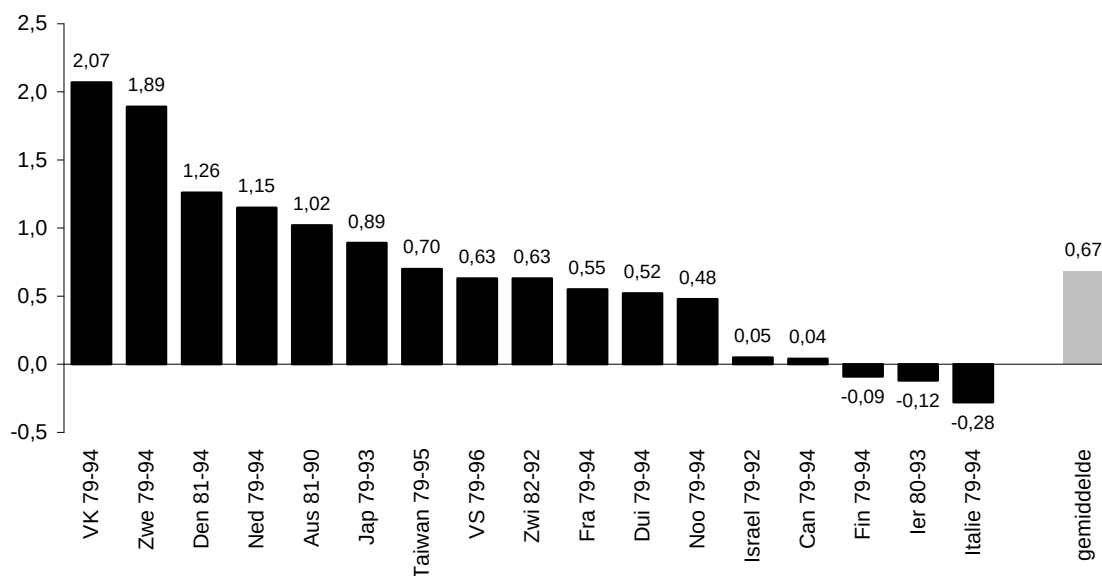
- De verdeling van inkomen is het resultaat van een complex aantal krachten. 'The links between changes in tax and transfer policy and the distribution of disposable income in different countries are not well understood at this stage.'

Tabel 4.7 duidt niet direct op een wereldwijde trend in de richting van toenemende inkomensongelijkheid (cf. Atkinson, 1996, p. 43). Echter, wanneer we de tijdshorizon verleggen en ook de jaren negentig in de beschouwing betrekken, verandert deze conclusie tot op zekere hoogte.

Trend in inkomensongelijkheid: 1979-1995

Gottschalk en Smeeding (2000) laten de veranderingen in de inkomensverdeling gedurende (ruwweg) de periode 1980 tot 1995 zien. Zie Figuur 4.5. Daarbij is gekeken naar de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de Ginicoëfficiënt in de verschillende landen. Het blijkt dat de inkomensongelijkheid in 14 van de 17 landen waarvoor tijdreeksgegevens bekend zijn, is toegenomen.

Figuur 4.5 Internationale trends in de ongelijkheid van gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen 1979-1995
Gemiddelde procentuele mutatie per jaar van de Ginicoëfficiënt



toelichting: Data over inkomensongelijkheid hebben betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen, in alle gevallen berekend met behulp van de databases van de Luxembourg Income Study (LIS). Ginicoëfficiënten zijn gebaseerd op de verdeling van inkomen waarbij is aangehouden een 'bottom-code' van 1 procent van het mediane besteedbare inkomen en 'top code' ter grootte van 10 keer het mediane besteedbare inkomen. De gemiddelde procentuele mutatie per jaar van de Gini heeft betrekking op de procentuele mutatie van de Ginicoëfficiënt gemeten over de aangegeven periode gedeeld door het aantal jaren binnen het tijdsinterval. Landen zijn gerangschikt naar de hoogte van de procentuele mutatie in de Ginicoëfficiënt.

bron: Gottschalk en Smeeding (2000, figuur 4 en appendix tabel A2 en A3), en eigen berekeningen

Merk allereerst op dat de trend in Figuur 4.5 is gebaseerd op een willekeurig tijdsinterval (1979-1995). Cyclische variaties in de inkomensongelijkheid kunnen zich dus hebben voorgedaan. De grootste toename (meer dan 1 procent per jaar) trad op in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Nederland en Australië. Daarentegen werd de inkomensverdeling iets gelijkmatiger in Finland, Ierland en Italië. De timing van de veranderingen loopt uiteen. In de VS vond de toename van de ongelijkheid, vanaf een toch al hoog basisniveau, in het begin van de jaren tachtig plaats, waarna als het ware een plafond werd bereikt. Aan de andere kant trad de stijging van de ongelijkheid in Zweden pas begin jaren negentig op. In Nederland nam de ongelijkheid vooral in de jaren tachtig fors toe, waarna in de jaren negentig weinig verandering meer optrad.

4.4 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de ontwikkeling van de inkomensverdeling, ook in internationaal perspectief. De aandacht is daarbij in het bijzonder gericht op de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid en het proces van herverdeling in het traject primair-secundair inkomen. De inkomensongelijkheid in Nederland is in de naoorlogse periode fors afgenomen tot in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is de ongelijkheid weer gestegen tot begin jaren negentig. Nadien is de inkomensongelijkheid vrij stabiel. Deze veranderingen in de inkomensverdeling zijn het product van een complex aantal factoren, zoals ontwikkelingen op demografisch gebied (huishoudensverdunding) en op sociaal-economisch terrein (de toename van het aantal tweeverdieners en de arbeidsparticipatie van vrouwen, ontwikkelingen in de sociale zekerheid, het al dan niet toepassen van de koppeling, et cetera).

Analyse van de huidige inkomensverhoudingen en de mate van inkomensherverdeling in het traject tussen primair en secundair inkomen wijst uit dat processen op de arbeidsmarkt van wezenlijk belang zijn voor het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid in Nederland. Niet alleen sociale status en het verschil in inkomensbron doen er toe. Ook vindt in Nederland een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats. Zo wijst onze empirische analyse voor het jaar 1999 uit dat er is zowel een fors nivellerende werking uitgaat van de inkomensoverdrachten in de secundaire sfeer als van de grootte en de samenstelling van het huishouden. Het is overigens lastig om beide effecten afzonderlijk toe te rekenen. Een tentatieve berekening laat zien dat het effect van de huishoudenssamenstelling op de inkomensnivellering in Nederland ruwweg even groot is als de invloed door tussenkomst van de overheid (inkomensoverdrachten én sociale zekerheid - in ruime zin).

Om een landenvergelijking te maken van de inkomensongelijkheid produceert de Luxembourg Income Study de best bruikbare data. Hoewel zelfs LIS-data niet perfect zijn, illustreren ze toch een patroon. Zo blijkt de inkomensongelijkheid in OECD-landen nogal spreiding te vertonen op enig moment. De inkomensongelijkheid afgemeten aan de Gini van het meest ongelijke land (Verenigde Staten) is bijvoorbeeld bijna tweemaal

zo groot als in het meest gelijke land (Zweden). In een groot aantal landen is de ongelijkheid in de jaren zeventig afgenomen. En hoewel geen sprake is van een wereldwijde trend, kan toch geconcludeerd worden dat in veruit het grootste deel van de geanalyseerde landen de inkomensongelijkheid in meer of mindere mate weer is toegenomen sinds 1980. De ongelijkheid nam fors toe in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Nederland en Australië. Samengenomen kan uit de literatuur de conclusie worden getrokken dat de verdeling van de beschikbare inkomens in veel OECD-landen ongelijkmatiger is geworden in de jaren tachtig van de vorige eeuw, maar dat over de oorzaken van deze ontwikkeling - ondanks veel recent onderzoek - nog weinig bekend is, zeker in internationaal vergelijkend perspectief (zie Atkinson, 2000). Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat de inkomensverdeling en de veranderingen daarin door een zeer groot aantal factoren worden bepaald, terwijl die factoren bovendien sterk kunnen verschillen tussen landen (Atkinson, Rainwater en Smeeding, 1995). Economische, demografische, culturele en andere institutionele omstandigheden oefenen invloed uit op de inkomensverdeling. Maar vanzelfsprekend is ook het overheidsbeleid van belang, zoals veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en het gevoerde inkomensbeleid.

Uit de hiervoor besproken internationale vergelijking komt Nederland naar voren als een land met een relatief sterke toename van de inkomensongelijkheid. In hoofdstuk 6 zullen wij analyseren of en in hoeverre veranderingen in de sociale zekerheid hebben bijgedragen aan veranderingen in de inkomensverdeling. Op internationaal vergelijkende basis gaan we na of er een verband bestaat tussen veranderingen in de inkomensverdeling en veranderingen in indicatoren van sociale zekerheid.

5.1 Inleiding

Het stelsel van sociale zekerheid beoogt mede een zekere mate van inkomensherverdeling te bewerkstelligen. In dit hoofdstuk wordt de inkomensherverdeling onderzocht die plaatsvindt tussen groepen die sociale verzekeringspremies en belastingen betalen en groepen die een uitkering krachtens de sociale zekerheid ontvangen. De resulterende herverdeling wordt benaderd door een vergelijking van betaalde premies en ontvangen sociale uitkeringen per inkomensklasse (per 10%-groep) en door vergelijking van ongelijkheidsmaatstaven.

Over de huidige mate van herverdeling door sociale zekerheid is niet zoveel bekend. Zo beslaat de meest recente analyse op dit terrein de jaren 1977-1985.¹ Meer recente studies op het terrein van de inkomensverdeling (o.a. de bekende SCP rapporten) concentreren zich niet zo zeer op het partiële effect van de sociale zekerheid. Veelal gaat het in dergelijke verdelingsstudies om een veel bredere benadering waarin (onderdelen) van het gehele traject tussen primair verworven inkomen uit arbeid, winst en rente en het secundaire of tertiair vrij te besteden inkomen van huishoudens worden geanalyseerd. In onze analyse beogen we de invloed van sociale zekerheid op de inkomensherverdeling te isoleren en de verdelingsgevolgen van sociale zekerheid in kaart te brengen. Daartoe rekenen we van een geselecteerd aantal sociale-zekerheidsregelingen zowel de uitkeringen als de premies toe aan de inkomensdecilen. We gebruiken de uitkomsten van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO) naar de personele inkomensverdeling om de omvang van de herverdeling door sociale zekerheid te benaderen. Het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn is 1999.²

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst gaan we in op de aard van de herverdeling door sociale zekerheid (paragraaf 5.2). Vervolgens vindt de afbakening van het begrip 'sociale zekerheid' plaats (paragraaf 5.3) en bepalen we welke groepen – huishoudens en individuen – het meest profiteren van de door ons in aanmerking genomen sociale-zekerheidsuitkeringen en sociale premies (paragraaf 5.4). De resultaten worden gepresenteerd voor de afzonderlijke decielgroepen; de (her)verdeling zal ook in kaart worden gebracht met globale statistische ongelijkheidsmaatstaven. Ten slotte vindt een internationale vergelijking plaats (paragraaf 5.5).

5.2 Herverdeling door sociale zekerheid

Inkomensherverdeling kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Bij verticale herverdeling gaat het om inkomensherverdeling tussen huishoudens of individuen in verschillende inkomensklassen. Herverdeling van rijk naar arm vindt plaats wanneer op

1 Van Herwaarden en De Kam (1988).

2 Dit hoofdstuk is een geactualiseerde versie van Caminada en Goudswaard (2001b) waarin cijfermateriaal werd gepresenteerd dat betrekking heeft op het jaar 1997.

hogere inkomens per saldo meer premies en belastingen in mindering worden gebracht en lagere inkomens per saldo meer uitkeringen ontvangen. Horizontale herverdeling heeft betrekking op de overheveling van inkomen van het ene huishouden (of individu) naar het andere binnen dezelfde inkomensklasse, bijvoorbeeld van gezonden naar zieken of van huishoudens zonder naar huishoudens met kinderen. De wijze waarop en de mate waarin herverdeling plaatsvindt verschilt per sociale-zekerheidsregeling. Ruwweg kunnen drie categorieën worden onderscheiden:

- De volksverzekeringen, waarbij de solidariteitsgedachte voorop staat. De uitkering is - afgezien van verschillen in de samenstelling van het huishouden - voor iedere gerechtigde even hoog, maar de premieheffing varieert met het inkomen. De premies volksverzekeringen worden echter alleen in de eerste belastingschijf (twee sub-schijven) geheven.³ De volksverzekeringen bieden dekking aan alle ingezetenen.
- De werknemersverzekeringen zijn gebaseerd op de equivalentiegedachte, in de zin dat de premieheffing is afgestemd op het verzekerde risico. Zowel de uitkering als de premie zijn afgeleid van het laatstverdiende loon. Voor beiden geldt een maximum-grens. Deze verzekeringen bestrijken de werknemers in de particuliere sector, die in de gepremieerde en gesubsidieerde sector, en sinds kort ook de ambtenaren.
- De sociale voorzieningen vormen het sluitstuk van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Met name de Bijstand (ABW) spant een vangnet voor alle gevallen waarin niet door de andere regelingen wordt voorzien. De sociale voorzieningen worden uit de algemene middelen bekostigd.

Gelet op de aard en de vormgeving van de regelingen mag bij de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen een verticale herverdeling van inkomens worden verwacht. Naarmate de uitkeringen meer op de laagste inkomensgroepen zijn gericht (Bijstand) zal de verticale herverdeling sterker zijn. Voorts kan verwacht worden dat financiering van een regeling uit belastingmiddelen sterker bijdraagt aan verticale herverdeling dan financiering uit premiemiddelen, vanwege de premieheffing tot de eerste inkomens-schijf.⁴

Bij de werknemersverzekeringen gaat het, gelet op het gehanteerde equivalentiebeginsel, primair om horizontale herverdeling van inkomens. Er vindt wel verticale herverdeling plaats wanneer bijvoorbeeld lagere inkomensgroepen relatief vaker een beroep doen op een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen.

3 De AOW wordt, vanwege de in 1998 geïntroduceerde premimaximering, ook voor een beperkt gedeelte uit de algemene middelen gefinancierd. In 1999 was de premiefinanciering echter nog (meer dan) dekkend.

4 Dit laatste kan overigens in zoverre worden gerelativeerd dat de premies volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting een geïntegreerde heffing vormen. Een andere verdeling van de premieheffing (bijvoorbeeld uitbreiding tot de tweede en derde schijf) zou zeker gevolgen hebben voor de verdeling van de belastingdruk.

5.3 Afbakening en methode van verdelingonderzoek

Van een geselecteerd aantal regelingen vergelijken we de verdelingen van de sociale premies en uitkeringen met elkaar (per inkomensklasse in tien gelijke 10%-groepen) en berekenen we ongelijkheidsmaatstaven. Daarbij wordt uitgegaan van een enge definitie van sociale zekerheid: de som van de sociale voorzieningen en sociale verzekeringen, exclusief de publieke ziektekostenverzekeringen en exclusief de aanvullende pensioenen. Zie Tabel 5.1 voor een specificatie. Dit betekent dat bepaalde regelingen hier niet tot de sociale zekerheid worden gerekend (hoewel er redenen kunnen zijn om dat wel te doen), waaronder ook de individuele huursubsidie en de studiebeurs. De reden dat de pensioenen hier buiten beschouwing worden gelaten, heeft te maken met de beschikbaarheid van data.⁵ De pensioenuitkeringen komen nog afzonderlijk aan de orde in hoofdstuk 8. Ook de regelingen in de sfeer van de ziektekosten AWBZ en ZFW blijven buiten beschouwing, hetgeen te maken heeft met het feit dat de uitkeringen en verstrekkingen meestal in natura plaatsvinden. Aangezien het profijt van deze gebonden overdrachten niet kan worden toegerekend (althans niet in de CBS-data), ligt toerekening van de bijbehorende premies evenmin voor de hand. Ten slotte blijven ook de sociale werkvoorziening (WSW) en regelingen inzake gesubsidieerde arbeid buiten beschouwing. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de sociale premies en uitkeringen die zijn toegerekend. Er wordt minder aan premies toegerekend dan wegens uitkeringen. Dit negatieve verschil wordt vooral verklaard door de rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid.⁶ Zo worden de sociale voorzieningen en de kinderbijslag volledig uit de algemene middelen (belastingen) gefinancierd. Om deze reden zijn tevens de benodigde belastingmiddelen als sluitpost opgenomen om zodoende het saldo van uitkeringen en premies (en belastingen) steeds op nul te laten sluiten.

⁵ Zie hierover Bruinooge en Van de Donk (1993), p. 41-49.

⁶ Daarnaast wordt het verschil veroorzaakt door administratiekosten en overschotten/tekorten op de exploitatierekening van de sociale zekerheid. Uit kwantitatief oogpunt zijn met name de administratiekosten van belang. Van de in aanmerking genomen regelingen bedragen de administratiekosten in 1999 circa 1,9 miljard euro (bron onder Tabel 5.1).

Tabel 5.1 Toegerekende uitkeringen en premies, 1999 (bedragen x miljard euro)

	uitkeringen	premies
rechtstreeks van de overheid		
bijstand (ABW, Rww, IOAW en IOAZ)	4,9	-
kinderbijslag (AKW)	2,9	-
volksverzekeringen		
publiek pensioen (AOW)	18,5	19,7
nabestaanden (AWW/ANW)	1,6	1,7
werknemersverzekeringen		
arbeidsongeschiktheid en ziekte (WAO/AAW, WAZ, Wajong, ZW)	13,6	14,2
werkloosheid (WW: Wgf en Awf)	3,7	4,9
Totaal	45,2	40,5
Saldo uitkeringen – premies = sluitpost belastingen		4,7

noot: Wegens premies en uitkeringen is een verschillend bedrag toegerekend als gevolg van de rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid (gefinancierd uit algemene middelen = sluitpost belastingen).

bron: *Sociale Nota 2002* (bijlagen 8.2.B en 8.4.C) en eigen berekeningen

Om de herverdelende werking van de sociale zekerheid vast te stellen, voeren wij een 'budget incidence analyse' uit (zie hoofdstuk 2). Daarbij wordt, op basis van micro-data, uitgegaan van de verdeling van primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, et cetera), aangezien herverdeling vooral plaatsvindt tussen personen die op eigen kracht een inkomen verwerven (primaire inkomen uit arbeid, winst of vermogen) en degenen die zijn aangewezen op een uitkering. Wanneer bij het primaire inkomen de sociale-zekerheidsuitkeringen worden bijgeteld en de betaalde belastingen en sociale premies worden afgetrokken, resulteert de verdeling van de inkomens na sociale zekerheid. Vergelijking van de ongelijkheid van de primaire verdeling en die van de verdeling van de inkomens na sociale zekerheid geeft de mate van herverdeling door sociale premies en uitkeringen (sociale zekerheid). Deze herverdeling zal nader worden toegerekend aan de onderdelen van het stelsel. Hierdoor valt te zien welk aandeel in het totaal van de herverdeling elk van de afzonderlijke sociale-zekerheidsregelingen heeft.

De werkwijze is als volgt. De toerekening van inkomens(bestanddelen) vindt zowel plaats aan huishoudens (equivalentieschaalelasticiteit $E=0$; zie paragraaf 2.3) als aan individuen ($E=1$) en de resultaten worden gepresenteerd voor de afzonderlijke decielgroepen. Steeds brengen we eerst de verdeling van sociale premies en uitkeringen in kaart die in Tabel 5.1 gezamenlijk zijn aangemerkt als 'sociale zekerheid'. Aan de premiekant worden zowel het werkgeversdeel als het werknemersdeel toegerekend. Daarbij wordt verondersteld dat deze premies volledig ten laste komen van de betrokken huishoudens cq. individuen.⁷

⁷ Deze aanname impliceert dat werkgevers er volledig in zijn geslaagd om de premiedruk af te wentelen op partners in het ruilverkeer. In de literatuur treft men ook andere veronderstellingen aan over de afwenteling van werkgeverspremies. Het blijkt echter dat de resultaten betrekkelijk ongevoelig zijn voor de gebruikte veronderstelling. In dit onderzoek worden afwentelingsmechanismen genegeerd.

Vervolgens worden beide verdelingen met elkaar in verband gebracht en wordt het saldo als 'herverdeling' aangemerkt.

De gegevens over het totale bedrag aan sociale-zekerheidsuitkeringen en sociale premies 1999 zijn afkomstig uit de Sociale Nota; gegevens die nodig zijn voor de toerekening van deze uitkeringen en premies/belastingen over de inkomensklassen zijn ontleend aan CBS Inkomenspanelonderzoek.⁸ Wanneer de sociale premies en uitkeringen zijn toegerekend met behulp van de data uit CBS IPO₁₉₉₉, wordt minder aan premies toegerekend dan aan uitkeringen, vanwege de rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid. Een complicatie is hoe dit benodigde deel van de algemene middelen moet worden toegerekend aan de 10%-groepen. Gekozen is voor een toerekening evenredig aan de aandelen per deciel van zowel de kostprijsverhogende als de directe belastingen. Immers, de ontvangsten van de overheid bestaan voor het overgrote deel uit kostprijsverhogende en directe belastingen. Recente cijfers over de verdeling van door huishoudens betaalde bestedingsbelastingen en milieuheffingen (ruwweg de kostprijsverhogende belastingen) zijn echter niet beschikbaar. Derhalve maken we gebruik van cijfers uit het onderzoek van De Kam en Wetzels (1994) die betrekking hebben op 1992. De verdeling van de directe belastingen op inkomen en vermogen over de decielgroepen benaderen we met de data uit CBS IPO₁₉₉₉.

Door per regeling de verdelingen van de sociale premies en de uitkeringen per inkomensklasse (deciel) naast elkaar te leggen, krijgen we inzicht in de zogenaamde statutaire verdelingseffecten van sociale zekerheid. Er wordt geen rekening gehouden met afwenteling en andere gedragsreacties (zie hoofdstuk 2).

5.4 Resultaten

De verdelingsgevolgen van sociale zekerheid worden hierna op twee manieren weergegeven:

- (1) Per decielgroep. Huishoudens zijn daarbij steeds consequent gerangschikt naar de hoogte van hun bruto huishoudensinkomen (paragraaf 5.4.1). Wij hebben de berekeningen ook uitgevoerd met het individu (in plaats van het huishouden) als toerekeningseenheid (paragraaf 5.4.2).
- (2) Met behulp van statistische ongelijkheidsmaatstaven. De Ginicoëfficiënt, de Theil-coëfficiënt, de Robin-Hoodindicator en de Atkinsonindex (met coëfficiënt $\alpha=0,5$) zijn berekend.⁹ Deze maatstaven geven elk een verschillend gewicht aan specifieke onderdelen van de inkomensverdeling.¹⁰ Hierdoor loopt de gemeten ongelijkheid

8 Soms wijkt het totaalbedrag uit de Sociale Nota af van het totaal van de verdeling zoals die in de CBS IPO is opgenomen. Meestal gaat het om kleinere regelingen. In die gevallen zijn de premies (uitkeringen) met een zodanige factor verhoogd of verlaagd dat het totaalbedrag van premies (uitkeringen) uitkomt op het bedrag uit de Sociale Nota.

9 Vergelijking met door het SCP of CBS gepubliceerde ongelijkheidsmaten is lastig. In deze studie wordt het *niveau* van de ongelijkheid van inkomen lager weergegeven, omdat het SCP en het CBS ten behoeve van de berekening van de ongelijkheid van primair, bruto en besteedbaar inkomen steeds eerst een nieuwe kwantielverdeling (rangschikking) aanbrengen. Om methodologische redenen worden hier de inkomensgroepen echter consequent gerangschikt naar de hoogte van één inkomensbegrip (bruto huishoudensinkomen).

10 Op de Atkinsonindex dient de gebruiker een waarde-oordeel in te brengen; door het verhogen van een

(sreductie) per maatstaf nogal uiteen. Gemeenschappelijk kenmerk van deze vier maatstaven is echter steeds dat een hogere waarde van de index wijst op een grotere inkomensongelijkheid; een lagere waarde duidt op kleinere ongelijkheid. Bij een volledig egalitaire inkomensverdeling is de waarde van alle genoemde indices nul (zie paragraaf 2.4).

5.4.1 ... toegerekend aan groepen huishoudens

In Tabel 5.2 en Figuur 5.1 zijn de huishoudens consequent gerangschikt naar de hoogte van hun bruto huishoudensinkomen (tien gelijke groepen). Uitgangspunt is het primaire inkomen; daarnaast is het begrip 'inkomen na sociale zekerheid' opgenomen. Aan de hand van dit gepostuleerde inkomensbegrip kan worden afgelezen in welke mate het aandeel van het primaire inkomen per decielgroep verandert door het saldo van sociale-zekerheidsuitkeringen en sociale premies plus belastingen (ook partieel weergegeven door de rij 'Herverdeling'). Aldus ontstaat een beeld van de omvang van de verticale herverdeling door sociale zekerheid in Nederland.¹¹

coëfficiënt (α) zal de maatstaf gevoeliger worden voor veranderingen in de lagere inkomensklassen. In dit onderzoek is uitgegaan van een 'midden-waarde' ($\alpha=0,5$).

11 De verticale herverdeling tussen huishoudens in verschillende decielen (van hoog naar laag) laat zich in Tabel 5.2 - wellicht enigszins verwarrend - horizontaal aflezen. In ons onderzoek worden de verdelingen steeds horizontaal gepercenteerd en gepresenteerd.

Tabel 5.2 Herverdeling door sociale zekerheid, 1999 (decielgroepen huishoudens)

huishoudens	totaal	decieën gerangschikt naar de hoogte van het bruto huishoudensinkomen											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1 - 5	6 - 10
	x mld euro	aandelen in het totaal (=100%)											
A Primair inkomen	195,3	0,3	1,0	2,4	4,6	7,0	9,4	12,0	14,9	18,6	29,9	15,3	84,7
Publiek basispensioen (AOW)													
uitkeringen	18,5	11	21	20	14	9	7	5	4	4	3	76	24
premie- en belastingheffing	18,5	1	3	4	6	9	11	13	15	18	21	22	78
Arbeidsongeschiktheid en ziekte (WAO/AAW, WAZ, Wajong en ZW)													
uitkeringen	13,6	4	9	12	14	13	12	11	10	9	7	51	49
premie- en belastingheffing	13,6	1	1	3	5	8	11	14	16	19	22	18	82
Werkloosheid (WW: Wgf en Awf)													
uitkeringen	3,7	2	4	8	10	13	13	13	12	12	12	37	63
premie- en belastingheffing	3,7	0	1	2	5	8	12	15	18	21	18	16	84
Bijstand (ABW, Rww, IOAW / IOAZ)													
uitkeringen	4,9	19	36	25	8	4	2	2	1	1	1	93	7
belastingheffing	4,9	2	3	4	5	6	8	10	12	16	35	21	79
Kinderbijslag (AKW)													
uitkeringen	2,9	2	3	7	6	9	13	15	15	15	14	28	72
belastingheffing	2,9	2	3	4	5	6	8	10	12	16	35	21	79
Nabestaanden (Anw)													
uitkeringen	1,6	5	22	15	13	11	9	8	7	5	5	66	34
premie- en belastingheffing	1,6	1	3	4	6	9	11	13	15	18	21	22	78
B Inkomen na sociale zekerheid	195,3	2,0	4,4	5,4	6,2	7,5	9,1	10,8	13,0	15,8	25,8	25,5	74,5
		partieel effect sociale zekerheid op inkomensaandelen (%-punten)											
C Herverdeling (B-A)	0,0	+1,7	+3,4	+3,0	+1,6	+0,5	-0,3	-1,1	-1,9	-2,7	-4,1	+10,1	-10,1

noot: Hogere decieën hevelen via de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsregelingen inkomen over naar de lagere decieën (grijze vlakken). Voor het gehele stelsel ligt het omslagpunt voor groepen huishoudens bij de overgang van het vijfde naar het zesde deciel (gestippelde lijn).

bron: Bedragen voor uitkeringen en sociale premies zijn afkomstig uit de Sociale Nota 2002 (bijlage 8.2.B en 8.4.C). Data voor de toerekening van uitkeringen, premies en het benodigde deel van de directe belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig uit CBS IPO₁₉₉₉. Data voor de toerekening van het benodigde deel van de indirecte belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig van De Kam en Wetzels (1994, p. 12).

Tabel 5.3 Kengetallen 1999: globale ongelijkheidsmaatstaven

	miljard euro	verdeling o.b.v. huishoudensinkomen ($E=0$)				
		Robin Hood indicator (1)	Gini coëfficiënt (2)	Theil index (3)	Atkinson index ($\alpha=0,5$) (4)	ongewogen gemiddelde (1-4)
primair inkomen	172,4	0,353	0,476	0,389	0,214	0,358
+/- effect uitkeringen / sociale premies	(45,2)	-0,099	-0,128	-0,190	-0,115	-0,133
inkomen na sociale zekerheid	172,4	0,254	0,348	0,198	0,099	0,225
herverdeling (dwz. reductie ongelijkheid) in %		28,0	27,0	49,0	53,8	37,2
waarvan:		bijdrage aan totale reductie ongelijkheid (aandelen)				
publiek basispensioen	18,5	49	50	49	49	49
arbeidsongeschiktheid en ziekte	13,6	24	22	20	17	21
bijstand	4,9	17	19	24	27	22
werkloosheid	3,7	4	3	2	2	3
kinderbijslag	2,9	2	2	1	0	1
nabestaanden	1,6	4	4	4	4	4

noot: Toepassing van de Theil- en Atkinsonindex brengt met zich mee dat de bijdragen aan de totale ongelijkheidsreductie van de afzonderlijke programma's optellen tot boven de 100 procent. Deze (kleine) restterm is toegerekend naar rato van de omvang van de uitkeringen van de afzonderlijke programma's.

bron: zie onder Tabel 5.2

De resultaten kunnen als volgt worden samengevat. Er blijkt zich een vrij omvangrijke verticale herverdeling van inkomens voor te doen via de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsregelingen. De lagere decielen zien door inkomensoverdrachten hun aandeel in het inkomen na herverdeling toenemen. Voor hogere decielen geldt het omgekeerde: het aandeel in het inkomen na herverdeling is kleiner dan hun aandeel in het primaire inkomen. Voor het gehele stelsel wordt het omslagpunt gelokaliseerd bij de overgang van het vijfde naar het zesde deciel. De eerste vijf decielen zien hun gezamenlijk inkomens-aandeel stijgen met 10,1 procentpunt. Per saldo is daarmee een herverdeling van inkomen gemoeid van 19,8 miljard euro, dat wil zeggen van rijk (decielen zes tot en met tien) naar arm (eerste vijf decielen).

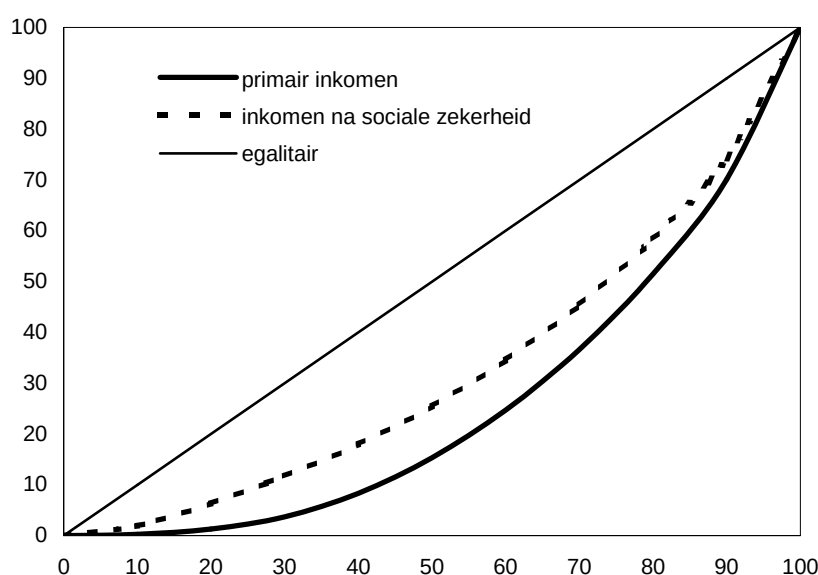
De AOW komt voor een relatief groot deel aan de decielen één tot en met vijf ten goede, terwijl de decielen zes tot en met tien het meest aan de financiering bijdragen. De nabestaandenregeling geeft vrijwel hetzelfde beeld. De uitkeringen wegens ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zijn betrekkelijk gelijkmatig over de decielen verdeeld. Omdat de hogere decielen meer bijdragen, is per saldo toch sprake van enige verticale herverdeling. Ook bij de werkloosheidsregelingen zijn de uitkeringen betrekkelijk gelijkmatig over de decielen verdeeld (met uitzondering van de twee laagste decielen). De hogere decielen dragen meer bij in de financiering, waardoor per

saldo enige verticale herverdeling plaatsvindt. De Bijstand werkt zoals verwacht wel sterk herverdelend. De eerste drie decielen ontvangen 80 procent van de uitkeringen, terwijl het 10e deciel alleen meer dan eenderde van de financiering bijdraagt. Kinderbijslaguitkeringen komen relatief meer ten goede aan hogere inkomensgroepen (die gemiddeld meer kinderen hebben)¹². Omdat de hoogste inkomens het leeuwendeel van de financiering voor hun rekening nemen, is deze regeling per saldo toch voordelig voor de lagere inkomensgroepen.

Ook de gehanteerde ongelijkheidsindices in Tabel 5.3 duiden op een forse afname van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid. De omvang van de waargenomen nivellering varieert tussen de 27 en 54 procent, afhankelijk van de gehanteerde index. Het ongewogen gemiddelde van alle ongelijkheidsmaatstaven laat zien dat de sociale zekerheid een inkomensnivellering bewerkstelligt van afgerond 37 procent bij de toerekening op basis van huishoudensinkomens.

De Lorenz-dominantietoets (zie paragraaf 2.2.2) wijst uit dat de inkomensverdeling na sociale zekerheid inderdaad statistisch éénduidig gelijkmatiger is dan de verdeling van primaire inkomens. Dat blijkt uit het feit dat de Lorenzcurve van de inkomensverdeling na sociale zekerheid volledig binnen de Lorenzcurve van de primaire verdeling ligt; zie Figuur 5.1.

Figuur 5.1 Lorenzcurven en Lorenz Dominantie, 1999



bron: zie onder Tabel 5.2

Uitsplitsing naar regeling geeft aan dat de AOW en de Bijstand het overgrote deel van de herverdeling door sociale zekerheid verklaren. Met name de Bijstand blijkt goed gericht te zijn op de lagere inkomensgroepen. Met nog geen 11 procent van de totale sociale zekerheid (4,9 miljard/45,2 miljard) neemt de Bijstand - afhankelijk van de gehanteerde index - 17 tot 27 procent van de totale herverdeling voor zijn rekening.

12 Deleeck (1991) spreekt in dit verband van het Mattheüs-effect: een 'omgekeerde' herverdeling.

De arbeidsongeschiktheidsregelingen verklaren, conform de analyse van de decielverdeling, een deel van de totale herverdeling. De werkloosheidsregelingen, de nabestaandenregeling en de kinderbijslag hebben een bescheiden effect op de verticale inkomensverdeling.

Hoe verhouden de door ons gevonden resultaten voor 1999 zich met de resultaten van het eerder genoemde onderzoek van Van Herwaarden en De Kam (1988) dat de inkomensherverdeling door sociale zekerheid voor de jaren 1977, 1981 en 1985 analyseert? De herverdeling in 1985 lijkt op het eerste oog veel omvangrijker dan de door ons waargenomen herverdeling in 1999. Mag nu de conclusie worden getrokken dat de mate van herverdeling door sociale zekerheid in de tussenliggende periode is afgenomen? Enerzijds niet, omdat onze resultaten voor 1999 lastig zijn te vergelijken met die uit het onderzoek van Van Herwaarden en De Kam.¹³ Anderzijds wel, omdat wij elders met behulp van goed vergelijkbare datagegevens laten zien dat de ongelijkheid van huishoudensinkomens tussen 1981 en 1997 fors is toegenomen en dat veranderingen in de inkomensoverdrachten (met name sociale zekerheid) een groot deel van deze toename kunnen verklaren.¹⁴

5.4.2 ... en aan groepen individuen

Op analoge wijze kunnen de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsregelingen worden toegerekend aan groepen individuen die zijn gerangschikt in 10%-groepen op basis van de hoogte van hun bruto inkomen. De Tabellen 5.4 en 5.5 vatten de resultaten - in gecondenseerde vorm - samen.

13 Zo wordt de vergelijking bemoeilijkt omdat in beide studies een (iets) andere combinatie van sociale premies en uitkeringen is toegerekend, verschillende databestanden zijn gebruikt, het saldo tussen uitkeringen en premies - en dus de inkomensherverdeling - op verschillende manieren is berekend en verschillende definities voor het huishouden worden gehanteerd (SCP- versus de CBS-definitie). Ten slotte laat het onderzoek van Van Herwaarden en De Kam de verdeling van de primaire inkomens buiten beschouwing. Jammer genoeg, kan derhalve aan de hand van beide onderzoeken niet rechtstreeks worden afgeleid hoe de herverdeling door sociale zekerheid zich sinds begin jaren tachtig heeft ontwikkeld.

14 Zie hoofdstuk 6; zie ook Caminada en Goudswaard (2001a en 2001c).

Tabel 5.4 Herverdeling door sociale zekerheid, 1999 (decielgroepen individuen)

individue	totaal	decilen gerangschikt naar de hoogte van het bruto inkomen van individuen										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1-6
	x mld euro	percentuele aandelen van het totaal										
primair inkomen	195,3	0	1	3	3	6	9	12	15	19	33	13
+/- sociale-zekerheidsuitkeringen	45,2	1	9	13	19	17	12	8	7	6	6	60
-/- sociale premies en belastingen	45,2	1	1	3	4	6	10	13	17	20	25	15
= inkomen na sociale zekerheid	195,3	0	3	5	7	8	9	11	13	16	28	23
herverdeling	0	partieel effect sociale zekerheid op inkomensaandelen (%-punten)										
		+0,1	+1,9	+2,5	+3,5	2,5	+0,6	-1,1	-2,1	-3,3	-4,4	+10,4

bron en toelichting: zie onder Tabel 5.2

Tabel 5.5 Inkomensnivellering per sociale-zekerheidsregeling: globale indices 1999

	miljard euro	verdeling o.b.v. individuele inkomen (E=1)				
		Robin Hood indicator (1)	Gini coëfficiënt (2)	Theil index (3)	Atkinson index ($\alpha=0.5$) (4)	ongewogen gemiddelde (1-4)
primair inkomen	172,4	0,387	0,510	0,447	0,247	0,398
+/- effect uitkeringen / sociale premies	(45,2)	-0,110	-0,116	-0,169	-0,086	-0,120
inkomen na sociale zekerheid	172,4	0,277	0,394	0,278	0,160	0,277
herverdeling (dwz. reductie ongelijkheid) in %		28,5	22,8	37,8	35,0	30,0
waarvan:		bijdrage aan totale reductie ongelijkheid (aandelen)				
publiek basispensioen	18,5	47	49	49	52	49
arbeidsongeschiktheid en ziekte	13,6	30	27	26	26	27
bijstand	4,9	16	17	19	16	17
werkloosheid	3,7	4	4	4	4	4
kinderbijslag	2,9	0	0	-1	-1	0
nabestaanden	1,6	3	3	3	3	3

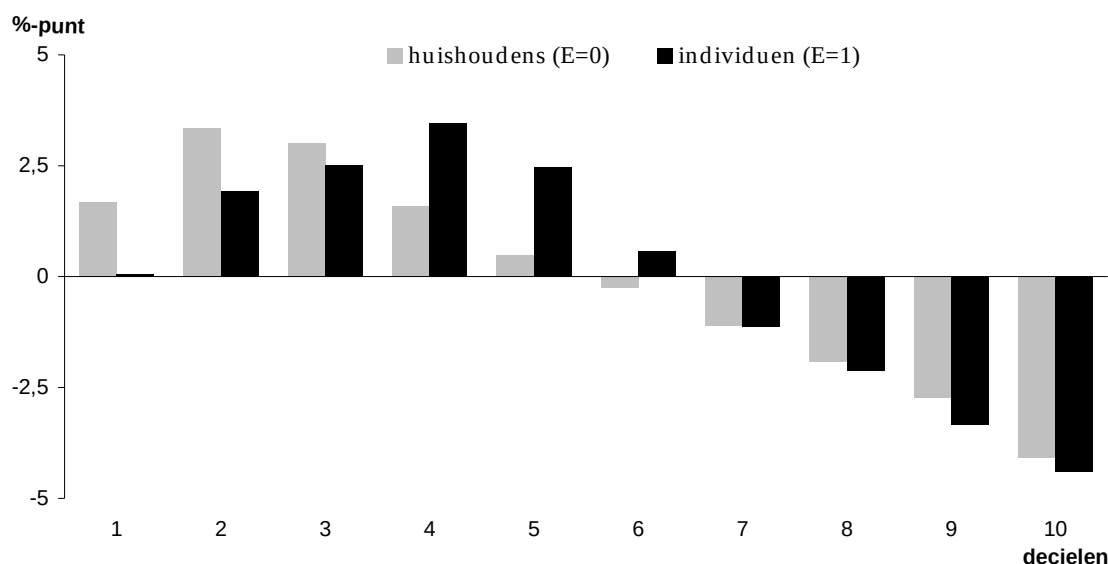
bron en toelichting: zie onder Tabel 5.2

Op hoofdlijnen ontstaat hetzelfde beeld als bij de toerekening aan groepen huishoudens; de lagere decielen zien via de sociale zekerheid hun aandeel in het inkomen na herverdeling toenemen en voor de hogere decielen geldt het omgekeerde. Personen in de decielen twee tot en met vijf profiteren het meest van de herverdeling door de hier beschouwde sociale uitkeringen, premies en belastingen. Anders dan wellicht op het eerste gezicht verwacht zou kunnen worden, geldt dit niet voor het eerste deciel; de

toename van het inkomensaandeel door sociale zekerheid is beide jaren zelfs verwaarloosbaar klein (+0,1 procentpunt). Anders dan bij huishoudens, bedraagt het procentuele aandeel van de uitkeringen hier slechts één procent. Deels houdt dit verband met de samenstelling van het eerste deciel (vooral bevolkt door een groep personen die slechts een deel van het jaar inkomen geniet en door studenten en zelfstandigen met niet-positieve inkomens), en deels wordt dit veroorzaakt omdat de studiebeurs niet is meegerekend.

Samengenomen profiteren personen in de eerste zes decielen van de herverdeling door sociale zekerheid. Het omslagpunt wordt nu gelokaliseerd bij de overgang van het zesde naar het zevende deciel (weergegeven door de gestippelde lijn), een deciel later dan bij de toerekening aan huishoudens, zie Figuur 5.2.

Figuur 5.2 Verandering inkomensaandeel per deciel door sociale zekerheid, 1999



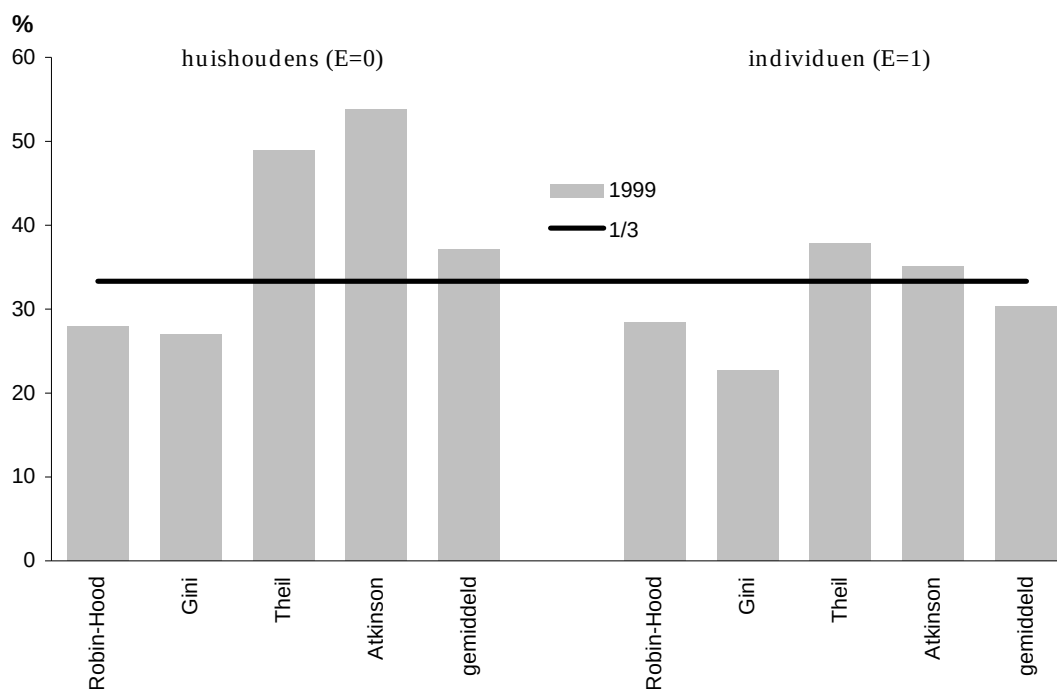
bron: zie onder Tabel 5.2

Uit onze empirische analyse blijkt dat de omvang van de verticale herverdeling door sociale zekerheid tussen decielgroepen individuen nagenoeg even groot is als tussen decielgroepen huishoudens (afgerond 10 procentpunt). Met andere woorden, de omvang en de samenstelling van huishoudens beïnvloeden onze resultaten niet. Het *niveau* van de waargenomen inkomensongelijkheid tussen individuen is groter in vergelijking met de ongelijkheid tussen huishoudens. Echter, de omvang van de *herverdeling* door sociale zekerheid is min of meer hetzelfde. Ook de uitsplitsing naar regeling laat zien dat de AOW en de Bijstand het overgrote deel van de herverdeling door sociale zekerheid verklaren, ongeacht of het individu danwel het huishouden als toerekeningseenheid wordt gekozen.

De gehanteerde ongelijkheidsindices in de Tabel 5.3 (huishoudens; $E=0$) en Tabel 5.5 (individueen; $E=1$) duiden op een forse afname van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid. De omvang van de waargenomen nivellering varieert tussen de 23 en 54

procent, afhankelijk van de gehanteerde index en toerekeningseenheid (huishouden of individu). Het ongewogen gemiddelde van de ongelijkheidsmaatstaven bedraagt afgerond 37 procent bij de toerekening op basis van huishoudensinkomens; bij de toerekening op basis van de verdeling van individuele inkomens resulteert een reductie van 30 procent. Uit deze empirische analyse voor 1999 trekken wij de conclusie dat de sociale zekerheid - overeenkomstig een van de doelstellingen van het stelsel - een vrij omvangrijke herverdeling van inkomens bewerkstelligt van ongeveer 1/3; zie Figuur 5.3.

Figuur 5.3 Reductie globale ongelijkheidsmaatstaven door sociale zekerheid, 1999



5.5 Inkomensherverdeling door sociale zekerheid in internationaal perspectief

Veel factoren bemoeilijken een internationale vergelijking van de mate van herverdeling door sociale zekerheid.¹⁵ Geselecteerde landen en data-jaren verschillen nogal in de wijze waarop inkomensbegrippen en 'sociale zekerheid' worden geoperationaliseerd, de inkomensongelijkheid wordt gemeten, equivalentieschalen worden toegepast, et cetera. Overigens is sinds het beschikbaar komen van uitgebreide data-banken van de Luxembourg Income Study (LIS) in de uniformering van inkomensbegrippen wel enige verbetering gekomen. LIS beoogt de opbouw van gegevensbanken met gedetailleerde, onderling vergelijkbare inkomensgegevens. Een belangrijk voordeel van het gebruik van LIS-bestanden is de hoge kwaliteit: deelnemende landen hebben specialisten afgevaardigd die de inkomens- en huishoudenskenmerken zo goed als mogelijk vergelijkbaar maken tussen landen. Inmiddels zijn data-sets beschikbaar voor 25 landen voor een periode van ruwweg 20 jaar, hoewel niet elk datajaar voor elk land beschikbaar is.

15 Zie Adema (2001), Atkinson en Brandolini (1999) en Dollar en Kraay (2000).

De LIS-dataset wordt meestal gebruikt om de *ongelijkheid* van besteedbare inkomens tussen landen met elkaar te vergelijken.¹⁶ Daarentegen komen internationaal vergelijkende studies omtrent de *herverdelende* werking van sociale zekerheid en/of de verzorgingsstaat niet vaak voor. Een uitzondering is bijvoorbeeld de studie van Ervik (1998). Ervik presenteert voor acht landen Ginicoëfficiënten - berekend met LIS-data - die corresponderen met diverse inkomensconcepten in het traject van primair inkomen, via bruto inkomen (dus inclusief ontvangen ongebonden inkomensoverdrachten) naar besteedbaar inkomen (bruto inkomen minus betaalde overdrachten en directe belastingen). Zie Tabel 5.6. In zijn studie is voor elk land tevens de herverdelende werking van de verzorgingsstaat bepaald. De maatstaf die hiervoor is gebruikt is het procentuele verschil tussen de Ginicoëfficiënten van het primair en besteedbaar inkomen. Jammer genoeg ontbreekt Nederland in de studie. Met de data van CBS IPO hebben we echter zeer vergelijkbare berekeningen kunnen uitvoeren. Daartoe is zo nauw mogelijk aansluiting gezocht bij de inkomensconcepten die Ervik hanteert. Tevens hebben we op dezelfde wijze gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens (equivalentieschaalelasticiteit $E=0,5$).

Overigens heeft de 'budget incidence analyse' van Ervik betrekking op het gehele traject van primair inkomen tot besteedbaar inkomen. Echter, binnen dit traject liggen inkomensbestanddelen in de secundaire sfeer besloten die wij niet tot de 'sociale zekerheid' rekenen, zoals de individuele huursubsidie, studiebeurs,

traject primair-secundair 1999	euro x mld	% bbp
primair inkomen	195,3	52,2
+ / + inkomensoverdrachten	57,4	15,4
bruto inkomen	252,7	67,6
- / - belasting- en premieheffing	-91,4	-24,4
besteedbaar inkomen	161,3	43,2

pensioenen en lijfrenten en regelingen in de sfeer van de ziektekosten; zie paragraaf 5.3 en 5.4. Bovendien is de waarde van het secundair inkomen lager dan dat van het primaire inkomen (ook nadat de inkomens via de sociale zekerheid zijn herverdeeld). De overheid heeft immers ook middelen nodig ter financiering van publieke goederen, et cetera.: een deel van de totale belasting- en premie-opbrengst wordt immers *niet* gebruikt voor de herverdeling van inkomens. Consequentie hiervan is dat het saldo van uitkeringen en belastingen in de 'herverdelingsanalyse' van Ervik niet steeds op nul sluit. Ter illustratie: in 1999 bevindt zich in het Nederlandse traject primair-secundair inkomen 57 miljard euro (15 procent bbp) aan uitkeringen, terwijl de belastingheffing in ruime zin 91 miljard euro (24 procent bbp) omvat; zie box.

De internationaal vergelijkende 'budget incidence analyse' van Ervik laat zien in welke mate herverdeling van inkomens door uitkeringen en belastingheffing (in ruime zin) plaatsvindt. In alle onderscheiden landen is sprake van een reductie van de inkomensongelijkheid, zij het in verschillende mate. Zie Tabel 5.6.

¹⁶ Inmiddels zijn al meer dan driehonderd working papers gebaseerd op de Luxembourg Income Study database (enkele daarvan zijn opgenomen in onze literatuurlijst); zie ook de website van LIS <http://www.lisproject.org/>.

Tabel 5.6 Herverdeling van inkomen: een internationale vergelijking

jaar		Ginicoëfficiënt primair inkomen	Ginicoëfficiënt besteedbaar inkomen	totale reductie Ginicoëfficiënt (%)	aandeel in reductie door: inkomens- belastingen overdrachten en premies	
Australië	1989	0,4366	0,3777	26	52	48
Denemarken	1992	0,4795	0,3146	46	75	25
Duitsland	1989	0,4680	0,3306	44	67	33
Finland	1991	0,3685	0,2937	31	65	35
Noorwegen	1991	0,4244	0,2973	41	74	26
VK	1991	0,4723	0,3881	25	70	30
VS	1994	0,4630	0,4228	19	46	54
Zweden	1992	0,5038	0,2841	50	87	13
Nederland ^a	1990	0,4879	0,3469	29	77	23
	1999	0,4838	0,3401	30	74	26

a Eigen berekeningen; kleine afwijkingen in de gebruikte definities voor primair en besteedbaar inkomen.

bron: Ervik (1998, p. 32) en Caminada; toegepaste equivalentieschaalelasticiteit $E=0,5$.

Volgens de Ginicoëfficiënt van het besteedbaar inkomen wordt de laagste inkomensongelijkheid waargenomen in de Scandinavische landen. Een middengroepje wordt gevormd door Nederland, Duitsland en Australië. De grootste inkomensongelijkheid wordt waargenomen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.¹⁷

De herverdelende werking van de verzorgingsstaat - gemeten aan de reductie van de Gini tussen primair en besteedbaar inkomen - varieert nogal tussen de landen. De spreiding is tussen 19 procent reductie in de Verenigde Staten en 50 procent voor Zweden. De herverdelende werking in Zweden, Denemarken, Duitsland en Noorwegen is bovengemiddeld met reducties van 40 tot 50 procent. De verzorgingsstaten van Finland en Nederland zijn minder herverdelend met percentages van circa 30 procent. De herverdeling is het laagst in Australië, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met percentages van 20 tot 25.

Het aandeel van inkomensoverdrachten in de totale ongelijkheidsreductie is relatief hoog in Nederland, ook in internationaal perspectief. Inkomensoverdrachten aan huishoudens dragen voor ruwweg 75 procent bij aan de inkomensnivellering in 1999, terwijl aan belasting- en premieheffing de resterende 25 procent kan worden toegerekend. De cijfers van Ervik laten zien dat inkomensoverdrachten in veel landen een groot gewicht in de schaal leggen: 87 procent in Zweden (1992), 75 procent in Denemarken (1992), 74 procent in Noorwegen (1991), 70 procent in het Verenigd Koninkrijk (1991), 67 procent in Duitsland (1989), en 65 procent in Finland (1991). Anderzijds speelt het belastingstelsel een relatief belangrijke factor in het wegnemen van de inkomensverschillen in Australië (52 procent in 1989) en de Verenigde Staten (46 procent in 1994). Deze landen zijn voorbeelden van verzorgingsstaten waar programma's sterk zijn gericht op inkomensondersteuning van specifieke groepen (armen) en waar tevens een lage

¹⁷ De keuze voor de Gini kan de genoemde rangorde van landen beïnvloeden; zie hierover Atkinson e.a. (1995).

lastendruk geldt in vergelijking met Scandinavische landen, Duitsland en Nederland. De duur van uitkeringen is doorgaans beperkt en het niveau van de uitkeringen relatief laag. Daarentegen kenmerken de verzorgingsstaten van Scandinavische landen, Duitsland en Nederland zich juist door een hoog niveau van sociale bescherming van alle ingezetenen, en dus relatief hogere lastendruk.

In Tabel 5.7 zijn de resultaten samengevat van een andere landenvergelijkende studie naar de mate van inkomensherverdeling in elf westerse verzorgingstaten. In die studie - uitgevoerd door het SCP (2000) - is een vergelijkbare onderzoeksmethode gehanteerd.¹⁸ De resultaten van de SCP-studie wijken echter voor sommige landen *kwantitatief* nogal af van de resultaten die Ervik heeft gepresenteerd (en door ons op analoge wijze zijn berekend voor Nederland). Het is echter lastig om de cijfers van beide studies - die wellicht op het eerste gezicht veel overeenkomsten in zich dragen - met elkaar te vergelijken als gevolg van specificatieverschillen: de uit cross-sectie-data afgeleide ongelijkheidsmaatstaven zijn erg gevoelig voor specificatie (zie hoofdstuk 2).

Tabel 5.7 Herverdeling van inkomen in internationaal perspectief

		Ginicoëfficiënt primair inkomen	Ginicoëfficiënt besteedbaar inkomen	totale reductie Ginicoëfficiënt (%)	aandeel in reductie door: inkomens- belastingen overdrachten en premies	
Australië	1989	0,490	0,347	29	64	36
België	1992	0,534	0,291	46	77	23
Canada	1994	0,509	0,336	34	76	24
Denemarken	1992	0,546	0,328	40	81	19
Duitsland	1994	0,550	0,319	42	70	30
Noorwegen	1995	0,513	0,334	35	74	26
VK	1995	0,595	0,379	36	80	20
VS	1994	0,528	0,382	28	67	33
Zweden	1992	0,550	0,320	42	90	10
Nederland	1996	0,484	0,295	39	79	21

bron: SCP (2000, p. 64) en eigen berekeningen van de relatieve bijdrage van overdrachten en belastingheffing; toegepaste equivalentieschaalelasticiteit $E=0$.

Niettemin ontstaat op hoofdlijnen hetzelfde beeld. In de landen die in deze vergelijking zijn betrokken, wordt de ongelijkheid van de primaire inkomens door het belasting- en sociale-zekerheidsstelsel met 28 tot 46 procent gereduceerd en Nederland neemt met 39

¹⁸ Een goed vergelijkbare analyse is ook te vinden in Ras e.a. (2002). Die analyse heeft betrekking op veertien Europese landen; voor zeven landen laat het datamateriaal toe om de ongelijkheid (reductie) in het traject primair - besteedbaar inkomen te kwantificeren met behulp van de Gini. In Finland (1995), Zweden (1995) en België (1992) neemt de ongelijkheid van de primaire inkomens door het belasting- en sociale-zekerheidsstelsel af met 45 procent. Duitsland (1994) en Nederland (1994) nemen met 42 respectievelijk 43 procent een middenpositie in. De reductie is relatief klein in Denemarken (39 procent in 1992) en het Verenigd Koninkrijk (36 procent in 1995).

procent een middenpositie in. In veel landen komt de nivellering van de primaire inkomensverdeling vooral tot stand via de inkomensoverdrachten; de herverdeling door belasting- en premieheffing blijkt relatief groot in Australië en de Verenigde Staten.

Hoe moeten de resultaten van beide landenvergelijkingen nu worden beoordeeld? Daarover kan verschillend worden gedacht. Gemeten aan de reductie van de Gini tussen primair en besteedbaar inkomen lijkt de Nederlandse verzorgingsstaat een middenpositie in te nemen met een herverdeling van 30 á 40 procent. Anders dan wel eens wordt gesuggereerd, is de mate van inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid in Nederland niet erg groot. Duidelijk is dat sommige landen effectiever zijn in het wegnemen van de inkomensverschillen (Zweden, Denemarken, België, Duitsland en Noorwegen). Dit zijn overigens ook landen met een relatief uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, gemeten aan de sociale-zekerheidsquote (zie paragraaf 6.4.2).

5.6 Conclusie

Het stelsel van sociale zekerheid beoogt een zekere mate van inkomensherverdeling. Herverdeling vindt vooral plaats tussen actieven en degenen die zijn aangewezen op een uitkering. In dit hoofdstuk is, op basis van uitvoerig onderzoek met CBS-microdata, cijfermateriaal voor 1999 gepresenteerd voor een aantal regelingen die gezamenlijk als 'sociale zekerheid' worden aangemerkt.

Het blijkt dat de sociale zekerheid - ondanks de versoberingen en andere wijzigingen in de afgelopen periode - nog steeds een vrij omvangrijke verticale herverdeling van inkomens bewerkstelligt van ongeveer 1/3 (gemeten aan het ongewogen gemiddelde van de Robin-Hoodindicator, de Ginicoëfficiënt, de Theilcoëfficiënt en de Atkinsonindex). Lagere inkomensgroepen (uitkeringsontvangers) profiteren van het stelsel, terwijl de sociale premies vooral door de hogere inkomens (werkenden) worden opgebracht.

Analyse naar specifieke onderdelen van het stelsel laat zien dat regelingen die van oudsher gebaseerd zijn op het solidariteitsprincipe het overgrote deel van de totale herverdeling bepalen. De Bijstand en de AOW verklaren - afhankelijk van de gehanteerde maatstaf - tussen 66 en 77 procent van de afname van de inkomensongelijkheid. De sociale zekerheid in het algemeen en de AOW en de Bijstand in het bijzonder blijven een zeer belangrijk instrument om de gewenste inkomensverdeling na te streven.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat de herverdelende werking van de verzorgingsstaten - gemeten aan de reductie van de Gini tussen primair en besteedbaar inkomen - nogal varieert tussen landen. De spreiding is tussen 19 procent reductie in de Verenigde Staten en 50 procent voor Zweden. De Nederlandse verzorgingsstaat neemt een middenpositie in met een herverdeling van 30 à 40 procent.

Appendix Gevoeligheidsanalyse toerekening rijksbijdrage sociale zekerheid

In de analyse in paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4 wordt minder aan premies toegerekend dan aan uitkeringen, vanwege de rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid. Het benodigde deel van de algemene middelen (4,7 miljard euro in 1999) is vervolgens toegerekend aan de 10%-groepen. Gekozen is voor een toerekening evenredig aan de aandelen per deciel van zowel de kostprijsverhogende als de directe belastingen. Die keuze beïnvloedt onze resultaten, zij het in bescheiden mate. Indien bijvoorbeeld zou zijn gekozen om uitsluitend evenredig aan de verdeling van de directe belastingen toe te rekenen, dan dragen hogere decielen in verhouding iets meer bij aan de financiering van de sociale zekerheid. Dit komt omdat de belastingdruk van directe belastingen schever is verdeeld over de decielgroepen dan de druk van kostprijsverhogende belastingen. Het uiteindelijke effect op de inkomensnivellering door sociale zekerheid is echter bescheiden; de rijksbijdrage in de financiering van de sociale zekerheid omvat slechts 10,4 procent in 1999. Zie Tabellen A5.1 en A5.2.

Tabel A5.1 Toerekening rijksbijdrage sociale zekerheid: verdeling van de belastingdruk

totaal x miljard euro		decielen gerangschikt naar de hoogte van het bruto huishoudensinkomen											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1 - 5	6 - 10
		aandelen in het totaal (=100%)											
Directe belastingen	2,2	1	1	2	3	3	5	7	10	16	52	9	91
Indirecte belastingen	2,5	4	4	6	8	9	10	12	13	15	19	31	69
Totaal	4,7	2	3	4	5	6	8	10	12	16	35	21	79

Tabel A5.2 Herverdeling door sociale zekerheid (%) bij verschil in toerekening rijksbijdrage

	verdeling o.b.v. huishoudensinkomens(E=0)				
	Robin Hood	Gini index	Theil index	Atkinson index	indices gemiddeld
cf. de verdeling van directe + indirecte belastingen	28,0	26,9	48,9	53,8	37,2
cf. de verdeling van directe belastingen:	29,0	28,0	50,5	55,1	38,4
verschil	1,0%-punt	1,1%-punt	0,6%-punt	1,3%-punt	0,8%-punt

bron: zie onder Tabel 5.2 van de hoofdtekst

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is uiteengezet dat het stelsel van sociale zekerheid een forse herverdeling van inkomens bewerkstelligt. Het is echter aannemelijk dat de mate van herverdeling verminderd is, gezien de ingrijpende veranderingen die zich de afgelopen periode hebben voltrokken. Daarbij kan gedacht worden aan de ontkoppeling van uitkeringen en lonen in de jaren tachtig en gedeeltelijk in de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, de introductie van vormen van marktwerking bij de Ziektewet en de WAO, de versobering van de nabestaandenregeling, de aanpassing van de bijstandsnormen, et cetera. Mede als gevolg hiervan is het aandeel van de uitgaven aan sociale-zekerheidsregelingen sinds 1985 met ongeveer 6 procentpunt van het bbp afgenomen (Sociale Nota 2002, p. 19). De genoemde veranderingen hebben de activerende werking van het stelsel versterkt, maar zetten naar verwachting de herverdelende werking onder druk.

In dit hoofdstuk wordt de herverdelende werking van de sociale zekerheid onderzocht voor een langere periode, ook in internationaal perspectief. Eerst analyseren we de periode 1981-1997 en daarna meer in detail de periode 1990-1999. Vervolgens vindt een internationale vergelijking plaats. In het onderzoek staat de verticale inkomensherverdeling die plaatsvindt tussen groepen die sociale-verzekeringspremies en belastingen betalen en groepen die een uitkering krachtens de sociale zekerheid ontvangen centraal. In onze analyse rekenen we voor een geselecteerd aantal sociale-zekerheidsregelingen zowel de uitkeringen als de premies toe aan de inkomensdecielen. Conform de systematiek van hoofdstuk 5, gebruiken we voor de periode 1990-1999 de uitkomsten van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO) naar de personele inkomensverdeling om de omvang van de herverdeling door sociale zekerheid te benaderen. Vanwege beschikbaarheid van data maken we voor de lange-termijnanalyse van de periode 1981-1997 ook gebruik van andere databronnen. Ten behoeve van de internationale vergelijking worden data van de Luxembourg Income Study en de OECD gebruikt.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst bepalen we de herverdelende werking van het sociale-zekerheidsstelsel in de periode 1981-1997 (paragraaf 6.2). Daarna bepalen we welke groepen - huishoudens en individuen - het meest profiteren van de door ons in aanmerking genomen sociale-zekerheidsuitkeringen en sociale premies in de periode 1990-1999 (paragraaf 6.3). De resultaten worden gepresenteerd voor de afzonderlijke decielgroepen. De (her)verdeling zal ook in kaart worden gebracht met globale statistische ongelijkheidsmaatstaven. Afzonderlijk wordt aandacht besteed aan de verdeelingsgevolgen van belangrijke onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel. Vervolgens plaatsen we de Nederlandse ontwikkeling in internationaal perspectief (paragraaf 6.4) Ten slotte volgt de conclusie (paragraaf 6.5).

6.2 Trends in inkomensongelijkheid en sociaal beleid in de periode 1981-1997

Decennia lang gingen de opbouw en uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid, de verbetering van de positie van lage inkomens en dalende inkomensongelijkheid hand in hand (Pen en Tinbergen, 1977a). Diverse onderzoeken duiden echter op een omslag in de inkomensverdeling (van meer naar minder gelijkheid) aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw (zie hoofdstuk 4). Tevens vond in die periode een duidelijke omslag plaats in het denken over sociale zekerheid (hoofdstuk 3). Wij beperken onze analyse daarom tot de periode 1981-1997. Daar is te meer aanleiding voor omdat de beleidswijzigingen in de sociale zekerheid zich met name in deze periode hebben voorgedaan. Voor wat betreft de inkomensverdeling lijkt vooral de ontkoppeling van lonen en uitkeringen tussen 1980 en 1990 en van 1993 tot en met 1995 van belang. Pas in 1996 is de koppeling volledig hersteld. Als gevolg van de ontkoppeling is het reëel beschikbaar inkomen van minimumuitkeringen in de door ons te onderzoeken periode 1980-1997 met 12 procent afgenomen, terwijl het beschikbaar inkomen van een modale werknemer in dezelfde periode met ongeveer 3 procent toenam (zie paragraaf 3.2).

In deze paragraaf gaat het ons met name om de invloed van het beleid ten aanzien van inkomensoverdrachten (de gecombineerde werking van sociaal en fiscaal beleid). Wij trachten te analyseren of en in hoeverre veranderingen in de inkomensoverdrachten aan huishoudens hebben bijgedragen aan veranderingen in de inkomensverdeling in Nederland. Hiertoe voeren we een 'budget incidence analyse' uit. De methode die voor de periode 1981-1997 wordt toegepast, is in lijn met de in hoofdstuk 5 omschreven methode (momentopname voor 1999), maar er zijn ook verschillen die te maken hebben met de beperkingen van de data. We analyseren het gehele traject van primair inkomen tot besteedbaar of secundair inkomen (gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens). Echter, binnen dit traject liggen inkomensbestanddelen in de secundaire sfeer besloten die wij niet tot de sociale zekerheid rekenen, zoals de individuele huursubsidie, studiebeurs, pensioenen en lijfrenten en regelingen in de sfeer van de ziektekosten. De beschikbare data laten het echter niet toe om deze elementen uit te filteren.

Uitgangspunt is de verdeling van primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, et cetera). Wanneer de inkomensoverdrachten van de overheid (met name sociale-zekerheidsuitkeringen, maar ook subsidies) daarbij geteld worden levert dat de verdeling van bruto inkomens op. Na aftrek van betaalde belastingen en sociale premies resulteert de verdeling van de beschikbare inkomens. Vergelijking van de ongelijkheid van de primaire verdeling en die van de verdeling van beschikbare inkomens geeft de mate van herverdeling door inkomensoverdrachten en heffingen. Door vergelijking in de tijd kunnen de determinanten van de veranderingen in de inkomensverdeling worden geïdentificeerd.

De benodigde data (deels uit verschillende bronnen) zijn vergelijkbaar gemaakt.¹ In het vervolg van de analyse werken wij met de Theilindex vanwege enkele gunstige eigenschappen van deze maatstaf (zie paragraaf 2.4.1). Zo is de Theilindex relatief gevoelig voor veranderingen bij lage inkomensgroepen en dus voor veranderingen in de sociale zekerheid. Bovendien zijn historische data over de inkomensverdeling vaak samengevat met behulp van de Theilindex.

Tabel 6.1 laat zien dat de Theilindex van de beschikbare inkomens tussen 1981 en 1997 met 25 procent is toegenomen. De gecorrigeerde index neemt zelfs met 29 procent toe. Het grootste deel van de ongelijkheidstoename trad op in de periode 1981-1991. In de rechterkolom zijn de determinanten uitgesplitst. We laten daarbij ten behoeve van de duidelijkheid de correctie met equivalentieschalen buiten beschouwing. Het blijkt dat 36 procent van de totale ongelijkheidstoename kan worden toegerekend aan een ongelijkmatiger primaire verdeling. Daar liggen op zich zelf weer tal van oorzaken aan ten grondslag. Met name de sterke toename van het aantal tweeverdieners heeft een belangrijke rol gespeeld. Belastingen en premies bepalen 25 procent van de toename van de ongelijkheid. De belastingprogressie blijkt, met name als gevolg van de 'Oort'-operatie, aanzienlijk te zijn afgenomen (Caminada en Goudswaard, 1996). Maar aan de inkomensoverdrachten aan huishoudens kan het grootste deel - 39 procent - van de stijging van de Theilindex worden toegerekend. Aldus benaderd, blijkt dat de veranderingen in de sociale zekerheid inderdaad een forse toename van de inkomensongelijkheid hebben veroorzaakt.

1 Zo zijn voor elk datajaar identieke inkomensbegrippen gepostuleerd (steeds exclusief de overhevelingstoeslag, een bruto inkomenselement dat bij de belastingherziening 'Oort' is geïntroduceerd). Voorts hanteren we dezelfde inkomenseenheden (equivalentieschaalelasticiteit; $E=0,5$). Als gevolg van deze transformaties wijken de waarden van Theil af van de waarden zoals die door het CBS en andere studies worden gerapporteerd.

Tabel 6.1 Decompositie ongelijkheid besteedbaar huishoudensinkomen: Theilindex 1981-1997

	niveau			mutatie	aandeel in de verandering
	1981	1991	1997	1981-1997	1981-1997
primair inkomen	0,532	0,540	0,545	+0,013	36%
effect sociale uitkeringen	-0,334	-0,324	-0,320	+0,014	39%
bruto inkomen	0,198	0,216	0,225		
effect belasting- en premieheffing	-0,054	-0,040	-0,045	+0,009	25%
besteedbaar inkomen	0,144	0,176	0,180	+0,036	100%
correctie voor de grootte en samenstelling van huishoudens	-0,048	-0,057	-0,056	-0,008	
besteedbaar inkomen na standaardisatie	0,096	0,119	0,124	+0,028	

bron:

Data (deels historische) zijn vergelijkbaar gemaakt. Data omtrent het partiële effect van sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing op de ongelijkheidsreductie voor 1981 zijn afkomstig van Odink (1985); voor 1991 van Jeurissen (1995a) en voor 1997 zijn eigen berekeningen gemaakt. De partiële effecten van de correctie voor de grootte en de samenstelling van huishoudens zijn afkomstig van Trimp (1993a) en De Kleijn (1998). De data uit de genoemde bronnen sluiten niet altijd (volledig) aan. Derhalve hebben we voor elk data-jaar identieke inkomensbegrippen gepostuleerd en hanteren we de dezelfde inkomenseenheden (equivalentiefactoren) als Jeurissen. Vervolgens zijn de partiële effecten van belasting- en premieheffing, van sociale uitkeringen en van het gebruik van equivalentiefactoren herwogen. Als gevolg van deze transformaties wijken de gepresenteerde waarden van de Theil-indices af van de waarden zoals die door het CBS (zie hoofdstuk 4) en andere studies worden gerapporteerd.

Veranderingen in het sociale-zekerheidsbeleid blijken op basis van deze analyse een fors effect te hebben gehad op de inkomensverdeling in de periode 1981-1997. Met deze conclusie beogen wij geen normatieve uitspraak te doen. Vanzelfsprekend wordt verschillend gedacht over veranderingen in de inkomensverdeling. Beleidsmakers hebben in ieder geval bewust gedurende een reeks van jaren de afstand tussen lonen en uitkeringen vergroot en daarmee in feite een toenemende inkomensongelijkheid geaccepteerd.

Onze resultaten sluiten goed aan bij de resultaten van Hendrix (1998) en van Gradus en Hendrix (1999). Beide studies laten zien dat het overheidsbeleid, waaronder begrepen veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en het gevoerde inkomensbeleid, een belangrijk effect hebben gehad op de inkomensverdeling in de periode 1986-1994. De auteurs analyseren welke factoren hebben bijgedragen aan de stijging van de inkomensongelijkheid. Hiertoe is het model MICROS gebruikt, een microsimulatiemodel dat op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ontwikkeld. MICROS bevat input uit het WoningBehoeftenOnderzoek (WBO) van het CBS. Gradus en Hendrix ontleden de welvaartsontwikkeling naar oorzaak aan de hand van de Ginicoefficient van het gestandaardiseerde huishoudensinkomens. De stijging van de Gini in de periode 1986-1994 is vervolgens uitgesplitst naar oorzaak; een positief getal geeft aan dat die factor heeft bijgedragen aan de grotere inkomensverschillen; zie Tabel 6.2.

Tabel 6.2 Decompositie ongelijkheid gestandaardiseerd huishoudensinkomen: Ginicoëfficiënt 1986-1994

	<i>procentuele mutatie in de Gini</i>	
	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1994</i>
totaal	11,7	4,6
<i>oorzaak</i>		
ontkoppeling loon en uitkeringen	1,9	1,9
herziening fiscaal stelsel 'Oort' en overig (fiscaal) inkomensbeleid	3,3	-2,3
verhoging huursubsidie	-0,3	-0,3
prijzen woningmarkt	1,3	1,4
samenstelling van de bevolking	2,4	1,8
w.o. meer alleenstaanden, minder kinderen	0,8	0,8
w.o. verandering arbeidsdeelname	0,9	0,5
belonings- en uitkeringsstructuur	1,8	2,7
overig	1,3	-0,6

bron: Gradus en Hendrix (1999, p. 486-487)

In de jaren 1986-1990 heeft een grotere toename van de inkomensverschillen plaatsgevonden dan in de periode na 1990 (analoog aan onze bevindingen). Volgens Gradus en Hendrix zijn de belangrijkste bepalende factoren het inkomensbeleid, de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de veranderingen in de huishoudsamenstelling en arbeidsparticipatie, en de ontwikkeling in de lonen. Ook dit spoort met onze bevindingen. In de periode 1986-1990 is ruwweg de helft van de totale Gini-mutatie terug te voeren op de belastinghervorming 'Oort' in 1990 en de in die periode optredende ontkoppeling van lonen en uitkeringen. Als gevolg van de ontkoppeling is de afstand tussen het reëel beschikbaar inkomen van minimumuitkeringen en de (laagste) cao-lonen vergroot. De verandering in de bevolkingssamenstelling verklaren de toename in de inkomensongelijkheid voor circa 21 procent. Zo heeft het toenemend aantal alleenstaanden - met gemiddeld een laag inkomen - de inkomensverschillen vergroot, evenals de toegenomen arbeidsparticipatie aangezien veel van de banen terecht zijn gekomen bij huishoudens die al een bovengemiddelde inkomen hadden (herintreders en part-timers).

In de periode 1991-1994 blijkt de toename van de inkomensongelijkheid relatief bescheiden ten opzichte van de voorliggende periode. Dit is mede het gevolg van het gevoerde (fiscale) inkomensbeleid dat een nivellerende uitwerking had (-2,3 procentpunt). Zo bleef de inflatiecorrectie achterwege, is de basisaftrek beleidsmatig verhoogd, is de ziekenfondsgrens voor senioren ingevoerd. Daarnaast is de huursubsidie verhoogd. Daarentegen droeg de ontkoppeling van de lonen en uitkeringen en de verhoging van het arbeidskostenforfait verder bij aan grotere inkomensverschillen,

evenals maatschappelijke ontwikkelingen (meer alleenstaanden en tweeverdieners, toename arbeidsparticipatie) en de ontwikkelingen van de lonen.

Voor het overige is het lastig om de resultaten uit beide onderzoeken met elkaar te vergelijken. Om aansluiting te verkrijgen met de bekende koopkrachtplaatjes maken Gradus en Hendrix onderscheid tussen hoeveelheidseffecten (verandering in de samenstelling van de populatie) en prijseffecten (verandering in het inkomen bij gelijkblijvende omstandigheden), en zij rekenen de oorzaken van de stijgende inkomensongelijkheid hier aan toe met behulp van simulatie. In ons onderzoek is de insteek anders. Wij analyseren met behulp van realisatiecijfers het traject primair-secundair inkomen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen het effect van sociale uitkeringen en het effect van belasting- en premieheffing. De inkomensnivellering door sociale zekerheid kan aldus nader worden toegerekend aan de onderdelen van het stelsel (zie verder paragraaf 6.3). Door ons te richten op inkomensbestanddelen en sociale-zekerheidsprogramma's worden prijs- en volume-effecten niet uitgesplitst. Andersom, kan uit de analyse van Gradus en Hendrix niet rechtsreeks het gecombineerde effect van sociaal en fiscaal beleid *per programma* op de toegenomen inkomensongelijkheid worden afgelezen.

Samengenomen lijkt de inkomensverdeling en de toegenomen inkomensongelijkheid in de periode 1981-1997 op hoofdlijnen nu wel ontleed. Belangrijke factoren zijn: een ongelijkmatiger primaire verdeling (toegenomen loondifferentiatie), de sterke toename van het aantal tweeverdieners en alleenstaanden (eenpersoonshuishoudens), afname van de belastingprogressie ('Oort'-operatie) en de versobering van de inkomensoverdrachten aan huishoudens.

6.3 Herverdeling door sociale zekerheid in de periode 1990-1999

De analyse in paragraaf 6.2 laat zien dat de grootste veranderingen in de inkomensnivellering door sociale zekerheid plaatsvonden in de periode 1981-1991. In de periode na 1991 lijkt op dit punt niet veel te zijn veranderd. Zo is het herverdelende effect van de sociale uitkeringen iets kleiner geworden, maar daar staat tegenover dat de belastingprogressie na 1990 is gestegen als gevolg van fiscaal beleid (lastenverlichting gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt). Per saldo verschilt de nivellering in 1991 niet veel van die in 1997 (zie Tabel 6.1).²

Niettemin onderzoeken we in deze paragraaf het laatste decennium van de vorige eeuw meer in detail. De reden hiervoor is dat de ogenschijnlijke stabiele inkomensherverdeling in de periode 1990-1999 het gevolg zou kunnen zijn van tegengestelde

2 Afgemeten aan de reductie van Theil tussen primair en secundair inkomen is de herverdelende werking in 1991 (0,364) marginaal kleiner dan voor het jaar 1997 (0,365). Onze empirische bevindingen sluiten daarmee kwantitatief goed aan bij vergelijkbaar onderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau voor de periode 1990-1999. Het SCP (2002a, p. 393-394) heeft berekend dat de Ginicoëfficiënt tussen primair en besteedbaar inkomen (= herverdelende werking van uitkeringen en heffingen) in 1990 marginaal groter is dan voor het jaar 1999 (0,219 respectievelijk 0,216), en trekt daaruit de conclusie dat 'de herverdelende werking van de sociale zekerheid in deze periode zeer licht is afgenomen'.

krachten. Het is immers denkbaar dat sommige programma's gedurende deze periode minder verticale inkomensherverdeling met zich meebrengen, terwijl andere sociale-zekerheidsregelingen juist meer gewicht in de schaal zijn gaan leggen. Tegen de achtergrond van de versoberingen in de sociale zekerheid en andere wijzigingen is het niet ondenkbeeldig dat de samenstellende delen van de verticale inkomensherverdeling door sociale zekerheid zijn veranderd in de periode 1990-1999.

6.3.1 Empirische analyse

In hoofdstuk 5 is de herverdeling door sociale zekerheid in 1999 in kaart gebracht. Op identieke wijze zijn de resultaten voor 1990 berekend. Dat wil zeggen, van een geselecteerd aantal regelingen vergelijken we de sociale premies en uitkeringen met elkaar per inkomensklasse (in 10%-groepen), waarbij wordt uitgegaan van een enge definitie van sociale zekerheid: de som van de sociale voorzieningen en sociale verzekeringen, exclusief de publieke ziektekostenverzekeringen en exclusief de aanvullende pensioenen. In Appendix A is een overzicht opgenomen van de premies en uitkeringen, alsmede van de volume-ontwikkeling van de door ons in aanmerking genomen sociale-zekerheidsuitkeringen. Samengenomen zijn de uitgaven aan sociale zekerheid in de periode 1990-1999 snel teruggelopen van 16,6 naar 12,1 procent van het bbp (-4,5 procentpunt).

De resultaten van de toerekening van inkomens, uitkeringen en premies/belastingen aan inkomensklassen presenteren we hier hierna gemakshalve louter voor decielgroepen huishoudens. Eerder bleek immers dat de omvang en de samenstelling van huishoudens onze resultaten (de mate van verticale herverdeling) niet beïnvloeden, hetgeen eveneens geldt voor de toepassing van equivalentieschalen; zie paragraaf 5.4.2. Tabel 6.3 vat de resultaten voor decielgroepen huishoudens samen.

Tabel 6.3 Herverdeling door sociale zekerheid, 1990 en 1999^a

huishoudens	totaal	decielen gerangschikt naar de hoogte van het bruto huishoudensinkomen											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1-5	
		procentuele aandelen van het totaal											
primair inkomen	x mld euro												
in 1990	137	0	1	2	5	7	10	12	15	18	30	15	
in 1999	195	0	1	2	5	7	9	12	15	19	30	15	
+/- sociale-zekerheidsuitkeringen													
in 1990	39	7	14	15	12	10	10	9	8	8	8	57	
in 1999	45	8	15	16	12	10	9	9	8	7	7	60	
w.o. rechtstreeks van de overheid													
in 1990	8	10	18	21	9	7	8	8	7	6	6	65	
in 1999	8	13	24	19	8	6	7	7	6	6	6	69	
w.o. volksverzekeringen													
in 1990	15	12	23	18	12	8	6	6	5	5	5	73	
in 1999	20	11	21	20	14	10	7	6	4	4	3	76	
w.o. werknemersverzekeringen													
in 1990	16	1	4	9	13	12	13	13	12	12	11	39	
in 1999	17	4	8	11	13	13	12	11	10	10	8	48	
-/- sociale premies en belastingen													
in 1990	39	1	2	4	6	8	10	12	14	17	25	22	
in 1999	45	1	2	3	6	8	10	13	15	18	23	20	
w.o. volksverzekeringen													
in 1990	14	1	3	4	7	9	11	13	15	17	20	25	
in 1999	21	1	3	4	6	9	10	13	15	18	22	22	
w.o. werknemersverzekeringen													
in 1990	12	0	1	2	5	8	12	14	16	20	22	17	
in 1999	19	1	1	2	5	8	11	14	16	19	22	17	
w.o. belastingen ^b													
in 1990	13	2	3	4	6	7	8	10	12	16	31	22	
in 1999	5	2	3	4	5	6	8	10	12	16	35	21	
= inkomen na sociale zekerheid													
in 1990	137	2	4	5	6	8	9	11	13	16	25	25	
in 1999	195	2	4	5	6	7	9	11	13	16	26	25	
herverdeling		partieel effect sociale zekerheid op inkomens aandelen (%-punten)											
in 1990	0	1,6	3,4	3,2	1,6	0,4	-0,2	-0,9	-1,7	-2,7	-4,6	10,2	
in 1999	0	1,7	3,4	3,0	1,6	0,5	-0,3	-1,1	-1,9	-2,8	-4,1	10,1	
verschil	0	0,1	-0,0	-0,2	-0,0	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,5	-0,1	

a zie Appendix A voor de specificatie van de rubrieken 'rechtstreeks van de overheid', 'volksverzekeringen' en 'werknemersverzekeringen'

b ook het benodigde deel van de belasting is toegerekend (financiering rijksbijdrage sociale zekerheid)

toelichting: Hogere decielen hevelen via de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsregelingen inkomen over naar de lagere decielen (grijze vlakken). Voor het gehele stelsel ligt het omslagpunt voor groepen huishoudens bij de overgang van het vijfde naar het zesde deciel (gestippelde lijn).

bron: Bedragen voor uitkeringen en sociale premies zijn afkomstig uit de *Sociale Nota 1993* (cijfers 1990: bijlagen 8.1.A en 8.2.A) en *Sociale Nota 2002* (cijfers 1999: bijlagen 8.2.B en 8.4.C). Data voor de toerekening van uitkeringen, premies en het benodigde deel van de directe belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig uit CBS IPO₁₉₉₀ en IPO₁₉₉₉. Data voor de toerekening van het benodigde deel van de indirecte belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig van De Kam en Wetzels (1994, p. 12).

Het beeld op hoofdlijnen verschilt niet veel voor 1990 en 1999 ...

Voor beide jaren ontstaat globaal hetzelfde beeld. De procentuele aandelen van de inkomens per 10%-groep blijken gestaag te stijgen. Dit geldt zowel voor het primaire inkomen als voor het inkomen ná herverdeling (zij het in verschillende mate). Er blijkt zich een vrij omvangrijke verticale herverdeling van inkomens voor te doen via de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsregelingen. De lagere decielen zien door inkomensoverdrachten hun aandeel in het inkomen na herverdeling toenemen. Voor hogere decielen geldt het omgekeerde: het aandeel in het inkomen na herverdeling is kleiner dan hun aandeel in het primaire inkomen. Voor het gehele stelsel wordt het omslagpunt voor beide onderzochte jaren gelokaliseerd bij de overgang van het vijfde naar het zesde deciel (weergegeven door de gestippelde lijn). De eerste vijf decielen zien hun gezamenlijk inkomensaandeel stijgen, zowel in 1990 als in 1999, met 10 procentpunt. De gepresenteerde decielverdelingen wekken de indruk dat er niet veel is veranderd tussen 1990 en 1999; de verschillenanalyse bevestigt dat het inderdaad veelal gaat om fracties van procentpunten. Dergelijke verschillen zijn voor een tienjaarsperiode nogal bescheiden.

... sociale-zekerheidsuitkeringen

De uitkeringen rechtstreeks van de overheid concentreren zich in de eerste drie decielen (samen 56 procent in 1999; 49 procent in 1990). Het gaat hier met name om sociale voorzieningen op het minimumniveau uit hoofde van de Bijstand, Rww en IOAW/IOAZ. Het feit dat ook de hoogste vijf decielen nog een aanzienlijk aandeel van deze uitkeringen ontvangen (31 procent in 1999; 35 procent in 1990) komt vooral voor rekening van de kinderbijslag. De uitkeringen krachtens de volksverzekeringen zijn in 1990 en 1999 voor iets meer dan de helft in de decielen 2 t/m 4 geconcentreerd. In deze klassen komen veel bejaarden met een AOW-uitkering voor. De uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen bevinden zich wat meer in de hogere decielen. De hoogste vijf decielen hebben hun aandeel in deze uitkeringen wel fors zien teruglopen (van 61 procent in 1990 tot 52 procent in 1999).³ In hoofdstuk 7 wordt dieper ingaan op deze specifieke onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid.

... sociale premies en belastingen

Het tweede deel van Tabel 6.3 geeft voor beide jaren de verdeling van de sociale premies en het vereiste deel van de belastingen ter financiering van de rijksbijdrage in de sociale zekerheid. Voor beide jaren blijken de premies en belastingen nogal inkomensafhankelijk te zijn. Het procentuele aandeel in de financiering van de sociale zekerheid loopt op met de inkomensklassen. Opvallend is dat ook deze verdeling nauwelijks is veranderd. Opvallend, want het aandeel van de rijksbelastingen in de financiering van de sociale zekerheid is in deze periode teruggelopen van 33 procent naar 10 procent. Echter, in de onderhavige periode is de belastingmix nogal veranderd: meer indirecte (degressieve) rijksbelastingen, en minder directe (progressieve) belastingen.

³ Het gaat hier om de aandelen van de inkomensdecielen in de totaal ontvangen uitkeringen en dus *niet* om de gemiddelde inkomensmutatie per deciel.

Ook het procentuele aandeel van de premies volksverzekeringen loopt voor beide jaren op met de inkomensklassen. Ook dit is opmerkelijk, omdat sinds 1990 (operatie 'Oort') een betrekkelijk lage premiegrens voor de volksverzekeringen geldt. Daarboven zijn deze premies niet langer verschuldigd.⁴ Desondanks blijft het aandeel van deze premies oplopen met de inkomensdecielen. Hetzelfde geldt voor de premies werknemersverzekeringen. De verdeling van deze premies over de inkomensklassen is - voor beide jaren iets schever dan de premies voor de volksverzekeringen.

De verdeling van de belastingen is voor beide jaren licht degressief in vergelijking met de verdeling van het primaire inkomen, maar is wel iets minder degressief geworden. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het toegenomen aandeel van het topdeciel; van 31 procent in 1990 tot 35 procent in 1999. Het fiscale inkomensbeleid in deze periode was immers vooral gericht op lastenverlichting aan de onderkant van de arbeidsmarkt (lagere decielen).

Samengenomen blijkt ook in de verdeling van de financiering van de sociale zekerheid niet veel te zijn veranderd wanneer deze is toegerekend aan groepen huishoudens.

... inkomen na herverdeling

Bij een vergelijking valt het op dat de premieheffing tamelijk sterk oplopend is verdeeld over de 10%-groepen, terwijl de uitkeringen in verhouding gelijkmatiger zijn gespreid. Voor beide jaren sluit het saldo van premies en uitkeringen niet op nul; wél wanneer ook de rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid worden toegerekend. In dat geval kan worden vastgesteld hoe de procentuele aandelen van het primair inkomen veranderen als gevolg van de herverdeling door de sociale zekerheid. Het stelsel bewerkstelligt een vrij omvangrijke herverdeling van inkomens, van hoog naar laag. Huishoudens in het tweede en derde deciel profiteren het meest van de herverdeling door de hier beschouwde uitkeringen en premies (en belastingen). Zoals reeds vermeld, zien de laagste vijf decielen hun gezamenlijk inkomensaandeel per saldo stijgen, zowel in 1990 als in 1999, met 10 procentpunt. Bij de toerekening aan groepen huishoudens blijkt de mate van verticale herverdeling door de sociale zekerheid in de periode 1990-1999 niet te zijn gewijzigd, dat wil zeggen voor de samenleving als geheel. Het voorgaande laat onverlet dat per deciel soms sprake is van een (kleine) voor- of achteruitgang. Zo ontvangen het eerste en vijfde deciel in 1999 per saldo meer via de sociale zekerheid dan in 1990, terwijl het tweede, derde en vierde deciel per saldo minder ontvangen. De decielen zes tot en met negen dragen in 1999 per saldo wat meer bij aan de financiering van de sociale zekerheid dan in 1990. Dit verlies komt voor een belangrijk deel voor rekening van het verminderde profijt van de sociale-zekerheidsuitkeringen (samen genomen), en dan in het bijzonder door de uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen (zie hierover hoofdstuk 7). Opmerkelijk groot is de 'winst' voor het topdeciel wanneer het jaar 1990 met het jaar 1999 worden vergeleken; deze topinkomens hebben in 1999 per saldo een beduidend lager aandeel in de financiering van de sociale zekerheid (23 procent) dan in 1990 nog het geval was (25 procent). Nagenoeg spiegelbeeldig worden de lasten in 1999 nog meer worden opgebracht door decielen zeven tot en met negen.

4 De heffing van de premies volksverzekeringen wordt gecombineerd geheven met de heffing van de loon- en inkomstenbelasting over de lengte van de (sinds 1999 gecombineerde) eerste schijf.

6.3.2 Specifieke onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de onderdelen van het stelsel. Tabel 6.4 geeft de resultaten weer van een partiële analyse. Voor alle regelingen die wij rekenen tot de sociale zekerheid is bepaald in welke mate het aandeel van het initiële (primaire) inkomen - per decielgroep - verandert door het saldo van sociale-zekerheidsuitkeringen en sociale premies plus belastingen. Hiertoe zijn alle programma's afzonderlijk toegerekend. Hierbij ontstaat telkens een andere inkomensverdeling. Vergelijking van deze inkomensverdeling met de oorspronkelijke (primaire) verdeling levert telkens het partiële herverdelingseffect van een sociale-zekerheidsregel op. Het doel van deze partiële analyse is om een eerste aanzet te geven om de verdeelingsgevolgen van beleid (arbeidsongeschiktheids- en ziektewetregelingen, nabestaandenpensioen; zie hoofdstuk 7) in kaart te brengen. Vooropgesteld moet worden dat de veranderingen in de premieverdeling en aan de kant van de uitkeringen in de periode 1990-1999 niet volledig mogen worden toegeschreven aan de beleidsmaatregelen op dit terrein. Ook endogene ontwikkelingen komen tot uitdrukking in de cijfers.

De resultaten van partiële analyse kan men op verschillende wijze lezen, hetgeen steeds een ander gezichtspunt oplevert:

- De herverdeling door de bijstandsregelingen is afgenomen in de periode 1990-1999. Andersom concentreert het (per saldo) profijt van de arbeidsongeschiktheids- en ziekte-regelingen zich in 1999 iets meer bij de lagere inkomengroepen, omdat arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 1999 veel vaker worden waargenomen in de lagere inkomensdecielen dan in 1990 nog het geval was (zie verder hoofdstuk 7).
- De toename van het inkomensaandeel voor het eerste deciel kan nagenoeg volledig worden toegeschreven aan twee regelingen: de Bijstand en de AOW. Andersom komt de afname van het inkomensaandeel van het topdeciel (per saldo) vooral voor rekening van de AOW en - zij het in iets mindere mate - door de Bijstand en de arbeidsongeschiktheids- en ziekte-regelingen.
- Ook per programma zijn de veranderingen (verschuivingen) van het saldo van uitkeringen en sociale premieheffing per programma heel bescheiden voor een tienjaarsperiode.
- Per programma is het deciel bepaald waar de premieheffing in ruime zin van groter belang wordt dan de sociale uitkeringen (per saldo bijdrage). Voor het stelsel als geheel ligt het omslagpunt bij de overgang van het vijfde naar het zesde deciel (weergegeven door de gestippelde lijn). Voor sommige regelingen wordt het omslagpunt eerder (Bijstand) of juist later (kinderbijslag en werknemersverzekeringen) gelokaliseerd (per programma gemarkeerd door de grijze vlakken).
- Het omslagpunt (per saldo bijdrage aan) arbeidsongeschiktheids- en ziekte-regelingen wordt in 1999 een deciel eerder bereikt dan nog in 1990 het geval was. Voor het publieke basispensioen geldt het omgekeerde.

Tabel 6.4 Verandering van inkomensaandelen door sociale zekerheid, 1990-1999

totaal			decielen gerangschikt naar de hoogte van het bruto huishoudensinkomen												1-5		6-10	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
		x mld euro	verandering inkomensaandeel door sociale zekerheid (%-punten)															
sociale-zekerheidsstelsel																		
	1990	38,9	1,6	3,4	3,2	1,6	0,4	-0,2	-0,9	-1,7	-2,7	-4,6	10,2	-10,2				
	1999	45,2	1,7	3,4	3,0	1,6	0,5	-0,3	-1,1	-1,9	-2,7	-4,1	10,1	-10,1				
waaronder																		
bijstand		1990	4,9	0,4	0,8	0,9	0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-1,1	2,3	-2,3			
	1999	4,9	0,4	0,8	0,5	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,9	1,8	-1,8				
kinderbijslag																		
	1990	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,0	-0,3	0,1	-0,1				
	1999	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,0	-0,3	0,1	-0,1				
publiek pensioen		1990	13,4	1,2	2,1	1,4	0,5	-0,1	-0,5	-0,8	-1,0	-1,3	-1,5	5,0	-5,0			
	1999	18,5	1,0	1,8	1,6	0,8	0,1	-0,3	-0,7	-1,1	-1,4	-1,7	5,1	-5,1				
nabestaanden																		
	1990	1,9	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	0,4	-0,4				
	1999	1,6	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	-0,4				
arbeidsongeschiktheid en ziekte		1990	14,2	0,0	0,3	0,7	0,8	0,4	0,3	0,1	-0,3	-0,7	-1,5	2,1	-2,0			
	1999	13,6	0,2	0,5	0,6	0,6	0,3	0,1	-0,2	-0,5	-0,7	-1,0	2,3	-2,3				
werkloosheid																		
	1990	1,9	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	-0,3				
	1999	3,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,4	-0,4				

bron en toelichting: zie onder Tabel 6.3

6.3.3 Samenvattend beeld 1990-1999: globale ongelijkheidsmaatstaven

De conclusie - een nagenoeg onveranderde herverdeling door sociale zekerheid in de periode 1990-1999 - is *niet* beïnvloed door een aantal conceptuele (subjectieve) keuzen in de methode van onderzoek (zie hoofdstuk 2). Zo blijkt de conclusie niet afhankelijk van keuze voor de inkomenseenheid (individueel of huishouden), de keuze van de ongelijkheidsmaatstaf en/of de keuze van een specifiek datajaar in de periode 1990-1999. Dit blijkt uit Tabel 6.5.

Tabel 6.5 laat zien dat de meeste ongelijkheidsmaatstaven tussen 1990 en 1995 licht oplopen, om vervolgens weer te dalen naar het niveau van 1990. Uit de vergelijking in de tijd blijkt voorts dat de omvang van de *herverdelende* werking van de sociale zekerheid in de periode 1990-1999 zeer licht is afgenomen (*cf.* SCP 2002a, p. 393-394). Uit de twee laatste rijen van Tabel 6.5 blijkt dat *elke* maatstaf het effect van sociale zekerheid op de verdeling van inkomens voor 1999 een fractie lager meet dan voor 1990; uitgedrukt in procenten van de ongelijkheid van het primaire inkomen is echter volgens sommige ongelijkheids-

maatstaven juist sprake van een marginaal grotere herverdelende werking ten opzichte van 1990.⁵ De verschillen tussen 1990 en 1999 zijn in ieder geval verwaarloosbaar klein (statistisch niet significant, derhalve gemakshalve genoteerd met een + respectievelijk -).⁶

Tabel 6.5 Egalisatie van inkomens door sociale zekerheid, 1990-1999

	verdeling o.b.v. individuele inkomens ($E=1$)					verdeling o.b.v. huishoudensinkomens ($E=0$)				
	Robin Hood	Gini index	Theil index	Atkinson $\alpha=0,5$	indices gemiddeld	Robin Hood	Gini index	Theil index	Atkinson $\alpha=0,5$	indices gemiddeld
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1-4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1-4)
(her) VERDELING 1990										
primair inkomen	0,409	0,530	0,483	0,257	0,420	0,352	0,479	0,398	0,221	0,363
inkomen na herverdeling	0,296	0,413	0,298	0,170	0,298	0,253	0,348	0,199	0,100	0,225
effect sociale zekerheid	-0,114	-0,118	-0,185	-0,087	-0,126	-0,099	-0,131	-0,200	-0,121	-0,138
reductie ongelijkheid in %	28	22	38	34	30,0	28	27	50	55	38,0
(her) VERDELING 1995										
primair inkomen	0,402	0,523	0,467	0,249	0,410	0,360	0,484	0,402	0,220	0,366
inkomen na herverdeling	0,286	0,403	0,285	0,161	0,284	0,259	0,353	0,202	0,101	0,229
effect sociale zekerheid	-0,116	-0,120	-0,182	-0,087	-0,126	-0,100	-0,131	-0,200	-0,119	-0,138
reductie ongelijkheid in %	29	23	39	35	30,8	28	27	50	54	37,6
(her) VERDELING 1999										
primair inkomen	0,387	0,510	0,447	0,247	0,398	0,353	0,476	0,389	0,214	0,358
inkomen na herverdeling	0,277	0,394	0,278	0,160	0,277	0,254	0,348	0,199	0,099	0,225
effect sociale zekerheid	-0,110	-0,116	-0,169	-0,086	-0,120	-0,099	-0,128	-0,190	-0,115	-0,133
reductie ongelijkheid in %	28	23	38	35	30,3	28	27	49	54	37,2
VERSCHIL 1990-1999										
effect sociale zekerheid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
reductie ongelijkheid (%-punt)	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-

bron: zie onder Tabel 6.3 en eigen bewerking

6.4 Internationale vergelijking: ontwikkeling 1979-1995 ⁷

In veel OECD-landen is de inkomensverdeling sinds 1980 ongelijker geworden. Uit onze internationale vergelijking in hoofdstuk 4 bleek dat in dertien van de zestien onderscheiden OECD-landen waarvoor tijdreeksgegevens bekend zijn sprake is van

⁵ Over het algemeen is de procentuele ongelijkheidsreductie gemeten aan de Theil- en Atkinsonindex groter dan de daling van de Robin-Hoodindicator en de Ginicoëfficiënt. De relatief grote daling van Theil bij de overgang van primair inkomen naar 'inkomen na herverdeling' houdt verband met het feit dat er groepen zijn zonder of met een heel laag primair inkomen. De Theilcoëfficiënt is extra gevoelig voor de aanwezigheid van lage inkomens.

⁶ Dit blijkt uit de Lorenz-dominatietoets (zie paragraaf 2.2.2): de Lorenzcurven van de inkomensverdelingen (vóór danwel na sociale zekerheid) voor 1990, 1995 en 1995 snijden elkaar.

een toegenomen inkomensongelijkheid in de periode 1979-1995 (gemeten aan de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de Ginicoëfficiënt). In het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Nederland, Zweden en Australië vielen op door een bovengemiddelde toename van de ongelijkheid in deze periode. In deze paragraaf wordt deze trend geanalyseerd en wordt gezien in hoeverre een verband kan worden gelegd met veranderingen in de sociale zekerheid. Wij trachten te analyseren of en in hoeverre veranderingen in de sociale zekerheid hebben bijgedragen aan veranderingen in de inkomensverdeling. Op internationaal vergelijkende basis gaan we na of er een verband bestaat tussen veranderingen in de inkomensverdeling en veranderingen in indicatoren van sociale zekerheid (uitgavenquotes en vervangingsratio's).

6.4.1 De rol van de sociale zekerheid

Aan de veranderingen in de inkomensverdeling liggen vele oorzaken ten grondslag, die overigens aanzienlijk kunnen verschillen tussen landen (Atkinson, 2000, p. 17). Factoren die in meer of mindere mate een rol hebben gespeeld in OECD-landen zijn de sterk veranderde economische omstandigheden sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw, veranderingen in de demografische opbouw van de bevolking, veranderingen in arbeidspatronen (zoals de toename van het aantal tweeverdieners) en een sterkere oriëntatie op marktwerking (Atkinson e.a., 1995). Maar vanzelfsprekend is ook het overheidsbeleid van belang, zoals veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid en het gevoerde inkomensbeleid.

De hypothese die wij trachten te toetsen is dat veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid hebben bijgedragen aan de toename van de inkomensongelijkheid. Bij die veranderingen kan in het algemeen gedacht worden aan uitgavenbeheersing en afnemende generositeit door beperkingen in hoogte en/of duur van uitkeringen en vermindering van de toegankelijkheid.

Naar verwachting zullen versoeringen in sociale-zekerheidsprogramma's in veel gevallen leiden tot grotere inkomensongelijkheid, maar noodzakelijk is dat niet. Immers, in alle OECD-landen draagt het stelsel van sociale zekerheid bij aan een reductie van de (primaire) inkomensverschillen (zie paragraaf 5.5). Via de meeste programma's wordt inkomen overgeheveld van rijk naar arm, en bij versoeringen leidt dat tot grotere inkomensverschillen. Er zijn echter ook programma's waar vooral hogere inkomens van profiteren (kinderbijslag). Indien in dergelijke programma's wordt gesneden zal de inkomensongelijkheid juist toenemen. Overigens zijn denivellerende sociale-zekerheidsuitkeringen eerder uitzondering dan de regel.

Daarnaast kunnen versoeringen in publieke programma's (deels) gecompenseerd zijn door (semi-) private regelingen en/of overeengekomen hogere lonen. Dit beïnvloedt de verdeling van het primaire inkomen, waardoor de relatie tussen veranderingen in de sociale zekerheid en de inkomensverdeling dus niet op voorhand duidelijk is.

7 Deze paragraaf is gebaseerd op eerder onderzoek. Zie Caminada en Goudswaard (2001a en 2002).

6.4.2 Empirische analyse

Hoe meten we veranderingen in de sociale zekerheid? Er staat een scala aan indicatoren ter beschikking in (landen)vergelijkende studies, en elke maatstaf heeft zo z'n voor- en nadelen (Whiteford, 1995). Wij hanteren slechts twee indicatoren om de veranderingen in de sociale zekerheid te analyseren: de *netto* publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp en de vervangingsratio (zie hierna). We betrekken vijftien OECD-landen in onze analyse voor de periode 1979-1995, te weten: Australië, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Japan, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Voor deze landen zijn goed vergelijkbare data beschikbaar omtrent de ontwikkeling van (a) de inkomensongelijkheid, (b) netto sociale-zekerheidsquote's en (c) vervangingsratio's; zie appendix B voor details.

Publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp

De publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp, ofwel de sociale-zekerheidsquote is een veel gebruikte maatstaf om de relatieve omvang van sociale stelsels en de verandering daarin aan te geven (Goudswaard e.a., 2000). Deze maatstaf kent echter talloze beperkingen, zeker als het gaat om een internationale vergelijking. Als belangrijke problemen kunnen worden genoemd: *i*) verschillen in definities (wat wordt wel en niet tot sociale zekerheid gerekend), *ii*) verschillen in fiscale regimes (worden uitkeringen al dan niet belast) en *iii*) verschillen in de publiek/private mix in de voorziening van sociale zekerheid (private partijen kunnen verplicht worden om uitkeringen te verstrekken). Dergelijke factoren hebben een grote invloed op de uitgavenstatistieken (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000). Een specifiek statistisch probleem heeft te maken met de fiscale behandeling van uitkeringen. Sommige landen belasten de uitkeringen, in andere landen worden de uitkeringen netto uitgekeerd, of gelden fiscale kortingen. Dit verschil in fiscale behandeling van uitkeringen vertroebelt statistieken van publieke uitkeringen aan sociale zekerheid in hoge mate (Adema, 2001). Voorts kunnen veranderingen in de uitgavenquote simpelweg het gevolg zijn van bijvoorbeeld veranderingen in het werkloosheidspercentage, in plaats van van veranderingen in het beleid.

Om de ontwikkeling van sociale zekerheid in het OECD-gebied in kaart te brengen, maken we gebruik van de OECD Social Expenditure Database (SOXC). Deze dataset bevat de *netto* uitgaven aan sociale-zekerheidsuitkeringen voor de periode 1980-1995/1996 van (bijna) alle OECD-landen. In de dataset is nader onderscheid gemaakt tussen publieke en verplichte private regelingen; er worden tal van sociale-zekerheidsregelingen onderscheiden. Deze statistiek verschaft ons de best beschikbare informatie over de omvang, samenstelling en verandering van de uitgaven aan sociale zekerheid van verschillende landen.

Niettemin dienen netto uitgavenquote's beschouwd te worden als ruwe indicator van sociale-zekerheidsbeleid. Versoberingen in de uitkeringen komen uitsluitend onder (*ceteris paribus*) voorwaarden tot uitdrukking in een lagere uitgavenquote. Zo zullen

veranderingen in de sociale zekerheid, bijvoorbeeld in een periode van oplopende werkloosheid, tot uitdrukking komen in een *minder dan gemiddelde stijging* van de uitgavenquote ten opzichte van andere landen. Daarom kijken we vooral naar de mate waarin de *mutatie* van de uitgavenquote afwijkt van andere landen.

Tabel 6.6 laat de van OECD-gegevens afgeleide sociale-zekerheidsquotes zien voor vijftien landen. De landen zijn daarbij gerangschikt naar de hoogte van de quote in 1994. In alle landen is het uitgavenniveau in de periode 1980-1994 gestegen, zij het in sterk wisselende mate. De uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid heeft de trend van stijgende (primaire) inkomensongelijkheid in veel landen enigszins gemitigeerd. Hoewel voor bijna alle landen zowel de inkomensongelijkheid als de uitgavenquote zijn gestegen (hetgeen in tegenspraak lijkt met onze hypothese), vertonen de groeicijfers van de inkomensoverdrachten aan huishoudens een behoorlijke spreiding tussen landen. In de Scandinavische landen, Zwitserland en Frankrijk is de toename van de sociale-zekerheidsquote in de onderhavige periode bovengemiddeld. In andere landen is de stijging relatief bescheiden: Australië, Duitsland, Ierland, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De kleinste verandering van de sociale-zekerheidsquote heeft zich voorgedaan in Nederland met een gemiddelde stijging 0,03 procentpunt per jaar in de door ons onderzochte periode. Nederland is daardoor fors gedaald op de landenranglijst - van een tweede plaats in 1980 naar een zesde positie in 1994 - naar de hoogte van de netto sociale-zekerheidsuitkeringen in procenten van het bbp.

Tabel 6.6 Internationaal perspectief: netto sociale-zekerheidsuitkeringen (% bbp), 1980-1994

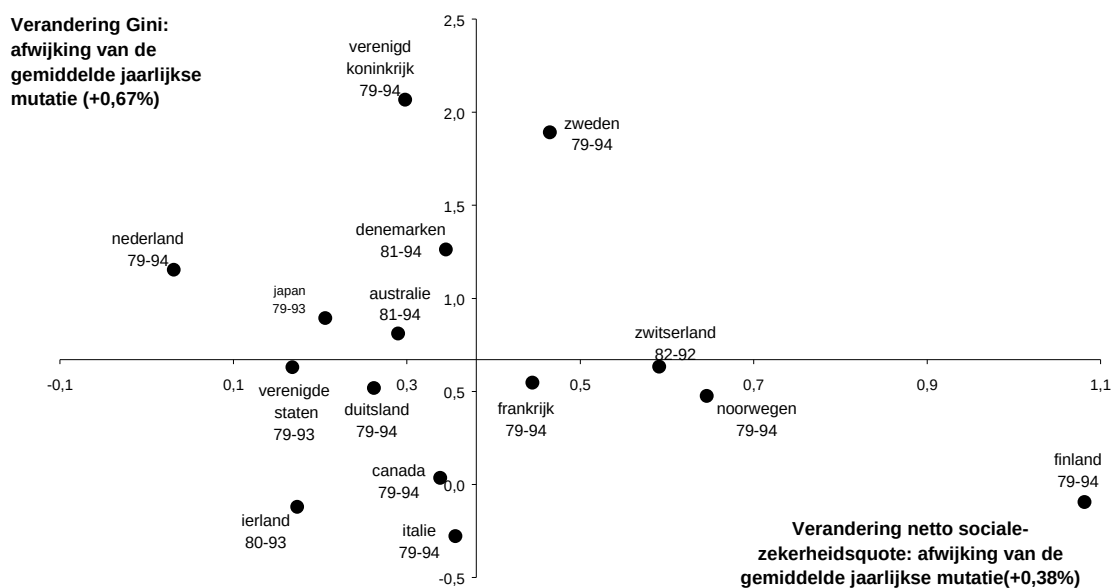
	<i>omstreeks 1980</i>	<i>omstreeks 1994</i>	<i>totale mutatie</i>	<i>mutatie per jaar</i>
Zweden 80-94	29,9	36,3	+6,4	0,47
Finland 80-94	18,9	34,0	+15,1	1,08
Denemarken 81-95	27,8	32,6	+4,8	0,35
Frankrijk 80-94	23,5	29,7	+6,2	0,45
Duitsland 80-95	25,7	29,6	+3,9	0,26
Nederland 80-94	28,5	29,0	+0,4	0,03
Noorwegen 90-95	18,8	28,5	+9,7	0,65
Italië 80-95	18,4	23,7	+5,3	0,36
Verenigd Koninkrijk 80-95	18,3	22,8	+4,5	0,30
Zwitserland 82-92	16,6	22,5	+5,9	0,59
Ierland 80-94	17,6	20,0	+2,4	0,17
Canada 80-95	13,2	18,2	+5,1	0,34
Verenigde Staten 80-95	13,7	16,3	+2,5	0,17
Australië 81-90	11,9	14,5	+2,6	0,29
Japan 80-93	10,0	12,6	+2,7	0,21
<i>gemiddelde (ongewogen)</i>	<i>18,9</i>	<i>24,1</i>	<i>+5,2</i>	<i>0,38</i>

noot: De totale mutatie heeft betrekking op het aangegeven tijdsinterval; de mutatie per jaar is berekend als de totale mutatie gedeeld door het aantal jaren in het tijdsinterval.

bron: OECD Social Expenditure Database (SOCX, <http://www.oecd.org/els/social/>); eigen berekeningen

Sommige landen combineren een stijgende inkomensongelijkheid met een relatief kleine mutatie (onder het gemiddelde) van de sociale-zekerheidsquote. Die relatie wordt geanalyseerd in Figuur 6.1. Gemiddeld genomen steeg de Ginicoëfficiënt van deze vijftien landen in de periode 1979-1994 met 0,67 procent per jaar, hetgeen is afgezet tegen de gemiddelde stijging van de sociale-zekerheidsquote (0,38 procentpunt per jaar).

Figuur 6.1 Veranderingen netto sociale-zekerheidsuitgaven en Ginicoëfficiënten 1979-1994 in internationaal perspectief



bron: zie Appendix B en eigen berekeningen

De resultaten voor het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, Japan en Australië lijken consistent met onze hypothese. Deze landen bevinden zich in het tweede kwadrant en combineren een bovengemiddelde stijging van de inkomensongelijkheid met een relatief bescheiden mutatie in de sociale-zekerheidsquote. Aan de andere kant gaan in Frankrijk, Noorwegen, Zwitserland en Finland een bescheiden stijging (of zelfs daling) van de Gini hand in hand met een relatief forse stijging van de sociale-zekerheidsquote (vierde kwadrant). Voor de overige landen is er geen negatieve relatie te vinden tussen de verandering in de Gini en de mutatie in de sociale-zekerheidsquote. Met name Zweden valt op: een combinatie van een bovengemiddelde toename van de sociale-zekerheidsquote en een relatief sterke stijging van de inkomensongelijkheid. Een mogelijke verklaring kan worden gevonden in het kenmerk van deze verzorgingsstaat. In Zweden is sprake van een hoog niveau van sociale bescherming voor alle ingezetenen, en dus relatief hoge sociale-zekerheidsquote, maar die programma's zijn veelal niet erg gericht op de inkomensondersteuning van specifieke groepen (armen).

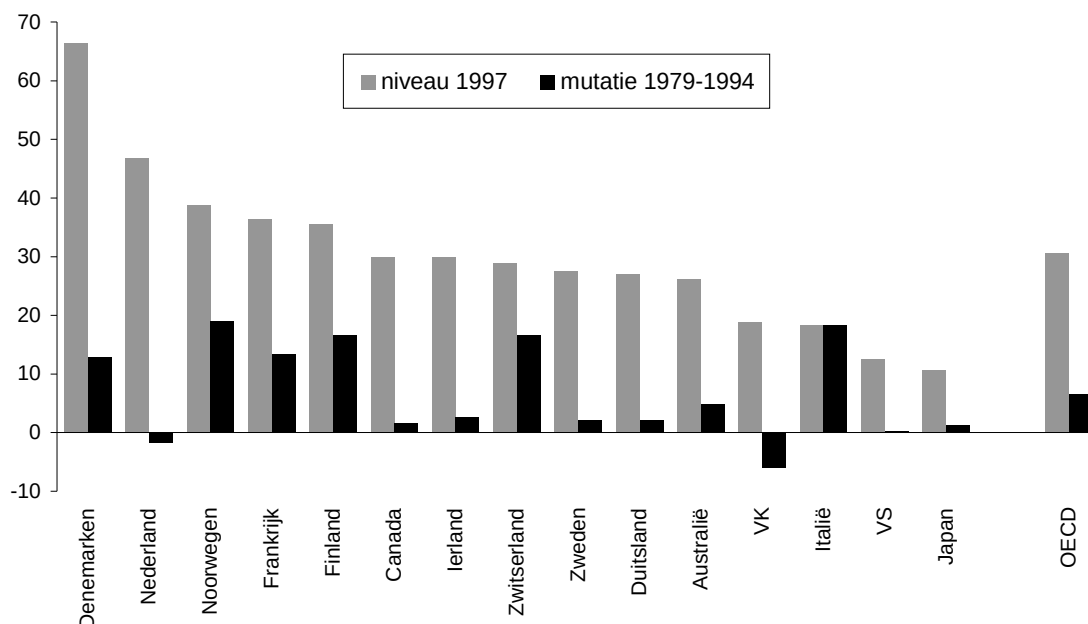
Vervangingsratio's

Vervangingsratio's kunnen worden gedefinieerd als het bedrag van bepaalde uitkeringen als percentage van het voormalige loon. Ook hiervan is de vergelijkbaarheid lastig (Whiteford, 1995). Problemen zijn onder meer: *i*) niet alleen de hoogte van de uitkering, maar ook de toegankelijkheid is van belang; *ii*) de vervangingsratio kan variëren in de tijd, afhankelijk van de duur van een uitkering en de wijze van indexatie;

iii) het bruto-netto-traject kan sterk verschillen. Niettemin geven vervangingsratio's een redelijk beeld van de generositeit van bepaalde uitkeringen.

In Figuur 6.2 worden (bruto) vervangingsratio's van werkloosheidsuitkeringen weergegeven. Het betreft gemiddelden van de vervangingsratio's bij verschillende loonniveaus en verschillende werkloosheidsduur. De landen zijn daarbij gerangschikt naar de hoogte van de vervangingsratio in 1997 (van hoog naar laag). De werkloosheidsuitkeringen zijn relatief hoog in Denemarken, Nederland en Noorwegen en het laagst in de Angelsaksische landen, Italië en Japan. Tussen 1979 en 1994 zijn de vervangingsratio's in de meeste landen gestegen, zij het in wisselende mate. Alleen in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk vond een relatieve daling van de werkloosheidsuitkeringen plaats.

Figuur 6.2 Bruto vervangingsratios werkloosheidsuitkeringen OECD, 1979-1994



toelichting: Uitkeringen zijn steeds berekend voor twee bijbehorende loonniveaus (gemiddeld inkomen en twee-derde van het gemiddelde inkomen van een 'average production worker'), drie huishoudenssituaties (alleenstaand, alleenverdiener zonder inkomen en alleenverdiener met inkomen) en drie uitkeringduurtermijnen (één jaar, twee tot drie jaren, en vier tot vijf jaren zonder betaald werk). Voor elk data-jaar is het ongewogen gemiddelde van deze replacement ratio's berekend. De berekeningen veronderstellen standaard situaties, zoals veertigjarige leeftijd, onvrijwillige werkloosheid, lang arbeidsverleden, etcetera.

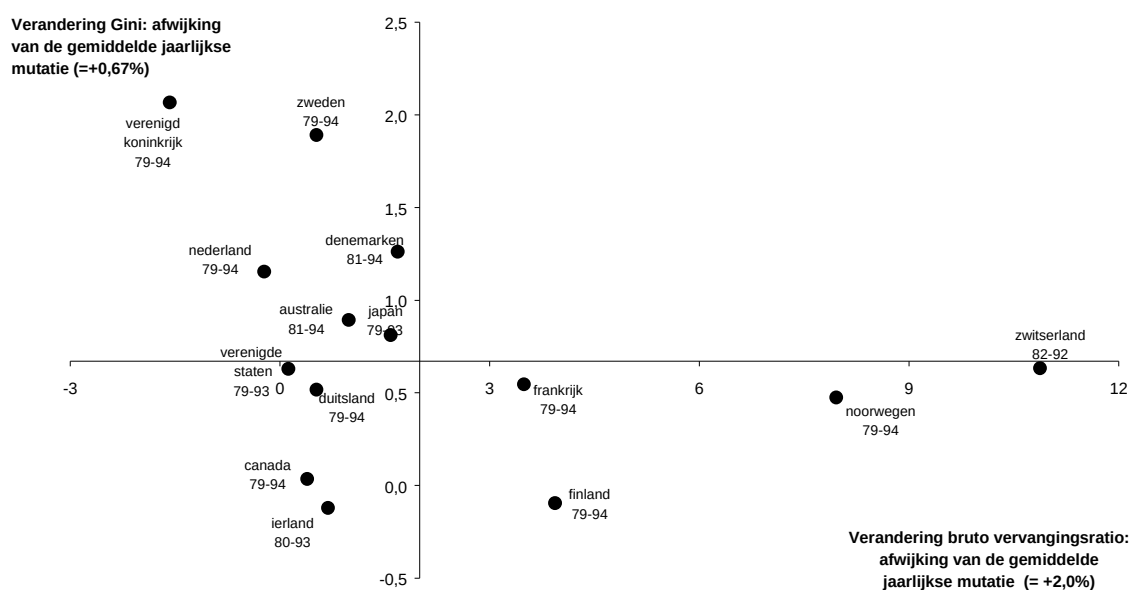
bron: OECD (data verkregen van Glenn Cooper)

In Figuur 6.3 worden de veranderingen in de inkomensongelijkheid gerelateerd aan de veranderingen in de vervangingsratio's. Ook nu is voorzichtigheid bij de interpretatie geboden, aangezien zich in de loop der tijd veranderingen in de 'public/private-mix' en binnen het bruto-netto-traject hebben voorgedaan die nogal land- en/of tijdspecifiek kunnen zijn.⁸ Voor tien van de vijftien landen is het beeld consistent met onze hypothese; zes landen combineren een bovengemiddelde toename van de ongelijkheid

⁸ Zo hebben in de jaren negentig in Nederland verschuivingen binnen het bruto-netto-traject geleid tot een hogere replacement rate.

met een minder dan gemiddelde stijging (of zelfs daling) van de vervangingsratio; en vier landen combineren een minder dan gemiddelde toename (of afname) van de ongelijkheid met een bovengemiddelde stijging van de vervangingsratio. Voor de overige landen vinden we geen negatief verband tussen de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid en vervangingsratio's.

Figuur 6.3 Veranderingen bruto vervangingsratio's en Ginicoëfficiënten 1979-1994 in internationaal perspectief



bron: zie Appendix B en eigen berekeningen

Samenhang?

Kan er enige samenhang in de geschetste ontwikkelingen worden geconstateerd? Het beeld is nogal divers. Het blijkt dat de landen met een bovengemiddelde toename van de ongelijkheid een minder dan gemiddelde toename van de sociale-zekerheidsquote hebben gekend (met uitzondering van Zweden) respectievelijk een minder dan gemiddelde stijging van de vervangingsratio. Vooral het Verenigd Koninkrijk en Nederland vallen op. Deze landen combineren een relatief sterke toename van de ongelijkheid met een *daling* van de vervangingsratio en minder dan gemiddelde stijging van de uitgavenquote. Voor de landen met een minder dan gemiddelde toename van de ongelijkheid is het beeld minder duidelijk, met name voor wat betreft de uitgavenquote. Dit wordt bevestigd door een eenvoudige regressie-analyse waarvan de resultaten in Tabel 6.7 staan. We vinden geen significant verband tussen ongelijkheidsverandering en verandering van de uitgavenquotes. Dat is wel het geval bij de vervangingsratio. De geschatte coëfficiënt heeft het verwachte negatieve teken en is significant.

Tabel 6.7 Effect veranderingen in sociale-zekerheidsuitgaven en vervangings-ratio's op de verandering in de inkomensongelijkheid 1979-1994

Afhankelijke variabele	constante	netto sociale-zekerheidsuitgaven	bruto vervangingsratio's	R ²
Ginicoëfficiënt	6,129 (4,646)	-0,090 (-0,990)		0,0701
	11,119 (4,018)		-0,402 (-2,098)	0,2529

noot: OLS-regressie; t-waarden tussen haakjes.

Vanzelfsprekend is deze benadering te simpel om vergaande uitspraken te kunnen doen over een zo complex verschijnsel als de inkomensverdeling. De inkomensverdeling en de veranderingen daarin worden immers door een zeer groot aantal factoren bepaald (De Vries, 1994). Een analyse die de verandering in de inkomensverdeling wil *verklaren*, dient gebaseerd te zijn op een omvattende theorie. Volgens Gottschalk en Smeeding (2000, p. 263) zou daarbij in ieder geval rekening moeten worden gehouden met verschillen tussen landen in de werking van de arbeidsmarkt en de mate waarin demografische factoren, fiscaal-inkomensbeleid en de generositeit van de inkomensoverdrachten invloed uitoefenen op arbeidsaanbod- en investeringsbeslissingen, et cetera. Zo'n omvattende aanpak gaat voorbij aan het doel van onze analyse. Het cijfermateriaal dat wij hebben gepresenteerd laat niettemin de indruk achter dat er toch wel enige samenhang lijkt te bestaan tussen de toename van de inkomensongelijkheid en veranderingen in de sociale zekerheid, met name waar het de generositeit van de uitkeringen betreft. Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland combineren een bovengemiddelde toename van de inkomensongelijkheid met een afnemende generositeit van de sociale zekerheid (daling van de vervangings-ratio).

Merk op dat deze conclusie goed aansluit bij onze meer gedetailleerde 'budget incidence analyse' voor Nederland voor de periode 1981-1997 (zie paragraaf 6.2). Daaruit bleek immers dat de inkomensongelijkheid tussen 1981 en 1997 fors is toegenomen in Nederland (gemeten aan de Theilindex) en dat bijna 40 procent van deze toename kan worden toegerekend aan mutaties van de inkomensoverdrachten. Samengenomen bevestigen beide deelanalyses dus het beeld dat de inkomensongelijkheid in Nederland relatief snel is gestegen ten opzichte van andere landen en dat veranderingen in de uitkeringshoogte een relevante factor zijn.

6.5 Conclusie

De inkomensverdeling in Nederland is sinds 1981 ongelijker geworden. In dit hoofdstuk is allereerst gezien welke invloed het beleid ten aanzien van inkomensoverdrachten aan huishoudens (de gecombineerde werking van socialezekerheids- en inkomensbeleid) heeft gehad op de inkomensverdeling in Nederland. De tentatieve 'budget incidence analyse' duidt er op dat veranderingen in de uitkeringshoogte inderdaad een relevante

factor zijn. Zo blijkt de inkomensongelijkheid in Nederland tussen 1981 en 1997 met circa 25 procent te zijn toegenomen (gemeten aan de Theilindex). Naast de toegenomen primaire inkomensongelijkheid, kan bijna 40 procent van deze toename worden toegerekend aan mutaties van de inkomensoverdrachten. Veranderingen in het sociale-zekerheidsbeleid blijken een fors effect te hebben gehad op de inkomensverdeling.

Nadien zijn de verdeling van inkomens en de reductie van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid stabiel gebleven (1990-1999). Anders dan wellicht op het eerste gezicht verwacht zou kunnen worden, blijkt de sociale zekerheid en de wijzigingen daarin dus nauwelijks effect te hebben gehad op de verticale inkomensherverdeling in de periode 1990-1999. Per deciel gaat het meestal om fracties van procenten; soms is echter sprake van een wat forsere voor- of achteruitgang. Zo draagt met name het topdeciel in 1999 minder bij aan de financiering van de sociale zekerheid (lastenverlichting) ten opzichte van 1990.

Ook in veel andere OECD-landen (maar niet alle) is de inkomensverdeling in de periode 1980-1995 ongelijker geworden. Nederland komt naar voren als land waarin de inkomensongelijkheid relatief fors is gestegen; slechts in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken zijn de inkomensverschillen nog meer toegenomen in deze periode. Er lijkt enige samenhang te bestaan met de veranderingen in de sociale zekerheid. Een globale landenvergelijkende analyse duidt er op dat de dalende uitkeringshoogte een relevante factor zijn, met name in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Overigens is na de hervormingen in de sociale zekerheid nog steeds sprake van een relatief genereus stelsel in Nederland. Het niveau van de Nederlandse inkomensongelijkheid ligt nog steeds onder het OECD-gemiddelde.

De vraag rijst nu hoe de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Dat is bij uitstek een normatieve aangelegenheid. Vanzelfsprekend wordt verschillend gedacht over veranderingen in de inkomensverdeling. Nederlandse beleidsmakers hebben in ieder geval bewust gedurende een reeks van jaren de afstand tussen lonen en uitkeringen vergroot en daarmee in feite een toenemende inkomensongelijkheid in de periode 1981-1991 geaccepteerd. Nadien is de nivellering van inkomens door sociale zekerheid gestabiliseerd op het niveau van circa $1/3$ (gemeten aan het ongewogen gemiddelde van de Robin-Hoodindicator, de Ginicoëfficiënt, de Theilcoëfficiënt en de Atkinsonindex).

Appendix A Kerncijfers sociale zekerheid, 1990-1999

Tabel A6.1 geeft een overzicht van de volume-ontwikkeling van de in aanmerking genomen sociale-zekerheidsuitkeringen. Om één en ander in perspectief te plaatsen, zijn ook kerncijfers opgenomen over het arbeidsvolume en de uitgaven die met de uitkeringen zijn gemoeid (in % bbp).

Het aantal uitkeringen is in de periode 1990-1999 gestegen met 2 procent. Deze stijging kan niet worden toegeschreven aan het aantal rechtstreeks door de overheid verstrekte uitkeringen (-141 duizend). Een belangrijk deel van de toename is het gevolg van het uitkeringsvolume wegens de volksverzekeringen dat iets meer dan gemiddeld is gestegen (met name door de AOW, +215 duizend). De stijging in het uitkeringsvolume in de periode 1990-1999 komt voorts voor rekening van de werknemersverzekeringen, en dan met name door het hogere beroep op de werkloosheidsregelingen (+29 duizend). Overigens valt een nagenoeg gelijk volume waar te nemen bij de arbeidsongeschiktheids- en ziekteregelingen samengenomen (+4 duizend). Deels is dat het gevolg van beleid. Zo worden de werkgevers sinds 1994 rechtstreeks geconfronteerd met de kosten voor ziekte via een eigen risico van loondoorbetaling bij ziekte gedurende de eerst 2 of 6 weken. Ook de AAW/WAO-maatregelen uit 1993 komen tot uitdrukking in de cijfers. Weliswaar is het volume-effect bescheiden (-23 duizend), maar de kortingen op de uitkeringshoogte, de aanpassing van het AO-criterium en de herkeuringen hebben de trend van een steeds verdere stijging (althans voor enige tijd) kunnen ombuigen in een daling van het aantal uitkeringsjaren.

Het arbeidsvolume in arbeidsjaren is in deze periode met 21 procent toegenomen; het aantal uitkeringsjaren met 2 procent. In het verlengde hiervan is de i/a-ratio gedaald van 82,1 naar 68,0 in 1999. Het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid is dus fors toegenomen. Samengenomen zijn de uitgaven aan sociale zekerheid in procenten van het bruto binnenlands product in deze periode snel teruggelopen (-4,5 procentpunt).

Tabel A6.1 Kerncijfers volume sociale zekerheid ^a

	uitkeringsjaren x 1 000			in % arbeidsvolume	
	1990	1999	mutatie	1990	1999
Uitkeringen rechtstreeks van de overheid	568	427	-25%	11	7
bijstand ABW en Rww	547	402	-27%	11	6
inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikten IOAW en IOAZ	21	25	19%	0,4	0,4
Uitkeringen volksverzekeringen ^b	2 143	2 314	8%	41	37
algemene ouderdom AOW	1 956	2 171	11%	38	34
weduwen en wezen AWW/ANW	187	143	-24%	4	2
Uitkeringen werknemersverzekeringen	1 300	1 333	3%	25	21
arbeidsongeschiktheid	790	777	-2%	15	12
AAW/WAO/WAZ/Wajong					
ziekte ZW	346	363	5%	6	6
werkloosheid WW: Wgf en Awf	164	193	18%	3	3
Totaal van deze uitkeringen (kinderbijslag AKW)	4 011 (1 809)	4 074 (1 827)	2 %	77	64
Arbeidsvolume in arbeidsjaren i/a-ratio	5 203	6 320	21%	100 82	100 68
Uitgaven aan bovenstaande uitkeringen ^c idem in % bbp (relevante uitgavenquote)	38,9 16,6	45,2 12,1	16% -4,5%-punt		

a Uitkeringsjaren x 1.000; arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim x 1.000 arbeidsjaren; uitgaven x mld euro.

b AAW-uitkeringen zijn in deze tabel bij de WAO meegerekend.

c Inclusief uitgaven aan kinderbijslag x miljard euro.

bron: volumecijfers *Sociale Nota 2002* (bijlage 8.1) en *Macro Economische Verkenning 2002* (bijlage A7 en A10); uitgaven, zie onder Tabel A6.2; door afronding wijkt de som van onderdelen soms af van het totaal

Tabel A6.2 geeft een overzicht van de premies en uitkeringen die zijn toegerekend. In de periode 1990-1999 is het bedrag van de in aanmerking genomen uitkeringen met 16 procent gestegen en dat van de sociale premies met 55 procent. In het verlengde blijkt de rijksbijdrage in de financiering van de sociale zekerheid nogal fors te zijn teruggelopen (63 procent of 8,1 miljard euro). Deze verminderde rijksbijdrage komt voor een belangrijk deel voor rekening van de zogenaamde AAW/AWW-schuif. In 1990 werden de AAW/AWW voor 5,3 miljard euro uit belastingen gefinancierd, maar sinds 1994 wordt deze regelingen weer volledig uit sociale premies gefinancierd.⁹ Het voorgaande verklaart tevens waarom de premies werknemerszekeringen meer dan gemiddeld zijn gestegen; we hebben gezien de veranderingen in de 'public/private-mix' in de sfeer van de arbeidsongeschiktheids- en ziektewetregelingen alle onderdelen hiervan gemakshalve ondergebracht bij de werknemersverzekeringen. Ook de premies volksverzekeringen zijn in deze periode relatief snel gestegen, dat wil zeggen ten opzichte van uitkeringen. Mede hierdoor zijn overschotten in de sociale fondsen ontstaan.¹⁰

⁹ Volgens de Miljoenennota 1993 (p.325) betreft het een schuif-operatie van circa 12 miljard gulden.

¹⁰ Bij de premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen zijn zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel meegerekend.

Tabel A6.2 Toegerekende uitkeringen en premies, 1990 en 1999

	<i>bedragen x mld euro</i>			<i>in % bbp</i>	
	1990	1999	<i>mutatie</i>	1990	1999
<i>Uitkeringen</i>	38,9	45,2	16 %	16,6	12,1
Rechtstreeks van de overheid	7,7	7,8	2 %	3,3	2,1
bijstand (ABW, Rww, IOAW / IOAZ)	4,9	4,9	0 %	2,1	1,3
kinderbijslag (AKW)	2,7	2,9	6 %	1,2	0,8
Volksverzekeringen	15,2	20,1	32 %	6,5	5,4
publiek basispensioen (AOW)	13,4	18,5	39 %	5,7	5,0
nabestaanden (Anw)	1,9	1,6	-13 %	0,8	0,4
Werknemersverzekeringen	16,0	17,3	8 %	6,8	4,6
arbeidsongeschiktheid en ziekte	14,2	13,5	-5 %	6,1	3,6
(WAO/AAW, WAZ, Wajong en ZW)					
werkloosheid (WW: Wgf en Awf)	1,9	3,7	96 %	0,8	1,0
<i>Premies^a</i>	26,1	40,5	55 %	11,2	10,8
Volksverzekeringen	14,3	21,4	50 %	6,1	5,7
publiek basispensioen (AOW)	13,2	19,7	49 %	5,6	5,3
nabestaanden (Anw)	1,1	1,7	51 %	0,5	0,5
Werknemersverzekeringen	11,8	19,1	62 %	5,0	5,1
arbeidsongeschiktheid en ziekte	9,5	14,2	49 %	4,1	3,8
(WAO/AAW, WAZ, Wajong en ZW)					
werkloosheid (WW: Wgf en Awf)	2,3	4,9	114 %	1,0	1,3
<i>Saldo uitkeringen - premies</i> <i>= sluitpost belastingen^b</i>	12,8	4,7	-63 %	5,5	1,3

a Door de beleidswijzigingen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheids- en ziekte wetregelingen zijn zowel de premies (AAW, WAZ, Wajong) als uitkeringen steeds ondergebracht bij de werknemersverzekeringen.

b Wegens premies en uitkeringen is een verschillend bedrag toegerekend als gevolg van de diverse rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid (gefinancierd uit algemene middelen = sluitpost: belastingen).

bron: *Sociale Nota 1993* (cijfers 1990: bijlagen 8.1.A en 8.2.A) en *Sociale Nota 2002* (cijfers 1999: bijlagen 8.2.B en 8.4.C); door afronding wijkt de som van onderdelen soms af van het totaal

Aan de kant van de uitkeringen valt met name de relatief grote uitgaventoename op bij de volksverzekeringen. Voor een belangrijk deel is dat het gevolg van de volumestijging bij de AOW; een veel kleiner deel komt voor rekening van de stijging in de uitkeringshoogte, omdat de koppeling van de uitkeringen aan de cao-loonontwikkeling in een aantal jaren niet volledig (1992) of in het geheel niet is doorgevoerd (1993, 1994 en 1995). De achterblijvende uitgavengroei van de uitkeringen rechtstreeks van de overheid en de werknemersverzekeringen in de periode 1990-1999 is het resultaat van tegengestelde krachten: dalende uitgaven aan de bijstand en kinderbijslag (-1,2 procentpunt bbp), stijgende uitgaven bij de werkloosheidsuitkeringen (+0,2 procentpunt bbp), en dalende uitgaven in het kader van de regelingen van arbeidsongeschiktheid en ziekte (-2,5 procentpunt bbp). Samengenomen is dus meer dan 55 procent van de totale daling van de uitgavenquote (-4,5 procentpunt bbp) toe te rekenen aan de arbeidsongeschiktheids- en ziekte regelingen.

Appendix B Data landenvergelijking omstreeks 1979 en 1994

LANDEN	<i>database 1</i> ongelijkheid gestandaardiseerd huishoudens- inkomen omstreek 1995 LIS	<i>database 2</i> trend inkomens- ongelijkheid omstreeks 1979-1995 LIS	<i>database 3</i> bruto vervangings- ratio's omstreeks 1979-1995 OECD	<i>database 4</i> netto sociale- zekerheids- uikeringen in % bbp omstreeks 1979-1995 OECD	land kwalificeert ja / nee
1 Oostenrijk	n.a.	n.a.	x	x	nee
2 Australië	x	x	x	x	ja
3 België	x	n.a.	x	x	nee
4 Canada	x	x	x	x	ja
5 Denemarken	x	x	x	x	ja
6 Finland	x	x	x	x	ja
7 Frankrijk	x	x	x	x	ja
8 Duitsland	x	x	x	x	ja
9 Griekenland	n.a.	n.a.	x	n.a.	nee
10 Israël	x	x	n.a.	n.a.	nee
11 Ierland	x	x	x	x	ja
12 Italië	x	x	x	x	ja
13 Japan	x	x	x	x	ja
14 Luxemburg	x	n.a.	n.a.	x	nee
15 Nederland	x	x	x	x	ja
16 Nieuw Zeeland	x	n.a.	x	x	nee
17 Noorwegen	x	x	x	x	ja
18 Portugal	n.a.	n.a.	x	n.a.	nee
19 Spanje	x	n.a.	x	n.a.	nee
20 Zweden	x	x	x	x	ja
21 Zwitserland	x	x	x	x	ja
22 Taiwan	x	x	n.a.	n.a.	nee
23 Verenigd Koninkrijk	x	x	x	x	ja
24 Verenigde Staten	x	x	x	x	ja
dekking	21	17	21	19	15

noot: Data over inkomensongelijkheid hebben betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen, in alle gevallen berekend met behulp van de databases van de Luxembourg Income Study (LIS). Ginicoëfficiënten zijn gebaseerd op de verdeling van inkomen waarbij is aangehouden een 'bottom-code' van 1 procent van het mediane besteedbare inkomen en 'top code' ter grootte van 10 keer het mediane besteedbare inkomen.

bron: database 1: Gottschalk & Smeeding (2000, figuur 1, p.211)
 database 2: Gottschalk & Smeeding (1998, figuur 4, p.56 en appendix tabellen A-2 en A-3)
 database 3: OECD (data ter beschikking gesteld door Glenn Cooper, mei 2000)
 database 4: OECD Social Expenditure Database (SOCX, <http://www.oecd.org/els/social>)

Trend ongelijkheid gestandaardiseerd huishoudensinkomen: Ginicoëfficiënt Index (1979=100)

	<i>jaar 1:</i>	<i>jaar 2:</i>	<i>aantal jaren</i>	<i>index</i>	<i>jaarlijkse % mutatie</i>
Australië	1981	1990	9	1,0730	0,81
Canada	1979	1995	16	1,0056	0,04
Denemarken	1981	1990	9	1,1136	1,26
Finland	1979	1994	15	0,9858	-0,09
Frankrijk	1979	1994	15	1,0820	0,55
Duitsland	1979	1995	16	1,0827	0,52
Ierland	1980	1994	14	0,9830	-0,12
Italië	1979	1995	16	0,9556	-0,28
Japan	1979	1993	14	1,1250	0,89
Nederland	1979	1994	15	1,1731	1,15
Noorwegen	1979	1995	16	1,0760	0,48
Zweden	1979	1994	15	1,2837	1,89
Zwitserland	1982	1992	10	1,0632	0,63
Verenigd Koninkrijk	1979	1995	16	1,3306	2,07
Verenigde Staten	1979	1996	17	1,1071	0,63
<i>ongewogen gemiddelde</i>	<i>1979,5</i>	<i>1993,7</i>	<i>14,2</i>	<i>1,0960</i>	<i>0,67</i>

Netto sociale-zekerheidsuitkeringen in % bbp

	<i>jaar 1:</i>	<i>jaar 2:</i>	<i>variabele jaar 1</i>	<i>variabele jaar 2</i>	<i>index</i>	<i>mutatie per jaar</i>
Australië	1981	1990	11,9	14,5	1,2188	0,29
Canada	1980	1995	13,2	18,2	1,3860	0,34
Denemarken	1981	1995	27,8	32,6	1,1741	0,35
Finland	1980	1994	18,9	34,0	1,8011	1,08
Frankrijk	1980	1994	23,5	29,7	1,2654	0,45
Duitsland	1980	1995	25,7	29,6	1,1530	0,26
Ierland	1980	1994	17,6	20,0	1,1380	0,17
Italië	1980	1995	18,4	23,7	1,2907	0,36
Japan	1980	1993	10,0	12,6	1,2693	0,21
Nederland	1980	1994	28,5	29,0	1,0154	0,03
Noorwegen	1980	1995	18,8	28,5	1,5157	0,65
Zweden	1980	1994	29,8	36,3	1,2186	0,47
Zwitserland	1982	1992	16,6	22,5	1,3558	0,59
Verenigd Koninkrijk	1980	1995	18,3	22,8	1,2440	0,30
Verenigde Staten	1980	1995	13,7	16,3	1,1834	0,17
<i>ongewogen gemiddelde</i>	<i>1980,3</i>	<i>1994,0</i>	<i>19,51</i>	<i>24,69</i>	<i>1,2659</i>	<i>0,38</i>

Bruto vervangingsratio's (werkloosheidsuitkeringen)

	<i>jaar 1:</i>	<i>jaar 2:</i>	<i>variabele jaar 1</i>	<i>variabele jaar 2</i>	<i>index</i>	<i>mutatie per jaar</i>
Australië	1981	1995	22,1	27,0	1,2217	1,58
Canada	1979	1995	25,6	27,2	1,0625	0,39
Denemarken	1981	1995	54,2	67,0	1,2362	1,69
Finland	1979	1995	26,5	43,2	1,6302	3,94
Frankrijk	1979	1995	24,0	37,4	1,5583	3,49
Duitsland	1979	1995	25,1	27,2	1,0837	0,52
Ierland	1979	1993	28,1	30,8	1,0961	0,69
Italië	1979	1995	1,0	19,3	19,3000	(114,38)
Japan	1979	1993	8,7	9,9	1,1379	0,99
Nederland	1979	1995	47,5	45,8	0,9642	-0,22
Noorwegen	1979	1991	19,9	38,9	1,9548	7,96
Zweden	1979	1995	25,1	27,2	1,0837	0,52
Zwitserland	1981	1993	12,8	29,5	2,3047	10,87
Verenigd Koninkrijk	1979	1995	23,8	17,8	0,7479	-1,58
Verenigde Staten	1979	1993	11,7	11,9	1,0171	0,12
<i>ongewogen gemiddelde</i>	<i>1979,4</i>	<i>1994,2</i>	<i>23,74</i>	<i>30,67</i>	<i>1,2921</i>	<i>1,97</i>

7.1 Inleiding

De private sector speelt bij het bieden van sociale zekerheid een belangrijke rol. Het afgelopen decennium heeft de overheid de sociale bescherming meer overgelaten aan werkgevers op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid, alsmede aan individuen op het terrein van de inkomensbescherming van nabestaanden. Zo is een lange reeks wetswijzigingen tot stand gekomen met als doel het beperken en terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De nieuwe nabestaandenwet (Anw) heeft tot doel om de groep gerechtigden op een nabestaandenpensioen te beperken. Al deze wijzigingen kwamen neer op een zeker eerherstel voor de markt (zie hoofdstuk 3). De privatisering van de ziektewet (1996), de wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA, 1993) en de invoering van premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO (1998) waren er vooral op gericht de direct betrokken partijen meer met de kosten van hun gedrag te confronteren. Daarnaast zijn de polisvoorwaarden versoerd. Zo zijn met ingang van 1993 de hoogte en duur van de uitkering beperkt. Met name jongere werknemers zagen hun collectief verzekerde aanspraken teruglopen. Hierdoor kregen zij te maken met een 'WAO-gat', een stuk van het loon dat niet langer verzekerd was. Ook de inkomensbescherming van de nabestaanden is door de Anw (1996) afgenomen. De uitkering geldt nog maar voor een beperkte groep en is bovendien inkomensafhankelijk gemaakt, in de zin dat het inkomen wordt gekort indien het inkomen in verband met arbeid boven een bepaalde grens uitkomt. Die verminderde inkomensbescherming wordt aangeduid met Anw-hiaat. Dit Anw-hiaat kan op de particuliere verzekeringsmarkt worden afgedekt via collectieve (bedrijfs)regelingen of individuele regelingen.

Sociale partners hebben WAO-hiaten, en in mindere mate Anw-hiaten, vaak via bovenwettelijke verzekering gedicht. Relevant is nu om te bezien in welke mate de inkomensverdeling is gewijzigd als gevolg van de terugdringing van publiek gefinancierde sociale zekerheid en overgang naar collectief en individueel totstandgebrachte particuliere verzekeringen en bovenwettelijke aanvullingen.

In dit hoofdstuk beogen we met behulp van cijfers van de Inkomensstatistiek (CBS IPO) een integrale analyse van de inkomensgevolgen van de veranderingen van de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenpensioenregelingen te maken.¹ Welk effect hebben de stelselwijzigingen gehad op de relatieve inkomenspositie van arbeidsongeschikten en nabestaanden? Ter beantwoording van deze vraag volgen we de ontwikkeling van de inkomenspositie van de sociale groep arbeidsongeschikten en nabestaanden in de tijd (periode 1990-2000) en bezien hoe die inkomens zich ontwikkelen ten opzichte van andere sociale groepen (werknemers, ambtenaren en

¹ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op eerder onderzoek; zie Goudswaard en Caminada (2003a en 2003b).

andere uitkeringsgroepen). Is na 1993 een duidelijke inkomensachteruitgang waar te nemen bij de groep arbeidsongeschikten? Geldt iets dergelijks voor de groep nabestaanden na 1996? Of is de verlaging van de publieke uitkeringen in belangrijke mate gecompenseerd door bovenwettelijke uitkeringen? Met andere woorden, is er sprake van communicerende vaten tussen publieke en private inkomensdervingsregelingen?

In dit hoofdstuk vatten we eerst - op basis van literatuuronderzoek - enkele conclusies samen van de volume-effecten van de maatregelen (paragraaf 7.2.1). Rond de wetwijzigingen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid is een stroom evaluatieonderzoek op gang gekomen, waardoor thans diverse rapporten en statistische overzichten beschikbaar zijn die elk een licht werpen op één of meer facetten van de effecten van de beleidswijzigingen. Echter, één specifiek aspect heeft tot op heden (nagenoeg) geen aandacht gekregen in de onderzoeken: het effect op de relatieve inkomenspositie van de sociale groep arbeidsongeschikten als gevolg van de stelselwijzigingen. Daarover gaan de paragrafen 7.2.2 tot en met 7.2.6. Daarna brengen we de inkomensgevolgen van de Anw in kaart (paragraaf 7.3). Met de realisatiecijfers uit CBS IPO kan thans - achteraf - worden geanalyseerd in welke mate de stelselwijzigingen effect hebben gehad op de relatieve inkomenspositie van arbeidsongeschikten en de groep nabestaanden. Tot op zekere hoogte is de onderhavige analyse een aanvulling op eerdere evaluaties en studies naar de (inkomens)gevolgen van het beleid inzake arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen.² Anders dan eerdere studies baseren wij ons echter op realisatiecijfers. Bovendien analyseren we de inkomensverdeling als geheel, en dan met name hoe de inkomens van de groepen arbeidsongeschikten en nabestaanden zich hebben ontwikkeld ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Van de maatregelen in het kader van de Wulbz (1996) en de wet Pemba (1998) vallen op zichzelf weinig inkomenseffecten te verwachten. Beide maatregelen waren gericht op de werkgever en hebben geen directe gevolgen voor de inkomensbescherming. Eventuele indirecte gevolgen zijn (nog) niet in kaart te brengen met behulp van de realisatiecijfers uit de Inkomensstatistiek (CBS IPO). Dat heeft deels te maken met het feit dat de daarvoor benodigde data pas over enkele jaren beschikbaar - kunnen - komen.³

2 Zie onder andere het SER-advies 'Werken aan arbeidsongeschiktheid' (2002), Veerman en Besseling (2001) en het eindrapport 'Evaluatie Algemene nabestaandenwet' door Does e.a. (2001), en de in deze studies opgenomen literatuurverwijzingen.

3 Daarnaast speelt een rol dat bijvoorbeeld de loondoorbetaling door werkgevers in het geval van ziekte (WULBZ) niet als zodanig geadministreerd zal worden in de Inkomensstatistiek. Immers, juist door de privatisering dragen de werkgevers het risico van loondoorbetaling zelf (of hebben dat verzekerd) waardoor nadien van een uniforme administratie van dergelijke loonelementen geen sprake meer is. Hierdoor is het niet mogelijk om de loondoorbetaling in verband met ziekte te kunnen isoleren van andere looncomponenten in de Inkomensstatistiek.

7.2 Gevolgen beleid arbeidsongeschiktheid

7.2.1 Volume-ontwikkeling

De wet TBA (1993) omvat een aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium, en een aanpassing van de hoogte en de duur van de uitkering aan de leeftijd. Het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium moest ertoe leiden dat minder mensen op de WAO zouden zijn aangewezen. Voorts zou vaker een gedeeltelijke dan een volledige uitkering moeten worden verstrekt, waardoor het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen zou afnemen. Deze wet vormde de eerste in een reeks wetswijzigingen in de sfeer van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid (zie paragraaf 3.3.1 en 3.3.2).

Tabel 7.1 laat de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zien vanaf de introductie van de wet TBA. Het aantal uitkeringen is vanaf 1993 inderdaad eerst een aantal jaren gedaald, om vervolgens weer te stijgen. Gerelateerd aan het aantal verzekerden is vanaf 1993 eerst een scherpe daling waar te nemen, en vanaf 1996 een stabilisatie. De forse daling is mede het gevolg van de grootschalige herkeuringsoperatie die in het kader van de wet TBA is uitgevoerd.

Tabel 7.1 Ontwikkeling aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
aantal personen x 1.000	930	924	886	869	877	899	910	928
aantal uitkeringen x 1.000	763	736	702	697	701	723	744	769
in % van verzekerde populatie	13,1	12,5	11,8	11,5	11,4	11,6	11,5	11,7
instroompercentage	1,6	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
uitstroompercentage	5,7	7,5	7,0	4,5	3,8	4,5	3,3	3,7
mate van arbeidsongeschiktheid	85,8	84,4	83,4	82,8	83,0	82,0	82,1	81,7

bron: aantal personen: Sociale Nota's; overige items: Van Sonsbeek en Schepers (2001, p. 3-5)

De maatregelen lijken ook effect te hebben gehad op de mate van instroom en uitstroom in de WAO. Zo valt op dat de instroom in 1994 een kwart lager is dan in 1993, hetgeen mede het gevolg zou kunnen zijn van de scherpere keuringseisen. Het effect van de herbeoordelingsoperatie - aan de hand van het strengere arbeidsongeschiktheids criterium - is duidelijk zichtbaar in de relatief hoge uitstroomcijfers van 1994 en 1995. Tot slot bevat de tabel nog informatie over de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid. Die neemt in de periode 1993-1996 af als gevolg van twee ontwikkelingen: (a) de instroom in de WAO kent een lagere mate van arbeidsongeschiktheid dan de bestaande WAO-populatie en (b) het totale WAO-bestand is opnieuw beoordeeld volgens de scherpere criteria.

Samengenomen geven de cijfers van Tabel 7.1 het beeld dat de aanvankelijk sterke effecten die uitgingen van de TBA-wetgeving op het volume, de in- en uitstroom, en de mate van arbeidsongeschiktheid vanaf 1996 weer lijken af te vlakken.

7.2.2 Inkomensgevolgen van beleid arbeidsongeschiktheid

De aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben de uitkeringen versoberd. De loondervingsuitkering bedraagt voor nieuwe gevallen bij volledige arbeidsongeschiktheid evenals voorheen 70 procent van het dagloon, maar loopt nog maar maximaal zes jaar (afhankelijk van de leeftijd). De vervolguitkering is 70 procent van het minimumloon, maar kan worden verhoogd afhankelijk van de leeftijd en het dagloon van de betrokkene. De vervolguitkering is veelal lager dan onder het oude regime. Het verschil tussen de oude uitkering (70 procent van het dagloon tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd) en de lagere nieuwe uitkering wordt aangeduid als WAO-hiaat.

Op basis van de stelselwijziging mag verwacht worden dat de groep arbeidsongeschikten op relatieve inkomensachterstand is gekomen ten opzichte van andere sociale groepen. De stelselwijzigingen hebben immers geleid tot een geringere wettelijke inkomensbescherming.⁴ Echter, in de praktijk is het WAO-hiaat op grote schaal gerepareerd. Uit verschillende bronnen blijkt dat voor circa 80 procent van de werknemers (in 60 procent van de bedrijven) het WAO-hiaat is verzekerd.⁵ In de meeste gevallen gaat het om een collectieve verzekering via een pensioenfonds of een particuliere verzekeraar.

De Najaarsrapportage cao-afspraken 2001 geeft ook informatie over de bovenwettelijke aanvullingen boven 70%-uitkeringen. De verplichte loondoorbetaling bij ziekte wordt – als voorheen – in bijna alle gevallen bij cao aangevuld tot 100 procent. Voor het eerste WAO-jaar zijn in 85 procent van de cao's aanvullingen afgesproken, tot gemiddeld 90 procent van het loon (veelal alleen voor volledig arbeidsongeschikten). Voor het tweede WAO-jaar is nog in 31 procent van de cao's een aanvulling vastgelegd, tot gemiddeld 74 procent. Daarna gelden er nog slechts in een beperkt aantal cao's bovenwettelijke aanvullingen.

De vraag is nu of er in de sfeer van inkomensderving veel verschil is met de oude situatie. Het antwoord kan mede worden gevonden met behulp van de Inkomensstatistiek (CBS IPO). In IPO zijn data beschikbaar over de verdeling van de bruto uitkering in het kader van (tot en met 1997) de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), (met ingang van 1998) de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en (met ingang van 1998) de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). In de

4 De versoberingen geldt overigens niet of nauwelijks voor ouderen en werknemers met lage inkomens. Voor wie ouder is dan 57 jaar loopt de loondervingsuitkering zes jaar. Voor werknemers met een loon dat niet ver boven het minimum ligt leidt de nieuwe systematiek niet tot een verschil in uitkering.

5 Van Sonsbeek en Schepers (2001, p. 22), Evaluatie Arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzuimmaatregelen sinds 1992.

periode 1990-2000 waren met deze uitkeringen bedragen gemoeid van 7 à 8½ miljard euro. Zie Tabel 7.2.

Tabel 7.2 CBS Inkomensstatistiek: ontwikkeling AO-uitkeringen 1990-2000

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
bedrag aan ao-uitkeringen x mld euro	7,3	8,1	8,0	7,6	7,6	8,4
aandeel ao-uitkering in het totale bruto inkomen van alle personen (huishoudens), %	4,0	4,0	3,8	3,4	3,2	3,1
% personen met een ao-uitkering	6,2	6,4	6,4	5,8	5,9	6,2
% huishoudens met een ao-uitkering	9,6	9,9	9,9	9,1	9,2	9,8

noot: AO omvat WAO, AAW, WAZ, Wajong.

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en eigen berekening

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen komen terecht bij personen in huishoudens; toerekening kan derhalve plaatsvinden aan huishoudens of aan individuen. Zo komt in circa 1 op de 10 huishoudens een uitkering in de sfeer van arbeidsongeschiktheid voor; van alle personen met inkomen heeft circa 6 procent een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het inkomensaandeel van alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen samen in het totale bruto inkomen van alle personen met inkomen (huishoudens) is verhoudingsgewijs bescheiden, en bovendien in de periode 1990-2000 fors gedaald van 4,0 procent naar 3,1 procent.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering is niet voor alle arbeidsongeschikten de belangrijkste bron van inkomen. Vaak komen ook andere inkomensbestanddelen voor, zoals bruto inkomsten uit arbeid of andere (aanvullende) sociale uitkeringen. Ter illustratie: in 1998 heeft de Inkomensstatistiek 666 duizend personen waargenomen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, maar voor 472 duizend personen is die uitkering tevens de hoofdbron van inkomen. Met andere woorden, voor circa 30 procent van de individuen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen zijn andere inkomensbronnen van groter belang dan de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Andersom komt een deel (14 procent) van het totale bedrag aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen *niet* terecht bij de sociale groep die door het CBS is aangemerkt als 'arbeidsongeschikten'. Zo komt 4 procent van de totale som aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terecht bij de sociale groep zelfstandigen en 6 procent bij werknemers in bedrijven.

In het vervolg van de analyse beperken we ons tot de groep voor wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering wél de belangrijkste bron van inkomen is. Deze groep is in de periode 1994-2000 kleiner geworden: 493 duizend personen in 1994 en 471 duizend in 2000; zie Tabel 7.3. Deze dalende trend lijkt in tegenspraak met de cijfers van Tabel 7.1: het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering nam immers met 4 duizend toe in de periode 1994-2000. Echter, beide tabellen illustreren dat het absoluut aantal personen met een uitkering weliswaar de afgelopen periode weer is gestegen, maar dat de

arbeidsongeschiktheidsuitkering in de loop der jaren voor een groeiende groep personen niet langer de hoofdbron van inkomen is. Blijkbaar doen andere inkomensbronnen er nu dus meer toe (waardoor het CBS dergelijke personen niet langer opneemt in de groep 'arbeidsongeschikten'). Het gaat hier om (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, waarvoor het arbeidsinkomen of een andere uitkering belangrijker is geworden dan de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Tabel 7.3 Omvang van de groep arbeidsongeschikten, 1990-2000 ^a

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering als hoofdbron van inkomen x 1.000 ^a	469	488	493	463	472	471
als aandeel van						
- aantal actieven ^b	7,1%	7,1%	7,2%	6,4%	6,1%	5,8%
- aantal niet-actieven ^c	13,1%	13,3%	12,7%	12,2%	13,0%	13,1%
- alle personen met inkomen	4,6%	4,6%	4,6%	4,2%	4,2%	4,0%

a Het CBS deelt personen in bij de groep 'arbeidsongeschikten' indien uitkeringen in het kader van de WAO, AAW, WAZ, Wajong de grootste bron van inkomen is.

b De categorieën zelfstandigen, werknemers en ambtenaren.

c De categorieën arbeidsongeschikt, pensioenontvanger jonger dan 65 jaar, pensioenontvanger ouder dan 65 jaar en bijstand.

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en eigen berekening

7.2.3 Relatieve inkomenspositie van de groep arbeidsongeschikten

De inkomensontwikkeling en de gevolgen van het beleid voor de groep arbeidsongeschikten brengen wij op twee manieren in beeld. Eerst gebruiken we een simulatiemodel om de inkomensgevolgen van het beleid gericht op het terugdringen van arbeidsongeschiktheid te analyseren. Een simulatiemodel biedt hiertoe goede mogelijkheden (zie hoofdstuk 2). Vanzelfsprekend zal de relatieve inkomenspositie van de groep arbeidsongeschikten ook gewijzigd zijn door andere oorzaken dan beleidsveranderingen, zoals veranderingen in persoonlijke omstandigheden (huishoudens- en beroeps-situatie). Daarom maken we ook gebruik van realisatiecijfers (IPO-data).

Simulatie

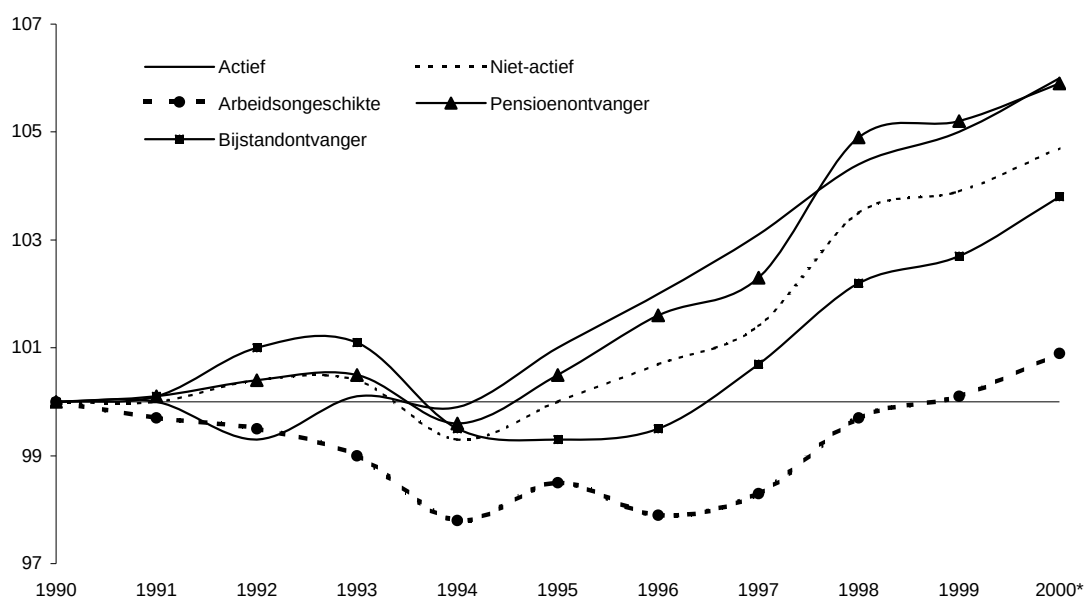
Hieronder wordt de inkomensontwikkeling van verschillende bevolkingscategorieën weergegeven. Die ontwikkeling is afgemeten aan de zogenaamde statische koopkrachtveranderingen. Statische koopkrachtveranderingen geven de verandering in bestedingsmogelijkheden weer ten opzichte van het voorgaande jaar bij gelijkblijvende persoonlijke omstandigheden. De statische uitkomsten zijn gebaseerd op de resultaten van een simulatiemodel van het CBS, waarin onder meer de huishoudenssituatie en de positie op de arbeidsmarkt constant zijn verondersteld.

Derhalve geven de uitkomsten van het simulatiemodel niet de koopkrachtontwikkeling weer zoals personen die in werkelijkheid hebben ondervonden.

In het model worden verschillende bevolkingscategorieën onderscheiden, waaronder de groep die het grootste deel van het inkomen ontleent aan een arbeidsongeschiktheidsuitkering ('arbeidsongeschikten'). Aangezien persoonlijke omstandigheden constant zijn verondersteld, worden vooral beleidsveranderingen - waaronder de WAO-maatregelen medio 1993 - in beeld gebracht. Als maat voor de statische koopkrachtontwikkeling wordt de mediaan van de koopkrachtveranderingen van de (deel)populatie gebruikt.⁶ Dit betekent dat precies de helft van de populatie (of sociale groep) een lagere of even grote koopkrachtmutatie ondervindt. Om de koopkracht uit verschillende jaren met elkaar vergelijkbaar te maken is gedefleerd met behulp van de consumentenprijsindex. Besteedbare inkomens zijn gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens om een goede vergelijking van de gemiddelde inkomens tussen sociale groepen te kunnen maken (standaardisatie).

Figuur 7.1 laat zien dat de statische koopkrachtontwikkeling van arbeidsongeschikten relatief fors is achtergebleven bij andere sociale groepen, zoals werkenden en pensioen- en bijstandontvangers. Met andere woorden, de versoeringen in het arbeidsongeschiktheidsregime hebben de inkomensverhoudingen veranderd.

Figuur 7.1 Statische koopkrachtontwikkeling sociale groepen: index 1990 = 100



noot: De inkomensontwikkeling heeft betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen.

bron: CBS Inkomensstatistiek

⁶ Dit is de middelste van de naar grootte gerangschikte koopkrachtveranderingen uit de (deel)populatie. Uit de jaarlijkse koopkrachtmutaties zijn indexcijfers afgeleid voor het basisjaar. De uitkomsten hebben betrekking op alle personen die in Nederland wonen, met uitzondering van degenen die in tehuisen of inrichtingen verblijven.

De koopkracht van arbeidsongeschikten is in de periode 1990-2000 circa 5 procent achtergebleven ten opzichte van de groep actieven (zelfstandigen, ambtenaren en werknemers in bedrijven), 5 procent ten opzichte van pensioenontvangers, en 3 procent ten opzichte van bijstandsonvangers. Deze verschillen kunnen voor een belangrijk deel worden toegerekend aan beleid, aangezien in het simulatiemodel persoonlijke omstandigheden gelijk zijn verondersteld. Zo daalt de statische koopkracht van arbeidsongeschikten in de jaren 1993 en 1994 met 1,8 procent, terwijl werknemers in bedrijven (+0,5 procent) en ambtenaren (+1,5 procent) geen negatieve inkomensontwikkeling hadden. Het is aannemelijk dat een groot deel van dit beleidseffect mag worden toegerekend aan de TBA-maatregelen medio 1993. Na de invoering van de Wulbz en de wet Pemba zijn, zoals verwacht, geen duidelijke inkomensmutaties waar te nemen.

Realisatiecijfers

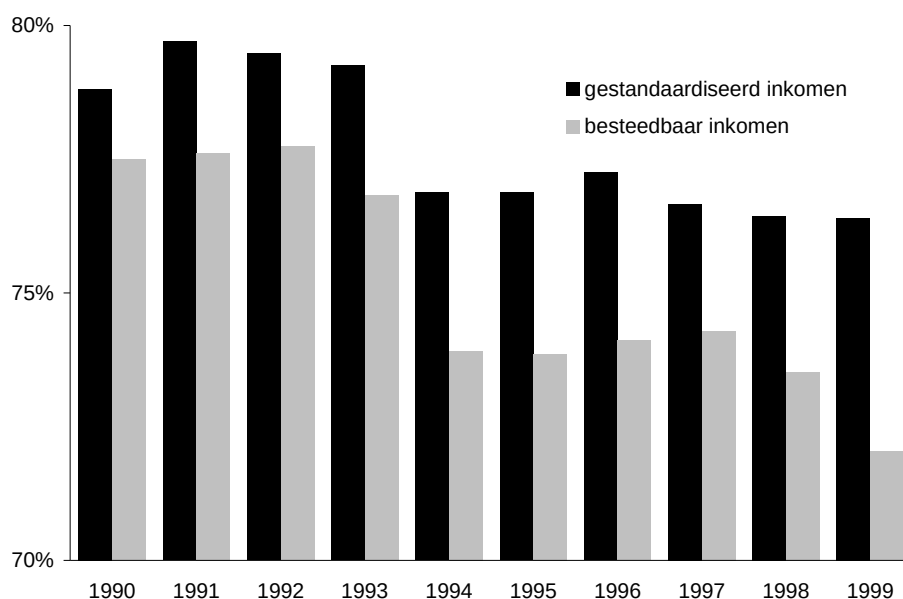
Een bekende kritiek op koopkrachtplaatjes (van het CPB, en in mindere mate van het CBS) is dat veranderingen in persoonlijke omstandigheden, zoals de huishoudens- en beroepssituatie, grote gevolgen hebben voor de koopkracht.⁷ Deze veranderingen blijven in statische koopkrachtoverzichten buiten beeld. Daarom hebben we bovenstaande analyse herhaald met de realisatiecijfers uit IPO.⁸ Die cijfers laten echter min of meer hetzelfde patroon zien als in Figuur 7.1. De reële inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten blijft in de periode 1990-1999 duidelijk achter bij die van andere groepen.

In Figuur 7.2 is het feitelijk gerealiseerde besteedbare inkomen van de groep arbeidsongeschikten afgezet tegen het gemiddeld besteedbare inkomen van de groep actieven (zelfstandigen, ambtenaren en werknemers in bedrijven). Deze verhouding komt ongeveer overeen met de feitelijke gemiddelde vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid. De gemiddelde netto vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid daalt gedurende de periode 1990-1999 van 77,5 procent naar 72,0 procent. Wederom is in 1993 en 1994 een duidelijke breuk waar te nemen; de trendbreuk valt samen met de Wet TBA medio 1993. Het maakt daarbij weinig verschil of de vervangingsratio van het besteedbare inkomen dan wel het gestandaardiseerde inkomen worden gebruikt. Beide gerealiseerde vervangingsratios dalen van 1993 op 1994 met respectievelijk 2,9 procentpunten en 2,4 procentpunten.

7 Volgens De Kam en Trimp (1993, p. 1063) wordt in werkelijkheid 'het inkomensbeloop voor zeker driekwart bepaald door factoren die de opstellers van koopkrachtoverzichten verwaarlozen...'. Zie ook W. Bos 'Inkomensdynamiek in de jaren 1995-2000', *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 2002, nummer 6, p. 14-18.

8 Het gerealiseerde inkomen is bepaald door alle bronnen van inkomen uit arbeid en/of winst op te tellen, alsmede de diverse sociale-zekerheidsuitkeringen, en vervolgens allerlei betaalde belastingen en sociale premies in mindering te brengen. Als indicatie voor de feitelijke inkomensontwikkeling is het gemiddelde inkomen gebruikt (totale inkomen van een groep gedeeld door het aantal inkomensgenieters in die groep; we hanteren hier het gemiddelde inkomen in plaats van de mediaan (zie Figuur 7.1) als maatstaf omwille van de beschikbaarheid van data). Ook nu zijn inkomens uit verschillende jaren met elkaar vergelijkbaar gemaakt door te defleren met de consumentenprijsindex.

Figuur 7.2 Verhouding gemiddeld inkomen van de groep arbeidsongeschikten ten opzichte van de groep 'actieven'



bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en eigen berekening

Overigens blijkt verder dat de relatieve inkomensachterstand van de groep arbeidsongeschikten ten opzichte van groep actieven sinds 1996 niet verder oploopt. Dit is opmerkelijk, aangezien in de loop der tijd steeds meer arbeidsongeschikten herkeurd zijn op basis van de nieuwe strengere criteria en steeds meer nieuwe gevallen onder het veel soberder TBA-regime vallen. Hierdoor zou men mogen verwachten dat de relatieve inkomensachterstand van de *totale* groep arbeidsongeschikten - dus inclusief de nieuwe gevallen - continue toeneemt. Dit blijkt niet het geval. Een mogelijk verklaring zou kunnen worden gezocht in aanvullende inkomsten die de relatieve inkomensachteruitgang hebben gestabiliseerd (private aanvullingen als gevolg van lagere publieke inkomensbescherming).

Samengenomen duiden de realisatiecijfers op een duidelijk inkomenseffect door de TBA-wetgeving in 1993. De invoering van de Wulbz en de wet Pemba lijken - conform de verwachting - geen additionele inkomenseffecten teweeg gebracht te hebben.

7.2.4 Globale determinantenanalyse

Welke factoren zijn nu in het bijzonder van belang voor de relatief slechte inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten? Daartoe analyseren we de inkomensmutatie sinds 1993 (TBA). Uit Figuur 7.1 kan worden afgeleid dat de statische koopkracht van arbeidsongeschikten in de periode 1993-1999 met slechts 1,1 procent is toegenomen. Dat is duidelijk lager dan voor andere sociale groepen. Om een globale indruk te krijgen welke elementen in het bijzonder hebben bijgedragen aan de relatief ongunstige inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten voeren we een 'budget

incidence analyse' uit (zie hoofdstuk 2). Daarbij wordt, op basis van de IPO-data, uitgegaan van het gestandaardiseerde inkomen, en de onderdelen daarvan. Zie Tabel 7.4. Vervolgens is de verandering van de samenstellende delen van dit inkomen berekend, waarbij is gedefleerd met de consumentenprijsindex van de periode 1993-1999 (+13,9 procent). Uit de opstelling van Tabel 7.4 blijkt dat veranderingen van het gestandaardiseerde inkomen aan drie elementen kunnen worden toegerekend: (1) de mutatie van het bruto inkomen en/of bruto uitkering; (2) het effect van belasting- en premieheffing; en (3) het effect van de grootte en samenstelling van huishoudens.

Tabel 7.4 Samenstelling gemiddeld inkomen arbeidsongeschikten, 1993 en 1999

	1993	1999	<i>reële procentuele mutatie</i>
	x 1.000 euro	x 1.000 euro	
gestandaardiseerd huishoudensinkomen	12,5	14,3	+ 1,1%
<i>onderdelen</i>			w.o.
bruto inkomen	16,7	16,5	-17,3 %-punt
w.o. arbeidsongeschiktheidsuitkering	14,3	13,9	-16,2 %-punt
w.o. overige bruto inkomen	2,4	2,6	-1,1 %-punt
-/- belasting- en premieheffing	-6,7	-5,6	+13,5 %-punt
+/- correctie grootte en samenstelling van huishoudens	+2,4	+3,4	+4,8 %-punt

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

Achter de kleine reële inkomensverbetering (+1,1 procent) gaan verschillende effecten schuil. Zo is sprake van een fors lagere uitkeringshoogte van arbeidsongeschiktheidsregelingen (-16,2 procentpunt). Daar staat tegenover dat de groep arbeidsongeschikten relatief sterk hebben geprofiteerd van de lagere belasting- en premieheffing (+13,5 procentpunt). Dit komt overigens ook voor een deel door de lagere bruto uitkering (bij constante belasting- en premiedruk). Tot slot valt op dat de huishoudenssamenstelling van de groep arbeidsongeschikten nogal is veranderd. Arbeidsongeschikten komen vaker voor in relatief kleine huishoudens, en in de periode 1993-1999 is de gemiddelde huishoudensgrootte van de groep arbeidsongeschikten kleiner geworden. Het gevolg is dat het inkomen dan met minder personen hoeft te worden gedeeld. Partieel gezien heeft dat een positieve uitwerking op de welvaartsontwikkeling van de 'gemiddelde arbeidsongeschikte' (+4,8 procentpunt). Per saldo domineert echter het effect van de fors lagere uitkeringen, waardoor de groep arbeidsongeschikten in inkomen is achtergebleven ten opzichte van andere sociale groepen.

Uit de tabel blijkt voorts dat arbeidsongeschikten hun lagere uitkering slechts ten dele hebben weten te compenseren door andere bruto inkomenselementen. Indien rekening wordt gehouden met de inflatie is - gemiddeld genomen - zelfs geen sprake van reële

inkomenscompensatie door extra invullende inkomsten. Wel is aanvullend bruto inkomen voor de groep arbeidsongeschikten *relatief* in belang toegenomen. Ter illustratie: in de periode 1993-1999 is het aandeel van aanvullende bruto inkomenselementen in het totale bruto inkomen van arbeidsongeschikten opgelopen van 14,6 procent naar 15,8 procent. Dit resultaat duidt er op dat de arbeidsparticipatie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten met een uitkering als belangrijkste inkomensbron niet duidelijk is toegenomen. Dat is opvallend, want gezien de daling van de vervangingsratio is de participatieprikkels voor deze groep wel versterkt.

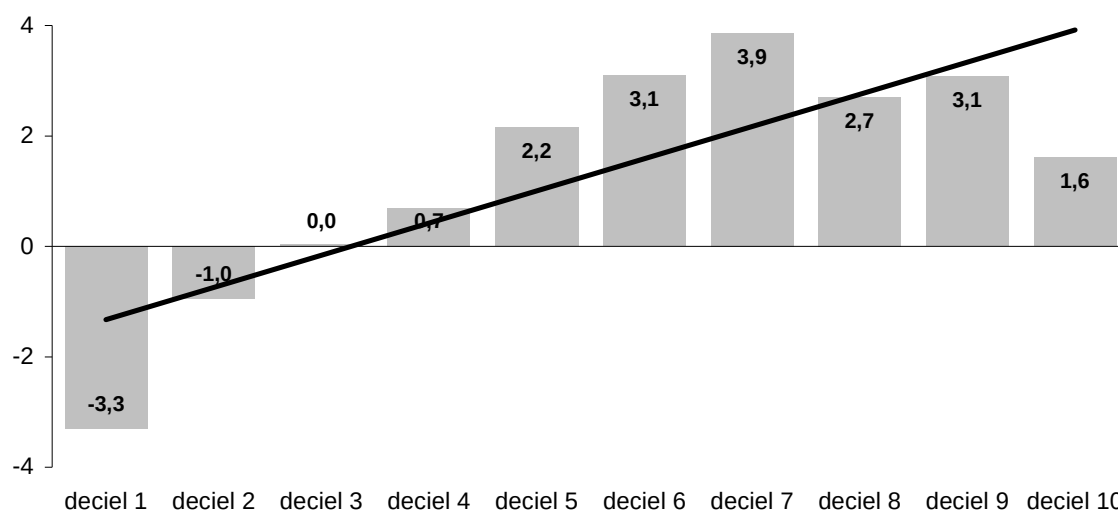
7.2.5 Spreiding van inkomens

In de voorgaande paragrafen stond de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen van de sociale groepen, en dan met name van de groep 'arbeidsongeschikten', centraal. Achter dergelijke groepsgemiddelden gaat echter variatie schuil. Om die inkomensspreiding te kwantificeren maken we gebruik van decielgemiddelden en de Ginicoëfficiënt.

Allereerst illustreren we hoe de gemiddelde reële inkomensmutatie van de groep arbeidsongeschikten in de periode 1993-1999 (+1,1 procent) is verdeeld over decielgroepen. Hiertoe zijn in Figuur 7.3 alle personen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering als hoofdbron van inkomen hebben, ingedeeld in decielen (gerangschikt van laag naar hoog inkomen). Vervolgens is per deciel het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen bepaald, alsmede de inkomensmutatie van 1993 op 1999. Tot slot is de mutatie 1993-1999 gecorrigeerd voor inflatie (met het prijsindexcijfer van de consumptie; +13,9 procent). Gemakshalve wordt daarbij verondersteld dat de inflatie voor alle inkomensgroepen gelijk is.⁹ Figuur 7.3 laat zien hoe de gemiddelde reële inkomensmutatie is verdeeld over de decielgroepen van arbeidsongeschikten.

9 Het CBS administreert ook consumentenprijsindices waarin nader onderscheid is aangebracht naar sociaal-economische achtergrond en inkomenshoogte. De verschillen zijn echter dermate klein dat we er hier verder van afzien. Zie bijvoorbeeld *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 2002, nummer 6, p. 47. Zie over dit onderwerp ook Crawford en Smith (2002).

Figuur 7.3 Gemiddelde reële inkomensmutatie arbeidsongeschikten 1993-1999 per deciel



toelichting: Personen zijn gerangschikt naar de hoogte van hun bruto inkomen in 1999; de reële inkomensmutatie heeft betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen.

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

De spreiding rond de gemiddelde reële inkomensmutatie (+1,1 procent) is aanzienlijk. Het reële inkomen van de lagere decielen is in deze periode gedaald, terwijl vanaf het vierde deciel sprake is van een reële inkomensstijging. Gezien de TBA-maatregelen zou men echter juist een tegengesteld patroon hebben mogen verwachten. Immers, de versoering van het regime zou vooral arbeidsongeschikten treffen met hogere uitkeringen die zich bevinden in de hogere inkomensdecielen. Nu blijkt echter dat arbeidsongeschikten met hogere inkomens er juist beter in zijn geslaagd om hun inkomen op peil te houden dan arbeidsongeschikten in de lagere inkomensdecielen. Dit zou wel eens een gevolg kunnen zijn van de privatisering. Het patroon in Figuur 7.3 duidt er immers op dat arbeidsongeschikten met hogere inkomens relatief vaker en/of meer een aanvullend inkomen hebben. De verslechterde publieke inkomensbescherming lijkt dus voor een deel gecompenseerd te zijn door bovenwettelijke private regelingen, of anderszins. Afgemeten aan de inkomensontwikkeling per deciel zou deze compensatie zich vaker hebben voorgedaan in de hogere inkomensdecielen dan in de lagere decielen.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de inkomensverdeling binnen de groep arbeidsongeschikten schever is geworden. Immers, de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten in de lagere inkomensdecielen is achtergebleven bij het gemiddelde inkomen van alle arbeidsongeschikten. Anderzijds zijn arbeidsongeschikten in de hogere inkomensdecielen er beter in geslaagd om hun inkomen op peil te houden (relatief).

De schevere verdeling van inkomens van arbeidsongeschikten komt tot uitdrukking in Tabel 7.5. De tabel geeft de Ginicoëfficiënten voor diverse sociale groepen weer. De resultaten laten zien dat de inkomensverdeling *overall* niet is veranderd in de periode 1990-1999. Achter die stabiele inkomensverdeling gaan echter wel bewegingen schuil. Zo blijkt dat de scheefheid in de verdeling van het inkomen kleiner is geworden binnen de groepen met een uitkering in het kader van (pre)pensioen, bijstand en werkloosheid. Anderzijds is de - op zichzelf relatief gelijkmatige - inkomensverdeling van de groep arbeidsongeschikten dus schever geworden.

Tabel 7.5 Ginicoëfficiënten van sociale groepen, 1990-1999 ^a

sociale groepen; aandeel in totale populatie, 1999		Gini coëfficiënt <i>1990</i>	Gini coëfficiënt <i>1999</i>	mutatie 1990-1999 (in %)
actief ^b	69%	0,34	0,33	-3
niet-actief	31%	0,11	0,13	+14
bijstand + werkloosheidsuitkering	6%	0,35	0,34	-2
arbeidsongeschikt	4%	0,11	0,13	+19
AOW-ers	17%	0,20	0,19	-4
pensioen overig (vut)	3%	0,30	0,27	-10
totaal met inkomen ^c	100%	0,253	0,253	0

a De Ginicoëfficiënten hebben betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen.

b De sociale groepen zelfstandigen, ambtenaren en werknemers in bedrijven.

c Inclusief personen met een deel van het jaar inkomen en overig.

bron: eigen berekeningen met data uit de CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO)

7.2.6 Minder publieke dekking; compensatie bovenwettelijke private regelingen?

Samengenomen blijken de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet zonder inkomensgevolgen te zijn gebleven. De inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten is achtergebleven bij het landelijke gemiddelde, en de verdeling van deze - lagere - inkomens is schever geworden. De analyse laat zien dat de inkomensgevolgen van de TBA-maatregelen en de versoering van de uitkeringen medio 1993 fors zijn. Ook is naar aanleiding van de herkeuringsoperatie in veel gevallen een lagere uitkering vastgesteld. Het gepresenteerde cijfermateriaal duidt er echter ook op dat de verslechterde publieke inkomensbescherming voor een deel zou kunnen zijn gecompenseerd door bovenwettelijke private regelingen. Er zijn aanwijzingen dat de feitelijke inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten sinds 1993 *minder achterblijft* dan men op basis van de TBA-maatregelen had mogen verwachten. Zo houden de statische én gerealiseerde inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten en de groep actieven in de tweede helft van de jaren

negentig bijna gelijke tred, terwijl in de loop der tijd wel steeds meer nieuwe gevallen onder het veel soberder TBA-regime vallen. Voorts blijkt de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten met een hoger inkomen de afgelopen jaren relatief gunstig; op basis van de TBA-maatregelen werden juist grote negatieve inkomensgevolgen voor deze groep verwacht.

Een mogelijk verklaring zou dus kunnen worden gezocht in private aanvullingen op de (lagere) publieke inkomensbescherming, waardoor de relatieve inkomensachteruitgang van de groep arbeidsongeschikten sinds 1996 tot stilstand is gekomen. Ook de scheve inkomensverdeling binnen de groep arbeidsongeschikten duidt op compensatie door private arrangementen. Mogelijk speelt hierbij ook een rol dat de herkeuringen zijn afgezwakt. Afgemeten aan de decielverdeling en de stijging van de Gini zouden vooral de hogere inkomensgroepen compensatie hebben gevonden in de bovenwettelijke / private regelingen cq. profijt hebben gehad van het afzwakken van de herkeuringsoperatie. Een sluitende verklaring hiervoor is niet voorhanden, maar een mogelijke gedeeltelijke verklaring is dat de groep werknemers die niet onder een collectieve WAO-hiaatregeling valt voor een belangrijk deel uit relatief laagbetaalden bestaat.¹⁰

Helaas kan met behulp van de CBS-data niet worden berekend in welke mate die compensatie precies heeft plaatsgevonden. In de CBS-data worden de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen weliswaar steeds inclusief bovenwettelijke regelingen geadministreerd (de gegevens zijn immers mede ontleend aan de fiscale administraties), maar de data laten een verdere uitsplitsing naar onderdelen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet toe.

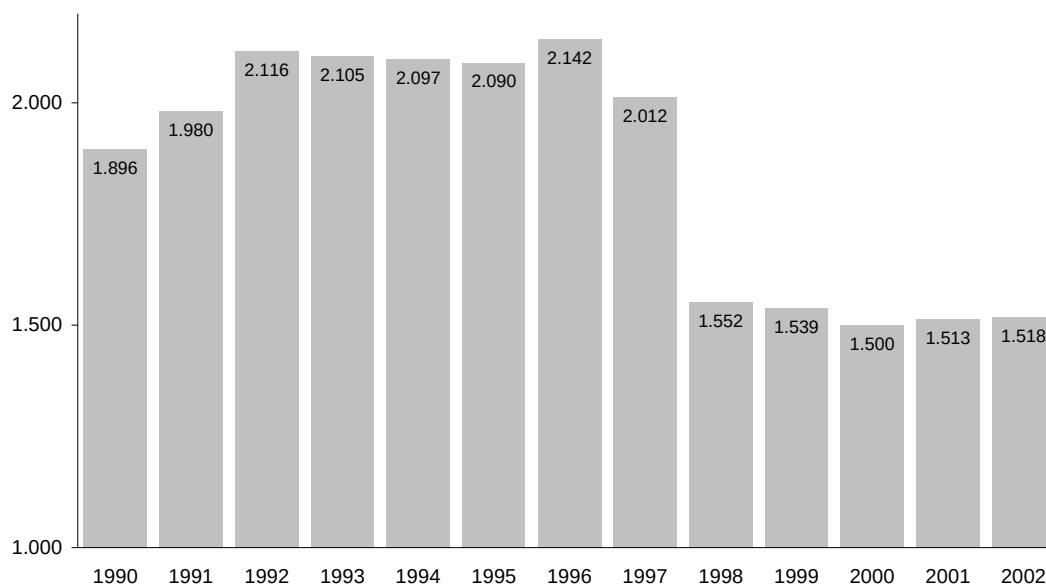
7.3 Inkomensgevolgen van beleid nabestaandenpensioen

Per 1 juli 1996 is de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) vervangen door de Algemene nabestaandenwet (Anw). De inkomensbescherming door de Anw is in vergelijking met de AWW fors afgenomen, aangezien de groep van gerechtigden is beperkt en de uitkering inkomensafhankelijk is gemaakt (zie paragraaf 3.3.3). Het programma-effect van de maatregel komt tot uitdrukking in Figuur 7.4 en Tabel 7.6.

Zowel het totale uitkeringsbedrag als het totaal aantal uitkeringsjaren dat betrekking heeft op het publieke nabestaandenpensioen is in korte tijd snel teruggelopen. In 1998 was het bruto uitkeringsbedrag 28 procent lager dan in 1996 (het jaar van de beleidswijziging). Vanaf 1996 is ook het aantal uitkeringsjaren gestaag gedaald tot 147 duizend in 1998 (-21 procent), verder teruglopend tot 134 duizend in 2001 (-29 procent). Overigens is in de tabel onderscheid gemaakt tussen 'bestaande' en 'nieuwe' gevallen in de Anw. Sinds 1 juli 1996 stromen weduwen en weduwnaars rechtstreeks in de nieuwe Anw. Door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en sterfte tendeert het bestand 'bestaande gevallen' nadien richting nul.

¹⁰ Zie SER (1999, p. 113). Verder kan een rol spelen dat WAO-hiaatverzekeringen soms keuzemogelijkheden met betrekking tot de dekking bieden. In die gevallen zullen werknemers met hogere inkomens vermoedelijk vaker voor een hogere dekking kiezen.

Figuur 7.4 Uitkeringen / verstrekkingen nabestaandenpensioen (AWW / Anw), 1990-2002 (x miljoen euro)



noot: Bruto bedragen exclusief onderlinge betalingen en uitvoeringskosten.

bron: diverse Sociale Nota's

Tabel 7.6 Bestaande en nieuwe gevallen Anw (x 1.000 uitkeringsjaren)

	1995	1996	1997	1998	2001
totale bestand Anw	191	187	182	147	134
bestaande gevallen	189	182	159	123	84
weduwen	155	149	131	108	74
weduwnaars	34	33	28	15	10
nieuwe gevallen	-	3	21	22	48
weduwen	-	3	17	19	42
hoog pensioen	-	1	4	4	10
laag pensioen	-	2	13	15	32
weduwnaars	-	0	4	3	6
hoog pensioen	-	0	1	2	5
laag pensioen	-	0	3	1	1
wezen	2	2	2	2	2

toelichting

- Hoog pensioen voor een weduwe/weduwnaar met kind(eren) jonger dan 18 jaar.
- Laag pensioen voor een weduwe/weduwnaar zonder kinderen jonger dan 18 jaar.
- Recht op een wezenuitkering hebben kinderen die ouderloos zijn en jonger zijn dan 16 jaar of jonger zijn dan 18 jaar en arbeidsongeschikt of jonger zijn dan 21 jaar en studeren of het huishouden verzorgen waartoe tenminste nog een wees behoort.

bron: Sociale Nota 2002, p. 182

De verminderde inkomensbescherming kan goed in kaart worden gebracht met de data uit CBS IPO. Dit geldt in het bijzonder voor de groep mensen die voor 1 juli 1996 al recht hadden op een nabestaandenuitkering. Immers, de bepalingen van de Anw zijn voor een belangrijk deel van toepassing op de 'oude' AWW-gerechtigden. Daarbij gold een beperkt overgangsregime waardoor de belangrijkste effecten voor de groep AWW-ers de facto per 1 januari 1998 zijn opgetreden. Tot 1 januari 1998 waren er voor de meeste 'oude' AWW-ers geen wijzigingen. Echter, nadien konden AWW-ers hun uitkering (deels) verliezen door de overgang naar de Anw als gevolg van samenwonen of vanwege de inkomenstoets.

Op basis van een voorstudie konden grote inkomenseffecten worden verwacht van de overgang van de AWW naar de Anw voor weduwen en weduwnaars. Uit het onderzoek van Hakfoort en Mot (1997) naar de te *verwachten* effecten bleek dat ongeveer de helft van de AWW-gerechtigden weinig zouden merken van de bepalingen per 1 januari 1998, omdat zij niet samenwonen en geen inkomen boven de vrijlatinggrens zouden hebben. Iets minder dan 20 procent van de AWW-ers zou geen of een lagere uitkering ontvangen, omdat zij samenwonen.¹¹ Tot slot zou de resterende 30 procent van de AWW-ers (die niet samenwonen) een lagere uitkering ontvangen op grond van hun inkomsten. Samengenomen zou 14 procent van alle AWW-ers hun *gehele* uitkering verliezen.

Met de realisatiecijfers uit IPO kan thans - achteraf - worden geanalyseerd of dergelijke effecten zich inderdaad hebben voorgedaan. Het cijfermateriaal dat hierna zal worden gepresenteerd laat zien dat dekking door de publieke nabestaandenregeling fors is afgenomen. De analyse beperkt zich overigens tot het in kaart brengen van de inkomensgevolgen van het nieuwe Anw-regime. Daarbij richten we ons op de verminderde inkomensbescherming die wordt aangeduid als het Anw-hiaat.

7.3.1 Anw in de Inkomenstatistiek

De realisatiecijfers van de Anw in de Inkomenstatistiek hebben betrekking op de bruto nabestaandenuitkering. De nabestaandenuitkering bedraagt 70 procent van het netto-minimumloon. Op grond van de Anw kan de uitkering worden aangevuld met een zogeheten halfwezenuitkering tot 90 procent van het netto-minimumloon indien men de zorg voor een kind heeft. De nabestaandenuitkering is inkomensafhankelijk, de halfwezenuitkering niet. Het eventuele andere inkomen kan er dus toe leiden dat de nabestaandenuitkering (volledig) wordt gekort. Heeft men de zorg voor een kind, dan ontvangt men wel de halfwezenuitkering. Degenen die bij de inwerkingtreding van de Anw een weduwen- of wezenpensioen ontvingen behouden in beginsel dit pensioen (zie paragraaf 7.3.2). Het weduwenpensioen was gelijk aan het netto-minimumloon indien men de zorg voor een kind heeft.

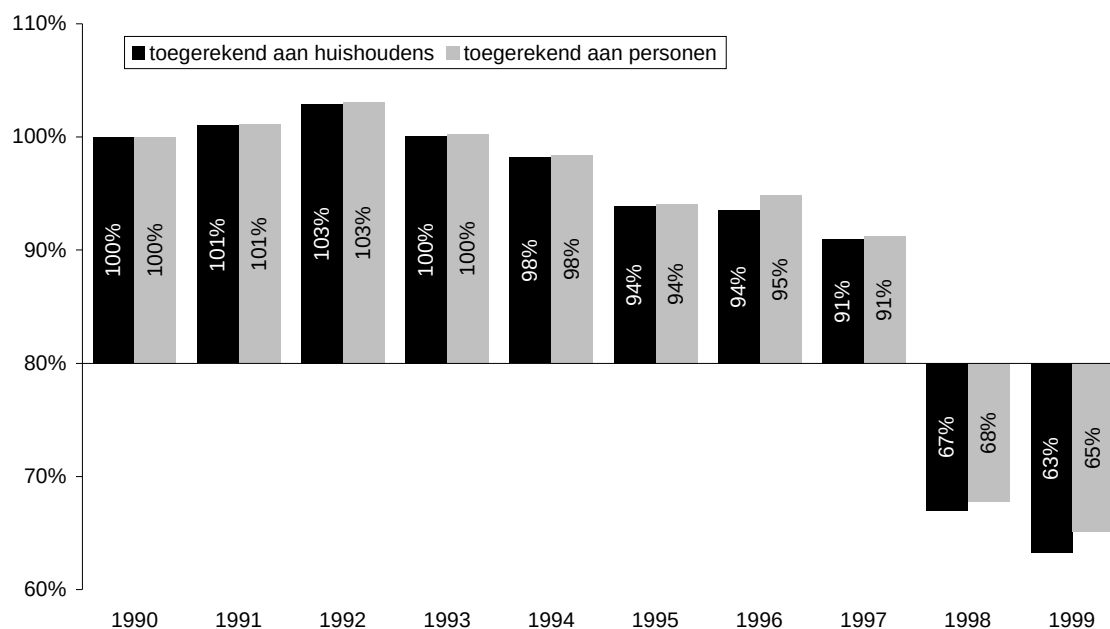
¹¹ Overigens zou een derde van deze groep ook worden gekort op de uitkering als ze niet zouden samenwonen, vanwege hun inkomen.

Tabel 7.7 en Figuur 7.5 laten allereerst de ontwikkeling zien van het (gemiddeld) bedrag dat gemoeid is met de uitkering van het publieke nabestaandenpensioen.

Tabel 7.7 Ontwikkeling bruto nabestaandenpensioen (AWW / Anw), 1990-1999 ^a

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
bedrag x mln euro	1.571	1.736	1.782	1.796	1.747	1.352	1.273
aantal personen x 1.000	165	167	169	170	166	159	150
gemiddelde Anw-uitkering x 1 000 euro	9,5	10,4	10,5	10,6	10,5	8,5	8,5
aantal huishoudens x 1.000	162	164	167	168	164	157	149
gemiddelde Anw-uitkering x 1 000 euro	9,7	10,6	10,7	10,7	10,7	8,6	8,5

Figuur 7.5 Index reël gemiddeld bruto nabestaandenpensioen AWW/Anw (1990=100) ^a



^a Bruto uitkering in het kader van de Anw. Deze wet is vanaf 1 juli 1996 van kracht. Daarvóór ging het om bruto uitkeringen in het kader van de AWW.

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

De tabel laat zien dat voor alle jaren - dus voor en na de beleidswijziging - het gemiddelde bedrag van de Anw-uitkering per huishouden niet veel verschilt van de gemiddelde uitkering per persoon. Immers, het leeuwendeel van de Anw-uitkeringen komt terecht in eenpersoonshuishoudens. De tabel illustreert voorts de versoering van de inkomensbescherming van de Anw. Het bedrag van deze uitkering is in 1998 - na de overgangsregeling - maar liefst 23 procent lager dan in 1997. Het effect van deze versoering komt vooral tot uitdrukking in de fors lagere gemiddelde Anw-uitkering (20 procent lager dan in 1997); ook het aantal personen cq. huishoudens dat recht heeft

op een publiek nabestaandenpensioen is gedaald, zij het in mindere mate (-4 procent t.o.v. 1997).

Uit Figuur 7.5 volgt dat we in het vervolg van de analyse in het bijzonder de data van de jaren 1997 en 1998 met elkaar moeten vergelijken om de gevolgen van de beleidsaanpassing in kaart te brengen. In paragraaf 7.3.3 worden de inkomensgevolgen van de invoering van de Anw in kaart gebracht. Voor een goed begrip is het echter nodig eerst inzicht te geven in de overgangsbepalingen (paragraaf 7.3.2). Die bepalingen brachten met zich mee dat per 1 januari 1998 aanzienlijke inkomensdalingen zijn opgetreden voor een deel van 'oude' AWW-ers.

7.3.2 Overgangsbepaling - forse inkomensdalingen

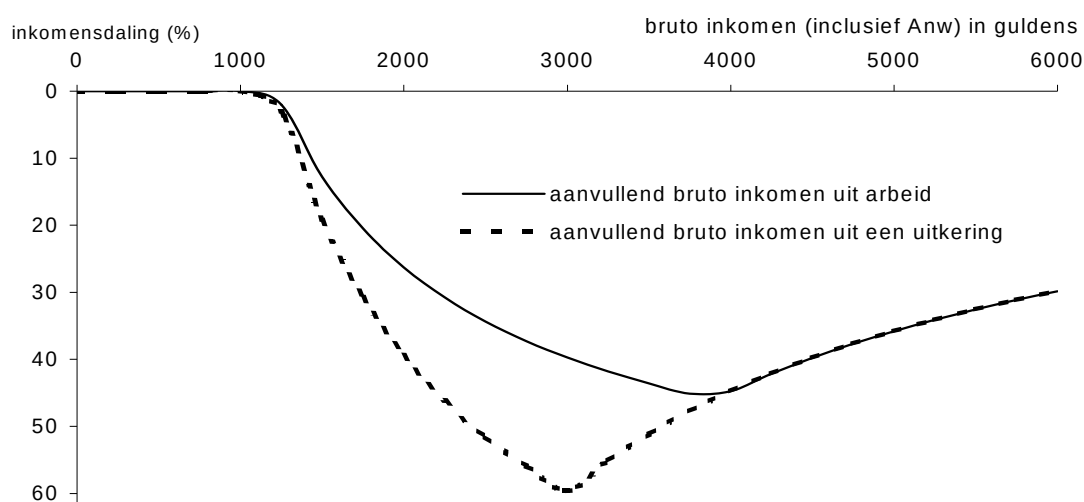
De verminderde inkomensbescherming treft ook de groep mensen die vóór 1 juli 1996 al recht hadden op een nabestaandenuitkering. Immers, de bepalingen van de Anw zijn voor een belangrijk deel van toepassing op de 'oude' AWW-gerechtigden. Daarbij gold een beperkt overgangsregime, waardoor de belangrijkste effecten voor de groep oud-AWW-ers de facto per 1 januari 1998 zijn opgetreden. Na deze datum konden AWW-ers hun uitkering (deels) verliezen door de overgang naar de Anw. Voor de alleenstaande oud-AWW-ers met een kind onder de achttien jaar geldt dat de uitkering wordt bevroren tot deze gelijk is aan 70 procent van het netto minimumloon. Daarnaast ontvangt betrokkene op grond van de Anw een halfwezenuitkering van 20 procent van het minimumloon, in verband met de zorg voor het kind. De AWW bood voor deze groep een uitkering van 100 procent van het minimumloon. Oud-AWW-ers die voor 1 januari 1998 met een nieuwe partner zijn gaan samenwonen verloren in de maand daarna meteen hun uitkering. Echter, per 1 januari 1998 geldt er een belangrijke wijziging. AWW-ers die op 1 juli 1996 samenwoonden met een nieuwe partner en dat op 31 december 1997 nog steeds doen, verliezen hun gehele uitkering, behalve als ze vóór 1 januari 1950 zijn geboren. In dat laatste geval houden ze een inkomensonafhankelijke uitkering van 30 procent van het minimumloon.

Voor de bestaande gevallen gaat ook een inkomenstoets gelden, hoewel die iets soepeler is dan die voor nieuwe Anw-ers. Aanvullend inkomen kan – behoudens een bepaald vrijlatingsbedrag – in mindering worden gebracht op het publieke nabestaandenpensioen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanvullend inkomen uit arbeid en aanvullend inkomen uit een uitkering.¹² Zo wordt de nabestaandenuitkering nihil bij een maandinkomen uit arbeid van f3.900 (bedragen 1996; €1.770). In het geval van aanvullende uitkeringen (WAO, WW, VUT, aanvullend ouderdoms- en invaliditeitspensioen) wordt de Anw-uitkering reeds nul bij een

12 Voor inkomen uit arbeid geldt een vrijlating van 50 procent van het bruto minimumloon inclusief overhevelingstoeslag en een derde van het meerdere. Voor inkomen in verband met arbeid (WAO, WW, VUT, aanvullend ouderdoms- en invaliditeitspensioen) geldt een vrijlating van 50 procent van het bruto minimumloon. Aanvullend nabestaandenpensioen en lijfrente voorzover die niet uit de eigen arbeidsovereenkomst voortvloeit en inkomsten uit vermogen worden niet in mindering gebracht op de uitkering. Een AWW-uitkering en een niet-Nederlandse nabestaandenuitkering worden volledig op de uitkering in mindering gebracht.

maandinkomen van f3.000 (bedragen 1996; €1.360). De korting op de nabestaandenuitkering is dus relatief groot indien er aanvullende inkomsten zijn uit een uitkering. Ter illustratie is in Figuur 7.6 de formule van de korting op grond van de inkomensstoets toegepast op een alleenstaande weduwe of weduwnaar die na 1950 is geboren.¹³ De figuur illustreert de bruto inkomensdaling als gevolg van de korting. Hiertoe is het totale bruto inkomen (nabestaandenuitkering plús aanvullende inkomsten) vóór en na de korting op de Anw met elkaar vergeleken.

Figuur 7.6 Daling bruto inkomen als gevolg van de inkomensstoets Anw (%)



$$\begin{aligned} \text{Formule korting: } K &= (a + b - \frac{1}{2} \text{wml}) + c && \text{voor } a < \frac{1}{2} \text{wml} \\ K &= b + \frac{2}{3} (a - \frac{1}{2} \text{wml}) + c && \text{voor } a > \frac{1}{2} \text{wml} \end{aligned}$$

waarin: K = korting (> 0)
 a = inkomen uit arbeid
 b = inkomen in verband met arbeid
 c = AWW-uitkering en/of de niet-Nederlandse nabestaandenuitkering
 wml = bruto minimumloon

Uit deze beschrijving van de overgangsregeling kan worden opgemaakt dat de achtergrondkenmerken van de 'oude' AWW-ers van belang zijn bij de beoordeling van de inkomenseffecten van de overgang naar de Anw; zie Tabel 7.8 en Tabel 7.9. In 1997 had ruwweg 87 procent een laag pensioen (zonder kind onder 18 jaar) en 13 procent een hoog pensioen (met een kind onder de 18 jaar). Van de pensioenen werd 79 procent aan vrouwen verstrekt. De groep met een nabestaandenpensioen bestaat voor het grootste gedeelte uit vrouwen zonder kind onder de 18 jaar (72 procent). Binnen deze groep woont het grootste gedeelte niet samen en behoort tot de hoogste leeftijdscategorie (55-65 jaar). Vrouwen zonder kind die niet samenwonen en tussen 55 en 65 jaar oud zijn, maakten zelfs 44 procent van het totaal aan Anw-gerechtigden uit.

¹³ Gemakshalve is afgezien van de mogelijkheid van aanwezigheid van jonge kinderen en eventueel het recht op 30 procent inkomensonafhankelijke uitkering. Er is gerekend met de bedragen die er ultimo 1996 toe deden. Zo kwam 50 procent van het bruto minimumloon overeen met 1.212 gulden per maand (□ 550), en de uitkering AWW (Anw) bedroeg 1.790 gulden per maand (□ 812).

Tabel 7.8 Enkele achtergrondkenmerken Anw-ers, 1997 (% van totaal)

man / vrouw		aard pensioen	
vrouw	79	pensioen (met kinderen jonger dan 18 jaar)	10
man	21	pensioen (met kinderen jonger dan 18 jaar)	79
onderscheid naar leeftijd		nabestaanden zonder halfwezen uitkering	8
		nabestaanden met halfwezen uitkering	3
		halfwezen uitkering	1
15-44 jaar	9	samenstelling huishouden	
45-49 jaar	10		
50-54 jaar	18		
55-59 jaar	25		
59-64 jaar	38		
		eenpersoonshuishouden	52
		meerpersoonshuishouden	48

bron: CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO)

7.3.3 Inkomensgevolgen van de overgang van AWW naar Anw

Om de inkomensgevolgen van de invoering van de Anw voor de groep AWW-ers in kaart te brengen, vergelijken we de realisatiecijfers van de jaren 1997 en 1998 met elkaar. In Tabel 7.9 zijn alle Anw-uitkeringen toegerekend aan groepen huishoudens en groepen personen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de samenstelling van het huishouden, de hoofdbron van inkomen, de sociaal-economische achtergrond, de leeftijd, en de samenlevingsvorm (gehuwd/samenwonend met een nieuwe partner of alleenstaand).

In de tabel zijn voor beide jaren steeds de gegevens per sub-groep gepresenteerd van het aantal Anw-ers (aandelen in het totaal) en het aandeel in het totale bedrag van bruto Anw-uitkeringen. Tenslotte presenteren we de mutatie van 1997 op 1998 aan de hand van de *gemiddelde bruto Anw-uitkering*. De reden hiervoor is dat het effect van de versoering van het publieke nabestaandenpensioen vooral tot uitdrukking komt in de fors lagere gemiddelde Anw-uitkering (zie paragraaf 7.3.1).

De Anw-uitkering is - gemiddeld genomen - met circa 20 procent is gedaald. Echter, voor sommige groepen is de daling van de bruto Anw-uitkering veel groter of kleiner.

Tabel 7.9 Inkomensgevolgen van beleid nabestaandenpensioen

	1997		1998		mutatie
	<i>aantal met Anw</i> x 1.000	<i>bedrag Anw</i> mln euro	<i>aantal met Anw</i> x 1.000	<i>bedrag Anw</i> x mln. euro	<i>gemiddeld bedrag Anw</i> %
<i>alle huishoudens met Anw</i>	164	1.747	157	1.352	-20%
<i>alle personen met Anw</i>	166	1.747	159	1.352	-19%
w.o.	aandeel in totaal (%)		aandeel in totaal (%)		mutatie (%)
samenstelling huishouden					
eenpersoonshuishouden	52	51	53	56	-13
meerpersoonshuishouden	48	49	47	44	-27
(a) met minderjarige kinderen	16	17	16	17	-20
één volwassene met kind	8	8	8	9	-15
twee volwassenen met kind	5	6	4	5	-26
drie of meer volwassenen met kind	2	3	3	3	-26
(b) zonder minderjarige kinderen	32	32	31	28	-31
twee volwassenen zonder kind	26	26	25	21	-31
drie of meer volwassenen zonder kind	6	6	7	6	-29
hoofbron van inkomen					
winst	2	2	2	2	-36
loon	24	23	27	22	-34
pensioen	66	68	63	72	-10
uitkering	7	5	6	4	-38
overige inkomsten	1	1	1	1	-44
sociaal-economische groep					
actief	17	17	19	13	-43
zelfstandig	5	5	4	4	-24
ambtenaar	2	2	3	1	-53
werknemers bedrijven	10	9	12	7	-46
niet-actief	83	83	81	86	-14
arbeidsongeschikt	4	3	4	2	-49
pensioenontvanger jonger dan 65 jaar	74	77	71	80	-12
pensioenontvanger ouder dan 65 jaar	3	3	4	4	-6
bijstand	1	1	2	1	-39
naar leeftijd					
tot 25 jaar	x	x	x	x	x
25 - 35 jaar	3	3	3	3	-11
35 - 45 jaar	9	9	10	10	-20
45 - 55 jaar	26	27	26	24	-25
55 - 65 jaar	56	57	57	58	-18
65 jaar en ouder	5	4	5	5	-16
man / vrouw					
mannen	21	21	20	14	-44
nooit gehuwd	2	1	1	1	-37
gehuwd	1	1	1	1	-48
gehuwd geweest	19	16	17	12	-43
vrouwen	79	79	80	86	-13
nooit gehuwd	2	1	2	2	-4
gehuwd	1	1	2	1	-35
gehuwd geweest	76	77	77	84	-13

bron: eigen berekening met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO)

Ruwweg de helft van alle Anw-ers blijkt zich te bevinden in een eenpersoons-huishouden. Voor deze groep is de Anw-uitkering minder dan gemiddeld gedaald (-13 procent), terwijl de inkomensdaling in meerpersoonshuishoudens hoger is dan gemiddeld (-27 procent). In de groep huishoudens met twee volwassenen (zonder kind) is de daling het grootst (-31 procent). Binnen deze groep bevinden zich immers veel 'oude' AWW-ers die op 1 juli 1996 samenwoonden met een nieuwe partner en dat op 31 december 1997 nog steeds doen, waardoor hun *gehele* uitkering verloren is gegaan (behalve als ze voor 1 januari 1950 zijn geboren).

Wanneer we kijken naar de hoofdbron van inkomen, dan valt op dat huishoudens die vooral inkomen aan pensioen (w.o. Anw) ontlelen en behoren tot de sociale groep 'pensioenontvangers tot 65 jaar', een relatief lager dan gemiddelde inkomensachteruitgang hebben ondervonden als gevolg van de beleidswijziging. De gemiddelde Anw-uitkering daalt met 10-12 procent. Echter, in de gevallen dat andere bronnen van inkomen aanwezig zijn in het huishouden dan is het inkomenseffect relatief groot. Dit is het gevolg van de korting van de Anw-uitkering op grond van de inkomenstoets: in huishoudens die hun inkomen vooral ontlelen aan loon, winst, een andere sociale uitkering of ander inkomen daalt de gemiddelde Anw-uitkering van 1997 op 1998 met maar liefst 34 tot 44 procent. Dit negatieve inkomenseffect komt overigens nog sterker tot uitdrukking bij de indeling van individuele Anw-ers naar sociaal-economische achtergrond. Arbeidsongeschikten, ambtenaren, zelfstandigen en werknemers in bedrijven die tevens een Anw-uitkering ontvangen, zien die uitkering van 1997 op 1998 ruwweg halveren als gevolg van de toets aan andere bronnen van inkomen.

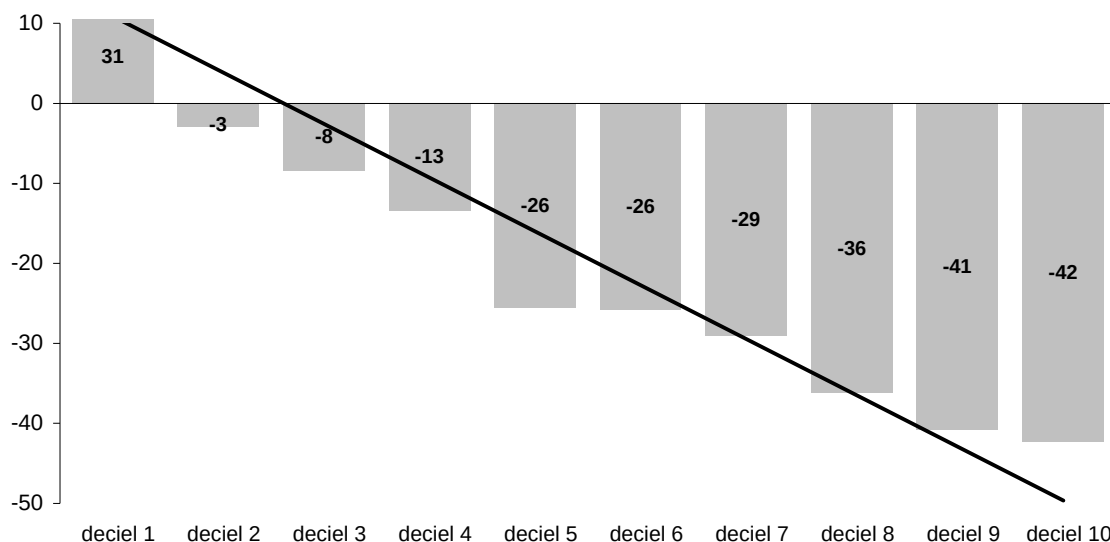
De inkomensachteruitgang concentreert zich voorts bij de leeftijdsgroepen 45-65 jaar. De inkomensachteruitgang is groter dan gemiddeld voor de groep 45-55 jaar (-25 procent), maar kleiner dan gemiddeld voor de groep 55-65 jaar (-18 procent). De laatste groep is voor 1950 geboren, waardoor samenwonenden AWW-ers niet hun *gehele* uitkering verliezen, aangezien ze nog recht houden op een inkomensonafhankelijke uitkering van 30 procent van het minimumloon.

Tabel 7.9 laat zien dat mannen voor een relatief groot deel op hun uitkering zijn gekort. Gemiddeld genomen is de bruto Anw-uitkering gedaald met 44 procent voor mannen en met 13 procent voor vrouwen. De relatief grote daling cq. korting van de Anw-uitkering is vooral het gevolg van de inkomenstoets, aangezien mannen vaker worden waargenomen in de groepen met een hoger inkomen dat voor de inkomenstoets relevant is.

De inkomensgevolgen van de beleidsaanpassing verschillen ook met de inkomenshoogte. Figuur 7.7 illustreert hoe de gemiddelde mutatie van de bruto Anw-uitkering per huishouden 1997-1998 (-20 procent) is verdeeld over decielgroepen. Hiertoe is eerst het decielgemiddelde van de Anw-uitkering bepaald (totale bruto Anw gedeeld door het aantal huishoudens met een Anw-uitkering per deciel). Vervolgens is van deze decielgemiddelden de bruto inkomensmutatie van 1997 op 1998 bepaald, waarbij is gecorrigeerd voor inflatie (de consumentenprijsindex steeg met 2,0 procent).

Figuur 7.7 laat zien hoe de gemiddelde reële inkomensmutatie is verdeeld over de decielgroepen.¹⁴

Figuur 7.7 Gemiddelde reële procentuele mutatie bruto Anw-uitkering 1997-1998 per deciel



toelichting: Huishoudens zijn gerangschikt naar de hoogte van hun besteedbaar inkomen; de reële inkomensmutatie heeft betrekking op de bruto Anw-uitkering.

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

De spreiding rond de gemiddelde bruto Anw-mutatie (-20 procent) is aanzienlijk. Vooral in de hogere inkomensdecielen is het gemiddelde bedrag aan Anw-uitkering per huishouden fors teruggelopen. De inkomenseffecten in de eerste vier decielen vallen relatief mee.¹⁵

Mede als gevolg van de beleidsaanpassing concentreren Anw-uitkeringsontvangers zich nadien meer in de lagere inkomensdecielen. Ter illustratie: in 1997 bevond 47 procent van het totaal aantal huishoudens met een Anw-uitkering zich in de bovenste helft van de inkomensverdeling; in 1998 is dit aandeel teruggelopen tot 42 procent. In het verlengde hiervan sloeg in 1998 een kleiner deel van het totale bedrag aan de Anw-uitkeringen neer in de bovenste helft van de inkomensverdeling van huishoudens, te weten 36 procent ten opzichte van 48 procent in 1997.

¹⁴ Merk op dat de reële inkomensmutatie in Figuur 7.7 slechts betrekking heeft op de bruto Anw-uitkering. De door ons gebruikte data laten het niet toe om voor de groep Anw-ers de mutatie van het gehele inkomen te berekenen (zoals in Figuur 7.3 wel is gedaan voor de groep arbeidsongeschikten). Dit komt door de rubricering die het CBS aanhoudt voor sociaal-economische groepen (indeling op basis van de hoofdbron van het totale inkomen). Zo worden in de Inkomensstatistiek o.a. van de groep arbeidsongeschikten de samenstellende delen van het inkomen gepubliceerd, maar dit geldt niet voor de groep met een nabestaandenpensioen (niet als 'sociale groep' in de Inkomensstatistiek opgenomen).

¹⁵ In het eerste deciel is zelfs een forse toename van de gemiddelde bruto Anw-uitkering waargenomen. Voor een deel is de relatief grote procentuele inkomensmutatie het gevolg van een statistische vertekening die te maken heeft met de samenstelling van het eerste deciel (deels bevolkt door

Tot slot laten de realisatiecijfers de indruk achter dat de beleidsaanpassing op het terrein van het publieke nabestaandenpensioen *geen* noemenswaardige gedrags-effecten hebben uitgelokt. Dat is opmerkelijk, aangezien 'oude' AWW-ers een grote financiële prikkel hadden om hun gedrag aan te passen. Er lagen immers wegen open om zelf de hoogte van uitkering te beïnvloeden.

Ten eerste hadden 'oude' AWW-ers er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om hun bruto inkomen op peil te houden door de samenlevingsvorm hierop aan te passen. Dit geldt met name voor de groep die samenwoonden en geen hoog inkomen had. Bij (administratieve) beëindiging van het samenwonen zou hun uitkering immers *niet* worden gekort. Ten tweede was er voor de groep alleenstaande 'oude' AWW-ers een forse financiële prikkel om minder uren te gaan werken. Aldus zou minder inkomen uit arbeid worden verworven, hetgeen een lagere korting op de uitkering tot gevolg zou hebben gehad.

Echter, de realisatiecijfers in Tabel 7.9 laten niet de indruk achter dat op grote schaal sprake is geweest van dergelijke gedragsreacties. Zo lijkt in de huishoudens-samenstelling van Anw-ers niet veel te zijn veranderd. In 1997 leefden 48 procent van alle Anw-ers samen in een meerpersoonshuishouden; in 1998 woont nog steeds 47 procent van alle Anw-ers samen. Wanneer we vervolgens kijken naar de hoofdbron van inkomen, dan lijkt de arbeidsparticipatie van Anw-ers te zijn toegenomen, terwijl er juist een financiële prikkel was om minder (uren) te gaan werken. Zo blijkt dat in 1997 74 procent van alle Anw-ers hun inkomen vooral ontleende aan die uitkering (hoofdbron van inkomen); in 1998 is dat percentage teruggelopen tot 71 procent. Andersom is in 1998 voor 29 procent van alle Anw-ers het inkomen uit arbeid of winst belangrijker (groter) dan het inkomen uit het nabestaandenpensioen; in 1997 was dit percentage nog 26 procent.

Al met al lijken de gedragsreacties om de korting op de uitkering te ontlopen vanwege te hoog inkomen en/of leefvorm dus bescheiden te zijn geweest. De realisatiecijfers sporen derhalve met de enquêteresultaten van Hakfoort en Mot (1997): slechts een fractie van alle respondenten gaf destijds aan mogelijkheden te zien om aan de daling van hun Anw-uitkering te ontkomen.

7.3.4 (On-)verzekerbbaarheid Anw-hiaat- risico

Tot op zekere hoogte is de onderhavige analyse een aanvulling op de Anw-evaluatie van het kabinet.¹⁶ Uit die evaluatie blijkt dat de helft van de voormalige AWW-gerechtigden geen inkomenseffect heeft ondervonden van de Anw. Echter, de evaluatie vermeldt *niet* hoe groot de inkomensgevolgen zijn voor de groepen die wél negatieve inkomeneffecten hebben ondervonden. De evaluatie bevat slechts informatie - op grond van een enquête met beperkte respons - over hoe voormalige AWW-ers hun financiële situatie *ervaren* (zeer goed, redelijk, problematisch, of zeer problematisch). Van de voormalig AWW-gerechtigden ervaart 3 procent (forse) financiële problemen.

huishoudens die slechts een deel van het jaar - dus een laag - inkomen hebben; noemereffect).

16 Tweede Kamer (2000-2001), Evaluatie Algemene nabestaandenwet, kamerstuk 27 400 XV, nr.61

Het aandeel van de nieuwe Anw-gerechtigden dat financiële problemen ervaart bedraagt 7 procent. Op grond hiervan concludeert het kabinet dat de geraamde besparing op het publieke nabestaandenpensioen van $\square$ 0,55 miljard per jaar is gerealiseerd zonder dat dit op grote schaal tot problemen heeft geleid. Onze analyse op basis van realisatiecijfers geeft echter een minder positief beeld.

Het is thans nog niet mogelijk om met behulp van realisatiecijfers (CBS IPO) te analyseren in hoeverre de lagere publieke nabestaandenuitkering is gecompenseerd door middel van aanvullende private Anw-hiaatverzekeringen, omdat de benodigde data pas over enkele jaren beschikbaar komen. Uit ander onderzoek blijkt dat er langzamerhand meer collectieve Anw-hiaatverzekeringen tot stand komen. Maar het totale aantal Anw-hiaatverzekeringen is nog steeds beperkt, zeker in verhouding tot het veel grotere aantal WAO-hiaatverzekeringen.¹⁷ In dit verband speelt het vraagstuk van de verzekerbaarheid van het Anw-hiaat-risico. In de kabinetsevaluatie wordt de conclusie getrokken dat onverzekerbaarheid van het Anw-hiaat-risico vrijwel niet voorkomt, omdat de meerderheid van de 'onverzekerbaren' Anw-gerechtigd is. En voor zover dat niet het geval is zou men objectief gezien in hun eigen inkomen kunnen voorzien (p. 7). Deze argumentatie achten wij enigszins kort door de bocht. Immers, het gaat niet om de vraag of mensen in hun onderhoud kunnen voorzien (al dan niet met Anw-uitkering), maar om de vraag in hoeverre het nieuwe regime heeft geleid tot minder inkomensbescherming en om de mogelijkheden om dat risico te dekken. Bovendien geldt ook hier het bezwaar dat de conclusie dat onverzekerbaarheid vrijwel niet voorkomt, is gebaseerd op een steekproef die zeer beperkt van omvang is.

De Sociaal-Economische Raad (1999) concludeerde eerder dat, ondanks de getroffen overgangsmaatregelen, er nog steeds onverzekerbaarheidsproblemen kunnen optreden voor mensen met gezondheidsklachten. Het probleem van onverzekerbaarheid zou met name kunnen gaan spelen als het jongste kind van de nabestaande achttien jaar wordt, dan wel het arbeidsongeschiktheidspercentage van de nabestaande beneden de 45 procent daalt. Voorts zou het probleem ook kunnen toenemen als gevolg van het feit dat steeds meer mensen op grond van hun leeftijd buiten de groep Anw-gerechtigden gaan vallen. Hoe dan ook, ook bij kleine aantallen is onverzekerbaarheid naar ons oordeel een probleem. Het is maatschappelijk moeilijk aanvaardbaar dat waar toch velen aanvullende private inkomensdervingsverzekeringen afsluiten, dit voor minder gezonden als gevolg van hun handicap niet of nauwelijks mogelijk is (zie Goudswaard, 2000).

7.4 Conclusie

Het afgelopen decennium zijn de publieke arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen fors versoberd. Dat heeft geleid tot compensaties in de private sfeer. Met

17 De SER (1999, p. 48) schat dat ruim 10 procent van de werknemers een Anw-hiaatverzekering heeft op grond van een collectieve (bedrijfsregeling). Relatief weinig werknemers met een Anw-hiaat zouden het desbetreffende risico via een individuele verzekering hebben gedekt.

behulp van gerealiseerde inkomensgegevens (data CBS IPO) én met behulp van microsimulatie is in dit onderzoek - achteraf - bepaald in welke mate deze stelselwijzigingen effect hebben gehad op de relatieve inkomenspositie van arbeidsongeschikten en nabestaanden. Tot op heden ontbrak een globaal overzicht van de mate waarin de inkomensverdeling het afgelopen decennium is gewijzigd als gevolg van de overgang van minder publiek gefinancierde sociale zekerheid naar meer collectief en individueel totstandgebrachte particuliere verzekeringen en bovenwettelijke aanvullingen.

In dit onderzoek is de inkomensontwikkeling van de sociale groep arbeidsongeschikten en van personen met een nabestaandenpensioen in de periode 1990-2000 in kaart gebracht en gezien hoe die inkomens zich hebben ontwikkeld ten opzichte van andere sociale groepen (werknemers, ambtenaren en andere uitkeringsgroepen).

Inkomensgevolgen beleid arbeidsongeschiktheidsregelingen

De inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten is achtergebleven bij het landelijke gemiddelde, en de verdeling van deze - lagere - inkomens is schever geworden. Een globale determinantenanalyse wijst uit dat de relatief slechte inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten in de periode 1993-1999 vooral het gevolg is van de fors lagere uitkeringshoogte als gevolg van de TBA-maatregelen. De koopkracht van de gemiddelde arbeidsongeschikte zou overigens nog verder zijn achtergebleven indien deze groep niet relatief sterk had geprofiteerd van de lagere belasting- en premieheffing.

Het gepresenteerde cijfermateriaal duidt er echter ook op dat de verslechterde publieke inkomensbescherming voor een deel zou kunnen zijn gecompenseerd door bovenwettelijke private regelingen. Zo blijft de feitelijke inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten (dus inclusief uitkeringen in de sfeer van bovenwettelijke regelingen, data CBS IPO) sinds 1993 *minder achter* dan men op basis van de TBA-maatregelen had mogen verwachten. De statische én gerealiseerde inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten en de groep actieven houden in de tweede helft van de jaren negentig bijna gelijke tred, terwijl in de loop der tijd wel steeds meer nieuwe gevallen onder het veel soberder TBA-regime vallen. Voorts is de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten met een hoger inkomen de afgelopen jaren relatief gunstig; op basis van de TBA-maatregelen werden juist grote negatieve inkomensgevolgen voor deze groep verwacht. Jammer genoeg laten de CBS-data een verdere uitsplitsing naar onderdelen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet toe, waardoor vooralsnog onduidelijk blijft *in welke mate* (private) aanvulling op de lagere publieke inkomensbescherming heeft plaatsgevonden.

De vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid is afgenomen. Daardoor zijn de participatieprikkelers voor arbeidsongeschikten over het geheel genomen versterkt. Echter, voor hogere inkomensgroepen is de vervangingsratio aanzienlijk minder dan gemiddeld afgenomen. Uit ander onderzoek blijkt dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten doorgaans een relatief hoog inkomen hebben (De Jong en Thio, 2002). Dus juist voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, die per definitie nog in staat is te werken, zijn de prikkels tot arbeidsdeelname maar weinig versterkt.

Inkomensgevolgen beleid nabestaandenpensioen

Ook het nieuwe Anw-regime heeft geleid tot minder (publieke) inkomensbescherming. De inkomensgevolgen van de invoering van de Anw zijn fors. De bruto Anw-uitkering is vanaf 1997 op 1998 gemiddeld met circa 20 procent gedaald. Voor sommige groepen is de daling veel groter (indien ook andere bronnen van inkomen in het huishouden aanwezig zijn) of kleiner (eenpersoonshuishoudens). Ook verschillen de inkomensgevolgen van de beleidsaanpassing met de inkomenshoogte. Vooral in hogere inkomensdecilen is het gemiddelde bedrag aan Anw-uitkering per huishouden fors teruggelopen.

De realisatiecijfers laten de indruk achter dat de beleidsaanpassing op het terrein van het publieke nabestaandenpensioen geen noemenswaardige gedragseffecten hebben uitgelokt. Dat is opmerkelijk, aangezien 'oude' AWW-ers een grote financiële prikkel hadden om hun gedrag aan te passen. Er lagen immers wegen open om zelf de hoogte van uitkering te beïnvloeden en zo de korting op de uitkering te ontlopen (samenlevingsvorm aanpassen of minder uren betaalde arbeid verrichten). De gerealiseerde inkomensgegevens duiden echter niet in de richting van omvangrijke gedragsreacties.

De lagere publieke inkomensbescherming kan worden gecompenseerd door middel van aanvullende private Anw-hiaatverzekeringen. Schattingen geven echter aan dat het aandeel van de werknemers dat een Anw-hiaatverzekering heeft nog betrekkelijk beperkt is. In dit verband kan zich het probleem van onverzekerbaarheid voordoen in geval van ernstige gezondheidsklachten. Het kabinet heeft dit probleem (evenals het inkomensprobleem) op grond van de Anw-evaluatie gerelativeerd. Het zou om weinig gevallen gaan en betrokkenen kunnen objectief gezien in hun eigen inkomen voorzien. Daar kan tegenin worden gebracht dat het aantal onverzekerbaren dat geen recht heeft op Anw in de toekomst vermoedelijk zal toenemen. Maar ook als hun aantal klein zou blijven, is er sprake van een maatschappelijk probleem.

8.1 Inleiding

De pensioenen staan volop in de belangstelling.¹ In veel landen staan pensioen-systemen ter discussie en worden veranderingen voorgesteld of geïmplementeerd.² In diverse studies wordt aandacht besteed aan de houdbaarheid van pensioenstelsels met het oog op de toenemende vergrijzing van de bevolking.³ En zijn onze pensioenen nog wel veilig nu de dekkingsgraad van pensioenfondsen is gedaald als gevolg van de forse daling van aandelenkoersen?⁴

Door de aard van het Nederlandse pensioenstelsel (voor een belangrijk deel gefinancierd via kapitaaldekking) vereist een verdelingstudie naar de lasten en baten van pensioenen een analysekader waarbij rekening wordt gehouden met allerlei intergenerationele aspecten. Het CPB heeft in de studie 'Ageing in the Netherlands' recent zo'n analyse gemaakt (zie Van Ewijk e.a., 2000). Die studie heeft overigens een brede reikwijdte en richt zich ook op de budgettaire effecten van vergrijzing in het algemeen (langetermijnprojecties).

In dit hoofdstuk kiezen we voor een andere invalshoek – een 'budget incidence analyse'. We brengen hierna de ontwikkeling en de verdeling van pensioeninkomens, alsmede de premies voor aanvullende oudedagsvoorzieningen in kaart voor de periode 1990-1999 met behulp van de CBS Inkomensstatistiek. Overigens zal deze 'budget incidence analyse' op onderdelen iets afwijken van de analyses in de voorgaande hoofdstukken. Daarvoor zijn twee redenen.

Ten eerste het karakter van pensioenen. Bij volledige omslagfinanciering zou het zinvol kunnen zijn om de verdelingen van lasten (wie brengen de premies voor senioren op?) te confronteren met de baten (hoe zijn de AOW-uitkeringen verdeeld?). Echter, bij een momentane vergelijking van lasten en baten van pensioenen – bijvoorbeeld voor het jaar 1999 – spelen ook allerlei aspecten van kapitaaldekking een belangrijke rol. In die context is een vergelijking van lasten én baten van pensioenen voor een specifiek jaar dus weinig zinvol. Derhalve zullen we in dit hoofdstuk met behulp van de 'budget incidence methode' separaat aandacht besteden aan de premiekant van

1 In het verleden hebben diverse studies reeds gewezen op de problematiek van de vergrijzing en de gevolgen daarvan voor de houdbaarheid van het (publieke) pensioenstelsel in Nederland. Bij ongewijzigd beleid zouden in het bijzonder de pensioenlasten van eindloonregelingen en de backservicelasten hoog oplopen. Zie bijvoorbeeld de berekeningen van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (Commissie Drees, 1987) en de WRR-voorstudie van Jansweijer (1996). Zie ook de WRR (1999) over generatiebewust beleid.

2 Zie Diamond (2002) voor een niet-technisch handboek, met daarin een analyse van allerlei aspecten die een rol spelen bij de hervormingen van pensioenstelsels.

3 Zie onder andere Alessie e.a. (1997), Besseling en Bovenberg (1998), Centrum voor Verzekeringsstatistiek (1998), Commissie Nationaal Pensioendebat (2002), Deleeck (2002), Enting e.a. (1995), Goudswaard (2002), Goudswaard en De Kam (2002), Hilbink en Visser (1999), Knaap e.a. (2003), Kuné (2000), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), Nyfer (2000), SER (2000b), Smant (1999), Verbond van Verzekeraars (1999), Van der Werf en Smidt (1999).

4 Zie onder andere Van Ewijk en Van de Ven (2002 en 2003).

ouderdomspensioenen. De inkomenspositie van senioren zal afzonderlijk in kaart worden gebracht.

De beschrijving van de premiekant van aanvullende pensioenen is noodgedwongen gebrekkig. Zo ontbreken de premies voor aanvullende pensioenen in de tweede pijler vooralsnog in de Inkomensstatistiek (zie hierover paragraaf 2.3.2). Er is echter wel informatie beschikbaar over de voor de inkomstenbelasting in mindering gebrachte premies lijfrenten (derde pijler).

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 8.2 schets de belangrijkste karakteristieken van het Nederlandse pensioenstelsel. Paragraaf 8.3 gaat over de ontwikkeling van pensioeninkomens van AOW-ers in de periode 1990-1999 en over witte vlekken op pensioengebied. De data uit CBS IPO maken het mogelijk om de samenstelling, verdeling en ontwikkeling van de inkomens van senioren te analyseren. In paragraaf 8.4 gaan we in op de premieheffing van oudedagsvoorzieningen die via de derde pijler worden opgebouwd (lijfrenten). Pensioensparen, zowel in de tweede als in de derde pijler, is in Nederland fiscaal aantrekkelijk. Daarover gaat paragraaf 8.5.

8.2 Enkele karakteristieken van het Nederlands pensioenstelsel

8.2.1 Opzet driepijlermodel ⁵

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers: (1) het basispensioen ofwel de AOW, (2) de aanvullende pensioenen die door werknemers en werkgevers zijn geregeld, en (3) de individuele opbouw en/of aanvulling van de oudedagsvoorziening.

Het basispensioen voorziet op grond van een wettelijke volksverzekering in een gelijk pensioen voor alle ingezetenen op een niveau dat gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk minimumniveau. Het basispensioen wordt gefinancierd via het omslagstelsel. Doordat de huidige werkende generatie de premies opbrengt voor de huidige AOW-uitkeringen (in de verwachting dat jongere generaties voor hen op latere leeftijd hetzelfde zullen doen) speelt bij het basispensioen de solidariteit tussen generaties een belangrijke rol.

'Indeed, the Netherlands has taken several steps in preparation and has a system with considerable reliance on funded private pensions, making the fertility-driven aging process here less of a problem than in most other countries. But it is important to recognize that a steady level of funding is not, by itself, a sufficient response to aging that is driven by improving mortality.'

P.A. Diamond, 'Social Security Reform with a Focus on the Netherlands', *De Economist* 149 (1), 2001, p. 2.

5 De onderstaande indeling in drie pijlers is overigens vatbaar voor discussie. Volgens Deleeck (2002, p. 2) zou in de tweede pijler nader onderscheid gemaakt moeten worden. In sommige landen heerst in de tweede pijler volledige vrijheid; in andere landen is de tweede pijler verplicht (Frankrijk en Denemarken) of quasi-verplicht (Nederland). Soms wordt ook nog een vierde pijler - arbeidsparticipatie na de pensioengerechtigde leeftijd - onderscheiden, indien de compartimentering in pijlers betrekking heeft op de inkomenspositie van senioren.

Het overgrote deel van de werknemers (91 procent) heeft bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar een aanvullend pensioen naast de AOW-uitkering.⁶ Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd via het kapitaaldeckingsstelsel. Iedereen die is aangesloten bij een pensioenfonds spaart in feite voor zijn eigen pensioen (equivalentie). Deelnemers bouwen hun aanvullend pensioen doorgaans op in veertig jaar. Na pensionering ontvangen zij gemiddeld gedurende ongeveer vijftien jaar pensioen. In internationaal perspectief heeft Nederland, naast het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, een relatief groot deel van de toekomstige pensioenaanspraken met kapitaal afgedekt. Hierdoor lijken deze landen beter voorbereid op de vergrijzing dan andere landen.⁷

In Nederland is circa 56 procent van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler gebaseerd op een eindloonregeling, waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het brutoloon tegen het eind van de loopbaan. Minder vaak is sprake van een middelloonregeling (33 procent), waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het gemiddelde brutoloon gedurende de loopbaan.⁸ Het middelloonstelsel is echter in opkomst, mede als gevolg van de financiële problemen bij de pensioenfondsen.

Het sluitstuk van het pensioenstelsel wordt gevormd door de derde pijler. In de derde pijler heeft iedereen de mogelijkheid een individuele pensioenverzekering af te sluiten bij een verzekeraar. De uitkering van dergelijke verzekeringen kan worden gebruikt als aanvulling op het basispensioen (dat geldt onder meer voor zelfstandigen) en/of aanvullend bedrijfspensioen.

De opbouw van de pensioenen wordt fiscaal gefaciliteerd. Voor de oudedagsvoorzieningen van de tweede en derde pijler geldt de zogeheten omkeerregel. Deze zorgt ervoor dat niet de pensioenaanspraken, maar de pensioenuitkeringen worden belast. De omkeerregel houdt in dat (aanvullende) pensioenpremies aftrekbaar zijn en de uitgekeerde termijnen - in de (verre) toekomst - integraal belastbaar zijn onder de inkomstenbelasting (zie verder paragraaf 8.5).

8.2.2 Omvang en resultaten aanvullende pensioenregelingen in de tweede pijler

Tabel 8.1 geeft een aantal kerncijfers voor de aanvullende pensioenregelingen. De cijfers hebben betrekking op het aanvullend ouderdomspensioen in de tweede pijler voor het jaar 2001 voor zover sprake is van de tussenkomst van een pensioenfonds. In 2001 werd door werkgevers en werknemers 12,8 miljard euro aan premies voor aanvullende pensioenen gestort. Tegenover deze inkomensstroom stonden de lasten van de lopende pensioenuitkeringen ter grootte van 13,3 miljard euro. Per saldo nam het pensioenvermogen van de pensioenbeheerders in 2001 af, met name door fors negatieve beleggingsresultaten van de pensioenfondsen (-11,5 miljard euro). Eind 2001 bedroeg het gezamenlijke vermogen 461 miljard euro (107 procent van het bbp).

6 Dit cijfer heeft betrekking op 1997 en is afkomstig uit het onderzoek naar witte vlekken op pensioengebied. Zie Van der Werf en Smidt (1997).

7 Zie verder het Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

8 Cijfers afkomstig van Van Ewijk en Van de Ven (2002 en 2003).

Tabel 8.1 Kerncijfers pensioenen, 2001

aantal fondsen	859
aantal deelnemers x miljoen	5,9
premies x miljard euro	12,8
uitkeringen x miljard euro	13,3
beleggingsopbrengsten x miljard euro	-11,5
belegd vermogen x miljard euro	460,5

bron: Kerntabellen pensioenfondsen 2001, Pensioen- & Verzekeringskamer (2003)

Een belangrijk aspect van de kwaliteit van pensioenregelingen is het resultaat van het ouderdomspensioen. Breed maatschappelijk aanvaard is de norm dat een ouderdagsvoorziening 70 procent van het laatstverdiende inkomen zou moeten bedragen. Voor veel deelnemers aan pensioenregelingen is onduidelijk in hoeverre die norm zal worden gehaald. Het blijkt lastig om dergelijke pensioenresultaten in kaart te brengen (Commissie Nationaal Pensioendebat, 2002, p. 52). De diversiteit van pensioenregelingen die in de sfeer tussen werknemers en werkgevers zijn geregeld, blijkt groot. Het uiteindelijke pensioenresultaat is vanzelfsprekend onder meer afhankelijk van de aard van de regeling (diverse vormen van middelloon- of eindloonregeling worden gebruikt), de mate waarin pensioen wordt opgebouwd (opbouwpercentages die vaak worden gebruikt zijn 1,75 en 2 procent), en de gehanteerde franchise (verschilt nogal per regeling). Ook zijn er grote verschillen in de (jaarlijkse) aanpassing van de uitkeringen (indexatie) na ingang van het pensioen.

In de Pensioenkaart van Nederland (SER, 2000b) zijn de pensioenresultaten in beeld gebracht voor 3,4 miljoen deelnemers, waarvan ongeveer tweederde man en eenderde vrouw is. In Tabel 8.2 zijn de bruto pensioenresultaten uit dit onderzoek samengevat, waarbij rekening is gehouden met de AOW-uitkering. De berekeningen hebben betrekking op alle regelingen en condities zoals die op de peildatum (1999) golden. Vervolgens is steeds het pensioenresultaat bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd berekend, ervan uitgaande dat de deelnemers pensioen opbouwen op basis van de volledige deelnemerstijd (veelal maximaal 40 jaar).

Tabel 8.2 Bruto pensioenresultaat per type pensioenregeling, 1999 (%)

	< 50%	50-60%	60-70%	70-80%	> 80%	totaal
inclusief gehuwde AOW						
eindloon (incl. gemitigeerd)	3	26	62	8	-	100
middelloon	16	81	3	-	-	100
totaal	6	36	52	7	-	100
inclusief AOW alleenstaanden						
eindloon (incl. gemitigeerd)	-	1	21	61	18	100
middelloon	-	10	69	20	1	100
totaal	-	2	29	54	15	100

bron: SER, Pensioenkaart van Nederland (2000b, p. 71)

Logischerwijs zijn de resultaten van de (gemitigeerde) eindloonregelingen hoger dan de resultaten van de middelloonregelingen. Merk op dat een bruto resultaat van 70 procent in veel gevallen onbereikbaar zal blijken te zijn. Bij gehuwde AOW-ers geldt dat slechts 7 procent van de deelnemers een bruto resultaat zal kunnen halen van 70 procent of meer van het laatstverdiende loon. Wanneer uitgegaan wordt van de AOW voor alleenstaanden kan 69 procent van de deelnemers een bruto pensioenresultaat van 70 procent of meer bereiken.

Overigens laat een vergelijking in de tijd zien dat de bovenstaande pensioenresultaten van 1999 beduidend hoger zijn dan nog in 1987 het geval was. Dat heeft drie oorzaken (SER, 2000b, p. 20): de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en deeltijders, de aanpassingen van de AOW tussen 1987 en 1999, en wijzigingen in de systematiek van de franchise. Vooral de verlaging van de franchise tussen 1987 en 1999 – aangezien de situatie van alleenverdieners steeds minder vaak voorkomt – zou de pensioenresultaten hebben verbeterd.

8.2.3 Relatie tweede en derde pijler: over witte vlekken op pensioengebied

Zicht op het aantal mensen dat een aanvullend pensioen opbouwt cq. een pensioentekort heeft, is relevant. Mensen zonder of met een tekort aan aanvullend pensioen zullen veelal individueel een oudedagsvoorziening willen opbouwen. Een onderzoek naar ‘witte vlekken’ op pensioengebied laat zien om welke groepen het zou kunnen gaan.⁹ In 1996 had circa 9 procent van de werknemers tussen de 25 en 64 jaar geen aanvullende collectieve pensioenregeling.¹⁰ In 1985 schatte de Pensioenkamer dit percentage nog op iets minder dan 18 procent. Deze positieve ontwikkeling houdt mede verband met het wettelijk verbod om vrouwen (1990) en deeltijdwerkers (1994) uit te sluiten van deelname aan pensioenregelingen. Anderzijds doet zich een negatieve ontwikkeling voor rond de positie van flexibele werknemers, in 1998 aangegroeid tot ruim 9 procent van de werkzame beroepsbevolking. Deze groep van 610 duizend - veelal jongere - personen heeft een relatief slechte pensioenpositie. Ter illustratie: in 1985 had 21 procent van de 25-29 jarigen geen pensioenvoorziening; in 1996 is dit percentage opgelopen tot 27.

Met een geschatte witte vlek van circa 9 procent in 1996, is het procentuele aandeel van de witte vlek dus ongeveer gehalveerd ten opzichte van 1985. De witte vlek kan als volgt worden getypeerd (Van der Werf en Smidt, 1997):

- de witte vlek bestaat voor 65 procent uit vrouwen;
- 56 procent van de werknemers heeft een flexibel contract;
- 43 procent is korter dan 2 jaar in dienst;
- 38 procent is tussen de 25 en 29 jaar oud; en
- 30 procent verdient minder dan 35.000 gulden (15.882 euro; cijfers 1996) op jaarbasis.

⁹ Van der Werf en Smidt (1997).

¹⁰ Op basis van het materiaal dat voor de Pensioenkaart van Nederland is verzameld, kan geconcludeerd worden dat de witte vlek in 1999 vergelijkbaar is als de witte vlek van 1996 (SER, 2000b, p.50).

Overigens komt het aandeel van de werkende beroepsbevolking tussen 25 en 64 jaar zonder aanvullende pensioenregeling hoger uit dan 9 procent. Immers, zelfstandige ondernemers hebben veelal geen collectieve pensioenregeling. Naar schatting is bijna 7 procent van alle belastingplichtigen zelfstandig ondernemer (op basis van CBS IPO; zie paragraaf 8.4.2). Derhalve schatten wij het totaal aantal werkenden zonder aanvullende pensioenregeling op ruwweg 15 à 20 procent. Deze groep zal - desgewenst - individueel een oudedagsvoorziening willen opbouwen (via het lijfrenteregime; zie paragraaf 8.4). In dit verband is overigens van belang dat met de komst van de Wet inkomstenbelasting 2001 ten principale niet zo veel is veranderd: een pensioentekort mag ook in de toekomst fiscaal gefacilieerd worden aangevuld via het (aangepaste) lijfrenteregime. Personen die geen aanvullend pensioen opbouwen zijn - wanneer in die situatie geen verandering komt - in de toekomst aangewezen op uitsluitend AOW en eigen voorzieningen.

In Nederland wordt al veel via collectieve regelingen gespaard voor de oude dag.¹¹ Niettemin blijkt uit het voorgaande dat er een nader te bepalen bedrag in de derde pijler (lijfrenten) nodig zou zijn om de pensioentekorten in Nederland af te dekken. Om hoeveel gaat het dan? Harde gegevens over pensioentekorten ontbreken, waardoor elke schatting in deze richting met de nodige ramingsonzekerheid omgeven is.¹² Daarnaast wordt de grootte van het pensioentekort in belangrijke mate bepaald door de keuze van het normpensioen waarmee vergeleken wordt.

Wanneer bijvoorbeeld aansluiting wordt gezocht bij het zogeheten Witteveen-kader - een normpensioen van 70 procent van het (eind)inkomen op 60-jarige leeftijd, waarbij de franchise is gebaseerd op 10/7 van de AOW voor ongehuwden - is sprake van een ruim, lastig te halen normpensioen (door Witteveen zelf vergeleken met een 'oversized pak'). Binnen zo'n ruim kader zou volgens een onderzoek van het Verbond van Verzekeraars (1999) een jaarlijkse lijfrentepremie-af trek van 18 miljard gulden (8,2 miljard euro) nodig zijn om de aanwezige pensioentekorten in Nederland te dekken.¹³ Uit die berekeningen zou dan volgen dat er jaarlijks circa 4,7 miljard euro méér - dus boven op de 3,5 miljard euro in 1999 - aan lijfrentepremies gestort zou moet worden. Daarbij moet overigens direct worden opgemerkt dat lang niet alle belastingplichtigen met een pensioentekort een lijfrente zullen afsluiten. Evenmin zullen lang niet alle belastingplichtigen die wél een lijfrente hebben afgesloten daadwerkelijk een pensioentekort hebben.

¹¹ Zie Alessie, Kapteyn en Klijn (1997).

¹² Schriftelijke antwoorden naar aanleiding van vragen tijdens het Algemeen Overleg over de Belastingherziening 2001 (8 december 1999).

¹³ Verbond van Verzekeraars (1999). Zie ook Hilbink en Visser (1999) en Commissie Nationaal Pensioendebat (2002, p. 74).

8.3 De inkomenspositie van ouderen, 1990-1999

Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert regelmatig over de inkomenspositie van ouderen.¹⁴ Wij gebruiken de CBS Inkomensstatistiek om de ontwikkeling, samenstelling en verdeling van pensioeninkomens in kaart te brengen.

8.3.1 De samenstelling van inkomens van ouderen, 1999

Eind 1999 leefden 2,3 miljoen personen in 1,4 miljoen AOW-huishoudens. Deze AOW-huishoudens bestonden voor de helft uit alleenstaanden (waarvan 80 procent vrouw is). Vrijwel alle huishoudens met senioren ontvangen naast de AOW andere vormen van inkomen. Zo ontvangen meer dan 4 van de 5 personen die de leeftijd van 65 jaar bereiken, boven op de AOW-uitkering, een aanvullend pensioen. Ook inkomen uit vermogen (58 procent) en huursubsidie 27 procent komen vaak als aanvullend inkomen voor. Echter, deze inkomensbronnen uit vermogen, de eigen woning en de individuele huursubsidie leggen niet erg veel gewicht in de schaal. Zie Tabel 8.3.

Tabel 8.3 Samenstelling inkomen van AOW-huishoudens, 1999

	<i>totaal AOW- huishoudens</i>	<i>alleenstaande</i>	<i>(echt)paar</i> w.o. beiden AOWer	w.o. een AOW	<i>overig</i> ^a
aantal huishoudens x 1.000	1.428	715	422	164	127
gemiddeld bruto inkomen x 1.000 euro	25,1	18,0	27,8	31,9	47,1
aandeel van inkomensbestanddelen in het bruto inkomen (%)					
(1) AOW	44	53	48	37	24
(2) aanvullend pensioen	28	27	33	33	12
(3) niet-pensioeninkomen	28	20	18	30	64
- individuele huursubsidie	1	3	1	0	0
- loon, winst, uitkering	16	5	6	22	56
- inkomen uit eigen woning	4	4	5	4	2
- inkomen uit vermogen	6	8	7	5	5
totaal	100	100	1000	100	100

a Alle huishoudens met één of meer AOW-ers, behalve alleenstaanden en huishoudens bestaande uit uitsluitend een (echt)paar. Tot de AOW-ers worden alle personen gerekend die op 31 december in Nederland woonachtig waren, ouder waren dan 65 jaar, en het gehele jaar pensioen ontvingen.

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999)

Gemiddeld genomen is de AOW-uitkering het belangrijkste inkomensbestanddeel voor senioren, gevolgd door het aanvullend pensioen. Ten slotte valt op dat een niet onbelangrijk deel van het inkomen van senioren (16 procent) betrekking heeft op loon, winst en andere uitkeringen. Deze inkomensbestanddelen worden vooral waarge-

14 Zie bijvoorbeeld Vlag (1997), Sierman (2001) en Lok en Ament (2003).

nomen in de AOW-huishoudens waar één van de partners de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt.

Achter deze globale cijfers gaat nogal wat variatie schuil. Over het algemeen hadden AOW-huishoudens met aanvullend pensioen, zoals verwacht mag worden, een hoger bruto inkomen dan huishoudens zonder aanvullend pensioen. De gemiddelde hoogte van het aanvullend bruto pensioen bedroeg in 1999 circa 8.600 euro per jaar. Anderzijds ontvingen huishoudens zonder een aanvullend pensioen gemiddeld een hoger niet-pensioeninkomen (o.a. individuele huursubsidie). Samengenomen zijn hierdoor de verschillen in het totale bruto inkomen tussen huishouden met en zonder aanvullend pensioen veelal kleiner dan het aanvullend pensioen alleen. Zie Tabel 8.4.

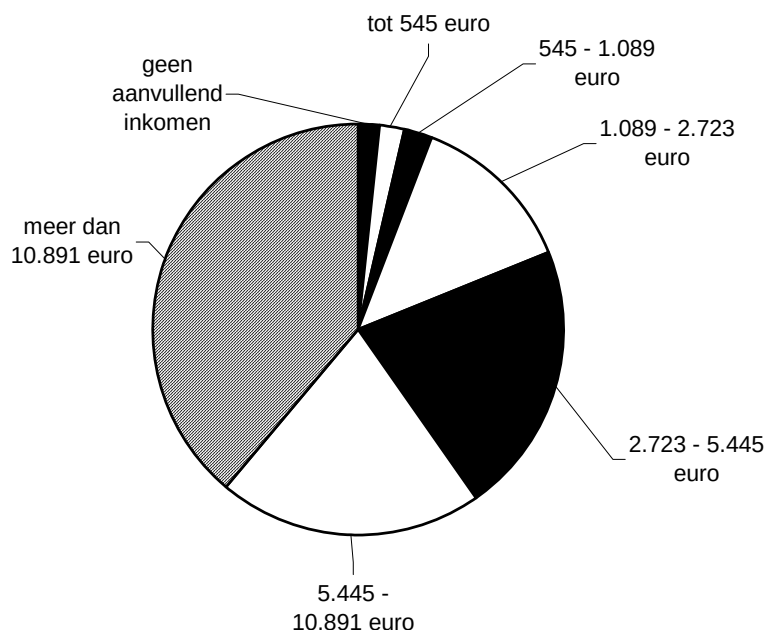
Tabel 8.4 Inkomenssamenstelling van AOW-huishoudens met en zonder aanvullend pensioen, 1999

	<i>totaal AOW- huishoudens</i>	<i>alleenstaande</i>	<i>(echt)paar</i>		<i>overig</i>
			w.o. beiden AOWer	w.o. een AOW	
<i>Zonder aanvullend pensioen</i>					
AOW	10,4	9,4	13,4	10,8	10,6
aanvullend pensioen	-	-	-	-	-
niet-pensioeninkomen	10,7	5,4	10,9	15,6	35,2
<i>bruto inkomen</i>	21,1	14,7	24,3	26,5	45,8
<i>Met aanvullend pensioen</i>					
AOW	11,3	9,6	13,5	11,9	11,6
aanvullend pensioen	8,6	6,5	10,5	12,0	7,5
niet-pensioeninkomen	6,2	2,9	4,3	8,8	28,5
<i>bruto inkomen</i>	26,0	19,0	28,3	32,8	47,6

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999)

De spreiding in de hoogte van aanvullende inkomsten (pensioen) is aanzienlijk. Slechts 1,7 procent van de AOW-huishoudens leeft uitsluitend van de AOW-uitkering. Circa 4 procent heeft aanvullende inkomsten tot 1.089 euro per jaar. Daarentegen ontvangen 556 duizend huishoudens gemiddeld meer dan 10.891 euro per jaar aan aanvullende inkomsten – dat wil zeggen bovenop de AOW. Zie Figuur 8.1.

Figuur 8.1 AOW-huishoudens naar hoogte van aanvullend inkomen, 1999



bron: eigen berekening op basis van Sierman (2001, p. 28)

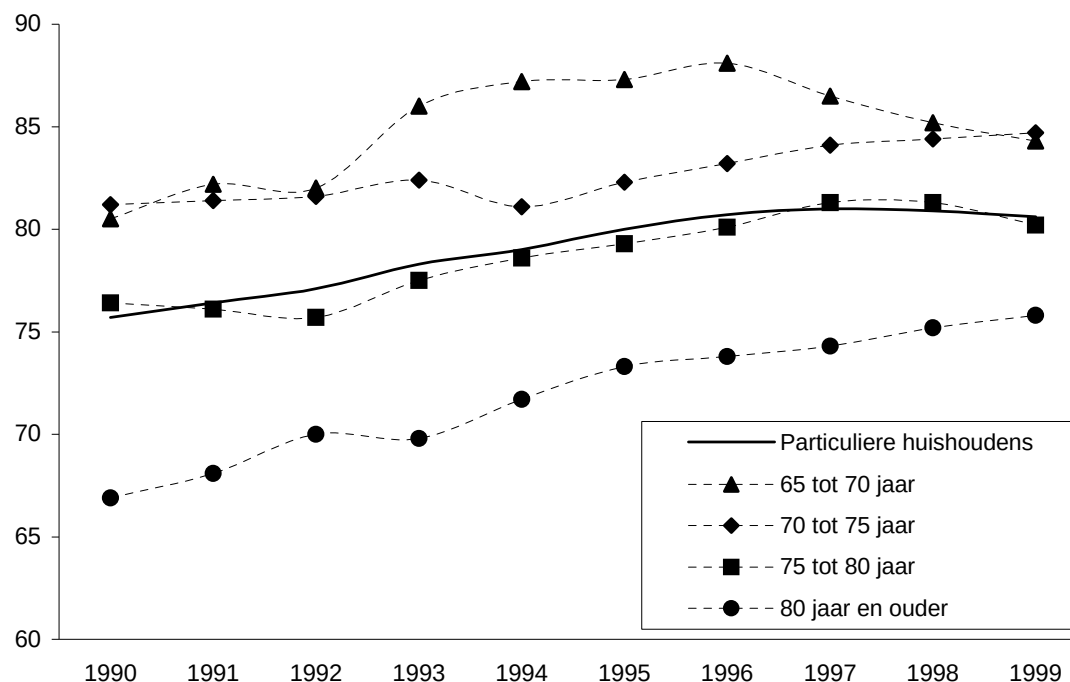
8.3.2 De ontwikkeling van de samenstelling van inkomens van ouderen, 1990-1999

In de loop van de tijd zijn de pensioenvoorzieningen toegankelijker geworden en vallen meer werknemers onder een pensioenregeling.¹⁵ Recent gepensioneerden hebben zowel vaker als doorgaans een hoger aanvullend pensioen. Figuur 8.2 laat zien hoe het aantal AOW-huishoudens met aanvullend pensioen zich heeft ontwikkeld in de periode 1990-1999. In Tabel 8.5 worden de verschillen in de periode 1990-1999 nader gespecificeerd. Zo had in 1990 71 procent van de alleenstaanden een aanvullend pensioen; negen jaar later is dit aandeel gestegen tot 76 procent. Ook bij AOW-paren nam dit percentage toe: van 83 procent in 1990 tot 88 procent in 1999.

Recent gepensioneerden hebben doorgaans een hoger pensioen dan hoogbejaarde mensen van 80 jaar en ouder. Het aanvullende pensioen van paren tussen 65 en 70 jaar is gemiddeld zo'n 220 euro per maand hoger dan dat van hoogbejaarde paren. Bovendien ontvangen hoogbejaarden minder vaak een aanvullend pensioen. In 1999 had 84 procent van alle huishoudens met een kostwinner tussen 65 en 75 jaar een aanvullend pensioen, terwijl dit percentage bij hoogbejaarden 76 was.

15 Zie hierover het rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (1999, p. 47 ev).

Figuur 8.2 Ontwikkeling percentage huishoudens met aanvullend pensioen, 1990-1999



bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1990-1999)

Tabel 8.5 Percentage huishoudens met aanvullend pensioen naar leeftijd, 1990 en 1999

	65-69 jaar	70-74 jaar	75-79 jaar	80 jaar en ouder	totaal
alleenstaande AOW-er					
1990	72	76	74	64	71,1
1999	75	79	76	74	75,8
verschil	+3	+3	+2	+10	+4,7
paar, beiden AOW-er					
1990	85	87	81	76	83,2
1999	91	90	87	83	88,2
verschil	+6	+3	+6	+6	+5,0
alle AOW-huishoudens					
1990	80,5	81,2	76,4	66,9	75,7
1999	84,3	84,7	80,2	75,8	80,6
verschil	+3,8	+3,5	+3,8	+9,1	+4,9

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1990-1999)

8.3.3 Inkomensontwikkeling senioren: globale determinantenanalyse

De inkomensontwikkeling van de sociale groep pensioenontvangers is in kaart gebracht voor de periode 1990-1999 met behulp van realisatiecijfers uit CBS IPO.¹⁶ Het

¹⁶ In paragraaf 7.2.3 is een vergelijkbare analyse gemaakt voor de sociale groep arbeidsongeschikten.

gerealiseerde inkomen is bepaald door *alle* bronnen van inkomen uit arbeid en/of winst op te tellen, alsmede de diverse sociale-zekerheidsuitkeringen, en vervolgens betaalde belastingen en sociale premies in mindering te brengen. Als indicatie voor de feitelijke inkomensontwikkeling is het gemiddelde inkomen gebruikt. De inkomens uit verschillende jaren zijn met elkaar vergelijkbaar gemaakt door te defleren met de consumentenprijsindex en er is gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van huishoudens (standaardisatie).

Gemiddeld genomen komt de gerealiseerde reële inkomensontwikkeling van de groep senioren in de periode 1990-1999 uit op +6,2 procent. Deze reële inkomensstijging is vergelijkbaar met die van de groepen actieven (werknemers en ambtenaren). De gemiddelde inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten en het inkomen van de andere uitkeringsontvangers blijft hierbij duidelijk achter.

Welke factoren zijn nu in het bijzonder van belang voor de relatief gunstige inkomensontwikkeling van de groep senioren? Daartoe analyseren we de inkomensmutatie sinds 1990. Om een globale indruk te krijgen welke elementen in het bijzonder hebben bijgedragen aan de relatief gunstige inkomensontwikkeling van senioren voeren we een 'budget incidence analyse' uit (zie paragraaf 2.3.3). Daarbij wordt, op basis van de IPO-data, uitgegaan van het gestandaardiseerde inkomen, en de onderdelen daarvan. Zie Tabel 8.6. Vervolgens is de verandering van de samenstellende delen van dit inkomen berekend, waarbij is gedefleerd met de consumentenprijsindex van de periode 1990-1999 (+24,4 procent). Uit de opstelling van Tabel 8.6 blijkt dat veranderingen van het gestandaardiseerde inkomen aan drie elementen kunnen worden toegerekend: (1) de mutatie van het bruto inkomen en/of onderdelen daarvan, zoals de AOW-uitkering, het bruto aanvullend pensioen en overige niet-pensioeninkomen; (2) het effect van belasting- en premieheffing; en (3) het effect van de grootte en samenstelling van huishoudens.

Tabel 8.6 Samenstelling gemiddeld inkomen AOW-huishoudens, 1990 en 1999

	1990	1999	reële procentuele mutatie
	x 1.000 euro	x 1.000 euro	
gestandaardiseerd huishoudensinkomen	11.800	15.600	6,3%
<i>onderdelen</i>			w.o.
bruto inkomen	20.145	25.089	0,2 %-punt
w.o. AOW-inkomen	8.900	11.100	0,2 %-punt
w.o. aanvullend pensioen	4.391	6.932	10,0 %-punt
w.o. niet-pensioeninkomen	6.854	7.057	-10,0 %-punt
(a) individuele huursubsidie	207	375	0,8 %-punt
(b) loon, winst, uitkering	4.176	4.059	-7,7 %-punt
(c) inkomen uit eigen woning	551	999	2,1 %-punt
(d) inkomen uit vermogen	1.921	1.624	-5,2 %-punt
-/- belasting en premieheffing	-5.145	-5.889	3,5 %-punt
-/- correctie grootte en samenstelling van huishoudens	-3.200	-3.600	2,6 %-punt

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

Achter de reële inkomensverbetering (+6,3 procent) gaan verschillende effecten schuil. Zo is de gemiddelde AOW-uitkering in reële termen nagenoeg gelijk gebleven (+0,2 procentpunt). Het aanvullend pensioen is fors gestegen (+10,0 procentpunt). Daar staat echter een dito daling van het niet-pensioeninkomen tegenover (-10,0 procentpunt). De ongunstige ontwikkeling van het niet-pensioeninkomen blijkt vooral het gevolg van bij de inflatie achterblijvende inkomsten uit vermogen (-5,2 procentpunt) en inkomsten uit loon, winst of een andere uitkering (-7,7 procentpunt).

Anderzijds hebben senioren geprofiteerd van de lagere belasting- en premieheffing (+3,5 procentpunt). Dit komt voor een deel door het beleid. Zo vond in 1998 een forse extra verhoging van de ouderenaftrek plaats. Tot slot valt op dat de huishoudens-samenstelling van de groep senioren is veranderd. Senioren wonen in relatief kleine huishoudens (eenpersoonshuishoudens), en in de periode 1990-1999 is de gemiddelde huishoudensgrootte van de groep senioren verder gedaald van 1,5 naar 1,4 persoon per huishouden. Het gevolg is dat het inkomen dan met minder personen hoeft te worden gedeeld. Partieel gezien heeft dat een positieve uitwerking op de welvaartsontwikkeling van de 'gemiddelde AOW-er' in de periode 1990-1999 (+2,6 procentpunt).

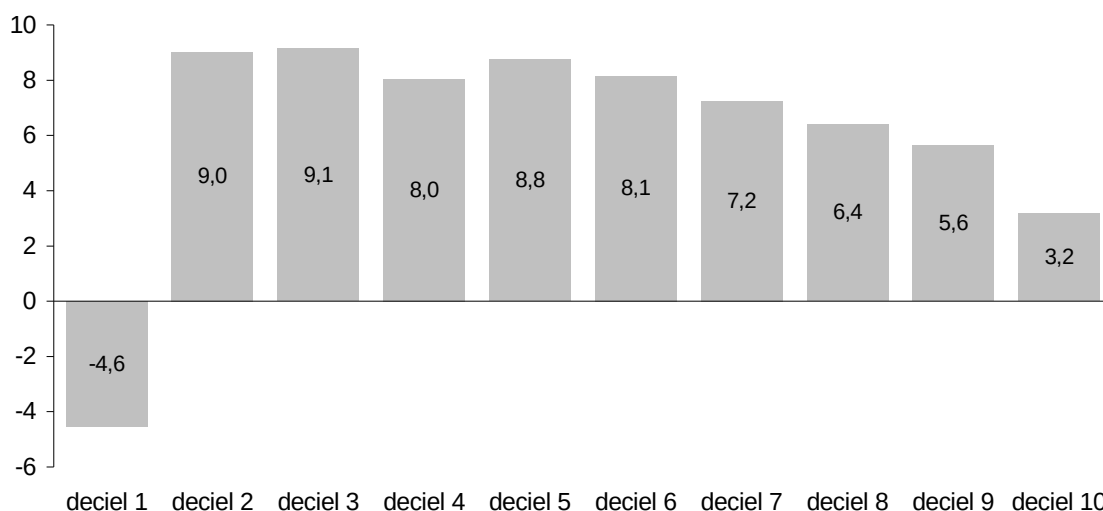
Per saldo is de koopkracht van de groep senioren de afgelopen jaren gestegen, in het bijzonder sinds 1995. De koopkrachtverbetering van gepensioneerden bedroeg sinds 1995 steeds circa 0,8 procent per jaar, met uitzondering van 1998. In dat jaar profiteerden gepensioneerden van de extra verhoging van de ouderenaftrek en bedroeg de koopkrachtstijging 2½ procent.

8.3.4 Spreiding van inkomensontwikkeling senioren

In de vorige paragraaf stond de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen van de groep senioren centraal. Achter dit groepsgemiddelde gaat echter variatie schuil. Om die inkomenspreiding te kwantificeren maken we wederom gebruik van decielgemiddelden en de Ginicoëfficiënt.

Allereerst illustreren we hoe de gemiddelde reële inkomensmutatie van de groep senioren in de periode 1990-1999 (+6,3 procent) is verdeeld over decielgroepen. Hiertoe zijn in Figuur 8.3 huishoudens ingedeeld in decielen (gerangschikt van laag naar hoog inkomen). Vervolgens is per deciel het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen bepaald, alsmede de inkomensmutatie van 1990 op 1999. Tot slot is de mutatie 1990-1999 gecorrigeerd voor inflatie (met het prijsindexcijfer van de consumptie; +24,4 procent). Gemakshalve wordt daarbij verondersteld dat de inflatie voor alle inkomensgroepen gelijk is. Figuur 8.3 laat zien hoe de gemiddelde reële inkomensmutatie is verdeeld over de decielgroepen van senioren; elementen die niet tot het inkomen worden gerekend, zoals vermogensaanwas, blijven in de figuur buiten beschouwing (zie hierna).

Figuur 8.3 Gemiddelde reële inkomensmutatie senioren 1990-1999 per deciel



toelichting: Huishoudens zijn gerangschikt naar de hoogte van hun bruto inkomen in 1999; de reële inkomensmutatie heeft betrekking op het gestandaardiseerd huishoudensinkomen.

bron: eigen berekeningen met data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO) en de statistiek consumentenprijsindex

De spreiding rond de gemiddelde reële inkomensmutatie (+6,3 procent) is aanzienlijk. Het reële inkomen van senioren in het eerste deciel is in deze periode gedaald, terwijl vanaf het tweede deciel sprake is van een forse reële inkomensstijging. Afgezien van het eerste deciel, blijkt dat senioren met hogere inkomens er relatief minder op vooruit

zijn gegaan dan senioren in de lagere inkomensdecielen. Dit zou wel eens een gevolg kunnen zijn van het gevoerde inkomensbeleid en de fiscale politiek die waren gericht op de inkomensbescherming van de AOW-ers met de laagste inkomens.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de inkomensverdeling binnen de groep senioren iets minder scheef is geworden. Immers, de inkomensontwikkeling van senioren in de hogere inkomensdecielen is achtergebleven bij het gemiddelde inkomen van alle senioren. De minder scheve verdeling van inkomens van senioren komt tot uitdrukking in de Ginicoëfficiënt. Deze coëfficiënt is gedaald van 0,200 in 1990 tot 0,192 in 1999 (-4,3 procent).

Overigens is het hiervoor gepresenteerde beeld enigszins vertekend. In de analyse is voorbijgegaan aan de verschillen in de vermogensontwikkeling in de periode 1990-1999. Uit de CBS Vermogensstatistiek blijkt dat huishoudens met 65-plussers in de bovenste regionen van de inkomensverdeling relatief veel profijt hebben gehad van de stijging in de huizenprijzen en aandelenkoersen in de jaren negentig van de vorige eeuw. Uit de Vermogensstatistiek blijkt voorts dat de combinatie van een hoog inkomen en een hogere leeftijd vaak samen gaat met een relatief groot vermogen (De Kleijn, 1999b, p. 112). Verder is het aannemelijk dat veel rijkere senioren hun beleggingsportefeuille hebben getransformeerd, waarbij belaste vermogensinkomsten (rente en dividend) werden omgezet in vermogenstitels die onbelaste koerswinst opleverden. Zo waren in de jaren negentig de zogeheten vermogensgroefondsen zeer populair. Dergelijke vermogensaanwas komt niet of niet volledig tot uitdrukking in de Inkomensstatistiek.

Samengenomen is de inkomensontwikkeling van senioren in de hogere decielen dus achtergebleven bij het gemiddelde inkomen van alle senioren, maar daar staat een relatief grote vermogensaanwas tegenover.

8.4 Aanvullende oudedagsvoorzieningen via de derde pijler (lijfrenten) ¹⁷

Anders dan voor de premies voor aanvullende pensioenen (tweede pijler), is in de CBS Inkomensstatistiek wel omvangrijke informatie beschikbaar over de oudedagsvoorzieningen die via lijfrenten worden opgebouwd (derde pijler). De reden dat over de omvang en verdeling van de pensioenpremies geen en voor premies lijfrenten wel cijfers beschikbaar zijn, heeft te maken met het feit dat de laatst genoemde premies zichtbaar worden op de aangifte inkomstenbelasting, en dus in de CBS Inkomensstatistiek. Dit onderzoek concentreert zich derhalve voor wat betreft de premiekant van aanvullende oudedagsvoorzieningen op de in aftrek gebrachte premies voor lijfrenten, zoals die zijn waargenomen in de Inkomensstatistiek. Lijfrentepolissen die weliswaar zijn afgesloten, maar waarvan de premie niet in aftrek is gebracht onder de inkomstenbelasting, blijven derhalve buiten beeld. Onduidelijk is om hoeveel lijfrentepremie het gaat, maar er is weinig reden om aan te nemen dat veel belasting-

plichtigen zo'n belangrijke aftrekpost over het hoofd zien of onderrapporten.¹⁸ Niettemin kunnen de hierna gepresenteerde cijfers over de pensioenopbouw via lijfrenten ietwat zijn onderschat.

Om de particuliere pensioenopbouw in de derde pijler te bevorderen en pensioentekorten te voorkomen worden lijfrenten traditioneel fiscaal vriendelijk behandeld, hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren soberder is geworden.¹⁹ Personen met een pensioentekort mogen dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Van een pensioentekort is meestal sprake wanneer het pensioen (inclusief de AOW) lager uitkomt dan zeventig procent van het eindloon. De komst van het nieuwe belastingstelsel heeft hier ten principale geen verandering in gebracht (Dietvorst en Van Osch, 2003, p.18); wel zijn de bedragen die in aftrek kunnen worden gebracht beperkt. Tot voor kort gold (ook in het nieuwe belastingstelsel) een basisaftrek van 1.000 euro voor lijfrentepremies die *niet* werd getoetst aan een eventueel pensioentekort. Deze basisaftrek was al fors lager dan de zogenaamde eerste tranche in het oude belastingstelsel (2.804 euro in 2000) waarvoor ook geen toets gold. Maar met ingang van 2003 is de basisaftrek lijfrente afgeschaft en kunnen uitsluitend nog maar personen met een pensioentekort dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Dat maakt de uitvoering van de wet inzake de oudedagsvoorzieningen vanzelfsprekend een stuk lastiger, aangezien nu in *alle* gevallen een pensioentekort bij de fiscus moet worden aangetoond. Bovendien blijkt het zicht van veel mensen op hun pensioenopbouw cq. pensioentekort erg gebrekkig. Derhalve beveelt de Commissie Nationaal Pensioendebat (2002) aan dat een ongetoetste aftrek opnieuw ingevoerd moet worden, zolang het niet mogelijk is het feitelijke pensioentekort op een eenvoudige wijze vast te stellen.

8.4.1 Ontwikkeling derde pensioenpijler, 1988-1999

Pensioenopbouw via de derde pijler heeft in korte tijd een grote vlucht genomen. Tabel 8.7 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de aftrek premies lijfrenten in de periode 1988-1999. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal belastingplichtigen met premie-aftrek snel is gestegen, met name sinds 1992. In 1997 wordt de grens van één miljoen belastingplichtigen gepasseerd. In Tabel 8.7 is een onderverdeling gemaakt naar lijfrentepremies die betrekking hebben op de oude regeling en de nieuwe regeling. Bij de oude regeling gaat het om lijfrentepolissen die voor 16 oktober 1990 zijn afgesloten; bij de nieuwe regeling gaat het om betaalde premies lijfrenten die sinds de Brede Herwaardering voor aftrek in aanmerking komen.

17 Deze paragraaf beperkt zich tot de aanvullende pensioenen. In de hoofdstukken 5 en 6 is uitgebreid aandacht besteed aan de premies (en premieverdeling) van het publiek basispensioen (AOW).

18 Zie hierover Dietvorst en Van Osch (2003, p. 125-126).

19 Zie hierover uitgebreid: *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, Tweede Kamer (1999-2000, p. 292-341) en Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

Tabel 8.7 Overzicht ontwikkeling lijfrentepremie-aftrek, 1988-1999

	1988	1990	1992	1995	1997	1999
bedrag aftrekpost x mld euro	0,95	1,48	1,30	2,02	2,69	3,57
w.o. oude regeling	0,95	1,48	0,46	0,45	0,40	0,37
w.o. nieuwe regeling	nvt.	nvt.	0,83	1,57	2,29	3,20
aantal belastingplichtigen x 1 000	231	324	338	680	1.059	1.393
w.o. oude regeling	231	324	129	121	107	112
w.o. nieuwe regeling	nvt.	nvt.	209	559	952	1.281
gemiddeld bedrag aftrekpost	4.125	4.583	3.837	2.975	2.538	2.561
w.o. oude regeling	4.125	4.583	3.585	3.721	3.721	3.313
w.o. nieuwe regeling	nvt.	-	3.993	2.813	2.405	2.496
maximum aftrek eerste tranche	nvt.	nvt.	2.337	2.557	2.650	2.757

bron: cijfers 1988; Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001), Tweede Kamers (1999-2000, p. 301-302); cijfers 1990-1999 zijn afkomstig van CBS Inkomensstatistiek 1990-1999 (CBS IPO 1990-1999) en eigen berekeningen

Het totale bedrag aan lijfrentepremie-aftrek kent over de periode 1988-1999 een wisselend beloop. In de periode 1990-1995 is eerst een daling en daarna weer een forse stijging waar te nemen van de aftrek. Dit is het gevolg van de Brede Herwaardering in 1992, waarbij onder andere het maximaal aftrekbare bedrag werd verlaagd. Niettemin is de aftrek in de afgelopen 12 jaar bijna verviervoudigd: van 0,95 miljard in 1988 tot 3,57 miljard euro in 1999.

Het aantal gebruikers nam in deze periode in verhouding nog sneller toe; van 324 duizend in 1990 tot 1,4 miljoen in 1999 (met name het groeitempo sinds 1995 is opmerkelijk). Deze toename kan voor circa 90 procent gelokaliseerd worden in de groep 25 tot 55 jarige werkenden die zich op de hogere sporten van de inkomensladder bevinden. Ook relatief gezien is de lijfrente-aftrek sterk toegenomen: in 1990 trok 3,2 procent van alle personen met inkomen premies lijfrenten af, in 1999 is dit percentage opgelopen tot 12,0.

Het bedrag dat lijfrentepolishouders gemiddeld genomen in aftrek brengen is in de loop der tijd eerst geleidelijk gestegen (1988 tot 1992) en daarna fors gedaald. Ook dit is het gevolg van de Brede Herwaardering in 1992. In 1999 gaat het gemiddeld genomen om een aftrekpost van 2.561 euro, in 1988 bedroeg die gemiddelde aftrek nog 4.125 euro.

De cijfers die in deze studie worden gebruikt, maken het mogelijk om de polishouders van lijfrenten naar tariefschijf in te delen. Hierdoor is het mogelijk om de belastingvermindering en daarmee budgettaire effect van de aftrekpost premies lijfrente – dat wil zeggen de derving voor de schatkist door de premie-aftrek in dat jaar – te bepalen (marginaal tarief * belastingaftrek).²⁰ Bij de berekeningen is rekening gehouden met het

²⁰ De analyse blijft beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting (winst verzekeraars op lijfrentepolissen) blijft buiten beschouwing. Tevens blijft hier buiten beeld dat de lijfrente-uitkeringen in de toekomst zullen worden belast (daarover gaat paragraaf 8.5).

zogenheten 'threshold-effect': belastingplichtigen kunnen door het toepassen van belastingaftrek in een lagere tariefschijf terechtkomen.²¹ De belastingvermindering is berekend op basis van het fiscale regime voor 1999 (tarieven, schijfgrenzen, et cetera).²² Aldus benaderd bedraagt de derving voor de schatkist door de fiscale behandeling van de premies lijfrenten in 1999 circa 1,7 miljard euro. Het door ons berekende gewogen aftrektarief is 47,1 procent.

Tabel 8.8 en Figuur 8.4 vatten de ontwikkeling van de lijfrentepremie-aftrek in de periode 1990-1999 samen op basis van realisatiecijfers van het CBS (IPO₁₉₉₀ en IPO₁₉₉₉). Gemakshalve zijn de resultaten per decielgroep weergegeven.

Tabel 8.8 Ontwikkeling lijfrentepremie-aftrek, 1990-1999

	totaal		10-% groepen van individuen met bruto inkomen									
	<i>x mld</i>	<i>in %</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<i>euro</i>											
aftrekpost (a)			procentuele aandelen van het totaal									
1990	1,5	100	1	0	0	0	1	2	2	5	13	76
1999	3,5	100	4	0	1	1	2	4	6	10	17	55
verschil	+2,0	0,0	+3	+0	+1	+1	+1	+3	+3	+5	+4	-21
belastingvermindering door premie-aftrek (b)												
1990	0,7	100	0	0	0	0	1	1	2	4	13	79
1999	1,7	100	3	0	1	1	2	3	4	8	17	61
verschil	+0,9	0,0	+3	+0	+1	+1	+1	+2	+3	+4	+4	-19

bron: (a) De verdelingen zijn in kaart gebracht op basis van data uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1990-1999).

(b) Eigen berekeningen cf. de methode zoals omschreven in Caminada (2000). Ter bepaling van het fiscale voordeel in 1990 en 1999 is gerekend met de tarieven en schijfgrenzen van 1990 en 1999.

Pensioenopbouw via de derde pijler concentreert zich bij de hogere inkomensgroepen. Bij de lagere en middeninkomens tot en met het vijfde deciel kwam de aftrekpost in 1999 in 1 op de twintig gevallen voor. Vervolgens stijgt het aandeel tot 39 procent in het topdeciel. In 1999 kan 55 procent van het totaal van de premie-aftrek worden toegerekend aan 10 procent van personen met de hoogste inkomens. Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het aandeel in het fiscale voordeel (belastingvermindering) van deze groep nog groter, te weten 61 procent. Deze aandelen bedroegen in 1990 nog respectievelijk 76 procent en 79 procent.

Daarnaast valt de relatief hoge premie-aftrek op in het eerste deciel. Dat komt door specifieke samenstelling van deze laagste inkomensgroep: naast studenten en vakantiewerkers wordt het eerste deciel ook bevolkt door een groep zelfstandigen met

21 Zie hierover Caminada en Goudswaard (1996).

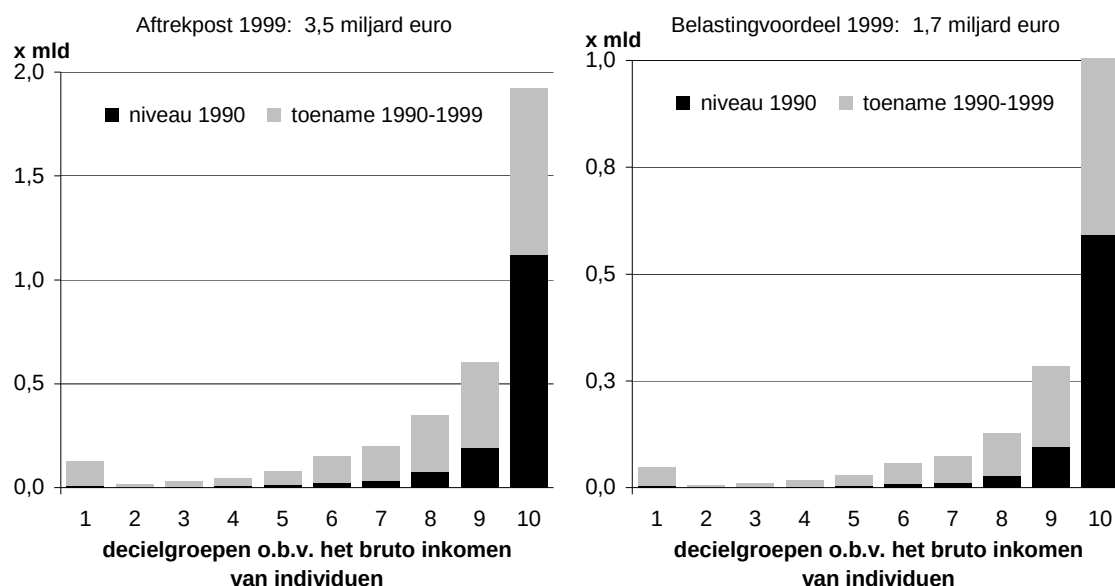
22 Over 1999 waren de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som: 36,65% over de eerste f 15.000, 37,05% over de volgende f 33.175, 50% over de volgende f 57.779 en 60% over het meerdere (boven f 105.954).

zeer lage (deels negatieve) inkomens. Zelfstandigen maken relatief vaak en voor bovengemiddelde bedragen gebruik van de fiscale faciliteit om via premies lijfrenten een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen.

Uit de verschillenanalyse blijkt dat met name de midden- en hogere inkomens - die zich bevinden in het zesde, zevende, achtste en negende deciel - in toenemende mate gebruik maken van lijfrenten in de periode 1990-1999. Hierdoor zijn de relatieve verhoudingen (aandelen) minder scheef geworden. Zo daalde het aandeel voor de topinkomens in de totale aftrek van 76 procent in 1990 tot 55 procent in 1999. Ook het aandeel in het belastingvoordeel (minder opbrengst voor de schatkist) is voor deze groep fors teruggelopen.²³

Overigens blijft in euro's gemeten sprake van een scheve verdeling. Dit geldt zowel voor de belastingaftrek als voor het budgettaire beslag. Zie Figuur 8.4. Zo past het topdeciel in 1999 voor 1,9 miljard euro aan premie-aftrek toe, hetgeen de schatkist 1,0 miljard euro minder opbrengst oplevert. Hierbij moet worden opgemerkt dat de bedragen weliswaar zijn toegerekend aan de 10%-groepen, maar niet alle individuen met inkomen in het (top)deciel passen de aftrekpost premies lijfrenten toe. Zo past circa 39 procent van het aantal personen in het topdeciel de aftrekpost premies lijfrente toe. De genoemde budgettaire derving van 1,0 miljard euro is derhalve toe te rekenen aan 3,9 procent van alle personen met inkomen.

Figuur 8.4 Verdeling aftrekpost premies lijfrente en belastingvoordeel per deciel, 1999



bron: zie onder Tabel 8.7

²³ Deze teruggang is beperkter dan de teruggang van het aandeel in de aftrek als gevolg van de daling van het aantal personen in het 60%-tarief in de periode 1990-1999.

8.4.2 Aanvullende pensioenopbouw via de derde pijler, wie doen het?

De ongelijke verdeling van de aftrekpost premies lijfrente is in sterke mate gekoppeld aan de ongelijkheid in arbeidsmarktposities. Het op eigen kracht verwerven van inkomen en pensioensparen via de derde pijler gaan vaak samen. In Tabel 8.9 zijn alle personen met inkomen ingedeeld naar de hoofdbron van inkomen; te weten primair inkomen uit arbeid, winst of vermogen ('actief') of een uitkering ('niet-actief'). Aan de onderscheiden sociale groepen zijn de aftrekbare premies lijfrente toegerekend.

Tabel 8.9 Achtergrondkenmerken van gebruikers lijfrentepremie-aftrek, 1999

	aantal			bedrag		
	aantal met bruto inkomen x mln	wo. met premie-aftrek lijfrente x mln	participatie graad in %	aftrekpost x mld euro	premies lijfrente aandeel	gemiddeld x euro
alle individuen met inkomen	11,477	1,372	12	3,5	100	2.562
sociale groep						
actieven	7,906	1,300	16	3,3	95	2.569
zelfstandigen	0,763	0,188	25	1,4	39	7.213
ambtenaren	0,607	0,155	26	0,2	7	1.587
werknemers	6,276	0,917	15	1,6	45	1.718
niet-actieven	3,571	0,072	2	0,2	5	2.431
met werkloosheidsuitkering + bijstand	0,594	0,013	2	0,0	1	2.231
arbeidsongeschikten	0,462	0,019	4	0,0	1	2.105
AOW-ers	1,945	0,007	0	0,0	0	2.429
overige pensioenontvangers	0,383	0,030	8	0,1	2	2.500
naar leeftijd						
tot 25 jaar	1,696	0,019	1	0,0	1	1.895
25 tot 45 jaar	4,562	0,741	16	1,3	38	1.802
45 tot 65 jaar	3,200	0,602	19	2,0	57	3.341
65 jaar en ouder	2,020	0,010	0	0,2	4	15.000
alle huishoudens met inkomen	6,855	1,237	18	3,5	100	2.842
samenstelling huishouden						
eenpersoonshuishouden	2,358	0,187	8	0,4	11	2.011
meerpersoonshuishouden	4,498	1,050	23	3,1	89	2.990
(a) met minderjarige kinderen	1,853	0,516	28	1,3	36	2.452
1 volwassene met kind	0,256	0,023	9	0,0	1	1.739
2 volwassenen met kind	1,341	0,418	31	1,0	27	2.294
3 of meer volwassenen met kind	0,256	0,075	29	0,3	8	3.547
(b) zonder minderjarige kinderen	2,645	0,534	20	1,9	53	3.507
2 volwassenen zonder kind	2,166	0,394	18	1,3	38	3.404
3 of meer volwassenen zonder kind	0,479	0,140	29	0,5	15	3.800

noot: Door afronding kan de som van subgroepen soms afwijken van het totaal.

bron: eigen berekeningen met gegevens uit CBS Inkomensstatistiek (CBS IPO 1999)

Logischerwijze komt uit Tabel 8.9 het beeld naar voren dat het overgrote deel van de pensioenopbouw via de derde pijler plaatsvindt door de groep 'actieve personen' (95 procent). De aftrekpost lijfrenten komt bij deze groep niet alleen veel vaker voor, ook het gemiddelde bedrag is aanzienlijk hoger dan bij personen die voornamelijk zijn aangewezen op een uitkering. Vergelijken we per groep de aandelen in de totale aftrek met hun aandeel in de totale populatie en het bruto inkomen, dan blijkt werken en via lijfrenten een aanvullend pensioen opbouwen hand in hand gaan. Voor zelfstandigen, werknemers in de marktsector en ambtenaren samen is het aandeel in de totale aftrek maar liefst 95 procent, terwijl hun aandelen in de totale populatie (69 procent) en het inkomen (78 procent) hierbij duidelijk achterblijven.

Opvallend is het relatief hoog gemiddeld bedrag aan en het aandeel in het totaal van de premie-aftrek voor zelfstandigen. Zelfstandigen zijn voor een belangrijk deel aangewezen op het lijfrenteregime om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. De 763 duizend zelfstandigen trokken in 1999 voor een bedrag van 1,4 miljard euro aan lijfrentepremies af. Dat is relatief veel - te weten 39 procent van de totale premie-aftrek - voor een groep waarin zich slechts 6,6 procent van het totaal aantal personen met inkomen bevindt. Circa 25 procent van de zelfstandigen maakt gebruik van de premie-aftrek; dat is twee keer zo vaak ten opzichte van het landelijk gemiddelde (12 procent). Ook het gemiddelde bedrag aan premie-aftrek is bij zelfstandigen relatief hoog: 2,8 keer het landelijk gemiddelde. Veel zelfstandigen bouwen via het lijfrenteregime particulier pensioen op. Veel van hen kunnen - blijkbaar - een pensioentekort aantonen en derhalve van de tweede of derde tranche van het fiscale lijfrenteregime gebruik maken. Daarnaast maakt een aantal ondernemers gebruik van extra premie-aftrek door bij de beëindiging van de onderneming de opgebouwde oudedagsvoorziening (FOR) of stakingswinst aan te wenden voor een lijfrenteverzekering (respectievelijk via de vierde en vijfde tranche). Daarbij gaat het afhankelijk van de specifieke omstandigheden om relatief hoge bedragen; zie Caminada (2000).

Voor uitkeringsontvangers is het aandeel in de derde pijler (totale aftrek) slechts 5 procent; veel minder dus dan op basis van hun aandelen in de populatie (31 procent) of het bruto inkomen (22 procent) verwacht zou kunnen worden. Overigens kan bijna de helft van premie-aftrek van de groep niet-actieven worden toegerekend aan een heel klein groepje van pensioenontvangers jonger dan 65 jaar, te weten 8 procent van de vutters.

Personen die alleen een huishouden voeren kopen relatief minder vaak een lijfrentepolis en trekken in dat geval gemiddeld genomen een lager bedrag af. Voor een deel is dit het gevolg van het relatief lage bruto inkomen van deze groep. Daarnaast worden eenpersoonshuishoudens verhoudingsgewijs vaak bevolkt door 65-plussers (met reeds pensioeninkomen) en jongeren onder de 25 (die nauwelijks onder de lijfrentehouders worden waargenomen).

8.5 Pensioenuitkeringen in de toekomst belast

Pensioensparen in Nederland is fiscaal aantrekkelijk. Aftrek van de premies vindt veelal plaats tegen een hoog tarief, terwijl aanvullende pensioenuitkeringen in de toekomst naar verwachting tegen een lager tarief zullen worden belast. Ook de beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast. Mede hierom is het niet verwonderlijk dat de omvang van premie-af trek in de afgelopen jaren fors is toegenomen.²⁴ Maar om welke bedragen cq. mate van fiscale subsidiëring gaat het eigenlijk bij aanvullende pensioenen in de tweede en derde pijler? En hoe groot is de fiscale claim op toekomstige pensioenen?

8.5.1 Belastingclaim aanvullende pensioenen

Op pensioensparen is de omkeerregel van toepassing (premies zijn aftrekbaar, uitkeringen zijn belast). Dit betekent uitstel van belastingbetaling. Thans ligt een fors vermogen opgepot bij pensioenfondsen en levensverzekeraars dat pas bij uitkering zal worden belast. De omvang van de pensioenpremies en premies lijfrenten is in de afgelopen jaren fors toegenomen. Met andere woorden, de claim van de fiscus op toekomstige, nog niet gerealiseerde pensioenuitkeringen neemt toe, maar om welk totaalbedrag het gaat, is niet duidelijk. Niettemin kan wel een benadering worden gemaakt om te bepalen wat de toekomstige belastingclaim van de overheid zal zijn op recent in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten.

De omvang van de fiscale claim kan worden benaderd door uit te gaan van het bedrag dat in 1999 aan aanvullende pensioenpremie en lijfrentepremie in aftrek is gebracht: respectievelijk 10,1 miljard euro en 3,5 miljard euro.²⁵ Pensioencontracten en lijfrenten kennen verschillende termijnen. Onbekend is op welke termijn de in 1999 gestorte premies tot uitkering zullen komen. Derhalve wordt de berekening uitgevoerd met verschillende gemiddelde looptijden. Alle bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren zijn steeds vergelijkbaar gemaakt in termen van netto contante waarde door een rekenrente van 3 procent toe te passen (gelijk aan de wettelijke rekenrente voor lijfrenten).

Ter illustratie van de methode gaan we in eerste instantie uit van een reële vermogensgroei van 5 procent per jaar. In dat geval zal, gemeten over een periode van 15 jaar, het in 1999 gestorte kapitaal zijn aangegroeid tot 28,3 miljard euro (waarbij geen rekening is gehouden met beheerskosten, et cetera). Dit pensioenvermogen komt ten goede aan de polishouders in de vorm van pensioen- en lijfrente-uitkeringen. Daarbij rekenen we eerst met 12 jaarstermijnen van 2,4 miljard euro aangezien de gemiddelde leeftijd bij overlijden 77 jaar is. Bij een gemiddeld belastingtarief van 25 procent over aanvullende pensioenuitkeringen is daarover dan totaal 7,1 miljard euro aan belasting verschuldigd.²⁶ In euro's van 1999 (in termen van netto contante waarde) gaat het derhalve om een belastingclaim van 3,9 miljard euro.

²⁴ Zie Smant (1999, p. 20) en Caminada (2000).

²⁵ Bron pensioenpremies: Pensioen- & Verzekeringskamer (2002); bron lijfrentepremie-af trek: Tabel 8.7.

²⁶ Ook het CPB rekent voor dit doel met 25 procent. Zie Besseling en Bovenberg (1998, p. 8).

Dit resultaat is vanzelfsprekend beïnvloed door de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van het rendement en de termijnen. Tabel 8.10 laat zien in welke mate de toekomstige belastingclaim van de overheid op in 1999 in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten gevoelig is voor de gehanteerde veronderstellingen.

Tabel 8.10 Belastingclaim op in 1999 gestorte pensioenpremies en lijfrentepremies: gevoeligheidsanalyse

	<i>reëel rendement</i> 7%	<i>reëel rendement</i> 5%	<i>reëel rendement</i> 3%
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 15 jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	5,3	4,0	3,0
12 jaar	5,1	3,9	2,9
14 jaar	5,0	3,8	2,8
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 22½ jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	7,0	4,6	3,0
12 jaar	6,8	4,5	2,9
14 jaar	6,7	4,4	2,8
<i>aangroeiperiode pensioenvermogen 30 jaar</i>			
<i>aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	9,4	5,3	3,0
12 jaar	9,1	5,2	2,9
14 jaar	8,9	5,0	2,8

toelichting: Alle bedragen x miljard euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

bron: eigen berekeningen

De omvang van de belastingclaim blijkt vooral afhankelijk van de reële aangroei van het pensioenvermogen (beleggingsrendement) en de lengte van de aangroeiperiode voordat het in 1999 gestorte kapitaal tot uitkering zal komen, en veel mindere mate van het aantal jaren dat het pensioen wordt uitgekeerd.

8.5.2 Omkeerregel versus hoofdregel ²⁷

Het fiscale voordeel van pensioensparen hangt samen met de toepassing van de omkeerregel (premies zijn aftrekbaar, daarmee gekweekt rendement is onbelast, en de uitkeringen zijn belast) in plaats van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij). Dit effect kan worden gekwantificeerd. Eerder is hier onderzoek naar verricht door

²⁷ In deze paragraaf wordt geen onderscheid gemaakt naar de rechtspersoon die de lijfrentepolissen aanbiedt (pensioenfondsen of verzekeraars). In het verlengde hiervan blijft de analyse beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting blijft buiten beschouwing.

Besseling en Bovenberg (1998). Wij hanteren een iets andere rekenmethode, die als volgt kan worden toegelicht.²⁸ Het via de tweede en derde pijler opgebouwde pensioenvermogen bestaat uit twee componenten: de gestorte pensioenpremies en de vermogensaan groei. Bij toepassing van de hoofdregel zou over deze twee componenten jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen, in veel gevallen na het 65-ste levensjaar. Dit betekent dat het voordeel van het toepassen van de omkeerregel twee aspecten kent:

- (a) het verschil in het marginale belastingtarief vanwege de tariefprogressie en omdat 65-plussers geen premies AOW verschuldigd zijn; en
- (b) door het latere moment van belastingbetaling is bij toepassing van de omkeerregel sprake van een rentevoordeel.

Tabel 8.11 vat de resultaten van een tentatieve rekenexercitie samen. Uitgangspunt is wederom het bedrag dat in 1999 aan pensioenpremies (10,1 miljard euro) en aan lijfrentepremies (3,5 miljard euro) in aftrek is gebracht. Aangezien de in 1999 afgesloten pensioencontracten en lijfrenten verschillende termijnen kennen, wordt de berekening uitgevoerd voor verschillende looptijden. Het maakt immers nogal verschil of bijvoorbeeld wordt gerekend met een looptijd van 15 jaar of 30 jaar, omdat een later moment van belastingheffing een steeds groter rentevoordeel tot gevolg heeft bij toepassing van de omkeerregel.

Er is een aantal veronderstellingen gehanteerd. Zo gaan we er gemakshalve van uit dat het opgebouwde vermogen vanaf het 65-ste jaar tot uitkering komt en dat het opgebouwde vermogen volledig ten goede komt aan premiebetalers in de vorm van uitkering.²⁹ De gemiddelde leeftijd bij overlijden is 77 jaar. Ten slotte zijn nog gegevens nodig over de belastingtarieven. Het naar lijfrentepremie gewogen marginale afreken tarief van belastingplichtigen bedroeg in 1999 circa 47,1 procent (zie paragraaf 8.4.1). Voor pensioenpremies hanteren we een iets lager marginaal aftrektarief (45 procent). Na het 65-ste jaar valt deze groep premiebetalers – bij veronderstelling conform de huidige verdeling op basis van CBS IPO – voor 80 procent met hun inkomen in de eerste of tweede schijf, voor het 15 procent in het derde schijftarief en voor het restant in het vierde schijftarief. Dat levert een gewogen seniorentarief op van circa 25 procent.

De verschuldigde belasting is berekend bij toepassing van de hoofdregel en bij toepassing van de huidige omkeerregel. Bij toepassing van de hoofdregel zouden over de gestorte pensioen- en lijfrentepremies en vermogensaan groei jaarlijks ten tijde van

28 Gebaseerd op de rekenmethode die is beschreven in Bijlage 6 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, Tweede Kamer (1997-1998). Uitgangspunt aldaar is een microanalyse, maar wij maken direct de vertaalslag naar het macrototaal. Zie verder het onderzoek van Caminada (2000).

29 Overigens wordt niet 100 procent van de gestorte premie ingelegd voor particuliere pensioenopbouw; een deel geldt als tegemoetkoming in de door de verzekeraar gemaakte kosten. Voorts wordt bij het bepalen van de pensioenuitkering uitgegaan van het bedrag zonder verdere renteaangroei. Reden: ook bij toepassing van de hoofdregel zou de renteaangroei na het 65-ste jaar op enigerlei wijze belast moeten worden. Verondersteld is dat de belastbaarheid van de renteaangroei na het 65-ste jaar niet anders is bij toepassing van de hoofdregel dan bij toepassing van de omkeerregel.

de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen. Aldus kan het structurele budgettaire effect in termen van netto contante waarde worden berekend van toepassing van de omkeerregel en van de hoofdregel. Het verschil is het fiscale voordeel van de omkeerregel.

Tabel 8.11 Mate van fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel bij pensioenen in de tweede en derde pijler

	reëel rendement 5%		reëel rendement 3%	
looptijd 30 jaar	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	58,8		33,0	
w.o. premie-inleg	13,6		13,6	
w.o. vermogensaan groei	45,2		19,4	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel (a)	26,8	18,1	15,0	11,4
belasting omkeerregel (b)	14,7	5,2	8,3	2,9
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+12,9	-	+8,5
w.o. door laag seniorentarief	-	+4,2	-	+2,4
w.o. door rentevoordeel	-	+8,7	-	+6,1
looptijd 22½ jaar	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	40,8		26,4	
w.o. premie-inleg	13,6		13,6	
w.o. vermogensaan groei	27,2		12,8	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel (a)	18,6	14,4	12,0	10,1
belasting omkeerregel (b)	10,2	4,5	6,6	2,9
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+9,9	-	+7,2
w.o. door laag seniorentarief	-	+3,7	-	+2,4
w.o. door rentevoordeel	-	+6,2	-	+4,8
looptijd 15 jaar	<i>lopende euro's</i>		<i>lopende euro's</i>	
opgebouwd vermogen = uitkering	28,3		21,2	
w.o. premie-inleg	13,6		13,6	
w.o. vermogensaan groei	14,7		7,6	
	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>	<i>lopende euro's</i>	<i>idem in NCW</i>
belasting hoofdregel	12,9	11,2	9,6	8,7
belasting omkeerregel	7,1	3,9	5,3	2,9
fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	-	+7,3	-	+5,8
w.o. door laag seniorentarief	-	+3,2	-	+2,3
w.o. door rentevoordeel	-	+4,1	-	+3,4

toelichting: Alle bedragen x miljard euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

bron: eigen berekeningen

Reëel rendement

Bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie - in termen van netto contante waarde, en gemeten over een dertigjaarsperiode - bij toepassing van de omkeerregel 2,9 miljard euro, terwijl bij toepassing van de hoofdregel 11,4 miljard euro zou zijn betaald. De feitelijk betaalde belasting bedraagt dus slechts 25 procent van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn verschuldigd. Met andere woorden, toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten levert een fiscaal voordeel op van 8,5 miljard euro (in termen van netto contante waarde).³⁰

Bij een hoger reëel rendement neemt het fiscale voordeel verder toe. In het geval van 5 procent reëel rendement bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie - gemeten over een dertigjaarsperiode - bij toepassing van de omkeerregel 5,2 miljard euro. Bij toepassing van de hoofdregel zou 18,1 miljard euro zijn betaald. Toepassing van de omkeerregel levert in dit geval een fiscaal voordeel op van 12,9 miljard euro.

Looptijd

Onbekend is op welke termijn de in 1999 gestorte pensioen- en lijfrentepremies tot uitkering zullen komen. Vanzelfsprekend kan gedurende een langere looptijd meer pensioenvermogen worden opgebouwd. Daardoor stijgt ook het voordeel van belastinguitstel (rentevoordeel). Bij een reëel rendement van 3 procent levert de toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten - gemeten over een vijftienjaarsperiode - 'slechts' een fiscaal voordeel op van 5,8 miljard euro ten opzichte van de hoofdregel. Verdubbeling van de looptijd van 15 tot 30 jaar genereert een additionele vermogensaan groei van 11,8 miljard euro (19,4 minus 7,6 miljard; lopende euro's). Die vermogensaan groei blijft tijdens de opbouwperiode van het pensioenvermogen onder het huidige regime van de omkeerregel onbelast. Bovendien zal de daaruit voortvloeiende hogere jaarlijkse uitkering slechts tegen het relatief lage seniorentarief worden belast. Met andere woorden, het fiscale voordeel van pensioensparen neemt toe naarmate lijfrenteverzekerings en pensioenregelingen een langere looptijd kennen alvorens ze tot uitkering komen.

Fiscaal stelsel 2001

In de analyse is voor wat betreft de belastingtarieven en pensioen- en lijfrentepremies uitgegaan van de situatie voor het jaar 1999. Echter, onder het nieuwe fiscale regime (IB 2001) zou de aanwas van vermogen - bij toepassing van de hoofdregel - lager moeten worden belast (30 procent vermogensrendementsheffing) dan nog in 1999 het geval was. Ook de overige tarieven, die van belang zijn voor de premie-af trek en de belasting van de uitkering, zijn gedaald. Partieel bezien daalt door deze stelselwijziging het fiscale voordeel van de omkeerregel. Daar staat echter tegenover dat de premies voor pensioenen en lijfrenten sinds 1999 fors zijn gestegen. Pas indien de realisatiecijfers voor de jaren vanaf 2001 beschikbaar komen, kan het per saldo fiscale voordeel op pensioensparen onder het nieuwe fiscale regime worden berekend.

30 We hebben contant gemaakt tegen een (reken)rente van 3 procent. Nadere analyse wijst uit dat het resultaat weinig gevoelig is voor de gehanteerde rentevoet.

Conclusie

Pensioensparen in Nederland is fiscaal aantrekkelijk. Door de pensioenpremie-aftrek in 1999 derft de fiscus in dat jaar voor 4,5 miljard euro aan belastinginkomsten (45 procent van 10,1 miljard premie-inleg). De belastingderving als gevolg van de gestorte lijfrentepremies in 1999 bedraagt 1,7 miljard euro (47 procent van 3,5 miljard premie-inleg). Samen gaat het derhalve om 6,2 miljard euro in 1999.

Wanneer de pensioenregelingen en lijfrenteverzekerings in de toekomst tot uitkering komen, zijn die inkomsten belast. Pensioeninkomens worden echter veelal tegen een relatief laag gemiddeld tarief belast (65-plussers). Bovendien is sprake van rentevoordeel door uitstel van belastingbetaling. Samengenomen leidt de omkeerregel bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22½ jaar structureel tot een belastingderving van circa 7 miljard euro. Deze fiscale subsidie op pensioensparen komt overeen met ruwweg 1,9 procent van het bbp. Dat is een uitkomst die redelijk vergelijkbaar is met het resultaat van het eerder genoemde onderzoek van Besseling en Bovenberg (1998).³¹ Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het fiscale voordeel verder op tot 2,6 procent van het bbp.

8.6 Conclusie

In Nederland wordt relatief veel via collectieve regelingen gespaard voor de oude dag. In de loop van de tijd zijn de pensioenvoorzieningen toegankelijker geworden en vallen meer werknemers onder een pensioenregeling. Niettemin is naast de eerste en tweede pijler (AOW en aanvullend pensioen) tevens een substantiële derde pijler (lijfrenten) nodig om pensioentekorten af te dekken. Zo wijst onderzoek uit dat het veelal beoogde bruto pensioenresultaat van 70 procent van het laatste loon niet kan worden gehaald door veel deelnemers aan een collectieve pensioenregeling.

Met behulp van de CBS Inkomensstatistiek is vervolgens onderzocht hoe de inkomens van ouderen zijn samengesteld en welke veranderingen daarin zijn opgetreden in de periode 1990-1999. Het blijkt dat vrijwel alle huishoudens met senioren (98 procent) naast de AOW andere vormen van inkomen ontvangen. Zo ontvangt in 1999 circa 81 procent van de personen die de leeftijd van 65 jaar bereiken, boven op de AOW-uitkering, een aanvullend pensioen. Ook inkomen uit vermogen en huursubsidie komen vaak als aanvullend inkomen voor, maar het belang van deze bestanddelen in het gemiddelde inkomen van senioren is bescheiden. De spreiding in de hoogte van de aanvullende pensioenen is overigens aanzienlijk. Recent gepensioneerden hebben zowel vaker als doorgaans een hoger aanvullend pensioen.

31 Besseling en Bovenberg (1998, p. 14) berekenen een fiscale subsidie van 12 miljard gulden (5,4 miljard euro), maar zij rekenen met iets lagere premies en lagere belastingtarieven. Zij geven als vuistregel dat de fiscale subsidie ongeveer overeenkomt met het directe belastingvoordeel van de premie-aftrek. Met andere woorden, de belastingclaim op de uitkeringen wordt geneutraliseerd door het *niet* belasten van het rendement. Onze berekening van de fiscale subsidie valt iets hoger uit dan het belastingvoordeel van de premie-aftrek (7,2 miljard euro versus 6,2 miljard euro), maar dat resultaat is met name afhankelijk van de belastingtarieven en de veronderstelde rendementen en looptijd.

De koopkracht van de groep senioren heeft zich in de periode 1990-1999 relatief gunstig ontwikkeld ten opzichte van andere sociale groepen die zijn aangewezen op een uitkering. De gemiddelde inkomensontwikkeling van senioren is vergelijkbaar met die van de groep actieven. Dit komt vooral door de aanvullende pensioenen. De gemiddelde AOW-uitkering is in reële termen nagenoeg gelijk gebleven, terwijl de inkomsten uit vermogen en de inkomsten uit loon, winst of een andere uitkering zelfs bij de inflatie zijn achtergebleven. Senioren hebben ook geprofiteerd van de lagere belasting- en premieheffing, mede als gevolg van de extra verhogingen van de ouderenaftrek. Hierdoor zijn vooral senioren in de lagere decielen er relatief veel op vooruitgegaan in de periode 1990-1999, maar daar staat een relatief grote vermogensaanwas bij de hogere inkomensdecielen tegenover.

Dit onderzoek beperkt zich voor wat betreft de premiekant tot de in aftrek gebrachte premies voor lijfrenten (de CBS Inkomensstatistiek bevat geen gegevens over pensioenpremies in de tweede pijler). De pensioenopbouw via de derde pijler heeft in de periode 1990-1999 een grote vlucht genomen. In 1990 trok 3,2 procent van alle personen met inkomen premies lijfrenten af; in 1999 is dit percentage opgelopen tot 12,0. Deze toename kan voor circa 90 procent gelokaliseerd worden in de groep 25 tot 55 jarige werkenden die zich op de hogere sporten van de inkomensladder bevinden. Pensioenopbouw via de derde pijler concentreert zich in het topdeciël (aandeel 55 procent), hoewel met name de midden- en hogere inkomens - die zich bevinden in het zesde, zevende, achtste en negende deciel - in toenemende mate lijfrentepolissen hebben afgesloten in de periode 1990-1999. Zelfstandigen maken relatief veel gebruik van het lijfrenteregime om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. De zelfstandigen namen in 1999 bijna 40 procent van de totale premie-aftrek voor hun rekening.

Om de particuliere pensioenopbouw te stimuleren worden pensioenen en lijfrenten in Nederland traditioneel fiscaal vriendelijk behandeld (hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren soberder is geworden). Wij hebben de gevolgen daarvan voor de schatkist gekwantificeerd. Het blijkt dat de fiscus door de pensioenpremie- en lijfrentepremie-aftrek in 1999 voor 6,2 miljard euro aan belastinginkomsten derft. Wanneer de pensioenregelingen en lijfrenteverzekeringen in de toekomst tot uitkering komen, zijn die inkomsten belast, zij het tegen een relatief laag tarief (65-plussers). Daarnaast levert de uitstel van belastingbetaling (beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast) een rentevoordeel op. Een globale berekening voor het jaar 1999 laat zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement (en rekenrente) van 3 procent en een looptijd van 22½ jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7 miljard euro ofwel 1,9 procent van het bbp. Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het fiscale voordeel verder op tot 2,6 procent van het bbp.

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we met behulp van een microsimulatiemodel de inkomenseffecten en budgettaire effecten van een aantal wijzigingen in het sociale-zekerheidsstelsel en de financiering daarvan. We laten daarbij een aantal vergaande beleidsvarianten zien, niet als concrete beleidsvoorstellen, maar ter illustratie van de orde van grootte van de effecten. Om de varianten een wat realistischer karakter te geven bespreken we vervolgens een aantal compensatiemogelijkheden in geval de negatieve inkomenseffecten erg groot zijn. Eerst wordt de structuur van het simulatiemodel uiteengezet (paragraaf 9.2). Een uitgebreidere technische toelichting, inclusief onderliggende gegevens, wordt gegeven in de Appendix. Vervolgens worden enkele simulaties gepresenteerd, allereerst aan de uitkeringenkant. In paragraaf 9.3 laten we de effecten zien van een beperking van de uitkeringen in het kader van de publieke werknemersverzekeringen tot het sociale minimum. Daarbovenop kunnen individueel dan wel in collectief verband aanvullingen plaatsvinden. In paragraaf 9.4 komen de effecten van individualisering van de sociale zekerheid aan de orde, toegespitst op de AOW-uitkering. De volgende simulaties hebben betrekking op de financieringskant, te weten fiscalisering van de AOW-premie (paragraaf 9.5) en volledige integratie van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen in de vorm van een vlakke belasting op arbeid (paragraaf 9.6). Ook de fiscale behandeling van de premies werknemersverzekeringen en van de pensioenpremies veranderen daarbij. Alle simulaties betreffen veranderingen ten opzichte van de situatie in het jaar 2002.

9.2 Het microsimulatiemodel

De verdelingseffecten van beleidsopties worden in kaart gebracht met behulp van microsimulatie. Daarbij is gebruik gemaakt van een micromodel, dat gebaseerd is op eerder genoemde databronnen (zie paragraaf 2.6). De basis van ons microsimulatiemodel wordt gevormd door het model Microtax waarmee het Centraal Planbureau de standaard koopkrachtplaatjes berekent.¹ Dit model hebben wij vervolgens verder gevoed met inkomensgegevens uit CBS IPO. Aangezien het micromodel deels gebaseerd is op feitelijke inkomensgegevens van individuen geeft het ten opzichte van standaard koopkrachtplaatjes een realistischer beeld.

Het model Microtax is een statisch spreadsheetmodel en berekent het bruto-netto-traject voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, uitkeringsontvangers en gepensioneerden. Het microsimulatiemodel bevat een inputblok - tarieven, premies, inkomensgrenzen, uitkeringniveaus voor het jaar 2002 - dat

1 Omschrijving en details van dit model zijn te raadplegen via de website van het Centraal Planbureau (<http://www.cpb.nl>).

correspondeert met de Macro Economische Verkenning 2003. Dit inputblok is eenvoudig te manipuleren. Per sociaal-economische groep (4) hebben wij het model verder gevoed met 57 inkomensniveaus, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, tariefgroepen, het al dan niet onderhouden van kinderen, en dergelijke. Tevens zijn naast de hoofdbron van inkomen ook allerlei andere belangrijke inkomensbestanddelen (o.a. aanvullende uitkeringen) en individueel bepaalde aftrekposten (o.a. hypotheekrente-aftrek) toegevoegd aan het model. Het meerekenen van dergelijke posten heeft zowel effect op de hoogte en verdeling van inkomens als op de hoogte en de verdeling van de belasting- en premiedruk (zie hierover Caminada, 1996). De gegevens van het CBS Inkomenspanelonderzoek zijn verder gebruikt om gewichten te hangen aan de 4×57 bruto-netto-trajecten. Om de situatie van 2002 te benaderen zijn - waar nodig - ophogingspercentages gebruikt. Aldus ontstaat het basisscenario van de gesimuleerde inkomensverdeling 2002. Controleberekeningen laten zien dat het model goede uitkomsten geeft voor het jaar 2002 en dus een goede basis biedt voor simulaties van beleidsveranderingen. In de Appendix wordt een uitvoeriger technische toelichting gegeven.

Overigens moet worden bedacht dat de methode van microsimulatie ook beperkingen kent. Zo wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten van stelselwijzigingen. Voorts gaat het om een partiële analyse. Er wordt geen rekening gehouden met inkomensveranderingen die niet het gevolg zijn van veranderingen in het overheidsbeleid. Ten slotte wordt geen rekening gehouden met de dynamiek, wanneer men de inkomensverhoudingen voor en na een beleidswijziging met elkaar vergelijkt op basis van statische modeluitkomsten (zie verder paragraaf 2.6).²

9.3 Beperking publieke uitkeringen tot sociaal minimum

9.3.1 Achtergrond

In het verleden zijn er diverse voorstellen gedaan voor een ministelsel of basisstelsel in de sociale zekerheid. In die benadering zou de overheid zich over de gehele linie beperken tot het verstrekken van uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Individuen die een hogere uitkering willen, dienen zich particulier bij te verzekeren. Het bovenminimale deel van de sociale zekerheid wordt dan dus geprivatiseerd. Dat geldt dan voor de werknemersverzekeringen, want de bijstand en de volksverzekeringen bieden al uitkeringen op minimumniveau. Tegenstanders van een ministelsel wezen echter op verschillende bezwaren. Zo is het werkloosheidsrisico niet privaat te verzekeren. Bij verzekering van het risico van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kunnen selectieproblemen optreden. Niet iedereen zal zich even gemakkelijk aanvullend kunnen verzekeren.

2 Ons model wijkt af van grote microsimulatiemodellen zoals die gebruikt worden door het CPB, SCP of CBS (zie hierover SER 1998/15). Zo is ons model geen geïntegreerd (allesomvattend) model waarmee met een druk op de knop allerhande alternatieve beleidsregels kunnen worden doorgerekend op budgettaire en inkomengevolgen. Per toepassing (simulatie) zijn zowel de feitelijke inkomensgegevens uit CBS IPO als de rekenregels uit Microtax benut, en waar nodig aangepast.

Meer recent zijn er voorstellen gedaan voor een driepijlermodel (zie paragraaf 3.5.2). Daarbij biedt de eerste pijler een (generieke) basisdekking met maximale solidariteit. In de tweede pijler gaat het om spaarvormen of verzekeringen in collectief verband (bijvoorbeeld cao's), die aanvullingen kunnen bieden op de uitkering van de eerste pijler. Volledig individuele spaar- en verzekeringsvormen zitten in de derde pijler. Een dergelijk model past beter dan het huidige stelsel bij een gevarieerde levensloop, maar legt ook meer nadruk op individuele verantwoordelijkheden.

In onze simulatie brengen we de bovenminimale uitkeringen op minimumniveau. Daarmee krijgen we een indicatie van het belang van een mogelijke eerste pijler, respectievelijk van de mate waarin aanvullingen in de tweede en eventueel derde pijler noodzakelijk dan wel gewenst zijn. Buiten beschouwing blijven de loondoorbetalingen bij ziekteverzuim. Verzuimende werknemers worden in het CBS IPO veelal tot de sociaal-economische groep werknemers gerekend. Prepensioenuitkeringen blijven eveneens buiten beschouwing. Daarentegen worden VUT-uitkeringen wel meegerekend. De simulatie betreft voornamelijk de bovenminimale werkloosheids-, VUT- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het regime van de bijstand is toegepast op deze uitkeringen, dat wil zeggen de uitkeringen zijn geplafonneerd voor alleenstaanden zonder kinderen op - inclusief toeslag - 70 procent van het netto sociale minimum voor een gezin. Een volledige bijstandsuitkering voor een gezin bedroeg in 2002 netto 1100 euro per maand inclusief vakantie-uitkering. Alleenstaanden met kinderen ontvangen - inclusief toeslag - 90 procent van het volledige sociaal minimum en alleenverdieners ontvangen 100 procent. Voor overige bronnen van inkomen is geen toets toegepast. De persoonlijke inkomens van uitkeringsontvangers zijn ten behoeve van de simulatie gesplitst in drie componenten: de bruto uitkering op minimumniveau, het bovenminimale deel en eventueel aanvullende inkomsten. Vervolgens is de tweede inkomenscomponent (het bovenminimale deel) geschrapt.

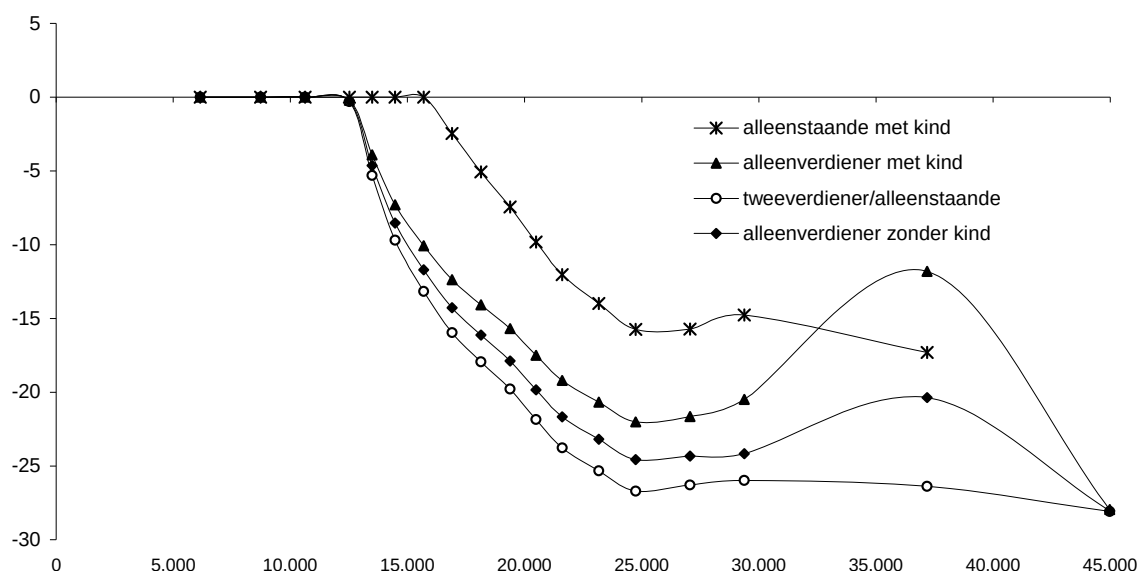
9.3.2 Resultaten

Indien de bovenminimale uitkeringen worden geschrapt daalt het bruto inkomen van uitkeringsontvangers in totaal met 3,9 miljard euro. Dat komt overeen met een reductie van 24 procent. Ook de sociale lasten en (met name) de belastingen dalen als gevolg van de lagere bruto uitkeringen. Tezamen gaat het om een bedrag van 1,6 miljard euro. Per saldo dalen de beschikbare inkomens van uitkeringsgerechtigden met 2,2 miljard euro. Dat betekent dat er voor betrokkenen gemiddeld 18 procent verlies aan koopkracht optreedt. Figuur 9.1 en Tabel 9.1 tonen de omvang van en de spreiding in het koopkrachtverlies, waarbij onderscheid is aangebracht naar subgroepen uitkeringsontvangers: alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners, al dan niet met kinderen.³ Per categorie zijn steeds 19 koopkrachteffecten gemarkeerd die elk representatief zijn voor ruwweg 5 procent van het totaal aantal uitkeringsontvangers (per subgroep).

3 Niet *alle* gewichten van deze subgroepen volgen direct uit de inkomensstatistiek van personen. Er is een benadering gemaakt met behulp van een andere insteek via CBS IPO (huishoudens in plaats van personen met inkomen). Aldus benaderd is in het model de weging van de subgroepen uitkeringsontvangers als volgt: 52 procent is tweeverdiener of alleenstaand; 6 procent is alleenstaand met kind(eren), 24 procent is alleenverdiener met kind(eren), en 18 procent alleenverdiener zonder kind.

Vanzelfsprekend gaan personen met hogere uitkeringen er relatief sterk op achteruit; de negatieve koopkrachteffecten lopen op tot 28 procent. Relatief het minst getroffen wordt de groep uitkeringsontvangers met kinderen. Dat geldt zowel voor alleenstaanden als alleenverdieners met kinderen.

Figuur 9.1 Spreiding koopkrachteffecten bij beperking van uitkeringen arbeidsongeschiktheid, vut en werkloosheid tot sociaal minimum



Tabel 9.1 Effecten simulatie bij beperking uitkeringen arbeidsongeschiktheid, vut en werkloosheid tot het sociaal minimum

	tweeverdiener of alleenstaand	alleenstaande met kind	alleenverdiener met kinderen	alleenverdiener zonder kinderen	totaal
aandeel in de sociale groep	52%	6%	24%	18%	100%
uitgangssituatie x mld euro					
bruto inkomen	8,6	1,0	4,0	2,9	16,4
-/- belasting en sociale premies	2,6	0,3	0,6	0,7	4,2
nominaal beschikbaar inkomen	6,0	0,7	3,4	2,2	12,2
mutatie x mld euro					
bruto inkomen	-2,1	-0,15	-0,9	-0,7	-3,9
-/- belasting en sociale premies	-0,9	-0,07	-0,4	-0,3	-1,6
nominaal beschikbaar inkomen	-1,2	-0,07	-0,5	-0,4	-2,2
mutatie in %					
bruto inkomen	-25	-15	-24	-24	-24
nominaal beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-21	-10	-16	-18	-18

De gerapporteerde koopkrachteffecten hebben vanzelfsprekend een gering realiteitsgehalte. Als de publieke uitkeringen waarvoor de overheid verantwoordelijk is zouden worden beperkt tot het sociaal minimum is het zeer aannemelijk dat in de bovenwettelijke sfeer aanvullingen zouden worden gerealiseerd, al dan niet in het kader van een driepijlerbenadering zoals hierboven geschetst. De simulatie geeft aan dat het

bovenminimale gedeelte van de uitkeringen weliswaar 'slechts' 24 procent van het totaal vormt, maar het gaat toch nog om een substantieel bedrag van circa 4 miljard euro. Dat bedrag geeft een grove indicatie van de mogelijke omvang van een tweede pijler. Indien ook (een gedeelte van) de dekking van het ziekteverzuimrisico en de dekking van de zogeheten 'nieuwe sociale risico's' in de sfeer van verlof en dergelijke in een tweede pijler zouden worden gepositioneerd zal het om nog duidelijk grotere bedragen gaan.

9.4 Individualisering

9.4.1 Achtergrond

In paragraaf 3.5.2 is aangegeven dat individualisering een maatschappelijke trend is met een grote invloed op de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. De werknemersverzekeringen hebben naar hun aard een individueel karakter, afgezien van de eventueel aanvullende toeslagen tot het niveau van het sociaal minimum (via de Toeslagenwet). De bijstand is een regeling die naar haar aard niet geïndividualiseerd kan worden⁴, tenzij gekozen zou worden voor een volledig geïndividualiseerd basisinkomen. De AOW is verzelfstandigd: al dan niet gehuwd samenwonende 65-plussers krijgen beiden een uitkering van 50 procent van het sociaal minimum. De AOW bevat nog wel een inkomensafhankelijk element in geval er een partner jonger dan 65 jaar is. De 65-plusser ontvangt dan een aanvulling op de AOW-uitkering, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen van de 65-minner. In 2015 zal deze aanvulling vervallen. Ook afgezien van deze partnerinkomenstoets is de AOW niet geïndividualiseerd, want alleenstaanden hebben recht op een uitkering van 70 procent van het sociaal minimum. Met andere woorden, de huishoudenssamenstelling is bepalend voor de hoogte van de uitkering. De beleidsoptie om de AOW volledig te individualiseren is in het verleden al dikwijls bediscussieerd. In de hiernavolgende simulatie laten wij het effect zien van een dergelijke optie. We hebben daarbij gekozen voor een budgettair neutrale variant. Dat wil zeggen dat de uitkeringshoogte zodanig wordt vastgesteld dat de totale kosten van de AOW gelijk blijven. Dat komt neer op de bepaling van de gewogen gemiddelde uitkering van de verschillende huishoudentypen: alleenstaanden, samenwonende 65 plussers en AOW-ers die samenwonen met een partner jonger dan 65 jaar, met of zonder toeslag. Deze berekening leidt tot een individuele AOW-uitkering van ongeveer 59 procent van het sociaal minimum.⁵ Vervolgens is deze uitkering van 59 procent aan alle 65-plussers toegerekend.

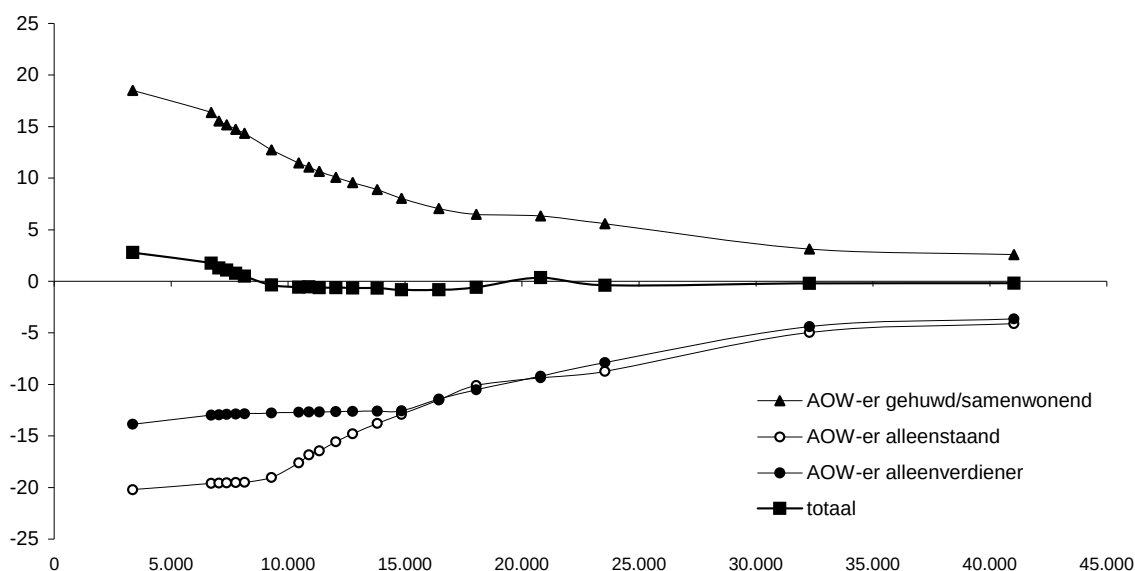
4 Al zou een afzwakking van de partnerinkomenstoets kunnen worden overwogen.

5 In het model zijn de wegingen van subgroepen senioren als volgt: 35,5 procent is alleenstaand, 58,2 procent is gehuwd of samenwonend en in 6,3 procent van de gevallen is één van beiden 65 jaar of ouder en de ander jonger dan 65 jaar. Deze groep ontvangt gemiddeld een uitkering van ongeveer 75 procent. De gewogen geïndividualiseerde AOW-uitkering bedraagt derhalve 58,7 procent ($0,355 * 70\% + 0,582 * 50\%$ en $0,063 * 75,5\%$). Overigens volgt uit het model een marginaal lagere budget-neutrale AOW-uitkering. Dit is het gevolg van bescheiden 'threshold-effecten'; zie hierover Caminada (1996, p. 96).

9.4.2 Resultaten ⁶

Figuur 9.2 en Tabel 9.2 laten zien dat in geval van een individuele AOW-uitkering van 59 procent van het sociaal minimum, samenwonende senioren er vanzelfsprekend op vooruit gaan. De gemiddelde koopkrachtwinst van deze groep bedraagt 7,9 procent. Alleenstaande senioren gaan er op achteruit, gemiddeld met 11,7 procent. De koopkrachteffecten zijn eveneens fors negatief voor stellen waarbij één van beiden 65 jaar of ouder is en de ander jonger dan 65 jaar, waarbij de laatste niet werkt (gemiddeld -9,6 procent). Indien de koopkrachteffecten per inkomensniveau worden gezien blijkt dat vooral alleenstaanden en alleenverdienende senioren met lagere inkomens er fors op achteruit gaan.

Figuur 9.2 Spreiding koopkrachteffecten individualisering AOW-uitkering (58,7 procent sociaal minimum)



⁶ De hierna gebruikte samenstelling van AOW-huishoudens zou voor verwarring kunnen zorgen. Voor alleenstaande AOW-ers is steeds het bruto-netto-traject bepaald voor één persoon zonder partner. De koopkrachtberekening heeft betrekking op het huishoudensinkomen. Voor gehuwde of samenwonende AOW-ers is het traject berekend voor één persoon van een stel, waarbij beide een leeftijd van 65 jaar of ouder hebben. Het traject voor de tweede persoon ziet er hetzelfde uit, en is ook meegewogen. De koopkrachtberekening heeft betrekking op het individuele inkomen. Bij alleenverdieners is in circa voor de helft van de gevallen uitgegaan van een stel, waarbij één van beide 65 jaar of ouder is en de ander jonger dan 65 jaar, waarbij de laatste niet werkt. Bij alleenverdieners heeft de koopkrachtberekening betrekking op het huishoudensinkomen.

Tabel 9.2 Effecten simulatie individualisering AOW-uitkering (58,7 procent sociaal minimum)

	alleenstaand	gehuwd of samenwonend	alleenverdiener	totaal
<i>aandeel in de sociale groep</i>	36%	58%	6%	100%
<i>uitgangssituatie x mld euro</i>				
bruto inkomen	10,7	17,5	1,9	30,0
-/- belasting en sociale premies	1,8	3,2	0,3	5,4
nominaal beschikbaar inkomen	8,8	14,2	1,6	24,6
<i>mutatie x mld euro</i>				
bruto inkomen	-1,3	1,5	-0,2	0,0
-/- belasting en sociale premies	-0,3	0,4	0,0	0,1
nominaal beschikbaar inkomen	-1,0	1,1	-0,2	-0,1
<i>mutatie in %</i>				
bruto inkomen	-12,2	8,5	-9,3	0,0
beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-11,7	7,9	-9,6	-0,2

Deze uitkomsten laten zien dat een budgettair neutrale individualisering van de AOW de meest kwetsbaren zou treffen. Alleenstaande senioren hebben minder vaak aanvullende pensioenen opgebouwd dan samenwonenden (zie paragraaf 8.3.2). Met name oudere alleenstaanden zijn relatief vaak uitsluitend of bijna uitsluitend op de AOW aangewezen. Indien een dergelijke beleidsoptie zou worden overwogen ligt het vanuit dat perspectief voor de hand om compenserende maatregelen te treffen. Iedere specifieke compensatie zal echter leiden tot een afwijking van het principe van de individualisering. Een andere optie is om de individuele AOW-uitkering vast te stellen op het niveau van de huidige uitkering voor alleenstaanden, te weten 70 procent van het sociaal minimum. In dat geval zijn er geen inkomenseffecten voor alleenstaande senioren. Stellen waarvan één jonger is dan 65 jaar ondervinden minder negatieve inkomenseffecten. Samenwonenden gaan er in deze variant nog meer op vooruit. Vanzelfsprekend leidt deze optie tot hogere kosten. De budgettaire meerkosten bedragen per saldo 2,3 miljard euro: het bruto bedrag aan AOW-uitkeringen stijgt met 3,1 miljard euro, maar er wordt door de senioren ook 0,8 miljard meer aan belastingen en premies betaald. Dit schetst het dilemma dat optreedt bij vergaande individualisering: ofwel er treden fors negatieve inkomenseffecten op, vooral bij degenen met de laagste inkomens, ofwel er is sprake van een forse kostenstijging.

9.5 Fiscalisering AOW-premie

9.5.1 Achtergrond

Als gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van de AOW sterk oplopen. Zoals besproken in paragraaf 3.5.1 zijn er diverse beleidsopties om in te spelen op de vergrijzing. Eén van die opties betreft de financieringswijze van de AOW. Thans betalen senioren geen AOW-premie, dit op grond van de verzekeringsgedachte. Dit argument voor de premievrijstelling snijdt echter geen hout. De AOW heeft immers niet het karakter van een verzekering, maar van een voorziening, waaraan solidariteitsmotieven

ten grondslag liggen. Mede daarom is er de afgelopen jaren van verschillende kanten voorgesteld om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Hiermee is in feite al een start gemaakt met de invoering van de maximering van de AOW-premie in 1997. Bij fiscalisering gaan 65-plussers ook bijdragen aan de kosten van de AOW, waardoor die kosten evenwichtiger over generaties kunnen worden gespreid. Fiscalisering treft echter alleen het inkomen van senioren bovenop de AOW-uitkering. Voor degenen die uitsluitend AOW genieten verandert er niets in de koopkracht, want als gevolg van de netto-netto koppelingssystematiek⁷ blijft het sociale minimum gelijk. Wel zal de bruto AOW-uitkering dan moeten worden verhoogd.

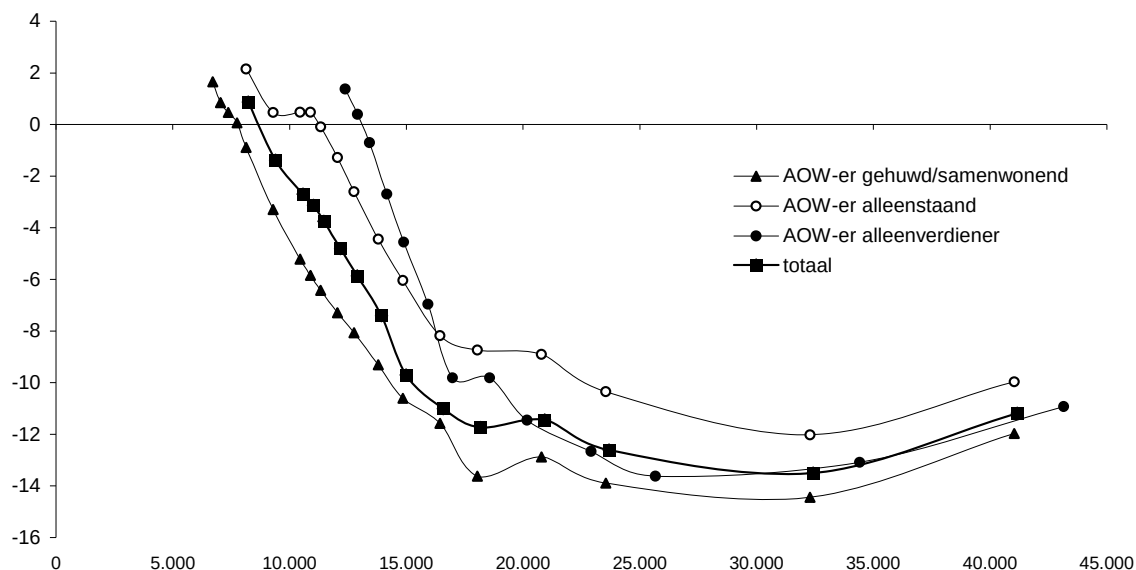
Wij simuleren een volledige fiscalisering van de AOW-premie. Dat betekent dat het lagere seniorentarief in de loon- en inkomstenbelasting (box 1) komt te vervallen. Het bruto totaalbedrag aan AOW-uitkeringen zal vanwege de netto-netto koppeling moeten stijgen met 4,9 miljard euro (zie hierboven). Het totaal aan belasting en sociale premies van senioren stijgt met 6,7 miljard euro. Per saldo levert fiscalisering een verlies op voor de groep 65-plussers, en dus winst voor de schatkist, van 1,9 miljard euro.

9.5.2 Resultaten

Als gevolg van volledige fiscalisering zouden 65-plussers gemiddeld een koopkrachtverlies van 7,5 procent ondervinden. De spreiding rondom dat gemiddelde is groot, zie Figuur 9.3 en Tabel 9.3. Zoals in paragraaf 9.5.1 is besproken, zouden de senioren met de laagste inkomens, die uitsluitend van een AOW moeten rondkomen, geen koopkrachtnadeel ondervinden. Voor senioren met hogere inkomens, veelal aanvullende pensioenen, kan het koopkrachtnadeel oplopen tot circa 15 procent. De negatieve effecten zijn relatief wat groter voor samenwonende senioren, die vaker een aanvullend pensioen of andere aanvullende inkomsten hebben. De koopkrachteffecten zijn ook negatief voor stellen waarbij één van beiden 65 jaar of ouder is en de ander jonger dan 65 jaar, waarbij de laatste niet werkt (aangeduid met alleenverdiener).

7 De koppeling van de netto minimumuitkeringen aan het netto minimumloon.

Figuur 9.3 Spreiding koopkrachteffecten volledige fiscalisering AOW-premie



Tabel 9.3 Effecten simulatie volledige fiscalisering AOW-premie

	alleenstaand	gehuwd of samenwonend	alleenverdiener	totaal
<i>aandeel in de sociale groep</i>	36%	58%	6%	100%
<i>uitgangssituatie x mld euro</i>				
bruto inkomen	10,7	17,5	1,9	30,0
-/- belasting en sociale premies	1,8	3,2	0,3	5,4
nominaal beschikbaar inkomen	8,8	14,2	1,6	24,6
<i>mutatie x mld euro</i>				
bruto inkomen	2,0	2,5	0,3	4,9
-/- belasting en sociale premies	2,5	3,9	0,4	6,7
nominaal beschikbaar inkomen	-0,5	-1,3	-0,1	-1,9
<i>mutatie in %</i>				
bruto inkomen	19,2	14,5	13,3	16,1
beschikbaar inkomen (= koopkracht)	-5,2	-9,2	-6,3	-7,5

Desgewenst zouden de negatieve koopkrachteffecten deels kunnen worden gecompenseerd. Ter reparatie zou, omdat het nadeel oploopt met het inkomen, een inkomensafhankelijke ouderenkorting nodig zijn. Een zelfde conclusie wordt getrokken in de Fiscale Verkenning van 2001 (p. 64), waarin de mogelijkheden voor fiscalisering van de premies volksverzekeringen worden geanalyseerd.⁸ Een dergelijke korting zou moeten oplopen vanaf AOW-niveau tot een aanvullend pensioen van €10.000, daarna constant blijven tot een aanvullend pensioen van €20.000. Daarboven zou de korting moeten worden afgebouwd.

Ter vergelijking wijzen we nog op het recente onderzoek van Thio (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002), die een geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie in een periode van 10 jaar heeft geanalyseerd. Deze analyse heeft geen

8 Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport 'Belastingen en

partieel karakter: er wordt rekening gehouden met andere factoren die de inkomensontwikkeling bepalen. De toekomstige koopkrachtontwikkeling voor de populatie ouderen is in deze analyse, ondanks de fiscalisering, gemiddeld nog steeds positief. Dit komt doordat bij de door Thio veronderstelde reële contractloonontwikkeling de positieve endogene koopkrachtontwikkeling groter is dan het negatieve effect van de fiscalisering van de AOW-premie. Ouderen gaan er bij fiscalisering gemiddeld 0,7 procent per jaar op vooruit, ten opzichte van 1,3 procent per jaar bij ongewijzigd beleid. Het partiële effect van fiscalisering - 0,6 procent koopkrachtverlies over een periode van 10 jaar - is overigens vergelijkbaar met het door ons gevonden effect.

Bij ongewijzigd beleid neemt het gemiddeld besteedbaar inkomen van een 65-plusser ten opzichte van het gemiddeld inkomen van werkenden toe van 63 procent in 2000 tot 81 procent in 2020. De inkomenspositie van ouderen zal gemiddeld verder verbeteren als gevolg van een toename van het inkomen uit aanvullend pensioen. Bij fiscalisering van de AOW-premie neemt de inkomenspositie van ouderen ten opzichte van de werkende populatie nog steeds toe, zij het in mindere mate (tot 75 procent in 2020).

9.6 Een vlakke belasting op arbeid

9.6.1 Achtergrond

De in de vorige paragraaf beschreven fiscalisering van de AOW-premie kan worden gezien als een vereenvoudiging in de financiering van de sociale zekerheid en meer in het algemeen van het stelsel van belasting- en premieheffing. Een veel verdergaande drastische vorm van vereenvoudiging zou de invoering van een vlaktaks zijn. Daarbij gaat het om een proportioneel tarief over een zeer brede grondslag. Zo'n vlaktaks kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeidsbeloning, waarbij individuele draagkrachtverschillen geen rol meer spelen. In een dergelijk stelsel zou kunnen worden volstaan met een heffing aan de bron, dat wil zeggen door de werkgever (of de uitkeringsinstantie). Daardoor is een belangrijke besparing op uitvoeringskosten mogelijk. In de extreme variant van de vlaktaks worden alle aftrekposten en vrijstellingen geschrapt. Alleen de heffingskortingen blijven gehandhaafd. Voor een analyse van theoretische en praktische voor- en nadelen van een dergelijke vlaktaks verwijzen wij naar eerder werk (Caminada en Goudswaard, 2001d).

Voor onze simulatie geldt als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgevers cq. de bruto uitkering. Dit betekent enerzijds dat alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen zijn geschrapt, en anderzijds dat werkgeverspremies in de grondslag worden betrokken. Alle premies volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De premies werknemersverzekeringen zijn niet meer aftrekbaar. Datzelfde geldt voor de pensioenpremies. Aangezien de uitkeringen wel belast zijn betekent dit een vorm van dubbele heffing. Dat is als het ware de prijs voor een dergelijke extreme vereenvoudiging.

Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 55 miljard euro toe (28 procent); zie Tabel 9.4 voor een specificatie. Deze toename van de grondslag kan worden toegerekend aan vier categorieën: de premies pensioenverzekering inclusief vut; zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel zijn toegerekend (31 procent); andere werkgeverspremies (33 procent), de sociale premies van werknemers en ambtenaren (6 procent), en het vervallen van individueel bepaalde aftrekposten (30 procent) waarvan de aftrekpost eigen woning de belangrijkste is. Als gevolg van deze extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal uniform tarief van 25,5 procent gerealiseerd kunnen worden. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief in box 1.

Tabel 9.4 Grondslagverbreding naar hoofdcategorieën (bedragen x miljard euro)

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
pensioen en vut premies werkgeversdeel	11,1	1,8	0,0	0,0	12,9
pensioen en vut premies werknemersdeel	3,0	1,0	0,0	0,0	4,0
overige premies werkgevers (a)	16,6	1,5	0,0	0,0	18,1
overige premies werknemers en ambtenaren (b)	2,9	0,1	0,3	0,0	3,2
individueel bepaalde aftrekposten (c)	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0
totaal grondslagverbreding	47,0	6,4	1,1	0,7	55,3

a. In het kader van ZW, AWF, WGF, RSF, WAO, bov-IP, IP-WAO.

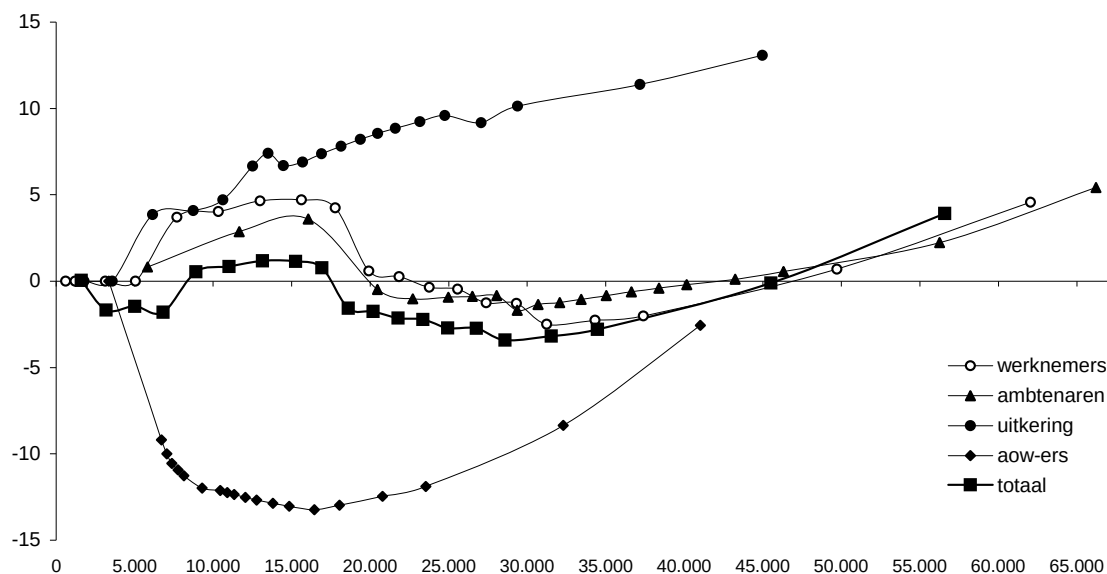
b. In het kader van bov-IP en AWF.

c. Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

9.6.2 Resultaten

De koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +/-5 procent. Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een wat groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Maar gemiddeld genomen wordt het nadeel van het verlies van aftrekposten ongeveer gecompenseerd door het voordeel van het lagere tarief.

Figuur 9.4 Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)



Tabel 9.5 Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5 procent) toegepast op brede grondslag (loonkosten werkgever cq. de bruto uitkering)

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
<i>mutatie: bedragen x mld euro</i>					
grondslag van heffing	47,0	6,1	1,1	0,7	55,0
belasting en sociale premies	-1,0	-0,1	-1,1	2,4	0,0
nominaal beschikbaar inkomen	1,0	0,1	1,1	-2,4	0,0
<i>mutatie in %</i>					
grondslag van heffing	35,3	33,4	7,1	2,4	27,9
belastingopbrengst	-3,2	-8,0	-30,2	81,2	0,0
nominaal beschikbaar inkomen (= koopkrachteffect)	0,9	0,6	8,9	-9,8	-0,2

9.6.3 Mogelijk compensatieschema

Uitkeringsontvangers zouden door de vlaktaks een flinke koopkrachtwinst boeken. Voor de bovenminimale uitkeringen kan die winst oplopen tot boven de 10 procent. Dat komt omdat uitkeringsontvangers relatief weinig gebruik maken van aftrekposten, maar wel profiteren van het lagere tarief. Desgewenst zou ter compensatie een lagere heffingskorting voor uitkeringsontvangers kunnen worden vastgesteld. Nadeel daarvan is dat het effect zich vooral bij de lagere inkomens binnen die groep zal doen gevoelen. Een andere, meer voor de hand liggende compensatiemogelijkheid is een verlaging van de bruto uitkeringen.

Senioren gaan er fors op achteruit. Het effect voor deze groep is goed vergelijkbaar met het effect van fiscalisering van de AOW-premie. Ook bij een vlaktaks is er immers geen sprake meer van een lager seniorentarief. Net als bij fiscalisering zou compensatie kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting.

Overigens moeten de geschetste koopkrachteffecten, zeker bij deze simulatie, worden gerelativeerd. Een zo grote systeemwijziging als invoering van een vlaktaks zou aanzienlijke effecten op het gedrag en op markten (zoals de huizenmarkt en de markt voor pensioensparen) teweeg brengen, waarvan de inkomensgevolgen niet goed voorspelbaar zijn.

9.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk laten we de resultaten zien van een aantal microsimulaties op basis van een model met uitgebreide inkomensgegevens. We simuleren de effecten van vier mogelijke veranderingen in het sociale en fiscale stelsel.

Allereerst wordt het effect getoond van een beperking van alle publieke uitkeringen tot het sociale minimum. Dat zou voor betrokkenen (arbeidsongeschikten, werklozen en vutters) een gemiddeld koopkrachtverlies van zo'n 18 procent tot gevolg hebben. Er kan echter vanuit worden gegaan dat in de bovenwettelijke sfeer aanvullingen op de minimumuitkeringen tot stand zouden komen. Aldus zou een zogeheten driepijlermodel in de sociale zekerheid kunnen worden opgebouwd, zoals dat ook bij de pensioenen van toepassing is.

Een tweede simulatie betreft een volledig geïndividualiseerde AOW-uitkering. Uitgaande van budgettaire neutraliteit zou dat een uitkering van 59 procent van het sociaal minimum zijn. Daardoor zouden alleenstaande senioren er gemiddeld bijna 12 procent op achteruit gaan, terwijl samenwonenden gemiddeld bijna 8 procent winnen. Groot probleem is dat juist alleenstaande ouderen dikwijls het meest kwetsbaar zijn. Een hogere geïndividualiseerde uitkering zou het verlies voor alleenstaanden beperken, maar zou de schatkist meer gaan kosten. Een geïndividualiseerde uitkering van 70 procent zou jaarlijks zelfs 2,3 miljard euro meer kosten.

De derde simulatie laat de effecten zien van een fiscalisering van de AOW-premie. Ouderen gaan dan zelf voor een deel meebetalen aan de AOW, waardoor de vergrijzingslasten beter opgevangen kunnen worden. De laagste inkomens blijven bij fiscalisering ongemoeid. Maar senioren met een hoog aanvullend pensioen leveren fors koopkracht in, oplopend tot circa 15 procent. Desgewenst kan gedeeltelijke compensatie worden geboden met behulp van een inkomensafhankelijke ouderenkorting. Overigens zal de koopkracht van ouderen, ook bij fiscalisering, naar verwachting de komende tijd per saldo nog toenemen.

Tot slot laten we de effecten van invoering van een vlaktaks zien. Het schrappen van alle aftrekposten maakt, budgettair neutraal, een uniform tarief op arbeid van 25,5 procent mogelijk (box 1). Werkenden zouden als gevolg daarvan over het algemeen maar een relatief beperkt koopkrachteffect ondervinden. Ouderen gaan er flink op achteruit, omdat, evenals bij fiscalisering, het lagere seniorentarief wordt geschrapt. Daarentegen zouden uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar, bij gelijke bruto uitkeringen, forse koopkrachtwinst boeken. Deze groep maakt over het algemeen weinig gebruik van aftrekposten, maar profiteert wel van het lagere tarief.

Opgemerkt moet worden dat de simulaties een partieel karakter hebben en dat er geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten. De genoemde koopkrachteffecten zijn dus vooral illustratief.

Appendix Simulatiemodel 2002

Inleiding

De verdelingseffecten zijn in kaart gebracht met behulp van microsimulatie, waarbij gebruik is gemaakt van een micromodel dat gevoed is met data uit CBS IPO. Ons onderzoek beslaat in beginsel het gehele traject tussen primair inkomen en vrij besteedbare inkomensoverdrachten (secundair inkomen). Gegeven deze reikwijdte biedt vooral CBS IPO goede aanknopingspunten, omdat dit bestand in het traject tussen primair en besteedbaar inkomen een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheidt. Binnen IPO geldt - op enkele uitzonderingen na - een beperking tot het besteedbaar inkomen (zie Tabel 2.6.)

In de hoofdtekst is de structuur van het model uiteengezet (paragraaf 9.2). Hieronder volgt een technische toelichting op de vanuit CBS IPO ingebrachte gegevens (nodig voor de interpretatie van de resultaten). De uitkomsten van het basisscenario 2002 laten de indruk achter dat het inkomensverdelingsmodel de situatie van het jaar 2002 redelijk goed benadert.

Technische gegevens

Deelpopulaties en weging

Er worden vier sociaal-economische hoofdgroepen onderscheiden: werknemers in bedrijven (gewicht 6.246 duizend personen), ambtenaren (gewicht 607 duizend personen), uitkeringsontvangers (gewicht 1.439 duizend personen) en senioren (gewicht 1.944 duizend personen). Totaal 10.267 duizend personen met inkomen. Per sociale groep zijn steeds 57 inkomensniveaus doorgerekend: gehuwd/samenwonend (19), alleenstaand (19) of alleenverdiener (19).

De gewichten van alle deelpopulaties zijn - direct of indirect - ontleend aan CBS IPO, en verschillen per sociale groep. De 19 inkomensniveaus corresponderen met (i) de tien decielgemiddelden en (ii) negen tussenliggende waarden (i.c. steeds de gemiddelde waarde tussen twee decielgemiddelden). Na (her)weging worden per sociale groep 19 inkomensniveaus (grafisch) weergegeven. Elk punt geeft ruwweg 5 procent van het totaal aantal inkomensgenieters van die sociale groep weer. Uitkeringsontvangers en senioren worden vaker waargenomen op de lagere treden van de inkomensladder dan werknemers in bedrijven en ambtenaren, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de grafische presentatie van onze resultaten. Zie ter illustratie Figuur 9.4.

Aanvullende inkomstenbronnen

Naast de hoofdbron van inkomen (bruto inkomen in Microtax) zijn ook overige bronnen van het zogenaamde 'persoonlijk inkomen' toegevoegd (CBS IPO). Dit betreft winst uit onderneming, bruto inkomsten uit arbeid en bruto ontvangen overdrachten. In het model is per onderscheiden inkomensniveau (4*57) bepaald wat het gemiddelde bruto inkomen is en met welk bedrag e.e.a. moet worden aangevuld om het daadwerkelijke persoonlijke inkomen (CBS IPO) te benaderen. Aldus ontstaat tevens een beeld van aanvullende inkomen per inkomensklasse (gedifferentieerd naar sociale groep).

De combinatie van het gebruik van feitelijke inkomengegevens (data uit CBS IPO) en het model Microtax (rekenregels) maken het mogelijk om de samenstelling van persoonlijke inkomens te compartimenteren hetgeen een plezierige eigenschap is voor onze simulaties. Zo is het feitelijke inkomen van uitkeringsontvangers opgedeeld in drieën: (1) de uitkering op het niveau van het sociaal minimum (bepaald via Microtax), en uit de CBS-data volgen dan (2) het - eventueel aanwezige - bovenminimale deel van de uitkering en (3) allerlei overige bronnen van inkomen. Analooch is ook het inkomen van senioren gesplitst in (1) de AOW-uitkering en (2) overig (pensioen) inkomen.

Aftrekposten en bijtelposten

In het model zijn een aantal 'standaard fiscale aftrekposten' (samengenomen 7,9 miljard euro) en 'standaard fiscale bijtelposten' (samengenomen 9,0 miljard euro) opgenomen, te weten: het werknemersdeel van de premies voor pensioen, vut, bov-IP en AWF, alsmede de bijtelling van het werkgeversdeel in het kader van ziektekosten (ZFW en ziektekosten, bruto interim voor ambtenaren). Aan het model zijn vervolgens een aantal belangrijke individueel bepaalde posten toegevoegd die ook onder het nieuwe fiscale regime IB 2001 nog van belang zijn: aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), de premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), de aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie). Samengenomen gaat het om 17,6 miljard euro.

Per onderscheiden inkomensniveau (4*57) is bepaald wat het gemiddelde bedrag van de aftrek/bijtel is per gebruikmakende, alsmede hoeveel procent van de personen per inkomensklasse gebruik maakt van dergelijke regelingen. Aldus benaderd wordt een gewogen gemiddelde aftrekquote/bijtelquote toegepast (post in procent van het bruto inkomen) op het niveau van de inkomensklassen. Dergelijke quotes blijken nogal inkomensafhankelijk (zie hierover Caminada, 1996); de inkomenselasticiteiten zijn groter dan 1. Bij simulaties worden de inkomenselasticiteiten constant verondersteld.

Basisscenario 2002

Samengenomen ontstaat een redelijk beeld van de inkomensverdeling, alsmede van de totaal-bedragen die gemoeid zijn met bijvoorbeeld de loonkosten, de belasting- en premieopbrengst (uitsluitend box I), het belastbaar inkomen, de onderscheiden sociale lasten van werknemers en werkgevers, de koopkracht (nominaal beschikbaar inkomen), et cetera. In Tabel A9.2 'Basisscenario 2002' zijn de totaalbedragen weergegeven in miljarden euro; in Tabel A9.1 staan de aandelen per decielgroep in het totaal van het nominaal beschikbare inkomen (= koopkracht). De vergelijking heeft betrekking op realisatiecijfers 1999 en de simulatie voor 2002. Op het eerste gezicht lijkt het model voor 2002 in verhouding meer koopkracht toe te rekenen aan de lagere decielen dan nog in 1999 het geval was, in het bijzonder bij de sociale groep uitkeringontvangers. Het model zou daarmee de inkomensandelen van de hogere inkomens onderschatten. Daarbij lijkt het effect van de belastingherziening relevant. In onze analyse is box III buiten beschouwing

gelaten. Juist de introductie van box III heeft hogere inkomens (vermogensinkomsten) extra belast, hetgeen nu niet tot uitdrukking komt in de gesimuleerde inkomensverdeling 2002. Hoe dan ook, het simulatiemodel genereert aannemelijke waarden die als vertrekpunt van onze simulaties kunnen dienen om de inkomensgevolgen van beleidsveranderingen in kaart te brengen.

Tabel A9.1 Koopkrachtverdeling 1999 en simulatie voor 2002 (decielgroepen individuen)

beschikbaar inkomen (= koopkracht)		totaal	decielen gerangschikt naar hoogte van het bruto inkomen van individuen									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
procentuele aandelen van het totaal												
werknemers												
simulatiemodel 2002	100		0,7	3,0	5,6	8,3	9,8	11,1	12,4	12,2	14,3	22,6
feitelijk 1999	100		0,5	2,7	5,1	7,2	8,7	10,1	11,7	13,7	16,2	24,0
verschil			0,2	0,3	0,5	1,1	1,1	1,0	0,7	-1,5	-1,9	-1,4
ambtenaar												
simulatiemodel 2002	100		4,2	6,8	7,9	8,7	9,4	10,0	10,8	11,6	13,1	17,6
feitelijk 1999	100		3,7	6,5	7,6	8,5	9,3	10,1	11,1	12,1	13,6	18,0
verschil			0,5	0,3	0,3	0,2	0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6	-0,4
uitkering												
simulatiemodel 2002	100		3,2	5,4	7,3	8,2	9,2	10,1	11,0	12,2	14,0	19,4
feitelijk 1999	100		1,8	5,0	6,5	7,8	8,8	10,0	11,2	12,7	14,7	20,6
verschil			1,4	0,4	0,7	0,5	0,4	0,2	-0,2	-0,5	-0,7	-1,3
senioren met AOW												
simulatiemodel 2002	100		4,7	5,2	5,7	7,2	7,7	8,6	9,9	11,9	15,1	24,0
feitelijk 1999	100		3,6	4,6	5,6	7,1	8,2	9,0	10,3	12,3	15,6	23,8
verschil			1,1	0,6	0,1	0,0	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	0,2
totaal												
simulatiemodel 2002	100		2,0	4,0	6,1	8,1	9,4	10,5	11,7	12,1	14,3	22,1
feitelijk 1999	100		1,5	3,6	5,6	7,4	8,7	9,9	11,3	13,2	15,7	23,0
verschil			0,5	0,4	0,5	0,8	0,7	0,6	0,4	-1,1	-1,5	-1,0

Tabel A9.2 'Basisscenario 2002' vat de aggregatie van de simulatieresultaten samen. Op onderdelen wijken de simulatieresultaten af van de feitelijke macrototalen als gevolg van de volgende punten:

- Het aantal personen met inkomen bedraagt in het model – in eerste instantie – 10,3 miljoen. Sommige groepen, zoals de subgroep uitkeringsontvangers met bijstand, zijn vervolgens ten behoeve van de simulaties uit het model weggelaten (veel extra werk zonder toegevoegde waarde). Het model omvat circa 84 procent van alle personen met inkomen in 1999 en benadert circa 92 procent van het totale persoonlijk inkomen in 2002.
- De belastingopbrengst heeft uitsluitend betrekking op box 1.
- De rekenregels voor 2002 zijn toegepast op de data voor 1999. Op onderdelen zijn ophogingsfactoren toegepast om de situatie voor 2002 zo goed mogelijk te benaderen.

Tabel A9.2 Basisscenario 2002 (bedragen x miljard euro)

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering ^a</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
bruto inkomen	146,1	20,5	16,5	30,0	213,2
sociale lasten en Ziekenfondswet werknemer (-/-)	7,0	1,6	0,5	1,4	10,4
bruto interim wg bijdrage part. ziektekn bij overheid		1,3			1,3
belasting (-/-)	29,7	4,6	3,6	3,0	40,9
netto inkomen	109,4	15,7	12,4	25,7	163,2
ziektekosten (-/-)	8,3	1,6	0,4	1,0	11,4
kinderbijslag	2,5	0,2	0,3		3,1
nominaal beschikbaar inkomen (= koopkracht)	103,6	14,3	12,3	24,6	154,9
werkgever					
bruto inkomen	146,1	20,5	16,5	30,0	213,2
sociale lasten werkgever	32,7	3,4			36,1
werkgeversbijdrage ziektekosten	3,9	1,3			5,2
Algemeen Werkloosheids Fonds werknemer (-/-)		0,5			0,5
speciale afdrachtkorting (-/-)	2,6	0,1			2,7
loonkosten	180,2	24,7	16,5	30,0	251,4
grondslagen					
bruto inkomen	146,1	20,5	16,5	30,0	213,2
pensioen werknemer (-/-)	2,6	0,4			3,0
VUT werknemer (-/-)	0,4	0,6			1,0
bovenwettelijk invaliditeitspensioen werknemer (-/-)		0,1			0,1
premieplichtig inkomen werknemersverzekering	143,2	19,5	16,5	30,0	209,1
Algemeen Werkloosheids Fonds werknemer (-/-)	2,9	0,5	0,3		3,7
Ziekenfondswet werkgever	4,0		0,8		4,8
werkgeversbijdrage ziektekosten	2,4	1,3			3,7
individueel bepaalde aftrekposten (saldo -/-) ^b	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0
belastbaar inkomen box 1	133,2	18,3	16,1	29,3	196,9
specificaties					
pensioen werknemer	2,6	0,4			3,0
VUT werknemer	0,4	0,6			1,0
Algemeen Werkloosheids Fonds werknemer	2,9	0,5	0,3		3,7
bovenwettelijk invaliditeitspensioen werknemer		0,1			0,1
Ziekenfondswet werknemer	1,1		0,2		1,3
sociale lasten werknemer	7,0	1,6	0,5	0,0	9,0
pensioen werkgever	10,3	1,2			11,5
VUT werkgever	0,7	0,6			1,4
Ziekenfondswet werkgever	4,0				4,0
Ziektewet werkgever	3,9				3,9
Algemeen Werkloosheids Fonds werkgever	2,1				2,1
Wachtgeldfonds werkgever	1,2				1,2
RSF (vorsverlet regeling) werkgever	0,2				0,2
WAO werkgever	10,3				10,3
bovenwettelijk invaliditeitspensioen werkgever		0,2			0,2
invaliditeitspensioen WAO werknemer		1,4			1,4
sociale lasten werkgever	32,7	3,4	0,0	0,0	36,1
loonheffing box 1	47,4	6,6	5,5	5,1	64,7
heffingskorting (-/-)	14,6	1,4	2,0	1,6	19,6
arbeidskorting (-/-)	4,3	0,6			4,9
kinderkorting (-/-)	0,5	0,0	0,1		0,6
combinatiekorting (-/-)	0,3	0,0			0,3
ouderenkorting				0,7	0,7
belasting box 1	29,7	4,6	3,6	3,0	40,9

a) Hoofdbron van inkomen is een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of vut-uitkering; exclusief personen met bijstand.

b) Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

10.1 Aanleiding en probleemstelling onderzoek

In Nederland is in de tweede helft van de 20e eeuw een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Het gaat daarbij om een scala van regelingen dat er primair op is gericht huishoudens en personen te beschermen tegen de risico's van inkomensderving en van buitengewone lasten. Naast deze hoofddoelstelling beoogt het stelsel van sociale zekerheid ook een zekere mate van herverdeling van inkomens tot stand te brengen. Daarbij kan het gaan om herverdeling tussen inkomensgroepen (van hoge naar lage inkomens) of binnen inkomensgroepen (bijvoorbeeld van gezonden naar zieken). Ook kan het gaan om herverdeling tussen generaties. In dit verband is het van belang om te weten welke huishoudens gebruik maken van de bescherming die het stelsel biedt en wie daarvoor de benodigde middelen opbrengen. In welke mate treedt er herverdeling van inkomen op en wie zijn de winnaars en de verliezers?

Een goed inzicht in de inkomensbescherming is te meer van belang, omdat er de afgelopen periode fundamentele veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid hebben plaatsgevonden. Vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw is er sprake geweest van een zich terugtrekkende overheid. Door middel van een beperking van de hoogte en de duur van de uitkeringen werd getracht de uitgaven aan sociale-zekerheidsregelingen te beheersen. In de jaren negentig werd het accent gelegd op de activerende werking van het stelsel. In dat kader zijn vormen van marktwerking en privatisering in de sociale zekerheid geïntroduceerd, om de financiële prikkels voor preventie en reïntegratie te versterken. Het meest ingrijpend in dit verband was de reeks van wetswijzigingen in de sfeer van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarbij rijst de vraag wat de inkomensgevolgen van deze wijzigingen zijn geweest en waar die gevolgen zijn neergeslagen en - in het verlengde hiervan - de vraag in hoeverre de vermindering van de publieke inkomensbescherming is gecompenseerd door bovenwettelijke en private aanvullingen.

In de komende decennia zal het stelsel van sociale zekerheid naar verwachting wederom sterk veranderen als gevolg van belangrijke maatschappelijke en economische trends, zoals vergrijzing, individualisering en internationalisering. Ook daardoor kunnen aanzienlijke inkomenseffecten optreden en zal de inkomensverdeling veranderen.

Er zijn in het verleden tal van studies verricht naar de inkomensverdeling en naar de inkomenseffecten van specifieke regelingen. De inkomensgevolgen van het stelsel van sociale zekerheid en met name van alle veranderingen daarin zijn echter nog nauwelijks systematisch in kaart gebracht. Dat klemmt, omdat daardoor moeilijk te beoordelen is of en in welke mate en voor wie de primaire doelstelling van sociale zekerheid, te weten het bieden van inkomensbescherming, (nog) wordt gerealiseerd.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond beoogt deze studie de inkomensgevolgen van sociale-zekerheidsregelingen en pensioenen in kaart te brengen op basis van een

integrale analyse van profijt en kosten van deze regelingen. Concreet gaat het daarbij onder meer om de volgende (deel-)vragen:

- Hoe zijn de sociale uitkeringen aan de ene kant en daarvoor opgebrachte premies en belastingen aan de andere kant verdeeld over huishoudens en/of personen?
- Om welke typen huishoudens gaat het en hoe is de verdeling van baten en lasten naar overige kenmerken, zoals leeftijd of sociale groep?
- Welke veranderingen in de herverdelende werking van het stelsel hebben zich de afgelopen decennia voorgedaan en wat zijn daarvan de effecten geweest op de inkomensverdeling?
- Hoe verhouden zich de ontwikkelingen op dit punt in Nederland ten opzichte van de ontwikkelingen in andere landen?
- Wat zijn meer specifiek de gevolgen geweest van belangrijke wijzigingen in de regelgeving zoals met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de nabestaandenregeling?
- Wat zijn de verdelingsgevolgen van mogelijke verdere veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid?

De analyse heeft betrekking op de volgende sociale-zekerheidsregelingen: de bijstand, de werknemersverzekeringen (inclusief de bovenwettelijke en private verzekeringen voor inkomensderving), de volksverzekeringen en de aanvullende pensioenen. De ziektekostenverzekeringen blijven buiten beschouwing. Het onderzoek heeft een empirisch karakter. De verdelingseffecten worden bepaald met behulp van de - in de internationale literatuur gebruikelijke - methodes van 'budget incidence' en microsimulatie. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van een dataset van het CBS, met uitgebreide inkomensgegevens.

10.2 Methode van onderzoek en data

De verdelingseffecten van sociale-zekerheidsregelingen worden bepaald door de primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, et cetera) te vergelijken met de inkomens na belastingen en premieheffing en ontvangen sociale uitkeringen. Vergelijking van de verdelingen (ongelijkheid) voor en na inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid op een specifiek moment geeft de mate van herverdeling door sociale uitkeringen en premies en belastingen. Dit verdelingseffect kan nader worden toegerekend aan onderdelen van het stelsel. Het gaat hierbij om een zogeheten 'budget incidence analyse'. Bij de analyse van inkomensgevolgen van veranderingen in de sociale regelingen zijn steeds de verdelingen van inkomens, lasten en/of baten op twee tijdstippen, dat wil zeggen voor en na de beleidswijziging, in kaart gebracht. De verdelingseffecten van veranderingen in het sociale en fiscale stelsel zijn met behulp van microsimulatie geanalyseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van een door ons ontwikkeld micromodel, dat gebaseerd is op verschillende databronnen. Het onderzoek concentreert zich op de statutaire effecten ('statutory incidence'), waarbij geen rekening is gehouden met afwentelingmechanismen.

De studie heeft betrekking op jaarinkomens van zowel huishoudens als individuen. Waar nodig is standaardisatie toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens.

Voor een inzichtelijke presentatie van de resultaten zijn de vele gegevens steeds samengevoegd tot een beperkt aantal inkomensklassen. Door deze samenvoeging treedt verlies aan informatie op, maar wij achten de presentatie van de resultaten in decielen en met behulp van globale inkomensongelijkheidsmaatstaven (Gini, Theil, Robin-Hood, Atkinson-index) een verantwoorde mix tussen inzichtelijkheid en verlies aan informatie.

Het gecombineerde gebruik van (diverse) databestanden en een micromodel maken een uitgebreid en samenhangend verdelingsonderzoek mogelijk. Er is vooral gebruik gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek (CBS IPO). Dat is een grote dataset van circa 220.000 personen (75.000 huishoudens), waarvan uitgebreide inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de belastingadministratie, de huursubsidie en de studiefinanciering. Er wordt een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheiden, waaronder de relevante sociale uitkeringen. Het betreft een panelonderzoek, dat wil zeggen dat van dezelfde personen over een aantal jaren gegevens worden verzameld, zodat veranderingen in baten en lasten goed kunnen worden geanalyseerd. Waar nodig zijn aanvullende gegevens gezocht bij het SCP en uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen. Ten behoeve van een internationale vergelijking is vooral gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van de Luxembourg Income Study.

10.3 Het stelsel van sociale zekerheid in beweging

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw werden de oplopende kosten van het stelsel van sociale zekerheid gezien als een ernstige bedreiging voor de economie en voor de overheidsfinanciën. Met name door middel van ontkoppeling van lonen en uitkeringen werd vervolgens getracht om de kosten van de sociale zekerheid te beheersen.

Gedurende de jaren negentig verschoof de nadruk in het beleid naar volumebeheersing en activering. Onder meer door de introductie van vormen van marktwerking en privatisering werd getracht uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen en reïntegratie te bevorderen. In dit kader zijn ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in de Ziektewet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de nabestaandenregeling. Werkgevers werden verantwoordelijk voor loondoorbetaling bij ziekteverzuim (Wulbz). In de WAO werd het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt en de duur van de uitkering beperkt (wet TBA). Later werd voor de WAO en AAW tezamen een gedifferentieerde werkgeverspremie doorgevoerd, terwijl werkgevers ook de mogelijkheid werd geboden om gedeeltelijk uit het publieke stelsel te stappen (wet Pemba). Nieuwe ingrijpende wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving staan op stapel. Ten slotte is de nabestaandenwetgeving fors versoerd met de invoering van de Anw.

In het vervolg van de 21e eeuw zal het stelsel van sociale zekerheid sterk de effecten ondervinden van belangrijke maatschappelijke en economische trends. Zo schept de vergrijzing een aanzienlijk houdbaarheidsprobleem: sterk oplopende kosten komen te drukken op een krimpende beroepsbevolking. Dat probleem lijkt echter beheersbaar met

een evenwichtige mix van maatregelen, waaronder bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers, vergroting van het financieringsdraagvlak van vergrijzingsgevoelige regelingen en vermindering van de overheidsschuld. Ook ten aanzien van de aanvullende pensioenen liggen systeemwijzigingen in de rede gelet op de benarde financiële positie van veel pensioenfondsen.

Een modern stelsel van sociale zekerheid zal ook meer moeten inspelen op de trend van individualisering en van een meer gevarieerde levensloop. Daarbij gaan de gedachten uit naar meer keuzemogelijkheden, maar daaraan verbonden ook, waar dat mogelijk is, een sterkere eigen verantwoordelijkheid. Oude en nieuwe risico's moeten, in hun onderlinge samenhang, een plaats krijgen. In dit kader zijn voorstellen gedaan voor de introductie van een driepijlerstelsel met geïntegreerde arrangementen, waarbij de overheid uitsluitend verantwoordelijk is voor de basisdekking in de eerste pijler en daarboven de nadruk verschuift van verzekeren naar sparen.

Ten slotte zal de internationalisering en in het bijzonder de Europese integratie een steeds grotere invloed op het stelsel van sociale zekerheid gaan uitoefenen. Dat geldt zeker als migratiestromen sterk zouden gaan toenemen. Een vergaande harmonisatie van sociale regelgeving in Europa ligt niet in de rede, maar wel een versterkte afstemming van het sociaal beleid, via de methode van de open beleidscoördinatie.

10.4 Ontwikkeling van de inkomensverdeling in vogelvlucht

Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de inkomensverdeling, ook in internationaal perspectief. De inkomensongelijkheid in Nederland is in de naoorlogse periode fors afgenomen, tot in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Vervolgens steeg de ongelijkheid tot begin jaren negentig. Nadien is de inkomensongelijkheid vrij stabiel. Deze veranderingen in de inkomensverdeling zijn het product van een complex aantal factoren. Processen op de arbeidsmarkt blijken van wezenlijk belang te zijn voor het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid in Nederland. Maar vervolgens vindt een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats als gevolg van overheidsingrijpen. Ook veranderingen in de grootte en de samenstelling van huishoudens hebben een aanzienlijk effect. Een tentatieve berekening laat zien dat het effect van de huishoudenssamenstelling op de inkomensnivellering in Nederland zelfs ruwweg even groot is als de invloed door tussenkomst van de overheid.

De inkomensongelijkheid in OECD-landen blijkt een grote spreiding te vertonen. Afgemeten aan de Ginicoëfficiënt is bijvoorbeeld de inkomensongelijkheid in het meest ongelijke land (de Verenigde Staten) bijna tweemaal zo groot als in het meest gelijke land (Zweden). In een groot aantal landen is de ongelijkheid in de jaren zeventig van de vorige eeuw afgenomen. Maar in veruit het grootste deel van de geanalyseerde landen is de inkomensongelijkheid in meer of mindere mate weer toegenomen sinds 1980. De ongelijkheid nam fors toe in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Australië. Ook Nederland komt naar voren als een land met een relatief sterke toename van de inkomensongelijkheid.

Over de oorzaken van deze ontwikkelingen in de inkomensongelijkheid is nog weinig bekend, zeker in internationaal vergelijkend perspectief. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat de inkomensverdeling en de veranderingen daarin door een zeer groot aantal factoren worden bepaald, terwijl die factoren bovendien sterk kunnen verschillen tussen landen.

10.5 Herverdeling door sociale zekerheid: een momentopname

Het stelsel van sociale zekerheid beoogt een zekere mate van inkomensherverdeling. Herverdeling vindt vooral plaats tussen actieven en degenen die zijn aangewezen op een uitkering. Het blijkt dat de sociale zekerheid - ondanks de versoberingen en andere wijzigingen in de afgelopen periode - nog steeds een vrij omvangrijke verticale herverdeling van inkomens bewerkstelligt. Wij vinden voor het jaar 1999 een vermindering van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid van ongeveer $1/3$, gemeten aan het ongewogen gemiddelde van de Robin-Hoodindicator, de Ginicoëfficiënt, de Theilcoëfficiënt en de Atkinsonindex. Dit effect is significant volgens de Lorenzdominantietoets. De sociale zekerheid blijft dus een belangrijk instrument om de gewenste inkomensverdeling na te streven. Lagere inkomensgroepen (uitkeringsontvangers) profiteren van het stelsel, terwijl de sociale premies en belastingen vooral door de hogere inkomens (werkenden) worden opgebracht.

Analyse naar specifieke onderdelen van het stelsel laat zien dat regelingen die van oudsher gebaseerd zijn op het solidariteitsprincipe het overgrote deel van de totale herverdeling bepalen. De Bijstand en de AOW verklaren - afhankelijk van de gehanteerde maatstaf - tussen 66 en 77 procent van de afname van de inkomensongelijkheid, ongeacht of het individu of het huishouden als eenheid wordt gehanteerd. De uitkeringen wegens ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zijn betrekkelijk gelijkmatig over inkomensgroepen verdeeld. Omdat hogere inkomensgroepen meer aan de financiering bijdragen is toch sprake van enige herverdeling. Bij werkloosheid geldt daarentegen dat zowel de uitkeringen als de premies gelijkmatig over inkomensgroepen zijn verdeeld. Van de kinderbijslag profiteren vooral de hogere inkomens (die gemiddeld meer kinderen hebben), maar hogere inkomensgroepen dragen ook meer dan evenredig bij aan de financiering.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat de herverdelende werking van de arrangementen van de verzorgingsstaat nogal varieert tussen landen. Gemeten aan de reductie van de Ginicoëfficiënt tussen primair en besteedbaar inkomen is er een spreiding tussen 19 procent reductie in de Verenigde Staten en 50 procent in Zweden. De Nederlandse verzorgingsstaat neemt een middenpositie in met een herverdeling van ongeveer $1/3$.

10.6 Herverdeling door sociale zekerheid: ontwikkeling in de tijd

De inkomensverdeling in Nederland is sinds 1981 ongelijker geworden. Zo blijkt de ongelijkheid van besteedbare huishoudensinkomens tussen 1981 en 1997 met circa 25 procent te zijn toegenomen (gemeten aan de Theilindex). Naast de grotere ongelijkheid van de primaire inkomens, kan bijna 40 procent van deze toename worden toegerekend aan mutaties van de inkomensoverdrachten van en naar de overheid. Veranderingen in het sociale-zekerheidsbeleid blijken een fors effect te hebben gehad op de inkomensverdeling. Dat geldt met name voor het 'polisbeleid' in de jaren tachtig. Nadere analyse geeft namelijk aan dat de verdeling van inkomens en de reductie van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid in de jaren negentig stabiel zijn gebleven. Ook per programma zijn de verschuivingen in het saldo van uitkeringen en financiering heel bescheiden in deze periode.

Ook in veel andere OECD-landen is de inkomensverdeling in de periode 1980-1995 ongelijker geworden. Nederland komt naar voren als land waarin de inkomensongelijkheid relatief fors is gestegen; slechts in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken zijn de inkomensverschillen nog meer toegenomen in deze periode. Wij hebben onderzocht in hoeverre er een samenhang is tussen deze ontwikkeling van de inkomensongelijkheid en veranderingen in de sociale zekerheid in de diverse landen. Die samenhang is er niet wanneer de netto uitgaven aan sociale zekerheid als indicator wordt gehanteerd. Wel duidt de analyse er op dat de hoogte van de vervangingsratio's (uitkeringen als percentage van het loon) een relevante factor zijn, met name in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Lagere uitkeringen gaan samen met een toenemende ongelijkheid en vice versa. Overigens behoort het stelsel van sociale zekerheid in Nederland ook na de versoeringen internationaal gezien nog steeds tot de meer genereuze stelsels. Ook ligt het niveau van de Nederlandse inkomensongelijkheid nog steeds onder het OECD-gemiddelde.

10.7 Veranderingen in de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenregelingen

Het afgelopen decennium zijn de publieke arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen fors versoerd. Dat heeft geleid tot compensaties in de bovenwettelijke en private sfeer. We hebben onderzocht wat de gevolgen van deze veranderingen zijn geweest voor de inkomensontwikkeling van de betrokken groepen. De inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten is in de periode 1990-2000 achtergebleven bij het landelijke gemiddelde, en de verdeling van deze - lagere - inkomens is schever geworden. Dit blijkt vooral te zijn veroorzaakt door de TBA-maatregelen in 1993. De data duiden er echter ook op dat de verslechterde publieke inkomensbescherming voor een deel is gecompenseerd door bovenwettelijke en private regelingen. Zo blijft de feitelijke inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten (dus inclusief bovenwettelijke uitkeringen) sinds 1993 *minder achter* dan men op basis van de TBA-maatregelen had mogen verwachten. Voorts is de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten met een hoger inkomen de afgelopen jaren relatief

gunstig, terwijl op basis van de TBA-maatregelen juist grote negatieve inkomensgevolgen voor deze groep werden verwacht. De verslechterde publieke inkomensbescherming lijkt dus vooral voor hogere inkomensgroepen gecompenseerd te zijn.

De vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid is afgenomen. Daardoor zijn de participatieprikkels voor arbeidsongeschikten over het geheel genomen versterkt. Echter, voor hogere inkomensgroepen is de vervangingsratio aanzienlijk minder dan gemiddeld afgenomen. Uit ander onderzoek blijkt dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten doorgaans een relatief hoog inkomen hebben. Dus juist voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, die per definitie nog in staat is te werken, zijn de prikkels tot arbeidsdeelname maar weinig versterkt.

Het nieuwe Anw-regime heeft geleid tot minder inkomensbescherming voor nabestaanden. De inkomensgevolgen van de invoering van de Anw zijn fors. De bruto Anw-uitkering is vanaf 1997 op 1998 gemiddeld met circa 20 procent gedaald. Voor sommige groepen is de daling veel groter (indien ook andere bronnen van inkomen in het huishouden aanwezig zijn) of kleiner (eenpersoonshuishoudens). Ook verschillen de inkomensgevolgen van de beleidsaanpassing met de inkomenshoogte. Vooral in hogere inkomensdecilen is het gemiddelde bedrag aan Anw-uitkering per huishouden fors teruggelopen.

De lagere publieke inkomensbescherming kan worden gecompenseerd door middel van aanvullende private Anw-hiaatverzekeringen. Schattingen geven echter aan dat het aandeel van de werknemers dat een Anw-hiaatverzekering heeft nog betrekkelijk beperkt is. In dit verband kan zich het probleem van onverzekerbaarheid voordoen in geval van ernstige gezondheidsklachten. Het kabinet heeft dit probleem (evenals het inkomensprobleem) op grond van de Anw-evaluatie gerelativeerd. Het zou om weinig gevallen gaan en betrokkenen kunnen objectief gezien in hun eigen inkomen voorzien. Daar kan tegenin worden gebracht dat het aantal onverzekerbaren dat geen recht heeft op Anw in de toekomst vermoedelijk zal toenemen. Maar zelfs als hun aantal klein zou blijven, is er sprake van een maatschappelijk probleem.

10.8 Aanvullende ouderdomspensioenen en lijfrenten

In Nederland wordt relatief veel via collectieve regelingen gespaard voor de oude dag. In de loop van de tijd zijn de pensioenvoorzieningen toegankelijker geworden en vallen meer werknemers onder een pensioenregeling. Niettemin is naast de eerste en tweede pijler (AOW en aanvullend pensioen) tevens een substantiële derde pijler (lijfrenten) nodig om pensioentekorten af te dekken.

Met behulp van de CBS Inkomensstatistiek hebben we onderzocht hoe de inkomens van ouderen zijn samengesteld en welke veranderingen daarin zijn opgetreden in de periode 1990-1999. Het blijkt dat vrijwel alle huishoudens met senioren (98 procent) naast de AOW andere vormen van inkomen ontvangen. In 1999 ontvangt circa 81 procent van de 65-plussers een aanvullend pensioen. De spreiding in de hoogte van de aanvullende pensioenen is overigens aanzienlijk. Recent gepensioneerden hebben zowel vaker als doorgaans een hoger aanvullend pensioen.

De koopkracht van de groep senioren heeft zich in de periode 1990-1999 relatief gunstig ontwikkeld ten opzichte van andere sociale groepen die zijn aangewezen op een uitkering. De gemiddelde inkomensontwikkeling van senioren is vergelijkbaar met die van de groep actieven. Dit komt vooral door de aanvullende pensioenen. De gemiddelde AOW-uitkering is in reële termen nagenoeg gelijk gebleven, terwijl de inkomsten uit vermogen en de inkomsten uit loon, winst of een andere uitkering zelfs bij de inflatie zijn achtergebleven. Senioren hebben ook geprofiteerd van de lagere belasting- en premieheffing, mede als gevolg van de extra verhogingen van de ouderenaftrek. Hierdoor zijn vooral senioren in de lagere inkomensgroepen er relatief veel op vooruitgegaan in de periode 1990-1999, maar daar staat een relatief grote vermogensaanwas bij de hogere inkomens tegenover.

De pensioenopbouw via de derde pijler heeft in de periode 1990-1999 een grote vlucht genomen. In 1990 trok 3,2 procent van alle personen met inkomen premies lijfrenten af; in 1999 is dit percentage opgelopen tot 12,0. Deze toename kan voor circa 90 procent gelokaliseerd worden in de groep 25 tot 55 jarige werkenden die zich op de hogere sporten van de inkomensladder bevinden. Zelfstandigen maken relatief veel gebruik van het lijfrenteregime om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. De zelfstandigen namen in 1999 bijna 40 procent van de totale premie-af trek voor hun rekening.

Om de particuliere pensioenopbouw te stimuleren worden pensioenen en lijfrenten in Nederland traditioneel fiscaal vriendelijk behandeld (hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren soberder is geworden). Wij hebben de gevolgen daarvan voor de schatkist gekwantificeerd. Het blijkt dat de fiscus door de pensioenpremie- en lijfrentepremie-af trek in 1999 voor 6,2 miljard euro aan belastinginkomsten derft. Wanneer de pensioenregelingen en lijfrenteverzekeringen in de toekomst tot uitkering komen, zijn die inkomsten belast, maar doorgaans tegen een relatief laag tarief. Daarnaast levert de uitstel van belastingbetaling een rentevoordeel op. Een globale berekening voor het jaar 1999 laat zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22½ jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7 miljard euro ofwel 1,9 procent van het bbp. Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het fiscale voordeel verder op tot 2,6 procent van het bbp.

10.9 Simulaties stelselwijzigingen sociale zekerheid

Tenslotte zijn de effecten gesimuleerd van enkele mogelijke veranderingen in het sociale en fiscale stelsel, die geassocieerd kunnen worden met maatschappelijke en economische trends. Opgemerkt moet worden dat de simulaties een partieel karakter hebben en dat er geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten. De genoemde koopkrachteffecten zijn dus vooral illustratief.

Allereerst is het effect getoond van een beperking van alle publieke uitkeringen tot het sociale minimum. Dat zou voor betrokkenen (arbeidsongeschikten, werklozen en

vutters) een gemiddeld koopkrachtverlies van zo'n 18 procent tot gevolg hebben. Er kan echter vanuit worden gegaan dat in de bovenwettelijke sfeer aanvullingen op de minimumuitkeringen tot stand komen. Aldus zou een zogeheten driepijlermodel in de sociale zekerheid kunnen worden opgebouwd, zoals dat ook bij de pensioenen van toepassing is.

Een tweede simulatie betreft een volledig geïndividualiseerde AOW-uitkering. Uitgaande van budgettaire neutraliteit zou dat een uitkering van 59 procent van het sociaal minimum zijn. Daardoor zouden alleenstaande senioren er gemiddeld bijna 12 procent op achteruit gaan, terwijl samenwonenden gemiddeld bijna 8 procent winnen. Groot probleem is dat juist alleenstaande ouderen dikwijls het meest kwetsbaar zijn. Een hogere geïndividualiseerde uitkering zou het verlies voor alleenstaanden beperken, maar zou de schatkist meer gaan kosten. Een geïndividualiseerde uitkering van 70 procent zou jaarlijks zelfs 2,3 miljard euro meer kosten. Dit schetst het dilemma dat optreedt bij verdergaande individualisering: ofwel er treden substantiële inkomenseffecten op (vooral bij lagere inkomens), ofwel er is sprake van een forse kostenstijging.

De derde simulatie laat de effecten zien van een fiscalisering van de AOW-premie. Ouderen gaan dan zelf voor een deel meebetalen aan de AOW, waardoor de vergrijzingslasten beter opgevangen kunnen worden. De laagste inkomens blijven bij fiscalisering ongemoeid. Maar senioren met een hoog aanvullend pensioen leveren fors koopkracht in, oplopend tot circa 15 procent. Desgewenst kan gedeeltelijke compensatie worden geboden met behulp van een inkomensafhankelijke ouderenkorting. Overigens zal de koopkracht van ouderen, ook bij fiscalisering, naar verwachting de komende tijd per saldo nog toenemen als gevolg van een stijging van het inkomen uit aanvullend pensioen.

Tot slot laten we de effecten van invoering van een vlaktaks op arbeidsinkomen zien. Het schrappen van alle aftrekposten maakt, budgettair neutraal, een uniform tarief op arbeid van 25,5 procent mogelijk (box 1). Werkenden zouden als gevolg daarvan over het algemeen maar een relatief beperkt koopkrachteffect ondervinden. Ouderen gaan er flink op achteruit, omdat, evenals bij fiscalisering, het lagere seniorentarief wordt geschrapt. Daarentegen zouden uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar, bij gelijke bruto uitkeringen, forse koopkrachtwinst boeken. Deze groep maakt over het algemeen weinig gebruik van aftrekposten, maar profiteert wel van het lagere tarief.

10.10 De belangrijkste conclusies op een rij

- De versobering van het stelsel van sociale zekerheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw verklaart een belangrijk gedeelte van de toename van de inkomensongelijkheid die in die periode optrad. Behalve in Nederland, valt ook in het Verenigd Koninkrijk een dergelijk proces waar te nemen. In de periode 1990-2000 hebben veranderingen in de sociale zekerheid per saldo nauwelijks effect gehad op de inkomensverdeling.
- Ondanks de veranderingen in de jaren tachtig veroorzaakt het stelsel van sociale zekerheid nog een forse herverdeling van hoge naar lage inkomens. De inkomensongelijkheid neemt door het effect van sociale uitkeringen en de daarvoor

opgebrachte premies en belastingen met ongeveer 1/3 af. Dit wordt vooral bewerkstelligd door de Bijstand en de AOW. Mede als gevolg van een nog steeds relatief uitgebreid sociaal stelsel kent Nederland internationaal gezien een gelijkmatige inkomensverdeling.

- Achter een gelijkmatig totaalbeeld schuilen echter belangrijke veranderingen voor bepaalde groepen. Zo blijkt de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten in de jaren negentig fors achtergebleven te zijn bij het landelijk gemiddelde. Dit is vooral het gevolg van de WAO-maatregelen in 1993. Met name voor hogere inkomensgroepen lijkt echter de vermindering van de publieke inkomensbescherming in belangrijke mate gecompenseerd te zijn door bovenwettelijke en private verzekeringen.
- Als gevolg van de invoering van de Anw in 1996 is het nabestaandenpensioen gemiddeld met circa 20 procent afgenomen. Voor sommige typen huishoudens, zoals meerpersoonshuishoudens met additionele inkomsten, is die afname nog aanzienlijk groter. Private Anw-hiaatverzekeringen bieden enige compensatie, maar er kunnen zich onverzekerbaarheidsproblemen voordoen (maatschappelijk probleem).
- De koopkrachtontwikkeling van senioren was in de jaren negentig relatief gunstig. Dat komt vooral doordat steeds meer personen onder een aanvullende pensioenregeling vallen en het pensioen doorgaans hoger is geworden. Het aantal personen dat een pensioen opbouwt via de derde pijler en in verband daarmee gebruik maakte van de fiscale aftrek premies lijfrente is in dezelfde periode bijna verviervoudigd. Het gaat daarbij vooral om zelfstandigen en werknemers met hoge inkomens. Pensioensparen wordt in Nederland fiscaal begunstigd. Wij schatten dat de toepassing van de omkeerregel leidt tot een structurele fiscale subsidie op pensioensparen van ongeveer 2 procent van het bbp.
- Verdere stelselwijzigingen in de sociale zekerheid, zoals invoering van een driepijlmodel (met beperking van de publieke uitkeringen tot het sociale minimum), volledige individualisering van de AOW en – in de sfeer van de financiering – fiscalisering van de AOW-premie, kunnen voor de meest betrokken groepen negatieve koopkrachteffecten van 10 tot 20 procent veroorzaken. Maar binnen budgettaire randvoorwaarden zijn er goede compensatiemogelijkheden te bedenken.

De vraag rijst nu hoe deze resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Dat is bij uitstek een normatieve aangelegenheid. Vanzelfsprekend wordt verschillend gedacht over de wenselijke sociale zekerheid en over een rechtvaardige inkomensverdeling. Nederlandse beleidsmakers hebben in ieder geval bewust gedurende een reeks van jaren versoberingen in het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Daardoor is de inkomensongelijkheid toegenomen en zijn bepaalde groepen flink getroffen. Aan de andere kant is door dit beleid het sociale stelsel beter betaalbaar en beheersbaar geworden en zijn de prikkels tot arbeidsdeelname in het algemeen versterkt. Dit is de klassieke afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie.

Social Security Distributed

Summary

Most social programs are designed to protect households and individuals against the risks of income losses and extraordinary expenses. In addition these programs are supposed to redistribute income from rich to poor through taxes and transfers. Therefore it is important to know the redistributive effect of social security. Who bears the burden of taxes and social security contributions, and who is protected by the social system? And to what extent have social security reforms affected the redistributive impact of the system?

In most OECD-countries, income inequality has increased during the last two decades. In this study, we investigate whether changes in the overall distribution of income can be attributed to social policy measures. We focus on the Netherlands because in the past two decades this country combined a relatively sharp increase in income inequality with a quite fundamental reform of the welfare state. The Dutch social protection system used to be characterised by generous open-ended benefits and lax administrative control. However, the expansion of the system caused severe and growing problems. These problems manifested themselves in the 1970's. The number of benefit recipients and the financial burden of inactivity rose dramatically. Reform of the social system was called for and was initiated in the early 1980's.

In the 1980's reform strategy was almost exclusively directed at cutting benefit levels. The reform strategy changed in the 1990's when policy makers primarily tried to reduce the number of beneficiaries, through encouraging labour force participation, and discouraging and preventing benefit dependency. Important policy measures in this context have been the tightening of eligibility requirements in the unemployment and disability schemes and the introduction of stronger financial incentives for employees and – especially – employers. Social expenditure ratios declined, especially in the 1990's, but for some social security schemes the reductions in public benefit levels were to a large extent offset by supplementary private benefits, often negotiated by employers and unions in collective labour contracts.

Within this context, we analyse the following questions:

- Which households obtain social benefits, and who are paying the taxes and social security contributions?
- Who win from social security, and who loose? What are the main characteristics of households involved?
- Which were the major changes in the Dutch social security system? Is there a relationship between social policy and changes in the income inequality in the Netherlands. And in a cross-country perspective?
- What are the effects of the policy changes on the incomes of specific socio-economic groups, such as the disabled, surviving spouses and old age pensioners?
- What are the distributional effects of potential further reforms of the welfare state?

Our analysis takes into account all traditional programs of the welfare state, and also supplementary private insurance arrangements and supplementary private pension plans (however, medical care insurance is not taken into account).

We use the budget incidence approach to study the combined effects of all taxes and transfers on the income (re)distribution. The distribution of primary or wage and salary income is compared with the distribution of income after tax and social transfers. Summary statistics of income inequality before and after social policy are used to indicate the amount of (re)distribution by social policy. Furthermore, for each program, both the distributions of benefits and taxes or contributions are shown. We use a microsimulation model to study the income effects of changes in social programs.

The data are mainly from Statistics Netherlands and – for the cross-country analysis – from the Luxembourg Income Study.

Our main conclusions are:

- For some countries we find a relationship between changing welfare state policies and changes in income inequality. Especially the United Kingdom and the Netherlands combined an above average rise in inequality with a reduction in the generosity of the welfare system. Our budget incidence analyses indicate that social security reforms had an important impact on increasing income inequality in the Netherlands in the period 1981-1997.
- It should be noted, however, that after the social security reforms, the generosity of the Dutch income transfer system is still quite high in an international perspective. Also, the overall level of Netherlands income inequality is still below the OECD average. Nowadays, income inequality is reduced by roughly one-third through social benefits and contributions and taxes. The main redistributive programs are the welfare scheme and the public pension scheme.
- Government policy towards disabled in the 1990's affected their incomes negatively, compared to other socio-economic groups. However, our results suggest that some disabled, especially the disabled in higher income groups, were compensated for reductions in public social insurance by private arrangements. Reform of the survivor scheme in 1996 caused an average drop in the pre tax-income of widows by 20 percent. Private insurance of this risk is sometimes hampered by adverse selection.
- Senior citizens were – on average – better off in the 1990's, mainly because of increased coverage of supplementary pension plans in the second pillar. Also, the use of strictly individual retirement provisions (third pillar) is increasing. Especially self-employed and high-income workers make use of private pension plans. Pension saving is attractive in the Netherlands due to the tax system. Our calculations indicate a tax subsidy on pension saving amounting to roughly 2 percent of GDP.
- Further social security reform is likely in the light of important trends. We simulated the effects of some possible reforms: restriction of public benefits to the social minimum, individualisation of the public pension benefits, and a shift of the burden of pension financing to the elderly. Our simulations indicate income losses

of 10 to 20 percent for the most affected groups. However, several compensation schemes can offset the most severe income losses.

The normative question how our results should be interpreted is open to debate. Welfare state reforms have on the one hand contributed to rising income inequality and have caused substantial income losses for the most affected socio-economic groups. On the other hand, the reform policies have had some success in terms of reducing social expenditure and halting the rise in claimants under 65 years. Indeed, this is the classic trade off between equity and efficiency.

Geraadpleegde literatuur

- Adema (1999)** W. Adema, 'Net Social Expenditure', *Labour Market and Social Policy - Occasional Papers* no. 39, Paris: OECD, 1999.
- Adema (2001)** W. Adema, 'Net Social Expenditure: 2nd edition', *Labour Market and Social Policy - Occasional Papers* no. 52, Paris: OECD, 2001.
- Alessie e.a. (1997)** R.J.M. Alessie, A. Kapteyn en F. Klijn, 'Mandatory Pensions and Personal Savings in the Netherlands', *De Economist* 145 (3), 1997, p. 291-324.
- Aronson e.a. (1994)** J.R. Aronson, P. Johnson en P.J. Lambert, 'Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment', *Economic Journal* 104, 1994, p. 262-270.
- Atkinson (1970)** A.B. Atkinson, 'On the Measurement of Inequality', *Journal of Economic Theory* 2, 1970, p. 244-263.
- Atkinson (1996)** A.B. Atkinson, 'Explaining the Distribution of Income', in: J. Hills (eds.), *New inequalities*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-48.
- Atkinson (2000)** A.B. Atkinson, 'The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanation', *German Economic Review* 1 (1), 2000, p. 3-18.
- Atkinson en Brandolini (1999)** A.B. Atkinson en A. Brandolini, 'Promise and Pitfalls in the Use of "Secondary" Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries', Manuscript. Nuffield College, Oxford and Banca d'Italia, Research Department, 1999.
- Atkinson e.a. (1995)** A.B. Atkinson, L. Rainwater en T.M. Smeeding, 'Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study', *OECD Social Policy Studies* 18, Paris: OECD, 1995.
- Atkinson e.a. (2000)** A.B. Atkinson, A. Brandolini, P. van der Laan en T. Smeeding, 'Producing Time Series Data for Income Distribution: Sources, Methods, and Techniques', *Paper prepared for the 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth*, Cracow, Poland: August 27-September 2, 2000.
- Barentsen (2003)** B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie*, proefschrift, Deventer: Kluwer, 2003.
- Barro (1999)** R.J. Barro, 'Inequality and Growth in a Panel of Countries', *NBER Working Paper* no. 7038, Cambridge, 1999.
- Bekkering (1994)** J.M. Bekkering, 'Private verzekering van sociale risico's', *Voorstudies en achtergronden WRR*, V84, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1994.
- Bekkering (1995)** J.M. Bekkering, *A Microsimulation Model to Analyze Income Tax Individualization*, proefschrift, Tilburg: Tilburg University Press, 1995.
- Van Bergeijk en Waasdorp (1993)** P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp, 'Herverdeling en economische groei', *Economisch Statistische Berichten*, 13 oktober 1993, p. 932-935.
- Besseling en Bovenberg (1998)** P.J. Besseling en A.L. Bovenberg, *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, CPB Werkdocument 100, Den Haag, 1998.

- Bos (2002)** W. Bos, 'Inkomensdynamiek in de jaren 1995-2000', *Sociaal-economische maandstatistiek* 19 (6), 2002, p. 14-18.
- Bruinooge en Laanen (1989)** G. Bruinooge en J.T.M. Laanen, 'Naar een personele inkomensverdeling nieuwe stijl', *Sociaal-economische maandstatistiek* 1 (2), supplement, 1989, p. 21-24.
- Bruinooge en Van de Donk (1993)** G. Bruinooge en P.L.J. van de Donk, 'Inkomen per definitie', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (5), supplement, 1003, p. 41-49.
- Caminada (1996)** K. Caminada, *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift Universiteit Leiden, Amsterdam: Thesis Publishers Amsterdam, 1996.
- Caminada (1997a)** K. Caminada, 'De primaire en secundaire inkomensverdeling: 1990 en 1995', mimeo/notitie in het kader van het Leiden Social Security Incidence Project (LSSIP), 1997, p. 1-35.
- Caminada (1997b)** K. Caminada, 'Sociale zekerheid; lasten, baten en herverdeling: momentane vergelijking van verdelingen (empirische analyse 1990)', mimeo/notitie in het kader van het Leiden Social Security Incidence Project (LSSIP), 1007, p. 1-32.
- Caminada (2000)** K. Caminada, 'Pensioenopbouw via de derde pijler. Beschrijving van de ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek', *Department of Economics Research Memorandum* 2000.01, Universiteit Leiden, 2000, p. 1-43.
- Caminada en Goudswaard (1996)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), 1996, p. 57-66.
- Caminada en Goudswaard (1998)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Inkomensherverdeling door sociale zekerheid: de verdeling van uitkeringen en premieheffing in 1990 en 1995', *Department of Economics Research Memorandum* 98.02, Universiteit Leiden, p. 1-48.
- Caminada en Goudswaard (1999)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Social Policy and Income Distribution: An Empirical Analysis for the Netherlands', *Department of Economics Research Memorandum* 99.03, Universiteit Leiden, p. 1-35.
- Caminada en Goudswaard (2001a)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'International Trends in Income Inequality and Social Policy', *International Tax and Public Finance* 8 (4), 2001, p. 395-415.
- Caminada en Goudswaard (2001b)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Herverdeling van inkomen door sociale zekerheid', *Openbare Uitgaven* 33 (2), 2001, p. 54-63.
- Caminada en Goudswaard (2001c)** K. Caminada en K. Goudswaard, 'Trends in inkomensongelijkheid en sociaal beleid', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 22 (4), p. 55-69.
- Caminada en Goudswaard (2001d)** K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management*, 1 (4), 2001, p. 471-500.
- Caminada en Goudswaard (2002)** K. Caminada en K. Goudswaard, 'Income Distribution and Social Security in an OECD Perspective', in: R. Sigg and Chr. Behrendt (eds.), *Social Security in the Global Village, International Social Security Series*, Volume 8, New Brunswick / London: Transaction Publishers, p. 163-188.

- CBS (1995a)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomen en vermogen 1992-1994*, Voorburg/Heerlen: CBS, 1995.
- CBS (1995b)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-economische maandstatistiek*, nummer 1995/4, Voorburg/Heerlen, 1995.
- CBS (1996a)** Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Inkomens 1959-1994' (tabellen), *Sociaal-economische maandstatistiek* 13 (12), 1996, p. 50-61.
- CBS (1996b)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Dynamiek* 1996, Voorburg/Heerlen: CBS, 1996.
- CBS (1998a)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek Welvaartsverdeling* 1998, Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie, 1998.
- CBS (1998b)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Dynamiek* 1998, Voorburg/Heerlen: CBS, 1996.
- CBS (1999a)** Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Inkomensverdeling 1977-1997' (tabellen) *Sociaal-economische maandstatistiek* 16 (5), 1999, p. 107-119.
- CBS (1999b)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek Welvaartsverdeling* 1999, Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie, 1999.
- CBS (2000)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek Welvaartsverdeling* 2000, Voorburg/Heerlen: CBS, 2000.
- CBS (2001)** Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, april 2001, CBS, Voorburg/Heerlen, 2001.
- CBS (2002)** Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Tabellen Consumentenprijzen', *Sociaal-economische maandstatistiek* 19 (6), 2002, p. 47.
- CBS IPO (1990-2000)** Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- CBS Inkomensstatistiek (z.j.)** Centraal Bureau voor de Statistiek, Data statische en dynamische koopkrachtontwikkeling sociale groepen 1990-2000 (gebaseerd op het Inkomenspanelonderzoek) te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- CBS Vermogensstatistiek (z.j.)** Centraal Bureau voor de Statistiek, Data Vermogensstatistiek 1993-2000, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (1998)** Centrum voor Verzekeringsstatistiek, *Pensioentekort in Nederland: De noodzaak van aanvullende pensioenvoorzieningen*, Den Haag, 1998.
- Champernowne (1974)** D.G. Champernowne, 'A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution', *Economic Journal* 84, 1974, p. 787-816.
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987)** Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (commissie Drees), *Gespiegeld in de tijd. De Aow in de toekomst*, 90/15, Den Haag: SER, 1987.

- Commissie Nationaal Pensioen debat (2002)** Commissie Nationaal Pensioendebat, *Zorgen over morgen, Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat*, Den Haag: Verbond van Verzekeraars, 2002.
- Cornelisse en Goudswaard (2002)** P.A. Cornelisse en K.P. Goudswaard, 'On the convergence of social protection in the European Union', *International Social Security Review* 55 (3), 2002, p. 3-17.
- Coulter (1989)** P.B. Coulter, *Measuring Inequality: A Methodological Handbook*, London: Westview Press, 1989.
- CPB (1975)** Centraal Planbureau, *De personele inkomensverdeling 1952-1967*, monografie 19, Den Haag: Staatsdrukkerij, 1975.
- CPB (2001)** Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2002*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001.
- CPB (2002)** Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.
- Crawford en Smith (2002)** I. Crawford en Z. Smith, 'Distributional Aspects of Inflation', *The Institute for Fiscal Studies, Commentary* 90, London, 2002.
- CSED (1997)** Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Economische dynamiek en sociale uitsluiting*, Den Haag: SER, 1997.
- CSED (2001)** Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag: SER, 2001.
- Ctsv (1998)** College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998*, Zoetermeer: Ctsv, 1998.
- Ctsv (1999)** College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999. Een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1999*, Zoetermeer: Ctsv, 1999.
- Dalton (1936)** H. Dalton, *Principles of Public Finance*, third edition, London: George Routledge & Sons, 1936.
- Damsteegt (2003)** A.C. Damsteegt, *De aansluiting van de Werkloosheidwet op het ontslagrecht*, proefschrift, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2003.
- Deininger en Squire (1996)** K. Deininger en L. Squire, 'A New Data Set Measuring Income Inequality', *The World Bank Economic Review* 10 (3), 1996, p. 565-592.
- Deleeck (1991)** H. Deleeck, *7 lessen over sociale zekerheid*, Leuven: Acco, 1991.
- Deleeck (2002)** H. Deleeck, 'Wettelijke en aanvullende pensioenen, complementair of concurrent?', *CSB-Berichten (Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA.)*, Antwerpen, Belgium: 2002.
- Diamond (2001)** P. Diamond, 'Social Security Reform with a Focus on the Netherlands', *De Economist* 149 (1), 2001, p. 1-12.
- Diamond (2002)** P.A. Diamond, *Social Security Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Dietvorst en Van Osch (2003)** G.J.B. Dietvorst en A.E.M. van Osch, *Lijfrenten*, 2e geheel herziene druk, Deventer : Kluwer FED fiscale brochures, 2003.

- Does e.a. (2001)** B. Does, R.C. van Geuns, S. Mateman, S. van Rossum en H. Weening, *Evaluatie Algemene nabestaandenwet: eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
- Dollar en Kraay (2000)** D. Dollar en A. Kraay, 'Growth Is Good for the Poor', World Bank, Development Research Group, (Working Paper via <http://www.worldbank.org/research/growth/pdfiles/growthgoodforpoor.pdf>), 2000.
- Duclos (2000)** J.-Y. Duclos, 'Gini Indices and Redistribution of Income', *International Tax and Public Finance* 7 (2), 2000, p. 141-162.
- Enting e.a. (1995)** A.J. Enting, R.L. Vellekoop en G.H. de Vries, *Pensioen in zicht*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen/CBS, 1995.
- Ervik (1998)** R. Ervik, 'The Redistributive Aim of Social Policy. A Comparative Analysis of Taxes, Tax Expenditure Transfers and Direct Transfers in Eight Countries', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 184, Luxembourg, 1998.
- Van Ewijk e.a. (2000)** C. van Ewijk, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven, en E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.
- Van Ewijk en Van de Ven (2002)** C. van Ewijk en M. van de Ven, 'Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief' in: *De rol van het vermogen in de economie*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: BNG, 2002, p. 57-86.
- Van Ewijk en Van de Ven (2003)** C. van Ewijk en M. van de Ven, 'Pension funds at risk', *CPB Report* 03/1, 2003, p. 22-27.
- Fiscale Verkenningen (2001)** Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapport "Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001"*, Den Haag, 2001.
- Figini (1998)** P. Figini, 'Inequality Measures, Equivalence Scales and Adjustment for Household Size and Composition', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 185, Luxembourg, 1998.
- Formby e.a. (1990)** J.P. Formby, W.J. Smith en P.D. Thistle, 'The Average Tax Burden and the Welfare Implications of Global Tax Progressivity', *Public Finance Quarterly* 18 (1), 1990, p. 3-24.
- Föster (2000)** M. Föster, 'Trend en Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area', *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* no. 42, Paris: OECD, 2000.
- Goodman e.a. (1997)** A. Goodman, P. Johnson en S. Webb, *Inequality in the UK*, New York: Oxford University Press, 1997.
- Gottschalk e.a. (1997)** P. Gottschalk, B. Gustafsson en E. Palmer (eds.), *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Gottschalk en Smeeding (1997)** P. Gottschalk en T.M. Smeeding, 'Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality', *Journal of Economic Literature* 35 (June), 1997, p. 633-687.
- Gottschalk en Smeeding (1998)** P. Gottschalk en T.M. Smeeding, 'Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 154 (revised), Luxembourg, 1998.

- Gottschalk en Smeeding (2000)** P. Gottschalk en T.M. Smeeding, 'Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries', in: A.B. Atkinson and F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, New York: Elsevier-North Holland Publishers, Vol. 1, 2000, p. 262-307.
- Goudswaard (1998)** K.P. Goudswaard, 'Sociale zekerheid en sociale cohesie in een veranderende economie' in: P.B. Cliteur e.a. (red.), *Sociale Cohesie en het recht*, Den Haag: Koninklijke Vermande, 1998, p. 191-200.
- Goudswaard (2000)** K.P. Goudswaard, 'De opmars van particuliere verzekeraars bij de dekking van sociale risico's', in: T. Hartlief en M.M. Mendel, *Verzekering en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000, p. 435-451.
- Goudswaard (2002)** K.P. Goudswaard, 'Zijn de pensioenproblemen in Europa beheersbaar?', *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, augustus 2002 (4), p. 104-108.
- Goudswaard (2003)** K.P. Goudswaard, 'Houdbare solidariteit in de 21e eeuw', in: Jos Berghman e.a. (red.), *Honderd jaar Sociale Zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon, 2003, p. 47-60.
- Goudswaard e.a. (2000)** K.P. Goudswaard, C.A. De Kam en C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Alphen a/d Rijn: Samson/Kluwer, 2000.
- Goudswaard en Caminada (2003a)** K.P. Goudswaard en K. Caminada, 'WAO-ers op achterstand', *Economisch Statistische Berichten*, 18 april 2003, p. 182-184.
- Goudswaard en Caminada (2003b)** K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'Hoe ingrijpend was de invoering van de Anw?', *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 58, nr. 5, mei 2003, p. 219-223.
- Goudswaard en De Kam (2002)** K.P. Goudswaard en C.A. de Kam, 'Pensioenen, sociale en particuliere verzekeringen', in: C. Petersen (red.), *Bestuur en management van pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002, p. 21-55.
- Gradus en Hendrix (1999)** R.H.J.M. Gradus en P.C.M. Hendrix, 'De inkomensverdeling ontleed', *Economisch Statistische Berichten*, 25 juni 1999, p. 484-488.
- Grubben (1995)** B.G.H.M. Grubben, 'Tweeverdieners en inkomensongelijkheid', *Sociaal-economische maandstatistiek* 12 (9), 1995, p. 25-29.
- Gustafsson en Johansson (1997)** B. Gustafsson en M. Johansson, 'In Search for a Smoking Gun: What Makes Income Inequality Vary Over Time in Different Countries?', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 172, Luxembourg, 1997.
- Hakfoort en Mot (1997)** J. Hakfoort en E. Mot, 'De overgang van AWW naar Anw: het effect op de uitkering van AWW-gerechtigden', *Werkdocument Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 49, Den Haag, 1997.
- Hartog (1981)** J. Hartog, 'Inkomstenbelasting en herverdeling 1914-1973', *Economisch Statistische Berichten*, 15 juli 1981, p. 680-682.
- Headey e.a. (1997)** B. Headey, R.E. Goodin, R. Muffels en H-J. Dirven, 'Welfare Over Time: Three Worlds of Welfare Capitalism in Panel Perspective', *Journal of Public Policy* 17 (3), 1997, p. 329-359.
- Hemming en Keen (1983)** R. Hemming en M.J. Keen, 'Single-Crossing Conditions in Comparisons of Tax Progressivity', *Journal of Public Economics* 20, 1983, p. 373-380.

- Hendrix (1997)** P.C.M. Hendrix, 'Ongelijkheid en tweedeling', *Economisch Statistische Berichten*, 5 maart 1997, p. 196-198.
- Hendrix (1998)** P.C.M. Hendrix, *Welvaartsverschillen: Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van de verandering in de inkomensverdeling in de periode 1986-1994 met een vooruitblik tot 1998*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv, 1998.
- Van Herwaarden en De Kam (1981)** F.G. van Herwaarden en C.A. De Kam, *Om de poen is het te doen: de betekenis van publieke heffingen, belastinguitgaven en sociale zekerheid voor de personele inkomensverdeling* (vier toepassingen van GENTAX, een model ter bepaling van de druk en verdelingseffecten van publieke heffingen), Deventer: Kluwer, 1981.
- Van Herwaarden en De Kam (1988)** F.G. van Herwaarden en C.A. de Kam, 'Inkomenshervreiding door sociale zekerheid, 1977-1985', *Economisch Statistische Berichten*, 4 mei 1988, p. 425-430.
- Van Herwaarden, De Kam en Halberstadt (1978)** F.G. van Herwaarden, C.A. de Kam en V. Halberstadt, 'Publieke heffingen in 1973: een theoretische drukberekening met feitelijke gegevens', *Economisch Statistische Berichten*, 6 september 1978, p. 896-904.
- Hilbink en Visser (1999)** H.H. Hilbink en J. Visser (1999), 'Schatting van het pensioentekort', *Het Verzekeringsarchief* (4), 1990, p. 148-152.
- Van der Hoek (1996)** M.P. van der Hoek, *Inkomensverdeling en economische orde*, proefschrift EUR, Arnhem: Gouda Quint, 1996.
- Jakobsson (1976)** U. Jakobsson, 'On the Measurement of the Degree of Progression', *Journal of Public Economics* 5, 1976, p. 161-168.
- Jansweijer (1996)** R.M.A. Jansweijer, *Gouden Bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996.
- Jeurissen (1994)** P.C.J. Jeurissen, 'Personele inkomensverdeling 1991', *Sociaal-economische maandstatistiek* 11 (4), supplement, 1994, p. 31-49.
- Jeurissen (1995a)** P.C.J. Jeurissen, 'Robin Hood in Nederland', *Sociaal-economische maandstatistiek* 12 (4), 1995, p. 17-21.
- Jeurissen (1995b)** P.C.J. Jeurissen, 'Inkomens van huishoudens, 1992' en 'Inkomens van personen, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek* 12 (6), 1995, p. 12-16.
- De Jong en Thio (2002)** Ph. de Jong en V. Thio, 'Donner versus Veldkamp', *Economisch Statistische Berichten*, 13 december 2002, p. 904-906.
- Kakwani (1977a)** N.C. Kakwani, 'Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison', *Economic Journal* 87, 1977, p. 71-80.
- Kakwani (1977b)** N.C. Kakwani, 'Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis', *Econometrica* 45 (3), 1977, p. 719-727.
- Kakwani (1986)** N.C. Kakwani, *Analyzing Redistribution Policies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- De Kam (1988)** C.A. de Kam, *Tax Reform in a Welfare State*, Groningen/Den Haag: Imago, 1988.
- De Kam en Trimp (1993)** C.A. de Kam en R. Trimp, 'Op zoek naar de modale werknemer', *Economisch Statistische Berichten*, 17 november 1993, p. 1063-1066.

- De Kam en Wetzels (1994)** C.A. de Kam en J. Wetzels, 'Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek* 11 (11), 1994, p. 10-14.
- Keller (1979)** W.J. Keller, *Tax incidence: a general equilibrium approach* (proefschrift), Den Haag: Pasmans, 1979.
- Khetan en Poddar (1976)** C.P. Khetan en S.N. Poddar, 'Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: The Canadian Experience', *Canadian Journal of Economics* 9 (4), 1976, p. 613-629.
- Kiefer (1984)** D.W. Kiefer, 'Distributional Tax Progressivity Indexes', *National Tax Journal* 37, 1984, p. 497-513.
- De Kleijn (1993)** J.P. de Kleijn, 'Componenten van koopkrachtmutaties', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (1), supplement, 1993, p. 25-36.
- De Kleijn (1995)** J.P. de Kleijn, 'Inkomensverdeling 1994', *Sociaal-economische maandstatistiek* 12 (12), 1995, p. 16-19.
- De Kleijn (1997)** J.P. de Kleijn, 'Inkomensverdeling 1995', *Sociaal-economische maandstatistiek* 14 (2), 1997, p. 28-32.
- De Kleijn (1998)** J.P. de Kleijn, 'Inkomensverdeling 1996', *Sociaal-economische maandstatistiek* 15 (3), 1998, p. 18-22 en p. 75-85.
- De Kleijn (1999a)** J.P. de Kleijn, 'Inkomensverdeling 1997', *Sociaal-economische maandstatistiek* 16 (3), 1999, p. 23-27.
- De Kleijn (1999b)** J.P. de Kleijn, 'Vermogensverdeling 1997', in: *Jaarboek Welvaartsverdeling 1999*, Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie, 1999, p. 109-115.
- Knaap e.a. (2003)** T. Knaap, A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer, *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Rotterdam: OCFEB, p. 1-28.
- Koch (1993)** C.M. Koch, 'A Benchmark Measure of Incomes for Assessing the Distributional Effects of Tax Reform', *Economics Letters* 42, 1993, p. 405-410.
- Koning (2000)** P.W.C. Koning, 'Arbeid en sociale zekerheid: participatie en differentiatie', in: CPB en SCP, *Trends, dilemma's en beleid*, Den Haag: CPB en SCP, 2000, p. 163-182.
- Kuné (2000)** J.B. Kuné, *Issues in Pension Finance*, The Hague: Netherlands Foundation for Pension Studies, 1999.
- Van der Laan en Kriek (1992)** P. van der Laan en M.J.M. Kriek, 'Sociale zekerheid en belastingen van huishoudens', *Sociaal-economische maandstatistiek* 9 (1), supplement, 1992, p. 11-24.
- Lambert (1993)** P.J. Lambert, *The Distribution and Redistribution of Income: a Mathematical Analysis*, second edition, Manchester: Manchester University Press, 1993.
- Lambert en Aronson (1993)** P.J. Lambert en J.R. Aronson, 'Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited', *Economic Journal* 103, 1993, p. 1221-1227.
- Lambert en Pfähler (1992)** P.J. Lambert en W. Pfähler, 'Income Tax Progression and Redistributive Effect: The Influence of Changes in the Pre-Tax Income Distribution', *Public Finance/Finances Publiques* 47 (1), 1992, p. 1-16.

- Leijnse e.a. (2002)** F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
- Lindbeck (1994)** A. Lindbeck, 'Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State', *De Economist* 142, 1994, p. 1-19.
- Lok (2002)** R. Lok, 'Aantal tweeverdieners blijft stijgen', *Sociaal-economische maandstatistiek* 19 (6), 2002, p. 19-22.
- Lok en Ament (2003)** R. Lok en P. Ament (2003), 'Inkomen van AOW-ers, 2000', *Sociaal-economische maandstatistiek* 20 (2), p. 21-25.
- Luxembourg Income Study** Luxembourg Income Study, 'LIS Information Guide - Revised February 1998', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* no. 7, Luxembourg, 1998. Zie verder via de LIS-website <http://www.lisproject.org/>.
- Massizzo (1975)** A.I.V. Massizzo, *De personele inkomensverdeling 1952-1967*, monografie 19 CPB, Den Haag: Staatsdrukkerij, 1975.
- Microtax (z.j.)** Centraal Planbureau, Model voor berekening koopkrachtontwikkeling, te raadplegen en downloaden via de website van het CPB (www.cpb.nl), Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985)** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Inkomensbeleid 1986*, Tweede Kamer 1985-1986, 19 208, no.1-2, Den Haag, 1985.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000)** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat. Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001)** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Het Nederlandse stelsel van ouderdomspensioenen. Lijfrente en levensverzekering, AOW en Aanvullende pensioenen*, Den Haag: Ministerie SoZaWe, 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002)** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning levensloop*, Den Haag: Ministerie SoZaWe, 2002.
- Musgrave e.a. (1974)** R.A. Musgrave, K.E. Case en H.B. Leonard, 'The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits', *Public Finance Quarterly* (2), July 1974, p. 259-311.
- Musgrave en Tun Thin (1948)** R.A. Musgrave en Tun Thin, 'Income Tax Progression, 1929-48', *Journal of Political Economy* 56, 1948, p. 498-514.
- Mustert (1973)** G.R. Mustert, 'Enige statistische aspecten van de inkomensongelijkheid in Nederland in de jaren 1950-1967', in: *Inkomensnivellering: verkenning van feiten, wenselijkheden, mogelijkheden en gevolgen*, Preadviezen Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag: Nijhoff, 1973.
- Mustert (1976)** G.R. Mustert, 'Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling', *Voorstudies en achtergronden WRR*, Den Haag, 1976.
- Mustert (1977)** G.R. Mustert, 'Meten met mate(n)' *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1977, p. 331-335.
- Najaarsrapportage (2001)** Arbeidsinspectie, *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2001*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.

- Nyfer (2000)** Nyfer, *Marktwerking in de pensioensfeer. Een recept met bijwerkingen*, Breukelen: Nyfer, 2000.
- Odink (1985)** J.G. Odink, *Inkomensherverdeling - enkele aspecten van de inkomensherverdeling door de overheid in Nederland*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1985.
- Odink en Van Imhoff (1984)** J.G. Odink en E. van Imhoff, 'True versus measured Theil inequality', *Statica Neerlandica* (5), 1984, p. 219-231.
- Pechman en Okner (1974)** J.A. Pechman en B.A. Okner, *Who Bears the Tax Burden?*, Washington: Brookings Institution, 1974.
- Pen (1986)** J. Pen, 'Hoe effectief is het Nederlandse verdeelingsbeleid?', *Openbare Uitgaven* 18 (3), 1986, p. 103-111.
- Pen en Tinbergen (1976)** J. Pen en J. Tinbergen, 'Hoeveel bedraagt de inkomensegalisatie sinds 1938?', *Economisch Statistische Berichten*, 15 september 1976, p. 880-884.
- Pen en Tinbergen (1977a)** J. Pen en J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, Amsterdam: Elsevier Science, 1977.
- Pen en Tinbergen (1977b)** J. Pen en J. Tinbergen, 'Naschrift', *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1977, p. 335.
- Pensioen- & Verzekeringskamer (2003)** Pensioen- & Verzekeringskamer, *Kerntabellen pensioenfondsen 2001* (te raadplegen via <http://www.pvk.nl>), 2003.
- Pommer en Ruitenberg (1995)** E.J. Pommer en L.W. Ruitenberg, 'Profijt van de Overheid', *Economisch Statistische Berichten*, 15 februari 1995, p. 153-157.
- Ras e.a. (2002)** M. Ras, E. Pommer en J.M. Wildeboer Schut, 'Income on the move: report on income distribution, poverty and redistribution', *Europese Commissie DG EMPL/E1 Study Series 2002*, Brussel, 2002.
- Reynolds en Smolensky (1977)** M. Reynolds en E. Smolensky, 'Post Fisc Distributions of Income 1950, 1961, and 1970', *Public Finance Quarterly* 5, 1977, p. 419-438.
- Ringen (1991)** S. Ringen, 'Households, standard of living and inequality', *Review of Income and Wealth* 37, 1991, p. 1-13.
- Ritzen e.a. (1977)** J.M.M. Ritzen, E.J. Pommer, W. Roelse en L.W. Ruitenberg, *Profijt van de overheid: de verdeling van overheidsuitgaven voor Volkshuisvesting en Onderwijs in 1975*, SCP-Cahier no.12, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1977.
- Ruiz-Huerta e.a. (1999)** J. Ruiz-Huerta, R. Martínez en L. Ayala, 'Inequality, Growth and Welfare: An International Comparison', *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 215, Luxembourg, 1999.
- Schiepers (1993)** J.M.P. Schiepers, 'Equivalentiefactoren volgens de budgetverdelingsmethode, 1986-1990; belangrijkste uitkomsten', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (5), supplement, 1993, p. 32-40.
- Schiepers (1998)** J.M.P. Schiepers, 'Equivalentiefactoren: methode en belangrijkste uitkomsten' in: CBS *Jaarboek Welvaartsverdeling 1998*, Deventer: Kluwer/CBS, 1998, p. 117-121.
- SCP (1981)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Sociale en Culturele Studies no.1, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981.

- SCP (1990)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, Den Haag: VUGA, 1990.
- SCP (1992)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Den Haag: VUGA, 1992.
- SCP (1994)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid III: de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, Cahier SCP 116, Den Haag: VUGA, 1994.
- SCP (1996)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag: VUGA, 1996.
- SCP (1998)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk: SCP, 1998.
- SCP (2000)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Den Haag: SCP, 2000.
- SCP (2002a)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002: De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag: SCP, 2002.
- SCP (2002b)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Den Haag: SCP, 2002.
- SCP (2003)** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Inkomen verdeeld: Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, Den Haag: SCP, 2003.
- SER (1997)** Sociaal-Economische Raad, *Advies Werken aan zekerheid: deel I 97/05'*, Den Haag: SER, 1997.
- SER (1998)** Sociaal-Economische Raad *Kengetallen en koopkracht*, 98/15, Den Haag: SER, 1998.
- SER (1999)** Sociaal-Economische Raad, *Advies Onverzekerbare risico's*, 99/02, Den Haag: SER, 1999.
- SER (2000a)** Sociaal-Economische Raad, *Rapport evaluatieonderzoek convenant arbeidspensioenen*, Den Haag: SER, 2000.
- SER (2000b)** Sociaal-Economische Raad, *Pensioenkaart Nederland. Stand van zaken 1999 en vergelijking met de pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag: SER, 2000.
- SER (2002)** Sociaal-Economische Raad, *Advies Werken aan arbeidsongeschiktheid*, 2002/05, Den Haag: SER, 2002.
- Sierman (2001)** C.L.J. Sierman, 'Inkomen van AOW-ers, 1999', *Sociaal-economische maandstatistiek* 18 (7), 2001, p. 25-29.
- Silber (1994)** J. Silber, 'Income Distribution, Tax Structure, and the Measurement of Tax Progressivity', *Public Finance Quarterly* 22 (1), 1994, p. 86-102.
- Simons (1938)** H. Simons, *Personal Income Taxation*, Chicago: University Press, 1938.
- Smant (1999)** D.J.C. Smant, 'Sparen, lenen en beleggen. De vermogenspositie van Nederlandse gezinnen', *Financiële & monetaire studies* 18 (1), Groningen: Wolters-Noordhoff, 1999.

- Smeeding (2000)** T. Smeeding, 'Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)', in: R. Hauser en I. Becker (eds.), *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*, Berlin: Springer-Verlag, 2000, p. 205-224.
- Smolensky e.a. (1987)** E. Smolensky, W. Hoyt en S. Danziger, 'A Critical Survey of Efforts to Measure Budget Incidence' in: H.M. van de Kar en B.L. Wolfe (eds.), *The Relevance of Public Finance for Policy-Making*, Proceedings IIFP Congress 1985, Detroit, 1987, p. 165-179.
- Sociale Nota (diverse jaren)** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota*, Den Haag: Sdu Uitgevers, z.j..
- Sociale Nota 1993** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1992.
- Sociale Nota 1998** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1998*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997.
- Sociale Nota 2002** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2002*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001.
- Sociale Nota 2003** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.
- Van Sonsbeek en Schepers (2001)** J.M. van Sonsbeek en J.H. Schepers, *Evaluatie Arbeidsongeschiktheids- en Ziekteverzuimmaatregelen sinds 1992*, VWB/115, z.p., 2001.
- Van de Stadt (1988)** H. van de Stadt, *The Dynamics of Income and Welfare*, proefschrift UvA, Amsterdam, 1988.
- Thio (2002)** V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen: Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Werkdocument Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 230, Den Haag, 2002.
- Trimp (1992)** L. Trimp, 'Inkomensverdeling 1989', *Sociaal-economische maandstatistiek* 9 (5), supplement, 1992, p. 63-74.
- Trimp (1993a)** L. Trimp, 'Inkomens van huishoudens, 1977-1990', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (7), 1993, p. 16-18.
- Trimp (1993b)** L. Trimp, 'Inkomensverdeling 1990', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (5), supplement, 1993, p. 63-78.
- Trimp (1996)** L. Trimp, 'Inkomens 1959-1994', *Sociaal-economische maandstatistiek* 13 (12), 1996, p. 31-34.
- Trimp (1999)** L. Trimp, 'Inkomensverdeling 1977-1997', *Sociaal-economische maandstatistiek* 16 (5), 1999, p. 21-27.
- Trimp (2000)** L. Trimp, 'Inkomensverdeling 1959-1998', in: *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000*, uitgave Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2000, p. 41-53.
- Tweede Kamer (1997-1998)** Tweede Kamer, *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, kamerstukken 25 810 nr. 2, 1997-1998.
- Tweede Kamer (1999-2000)** Tweede Kamer, *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, kamerstukken 26 727 nr. 7, 1999-2000.

- Tweede Kamer (2000-2001)** Tweede Kamer, *Evaluatie algemene nabestaandenwet*, kamerstukken 27400 XV nr. 61, 2000-2001.
- Van der Veen (1997)** R. van der Veen, 'Marktwerving en sociaal beleid - Doelmatigheid en rechtvaardigheid van sociaal beleid bij privatisering van sociale risico's en invoering van quasi-markten', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 20 (2), 1997, p. 194-210.
- Veerman en Besseling (2001)** T.J. Veerman en J.J.M. Besseling, *Prikkels en privatisering. Integrerende rapportage evaluatie wetgeving rond ziekteverzuim, WAO en reïntegratie*, Leiden: AS/tri VWB/117, 2001.
- Verbond van Verzekeraars (1999)** Verbond van Verzekeraars, *Onderweg naar morgen: een schatting van het pensioentekort in Nederland*, Den Haag, 1999.
- Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1973)** Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Inkomensnivellering: verkenning van feiten, wenselijkheden, mogelijkheden en gevolgen*, Preadviezen, Den Haag: Nijhoff, 1973.
- Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1995)** Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Inkomensverdeling en economische activiteit*, Preadviezen, Utrecht: Lemma, 1995.
- Vlag (1997)** P. Vlag, 'Inkomens van AOW-ers, 1997', *Sociaal-economische maandstatistiek* 16 (4), 1999, p. 19-23.
- Vording (1993)** H. Vording, *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992* (proefschrift), Amsterdam: Thesis Publishers, 1993.
- De Vries (1994)** G.J.M. de Vries (red.), *Inkomen en overheid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wellink (1975)** A.H.E.M. Wellink, *De inkomenselasticiteit van het Nederlandse belastingstelsel*, Leiden: Stenfert Kroese, 1975.
- Van der Werf en Smidt (1999)** C. van der Werf en E. Smidt, *Witte vlekken op pensioengebied. Stand van zaken 1996 en vergelijking met 1985*, Den Haag: VUGA, 1999.
- Whiteford (1995)** P. Whiteford, 'The use of replacement rates in international comparisons of benefit systems', *International Social Security Review* 48 (2), 1995, p. 3-30.
- Van Wijck (1991)** P. van Wijck, *Inkomensverdelingsbeleid in Nederland*, Rotterdam: Tinbergen Thesis, 1991.
- Wolfson (1977)** D.J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*, oratie, Leiden: Stenfert Kroese, 1977.
- WRR (1996)** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Tweedeling in perspectief*, rapport 50, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996.
- WRR (1999)** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- Zandvakili en Mills (1998)** S. Zandvakili en J.A. Mills, 'Statistical Inference via Bootstrapping: an Application to the Distributional Implications of Taxes and Transfer Programs in US', *Proceedings of the American Statistical Association (Section on Social Statistics)*, 1998, p. 101-106.

Auteursregister

- Adema, W.; 22, 89, 109
Alessie, R.J.M.; 151, 156
Ament, P.; 157
Aronson, J.R.; 14, 17
Atkinson, A.B.; 9, 10, 12, 13, 14, 16, 18, 69, 70, 71, 76, 89, 91, 108
Ayala, L.; 73
Barentsen, B.; 33
Barro, R.J.; 69, 70
Bekkering, J.M.; 37, 63
Bergeijk, P.A.G. van; 62
Besseling, J.J.M.; 124
Besseling, P.J.; 151, 171, 173, 176
Bettendorf, L.J.H.; 151
Bos, W.; 130
Bovenberg, A.L.; 151, 171, 173, 176
Brandolini, A.; 12, 13, 70, 71, 89
Broer, D.P.; 151
Bruinooge, G.; 13, 22, 24, 79
Caminada, K.; 5, 12, 19, 25, 56, 59, 61, 77, 86, 91, 97, 108, 123, 167, 170, 171, 173, 180, 183, 188, 194
Case, K.E.; 13, 14
CBS; 7, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 32, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 77, 79, 81, 83, 90, 93, 95, 97, 98, 102, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 142, 143, 145, 147, 148, 151, 152, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 169, 173, 176, 179, 180, 181, 193, 194
Centrum voor Verzekeringsstatistiek; 151
Champernowne, D.G.; 16, 20
Commissie Drees; 151
Commissie Nationaal Pensioendebat; 151, 153, 156, 165
Cornelisse, P.A.; 48
Coulter, P.B.; 6
CPB; 12, 25, 26, 42, 58, 118, 130, 151, 171, 179
Crawford, I.; 133
CSED; 47, 54, 159
Ctsv; 35
Dalton, H.; 14
Damsteegt, A.C.; 33
Danziger, S.; 13
Deininger, K.; 69, 70
Deleeck, H.; 85, 151, 152
Diamond, P.A.; 151, 152
Dietvorst, G.J.B.; 165
Dirven, H-J.; 70
Does, B.; 124
Dollar, D.; 70, 89
Donk, P.L.J. van de; 13, 22, 24, 79
Duclos, J.-Y.; 14,
Enting, A.J.; 151
Ervik, R.; 90, 91, 92
Ewijk, C. van; 42, 44, 151, 153
Figini, P.; 11, 12
Formby, J.P.; 20
Föster, M.; 69
Geuns, R.C. van; 124
Goodin, R.E.; 70
Goodman, A.; 12, 17
Gottschalk, P.; 10, 12, 14, 51, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 115, 120
Goudswaard, K.P.; 5, 12, 29, 41, 47, 48, 49, 61, 77, 86, 97, 108, 109, 123, 147, 151, 167, 188

- Gradus, R.H.J.M.; 98, 99, 100
Grubben, B.G.H.M.; 54
Gustafsson, B.; 12, 69
Hakfoort, J.; 138, 146
Halberstadt, V.; 62
Hartog, J.; 58
Headey, B.; 70
Hemming, R.; 9
Hendrix, P.C.M.; 9, 54, 61, 98, 99, 100
Herwaarden, F.G. van; 12, 13, 62, 77, 86
Hilbink, H.H.; 151, 156
Hoek, M.P. van der; 8, 12, 17, 51
Hoyt, W.; 14
Imhoff, E. van; 18
Jakobsson, U.; 14
Jansweijer, R.M.A.; 151
Jeurissen, P.C.J.; 7, 11, 59, 98
Johansson, M.; 69
Johnson, P.; 12, 14, 17
Jong, Ph. de; 148
Kakwani, N.C.; 8, 15, 17
Kam, C.A. de; 11, 12, 13, 14, 29, 31, 58, 63, 77, 81, 83, 86, 102, 109, 130, 151
Kapteyn, A.; 151, 156
Keen, M.J.; 9
Keller, W.J.; 12, 14
Khetan, C.P.; 17
Kiefer, D.W.; 20
Klein, J.P. de Kleijn; 32, 59, 98, 164
Klijn, F.; 151, 156
Knaap, T.; 151
Koch, C.M.; 14
Koning, P.W.C.; 46
Kraay, D.; 70, 89
Kriek, M.J.M.; 62
Kuipers, B.; 42, 151
Kuné, J.B.; 151
Laan, P. van der; 12, 62, 71
Laanen, J.T.M.; 22
Lambert, P.J.; 12, 14, 22, 25
Leijnse, F.; 47
Leonard, H.B.; 13, 14
Lindbeck, A.; 47
Lok, R.; 56, 157
Luxembourg Income Study; 22, 28, 52, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 89, 90, 95, 120
Martínez, R.; 73
Massizzo, A.I.V.; 12
Mateman, S.; 124
Mills, J.A.; 18
Ministerie van Financiën; 187
Ministerie van SoZaWe; 30, 31, 32, 37, 46, 58, 80, 81, 95, 98, 102, 109, 118, 119, 125, 137, 151, 187
Mot, E.; 138, 146
Muffels, R.; 70
Musgrave, R.A.; 13, 14, 17
Mustert, G.R.; 12, 16, 58
Nyfer; 151
Odink, J.G.; 12, 14, 17, 18, 19, 51, 58, 62, 98
Okner, B.A.; 17
Osch, A.E.M. van; 165
Palmer, E.; 12, 68
Pechman, J.A.; 17
Pen, J.; 6, 12, 14, 16, 17, 51, 58, 96
Pensioen- & Verzekeringskamer; 154, 171
Pfähler, W.; 12, 25
Plantenga, J.; 47
Poddar, S.N.; 17
Pommer, E.J.; 7, 66, 92
Rainwater, L.; 10, 14, 69, 71, 76, 108

- Ras, M.; 92
Rele, H. ter; 42, 151
Reynolds, M.; 14, 17
Ringen, S.; 15
Ritzen, J.M.M.; 66
Roelse, W.; 66
Rossum, S. van; 124
Ruitenbergh, L.W.; 7, 66
Ruiz-Huerta, J.; 73
Schepers, J.H.; 34, 36, 125, 126
Schiepers, J.M.P.; 11, 12
SCP; 7, 8, 11, 12, 14, 20, 21, 22, 23, 26, 46, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 60, 61, 63, 66, 67, 68, 71, 77, 81, 86, 92, 100, 107
SER; 26, 38, 39, 54, 124, 136, 147, 151, 154, 155, 180
Sierman, C.L.J.; 157, 159
Silber, J.; 20
Simons, H.; 13
Smant, D.J.C.; 151, 171
Smeeding, T.M.; 10, 12, 14, 51, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 108, 115, 120
Smidt, E.; 151, 153, 155
Smith, W.J.; 20
Smith, Z.; 133
Smolensky, E.; 13, 14, 17
Sonsbeek, J.M. van; 34, 36, 125, 126
Squire, L.; 69, 70
Stadt, H. van de; 12, 19, 51, 58
Sterks, C.G.M.; 29, 109
Thio, V.; 148, 187
Thistle, P.D.; 20
Tinbergen, J.; 12, 16, 17, 51, 58, 96
Toren, J.P. van den; 47
Trimp, L.; 12, 31, 53, 55, 58, 59, 98, 130
Tun Thin; 14, 17
Tweede Kamer; 35, 36, 146, 165, 166, 173
Veen, R. van der; 29
Veerman, T.J.; 124
Vellekoop, R.L.; 151
Ven, M. van de; 42, 44, 151, 153
Verbond van Verzekeraars; 151, 156
Vereniging voor de
Staathuishoudkunde; 12
Visser, J.; 151, 156
Vlag, P.; 157
Vording, H.; 31
Vries, G.H. de; 151
Vries, G.J.M. de; 11, 12, 19, 22, 51, 55, 56, 66, 115
Waasdorp, P.M.; 62
Webb, S.; 12, 17
Weening, H.; 124
Wellink, A.H.E.M.; 16
Werf, C. van der; 151, 153, 155
Westerhout, E.; 42, 151
Wetzels, J.; 81, 83, 102
Whiteford, P.; 109, 112
Wijck, P. van; 6, 11, 12, 51
Wildeboer Schut, J.M.; 92
Wolfson, D.J.; 12
WRR; 12, 53, 56, 151
Zandvakili, S.; 18

Lijst met afkortingen

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene bijstandswet
AKW	Algemene kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AO-	arbeidsongeschiktheids- (-uitkering, -criterium, et cetera)
AOW	Algemene ouderdomswet
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
AWW	Algemene weduwen- en wezenwet
Bbp	Bruto binnenlands product
BTW	belasting over toegevoegde waarde
CAO	Collectie arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan (CPB)
CPB	Centraal Planbureau
CSED	Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (van de SER)
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EU	Europese Unie
i/a-ratio	inactieven/actieven-ratio
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IPO	Inkomenspanelonderzoek (CBS)
LIS	Luxembourg Income Study
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MAAV	Wet medefinanciering arbeidsongeschiktheidsverzekering (waarborgfonds)
MEV	Macro Economische Verkenning (CPB)
Min Fin	Ministerie van Financiën
Min SoZaWe	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
OECD / OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
REA	Wet op (re)integratie van arbeidsgehandicapten
Rww	Rijksgroepregeling werkloze werknemers
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau

SER	Sociaal-Economische Raad
SOXC	Social expenditure database (OECD)
SUWI	Structuur en uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale verzekeringsbank
SZQ	sociale-zekerheidsquote
TAV	Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen
TW	Toeslagenwet
TZ	Wet terugdringing ziekteverzuim
UWV	Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen
VUT	vervroegd uittreden (regeling voor -)
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WBO	Woningbehoeftenonderzoek
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WKA	Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid
Wmk	Wet medische keuringen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet sociale werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte
WVG	Wet voorziening gehandicapten
WVP	Wet verbetering poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet werkloosheidsvoorziening
Zfw	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

Over de auteurs

Dr. C.L.J. Caminada (1966) is als universitair hoofddocent werkzaam aan de Afdeling Economie, Departement Fiscale en Economische Vakken van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. Hij is tevens fellow van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn proefschrift over *De progressie van het belastingstelsel* is verdedigd in 1997. Hij is werkzaam als onderzoeker en docent op het terrein van de openbare financiën, momenteel meer in het bijzonder op de deelterreinen van de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Zijn publicaties zijn te raadplegen via <http://www.fiscaaleconomisch.leidenuniv.nl/>.

Prof.dr. K.P. Goudswaard (1955) is als hoogleraar Toegepaste Economie werkzaam aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Voorts is hij bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid. Hij is tevens fellow van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn proefschrift over *Doelstellingen en effecten van schuldpolitiek* is verdedigd in 1988. Hij is werkzaam als onderzoeker en docent op het terrein van de openbare financiën, sociale zekerheid en sociaal-economisch beleid. Een lijst met recente publicaties is te raadplegen via <http://www.fiscaaleconomisch.leidenuniv.nl/>. Daarnaast houdt Goudswaard zich bezig met beleidsadvisering als kroonlid van de Sociaal-Economische Raad, waarvan hij tevens lid is van het Dagelijks Bestuur, en voorts als lid van de Centrale Plancommissie, die tot taak heeft de directie van het Centraal Planbureau te adviseren.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn verschenen:

- MI-1 T. Barkhuysen, *Artikel 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 530 7.
- MI-2 E.E.V. Lenos, *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 558 7.
- MI-3 M.V. Polak (red.), *Geschillenbeslechting naar behoren. Algemene beginselen van behoorlijke geschillenbeslechting in traditionele en alternatieve procesvormen*, Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 298 2.
- MI-4 C.E. Smith, *Feit en rechtsnorm* (diss. Leiden), Maastricht: Shaker 1998, ISBN 90 4230 045 0.
- MI-5 S.D. Lindenberg, *Smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 324 5.
- MI-6 P.B. Cliteur, G.J.J. Heerma van Voss, H.M.T. Holtmaat & A.H.J. Schmidt (red.), *Sociale cohesie en het recht*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 618 4.
- MI-7 M.H. Elferink, *Vervuizingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 352 0.
- MI-8 P.T.C. van Kampen, *Expert Evidence Compared. Rules and Practices in the Dutch and American Criminal Justice System* (diss. Leiden), Antwerpen/Groningen: Intersentia 1998, ISBN 90 5095 049 3.
- MI-9 N.C. van Steijn, *Mobil Oil III, een uitvinding of een ontdekking? Een onderzoek naar de gevolgen van de Mobil Oil III-beschikking van het Europees Octrooi Bureau van Nederland*, Den Haag: Jongbloed 1999, ISBN 90 7006 221 6.
- MI-10 R.A. Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen; bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 463 2.
- MI-11 J. Junger-Tas & J.N. van Kesteren, *Bullying and Delinquency in a Dutch School Population*, New York: Kugler Publications 1999 (or PB 97747, 2509 GC Den Haag), ISBN 90 6299 171 8.
- MI-12 T. Hartlief & C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 511 6.
- MI-13 P.W. Brouwer, M.M. Henket, A.M. Hol & H. Kloosterhuis (red.), *Drie dimensies van recht: rechtstheorie, rechtsgeleerdheid, rechtspraktijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, ISBN 90 5454 026 5.
- MI-14 T. Hartlief, *De vrijheid beschermd*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 567 1.
- MI-15 H.B. Krans, *Schadevergoeding bij wanprestatie*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 557 4.
- MI-16 H.I. Sagel-Grande & M.V. Polak (eds.), *Models of conflict resolution*, Antwerpen: Maklu 1999, ISBN 90 6215 651 7.
- MI-17 H.J.Th.M. Van Roosmalen, *The King can do no wrong. Overheidsaansprakelijkheid naar Engels recht onder invloed van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, Den Haag: Jongbloed 2000, ISBN 90 7006 223 2.
- MI-18 R.A. Lawson & E. Myjer, *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000, ISBN 90 6750 038 0.
- MI-19 C.B. van der Net, *Grenzen stellen op het Internet. Aansprakelijkheid van Internet-providers en rechtsmacht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 2683 622 8.
- MI-20 R.P. Raas, *Het Benelux Merkenrecht en de Eerste Merkenrichtlijn: overeenstemming over verwarring?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 028 1.
- MI-21 R.H. Haveman, P. Ölçer, Th.A. de Roos & A.L.J. van Strien (red.), *Seks, zeden en strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 3870 798 3.
- MI-22 W.J. Zwolve, *Qui solvit alii. Beschouwingen over betaling aan inningsonbevoegden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 033 8.
- MI-23 Hans Krabbendam & Hans Martien ten Napel (eds.), *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Antwerpen: Maklu 2000, ISBN 90 6215 736 X.

- MI-24 Jan-Peter Loof, Hendrik Ploeger & Arine van der Steur, *The right to property. The influence of Article 1 Protocol no. 1 ECHR on several fields of domestic law*, Maastricht: Shaker Publishing 2000, ISBN 90 4230 103 1.
- MI-25 D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 042 7.
- MI-26 T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij. Juridische beschouwingen over de maatschappelijke rol van verzekeringen en verzekeringsmaatschappijen*, Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2683 713 5.
- MI-27 J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak. Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2715 268 3.
- MI-28 H.F. Munneke, *Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname. Opstellen over recht en sociale cohesie*, Nijmegen: Wolf Legal Productions 2001, ISBN 90 5850 011 X.
- MI-29 C.P.M. Cleiren, *Geding buiten geding. Een confrontatie van het geding voor de strafrechter met strafrechtelijke ADR-vormen en mediation*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2001 ISBN 90 3870 833 5.
- MI-30 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. A Sociological and Comparative Study*, Richmond: Curzon Press 2001.
- MI-31 M.H. Wissink, *Richtlijnconforme interpretatie van burgerlijk recht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 763 1.
- MI-32 X.E. Kramer, *Het kort geding in internationaal perspectief. Een rechtsvergelijkende studie naar de voorlopige voorziening in het internationaal privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 784 4.
- MI-33 P.B. Cliteur & V. Van Den Eeckhout, *Multiculturalisme, cultuurrelativisme en sociale cohesie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 093 1.
- MI-34 C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 848 3.
- MI-35 A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 847 5.
- MI-36 U Drobnig, H.I. Sagel-Grande & H.J. Sniijders, *Neue Entwicklungen im deutschen und niederländischen Involvenzrecht sowie Kreditsicherheiten an Mobilien*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 6170 546 8.
- MI-37 E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 113 X.
- MI-38 P.B. Cliteur, H.J. van den Herik, N.J.H. Huls & A.H.J. Schmidt (red.), *It ain't necessarily so*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 854 9.
- MI-39 E.R. Muller, *Conflictbeslechting: Kruisbestuiving van rechtswetenschap en bestuurskunde*, (oratie Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001, ISBN 90 1408 204 5.
- MI-40 H.C. Wiersinga, *Nuance in benadering. Culturele factoren in het strafproces*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 155 5.
- MI-41 W. den Ouden, *De subsidieverplichting; wie betaalt bepaalt? Een onderzoek naar de rechtmatigheid van subsidieverplichtingen*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2683 887 5.
- MI-42 I. Sagel-Grande, *In the best interest of the child. Conflict resolution for and by children and juveniles*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 5170 572 7.
- MI-43 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. Sociological and Comparative Study*, Richmond Surrey: Curzon Press 2002, ISBN 07 0071 577 0.
- MI-44 M. Dekker, *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 188 1.
- MI-45 M. Lurks, W. Den Ouden, J.E.M. Polak & A.E. Schilder, *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th.G. Drupsteen ter gelegenheid van zijn afscheid van de Universiteit Leiden op 31 mei 2002*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 004 7.

- MI-46 S.C. Huisjes, *Over dode lijnen en een heuvel recht. De privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade als gevolg van falende telecommunicatiedienstverlening*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 003 9.
- MI-47 M. Hallers, C. Joubert & J. Sjöcrona (eds.), *The Position of the Defence at the International Criminal Court and the Role of the Netherlands as the Host State*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2002, ISBN 90 5170 625 1.
- MI-48 K. Teuben, *Rechtsregelingen als 'recht' in de zin van art. 79 Wet RO*, Den Haag: Jongbloed 2002, ISBN 90 7006 231 3.
- MI-49 M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginnelsen van behoorlijk rampenonderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 251 9.
- MI-50 J.C. van der Steur, *Grenzen van rechtsobjecten. Een onderzoek naar de grenzen van objecten van eigendomsrechten en intellectuele eigendomsrechten*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 268 4117 5.
- MI-51 Y.L.L.A.M. Delfos-Roy, C. de Groot, P.A.C.E. van der Kooij, S.J.A. Mulder (red.), *Zekerheidshalve. Opstellen aangeboden aan prof. mr. M.M. Mendel*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 268 4083 7.
- MI-52 B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie*, Deventer: Kluwer ISBN 90G 0000 61X.
- MI-53 A.F.M. Brenninkmeijer, M. Hallers, A.T. Marseille, N.M. Mulder & G.K. Schoep (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, ISBN 90 5454 279 9.
- MI-54 H. Snijders & S. Weatherill, *E-commerce Law. National and transnational topics and perspectives*, Londen: Kluwer International 2003.
- MI-55 F.B. Ronkes Agerbeek, *Zeg ik dat goed? EU-ambtenaren en hun vrijheid van meningsuiting*, Den Haag: Jongbloed 2003 ISBN 90 70062 33X.
- MI-56 A.C. Damsteegt, *De aansluiting van de Werkloosheidswet op het ontslagrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, ISBN 90 5454 312 4.
- MI-57 P. Vos, *Kredietopvraging en Insolventierisico. Overlevingskansen van bedrijven in financiële moeilijkheden en de Faillissementswet*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00580 2.
- MI-58 P.B. Cliteur & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Rechten, plichten, deugden*, Nijmegen: Ars Aequi libri 2003, ISBN 90 6916 485 X.
- MI-59 F.J.M. Feldbrugge (red.), *Law's beginnings*, to be published.
- MI-60 A.F.M. Brenninkmeijer, *Effectieve conflictoplossing bij individuele arbeidsconflicten*, en L.C.J. Sprengers, *Collectieve belangen – uiteenlopende geschillen (oraties Leiden)*, Den Haag: Sdu 2003.
- MI-61 A.H. Scheltema, *De goederenrechtelijke werking van de ontbindende voorwaarde*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00744 9.
- MI-62 W.H. Pokorný-Versteeg, *Milieu-effectrapportage in Nederland en de direct aangrenzende EU-lidstaten. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 13 00946 8.
- MI-63 A.P.A. Broeders, *Op zoek naar de bron. Over de grondslagen van de criminalistiek en de waardering van het forensisch bewijs*, Deventer: Kluwer 2003, ISBN 90 130 0964 6.
- MI-64 C.L.J. Caminada & K.P. Goudswaard, *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu 2003, ISBN 90 1210 006 2.

Overige publicaties van het E.M. Meijers Instituut:

- H.D. Ploeger, *Privaatrechtelijke aspecten van de aanleg van boortunnels*, Kluwer Rechtswetenschappelijke publicaties, Deventer: Kluwer 1997, ISBN 90 2683 122 6.
- T. Heukels, N. Blokker & M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam; A Legal Analysis*, The Hague: Kluwer Law International 1998, ISBN 90 411 1131 X.
(together with the Europa Instituut, Universiteit Leiden)
- T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & P.H.P.H.M.C. van Kempen (eds.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, The Hague: Kluwer Law International 1999, ISBN 90 411 1152 2. (Together with Van Asbeck Centrum, Universiteit Leiden)

- H. Peter van Fenema, *The International Trade in Launch Services, The Effects of US Laws, Policies and Practices on its Development*, Leiden 1999 ISBN 90 901 3064 0.
(together with International Institute of Air and Space Law)
- E.C. Nieuwenhuys & M.M.T.A. Brus, *Multilateral Regulation of Investment*, Den Haag: Kluwer Law International 2001 ISBN 90 411 9844 X.
- E. Nieuwenhuys, A. Toussaint & M. Valstar, *Verslag van het symposium Internationale Dimensies van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2002, ISBN 90 9016 080 9.
- E.R. Muller & J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, ISBN 90 1209 700 2.

In dit boek wordt onderzocht wie van het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen profiteren en wie daarvoor betalen. Sociale uitkeringen en de daarvoor opgebrachte lasten leiden tot een flinke herverdeling van hoge naar lage inkomens. Maar wat zijn de inkomensgevolgen geweest van de veranderingen die zich in het sociale stelsel hebben voorgedaan? Het sociale beleid sinds het begin van de jaren tachtig heeft de herverdeling beperkt en daardoor bijgedragen aan de toename van de inkomensongelijkheid die in die periode in Nederland optrad. Internationaal gezien was deze ontwikkeling opvallend.

Ook de koopkrachteffecten van veranderingen in specifieke regelingen worden geanalyseerd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat veel WAO-ers er fors op achteruit zijn gegaan als gevolg van de ingrijpende wetswijzigingen begin jaren negentig. De beter betaalde WAO-ers blijken echter nauwelijks te zijn getroffen, doordat zij bovenwettelijke aanvullingen hebben ontvangen. Gepensioneerden hebben de laatste jaren een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling gehad. Nog slechts twee procent van de senioren heeft uitsluitend AOW als inkomen.

Met behulp van microsimulatie wordt onderzocht wat de inkomensgevolgen zijn van mogelijke toekomstige stelselwijzigingen in de sociale zekerheid, zoals invoering van een driepijlermodel, individualisering en fiscalisering.

Het boek is gericht op wetenschappers op het terrein van sociale zekerheid en inkomensverdeling en op beleidsmakers die inzicht willen hebben in de effecten van het sociale beleid.

Dr. C.L.J. Caminada en Prof. dr. K.P. Goudswaard zijn werkzaam bij de Universiteit Leiden, respectievelijk als universitair hoofddocent economie en hoogleraar economie en sociale zekerheid. Goudswaard is tevens kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.