

TRENDS IN INKOMENSONGELIJKHEID EN SOCIAAL BELEID

Koen Caminada en Kees Goudswaard*

Samenvatting

In veel OESO-landen is de inkomensverdeling sinds 1980 ongelijker geworden. In dit artikel wordt deze trend geanalyseerd en wordt bezien in hoeverre een verband kan worden gelegd met veranderingen in de sociale zekerheid. Een globale analyse duidt er op dat veranderingen in de uitkeringshoogte inderdaad een relevante factor zijn. Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland vallen op: deze landen combineren een bovengemiddelde toename van de inkomensongelijkheid met een dalende uitkeringshoogte.

Een tentatieve analyse voor Nederland wijst uit dat de inkomensongelijkheid tussen 1981 en 1997 met circa 25% is toegenomen. Naast de toegenomen primaire inkomensongelijkheid, kan bijna 40% 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.

In de afgelopen decennia zijn er wereldwijd aanzienlijke verschuivingen in de inkomensverdeling opgetreden. Het empirisch inzicht in deze verschuivingen is sterk verbeterd, vooral dankzij de zogeheten Luxembourg Income Study. Op basis van gegevens van dit project kunnen inkomensverdelingen tussen landen worden vergeleken, zowel op één moment, als in de tijd. Uit een dergelijke analyse kan de conclusie worden getrokken dat de verdeling van de beschikbare inkomens in veel OESO-landen ongelijkmatiger is geworden. Over de oorzaken van deze ontwikkeling is echter - ondanks veel recent onderzoek - nog weinig bekend, 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.

In dit artikel gaat het ons met name om de invloed van het beleid ten aanzien van sociale zekerheid. Wij trachten te analyseren of en in hoeverre veranderingen in de sociale zekerheid hebben bijgedragen aan veranderingen in de inkomensverdeling. Daarbij gaat het om een feitelijke en niet om een normatieve analyse. Op internationaal vergelijkende basis trachten we na te gaan of er een verband bestaat tussen veranderingen in de inkomensverdeling en veranderingen in indicatoren van sociale zekerheid (uitgavenquotes en vervangingsratio's). Vervolgens voeren we voor Nederland op basis van micro-data een uitgebreidere 'budget-incidence'-analyse uit om het effect van inkomensoverdrachten (de gecombineerde werking van socialezekerheids- en inkomensbeleid) op de inkomensongelijkheid te onderzoeken.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 analyseren we de empirische gegevens over de ontwikkeling van de inkomensverdeling in OESO-landen. In paragraaf 2 trachten we een relatie te

* 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), waarvoor Reaal Verzekering NV een subsidie beschikbaar heeft gesteld.

leggen tussen veranderingen in de inkomensverdeling en veranderingen in de sociale zekerheid. Een uitgebreidere analyse voor Nederland komt in paragraaf 3 aan de orde. Paragraaf 4 sluit af met enkele conclusies.

1. De inkomensverdeling internationaal vergeleken

Er bestaan gegevens over de inkomensverdeling in een groot aantal landen.¹ Deze data hebben echter in veel gevallen geen hoge kwaliteit en zijn dikwijls lastig te vergelijken. Dat heeft vooral te maken met een groot aantal conceptuele keuzes die moeten worden gemaakt (en in de praktijk dikwijls verschillend worden gemaakt) bij het meten van inkomensongelijkheid. Het betreft onder meer de keuze van het inkomensbegrip (primair, 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 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.²

Veel van de genoemde problemen zijn opgelost in het kader van de Luxembourg Income Study (LIS). In het kader van de LIS zijn micro datasets van diverse landen verzameld en zo veel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. 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. Hieronder presenteren we een samenvattend overzicht, waarbij vooral gebruik is gemaakt van Gottschalk en Smeeding (1997 en 1998).

Niveaus van ongelijkheid

Figuur 1 laat de inkomensongelijkheid zien voor twintig OESO-landen (beschikbare inkomens van huishoudens, gestandaardiseerd). Daarbij zijn twee maatstaven gehanteerd: de Gini-coëfficiënt en een decielratio, in casu de verhouding tussen het gemiddelde inkomen in het 9e en in het 1e deciel.³

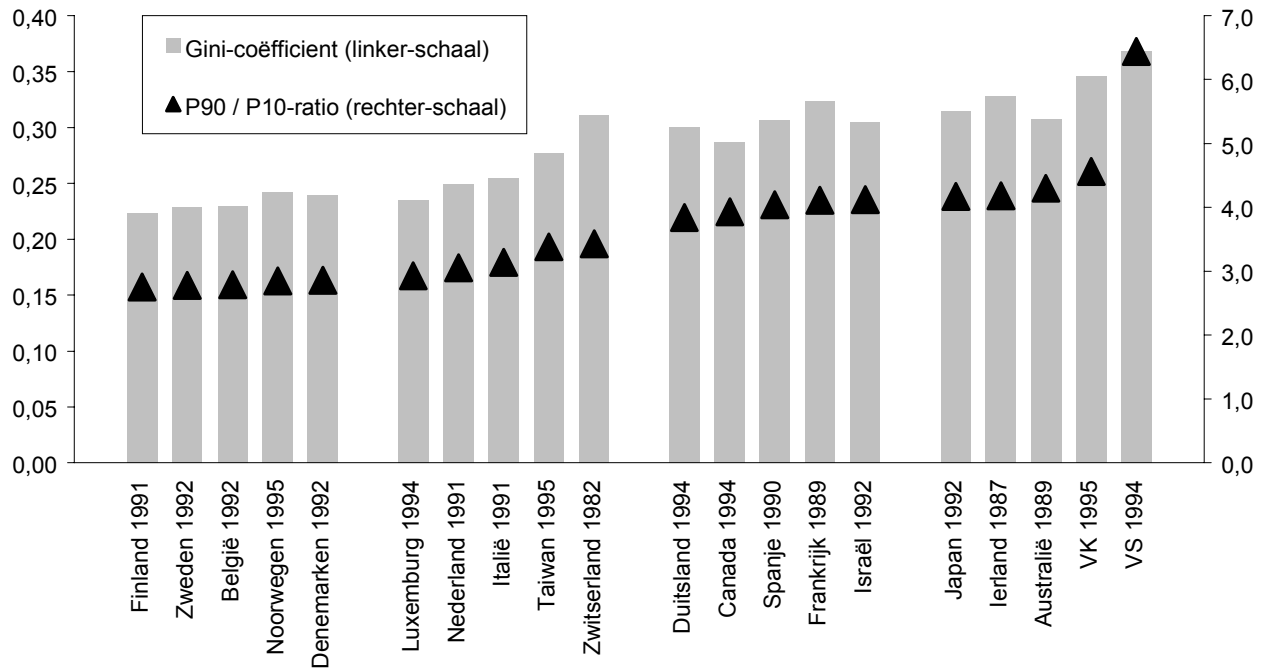
Het blijkt dat de Scandinavische landen en België de kleinste inkomensongelijkheid hebben. Ook in Nederland is, zoals bekend, de inkomensverdeling relatief gelijkmatig. De grootste inkomensongelijkheid wordt aangetroffen in Angelsaksische landen, met als uitschieter de VS. Daar is bijvoorbeeld het beschikbaar inkomen in het 9e deciel meer dan zes keer zo hoog als in het 1e deciel, bij een verhouding van circa drie in Nederland. Toepassing van de Lorenz-dominantietoets⁴ wijst uit dat de inkomensverdelingen in de Scandinavische- en Benelux-landen inderdaad éénduidig gelijkmatiger zijn dan in de Angelsaksische landen. Ruwweg hetzelfde patroon kan worden aangetroffen in andere internationaal vergelijkende analyses (Atkinson *et al*, 1995 en SCP 2000).

1 Onder meer de data van de World Bank, zie <http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/dddeisqu.htm>

2 Zie voor een literatuuroverzicht Caminada en Goudswaard (1999).

3 In de loop der tijd zijn er verscheidene pogingen ondernomen om de ongelijkheid van inkomens te vatten in één kengetal, ook al treedt daarbij een aanzienlijk verlies aan informatie op over de variatie in inkomensongelijkheid. De meest gehanteerde maatstaf is de Gini-coëfficiënt. De waarde van de Gini ligt steeds tussen nul en één, waarbij een lagere waarde van de Gini duidt op kleinere inkomensongelijkheid. Ook kan de inkomensverdeling worden afgelezen aan decielverhoudingen. In elk deciel bevindt zich 10 procent van het aantal eenheden (huishoudens of individuen) met inkomen, waarbij de inkomens eerst zijn gerangschikt van laag naar hoog. In het eerste deciel bevinden zich de laagste inkomens, en in het tiende deciel (topdeciel) bevinden zich de veelverdieners.

4 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 (Atkinson 1970). Wanneer de Lorenz-curven elkaar snijden kan niet eenduidig worden vastgesteld welke verdeling de grootste ongelijkheid vertoont.

Figuur 1 Maatstaven van de inkomensverdeling (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.

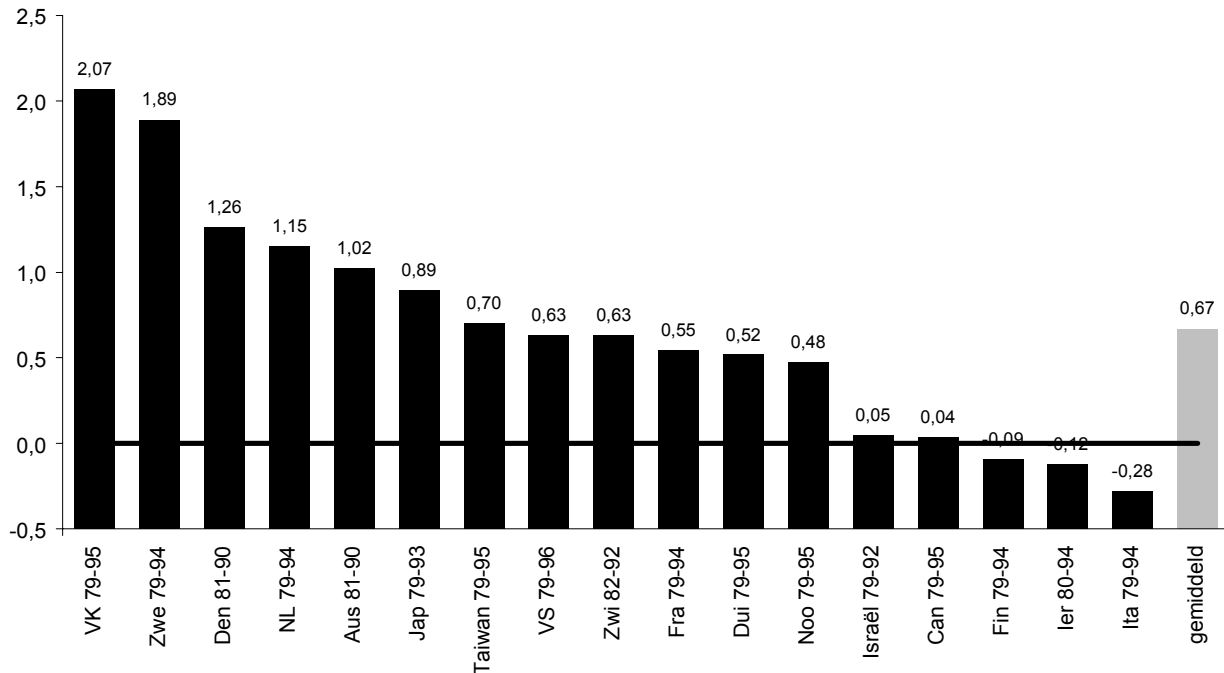
bron: Gottschalk en Smeeding (1998: figuur 2)

Veranderingen in de tijd

Figuur 2 toont de veranderingen in de inkomensverdeling gedurende (ruwweg) de periode 1980 tot 1995. 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. 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 '80 plaats, waarna als het ware een plafond werd bereikt. Aan de andere kant trad de stijging van de ongelijkheid in Zweden pas begin jaren '90 op. In Nederland nam de ongelijkheid in de jaren '80 fors toe, waarna in de jaren '90 weinig verandering meer optrad.

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 is toegenomen sinds 1980.

Figuur 2 Trends in de ongelijkheid van gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen 1979-1995
Gemiddelde procentuele mutatie per jaar van de Gini-coëfficiënt



noot: De gemiddelde procentuele mutatie per jaar heeft betrekking op de procentuele mutatie van de Gini-coëfficiënt gemeten over de aangegeven periode gedeeld door het aantal jaren binnen het tijdsinterval. Landen zijn gerangschikt naar de procentuele mutatie in de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen

bron: Gottschalk en Smeeding (1998: figuur 4 en appendix tabel A-2), en eigen berekeningen

2. De rol van de sociale zekerheid

Aan de veranderingen in de inkomensverdeling liggen vele oorzaken ten grondslag, die sterk kunnen verschillen tussen landen (Atkinson 2000: 17). Factoren die in meer of mindere mate een rol hebben gespeeld in OESO-landen zijn de sterk veranderde economische omstandigheden sinds begin jaren '80, veranderingen in de demografische opbouw van de bevolking, veranderingen in arbeidspatronen (zoals de toename van het aantal tweeverdieners) en een sterkere oriëntatie op marktwerking. Maar ook veranderingen in instituties en beleid kunnen van belang zijn. In dit artikel richten wij de aandacht op de rol van (het beleid ten aanzien van de) sociale zekerheid. Het stelsel van sociale zekerheid bewerkstelligt in alle OESO-landen een aanzienlijke herverdeling van inkomens, zij het in verschillende mate. Als gevolg van sociale-zekerheidsuitkeringen, subsidies en belastingen en premies neemt de Ginicoëfficiënt in het traject van primair of marktinkomen naar beschikbaar inkomen af met zo'n 20% in de VS tot 50% in Zweden (Ervik 1998: 32).⁵ In de meeste landen hebben sociale-zekerheidsuitkeringen (veruit) het grootste gewicht in de ongelijkheidsreductie tussen primair en beschikbaar inkomen.

⁵ Overigens leiden niet alle uitkeringen tot een gelijkmatiger inkomensverdeling. Zo is bekend dat kinderbijslaguitkeringen relatief meer ten gunste komen van hogere inkomensgroepen.

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.

De veranderingen in de sociale zekerheid analyseren wij in deze paragraaf aan de hand van twee indicatoren: de publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp en de vervangingsratio.

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, De Kam en Sterks 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 SZW 2000). Voorts kunnen veranderingen in de uitgavenquote simpelweg het gevolg zijn van bijvoorbeeld veranderingen in het werkloosheidspercentage, in plaats van van veranderingen in het beleid. Bij de interpretatie van deze indicator moet dus voorzichtigheid worden betracht.

Tabel 1 laat de van OESO-gegevens afgeleide sociale-zekerheidsquotes zien voor vijftien landen. Slechts in Duitsland en in Nederland is deze quote (licht) gedaald in de door ons onderzochte periode. In alle andere landen stijgt het uitgavenniveau, zij het in sterk wisselende mate.

Tabel 1 Sociale-zekerheidsuitkeringen in procenten van het BBP, 1979-1994

	<i>omstreeks 1979</i>	<i>omstreeks 1994</i>	<i>mutatie</i>
Australië 81-94	19,5	21,8	+2,3
Canada 79-94	9,6	15,2	+5,6
Denemarken 81-94	17,8	22,0	+4,2
Duitsland 79-94	16,5	16,1	-0,4
Finland 79-94	9,4	25,1	+15,7
Frankrijk 79-94	18,6	23,3	+4,7
Ierland 80-93	12,6	15,4	+2,8
Italië 79-94	15,7	19,5	+3,8
Japan 79-93	9,8	12,1	+2,3
Nederland 79-94	25,5	25,5	-0,1
Noorwegen 79-91	15,5	20,5	+5,0
Verenigd Koninkrijk 79-94	11,1	15,4	+4,3
Verenigde Staten 79-93	10,0	13,2	+3,2
Zweden 79-94	17,6	24,9	+7,3
Zwitserland 82-92	13,2	15,9	+2,7
<i>gemiddelde (ongewogen)</i>	<i>14,8</i>	<i>19,1</i>	<i>+4,3</i>

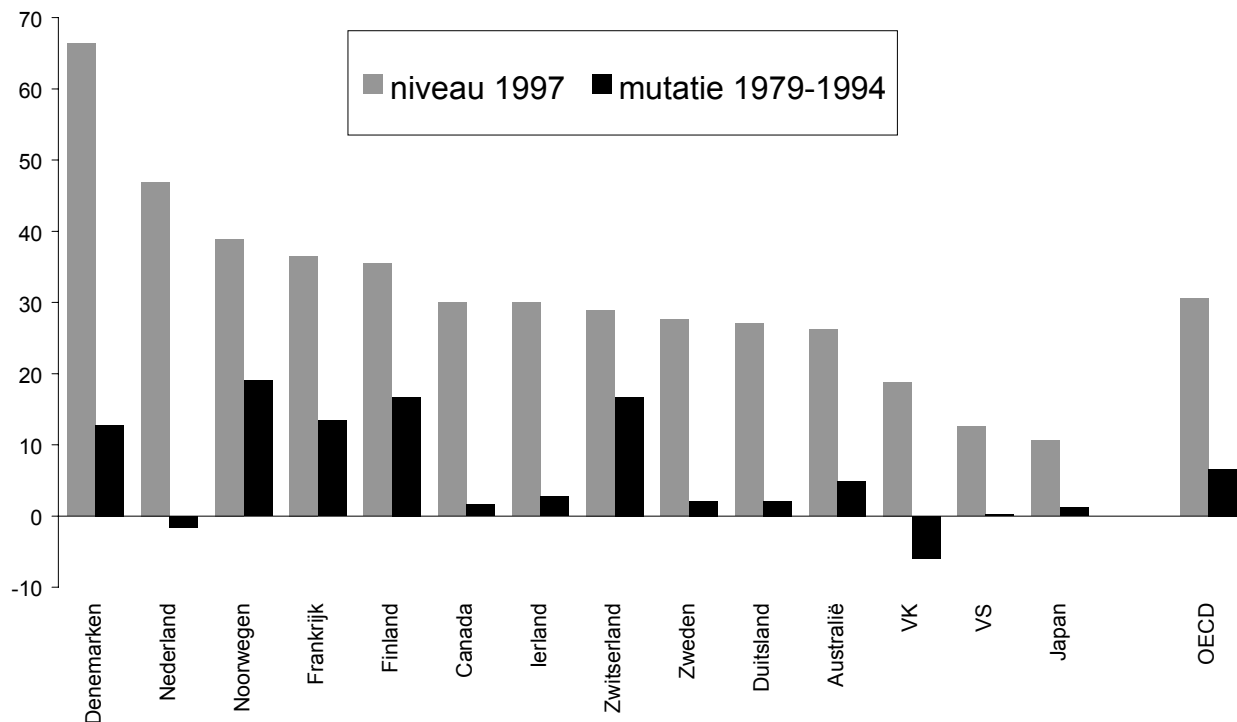
noot: De mutatie heeft betrekking op het aangegeven tijdsinterval.

bron: Comparative Welfare State Data-Set LIS / OECD (<http://lissy.ceps.lu/compwsp.htm>); en eigen berekeningen

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 3 worden (bruto) vervangingsratio's van werkloosheidsuitkeringen weergegeven. Het betreft gemiddelden van de vervangingsratio's bij verschillende loonniveaus en verschillende werkloosheidsduur. De werkloosheidsuitkeringen zijn relatief hoog in Denemarken, Nederland en Noorwegen en het laagst in de Angelsaksische landen 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 3 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)

Kan er enige samenhang in de geschetste ontwikkelingen worden geconstateerd?

In tabel 2 worden de veranderingen in de inkomensongelijkheid gerelateerd aan de veranderingen in de uitgavenquoten en de vervangingsratio's. Voorzichtigheid bij de interpretatie is 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.⁶ 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 (met uitzondering van Denemarken). Dit is consistent met onze hypothese. 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 in het geval van Nederland ook een - lichte - daling 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 3 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. Deze analyse is vanzelfsprekend te simpel om vergaande uitspraken te kunnen doen over een zo complex verschijnsel als de inkomensverdeling. Niettemin lijkt er toch wel enige samenhang te bestaan tussen veranderingen in de inkomensongelijkheid en veranderingen in de sociale zekerheid, met name waar het de generositeit van de uitkeringen betreft.

Tabel 2 Veranderingen in de sociale-zekerheidsuitgaven, bruto vervangingsratio's en Gini-coëfficiënten 1979-1994 in internationaal perspectief

	inkomens- ongelijkheid	sociale-zekerheids- uitgaven in % BBP	bruto vervangingsratio's
	mutatie Gini (percentage)	mutatie (percentage punten)	mutatie (percentage punten)
<i>gemiddelde</i>	10,1	4,3	6,9
boven het gemiddelde			
Verenigd Koninkrijk	31,0	4,3	-6,0
Zweden	28,4	7,3	2,1
Denemarken	18,9	4,2	12,8
Nederland	17,3	-0,1	-1,7
Australië	12,2	2,3	4,9
Japan	13,4	2,3	1,2
onder het gemiddelde			
Verenigde Staten	9,5	3,2	0,2
Zwitserland	9,5	2,7	16,7
Frankrijk	8,2	4,7	13,4
Duitsland	7,8	-0,4	2,1
Noorwegen	7,1	5,0	19,0
Canada	0,5	5,6	1,6
Finland	-1,4	15,7	16,7
Ierland	-1,8	2,8	2,7
Italië	-4,2	3,8	18,3

noot: Landen zijn gerangschikt naar de procentuele mutatie in de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen.

bron: Gini coëfficiënt, zie onder figuur 2; sociale-zekerheidsuitkeringen, zie onder tabel 1; bruto vervangingsratio's, zie onder figuur 3; en eigen berekeningen.

⁶ Zo hebben in de jaren negentig in Nederland verschuivingen binnen het bruto-netto-traject geleid tot een hogere replacement rate.

Tabel 3 Effect van veranderingen in sociale-zekerheidsuitgaven en bruto vervangingsratio's op de verandering in de inkomensongelijkheid 1979-1994

Afhankelijke variabele	constante	sociale-zekerheidsuitgaven	bruto vervangingsratio's	R ²
Gini-coëfficiënt	4,901 (3,441)	-0,064 (-0,650)		0,0315
	11,119 (4,018)		-0,402 (-2,098)	0,2529

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

3. Een nadere analyse voor Nederland

Uit de hiervoor besproken internationale vergelijking komt Nederland naar voren als een land met een relatief sterke toename van de inkomensongelijkheid én relatief grote veranderingen in de sociale zekerheid. Die veranderingen zijn duidelijk terug te vinden in het beleid. Na jaren van ongebreidelde groei van het stelsel van sociale zekerheid vond begin jaren '80 van de vorige eeuw een duidelijke omslag plaats in het beleid (Goudswaard, De Kam en Sterks 2000). Grosso modo kan worden gesteld dat - voornamelijk ter beheersing van de uitgaven - vanaf 1980 een zogeheten 'polisbeleid' werd gevoerd, voornamelijk gericht op een beperking van de hoogte van de uitkeringen. In de jaren '90 is het accent verschoven naar 'volumebeleid': beperking van het aantal uitkeringen. In dat kader zijn inmiddels diverse vormen van marktwerking geïntroduceerd, waarbij met name de privatisering van de Ziektewet (de Wulbz) en de premiedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen (de wet Pemba) in het oog springen. 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. Zo concluderen Gradus en Hendriks (1999) dat de ontkoppeling een belangrijke oorzaak is geweest van de stijgende inkomensongelijkheid. Pas in 1996 is de koppeling volledig hersteld. Als gevolg van de ontkoppeling is het reëel beschikbaar inkomen van minimumuitkeringen in de door ons onderzochte periode 1980-1997 met 12% afgenomen, terwijl het beschikbaar inkomen van een modale werknemer in dezelfde periode met ongeveer 3% toenam.⁷

Voor onze kwantitatieve analyse van veranderingen in de inkomensverdeling in Nederland gebruiken we data van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO), in combinatie met enkele andere studies. Tabel 4 laat de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid zien volgens verschillende maatstaven. Het resultaat blijkt nogal gevoelig te zijn voor de gehanteerde maatstaf. Een Lorenz-dominantie toets wijst

⁷ Zie de Sociale Nota, diverse jaren. Deze cijfers betreffen overigens de statische koopkrachtontwikkeling. Wanneer rekening wordt gehouden met alle feitelijke veranderingen die in huishoudens plaatsvinden – er wordt dan gesproken van de dynamische koopkrachtontwikkeling – zijn de verschillen tussen actieven en inactieven aanzienlijk groter.

echter uit dat de verdeling in 1997 éénduidig ongelijkmatiger is geworden dan in 1977. De vraag is dus niet of er een significante verandering is opgetreden, maar hoe groot die verandering is.

Tabel 4 Trend in ongelijkheid van gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen 1977-1997

	1977	1997	mutatie	%-mutatie
Gini-coëfficiënt	0,243	0,273	+0,030	+12
Theil-index	0,110	0,141	+0,031	+28
Variatie log inkomen	0,070	0,091	+0,021	+30

bron: Gini-coëfficiënt en Theil-index afkomstig van Trimp (1999) en Centraal Bureau voor de Statistiek (1999:119); Log Deviation is afkomstig uit Sociaal Cultureel Planbureau (1998:108) en heeft betrekking op 1977 en 1995; en eigen berekeningen.

De data duiden overigens op een omslag in de inkomensverdeling (van meer naar minder gelijkheid) aan het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw. Dit stemt overeen met bevindingen van anderen (SCP 1998). Wij beperken de analyse daarom tot de periode 1981-1997. Daar is te meer aanleiding voor omdat de hierboven geschetste beleidswijzigingen zich met name in deze periode hebben voorgedaan.

In het vervolg van de analyse werken wij met de Theil-index vanwege enkele gunstige eigenschappen van deze maatstaf (zie Zandvakili en Mills 1998). Zo is de Theil-index relatief gevoelig voor veranderingen bij lage inkomensgroepen en dus voor veranderingen in de sociale zekerheid.⁸

Er bestaan diverse methoden om de voornaamste oorzaken van veranderingen in de inkomensverdeling te kwantificeren. De diverse decompositiemethoden kunnen nogal uiteenlopende resultaten opleveren ten aanzien van het relatieve belang van - veranderingen in de - sociale zekerheid. Om de rol van de sociale zekerheid in de verandering van de inkomensverdeling te identificeren voeren wij een in de internationale literatuur gebruikelijke 'budget incidence'-analyse uit (Musgrave, Case en Leonard 1974; Kakwani 1986; Duclos 2000). Daarbij wordt, op basis van micro-data, uitgegaan van de verdeling van primaire inkomens (lonen, salarissen, rente, e.d.). 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. Deze methode kent overigens wel enige beperkingen. Zo wordt geen rekening

⁸ De Theil-index is een globale inkomensongelijkheidsmaatstaf die vaak door Nederlandse onderzoekers wordt gebruikt. De waarde van de Theil-index ligt steeds tussen nul en één, waarbij een lagere (hogere) waarde van de Theil-index duidt op kleinere (grotere) inkomensongelijkheid. De Theil-index heeft een aantal plezierige kenmerken, waaronder de goede mogelijkheden om met behulp van deze statistiek de componenten van veranderingen in de ongelijkheid in kaart te brengen (bijvoorbeeld de invloed van belasting- en premieheffing en/of sociale-zekerheidsuitkeringen op de inkomensongelijkheid).

gehouden met afwenteling en (andere) gedragsreacties. Alleen in een algemeen evenwichtsmodel, zoals MIMIC van het Centraal Planbureau, kan met dergelijke factoren rekening worden gehouden.

Tabel 5 laat zien dat de Theil-index van de beschikbare inkomens tussen 1981 en 1997 met 25% is toegenomen. De gecorrigeerde index neemt zelfs met 29% 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% 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% 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 wordt het grootste deel - 39% - van de stijging van de Theil-index toegerekend. Aldus benaderd, blijkt dat de veranderingen in de sociale zekerheid inderdaad een forse toename van de inkomensongelijkheid hebben veroorzaakt.

Tabel 5 Decompositie van de ongelijkheid van besteedbaar huishoudensinkomen: Theil-index

	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 (1995) 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 (1993) 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 tabel 4) en andere studies worden gerapporteerd.

4. Conclusie

In 14 van de 17 bestudeerde OESO-landen is de inkomensongelijkheid sinds ongeveer 1980 toegenomen. In dit artikel zijn wij nagegaan in hoeverre de grotere ongelijkheid in verband kan worden gebracht met veranderingen in de sociale zekerheid. Voor wat betreft de sociale-uitgavenquotes kan een dergelijk verband moeilijk worden gelegd, maar de vervangingsratio's (gemeten voor de

werkloosheidsuitkeringen) lijken wel een relevante factor te zijn. Er bestaat het verwachte negatieve verband tussen de ongelijkheidstoename en de mutatie van de vervangingsratio. Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland vallen op: deze landen combineren een bovengemiddelde toename van de inkomensongelijkheid met een afnemende generositeit van de sociale zekerheid (daling van de vervangingsratio).

Een uitgebreidere analyse voor Nederland wijst uit dat de inkomensongelijkheid tussen 1981 en 1997 met 25% is toegenomen (gemeten aan de Theil-index). Naast de toegenomen primaire inkomensongelijkheid, kan bijna 40% van deze toename worden toegerekend aan mutaties van de inkomensoverdrachten. Veranderingen in het sociale-zekerheidsbeleid blijken op basis van deze analyse een fors effect te hebben gehad op de inkomensverdeling.

Zoals gesteld in de inleiding beogen wij met deze conclusie 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.

Referenties

- Atkinson, A.B., 1970, On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory* **2**, 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, Paris
- Atkinson, A.B., 1996, 'Explaining the Distribution of Income', in: J. Hills (red.) *New inequalities*, Cambridge University Press, Cambridge, 19-48
- Atkinson, A.B., 2000, The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanation, *German Economic Review* **1** (1), 3-18
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard, 1996, Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform, *International Tax and Public Finance* **3** (1), 57-66
- 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.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999, Inkomensverdeling 1977-1997. Tabellen, *Sociaal-economische maandstatistiek* **16** (5), 107-119
- Duclos, J.-Y., 2000, Gini Indices and Redistribution of Income, *International Tax and Public Finance* **7** (2), 141-162
- Ervik, R., 1998, The Redistributive Aim of Social Policy. A Comparative Analysis of Taxes, Tax Expenditure Transfers and Direct Transfers in Eight Countries, *LIS Working Paper Series* 184, Luxembourg
- Gottschalk, P., B. Gustafsson, en E. Palmer (red.), 1997, *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge
- Gottschalk, P., en T.M. Smeeding, 1997, Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature* **35** (June), 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
- Gradus, R.H.J.M. en P.C.M. Hendrix, 1999, De inkomensverdeling ontleed, *Economisch Statistische Berichten* 15-6-1999, 484-488
- Gustafsson, B., en M. Johansson, 1997, In Search for a Smoking Gun: What Makes Income Inequality Vary Over Time in Different Countries?, *LIS Working Paper Series* 172, Luxembourg
- Jeurissen, P.C.J., 1995, Robin Hood in Nederland, *Sociaal-economische maandstatistiek* **12** (4), 17-21
- Kakwani, N.C., 1986, *Analyzing Redistribution Policies*, Cambridge University Press, Cambridge
- Kleijn, J.P. De, 1998, Inkomensverdeling 1996, *Sociaal-economische maandstatistiek* **15** (3), 18-22 en 75-85
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000, *De Nederlandse verzorgingsstaat. Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Musgrave, R.A., K.E. Case, en H.B. Leonard, 1974, The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly* **2**, (July), 259-311

- Odink, J.G., 1985, *Inkomensherverdeling - enkele aspecten van de inkomensherverdeling door de overheid in Nederland*, Wolters-Noordhoff, Groningen
- OECD, 1994, *The OECD Jobs Study: Facts Analysis Strategies*, OECD, Paris
- OECD, 1994, *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations* (part 1 and 2), OECD, Paris
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, SCP, Rijswijk
- 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.
- Trimp, L., 1993, Inkomens van huishoudens, 1977-1990, *Sociaal-economische maandstatistiek* **10** (7), 16-18
- Whiteford, P., 1995, The use of replacement rates in international comparisons of benefit systems, *International Social Security Review* **48** (2), 3-30
- Zandvakili, S., 1995, Decomposable Measures of Income Tax Progressivity, *Applied Economics* **27** (7), 657-660.
- Zandvakili, S., and J.A. Mills, 1998, 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), 101-106.