

Herverdeling van inkomen door sociale zekerheid

Koen Caminada en Kees Goudswaard*

Het stelsel van sociale zekerheid beoogt een zekere mate van inkomensherverdeling tussen actieven en degenen die zijn aangewezen op een uitkering. Over de huidige mate van herverdeling is niet zoveel bekend. In dit artikel presenteren we cijfermateriaal van een aantal regelingen die gezamenlijk als 'sociale zekerheid' worden aangemerkt. Ondanks alle versoberingen en andere recente veranderingen bewerkstelligt het stelsel nog steeds een egalisatie van inkomens van ruwweg 32%. Analyse naar specifieke onderdelen laat zien dat regelingen die van oudsher zijn gebaseerd zijn op het solidariteitsprincipe (AOW en bijstand) het overgrote deel van de totale herverdeling bepalen (70 á 77 procent, afhankelijk van de gehanteerde maatstaf).

1 Inleiding

Het sociaal-economische beleid bestaat uit het voortdurend zoeken naar evenwicht tussen economische en sociale wensen. De afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de economische verrichtingen van Nederland. Ter beoordeling van het sociaal-economisch beleid is daarnaast de sociale ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat relevant. In dit kader speelt de sociale zekerheid een belangrijke rol. De primaire doelstelling van sociale zekerheid is immers het beschermen van huishoudens tegen de risico's van inkomensderving en de risico's van buitengewone lasten.¹ Daarnaast dient het stelsel van sociale zekerheid ook bij te dragen aan de arbeidsparticipatie door inschakeling en mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen. Op deze activerende werking van het stelsel is de afgelopen jaren steeds meer nadruk komen te liggen.

Als nevendoelelstelling kan worden genoemd dat de sociale zekerheid een zekere mate van inkomensherverdeling bewerkstelligt. In dit verband is het belangrijk om te weten welke huishoudens van de bescherming door het stelsel van sociale zekerheid gebruik maken en wie de daarvoor benodigde middelen opbrengen. Dit is mede interessant geien het feit dat zich in de afgelopen periode belangrijke veranderingen in de sociale zekerheid hebben voltrokken. Daarbij kan gedacht worden aan de ontkoppeling van uitkeringen en lonen gedurende de jaren tachtig en gedeeltelijk in de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, de introductie van vormen van marktwerking en privatisering bij de Ziektewet en de WAO, de versobering van de nabestaandenregeling, de aanpassing van bijstandsnormen, en zo meer. Mede als gevolg hiervan is het aandeel van de uitgaven aan socialezekerheidsregelingen (exclusief zorg) sinds 1985 met ongeveer 6 procentpunt van het BBP afgenomen.² De genoemde veranderingen hebben de activerende werking van het stelsel versterkt, maar zetten de herverdelende werking onder druk. Elders hebben wij uiteengezet dat de inkomensongelijkheid in Nederland tussen 1981 en 1997 met 25% is toegenomen (gemeten

* De auteurs zijn als universitair docent respectievelijk hoogleraar verbonden aan het fiscaal-economisch departement, Universiteit Leiden. Email: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl en k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl. Dit onderzoek is onderdeel van het Leiden Social Security Incidence Project (LSSIP) naar de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen, waarvoor Reaal Verzekering NV een subsidie beschikbaar heeft gesteld.

1 Zie Goudswaard, De Kam en Sterks (2000).

2 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), p. 18.

aan de Theil-index van de beschikbare huishoudensinkomens). Veranderingen in de inkomensoverdrachten (met name sociale zekerheid) verklaren bijna 40% van deze toename in de inkomensongelijkheid.³ Tegen deze achtergrond is het de vraag in welke mate het stelsel van sociale zekerheid thans nog een herverdeling van inkomens bewerkstelligt.

In dit artikel wordt de inkomensherverdeling onderzocht die plaatsvindt tussen groepen die socialeverzekeringspremies 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 1977-1985.⁴ 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 deze 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 socialezekerheidsregelingen zowel de uitkeringen als de premies toe aan de inkomensdecielen. We gebruiken de uitkomsten van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO) naar de personele inkomensverdeling om de omvang van de herverdeling door sociale zekerheid te benaderen. IPO omvat een steekproef van 217.000 personen (75.000 kernpersonen) waarvan inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingdienst, de huursubsidie en de studiefinanciering. Er wordt een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheiden, waaronder ook alle sociale uitkeringen en premies. Het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn is 1997.

De opbouw van het artikel is als volgt. Eerst gaan we in op de beoogde solidariteit van sociale zekerheid. Daarna komen enkele methodologische vraagstukken bij analyses over de (her)verdeling via sociale zekerheid aan de orde. Vervolgens vindt de afbakening van het begrip 'sociale zekerheid' plaats en bepalen we welke groepen – huishoudens en individuen – het meest profiteren van de door ons in aanmerking genomen socialezekerheidsuitkeringen en sociale premies. De resultaten worden gepresenteerd voor de afzonderlijke decielgroepen; de (her)verdeling zal ook in kaart worden gebracht met zogenaamde globale statistische ongelijkheidsmaatstaven.

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 hogere

³ Caminada en Goudswaard (2001).

⁴ Van Herwaarden en De Kam (1988).

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 socialezekerheidsregeling. 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 (sinds 1999 de eerste twee sub-schijven) geheven. 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 maximumgrens. 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 zekere 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 inkomensschijf.⁵

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 Methode van verdelingonderzoek

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 (primair, secundair, tertiair), welke bestanddelen tot het inkomen worden gerekend, de keuze van de inkomenseenheid

⁵ 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 van de verdeling voor de belastingdruk.

(individue 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 kunnen geven. Noch in de theoretische, noch in de empirische literatuur bestaat overeenstemming over het conceptuele kader bij het meten van inkomensongelijkheid.⁶ Een ander probleem is dat het algemeen gebruikte begrip sociale zekerheid geen eenduidige betekenis heeft: de meningen lopen uiteen welke regelingen tot het stelsel van sociale zekerheid moeten worden gerekend.⁷

Wij gaan als volgt te werk. 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 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.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 (JWG, Banenpools en Experimenten) buiten beschouwing.

Tabel 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. 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.

⁶ Zie voor een literatuuroverzicht het onderzoeksrapport van Caminada en Goudswaard (1999).

⁷ Goudswaard, De Kam en Sterks (2000), p. 17.

⁸ Zie hierover Bruinooge en Van de Donk (1993), p. 41-49.

Tabel 1 Toegerekende uitkeringen en premies 1997 (bedragen x miljard gulden)

	uitkeringen	premies
rechtstreeks van de overheid		
bijstand (ABW, Rww, IOAW en IOAZ)	12,2	-
kinderbijslag (AKW)	6,5	-
volksverzekeringen		
publiek pensioen (AOW)	36,6	36,4
nabestaanden (AWW/ANW)	4,4	4,5
arbeidsongeschiktheid (AAW)	12,4	14,8
werknemersverzekeringen		
arbeidsongeschiktheid (WAO)	7,5	8,0
ziekte (ZW)	8,8	6,4
werkloosheid (WW: Wgf en Awf)	8,2	11,6
TOTAAL	96,6	81,8
<i>Saldo uitkeringen – premies</i> <i>= sluitpost belastingen</i>		14,8

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 1999* (bijlagen 8.1.A en 8.2.A) en eigen berekeningen

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.⁹ Daarbij wordt, op basis van micro-data, uitgegaan van de verdeling van primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, e.d.) 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). Dit effect op de inkomensnivellering 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 socialezekerheidsregelingen heeft.

Wanneer de sociale premies en uitkeringen zijn toegerekend met behulp van de data uit CBS IPO₁₉₉₇, wordt minder aan premies toegerekend dan wegens uitkeringen gezien 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

9 Zie Gottschalk en Smeeding (1997 en 1998), Atkinson, Rainwater en Smeeding, (1995) en Ducloux (2000). Zie ook SCP (2000).

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 IPO₁₉₉₇.

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. Deze methode kent overigens wel enige beperkingen.¹⁰ Zo wordt geen rekening gehouden met afwenteling en (andere) gedragsreacties. Alleen in een algemeen evenwichtsmodel, zoals MIMIC van het CPB, kan met dergelijke factoren rekening worden gehouden. Overigens zal het ook in een dergelijk analysekader 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?

4 Resultaten

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

- (1) Per decielgroep. Huishoudens zijn daarbij steeds consequent gerangschikt naar de hoogte van hun besteedbare huishoudensinkomen; zie tabel 2 en figuur 1. Elders hebben wij de berekeningen ook uitgevoerd met het individu (ipv. het huishouden) als toerekeningseenheid. Daaruit blijkt dat de omvang en de samenstelling van huishoudens onze resultaten niet beïnvloeden. Toepassing van equivalentieschalen is in deze analyse dan ook van weinig meerwaarde. Weliswaar is het *niveau* van de waargenomen inkomensongelijkheid tussen individuen groter in vergelijking met de ongelijkheid tussen huishoudens, maar de omvang van de *herverdeling* door sociale zekerheid is min of meer hetzelfde.¹¹
- (2) Met behulp van statistische ongelijkheidsmaatstaven; zie tabel 3. Naast de bekende Gini- en Theilcoëfficiënt, zijn de wellicht minder bekende Robin Hoodindicator en Atkinsonindex met coëfficiënt $\alpha=0,5$ berekend.¹² Deze maatstaven geven elk een verschillend gewicht aan specifieke onderdelen van de inkomensverdeling. Hierdoor loopt de gemeten ongelijkheid(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.

¹⁰ Zie Smolensky, Hoyt en Danziger (1987).

¹¹ Zie Caminada en Goudswaard (1999).

¹² 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 (besteedbaar huishoudensinkomen).

Tabel 2 Herverdeling door sociale zekerheid 1997

		decielen gerangschikt naar de hoogte van het besteedbaar huishoudensinkomen												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1 - 5	6 - 10	
totaal x miljard gulden		aandelen in het totaal (=100%)												
A	Primair inkomen	379,9	0,8	1,6	3,0	4,7	6,8	9,3	11,8	14,5	18,2	29,2	17,0	83,0
Publiek basispensioen (AOW)														
	uitkeringen	36,6	6	18	16	15	12	8	7	7	6	5	66	34
	premie- en belastingheffing	36,6	2	3	5	6	8	10	12	15	17	21	25	75
Arbeidsongeschiktheid en ziekte (WAO/AAW en ZW)														
	uitkeringen	28,8	5	9	12	11	12	12	11	11	9	8	49	51
	premie- en belastingheffing	28,8	2	4	6	7	9	11	13	15	16	18	28	72
Werkloosheid (WW: Wgf en Awf)														
	uitkeringen	8,2	3	6	8	9	12	14	12	12	12	11	39	61
	premie- en belastingheffing	8,2	2	5	7	9	11	12	14	15	15	9	34	66
Bijstand (ABW, Rww, IOAW en IOAZ)														
	uitkeringen	12,2	26	21	25	12	6	4	2	2	1	1	90	10
	belastingheffing	12,2	3	3	4	5	6	8	10	12	16	34	21	79
Kinderbijslag (AKW)														
	uitkeringen	6,5	2	2	6	7	10	14	15	15	15	14	27	73
	belastingheffing	6,5	3	3	4	5	6	8	10	12	16	34	21	79
Nabestaanden (AWW/Anw)														
	uitkeringen	4,4	6	18	15	15	12	8	7	7	6	5	66	34
	premie- en belastingheffing	4,4	2	3	5	7	8	10	12	15	17	20	25	75
B	Inkomen na sociale zekerheid	379,9	2,3	4,2	5,3	6,2	7,5	9,3	11,0	13,0	15,9	25,5	25,5	74,5
			partieel effect sociale zekerheid op inkomensaandelen (%-punten)											
C	Herverdeling (B-A)	0,0	+1,4	+2,6	+2,3	+1,5	+0,6	-0,1	-0,9	-1,5	-2,3	-3,7	+8,5	-8,5

bron: Bedragen voor uitkeringen en sociale premies zijn afkomstig uit de Sociale Nota 1999 (bijlage 8.1.A en 8.2.A). Data voor de toerekening van uitkeringen, premies en het benodigde deel van de directe belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig uit CBS IPO₁₉₉₇. Data voor de toerekening van het benodigde deel van de indirecte belastingen naar inkomensgroep zijn afkomstig van De Kam en Wetzels (1994, blz. 12).

Tabel 3 Kengetallen 1997: globale ongelijkheidsmaatstaven

	miljard gulden	Robin Hood indicator (1)	Gini coëfficiënt (2)	Theil index (3)	Atkinson index ($\alpha=0.5$) (4)	ongewogen gemiddelde (1-4)
primaire inkomen	379,9	0,337	0,453	0,341	0,178	0,327
+/- effect uitkeringen / sociale premies	(96,6)	-0,084	-0,108	-0,148	-0,083	-0,106
inkomen na sociale zekerheid	379,9	0,243	0,345	0,193	0,096	0,222
herverdeling (dwz. reductie ongelijkheid) %		24,9	23,9	43,4	46,5	32,3
waarvan:		bijdrage aan totale reductie ongelijkheid (aandelen)				
publiek basispensioen	36,6	45	44	43	42	44
arbeidsongeschiktheid en ziekte	28,8	20	19	18	17	19
werkloosheid	8,2	1	1	-0	-1	0
bijstand	12,2	25	28	32	35	30
kinderbijslag	6,5	3	3	2	0	2
nabestaanden	4,4	5	5	6	6	6

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%. Deze (kleine) restterm is toegerekend naar rato van de omvang van de uitkeringen van de afzonderlijke programma's.

bron: zie onder tabel 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 sociaalezekerheidsregelingen. 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 inkomensaandeel stijgen met 8,5 procentpunt.

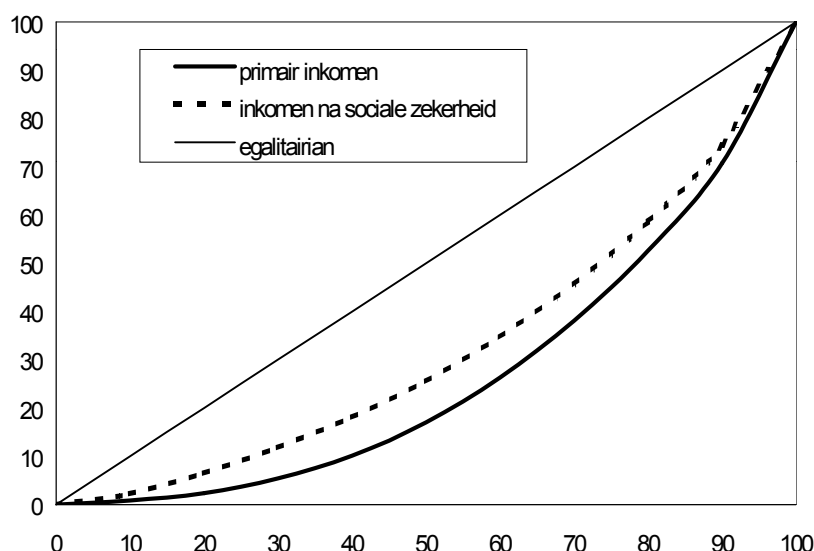
De AOW komt voor een relatief groot deel aan de decielen 2 t/m 5 ten goede, terwijl de decielen 7 t/m 10 het meest aan de financiering bijdragen. De nabestaandenregeling geeft vrijwel hetzelfde beeld. De uitkeringen wegens ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zijn betrekkelijk gelijkmatig over de decielen verdeeld. Omdat de hogere decielen meer bijdragen is per saldo toch sprake van enige verticale herverdeling. Bij de werkloosheidsregelingen is sprake van een opmerkelijk gelijkmatige verdeling van uitkeringen en premies. Er vindt geen verticale herverdeling plaats. De Bijstand werkt zoals verwacht wel sterk herverdelend. De eerste drie decielen ontvangen 75% 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)¹³. 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 3 duiden op een forse afname van de inkomensongelijkheid door sociale zekerheid. De omvang van de waargenomen nivellering varieert tussen de 24 en 47 procent, afhankelijk van de gehanteerde index. Het ongewogen gemiddelde van alle ongelijkheidsmaatstaven laat zien dat de sociale zekerheid een inkomensnivellering bewerkstelligt van afgerond 32 procent.

De in de internationale literatuur gebruikelijke Lorenz-dominatietoets 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 Lorenz-curve van de inkomensverdeling na sociale zekerheid volledig binnen de Lorenz-curve van de primaire verdeling ligt, zie figuur 1.¹⁴

Figuur 1 Lorenz-curven en Lorenz Dominantie, 1997



bron: zie onder tabel 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 13 procent van de totale sociale zekerheid (12,2 miljard / 96,6 miljard) neemt de Bijstand - afhankelijk van de gehanteerde index - 25 tot 35 procent van de totale herverdeling voor zijn rekening.

De arbeidsongeschiktheidsregelingen en - in mindere mate - de kinderbijslagregelingen en de nabestaandenregeling verklaren, conform de analyse van de decielverdeling, een deel van de

¹³ Deleeck (1991) spreekt in dit verband van het Mattheüs-effect: een 'omgekeerde' herverdeling.

¹⁴ Of een bepaalde inkomensverdeling gelijkmatiger is dan een andere kan men met behulp van het Lorenz-dominantie-theorema beslissen. Volgens dit criterium is een verdeling gelijkmatiger dan een andere verdeling wanneer de Lorenz-curve volledig binnen de andere Lorenz-curve ligt (zie Atkinson, 1970). Wanneer de Lorenz-curven elkaar snijden kan niet eenduidig worden vastgesteld welke verdeling de grootste ongelijkheid vertoont.

totale herverdeling. De werkloosheidsregelingen heeft een vrijwel neutraal effect op de verticale inkomensverdeling.

Hoe verhouden de door ons gevonden resultaten voor 1997 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 1997. 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 1997 lastig zijn te vergelijken met die uit het onderzoek van Van Herwaarden en De Kam.¹⁵ Anderzijds wel, omdat wij elders met behulp van goed vergelijkbare datagegevens hebben 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 (zie hiervoor de inleiding). Overigens bewerkstelligt het stelsel van sociale zekerheid - ondanks alle versoberingen en andere recente veranderingen - in 1997 nog steeds een forse egalisatie van inkomens.

5 Conclusies

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 artikel is, op basis van uitvoerig onderzoek met CBS-microdata, cijfermateriaal voor 1997 gepresenteerd voor een aantal regelingen die gezamenlijk als 'sociale zekerheid' worden aangemerkt. De uitgaven gemoeid met de in aanmerking genomen socialezekerheidsregelingen bedragen 13,6% van het BBP.

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 32%. 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 70 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.

15 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.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (1970), On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory* (2), p. 244-263.
- Atkinson, A.B., L. Rainwater, en T.M. Smeeding (1995), Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study, *OECD Social Policy Studies* 18, Parijs.
- Bruinooge, G., en P.L.J. van de Donk (1993), Inkomen per definitie, *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (5), supplement, p. 41-49.
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (1999), Social Policy and Income Distribution: An Empirical Analysis for the Netherlands, *Department of Economics Research Memorandum* 99.03, Universiteit Leiden (te raadplegen via <http://ruljis.leidenuniv.nl/group/jfof/www/caminada1.htm> (Department of Economics Research Memorandum 99.03).
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2001), Trends in inkomensongelijkheid en sociaal beleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22 (4), pp. 54-68.
- Deleeck, H. (1991), *7 lessen over sociale zekerheid*, Acco, Leuven.
- Duclos, J.-Y. (2000), Gini Indices and Redistribution of Income, *International Tax and Public Finance* 7 (2), p. 141-162.
- Gottschalk, P., en T.M. Smeeding (1997), Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature* 35 (June), p. 633-687.
- Gottschalk, P., en T.M. Smeeding (1998), Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries, *LIS Working Paper Series* 154 (revised), Luxembourg.
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam, en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Samson/Kluwer, Alphen a/d Rijn.
- Herwaarden, F.G. van, en C.A. de Kam (1988), Inkomensherverdeling door sociale zekerheid, 1977-1985, *Economisch Statistische Berichten*, 4 mei 1988, p. 425-430.
- Kam, C.A. de, en W. Wetzels (1994), Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen, 1992, *Sociaal-economische maandstatistiek* 11 (11), p. 10-14.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998), *Sociale Nota 1999*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *Sociale Nota 2001*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Smolensky, E., W. Hoyt en S. Danziger (1987), 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, p. 165-179.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000), *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, SCP, Den Haag.